

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Permasalahan

Pada dasarnya pembangunan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan dimulai dari desa. Pemilihan kepala desa yang dilakukan secara langsung menunjukkan bahwa pemilihan kepala desa tersebut sebagai bentuk demokrasi yang sesungguhnya, dengan tidak menyalahkan sistem demokrasi melalui perwakilan atau tidak langsung. Keberadaan desa tidak dapat dipisahkan dengan keberadaan Pemerintah Daerah. Hal ini karena desa bagian wilayah yang berada di lingkaran wilayah Pemerintah Daerah.

Desa bagian yang tidak terpisahkan dengan keberadaan Pemerintah Daerah, dengan perkataan lain bahwa desa sebagai sub sistem dari Pemerintah Daerah. Ada hubungan yang sifatnya korelatif antara Pemerintah Daerah dan keberadaan desa. Meskipun desa sebagai subordinasi dari Pemerintah Daerah, tetapi desa memiliki kemandirian dalam melaksanakan pemerintahan desanya, termasuk kemandirian dalam menentukan kepala desa. Kemandirian dimaksud adalah desa memilih kepala desa sesuai dengan keinginan masyarakat yang dikehendaki melalui pemilihan kepala desa.

Dalam kaitan susunan dan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, setelah perubahan UUD 1945, pengaturan desa atau disebut dengan nama lain dari segi pemerintahannya mengacu pada ketentuan Pasal 18 ayat (7) yang mengatakan: “Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang. Hal ini berarti bahwa Pasal 18 ayat (7) UUD 1945 membuka

kemungkinan adanya susunan pemerintahan dalam sistem pemerintahan Indonesia.

Bahkan UUD 1945 secara eksplisit mengatur terkait dengan hak-hak asal usul desa, sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 18B ayat (2) yang mengatakan: “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 yang diatur dalam Undang-undang”.

Rumusan ketentaun Pasal 18B ayat (2) UUD 1945, pengakuan Negara terhadap hak-hak tradisional satuan masyarakat adat, harus memenuhi dua syarat. Syarat yang pertama bahwa keberadaan hak tradisional itu dinilai masih ada, dan syarat kedua bahwa keberadaan tersebut tidak bertentangan dengan prinsip Negara kesatuan. Dalam negara-negara yang mengaku menganut sistem demokrasi, proses pergantian kekuasaan dapat dipahami berlangsung secara konstitusional. Dalam arti secara konstitusional, para ahli berpendapat bahwa pergantian kepemimpinan ini berlangsung secara demokratis baik melalui mekanisme pemilihan langsung oleh rakyat dengan ketentuan berupa pemilihan umum atau dipilih oleh Raja dalam perspektif monarki konstitusional.

Di Indonesia, proses pemilihan umum boleh dikatakan sudah berlangsung sudah cukup lama. Pemilihan Umum dengan partisipasi partai politik sebagai unsur penting dalam proses pembaharuan negara demokrasi pada saat itu, dilakukan pertama kali pada tahun 1955. Namun, baru pada tahun 2004 pemilihan Presiden (PILPRES) baru dapat dipilih secara langsung oleh rakyat melalui model pemilihan umum. Rakyat yang sudah memenuhi batas usia hak pilih, diberikan

hak untuk memilih kandidat presiden yang sesuai dengan hati nurani. Berbeda halnya dengan pemilihan Kepala Desa yang dalam sejarahnya telah berlangsung sejak sebelum kemerdekaan Republik Indonesia tanggal 17 Agustus 1945.

Setiap proses Pemilihan kepala Desa kenyataannya sering terjadi persoalan-persoalan yang berujung pada sengketa. Sesungguhnya pengakuan terhadap sengketa tidak lepas dari suatu konflik, dimana ada sengketa pasti disitu ada konflik. Begitu banyak konflik dalam pelaksanaan Pilkades saat ini yang membutuhkan penyelesaian secara benar dan tepat. Sengketa dalam Pilkades yang terjadi dari hal yang kecil seperti kesalahan administrasi sampai sengketa yang besar seperti adanya manipulasi data pemilih yang dilakukan oleh Panitia Pemilihan Kepala Desa (P2KD).

