

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Pemilihan kepala desa atau seringkali disingkat pilkades, adalah suatu pemilihan kepala desa secara langsung oleh warga desa setempat yang memang betul-betul berdomisili ditempat tersebut. Berbeda dengan lurah yang merupakan pegawai Negri Sipil, kepala desa merupakan jabatan yang dapat diduduki oleh warga biasa yaitu warga yang terpilih dalam pemilihan pilkades maka dia berhak menduduki jabatan kades karena sudah mendapat legitimasi dari masyarakat masa jabatan kepala desa 6 tahun.

Pilkades dilakukan dengan mencoblos tanda gambar calon kepala desa. Pilkades telah dilakukan diberbagai daerah diindonesia demi mewujudkan sistem demokrasi yang dipandang baik untuk menata pemerintahan kedepan agar melahirkan kesejahteraan untuk rakyat karena defenisi demokrasi yaitu dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat.¹ Pilkades telah ada jauh sebelum era pilkada langsung. Akhir-akhir ini ada kecenderungan pilkades dilakukan secara serentak dalam satu kabupaten yang difasilitasi oleh pemerintah daerah sesuai dengan amanat konstitusi No 32 Thn 2004. Hal ini dilakukan agar pelaksanaannya lebih efektif, efisien, dan lebih terkoordinasi dari sisi keamanan.¹

¹Hidajat Imam. 2009. Teori-teori Politik Hal. 86.

Pemerintahan desa merupakan satuan unit lembaga pemerintahan paling bawah dalam structural kenegaraan, dimana lembaga ini diatur melalui Peraturan Pemerintah No 72 Tahun 2005 tentang pemerintahan desa juncto UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Oleh karenanya pemerintahan desa bertugas menyelenggarakan urusan pemerintahan, pembangunan dan urusan kemasyarakatan.² Secara substansial, regulasi terkait desa ini salah satunya mengatur persyaratan administrasi pencalonan kepala desa dan pula mengatur pembiayaan pemilihan kepala desa yang dibebankan terhadap APBD. Lebih jauh, regulasi ini memiliki turunan di setiap kabupaten, seperti di Sumenep. Sebelumnya di dalam Peraturan Pemerintah dalam pasal 45 ayat (2) mengatur bahwa pemilihan kepala desa dibebankan kepada Anggaran pendapatan belanja desa dengan jangka waktu paling lambat 30 hari menghitung sejak terbentuknya panitia terbentuk. Namun pada Peraturan Menteri mengatur terkait pemilihan Kepala desa di dalam pasal 48 ayat (1) bahwasanya semua biaya pemilihan kepala desa ini dibebankan kepada Anggaran pendapatan belanja daerah (APBD). Hal ini juga tertuang dalam Peraturan Daerah kabupaten Sumenep Nomor 3 Tahun 2019 tentang Desa. Yang tertera dalam peraturan Daerah ini mengatur terkait pembiayaan pemilihan kepala Desa, bahwa di dalam peraturan Daerah ini juga mengatur terkait pemilihan kepala desa pada pasal 54 ayat (3) yang di biayai oleh APBD. Hal ini tentunya dapat dilihat dalam peraturan turunan berupa perbup untuk mengetahui pembiayaan kepala desa dibebankan terhadap APBD atau terhadap APBDes.

²Undang-undang Otonomi Daerah Nomor 23 Tahun 2014. Surabaya : PT Serba Jaya. Hal. 121

Tahun 2019 dengan direvisinya Peraturan Bupati (Perbup) sebelumnya No 27 Tahun 2019 mengenai Pemilihan Kepala Desa (Pilkades) di Sumenep menjadi Perbup Nomor 54 Tahun 2019, tentang Petunjuk Teknis Peraturan Daerah Kabupaten Sumenep Nomor 8 tahun 2014 tentang Pedoman Pencalonan, Pemilihan, Pengangkatan, Pelantikan dan Pemberhentian Kepala Desa, hal ini tentunya untuk melaksanakan perintah dari UU Desa Nomor 6 Tahun 2014 dimana ada Batasan dalam pemilihan kepala desa yaitu bakal calon kepala desa tidak boleh lebih dari lima. Maka dengan adanya perbup ini di Kabupaten Sumenep yang menjadi pijakan dalam pemilihan kepala desa untuk mengatur lebih lanjut bakal calon kepala desa yang lebih dari lima.

