

**PENYUSUNAN RAPERDA PERUBAHAN KEPALA DESA SEBAGAI SARANA TRANSFORMASI REGULATIF PEMERINTAHAN DESA DI KABUPATEN SITUBONDO**

***DRAFTING OF THE DRAFT REGULATION ON CHANGING VILLAGE HEAD AS A MEANS OF REGULATORY TRANSFORMATION OF VILLAGE GOVERNMENT IN SITUBONDO REGENCY***

Rindang Gici Oktavianti<sup>1</sup>), Ide Prima Hadiyanto<sup>2</sup>)  
<sup>1,2</sup>Fakultas Hukum, Universitas Abdurachman Saleh Situbondo

<sup>1</sup>Email: [rindanggici@unars.ac.id](mailto:rindanggici@unars.ac.id)

Received: July 04, 2025

Accepted: July 07, 2025

Published: July 09, 2025

**Abstrak:** Penyelenggaraan pemerintahan desa yang efektif dan akuntabel membutuhkan landasan hukum yang adaptif terhadap dinamika sosial dan kebutuhan lokal. Penelitian ini bertujuan untuk merumuskan Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) tentang Perubahan Kepala Desa sebagai instrumen transformasi regulatif pemerintahan desa di Kabupaten Situbondo. Metode yang digunakan adalah pendekatan normatif yuridis dan empiris partisipatif melalui studi literatur, analisis peraturan perundang-undangan, *Focus Group Discussion* (FGD), serta dokumentasi lapangan. Hasil kajian menunjukkan bahwa kebutuhan perubahan regulasi didasarkan pada lemahnya sistem pengawasan, ketimpangan relasi kewenangan, serta potensi politisasi jabatan kepala desa. Raperda ini memuat substansi perubahan yang mencakup mekanisme pemilihan, masa jabatan, hak dan kewajiban, etika jabatan, serta prosedur pemberhentian kepala desa secara transparan dan akuntabel. Batang tubuh Raperda juga merefleksikan prinsip-prinsip demokrasi desa, keterbukaan informasi, dan partisipasi masyarakat. Dengan demikian, penyusunan Raperda ini tidak hanya sebagai pembaruan hukum administratif, tetapi juga sebagai strategi reformasi tata kelola desa yang berkelanjutan. Raperda ini diharapkan mampu mewujudkan kepala desa yang profesional, berintegritas, serta responsif terhadap aspirasi dan kebutuhan masyarakat desa.

**Kata Kunci:** Raperda, Kepala Desa, Pemerintahan Desa, Transformasi Regulatif, Situbondo.

**Abstract:** The implementation of effective and accountable village governance requires a legal basis that is adaptive to social dynamics and local needs. This study aims to formulate a Draft Regional Regulation (Raperda) on Changes in Village Heads as an instrument for regulatory transformation of village governance in Situbondo Regency. The method used is a normative legal and participatory empirical approach through literature studies, analysis of laws and regulations, Focus Group Discussions (FGD), and field documentation. The results of the study indicate that the need for regulatory changes is based on the weak supervision system, imbalance in authority relations, and the potential for politicization of the village head position. This Raperda contains the substance of changes that include the election mechanism, term of office, rights and obligations, job ethics, and

*procedures for dismissing village heads in a transparent and accountable manner. The body of the Raperda also reflects the principles of village democracy, openness of information, and community participation. Thus, the preparation of this Raperda is not only an administrative law update, but also a strategy for sustainable village governance reform. This Raperda is expected to be able to create a village head who is professional, has integrity, and is responsive to the aspirations and needs of the village community.*

**Keywords:** *Draft Regional Regulation, Village Head, Village Government, Regulatory Transformation, Situbondo.*

## PENDAHULUAN

Dalam kerangka pembangunan nasional yang berkeadilan dan berkelanjutan, desa memiliki posisi strategis sebagai garda terdepan pelayanan publik, pemberdayaan masyarakat, serta pengembangan potensi lokal. Reformasi regulatif di tingkat desa menjadi bagian penting dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan desa yang demokratis, akuntabel, dan partisipatif. Salah satu instrumen kunci dalam reformasi tersebut adalah pengaturan mengenai kepala desa sebagai pemegang otoritas tertinggi dalam struktur pemerintahan desa.

