

**NASKAH AKADEMIK
RANCANGAN PERATURAN DAERAH
KABUPATEN KENDAL
TENTANG
KEPALA DESA DAN PERANGKAT DESA**



**DINAS PEMBERDAYAAN MASYARAKAT DAN DESA
KABUPATEN KENDAL**

NASKAH AKADEMIK

RANCANGAN PERATURAN DAERAH

KABUPATEN KENDAL

TENTANG

KEPALA DESA DAN PERANGKAT DESA



DINAS PEMBERDAYAAN MASYARAKAT DAN DESA

KABUPATEN KENDAL

KATA PENGANTAR

Puji syukur yang tak terhingga kami panjatkan kehadiran Tuhan Yang Maha Esa, yang telah melimpahkan rahmat dan hidayah-Nya, sehingga penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Kendal tentang Kepala Desa dan Perangkat Desa ini dapat diselesaikan. Naskah Akademik ini disusun sebagai suatu persyaratan di dalam tahapan perencanaan sebagai bagian dari proses pembentukan Rancangan Peraturan Daerah.

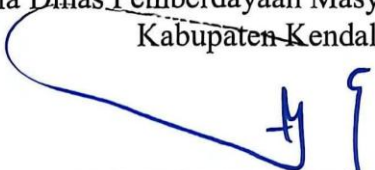
Di dalam pembentukan Peraturan Daerah, memang terlebih dahulu harus disusun suatu Naskah akademik sebagai acuan yang melatarbelakangi perlunya dibentuk suatu Peraturan Daerah tersebut. Penyusunan argumentasi ilmiah secara filosofis, sosiologis, serta yuridis di dalam Naskah Akademik ini dirumuskan guna mendukung perlu atau tidak perlunya dibentuk Peraturan Daerah Kabupaten Kendal tentang Kepala Desa dan Perangkat Desa.

Sebelumnya, Pemerintah Daerah Kabupaten Kendal, telah menetapkan dan berpedoman pada Peraturan Daerah Kabupaten Kendal Nomor 5 Tahun 2015 tentang Pemilihan Kepala Desa di Kabupaten Kendal, dan Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2017 tentang Tata Cara Pengangkatan dan Pemberhentian Perangkat Desa. Seiring dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2024 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, dan Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2026, terdapat kebutuhan untuk melakukan penyesuaian terhadap materi muatan Peraturan Daerah agar tetap selaras dengan perkembangan hukum dan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan Desa.

Dengan demikian maka perkembangan regulasi di tingkat nasional dimaksud menuntut adanya penyesuaian terhadap kebijakan di Daerah sebagai pemantapan konsepsi terhadap pengaturan mengenai Kepala Desa dan Perangkat Desa. Dengan dibentuknya Peraturan Daerah ini diharapkan Pemerintah Daerah Kabupaten Kendal akan mampu mengakomodir setiap aktivitas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang menjadi kewenangan Daerah secara komprehensif dan implementatif dalam rangka meningkatkan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa yang tertib, demokratis, transparan dan akuntabel.

Akhir kata, kami mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah membantu kelancaran hingga selesainya penyusunan Naskah Akademik ini. Semoga dapat memberikan manfaat dan masukan pada saat penyusunan dan pembahasan dalam pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Kendal tentang Kepala Desa dan Perangkat Desa.

Kendal,
Kepala Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa
~~Kabupaten Kendal~~



YANUAR FATONI, S. STP
Pembina Utama Muda
NIP. 19790115 199802 1 001

DAFTAR ISI

Kata Pengantar	ii
Daftar Isi.....	iv
Daftar Tabel	vii
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang.....	1
B. Identifikasi Masalah.....	6
C. Tujuan dan Kegunaan Penyusunan Naskah Akademik	7
1. Tujuan Penyusunan Naskah Akademik	7
2. Kegunaan Penyusunan Naskah Akademik	7
D. Metode Penyusunan Naskah Akademik	8
1. Pendekatan Penelitian	9
2. Sumber Data	10
3. Teknik Pengumpulan Data	10
4. Teknik Analisis Data	11
BAB II KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS.....	12
A. Kajian Teoretis	12
1. Landasan Konstitusional Pengaturan Desa dalam Sistem Desentralisasi Pemerintahan	12
2. Desa sebagai Entitas Hukum dan Kesatuan Masyarakat dalam Sistem Pemerintahan Nasional	15
3. Kedudukan Pemerintahan Desa dalam Perspektif Hukum Publik	18
4. Kepala Desa sebagai Pemegang Kekuasaan Pemerintahan Desa	20
5. Urgensi Pengaturan Penyelenggaraan Pemilihan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Desa di Daerah	23
6. Kedudukan Perangkat Desa dalam Sistem Pemerintahan Desa	26
7. Teori Kewenangan dan Tata Kelola Pemerintahan yang Baik (<i>Good Governance</i>) dan Profesional Aparatur dalam Pemerintahan Desa	27

B. Kajian terhadap Asas yang berlaku dalam Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Penanaman Modal	29
C. Kajian Terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi Yang Ada, Serta Permasalahan yang Dihadapi	39
1. Praktik Penyelenggaraan Pemerintahan Desa di Kabupaten Kendal	39
2. Perubahan Kerangka Hukum Desa Pasca Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2024 dan Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2026	40
3. Kondisi Faktual Pemilihan Kepala Desa dan Potensi Konfil Sosial	41
4. Permasalahan Pengangkatan, Pemberhentian, dan Akuntabilitas Kepala Desa	42
5. Urgensi Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Kendal tentang Kepala Desa dan Perangkat Desa	43
D. Kajian Terhadap Implikasi Penerapan Sistim Baru dan Dampak Terhadap Beban Keuangan Daerah	45
1. Implikasi Sosial dan Budaya	45
2. Implikasi Politik	47
3. Implikasi Ekonomi	48
4. Beban Keuangan Daerah	49

BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN

PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT	51
A. Evaluasi Peraturan Peraturan Perundang-undangan Terkait	51
B. Analisis Terhadap Peraturan Perundang-undangan Terkait	55
1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945	56
2. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kabupaten dalam Ligkungan Provinsi Jawa Tengah	57
3. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan	58

4.	Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa	59
5.	Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.....	60
6.	Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2026 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa	62
7.	Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 112 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Desa	65
8.	Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 83 Tahun 2015 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Perangkat Desa	66
9.	Peraturan Daerah Kabupaten Kendal Nomor 5 Tahun 2015 tentang Tata Cara Pemilihan Kepala Desa di Kabupaten Kendal	67
10.	Peraturan Daerah Kabupaten Kendal Nomor 2 Tahun 2017 tentang Tata Cara Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Desa	68
C.	Harmonisasi secara Vertikal dan Horizontal, serta Status Peraturan Perundang- Undangan Terkait	69
BAB IV	LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS.....	71
A.	Landasan Filosofis	71
B.	Landasan Sosiologis	72
C.	Landasan Yuridis	74
BAB V	JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH	77
A.	Jangkauan dan Arah Pengaturan	77
B.	Ruang Lingkup dan Materi Muatan Peraturan Daerah	78
BAB VI	PENUTUP.....	82
A.	Simpulan	82
B.	Saran.....	83
Daftar Pustaka		84

DAFTAR TABEL

Tabel 1. Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Baik	30
Tabel 2. Asas Materi Muatan	32
Tabel 3. Asas Penyelenggaraan Pemerintahan Negara	34
Tabel 4. Matriks Permasalahan	43

BAB I PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memiliki tujuan untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, serta mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Dalam rangka mencapai tujuan tersebut, penyelenggaraan pemerintahan dilaksanakan secara berjenjang dan berkesinambungan dengan memberikan pengakuan dan penghormatan terhadap keberadaan pemerintahan desa sebagai bagian dari sistem pemerintahan nasional yang memiliki kedudukan strategis dalam penyelenggaraan pelayanan kepada masyarakat dan pelaksanaan pembangunan.

Desa merupakan kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah serta berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam kedudukannya tersebut, Kepala Desa memiliki peran penting sebagai unsur pimpinan penyelenggaraan pemerintahan desa yang bertugas menyelenggarakan pemerintahan desa, melaksanakan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan, dan pemberdayaan masyarakat desa. Oleh karena itu, keberadaan Kepala Desa menjadi salah satu faktor penentu dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan desa yang efektif, demokratis, dan akuntabel.

Sebagai bagian dari pelaksanaan otonomi daerah, Pemerintah Daerah Kabupaten Kendal memiliki kewenangan untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa sesuai dengan

ketentuan peraturan perundang-undangan. Kewenangan tersebut bersumber dari Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2024 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Undang-undang tersebut menegaskan bahwa penyelenggaraan pemerintahan desa harus dilaksanakan berdasarkan asas kepastian hukum, keterbukaan, profesionalitas, akuntabilitas, efektivitas, efisiensi, serta demokrasi.

Dalam perkembangannya, kebijakan nasional mengenai pemerintahan desa mengalami perubahan yang cukup signifikan dengan ditetapkannya Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2026 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa yang mencabut dan menggantikan Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 beserta seluruh perubahannya. Peraturan Pemerintah tersebut membawa berbagai pembaruan substansi, termasuk mengenai penyelenggaraan pemilihan Kepala Desa, pengangkatan Kepala Desa, pemberhentian Kepala Desa, penguatan pembinaan dan pengawasan oleh Pemerintah Daerah, serta penyesuaian berbagai mekanisme dalam penyelenggaraan pemerintahan desa agar selaras dengan prinsip tata kelola pemerintahan yang baik.

Selain itu, pengaturan teknis mengenai pemilihan Kepala Desa secara nasional juga diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 112 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Desa sebagaimana telah diubah terakhir dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 72 Tahun 2020. Peraturan tersebut menjadi pedoman bagi Pemerintah Daerah dalam menyelenggarakan pemilihan Kepala Desa secara serentak dengan tetap memperhatikan karakteristik, kebutuhan, dan kemampuan daerah. Di sisi lain, pengaturan mengenai pengangkatan dan pemberhentian Kepala Desa juga memerlukan penyesuaian terhadap perkembangan kebijakan nasional agar dapat memberikan kepastian hukum dan menjamin terselenggaranya pemerintahan desa yang efektif dan berkesinambungan.

Secara empiris, Kabupaten Kendal memiliki 266 (dua ratus enam puluh enam) desa yang tersebar dalam 20 (dua puluh) Kecamatan pada berbagai wilayah dengan karakteristik geografis, sosial, ekonomi, dan budaya yang beragam. Keberagaman tersebut menuntut adanya sistem penyelenggaraan pemilihan, pengangkatan, dan pemberhentian Kepala Desa yang mampu menjamin terciptanya proses demokrasi yang sehat, kepastian hukum, serta keberlangsungan penyelenggaraan pemerintahan desa. Selain itu, Pemerintah Daerah Kabupaten Kendal juga perlu mempertimbangkan berbagai aspek, antara lain kesiapan anggaran, sarana dan prasarana, dukungan logistik, serta mekanisme administrasi dan penyelesaian permasalahan yang mungkin timbul dalam setiap tahapan penyelenggaraan pemilihan, pengangkatan, dan pemberhentian Kepala Desa.

Dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan desa, terdapat berbagai dinamika yang memerlukan pengaturan yang lebih komprehensif, antara lain penyelenggaraan pemilihan Kepala Desa secara serentak, mekanisme pengangkatan Kepala Desa, tata cara pemberhentian Kepala Desa, penyelesaian permasalahan dan sengketa yang timbul dalam penyelenggaraan pemilihan Kepala Desa, serta penguatan peran Pemerintah Daerah dalam pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa. Pengaturan yang adaptif dan responsif terhadap perkembangan hukum nasional dan kebutuhan masyarakat menjadi penting untuk menjamin terselenggaranya pemerintahan desa yang profesional, efektif, efisien, terbuka, adil, dan demokratis.

Dari aspek yuridis, Pasal 31 ayat (2) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa mengamanatkan bahwa pemilihan Kepala Desa dilaksanakan secara serentak di seluruh wilayah Kabupaten/Kota dan pelaksanaannya diatur dengan Peraturan Daerah. Selain itu, perkembangan pengaturan mengenai pengangkatan dan pemberhentian Kepala Desa sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2026 juga memerlukan penyesuaian kebijakan di tingkat daerah. Dengan demikian,

pembentukan Peraturan Daerah mengenai Penyelenggaraan Pemilihan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Desa merupakan kebutuhan hukum yang mendesak dalam rangka memberikan kepastian hukum serta mewujudkan keselarasan antara kebijakan daerah dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi sesuai dengan asas *lex superior derogat legi inferiori*.

Selain itu Kepala Desa juga dibantu oleh Perangkat Desa yang membantu dalam penyusunan kebijakan dan koordinasi yang diwadahi dalam sekretariat Desa. Perangkat Desa tidak hanya berfungsi sebagai unsur pembantu Kepala Desa dalam melaksanakan tugas pemerintahan, tetapi juga menjadi ujung tombak pelayanan kepada masyarakat. Seiring dengan semakin berkembangnya tuntutan masyarakat terhadap kualitas pelayanan publik dan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*), diperlukan Perangkat Desa yang memiliki kapasitas, kompetensi, dan integritas yang memadai. Oleh karena itu, proses pengangkatan dan pemberhentian Perangkat Desa harus dilaksanakan berdasarkan prinsip objektivitas, transparansi, akuntabilitas, profesionalitas, serta bebas dari praktik kolusi, korupsi, dan nepotisme.

Pengaturan mengenai Perangkat Desa pada dasarnya telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2024 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Dalam ketentuan tersebut ditegaskan bahwa Perangkat Desa diangkat oleh Kepala Desa setelah dikonsultasikan dengan Camat atas nama Bupati, serta diberhentikan oleh Kepala Desa setelah berkonsultasi dengan Camat atas nama Bupati. Pengaturan lebih lanjut mengenai Perangkat Desa juga telah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2026 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa serta Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 83 Tahun 2015 tentang

Pengangkatan dan Pemberhentian Perangkat Desa sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 67 Tahun 2017.

Meskipun demikian, perkembangan regulasi di tingkat nasional menuntut adanya penyesuaian terhadap kebijakan daerah yang mengatur tata cara pengangkatan dan pemberhentian Perangkat Desa. Di Kabupaten Kendal, pengaturan mengenai tata cara pengangkatan dan pemberhentian Perangkat Desa saat ini masih mengacu pada Peraturan Daerah Kabupaten Kendal Nomor 2 Tahun 2017 tentang Tata Cara Pengangkatan dan Pemberhentian Perangkat Desa di Kabupaten Kendal. Seiring dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2024 dan Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2026, terdapat kebutuhan untuk melakukan penyesuaian terhadap materi muatan Peraturan Daerah agar tetap selaras dengan perkembangan hukum dan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan Desa.

Di samping itu, pengaturan yang komprehensif mengenai pengangkatan dan pemberhentian Perangkat Desa diperlukan untuk menjamin terpenuhinya hak-hak warga masyarakat yang memenuhi persyaratan untuk berpartisipasi dalam proses pengisian jabatan Perangkat Desa secara adil dan terbuka. Pengaturan tersebut juga diperlukan untuk memastikan bahwa setiap proses pengangkatan dan pemberhentian dilaksanakan berdasarkan kualifikasi, kompetensi, dan mekanisme yang objektif, sehingga mampu menghasilkan aparatur pemerintahan Desa yang profesional dan mampu mendukung peningkatan kualitas penyelenggaraan pemerintahan Desa.

Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Kendal tentang Tata Cara Pengangkatan dan Pemberhentian Perangkat Desa juga merupakan bagian dari upaya memperkuat tata kelola pemerintahan Desa yang demokratis dan berorientasi pada pelayanan masyarakat. Dengan adanya pengaturan yang lebih jelas mengenai persyaratan, mekanisme pengangkatan, pengisian jabatan yang kosong, pemberhentian, hak, larangan, serta pembinaan dan pengawasan terhadap Perangkat Desa, diharapkan tercipta kepastian hukum

bagi seluruh pihak yang terlibat, sekaligus meningkatkan kualitas penyelenggaraan pemerintahan Desa secara berkelanjutan.

Berdasarkan pertimbangan filosofis, sosiologis, dan yuridis tersebut, diperlukan penyusunan Naskah Akademik sebagai landasan ilmiah pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Kendal tentang Kepala Desa dan Perangkat Desa. Naskah Akademik ini dimaksudkan untuk mengkaji secara komprehensif kebutuhan pengaturan, mengidentifikasi berbagai permasalahan dan perkembangan hukum yang ada, serta merumuskan arah kebijakan dan materi muatan Peraturan Daerah yang mampu memberikan kepastian hukum dan mendukung terwujudnya penyelenggaraan pemerintahan desa yang profesional, efisien, efektif, terbuka, adil, dan demokratis dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat Kabupaten Kendal.

B. IDENTIFIKASI MASALAH

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan, terdapat beberapa permasalahan yang menjadi fokus dalam penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Kendal tentang Kepala Desa dan Perangkat Desa, yaitu sebagai berikut:

1. Bagaimana kajian teoretis dan praktik empiris yang mendasari perlunya pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Kendal tentang Kepala Desa dan Perangkat Desa?
2. Bagaimana evaluasi dan analisis terhadap peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan Kepala Desa dan Perangkat Desa serta kesesuaiannya dengan kebutuhan pengaturan di Kabupaten Kendal?
3. Apa yang menjadi landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis dalam pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Kendal tentang Kepala Desa dan Perangkat Desa?

4. Bagaimana jangkauan, arah pengaturan, dan ruang lingkup materi muatan yang perlu diatur dalam Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Kendal tentang Kepala Desa dan Perangkat Desa?

