

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar belakang Permasalahan

Secara konstitusional keberadaan desa tidak ditegaskan secara eksplisit dalam UUD 1945. Namun pemaknaan desa itu dapat disarikan dalam ketentuan Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan: Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat serta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang. Penyebutan istilah kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat sebagaimana ketentuan Pasal 18B UUD 1945 di atas, berkonotasi keberadaan desa. Namun demikian terkait dengan pengakuan terhadap kesatuan masyarakat hukum adat dan hak-hak tradisionalnya harus memenuhi 2 (dua) syarat yaitu: bahwa keberadaan hak-hak tradisional dimaksud masih ada dan keberadaan tersebut tidak bertentangan dengan tujuan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa, Desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut 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 masyarakatnya.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan desa, tentunya dibutuhkan seorang pemimpin yang di nilai mampu untuk menjadi penguasa di desa itu, yang umumnya dinamakan kepala desa, beserta perangkat desa yang dibutuhkan oleh desa tersebut. Kepala desa yang memimpin desa tidak dilakukan penunjukkan, melainkan melalui pemilihan kepala desa secara langsung oleh masyarakat desa. Oleh karena tidak heran manakala demokrasi terkait pemilihan pemimpin itu pada awalnya bermula dari desa. Pemilihan kepala desa tidak terlepas dari partisipasi politik masyarakat desa. Partisipasi politik pada hakikatnya sebagai ukuran untuk mengetahui kualitas kemampuan warga negara dalam menginterpretasikan sejumlah simbol kekuasaan (kebijaksanaan dalam mensejahterakan masyarakat sekaligus langkah-langkahnya) ke dalam simbol-simbol pribadi. Dengan kata lain, peran serta politik adalah proses memformulasikan ulang simbol-simbol komunikasi berdasarkan tingkat rujukan yang dimiliki baik secara pribadi maupun secara kelompok (*individual reference, social references*) yang berwujud dalam aktivitas sikap dan perilaku.

Peranserta politik masyarakat desa akan berjalan dengan lancar apabila ada perilaku politik dari masyarakat desa dan sosialisasi politik serta komunikasi politik yang baik dari para bakal calon kepala desa mengenai visi dan misi atau program kerja yang akan dilaksanakan. Pelaksanaan sosialisasi politik yang dilakukan oleh para bakal calon kepala desa biasanya dilakukan jauh-jauh hari sebelum penyelenggaraan pemilihan kepala desa berlangsung, dengan berbagai

cara yang seringkali mengabaikan etika politik, seperti adanya politik uang dan tindakan-tindakan intimidasi dari kelompok calon yang satu pada kelompok calon yang lain, sebagaimana yang sering terjadi di setiap pemilihan kepala desa khususnya yang ada di Kabupaten Sampang.¹ Di samping itu, pada umumnya para calon kepala desa memiliki jaringan kekeluargaan yang sangat kuat, solid dan kompak serta bagi yang memiliki modal uang besar, paling memiliki potensi besar pula untuk memenangkan pemilihan kepala desa. Para bakal calon biasanya orang yang kuat secara politik dan ekonomi di desanya.

Selain menjalani aktivitas dalam pemilihan kepala desa, masyarakat desa dapat juga menjadi partisipan dalam pemilihan kepala desa dengan cara ikut menjadi juru kampanye (Jurkam) dalam mensosialisasikan program-program yang akan dicapai dari salah satu calon kepala desa, ikut menjadi anggota aktif dari kelompok kepentingan seperti menjadi tim sukses atau mendukung salah satu calon kades, aktif dalam proyek-proyek sosial atau program-program sosial desa seperti mempromosikan program-program yang akan dicapai dari salah satu calon kades tersebut, misalnya calon kades tersebut ingin membangun sarana air bersih bagi masyarakat desa yang belum mendapatkan sarana air bersih.

Masyarakat desa yang ikut dalam aktivitas pemilihan kepala desa, menjadi partisipan dalam pemilihan kepala desa ada juga yang menjadi pengamat mengenai jalannya pemilihan kepala desa baik dari tahap pencalonan sampai pada tahap pelaksanaan, seperti menghadiri rapat-rapat umum atau diskusi-diskusi mengenai siapa saja yang akan mencalonkan menjadi kades, mengamati siapa-

¹ Hasil pengamatan langsung yang terjadi pada setiap pemilihan Kepala Desa yang selalu diwarnai dengan politik uang oleh calon yang memiliki modal.

siapa saja yang menjadi tim sukses dari masing-masing calon kades, mengikuti perkembangan politik dari masing-masing calon kades, pengamat tersebut juga memberikan suaranya dalam pemilihan kepala desa setelah melihat dan mengamati secara langsung dari masing-masing calon kepala desa.

