

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG DESA, PEMILIHAN KEPALA DESA, DAN PERATURAN DAERAH

A. Pengertian Desa

Istilah “Desa” secara etimologis berasal dari kata “swadesi” bahasa Sansekerta yang berarti wilayah, tempat atau bagian yang mandiri dan otonom. Diintrudusir pula oleh Sutardjo Kartohadi Koesomo bahwa: “Perkataan “desa”, “dusun”, “desi” “(ingatlah perkataan swadesi), seperti juga halnya dengan perkataan “Negara”, “negeri”, “negari”, „“nagari”, “negory” (dari perkataan “negarom”), asalnya dari perkataan Sanskrit (sansekerta), yang artinya tanah air, tanah asal, tanah kelahiran”. Ateng Syafruddin juga memberikan informasi tentang istilah yang digunakan sebagai kesamaan istilah “desa”, yakni ”swargama” (gramani), dhisa, marga, nagari, mukim, kuria, tumenggungan, negorey, wanua atau negoriy, manoa, banjar dan penanian³². Berikut definisi tentang desa dari beberapa sumber literature dan ahli :

1. H.A.W. Widjaja

Desa adalah sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak asal-usul yang bersifat istimewa. Landasan pemikiran dalam mengenai Pemerintahan Desa adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat.³³

³² Sirajuddin, Anis Ibrahim, Shinta Hadiyantina, Catur Wido Haruni, *Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah*, Setara Press, Malang, 2016, hlm. 329

³³H.A.W Widjaja, *Pemerintahan Desa/Marga*. PT. Raja Grafindo Persada. Jakarta. 2003, hlm. 3

2. R.H. Unang Sunardjo

Desa sebagai suatu kesatuan masyarakat berdasarkan adat dan hukum adat yang menetapkan dalam suatu wilayah yang tertentu batas-batasnya; memiliki ikatan lahir dan batin yang kuat, baik karena keturunan maupun karena sama-sama memiliki susunan pengurus, mempunyai harta dan harta benda, bertindak sebagai kesatuan dunia luar dan tidak mungkin desa itu dibubarkan³⁴.

3. Sutoro Eko

Desa pada umumnya umumnya mempunyai pemerintahan sendiri yang di kelola secara otonom tanpa ikatan hirarkis-struktural dengan struktur yang lebih tinggi³⁵.

4. Geertz

Desa berasal dari bahasa Sanskrit yang berarti daerah pinggiran, tempat, daerah yang tergantung pada kekuasaan yang lebih tinggi atau daerah yang di perintah oleh suatu kekuasaan di luar desa³⁶. Pandangan Geertz sendiri berbeda dengan pandangan Sutoro mengenai desa.

5. Y Zakaria

Desa adalah negara kecil, karena sebagai masyarakat hukum, desa memiliki semua perangkat suatu negara, seperti wilayah warga, aturan dan pemerintahan. Selain itu, pemerintahan desa memiliki alat perlengkapan desa

³⁴ Josef Mario Monteiro, S.H. , M.H., *Hukum Pemerintahan Daerah*, Pustaka Yustisia, Yogyakarta, 2016, hlm. 122

³⁵ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Desa*, Setara Press, Malang, 2015, hlm 34.

³⁶ *Ibid.*

seperti polisi dan pengadilan yang memiliki kewenangan untuk menggunakan kekerasan didalam teritori atau wilayah hukumnya³⁷.

6. Kamus Besar Bahasa Indonesia

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia yang dikutip Suhartono disebutkan bahwa desa adalah:

- (1) Sekelompok rumah di luar kota yang merupakan kesatuan; kampung; dusun;
- (2) Udik atau dusun;
- (3) tempat; tanah; daerah.

