

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Desa memiliki peran penting dalam hal pembangunan pemerintahan saat ini. Hal tersebut untuk mendukung adanya kemajuan dan kesejahteraan masyarakat. Maka percepatan pembangunan nasional akan cepat tercapai dan juga terarah. Indikator keberhasilan pembangunan nasional dapat diketahui dari kesejahteraan desa tersebut. Desa yang sulit berkembang disebabkan oleh jauhnya dari jangkauan pemerintahan pusat, maka pembangunan tersebut dinamakan pembangunan desentralisasi. Desa merupakan subsistem dari Pemerintahan yang memiliki hubungan secara langsung dengan masyarakat, selain itu desa memiliki wewenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat dengan tetap berpedoman pada Asas Demokrasi dan pemberdayaan masyarakat, sehingga diharapkan dapat meningkatkan pelayanan publik, dan partisipasi masyarakat dalam proses pelaksanaan pembangunan.¹

Sebagai unit pemerintahan terkecil, Desa senantiasa memiliki berbagai macam kelompok sosial yang berkaitan satu sama lain.² Dengan terbentuknya masyarakat, maka dari itu terbentuk pula suatu pemerintahan yang akan mengatur serta memimpin masyarakat tersebut.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menyatakan bahwa Pemerintahan Daerah pada Pasal 371 ayat (1) disebutkan dalam daerah Kabupaten/kota dapat dibentuk Desa, yang mana suatu Kabupaten memiliki kewenangan untuk membentuk Desa di wilayah Kabupaten. Selain itu, Desa juga memiliki kewenangan dimana dalam Pasal 371 ayat (2) disebutkan bahwa Desa

¹ Ahmad Mustanir, *Partisipasi Masyarakat Dalam Pembangunan*. Penerbit Qiara Media, 2022. Hlm..16

² *Ibid.*, Hlm 17

sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) mempunyai kewenangan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai Desa.³ Desa juga memiliki otonomi sama seperti yang dimiliki oleh Kabupaten/kota yang disebut otonomi Desa. Otonomi Desa merupakan otonomi asli, bulat, dan utuh, serta bukan merupakan pemberian dari pemerintah pusat, sebaliknya pemerintah berkewajiban untuk menghormati otonomi asli yang dimiliki oleh Desa tersebut. Dalam menjalankan otonominya, Desa dipimpin oleh seorang Kepala Desa sebagaimana dalam Pasal 25 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, disebutkan bahwa Pemerintah Desa adalah Kepala Desa bertugas untuk menjalankan pemerintahan di Desa dan memberikan pelayanan kepada masyarakat, yang mana dalam melaksanakan kewajiban, tugas, dan fungsinya Kepala Desa dibantu oleh perangkat Desa.⁴

Perangkat Desa dapat diartikan sebagai pegawai pembantu pimpinan yang memiliki keahlian dalam bidangnya, bertanggung jawab, dan berperilaku profesional dalam menjalankan tugasnya. Selanjutnya dalam pasal 26 disebutkan bahwa Kepala Desa bertugas menyelenggarakan Pemerintahan Desa, melaksanakan pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa dan pemberdayaan masyarakat Desa. Selain itu dalam pasal 26 ayat (2) huruf b menyatakan bahwa Kepala Desa berwenang untuk mengangkat dan memberhentikan perangkat desa.⁵

Perangkat Desa diwajibkan untuk memenuhi persyaratan yang tertera pada pasal 50 Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa yang

