

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Bahwa penempatan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber Hukum Negara adalah sesuai dengan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 alenia keempat yaitu:

. . . Ketuhanan Yang Maha Esa, kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan Perwakilan, dan Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia . . . ,¹

Menempatkan Pancasila sebagai dasar dan ideologi negara sekaligus dasar filosofi negara sehingga setiap materi muatan Peraturan Perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai yang terkandung dalam pancasila.

Pasal 1 ayat (3) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menentukan bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum. Sebagai negara hukum, maka aspek kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegaratermasuk dalam pelaksanaan pemerintah harus berdasarkan atas hukum. di bidang hukum khususnya, antara lain ditunjukan untuk menata kembali substansi hukum melalui peninjauan dan penataan kembali peraturan perundang-undangan dengan memperhatikan asas umum dan hierarki peraturan perundang-undangan serta menghormati hak asasi manusia.

¹ Pembukaan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUDNRI) tahun 1945

Dalam negara hukum yang demokratis peran hukum sebagai sarana untuk mewujudkan kebijakan pemerintah dan memberikan legitimasi terhadap kebijakan publik sangat strategis.

Bahwa tujuan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) sebagaimana tersebut dalam Pembukaan UUD 1945 alenia keempat menyatakan,

Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial ²

Prinsip kesatuan dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) yang dinyatakan secara tegas dalam alinea keempat Pembukaan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah bagian dari upaya membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia. Pembukaan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut merupakan dasar berdirinya bangsa Indonesia dalam negara kesatuan.

Selain itu, ditegaskan pula bahwa negara menghormati kedudukan daerah-daerah dan segala peraturan negara mengenai daerah-daerah tersebut tetap diakui dan diberikan jaminan keberlangsungan hidupnya dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Keberagaman karakteristik dan jenis Desa atau yang disebut dengan nama lain, tidak menjadi penghalang bagi para pendiri bangsa untuk menjatuhkan pilihannya pada bentuk negara kesatuan. Meskipun disadari bahwa dalam suatu negara

² Alenia 4 Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

kesatuan perlu terdapat homogenitas, tetapi NKRI tetap memberikan pengakuan dan jaminan terhadap keberadaan kesatuan masyarakat hukum dan kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya dalam penyelenggaraan pemerintahannya. Dalam kaitan susunan dan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah telah ditegaskan dalam UUDNRI 1945 (Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia) sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18B ayat (1) dan ayat (2).

Sistem Negara Kesatuan menggambarkan bahwa hubungan antara pemerintah (pusat dan daerah) berlangsung secara inklusif (*inclusif authority model*) dimana otoritas pemerintah daerah tetap dibatasi oleh pemerintah pusat melalui suatu sistem kontrol yang berkaitan dengan pemeliharaan kesatuan. Namun demikian, dalam suatu negara kesatuan, pelimpahan atau penyerahan kewenangan bukanlah suatu pemberian yang lepas dari campur tangan dan kontrol dari pemerintah pusat. Kedudukan daerah dalam hal ini adalah bersifat subordinat terhadap pemerintah pusat. Era otonomi daerah yang secara nyata, jelas dan tegas dilaksanakan di Indonesia sejak adanya reformasi di segala bidang, diawali dari eksistensi Undang -undang nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah. Otonomi daerah sebagai perwujudan pelaksanaan demokrasi lokal diseluruh Indonesia, Dengan berbagai kemandirian dalam konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), pada gilirannya mengacu pada seluruh peraturan Undang-undang yang berlaku.

Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dalam sistem pemerintahan Nasional dan berada di

daerah kabupaten. Desa juga memiliki kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahannya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) . Penyelenggaraan pemerintah desa merupakan sub sistem dari sistem penyelenggaraan pemerintahan, sehingga desa memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat dengansalah satu cara yaitu melakukan pemilihan Kepala Desa dala rangka menentukan Kepala Pemerintah dalam lingkup desa tersebut.