Desa dilihat dari sudut pandang hukum dan politik yang telah menekankan kepada tata aturan yang menjadi dasar pengaturan kehidupan masyarakat, desa di pahami sebagai suatu daerah kesatuan hukum yang dimana bertempat tinggal suatu masyarakat, yang berkuasa (memiliki wewenang) mengadakan pemerintahan sendiri³⁸ dan seringkali dipandang sebagai suatu pemerintahan terendah di Indonesia atau kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai identitas, entitas yang berbeda-beda dan memiliki batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasar. Pengertian tentang desa menurut undang-undang adalah:

1. Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah, dalam Pasal 1 menyebutkan:

³⁷Y Zakaria, *Pemulihan Kehidupan Desa dan UU No 22 Tahun 1999, Dalam Desentralisasi, Globalisasi, dan Demokrasi Lokal*, LP3S, Jakarta, 2005, hlm. 332

³⁸ Kartohadi koesoemo, *Desa*, PN Balai Sartika, Jakarta, 1984, hlm. 16.

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

2. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa dalam Pasal 1 deisebutkan:

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

3. Peraturan Pemerintah Nomor 47 tahun 2015 perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 43 tahun 2014 tentang peraturan pelaksanaan Undang-undang Nomor 6 tahun 2014 Tentang Desa dalam Pasal 1 disebutkan:
Desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam system pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dengan demikian sebagai suatu bagian dari sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diakui otonominya. Desa sebagai unit organisasi yang berhadapan langsung dengan masyarakat dengan segala latar belakang kepentingan dan kebutuhannya mempunyai peranan yang sangat strategis, khususnya dalam pelaksanaan tugas dibidang pelayanan publik. Maka desentralisasi kewenangan-kewenangan yang lebih besar disertai dengan pembiayaan dan bantuan sarana prasarana yang memadai mutlak diperlukan guna penguatan otonomi menuju kemandirian dan alokasi. Desa memiliki kewenangan untuk mengurus dan mengatur kepentingan masyarakatnya sesuai dengan kondisi dan sosial budaya setempat, maka posisi desa yang memiliki otonomi asli sangat strategis sehingga memerlukan perhatian yang seimbang terhadap penyelenggaraan Otonomi Daerah. Karena dengan Otonomi Desa yang kuat akan mempengaruhi secara signifikan perwujudan Otonomi Daerah. Selanjutnya mengenai kewenangan desa di atur khusus dalam Permendagri Nomor 44 Tahun 2016 Tentang Kewenangan Desa.³⁹

B. Pemerintahan Desa

Pemerintahan desa merupakan suatu sistem dalam penyelenggaraan tata kelola desa. Pembentukan pemerintahan desa bertujuan untuk memberikan kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya berdasarkan hak asal-usul dan ciri khas daerah tersebut. Hal tersebut sebenarnya

³⁹ Permendagri Nomor 44 Tahun 2016 Tentang Kewenangan Desa

sebagai usaha dalam mewujudkan nilai demokrasi⁴⁰. Kedaulatan masyarakat desa yang memiliki kekhasan tersendiri dan keanekaragaman budaya, suku, dan lain sebagainya sudah sepantasnya diberikan kewenangan dalam menentukan arah pemerintahannya sendiri. Pemerintahan desa memiliki peranan yang sangat strategis dalam hal memberdayakan masyarakat desa ke arah yang berkembang dan tentunya masih tetap mempertahankan nilai yang tumbuh berkembang dalam masyarakat desa. Sesuai dengan Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa Pasal 25 bahwa Pemerintah Desa adalah Kepala Desa atau yang disebut dengan nama lain dan yang dibantu oleh perangkat desa. Selanjutnya pada pasal 26 Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 disebutkan: Kepala Desa bertugas menyelenggarakan Pemerintahan Desa, melaksanakan Pembangunan Desa, Pembinaan Kemasyarakatan Desa, dan Pemberdayaan Masyarakat Desa. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa perangkat desa adalah Pembantu Kepala Desa dan pelaksanaan tugas penyelenggaraan Pemerintahan Desa, melaksanakan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat desa. Dalam pelaksanaan tugas pokok dan fungsinya, kepala desa bersama dengan Badan Permusyawaratan Desa membuat rencana strategis desa. Hal ini tercantum pada Pasal 55 Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Badan Permusyawaratan Desa juga memiliki hak untuk mengawasi penyelenggaraan pemerintahan desa. Pemerintah desa berkewajiban melaksanakan tugas-tugas

⁴⁰ Kuntana Magnar, *Pokok-Pokok Pemerintah Daerah Otonom dan Wilayah Administratif*, CV. Armico, Bandung, 1984, hlm. 22.