³ Ahmad Mustanir, *Partisipasi Masyarakat Dalam Pembangunan*,.Hlm 22

⁴ *Ibid*,.Hlm 23

⁵ Ahmad Mustanir, *Partisipasi Masyarakat Dalam Pembangunan*,.Hlm 22

menyatakan bahwa pendidikan paling rendah sekolah menengah umum/ sederajat serta pada saat pengangkatan minimal berusia 20 (dua puluh) tahun dan maksimal 42 (empat puluh dua) tahun. Mengenai pemberhentian perangkat desa dijelaskan dalam pasal 53 ayat (2) huruf b yang menyatakan bahwa perangkat Desa diberhentikan salah satunya apabila telah genap berusia 60 (enam puluh) tahun.⁶ Kebijakan tersebut kemudian di tuangkan dalam Peraturan Pemerintah No. 43 tahun 2014 tentang peraturan pelaksana Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa, serta ditindaklanjuti dengan penetapan peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 83 tahun 2015 tentang pengangkatan dan pemberhentian perangkat desa. Pada pasal 13 menyebutkan bahwa pengaturan lebih lanjut mengenai pengangkatan dan pemberhentian perangkat Desa ditetapkan dalam peraturan daerah Kabupaten/Kota selambat-lambatnya 1 (satu) tahun setelah peraturan ini di tetapkan.⁷

Peraturan Bupati (Perbup) Kabupaten Sidoarjo Nomor 55 tahun 2016 Tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Perangkat Desa merupakan pedoman yang digunakan oleh kepala desa di wilayah Kabupaten Sidoarjo untuk melakukan pengangkatan dan pemberhentian terhadap perangkat Desa. Perbup ini merupakan aturan pelaksana dari Peraturan Daerah Kabupaten Sidoarjo Nomor 7 Tahun 2014 Tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Perangkat Desa, peraturan Bupati Sidoarjo Nomor 55 tahun 2016. Pasal 3 berisi tentang pengangkatan perangkat Desa sedangkan pemberhentian perangkat Desa diatur dalam Pasal 21.⁸ Ketentuan ini dibuat sebagai acuan dan

⁶ *Ibid.*, Hlm 23

⁷ *Ibid.*, Hlm 56

⁸ Prasetyo, Tri Bagus. "Implementasi Kebijakan Rekrutmen Perangkat Desa Di Beberapa Desa Di Jawa." *JISP (Jurnal Inovasi Sektor Publik)* 1.2 (2021): 179-197

landasan dalam pengangkatan dan pemberhentian Perangkat Desa oleh Kepala Desa agar pelaksanaan pengangkatan dan pemberhentian perangkat Desa sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Adanya instrumen kebijakan tersebut menjadikan pemerintah desa Gampang kecamatan Prambon lebih *selektif* dan *sportif* dalam menjalankan pemerintahannya dalam hal *recruitmen* maupun manajemen perangkat desa. Adanya pelanggaran administratif terkait batas usia maksimal Perangkat Desa seharusnya lebih di perhatikan betul oleh kepala Desa Gampang, karena masih terdapat perangkat Desa yang usianya melebihi batas usia maksimal yakni 60 (enam puluh) tahun. Tercatat 1 perangkat Desa yang status kepegawaiannya masih aktif namun usianya melebihi 60 tahun, diantaranya. Kepala Urusan Keuangan bernama Cholil Nadi, kelahiran Sidoarjo, tanggal 04 April 1961. Yang mana pada tahun 2022 saat penelitian ini dilakukan beliau berusia 61 tahun.

Persyaratan dan mekanisme pengangkatan perangkat desa haruslah disesuaikan dengan ketentuan hukum yang berlaku, tidak boleh ada praktik yang bertentangan dengan ketentuan Perundang-Undangan khususnya terhadap Peraturan Bupati Sidoarjo No. 55 Tahun 2016 tepatnya pada pasal 18 disebutkan bahwa “masa jabatan Perangkat Desa berakhir sampai dengan usia 60 tahun”.⁹

Tetapi dalam kenyataan lapangnya masih saja terdapat penyimpangan peraturan yang terjadi yaitu terkait salah satu syarat pada batasan usia. Batasan usia yang ditentukan oleh Undang-undang sebagai syarat untuk menjadi perangkat Desa yaitu pada usia 60 tahun, dengan mempertimbangkan juga efektifitas kinerja. Tetapi pada kenyataan lapangnya,

