



SKRIPSI

**PENYELENGGARAAN PEMILIHAN KEPALA DESA DI
KABUPATEN BANYUWANGI BERDASARKAN PERATURAN
PERUNDANG-UNDANGAN YANG BERLAKU**

*STUDY ON LOCAL GOVERNMENT POLICIES IN THE
IMPLEMENTATION OF THE VILLAGE CHIEF
ELECTORAL DISTRICT BANYUWANGI UNDER
APPLICABLE LEGISLATION*

DINDA PUTRI
NIM : 110710101141

**KEMENTERIAN RISET, TEKNOLOGI DAN PENDIDIKAN TINGGI
UNIVERSITAS JEMBER
FAKULTAS HUKUM**

2016

SKRIPSI

**PENYELENGGARAAN PEMILIHAN KEPALA DESA DI
KABUPATEN BANYUWANGI BERDASARKAN PERATURAN
PERUNDANG-UNDANGAN YANG BERLAKU**

*STUDY ON LOCAL GOVERNMENT POLICIES IN THE
IMPLEMENTATION OF THE VILLAGE CHIEF
ELECTORAL DISTRICT BANYUWANGI UNDER
APPLICABLE LEGISLATION*

DINDA PUTRI
NIM : 110710101141

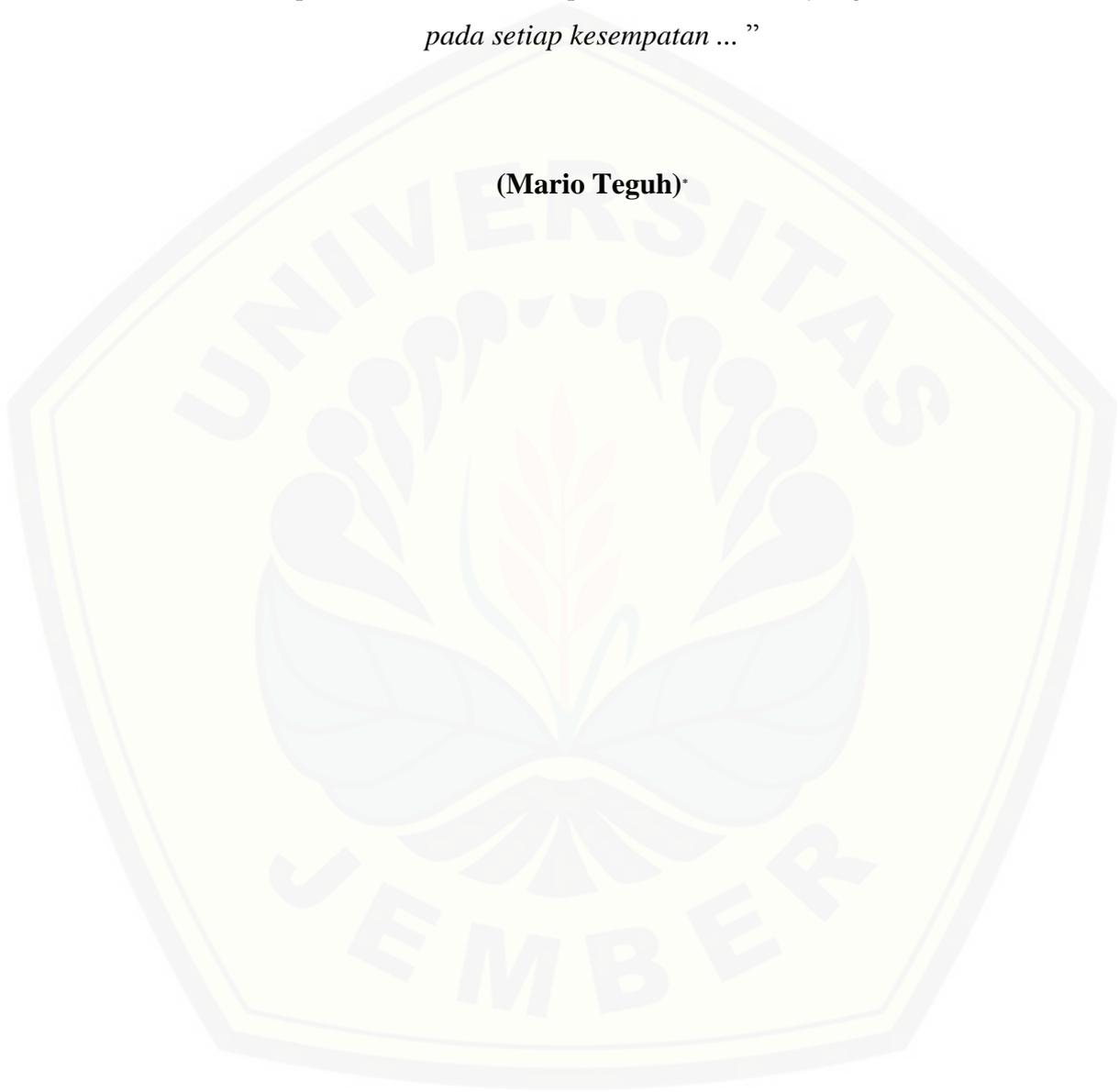
**KEMENTERIAN RISET, TEKNOLOGI DAN PENDIDIKAN TINGGI
UNIVERSITAS JEMBER
FAKULTAS HUKUM**

2016

MOTTO

“Kehidupan ini menjadi lebih membahagiakan saat kita tidak lagi hidup untuk memperbaiki kesalahan, Tapi untuk melakukan yang benar pada setiap kesempatan ...”

(Mario Teguh)*



* Dikutip dari twitter Mario Teguh : @MTLovenHoney diakses tanggal 16 Februari 2016

PERSEMBAHAN

Skripsi ini saya persembahkan untuk :

1. Orang tuaku, ayahanda Tri Djoko Putranto dan Ibunda Ilyus Sofia atas untaian do'a, curahan kasih sayang, segala perhatian dan dukungan yang telah diberikan dengan tulus ikhlas;
2. Seluruh Guru dan Dosenku sejak Sekolah Dasar sampai Perguruan Tinggi yang tidak dapat disebutkan satu persatu, yang telah memberikan dan mengajarkan ilmu-ilmunya yang sangat bermanfaat dan berguna serta membimbing dengan penuh kesabaran;
3. Almamater Universitas Jember yang kubanggakan.

PERSYARATAN GELAR

**PENYELENGGARAAN PEMILIHAN KEPALA DESA DI
KABUPATEN BANYUWANGI BERDASARKAN PERATURAN
PERUNDANG-UNDANGAN YANG BERLAKU**

*STUDY ON LOCAL GOVERNMENT POLICIES IN THE
IMPLEMENTATION OF THE VILLAGE CHIEF
ELECTORAL DISTRICT BANYUWANGI UNDER
APPLICABLE LEGISLATION*

SKRIPSI

Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Memperoleh Gelar Sarjana Hukum
Pada Program Studi Ilmu Hukum
Fakultas Hukum Universitas Jember

DINDA PUTRI
NIM : 110710101141

**KEMENTERIAN RISET, TEKNOLOGI DAN PENDIDIKAN TINGGI
UNIVERSITAS JEMBER
FAKULTAS HUKUM**

2016

PERSETUJUAN

SKRIPSI INI TELAH DISETUJUI

TANGGAL 27 APRIL 2016

Oleh :

Dosen Pembimbing Utama,

H. EDDY MULYONO, S.H, M.Hum.
NIP : 196802191992011001

Dosen Pembimbing Anggota,

ROSITA INDRAYATI, S.H., M.H.
NIP : 197805312005012001

PENGESAHAN

**PENYELENGGARAAN PEMILIHAN KEPALA DESA DI KABUPATEN
BANYUWANGI BERDASARKAN PERATURAN
PERUNDANG-UNDANGAN YANG BERLAKU**

Oleh :

DINDA PUTRI
NIM : 110710101141

Dosen Pembimbing Utama,

Dosen Pembimbing Anggota,

H. EDDY MULYONO, S.H, M.Hum.
NIP : 196802191992011001

ROSITA INDRAYATI, S.H., M.H.
NIP : 197805312005012001

Mengesahkan,
Kementerian Riset, Teknologi dan Pendidikan Tinggi
Penjabat Dekan,
Fakultas Hukum Universitas Jember

Dr. NURUL GHUFRON, S.H., M.H.
NIP : 197409221999031003

PENETAPAN PANITIA PENGUJI

Dipertahankan dihadapan Panitia Penguji pada :

Hari : Rabu

Tanggal : 4

Bulan : Mei

Tahun : 2016

Diterima oleh Panitia Penguji Fakultas Hukum

Universitas Jember,

PANITIA PENGUJI

Ketua,

Sekretaris,

IWAN RACHMAD S, S.H., M.H.
NIP : 197805312005012001

WARAH ATIKAH, S.H., M.Hum
NIP : 197303252001122002

ANGGOTA PANITIA PENGUJI :

1. **H. EDDY MULYONO, S.H, M.Hum.** : (.....)
NIP : 196802191992011001

2. **ROSITA INDRAYATI, S.H., M.H.** : (.....)
NIP : 197805312005012001

PERNYATAAN

Yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Dinda Putri
NIM : 110710101141

Menyatakan dengan sebenarnya, bahwa karya tulis dengan judul : **Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Desa di Kabupaten Banyuwangi Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan Yang Berlaku** ; adalah hasil karya sendiri, kecuali jika disebutkan sumbernya dan belum pernah diajukan pada institusi manapun, serta bukan karya jiplakan. Penulis bertanggung jawab atas keabsahan dan kebenaran isinya sesuai dengan sikap ilmiah yang harus dijunjung tinggi.

Demikian pernyataan ini dibuat dengan sebenarnya tanpa ada tekanan dan paksaan dari pihak manapun serta saya bersedia mendapatkan sanksi akademik apabila ternyata dikemudian hari pernyataan ini tidak benar.

Jember, 4 Mei 2016
Yang menyatakan,

DINDA PUTRI
NIM : 110710101141

UCAPAN TERIMA KASIH

Syukur Alhamdulillah, segala puja dan puji syukur penulis ucapkan Kehadirat Allah Tuhan Yang Maha Esa dan Pengasih Lagi Maha Penyayang yang senantiasa melimpahkan berkat dan kasih-Nya dan tidak pernah meninggalkanku, karena berkat dan kasih-Nya terus mengalir sepanjang hari serta membuat semua indah pada waktunya, sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi dengan judul : **Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Desa di Kabupaten Banyuwangi Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan Yang Berlaku**. Penulisan skripsi ini merupakan tugas akhir sebagai syarat untuk menyelesaikan Program Studi Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Jember serta mencapai gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Jember.

Penulis pada kesempatan ini mengucapkan terima kasih kepada pihak-pihak yang telah banyak membantu dalam penulisan ini, antara lain :

1. Bapak H. Eddy Mulyono S.H., M.Hum, selaku Dosen Pembimbing Utama skripsi yang dengan penuh perhatian, kesabaran, tulus dan ikhlas memberikan arahan, nasehat, serta bimbingan selama penulisan skripsi ini ;
2. Ibu Rosita Indriyati, S.H., M.H., selaku Dosen Pembimbing Anggota skripsi yang telah banyak memberikan masukan dan arahan kepada penulis sehingga skripsi ini dapat terselesaikan ;
3. Bapak Iwan Rachmad Soetijono S.H., M.H, selaku Ketua Panitia Penguji skripsi ;
4. Ibu Warah Atikah, S.H., M.H., selaku Sekretaris Panitia Penguji skripsi ;
5. Bapak Dr. Nurul Ghufron, S.H., M.H, selaku Penjabat Dekan Fakultas Hukum Universitas Jember, Ibu Dr. Dyah Ochtorina, S.H. M.Hum., Bapak Mardi Handono, S.H., M.H., dan Bapak Iwan Rachmad Soetijono, S.H., M.H, selaku Pembantu Dekan I, II dan III Fakultas Hukum Universitas Jember ;
6. Bapak dan Ibu dosen, civitas akademika, serta seluruh karyawan Fakultas Hukum Universitas Jember atas segala ilmu dan pengetahuan untuk bekal hidupku ;
7. Orang tuaku ayahanda Tri Djoko Putranto dan Ibunda Ilyus Sofia atas segala do'a, dukungan, curahan kasih sayang dan telah membesarkan serta mendidikku berikut kakanda Pramitha Putri Oktavia yang selalu menyemangatiku ;

8. Teman-teman seperjuangan di Fakultas Hukum angkatan tahun 2011, Firman, Nila Dwi Rakanthi, Ochy, Nur Reski Lestari, Bimbi, Dewi Rahayu, Dewiyatul Mujayanah, Nurid, Maria Ulfa, Fitri, dan lainnya yang telah memberikan dukungan dan bantuan baik moril dan spirituil ;
9. Semua pihak dan rekan-rekan yang tidak dapat disebutkan satu-persatu yang telah memberikan bantuannya dalam penyusunan skripsi ini.

