

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Kehidupan demokrasi di Negara Indonesia tercinta telah mengalami proses pasang surut. Hal ini dibuktikan dengan adanya masa reformasi yang sudah membawa perubahan terhadap aspek kehidupan di Indonesia mulai dari bidang ekonomi, politik, serta sosial budaya sudah mengalami perubahan semenjak reformasi bergulir. Semenjak Negara Indonesia berdiri sudah terdapat Demokrasi di negara ini seperti kebebasan berpendapat, pemilihan umum, maupun kebebasan pers, begitu pula dengan demokrasi yang terjadi di tingkat desa.

Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 berbunyi kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang- Undang Dasar. Pasal tersebut menunjukkan bahwa pelaksanaan kedaulatan di tangan rakyat. Secara teknik prosedural dilaksanakan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Kedaulatan rakyat di laksanakan di Indonesia mengadopsi sistem demokrasi. Hal tersebut dapat dilihat dalam Konstitusi Indonesia. Salah satunya ditunjukkan dalam Pasal 22E UUD NRI yang mengatur tentang Pemilihan Umum di Indonesia.¹ Pelaksanaan Pemilihan Umum di Indonesia yang secara eksplisit menunjukkan

¹ Lihat Pasal 22E Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Tentang Pemilihan Umum.

bahwa sistem demokrasi yang dijalankan di Indonesia adalah Demokrasi perwakilan. Dimana rakyat akan memilih seseorang untuk menjadi wakil dalam melaksanakan kedaulatan di Indonesia.

Bentuk Pemilihan Umum yang berada di tingkat daerah atau desa adalah Pemilihan Kepala Desa (Pilkades). Pemilihan Kepala Desa merupakan perwujudan demokrasi desa dalam rangka menentukan kepemimpinan desa yang berkualitas. Pemilihan Kepala Desa, atau seringkali disebut Pilkades, adalah suatu pemilihan kepala desa secara langsung oleh warga desa setempat, berbeda dengan lurah yang merupakan pegawai negeri sipil, kepala desa merupakan jabatan yang dapat diduduki oleh warga biasa.²

Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 84 Tahun 2015 Tentang Struktur Organisasi dan Tata Kerja Pemerintah Desa, kepala desa adalah pejabat Pemerintah Desa yang mempunyai wewenang, tugas, dan kewajiban untuk menyelenggarakan rumah tangga desanya dan melaksanakan tugas dari Pemerintah dan Pemerintah Daerah.³

Masa jabatan kepala desa adalah 6 (enam) tahun dan dapat diperpanjang untuk 3 (tiga) kali masa jabatan berikutnya secara berturut-turut maupun tidak.

² Agus Sofyan, “Partisipasi Masyarakat dalam Pelaksanaan Pemilihan Kepala Desa (Pilkades) di Desa Sukamulya Kecamatan Rumpin Kabupaten Bogor tahun 2019” Jurnal ilmiah ilmu administrasi Negara, Volume 8, No. 1, April 2021, hlm. 2.

³ Junaidi Abdillah, “Analisis Pelaksanaan Pemilihan Kepala Desa Selama Pandemi Covid-19 Studi Lapangan Desa Beruas”, Jurnal Ilmu Hukum dan Humaniora, Volume 4, No. 1, September 2021, hlm. 1.

Kepala desa dikoordinasikan oleh camat namun tidak bertanggung jawab kepada camat. Tugas kepala desa adalah untuk bertanggung jawab dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan pembangunan desa, membina masyarakat desa, serta memberdayakan masyarakat desanya. Penyelenggaraan dari pemilihan kepala desa sendiri melibatkan panitia pemilihan yang dibentuk oleh Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dan anggotanya terdiri dari perangkat desa, pengurus lembaga kemasyarakatan, serta tokoh masyarakat.

