BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar belakang

Indonesia dikenal sebagai negara dengan keanekaragaman budaya¹, suku, agama, dan adat istiadat.² Sebagai negara kesatuan, Indonesia menerapkan sistem desentralisasi untuk membagi kekuasaan antara pemerintah pusat dan daerah melalui otonomi daerah.³ Pasal 18B Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan, “Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat serta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang”. Secara keseluruhan, pasal ini menciptakan kerangka hukum bagi desentralisasi kekuasaan di Indonesia, memungkinkan pemerintah daerah, termasuk desa, untuk memiliki otonomi dalam pengelolaan pemerintahan mereka sendiri.⁴

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Pasal 1 angka 6 menyebutkan bahwa “Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban Daerah Otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan Pemerintahan dan Kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara

¹ Arrum Kharisma et al., “Arus Multikultural Di Indonesia Dalam Perspektif Pancasila, Islam, Dan Kebangsaan,” *Scaffolding: Jurnal Pendidikan Islam Dan Multikulturalisme* 3, no. 2 (2021): Hlm. 109, <https://doi.org/10.37680/scaffolding.v3i2.1113>.

² Ima Rohimah Helena Ras Ulina Sembiring, *Membangun Karakter Berwawasan Kebangsaan* (Media Nusa Creative (MNC Publishing), 2021), Hlm. 18.

³ Roy Marthen Moonti, “Hakikat Otonomi Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Di Indonesia,” *Al-Ishlah: Jurnal Ilmiah Hukum* 20, no. 2 (2017): 26–37.

⁴ Yunita Ratna Sari and Laras Ayu Andini, “Analisis Pelaksanaan Pemilihan Kepala Desa Antar Waktu (PAW) Di Desa Karangemojing Kecamatan Gumelar Kabupaten Banyumas Tahun 2022,” *JIAPI: Jurnal Ilmu Administrasi Dan Pemerintahan Indonesia* 5, no. 1 (2024): 71–81.

Kesatuan Republik Indonesia”. Asas desentralisasi dalam Pasal 1 angka 8 UU 23/2014 tentang Pemerintah Daerah,⁵ “asas desentralisasi adalah pelimpahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom”.

Asas desentralisasi berkaitan erat dengan otonomi desa, yakni penyerahan wewenang dari pusat ke daerah untuk mengatur pemerintahan sendiri dan menetapkan kebijakan sesuai kebutuhan lokal tanpa intervensi pusat.⁶ Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa memberikan kewenangan bagi desa untuk mengatur dan mengurus pemerintahannya sendiri, sebagaimana diatur dalam Pasal 18 “kewenangan desa meliputi kewenangan di bidang penyelenggaraan pemerintah desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan adat istiadat desa”.

Undang-undang No. 3 Tahun 2024 tentang perubahan kedua atas Undang-undang No. 6 Tahun 2014 tentang desa selanjutnya disebut UU Desa, di mana penduduk desa diberikan kewenangan untuk mengatur dan menjalankan dinamika kehidupannya sesuai dengan keadaan yang diatur dalam Pasal 4 huruf b yang berbunyi “memberikan kejelasan kedudukan Desa dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia dalam mengatur dan mengurus urusan Pemerintahan Desa dan kepentingan masyarakat setempat demi mewujudkan Keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia”. Pemerintahan di tingkat desa salah satunya mencakup pelaksanaan

⁵ Syofyan Hadi and Tomy Michael, “Implikasi Hukum Resentralisasi Kewenangan Penyelenggaraan Urusan Konkuren Terhadap Keberlakuan Produk Hukum Daerah Bentuk Negara Indonesia Adalah” 5, no. 36 (2021): 267–90, <https://doi.org/10.25072/jwy.v5i2.489>.

⁶ Mohammad Haikal Ramadhan, “Pelemahan Konsep Desentralisasi Dalam Pemberian Izin Usaha Pasca Diterbitkannya Undang-Undang No. 6 Tahun 2023 Tentang Cipta Kerja,” n.d., Hlm. 32.

pemilihan kepala desa.⁷ Pasal 1 angka 9 Peraturan Bupati Nomor 48 Tahun 2017 Tentang Pedoman Pelaksanaan Pemilihan, Pengangkatan, Dan Pemberhentian Kepala Desa Di Kabupaten Bondowoso menyatakan bahwa “Pemilihan Kepala Desa adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat di desa dalam rangka memilih kepala desa yang bersifat langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil”.