Pengertian secara politik, dimana 'desa' sebagai suatu organisasi pemerintahan atau organisasi kekuasaan yang secara politik mempunyai wewenang tertentu karena merupakan bagian dari pemerintahan negara. Dalam pengertian ini desa sering dirumuskan sebagai “suatu kesatuan masyarakat hukum yang berkuasa menyelenggarakan pemerintahan sendiri”.³

Dalam konteks politik, sebagai kesatuan masyarakat hukum, desa mengurus kehidupannya secara mandiri (otonom), dan wewenang untuk mengurus dirinya sendiri itu sudah dimilikinya semenjak kesatuan masyarakat hukum itu terbentuk tanpa diberikan oleh orang atau pihak lain. Dari sinilah asalnya mengapa desa disebut memiliki otonomi asli, yang berbeda dengan ‘daerah otonom’ lainnya seperti kabupaten, karesidenan dan provinsi yang memperoleh otonominya dari Pemerintah Pusat atau Pemerintah Nasional.⁴

³ Dr. Ni'matul Huda, *Hukum pemerintahan Desa*, Malang, Setara Press, 2015, Hlm. 36

⁴ Mashuri Mashab, *Politik Pemerintahan Desa di Indonesia*, Jakarta, penerbit polgov, 2013, Hlm. 3.

Mahkamah Konstitusi (MK) menghapus aturan syarat domisili calon kepala desa lewat pengujian Pasal 33 huruf g dan pasal 50 ayat (1) huruf c, Undang – undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Alasannya, kedua pasal yang dimohonkan Asosiasi Perangkat Desa Seluruh Indonesia (APDESI) dinilai inkonstitusional atau bertentangan dengan Pasal 28C ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Majelis tegas menyatakan pasal 33 huruf g Undang-undang Desa bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. *“Dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat,”* tegas ketua Majelis Mahkamah Konstitusi (MK) Arief Hidayat saat membacakan putusan bernomor 128/PUU-XIII/2015 di gedung Mahkamah Konstitusi (MK), Selasa (23/8).⁵

Menurut Mahkamah Konstitusi masyarakat perdesaan di Indonesia dapat dibedakan antara masyarakat adat. Status desa dalam Undang-undang Desa justru kembali dipertegas sebagai bagian tak terpisahkan dari struktur organisasi pemerintahan daerah. Produk peraturan desa pun dipertegas sebagai bagian peraturan perundang – undangan yang melaksanakan fungsi pemerintahan. Artinya, desa menjadi kepanjangan tengah terbawah dari fungsi-fungsi pemerintahan negara secara resmi.

“Karena itu, sudah seyogyanya pemilihan ‘Kepala Desa’ tidak perlu dibatasi dengan mensyaratkan calon kepala desa atau harus ‘terdaftar sebagai penduduk dan

⁵ <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=web.Berita&id=13268> diakses pada tanggal 1 maret 2017, 16.22 WIB

bertempat tinggal di desa setempat paling kurang 1 tahun sebelum pendaftaran’,” ucap Hakim Konstitusi Maria Farida Indrati membacakan pertimbangan putusan.⁶

Bagi Mahkamah, alasan ini sejalan dengan rezim Pemerintah Daerah dalam pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang tidak memberikan batasan dan syarat terkait dengan domisili atau terdaftar sebagai penduduk dan bertempat tinggal di daerah setempat.

Salah satu kewenangan yang dimiliki Mahkamah Konstitusi (MK) yakni pengujian Undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, secara umum atau lazim disebut *Judicial review*. Pengertian *Judicial review* dalam praktik sistem *Common law* maupun dalam praktik peradilan umum di Indonesia, mencakup juga pemeriksaan tingkat banding, kasasi, dan Peninjauan Kembali (PK).⁷ Oleh karenanya, untuk memahami secara lebih khusus wewenang dan proses pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar sering disebut sebagai *Constitutional Review*. Proses dan kewenangan tersebut selalu diawali dengan sebuah permohonan dan akan berakhir dalam surat putusan. Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) dalam proses pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, adalah merupakan sebuah pendapat tertulis Hakim Konstitusi, yang mengakhiri dan menyelesaikan perselisihan yang diajukan tentang penafsiran konstitusi.