Secara konseptual, penyelesaian sengketa dalam hukum pada dasarnya dapat diselesaikan melalui dua jalur. *Pertama*, melalui jalur non litigasi, yaitu penyelesaian sengketa tersebut diselesaikan jalan keluarnya di luar pengadilan. *Kedua*, melalui litigasi, yaitu untuk mendapat penyelesaian sengketa itu dilakukan melalui pengadilan. Dalam hal penyelesaian sengketa dalam pemerintahan, maka penyelesaian itu lazimnya dilakukan melalui pengadilan tata usaha negara. Bentuk penyelesaian sengketa administrasi atau sengketa Tata Usaha Negara yang dikenal di Indonesia dan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan adalah penyelesaian sengketa secara langsung yaitu melalui pengadilan dan penyelesaian sengketa dan secara tidak langsung yaitu melalui upaya administrative.

Pada sisi yang lain objek sengketa tata usaha negara yang diatur di Indonesia terbatas pada Keputusan Tertulis Tata Usaha Negara yang bersifat kongkrit, individual dan final. Tindakan-tindakan Badan atau Pejabat Tata Usaha

Negara di Indonesia yang tanpa Keputusan Tata Usaha Negara tidak menjadi obyek sengketa tata usaha negara.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang sebagaimana yang telah dipaparkan di atas, maka permasalahan yang dapat diambil dalam penelitian Tesis ini adalah sebagai berikut:

1. Apakah pemilihan kepala desa termasuk dalam sistem pemilihan umum ?
2. Bagaimana penyelesaian sengketa dalam pemilihan kepala desa di menurut Undang-Undang Nomor. 6 Tahun 2014 tentang Desa ?

1.3. Tujuan Penelitian

Rumusan tujuan penulisan yang dapat disusun berdasarkan rumusan permasalahan yang telah diuraikan adalah sebagai berikut:

- 1.3.1. Mengetahui kedudukan Pilkades apakah bagian dari Pemilihan Umum, atau pemilihan yang di khususkan oleh Undang-undang.
- 1.3.2. Mengetahui cara penyelesaian sengketa dalam pemilihan Kepala Desa yang di atur dalam peraturan perundang-undangan.

1.4. Kegunaan penelitian

1.4.1. Tujuan Teoritis

Secara teoritis, manfaat penulisan Tesis ini adalah untuk memperkaya khasanah ilmu pengetahuan, menambah dan melengkapi perbendaharaan dan koleksi karya ilmiah serta

memberikan kontribusi pemikiran yang membahas tentang penyelesaian sengketa pemilihan Kepala Desa.

1.4.2. Tujuan Praktis

Hasil penulisan ini semoga dapat bermanfaat terhadap seluruh masyarakat khususnya untuk akademisi maupun praktisi hukum. Selain itu penulisan ini merupakan sebuah sumbangan pemikiran ilmiah terhadap hukum positif khususnya tentang hukum pemilu yang diharapkan akan membuat hukum pemilu di Indonesia semakin berkembang. Penulisan ini diharapkan pula mampu menggambarkan terkait pihak yang memiliki kewenangan dalam menyelesaikan berbagai persoalan dalam Pilkadaes.