Sangat disadari bahwa pada skripsi ini, masih banyak ditemukan kekurangan dan kelemahan akibat keterbatasan kemampuan serta pengetahuan penulis. Oleh karena itu, perlu adanya kritik dan saran yang membangun dari para pembaca demi kesempurnaan skripsi ini. Akhirnya penulis mengharapkan, mudah-mudahan skripsi ini minimal dapat menambah khasanah referensi serta bermanfaat bagi pembaca sekalian.

Jember, 4 Mei 2016

Penulis

RINGKASAN

Pemilihan Kepala Desa dapat diibaratkan sebagai pesta demokrasi bagi masyarakat desa, karena mereka-lah yang secara langsung memilihnya melalui proses pemilihan secara langsung dari beberapa kandidat yang telah ditetapkan sebelumnya. Ketentuan tentang pemilihan kepala desa diatur dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, lebih lanjut diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dan lebih spesifik dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 112 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Desa. Berdasarkan tata urutan peraturan tentang pemilihan kepala desa tersebut seharusnya telah dibentuk peraturan daerah sebagai peraturan pelaksana tentang pemilihan kepala desa di masing-masing daerah propinsi dan kabupaten, sehingga pemilihan kepala desa dapat berjalan dengan aman, tertib, dan lancar. Terkait dengan peraturan pemilihan kepala desa tersebut, penulis melakukan kajian penelitian di wilayah Kabupaten Banyuwangi. Dalam hal ini Kabupaten Banyuwangi belum membentuk peraturan pelaksana tentang pemilihan kepala desa tersebut, padahal pemilihan kepala desa secara serentak di Indonesia akan segera dilaksanakan. Keberadaan peraturan daerah tersebut sangat diperlukan keberadaannya untuk acuan dan pelaksana bagi arah kebijakan pemilihan kepala desa di Kabupaten Banyuwangi pada khususnya. Keberadaan pemilihan peraturan daerah tentang pemilihan kepala desa tersebut sudah sangat mendesak untuk dibentuk. Rumusan masalah yang diangkat dalam hal ini adalah : (1) Bagaimanakah kebijakan Pemerintah Daerah Kabupaten Banyuwangi dalam penyelenggaraan pemilihan kepala desa di Kabupaten Banyuwangi ? dan (2) Apakah implikasi hukumnya apabila belum ada peraturan daerah yang mengatur tentang pelaksanaan pemilihan kepala desa di wilayah Kabupaten Banyuwangi ?

Kesimpulan penelitian yang diperoleh antara lain adalah, *Pertama*, Kebijakan Pemerintah Daerah Kabupaten Banyuwangi dalam penyelenggaraan pemilihan kepala desa di Kabupaten Banyuwangi merupakan implementasi dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah yang diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dan Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang

Desa. Ketentuan lebih lanjut tentang Pemilihan Kepala Desa diatur lebih lanjut dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 112 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Desa. Ketentuan tentang pemilihan kepala desa di Kabupaten Banyuwangi diatur dalam beberapa peraturan, diantaranya Peraturan Daerah Kabupaten Banyuwangi Nomor 7 Tahun 2006 tentang Tata Cara Pemilihan, Pencalonan, Pengangkatan Pelantikan dan Pemberhentian Kepala Desa sebagaimana telah dirubah dengan Peraturan Daerah Kabupaten Banyuwangi Nomor 5 Tahun 2010 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Banyuwangi Nomor 7 Tahun 2006 tentang Tata Cara Pemilihan, Pencalonan, Pengangkatan Pelantikan dan Pemberhentian Kepala Desa. Pada dasarnya acuan untuk pelaksanaan pemilihan kepala desa untuk tahun 2016 dan yang akan datang harus mengacu pada ketentuan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 112 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Desa, namun untuk beberapa hal yang tidak diatur dalam ketentuan tersebut masih dapat berpedoman pada ketententuan lama baik dalam peraturan daerah maupun peraturan bupati Kabupaten Banyuwangi, yaitu Peraturan Daerah Kabupaten Banyuwangi Nomor 7 Tahun 2006 tentang Tata Cara Pemilihan, Pencalonan, Pengangkatan Pelantikan dan Pemberhentian Kepala Desa sebagaimana telah dirubah dengan Peraturan Daerah Kabupaten Banyuwangi Nomor 5 Tahun 2010 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Banyuwangi Nomor 7 Tahun 2006 tentang Tata Cara Pemilihan, Pencalonan, Pengangkatan Pelantikan dan Pemberhentian Kepala Desa.

Saran yang diberikan bahwa, hendaknya politik uang harus dihapuskan dalam pelaksanaan Pemilihan Kepala Desa dimanapun. Fenomena politik uang dalam pilkades adalah cermin kemiskinan kita sehari-hari. Baik miskin pikiran maupun miskin ekonomi. Miskin dalam berpikir merupakan akar dari kemiskinan itu sendiri. Sehingga untuk mengatasi kemiskinan ekonomi pertamakali yang harus dibenahi adalah kemiskinan berpikir, ide dan kreatifitas. Kedua, daerah menekankan pada kualitas penyelenggaraan pilkades.

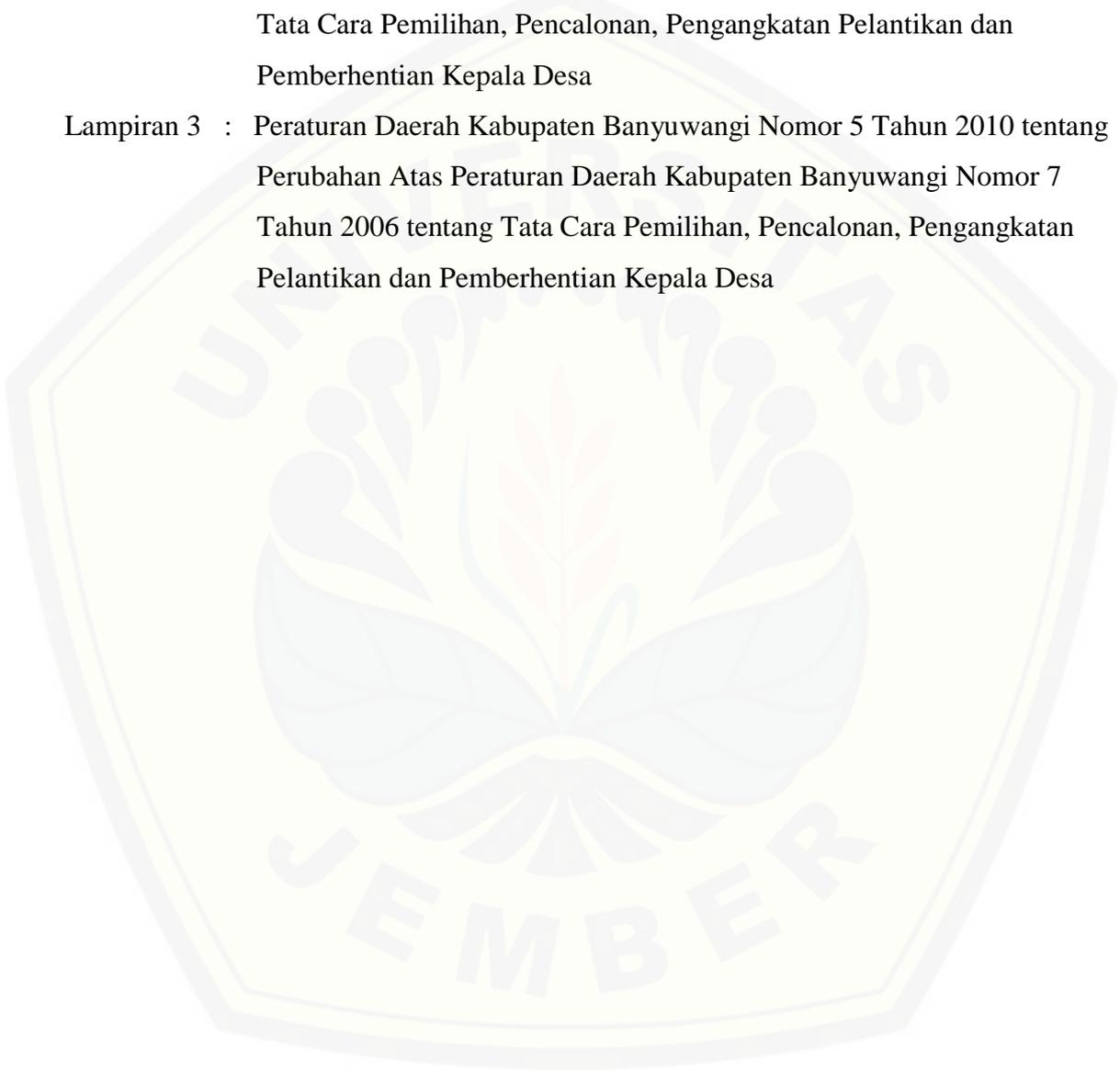
DAFTAR ISI

	Hal.
Halaman Sampul Depan.....	I
Halaman Sampul Dalam	ii
Halaman Motto	iii
Halaman Persembahan	iv
Halaman Persyaratan Gelar	v
Halaman Persetujuan	vi
Halaman Pengesahan	vii
Halaman Penetapan Panitia Penguji	viii
Halaman Pernyataan	ix
Halaman Ucapan Terima Kasih	x
Halaman Ringkasan	xii
Halaman Daftar Isi	xiv
Halaman Daftar Lampiran	xvi
BAB I PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Rumusan Masalah	4
1.3 Tujuan Penelitian	4
1.4 Manfaat Penelitian	4
1.5 Metode Penelitian	4
1.5.1 Tipe Penelitian	5
1.5.2 Pendekatan Masalah	5
1.5.3 Bahan Hukum	6
1.5.4 Analisis Bahan Hukum	7
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	9
2.1 Pemerintahan Daerah.....	9
2.1.1 Pengertian dan Unsur Pemerintahan Daerah	9
2.1.2 Tugas dan Kewenangan Pemerintahan Daerah.....	11
2.1.3 Kebijakan Pemerintah Daerah.....	18
2.2 Desa dan Pemerintahan Desa.....	21

2.2.1	Pengertian dan Unsur Pemerintahan Desa.....	21
2.2.2	Pengertian, Tugas, dan Kewenangan Pemerintah Desa.....	23
2.2.3	Pengertian, Tugas, dan Kewenangan BPD.....	27
2.2.4	Otonomi Desa.....	29
2.3	Pemilihan Kepala Desa.....	34
2.3.1	Pengertian Pemilihan Kepala Desa.....	34
2.3.2	Syarat-Syarat Pemilihan Kepala Desa.....	35
BAB III	PEMBAHASAN	37
3.1	Kebijakan Pemerintah Daerah Kabupaten Banyuwangi dalam Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Desa di Kabupaten Banyuwangi.....	37
3.2	Implikasi Hukum Apabila Belum Ada Peraturan Daerah yang Mengatur tentang Pelaksanaan Pemilihan Kepala Desa di Wilayah Kabupaten Banyuwangi.....	47
BAB IV	PENUTUP	64
4.1	Kesimpulan	64
4.2	Saran-saran	65
DAFTAR PUSTAKA		
LAMPIRAN-LAMPIRAN		

DAFTAR LAMPIRAN

- Lampiran 1 : Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 112 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Desa
- Lampiran 2 : Peraturan Daerah Kabupaten Banyuwangi Nomor 7 Tahun 2006 tentang Tata Cara Pemilihan, Pencalonan, Pengangkatan Pelantikan dan Pemberhentian Kepala Desa
- Lampiran 3 : Peraturan Daerah Kabupaten Banyuwangi Nomor 5 Tahun 2010 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Banyuwangi Nomor 7 Tahun 2006 tentang Tata Cara Pemilihan, Pencalonan, Pengangkatan Pelantikan dan Pemberhentian Kepala Desa



BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa : Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota tersebut mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang. Negara Indonesia dibagi dalam beberapa daerah otonom ataupun daerah yang bersifat administratif. Dalam pasal ini mengandung cita-cita desentralisasi dan cita-cita dekonsentrasi yang mana penyelenggaraan pemerintah daerah dalam asas dekonsentrasi dianggap sebagai pelengkap saja dalam asas desentralisasi. Dalam ketentuan Pasal 1 angka 43 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa pengertian desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan negara kesatuan Republik Indonesia.

