

ANALISIS YURIDIS PENUNDAAN PELAKSANAAN PEMILIHAN KEPALA DESA BERDASARKAN SK MENTERI NO. 140/2632/SJ TENTANG PENYELENGGARAAN PEMILIHAN KEPALA DESA DI DESA

THE JURIDICAL ANALYSIS OF POSTPONEMENT ON THE IMPLEMENTATION OF THE VILLAGE HEADMAN ELECTION BASED ON THE MINISTRY DECISION NO. 140/2632/SJ ABOUT THE IMPLEMENTATION OF VILLAGE HEADMAN IN THE DISTRICT

Risano Rediale, R.A Rini Angraini, Iwan Rachmad S
Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum, Universitas Jember (UNEJ)
Jln. Kalimantan 37, Jember 68121
E-mail : rosita.indrayati@yahoo.com

Abstrak

Dalam sebuah pemilihan untuk memilih seorang pemimpin atau kepala, di Indonesia sering terjadi kesenjangan, tidak hanya di lingkup Kepala Daerah ataupun Presiden tetapi dalam pemilihan kepala desa pun sering terjadi kesenjangan di dalam pemilihan tersebut, kebijakan-kebijakan kepala daerah sering menjadi kontroversi dari organ kepemimpinan suatu daerah dalam penentuan syarat pemilihan Kepala Desa, jelas dalam sebuah kontroversi tersebut ada pihak-pihak yang diuntungkan dan ada pula pasti yang di rugikan, oleh karena itu pemilihan yang rentan akan permasalahan harus benar-benar mengacu pada undang-undang yang berlaku di negara ini dan menjadi landasan Negara Kesatuan republik Indonesia ini atau yang biasa di sebut dengan NKRI.

Kata Kunci: Kepala Daerah, Kepala Desa, Pemilihan, NKRI.

Abstract

In an election to elect a leader or chief, in Indonesia often a gap, not only in the scope of the Regional Chief or President but in no village election kesenjangan often happens in these elections, the head of regional policies is often a controversy of an organ kepemimpinan regions in terms of determining election of village, clearly in a controversy exists parties in profitable and some are definitely disadvantaged, therefore, vulnerable to electoral issues should really refer to the legislation in force in the country and became the foundation of the Unitary republic of Indonesia or commonly called the Homeland.

Keywords: Regional Head, Village Chief, Elections, NKRI

Pendahuluan

Pemilihan kepala desa, belakangan menjadi sumber berita. Masalahnya beberapa kepala daerah (Bupati/Walikota) mengeluarkan kebijakan menunda pelaksanaan pemilihan kepala desa. Dua alasan yang melatari kebijakan ini adalah : (1) desakan asosiasi kepala desa agar dilakukan penangguhan pemilihan akibat penambahan masa jabatan kepala desa dari 6 tahun menjadi 8 tahun dalam Rancangan Undang-Undang tentang Desa; (2) jadwal pemilihan kepala desa jatuh bertepatan dengan jadwal pemilihan kepala daerah.

Reaksi yang timbul di daerah menyikapi kebijakan ini bermacam-macam. Pertama, ada penolakan dari warga agar pemilihan kepala desa tidak ditangguhkan. Kedua, ada upaya konsultasi pemerintah daerah dan DPRD tentang cara menyikapi kebijakan semacam ini ditinjau dari sisi aturan. Ketiga, ada dukungan yang mengkrystal dalam tuntutan, khususnya dari pihak para kepala desa yang telah atau

hampir habis masa jabatannya, agar kebijakan kepala daerah disetujui pemerintah pusat.

Pasal 203 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mengisyaratkan pemilihan kepala desa diatur dalam peraturan daerah yang berpedoman pada peraturan pemerintah. Rumusan ini dengan jelas menyebutkan bahwa pemilihan kepala desa diatur dalam peraturan daerah. Tetapi peraturan daerah dimaksud tetap mengacu pada peraturan pemerintah.