Secara etimologi kata “desa” berasal dari bahasa sansekerta, artinya tanah air, tanah asal atau tanah kelahiran. Dari perspektif geografis, desa atau village diartikan sebagai “*a groups of houses or shops in a country area, smaller than a town*”. Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengurus rumah tangganya sendiri berdasarkan hak asal-usul dan adat istiadat berdasarkan pengakuan oleh Pemerintahan Nasional dan berada di daerah kabupaten. Desa menurut H.A.W Widjaja dalam bukunya berjudul “Otonomi Desa” menyatakan bahwa “Desa adalah sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berlandaskan pada hak asal-usul”.

Desa mempunyai posisi dan peran yang lebih berdaulat, posisi dan peran yang sangat besar dan luas dalam mengatur dan mengurus desa. Model pembangunan yang dulunya bersistem *government driven development* atau *community driven development*, sekarang bersistem *village driven development*. Peraturan Daerah Kabupaten Situbondo Nomor 2 Tahun 2019 tentang Kepala Desa menjadi dasar hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan desa di tingkat lokal. Namun, dengan

adanya perubahan kebijakan di tingkat pusat, khususnya melalui Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2024 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, maka diperlukan penyesuaian terhadap Perda tersebut agar tidak terjadi disharmonisasi norma dan agar kepala desa memiliki kepastian hukum dalam menjalankan tugas dan fungsinya.

Untuk menindaklanjuti aspirasi mengenai perpanjangan masa jabatan kepala desa, maka diperlukan perubahan terhadap PERDA Kabupaten Situbondo tentang Kepala Desa. Perubahan terhadap PERDA Kabupaten Situbondo tentang Kepala Desa sejatinya merupakan hal yang wajar mengingat seperti disebutkan sebelumnya, hal ini berarti telah 6 (enam) tahun lamanya PERDA Kabupaten Situbondo tentang Kepala Desa ini berlaku.

Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) perubahan atas Perda Nomor 2 Tahun 2019 bukan sekadar bentuk administratif belaka, melainkan juga merupakan sarana transformasi regulatif untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan desa yang adaptif, partisipatif, dan sesuai dengan prinsip-prinsip *good governance*. Transformasi ini penting untuk merespons tantangan aktual yang dihadapi desa, seperti peningkatan kapasitas kelembagaan, perpanjangan masa jabatan kepala desa, mekanisme pemilihan dan pemberhentian, serta penguatan akuntabilitas dan transparansi.

Pengabdian kepada masyarakat ini diarahkan pada proses pendampingan penyusunan Raperda perubahan secara partisipatif, dengan melibatkan perangkat daerah, lembaga legislatif, dan masyarakat desa sebagai bagian integral dalam proses legislasi daerah. Dengan demikian, diharapkan produk hukum daerah yang dihasilkan tidak hanya legal-formal, tetapi juga legitimate dan sesuai dengan aspirasi masyarakat desa di Kabupaten Situbondo.

Perubahan sebuah peraturan daerah sesuai dengan adagium hukum yakni *het recht hinkt achter de feiten aan* yang memiliki arti bahwa hukum senantiasa tertatih-tatih mengejar perubahan zaman. Adagium ini bermakna bahwa pada hakikatnya sudah seharusnya hukum selalu mengikuti perkembangan zaman dan bukan justru sebaliknya.

Adapun isi keterangan/ penjelasan itu telah ditegaskan dalam Permendagri Nomor 3 Tahun 2024 berikut perubahannya, bahwa naskah penjelasan atau keterangan itu minimal memuat Pokok Pikiran dan Materi Yang Diatur. Atas dasar pemikiran tersebut maka, penyusunan Naskah Keterangan/ Penjelasan Rancangan Peraturan Daerah tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Kabupaten Situbondo Nomor 2 Tahun 2019 tentang Kepala Desa ini dilakukan.

Oleh karena itu, penyusunan Raperda perubahan kepala desa diharapkan mampu menciptakan landasan normatif yang kuat bagi pembenahan tata kelola pemerintahan desa secara menyeluruh, memperkuat legitimasi pemimpin desa, serta meningkatkan kualitas pelayanan publik di tingkat desa. Transformasi regulatif ini menjadi langkah awal menuju tata kelola desa yang lebih baik dan berkelanjutan di Kabupaten Situbondo.