⁹ Pasal 18 Peraturan Bupati Kabupaten Sidoarjo Nomor 55 Tahun 2016

masih juga terdapat perangkat desa Gampang yang memiliki usia lebih dari ketentuan Undang-undang yaitu 60 tahun. Berdasarkan uraian dan keadaan lapang pada permasalahan di atas, penulis akan mengkaji masalah tersebut lebih komprehensif dalam sebuah penelitian yang dalam bentuk skripsi dengan judul “Implementasi Pasal 18 Peraturan Bupati Kabupaten Sidoarjo Nomor 55 Tahun 2016 Mengenai Masa Jabatan Usia Perangkat Desa Perspektif Siyasah Dusturiyah (Studi Kasus Pada Pemerintah Desa Gampang Kecamatan Prambon Kabupaten Sidoarjo)”

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian dari latar belakang diatas dapat dirumuskan pokok permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana Implementasi Pasal 18 Peraturan Bupati Sidoarjo Nomor 55 Tahun 2016 Mengenai Pengangkatan dan Pemberhentian Perangkat Desa, terkait Masa Jabatan Usia Perangkat Desa Di Desa Gampang ?
2. Bagaimana Implementasi Pasal 18 Peraturan Bupati Sidoarjo Nomor 55 Tahun 2016 Mengenai Pengangkatan dan Pemberhentian Perangkat Desa, terkait Masa Jabatan Usia Perangkat Desa Di Desa Gampang dalam Perspektif Siyasah Dusturiyah ?

C. Tujuan Penelitian

Sebagaimana telah tertulis dalam perumusan masalah yang telah di kemukakan pada pembahasan pendahuluan, maka peneliti mempunyai tujuan yang ingin di capai sebagai berikut :

1. Untuk Mengetahui Implementasi Pasal 18 Peraturan Bupati Sidoarjo Nomor 55 Tahun 2016 Mengenai Pengangkatan dan Pemberhentian Perangkat Desa, terkait Masa Jabatan Usia Perangkat Desa Di Desa Gampang.
2. Untuk mengetahui Implementasi Pasal 18 Peraturan Bupati Sidoarjo Nomor 55 Tahun 2016 Mengenai Pengangkatan dan Pemberhentian Perangkat Desa, terkait Masa Jabatan Usia Perangkat Desa Di Desa Gampang ditinjau dari Perspektif Siyasah Dusturiyah.

D. Manfaat Penelitian

Dengan adanya penelitian ini penulis berharap dapat berguna untuk berbagai kalangan, seperti :

1. Kegunaan Teoritis

Penelitian ini diharapkan bisa berguna serta dapat bermanfaat untuk pengembangan ilmu pengetahuan hukum secara umum, dan dapat menambah wawasan keilmuan di bidang hukum konvensional maupun hukum Islam yang berkaitan dengan Hukum Tata Negara khususnya mengenai masalah yang berkenaan dengan penerapan peraturan batasan usia perangkat Desa Perspektif Siyasah Dusturiyah.

2. Kegunaan Praktis

Hasil dari penelitian ini diharapkan oleh penulis pada khususnya maupun pembaca pada umumnya dijadikan bahan rujukan atau wawasan dan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi Pemerintahan, korporasi serta Masyarakat umum agar terciptanya kepastian, keadilan serta

kemanfaatan hukum dalam pemenuhan hak dan kewajiban serta tanggung jawab.

E. Penegasan Istilah

Judul penelitian ini adalah “Implementasi Pasal 18 Peraturan Bupati Nomor 55 Tahun 2016 Mengenai Masa Jabatan Usia Perangkat Desa Perspektif Siyasah Dusturiyah (Studi Kasus Pada Pemerintah Desa Gampang Kecamatan Prambon Kabupaten Sidoarjo)”. Untuk menghindari keluarnya batasan dalam topik judul penelitian ini maka perlu adanya penjelasan tentang beberapa istilah yang ada pada judul tersebut. Beberapa istilah tersebut antara lain :