1.5. Keaslian

Setelah mencari di berbagai kepustakaan, baik di literatur terutama tesis, dan disertasi. Peneliti belum menemukan penelitian yang sama atau mirip dengan obyek penelitian peneliti. Namun demikian, peneliti menemukan beberapa hasil penelitian yang ada korelasinya dengan penelitian peneliti, yaitu:

- 1.5.1. Tesis: Edi Kiswanto. Program Pascasarjana Universitas Diponegoro Semarang 2004. Pemilihan Kepala Desa Kajian Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Rembang No. 7 Tahun 2000 di Kecamatan Serang. Rumusan Masalah: Implementasi Kebijakan Peraturan Daerah Kabupaten Rembang No. 7 Tahun 2000 tentang Tata Cara Pencalonan, Pemilihan, Pelantikan dan

Pemberhentian Kepala Desa. Perbedaan yang paling krusial dengan penelitian yang diteliti oleh peneliti adalah: Dalam penelitian Edi Kuswanto, menitikberatkan pada implementasi Peraturan Daerah, dan penelitian tersebut dilakukan di sebelum berlakunya UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa.

- 1.5.2. Jurnal: Alamsyah, *Dinamika Politik Pilkades di Era Otonomi Daerah* (Studi tentang Relasi Politik Calon Kepala Desa dengan Para Pemilih Pilkades. Tahun 2011 Jurnal Taman Praja Volume.1, Edisi 1 Juni 2011. Penelitian Alamsyah ini termuat dalam Jurnal, yang obyeknya jelas berbeda dengan penelitian peneliti. Penelitian Alamsyah terkait dengan dinamika politik dalam Pilkades. Sedangkan penelitian peneliti terletak pada apakah Pilkades bagian dari rezim pemilu atau bukan.

1.6. Metode Penelitian.

Menurut Soerjono Soekanto metode adalah proses, prinsip-prinsip dan tata cara memecahkan suatu masalah, sedangkan penelitian adalah pemeriksaan secara hati-hati, tekun dan tuntas terhadap suatu gejala untuk menambah pengetahuan manusia, maka metode penelitian dapat diartikan sebagai proses, prinsip-prinsip dan tata cara untuk memecahkan masalah yang dihadapi dalam melakukan penelitian.¹ Sedangkan menurut Sutrisno Hadi penelitian atau *research* adalah usaha untuk menemukan, mengembangkan dan menguji kebenaran suatu pengetahuan, usaha mana dilakukan dengan menggunakan metode-metode

¹ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 1986, hlm. 6.

ilmiah.² Sedangkan menurut Maria S.W. Sumardjono penelitian merupakan proses penemuan kebenaran yang dijabarkan dalam bentuk kegiatan yang sistematis dan berencana dengan dilandasi oleh metode ilmiah.³ Dengan demikian penelitian yang dilandaskan tidak lain untuk memperoleh data yang telah teruji kebenaran ilmiahnya. Namun untuk mencapai kebenaran ilmiah tersebut ada dua buah pola berpikir menurut sejarahnya, yaitu berpikir secara rasional dan berpikir secara empiris atau melalui pengalaman.

Penelitian hukum menurut Ronny Hanitijo Soemetro, dapat dibedakan menjadi penelitian normatif dan sosiologis. Penelitian normatif dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka yang merupakan data sekunder dan disebut juga penelitian hukum kepustakaan, sedangkan penelitian hukum sosiologis atau empiris terutama meneliti data primer.”⁴ Penelitian hukum dengan hanya mempergunakan metode normatif saja mempunyai kemampuan dan jangkauan terbatas.⁵ Dalam penelitian hukum yang normatif biasanya hanya dipergunakan sumber-sumber data sekunder saja, yaitu peraturan perundang-undangan, keputusan-keputusan pengadilan, teori-teori hukum dan pendapat para sarjana hukum terkemuka.

1.6.1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penulisan Tesis ini menggunakan jenis penelitian normatif. Penelitian normatif adalah penelitian hukum yang mencakup penelitian terhadap asas-asas

² Sutrisno Hadi, *Metodologi Research Jilid 1*, Penerbit ANDI, Yogyakarta, 2000, hlm. 4.