#### **METODE PELAKSANAAN**

Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) tentang Perubahan Kepala Desa sebagai Sarana Transformasi Regulatif Pemerintahan Desa di Kabupaten Situbondo dilakukan dengan menggunakan pendekatan Yuridis Normatif dan Yuridis Empiris, dengan tahapan sebagai berikut:

1. Metode Yuridis Normatif, atau dalam metode ROCCIPI ini disebut sebagai kategori aturan (*rule*) dimana dalam metode ini dilakukan melalui studi Pustaka yang menelaah bahan hukum primer, yang berupa peraturan perundang-undangan (*statute approach*), putusan pengadilan, perjanjian, kontrak atau dokumen hukum lainnya, serta hasil penelitian, hasil pengkajian dan referensi lainnya (Hamidi, 2009).
2. Metode Yuridis Empiris atau Penelitian Sociolegal adalah metode penelitian yang dilakukan untuk mendapatkan data primer dan menemukan kebenaran hukum empiris yang dilandasi metode berpikir induktif dengan kriteria kebenaran korespondensi berdasarkan fakta di lapangan (*correspond to reality*) Monteiro, (2017). Data primer diperoleh melalui FGD dengan stakeholder terkait sesuai dengan tugas pokok dan fungsi perangkat daerah serta pemangku

kepentingan masing-masing. Teknik Pengumpulan data yang dipergunakan adalah sebagai berikut:

a. FGD (*Focus Group Discussion*)

Metode ini dipergunakan untuk mendapatkan tanggapan dan sumbangan pemikiran dari pemangku kepentingan pembangunan daerah Kabupaten Situbondo tidak lain di antaranya adalah ulai dari aparaturnya pemerintah daerah, Komisi 1 di Bidang Pemerintahan, Camat, Kepala Desa aktif, Badan Permusyawaratan Desa (BPD), tokoh masyarakat, akademisi, hingga LSM lokal yang memiliki perhatian terhadap tata kelola desa. FGD juga dimanfaatkan sebagai wahana edukatif untuk menyosialisasikan arah kebijakan regulasi baru dan menjamin adanya legitimasi sosial terhadap Raperda yang akan disusun. Dengan melibatkan pihak-pihak yang terdampak langsung oleh implementasi peraturan, maka Raperda yang dihasilkan bukan hanya sah secara hukum, tetapi juga memiliki kekuatan sosial dan penerimaan masyarakat yang tinggi. Hasil dari FGD kemudian dianalisis secara tematik dan dijadikan sebagai bahan pertimbangan dalam penyusunan naskah akademik maupun draf Raperda. Dengan demikian, pendekatan FGD memperkuat asas partisipatif dalam pembentukan peraturan daerah sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

b. Dokumentasi

Selain melalui observasi dan *Focus Group Discussion* (FGD), penyusunan Naskah Akademik ini juga menggunakan metode dokumentasi sebagai salah satu teknik pengumpulan data sekunder. Metode dokumentasi dilakukan dengan cara mengumpulkan, menelaah, dan menganalisis berbagai dokumen hukum (Soekanto dan Mamudji, 2003) dan administratif yang berkaitan langsung dengan Kepala Desa di Kabupaten Situbondo, terutama terkait Peraturan Pemerintah dan Permendagri yang mengatur pemilihan, masa jabatan, pemberhentian, wewenang kepala desa, dan lain sebagainya. Pengumpulan data melalui dokumentasi bertujuan untuk mengetahui dan memetakan peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar hukum

penyusunan Perda, mengidentifikasi ketidaksesuaian atau kekosongan norma dalam Perda No. 2 Tahun 2019 tentang Kepala Desa terhadap praktik di lapangan, menganalisis konsistensi antara Perda yang berlaku dengan regulasi yang lebih tinggi (Permendagri, PP dan UU), dan menyusun pokok-pokok pengaturan yang dibutuhkan berdasarkan bukti tertulis dan praktik birokratis yang terdokumentasi.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) tentang Perubahan Kepala Desa di Kabupaten Situbondo merupakan bentuk inisiatif strategis yang diarahkan untuk memperkuat sistem pemerintahan desa melalui pendekatan regulatif. Berdasarkan rangkaian kegiatan identifikasi masalah, pelibatan masyarakat melalui *Focus Group Discussion* (FGD), serta kajian dokumen hukum dan empirik, diperoleh sejumlah hasil penting yang menggambarkan efektivitas dan urgensi penyusunan Raperda ini:



**Gambar 1.** Audiensi bersama Perangkat Desa Mangaran Kabupaten Situbondo





**Gambar 2.** FGD bersama Perangkat Desa dan DRPD Komisi 1 bidang pemerintahan

Penyusunan Raperda tentang Perubahan Kepala Desa sebagai sarana transformasi regulatif Pemerintahan Desa di Kabupaten Situbondo secara sistematis dituangkan dalam batang tubuh atau materi muatan yang mencerminkan kebutuhan hukum lokal serta kesesuaian dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Menurut Ashhiddiqie, (2011) Materi muatan dalam batang tubuh Raperda ini memuat norma-norma hukum substantif, prosedural, dan teknis administratif yang menjadi pedoman bagi penyelenggaraan jabatan kepala desa. Adapun hasil pembahasan terhadap ruang lingkup batang tubuh Raperda mencakup hal-hal berikut:

#### 1. Ketentuan Umum

Berisi definisi dan pengertian istilah penting dalam Raperda, seperti Kepala desa, Pemilihan kepala desa, Masa jabatan, Badan Permusyawaratan Desa (BPD), serta Prinsip penyelenggaraan pemerintahan desa. Tujuannya adalah memberikan kejelasan makna terhadap istilah yang digunakan dalam pasal-pasal berikutnya untuk menghindari multitafsir.

#### 2. Ketentuan mengenai Pemilihan Kepala Desa

Materi muatan ini merupakan inti dari perubahan yang diatur dalam Raperda, termasuk Mekanisme pencalonan dan syarat calon kepala desa yang diperluas, Penegasan asas netralitas, keadilan, dan keterbukaan dalam pemilihan, Ketentuan tahapan, pelaksanaan, serta pengawasan terhadap proses pemilihan, Pengaturan keterlibatan lembaga pengawas independen atau panitia pemilihan

yang ditetapkan oleh bupati. Pembahasan menunjukkan bahwa penguatan bagian ini ditujukan untuk mencegah politisasi yang berlebihan dan memperkuat legitimasi hasil pemilihan.

### 3. Masa Jabatan dan Perpanjangan

Pasal-pasal dalam batang tubuh mengatur tentang Lama masa jabatan kepala desa, Ketentuan perpanjangan atau pencalonan Kembali, Syarat dan prosedur apabila terjadi kekosongan jabatan. Perubahan ini menyesuaikan dengan dinamika lokal di mana sering terjadi kekosongan jabatan kepala desa yang menghambat pelayanan pemerintahan desa.

### 4. Hak, Kewajiban, Larangan, dan Etika Jabatan

Bagian ini memberi ruang penguatan terhadap Hak kepala desa dalam menjalankan pemerintahan dan pengelolaan keuangan desa, Kewajiban untuk melaporkan kinerja secara berkala, Larangan-larangan yang berkaitan dengan korupsi, penyalahgunaan wewenang, dan intervensi politik, Penegakan etika jabatan dengan standar moral dan integritas publik. Pembahasan menggarisbawahi bahwa penguatan etika jabatan menjadi pilar penting dalam reformasi kepemimpinan desa.

### 5. Pemberhentian dan Pengangkatan Antar Waktu

Materi ini membahas Alasan-alasan kepala desa dapat diberhentikan (misalnya melanggar hukum, tidak menjalankan kewajiban), Mekanisme pemberhentian oleh bupati atas rekomendasi BPD, Ketentuan pengangkatan Penjabat Kepala Desa dalam situasi mendesak atau darurat hukum. Ruang lingkup ini bertujuan untuk menjamin kepastian hukum dan stabilitas pemerintahan desa.

### 6. Pengawasan dan Evaluasi Kinerja

Raperda memuat ketentuan baru mengenai Evaluasi kinerja kepala desa secara berkala, Peran BPD dan DPMD dalam memberikan rekomendasi dan pembinaan, Indikator evaluasi berbasis pelayanan, akuntabilitas anggaran, dan respons sosial. Hal ini mencerminkan transformasi sistem evaluatif yang sebelumnya lemah dan subjektif.



## 7. Ketentuan Peralihan dan Penutup

Pasal-pasal ini mengatur Transisi dari ketentuan lama ke ketentuan baru, Penyesuaian masa jabatan yang sedang berjalan, Tenggat waktu untuk menyusun peraturan pelaksana (seperti Perbup dan juknis). Ketentuan ini penting agar implementasi Raperda tidak menimbulkan kekosongan hukum dan dapat dijalankan secara efektif.