⁶ <http://m.hukumonline.com/berita/baca/lt57bc2767ef821/syarat-domisili-calon-kepala-desa-melanggar-konstitusi> diakses pada tanggal 1 maret 2017, 11.25 WIB

⁷ Pasal 23 ayat (1) Undang-undang Nomor 48 tahun 2009 tentang kekuasaan kehakiman.

Kewenangan pertama Mahkamah Konstitusi sering disebut sebagai “*Judicial review*”. Namun istilah ini harus diluruskan dan diganti dengan istilah “*contitutional review*” atau pengujian konstiusional mengingat bahwa kewenangan Mahkamah Konstitusi adalah menguji Undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Per definisi, konsep “*constitutional review*” merupakan perkembangan gagasan modern tentang gagasan modern tentang sistem pemerintahan demokratis yang didasarkan atas ide negara hukum (*rule of law*), prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of power*), serta perlindungan hak asasi manusia (*the protection of fundamental rights*). Dalam sistem “*constitutional review*” itu mencangkup dua tugas pokok, yaitu:⁸

1. Menjamin berfungsinya sistem demokrasi dalam hubungan peran atau “*interplay*” antara cabang kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif. *Constitutional review* dimaksudkan untk mencegah dominasi kekuasaan dan/atau penyalahgunaan kekuasaan oleh salah satu cabang kekuasaan.
2. Untuk melindungi setiap individu warga negara dari penyalahgunaan kekuasaan oleh lembaga negara yang merugikan hak-hak fundamental mereka yang dijamin dalam konstitusi.

Fungsi dari “*judicial review*” adalah untuk untuk mengkoreksi produk hukum dibawah “*staatsfundamentalnorm*”, produk perundang-undangan dibawah Undang-Undang Dasar. Untuk mempertahankan objektivitas, benar bahwa tugas untuk me-

⁸ Jimli Asshiddiqie, *Model-Model Pengujian Di Berbagai Negara*. Jakarta; Konstitusi Press, 2005. Hlm.10-11

review peraturan perundang-undangan terhadap Undang-Undang Dasar, sebaliknya memang diserahkan kepada lembaga diluar lembaga pembentuknya (legislatif dan eksekutif). Pengujian internal (*legislatif review* atau *executive review*) dipandang cenderung bersifat subjektif.

Pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945 merupakan tugas yang mendominasi kewenangan Mahkamah Konstitusi sebagaimana tampak dari permohonan yang masuk dan terdaftar di kepaniteraan Mahkamah Konstitusi. Lembaga pengujian ini telah mengalami sejarah yang panjang dan memperoleh bentuk serta substansi yang jelas.⁹

Seseorang yang mencalonkan diri menjadi kepala desa tidak harus merupakan penduduk yang berdomisili di desa yang bersangkutan. Memang, pasal 33 huruf g Undang-undang no.6 Tahun 2014 tentang Desa (UU Desa) yang berbunyi “Terdaftar sebagai penduduk dan bertempat tinggal di Desa setempat paling kurang 1 (satu) tahun sebelum pendaftaran;” namun kemudian Majelis MK dalam putusanya bernomor 128/PUU-XIII/2015 menyatakan bertentangan dengan Undang undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UUDNRI 1945) dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Kabupaten sangat berperan dalam membuat juklak (Petunjuk Pelaksanaan) melalui Peraturan Daerah (Perda) yang dibuat sebagai pedoman pelaksanaan kinerja organisasional Pemerintahan Desa. Dalam hal ini pedoman pemilihan kepala desa di

⁹ Maruarar Siahaan, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, Jakarta, Sinar Grafika, 2012, Hlm. 22

Kabupaten Bangkalan mengacu pada Peraturan Daerah (Perda) Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Pedoman Pemilihan Kepala Desa.