Pemilihan kepala desa dilakukan secara serentak di seluruh wilayah kabupaten/kota.⁸ Pemilu berlangsung nasional untuk memilih Presiden, Wakil Presiden, serta anggota DPR, DPD, dan DPRD, sedangkan pemilihan kepala desa bersifat lokal. Keduanya sama-sama memberi ruang bagi masyarakat untuk memilih pemimpin secara langsung.⁹ Pasal 31 angka 1 UU Desa “pemilihan kepala desa dilaksanakan secara serentak di seluruh wilayah Kabupaten/ Kota”. Pemilihan Kepala Desa adalah wujud demokrasi dalam Pemerintahan Desa, di mana masyarakat memilih calon sesuai peraturan yang berlaku.¹⁰ Namun, dalam praktiknya, terdapat kondisi di mana kepala desa berhenti sebelum masa jabatannya berakhir. Ketentuan Pasal 40 UU Desa menyatakan bahwa:

- 1) kepala Desa berhenti karena :
 - a) meninggal dunia;
 - b) permintaan sendiri; atau
 - c) diberhentikan.
- 2) kepala desa diberhentikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c karena :
 - a) berakhir masa jabatannya.

⁷ Marcella Natalia Tombiling, “Pelaksanaan Pemilihan Kepala Desa Serentak” 3, no. 2 (2024): Hlm. 2.

⁸ Adi Papa et al., “Problematika Pemilihan Kepala Desa Serentak Di Kabupaten Timor Tengah Utara” 1, no. 7 (2023): Hlm. 2.

⁹ Kanya Anindita Mutiarasari, “Perbedaan Pemilu Dan Pilkada: Pengertian Dan Sistem Pelaksanaannya ‘Perbedaan Pemilu Dan Pilkada: Pengertian Dan Sistem Pelaksanaannya,’” n.d.

¹⁰ Agus Sofyan, “Partisipasi Masyarakat Dalam Pelaksanaan Pemilihan Kepala Desa (PILKADES) Di Desa Sukamulya Kecamatan” 8 (2021): Hlm.1.

- b) tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap secara berturut-turut selama 6 (enam) bulan.
- 3) pemberhentian Kepala Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan oleh Bupati/Walikota.
- 4) ketentuan lebih lanjut mengenai pemberhentian Kepala Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam Peraturan Pemerintah.

Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 Pasal 54 angka 1 menguatkan ketentuan ini dengan menegaskan bahwa kepala desa diberhentikan apabila tidak lagi memenuhi syarat atau melanggar larangan tertentu. Pemberhentian Kepala Desa diatur dalam Pasal 54 angka 1 PP No. 43 Tahun 2014 menyatakan:

- 1) Kepala Desa berhenti karena
 - a. meninggal dunia
 - b. permintaan sendiri, atau
 - c. diberhentikan.

Menurut peneliti, kepala desa berhenti karena tiga faktor: meninggal dunia, mengundurkan diri, atau diberhentikan akibat tidak memenuhi syarat, melanggar aturan, perubahan status desa, lalai dalam tugas, atau terpidana dengan ancaman minimal 5 tahun penjara.¹¹ Sebagai konsekuensi dari berhentinya kepala desa, pemerintah daerah harus mengisi kekosongan jabatan agar pemerintahan desa tetap berjalan. Pasal 47A Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 65 Tahun 2017 tentang Pemilihan Kepala Desa, disebutkan bahwa Kepala Desa yang berhenti dan/atau diberhentikan dengan sisa masa jabatan lebih dari satu tahun, bupati/wali kota

¹¹ Ade Darmawan Basri Nurul Muammar, "Efektifitas Pelaksanaan Pemberhentian Kepala Desa Menurut Undang-Undang Tentang Desa Universitas Islam Negeri Alauddin Makassar Pendahuluan Indonesia Adalah Negara Kesatuan Yang Di Mana Tidak Akan Ada Suatu Daerah Atau Wilayah Di Dalam Lingkungannya Yang" 4 (2022): Hlm. 193-200.

mengangkat PNS dari pemerintah daerah kabupaten/kota sebagai penjabat kepala Desa sampai dengan ditetapkan kepala Desa antarwaktu hasil musyawarah Desa.