pemerintahan sesuai dengan kewenangannya. Dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa Pasal 18 disebutkan bahwa kewenangan desa meliputi kewenangan dibidang penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa, berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal-usul, dan adat istiadat desa. Untuk melaksanakan tugas-tugas ini diperlukan susunan organisasi dan perangkat desa yang memadai agar mampu menyelenggarakan pemerintahan dengan baik. Dengan demikian susunan organisasi pemerintah desa yang ada saat ini perlu dikembangkan sesuai dengan kebutuhan dalam upaya melaksanakan amanat Undang-undang Desa.

C. Kepala Desa

Kepala desa merupakan pemimpin dalam penyelenggaraan pemerintahan desa. Kepala desa memiliki peran penting sebagai perpanjangan tangan pemerintah di desa. Dengan posisi demikian prinsip pengaturan kepala desa sebagai berikut:⁴¹

1. Sebutan kepala desa disesuaikan dengan sebutan local;
2. Kepala desa berkedudukan di tingkat desa sebagai pemimpin di desa;
3. Kepala desa dipilih secara demokratis dan secara langsung oleh masyarakat desa,kecuali ditentukan lain;dan
4. Pencalonan kepala desa dalam pemilihan langsung tidak menggunakan basis partai politik sehingga kepala desa dilarang untuk menjadi partai politik.

⁴¹ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Desa*, Setara Press, Malang, hlm. 218

Dalam melaksanakan tugas kepala Desa dituntut untuk mengabdikan dan berintegritas tinggi. Adapun kewajiban kepala desa dalam melaksanakan tugas sesuai Pasal 26 Undang-undang Desa, yaitu:

1. Menyampaikan laporan penyelenggaraan pemerintahan desa setiap akhir tahun anggaran kepada Bupati/Walikota;
2. Menyampaikan laporan penyelenggaraan pemerintahan desa setiap akhir masa jabatan kepada Bupati/Walikota;
3. Memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan desa secara tertulis kepada Badan Permusyawaratan Desa setiap akhir tahun anggaran; dan
4. Mempublikasikan hasil penyelenggaraan pemerintahan desa kepada masyarakat desa yang bersangkutan setiap akhir tahun anggaran.

Adapun fungsi Kepala Desa yaitu⁴²:

- a. Menyelenggarakan pemerintahan desa;
- b. Menetapkan peraturan desa;
- c. Mengangkat dan memberhentikan perangkat desa;
- d. Memegang pengelolaan keuangan dan aset desa;
- e. Menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa;
- f. Membina kehidupan masyarakat desa;
- g. Membina ketertiban dan ketentraman masyarakat desa;
- h. Membina dan mengembangkan perekonomian masyarakat desa serta
- i. mengintegrasikannya agar mencapai perekonomian skala produktif

⁴² Josef Mario Monteiro, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Pustaka Yustisia, Yogyakarta, 2016, hlm. 127-128.

- j. untuk sebesar-besarnya kemakmuran masyarakat desa;
- k. Mengembangkan sumber pendapat desa;
- l. Mengusulkan dan menerima pelimpahan sebagai kekayaan negara
- m. guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa;
- n. Mengembangkan kehidupan sosial budaya
- o. masyarakat desa;
- p. Memanfaatkan teknologi tepat guna;
- q. m. Mengoordinasikan pembangunan desa secara partisipatif;
- r. Mewakili desa di dalam dan di luar pengadilan atau menunjuk kuasa
- s. hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan
- t. perundang-undangan dan;
- u. Melaksanakan wewenang lain sesuai peraturan perundang-undangan.