Perbup ini menjadi pijakan hukum pemilihan kepala desa serentak sehingga banyak menuai polemik di tingkat desa. Salah satunya dalam Perbup sebelumnya Nomor 27 Tahun 2019 pada pasal 81 ayat 1 dijelaskan bahwa seluruh pembiayaan pilkades dibebankan pada APBD sedangkan dalam Perbup terbaru pada pasal 35 ayat 4 *“Ujian kepemimpinan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf d, dilaksanakan oleh Tim Pemilihan Kabupaten dengan menunjuk pihak ketiga yang Anggarannya dibebankan pada APBD dan/atau APBDesa”*, bahwasanya ketentuan biaya pilkades dibantu dengan APBDesa, selain itu mengenai pembiayaan pilakdes sebelumnya sudah diatur dalam Undang-undang Desa Nomor 6 Tahun 2014 pada Pasal 34 ayat 6 *“Biaya pemilihan Kepala Desa dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja daerah Kabupaten/Kota”* bahwa seluruh pembiayaan pemilihan kepala desa dibebankan pada APBD, sehingga hal ini tentunya sangat bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih

tinggi (asas *lex superior derogate legi inferior*)³. Dalam pasal 35 ayat 2 Perbup Nomor 54 Tahun 2019 juga mengatur uji kepemimpinan dalam seleksi tambahan, dimana ini dilakukan ketika dalam sebuah desa memiliki lebih dari lima bakal calon kepala desa sehingga dilakukan penilaian untuk menentukan lima orang dengan poin tertinggi sedangkan dalam Perbup sebelumnya Nomor 27 Tahun 2019 tidak mengatur tes uji kepemimpinan dalam seleksi tambahan. Selain itu juga pemerintah kabupaten Sumenep terlihat kurang teliti dalam menghasilkan dan menyusun naskah perbup ini karena tidak memperhatikan asas-asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dalam Pasal 5 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 yaitu asas kesesuaian jenis, hierarki dan materi muatan, karena adanya pasal 35 ayat 4 dalam Perbup Nomor 54 Tahun 2019 bertentangan dengan Undang-undang Nomor 6 tahun 2014 pada Pasal 34 ayat 6 mengenai pembiayaan pilkades dan materi muatan yang digunakan tidak mencerminkan asas keadilan karena dalam kurun waktu yang dekat perbup selalu mengalami revisi hingga dua kali dalam waktu tiga bulanan dan tidak dilakukan secara terbuka kepada masyarakat. Juga pembiayaan pemilihan kepala desa yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan di atasnya hal ini tentunya bertentangan dengan asas *lex superior derogate legi inferior*.

Berkaitan dengan hal itu, perlu dilakukannya penelitian mengenai substansi pada Peraturan Bupati Nomor 54 Tahun 2019 dalam menghasilkan produk hukum yang sesuai dengan pembentukan peraturan perundang-undangan di dalam

³Pasal 81 ayat 1 Perbup Kabupaten Sumenep Nomor 27 Tahun 2019

Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 serta sinkronisasi terhadap peraturan yang lebih tinggi.

1.2 Rumusan Masalah

Apakah materi muatan Peraturan Bupati Nomor 54 tahun 2019 ini telah sesuai dengan materi muatan peraturan perundang-undangan dalam pasal 5 UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

1.3 Tujuan Penulisan

Berdasarkan pada perumusan masalah tersebut diatas, maka tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

- 1 Mengkaji materi muatan yang terdapat dalam Perbup Nomor 54 Tahun 2019 untuk disinkronkan terhadap pasal 5 undang-undang nomor 12 Tahun 2011 yang dijadikan pijakan dalam pembuatan peraturan perundang-undangan termasuk dalam pembuatan peraturan bupati.

1.4 Manfaat/Kegunaan Penelitian

- 1 Adapun hasil dalam penelitian ini penulis berharap akan berguna dan bermanfaat terhadap bahan pembelajaran dalam pembuatan produk hukum yang sesuai dengan pembentukan peraturan perundang-undangan yang berlaku dengan memperhatikan asas-asas dan materi muatan serta hierarki dalam proses penyusunannya.
- 2 Secara praktis bermanfaat sebagai bahan pertimbangan dalam pembuatan produk hukum yang sinkron dengan peraturan yang lebih tinggi dan melibatkan stakeholder yang dikepentingkan dalam peraturan bupati tersebut.

1.5 Keaslian Penelitian

Tabel 1 : Keaslian Penelitian dan Korelasinya

No	Penelitian Sebelumnya	Judul Penelitian	Keaslian Penelitian	Korelasi Dengan Penelitian ini
1	Mukhlishi Prodi PPKn STKIP PGRI Sumenep Jurnal	Polemik Perbup Nomor 27 Tahun 2019 Tentang Pelaksanaan Pemilihan Kepala Desa Tahun 2019	Penelitian ini Berfokus terhadap analisis Perbup Pemilihan	Penelitian ini melanjutkan pembaruan hukum pada penelitian sebelumnya, dengan menekankan analisis