Merujuk pada Peraturan Pemerintah Nomor 72 tahun 2005 Pasal 17 hingga Pasal 23 dan dilanjutkan dengan Pasal 43 hingga Pasal 54 dapat disimpulkan bahwa pemilihan kepala desa dilakukan pada saat kepala desa "berhenti". Berhenti dalam kalimat di atas memiliki tiga makna. Pertama, berhenti karena meninggal dunia. Kedua, berhenti karena permintaan sendiri. Ketiga, berhenti karena diberhentikan. Karena ketiga jenis pemberhentian ini, pemilihan kepala desa dilakukan.

Di Kabupaten Lumajang, tercatat dua kali selama periode Bupati Masdar, lahir kebijakan kontroversi yang menuai

gejolak. Kemudian, beberapa waktu lalu penundaan Pilkades yang memicu anarkis. Dua momentum peristiwa itu memiliki nuansa sama, yakni dasar normatif kebijakan. Pilkades di Kabupaten Lumajang ditunda, demi tata pemerintahan yang baik. Ukuran baik, menurut Bupati bahwa penundaan tersebut dijamin dan diatur konstitusi. Lebih konkrit beliau mengkomunikasikan ihwal Surat Mendagri Nomor 140/2632/SJ tertanggal 10 Juli 2012 tentang Penyelenggaraan Pilkades di Daerah. Secara fungsional Bupati menggunakannya sebagai dasar legitimasi penundaan Pilkades sampai Pilkada 2013 tuntas.[1]

Metode Penelitian

Metode penelitian merupakan hal penting dalam setiap penulisan karya ilmiah. Penggunaan suatu metode dalam melakukan penelitian merupakan ciri khas dari ilmu pengetahuan untuk memperoleh kebenaran hukum dengan cara menggali, mengolah, dan merumuskan bahan-bahan hukum yang diperoleh. Sehingga, di dalam penulisannya, mendapat kesimpulan yang sesuai dengan kebenaran ilmiah untuk menjawab isu hukum yang dihadapi. Selanjutnya, pada akhirnya dapat ditarik kesimpulan yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah.

Tipe Penelitian Penelitian hukum merupakan suatu proses untuk menemukan aturan hukum maupun prinsip-prinsip hukum guna menjawab permasalahan-permasalahan hukum yang dihadapi. Dalam penelitian ini, tipe penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif (*legal research*). Peter Mahmud Marzuki, menyebutkan bahwa penelitian yuridis normatif dilakukan dengan cara mengkaji berbagai aturan hukum yang bersifat formil seperti undang-undang, peraturan-peraturan, serta literatur yang bersisi konsep teoritis yang kemudian dihubungkan dengan permasalahan yang akan dibahas dalam skripsi ini.[2] Karena penulis menggunakan penelitian normatif maka penulis juga menggunakan penelitian terhadap asas-asas hukum dilakukan terhadap kaidah-kaidah hukum, yang merupakan patokan-patokan berperilaku atau bersikap tidak pantas.[3] Sumber bahan hukum merupakan sarana untuk menganalisis atau memecahkan suatu masalah yang ada dalam suatu penelitian. Bahan hukum yang diperoleh diharapkan dapat menunjang penulisan skripsi ini. Dalam penulisan skripsi ini digunakan bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan non-hukum.

Bahan hukum primer, yaitu bahan hukum yang terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim.[4]

Bahan hukum primer yang digunakan dalam penyusunan skripsi ini terdiri dari :

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum.

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2005 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 Tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2005 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah nomor 6 Tahun 2005 Tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah.

Peraturan Perundang Undangan Nomor 72 Tahun 2005 Tentang Desa.

Peraturan Bupati Lumajang Nomor 22 Tahun 2006 Tentang Pedoman Pemilihan, Pencalonan, Pengangkatan, Pelantikan, Dan Pemberhentian Kepala Desa.