³ Maria S.W. Sumardjono, *Pedoman Pembuat Usulan Penelitian (Sebuah Panduan Dasar)*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1997, hlm. 42

⁴ Ronny Hanitijo Soemetro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990, hlm. 9

⁵ Ronny Hanitijo Soemetro, *Metodologi Penelitian Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990, hlm. 9.

hukum, penelitian terhadap sistematika hukum, penelitian terhadap taraf sinkronisasi hukum, penelitian sejarah hukum, dan penelitian perbandingan hukum.⁶

1.6.2. Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian yang digunakan dalam penulisan skripsi ini menggunakan jenis pendekatan:

a. Pendekatan Perundang-undangan (*Statute Approach*)

Dalam metode pendekatan perundang-undangan peneliti perlu memahami hierarki, dan asas-asas dalam peraturan perundang-undangan.⁷

1.6.3. Pendekatan konseptual (*Conseptual Approach*)

Pendekatan ini sangat membantu peneliti untuk memahami konsep dari aturan hukum dari waktu ke waktu. Di samping itu, melalui pendekatan demikian peneliti juga dapat memahami perubahan dan perkembangan konsepnya yang melandasi aturan hukum tersebut.⁸

1.7. Metode Pengumpulan Bahan Hukum.

Mengingat penulisan Tesis ini menggunakan jenis penelitian normatif maka dalam metode pengumpulan data menggunakan dua bahan hukum, yaitu :

1.7.1. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer terdiri dari norma dasar Pancasila, UUD 1945, Ketetapan MPR, peraturan perundang-undangan, bahan

⁶ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta, UI Press, 1981, hlm. 51.

⁷ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta, Prenada Media Group, 2010, hlm.137.

⁸ *Ibid*, hlm. 166.

hukum yang tidak dikodifikasi (hukum adat), jurisprudensi, dan traktat.⁹ Bahan hukum primer yang digunakan dalam penulisan skripsi antara lain:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945);
2. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.
3. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
4. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Paradilan Tata Usaha Negara.
5. Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.
6. Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 112 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Desa.

1.7.2. Bahan Hukum Sekunder

Sebagian bahan hukum sekunder yang terutama adalah buku-buku hukum termasuk tesis, dan disertasi hukum dan jurnal-jurnal hukum. Di samping itu juga, kamus-kamus hukum, dan komentar-komentar atas putusan pengadilan. Kegunaan bahan hukum

⁹ Ronny Hanitijo Soemitro, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta, Ghalia Indonesia, 1982, hlm. 24.

sekunder adalah memberikan kepada peneliti semacam “petunjuk” ke arah mana peneliti melangkah.¹⁰

1.8. Metode Analisis Bahan Hukum

Metode analisis bahan hukum yang digunakan dalam penulisan Tesis ini adalah metode analisis deskriptif terhadap sistematika hukum. Kerangka acuan yang dipergunakan adalah kesesuaian antara peraturan perundang-undangan terkait dengan Sengketa Pemilihan Kepala Desa. Metode yang digunakan adalah metode berpikir deduktif, yaitu metode berpikir yang penarikan kesimpulannya ditarik dari sesuatu yang bersifat umum yang sudah dibuktikan dengan benar dan kemudian kesimpulannya dijabarkan secara khusus. Pengertian analisis disini dimaksudkan sebagai suatu penjelasan dan penginterpretasian secara logis dan sistematis. Logis sistematis menunjukkan cara berpikir deduktif-induktif dan mengikuti tata tertib dalam penulisan laporan penelitian ilmiah. Setelah analisis data selesai maka hasilnya akan disajikan secara deskriptif, yaitu dengan menuturkan dan menggambarkan apa adanya sesuai dengan permasalahan yang diteliti.¹¹

¹⁰ Peter Mahmud Marzuki, *Op.Cit*, hlm. 195.

¹¹ H.B Sutopo. *Metodologi Penelitian Hukum Kualitatif Bagian II*, UNS Press, Surakarta, 1998, hlm. 37.