Undang - Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa, dalam Pasal 31 ayat (1) dan ayat (2) menjelaskan bahwa pemilihan Kepala Desa dilaksanakan secara serentak di seluruh wilayah Kabupaten/Kota.⁴ Pemilihan Kepala Desa merupakan kesempatan bagi rakyat untuk menunjukkan kesetiaan dan preferensi lokal mereka. Sementara itu menurut Permendagri Nomor 112 Tahun 2014 Pasal 1 (5), Pemilihan kepala desa adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat di desa dalam rangka memilih kepala desa yang bersifat langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.

Pemerintahan Desa diwakili oleh Kepala Desa yang dipilih secara langsung oleh rakyat yang tentunya sudah terdaftar sebagai pemilih dan punya hak pilih. Proses dan tata caranya diatur oleh peraturan daerahnya masing-masing dengan berlandaskan pada undang-undang Nomor 6 tahun 2014 mengenai Desa. Masyarakat selaku warga negara yang baik harus terlibat aktif dan berpartisipasi

⁴ Lihat Pasal 31 ayat (1) dan Ayat (2) Undang-undang nomor 6 tahun 2014 tentang Desa

dalam segala kegiatan termasuk salah satunya dengan menggunakan hak pilihnya pada pemilihan kepala desa.

Pandemi Covid-19 berdampak kepada pengunduran Pilkades serentak tahun 2022. Banyak sekali dampak yang dihasilkan dari kebijakan penundaan Pilkades serentak tersebut. Salah satu dari dampak pengunduran Pilkades serentak tersebut adalah kekosongan jabatan. Kekosongan Jabatan terjadi akibat masa jabatan Kepala desa yang menjabat telah habis, sementara Pelaksanaan Pemilihan Kepala Desa untuk periode selanjutnya diundur karena Pandemi Covid-19 dalam hal ini Perintah pengunduran pelaksanaan Pilkades melalui Surat Edaran Menteri dalam negeri nomor 141/4251/SJ tahun 2021.⁵

Pasal 46 dan 47 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa menjelaskan jika Kepala Desa diberhentikan tetapi masih ada sisa masa jabatan kurang ataupun lebih dari satu tahun masa jabatan. Maka Bupati/Walikota mengangkat pegawai negeri sipil dari Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sebagai penjabat Kepala Desa. Dalam Pasal 47 ayat (3) Undang -Undang nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, penjabat sementara atau penjabat kepala desa yang melanjutkan sisa masa jabatan Kepala Desa yang lama dipilih melalui Musyawarah Desa yang memenuhi persyaratan.

⁵ Surat Edaran Menteri dalam Negeri nomor 141/4251/SJ 2021 tentang Penundaan Pilkades

Hal tersebut juga serupa jika ditinjau dari Pasal 4A Permendagri Nomor 66 Tahun 2017 tentang Pengangkatan dan pemberhentian Kepala Desa ayat (1) dan (2) yang menjelaskan bahwa calon kepala desa yang terpilih meninggal dunia, berhalangan tetap atau mengundurkan diri dengan alasan yang dapat dibenarkan sebelum pelantikan, calon terpilih dinyatakan gugur dan Bupati/Walikota mengangkat pegawai negeri sipil dari Pemerintah Daerah kabupaten/kota sebagai Penjabat Kepala Desa. Dilanjutkan dalam Ayat (2) yang menjelaskan bahwa Penjabat Kepala Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) melaksanakan tugas dan wewenang Kepala Desa sampai dengan dilantiknya Kepala Desa hasil pemilihan langsung secara serentak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.⁶

Pengangkatan Penjabat Kepala Desa ini sudah sering dilakukan oleh beberapa Bupati/Walikota di Indonesia yang disebabkan karena alasan tertentu sebagaimana dijelaskan dalam undang-undang Desa dan beberapa regulasi turunan terkait pemerintahan desa. Salah satu contoh pengangkatan Penjabat Kepala Desa terjadi di Desa Jrengik, Kecamatan Jrengik, Kabupaten Sampang, yang mana pengangkatan Penjabat Kepala Desa di Desa Jrengik ini disebabkan Kepala Desa definitif meninggal dunia dan adanya penundaan pilkades serentak.

