

LAPORAN

REKOMENDASI

ANALISIS DAN EVALUASI HUKUM

Terkait

PEDOMAN TATA CARA PEMILIHAN,  
PENGANGKATAN DAN PEMBERHENTIAN KEPALA  
DESA



BAGIAN HUKUM SETDAKAB MAGETAN

Tahun 2024

## BAB I PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Indonesia adalah Negara Kesatuan berbentuk Republik yang telah disebutkan dalam UUD 1945. Indonesia juga disebut negara hukum dengan dibuktikan banyaknya peraturan dan undang-undang yang mengatur segala aspek kehidupan masyarakat dalam menjalani kehidupan berbangsa dan bernegara. Dengan berideologi Pancasila dan berlandaskan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. UUD NRI 1945 merupakan hukum dasar dalam peraturan perundang-undangan. Pada Pasal 18 Undang-Undang Dasar Tahun 1945 dijelaskan bahwa Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa. Dengan demikian, adanya daerah yang mempunyai kewenangan untuk mengatur dan Berdasarkan UUD NRI 1945 maka lahirlah undang-Undang otonomi daerah yang jelas tertuang pada Pasal 18 ayat (1) dan ayat (5) dinyatakan bahwa: (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia di bagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas kabupaten dan kota yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang, dan pada ayat (5) menyebutkan bahwa: pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintah yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.

Mengingat luasnya wilayah Negara Indonesia dan demi efesiensinya dalam kegiatan tugas Negara, dipandang tidak mungkin menyelenggarakan pemerintahan ditangani seluruhnya secara sentralisasi oleh pemerintah pusat, di samping itu, pembatasan kekuasaan pemerintahan juga dilakukan untuk menghindari terjadinya penumpukan atau sentralisasi kekuasaan pada suatu tangan atau lembaga, sebab sentralisasi kekuasaan akan mendorong kepada otoritarisme dalam penyelenggaraan kekuasaan. Maka juga urgensi peraturan yang spesifik mengatur unit terkecil dari sebuah negara yaitu desa. Maka disinilah lahir Undang-Undang yang mengatur tentang desa yaitu Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 yang memuat semua aturan tentang penyelenggaran desa demi terwujudnya kesejahteraan dan pemberdayaan masyarakat desa sesuai dengan tujuan dibentuknya

undang-undang ini. Pada Tahun 2024 telah diundangkan Undang – Undang Nomor 3 Tahun 2024 tentang Perubahan Kedua Undang – Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, **dengan beberapa substansi perubahan.**

Sementara itu di Kabupaten Magetan telah disusun dan ditetapkan Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2016 tentang Pemilihan, Pengangkatan, Dan Pemberhentian Kepala Desa, sebagaimana diubah dengan Peraturan Daerah Kabupaten Magetan Nomor 5 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2016 dan ditindak lanjuti dengan ditetapkan peraturannya pelaksanaan atas perda tersebut dengan Peraturan Bupati Nomor 34 Tahun 2019 tentang Pedoman Tata Cara Pemilihan, Pengangkatan Dan Pemberhentian Kepala Desa.

Peraturan Bupati Nomor 34 Tahun 2019 tentang Pedoman Tata Cara Pemilihan, Pengangkatan Dan Pemberhentian Kepala Desa masih mendasar Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 82 Tahun 2015 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Desa sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 66 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 82 Tahun 2015 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Desa dan Peraturan Daerah Kabupaten Magetan Nomor 11 Tahun 2016 tentang Pemilihan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Desa sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Kabupaten Magetan Nomor 5 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2016 tentang Pemilihan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Desa.

## B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang ~~masalah~~ di atas, maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

- 1) Apakah Peraturan Bupati Nomor 34 Tahun 2023 tentang Pedoman Tata Cara Pemilihan, Pengangkatan Dan Pemberhentian Kepala Desa masih sesuai dengan perkembangan hukum khususnya setelah diterbitkannya Nomor 3 Tahun 2024 tentang Perubahan Kedua Undang – Undang Nomor 6 Tahun 2014?
- 2) Apakah perlu dilakukan perubahan Peraturan Bupati Nomor 34 Tahun 2023 tentang Pedoman Tata Cara Pemilihan, Pengangkatan Dan Pemberhentian Kepala Desa?