C. TUJUAN DAN KEGUNAAN PENYUSUNAN NASKAH AKADEMIK

1. Tujuan Penyusunan Naskah Akademik

Sesuai dengan ketentuan Pasal 1 angka 11 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022, Naskah Akademik disusun sebagai dasar ilmiah dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Kendal tentang Kepala Desa dan Perangkat Desa bertujuan untuk:

- a. mengidentifikasi permasalahan dan kebutuhan pengaturan mengenai Kepala Desa dan Perangkat Desa di Kabupaten Kendal;
 - b. menganalisis kesesuaian pengaturan dengan perkembangan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi;
 - c. merumuskan landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis sebagai dasar pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Kendal tentang Kepala Desa dan Perangkat Desa;
 - d. menentukan arah kebijakan, jangkauan, dan ruang lingkup materi muatan yang akan diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Kendal tentang Kepala Desa dan Perangkat Desa; dan
 - e. memberikan dasar konseptual bagi pembentukan Peraturan Daerah yang mampu mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan desa yang profesional, efektif, transparan, dan akuntabel.
- #### 2. Kegunaan Penyusunan Naskah Akademik

Penyusunan Naskah Akademik ini berguna untuk:

- a. menjadi landasan ilmiah dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Kendal tentang Kepala Desa dan Perangkat Desa;
- b. menjadi pedoman bagi Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Kendal dalam pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Kendal tentang Kepala Desa dan Perangkat Desa;
- c. mendukung harmonisasi dan sinkronisasi pengaturan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi;
- d. menjadi bahan evaluasi terhadap pelaksanaan Kepala Desa dan Perangkat Desa; dan
- e. mendukung terwujudnya tata kelola pemerintahan desa yang demokratis, efektif, dan akuntabel dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat di Kabupaten Kendal.

D. METODE PENELITIAN

Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Kendal tentang Kepala Desa dan Perangkat Desa pada dasarnya merupakan suatu kegiatan penelitian ilmiah yang dilakukan secara sistematis untuk memperoleh landasan konseptual dan empiris dalam pembentukan peraturan daerah. Oleh karena itu, metode yang digunakan dalam penyusunan Naskah Akademik ini didasarkan pada metode penelitian hukum yang didukung dengan penelitian sosial yang relevan, sehingga menghasilkan kajian yang komprehensif, sistematis, dan dapat dipertanggungjawabkan secara akademik.¹

Penyusunan Naskah Akademik ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif sebagai pendekatan utama yang dilakukan melalui studi kepustakaan terhadap berbagai bahan hukum dan literatur yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan desa, khususnya mengenai

¹ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2015, hlm. 1.

Penyelenggaraan Pemilihan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Desa dan Perangkat Desa. Pendekatan tersebut dilengkapi dengan pendekatan empiris (sosiologis) untuk memperoleh gambaran mengenai kondisi faktual, permasalahan, serta kebutuhan pengaturan yang berkembang dalam masyarakat dan penyelenggaraan pemerintahan desa di Kabupaten Kendal.²

1. Pendekatan Penelitian

Dalam penyusunan Naskah Akademik ini digunakan beberapa pendekatan penelitian sebagai berikut:

- a. Pendekatan Peraturan Perundang-undangan (*statute approach*), yaitu pendekatan yang dilakukan dengan mengkaji berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan desa, pemerintahan daerah, serta penyelenggaraan pemilihan, pengangkatan, dan pemberhentian Kepala Desa dan Perangkat Desa. Pendekatan ini digunakan untuk menilai kesesuaian, sinkronisasi, dan harmonisasi norma hukum yang akan diatur dalam Peraturan Daerah.³
- b. Pendekatan Konseptual (*conceptual approach*), yaitu pendekatan yang dilakukan melalui pengkajian terhadap teori, asas hukum, doktrin, dan pendapat para ahli yang berkaitan dengan pemerintahan desa, demokrasi desa, otonomi desa, kepemimpinan lokal, serta tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*). Pendekatan ini digunakan untuk membangun kerangka berpikir dan landasan konseptual dalam perumusan norma hukum yang akan dibentuk.⁴
- c. Pendekatan Empiris (*sociological approach*), yaitu pendekatan yang dilakukan dengan memperhatikan kondisi faktual dan dinamika yang terjadi dalam penyelenggaraan pemerintahan desa, termasuk berbagai permasalahan yang berkaitan dengan pelaksanaan pemilihan, pengangkatan, dan pemberhentian Kepala Desa dan

² Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 2014, hlm. 50.

³ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum, Kencana*, Jakarta, 2019, hlm. 133.

⁴ *Ibid*, hlm. 177.

Perangkat Desa. Pendekatan ini dimaksudkan agar pengaturan yang dibentuk dapat menjawab kebutuhan masyarakat dan sesuai dengan kondisi yang berkembang di Kabupaten Kendal.⁵

2. Sumber Data

Sumber data dalam penyusunan Naskah Akademik ini terdiri atas:

- a. Bahan Hukum Primer, yaitu peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pemerintahan desa, pemerintahan daerah, dan peraturan lainnya yang relevan dengan Penyelenggaraan Pemilihan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Desa dan Perangkat Desa.
- b. Bahan Hukum Sekunder, yaitu berbagai literatur, buku, jurnal ilmiah, hasil penelitian, naskah akademik, artikel ilmiah, dan dokumen resmi lainnya yang berkaitan dengan materi yang akan diatur.⁶
- c. Bahan Hukum Tersier, yaitu kamus hukum, ensiklopedia, kamus bahasa Indonesia, serta bahan lain yang memberikan petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.⁷

3. Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data dilakukan melalui studi kepustakaan dan studi empiris. Studi kepustakaan dilakukan dengan menginventarisasi, mempelajari, dan menganalisis peraturan perundang-undangan, buku, jurnal, hasil penelitian, serta berbagai dokumen yang berkaitan dengan materi pengaturan. Adapun studi empiris dilakukan melalui wawancara, diskusi kelompok terfokus (*focus group discussion*), dan dengar pendapat dengan para pemangku kepentingan guna memperoleh informasi mengenai berbagai permasalahan dan kebutuhan pengaturan yang

⁵ Soerjono Soekanto, *Op Cit*, hlm. 51.

⁶ Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2016, hlm. 114.

⁷ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Op Cit*, hlm. 33.

berkembang dalam penyelenggaraan pemerintahan desa di Kabupaten Kendal.⁸

4. Teknik Analisis Data

Data yang diperoleh dianalisis secara deskriptif kualitatif dengan menggunakan metode interpretasi hukum dan penalaran yuridis. Analisis dilakukan terhadap bahan hukum dan data empiris untuk memperoleh gambaran mengenai kondisi yang ada, mengidentifikasi permasalahan, serta merumuskan arah kebijakan dan materi muatan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Kendal tentang Kepala Desa dan Perangkat Desa. Dengan metode tersebut, diharapkan peraturan daerah yang dibentuk mampu memberikan kepastian hukum, memenuhi kebutuhan masyarakat, dan mendukung terwujudnya penyelenggaraan pemerintahan desa yang profesional, efektif, transparan, dan akuntabel.⁹

⁸ Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 2018, hlm. 186.

⁹ Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia Publishing, Malang, 2013, hlm. 393.

BAB II

KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

A. KAJIAN TEORETIS

1. Landasan Konstitusional Pengaturan Desa dalam Sistem Desentralisasi Pemerintahan

Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan negara hukum yang diselenggarakan berdasarkan prinsip kedaulatan rakyat dan pembagian kewenangan pemerintahan secara desentralistis. Pilihan terhadap desentralisasi sebagaimana termuat dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan konsekuensi dari luas wilayah, keragaman sosial budaya, serta kebutuhan untuk mewujudkan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik. Dalam negara kesatuan, desentralisasi tidak dimaknai sebagai pemisahan kekuasaan negara, melainkan sebagai mekanisme pembagian urusan pemerintahan kepada daerah dalam rangka memperkuat demokrasi, meningkatkan kesejahteraan masyarakat, dan mempercepat pembangunan nasional.¹⁰

Bagir Manan menjelaskan bahwa desentralisasi dalam negara kesatuan pada hakikatnya merupakan sarana untuk mendekatkan pelayanan kepada masyarakat dan mencegah terjadinya pemusatan kekuasaan secara berlebihan pada pemerintah pusat. Melalui desentralisasi, pemerintah daerah diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat sesuai dengan kondisi dan karakteristik daerah masing-masing tanpa mengurangi prinsip keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹¹ Oleh karena itu, penyelenggaraan

¹⁰ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, 2016, hlm. 281.

¹¹ Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994, hlm. 21.

pemerintahan daerah, termasuk pemerintahan desa, merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari sistem pemerintahan nasional.

Dalam konteks ketatanegaraan Indonesia, desa memiliki karakteristik yang berbeda dengan daerah otonom provinsi maupun kabupaten/kota. Keberadaan desa bukanlah hasil pembentukan negara semata, melainkan telah tumbuh dan berkembang jauh sebelum terbentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia. Oleh sebab itu, hubungan negara dengan desa dibangun atas dasar pengakuan (recognition) terhadap hak asal-usul dan hak tradisional masyarakat desa. Pengakuan tersebut memperoleh landasan konstitusional melalui Pasal 18B ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹²

Pengakuan konstitusional tersebut kemudian dijabarkan melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2024. Melalui pengaturan tersebut, desa ditempatkan sebagai kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan berdasarkan hak asal-usul dan kewenangan lokal berskala desa. Dengan demikian, desa tidak semata-mata diposisikan sebagai perangkat administratif pemerintahan, tetapi sebagai entitas yang memiliki otonomi asli yang diakui dan dihormati oleh negara.¹³

Ni'matul Huda berpendapat bahwa pengaturan desa dalam sistem ketatanegaraan Indonesia menunjukkan adanya model desentralisasi yang bersifat asimetris (*asymmetric decentralization*). Karakteristik ini muncul

¹² Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2018, hlm. 265.

¹³ Hanif Nurcholis, *Pertumbuhan dan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, Erlangga, Jakarta, 2011, hlm. 24.

karena sumber kewenangan desa tidak hanya berasal dari pelimpahan kewenangan oleh pemerintah pusat atau pemerintah daerah, tetapi juga bersumber dari hak asal-usul dan nilai-nilai lokal yang hidup dalam masyarakat desa. Oleh karena itu, desa memiliki kekhususan yang membedakannya dengan satuan pemerintahan lainnya sehingga memerlukan pengaturan yang bersifat kontekstual dan adaptif terhadap kondisi sosial masyarakat setempat.¹⁴

Secara teoritis, desentralisasi pada tingkat desa tidak hanya dimaksudkan untuk memperluas ruang partisipasi masyarakat, tetapi juga untuk memperkuat demokrasi lokal. Kehadiran pemerintahan desa memungkinkan masyarakat untuk terlibat secara langsung dalam proses pengambilan keputusan, baik melalui musyawarah desa maupun melalui mekanisme pemilihan Kepala Desa. Dengan demikian, desa menjadi ruang aktualisasi demokrasi yang paling dekat dengan masyarakat. Menurut Jimly Asshiddiqie, demokrasi yang efektif pada tingkat lokal merupakan fondasi bagi terwujudnya demokrasi nasional yang sehat dan berkelanjutan.¹⁵

Dalam perspektif administrasi pemerintahan, desentralisasi pada tingkat desa juga berfungsi untuk meningkatkan efektivitas pelayanan publik dan pembangunan berbasis kebutuhan masyarakat. Desa memiliki kemampuan untuk mengenali kebutuhan, potensi, serta permasalahan yang berkembang dalam lingkungan sosialnya secara lebih tepat dibandingkan dengan pemerintah pada tingkat yang lebih tinggi. Oleh karena itu, penguatan kewenangan desa melalui pengaturan yang memadai menjadi salah satu prasyarat penting bagi terwujudnya tata kelola pemerintahan yang efektif dan akuntabel.¹⁶

¹⁴ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Desa dalam Konstitusi Indonesia Sejak Kemerdekaan Hingga Era Reformasi*, Setara Press, Malang, 2015, hlm. 111.

¹⁵ Jimly Asshiddiqie, *Op Cit*, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, hlm. 314.

¹⁶ Hanif Nurcholis, *Op Cit*, hlm. 31.

Keberadaan Kepala Desa sebagai pemimpin pemerintahan desa menjadi bagian penting dalam pelaksanaan prinsip desentralisasi tersebut. Kepala Desa tidak hanya menjalankan fungsi administratif sebagai pelaksana urusan pemerintahan, tetapi juga berperan sebagai pemimpin sosial, penggerak pembangunan, dan mediator berbagai kepentingan yang berkembang dalam masyarakat desa. Kedudukan yang strategis tersebut menyebabkan penyelenggaraan pemilihan, pengangkatan, dan pemberhentian Kepala Desa harus diatur secara jelas agar tercipta kepastian hukum, akuntabilitas, dan stabilitas pemerintahan desa.

Berkaitan dengan hal tersebut, pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Kendal tentang Penyelenggaraan Pemilihan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Desa merupakan perwujudan dari fungsi desentralisasi dalam bidang pembentukan peraturan perundang-undangan daerah. Pengaturan pada tingkat daerah diperlukan sebagai instrumen untuk menjabarkan norma-norma yang telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi sekaligus menyesuaikannya dengan karakteristik dan kebutuhan daerah. Dengan jumlah 266 desa yang tersebar di Kabupaten Kendal, keberadaan peraturan daerah yang komprehensif menjadi penting guna menjamin terselenggaranya pemerintahan desa yang demokratis, profesional, efektif, dan akuntabel.

2. Desa sebagai Entitas Hukum dan Kesatuan Masyarakat dalam Sistem Pemerintahan Nasional

Desa merupakan salah satu institusi yang memiliki karakteristik khas dalam sistem pemerintahan di Indonesia. Keberadaan desa tidak semata-mata dipahami sebagai satuan administratif pemerintahan, melainkan sebagai kesatuan masyarakat hukum yang telah tumbuh, berkembang, dan memiliki tata kehidupan tersendiri jauh sebelum terbentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia. Oleh karena itu, hubungan antara negara dan desa pada hakikatnya dibangun atas dasar

pengakuan dan penghormatan terhadap hak asal-usul serta nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat desa. Konsepsi tersebut sekaligus menegaskan bahwa desa merupakan bagian dari sistem pemerintahan nasional yang memiliki kekhususan dibandingkan dengan satuan pemerintahan lainnya.¹⁷

Pengakuan terhadap desa sebagai kesatuan masyarakat hukum menunjukkan bahwa desa tidak hanya memiliki dimensi administratif, tetapi juga memiliki dimensi sosial, yuridis, dan politik. Dalam dimensi sosial, desa merupakan komunitas yang dibentuk atas dasar hubungan kemasyarakatan yang erat, semangat kebersamaan, gotong royong, dan nilai-nilai lokal yang diwariskan secara turun-temurun. Ikatan sosial tersebut membentuk identitas kolektif masyarakat desa yang menjadi dasar bagi keberlangsungan kehidupan bersama serta menjadi modal penting dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan desa.¹⁸

Dari aspek yuridis, desa berkedudukan sebagai subjek hukum publik yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya berdasarkan hak asal-usul dan kewenangan lokal berskala desa. Kedudukan tersebut memberikan legitimasi bagi desa untuk menyelenggarakan pemerintahan, melaksanakan pembangunan, melakukan pembinaan kemasyarakatan, serta memberdayakan masyarakat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, desa tidak hanya menjadi objek pelaksanaan kebijakan pemerintah, tetapi juga menjadi subjek yang memiliki kapasitas hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat.¹⁹

Selain itu, desa juga memiliki dimensi politik yang tercermin dalam kehidupan demokrasi di tingkat lokal. Masyarakat desa memiliki ruang

¹⁷ Ni'matul Huda, *Op Cit*, hlm. 97-99.

¹⁸ Jimly Asshiddiqie, *Op Cit, Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, hlm. 264-266.

¹⁹ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2008, hlm. 127-129.

untuk berpartisipasi secara langsung dalam proses pengambilan keputusan melalui musyawarah desa maupun melalui mekanisme pemilihan Kepala Desa. Demokrasi desa yang berkembang tidak semata-mata didasarkan pada prosedur formal, tetapi juga berakar pada nilai musyawarah, partisipasi, dan kebersamaan yang telah menjadi bagian dari budaya masyarakat desa. Oleh karena itu, desa tidak hanya menjadi unit pemerintahan terdepan, tetapi juga menjadi arena pelaksanaan demokrasi yang paling dekat dengan masyarakat.²⁰

Keberadaan desa sebagai kesatuan masyarakat hukum pada akhirnya menempatkan Kepala Desa sebagai figur sentral yang menjalankan fungsi pemerintahan sekaligus fungsi sosial kemasyarakatan. Kepala Desa tidak hanya bertindak sebagai pejabat pemerintahan yang melaksanakan tugas-tugas administratif, tetapi juga sebagai pemimpin masyarakat yang bertanggung jawab menjaga keharmonisan sosial, mendorong partisipasi masyarakat, serta menggerakkan pembangunan desa. Kedudukan tersebut menjadikan pengaturan mengenai Penyelenggaraan Pemilihan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Desa tidak dapat dilepaskan dari karakteristik desa sebagai entitas hukum dan kesatuan masyarakat yang memiliki nilai, kepentingan, dan dinamika tersendiri.

Dalam konteks Kabupaten Kendal yang memiliki 266 desa dengan kondisi sosial, budaya, dan geografis yang beragam, pengaturan mengenai Penyelenggaraan Pemilihan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Desa perlu dirumuskan secara komprehensif agar mampu menjamin kepastian hukum sekaligus mengakomodasi karakteristik dan kebutuhan masyarakat desa. Dengan demikian, pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Kendal tentang Penyelenggaraan Pemilihan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala

²⁰ Sutoro Eko, *Regulasi Baru, Desa Baru: Ide, Misi, dan Semangat UU Desa*, Kementerian Desa, PDT, dan Transmigrasi Republik Indonesia, Jakarta, 2015, hlm. 43-46.

Desa tidak hanya memiliki landasan yuridis, tetapi juga memperoleh legitimasi sosiologis dan politis dalam rangka mewujudkan pemerintahan desa yang demokratis, efektif, dan akuntabel.

3. Kedudukan Pemerintahan Desa dalam Perspektif Hukum Publik

Pemerintahan desa merupakan bagian integral dari sistem pemerintahan nasional yang keberadaannya memiliki kedudukan strategis dalam penyelenggaraan fungsi pemerintahan, pembangunan, pembinaan kemasyarakatan, dan pemberdayaan masyarakat. Dalam perspektif hukum publik, pemerintahan desa tidak hanya dipahami sebagai organisasi administratif semata, tetapi juga sebagai institusi yang menjalankan kewenangan publik berdasarkan peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, penyelenggaraan pemerintahan desa harus dilaksanakan sesuai dengan prinsip-prinsip negara hukum, demokrasi, dan tata kelola pemerintahan yang baik.