Desa merupakan dasar menuju *self governing community* yaitu suatu komunitas yang mengatur diri sendiri. Dengan pemahaman desa memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat sesuai dengan kondisi sosial dan budaya setempat, maka posisi desa memiliki otonomi asli sangat strategis sehingga memerlukan perhatian seimbang terhadap penyelenggaraan otonomi daerah, karena dengan otonomi, desa yang sangat kuat akan mempengaruhi secara signifikan perwujudan otonomi daerah.¹⁾

Desa merupakan sebuah institusi legal formal dalam pemerintahan nasional. Hal itu tergambar dengan adanya kewenangan penuh bagi Desa untuk menyelenggarakan rumah tangganya sendiri (otonomi desa). Kewenangan

¹⁾ Akbar Kurnia Wahyudi, 2010, *Desa dan Pemerintahan Desa*, Bandung, Citra Pressindo, hlm.9

tersebut telah diatur oleh negara dalam beberapa runtuhan konstitusi secara hukum. Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dijelaskan bahwa desa merupakan kesatuan masyarakat hukum yang berwenang untuk mengurus kepentingan masyarakatnya sendiri. Dalam ketentuan Pasal 371 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, disebutkan bahwa :

1. Dalam daerah kabupaten/kota dapat dibentuk desa.
2. Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mempunyai kewenangan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai desa.

Untuk penyelenggaraan pemerintahan, suatu desa dipimpin oleh seorang kepala desa dimana hal tersebut disebutkan dalam ketentuan Pasal 200 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah bahwa dalam pemerintahan daerah kabupaten/kota dibentuk pemerintahan desa yang terdiri dari pemerintah desa dan Badan Permusyawaratan Desa. Pemerintah desa terdiri atas kepala desa dan perangkat desa, dimana perangkat desa tersebut terdiri dari sekretaris desa dan perangkat desa lainnya. Kepala desa sebagaimana dimaksud dipilih langsung oleh dan dari penduduk desa yang syarat selanjutnya dan tata cara pemilihannya diatur dengan peraturan daerah yang berpedoman kepada peraturan pemerintah. Masa jabatan kepala desa adalah 6 (enam) tahun dan dapat dipilih kembali hanya untuk 1 (satu) kali masa jabatan berikutnya.

Pemerintah desa merupakan ujung tombak penyelenggara negara, karena kepala desa merupakan bagian dari kekuasaan pemerintah yang secara langsung berinteraksi dengan masyarakat. Seorang kepala desa juga sebagai penyelenggara pengurusan rumah tangga desa dan penyelenggaraan pemerintahan desa, sehingga ia wajib untuk melindungi, membela, meningkatkan kesejahteraan dan pengetahuan serta kehidupan penduduk desa. Kepala desa adalah pemimpin di desa, sekaligus sebagai penyelenggara dan penanggung jawab utama pemerintahannya, pembangunan dan kemasyarakatan. Kepala desa juga yang bertanggungjawab dalam menumbuhkan dan mengembangkan swadaya gotong royong masyarakat. Untuk itu, penting

kiranya bahwa sebuah desa harus dipimpin oleh kepala desa yang baik berdasarkan pilihan rakyatnya.

Dari uraian tersebut di atas, salah satu hal yang menarik dalam kelangsungan sebuah desa adalah adanya kepala desa yang dipilih secara langsung oleh rakyatnya. Pemilihan Kepala Desa dapat diibaratkan sebagai pesta demokrasi bagi masyarakat desa, karena mereka-lah yang secara langsung memilihnya melalui proses pemilihan secara langsung dari beberapa kandidat yang telah ditetapkan sebelumnya. Ketentuan tentang pemilihan kepala desa diatur dalam Undang Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, lebih lanjut diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dan lebih spesifik dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 112 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Desa. Berdasarkan tata urutan peraturan tentang pemilihan kepala desa tersebut seharusnya telah dibentuk peraturan daerah sebagai peraturan pelaksana tentang pemilihan kepala desa di masing-masing daerah propinsi dan kabupaten, sehingga pemilihan kepala desa dapat berjalan dengan aman, tertib, dan lancar.

Terkait dengan peraturan pemilihan kepala desa tersebut, penulis melakukan kajian penelitian di wilayah Kabupaten Banyuwangi. Dalam hal ini Kabupaten Banyuwangi belum membentuk peraturan pelaksana tentang pemilihan kepala desa tersebut, padahal pemilihan kepala desa secara serentak di Indonesia akan segera dilaksanakan. Keberadaan peraturan daerah tersebut sangat diperlukan keberadaannya untuk acuan dan pelaksana bagi arah kebijakan pemilihan kepala desa di Kabupaten Banyuwangi pada khususnya. Keberadaan pemilihan peraturan daerah tentang pemilihan kepala desa tersebut sudah sangat mendesak untuk dibentuk. Berdasarkan beberapa hal tersebut di atas penulis tertarik untuk mengkaji dan menuangkan masalah kebijakan pemerintah daerah khususnya pemerintah daerah di wilayah Kabupaten Banyuwangi khususnya dalam pemilihan kepala desa dalam bentuk penulisan karya ilmiah skripsi dengan judul : ***“Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Desa di Kabupaten Banyuwangi Berdasarkan Perundang-undangan Yang Berlaku”***

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut di atas, maka penulis mencoba mengidentifikasi beberapa permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimanakah kebijakan Pemerintah Daerah Kabupaten Banyuwangi dalam penyelenggaraan pemilihan kepala desa di Kabupaten Banyuwangi ?
2. Apakah implikasi hukumnya apabila belum ada peraturan daerah yang mengatur tentang pelaksanaan pemilihan kepala desa di wilayah Kabupaten Banyuwangi ?

1.3 Tujuan Penelitian

1. Memahami dan mengetahui kebijakan Pemerintah Daerah Kabupaten Banyuwangi dalam penyelenggaraan pemilihan kepala desa di Kabupaten Banyuwangi.
2. Memahami dan mengetahui implikasi hukumnya apabila belum ada peraturan daerah yang mengatur tentang pelaksanaan pemilihan kepala desa di wilayah Kabupaten Banyuwangi.

1.4 Manfaat Penelitian

1. Melengkapi dan memenuhi tugas sebagai persyaratan pokok yang bersifat akademis guna meraih gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Jember.
2. Mengembangkan ilmu dan pengetahuan hukum dari perkuliahan yang bersifat teoritis dengan praktik yang terjadi dalam masyarakat terkait kebijakan pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pemilihan kepala desa.
3. Menambah wawasan, pengalaman dan memberikan sumbangan pemikiran yang berguna bagi kalangan umum, bagi para mahasiswa fakultas hukum dan almamater.

1.5 Metode Penelitian

Untuk menjamin suatu kebenaran ilmiah, maka dalam penelitian harus dipergunakan metodologi yang tepat karena hal tersebut sebagai pedoman dalam rangka mengadakan penelitian termasuk analisis terhadap data hasil penelitian. Metodologi merupakan cara kerja bagaimana menemukan atau memperoleh atau

menjalankan suatu kegiatan untuk memperoleh hasil yang kongkrit, sehingga penggunaan metode penelitian hukum dalam penulisan skripsi ini dapat digunakan untuk menggali, mengolah, dan merumuskan bahan-bahan hukum yang diperoleh sehingga mendapatkan kesimpulan yang sesuai dengan kebenaran ilmiah untuk menjawab isu hukum yang dihadapi. Metode yang tepat diharapkan dapat memberikan alur pemikiran secara berurutan dalam usaha mencapai pengkajian. Adapun metode yang digunakan sebagai berikut :

1.5.1 Tipe Penelitian

Tipe penelitian yang dipergunakan dalam penyusunan skripsi ini adalah Yuridis Normatif, artinya permasalahan yang diangkat, dibahas dan diuraikan dalam penelitian ini difokuskan dengan menerapkan kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif. Tipe penelitian yuridis normatif dilakukan dengan mengkaji berbagai macam aturan hukum yang bersifat formal seperti Undang-Undang, literatur-literatur yang bersifat konsep teoritis yang kemudian dihubungkan dengan permasalahan yang menjadi pokok pembahasan.²⁾

1.5.2 Pendekatan Masalah

Di dalam suatu penelitian hukum terdapat beberapa macam pendekatan yang dengan pendekatan tersebut, penulis mendapat informasi dari berbagai aspek mengenai isu hukum yang diangkat dalam permasalahan untuk kemudian dicari jawabannya. Adapun dalam penyusunan skripsi ini, penulis menggunakan 2 (dua) macam pendekatan, yaitu pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual yang diuraikan sebagai berikut :

1. Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*)

Pendekatan ini dilakukan dengan menelaah semua undang undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani. Hasil dari telaah tersebut merupakan suatu argumen untuk memecahkan isu yang dihadapi³⁾

²⁾ Peter Mahmud Marzuki, 2010, *Penelitian Hukum*, Jakarta, Kencana Prenada Media Group, hlm.194

³⁾ Ibid, hlm.93

2. Pendekatan Konseptual (*conseptual approach*)

(*Conceptual Approach*) yaitu suatu metode pendekatan melalui pendekatan dengan merujuk pada prinsip-prinsip hukum. Prinsip-prinsip ini dapat diketemukan dalam pandangan-pandangan sarjana ataupun doktrin-doktrin hukum.⁴⁾

1.5.3 Bahan Hukum

Bahan hukum merupakan sarana dari suatu penulisan yang digunakan untuk memecahkan permasalahan yang ada sekaligus memberikan preskripsi mengenai apa yang seharusnya. Adapun sumber bahan hukum yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah Bahan hukum yang dipergunakan dalam skripsi ini, meliputi bahan hukum primer, dan bahan hukum sekunder, yang dapat diuraikan sebagai berikut :

1.5.3.1 Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang bersifat autoritatif artinya mempunyai otoritas. Bahan-bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim. Adapun yang termasuk dalam bahan hukum primer dalam penulisan skripsi ini adalah :

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945)
2. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah ;
3. Undang Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa ; dan
4. Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.
5. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 112 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Desa

1.5.3.2 Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah juga seluruh informasi tentang hukum yang berlaku atau yang pernah berlaku di suatu negeri. Keberadaan bahan-bahan

⁴⁾ Ibid, hlm.138

hukum sekunder, secara formal tidak sebagai hukum positif.⁵⁾ Adapun yang termasuk dalam bahan-bahan hukum sekunder ini adalah buku-buku teks, laporan penelitian hukum, jurnal hukum yang memuat tulisan-tulisan kritik para ahli dan para akademisi terhadap berbagai produk hukum perundang-undangan dan putusan pengadilan, notulen-notulen seminar hukum, memori-memori yang memuat opini hukum, monograf-monograf, buletin-buletin atau terbitan lain yang memuat debat-debat dan hasil dengar pendapat di parlemen, deklarasi-deklarasi, dan situs-situs internet.

1.5.3.3 Bahan Non Hukum

Sebagai penunjang dari sumber hukum primer dan sekunder, sumber bahan non hukum dapat berupa, internet, ataupun laporan-laporan penelitian non hukum dan jurnal-jurnal non hukum sepanjang mempunyai relevansi dengan topik penulisan skripsi.⁶⁾

1.5.4 Analisis Bahan Hukum

Sebagai cara untuk menarik kesimpulan dari hasil penelitian yang sudah terkumpul dipergunakan metode analisa bahan hukum deduktif, yaitu suatu metode penelitian berdasarkan konsep atau teori yang bersifat umum diaplikasikan untuk menjelaskan tentang seperangkat data, atau menunjukkan komparasi atau hubungan seperangkat data dengan seperangkat data yang lain dengan sistematis berdasarkan kumpulan bahan hukum yang diperoleh, ditambahkan pendapat para sarjana yang mempunyai hubungan dengan bahan kajian sebagai bahan komparatif.