## BAB II

### KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTEK EMPIRIS

#### A. Kajian Teoritis

1. Desa merupakan sekelompok masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah dan memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan di lingkungan desanya serta mengurus kepentingan masyarakat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal-usul, dan atau hak tradisional yang diakui dan dihormati oleh Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) sebagaimana disebutkan di dalam konstitusinya. Desa adalah suatu daerah kesatuan hukum, dimana bertempat tinggal suatu masyarakat, yang berkuasa mengadakan pemerintahan sendiri. Berdasarkan bentuk dan susunan desa, desa di Jawa dan Bali adalah laksana pulau di tengah lautan sawah, sedangkan di luar Jawa mayoritas desa terletak di pinggir sungai atau di tengah-tengah ladang. Pada umumnya, desa di Jawa berpenduduk padat dengan beratus-ratus rumah di dalamnya, sebaliknya di luar Jawa rumah penduduknya masih terpencar-pencar. Otonomi desa dianggap sebagai suatu kewenangan yang telah ada, tumbuh dan mengakar dalam adat istiadat desa setempat dari masa dahulunya, semenjak desa tersebut terbentuk, namun kewenangan tersebut bukan merupakan sebuah pemberian sebagaimana kewenangan yang diberikan dalam sistem desentralisasi. Otonomi yang dimiliki desa merupakan otonomi asli, bulat, dan utuh dan bukan pemberian dari pemerintah. Akan tetapi, pemerintah wajib menghormati otonomi asli yang dimiliki oleh desa tersebut. sebagai kesatuan masyarakat hukum yang memiliki susunan asli berdasarkan otonomi khusus yang dimiliki, desa dapat melakukan perbuatan hukum baik hukum publik maupun hukum perdata, serta juga memiliki kekayaan harta dan benda sehingga dapat dituntut dan menuntut di muka pengadilan.
2. Dalam sejarah menunjukkan bahwa asal-usul terbentuknya kepemimpinan desa di Indonesia sangat beraneka ragam. Hal ini disebabkan oleh latar belakang masyarakat Indonesia yang berbeda-beda sesuai dengan tradisi mereka masing-masing. Namun jika dilihat dari sisi terbentuknya desa maka bisa diklasifikasikan menjadi dua tipe. Tipe pertama adalah terbentuknya kepemimpinan berdasarkan hubungan keluarga (genealogis) dan pada umumnya diterapkan di desa luar pulau Jawa. Tipe ini tidak jauh berbeda dengan pemilihan kepala