⁶ Lihat Pasal 4A ayat (1) dan ayat (2) Permendagri Nomor 66 Tahun 2017 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Desa

Pasal 47 ayat (2) Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa menjelaskan bahwa Penjabat Kepala desa juga melaksanakan tugas, wewenang, kewajiban, dan hak kepala desa. Dengan Demikian Penjabat Sementara juga sama seperti Kepala desa pada umumnya, yang membedakan hanya waktu jabatannya saja yang tidak terlalu lama hanya sampai dilaksanakannya Pemilu serentak. Tapi tentu masyarakat akan dipimpin oleh kepala desa yang bukan pilihan masyarakat sendiri dikarenakan Penjabat sementara atau penjabat antar waktu dipilih dan diangkat oleh Bupati melalui musyawarah Desa.⁷

Penjabat Sementara tidak dipilih secara langsung melainkan dipilih oleh Bupati, membuat masyarakat menjadi kurang paham atau mengenal kualitas dan kompetensi yang dimiliki pejabat sementara dikarenakan masyarakat tidak memilih secara langsung. Pejabat kepala desa atau pejabat antar waktu kepala desa juga belum tentu memiliki visi misi yang sama dengan masyarakat.

Sementara di dalam Pasal 3 ayat (1) UU Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, menjelaskan bahwa Kepala Desa dipilih langsung oleh penduduk desa. karena orang yang akan menjadi wakil atau pemimpin desa haruslah sesuai dengan keinginan penduduk desa setempat.⁸ Dalam Pasal 3 ayat (2) UU Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa juga menyebutkan bahwa pemilihan kepala desa bersifat langsung, umum, bebas, jujur, dan adil. Maka sudah jelas seharusnya Kepala Desa

⁷ Lihat Pasal 47 ayat (2) Undang-undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa

⁸ Lihat Pasal 3 ayat (1) Undang-undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa

yang akan menjadi wakil atau pemimpin Penduduk desa dipilih secara langsung oleh masyarakat atau penduduk desa. Bukan melalui Bupati ataupun melalui musyawarah desa.⁹

Penulis tertarik untuk mengkaji dan meneliti lebih jauh bagaimana Pengaturan Pejabat sementara kepala desa yang ditinjau dengan UU Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa. Karena Perlu diteliti lebih lanjut bagaimana proses penentuan Pejabat Kepala Desa Pengganti dan bagaimana wewenang Pejabat Kepala Desa mengingat Pejabat Kepala Desa Pengganti memiliki wewenang yang sama dengan Kepala Desa. Masyarakat selalu mendambakan modal sosial (Kebersamaan, kerjasama, solidaritas, kepercayaan) yang kaya melimpah.¹⁰ Maka dari itu, Masyarakat harus dipimpin oleh seseorang yang berkompeten dan dapat memberikan modal sosial kepada masyarakat.

Berkaitan uraian latar belakang masalah yang telah diuraikan, maka penulisan akan melakukan pembahasan lebih jauh mengenai proses penentuan pejabat sementara dalam Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa dan konflik norma penentuan pejabat sementara dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa terhadap UUD NRI Tahun 1945.

⁹ Lihat Pasal 3 ayat (2) Undang-undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa

¹⁰ Eko Sutoro, “*Desa Membangun Indonesia*”, Yogyakarta, 2014, Hlm. 47

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah diatas, maka dapat ditarik suatu rumusan masalah yang akan ditulis dalam penulisan ini, yaitu :

1. Bagaimana proses penentuan Penjabat Kepala Desa Pengganti pada saat pemilihan Kepala Desa serentak ditunda?
2. Bagaimana kewenangan Penjabat Kepala Desa pengganti dalam menyelenggarakan pemerintah desa?