Apabila kepala desa berhenti sebelum masa jabatannya berakhir, pemerintahan desa harus tetap berjalan. Oleh karena itu, diperlukan mekanisme pergantian antarwaktu agar kepemimpinan desa berlanjut dan pelayanan masyarakat tidak terganggu. Pasal 45 angka 1 Perda No. 2 Tahun 2020, "BPD menyelenggarakan musyawarah desa khusus untuk pemilihan Kepala Desa antarwaktu". Pemilihan Kepala Desa Pasal 1 angka 10 Peraturan Bupati Bondowoso No. 48 Tahun 2017 (selanjutnya disebut PERBUP 48/2017) yang berbunyi "Pemilihan kepala desa antarwaktu adalah proses pengisian jabatan kepala desa melalui musyawarah kepala desa yang disebabkan adanya kekosongan jabatan kepala desa dan jabatan kepala desa masih tersisa lebih dari 1 (satu) tahun".

Pergantian antarwaktu (PAW) Kepala Desa Pelalangan di Kabupaten Bondowoso terjadi setelah wafatnya H. Mas'udi, yang dilantik pada 16 Desember 2021. Kekosongan kepemimpinan ini diisi melalui PAW, mekanisme yang berlaku jika kepala desa meninggal, mengundurkan diri, atau diberhentikan, Sesuai dengan ketentuan peraturan PAW diatur Pasal 47 angka 3 UU Desa " Kepala Desa sebagaimana dimaksud pada angka 2 dipilih melalui Musyawarah Desa yang memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33 "menurut penjabaran pasal 47 angka 3 UU Desa" Yang dimaksud dengan "musyawarah Desa" adalah musyawarah yang diselenggarakan oleh Badan Permusyawaratan Desa khusus untuk pemilihan Kepala Desa antar waktu (bukan musyawarah Badan Permusyawaratan Desa), yaitu mulai dari penetapan calon, pemilihan calon, dan penetapan calon terpilih. "

Ahmad Fauzan menggantikan H. Mas'udi melalui PAW dan dilantik oleh Bupati Bondowoso, KH. Salwa Arifin, pada 9 Agustus 2022. Dalam pelantikan, Bupati menekankan pentingnya kepemimpinan yang amanah dan sesuai aturan. Acara ini dihadiri berbagai unsur pemerintah, tokoh masyarakat, serta keluarga kepala desa terpilih. Dengan PAW ini, pemerintahan Desa Pelalangan diharapkan kembali optimal dalam melayani masyarakat.¹²

¹² Gunarto dan Bagong Suyanto Hardi Warsono, "Kepala Desa Pergantian Antar Waktu (PAW) Desa Pelalangan Resmi Di Lantik Bupati Bondowoso" (Semarang: Media Inspirasi Semesta, 2022),

Pelaksanaan Pemilihan Kepala desa antarwaktu di Kabupaten Bondowoso sendiri masih tergolong menjadi hal yang baru bagi masyarakat dikarenakan aturan terkait pelaksanaan kegiatan tersebut yakni melalui Peraturan Daerah Kabupaten Bondowoso No. 2 Tahun 2020 Tentang Badan Permusyawaratan Desa selanjutnya disebut PERDA Kabupaten Bondowoso tentang BPD.

Menurut Pasal 1 angka 8 PERDA No. 2 Tahun 2020, BPD adalah lembaga yang melaksanakan fungsi pemerintahan yang anggotanya merupakan wakil dari penduduk desa berdasarkan keterwakilan wilayah dan di tetapkan secara demokratis, menurut Pasal 37 huruf h Badan Permusyawaratan Desa mempunyai tugas salah satunya untuk menyelenggarakan musyawarah desa khusus untuk pemilihan kepala desa antarwaktu.¹³

Pasal 37 huruf h Peraturan Daerah Kabupaten Bondowoso Nomor 2 Tahun 2020. Dalam Pasal 45 Perda tersebut juga dijelaskan mekanisme pemilihan kepala desa antarwaktu, yaitu:

- (1) BPD menyelenggarakan musyawarah Desa khusus untuk pemilihan Kepala Desa antarwaktu.
- (2) penyelenggaraan musyawarah Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan untuk mengesahkan calon Kepala Desa yang diajukan oleh panitia dan mengesahkan calon Kepala Desa terpilih.
- (3) forum musyawarah desa menyampaikan Calon Kepala Desa terpilih sebagaimana dimaksud pada ayat (2) untuk disampaikan kepada BPD.
- (4) penyelenggaraan musyawarah Desa khusus Untuk pemilihan Kepala Desa antarwaktu berpedoman pada Peraturan Daerah dan Peraturan Bupati yang mengatur tentang Pemilihan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Desa di Kabupaten Bondowoso.

<https://persindonesia.com/2022/08/10/kepala-desa-pergantian-antar-waktu-paw-desa-pelalangan-resmi-di-lantik-bupati-bondowoso/>.