negara yang menganut sistem monarki, dimana pemimpin kepala negara dipilih berdasarkan ikatan darah. Tipe ini pemimpin desanya dibentuk dari sekelompok orang yang masih mempunyai ikatan keluarga (darah) yang menetap di suatu wilayah. Kemudian di sana keluarga berkembang dan mengembangkan kekuasaan politik untuk mengatur kehidupan masyarakat. Tipe kedua yaitu terbentuknya pemimpin desa berdasarkan ikatan daerah dan ini terjadi di Jawa. Pada tipe ini pemimpin desa dipilih berdasarkan kepentingan yang sama atas daerahnya, bukan didasarkan pada ikatan darah sebagaimana tipe pertama. Sebagai dampaknya, ikatan komunitas yang terbangun tidak terlalu kuat karena pemimpin desa pada tipe ini tidak dipilih berdasarkan hukum adat, akan tetapi melalui sistem pemilihan. Kendati demikian, di Jawa terdapat desa yang masih merupakan wilayah dari kerajaan, dan ia masih dapat memainkan peran secara otonom dibandingkan desa di luar pulau Jawa. Dalam artian, ada sebagian desa di Jawa yang keberadaannya sebagai bagian dari politik kerajaan, dimana seorang raja memiliki kedudukan sebagai pemilik tanah seluruh kerajaan (sistem feodal). Namun untuk mengelola tanah tersebut seorang raja membutuhkan pembantu sebagai kepanjangan tangan untuk mengelola wilayah kekuasaannya dan pembantu raja tersebut akan diberi imbalan sebagai balas jasa yang berupa tanah lungguh (bahasa Prancis: apanage). Setelah munculnya UU Nomor 6 tahun 2014, sistem pemilihan kepala desa (Pilkades) di Indonesia menjadi lebih baik dan teratur. Menurut Pasal 23 ayat 1 Pilkades dilakukan secara serentak di seluruh wilayah kabupaten/kota. Kebijakan pelaksanaan Pilkades serentak sebagaimana dimaksud ayat 1 ditetapkan oleh pemerintah kabupaten/kota dengan peraturan daerah kabupaten/kota. Menurut UU Nomor 6 tahun 2014 Pasal 26, Kepala Desa adalah bertugas menyelenggarakan pemerintahan desa, melaksanakan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa. Penjelasan UU desa menyatakan Kepala Desa/ Desa Adat berkedudukan sebagai kepala Pemerintah Desa/Desa Adat dan sebagai pimpinan masyarakat. Artinya kepala desa memperoleh mandat dari rakyat, yang harus mengakar dekat dengan masyarakat, sekaligus melindungi, mengayomi dan melayani warga masyarakat. Kepala Desa adalah seorang yang bertugas menyelenggarakan pemerintahan desa, melaksanakan pembangunan desa, pembinaan masyarakat desa, dan pemberdayaan masyarakat desa.

## B. Kajian terhadap Asas/Prinsip yang Terkait

Asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, sebagaimana yang dikehendaki oleh tujuan hukum, yakni adanya keadilan dan kepastian hukum, adalah telah didepositifkan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Pemerintahan Daerah dalam menyelenggarakan pemerintahannya tentu saja tidak boleh bertentangan dengan asas penyelenggaraan pemerintahan negara.

Dalam membentuk Peraturan Perundang-Undang harus dilakukan berdasarkan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, meliputi:

- a. kejelasan tujuan, bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai;
- b. kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat, adalah setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. Peraturan perundang-undangan dapat dibatalkan atau batal demi hukum, bila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang;
- c. kesesuaian antara jenis, hierarki dan materi muatan, bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan muatan materi yang tepat dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan;
- d. dapat dilaksanakan, bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis;
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan, bahwa setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;
- f. kejelasan rumusan, bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan daerah, sistematika, pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya;
- g. keterbukaan, bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan dan pengundangan bersifat transparan

dan terbuka. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Asas-asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut menjadi dasar pijakan bagi Lembaga negara atau badan yang berwenang membentuknya, agar pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut dapat mencapai esensi atau tujuan dasar dari hukum itu sendiri yaitu kemanfaatan, keadilan, dan kepastian hukum bagi setiap rakyat dalam pengambilan kebijakan.

### C. Kajian terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi yang Ada, serta Permasalahan yang Dihadapi

Adanya revisi UU Desa yaitu Undang – Undang Nomor 3 Tahun 2024 tentang Perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa yang beberapa materi muatannya diubah maka Peraturan Bupati Nomor 34 Tahun 2019 tentang Pedoman Tata Cara Pemilihan, Pengangkatan Dan Pemberhentian Kepala Desa perlu disesuaikan materi muatannya

## BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

Dalam teori pembentukan perundang-undangan dikenal beberapa asas hukum diantaranya asas hukum “lex superiori derogat legi inferiori” hukum/peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi mengesampingkan hukum/peraturan perundang-undangan yang lebih rendah. Teori Grundnorm yang dikemukakan Hans Kelsen bahwa norma hukum berjenjang dan berlapis dalam suatu hierarki. Norma yang lebih rendah, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi.