Dalam perspektif hukum tata negara, pemerintahan desa merupakan bagian dari struktur pemerintahan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia yang memperoleh pengakuan dan pengaturan melalui konstitusi serta peraturan perundang-undangan. Meskipun desa bukan merupakan daerah otonom sebagaimana provinsi atau kabupaten/kota, desa memiliki kedudukan khusus karena kewenangannya tidak hanya bersumber dari pelimpahan kewenangan pemerintah, tetapi juga berasal dari hak asal-usul dan kewenangan lokal berskala desa. Dengan demikian, pemerintahan desa memiliki karakteristik yang berbeda dengan organisasi pemerintahan lainnya, sehingga memerlukan pengaturan yang memperhatikan kekhususan tersebut.²¹

Dari perspektif hukum administrasi negara, pemerintahan desa merupakan bagian dari penyelenggara administrasi pemerintahan yang

²¹ Jimly Asshiddiqie, *Op Cit*, Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, hlm. 315-317.

menjalankan fungsi pelayanan publik dan pelaksanaan kewenangan pemerintahan. Kepala Desa sebagai pemimpin pemerintahan desa berkedudukan sebagai pejabat pemerintahan yang memiliki kewenangan untuk mengambil keputusan dan tindakan pemerintahan dalam rangka penyelenggaraan urusan desa. Setiap kewenangan tersebut harus dijalankan berdasarkan asas legalitas, yaitu bahwa setiap tindakan pemerintahan harus memiliki dasar hukum yang jelas serta dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.²²

Selain berlandaskan asas legalitas, penyelenggaraan pemerintahan desa juga harus berpedoman pada Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB). Asas tersebut meliputi kepastian hukum, kemanfaatan, ketidakberpihakan, kecermatan, keterbukaan, tidak menyalahgunakan kewenangan, serta pelayanan yang baik kepada masyarakat. Keberadaan AUPB menjadi penting untuk memastikan bahwa kewenangan yang dimiliki oleh Kepala Desa dan perangkat desa dilaksanakan secara profesional, transparan, dan akuntabel. Dengan demikian, penyelenggaraan pemerintahan desa tidak hanya berorientasi pada pencapaian tujuan pemerintahan, tetapi juga menjamin perlindungan hak-hak masyarakat sebagai penerima pelayanan publik.²³

Dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan, hubungan antara Kepala Desa, Badan Permusyawaratan Desa, perangkat desa, pemerintah daerah, dan masyarakat desa membentuk suatu sistem yang saling berkaitan. Hubungan tersebut harus dilandasi prinsip *checks and balances* agar pelaksanaan kewenangan pemerintahan desa tidak terpusat pada satu pihak saja. Oleh karena itu, pengaturan mengenai mekanisme penyelenggaraan pemerintahan desa, termasuk mengenai pemilihan, pengangkatan, dan pemberhentian Kepala Desa, menjadi instrumen

²² Philipus M. Hadjon, *Op Cit*, hlm. 130-132.

²³ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2020, hlm. 90-95.

penting dalam mewujudkan akuntabilitas serta menjaga stabilitas pemerintahan desa.

Dalam perspektif hukum publik, kewenangan yang dimiliki oleh Kepala Desa pada hakikatnya merupakan kewenangan publik yang penggunaannya dibatasi oleh hukum. Hal tersebut sejalan dengan prinsip negara hukum yang menempatkan kekuasaan pemerintahan sebagai kekuasaan yang harus dijalankan berdasarkan norma hukum dan dapat dipertanggungjawabkan. Oleh karena itu, setiap tindakan dan keputusan Kepala Desa harus senantiasa berada dalam koridor hukum guna menghindari terjadinya penyalahgunaan wewenang dan tindakan sewenang-wenang yang dapat merugikan masyarakat maupun mengganggu penyelenggaraan pemerintahan desa.

Dengan jumlah 266 desa yang tersebar di Kabupaten Kendal, kedudukan pemerintahan desa sebagai bagian dari penyelenggara pemerintahan menuntut adanya pengaturan yang jelas, sistematis, dan selaras dengan perkembangan peraturan perundang-undangan. Pengaturan mengenai Penyelenggaraan Pemilihan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Desa melalui Peraturan Daerah menjadi penting untuk memberikan kepastian hukum, memperkuat akuntabilitas pemerintahan desa, serta mendukung terwujudnya tata kelola pemerintahan desa yang profesional, efektif, demokratis, dan berorientasi pada pelayanan masyarakat.²⁴

4. Kepala Desa sebagai Pemegang Kekuasaan Pemerintahan Desa

Kepala Desa merupakan unsur pimpinan dalam penyelenggaraan pemerintahan desa yang memiliki kedudukan strategis dalam sistem pemerintahan nasional. Sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan di desa, Kepala Desa tidak hanya menjalankan fungsi administratif, tetapi juga memegang peranan penting dalam pelaksanaan pembangunan,

²⁴ Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia*, Ind-Hill Co., Jakarta, 1992, hlm. 22-24.

pembinaan kemasyarakatan, serta pemberdayaan masyarakat desa. Kedudukan tersebut menjadikan Kepala Desa sebagai figur sentral yang berperan dalam mengintegrasikan kepentingan negara dengan kepentingan masyarakat desa dalam rangka mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang efektif dan demokratis.

Dalam perspektif teori jabatan, kewenangan yang dimiliki Kepala Desa pada dasarnya melekat pada jabatan yang diemban, bukan pada pribadi yang menduduki jabatan tersebut. Jabatan merupakan institusi yang dibentuk oleh hukum dan diberi kewenangan tertentu untuk melaksanakan fungsi pemerintahan. Oleh karena itu, setiap tindakan dan keputusan yang dilakukan oleh Kepala Desa harus dipandang sebagai tindakan jabatan yang dilakukan dalam rangka menjalankan kewenangan pemerintahan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, pergantian pejabat tidak menghilangkan eksistensi kewenangan yang melekat pada jabatan Kepala Desa sebagai organ pemerintahan desa.²⁵

Dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan desa, Kepala Desa tidak hanya berfungsi sebagai pelaksana kebijakan pemerintahan, tetapi juga sebagai pemimpin lokal yang memiliki tanggung jawab sosial dan politik. Sutoro Eko menyebut Kepala Desa sebagai *local governing leader*, yaitu pemimpin lokal yang menjalankan fungsi pemerintahan sekaligus berperan dalam membangun kehidupan sosial masyarakat. Posisi tersebut menyebabkan Kepala Desa memiliki peran yang sangat penting dalam menjaga stabilitas sosial, memfasilitasi partisipasi masyarakat, serta mendorong terciptanya tata kelola pemerintahan desa yang responsif terhadap kebutuhan masyarakat.²⁶

²⁵ Philipus M. Hadjon, *Op Cit*, hlm. 142-144.

²⁶ Sutoro Eko, *Regulasi Baru, Desa Baru: Ide, Misi, dan Semangat UU Desa*, Kementerian Desa, PDT, dan Transmigrasi Republik Indonesia, Jakarta, 2015, hlm. 45-48.

Selain sebagai pemimpin pemerintahan, Kepala Desa juga memiliki fungsi koordinatif dalam penyelenggaraan pemerintahan desa. Kepala Desa bertanggung jawab mengoordinasikan pelaksanaan tugas perangkat desa, menjalin hubungan kerja dengan Badan Permusyawaratan Desa, serta membangun sinergi dengan pemerintah daerah dan berbagai unsur masyarakat. Hubungan yang harmonis antara Kepala Desa dan Badan Permusyawaratan Desa menjadi faktor penting dalam menciptakan mekanisme *checks and balances* di tingkat desa, sehingga penyelenggaraan pemerintahan dapat berlangsung secara demokratis dan akuntabel.²⁷

Kedudukan Kepala Desa yang diperoleh melalui mekanisme pemilihan secara demokratis memberikan legitimasi politik yang kuat dalam menjalankan pemerintahan desa. Namun demikian, legitimasi tersebut tidak menjadikan Kepala Desa memiliki kekuasaan yang tidak terbatas. Dalam negara hukum, setiap kekuasaan pemerintahan harus dibatasi oleh hukum dan dilaksanakan sesuai dengan prinsip-prinsip pemerintahan yang baik. Oleh karena itu, Kepala Desa dalam menjalankan kewenangannya wajib berpedoman pada asas legalitas, akuntabilitas, transparansi, dan kepentingan umum agar pelaksanaan pemerintahan desa tetap berada dalam koridor hukum dan tidak menimbulkan penyalahgunaan kewenangan.²⁸

Peran strategis Kepala Desa dalam penyelenggaraan pemerintahan desa menunjukkan bahwa pengaturan mengenai pemilihan, pengangkatan, dan pemberhentian Kepala Desa merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari upaya mewujudkan pemerintahan desa yang profesional, demokratis, dan berorientasi pada pelayanan masyarakat. Dengan jumlah 266 desa yang tersebar di Kabupaten Kendal, diperlukan

²⁷ Hanif Nurcholis, *Pertumbuhan dan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, Erlangga, Jakarta, 2011, hlm. 74-77.

²⁸ Ridwan HR, *Op Cit*, hlm. 95-98.

pengaturan yang mampu memberikan kepastian hukum serta menjamin terselenggaranya proses regenerasi kepemimpinan desa yang sehat, transparan, dan akuntabel. Oleh karena itu, pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Kendal tentang Penyelenggaraan Pemilihan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Desa menjadi instrumen penting dalam memperkuat sistem pemerintahan desa dan mendukung tercapainya tujuan pembangunan daerah.

5. Urgensi Pengaturan Penyelenggaraan Pemilihan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Desa di Daerah

Penyelenggaraan pemilihan, pengangkatan, dan pemberhentian Kepala Desa merupakan bagian penting dalam sistem pemerintahan desa yang memiliki pengaruh langsung terhadap keberlangsungan penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, pembinaan kemasyarakatan, dan pemberdayaan masyarakat desa. Kepala Desa sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan di desa memiliki posisi strategis dalam mengarahkan pembangunan serta menjaga stabilitas sosial dan politik di tingkat lokal. Oleh karena itu, proses pemilihan, pengangkatan, dan pemberhentian Kepala Desa harus dilaksanakan berdasarkan prinsip kepastian hukum, demokrasi, transparansi, dan akuntabilitas agar mampu menghasilkan pemerintahan desa yang efektif dan berorientasi pada kepentingan masyarakat.

Perkembangan peraturan perundang-undangan di bidang pemerintahan desa menunjukkan adanya dinamika yang cukup signifikan, terutama setelah perubahan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dan ditetapkannya Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2026 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Perubahan tersebut membawa konsekuensi terhadap perlunya penyesuaian kebijakan di tingkat daerah agar terdapat keselarasan antara norma hukum yang berlaku secara nasional dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan desa di daerah. Dalam

perspektif negara hukum, peraturan daerah berfungsi sebagai instrumen untuk menjabarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi sekaligus memberikan kepastian hukum terhadap pelaksanaan kewenangan pemerintahan di daerah.²⁹

Secara teoritis, pembentukan peraturan daerah merupakan manifestasi dari pelaksanaan asas desentralisasi dan otonomi daerah. Daerah diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya sesuai dengan karakteristik dan kebutuhan masyarakat setempat. Dalam konteks pemerintahan desa, pengaturan pada tingkat daerah diperlukan untuk memberikan pedoman yang lebih operasional mengenai mekanisme penyelenggaraan pemilihan Kepala Desa, pengangkatan Kepala Desa, serta pemberhentian Kepala Desa agar pelaksanaannya dapat berlangsung secara tertib, efektif, dan sesuai dengan kondisi daerah masing-masing.³⁰

Dari aspek sosiologis, pengaturan mengenai penyelenggaraan pemilihan, pengangkatan, dan pemberhentian Kepala Desa menjadi penting mengingat dinamika kehidupan masyarakat desa yang terus berkembang. Pemilihan Kepala Desa tidak hanya merupakan proses demokrasi lokal, tetapi juga sering kali melibatkan berbagai kepentingan sosial, ekonomi, dan politik yang berpotensi menimbulkan konflik apabila tidak diatur secara jelas. Selain itu, pengisian jabatan Kepala Desa melalui mekanisme pengangkatan serta pemberhentian Kepala Desa karena berakhirnya masa jabatan, meninggal dunia, permintaan sendiri, atau sebab lainnya memerlukan prosedur yang pasti untuk menjamin keberlangsungan pemerintahan desa dan menghindari terjadinya

²⁹ Bagir Manan, *Op Cit*, *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia*, hlm. 19–22.

³⁰ Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Kanisius, Yogyakarta, 2020, hlm. 239–242.

kekosongan kepemimpinan yang dapat mengganggu pelayanan kepada masyarakat.³¹

Bagi Kabupaten Kendal yang memiliki 266 desa dengan karakteristik sosial, budaya, dan geografis yang beragam, keberadaan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Pemilihan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Desa memiliki arti penting dalam mewujudkan keseragaman mekanisme dan kepastian hukum dalam pelaksanaan pemerintahan desa. Pengaturan tersebut sekaligus menjadi instrumen untuk memperkuat pembinaan dan pengawasan oleh Pemerintah Daerah terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa sehingga tercipta tata kelola pemerintahan desa yang profesional, transparan, demokratis, dan akuntabel.

Selain memberikan kepastian hukum, pembentukan Peraturan Daerah juga dimaksudkan untuk mengantisipasi berbagai permasalahan yang dapat timbul dalam pelaksanaan pemilihan, pengangkatan, dan pemberhentian Kepala Desa, seperti sengketa pemilihan, kekosongan jabatan Kepala Desa, mekanisme pengisian penjabat Kepala Desa, serta pemberhentian Kepala Desa yang tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Adanya pengaturan yang jelas dan komprehensif akan memberikan perlindungan hukum bagi masyarakat, pemerintah desa, maupun Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan desa.

Dengan demikian, pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Kendal tentang Penyelenggaraan Pemilihan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Desa memiliki urgensi yang kuat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis. Peraturan Daerah tersebut diharapkan mampu menjadi instrumen hukum yang memberikan kepastian, menciptakan tertib penyelenggaraan pemerintahan desa,

³¹ Ni'matul Huda, *Op Cit*, hlm. 181–185.

memperkuat demokrasi lokal, serta mendukung terwujudnya pemerintahan desa yang profesional, efektif, efisien, terbuka, dan bertanggung jawab dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa di Kabupaten Kendal.

6. Kedudukan Perangkat Desa dalam Sistem Pemerintahan Desa

Pemerintahan Desa merupakan penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat yang dilaksanakan oleh Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemerintah Desa terdiri atas Kepala Desa yang dibantu oleh Perangkat Desa sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa dalam penyusunan kebijakan dan koordinasi, penyediaan data dan informasi, serta memberi pelayanan, yang merupakan suatu kegiatan Pemerintah Desa yang dikelola oleh Desa. Lebih jelasnya, pemikiran ini didasarkan bahwa tata kelola Desa disingkat penyelenggaraan Desa), atau dikenal selama ini sebagai pemerintahan Desa.³²

Dalam perspektif kelembagaan pemerintahan, Perangkat Desa merupakan unsur pelaksana yang memiliki fungsi administratif maupun teknis dalam mendukung penyelenggaraan pemerintahan desa. Kedudukan Perangkat Desa menjadi sangat penting karena berbagai fungsi pelayanan publik, administrasi pemerintahan, pengelolaan keuangan desa, pembangunan desa, dan pelayanan kemasyarakatan pada praktiknya dilaksanakan oleh Perangkat Desa di bawah koordinasi Kepala Desa.

Menurut teori organisasi pemerintahan, suatu organisasi publik memerlukan pembagian tugas, kewenangan, dan tanggung jawab yang jelas agar tujuan organisasi dapat dicapai secara efektif dan efisien.

³² Moeljanto, dkk, *Dekonstruksi Demokrasi Lokal – Mewujudkan Good Governance di Indonesia*, Lawwana, 2026, Salatiga, hal. 30

Dalam konteks pemerintahan desa, Perangkat Desa merupakan sumber daya aparatur yang berperan sebagai penggerak utama organisasi pemerintahan desa. Kualitas penyelenggaraan pemerintahan desa sangat dipengaruhi oleh kapasitas, kompetensi, integritas, dan profesionalitas Perangkat Desa yang menjalankan tugas sehari-hari.

Sebagai bagian dari penyelenggara pemerintahan, Perangkat Desa juga memiliki kewajiban untuk melaksanakan tugas berdasarkan prinsip pelayanan publik, kepastian hukum, keterbukaan, profesionalitas, dan akuntabilitas. Oleh karena itu, pengaturan mengenai pengangkatan dan pemberhentian Perangkat Desa harus mampu menghasilkan aparatur pemerintahan desa yang memiliki kompetensi dan integritas dalam melaksanakan tugas-tugas pemerintahan.

Selain itu, Perangkat Desa merupakan jabatan publik yang berkaitan erat dengan kepentingan masyarakat. Oleh karena itu, proses pengisian jabatan Perangkat Desa harus dilaksanakan secara objektif, transparan, dan berdasarkan kompetensi agar dapat menghasilkan aparatur desa yang mampu mendukung terwujudnya tata kelola pemerintahan desa yang baik.

7. Teori Kewenangan dan Tata Kelola Pemerintahan yang Baik (*Good Governance*) dan Profesional Aparatur dalam Pemerintahan Desa

Teori kewenangan juga menjadi dasar penting dalam memahami kedudukan Perangkat Desa. Menurut Philipus M. Hadjon, kewenangan merupakan kekuasaan formal yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan kepada organ pemerintahan untuk bertindak dalam bidang hukum publik.³³ Kewenangan yang dimiliki Perangkat Desa bukan merupakan kewenangan pribadi, melainkan kewenangan yang berasal dari peraturan perundang-undangan dan pelimpahan tugas dalam struktur pemerintahan desa.

³³ Philipus M. Hadjon, dkk., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2011, hlm. 130.