Mahkamah menilai pemilihan kepala desa secara langsung oleh masyarakat desa tanpa mensyaratkan harus berdomisili di desa setempat bersesuaian dengan semangat pasal 28c ayat 2 UUDNRI 1945 “Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, Bangsa, dan Negaranya”.

1.2. Rumusan Masalah

1. Bagaimana Kedudukan Peraturan Daerah Kabupaten Bangkalan Nomor 1 tahun 2015 berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 128/PUU-XIII/2015 tentang domisili calon Kepala Desa ?
2. Bagaimana implikasi yuridis Perda Bangkalan No.1 Tahun 2015 tentang Pedoman Pemilihan Kepala Desa?

1.3. Tujuan Penulisan

Berdasarkan rumusan masalahan yang jelas diuraikan di atas, maka tujuan penulisan skripsi ini adalah:

1. Mengetahui keabsahan Perda Bangkalan No.1 Tahun 2015 Tentang Pedoman Pemilihan Kepala Desa Berdasarkan Putusan MK Nomor 128/PUU-XII/2015 terhadap syarat domisili calon Kepala Desa?
2. Mengetahui implikasi yuridis Perda Bangkalan No.1 Tahun 2015 Tentang Pedoman Pemilihan Kepala Desa?

1.4. Kegunaan

1. Kegunaan Teoritis

Secara teoritis, manfaat penulisan skripsi ini adalah untuk memperkaya khasanah ilmu pengetahuan, menambah dan melengkapi perbendaharaan dan koleksi karya ilmiah serta memberikan konstribusi pemikiran yang membahas tentang Hukum Pemerintahan daerah, khususnya Kebijakan Hukum Pemerintah Daerah Kabupaten Bangkalan Dalam Pembuatan Peraturan Daerah.

2. Kegunaan Praktis

Hasil penulisan ini semoga dapat bermanfaat terhadap seluruh masyarakat khususnya untuk akademis maupun praktisi hukum. selain itu penulisan ini merupakan sebuah sumbangan pemikiran ilmiah terhadap hukum positif khususnya tentang hukum perundang-undangan yang diharapkan akan membuat hukum tata negara semakin berkembang. penulisan ini diharapkan pula mampu menggambarkan kedudukan Pemerintah daerah yang lebih transparan di indonesia.

1.5. Keaslian

Setelah mencari di berbagai kepustakaan, sejauh ini belum ditemukan baik di literatur terutama skripsi, tesis, dan disertasi hukum maupun internet terkait dengan penulisan ilmiah tentang “Sinkronisasi Perda Kabupaten Bangkalan Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Pedoman Pemilihan Kepala Desa Setelah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 128/Puu-xii/2015” yang didalamnya membahas tentang kesesuaian Peraturan Daerah Kabupaten Bangkalan dan Implikasi Yuridis tentang Perda Kabupaten

Bangkalan ditinjau dari pasal 28c ayat 2 UUDNRI 1945 “Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya”. Dalam Perspektif Hukum Perundang-undangan.

No.	JUDUL DAN JENIS PENELITIAN	RUMUSAN MASALAH	URAIAN PERBEDAAN
1.	Pelaksanaan Pemilihan Kepala Desa di Desa Sriwulan Kecamatan Sayung Kabupaten Demak 2009-2015. (SKRIPSI)	Dalam tulisan ini menguraikan bagaimana pelaksanaan Pemilihan Kepala Desa dengan perda Kabupaten Demak no. 2 Tahun 2007 yang ada tetapi masih terdapat pelanggaran-pelanggaran yang terjadi.	Dalam skripsi yang saya tulis membahas tentang pasal yang diputus oleh Mahkamah Konstitusi yang dibatalkannya Pasal 33 huruf g yaitu pasal tentang domisili calon Kepala Desa yang harus bertempat tinggal selama satu (1) tahun sebelum pendaftaran.
2.	Proses Pemilihan Kepala Desa di Desa Tanjung Naga Kecamatan Malinau Selatan Kabupaten Malinau.	Proses pemilihan Kepala Desa tidak lepas dari masalah sumber daya manusia yakni kurangnya calon Kepala Desa dengan latar belakang	Dalam skripsi yang saya tulis membahas tentang pasal yang diputus oleh Mahkamah Konstitusi yang dibatalkannya Pasal 33 huruf g yang berbunyi,