Penelitian dan pengkajian mengenai aspek legalitas (legal formal) atau dasar kewenangan dari pemerintah daerah dalam hal ini berkaitan dengan materi sistem pemerintahan daerah berbasis elektronik penting untuk dilaksanakan agar rancangan peraturan daerah yang hendak dibentuk sesuai dengan kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah daerah dan tidak mengatur materi muatan yang bertentangan dengan peraturan perundang- undangan yang berlaku serta mengutamakan kepentingan umum.

Peraturan perundang-undangan yang berkaitan Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik adalah sebagai berikut :

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945  
Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
3. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa; Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Peraturan Pemerintah No. 11 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa;
4. Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 82 Tahun 2015 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Desa sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 66 Tahun 2017 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 82 Tahun 2015 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Desa;
5. Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 147/PUU-VII/2009;
6. Peraturan Daerah Kabupaten Magetan Nomor 11 Tahun 2016 tentang Pemilihan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Desa;
7. Peraturan Bupati Magetan Nomor 34 Tahun 2019 tentang Pedoman Tata Cara Pemilihan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Desa;
8. Peraturan Bupati Magetan Nomor 44 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Peraturan Bupati Magetan Nomor 34 Tahun 2019 tentang Pedoman Tata Cara Pemilihan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Desa; dan
9. Peraturan Bupati Magetan Nomor 6 Tahun 2023 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Bupati Magetan Nomor 34 Tahun 2019 tentang Pedoman Tata Cara Pemilihan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Desa.

Dengan adanya diundangkannya Undang – Undang Nomor 3 Tahun 2024 terdapat beberapa perubahan mengenai materi muatannya. Terdapat ketidak sesuaian materi muatan yang terdapat dalam Perbup Nomor 34 Tahun 2019 yaitu mengenai persyaratan calon Kepala Desa terdapat dalam Pasal 23 huruf (k) “Calon Kepala Desa wajib memenuhi persyaratan: tidak pernah sebagai Kepala Desa selama 3 (tiga) kali masa jabatan;” sedangkan Undang – Undang Nomor 3 Tahun 2024 Pasal 33 huruf (k) “tidak pernah sebagai Kepala Desa selama 2 (dua) kali masa jabatan” agar tidak menimbulkan pertentangan norma maka perlu dilakukan perubahan dalam Peraturan Bupati



## BAB IV PENUTUP

### A. Kesimpulan

Berdasarkan uraian sebagaimana tersebut di atas, maka dapat diambil kesimpulan yaitu Pemerintah Kabupaten Magetan telah membuat Peraturan mengenai Pedoman Tata Cara Pemilihan, Pengangkatan Dan Pemberhentian Kepala Desa yaitu pada Peraturan Bupati Nomor 34 Tahun 2019 tentang Pedoman Tata Cara Pemilihan, Pengangkatan Dan Pemberhentian Kepala Desa akan tetapi dengan adanya perubahan Undang – Undang Desa yaitu Undang – Undang Nomor 3 Tahun 2024 tentang Perubahan Kedua Undang – Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa aka perlu disesuaikan materi muatannya yang mengatur mengenai persyaratan Calon Kepala Daerah sehingga tidak menimbulkan konflik norma.

### B. Saran/Rekomendasi

Berdasarkan analisis diatas, Tim memberikan Saran/rekomendasi sebagai berikut:

- Peraturan Bupati Nomor 34 Tahun 2019 tentang Pedoman Tata Cara Pemilihan, Pengangkatan Dan Pemberhentian Kepala Desa perlu dilakukan perubahan untuk menyesuaikan materi muatannya
- Agar segera dirumuskan Rancangan Perubahan Peraturan Pedoman Tata Cara Pemilihan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Desa dilengkapi dengan Naskah Akademik, serta segera ditindaklanjuti dengan Peraturan pelaksanaannya.