Karena kewenangan tersebut bersumber dari hukum, maka setiap proses pengangkatan maupun pemberhentian Perangkat Desa harus dilaksanakan berdasarkan asas legalitas. Asas legalitas menghendaki bahwa setiap tindakan pemerintahan harus memiliki dasar hukum yang jelas dan dilakukan sesuai dengan prosedur yang ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan. Pelanggaran terhadap asas legalitas dapat mengakibatkan timbulnya sengketa administrasi dan berpotensi mengganggu penyelenggaraan pemerintahan desa.

Dalam konteks itu, pengaturan mengenai tata cara pengangkatan dan pemberhentian Perangkat Desa menjadi instrumen penting untuk menjamin bahwa proses pengisian jabatan dilakukan secara sah, objektif, dan sesuai dengan prinsip-prinsip hukum administrasi negara dan tata kelola pemerintahan baik (*Good Governance*). Konsep tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) berkembang sebagai paradigma penyelenggaraan pemerintahan yang menekankan pentingnya transparansi, akuntabilitas, partisipasi, efektivitas, efisiensi, supremasi hukum, dan responsivitas terhadap kebutuhan masyarakat. *United Nations Development Programme* (UNDP) menjelaskan bahwa tata kelola pemerintahan yang baik merupakan pelaksanaan kewenangan politik, ekonomi, dan administratif dalam mengelola urusan publik pada seluruh tingkatan pemerintahan.³⁴

Dalam penyelenggaraan pemerintahan desa, prinsip-prinsip *good governance* memiliki kedudukan yang sangat penting karena desa merupakan unit pemerintahan yang paling dekat dengan masyarakat. Keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan desa sangat dipengaruhi oleh kualitas sumber daya aparatur yang menjalankan fungsi pemerintahan sehari-hari. Oleh karena itu, proses pengangkatan

³⁴ United Nations Development Programme (UNDP), *Governance for Sustainable Human Development*, New York: UNDP Policy Document, 1997, hlm. 2–3.

Perangkat Desa harus mampu menghasilkan aparatur yang profesional, kompeten, berintegritas, dan berorientasi pada pelayanan publik.

Konsep profesionalitas aparatur menekankan bahwa seseorang yang menduduki jabatan publik harus memiliki kompetensi, pengetahuan, keterampilan, dan etika yang sesuai dengan tugas dan tanggung jawab yang diemban. Dalam konteks Perangkat Desa, profesionalitas menjadi syarat penting untuk menjamin efektivitas pelayanan kepada masyarakat dan keberhasilan pelaksanaan program pembangunan desa.

Pengaturan mengenai pengangkatan Perangkat Desa yang didasarkan pada prinsip objektivitas, keterbukaan, persaingan yang sehat, dan kompetensi merupakan perwujudan dari konsep merit system dalam pengelolaan aparatur pemerintahan. Sebaliknya, pemberhentian Perangkat Desa juga harus dilakukan berdasarkan alasan yang jelas dan prosedur yang terukur guna menjamin perlindungan hukum serta menghindari tindakan yang bersifat sewenang-wenang.

Dengan demikian, teori *good governance* dan profesionalitas aparatur memberikan dasar konseptual bahwa pengaturan mengenai pengangkatan dan pemberhentian Perangkat Desa harus diarahkan untuk menciptakan tata kelola pemerintahan desa yang efektif, transparan, akuntabel, dan berorientasi pada kepentingan masyarakat.

B. KAJIAN TERHADAP ASAS/PRINSIP PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Memahami asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, dapat dimulai dari pengertian tentang asas hukum. Menurut Sudikno Mertokusumo asas hukum atau prinsip hukum bukanlah peraturan hukum konkrit, melainkan merupakan pikiran dasar yang umum sifatnya atau merupakan latar belakang dari peraturan konkrit yang terdapat dalam dan dibelakang setiap sistem hukum yang terjelma dalam peraturan

perundang-undangan dan putusan-putusan hakim yang merupakan hukum positif dan dapat dikemukakan dengan mencari sifat-sifat umum dari peraturan yang konkret tersebut. Fungsi ilmu hukum adalah mencari asas hukum ini dalam hukum positif.

Secara teoritis, asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik meliputi asas yang bersifat formal dan asas yang bersifat materiil³⁵ sebagaimana diatur dalam Pasal 5 dan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagai berikut:

Tabel 1 : Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Baik

Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011		Penjelasan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011
Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang undangan yang baik, yang meliputi:		
a.	kejelasan tujuan	bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (PUU) harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai
b.	kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat	bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat Pembentuk PUU yang berwenang. PUU tersebut dapat dibatalkan. atau batal demi hukum apabila dibuat oleh

³⁵ Attamimi, Hamid S., *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*. Disertasi Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta, 1990.

Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011		Penjelasan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011
		lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang.
c.	kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan	bahwa dalam Pembentukan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki .
d.	dapat dilaksanakan	bahwa setiap Pembentukan harus memperhitungkan efektivitas tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.
e.	kedayagunaan dan kehasilgunaan	bahwa setiap dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
f.	kejelasan rumusan	bahwa setiap harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan , sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
g.	Keterbukaan	bahwa dalam Pembentukan 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 PUU.

Tabel 2 : Asas Materi Muatan

Pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011		Penjelasan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011
Ayat (1) Materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan asas:		
a.	Pengayoman	bahwa setiap Materi Muatan PUU harus berfungsi memberikan perlindungan untuk menciptakan ketentraman masyarakat.
b.	Kemanusiaan	bahwa setiap Materi Muatan PUU harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.
c.	Kebangsaan	bahwa setiap Materi Muatan PUU harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.
d.	Keluargaan	bahwa setiap Materi Muatan PUU harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.
e.	Kenusantaraan	bahwa setiap Materi Muatan PUU senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan Materi Muatan PUU yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
f.	Bhinneka Tunggal Ika	bahwa Materi Muatan PUU harus memperhatikan keragaman penduduk,

Pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011		Penjelasan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011
		agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
g.	Keadilan	bahwa setiap Materi Muatan PUU harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.
h.	Kesamaan Kedudukan dalam Hukum dan Pemerintahan	bahwa setiap Materi Muatan PUU tidak boleh memuat hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.
i.	Ketertiban dan Kepastian Hukum	bahwa setiap Materi Muatan PUU harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum.
j.	Keseimbangan, Keserasian, dan Keselarasan	bahwa setiap Materi Muatan PUU harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu, masyarakat dan kepentingan bangsa dan negara.
Ayat (2) PUU tertentu dapat berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan.		<p>antara lain:</p> <p>a. dalam Hukum Pidana, misalnya, asas legalitas, asas tiada hukuman tanpa kesalahan, asas pembinaan narapidana, dan asas praduga tak bersalah;</p> <p>b. dalam Hukum Perdata, misalnya, dalam hukum perjanjian, antara lain, asas kesepakatan, kebebasan berkontrak, dan itikad baik.</p>

Asas-asas tersebut menjadi dasar bagi *legislator* dalam merumuskan norma hukum. Dalam Pasal 58 Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengatur tentang asas penyelenggaraan pemerintahan daerah dimana dalam menyelenggarakan Pemerintahan Daerah berpedoman pada asas penyelenggaraan pemerintahan Negara yang terdiri atas:

Tabel 3 : Asas Penyelenggaraan Pemerintahan Negara

Pasal 58 UU Nomor 23 Tahun 2014		Penjelasan Pasal 58 UU Nomor 23 Tahun 2014
a	Asas Kepastian Hukum	Asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan ketentuan peraturan perundang-undangan dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggara negara
b	Asas Tertib Penyelenggara Negara	Asas yang menjadi dasar landasan keteraturan, keserasian dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggara negara
c	Asas Kepentingan Umum	Asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif dan selektif
d	Asas Keterbukaan	Asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan dan rahasia negara.
e	Asas Proporsionalitas	Asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara
f	Asas Profesionalitas	Asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan
g	Asas Akuntabilitas	Asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan

Pasal 58 UU Nomor 23 Tahun 2014		Penjelasan Pasal 58 UU Nomor 23 Tahun 2014
		hasil akhir dari kegiatan penyelenggara negara harus dapat dipertanggung jawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
h	Asas Efisiensi	Asas yang berorientasi pada minimalisasi penggunaan sumber daya dalam penyelenggaraan negara untuk mencapai hasil kerja yang terbaik.
i	Asas Efektivitas	Asas yang berorientasi pada tujuan yang tepat guna dan berdaya guna
j	Asas Keadilan.	Setiap tindakan dalam penyelenggaraan negara harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.

Berdasarkan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2024, penyelenggaraan pemerintahan desa dilaksanakan berdasarkan asas-asas sebagai berikut:

a. Asas Rekognisi

Asas rekognisi merupakan pengakuan negara terhadap hak asal-usul desa, termasuk sistem nilai, kelembagaan, adat istiadat, dan prakarsa masyarakat desa yang telah ada secara historis. Asas ini menegaskan bahwa desa bukanlah semata-mata hasil pembentukan administratif negara, melainkan entitas sosial-hukum yang diakui keberadaannya oleh negara. Dalam konteks Kepala Desa dan Perangkat Desa, asas rekognisi mengharuskan penyelenggaraan pemerintahan desa menghormati identitas dan karakteristik lokal desa.

b. Asas Subsidiaritas

Asas subsidiaritas menempatkan pengambilan keputusan dan kewenangan pemerintahan pada tingkat yang paling dekat dengan masyarakat desa. Urusan pemerintahan yang dapat diselesaikan di tingkat desa menjadi kewenangan desa. Kepala Desa, sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan desa, berwenang menetapkan kebijakan lokal sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dan Perangkat Desa sebagai pembantu Kepala Desa dalam memenuhi setiap tugas dan kewenangan Kepala Desa.

c. Asas Keberagaman

Asas keberagaman mengakui dan menghormati perbedaan kondisi sosial, budaya, adat istiadat, dan kearifan lokal antar desa. Asas ini menegaskan bahwa penyelenggaraan pemerintahan desa tidak dapat diseragamkan, melainkan harus disesuaikan dengan karakteristik masing-masing desa. Kepala Desa dan Perangkat Desa dituntut untuk peka terhadap pluralitas sosial yang ada di wilayahnya.

d. Asas Kebersamaan

Asas kebersamaan menekankan pentingnya kerja kolektif antara pemerintah desa dan masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, dan pembinaan kemasyarakatan. Kepala Desa dan Perangkat Desa berperan sebagai penggerak dan pemersatu kepentingan masyarakat desa untuk mencapai tujuan bersama.

e. Asas Kegotongroyongan

Asas kegotongroyongan mencerminkan nilai dasar masyarakat desa yang menempatkan kerja sama, saling membantu, dan solidaritas sosial sebagai fondasi kehidupan bermasyarakat. Dalam penyelenggaraan pemerintahan desa, Kepala Desa dan Perangkat Desa wajib mendorong partisipasi kolektif masyarakat dalam pembangunan desa dan penyelesaian persoalan sosial.

f. Asas Kekeluargaan

Asas kekeluargaan menegaskan bahwa hubungan antara pemerintah desa dan masyarakat didasarkan pada nilai kebersamaan, saling menghormati, dan solidaritas sosial. Kepala Desa dan Perangkat Desa dalam menjalankan kewenangannya harus mengedepankan pendekatan persuasif dan dialogis guna menjaga harmoni sosial di desa.

g. Asas Musyawarah

Asas musyawarah menghendaki bahwa setiap pengambilan keputusan strategis di desa dilakukan melalui proses dialog dan perundingan bersama untuk mencapai mufakat. Kepala Desa dan Perangkat Desa wajib menjadikan musyawarah desa sebagai mekanisme utama dalam perumusan kebijakan desa agar keputusan yang diambil mencerminkan kehendak masyarakat.

h. Asas Demokrasi

Asas demokrasi menegaskan bahwa pemerintahan desa diselenggarakan berdasarkan kedaulatan rakyat desa. Kepala Desa dan Perangkat Desa memperoleh legitimasi politik melalui pemilihan langsung oleh masyarakat dan wajib menjalankan pemerintahan secara terbuka, partisipatif, serta bertanggung jawab kepada masyarakat desa.

i. Asas Kemandirian

Asas kemandirian mengandung makna bahwa desa didorong untuk mampu mengelola sumber daya, potensi, dan kewenangannya secara mandiri. Kepala Desa dan Perangkat Desa berperan penting dalam memperkuat kapasitas desa agar tidak bergantung secara berlebihan pada intervensi pemerintah di atasnya.

j. Asas Partisipasi

Asas partisipasi menuntut keterlibatan aktif masyarakat dalam seluruh tahapan penyelenggaraan pemerintahan desa, mulai dari perencanaan, pelaksanaan, hingga pengawasan pembangunan desa.

Kepala Desa dan Perangkat Desa berkewajiban membuka ruang partisipasi yang inklusif dan berkeadilan.

k. Asas Kesetaraan

Asas kesetaraan menjamin perlakuan yang sama bagi seluruh warga desa tanpa diskriminasi atas dasar suku, agama, ras, gender, atau status sosial. Kepala Desa dan Perangkat Desa wajib memastikan bahwa kebijakan dan pelayanan desa memberikan kesempatan yang adil bagi seluruh lapisan masyarakat.

l. Asas Pemberdayaan

Pemberdayaan dalam penyelenggaraan pemerintahan Desa utamanya diukur dari indikator proses pemberdayaan masyarakat sebagai subjek pembangunan Desa. Dimensi dan indikator proses pemberdayaan masyarakat sebagai subjek pembangunan dimaksud meliputi indikator (a) partisipatif, (b) desentralisasi, (c) demokrasi, (d) transparansi, dan (e) akuntabilitas.³⁶ Asas pemberdayaan menempatkan masyarakat desa sebagai subjek pembangunan, bukan sekadar objek kebijakan. Kepala Desa dan Perangkat Desa berkewajiban mendorong peningkatan kapasitas, kemandirian ekonomi, serta kualitas hidup masyarakat desa melalui kebijakan dan program yang berorientasi pada penguatan masyarakat.

m. Asas Keberlanjutan

Asas keberlanjutan menegaskan bahwa penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan desa harus memperhatikan kesinambungan manfaat bagi generasi sekarang dan yang akan datang. Kepala Desa dan Perangkat Desa harus memastikan bahwa kebijakan

³⁶ Randy R. Wrihatnolo dan Riant Nugroho Dwidjowijoto, *Manajemen Pemberdayaan – Sebuah Pengantar dan Panduan untuk Pemberdayaan Masyarakat*, Elex Media Komputindo, 2007, Jakarta, hal. 124

desa tidak bersifat eksploitatif, tetapi mendukung pembangunan desa yang berkelanjutan secara sosial, ekonomi, dan lingkungan.

C. KAJIAN TERHADAP PRAKTIK PENYELENGGARAAN, KONDISI YANG ADA SERTA PERMASALAHAN YANG DIHADAPI

1. Praktik Penyelenggaraan Pemerintahan Desa di Kabupaten Kendal

Kabupaten Kendal memiliki 266 (dua ratus enam puluh enam) Desa yang menjadi ujung tombak penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat. Dalam praktiknya, Kepala Desa menempati posisi yang sangat strategis karena tidak hanya menjalankan fungsi administratif pemerintahan desa, tetapi juga berperan sebagai pemimpin sosial dan tokoh masyarakat yang memiliki pengaruh besar dalam kehidupan masyarakat desa. Posisi tersebut menjadikan Kepala Desa sebagai aktor utama dalam penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, pembinaan kemasyarakatan, dan pemberdayaan masyarakat.

Besarnya kewenangan yang dimiliki Kepala Desa menyebabkan kualitas penyelenggaraan pemerintahan desa sangat dipengaruhi oleh pola kepemimpinan yang berkembang di masing-masing desa. Dalam banyak kondisi, penyelenggaraan pemerintahan desa masih bertumpu pada figur Kepala Desa sehingga proses pengambilan keputusan sangat dipengaruhi oleh gaya kepemimpinan yang bersifat personal. Hal tersebut menunjukkan bahwa sistem kelembagaan pemerintahan desa masih sangat dipengaruhi oleh kepemimpinan individual dibandingkan dengan mekanisme tata kelola yang berbasis sistem dan prosedur.

Di sisi lain, hubungan antara Kepala Desa dengan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) belum sepenuhnya mencerminkan mekanisme *checks and balances* yang ideal. Fungsi pengawasan BPD dalam beberapa kondisi belum berjalan secara optimal, baik karena keterbatasan kapasitas kelembagaan maupun karena adanya hubungan

sosial dan kekerabatan yang erat di tingkat desa. Akibatnya, pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa belum dapat berjalan secara maksimal sehingga berpotensi memengaruhi kualitas akuntabilitas pemerintahan desa.

Selain itu peran Perangkat Desa sebagai pembantu Kepala Desa juga masih belum mencapai tujuan sebagaimana dimaksud dengan dibentuknya kebijakan otonomi Desa oleh Pemerintah. Peran Perangkat Desa seharusnya dapat menyediakan ruang dalam program dan kegiatan Pemerintah Desa yang fokus pada urusan-urusan yang memang menjadi domainnya.

Partisipasi masyarakat dalam proses penyelenggaraan pemerintahan desa juga masih menghadapi berbagai tantangan. Musyawarah desa sebagai instrumen demokrasi partisipatif pada praktiknya belum selalu mampu menjadi sarana penyaluran aspirasi masyarakat secara efektif. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa penguatan tata kelola pemerintahan desa yang demokratis, transparan, dan akuntabel masih menjadi kebutuhan yang perlu mendapat perhatian.

Berdasarkan kondisi tersebut, dapat dipahami bahwa penyelenggaraan pemerintahan desa di Kabupaten Kendal masih menghadapi tantangan berupa dominasi kepemimpinan personal, belum optimalnya fungsi pengawasan, dan perlunya peningkatan partisipasi masyarakat. Kondisi tersebut menunjukkan pentingnya pengaturan yang mampu memperkuat kelembagaan pemerintahan desa dan mendorong terciptanya tata kelola pemerintahan desa yang lebih baik.

2. Perubahan Kerangka Hukum Desa Pasca Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2024 dan Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2026

Perubahan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa melalui Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2024 dan ditetapkannya Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2026 membawa konsekuensi terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa. Perubahan tersebut tidak

hanya berkaitan dengan aspek kelembagaan desa, tetapi juga menyangkut mekanisme pemilihan, pengangkatan, dan pemberhentian Kepala Desa.