Adapun kewenangan Kepala Desa yaitu:⁴³

- 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;

⁴³ Pasal 26 Undang-undang Nomor 6 tahun 2014 tentang 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; mengembangkan kehidupan sosial budaya masyarakat Desa; memanfaatkan teknologi tepat guna;
- k. Mengoordinasikan Pembangunan Desa secara partisipatif;
- l. Mewakili Desa di dalam dan di luar pengadilan atau menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- m. Melaksanakan wewenang lain yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

D. Prosedur dan Mekanisme Pemilihan Kepala Desa

Pemilihan kepala desa dilaksanakan melalui 4 tahapan, yakni sebagai berikut:⁴⁴

- a. Persiapan;
 - 1) Pemberitahuan Badan Permusyawaratan Desa kepada kepala Desa tentang akhir masa jabatan yang disampaikan 6 (enam) bulan sebelum berakhir masa jabatan;

⁴⁴ Pasal 41 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 47 Tahun 2015 Tentang Desa

- 2) Pembentukan panitia pemilihan kepala Desa oleh Badan Permusyawaratan Desa ditetapkan dalam jangka waktu 10 (sepuluh) Hari setelah pemberitahuan akhir masa jabatan;
- 3) Laporan akhir masa jabatan kepala Desa kepada bupati/walikota disampaikan dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) Hari setelah pemberitahuan akhir masa jabatan;
- 4) Perencanaan biaya pemilihan diajukan oleh panitia kepada bupati/walikota melalui camat atau sebutan lain dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) Hari setelah terbentuknya panitia pemilihan; dan
- 5) Persetujuan biaya pemilihan dari bupati/walikota dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) Hari sejak diajukan oleh panitia.

b. Pencalonan;

- 1) Pengumuman dan pendaftaran bakal calon dalam jangka waktu 9 (sembilan) Hari;
- 2) Penelitian kelengkapan persyaratan administrasi, klarifikasi, serta penetapan dan pengumuman nama calon dalam jangka waktu 20 (dua puluh) Hari;
- 3) Penetapan calon kepala Desa sebagaimana dimaksud ialah paling sedikit 2 (dua) orang dan paling banyak 5 (lima) orang calon;
- 4) Penetapan daftar pemilih tetap untuk pelaksanaan pemilihan kepala Desa;
- 5) Pelaksanaan kampanye calon kepala Desa paling lama 3 (tiga) Hari; dan
- 6) Masa tenang paling lama 3 (tiga) Hari.

c. Pemungutan Suara;

- 1) Pelaksanaan pemungutan dan penghitungan suara;
- 2) Penetapan calon yang memperoleh suara terbanyak; dan/atau
- 3) Dalam hal calon yang memperoleh suara terbanyak lebih dari 1 (satu) orang, calon terpilih ditetapkan berdasarkan wilayah perolehan suara yang lebih luas.

d. Penetapan.

- 1) Laporan panitia pemilihan mengenai calon terpilih kepada Badan Permusyawaratan Desa paling lambat 7 (tujuh) Hari setelah pemungutan suara;
- 2) Laporan Badan Permusyawaratan Desa mengenai calon terpilih kepada bupati/walikota paling lambat 7 (tujuh) Hari setelah menerima laporan panitia;
- 3) Bupati/walikota menerbitkan keputusan mengenai pengesahan dan pengangkatan kepala Desa paling lambat 30 (tiga puluh) Hari sejak diterima laporan dari Badan Permusyawaratan Desa; dan
- 4) Bupati/walikota atau pejabat lain yang ditunjuk melantik calon kepala Desa terpilih paling lambat 30 (tiga puluh) Hari sejak diterbitkan keputusan pengesahan dan pengangkatan kepala Desa dengan tata cara sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

E. Perselisihan hasil pemilihan Kepala Desa

Dalam ketentuan Pasal 31 ayat (2) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa disebutkan bahwa Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota menetapkan kebijakan pelaksanaan pemilihan Kepala Desa secara serentak dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Berdasarkan undang-undang tersebut, Pemerintah Daerah Kabupaten Belitung Timur telah membuat Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Kepala Desa Di Kabupaten Belitung Timur, yang mana mengenai penyelesaian perselisihan pemilihan kepala desa diatur dalam Pasal 60 yang menyebutkan:

Dalam hal terjadi perselisihan hasil Pemilihan Kepala Desa, Bupatiwajib menyelesaikan perselisihan dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) hari.