Langkah-langkah selanjutnya yang dipergunakan dalam melakukan suatu penelitian hukum, yaitu :

- a) Mengidentifikasi fakta hukum dan mengeliminir hal-hal yang tidak relevan untuk menetapkan isu hukum yang hendak dipecahkan ;
- b) Pengumpulan bahan-bahan hukum dan sekiranya dipandang mempunyai relevansi juga bahan-bahan non-hukum ;
- c) Melakukan telaah atas isu hukum yang diajukan berdasarkan bahan-bahan yang telah dikumpulkan

⁵⁾ Soerjono Soekanto, 2006, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm.165

⁶⁾ Opcit, Peter Mahmud Marzuki, hlm. 164

- d) Menarik kesimpulan dalam bentuk argumentasi yang menjawab isu hukum
- e) Memberikan preskripsi berdasarkan argumentasi yang telah dibangun di dalam kesimpulan.⁷⁾



⁷⁾ Op.Cit, Peter Mahmud Marzuki, hlm.171

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Pemerintahan Daerah

2.1.1 Pengertian dan Unsur Pemerintahan Daerah

Pemerintahan Daerah dikembangkan berdasarkan azas otonomi (desentralisasi) dan tugas pembantuan. Azas dekonsentrasi hanya diterapkan di daerah-daerah provinsi dan kabupaten/kota yang belum siap atau belum sepenuhnya melaksanakan prinsip otonomi sebagaimana ditentukan dalam Undang Undang Dasar. Karena itu, hubungan yang diidealkan antara pemerintah pusat dengan daerah provinsi, dan antara pemerintah provinsi dengan pemerintah daerah kabupaten/kota adalah hubungan yang tidak bersifat hirarkis. Namun demikian, fungsi koordinasi dalam rangka pembinaan otonomi daerah dan penyelesaian permasalahan antar daerah, tetap dilakukan oleh pemerintah pusat dan pemerintah provinsi sebagaimana mestinya.

Pada prinsipnya, kebijakan otonomi daerah dilakukan dengan mendesentralisasikan kewenangan-kewenangan yang selama ini tersentralisasi di tangan pemerintah pusat. Dalam proses desentralisasi itu, kekuasaan pemerintah pusat dialihkan dari tingkat pusat ke pemerintah daerah sebagaimana mestinya sehingga terwujud pergeseran kekuasaan dari pusat ke daerah kabupaten dan kota di seluruh Indonesia. Jika dalam kondisi semula arus kekuasaan pemerintahan bergerak dari daerah ke tingkat pusat, maka diidealkan bahwa sejak diterapkannya kebijakan otonomi daerah itu, arus dinamika kekuasaan yang pergerakannya bergerak sebaliknya, yaitu dari pusat ke daerah.⁸⁾

Dalam ketentuan Pasal 1 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah ; kata pemerintahan, pemerintah, pemerintah daerah, pemerintahan daerah jelas dibedakan artinya satu sama lain. Dirumuskan bahwa pemerintah adalah pemerintah pusat yaitu Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan negara menurut Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sedangkan kata pemerintah daerah

⁸⁾ Jimly Assididqie.2005. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta. Konstitusi Press. hlm.278

adalah gubernur, bupati, atau walikota dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Sementara itu, kata pemerintahan daerah dikaitkan dengan pengertian penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut azas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dengan demikian, kata pemerintahan dalam arti penyelenggaraan pemerintahan dibedakan dari kata pemerintah yang merupakan subjek penyelenggaranya. Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan pemerintahan, pemerintah daerah adalah gubernur, bupati atau walikota beserta perangkat daerah. Dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945, gubernur, bupati, dan walikota tepatnya masing-masing disebut sebagai Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota. Dalam Undang-Undang Dasar 1945, pembedaan kedua istilah pemerintah dan pemerintahan itu juga tergambar pada judul Bab III, "kekuasaan pemerintahan negara" dan Bab VI "Pemerintah Daerah". Demikian pula dalam Pasal 18 ayat (2), (3), (5) dan ayat (6) perumusannya dimulai dengan "pemerintahan daerah" sebagai subjek kalimat.⁹⁾

Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah). Pemerintah daerah adalah gubernur, bupati, atau walikota dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah (Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah). Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) merupakan badan legislatif daerah, sedangkan pemerintah daerah merupakan badan eksekutif daerah. Pemerintah Daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Sedangkan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang

⁹⁾ Jimly Assididqie, *Pokok Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta, PT. Bhuana Ilmu Populer, 2007, hlm.411

selanjutnya disebut DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Pemisahan dua unsur pemerintahan daerah tersebut di atas, yaitu Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan pemerintah daerah, dengan maksud untuk menempatkan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai komponen penting dan sentral dalam menjalankan pemerintahan dan pembangunan di daerah. Pemikiran demikian merupakan salah satu usaha untuk memberikan perwujudan prinsip kedaulatan rakyat di tingkat daerah, yang tercermin dengan adanya keikutsertaan rakyat lewat lembaga perwakilan di daerah yaitu DPRD dalam menentukan kebijakan pemerintahan dan pembangunan di daerah yang bersangkutan.

Penyelenggara pemerintahan adalah presiden dibantu satu orang wakil presiden serta menteri-menteri dalam kabinet pemerintahan dan penyelenggara pemerintahan daerah adalah pemerintah daerah dan DPRD. Setiap daerah dipimpin oleh kepala pemerintahan daerah yang disebut kepala daerah ; untuk provinsi disebut gubernur, untuk kabupaten disebut bupati, dan untuk kota disebut walikota. Kepala daerah dibantu oleh satu orang wakil kepala daerah, yang masing-masing untuk provinsi disebut wakil gubernur, untuk kabupaten disebut wakil bupati, dan untuk kota disebut wakil walikota. Berdasarkan definisi yang telah dikemukakan diatas, maka pengertian dari Pemerintahan Daerah pada dasarnya sama yaitu suatu proses kegiatan antara pihak yang berwenang memberikan perintah dalam hal ini pemerintah dengan yang menerima dan melaksanakan perintah tersebut dalam hal ini masyarakat. Pemerintah daerah memperoleh pelimpahan wewenang pemerintahan umum dari pusat, yang meliputi wewenang mengambil setiap tindakan untuk kepentingan rakyat berdasarkan peraturan perundangan yang berlaku. Urusan pemerintahan umum yang dimaksud sebagian berangsur-angsur diserahkan kepada pemerintah daerah sebagai urusan rumah tangga daerahnya, kecuali yang bersifat nasional untuk menyangkut kepentingan umum yang lebih luas.

2.1.2 Tugas dan Kewenangan Pemerintahan Daerah

Pembicaraan mengenai otonomi daerah tidak dapat lepas dari hubungan penyelenggaraan pemerintahan, antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah

dalam konteks bentuk negara kesatuan. Dalam Pasal 1 ayat (1) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa : Negara Indonesia adalah negara kesatuan berbentuk republik. Selanjutnya dalam Pasal 18 ayat (1) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan : Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah propinsi, dan daerah propinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap propinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai Pemerintahan Daerah yang diatur dengan undang undang. Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah yang diselenggarakan berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efesiensi, terdiri atas urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan pemerintahan wajib adalah suatu urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar seperti pendidikan dasar, kesehatan, pemenuhan hak dasar, kesehatan, pemenuhan kebutuhan dasar minimal, prasarana lingkungan dasar, sedangkan urusan pemerintahan pilihan terkait erat dengan potensi unggulan dan kekhasan daerah.

Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah propinsi merupakan urusan dalam skala propinsi yang meliputi :

1. Perencanaan dan pengendalian pembangunan;
2. Perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;
3. Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;
4. Penyediaan sarana dan prasarana umum;
5. Penanganan bidang kesehatan;
6. Penyelenggaraan pendidikan dan alokasi sumber daya manusia;
7. Penanggulangan masalah sosial lintas kabupaten/kota;
8. Pelayanan bidang ketenagakerjaan lintas kabupaten/kota;
9. Fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil, dan menengah termasuk lintas kabupaten/kota;
10. Pengendalian lingkungan hidup;
11. Pelayanan pertanahan termasuk lintas kabupaten/kota;
12. Pelayanan kependudukan dan catatan sipil;
13. Pelayanan administrasi umum pemerintahan;
14. Pelayanan administrasi penanaman modal termasuk lintas kabupaten/ kota;
15. Penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya yang belum dapat dilaksanakan oleh kabupaten/kota;
16. Urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

Urusan pemerintahan propinsi yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah. Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah kabupaten/kota merupakan urusan dalam skala kabupaten/kota, antara lain meliputi :

1. Perencanaan dan pengendalian pembangunan;
2. Perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;
3. Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;
4. Penyediaan sarana dan prasarana umum;
5. Penanganan bidang kesehatan;
6. Penyelenggaraan pendidikan;
7. Penanggulangan masalah sosial;
8. Pelayanan bidang ketenagakerjaan;
9. Fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil, dan menengah;
10. Pengendalian lingkungan hidup;
11. Pelayanan pertanahan;
12. Pelayanan kependudukan dan catatan sipil;
13. Pelayanan administrasi umum pemerintahan;
14. Pelayanan administrasi penanaman modal;
15. Penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya;
16. Urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

Urusan pemerintahan kabupaten/kota yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah. Pemerintah Daerah mempunyai beberapa tugas dan wewenang sebagaimana disebutkan dalam Pasal 25 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Kepala Daerah mempunyai tugas dan wewenang, sebagai berikut :

- a) Memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;
- b) Mengajukan rancangan peraturan daerah;
- c) Menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD;
- d) Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD kepada DPRD untuk dibahas dan ditetapkan bersama;
- e) Mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah;

- f) Mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan
- g) Melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Selain tugas dan wewenang tersebut, kepala daerah juga mempunyai kewajiban sebagaimana disebutkan dalam ketentuan Pasal 27 Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang isi selengkapnya yaitu :

- 1) Dalam melaksanakan tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25 dan Pasal 26, kepala daerah dan wakil kepala daerah mempunyai kewajiban :
 - a) Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
 - b) Meningkatkan kesejahteraan rakyat;
 - c) Memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat;
 - d) Melaksanakan kehidupan demokrasi;
 - e) Menaati dan menegakkan seluruh peraturan perundang-undangan;
 - f) Menjaga etika dan norma dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;
 - g) Memajukan dan mengembangkan daya saing daerah;
 - h) Melaksanakan prinsip tata pemerintahan yang bersih dan baik;
 - i) Melaksanakan dan bertanggungjawabkan pengelolaan keuangan daerah;
 - j) Menjalin hubungan kerja dengan seluruh instansi vertikal di daerah dan semua perangkat daerah;
 - k) Menyampaikan rencana strategis penyelenggaraan pemerintahan daerah di hadapan Rapat Paripurna DPRD.
- 2) Selain mempunyai kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1), kepala daerah mempunyai kewajiban juga untuk memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada Pemerintah, dan memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD, serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat.
- 3) Laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disampaikan kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri untuk Gubernur, dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur untuk Bupati/Walikota 1 (satu) kali dalam 1 (satu) tahun.
- 4) Laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) digunakan Pemerintah sebagai dasar melakukan evaluasi penyelenggaraan pemerintahan daerah dan sebagai bahan pembinaan lebih lanjut sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

- 5) Pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) diatur dalam peraturan pemerintah.

Sementara itu, wakil kepala daerah mempunyai beberapa tugas :

- a) Membantu kepala daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah;
- b) Membantu kepala daerah dalam mengkoordinasikan kegiatan instansi vertikal di daerah, menindaklanjuti laporan dan/atau temuan hasil pengawasan aparat pengawasan, melaksanakan pemberdayaan perempuan dan pemuda, serta mengupayakan pengembangan dan pelestarian sosial budaya dan lingkungan hidup;
- c) Memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan kabupaten dan kota bagi wakil kepala daerah provinsi;
- d) Memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan di wilayah kecamatan, kelurahan dan/atau desa bagi wakil kepala daerah kabupaten/kota;
- e) Memberikan saran dan pertimbangan kepada kepala daerah dalam penyelenggaraan kegiatan pemerintah daerah;
- f) Melaksanakan tugas dan kewajiban pemerintahan lainnya yang diberikan oleh kepala daerah; dan
- g) Melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah apabila kepala daerah berhalangan.