1. Implementasi

Kamus Besar Bahasa Indonesia mengatakan bahwa implementasi secara umum memiliki arti pelaksanaan atau penerapan. Makna dari Implementasi biasanya dikaitkan dengan suatu kegiatan yang dilaksanakan untuk mencapai tujuan tertentu.¹⁰ Menurut Mulyadi dalam bukunya “Studi Kebijakan Publik dan Pelayanan Publik”, Implementasi dalam diskursus hukum diartikan sebagai tindakan yang berusaha untuk mengubah keputusan-keputusan tersebut menjadi pola-pola operasional serta berusaha mencapai perubahan besar atau kecil sebagaimana yang telah diputuskan sebelumnya. Pada hakikatnya implementasi juga memiliki arti upaya pemahaman apa yang seharusnya terjadi setelah program dilaksanakan. Dalam tataran praktis, implementasi adalah proses pelaksanaan keputusan dasar. Proses tersebut terdiri atas beberapa

¹⁰ Kamus Besar Bahasa Indonesia/Implementasi

tahapan : (1). Tahapan pengesahan peraturan perundangan. (2). Pelaksanaan keputusan oleh instansi pelaksana. (3). Kesiapan kelompok sasaran untuk menjalankan keputusan. (4). Dampak nyata keputusan baik yang dikehendaki maupun tidak. (5). Dampak keputusan sebagaimana yang diharapkan instansi pelaksana. (6). Upaya perbaikan atas kebijakan atau peraturan perundangan.¹¹

2. Desa

Desa merupakan satu kesatuan wilayah yang di tinggali oleh sejumlah orang atau kelompok yang memiliki sistem Pemerintahan sendiri yang di kepalai oleh seorang Kepala Desa. Desa terbentuk atas prakarsa beberapa kepala keluarga yang sudah bertempat tinggal menetap dengan memperhatikan asal usul wilayah dan keadaan bahasa, adat, ekonomi, serta sosial budaya orang-orang setempat. Selain itu, Desa merupakan satuan Pemerintahan dibawah Kabupaten/Kota. Desa tidaklah sama dengan kelurahan yang tanggung jawabnya langsung dibawah Camat. Kelurahan hanyalah wilayah kerja lurah sebagai pelaksanaan administrasi kecamatan dan tidak mempunyai hak untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat.

Menurut pendapat H.A.W. Widjaja dalam bukunya yang berjudul “Otonomi Desa” memberikan pengertian bahwa desa merupakan sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak asal-usul yang bersifat istimewa.¹² Pemerintah adalah organisasi yang memiliki kekuasaan untuk membuat dan menerapkan hukum serta

¹¹ Mulyadi, Deddy, *Studi Kebijakan Publik dan Pelayanan Publik*, Cetakan I, Alfabeta Bandung, (2015) Hlm 12.

¹² Sugiman, “*Pemerintah Desa*”, Jurnal Binamulia Hukum, Vol.7 No.1,(Juli,2018) 85.

Undang-Undang di wilayah tertentu. Desa merupakan suatu bagian wilayah terkecil yang ada di Indonesia yang dikenal dengan Kepala Desa sebagai pemimpinnya yang dalam tugas dan tanggung jawabnya dibantu oleh Perangkat Desa. Perangkat Desa merupakan unsur staf yang membantu Kepala Desa dalam penyusunan kebijakan dan koordinasi yang mawadahi dalam Sekretariat Desa, dan unsur pendukung tugas Kepala Desa dalam pelaksanaan kebijakan yang diwadahi dalam bentuk pelaksana teknis dan unsur kewilayahan.¹³

3. Peraturan Bupati (Perbub)

Peraturan Bupati adalah peraturan hukum yang bersifat pengaturan yang dikeluarkan oleh bupati untuk melaksanakan perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau untuk menjalankan kekuasaan pemerintahan daerah. Peraturan Bupati (perbub) yang dimaksud dalam penelitian ini adalah Peraturan Daerah Kabupaten Sidoarjo Nomor 55 Tahun 2016 tentang “Pedoman Pengangkatan dan Pemberhentian Perangkat Desa” yang menjelaskan tentang peraturan mengenai batasan usia pegawai desa. Tertulis dalam BAB IV tentang Masa Jabatan Pasal 18 Peraturan Bupati Kabupaten Sidoarjo Nomor 55 Tahun 2016 Tentang Pedoman Pengangkatan Dan Pemberhentian Perangkat Desa dinyatakan bahwa “Masa jabatan Perangkat Desa berakhir sampai dengan usia 60 (enam puluh) tahun”.