Pengaturan baru tersebut pada dasarnya bertujuan memperkuat tata kelola pemerintahan desa serta meningkatkan akuntabilitas dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan desa. Namun demikian, perubahan regulasi di tingkat nasional memerlukan penyesuaian lebih lanjut pada tingkat daerah agar implementasinya dapat disesuaikan dengan karakteristik dan kebutuhan daerah.

Apabila tidak dilakukan harmonisasi melalui pembentukan peraturan daerah, maka terdapat potensi terjadinya ketidakpastian hukum dalam pelaksanaan norma-norma baru tersebut. Selain itu, peraturan perundang-undangan di tingkat nasional masih bersifat umum sehingga memerlukan pengaturan yang lebih operasional agar dapat diterapkan secara efektif di Kabupaten Kendal.

Dengan demikian, perubahan kerangka hukum desa pasca berlakunya Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2024 dan Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2026 menimbulkan kebutuhan akan pembentukan regulasi daerah yang mampu menjembatani norma nasional dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan desa di Kabupaten Kendal.

3. Kondisi Faktual Pemilihan Kepala Desa dan Potensi Konflik Sosial

Pemilihan Kepala Desa merupakan perwujudan demokrasi di tingkat desa yang memberikan legitimasi politik kepada Kepala Desa untuk menjalankan pemerintahan desa. Dalam praktiknya, Pemilihan Kepala Desa tidak hanya menjadi sarana pergantian kepemimpinan, tetapi juga menjadi arena kompetisi politik yang melibatkan hubungan kekerabatan, pengaruh sosial, dan berbagai kepentingan yang berkembang di masyarakat.

Karakteristik masyarakat desa yang memiliki ikatan sosial yang kuat menyebabkan dinamika Pemilihan Kepala Desa sering kali tidak

berhenti pada proses pemungutan suara semata. Polarisasi dukungan dan perbedaan pilihan politik berpotensi menimbulkan konflik horizontal yang dapat memengaruhi stabilitas sosial dan pemerintahan desa setelah pelaksanaan pemilihan.

Apabila tidak didukung oleh pengaturan yang memadai, potensi konflik tersebut dapat menghambat jalannya pemerintahan desa dan berdampak terhadap pelaksanaan pembangunan desa. Oleh karena itu, diperlukan pengaturan yang mampu menjamin pelaksanaan Pemilihan Kepala Desa secara demokratis, jujur, adil, tertib, dan mampu meminimalkan terjadinya konflik sosial di masyarakat.

4. Permasalahan Pengangkatan, Pemberhentian, dan Akuntabilitas Kepala Desa

Selain berkaitan dengan proses pemilihan, penyelenggaraan pemerintahan desa juga menghadapi berbagai persoalan yang berkaitan dengan pengangkatan dan pemberhentian Kepala Desa. Berakhirnya masa jabatan, pemberhentian sementara, maupun kekosongan jabatan Kepala Desa memerlukan mekanisme yang mampu menjamin kesinambungan penyelenggaraan pemerintahan desa.

Besarnya kewenangan yang dimiliki Kepala Desa juga harus diimbangi dengan sistem akuntabilitas dan pengawasan yang memadai. Dalam praktiknya, masih terdapat berbagai persoalan yang berkaitan dengan transparansi, pertanggungjawaban, hubungan kerja dengan perangkat desa dan BPD, serta mekanisme pembinaan dan pengawasan oleh Pemerintah Daerah.

Kondisi tersebut menunjukkan bahwa pengaturan mengenai pemilihan Kepala Desa semata tidak cukup, melainkan perlu diikuti dengan pengaturan mengenai pengangkatan dan pemberhentian Kepala Desa yang mampu memberikan kepastian hukum dan menjamin keberlangsungan pemerintahan desa.

5. Urgensi Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Kendal tentang Kepala Desa dan Perangkat Desa

Berdasarkan perkembangan regulasi nasional dan kondisi empiris penyelenggaraan pemerintahan desa di Kabupaten Kendal, pembentukan Peraturan Daerah tentang Kepala Desa dan Perangkat Desa merupakan kebutuhan yang mendesak. Keberadaan Peraturan Daerah diperlukan untuk memberikan kepastian hukum, memperkuat tata kelola pemerintahan desa, meningkatkan akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan desa, serta mencegah terjadinya konflik sosial dalam pelaksanaan Pemilihan Kepala Desa dan Perangkat Desa.

Peraturan Daerah juga diperlukan sebagai instrumen untuk menerjemahkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi ke dalam norma yang lebih operasional sesuai dengan karakteristik Kabupaten Kendal. Dengan demikian, pembentukan Peraturan Daerah diharapkan dapat mendukung terwujudnya penyelenggaraan pemerintahan desa yang profesional, efektif, demokratis, transparan, dan akuntabel.

Tabel 4 : Matriks Permasalahan

No	Permasalahan Empiris	Analisis Penyebab	Solusi yang Diperlukan	Arah Norma yang Diatur dalam Perda
1	Dominasi peran Kepala Desa dalam penyelenggaraan pemerintahan desa	Kuatnya kepemimpinan personal dan belum optimalnya mekanisme kelembagaan	Penguatan tata kelola pemerintahan desa	Pengaturan kedudukan, tugas, dan hubungan kerja Kepala Desa
2	Fungsi pengawasan BPD belum optimal	Kapasitas kelembagaan dan mekanisme pengawasan belum berjalan efektif	Penguatan <i>checks and balances</i>	Pengaturan hubungan kerja Kepala Desa dan BPD

No	Permasalahan Empiris	Analisis Penyebab	Solusi yang Diperlukan	Arah Norma yang Diatur dalam Perda
3	Potensi konflik sosial dalam Pemilihan Kepala Desa	Kompetisi politik, hubungan kekerabatan, dan polarisasi masyarakat	Penguatan tata kelola Pemilihan Kepala Desa	Pengaturan tahapan, pengawasan, dan penyelesaian perselisihan
4	Kekosongan jabatan Kepala Desa	Berakhirnya masa jabatan, pemberhentian, atau keadaan tertentu lainnya	Kepastian mekanisme pengisian jabatan	Pengaturan pengangkatan Penjabat Kepala Desa
5	Belum adanya kepastian tata cara pemberhentian Kepala Desa	Perubahan regulasi nasional dan kebutuhan penyesuaian daerah	Harmonisasi pengaturan	Pengaturan pemberhentian dan pemberhentian sementara Kepala Desa
6	Belum optimalnya transparansi dan akuntabilitas Kepala Desa	Lemahnya sistem pengawasan dan pertanggungjawaban	Penguatan akuntabilitas pemerintahan desa	Pengaturan pelaporan dan pertanggungjawaban Kepala Desa
7	Belum optimalnya partisipasi masyarakat	Musyawarah desa belum berjalan secara substantif	Peningkatan partisipasi masyarakat	Pengaturan keterlibatan masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan desa
8	Belum adanya pengaturan daerah yang	Norma nasional masih bersifat umum	Pembentukan regulasi daerah yang	Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraa

No	Permasalahan Empiris	Analisis Penyebab	Solusi yang Diperlukan	Arah Norma yang Diatur dalam Perda
	komprehensif		operasional	n Pemilihan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Desa

Sumber: hasil olah data

D. KAJIAN TERHADAP IMPLIKASI PENERAPAN SISTIM BARU DAN DAMPAK TERHADAP ASPEK BEBAN KEUANGAN DAERAH

Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Kendal tentang Penyelenggaraan Pemilihan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Desa merupakan upaya untuk memberikan kepastian hukum, meningkatkan kualitas demokrasi desa, serta memperkuat tata kelola pemerintahan desa yang profesional, efektif, dan akuntabel. Kehadiran pengaturan yang lebih komprehensif tersebut tidak hanya membawa konsekuensi yuridis, tetapi juga memiliki implikasi sosial dan budaya, implikasi politik, implikasi ekonomi, serta konsekuensi terhadap kebutuhan pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Oleh karena itu, perlu dilakukan kajian terhadap berbagai dampak yang mungkin timbul sebagai akibat dari penerapan sistem baru yang diatur dalam Rancangan Peraturan Daerah ini.

1. Implikasi Sosial dan Budaya

Penerapan pengaturan baru mengenai penyelenggaraan pemilihan, pengangkatan, dan pemberhentian Kepala Desa akan memberikan pengaruh terhadap kehidupan sosial masyarakat desa. Kepala Desa merupakan figur sentral dalam masyarakat yang tidak hanya berfungsi sebagai pemimpin pemerintahan, tetapi juga memiliki kedudukan sebagai tokoh sosial yang berperan dalam menjaga kohesi sosial dan kehidupan kemasyarakatan. Oleh karena itu, perubahan dalam mekanisme pengisian

dan pemberhentian jabatan Kepala Desa akan berimplikasi terhadap pola interaksi sosial di masyarakat.

Pengaturan yang lebih jelas mengenai tahapan pemilihan Kepala Desa, mekanisme pengawasan, dan penyelesaian perselisihan diharapkan dapat mengurangi potensi konflik horizontal yang selama ini sering muncul sebagai akibat dari persaingan politik di tingkat desa. Kejelasan prosedur dan kepastian hukum akan mendorong tumbuhnya budaya demokrasi yang lebih sehat serta meningkatkan kesadaran masyarakat untuk menyelesaikan perbedaan pilihan politik melalui mekanisme yang konstitusional.

Di samping itu, penguatan mekanisme pembinaan dan pengawasan terhadap Kepala Desa dan Perangkat Desa akan mendorong berkembangnya budaya pemerintahan yang lebih terbuka, partisipatif, dan akuntabel. Masyarakat desa akan memperoleh ruang yang lebih luas untuk berpartisipasi dalam proses penyelenggaraan pemerintahan desa, sehingga hubungan antara pemerintah desa dan masyarakat dapat terbangun secara lebih harmonis.

Namun demikian, penerapan pengaturan baru juga memerlukan proses adaptasi sosial. Perubahan terhadap pola hubungan yang selama ini berkembang secara informal dapat menimbulkan resistensi apabila tidak disertai dengan sosialisasi dan pembinaan yang memadai. Oleh karena itu, Pemerintah Daerah perlu melakukan upaya pembinaan dan edukasi kepada masyarakat dan penyelenggara pemerintahan desa agar perubahan yang dilakukan dapat diterima dan dilaksanakan secara efektif.

Dengan demikian, secara sosial dan budaya, pengaturan baru diharapkan mampu memperkuat kehidupan demokrasi desa, meningkatkan partisipasi masyarakat, serta membangun budaya pemerintahan yang lebih transparan, profesional, dan berorientasi pada kepentingan masyarakat.

2. Implikasi Politik

Salah satu wujud demokrasi di Desa yakni penyelenggaraan pemilihan, pengangkatan, dan pemberhentian Kepala Desa pada dasarnya merupakan bagian dari proses demokrasi di tingkat lokal. Oleh karena itu, pengaturan baru akan memiliki implikasi terhadap dinamika politik dan tata kelola pemerintahan desa.

Melalui pengaturan yang lebih komprehensif, pelaksanaan Pemilihan Kepala Desa diharapkan dapat berlangsung secara lebih tertib, demokratis, jujur, dan adil. Kejelasan mengenai tahapan pemilihan, persyaratan calon, mekanisme penyelesaian perselisihan, dan pengawasan penyelenggaraan pemilihan akan memberikan kepastian hukum bagi seluruh pihak yang terlibat serta memperkuat legitimasi Kepala Desa terpilih.

Pengaturan mengenai pengangkatan dan pemberhentian Kepala Desa juga akan memberikan kepastian dalam menjamin kesinambungan penyelenggaraan pemerintahan desa. Kejelasan mekanisme pengisian jabatan Kepala Desa maupun pengangkatan Pejabat Kepala Desa akan mencegah terjadinya kekosongan pemerintahan yang dapat mengganggu pelayanan kepada masyarakat.

Dari aspek kelembagaan, pengaturan baru akan memperkuat hubungan kerja antara Kepala Desa, Badan Permusyawaratan Desa, perangkat desa, dan Pemerintah Daerah. Adanya pengaturan yang lebih jelas mengenai hak, kewajiban, dan mekanisme pengawasan akan mendorong terwujudnya sistem *checks and balances* yang lebih baik dalam penyelenggaraan pemerintahan desa.

Selain itu, pengaturan tersebut juga diharapkan mampu mengurangi praktik politik yang bersifat personalistik dan meningkatkan kualitas demokrasi desa yang lebih substantif. Dengan demikian, stabilitas politik di tingkat desa dapat terjaga dan mendukung efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah secara keseluruhan.

Sedangkan dalam pemilihan Perangkat Desa memang dilakukan melalui pengangkatan Perangkat Desa yang terlebih dahulu harus melalui penjurian dan penyaringan seleksi calon Perangkat Desa. Oleh karena itu, diperlukan pengaturan yang mampu menciptakan sistem pengangkatan Perangkat Desa yang objektif, transparan, kompetitif, dan berbasis kompetensi guna menghasilkan aparatur Desa yang profesional dan berintegritas.

3. Implikasi Ekonomi

Keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan desa memiliki keterkaitan yang erat dengan pembangunan ekonomi masyarakat. Pemerintahan desa yang stabil dan didukung oleh kepemimpinan yang memiliki legitimasi kuat akan memberikan pengaruh positif terhadap pelaksanaan pembangunan dan pemberdayaan ekonomi masyarakat.

Pengaturan yang memberikan kepastian hukum terhadap proses pemilihan, pengangkatan, dan pemberhentian Kepala Desa akan mendukung terciptanya stabilitas pemerintahan desa. Stabilitas tersebut menjadi faktor penting dalam menjamin keberlangsungan pelaksanaan program pembangunan desa, pengelolaan keuangan desa, serta pemberdayaan masyarakat dan pengembangan potensi ekonomi lokal.

Sebaliknya, apabila terjadi konflik berkepanjangan akibat sengketa Pemilihan Kepala Desa atau ketidakjelasan mekanisme pengisian jabatan Kepala Desa, maka pelaksanaan pembangunan desa berpotensi terganggu. Kondisi tersebut dapat menghambat pelaksanaan program pembangunan, memperlambat pelayanan publik, serta memengaruhi aktivitas ekonomi masyarakat.

Melalui pengaturan yang lebih komprehensif, diharapkan tercipta iklim pemerintahan desa yang kondusif sehingga pembangunan desa dapat berjalan secara berkesinambungan. Pada akhirnya, kondisi tersebut akan memberikan dampak positif terhadap peningkatan kesejahteraan

masyarakat, pengembangan ekonomi lokal, dan pencapaian tujuan pembangunan daerah Kabupaten Kendal.

4. Beban Keuangan Daerah

Pembentukan dan pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Kendal tentang Penyelenggaraan Pemilihan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Desa akan membawa konsekuensi terhadap kebutuhan pembiayaan yang menjadi tanggung jawab Pemerintah Daerah Kabupaten Kendal. Kebutuhan pembiayaan tersebut terutama berkaitan dengan penyelenggaraan Pemilihan Kepala Desa, pelaksanaan pembinaan dan pengawasan, sosialisasi peraturan, serta Pengangkatan Perangkat Desa sebagai wujud peningkatan kapasitas penyelenggara pemerintahan desa.

Pembiayaan pelaksanaan Pemilihan Kepala Desa dan Pengangkatan Perangkat Desa pada prinsipnya dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Kendal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Kebutuhan anggaran tersebut meliputi biaya pembentukan panitia pemilihan, pengadaan logistik, pelaksanaan pemungutan suara, pengamanan, serta kegiatan pendukung lainnya.

Selain itu, Pemerintah Daerah juga perlu menyediakan anggaran untuk pelaksanaan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa, termasuk pendidikan dan pelatihan bagi aparatur desa serta sosialisasi kepada masyarakat mengenai ketentuan yang diatur dalam Peraturan Daerah. Kebutuhan pembiayaan tersebut merupakan konsekuensi logis dari upaya peningkatan kualitas tata kelola pemerintahan desa.

Meskipun demikian, kebutuhan anggaran yang timbul dari pelaksanaan Peraturan Daerah ini pada dasarnya masih dapat ditanggung melalui mekanisme penganggaran daerah sesuai kemampuan keuangan daerah. Bahkan dalam jangka panjang, keberadaan Peraturan Daerah ini

berpotensi menghasilkan manfaat yang lebih besar berupa terciptanya kepastian hukum, meningkatnya efektivitas penyelenggaraan pemerintahan desa, berkurangnya potensi konflik sosial, serta meningkatnya kualitas pelayanan publik dan pembangunan desa.

Dengan demikian, dari aspek keuangan daerah, pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Kendal tentang Kepala Desa dan Perangkat Desa tidak menimbulkan beban keuangan yang bersifat luar biasa, melainkan merupakan konsekuensi penyelenggaraan urusan pemerintahan yang masih dapat disesuaikan dengan kemampuan keuangan daerah dan dilaksanakan secara bertahap sesuai prioritas pembangunan daerah.

BAB III

EVALUASI DAN ANALISIS

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

A. EVALUASI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

Evaluasi terhadap peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan materi muatan yang akan diatur dalam Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Kendal tentang Kepala Desa dan Perangkat Desa diperlukan untuk mengetahui keterkaitan, kesesuaian, dan konsistensi pengaturan antara Peraturan Daerah yang akan dibentuk dengan berbagai peraturan perundang-undangan lainnya. Evaluasi ini dilakukan untuk menjamin harmonisasi hukum baik secara vertikal maupun horizontal, sekaligus memastikan bahwa norma yang akan dirumuskan memiliki dasar hukum yang jelas dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Selain itu, evaluasi terhadap peraturan perundang-undangan bertujuan untuk memetakan kondisi hukum yang saat ini mengatur mengenai penyelenggaraan Pemilihan Kepala Desa, pengangkatan Kepala Desa, pemberhentian Kepala Desa, kewenangan Pemerintah Daerah, serta hubungan kelembagaan antara Kepala Desa, Badan Permusyawaratan Desa, dan Pemerintah Daerah serta untuk mengevaluasi peraturan perundang-undangan terkait dengan Pengangkatan dan Pemberhentian Perangkat Desa.

Melalui kajian tersebut, diharapkan Peraturan Daerah yang akan dibentuk mampu mengisi kebutuhan pengaturan yang bersifat operasional, tanpa menimbulkan tumpang tindih kewenangan maupun konflik norma dengan ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya.