Dinas daerah merupakan unsur pelaksana pemerintah daerah, yang dipimpin oleh seorang kepala yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada kepala daerah (gubernur, bupati atau walikota) melalui sekretaris daerah, serta bertugas melaksanakan kewenangan desentralisasi dan dapat ditugaskan untuk melaksanakan penyelenggaraan wewenang yang dilimpahkan oleh pemerintah kepada gubernur selaku wakil pemerintah dalam rangka dekonsentrasi (khusus untuk dinas daerah propinsi).

Dalam menyelenggarakan tugasnya, dinas daerah berfungsi : merumuskan kebijaksanaan teknis sesuai dengan lingkup tugasnya ; pemberian izin dan pelaksanaan pelayanan umum, serta pemberian pelaksanaan tugas sesuai dengan lingkup tugasnya. Untuk dinas daerah propinsi sebanyak-banyaknya terdiri atas 10 (sepuluh dinas) sedangkan dinas kabupaten/kota sebanyak-banyaknya 14 (empat belas) dinas. Untuk melaksanakan kewenangan propinsi di daerah kabupaten/kota dapat dibentuk Unit Pelaksana Teknis Daerah Propinsi (UPTD2P) yang dalam wilayah kerjanya terdiri atas 1 (satu) atau

beberapa daerah kabupaten /kota. Pada dinas kabupaten/kota dapat dibentuk unit pelaksana teknis daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian tugas dinas yang mempunyai wilayah kerja 1 (satu) atau beberapa kecamatan.

Lembaga teknis daerah propinsi/kota merupakan unsur pelaksana tugas tertentu, dipimpin oleh seorang kepala yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada kepala daerah (gubernur, bupati, walikota) melalui sekretaris daerah. Lembaga ini melaksanakan tugas tertentu yang karena sifatnya tidak tercakup oleh sekretaris daerah dan dinas daerah, meliputi bidang penelitian dan pengembangan, perencanaan, pengawasan, pendidikan dan pelatihan, perpustakaan, kearsipan, dan dokumentasi, kependudukan dan pelayanan kesehatan. Lembaga teknis daerah dapat berbentuk badan, kantor, dan rumah sakit daerah, baik untuk wilayah propinsi, maupun kabupaten/kota.

Tugas dan wewenang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 42 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, DPRD mempunyai tugas dan wewenang untuk :

- a) Membentuk Perda yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapat persetujuan bersama;
- b) Membahas dan menyetujui rancangan Perda tentang APBD bersama dengan kepala daerah;
- c) Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan kepala daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerja sama internasional di daerah;
- d) Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah/wakil kepala daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri bagi DPRD provinsi dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur bagi DPRD kabupaten/kota;
- e) Memilih wakil kepala daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil kepala daerah;
- f) Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah terhadap rencana perjanjian internasional di daerah;
- g) Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah;
- h) Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;
- i) Membentuk panitia pengawas pemilihan kepala daerah;
- j) Melakukan pengawasan dan meminta laporan KPUD dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah;
- k) Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama antar

daerah dan dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah.

Untuk menjalankan tugas dan wewenang tersebut di atas, kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), diberikan sejumlah hak yaitu hak bertanya, hak meminta pertanggungjawaban Gubernur, Bupati, dan Walikota, hak meminta keterangan kepada Pemerintah Daerah (hak interpelasi), hak mengadakan penyelidikan (hak angket) dan hak mengajukan pernyataan pendapat, sebagaimana disebutkan dalam ketentuan Pasal 43 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Hak anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagaimana disebutkan dalam Pasal 44 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, antara lain adalah :

- a) Mengajukan rancangan Peraturan Daerah;
- b) Mengajukan pertanyaan;
- c) Menyampaikan usul dan pendapat;
- d) Memilih dan dipilih;
- e) Membela diri;
- f) Imunitas;
- g) Protokoler; dan
- h) Keuangan dan administratif.

Selanjutnya dalam ketentuan Pasal 45 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan tentang kewajiban anggota DPRD, antara lain :

- a) Mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan menaati segala peraturan perundang-undangan;
- b) Melaksanakan kehidupan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;
- c) Mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional serta keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- d) Memperjuangkan peningkatan kesejahteraan rakyat di daerah;
- e) Menyerap, menampung, menghimpun, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat;
- f) Mendahulukan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi, kelompok, dan golongan.
- g) Memberikan pertanggungjawaban atas tugas dan kinerjanya selaku anggota DPRD sebagai wujud tanggung jawab moral dan politis terhadap daerah pemilihannya.
- h) Menaati Peraturan Tata Tertib, Kode Etik, dan sumpah/janji anggota DPRD;

- i) Menjaga norma dan etika dalam hubungan kerja dengan lembaga yang terkait

2.1.3 Kebijakan Pemerintah Daerah

Kebijakan publik adalah kebijakan-kebijakan yang dibuat oleh pemerintah sebagai pembuat kebijakan untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu di masyarakat di mana dalam penyusunannya melalui berbagai tahapan. Kebijakan publik memiliki banyak makna yang dapat diklasifikasikan ke dalam beberapa variasi. Beberapa variasi yang dapat digunakan untuk memahami kebijakan publik salah satunya yang dipakai adalah dari aspek kedalaman yang mencakup kebijakan sebagai keputusan, kebijakan sebagai proses manajemen, kebijakan sebagai intervensi pemerintah, kebijakan sebagai democratic governance.¹⁰⁾

Konsep pengertian kebijakan publik sebagaimana disebutkan oleh beberapa ahli, antara lain :

Thomas R. Dye : *“public policy is whatever governments choose to do or not to do”*, atau definisi yang lebih kongkret seperti yang dikatakan oleh Peters, *“Public policy is the sum of activities of governments, whatever acting directly or through agents, as it has on influence on the lives of citizen.”*¹¹⁾ Kebijakan publik selalu berhubungan dengan keputusan-keputusan pemerintah yang sangat berpengaruh terhadap kehidupan masyarakat melalui instrument-instrumen kebijakan yang dimiliki oleh pemerintah berupa hukum, pelayanan, transfer dana, pajak dan anggaran-anggaran.

Kebijakan publik pada dasarnya dapat dibagi menjadi 2 (dua) hal yakni : *Pertama* adalah pendapat para ahli yang menyamakan kebijaksanaan publik dengan tindakan-tindakan pemerintah. Mereka cenderung untuk menganggap bahwa semua tindakan pemerintah dapat disebut sebagai kebijaksanaan publik. *Kedua* adalah pendapat dari para ahli yang memberikan perhatian khusus pada pelaksanaan kebijaksanaan.¹²⁾ Kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh pemerintah yang

¹⁰⁾ Sumber Internet : www.wikipedia.com : kebijakan diakses tanggal 27 September 2015

¹¹⁾ Thomas R. Dye dalam Muchsin dan Fadillah Putra. 2002. *Hukum dan Kebijakan Publik*. Malang: Averroes Press. hlm.9

¹²⁾ Amir Santoso, 1998. *Analisa Kebijaksanaan Publik*. Yogyakarta: PT. Hanindita Graha Widya. hlm.9

mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu demi kepentingan seluruh masyarakat. Kebijakan publik adalah sebuah rangkaian yang saling berkaitan yang diambil oleh seorang aktor politik atau sekelompok aktor politik berkenaan dengan tujuan yang telah dipilih beserta cara-cara untuk mencapainya dalam suatu situasi dimana keputusan itu pada prinsipnya masih berada dalam batas-batas kewenangan kekuasaan daripada aktor tersebut. Kebijakan publik adalah bentuk menyatu dari ruh negara dan kebijakan publik adalah bentuk konkret dari proses persentuhan negara dengan rakyatnya. Kebijakan publik yang transparan dan partisipatif akan menghasilkan pemerintahan yang baik. Paradigma kebijakan publik yang kaku dan tidak responsif akan menghasilkan wajah negara yang kaku dan tidak responsif. Demikian pula sebaliknya, paradigma kebijakan publik yang luwes dan responsif akan menghasilkan wajah negara yang luwes dan responsif pula.

Kebijakan daerah adalah kebijakan yang dibuat oleh pemerintah daerah yang tujuannya untuk mengatur segala sesuatu yang berkaitan dengan roda pemerintahan dan kehidupan bermasyarakat di daerah. Kebijakan daerah biasanya berbentuk Peraturan Daerah (Perda) dan Peraturan Gubernur/Bupati/Walikota kebijakan daerah ini tidak boleh bertentangan (kontradiktif) dgn peraturan yang lebih tinggi, misalnya, Peraturan Menteri (Permen), Peraturan Presiden (Perpres), dan lain sebagainya. Peraturan Daerah merupakan salah satu bentuk produk hukum daerah, dimana produk hukum daerah sendiri dibagi menjadi 2 (dua), yaitu produk hukum daerah yang bersifat pengaturan dan produk hukum daerah yang bersifat penetapan. Produk hukum daerah yang bersifat pengaturan dibagi menjadi : Peraturan Daerah, Peraturan Kepala Daerah, dan Peraturan Bersama Kepala Daerah. Produk hukum daerah yang bersifat penetapan, antara lain : Keputusan Kepala Daerah dan Instruksi Kepala Daerah.

2.1.4 Tahap Penyusunan Kebijakan Daerah

Tahap-tahap penyusunan kebijakan menurut William Dunn adalah sebagai berikut : ¹³⁾

¹³⁾ William Dunn. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, 1998, Yogyakarta : Gadjah Mada University Press. hlm: 24

1) Penyusunan Agenda

Agenda setting adalah sebuah fase dan proses yang sangat strategis dalam realitas kebijakan publik. Dalam proses inilah memiliki ruang untuk memaknai apa yang disebut sebagai masalah publik dan prioritas dalam agenda publik dipertarungkan. Jika sebuah isu berhasil mendapatkan status sebagai masalah publik, dan mendapatkan prioritas dalam agenda publik, maka isu tersebut berhak mendapatkan alokasi sumber daya publik yang lebih daripada isu lain. Dalam agenda setting juga sangat penting untuk menentukan suatu isu publik yang akan diangkat dalam suatu agenda pemerintah. Issue kebijakan (*policy issues*) sering disebut juga sebagai masalah kebijakan (*policy problem*). Isu kebijakan merupakan produk atau fungsi dari adanya perdebatan baik tentang rumusan, rincian, penjelasan maupun penilaian atas suatu masalah tertentu. Namun tidak semua isu bisa masuk menjadi suatu agenda kebijakan.

2) Formulasi kebijakan

Masalah yang sudah masuk dalam agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tadi didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah yang terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan yang ada. Sama halnya dengan perjuangan suatu masalah untuk masuk dalam agenda kebijakan, dalam tahap perumusan kebijakan masing-masing alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah.

3) Adopsi/ Legitimasi Kebijakan

Tujuan legitimasi adalah untuk memberikan otorisasi pada proses dasar pemerintahan. Jika tindakan legitimasi dalam suatu masyarakat diatur oleh kedaulatan rakyat, warga negara akan mengikuti arahan pemerintah. Namun warga negara harus percaya bahwa tindakan pemerintah yang sah. Dukungan untuk rezim cenderung berdifusi - cadangan dari sikap baik dan niat baik terhadap tindakan pemerintah yang membantu anggota mentolerir pemerintahan disonansi. Legitimasi dapat dikelola melalui manipulasi simbol-simbol tertentu, melalui proses ini orang belajar untuk mendukung pemerintah.

4) Penilaian/Evaluasi Kebijakan

Secara umum evaluasi kebijakan dapat dikatakan sebagai kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan yang mencakup substansi, implementasi dan dampak. Dalam hal ini, evaluasi dipandang sebagai suatu kegiatan fungsional. Artinya, evaluasi kebijakan tidak hanya dilakukan pada tahap akhir saja, melainkan dilakukan dalam seluruh proses kebijakan. Dengan demikian, evaluasi kebijakan bisa meliputi tahap perumusan masalah-masalah kebijakan, program-program yang diusulkan untuk

menyelesaikan masalah kebijakan, implementasi, maupun tahap dampak kebijakan.