Peraturan Daerah Kabupaten Lumajang Nomor 24 tahun 2006 Tata Cara Pemilihan, Pencalonan, Pengangkatan, Pelantikan Dan Pemberhentian Kepala Desa.

Surat Edaran Mendagri Nomor 140/2632/SJ/2012 Tentang Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Desa.

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum.

Bahan hukum sekunder berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen resmi. Publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum, dan komentar-komentar atas putusan pengadilan.[5]

Bahan hukum sekunder adalah seluruh karya akademik-mulai sampai yang diskriptif sampai yang berupa komentar-komentar penuh kritik-yang akan dapat memperkaya pengetahuan orang tentang hukum positif yang berlaku (*ius constitutum*), dan/atau yang seharusnya (demi dipenuhi rasa keadilan) juga dipositifkan (*ius contituendum*).[6]

Bahan hukum sekunder yang dipergunakan dalam penulisan skripsi ini adalah buku-buku literatur, jurnal-jurnal hukum dan tulisan-tulisan tentang hukum.

Bahan non hukum digunakan untuk mendukung, memberikan petunjuk serta memberikan penjelasan dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang akan digunakan untuk menjawab permasalahan yang ada dalam skripsi ini.

Bahan hukum yang dianalisa berupa peraturan perundang-undangan dan isu hukum yang berkembang, selanjutnya hasil akan diinterpretasikan dengan menggunakan cara berfikir deduktif yaitu suatu cara mengambil kesimpulan yang berangkat dari pembahasan yang bersifat umum menuju pembahasan yang bersifat khusus. Langkah-langkah yang digunakan dalam melakukan penelitian hukum sebagai berikut:

Mengidentifikasi fakta dan mengeliminir hal-hal yang tidak relevan untuk menetapkan isu hukum yang hendak dipecahkan.

Pengumpulan bahan-bahan hukum dan bahan-bahan non hukum yang sekiranya dipandang mempunyai relevansi dengan permasalahan.

Melakukan telaah atas isu hukum yang diajukan berdasarkan bahan-bahan hukum yang telah dikumpulkan.

Menarik kesimpulan dalam bentuk argumentasi yang menjawab hukum.

Memberikan preskripsi atau hal yang sebenarnya harus dilakukan berdasarkan argumen yang telah dibangun dalam kesimpulan.[7]

Pembahasan

1. Faktor penyebab ditundanya pelaksanaan pemilihan kepala Desa di Kabupaten Lumajang.

Penyebab di tundanya pemilihan kepala desa di Kabupaten Lumajang adalah karena bersamaan dengan pemilihan kepala daerah di Kabupaten tersebut, karena terkait dengan persiapan pemilihan kepala daerah Kabupaten Lumajang. Dengan alasan tersebut maka Masdar selaku Bupati Kabupaten Lumajang mengirim surat permohonan penundaan pemilihan kepala desa kepada Gubernur Jawa Timur yang kemudian akan muncul surat edaran mendagri untuk penundaan pemilihan kepala desa tersebut. Lebih ihwal lagi Surat Mendagri Nomor 140/2632/SJ tertanggal 10 Juli 2012 tentang penyelenggaraan Pilkades di daerah. Secara fungsional Bupati menggunakannya sebagai dasar legitimasi penundaan pilkades sampai pilkada 2013 tuntas.

Penundaan yang berfungsi di cetuskannya *good and clean government* ini mengandung isu strategis, dimana penundaan tersebut menurut masyarakat adalah salah satu manuver seorang Masdar yang hendak mencalonkan dirinya kembali dalam pemilihan Bupati mendatang, dan mesin yang digunakan adalah Kepala desa yang masih menjabat tersebut. Upaya tersebut dilakukan oleh Masdar agar dalam pemilihan Bupati mendatang tersebut Kepala Desa bisa mengerahkan warganya untuk kembali memilih Masdar dalam persaingan di kursi pemilihan Bupati mendatang. Disamping itu ditundanya Pemilihan kepala desa tersebut adalah guna terfokusnya Pemilihan Bupati dan tidak terpecah oleh dengan adanya pemilihan kepala desa karena hampir bersamaannya pesta rakyat tersebut, Administrasi dalam sebuah desa juga berperan untuk mensukseskan pemilihan Bupati yaitu dengan memerintahkan kepala desa untuk menghemat APBD yang dikeluarkan agar dapat memberikan kontribusi penuh untuk Pemilihan Bupati kepala Daerah tersebut.