Pemilihan kepala desa sementara ini dinilai dan dipandang sebagai bagian agenda pembangunan demokrasi yang sebenarnya. Karena cikal bakal pemilihan pemimpin itu khususnya di Indonesia yang dipilih secara langsung berawal dari pemilihan kepala desa. Baru selanjutnya diikuti oleh pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, yang kemudian pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Setiap moment pemilihan pemimpin pemerintahan khususnya pemilihan kepala desa, akan melibatkan berbagai pihak didalamnya, terutama pihak-pihak yang memiliki kepentingan langsung dengan pemilihan kepala desa tersebut, seperti misalnya masing-masing bakal calon kepala desa yang biasanya melibatkan orang-orangnya dalam proses pemilihan, sampai pihak ketiga.

Bila dikaji secara mendalam bahwa pembangunan demokrasi bangsa ini berawal dari adanya pemilihan kepala desa secara langsung dalam memilih pemimpin tingkat desa. Prinsip demokrasi menekankan terdapatnya keterlibatan publik dalam proses pemilihan pemimpin. Oleh karena itu, keterlibatan warga masyarakat secara langsung dalam penentuan pemimpinnya menjadi ciri khas yang terdapat pada Negara demokrasi dan Negara hukum. Hal ini berarti rakyat dilibatkan secara langsung untuk memberikan saran dan pendapatnya dalam rangka menentukan dan memilih pemimpinnya.

Agar dalam proses sampai penghitungan suara pemilihan kepala desa itu dapat mengeliminir kejadian atau timbulnya masalah, maka dalam penyelenggaraan Pemilihan Kepala Desa dibutuhkan Panitia Pemilihan Kepala Desa (P2KD), yang memproses dari tahapan awal sampai penentuan kepala desa terpilih. Disamping meminimalisir kemungkinan konflik antar warga masyarakat desa. Apalagi konflik vertikal dan horizontal acapkali terjadi dalam sejumlah pemilihan yang digelar, sehingga energi bukan hanya terserap untuk pembelajaran demokrasi dan seleksi kepemimpinan, tetapi juga untuk bertikai antar sesama anak bangsa yang tidak jarang membuat banyak jatuh korban.²

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 7 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 112 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Desa menyatakan: Panitia Pemilihan Kepala Desa tingkat desa yang selanjutnya disebut panitia pemilihan adalah panitia yang dibentuk oleh BPD untuk menyelenggarakan proses pemilihan kepala desa. Dalam melaksanakan proses pemilihan kepala desa panitia pemilihan kepala desa pasti menginginkan jalannya proses tersebut yang efektif, aman, tertib, efisien, transparan, akuntabel, terutama proses yang berjalan secara demokratis, sehingga pemilihan kepala desa benar-benar menjadi cikal-bakal model rekrutmen calon pemimpin yang dilaksanakan secara langsung. Dalam pelaksanaan pemilihan kepala desa merupakan kegiatan yang berat, rumit dan rangkaianannya relatif panjang serta memakan waktu yang tidak singkat. Sebagai panitia pemilihan yang terdiri dari sekumpulan orang, maka efektifitas proses pemilihan kepala desa diperlukan kekompakan antara panitia yang satu dengan

² Suharizal, *Pemilukada, Regulasi, Dinamika, dan Konsep Mendatang*, Jakarta: RajaGrafindo, 2012, Hlm. 203.

lainnya. Dengan perkataan lain, panitia pemilihan kepala desa termasuk bagian dalam kegiatan suatu organisasi yang bersifat sementara. Oleh karena itu, dalam penentuan personel dari panitia pemilihan kepala desa benar-benar dilakukan secara selektif, transparan dan profesional. Hal demikian karena tugas dan wewenang panitia pemilihan kepala desa cukup berat, karena sebagai pihak yang menentukan serta mengeluarkan keputusan dan/atau menetapkan dari bakal calon kepala desa menjadi calon kepala desa.

Keputusan panitia pemilihan kepala desa terkait dengan bakal calon kepala desa menjadi calon kepala desa, seringkali menimbulkan ketidakpuasan dari bakal calon lainnya, yang kemudian bersumber dari ketidakpuasan tersebut, keputusan panitia pemilihan kadangkala menimbulkan sengketa, karena keputusan yang dikeluarkan mendiskualifikasikan atau menggagalkan bakal calon yang lain, yang mengakibatkan nilai kerugian terhadap bakal calon tersebut.