Mekanisme penyusunan Peraturan Daerah sebagai salah satu produk hukum daerah pada dasarnya mengacu pada ketentuan Undang Undang Nomor 10 Tahun 2004 sebagaimana telah dirubah dengan Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 16 Tahun 2006 tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah sebagaimana telah dirubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Mekanisme penyusunan Peraturan Daerah pada dasarnya diawali dengan proses persiapan pembentukan Peraturan Daerah, dengan pengajuan Rancangan Peraturan Daerah atau disingkat dengan Raperda.

Rancangan peraturan daerah dapat berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau gubernur, atau bupati/walikota, masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, atau kota. Sesuai dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 16 Tahun 2006 penyusunan rancangan produk hukum daerah dilaksanakan oleh Pimpinan satuan kerja perangkat daerah. Penyusunan produk hukum daerah sebagaimana dimaksud juga dapat didelegasikan kepada Biro Hukum atau Bagian Hukum. Penyusunan produk hukum daerah tersebut dibentuk Tim Antar Satuan Kerja Perangkat Daerah. Tim sebagaimana dimaksud, diketuai oleh Pimpinan Satuan Kerja Perangkat Daerah pemrakarsa atau pejabat yang ditunjuk oleh kepala daerah dan Kepala Biro Hukum atau Kepala Bagian Hukum berkedudukan sebagai sekretaris.

2.2 Desa dan Pemerintahan Desa

2.2.1 Pengertian dan Unsur Pemerintahan Desa

Pemerintahan Desa merupakan kegiatan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan yang dilaksanakan oleh pemerintah desa dan atau kelurahan. Berdasarkan uraian tersebut di atas, tentang penyelenggaraan Pemerintahan yang dilaksanakan oleh pemerintahan desa, mempunyai makna bahwa : Penyelenggaraan pemerintahan desa tidak dapat terpisahkan dari penyelenggaraan otonomi daerah dan pemerintahan desa merupakan unit

terdepan dalam pelayanan kepada masyarakat serta tonggak strategis untuk keberhasilan semua program pembangunan.¹⁴⁾ Landasan pemikiran dalam pengaturan mengenai pemerintahan desa adalah berupa keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat. Penyelenggaraan pemerintahan desa merupakan sub-sistem dari sistem penyelenggaraan pemerintahan sehingga desa mempunyai kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya. Kepala Desa bertanggung jawab kepada Badan Perwakilan Desa dan menyampaikan laporan pelaksanaan tugas tersebut kepada Bupati.

Terkait dengan hal tersebut di atas, menurut pendapat H.A.W Widjaja Tugas Pemerintah Desa adalah :

Menyelenggarakan rumah tangga sendiri, disamping itu ia dapat juga dibebani tugas-tugas pembantuan yang diberikan oleh instansi vertikal (garis menegak) atau daerah otonom atasan. Desa adalah daerah otonom asli berdasarkan hukum adat berkembang dari rakyat sendiri menurut perkembangan sejarah yang dibebani oleh instansi atasan dengan tugas-tugas pembantuan.¹⁵⁾

Pemerintahan desa dalam melaksanakan tugasnya bersama dengan Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Pemerintahan Desa terdiri dari Kepala Desa dan Perangkat desa sedangkan BPD terdiri dari pemuka-pemuka masyarakat yang terpilih, pemerintah desa juga merupakan pemerintah yang paling dekat dengan masyarakat. Sedangkan dari segi pengembangan peran serta masyarakat maka pemerintah desa selaku pembina, pengayom dan pelayanan kepada masyarakat sangat berperan dalam menunjang mudahnya masyarakat digerakkan untuk berpartisipasi. Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan desa, setiap desa diberikan wewenang sebagai berikut :

- a) Kewenangan yang sudah ada berdasarkan asal usul desa
- b) Kewenangan yang oleh perundang-undangan yang berlaku belum dilaksanakan oleh daerah atau pemerintah pusat
- c) Tugas pembantuan dari pemerintah pusat, pemerintah propinsi atau pemerintah Kabupaten.¹⁵⁾

¹⁴⁾ Dadang Juliantara, *Pembaruan Desa ; Bertumpu Pada Yang Terbawah*, Yogyakarta, Pustaka Yogyakarta, 2003, hlm.81

¹⁵⁾ H.A.W Widjaja, *Otonomi Desa Merupakan Otonomi Yang asli, Bulat dan Utuh*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, 2003, hlm.72

Kewenangan suatu desa yang sudah ada berdasarkan asal usul desa merupakan kewenangan yang dimiliki oleh suatu desa berdasarkan atas adat istiadat yang berlaku di desa tersebut. Misalnya di beberapa daerah di Indonesia, selain Kepala Desa pendapat sesepuh desa dan alim ulama perlu diperhatikan oleh warga desa tersebut. Kewenangan suatu desa berdasarkan asal usul desa yang satu berbeda dengan desa yang lainnya dan mempunyai ciri khas sesuai dengan adat istiadat desa tersebut. Selanjutnya mengenai kewenangan yang oleh perundang-undangan yang berlaku belum dilaksanakan oleh daerah atau pemerintah pusat, menjadi salah satu kewenangan dari pemerintah desa dalam rangka usaha menyukseskan program-program pembangunan yang telah dicanangkan oleh Pemerintah Daerah atau pusat. Pada dasarnya tugas-tugas pemerintah daerah atau pusat dapat terealisasi dengan baik jika didukung oleh pemerintahan di bawahnya dalam hal ini oleh pemerintah desa.

Mengenai tugas pembantuan dari pemerintah pusat, pemerintah provinsi atau pemerintah Kabupaten, pada prinsipnya hampir sama dengan pernyataan ke dua, namun dalam hal ini lebih dipertegas dan diperinci lagi keberadaannya dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku, dalam rangka ikut menyukseskan program pembangunan yang telah dicanangkan oleh Pemerintah Pusat. Sehubungan dengan adanya pelaksanaan kewenangan tersebut, kedudukan dan peranan perangkat pemerintah desa menjadi penentu di dalam keberhasilan melakukan program pembangunan yang telah dicanangkan, maka dalam rangka usaha menciptakan pemerintah desa sebagai pengatur tertib pemerintahan dan pembangunan di desa, oleh karenanya perlu kiranya diciptakan perangkat pemerintah desa yang berkemampuan cukup, berwibawa, dan dinamis disertai dengan suatu tata administrasi yang sempurna dan memenuhi tuntutan dan perkembangan jaman.

2.2.2 Pengertian, Tugas dan Kewenangan Pemerintah Desa

Dalam ketentuan Pasal 2 Undang Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa disebutkan bahwa Penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa berdasarkan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara

Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika.

Tugas seorang Kepala Desa sangatlah luas dan konkret. Beliau benar-benar diibaratkan sebagai seorang “presiden desa” dimana ia langsung melayani kebutuhan masyarakat desanya dan membantu terselenggaranya tugas pemerintahan negara di desanya.¹⁶⁾ Kepala Desa dalam suatu pemerintahan desa kedudukannya adalah sebagai pucuk pimpinan dalam hal menyelenggarakan urusan pemerintahan di seluruh wilayah desa tersebut dan bertanggungjawab atas jalannya pemerintahan desa. Oleh karena itu pemerintah desa tersebut merupakan suatu organisasi, maka sudah barang tentu organisasi tersebut mempunyai seorang ketua atau pimpinan, yang mana dalam hal ini disebut dengan Kepala Desa.

Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengakui adanya otonomi yang dimiliki oleh desa dan kepala desa dapat diberikan penugasan ataupun pendelegasian dari pemerintah ataupun pemerintah daerah untuk melaksanakan urusan pemerintahan tertentu. Sedangkan untuk desa di luar genealogis yaitu desa yang bersifat administratif seperti desa yang bersifat administratif seperti desa yang dibentuk karena pemekaran desa atau transmigrasi atau karena alasan lain seperti warganya yang pluralistik, majemuk atau heterogen, maka otonomi desa merupakan hak, wewenang dan kewajiban untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat.

Pasal 18 Undang Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa menyebutkan bahwa Kewenangan Desa meliputi kewenangan di bidang penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan adat istiadat Desa.

Kewenangan Desa meliputi :

- a) Kewenangan berdasarkan hak asal usul;
- b) Kewenangan lokal berskala Desa;

¹⁶⁾ Dadang Juliantara, *Pembaruan Desa ; Bertumpu Pada Yang Terbawah*, Yogyakarta, Pustaka Yogyakarta, 2003, hal.45

- c) Kewenangan yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota; dan
- d) Kewenangan lain yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam ketentuan Pasal 25 Undang Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa menyebutkan bahwa Pemerintah Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 adalah Kepala Desa atau yang disebut dengan nama lain dan yang dibantu oleh perangkat Desa atau yang disebut dengan nama lain. Kepala Desa dalam menjalankan tugasnya selalu bermusyawarah dengan teman-temannya yang ikut duduk dalam pemerintahan desa, bahkan dalam banyak hal ia bermusyawarah dalam rapat desa dengan para warga desanya yang berhak untuk ikut bermusyawarah dalam hal-hal tertentu. Demikian pula halnya dengan pembentukan peraturan desa dimana pembentukannya memerlukan adanya musyawarah antara Kepala Desa dengan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) sebagai bentuk hukum tertulis desa.

Syarat untuk menjadi kepala desa disebutkan dalam ketentuan Pasal 33 Undang Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa yang menyebutkan bahwa, Calon Kepala Desa wajib memenuhi persyaratan :

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

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

Hukum substantif atau hukum materiil berisikan hubungan antara subjek hukum, hak, dan kewajibannya serta peristiwa hukum. Hukum tertulis terutama mencakup peraturan perundang-undangan. Bagi desa, semua peraturan perundang-undangan yang berlaku secara nasional juga berlaku secara yuridis formal di wilayah pedesaan, artinya landasan berlakunya bersifat yuridis formal. Secara tradisional, seorang Kepala Desa sekaligus sebagai seorang pemuka agama. Kepala Rakyat bertugas memelihara hidup hukum di dalam persekutuan, menjaga supaya hukum tersebut berjalan dengan selayaknya. Secara tradisional, seorang Kepala Desa sekaligus sebagai seorang pemuka agama. Kepala Rakyat bertugas memelihara hidup hukum di dalam persekutuan, menjaga supaya hukum tersebut berjalan dengan selayaknya.

Tugas dan kewajiban kepala Desa diuraikan dalam ketentuan Pasal 26 Undang Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa yang menyebutkan bahwa :

- 1) Kepala Desa bertugas menyelenggarakan Pemerintahan Desa, melaksanakan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa.
- 2) Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Kepala Desa berwenang :
 - a) Memimpin penyelenggaraan Pemerintahan Desa;
 - b) Mengangkat dan memberhentikan perangkat Desa;
 - c) Memegang kekuasaan pengelolaan Keuangan dan Aset Desa
 - d) Menetapkan Peraturan Desa;
 - e) Menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa;
 - f) Membina kehidupan masyarakat Desa;
 - g) Membina ketenteraman dan ketertiban masyarakat Desa;
 - h) Membina dan meningkatkan perekonomian Desa serta mengintegrasikannya agar mencapai perekonomian skala produktif untuk sebesar-besarnya kemakmuran masyarakat Desa;
 - i) Mengembangkan sumber pendapatan Desa;
 - j) Mengusulkan dan menerima pelimpahan sebagian kekayaan negara guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat Desa;
 - k) Mengembangkan kehidupan sosial budaya masyarakat Desa;