Dengan adanya penundaan pemilihan kepala desa tersebut Bupati Masdar Juga berharap para Bupati yang masih menjabat untuk menggerakkan para staf nya untuk mendata para masyarakatnya untuk memberikan suara dalam pemilihan kepala daerah nanti tanpa terkecuali, dan tidak melakukan golput dalam pemilihan Bupati yang akan datang dengan cara Memberikan sosialisasi oleh kepala desa di desanya masing- masing tanpa terkecuali. Selain itu Bupati juga berharap kepala desa mengkoordinir para warganya agar memberikan Pemilihan Bupati agar menjadi tertib dan aman tanpa ada perselisihan.

2. Surat Edaran Mendagri Nomor 140/2632/SJ/2012 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Desa (Pilkades) di Daerah dapat digunakan sebagai dasar hukum penundaan pelaksanaan Pemilihan kepala Desa di Kabupaten Lumajang.

Tercatat dua kali selama periode Bupati Masdar, lahir kebijakan kontroversi yang menuai gejolak. Beberapa waktu lalu penundaan Pilkades yang memicu anarkis. Dua momentum peristiwa itu memiliki nuansa sama, yakni dasar normatif kebijakan. Pilkades di Kabupaten Lumajang ditunda, demi tata pemerintahan yang baik. Ukuran baik, menurut Bupati bahwa penundaan tersebut dijamin dan diatur konstitusi. Lebih konkrit beliau mengkomunikasikan

ihwal Surat Mendagri Nomor 140/2632/SJ tertanggal 10 Juli 2012 tentang Penyelenggaraan Pilkades di Daerah. Secara fungsional Bupati menggunakannya sebagai dasar legitimasi penundaan Pilkades sampai Pilkada 2013 tuntas. Kebijakan penundaan yang konon dicetuskan dalam rangka *good and clean government* ini mengandung dua isu strategis. *Pertama*, asas kecermatan memaknai norma, *Kedua*, perspektif politik opini publik. Publik cenderung memaknai, isu strategis kedua tidak lebih sebagai manuver seorang Masdar, *incumbent* yang hendak mencalonkan kembali dalam Pilbup mendatang. Sementara, mesin politik efektif yang digunakan adalah para Kades yang tengah menjabat. Opini demikian merupakan benih konflik di luar estimasi pengambil keputusan. Bahkan bisa jadi disadari, namun sengaja dibiarkan tanpa mengkalkulasi potensi reaksi yang setiap saat meledak menjadi bola liar, Asumsi demikian telah menjadi fakta peristiwa. Secara normatif, dalam PP No.72 Tahun 2005 tentang Desa, termasuk Perda No.24 Tahun 2006 tentang Tata Cara Pemilihan, Pencalonan, Pengangkatan, Pelantikan dan Pemberhentian Kepala Desa, hingga Perbup No. 22 Tahun 2006 sebagai pedoman penjabaran Perda Pilkades, tidak satupun ditemukan ketentuan yang mengatur atau memberikan ruang hukum guna melakukan penundaan Pilkades. Dengan demikian secara hukum tidak dikenal adanya upaya melakukan penundaan, apalagi jika penundaan itu dengan dalih Pilbup yang diagendakan 29 Mei 2013. Karena itu dalam perspektif peraturan perundang-undangan, kebijakan penundaan Pilkades merupakan langkah kontra produktif terhadap komitmen dan konsistensi *good and dean government*. Kebijakan penundaan Pilkades tidak memiliki dasar legalitas dan tentu saja berseberangan dengan *mindset* paradikmatis penyelenggaraan pemerintahan daerah. Surat Mendagri tentang Penyelenggaraan Pilkades di Daerah tidak bisa digunakan sebagai dasar legitimasi hukum. Berdasarkan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan pasal 7 ayat 1 dan Pasal 8, keberadaan Surat Mendagri tidak termasuk kategori Peraturan Perundang-Undangan sehingga secara fungsional tidak bersifat imperatif. Tidak memiliki kekuatan mengikat, apalagi membangun ketaatan pemerintah daerah untuk menggunakannya sebagai dasar penundaan Pilkades. Dalih Mendagri mengeluarkan Surat Edaran itu atas dasar permohonan daerah yang sifatnya minta petunjuk. Dengan demikian maka status fungsi Surat Edaran Mendagri tidak lebih sebagai Petunjuk belaka. Petunjuk secara normatif bukan sebagai regulasi yang mengikat. Secara substantif jika tidak detail mencermati Surat Mendagri akan melahirkan pemahaman keliru bahkan terkesan berseberangan dengan peraturan perundang-undangan lainnya. Di sinilah letak pentingnya asas kecermatan memahami dan menafsirkan norma tanpa menghilangkan makna kontekstualnya. *Pertama*, pada point (2) Surat Mendagri disebutkan: bila mana Kepala Desa telah habis masajabatannya, secara otomatis harus ditetapkan Keputusan Bupati/ Walikota yang pemberhentian sebagai Kepala Desa sesuai dengan mekanisme yang ditetapkan dalam PP No .72 Tahun 2005. Perda Kabupaten / Kota yang mengatur tentang Pilkades, Frase 'sesuai dengan mekanisme... mengandung makna konsistensi terhadap peraturan perundang-undangan. Ini