Kemudian dalam Pasal 61 disebutkan:

- (1) Keberatan terhadap penetapan hasil pemilihan hanya dapat diajukan oleh Calon kepada Bupati dalam waktu paling lambat 3 (tiga) hari setelah penetapan hasil pemilihan.
- (2) Keberatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), hanya berkenaan dengan hasil penghitungan suarayang mempengaruhi terpilihnya Calon.
- (3) Bupati memutus sengketa hasil penghitungan suara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2), dengan memperhatikan masukan dari Panitia Pemilihan, BPD, Panitia Pemilihan Kabupaten,dan Pengawas Kabupaten.
- (4) Keputusan Bupati sebagaimana dimaksud pada ayat (3) bersifat final dan mengikat.

F. Peraturan Daerah

Peraturan Daerah Pemerintah dan pemerintahan memiliki pengertian yang berbeda. Pemerintah yang berarti organ, badan atau lembaga, alat perlengkapan negarayang menjalankan berbagai kegiatan untuk mencapai tujuan negara. Sedangkan pemerintahan adalah segala kegiatan yang terorganisir yang bersumber pada kedaulatan dan kemerdekaan, berlandaskan pada dasar negara, rakyat atau penduduk dan wilayah negara itu demi terwujudnya tujuan negara. Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintah daerah oleh pemerintah daerah dan DPRD dengan berlandaskan asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas luasnya dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sesuai dengan Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.⁴⁵

Dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dapat digolongkan dalam dua bagian yang pertama adalah kewenangan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah berdasarkan daerah otonom, yang kedua adalah kewenangan daerah sebagai daerah administratif. Dalam menjalankan kewenangannya didasari dengan asas pelaksanaan pemerintahan daerah yaitu: ⁴⁶

1. Kewenangan desentralisasi, yaitu asas penyerahan urusan pemerintahan dari pemerintah atau daerah tingkat atasnya kepada daerah yang menjadi urusan rumah tangga daerah.

⁴⁵ Moenta, Andi P dan Pradana, Syafa'at A, "*Pokok-pokok Hukum Pemerintahan Daerah*", Depok, PT Rajagrafindo Persada, 2018, hlm.26

⁴⁶ Suharizal – Muslim Chaniago , *Hukum Pemerintahan Daerah Setelah Perubahan UUD 1945*, Yogyakarta, Thafa Media, 2017, hlm. 114-115

2. Kewenangan dekonsentrasi yaitu asas pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah atau kepada wilayah atau kepada instansi vertikal tingkat atasnya kepada pejabat-pejabat di daerah.
3. Kewenangan tugas pembantuan (*medebewind*) yaitu penugasan dari pemerintah kepada daerah atau desa dari pemerintah provinsi atau kabupaten atau kota dan desa serikat dari pemerintahan kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu, dengan kewajiban mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskan.

Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa Pemerintah daerah adalah kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang menjamin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom. Kepala daerah kabupaten dan wakil kepala daerah kabupaten adalah bupati dan wakil bupati.

Otonomi daerah merupakan esensi pemerintahan desentralisasi. Istilah otonomi berasal dari kata *autos* artinya sendiri dan *nomos* yang berarti undang-undang. Dua kata tersebut berasal dari bahasa Yunani. Otonomi bermakna membuat perundang-undangan sendiri (*zelfwetgeving*), dalam perkembangannya otonomi daerah selain bermakna *zelfwetgeving* (membuat perda-perda) juga mencakup *zelfbestuur* (pemerintahan sendiri).⁴⁷ Berdasarkan UU Nomor 5 Tahun 1974 bahwa otonomi daerah sebagai hak untuk mengatur rumah

⁴⁷ Sirosul Munir, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia, Konsep, Azas, dan Aktualisasinya*, Yogyakarta, Genta Publishing, 2013, hlm. 83

tangganya sendiri berdasarkan perundang-undangan yang berlaku.⁴⁸ Otonomi daerah merupakan hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁴⁹ Otonomi merupakan tatanan yang bersangkutan dengan cara-cara membagi wewenang, tugas, dan tanggung jawab mengatur dan mengurus urusan pemerintahan antara pusat dan daerah. Daerah-daerah akan memiliki sejumlah urusan pemerintahan baik dari penyerahan atau pengakuan ataupun yang dibiarkan sebagai urusan rumah tangga daerah.⁵⁰