- l) Memanfaatkan teknologi tepat guna;
 - m) Mengoordinasikan Pembangunan Desa secara partisipatif;
 - n) Mewakili Desa di dalam dan di luar pengadilan atau menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
 - o) Melaksanakan wewenang lain yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan
- 3) Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Kepala Desa berhak :
- a) Mengusulkan struktur organisasi dan tata kerja Pemerintah Desa;
 - b) Mengajukan rancangan dan menetapkan Peraturan Desa;
 - c) Menerima penghasilan tetap setiap bulan, tunjangan, dan penerimaan lainnya yang sah, serta mendapat jaminan kesehatan;
 - d) Mendapatkan perlindungan hukum atas kebijakan yang dilaksanakan; dan
 - e) Memberikan mandat pelaksanaan tugas dan kewajiban lainnya kepada perangkat Desa
- 4) Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Kepala Desa berkewajiban :
- a) Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika;
 - b) Meningkatkan kesejahteraan masyarakat Desa;
 - c) Memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat Desa;
 - d) Menaati dan menegakkan peraturan perundang-undangan;
 - e) Melaksanakan kehidupan demokrasi dan berkeadilan gender;
 - f) Melaksanakan prinsip tata Pemerintahan Desa yang akuntabel, transparan, profesional, efektif dan efisien, bersih, serta bebas dari kolusi, korupsi, dan nepotisme;
 - g) Menjalin kerja sama dan koordinasi dengan seluruh pemangku kepentingan di Desa;
 - h) Menyelenggarakan administrasi Pemerintahan Desa yang baik;
 - i) Mengelola Keuangan dan Aset Desa;
 - j) Melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Desa;
 - k) Menyelesaikan perselisihan masyarakat di Desa;
 - l) Mengembangkan perekonomian masyarakat Desa;
 - m) Membina dan melestarikan nilai sosial budaya masyarakat Desa;
 - n) Memberdayakan masyarakat dan lembaga kemasyarakatan di Desa;
 - o) Mengembangkan potensi sumber daya alam dan melestarikan lingkungan hidup; dan
 - p) Memberikan informasi kepada masyarakat Desa

2.2.3 Pengertian, Tugas dan Kewenangan BPD

Badan Permusyawaratan Desa (BPD) pada dasarnya berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa. Dalam ketentuan Pasal 209

Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 bahwa : Badan Permusyawaratan Desa (BPD) berfungsi menetapkan peraturan desa bersama kepala desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Ketentuan lebih lanjut tentang Badan Permusyawaratan Desa (BPD) disebutkan dalam Pasal 210 bahwa :

- 1) Anggota badan permusyawaratan desa adalah wakil dari penduduk desa bersangkutan yang ditetapkan dengan cara musyawarah dan mufakat
- 2) Pimpinan badan permusyawaratan desa dipilih dari dan oleh anggota badan permusyawaratan desa
- 3) Masa jabatan anggota badan permusyawaratan desa adalah 6 (enam) tahun dan dapat dipilih lagi untuk 1 (satu) kali masa jabatan berikutnya
- 4) Syarat dan tata cara penetapan anggota dan pimpinan badan permusyawaratan desa diatur dalam Perda yang berpedoman pada Peraturan Pemerintah.

Anggota BPD adalah wakil dari penduduk desa bersangkutan berdasarkan keterwakilan wilayah yang ditetapkan dengan cara musyawarah dan mufakat. Anggota BPD tersebut terdiri dari Ketua Rukun Warga, Pemangku Adat, Golongan Profesi, Pemuka Agama, dan tokoh atau pemuka masyarakat lainnya. Masa jabatan anggota BPD adalah 6 (enam) tahun dan dapat diangkat atau diusulkan kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan berikutnya. Jumlah anggota Badan Permusyawaratan Desa ditetapkan dengan jumlah gasal, paling sedikit 5 (lima) orang dan paling banyak 9 (sembilan) orang, dengan memperhatikan wilayah, perempuan, penduduk, dan kemampuan Keuangan Desa. Dalam Pasal 57 Undang Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa disebutkan, Persyaratan calon anggota Badan Permusyawaratan Desa adalah :

- a) Bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- b) Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan Bhinneka Tunggal Ika;
- c) Berusia paling rendah 20 (dua puluh) tahun atau sudah/pernah menikah;
- d) Berpendidikan paling rendah tamat sekolah menengah pertama atau sederajat;
- e) Bukan sebagai perangkat Pemerintah Desa;
- f) Bersedia dicalonkan menjadi anggota Badan Permusyawaratan Desa; dan
- g) Wakil penduduk Desa yang dipilih secara demokratis

Dalam ketentuan Pasal 55 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, disebutkan bahwa Badan Permusyawaratan Desa mempunyai fungsi :

- a) Membahas dan menyepakati Rancangan Peraturan Desa bersama Kepala Desa;
- b) Menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat Desa; dan
- c) Melakukan pengawasan kinerja Kepala Desa.

Dalam ketentuan Pasal 56 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, disebutkan pula bahwa : Anggota Badan Permusyawaratan Desa merupakan wakil dari penduduk Desa berdasarkan keterwakilan wilayah yang pengisiannya dilakukan secara demokratis. Masa keanggotaan Badan Permusyawaratan Desa selama 6 (enam) tahun terhitung sejak tanggal pengucapan sumpah/janji. Anggota Badan Permusyawaratan Desa sebagaimana dimaksud dapat dipilih untuk masa keanggotaan paling banyak 3 (tiga) kali secara berturut-turut atau tidak secara berturut-turut. Dalam ketentuan Pasal 61 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa disebutkan lebih lanjut tentang tugas BPD bahwa Badan Permusyawaratan Desa berhak :

- a) Mengawasi dan meminta keterangan tentang penyelenggaraan Pemerintahan Desa kepada Pemerintah Desa;
- b) Menyatakan pendapat atas penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa; dan
- c) Mendapatkan biaya operasional pelaksanaan tugas dan fungsinya dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa.

Penyelenggaraan pemerintahan desa tidak dapat terpisahkan dari penyelenggaraan otonomi daerah dan pemerintahan desa merupakan unit terdepan dalam pelayanan kepada masyarakat serta tonggak strategis untuk keberhasilan semua program pembangunan.

2.2.4 Otonomi Desa

Dalam Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa : Negara Indonesia adalah negara kesatuan berbentuk republik. Selanjutnya dalam Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 disebutkan : Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah propinsi, dan daerah propinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap propinsi, Kabupaten, dan kota itu mempunyai Pemerintahan

Daerah yang diatur dengan undang-undang. Selanjutnya dalam salah satu isi penjelasan Pasal 18 Undang Undang Dasar 1945 itu dikatakan bahwa : “Di daerah-daerah yang bersifat otonom (*streek dan locate rechtsgemeenschappen*) atau daerah administrasi belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan undang-undang.”

Dalam ketentuan Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Asas otonomi daerah menurut ketentuan Pasal 1 angka 7 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, adalah prinsip dasar penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berdasarkan Otonomi Daerah. Penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Lebih lanjut dalam Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa Desentralisasi adalah penyerahan Urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan Asas Otonomi.

Pembicaraan mengenai otonomi daerah tidak dapat lepas dari hubungan penyelenggaraan pemerintahan, antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam konteks bentuk negara kesatuan. Sedangkan prinsip Otonomi Daerah di dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dalam penjelasan umumnya adalah : Prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan rumah tangganya sendiri sesuai dengan yang ditetapkan dalam undang-undang.¹⁷⁾

Terkait dengan pelaksanaan otonomi daerah tersebut, Siswanto Sunarno menyebutkan bahwa :

¹⁷⁾ Ali Faried, *Demokratisasi dan Problema Otonomi Daerah*, Jakarta, Bumi Aksara, 2005, hlm.27

Ide otonomi daerah bermula dari akibat kesalahan di masa lalu, baik secara struktural maupun kultural, yang imbasnya sampai uga pada persoalan fundamental kenegaraan kita, misalnya muncul fenomena baru untuk memisahkan diri, meraih otonomi seluas-luasnya, atau memilih merdeka. Berbagai tuntutan dan harapan tersebut, entah yang bersifat alami ataupun bermuatan politis, luas ataupun terbatas, dilatari oleh berbagai persoalan yang amat kompleks. Muncul sejumlah protes dan pertanyaan kritis berkisar pada masalah ketidakadilan sosial, dominasi pusat, ketimpangan pembangunan, kesenjangan perekonomian antar daerah, pembagian penerimaan negara dan daerah yang tidak berimbang, juga masalah marginalisasi potensi dan putra daerah.

Dari fenomena berkembangnya masalah tersebut, akhirnya muncul sebuah konklusi bahwa tatanan pemerintahan dan kenegaraan selalu sentralistik dan tidak menghidupkan desentralisasi dan otonomi daerah yang luas dan adil, dan karenanya harus diubah dan diganti. Untuk menata pemecahan masalah tersebut telah lahir Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 sebagaimana telah direvisi oleh ketentuan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang berjiwakan desentralisasi dan otonomi daerah.

Secara prinsipil terdapat 2 (dua) hal yang tercakup dalam otonomi, yaitu hak dan wewenang untuk manajemen daerah dan tanggung jawab untuk kegagalan dalam manajemen daerah. Pada hakikatnya sebelum suatu daerah menyelenggarakan otonomi daerah, aspek terpenting dari hal tersebut adalah menyangkut adanya pelimpahan wewenang yang dikenal dengan peristilahan desentralisasi. Dengan kata lain desentralisasi merupakan pelimpahan sebagian kewenangan dari pemerintah pusat kepada pihak lainnya untuk dilaksanakan. Desentralisasi secara prinsipal di Indonesia dalam bentuk desentralisasi perundangan (*regeling*) dan pemerintahan (*Bestuur*). Desentralisasi tersebut diatur dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945.

Sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah. Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan

yang menjadi kewenangan daerah tersebut, pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan.

Paradigma baru tentang Pemerintah Daerah memberikan kewenangan luas kepada daerah, bahkan dari kewenangan yang ada tersebut terdapat kewenangan wajib yang merupakan bagian dari tanggung jawab Pemerintah Daerah dalam pemenuhan kebutuhan rakyat (*public goods*). Kesemuanya itu dilaksanakan secara demokratis, transparan, egaliter, yang berarti menempatkan prioritas keragaman daerah sebagai manifestasi Bhinneka Tunggal Ika. Dengan demikian, maka segala sesuatu yang menyangkut program yang bersifat massal, *uniform*, dan sentralistis. Disamping itu, daerah menjadi titik sentral awal gagasan perencanaan berbagai kegiatan pemerintahan. Otonomi daerah juga merupakan sarana kebijaksanaan yang secara politik ditempuh dalam rangka memenuhi keutuhan “Negara dan Bangsa”, karena dengan otonomi daerah akan kembali memperkuat ikatan semangat kebangsaan serta persatuan dan kesatuan diantara segenap warga negara Indonesia, tak terkecuali dalam penyelenggaraan pemerintahan di desa.

Otonomi desa merupakan otonomi asli, bulat, dan utuh serta bukan merupakan pemberian dari pemerintah. Sebaliknya pemerintah berkewajiban menghormati otonomi asli yang dimiliki oleh desa tersebut. Sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak istimewa, desa dapat melakukan perbuatan hukum baik hukum publik maupun hukum perdata, memiliki kekayaan, harta benda serta dapat dituntut dan menuntut di muka pengadilan.¹⁸⁾ Sebagai suatu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak istimewa, maka desa dapat melakukan perbuatan hukum publik maupun hukum perdata, memiliki kekayaan, harta benda serta dapat dituntut dan menuntut di muka pengadilan. Pelaksanaan hak, wewenang dan kebebasan otonomi desa menuntut tanggung jawab untuk memelihara integritas, persatuan dan kesatuan bangsa dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan tanggung jawab untuk mewujudkan

¹⁸⁾ Ibid, hlm.165

kesejahteraan rakyat yang dilaksanakan dalam koridor Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 telah memberikan keluasaan dan kesempatan bagi desa dalam memberdayakan masyarakat desa dan desa. Masyarakat desa dapat mewujudkan masyarakat yang mandiri (otonomi desa) sebagai otonomi asli. Undang Undang tersebut menunjuk 3 (tiga) pola otonomi, yaitu Otonomi Propinsi sebagai otonomi terbatas, Otonomi Kabupaten atau Kota sebagai otonomi luas dan desa sebagai otonomi asli. Desa yang otonom akan memberikan ruang gerak yang luas pada perencanaan pembangunan yang merupakan kebutuhan nyata masyarakat dan tidak banyak terbebani oleh program-program kerja dari berbagai instansi dan pemerintah. Keberadaan desa merupakan bagian tak terpisahkan dari Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Untuk memperkuat pelaksanaan otonomi desa diharapkan kepada Pemerintah Kabupaten agar secara intensif dan terpadu mengupayakan beberapa kebijaksanaan sebagai berikut :¹⁹⁾

- a) Memberikan akses dan kesempatan kepada desa untuk menggali potensi sumber daya alam yang ada dalam wilayahnya untuk dimanfaatkan sebagai sumber pendapatan desa tanpa mengabaikan fungsi kelestarian, konservasi, dan pembangunan yang berkelanjutan.
- b) Memprogramkan pemberian bantuan kepada desa sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- c) Memfasilitasi upaya peningkatan kapasitas pemerintahan, lembaga-lembaga kemasyarakatan serta komponen-komponen masyarakat lainnya di desa melalui pembinaan dan pengawasan, pemberian pedoman, bimbingan, pelatihan, arahan dan supervisi.