Dalam hukum administrasi Negara, berdasarkan ketentuan Pasal 53 ayat (3) UU No. 5 Tahun 1986 tentang Pengadilan Tata Usaha Negara mengatakan: apabila suatu keputusan dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha Negara yang tidak berwenang, maka terhadap keputusan yang demikian dapat dinyatakan sebagai bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Apabila tidak berwenang itu dikaitkan dengan ruang lingkup kompetensi suatu jabatan, maka dapat dirumuskan adanya kemungkinan tiga macam bentuk tidak berwenang, yaitu:³ *Pertama*, tidak berwenang karena materi putusan dibuat oleh organ atau badan atau pejabat lain yang materi atau persoalan yang diatur

³ SF Marbun dan Mahfud MD, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: Liberty, Cetakan keenam, 2011, hlm. 79-80.

dalam keputusan tidak merupakan bagian kewenangannya. *Kedua*, Keputusan dibuat oleh organ atau badan atau pejabat yang tidak berwenang karena diluar kewenangan lingkup wilayah haknya. *Ketiga*, Tidak berwenang karena telah lewat waktu yang ditentukan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Menurut Paulus Effendi Lotulung,⁴ kewenangan dan yurisdiksi Peraturan secara normatif masih tetap dilandaskan pada dasar kewenangannya yang berlaku sekarang, terutama pada Pasal 1 Butir 3 tentang obyek gugatan yang dapat diajukan dan menjadi wewenang Peraturan untuk mengadilinya.

1.2. Rumusan Permasalahan

Berdasarkan latar belakang permasalahan yang telah diuraikan di atas, maka rumusan masalah yang akan diteliti dalam penulisan tesis ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana kekuatan hukum keputusan dan/atau penetapan calon kepala desa oleh panitia pemilihan kepala desa.
2. Bagaimana tanggungjawab keputusan panitia pemilihan kepala desa bila terdapat pihak yang menggugatinya.

1.3. Tujuan Penulisan

Tujuan penulisan tesis ini disusun berdasarkan rumusan permasalahan di atas, adalah sebagai berikut :

⁴ Paulus Effendi Lotulung, *Hukum Tata Usaha Negara dan Kekuasaan*, Jakarta: Salemba Humanika, 2013, Hlm. 63-64.

1. Mengetahui kekuatan hukum keputusan dan/atau penetapan calon Kepala Desa oleh panitia pemilihan kepala desa.
2. Mengetahui tanggung jawab keputusan panitia pemilihan kepala desa dari bakal calon menjadi calon kepala desa.

1.4. Kegunaan

1. Tujuan Teoritis

Secara teoritis, manfaat penulisan tesis ini adalah untuk memperkaya khasanah keilmuan di bidang hukum, menambah dan melengkapi perbendaharaan dan koleksi karya ilmiah serta memberikan kontribusi pemikiran yang membahas tentang kekuatan keputusan dan/atau penetapan panitia pemilihan kepala desa dari bakal calon menjadi calon kepala desa.

2. Tujuan Praktis

Hasil penulisan tesis ini semoga dapat bermanfaat terhadap seluruh masyarakat khususnya untuk akademisi maupun praktisi hukum. Selain itu penulisan ini merupakan sebuah sumbangan pemikiran ilmiah dari peneliti terhadap hukum positif khususnya tentang hukum pemerintahan desa yang diharapkan akan membuat hukum pemerintahan desa semakin berkembang. Penulisan ini diharapkan pula mampu menggambarkan kekuatan keputusan dan/atau penetapan panitia pemilihan kepala desa dari bakal calon menjadi calon kepala desa ditinjau dari hukum administrasi Negara.

1.5. Keaslian

Setelah peneliti melakukan penelusuran di berbagai kepustakaan, terkait dengan obyek penelitian tesis ini, sejauh ini belum menemukan tulisan baik yang bersumber dari buku-buku/literatur terutama tesis, dan disertasi hukum maupun melalui media internet terkait dengan penulisan ilmiah tentang “Kekuatan Keputusan Panitia Pemilihan Kepala Desa (P2KD) Dalam Pemilihan Kepala Desa Menurut Hukum Administrasi Negara”. Namun penelitian yang terkait adalah sebagai berikut:

1. Tesis: Khoirul Anam. Program Pascasarjana Universitas Jember, Magister Ilmu Hukum Tata Negara Tahun 2014. Judul: Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Desa Menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.. Rumusan Masalah: (1) Apakah perselisihan hasil pemilihan kepala desa berdasarkan Pasal 37 ayat (6) UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa termasuk sengketa pemilu. (2). Bagaimana perwujudan kewajiban Bupati/Walikota dalam penyelesaian perselisihan kepala desa menurut UU No. 6 Tahun 2014. Hasil Penelitian: 1. Pilkadaes termasuk sengketa yang timbul tidak dengan serma merta masuk dalam rezim pemilu, menurut UUD 1945. Ini di sebabkan UU No. 6 Tahun 2014 tidak mengatur Pilkadaes masuk ke dalam rezim pemilu. 2. Bupati/Walikota memiliki tanggungjawab untuk menyelesaikan sengketa melalui musyawarah atau mediasi untuk mencapai kesepakatan bersama yang disetujui oleh semua calon. Perbedaan dengan penelitian peneliti terletak pada obyek yang diteliti.