Pasal 18 UUD 1945, menjelaskan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi menjadi daerah-daerah Provinsi dan daerah Provinsi tersebut dibagi atas kabupaten dan kota, yang disetiap provinsi, kabupaten, dan kota tersebut memiliki pemerintahan daerah yang telah diatur dengan Undang-Undang. Pemerintahan daerah Provinsi, daerah Kabupaten, maupun daerah Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan sesuai dengan asas otonomi dan tugas pembantuan.⁵¹ Pemerintah daerah Provinsi, daerah Kabupaten, dan Kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggotanya dipilih melalui pemilihan umum. Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah Provinsi, daerah Kabupaten, dan Kota dipilih secara demokratis. Pemerintah daerah menjalankan otonomi

⁴⁸ Lukman Santoso Az, *Hukum Pemerintahan Daerah Mengurai Problematika Pemekaran Daerah Pasca Reformasi Di Indonesia*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2015, hlm. 74

⁴⁹ *Ibid*

⁵⁰ Ni'matul Huda, *"Hukum Pemerintahan Daerah"*, Bandung, Nusa Media, 2012, hlm. 211

⁵¹ Lukman Irwan, *"Pelaksanaan Otonomi Daerah Dalam Mendukung Pelaksanaan Good Governance di Indonesia"*, Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan, Volume 1 Nomor 1 (Juli 2008).

seluas luasnya namun ada perkecualian untuk urusan pemerintahan yang diatur Undang-Undang sebagai urusan Pemerintah Pusat. Pemerintah Daerah berhak menetapkan peraturan lain untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan.⁵²

Peraturan Daerah merupakan salah satu produk peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Peraturan daerah adalah peraturan bersifat lokal yang berlaku di daerah tempat produk hukum tersebut dibentuk yakni daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota. Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan haruslah dilaksanakan dengan dasar asas- asas pembentukan peraturan perundang undangan yang baik agar norma hukum yang digunakan sebagai materi muatan perundangundangan dapat menjadi peraturan yang efektif dalam aspek implementasinya. Saat proses pembentukan peraturan perundang undangan yang termasuk pembentukan peraturan daerah (Perda) harus memperhatikan dan mengakomodasi asas yang meliputi :⁵³

1. Kejelasan tujuan, artinya setiap pembentukan peraturan perundangundangan haruslah memiliki satu tujuan yang jelas yang akan dicapai.
2. Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat, maka setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga atau pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang.

⁵² Sulaiman, King F, "*Diaelektika Pengujian Peraturan Daerah Pasca Otonomi Daerah*", Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2014, hlm. 38

⁵³ Ika Dina, "*Otonomi Daerah Untuk Penguatan Negara Kesatuan Republik Indonesia*", Jurnal Ilmiah Mahasiswa, Volume 3 Nomor 1 (2013).

3. Kesesuaian antara jenis dan materi muatan, bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan perundang-undangannya.
4. Dapat dilaksanakan, setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektifitas peraturan tersebut baik secara filosofis, yuridis, maupun sosiologis.
5. Kedayagunaan dan kehasilgunaan, dimana setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar benar diperlukan dan dibutuhkan serta bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
6. Kejelasan rumusan, setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan sebuah peraturan perundang-undangan , sistematika, pilihan kata dan terminology, serta bahasa hukumnya jelas dan dapat dimengerti.
7. Keterbukaan, yaitu dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan, dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka, sehingga seluruh lapisan masyarakat memiliki kesempatan yang seluas luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan.⁵⁴

Peraturan Daerah sebagai produk legislatif, produk legislatif adalah suatu peraturan yang ditetapkan oleh atau dengan melibatkan peran lembaga perwakilan rakyat baik sebagai legislator maupun sebagai co-legislator,

⁵⁴ *Ibid*, hal.60-61

sedangkan produk regulative adalah produk pengaturan atau regulasi oleh lembaga eksekutif yang menjalankan peraturan yang ditetapkan oleh lembaga legislative dengan mendapatkan delegasi kewenangan untuk mengatur lebih lanjut materi muatan produk legislative yang dimaksud itu kedalam peraturan pelaksanaan yang lebih rendah tingkatannya.⁵⁵