Dengan adanya otonomi daerah memberikan suatu harapan bagi terciptanya dan terlaksananya keadilan, demokratisasi dan transparansi kehidupan di sektor publik. Hal tersebut merupakan suatu lompatan jauh bagi tertatanya masyarakat sipil yang dicita-citakan. Kebijakan Otonomi Daerah melalui Undang Undang tentang pemerintahan daerah telah memberikan otonomi yang sangat luas kepada daerah. Hal tersebut ditempuh dalam rangka

¹⁹⁾ <http://eprints.uny.ac.id/8543/3/BAB%20%20-%2008401241005.pdf>, diakses tanggal 2 Nopember 2015, Pukul 09.00 WIB

mengembalikan peluang pendidikan politik dalam rangka peningkatan kualitas demokrasi di daerah, peningkatan efisiensi pelayanan publik di daerah, dan pada akhirnya diharapkan pula menciptakan cara berpemerintahan yang baik (*good governance*).

Paradigma baru tentang Pemerintah Daerah memberikan kewenangan luas kepada daerah, bahkan dari kewenangan yang ada tersebut terdapat kewenangan wajib yang merupakan bagian dari tanggung jawab Pemerintah daerah dalam pemenuhan kebutuhan rakyat (*public goods*). Kesemuanya itu dilaksanakan secara demokratis, transparan, egaliter, yang berarti menempatkan prioritas keragaman daerah sebagai manifestasi Bhinneka Tunggal Ika. Dengan demikian, maka segala sesuatu yang menyangkut program yang bersifat massal, *uniform*, dan sentralistis. Desa dapat melakukan perbuatan hukum, baik hukum publik maupun hukum perdata, memiliki kekayaan, harta benda dan bangunan serta dapat dituntut dan menuntut di Pengadilan. Kepala Desa dengan persetujuan Badan Perwakilan Desa mempunyai wewenang untuk melakukan perbuatan hukum dan mengadakan perjanjian untuk kepentingan desa. Pemerintahan Desa merupakan bagian yang tidak dapat dipisahkan dari penyelenggaraan otonomi daerah dan pemerintahan desa merupakan unit terdepan dalam pelayanan kepada masyarakat serta tonggak strategis untuk keberhasilan semua program. Karena itu, upaya untuk memperkuat desa (Pemerintahan Desa dan Lembaga Kemasyarakatan) merupakan langkah mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat sebagai wujud dan tujuan pelaksanaan otonomi daerah.

2.3 Pemilihan Kepala Desa

2.3.1 Pengertian Pemilihan Kepala Desa

Pemilihan kepala desa, atau seringkali disingkat Pilkades, adalah suatu pemilihan Kepala desa secara langsung oleh warga desa setempat. Berbeda dengan Lurah yang merupakan Pegawai Negeri Sipil, Kepala Desa merupakan jabatan yang dapat diduduki oleh warga biasa. Pilkades dilakukan dengan mencoblos tanda gambar calon kepala desa. Pilkades telah ada jauh sebelum era Pilkada Langsung. Akhir-akhir ini ada kecenderungan Pilkades dilakukan secara

serentak dalam satu Kabupaten yang difasilitasi oleh Pemerintah Daerah. Hal ini dilakukan agar pelaksanaannya lebih efektif, efisien, dan lebih terkoordinasi dari sisi keamanan.

Biaya pendaftaran, kampanye, pelantikan yang besar membuat banyak orang berfikir ulang untuk maju mencalonkan diri jadi kepala desa. Imbasnya pada niatan masyarakat yang enggan untuk maju menjadi calon karena besarnya biaya, oleh karenanya sering terdengar adanya kekecewaan dari calon kepala desa yang kalah. Gugat menggugat sudah menjadi hal yang umum pasca hasil pilkades diumumkan, demo atas ketidak-puasan hasil pilkades juga biasa, bahkan tindak anarkis pasca pilkades juga sering terjadi, dan sedikit banyak saya menyimpulkan bahwa modal yang begitu besar yang menjadi pemicunya.

Untuk saat ini, tak jarang kita menemukan hanya ada satu calon saja yang maju ke ajang pemilihan calon kepala desa. Hal ini bisa dikarenakan minimnya sumber daya manusia, atau bisa juga karena besarnya biaya. Untuk kasus calon tunggal biasanya nanti dalam pemilihan lawannya adalah 'kotak kosong', dan ini malah dianggap 'menakutkan', karena bisa saja banyak yang memilih 'kotak kosong' daripada memilih calon tersebut. Sudah ada bukti bahwa calon tunggal kalah oleh 'kotak kosong', oleh karena itu sering terjadi ketakutan dan kekhawatiran dari calon tunggal, dan akhirnya butuh sebuah 'strategi' untuk menghindari kekalahan. Saat ini sudah banyak calon kepala desa yang merupakan pasangan suami istri, sudah bisa ditebak, mungkin saja hal ini untuk menghindari lawan kotak kosong. Mungkin terkesan aneh, saya pun heran saat pertama membaca sebuah baliho sepasang suami istri yang menjadi calon kades, namun ini adalah sebuah tren baru, dan inilah kenyataannya.

2.3.2 Syarat-Syarat Pemilihan Kepala Desa

Peraturan Pelaksanaan tentang Pemilihan Kepala Desa diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 112 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Desa. Dalam ketentuan Pasal 21 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 112 Tahun 2014 menyatakan bahwa, Calon Kepala Desa wajib memenuhi persyaratan :

- a) Warga negara Republik Indonesia;

- b) Bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- c) Memegang teguh dan mengamalkan pancasila, melaksanakan undang-undang dasar negara Republik Indonesia tahun 1945, serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan bhinneka tunggal ika;
- d) Berpendidikan paling rendah tamat sekolah menengah pertama atau sederajat;
- e) Berusia paling rendah 25 (dua puluh lima) tahun pada saat mendaftar;
- f) Bersedia dicalonkan menjadi kepala desa;
- g) Terdaftar sebagai penduduk dan bertempat tinggal di desa setempat paling kurang 1 (satu) tahun sebelum pendaftaran;
- h) Tidak sedang menjalani hukuman pidana penjara;
- i) Tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun atau lebih, kecuali 5 (lima) tahun setelah selesai menjalani pidana penjara dan mengumumkan secara jujur dan terbuka kepada publik bahwa yang bersangkutan pernah dipidana serta bukan sebagai pelaku kejahatan berulang-ulang;
- j) Tidak sedang dicabut hak pilihnya sesuai dengan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap;
- k) Berbadan sehat;
- l) Tidak pernah sebagai Kepala Desa selama 3 (tiga) kali masa jabatan; dan
- m) Syarat lain yang diatur dalam Peraturan Daerah.

BAB IV

PENUTUP

4.1 Kesimpulan

Berdasarkan uraian-uraian dalam kaitannya dengan pokok permasalahan yang ada, maka dapat diambil beberapa kesimpulan sebagai berikut :

1. Kebijakan Pemerintah Daerah Kabupaten Banyuwangi dalam penyelenggaraan pemilihan kepala desa di Kabupaten Banyuwangi merupakan implementasi dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah yang diatur lebih lanjut dalam Undang Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dan Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Ketentuan lebih lanjut tentang Pemilihan Kepala Desa diatur lebih lanjut dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 112 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Desa. Ketentuan tentang pemilihan kepala desa di Kabupaten Banyuwangi diatur dalam beberapa peraturan, diantaranya Peraturan Daerah Kabupaten Banyuwangi Nomor 7 Tahun 2006 tentang Tata Cara Pemilihan, Pencalonan, Pengangkatan Pelantikan dan Pemberhentian Kepala Desa sebagaimana telah dirubah dengan Peraturan Daerah Kabupaten Banyuwangi Nomor 5 Tahun 2010 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Banyuwangi Nomor 7 Tahun 2006 tentang Tata Cara Pemilihan, Pencalonan, Pengangkatan Pelantikan dan Pemberhentian Kepala Desa.
2. Pada dasarnya acuan untuk pelaksanaan pemilihan kepala desa untuk tahun 2016 dan yang akan datang harus mengacu pada ketentuan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 112 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Desa, namun untuk beberapa hal yang tidak diatur dalam ketentuan tersebut masih dapat berpedoman pada ketententuan lama baik dalam peraturan daerah maupun peraturan bupati Kabupaten Banyuwangi, yaitu Peraturan Daerah Kabupaten Banyuwangi Nomor 7 Tahun 2006 tentang Tata Cara Pemilihan, Pencalonan, Pengangkatan Pelantikan dan Pemberhentian Kepala Desa sebagaimana telah dirubah dengan Peraturan Daerah Kabupaten Banyuwangi Nomor 5 Tahun

2010 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Banyuwangi Nomor 7 Tahun 2006 tentang Tata Cara Pemilihan, Pencalonan, Pengangkatan Pelantikan dan Pemberhentian Kepala Desa.

4.2 Saran-Saran

Bertitik tolak kepada permasalahan yang ada dan dikaitkan dengan kesimpulan yang telah dikemukakan diatas, maka dapat saya berikan beberapa saran sebagai berikut :

1. Hendaknya pemerintah daerah Kabupaten Banyuwangi dapat segera membentuk peraturan daerah baru yang terkait bagi pedoman pelaksanaan pemilihan kepala desa yang baru sebagai peraturan pelaksana bagi peraturan pemilihan kepala desa yang baru yang dilaksanakan secara serentak sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, sehingga pelaksanaan pemilihan kepala desa akan khususnya di wilayah Kabupaten Banyuwangi akan menjadi lebih baik lagi.
2. Hendaknya dalam pembentukan peraturan daerah tentang pemilihan kepala desa memperhatikan aspirasi masyarakat, karakteristik masyarakat berikut kebutuhan apa yang perlu diperhatikan bagi pemilihan kepala desa di wilayah Kabupaten Banyuwangi di masa yang akan datang. Dengan demikian diharapkan peraturan daerah yang terbentuk dapat menjadi pedoman baku dalam pelaksanaan pemilihan kepala desa di wilayah Kabupaten Banyuwangi.

DAFTAR PUSTAKA

Buku Bacaan :

Ali Faried, 2005, *Demokratisasi dan Problema Otonomi Daerah*, Jakarta, Bumi Aksara

Bambang Supriyono, 2004, *Responsivitas dan Akuntabilitas Sektor Publik*, Bintang Media, Jakarta

C.S.T Kansil, 1996, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta, Balai Pustaka

Dadang Juliantara, 2003, *Pembaruan Desa ; Bertumpu Pada Yang Terbawah*, Yogyakarta, Pustaka Yogyakarta

H.A.W Widjaja, 2003, *Otonomi Desa Merupakan Otonomi Yang asli, Bulat dan Utuh*, Jakarta, Raja Grafindo Persada

Hanif Nurcholis, 2011, *Pertumbuhan dan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, Jakarta : Erlangga

Jimly Assiddiqie, 2005, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta

-----, 2007, *Pokok Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, PT. Bhuana Ilmu Populer, Jakarta

Peter Mahmud Marzuki, 2010, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta

Prayudi, 1981, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta

Sadu Wasistiono, 2002, *Kapita Selekta Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Jakarta, Fokus Media

Saiful Anwar, 2004, *Sendi-Sendi Hukum Administrasi Negara*, Glora Madani Press

Siswanto Sunarno, 2006, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Jakarta, Sinar Grafika

Soerjono Soekanto, 2006, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta

Soerojo Wignjodipuro, 1979, *Pengantar dan Azas Azas Hukum Adat*, Bandung, Alumni

Peraturan :

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah

Undang Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa ; dan

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

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

Internet :

<http://tikakumala7.blogspot.com/2014/01/model-pertanggungjawaban-kepala-desa.html>, diakses tanggal 2 Nopember 2015

<http://eprints.uny.ac.id/8543/3/BAB%20%20-%20008401241005.pdf>, diakses tanggal 2 Nopember 2015