1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah diuraikan sebelumnya, maka tujuan dari adanya penelitian ini adalah

1. Untuk mengetahui proses penentuan Penjabat Kepala Desa Pengganti karena penundaan pemilihan Kepala Desa serentak.
2. Untuk mengetahui Implementasi penempatan Penjabat Kepala Desa pengganti dalam menyelenggarakan pemerintah desa.

1.4. Kegunaan Penelitian

Adapun kegunaan penelitian ini adalah :

1. Kegunaan Teoritis
 - a) Sebagai bahan pembelajaran bagaimana proses penentuan Penjabat Kepala Desa sebagai pengganti Kepala Desa.

- b) Memberikan pemahaman terkait kewenangan dari Penjabat Kepala Desa dalam sistem Pemerintahan Desa.

2. Kegunaan Praktis

- a) Memberikan edukasi dampak dari Penundaan Pemilihan Kepala Desa
- b) Memberikan edukasi dalam penerapan penempatan Penjabat Kepala Desa sebagai pengganti Kepala Desa.
- c) Memberikan edukasi dan referensi kepada masyarakat umum seputar hukum.

1.5. Keaslian Penelitian

Agar lebih mudah mengetahui penelitian sebelumnya dan penelitian yang akan ditulis oleh penulis, maka berikut disajikan dalam bentuk tabel, dalam tabel ini memperlihatkan keaslian penulis dengan penulis sebelumnya sebagai berikut :

Tabel 1
Keaslian Penelitian

No	Penelitian Sebelumnya	Judul Penelitian	Fokus Pembahasan	Korelasi dalam Penelitian ini
1	Muhammad Juang Rambe	Kewenangan Penjabat Sementara Kepala Desa dalam menjalankan pemerintahan Desa Silangge, Kecamatan Dolok,	Penelitian ini membahas mengenai Desa Silangge yang dipimpin oleh Penjabat Sementara Kepala Desa sejak tahun 2013,	Korelasi yang terdapat dalam skripsi ini yakni pembahasan Penjabat Kepala Desa yang memimpin

		Kabupaten Padang lawas utara	Pengangkatan Penjabat Sementara Kepala Desa Silangge diakibatkan karena Kepala Desa Silangge meninggal dunia	suatu Desa dan bagaimana Implementasi Penjabat Kepala Desa tersebut dalam memimpin Desa yang ditunjuk oleh Bupati.
2	Feti Fajriyanti	Efektivitas Pengangkatan Penjabat Kepala Desa di Desa Sumbarang Jatinegara, Kabupaten Tegal, Bagi kesejahteraan Masyarakat	Penelitian ini membahas bagaimana efektivitas Pengangkatan Penjabat Kepala Desa yang menggantikan Kepala Desa. Dalam penelitian ini Pengangkatan Penjabat Kepala Desa kurang efektif, karena tidak memenuhi kriteria penilaian di dalam teori efektivitas kerja menurut Steers.	Korelasi dalam skripsi ini yakni Implementasi atau kinerja Penjabat Kepala Desa karena Penjabat Kepala Desa tidak dipilih langsung oleh masyarakat.
	Arham Alfandi	Kewenangan Penjabat Kepala Desa dalam pemberhentian Perangkat Desa di Desa Topejawa	Penelitian ini berfokus pada pemberhentian Perangkat Desa oleh Penjabat Kepala Desa	Korelasi yang terdapat dalam skripsi ini yaitu Kewenangan atau

			Topejawa tidak sesuai dengan syarat pemberhentian Perangkat Desa	Implementasi Penjabat Kepala Desa yang diangkat oleh Bupati berkompeten atau tidak
--	--	--	--	--