	(JURNAL)	Pendidikan tinggi, serta panitia pemilihan juga berlatar belakang rendah.	calon pendaftar harus bertempat tinggal di desa tersebut paling kurang satu (1) tahun sebelum pendaftaran.
--	----------	---	--

1.6. Metode Penelitian Hukum

1. Jenis Penelitian Hukum

Jenis penelitian yang digunakan dalam penulisan skripsi ini menggunakan jenis penelitian normatif. Penelitian normatif adalah penelitian hukum yang mencakup penelitian terhadap azas-azas hukum. Penelitian terhadap sistematika hukum, penelitian terhadap taraf sinkronisasi hukum, penelitian sejarah hukum, dan penelitian perbandingan hukum.¹⁰

2. Pendekatan Penelitian Hukum

Pendekatan penelitian yang digunakan dalam penulisan skripsi ini menggunakan jenis pendekatan

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

Dalam metode pendekatan Perundang-undangan peneliti perlu memahami hierarki, dan asas-asas dalam peraturan Perundang-undangan.¹¹

¹⁰ Soerjono soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, jakarta, UI Press, 1981, hlm.51

¹¹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta, Kencana, 2010, hlm.96

b. Pendekatan Konseptual (*Conseptual Approach*)

Pendekatan ini sangat membantu peneliti dimana pendekatan dengan pemahaman pada pandangan atau doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum dapat menjadi pijakan untuk membangun argumentasi hukum ketika menyelesaikan isu hukum yang dihadapi. Pandangan atau doktrin akan memperjelas ide-ide dengan memberikan pengertian-pengertian hukum, konsep hukum, maupun asas hukum yang relevan dengan permasalahan.¹² Yakni Konsep Yuridis Relevan yang digunakan untuk memaparkan situasi saat ini.

3. Metode Pengumpulan Bahan Hukum

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

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer terdiri dari norma dasar Pancasila, UUD 1945, Ketetapan MPR, Peraturan Perundang-undangan, Bahan hukum yang tidak dikodifikasi (hukum adat). Jurisprudensi, dan traktat.¹³ Bahan hukum primer yang digunakan dalam penulisan skripsi antara lain :

- 1) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

¹² *Ibid*, hlm. 102

¹³ Ronny Hanitijo Soemitro, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta, Ghalia Indonesia, 1982, hlm. 24

- 2) Undang-undang nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 7, Tambahan lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5495).
 - 3) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Hierarki Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234)
 - 4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah (Tambahan Lembar Negara Republik Indonesia Nomor 5587)
 - 5) Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2015 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa (Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5539)
 - 6) Peraturan Daerah Kabupaten Bangkalan Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Pedoman Pemilihan Kepala Desa (Tambahan Lembaran Daerah Kabupaten Bangkalan Nomor 28).
 - 7) Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 128/PUU-XII/2015.
- b. Bahan Hukum Sekunder

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

memberikan kepada peneliti semacam “petunjuk” ke arah mana peneliti akan melangkah.¹⁴

4. Metode Analisa Bahan Hukum

Metode analisa yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah metode analisis deskriptif terhadap sistematika hukum. Kerangka acuan yang dipergunakan adalah kesesuaian terhadap Peraturan Daerah Kabupaten Bangkalan Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pedoman Pemilihan Kepala Desa dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 128/PUU-XIII/2015 terhadap pasal domisili calon Kepala Desa. Metode yang digunakan adalah metode berpikir deduktif, yaitu metode berpikir yang penarikan kesimpulanya ditarik dari sesuatu yang bersifat umum yang sudah dibuktikan dengan benar dan kemudian kesimpulanya dijabarkan secara khusus.

¹⁴ Peter Mahmud Marzuki, *Op Cit.*, *Hlm.* 195