berarti tidak ada ruang kebijakan untuk 'mensiasati; apapun dalih yang digunakan sebagai alasan Pilkades harus sesuai peraturan perundang-undangan. PP No.72 Tahun 2005. Perda No. 24 Tahun 2006 sebagai legitimasi hukum tertinggi.

Kedua, pada point (3) disebutkan Berkenaan dengan permasalahan .Pemerintah Daerah untuk menunda pelaksanaan Pilkades, karena waktu yang hampir bersamaan atau berdekatan dengan Pilkada, pada prinsipnya dapat dilaksanakan dengan pertimbangan yang objektif sesuai kondisi daerah masing-masing. Penundaan tersebut diupayakan dalam waktu sesingkat mungkin dan paling lama untuk 6 (enam) bulan.

Adalah tindakan gegabah jika Bupati Masdar menggunakan point (3) ini sebagai dasar hukum kebijakan penundaan Pilkades. Terdapat dua kata kunci pada ketentuan tersebut untuk digaris bawahi, yaitu kata... 'dapat ' dan 'pertimbangan objektif ' Secara hukum, kata 'dapat ' dalam suatu frase ketentuan, memberikan ruang pilihan, bisa dilaksanakan atau sebaliknya serta tidak ada sanksi yang menyertai.

Makna 'dapat' bukan kewajiban normatif-otoritatif. Kata 'dapat' dan 'pertimbangan objektif' merupakan satu frase yang tidak boleh dipisahkan untuk memaknainya. Jika Bupati terpaksa harus mengeluarkan kebijakan penundaan Pilkades sebagai alternatif pilihan, maka sudah mengakomodasikan pertimbangan objektif.