Sumber : Kreasi Peneliti

1.6. Metode Penelitian

Penelitian hukum dilakukan untuk memecahkan isu hukum yang diajukan. Hasil yang diajukan yang hendak dicapai adalah memberikan preskripsi mengenai apa yang seyogyanya atas isu hukum yang diajukan.¹¹ Sehingga metode penelitian yang digunakan dalam melandasi skripsi ini yaitu:

1.6.1. Jenis Penelitian

Berdasarkan pada subyek studi dan jenis masalah, maka penelitian ini menggunakan jenis penelitian hukum normatif (*normative legal research*) dengan kajian sosio legal yakni studi hukum yang menggunakan pendekatan metodologi ilmu sosial dalam kajian yang luas.¹² Penelitian hukum normatif disebut juga sebagai penelitian hukum dogmatik yang

¹¹ Peter Mahmud Marzuki, “*Penulisan Hukum: Edisi Revisi*”, (Jakarta: Kencana, 2005), hlm. 130.

¹² Sulistyowati Irianto, dkk, “*Kajian Sosio-Legal*”, (Bali : Pustaka Larasan, 2012), hlm 3.

mengkaji, memelihara dan mengembangkan bangunan hukum positif dengan bangunan hukum logika.

1.6.2. Pendekatan Penelitian

Adapun pendekatan penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah Pendekatan Perundang-Undangan (*Statute Approach*), pendekatan ini dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkut paut dengan isu hukum yang sedang ditangani. Kemudian penelitian ini juga menggunakan pendekatan kasus (*Case Approach*) yakni kasus pengangkatan pejabat kepala desa oleh Bupati/Walikota.

1.6.3. Sumber Bahan Hukum

1. Bahan Hukum Primer

- a) UUD NRI Tahun 1945
- b) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa
- c) Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.
- d) Permendagri Nomor 72 Tahun 2020 tentang Perubahan Kedua Atas Permendagri Nomor 112 tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Desa.
- e) Permendagri Nomor 66 tahun 2017 tentang Pengangkatan dan pemberhentian Kepala Desa

2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder merupakan bahan hukum yang bersifat membantu atau menunjang bahan hukum primer yang akan memperkuat penjelasan di dalamnya. Bahan hukum sekunder yang digunakan dalam penelitian ini adalah buku, jurnal dan skripsi yang berkaitan dengan isu hukum yang di teliti.

3. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier merupakan bahan hukum yang dapat memberikan petunjuk terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum tersier yang digunakan dalam penelitian ini berupa kamus hukum, kamus bahasa Indonesia, kamus bahasa inggris, serta beberapa artikel yang ada di internet.

1.6.4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Teknik pengumpulan bahan hukum dalam penelitian ini dilakukan dengan 3 (tiga) cara. Adapun cara yang pertama yakni dengan menggunakan studi kepustakaan (*library research*) yakni mengkaji informasi tertulis terkait dengan isu hukum yang diangkat yang berasal dari berbagai sumber dan dipublikasikan secara luas seperti peraturan perundang-undangan, buku dan jurnal.¹³ Cara yang kedua yakni dengan studi dokumen (*document research*) yakni pengumpulan dan pengkajian

¹³ Zainuddin Ali, “Metode Penelitian Hukum”, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), hlm. 225.

informasi tertulis atau dokumen tertulis mengenai isu hukum yang diangkat kemudian diinventarisasi dan diklasifikasikan sesuai dengan rumusan masalah, sedangkan cara yang ketiga adalah dengan menginventarisasi penelitian bahan hukum secara online (*online research*).

1.6.5. Analisis Bahan Hukum

Penelitian ini menggunakan teknik analisis deskriptif kualitatif yakni penelitian yang memaparkan data-data dan fakta-fakta hukum berkenaan dengan masalah yang diteliti yang lebih menekankan pada aspek pemahaman secara mendalam. Selain itu penelitian ini juga menggunakan pengambilan kesimpulan deduktif, yakni menjelaskan kesimpulan yang sifatnya umum kemudian ditarik pada kesimpulan yang khusus.