¹³ Injili Kalangi, Josepus Pinori, and Toar Palilingan, "Jurnal Fakultas Hukum Unsrat Lex Privatum Vo.13.No.2. Jan.2024," *Jurnal Fakultas Hukum Unsrat* 13, no. 2 (2024): Hlm. 5.

Banyak masyarakat belum memahami prosedur jika Kepala Desa berhenti atau diberhentikan sebelum masa jabatannya berakhir. Oleh karena itu, perlu sosialisasi aturan dan langkah yang harus diambil dalam situasi tersebut.¹⁴ Berdasarkan uraian di atas, peneliti tertarik untuk melakukan sebuah penelitian dengan judul “IMPLEMENTASI PASAL 37 HURUF H TUGAS BADAN PERMUSYAWARATAN DESA (BPD) MENYELENGGARAKAN MUSYAWARAH DESA KHUSUS UNTUK PEMILIHAN KEPALA DESA ANTARWAKTU DI KABUPATEN BONDOWOSO BERDASARKAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN BONDOWOSO NOMOR 02 TAHUN 2020 TENTANG BADAN PERMUSYAWARATAN DESA”.

1.2 Permasalahan

Berdasarkan uraian latar belakang dan permasalahan tersebut di atas, maka penulis merumuskan permasalahannya :

Bagaimana keterwakilan masyarakat dalam proses Pemilihan Kepala Desa antarwaktu berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Bondowoso Nomor 2 Tahun 2020 tentang Badan Permusyawaratan Desa?

1.3 Tujuan Penelitian

Penulis meneliti penelitian ini dengan tujuan untuk mengetahui Bagaimana keterwakilan masyarakat dalam proses Pemilihan Kepala Desa AntarWaktu berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Bondowoso.

¹⁴ C W Setyawan, P Parji, and ..., “Implementasi Nilai–Nilai Demokrasi Pancasila Dalam Pemilihan Kepala Desa Di Desa Wayut, Kecamatan Jiwan, Kabupaten Madiun Tahun 2021,” *Seminar Nasional ... 1* (2022): Hlm.6.

1.4 Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi berbagai pihak, diantaranya :

1.4.1 Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat:

1. Memberikan Informasi, referensi, dan ilmu pengetahuan mengenai pemilihan kepala desa antarwaktu.
2. Berkontribusi dalam pengembangan ilmu hukum, khususnya dalam bidang Hukum Tata Negara (HTN) dan Hukum Administrasi Negara (HAN).
3. Menjadi bahan kajian akademis untuk penelitian lebih lanjut Terkait demokrasi desa dan mekanisme penggantian kepala desa antarwaktu.

1.4.2 Praktis

Bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Bondowoso

1. Dapat menjadi bahan evaluasi dan kajian dalam menyelenggarakan pemilihan kepala desa antarwaktu agar lebih efektif dan efisien.
2. Memberikan pemahaman mengenai konsekuensi hukum dalam periodisasi pemilihan kepala desa antarwaktu.

Bagi Badan Permusyawaratan Desa (BPD)

1. Membantu BPD dalam memahami perannya dalam menyelenggarakan musyawarah desa khusus untuk pemilihan kepala desa antarwaktu.
2. Menyediakan rekomendasi agar mekanisme pemilihan kepala desa antarwaktu lebih transparan dan demokratis.

Bagi Masyarakat

1. Meningkatkan pemahaman masyarakat Terkait hak dan kewajiban dalam proses pemilihan kepala desa antarwaktu.
2. Mendorong partisipasi masyarakat dalam proses demokrasi di tingkat desa.

1.5. Metode Penelitian

1.5.1 Metode Pendekatan

Pendekatan yang di gunakan dalam penelitian ini menggunakan tiga pendekatan yaitu:

1. Perundang-undangan (*Statute Approach*) yaitu dilakukan dengan cara melakukan sebuah penelaahan terhadap semua Undang-Undang dan regulasi yang bersangkutan dengan isu hukum yang akan diteliti. Hasil dari talaah tersebut merupakan sebuah argumentasi untuk memecahkan isu yang akan di hadapi.¹⁵
2. Pendekatan Historis yaitu di lakukan dengan menelaah latar belakang yang sudah peneliti mencantumkan di awal skripsi ini apa yang akan dihadapi. Telah demikian di perlukan oleh Penelitian manakah peneliti memang ingin megungkap filosofi dan pola pikir yang melahirkan sesuatu yang sedang di pelajari.¹⁶
3. Pendekatan Konseptual yaitu berasal dari pandangan-pandangan doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum.