Evaluasi dan analisis peraturan perundang-undangan dilakukan dengan pendekatan yuridis normatif melalui kajian terhadap berbagai ketentuan hukum yang berlaku. Pendekatan ini digunakan untuk mengidentifikasi struktur norma yang mengatur penyelenggaraan pemerintahan desa, ruang lingkup kewenangan yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah, serta batas-batas

pengaturan yang dapat diatur lebih lanjut dalam Peraturan Daerah. Dengan demikian, materi muatan yang dirumuskan dalam Rancangan Peraturan Daerah tetap berada dalam koridor sistem hukum nasional dan sesuai dengan prinsip pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik.

Analisis terhadap berbagai peraturan perundang-undangan tersebut juga dimaksudkan untuk mengetahui hubungan antara peraturan yang satu dengan peraturan lainnya, baik secara hierarkis maupun fungsional. Kajian ini menjadi penting mengingat pengaturan mengenai pemilihan, pengangkatan, dan pemberhentian Kepala Desa tidak hanya berkaitan dengan ketentuan mengenai desa, tetapi juga memiliki keterkaitan dengan pemerintahan daerah, administrasi pemerintahan, keuangan daerah, dan pembinaan serta pengawasan penyelenggaraan pemerintahan desa.

Lingkup evaluasi mencakup berbagai peraturan perundang-undangan yang secara langsung maupun tidak langsung memiliki keterkaitan dengan materi muatan yang akan diatur dalam Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Kendal tentang Kepala Desa dan Perangkat Desa. Evaluasi dilakukan terhadap peraturan yang telah berlaku (*ex-post evaluation*), antara lain meliputi:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2024;
3. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2026;
4. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan;
5. Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2026 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa;

6. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 112 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Desa sebagaimana telah diubah terakhir dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 72 Tahun 2020;
7. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 83 Tahun 2015 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Perangkat Desa sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 67 Tahun 2017;
8. Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan desa;
9. Peraturan Daerah Kabupaten Kendal yang memiliki keterkaitan dengan pemerintahan desa, perencanaan pembangunan daerah, dan pengelolaan keuangan daerah; dan
10. Peraturan perundang-undangan lain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022.

Secara hierarkis, materi muatan Peraturan Daerah pada hakikatnya merupakan penjabaran lebih lanjut dari norma yang telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Oleh karena itu, pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Kendal tentang Penyelenggaraan Pemilihan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Desa harus memperhatikan prinsip harmonisasi dan sinkronisasi agar norma yang dibentuk tidak bertentangan dengan sistem hukum nasional.

Dalam melakukan sinkronisasi secara vertikal, digunakan beberapa asas hukum yang berlaku dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, yaitu:

1. *Lex superior derogat legi inferiori*, yaitu peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi mengesampingkan peraturan yang lebih rendah;
2. *Lex specialis derogat legi generali*, yaitu ketentuan yang bersifat khusus mengesampingkan ketentuan yang bersifat umum;

3. *Lex posterior derogat legi priori*, yaitu peraturan yang lebih baru mengesampingkan peraturan yang lebih lama; dan
4. Asas legalitas, yaitu setiap tindakan pemerintahan harus memiliki dasar hukum yang jelas.

Selain sinkronisasi secara vertikal, harmonisasi secara horizontal juga menjadi penting untuk memastikan bahwa berbagai peraturan yang mengatur penyelenggaraan pemerintahan desa mempunyai hubungan yang selaras dan tidak saling bertentangan. Sinkronisasi horizontal dilakukan dengan memperhatikan keterkaitan antara pengaturan mengenai desa, pemerintahan daerah, administrasi pemerintahan, serta kebijakan sektoral lainnya yang berkaitan dengan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan desa.

Di samping peraturan perundang-undangan di tingkat nasional, Kabupaten Kendal pada saat ini telah memiliki Peraturan Daerah Kabupaten Kendal Nomor 5 Tahun 2015 tentang Pemilihan Kepala Desa di Kabupaten Kendal. Peraturan Daerah tersebut dibentuk berdasarkan kerangka hukum yang berlaku sebelum lahirnya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2024 tentang Desa. Selain itu dalam perkembangannya pun Pemerintah telah mengundang Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2026 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014, sehingga Peraturan Daerah dimaksud secara substansial masih berpedoman pada paradigma pengaturan pemerintahan desa yang lama.

Meskipun Peraturan Daerah Kabupaten Kendal Nomor 5 Tahun 2015 telah menjadi dasar hukum penyelenggaraan pemilihan dan pengisian jabatan Kepala Desa di Kabupaten Kendal, perkembangan peraturan perundang-undangan di tingkat nasional telah membawa perubahan yang mendasar terhadap sistem pemerintahan desa. Berlakunya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa beserta perubahannya, khususnya Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2024, serta ditetapkannya Peraturan Pemerintah Nomor 16

Tahun 2026 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa telah membawa perubahan terhadap berbagai aspek penyelenggaraan pemerintahan desa, termasuk mekanisme pemilihan, pengangkatan, pemberhentian Kepala Desa, pengangkatan Penjabat Kepala Desa, pembinaan dan pengawasan, hubungan kelembagaan antara Pemerintah Daerah dan Pemerintah Desa, serta pengangkatan dan pemberhentian Perangkat Desa.

B. ANALISIS TERHADAP PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

Peraturan Daerah Kabupaten/Kota pada dasarnya berfungsi sebagai instrumen penyelenggaraan otonomi daerah dan pelaksanaan tugas pembantuan serta sebagai penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan kebutuhan dan karakteristik daerah. Oleh karena itu, penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Kendal tentang Penyelenggaraan Pemilihan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Desa harus ditempatkan dalam kerangka sistem hukum nasional yang bersifat berjenjang dan terpadu.

Analisis terhadap peraturan perundang-undangan terkait dimaksudkan untuk mengidentifikasi dasar kewenangan pembentukan Peraturan Daerah, menentukan ruang lingkup materi muatan yang dapat diatur oleh Pemerintah Daerah, serta memastikan bahwa norma yang dirumuskan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Di samping itu, analisis ini diperlukan untuk mengetahui sejauh mana pengaturan yang telah ada masih relevan dengan perkembangan hukum dan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan desa di Kabupaten Kendal.

Selain itu, analisis terhadap peraturan perundang-undangan terkait disini juga dilakukan untuk memastikan bahwa materi muatan yang akan diatur memiliki dasar hukum yang jelas, tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, serta mampu menjawab kebutuhan penyelenggaraan

pemerintahan Desa di Kabupaten Kendal. Analisis ini juga bertujuan untuk mengidentifikasi ruang pengaturan yang dapat diatur lebih lanjut oleh Pemerintah Daerah dalam rangka memberikan kepastian hukum dan keseragaman pelaksanaan pengangkatan dan pemberhentian Perangkat Desa.

Adapun Analisis terhadap Peraturan Perundang-undangan terkait dengan Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Kendal tentang Kepala Desa dan Perangkat Desa adalah sebagai berikut:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memberikan dasar konstitusional kepada pemerintah daerah untuk menetapkan peraturan daerah dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan. Norma tersebut menjadi sumber atribusi kewenangan pembentukan Peraturan Daerah oleh Pemerintah Daerah bersama DPRD Kabupaten Kendal.

Kewenangan tersebut tidak semata-mata dipahami sebagai hak untuk membentuk peraturan, melainkan sekaligus kewajiban konstitusional untuk mengatur berbagai urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, termasuk pembinaan dan pengawasan terhadap pemerintahan desa. Dengan demikian, pembentukan Peraturan Daerah mengenai Kepala Desa merupakan bagian dari pelaksanaan fungsi pemerintahan daerah dalam menjamin tertib penyelenggaraan pemerintahan desa dan memberikan kepastian hukum bagi masyarakat.

Selain itu, Pasal 18B ayat (2) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa negara mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Ketentuan tersebut menjadi landasan filosofis sekaligus yuridis bagi pengakuan terhadap desa sebagai kesatuan masyarakat hukum yang memiliki hak asal-usul dan kewenangan lokal.

Dengan demikian, pengaturan mengenai Kepala Desa dalam Peraturan Daerah Kabupaten Kendal bukan hanya merupakan implementasi kewenangan otonomi daerah, tetapi juga merupakan bentuk konkret pelaksanaan amanat konstitusi dalam rangka menjamin keberlangsungan pemerintahan desa yang demokratis, efektif, dan berlandaskan pada pengakuan terhadap hak asal-usul masyarakat desa.

Sedangkan dalam konteks pengangkatan dan pemberhentian Perangkat Desa, pengaturan yang dibentuk harus mampu menjamin keseimbangan antara prinsip otonomi Desa dan fungsi pembinaan serta pengawasan oleh Pemerintah Daerah. Oleh karena itu, Rancangan Peraturan Daerah yang dibentuk harus tetap menghormati kemandirian Desa sekaligus memastikan terselenggaranya tata kelola pemerintahan Desa yang profesional, efektif, dan akuntabel sesuai dengan amanat konstitusi.

2. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kabupaten dalam Lingkungan Provinsi Jawa Tengah

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1950 merupakan dasar yuridis pembentukan Kabupaten Kendal sebagai daerah kabupaten dalam lingkungan Provinsi Jawa Tengah. Sebagai undang-undang pembentukan daerah, keberadaannya menjadi landasan legal bagi eksistensi Pemerintah Kabupaten Kendal beserta kewenangan yang dimilikinya untuk membentuk produk hukum daerah.

Secara teoritis, setiap peraturan daerah hanya dapat dibentuk oleh daerah yang keberadaannya telah ditetapkan berdasarkan undang-undang pembentukan daerah. Oleh karena itu, Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1950 menjadi dasar keberadaan subjek hukum Pemerintah Kabupaten Kendal yang berwenang membentuk Peraturan Daerah.

Meskipun tidak mengatur secara langsung mengenai pemerintahan desa maupun Kepala Desa, keberadaan undang-undang tersebut memiliki relevansi yuridis karena memberikan legitimasi terhadap seluruh

kebijakan daerah, termasuk pembentukan Peraturan Daerah mengenai penyelenggaraan Pemilihan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Desa, serta Pengangkatan dan Pemberhentian Perangkat Desa.

Dengan demikian, Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Kendal tentang Kepala Desa dan Perangkat Desa memiliki dasar eksistensial yang bersumber dari Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1950 sebagai undang-undang pembentukan Kabupaten Kendal.

3. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 beserta perubahannya merupakan dasar formil dalam pembentukan seluruh peraturan perundang-undangan, termasuk Peraturan Daerah Kabupaten Kendal. Undang-undang ini mengatur tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, hingga pengundangan.

Dalam konteks penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Kendal tentang Penyelenggaraan Pemilihan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Desa, UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan memberikan pedoman mengenai asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Selain aspek formil, undang-undang ini juga menentukan materi muatan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang berfungsi untuk melaksanakan otonomi daerah dan menjabarkan lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Dengan demikian, Peraturan Daerah yang dibentuk tidak boleh memuat norma yang bertentangan dengan Undang-Undang Desa maupun Peraturan Pemerintah sebagai peraturan pelaksanaannya.

4. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2024

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2024 merupakan landasan yuridis utama pengaturan mengenai desa dan Kepala Desa. Perubahan yang dilakukan melalui Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2024 menunjukkan adanya penyesuaian terhadap dinamika sosial, politik, dan ketatanegaraan yang berkembang dalam penyelenggaraan pemerintahan desa.

Perubahan tersebut membawa implikasi yang signifikan terhadap pengaturan Kepala Desa, antara lain menyangkut:

- a. kedudukan Kepala Desa;
- b. tugas, hak, kewajiban, dan larangan Kepala Desa;
- c. persyaratan pencalonan Kepala Desa;
- d. masa jabatan Kepala Desa;
- e. ketentuan peralihan bagi Kepala Desa yang sedang menjabat; dan
- f. penguatan pembinaan dan pengawasan oleh pemerintah daerah.

Perubahan tersebut menimbulkan konsekuensi perlunya penyesuaian pengaturan di tingkat daerah. Hal ini semakin penting mengingat Kabupaten Kendal masih memiliki Peraturan Daerah Kabupaten Kendal Nomor 13 Tahun 2006 tentang Tata Cara Pemilihan, Pencalonan, Pengangkatan, Pelantikan dan Pemberhentian Kepala Desa serta Pengangkatan Penjabat Kepala Desa di Kabupaten Kendal.

Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2006 tersebut disusun berdasarkan rezim hukum yang berlaku sebelum lahirnya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014, sehingga secara substansial banyak ketentuannya yang tidak lagi sesuai dengan perkembangan pengaturan desa saat ini. Bahkan, sejumlah norma yang terdapat dalam Perda tersebut telah kehilangan landasan yuridis akibat perubahan sistem pengaturan pemerintahan desa yang dibawa oleh Undang-Undang Desa.

Selain itu, perubahan Undang-Undang Desa melalui Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2024 membawa konsekuensi baru yang sama sekali belum diakomodasi dalam Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2006, khususnya mengenai masa jabatan Kepala Desa, mekanisme transisi, penguatan akuntabilitas pemerintahan desa, serta penyesuaian tata kelola penyelenggaraan pemilihan Kepala Desa.

Dengan demikian, keberadaan Peraturan Daerah Kabupaten Kendal Nomor 13 Tahun 2006 tidak lagi memadai untuk menjawab kebutuhan hukum dan perkembangan penyelenggaraan pemerintahan desa saat ini. Oleh karena itu, pembentukan Peraturan Daerah yang baru merupakan kebutuhan hukum yang bersifat konsekuensial untuk menjamin sinkronisasi antara norma daerah dengan perubahan Undang-Undang Desa.

5. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2026 tentang Penyesuaian Pidana

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah merupakan dasar yuridis penyelenggaraan otonomi daerah sekaligus memberikan legitimasi kepada pemerintah daerah untuk membentuk peraturan daerah dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya. Pasal 236 ayat (1) menyatakan bahwa untuk menyelenggarakan otonomi daerah dan tugas pembantuan, daerah membentuk Peraturan Daerah. Selanjutnya, Pasal 236 ayat (3) menegaskan bahwa materi muatan Peraturan Daerah meliputi penyelenggaraan otonomi daerah dan penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Ketentuan tersebut memberikan dasar hukum bagi Pemerintah Kabupaten Kendal untuk membentuk Peraturan Daerah mengenai Penyelenggaraan Pemilihan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala

Desa sebagai bagian dari pelaksanaan fungsi pembinaan dan pengawasan pemerintahan desa.

Secara khusus, Pasal 371 dan Pasal 372 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menegaskan bahwa desa merupakan bagian dari sistem pemerintahan daerah kabupaten/kota. Pasal 371 ayat (1) menyebutkan bahwa dalam daerah kabupaten/kota dapat dibentuk desa, sedangkan ayat (2) menyatakan bahwa desa mempunyai kewenangan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai desa.

Ketentuan tersebut menunjukkan bahwa desa memang memiliki otonomi berdasarkan hak asal-usul dan kewenangan lokal berskala desa, namun tetap berada dalam sistem pemerintahan nasional dan menjadi bagian dari struktur pemerintahan kabupaten/kota. Oleh karena itu, Pemerintah Kabupaten Kendal mempunyai kewajiban melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa.

Pasal 372 mengatur bahwa Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dapat menugaskan sebagian urusan pemerintahan kepada desa. Dalam praktiknya, pelaksanaan urusan pemerintahan tersebut dilakukan oleh Kepala Desa sehingga semakin memperkuat posisi Kepala Desa sebagai pejabat pemerintahan yang melaksanakan fungsi-fungsi pemerintahan.

Konsekuensi dari semakin luasnya kewenangan yang dijalankan oleh Kepala Desa adalah perlunya pengaturan yang lebih rinci mengenai batas kewenangan, mekanisme pertanggungjawaban, hubungan kerja dengan BPD, serta sistem pembinaan dan pengawasan. Pengaturan tersebut merupakan ruang yang dapat diisi oleh Peraturan Daerah Kabupaten Kendal tanpa mengurangi otonomi desa.

Dengan demikian, pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Kendal tentang Penyelenggaraan Pemilihan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Desa merupakan bentuk pelaksanaan kewenangan

daerah yang diberikan oleh Undang-Undang Pemerintahan Daerah serta merupakan bagian dari fungsi pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa.

Selain itu Undang-Undang ini juga memberukan kewenangan kepada Pemerintah Daerah untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan Desa, dimana kewenangan pembinaan dan pengawasan tersebut mencakup aspek kelembagaan, administrasi pemerintahan, pengelolaan keuangan Desa, serta peningkatan kapasitas aparatur Desa. Dengan demikian, pengaturan mengenai tata cara pengangkatan dan pemberhentian Perangkat Desa merupakan bagian dari fungsi pembinaan yang menjadi tanggung jawab Pemerintah Daerah.

6. Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2026 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2026 merupakan peraturan pelaksana terbaru dari Undang-Undang Desa yang menggantikan Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 beserta seluruh perubahannya. Kehadiran PP Nomor 16 Tahun 2026 tidak hanya bersifat administratif, tetapi membawa perubahan yang cukup mendasar dalam penyelenggaraan pemerintahan desa.

PP Nomor 16 Tahun 2026 memberikan pengaturan yang lebih rinci mengenai kewenangan desa, hubungan antara desa dengan pemerintah daerah, pembinaan dan pengawasan, serta berbagai ketentuan mengenai Kepala Desa.

a. Penguatan kedudukan dan kewenangan Kepala Desa

PP Nomor 16 Tahun 2026 memperjelas kedudukan Kepala Desa sebagai pemimpin pemerintahan desa yang bertanggung jawab atas penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, pembinaan kemasyarakatan, dan pemberdayaan masyarakat.

Penguatan kedudukan tersebut membawa konsekuensi perlunya pengaturan lebih lanjut mengenai hubungan kerja antara Kepala Desa dengan perangkat desa dan BPD agar tidak menimbulkan dominasi kekuasaan yang berlebihan.

b. Penyesuaian masa jabatan Kepala Desa

PP Nomor 16 Tahun 2026 merupakan tindak lanjut dari perubahan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2024 yang mengatur masa jabatan Kepala Desa selama 8 (delapan) tahun dan dapat menjabat paling banyak dua kali masa jabatan.