## KESIMPULAN

Penyusunan Raperda Perubahan Kepala Desa merupakan langkah strategis dalam menciptakan transformasi regulatif pemerintahan desa. Melalui Raperda ini, Kabupaten Situbondo tidak hanya memperbaiki norma hukum, tetapi juga membangun fondasi yang kuat untuk menghadirkan kepala desa yang berkompeten, berintegritas, dan mampu menjalankan kepemimpinan yang melayani masyarakat. Penyusunan regulasi ini menjadi salah satu bentuk inovasi hukum daerah dalam menghadapi dinamika sosial-politik dan tantangan tata kelola desa ke depan.

Batang tubuh Raperda yang disusun mencerminkan struktur peraturan yang lengkap dan sistematis, mengatur secara komprehensif mulai dari aspek administratif hingga substansi normatif kepemimpinan desa. Substansi Raperda ini tidak hanya memperkuat posisi kepala desa dalam bingkai hukum, tetapi juga menghadirkan keseimbangan kekuasaan, transparansi, dan akuntabilitas dalam pemerintahan desa. Hasil pembahasan menunjukkan bahwa ruang lingkup materi muatan Raperda ini merupakan bentuk nyata dari transformasi regulatif yang progresif dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat desa di Kabupaten Situbondo.

## UCAPAN TERIMA KASIH

Puji syukur ke hadirat Tuhan Yang Maha Esa atas limpahan rahmat dan karunia-Nya sehingga proses penyusunan dan penyelesaian kajian Rancangan Peraturan Daerah tentang Perubahan Kepala Desa sebagai Sarana Transformasi Regulatif Pemerintahan Desa di Kabupaten Situbondo dapat terlaksana dengan baik. Ucapan terima kasih yang setulus-tulusnya kami sampaikan kepada:

1. Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Situbondo, yang telah memberikan dukungan penuh dan arah kebijakan yang visioner dalam upaya penguatan tata kelola pemerintahan desa melalui reformasi regulatif.
2. Pimpinan dan Anggota DPRD Kabupaten Situbondo, khususnya Komisi yang membidangi pemerintahan, atas kerja sama dan komitmen dalam proses pembahasan naskah Raperda ini.
3. Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa (DPMD) Kabupaten Situbondo, atas peran aktif dalam penyusunan, fasilitasi lapangan, dan koordinasi dengan seluruh pemangku kepentingan di tingkat desa.
4. Para Camat, Kepala Desa, dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) di seluruh wilayah Kabupaten Situbondo, yang telah berkontribusi melalui diskusi, FGD, dan penyampaian aspirasi yang sangat berharga dalam memperkaya substansi Raperda.
5. Akademisi, praktisi hukum, serta perwakilan LSM dan tokoh masyarakat, yang telah memberikan masukan kritis dan konstruktif dalam setiap tahapan kajian dan penyusunan naskah akademik maupun batang tubuh Raperda.
6. Seluruh Tim Penyusun dan Pendamping Teknis, yang telah bekerja keras dengan dedikasi tinggi dalam menyusun dokumen ini secara profesional dan partisipatif.

Akhir kata, semoga segala bentuk dukungan dan kerja sama yang telah diberikan menjadi amal kebaikan yang diridhai oleh Tuhan Yang Maha Kuasa. Besar harapan kami, Raperda ini dapat menjadi instrumen hukum yang memberi manfaat nyata bagi kemajuan pemerintahan desa dan kesejahteraan masyarakat Kabupaten Situbondo.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Hamidi. (2009). *Metode Penelitian Kualitatif: Aplikasi Praktis Pembuatan Proposal dan Laporan Penelitian*. UMM Press, Malang.
- Ashhiddiqie, J. (2011). *Konstitusi Dan Konstitusionalisme Indonesia*. Sinar Grafika, Jakarta.
- Monteiro, J., M. (2017). *Konsep Dasar Ilmu Hukum*. Malang: Setara Press.
- Pasal 18 Ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji. (2003). *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-daerah Kabupaten Dalam Lingkungan Propinsi Jawa Timur (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1950 Nomor 19, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 9) dan Berita Negara Republik Indonesia Tahun 1950 Nomor 41) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1965 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1965 Nomor 19, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2730).
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234).
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5589) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679).