	Penelitian Dan Pemikiran Keislaman	Di Kabupaten Sumenep.	Kepala Desa Di Sumenep Nomor 27 Tahun 2019.	pembiayaan pilkades dalam perbup Nomor 54 Tahun 2019.
2	A FAROK A FAROK Universitas Wiraraja, 2016.	Implementasi Peraturan Bupati Sumenep Nomor 14 Tahun 2014 Tentang Pedoman Pemberian Bantuan Keuangan Biaya Pemilihan Kepala Desa Yang Bersumber APBD Kabupaten Sumenep.	Penelitian ini berfokus Terhadap Peraturan Tentang Pedoman Pemberin Bantuan Keuangan Biaya Pemilihan Kepala Desa Yang Bersumber dari dana Dana Anggaran Pendapatan	Penelitian ini Melanjutkan pembaruan hukum pada penelitian sebelumnya dengan menekankan analisis pada pembiayaan Pilkades dalam Perbup Nomor 54 Tahun 2019.

			dan Belanja Daerah.	
--	--	--	---------------------	--

1.6 Metode Penelitian

Penelitian hukum adalah suatu penelitian yang mempunyai objek hukum, baik hukum sebagai suatu ilmu atau aturan-aturan yang sifatnya dogmatis maupun hukum yang berkaitan dengan perilaku dan kehidupan masyarakat. Penelitian hukum pada dasarnya merupakan suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu, yang bertujuan untuk mempelajari suatu beberapa gejala hukum tertentu.

1.6.1. Jenis Penelitian

Penelitian ini menekankan terhadap aspek normatifitas hukum. Metode yang digunakan yaitu metode penelitian Normatif dengan berusaha melakukan pendekatan melalui pembacaan utuh dan analisis maksimal terhadap peraturan perundang-undangan.

1.6.2. Pendekatan Penelitian

Kerangka penelitian hukum ada beberapa pendekatan yang lazim digunakan, salah satunya adalah *statue approach*, *conseptual approach*, *comparative approach*, dan *analytical approach*. Adapun Pendekatan penelitian yang dilakukan oleh penulis diantaranya ⁴.

⁴ Johny Ibrahim, Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif, (Malang : Banyumedia, Publishing, 2006), hlm. 300.

2.1 *Statue Approach* atau pendekatan perundang-undangan

Pendekatan ini memfokuskan kajian kajian dan penelaahan terhadap aturan-aturan yang diberlakukan dalam sebuah negara dan erat kaitannya dengan fenomena (isu hukum) yang sedang terjadi . pendekatan ini sangat menaruh perhatian terhadap suatu regulasi yang ada dengan menciptakan deregulasi baru agar ada sinkronisasi dan harmonisasi.

2.2 Pendekatan Konseptual

Pendekatan ini muncul dari perkembangan doktrin ilmu hukum yang senantiasa berubah dari waktu. Hukum sebagai hal yang sangat esensial dalam kehidupan sehari-hari membutuhkan suatu materi muatan dan argumentsi yang rasional serta ideal agar mampu menjadi persoalan maupun kebutuhan hukum di masyarakat.

1.6.3. Sumber Bahan Hukum

a Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer atau bahan utama yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

1. Pasal 18 ayat (6) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

2. Undang-undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 1950 Tentang Pembentukan Daerah Kabupaten dalam lingkungan Provinsi Jawa Timur sebagaimana diubah dengan Undang-undang 2 Tahun 1965 Tentang perubahan atas Undang-undang 12 Tahun 1950.
3. Undang-undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
4. Undang-undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.
5. Undang-undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan desa
6. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 Nomor 123.
7. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2017 Tentang Pembinaan Dan Pengawasan Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 73.
8. Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 112 Tahun Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Desa.
9. Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 80 Tahun 2015 Tentang pembentukan produk Hukum Daerah.
10. Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 82 Tahun 2016 tentang pengangkatan dan pemberhentian Kepala Desa.

11. Peraturan Daerah Kabupaten Sumenep Nomor 3 Tahun 2019 tentang Desa.

1.6.4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Penelitian ini memfokuskan pada peraturan perundang-undangan yang bersifat Normatif. Artinya, bahan tersebut merupakan hasil dari beberapa aturan yang dikumpulkan menjadi referensi. Pengumpulan bahan hukum primer dan hukum sekunder maupun hukum tersier dikumpulkan berdasarkan topik permasalahan yang dirumuskan atau disusun secara runtut maupun sistematis dan di klarifikasikan menurut sumber dan khirarkinya untuk dikaji secara komperehensif.

1.6.5. Analisis Bahan Hukum

Penelitian ini lebih lanjut meninjau dari bahan hukum berupa peraturan perundang-undangan terkumpulan tersebut dianalisis untuk mendapatkan sebuah konklusi untuk mengidentifikasi, mernelaah, dan menemukan makna, signifikansi, dan relevansi yang sesuai dengan penelitian.⁵

⁵Perbup Sumenep Nomor 45 Tahun 2021
Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta, Kencana, 2016 hlm. 133.