Perubahan tersebut memerlukan pengaturan teknis di daerah untuk menjamin kepastian hukum terkait ketentuan peralihan, pelaksanaan pemilihan Kepala Desa, dan keberlanjutan pemerintahan desa.

c. Penguatan akuntabilitas dan transparansi

PP Nomor 16 Tahun 2026 menekankan pentingnya prinsip akuntabilitas, transparansi, partisipasi, dan tata kelola pemerintahan yang baik. Kepala Desa tidak lagi diposisikan semata-mata sebagai figur sosial, tetapi juga sebagai pejabat publik yang bertanggung jawab atas pengelolaan keuangan desa dan pelaksanaan pembangunan.

Hal ini memerlukan pengaturan lebih lanjut di tingkat daerah mengenai:

- 1) hubungan kerja antara Kepala Desa dan BPD;
- 2) mekanisme pelaporan dan pertanggungjawaban Kepala Desa;
- 3) pembinaan dan pengawasan oleh pemerintah daerah;
- 4) standar evaluasi kinerja Kepala Desa; dan
- 5) pemberian sanksi administratif.

d. Pengaturan Pilkades

PP Nomor 16 Tahun 2026 memberikan pedoman mengenai tata cara pemilihan Kepala Desa, persyaratan calon, pembentukan

panitia, dan mekanisme penyelesaian sengketa. Namun demikian, ketentuan tersebut masih bersifat umum sehingga memerlukan penjabaran lebih lanjut melalui Peraturan Daerah sesuai dengan karakteristik daerah.

Dalam konteks Kabupaten Kendal, pengaturan tersebut menjadi sangat penting mengingat pelaksanaan Pilkades serentak memerlukan norma yang lebih operasional dan sesuai dengan kondisi sosial masyarakat desa di Kabupaten Kendal.

Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2026 merupakan regulasi yang menjabarkan berbagai ketentuan dalam Undang-Undang Desa, termasuk pengaturan mengenai penyelenggaraan pemerintahan Desa dan pengelolaan aparatur Desa. Keberadaan Peraturan Pemerintah ini memberikan pedoman normatif bagi Pemerintah Daerah dalam menyusun kebijakan yang berkaitan dengan Perangkat Desa.

Selanjutnya dalam perspektif pengangkatan dan pemberhentian Perangkat Desa, Peraturan Pemerintah ini mempertegas kedudukan Perangkat Desa sebagai unsur penyelenggara pemerintahan Desa yang harus memenuhi prinsip profesionalitas, efektivitas, dan akuntabilitas. Selain itu, Peraturan Pemerintah juga menegaskan pentingnya pembinaan dan pengawasan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah.

Analisis terhadap Peraturan Pemerintah ini menunjukkan adanya kebutuhan untuk menyusun norma yang lebih operasional di tingkat daerah agar pelaksanaan ketentuan yang bersifat umum dapat diterapkan secara efektif sesuai dengan kondisi dan kebutuhan Kabupaten Kendal. Dengan demikian, PP Nomor 16 Tahun 2026 memberikan dasar yuridis yang kuat bagi Pemerintah Kabupaten Kendal untuk menyusun Peraturan Daerah yang bersifat implementatif dan operasional, termasuk yang terkait dengan Kepala Desa dan Perangkat Desa.

7. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 112 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Desa sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 72 Tahun 2020

Permendagri Nomor 112 Tahun 2014 sebagaimana telah diubah terakhir dengan Permendagri Nomor 72 Tahun 2020 merupakan aturan pelaksana yang secara khusus mengatur penyelenggaraan Pemilihan Kepala Desa.

Peraturan ini mengatur tahapan Pemilihan Kepala Desa mulai dari persiapan, pencalonan, pemungutan suara, penetapan calon terpilih, hingga pelantikan Kepala Desa. Selain itu, diatur pula mengenai pembentukan panitia pemilihan, pembiayaan, dan penyelesaian berbagai persoalan yang muncul dalam penyelenggaraan Pilkades.

Dalam perspektif pembentukan Peraturan Daerah, Permendagri tersebut berfungsi sebagai standar minimum yang harus menjadi acuan dalam penyusunan norma daerah.

Pemerintah Kabupaten Kendal tetap memiliki ruang pengaturan sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan yang telah ditetapkan dalam Permendagri. Ruang tersebut meliputi:

- a. pengaturan teknis penyelenggaraan Pilkades sesuai karakteristik daerah;
- b. mekanisme koordinasi antara panitia pemilihan tingkat desa dan kabupaten;
- c. penguatan peran pemerintah daerah dalam pembinaan dan pengawasan Pilkades;
- d. pengaturan mediasi dan penyelesaian konflik sosial pasca Pilkades;
- e. penguatan netralitas perangkat desa dan panitia pemilihan;
- f. pengaturan pembiayaan Pilkades yang bersumber dari APBD dan APBDes.

Dengan demikian, hubungan antara Permendagri Nomor 112 Tahun 2014 jo. Permendagri Nomor 72 Tahun 2020 dengan Rancangan

Peraturan Daerah Kabupaten Kendal bersifat komplementer, yaitu Permendagri menyediakan kerangka normatif nasional sedangkan Peraturan Daerah berfungsi mengoperasionalkan norma tersebut dalam konteks lokal Kabupaten Kendal.

8. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 83 Tahun 2015 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Perangkat Desa sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 67 Tahun 2017 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 83 Tahun 2015 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Perangkat Desa

Peraturan Menteri Dalam Negeri ini merupakan regulasi teknis yang secara khusus mengatur tata cara pengangkatan dan pemberhentian Perangkat Desa. Materi muatan yang diatur meliputi persyaratan calon Perangkat Desa, mekanisme penjurangan dan penyaringan, pembentukan tim seleksi, konsultasi kepada Camat, pengangkatan, pemberhentian, serta pemberhentian sementara Perangkat Desa.

Dibandingkan dengan peraturan lainnya, regulasi ini memiliki keterkaitan paling langsung dengan substansi Rancangan Peraturan Daerah yang akan dibentuk. Oleh karena itu, sebagian besar materi muatan Rancangan Peraturan Daerah harus mengacu dan selaras dengan ketentuan yang diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri tersebut.

Meskipun demikian, masih terdapat ruang pengaturan yang dapat diatur lebih lanjut oleh Pemerintah Daerah, khususnya terkait mekanisme teknis pelaksanaan seleksi, tata cara pembinaan dan pengawasan, pengaturan tim penjurangan dan penyaringan, serta prosedur administratif yang disesuaikan dengan kondisi Kabupaten Kendal. Dengan demikian, Peraturan Daerah yang dibentuk berfungsi sebagai instrumen untuk menerjemahkan ketentuan nasional ke dalam norma yang lebih operasional dan implementatif di tingkat daerah.

9. Peraturan Daerah Kabupaten Kendal Nomor 5 Tahun 2015 tentang Tata Cara Pemilihan Kepala Desa di Kabupaten Kendal

Kabupaten Kendal sesungguhnya telah memiliki pengaturan mengenai Kepala Desa melalui Peraturan Daerah Kabupaten Kendal Nomor 5 Tahun 2015. Pada saat dibentuk, peraturan daerah tersebut merupakan instrumen hukum yang menjadi pedoman penyelenggaraan pemilihan, pencalonan, pengangkatan, pelantikan, pemberhentian Kepala Desa, serta pengangkatan Penjabat Kepala Desa.

Keberlakuan Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2015 secara faktual menimbulkan beberapa persoalan, antara lain:

- a. belum mengakomodasi perubahan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 beserta perubahan terakhir melalui Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2024;
- b. belum menyesuaikan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2026;
- c. belum mengatur perubahan masa jabatan Kepala Desa;
- d. belum mengakomodasi perkembangan sistem pembinaan dan pengawasan pemerintahan desa;
- e. belum mengatur secara memadai mekanisme akuntabilitas Kepala Desa;
- f. belum mengakomodasi dinamika penyelenggaraan Pilkades serentak;
- g. banyak ketentuan yang sudah tidak sesuai dengan perkembangan sistem hukum nasional.

Selain itu, secara konseptual Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2015 masih memandang Kepala Desa dalam perspektif administratif yang terbatas, sedangkan perkembangan hukum saat ini menempatkan Kepala Desa sebagai pejabat pemerintahan yang menjalankan fungsi pelayanan publik, pembangunan, dan pemberdayaan masyarakat secara lebih luas.

Dengan demikian, keberadaan Peraturan Daerah Kabupaten Kendal Nomor 5 Tahun 2015 sudah tidak lagi memadai untuk menjawab kebutuhan hukum dan perkembangan penyelenggaraan pemerintahan desa. Oleh karena itu, diperlukan pembentukan Peraturan Daerah baru yang sekaligus menggantikan Peraturan Daerah Kabupaten Kendal Nomor 5 Tahun 2015.

10. Peraturan Daerah Kabupaten Kendal Nomor 2 Tahun 2017 tentang Tata Cara Pengangkatan dan Pemberhentian Perangkat Desa

Kabupaten Kendal telah memiliki Peraturan Daerah Kabupaten Kendal Nomor 2 Tahun 2017 tentang Tata Cara Pengangkatan dan Pemberhentian Perangkat Desa yang menjadi dasar hukum pelaksanaan pengisian jabatan dan pemberhentian Perangkat Desa di wilayah Kabupaten Kendal. Pada saat dibentuk, Peraturan Daerah tersebut dimaksudkan untuk memberikan kepastian hukum, keseragaman prosedur, serta pedoman bagi Pemerintah Desa dalam melaksanakan pengangkatan dan pemberhentian Perangkat Desa.

Secara substansial, Peraturan Daerah Kabupaten Kendal Nomor 2 Tahun 2017 telah mengatur berbagai aspek penting, antara lain persyaratan calon Perangkat Desa, mekanisme penjurangan dan penyaringan, tata cara pengangkatan, pengisian jabatan yang kosong, pemberhentian, serta pembinaan dan pengawasan terhadap Perangkat Desa. Pengaturan tersebut pada masanya telah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, khususnya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 83 Tahun 2015 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Perangkat Desa.

Namun demikian, perkembangan peraturan perundang-undangan di tingkat nasional, terutama setelah perubahan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 melalui Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2024 dan ditetapkannya Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2026 tentang

Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, menimbulkan kebutuhan untuk melakukan penyesuaian terhadap pengaturan yang terdapat dalam Peraturan Daerah Kabupaten Kendal Nomor 2 Tahun 2017.

C. HARMONISASI SECARA VERTIKAL DAN HORIZONTAL, SERTA STATUS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

Berdasarkan hasil evaluasi, terdapat beberapa aspek yang perlu dilakukan harmonisasi baik secara vertikal maupun horizontal, antara lain:

- a. perlunya penyesuaian materi muatan dengan perkembangan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2024 dan Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2026;
- b. perlunya penguatan pengaturan mengenai prinsip profesionalitas, objektivitas, transparansi, dan akuntabilitas dalam proses pengangkatan Perangkat Desa;
- c. perlunya penyempurnaan mekanisme pengisian jabatan Perangkat Desa yang kosong agar lebih efektif dan memberikan kepastian hukum;
- d. perlunya penegasan prosedur pemberhentian dan pemberhentian sementara Perangkat Desa guna menghindari potensi sengketa administrasi pemerintahan;
- e. perlunya penguatan peran Pemerintah Daerah dan Camat dalam pelaksanaan pembinaan dan pengawasan sesuai dengan perkembangan kebijakan nasional mengenai pemerintahan Desa; dan
- f. perlunya penyesuaian beberapa ketentuan teknis agar lebih adaptif terhadap perkembangan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan Desa dan pelayanan kepada masyarakat.

Selain itu, dinamika penyelenggaraan pemerintahan Desa yang semakin kompleks menuntut tersedianya aparatur Desa yang profesional,

kompeten, dan memiliki integritas tinggi. Oleh karena itu, pengaturan mengenai pengangkatan dan pemberhentian Perangkat Desa tidak hanya berorientasi pada aspek administratif, tetapi juga harus mampu mendukung peningkatan kualitas tata kelola pemerintahan Desa secara keseluruhan.

Dengan demikian, meskipun Peraturan Daerah Kabupaten Kendal Nomor 2 Tahun 2017 masih menjadi dasar hukum pelaksanaan pengangkatan dan pemberhentian Perangkat Desa, perkembangan regulasi nasional dan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan Desa menunjukkan perlunya dilakukan penyempurnaan melalui pembentukan Peraturan Daerah yang lebih sesuai dengan perkembangan hukum, kebutuhan masyarakat, serta tuntutan tata kelola pemerintahan Desa yang profesional, efektif, transparan, dan akuntabel.

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

A. LANDASAN FILOSOFIS

Pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Kendal tentang Penyelenggaraan Pemilihan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Desa pada hakikatnya tidak dapat dilepaskan dari nilai-nilai filosofis yang menjadi dasar kehidupan berbangsa dan bernegara. Landasan filosofis merupakan dasar yang memberikan arah, tujuan, serta cita hukum (*rechtsidee*) yang hendak diwujudkan melalui pembentukan suatu peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, norma yang dibentuk tidak hanya dimaksudkan untuk memenuhi kebutuhan praktis dan administratif semata, melainkan juga harus mencerminkan nilai-nilai keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum.

Dalam sistem hukum Indonesia, Pancasila berkedudukan sebagai dasar negara sekaligus sumber dari segala sumber hukum negara. Sebagai *staatsfundamentalnorn*, Pancasila menjadi landasan nilai yang menjiwai seluruh pembentukan peraturan perundang-undangan, termasuk Peraturan Daerah. Oleh karena itu, pengaturan mengenai penyelenggaraan pemilihan, pengangkatan, dan pemberhentian Kepala Desa harus mencerminkan nilai Ketuhanan Yang Maha Esa, kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan, demokrasi permusyawaratan, serta keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Penyelenggaraan pemerintahan desa pada dasarnya merupakan pengejawantahan sila keempat Pancasila, yaitu Kerakyatan yang Dipimpin oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan. Kepala Desa memperoleh legitimasi dari masyarakat melalui mekanisme demokrasi desa yang diselenggarakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Oleh karena itu, pengaturan mengenai Kepala Desa tidak hanya menyangkut aspek prosedural, tetapi juga harus mampu menjamin terselenggaranya demokrasi desa yang sehat, partisipatif, dan berintegritas.

Selain itu, sila kelima Pancasila yang menempatkan keadilan sosial sebagai tujuan penyelenggaraan negara memberikan makna bahwa pemerintahan desa harus diarahkan untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Kepala Desa tidak semata-mata diposisikan sebagai pejabat administratif, tetapi sebagai pemimpin masyarakat yang memiliki tanggung jawab dalam penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, pembinaan kemasyarakatan, dan pemberdayaan masyarakat desa.

Dalam perspektif negara hukum kesejahteraan (welfare state), negara berkewajiban menghadirkan tata kelola pemerintahan yang demokratis, efektif, dan akuntabel hingga pada tingkat pemerintahan paling bawah. Oleh karena itu, keberadaan Peraturan Daerah mengenai penyelenggaraan pemilihan, pengangkatan, dan pemberhentian Kepala Desa merupakan instrumen untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan desa yang profesional, demokratis, dan berorientasi pada kemaslahatan masyarakat.

Di samping itu, karakter masyarakat Kabupaten Kendal yang masih memiliki ikatan sosial dan nilai-nilai kebersamaan yang kuat menuntut adanya pengaturan yang mampu menjaga harmonisasi sosial serta mencegah terjadinya konflik yang dapat mengganggu stabilitas kehidupan masyarakat desa. Dengan demikian, secara filosofis, pembentukan Peraturan Daerah ini diarahkan untuk mewujudkan pemerintahan desa yang demokratis, berkeadilan, berintegritas, dan mampu mendukung tercapainya kesejahteraan masyarakat sesuai dengan nilai-nilai Pancasila dan tujuan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

B. LANDASAN SOSIOLOGIS

Landasan sosiologis pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Kendal tentang Penyelenggaraan Pemilihan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Desa didasarkan pada kebutuhan nyata masyarakat serta perkembangan dinamika penyelenggaraan pemerintahan desa yang

memerlukan pengaturan yang lebih komprehensif dan sesuai dengan kondisi daerah.

Secara empiris, desa di Kabupaten Kendal memiliki peran strategis sebagai basis pembangunan daerah. Dengan jumlah desa yang cukup besar dan karakteristik masyarakat yang beragam, keberadaan Kepala Desa menjadi faktor penting dalam menentukan keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan kepada masyarakat.

Dalam praktiknya, Kepala Desa masih menjadi figur sentral yang memiliki pengaruh sosial, politik, dan ekonomi yang kuat dalam kehidupan masyarakat desa. Kondisi tersebut menyebabkan proses pemilihan Kepala Desa tidak hanya menjadi mekanisme demokrasi lokal, tetapi juga menjadi arena kompetisi sosial yang berpotensi menimbulkan konflik horizontal apabila tidak dikelola secara baik.

Selain itu, dinamika penyelenggaraan pemerintahan desa mengalami perkembangan yang cukup signifikan seiring meningkatnya kewenangan desa dan besarnya pengelolaan keuangan desa. Kondisi tersebut menuntut adanya tata kelola pemerintahan yang semakin transparan, akuntabel, dan profesional. Pada sisi lain, masih ditemukan berbagai permasalahan dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan desa, seperti belum optimalnya fungsi pengawasan, lemahnya mekanisme akuntabilitas, konflik antara Kepala Desa dengan perangkat desa maupun Badan Permusyawaratan Desa, serta perbedaan penafsiran terhadap berbagai ketentuan peraturan perundang-undangan.

Perubahan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa melalui Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2024 dan ditetapkannya Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2026 juga menimbulkan kebutuhan akan penyesuaian pengaturan di tingkat daerah. Berbagai perubahan tersebut berkaitan dengan masa jabatan Kepala Desa, pembinaan dan pengawasan, tata kelola pemerintahan desa, serta mekanisme penyelenggaraan pemilihan Kepala Desa, termasuk Pengangkatan dan Pemberhentian Perangkat Desa.