Dalam tata urutan peraturan perundang-undangan di Indonesia, peraturan daerah dimaksud menjadi salah satu bagian dalam bentuk-bentuk peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sebagaimana dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyebutkan jenis dan hierarki Peraturan Perundangundangan terdiri dari: ⁵⁶

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat.
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.
4. Peraturan Pemerintah.
5. Peraturan Presiden.
6. Peraturan Daerah Provinsi dan.
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Dalam hal ini peraturan daerah dalam tata urutan atau hirarki perundangundangan sebagaimana diatur dalam undang-undang pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut di atas, berada pada urutan bawah

⁵⁵ *Ibid*, hal.70

⁵⁶ *Ibid*, hal.72

namun pengawasannya juga dilakukan sama seperti pengawasan terhadap peraturan perundang-undangan lainnya yang lebih tinggi oleh lembaga pemerintah pusat yang memiliki kapasitas untuk melakukan tugas pengawasan hukum. Pengawasan teknis bersifat evaluasi dilakukan sebelum suatu Peraturan Daerah ditetapkan oleh Kepala Daerah yaitu pengawasan oleh Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia dan Biro Hukum Sekretariat Daerah Provinsi. Oleh karena itu peraturan daerah tidak dapat dipandang sebagai produk hukum yang hanya bersifat lokal sehingga tidak perlu pengawasan atau dengan kata lain pemerintah daerah tidak boleh mengabaikan kewajiban untuk melakukan laporan kepada kelembagaan negara di tingkat pusat maupun pada daerah provinsi yang mempunyai kapasitas melakukan tugas tersebut.

Peraturan Daerah merupakan produk hukum daerah yang ditetapkan oleh kepala daerah atas persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan dalam pelaksanaannya berlaku secara lokal, sehingga kekuatan mengikatnya hanya pada daerah dibentuk. Peraturan Daerah tetap mengacu pada peraturan hukum lebih tinggi di atasnya, sehingga tidak serta merta akan mengesampingkan aturan-aturan yang lebih tinggi. Prinsip peraturan daerah adalah untuk melaksanakan peraturan yang lebih tinggi di atasnya maka tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi tersebut. Oleh karena itu daya ikat dari Peraturan Daerah adalah hanya mengikat bagi setiap aspek-aspek kepentingan daerah, namun tidak berarti dengan berlaku mengikat secara lokal tersebut, sehingga pemerintah daerah menganggap bahwa pengawasan pemerintah terhadap peraturan daerah tidak ada. Justru kewenangan

pembentukan peraturan daerah diberikan kepada daerah untuk melakukannya dengan tetap mendapat pengawasan dan pembinaan hukum oleh pemerintah melalui institusi pemerintah yang berkompeten, yaitu Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia. Kewenangan pembentukan peraturan daerah (perda) tersebut, merupakan wujud nyata pelaksanaan hak otonomi yang dimiliki oleh suatu daerah dan sebaliknya peraturan daerah merupakan salah satu sarana penyelenggaraan otonomi daerah.⁵⁷

Peraturan daerah ditetapkan oleh Kepala Daerah setelah mendapat persetujuan bersama dengan DPRD, untuk penyelenggaraan otonomi yang dimiliki oleh daerah provinsi/kabupaten/kota. Peraturan daerah pada dasarnya merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi sebagaimana dijelaskan di atas, dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah. Peraturan daerah yang dibuat oleh suatu daerah, baru mempunyai kekuatan mengikat setelah diundangkan dengan dimuat dalam lembaran daerah, namun dalam asas hukum pemberlakuannya tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi dan atau menyangkut kepentingan umum.⁵⁸

⁵⁷ *Ibid*, hal.95

⁵⁸ *Ibid*, hal.60

Adapun landasan hukum pemilihan kepala desa di Kabupaten Belitung Timur adalah:

1. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa;
2. Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa;
3. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2019 Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa;
4. Peraturan Daerah Nomor 19 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Dan Pemberhentian Kepala Desa;
5. Peraturan Daerah Kabupaten Belitung Timur Nomor 10 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Kepala Desa;