Bila yang diteliti peneliti terkait dengan Keputusan Panitia Pemilihannya, sedangkan yang diteliti saudara Khoirul Anam adalah terletak perselisihan suara dan kewajiban Bupati/Walikota untuk menyelesaikan perselisihan tersebut.

2. Tesis: Moch. Zaenuri, Program Magister Ilmu Hukum Pascasarjana Univ. Muria Kudus, 2014, tentang: Pemilihan kepala desa yang bersih dan bermartabat dalam Rangka Penguatan Pemerintahan Desa (kajian tentang pencegahan dan penyelesaian praktek uang dalam Pilkades di Kecamatan Jekulo). Rumusan Masalah: (1). Apakah faktor-faktor yang menentukan terpilihnya kepala desa di Kecamatan Jekulo. (2). Apakah kebijakan Camat Jekulo Kabupaten Kudus dalam mengatur pemilihan Kepala Desa telah sesuai dengan aspirasi dan nilai-nilai yang berkembang di masyarakat. Hasil: Bahwa 1. Faktor utama yang menentukan terpilihnya Kepala desa adalah adanya praktek *money politic*. 2. Kebijakan Camat Jekulo tentang pengaturan pemilihan kepala desa telah sesuai dengan aspirasi dan nilai-nilai yang berkembang di masyarakat. Perbedaan yang sangat mencolok antara penelitian Moch. Zaenuri dengan penelitian peneliti terletak pada obyek yang diteliti termasuk hasil kesimpulannya. Bila tesis Moch Zaenuri meneliti terkait dengan faktor-faktor terpilihnya menjadi Kepala Desa, sedangkan penelitian peneliti terletak pada Kekuatan hukum keputusan Panitia Pemilihan kepala desa dan tanggungjawab

atas hasil keputusan Panitia Pemilihan Kepala Desa menurut UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa.

1.6. Metode Penelitian

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 hukum, penelitian terhadap sistematika hukum, penelitian terhadap taraf sinkronisasi hukum, penelitian sejarah hukum, dan penelitian perbandingan hukum.⁵

1.6.2. Pendekatan Penelitian

Dalam penelitian tesis ini diperlukan pendekatan penelitian yang relevan dan sesuai dengan obyek kajian yang akan diteliti. Agar hasil yang kesimpulannya menghasilkan sesuai dengan nilai-nilai keilmuan ilmiah. Pendekatan penelitian yang digunakan dalam penulisan tesis 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.⁶
- b. Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*)

Pendekatan ini sangat membantu peneliti untuk memahami dari aspek teorinya terkait dengan permasalahan yang akan dibahas.

⁵ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta, UI Press, 1981, hlm. 51.

⁶ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta, Prenada Media Group, 2010, hlm.137.

Disamping itu, melalui pendekatan demikian peneliti juga dapat memahami perubahan dan perkembangan filosofi yang melandasi aturan hukum tersebut.⁷

1.6.3. Metode Pengumpulan Bahan Hukum.

Mengingat penulisan tesis ini menggunakan jenis penelitian normatif maka dalam metode pengumpulan bahan hukum 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.⁸ Bahan hukum primer yang digunakan dalam penulisan tesis antara lain:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945);
- 2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.
- 3) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.
- 4) Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

⁷ *Ibid*, hlm. 166.

⁸ Ronny Hanitijo Soemitro, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta, Ghalia Indonesia, 1982, hlm. 24.

5) Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 112 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Desa.

b. Bahan Hukum Sekunder

Sebagian bahan hukum sekunder yang terutama adalah buku-buku hukum termasuk skripsi, tesis, dan disertasi hukum dan jurnal-jurnal hukum. Di samping itu juga, kamus-kamus hukum, dan komentar-komentar atas putusan pengadilan. Kegunaan bahan hukum sekunder adalah memberikan kepada peneliti semacam petunjuk ke arah mana peneliti melangkah.⁹

1.6.4. 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 kekuatan hukum keputusan dan/atau penetapan panitia pemilihan kepala desa dalam proses 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.

⁹ Peter Mahmud Marzuki, *Op.Cit*, hlm. 195.