¹⁵ R Tahir et al., *Metologi Penelitian Bidang Hukum : Suatu Pendekatan Teori Dan Praktik* (PT. Sonpedia Publishing Indonesia, 2023), Hlm.186.

¹⁶ S T Muhammad Syahrums, *Pengantar Metodologi Penelitian Hukum: Kajian Penelitian Normatif, Empiris, Penulisan Proposal, Laporan Skripsi Dan Tesis* (CV. Dotplus Publisher, 2022).

4. Pendekatan empiris yaitu sebagai data pendukung melalui wawancara terbatas dengan perangkat desa, anggota BPD, dan masyarakat Desa Pelalangan untuk memperoleh gambaran faktual mengenai praktik keterwakilan masyarakat dalam musyawarah desa khusus. Wawancara ini berfungsi sebagai pelengkap (supporting data) dalam menguji kesesuaian antara norma hukum dengan praktik di lapangan.

1.5.2 Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan adalah Yuridis Normatif. Penelitian yuridis normatif merupakan metode yang menitik beratkan pada penelitian hukum yang bersifat teoritis, yaitu menganalisis bahan hukum primer dan sekunder. Metode ini bertujuan untuk mengkaji aturan-aturan hukum dan konsep-konsep teoritis yang berhubungan dengan pemilihan kepala desa antarwaktu, khususnya dalam konteks proses penyelenggaraan pemilihan kepala desa antarwaktu.

1.5.3 Bahan Hukum

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini dapat di kelompokkan menjadi dua jenis, yaitu:

1. Bahan Hukum Primer adalah sebuah data yang digunakan dalam penyusunan proposal ini menggunakan Perundang - undangan yang mengatur tentang Pemilihan Kepala Desa Antarwaktu.

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- b. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

- c. Undang Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang - Undang Nomor 3 tahun 2024 tentang desa
 - d. Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa
 - e. Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia No. 110 Tahun 2016 tentang Badan Permusyawaratan Desa
 - f. Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 65 Tahun 2017 tentang Pemilihan Kepala Desa
 - g. Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2020 tentang Badan Pemusyawaratan Desa
 - h. Peraturan Bupati Bondowoso Nomor 48 Tahun 2017 Tentang Pedoman Pelaksanaan Pemilihan, Pengangkatan, Dan Pemberhentian Kepala Desa Di Kabupaten Bondowoso
3. Bahan Hukum Sekunder yaitu berupa pendekatan kasus pemilihan Kepala desa antarwaktu yang terjadi didesa pelalangan¹⁷, buku - buku hukum, termasuk sikripsi, thesis dan disertai jurnal-jurnal hukum. Kegunaan bahan hukum sekunder adalah menjabarkan kepada peneliti semacam petunjuk kearah mana peneliti akan melangkah.

¹⁷ Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum*, vol. 17 (Nusa Tenggara Barat, 1385).

1.5.4 Teknik Pengambilan Bahan Hukum

Studi Kepustakaan merupakan sebuah pengumpulan data melalui buku-buku tentang hukum, Undang-Undang, Peraturan Pemerintah dan sumber lain berkaitan dengan penelitian untuk mendapatkan landasan teoritis, pengumpulan data hukum dapat dilakukan dengan cara mencatat segala informasi terkini yang terkandung isu dalam penelitian sikripsi yang sedang peneliti teliti. Disamping itu juga peneliti ini dilakukan melalui buku-buku literature untuk mendapatkan sebuah landasan teoritis berdasarkan pendapat para ahli.¹⁸

1.5.5 Teknik Analisis Bahan Hukum

Analisis bahan hukum dalam penelitian ini dilakukan dengan menelaah ketentuan Pasal 37 huruf h Perda Kabupaten Bondowoso Nomor 2 Tahun 2020 tentang Badan Permusyawaratan Desa dan menghubungkannya dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, seperti Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dan UUD NRI 1945. Analisis juga memperhatikan asas demokrasi, asas keterwakilan, serta prinsip-prinsip Asas Umum Pemerintahan yang Baik. Dengan pendekatan tersebut, penelitian ini menilai konsistensi norma, menemukan kekosongan hukum, serta memberikan rekomendasi terhadap implementasi PAW di Desa Pelalangan

¹⁸ Senewe, E. V. T. (2015). Efektivitas Pengaturan Hukum Hak Cipta Dalam Melindungi Karya Seni Tradisional Daerah. *Jurnal LPPM Bidang EkoSosBudKum (Ekonomi, Sosial, Budaya, dan Hukum)*, 2(2), 12-23.