Di sisi lain, Kabupaten Kendal sesungguhnya telah memiliki Peraturan Daerah Kabupaten Kendal Nomor 5 Tahun 2015 tentang Tata Cara Pemilihan, Pencalonan, Pengangkatan, Pelantikan dan Pemberhentian Kepala Desa serta Pengangkatan Penjabat Kepala Desa di Kabupaten Kendal. Akan tetapi, peraturan daerah tersebut disusun berdasarkan rezim hukum sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2024 (perubahan Kedua UU Desa) sehingga secara substansial sudah tidak lagi sesuai dengan perkembangan hukum maupun kebutuhan masyarakat saat ini.

Kondisi tersebut menunjukkan adanya kebutuhan sosial (*social need*) untuk membentuk peraturan daerah yang baru guna memberikan kepastian hukum, meningkatkan kualitas demokrasi desa, memperkuat pembinaan dan pengawasan terhadap Kepala Desa, dan Perangkat Desa serta mewujudkan pemerintahan desa yang lebih profesional dan akuntabel.

Dengan demikian, secara sosiologis pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Kendal tentang Kepala desa dan Perangkat Desa merupakan kebutuhan nyata masyarakat dalam rangka menjamin terselenggaranya pemerintahan desa yang demokratis, efektif, dan sesuai dengan perkembangan hukum serta dinamika sosial masyarakat Kabupaten Kendal.

C. LANDASAN YURIDIS

Landasan yuridis pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Kendal tentang Penyelenggaraan Pemilihan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Desa didasarkan pada adanya kewenangan pembentukan peraturan daerah serta kebutuhan untuk melakukan penyesuaian terhadap perkembangan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Secara konstitusional, Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk menetapkan peraturan daerah dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah dan tugas pembantuan. Ketentuan tersebut menjadi dasar konstitusional bagi Pemerintah Kabupaten Kendal bersama Dewan

Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Kendal dalam membentuk Peraturan Daerah.

Selanjutnya, Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kabupaten dalam Lingkungan Provinsi Jawa Tengah menjadi dasar keberadaan Kabupaten Kendal sebagai daerah otonom yang memiliki kewenangan membentuk peraturan daerah.

Dari aspek pembentukan peraturan perundang-undangan, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 memberikan pedoman mengenai asas, teknik penyusunan, dan hierarki peraturan perundang-undangan yang harus menjadi acuan dalam penyusunan Peraturan Daerah.

Sementara itu, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2026 tentang Penyesuaian Pidana memberikan kewenangan kepada Pemerintah Daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa sebagai bagian dari sistem pemerintahan daerah.

Adapun pengaturan substantif mengenai Kepala Desa bersumber pada Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2024. Perubahan tersebut membawa konsekuensi hukum berupa perlunya penyesuaian berbagai ketentuan mengenai masa jabatan Kepala Desa, kedudukan, hak dan kewajiban, pembinaan dan pengawasan, serta penyelenggaraan pemilihan Kepala Desa.

Ketentuan tersebut kemudian dijabarkan lebih lanjut melalui Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2026 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 112 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Desa sebagaimana

telah diubah terakhir dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 72 Tahun 2020.

Di samping itu, Kabupaten Kendal telah memiliki Peraturan Daerah Kabupaten Kendal Nomor 13 Tahun 2006 tentang Tata Cara Pemilihan, Pencalonan, Pengangkatan, Pelantikan dan Pemberhentian Kepala Desa serta Pengangkatan Penjabat Kepala Desa di Kabupaten Kendal. Namun demikian, Peraturan Daerah tersebut dibentuk berdasarkan rezim hukum yang telah mengalami perubahan mendasar sehingga banyak ketentuannya sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan peraturan perundang-undangan saat ini.

Perubahan Undang-Undang Desa beserta peraturan pelaksanaannya mengakibatkan terjadinya ketidaksesuaian antara materi muatan Peraturan Daerah Kabupaten Kendal Nomor 5 Tahun 2015 dan Peraturan Daerah Kabupaten Kendal Nomor 2 Tahun 2017 tentang Tata Cara Pengangkatan dan Pemberhentian Perangkat Desa dengan ketentuan hukum yang berlaku saat ini. Oleh karena itu, diperlukan pembentukan Peraturan Daerah yang baru sebagai pengganti Peraturan Daerah dimaksud guna menjamin sinkronisasi, harmonisasi, dan kepastian hukum dalam penyelenggaraan pemilihan, pengangkatan, dan pemberhentian Kepala Desa.

Dengan demikian, secara yuridis pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Kendal tentang Kepala Desa dan Perangkat Desa memiliki dasar kewenangan yang sah, tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, serta diperlukan untuk menggantikan pengaturan yang sudah tidak sesuai dengan perkembangan hukum nasional dan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan desa di Kabupaten Kendal.

BAB V

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

A. JANGKAUAN DAN ARAH PENGATURAN

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, Bupati dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai penyelenggara pemerintahan daerah memiliki kewenangan konstitusional untuk membentuk Peraturan Daerah sebagai instrumen hukum dalam pelaksanaan otonomi daerah. Peraturan Daerah tersebut dibentuk berdasarkan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan yang disesuaikan dengan kondisi objektif daerah, aspirasi masyarakat, serta karakteristik dan kekhasan sosial budaya lokal.

Peraturan Daerah pada prinsipnya hanya berlaku dalam batas yurisdiksi administratif Kabupaten Kendal, namun demikian tetap memiliki kewajiban untuk tunduk dan tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dalam sistem hierarki norma hukum nasional. Oleh karena itu, setiap Peraturan Daerah harus dibangun berdasarkan prinsip harmonisasi vertikal dan horizontal, guna menghindari terjadinya tumpang tindih norma, disharmoni pengaturan, maupun multitafsir dalam implementasinya.

Arah pengaturan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Kendal tentang Penyelenggaraan Pemilihan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Desa ditujukan untuk mewujudkan sistem pemerintahan desa yang demokratis, tertib, akuntabel, serta sesuai dengan prinsip negara hukum sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan desa, kepala desa merupakan unsur penting dalam struktur pemerintahan yang memiliki kedudukan strategis sebagai pemimpin penyelenggaraan pemerintahan desa, pelaksana pembangunan desa, pembina kemasyarakatan, serta pemberdaya

masyarakat desa. Oleh karena itu, pengaturan mengenai kepala desa tidak hanya bersifat administratif, tetapi juga mengandung dimensi demokrasi lokal dan tata kelola pemerintahan yang baik (good governance).

Sejalan dengan perkembangan hukum nasional sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2024 serta Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2026, arah pengaturan Rancangan Peraturan Daerah ini diarahkan pada penguatan prinsip:

1. demokrasi yang berkeadilan dalam penyelenggaraan pemilihan kepala desa;
2. transparansi dan akuntabilitas dalam seluruh tahapan penyelenggaraan;
3. kepastian hukum dalam proses pemilihan, pengangkatan, dan pemberhentian;
4. integritas penyelenggara dan peserta pemilihan;
5. harmonisasi dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi; dan
6. adaptasi terhadap perkembangan teknologi dan kebutuhan tata kelola pemerintahan modern.

Selain itu, arah pengaturan ini juga dimaksudkan untuk memperkuat peran Pemerintah Daerah Kabupaten Kendal dalam pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan desa, tanpa mengurangi prinsip kemandirian desa dalam kerangka otonomi desa.

Dengan demikian, Rancangan Peraturan Daerah ini diarahkan untuk menciptakan sistem penyelenggaraan pemerintahan desa yang tidak hanya sah secara hukum, tetapi juga legitimate secara sosial, efektif secara administratif, dan berkelanjutan secara kelembagaan.

B. RUANG LINGKUP MATERI MUATAN

Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Kendal tentang Kepala Desa dan Perangkat Desa secara konsolidatif mencakup pengaturan yang bersifat

menyeluruh (*comprehensive regulation*), yang meliputi aspek normatif, prosedural, kelembagaan, hak dan kewajiban, larangan, serta pembiayaan sebagai berikut:

BAB I : KETENTUAN UMUM

Ketentuan Umum dalam Peraturan Daerah ini memuat definisi dan pengertian istilah-istilah yang digunakan dalam pengaturan Kepala Desa dan Perangkat Desa. Pengertian tersebut bersumber dari ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan disesuaikan dengan kebutuhan pengaturan di Kabupaten Kendal.

Selain memuat definisi, bab ini juga mengatur mengenai tujuan dan ruang lingkup pengaturan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Desa dan Perangkat Desa.

BAB II : SUSUNAN ORGANISASI DAN TATA KERJA PEMERINTAH DESA

Bab ini berisi pengaturan mengenai:

1. ketentuan umum Pemerintah Desa yakni Kepala Desa yang dibantu oleh Perangkat Desa;
2. Perangkat Desa yang terdiri atas sekretariat Desa, pelaksana kewilayahan, dan pelaksana teknis; dan
3. Penjelasan dari masing-masing Perangkat Desa;

BAB III : KEPALA DESA

Bab ini berisi pengaturan mengenai:

1. Tugas dan kewenangan Kepala Desa;
2. Hak dan kewajiban Kepala Desa;
3. Laporan Kepala Desa;
4. Larangan Kepala Desa;
5. Pemilihan Kepala Desa;
6. Masa jabatan Kepala Desa; dan
7. Pemberhentian Kepala Desa.

BAB IV : PERANGKAT DESA

Bab ini berisi pengaturan mengenai:

1. Tugas Perangkat Desa;
2. Hak Perangkat Desa;
3. Larangan Perangkat Desa;
4. Pengangkatan Perangkat Desa; dan
5. Pemberhentian Perangkat Desa.

BAB V : KETENTUAN PENUTUP

Bab ini berisi pengaturan mengenai:

1. Status Peraturan Bupati sebagai peraturan pelaksana dari Peraturan Daerah sebelumnya yang dinyatakan masih berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan dalam Peraturan Daerah Kabupaten Kendal tentang Kepala Desa dan Perangkat Desa;
2. Mencabut dan menyatakan tidak berlaku Peraturan Daerah yang lama yakni Peraturan Daerah Kabupaten Kendal Nomor 5 Tahun 2015 tentang Pemilihan Kepala Desa di Kabupaten Kendal, dan Peraturan Daerah Kabupaten Kendal Nomor 2 Tahun 2017 tentang Tata Cara Pengangkatan dan Pemberhentian Perangkat Desa; dan
3. Menyatakan saat berlakunya Peraturan Daerah Kabupaten Kendal tentang Kepala Desa dan Perangkat Desa;

BAB VIII : KETENTUAN PENUTUP

Bab ini berisi pengaturan mengenai:

1. Status produk hukum daerah sebelum berlakunya Peraturan Daerah ini yang mengatur mengenai

Penyelenggaraan Pemilihan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Desa;

2. pencabutan Peraturan Daerah Kabupaten Kendal Nomor 13 Tahun 2006 tentang Tata Cara Pemilihan, Pencalonan, Pengangkatan, Pelantikan dan Pemberhentian Kepala Desa serta Pengangkatan Penjabat Kepala Desa di Kabupaten Kendal;
3. ketentuan mulai berlakunya Peraturan Daerah Kabupaten Kendal tentang Kepala Desa dan Perangkat Desa.

BAB VI

PENUTUP

A. SIMPULAN

Berdasarkan hasil kajian filosofis, sosiologis, dan yuridis terhadap Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Kendal tentang Kepala Desa dan Perangkat Desa, dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Perkembangan regulasi nasional, khususnya Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2024 tentang Desa dan Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2026, mengharuskan Pemerintah Daerah melakukan penyesuaian regulasi daerah terkait penyelenggaraan Pemilihan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Desa, serta Pengangkatan dan Pemberhentian Perangkat Desa.
2. Peraturan Daerah Kabupaten Kendal Nomor 5 Tahun 2015 dan Peraturan Daerah Kabupaten Kendal Nomor 2 Tahun 2017 sudah tidak sepenuhnya sesuai dengan perkembangan hukum dan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan desa sehingga perlu diganti dengan pengaturan yang lebih komprehensif dan responsif.
3. Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Desa serta Pengangkatan dan Pemberhentian Perangkat Desa memerlukan kepastian hukum yang jelas mengenai tahapan pemilihan, pencalonan, pemungutan suara, pemilihan antarwaktu, pemilihan calon tunggal, penyelesaian perselisihan hasil pemilihan, serta pengisian kekosongan jabatan Kepala Desa, serta proses pengangkatan dan pemberhentian Perangkat Desa.
4. Pengaturan mengenai pengangkatan, pemberhentian, tugas, kewenangan, hak, kewajiban, dan larangan Kepala Desa dan Perangkat Desa diperlukan untuk mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan desa yang demokratis, transparan, akuntabel, dan berorientasi pada pelayanan masyarakat.

5. Pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Kendal tentang Kepala Desa dan Perangkat Desa merupakan kebutuhan hukum yang mendesak guna memberikan kepastian hukum, meningkatkan kualitas tata kelola pemerintahan desa, serta mendukung pembangunan dan kesejahteraan masyarakat desa.

B. SARAN

Berdasarkan kesimpulan tersebut, disarankan:

1. Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Kendal tentang Kepala Desa dan Perangkat Desa perlu segera ditetapkan sebagai Peraturan Daerah untuk memberikan kepastian hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan desa.
2. Dalam proses pembentukannya perlu dilakukan harmonisasi dan sinkronisasi dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi agar tidak terjadi tumpang tindih pengaturan dan konflik norma.
3. Pemerintah Daerah perlu menyusun Peraturan Bupati sebagai peraturan pelaksanaan guna mendukung efektivitas implementasi Peraturan Daerah.
4. Pemerintah Daerah perlu meningkatkan pembinaan, pengawasan, dan penguatan kapasitas bagi Kepala Desa, Penjabat Kepala Desa, Perangkat Desa, Badan Permusyawaratan Desa, dan panitia pemilihan Kepala Desa.
5. Pemerintah Daerah perlu memastikan dukungan pendanaan, sarana prasarana, serta mekanisme penyelesaian perselisihan yang efektif guna menjamin penyelenggaraan Pemilihan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Desa, serta pengangkatan dan pemberhentian Perangkat Desa yang tertib, demokratis, dan akuntabel.

DAFTAR PUSTAKA

I. BUKU

- Asshiddiqie, Jimly. 2016. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Asshiddiqie, Jimly. 2018. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Attamimi, A. Hamid S. 1990. *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*. Disertasi. Jakarta: Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia.
- Buhar Hamja, dkk, 2024, *Pemerintahan Desa dalam Perspektif Hukum dan Administrasi – Konsep, Landasan, Struktur dan Inovasi*, Yogyakarta: Star Digital Publishing.
- Chitra Imelda, dkk, 2025, *Hukum Otonomi Desa*, Padang: Gita Lentera.
- Hadjon, Philipus M. 2008. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Huda, Ni'matul. 2015. *Hukum Pemerintahan Desa dalam Konstitusi Indonesia Sejak Kemerdekaan Hingga Era Reformasi*. Malang: Setara Press.
- Ibrahim, Johnny. 2013. *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Malang: Bayumedia Publishing.
- Indrati S., Maria Farida. 2020. *Ilmu Perundang-undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*. Yogyakarta: Kanisius.
- Manan, Bagir. 1992. *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia*. Jakarta: Ind-Hill Co.
- Manan, Bagir. 1994. *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.

- Martoyo, 2024, *Otonomi Desa – Membangun Desa yang Mandiri*, Surabaya: Scopindo.
- Marzuki, Peter Mahmud. 2019. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana.
- Moeljanto, dkk, 2026, *Dekonstruksi Demokrasi Lokal – Mewujudkan Good Governance di Indonesia*, Lawwana: Salatiga.
- Moleong, Lexy J. 2018. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: Remaja Rosdakarya.
- Nurcholis, Hanif. 2011. *Pertumbuhan dan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*. Jakarta: Erlangga.
- Randy R. Wrihatnolo dan Riant Nugroho Dwidjowijoto, 2007, *Manajemen Pemberdayaan – Sebuah Pengantar dan Panduan untuk Pemberdayaan Masyarakat*, Jakarta: Elex Media Komputindo.
- Ridwan HR. 2020. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Soekanto, Soerjono. 2014. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI Press.
- Soekanto, Soerjono, dan Sri Mamudji. 2015. *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Sunggono, Bambang. 2016. *Metodologi Penelitian Hukum*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Sutoro Eko. 2015. *Regulasi Baru, Desa Baru: Ide, Misi, dan Semangat UU Desa*. Jakarta: Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Republik Indonesia.

II. PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kabupaten Dalam Lingkungan Propinsi Djawa Tengah.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2026 tentang Penyesuaian Pidana.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2024 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2026 tentang Peraturan Pelaksana Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 112 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Desa sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 72 Tahun 2020 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 112 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Desa.

Peraturan Daerah Kabupaten Kendal Nomor 5 tahun 2015 tentang Pemilihan Kepala Desa di Kabupaten Kendal sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Kabupaten Kendal Nomor 18 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Kendal Nomor 5 Tahun 2015 tentang Pemilihan Kepala Desa di Kabupaten Kendal.

Perautran Daerah Kabupaten Kendal Nomor 2 Tahun 2017 tentang Tata Cara Pengangkatan dan Pemberhentian Perangkat Desa di Kabupaten Kendal.

Peraturan Bupati Kendal Nomor 27 Tahun 2023 tentang Tata Cara Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Desa di Kabupaten Kendal.

Peraturan Bupati Nomor 34 Tahun 2023 tentang Perubahan Atas Peraturan Bupati Nomor 51 Tahun 2017 tentang Peraturan Pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Kendal Nomor 2 Tahun 2017 tentang Tata Cara Pengangkatan dan Pemberhentian Perangkat Desa di Kabupaten Kendal.

III. INTERNET

<https://www.kendal.go.id>desa>

<https://pagerdawung-ringinarum.kendalkab.go.id/kabardetail/ODhWRmVNOUh2b1NyMDR2dXFONWg4Zz09/desa-dan-kelurahan-di-kabupaten-kendal.html>

<https://kendalkab.bps.go.id/id/statistics-table/3/YkVWWFUyNTJTVTloVGpCeFdFVTNaMk5wUzFaUFFUMDkjMw==/jumlah-desa-sup-1--sup--kelurahan-menurut-kecamatan-di-kabupaten-kendal--2025.html?year=2025>