4. Pengangkatan dan Pemberhentian Perangkat Desa

¹³ Pasal 1 angka 5 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 83 Tahun 2015 Tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Perangkat Desa.

Tugas perangkat desa adalah membantu kepala desa dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya. Dalam pengangkatan badan desa, terlebih dahulu harus berkonsultasi dengan camat dan menyampaikan rekomendasi tertulis sebagai bagian dari penunjukan badan desa. Perangkat desa yang ditunjuk kemudian bertanggung jawab penuh kepada kepala desa. Perlu diketahui bahwa pengangkatan perangkat desa oleh kepala desa bukanlah kewenangan mutlak kepala desa, dan ada mekanisme pengangkatan perangkat desa jika kepala desa tidak mengangkatnya secara sukarela. Ikuti peraturan yang berlaku. Apabila kepala desa hendak memberhentikan pegawai desa, maka ia harus berkonsultasi dengan wakil bupati dan mendapat rekomendasi tertulis. Pemberhentian perangkat desa mengacu pada aturan-aturan yang ada dalam prosesnya, jika Kepala Desa melakukan pemberhentian terhadap perangkat desa sesuai dengan aturan dan penerapannya maka kewenangan dari Kepala Desa dapat dikatakan melekat dalam proses pemberhentian Perangkat Desa.¹⁴

5. Fiqih Siyasah

Kata fiqh berasal dari faqaha-yafqahu-fiqhan. Secara bahasa, pengertian fiqh adalah pemahaman yang mendalam. Kata faqaha yang diungkapkan dalam Al-Quran bahwasannya pengertian kedalaman ilmu yang dapat diambil manfaat darinya, berbeda dengan halnya ilmu yang sudah berbentuk pasti (qath'i), fiqh merupakan ilmu tentang hukum yang

¹⁴ Nanang Zulkarnain, Maemunah, "Kewenangan Kepala Desa Dalam Mengangkat dan Memberhentikan Perangkat Desa Ditinjau Dari Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014" Jurnal CIVICUS Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan, Vol 6 No.1, (Maret,2018), 33

tidak pasti (zhanni).¹⁵ Dari adanya definisi diatas dapat dipahami bahwa fiqh adalah upaya sungguh dari para ulama (mujtahidin) untuk menggali hukum-hukum syara' sehingga dapat diamalkan oleh umat islam. Fiqh dapat disebut dengan hukum islam, karna fiqh bersifat ijtihadiyah yakni pemahaman terhadap hukum syara' tersebut pun mengalami perubahan dan perkembangan situasi dan kondisi manusia itu sendiri.

6. Siyasah Dusturiyah

Siyasah dusturiyah merupakan bagian dari fiqh siyasah yang membahas masalah perundang-undangan negara, yang didalamnya membahas konsep-konsep konstitusi, legislasi, lembaga demokrasi dan membahas konsep negara hukum dalam siyasah dan adanya hubungan antara pemerintah dan warga negaranya.¹⁶ Dalam siyasah dusturiyah mengenai pengaturan perundang-undangan pada prinsipnya mengacu pada nash yakni Al-qur'an dan Sunnah. Berdasarkan pada penjelasan di atas, maka dalam penelitian ini yang dimaksud dengan perspektif siyasah dusturiyah merupakan kesesuaian pembentukan peraturan perundang-undangan, dan penerapan peraturan perundang-undangan dengan kaidah-kaidah hukum Siyasah Dusturiyah.

¹⁵ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah: Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, (Jakarta: Gaya Media Pratama, 2001), 2.

¹⁶ Iqbal, Muhammad, *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, (Kencana, 2016), 48.