Salah satu ukuran 'pertimbangan objektif ' adalah mengakomodasikan keberagaman publik dengan multi kepentingan terkait dengan konteks persoalan. Jika objektifitas itu merupakan aspirasi mayoritas kades yang tengah menjabat dengan *interest* yang telah dibangun selama masa pemerintahan Bupati, maka kenyataan demikian bukan lagi tataran objektif, tetapi politis pula. Dengan kata lain, kondisi objektif dalam hal ini tidak saja peran ganda yang harus diemban oleh Pemerintah Desa dari 2 kegiatan yang saling bersinggungan pada waktu yang bersamaan sebagaimana pendapat Kabag Pemdes (lumajangOnline.com), namun juga aspirasi yang berkembang merupakan justifikasi sosial dan tidak bisa diabaikan. Menarik untuk dikaji, balasan Bupati Masdar melalui suratnya nomor 140/618/427.13/2012;terhadap Surat Mendagri. Intinya, Bupati Masdar tidak sepakat terhadap point (4) yang / melarang Kades lama (diberhentikan) / untuk di PJS-kan. Hausul point (4), selengkapnya adalah: *Kepala Desa yang habis masa jabatannya dan diberhentikan sesuai point 1 dan 2, maka Bupati/Walikota mengangkat Penjabat Kepala Desa yang dapat berasal dari-PNS Kecamatan dan atau tokoh masyarakat desa setempat. Kepala Desa yang telah diberhentikan tidak dapat diangkat sebagai Penjabat Kepala Desa.*

Ketentuan tersebut sebenarnya merupakan penegasan konkrit dari ketentuan PP No.72 Tahun 2005 Pasal 17 ayat (6), yang diperjelas dengan Perda No.24 Tahun 2006 Pasal 48 ayat (2) dan Perbup No.22 Tahun 2006 Pasal 67 ayat (2). Isi Pasal Perda dan Perbup yang bersangkutan sebagai berikut: *Penjabat sementara Kepala Desa berasal dan Sekretaris Desa atau Perangkat Desa lainnya atau Tokoh Masyarakat, atau PNS yang berada dalam lingkungan Kecamatan dengan memberi kesempatan yang sama bagi*

laki-laki atau perempuan. Frase '...memberi kesempatan yang sama bagi laki-laki atau perempuan..' dalam ketentuan di atas mengandung makna dan penafsiran, pertama, PJS kades bisa laki-laki atau perempuan, membuka kesempatan pihak lain atau tokoh masyarakat selain kades yang diganti. Jika kadesnya laki-laki, berarti dibuka kesempatan orang lain, bisa dari komunitas laki-laki itu sendiri atau perempuan, Prinsip pengertian yang dikandung dalam ketentuan tersebut adalah terbukanya kesempatan bagi orang lain selain kades yang digantikan. Pemaknaan demikian merupakan manifestasi asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan sebagaimana diamanatkan UU No.12 Tahun 2011 Pasal 6 ayat (i) huruf h sebagai materi Perda atau Perbup yang keduanya merupakan kategori peraturan perundang-undangan. Jika dalam surat tanggapannya Bupati Masdar tidak sepakat terhadap salah satu ketentuan Surat Mendagri yang melarang Kades lama di-PJS-kan, maka kenyataan demikian tidak lebih sebagai pemikiran politis yang menegasikan atau menafikan aspek normatif. Langkah politis tanpa dilandasi aspek normatif merupakan langkah spekulatif yang potensial menuai badai gejala dan anarkis, menimbulkan korban dan secara serta-merta mengikis pencitraan.

Buah konflik dalam bentuk unjuk rasa beberapa waktu lalu telah melahirkan *deal* antara pendemo dengan Bupati. Sebagai wujud kesepakatan, melalui suratnya, Bupati menyerahkan Pilkades kepada desa masih masing-masing. Satu sisi anjuran tertulis itu melegakan pendemo, namun sisi lain mengundang kekhawatiran para Kades karena penyelenggaraan Pilkades membutuhkan persiapan yang serius. Komitmen Bupati melalui suratnya tidak berarti steril persoalan.Surat Bupati itu merupakan relokasi konflik yang tidak lagi memposisikan Bupati sebagai 'musuh bersama' para pendemo. Surat dimaksud merupakan koridor peta konflik baru.^[8]

Surat Mendagri tentang penyelenggaraan Pilkades di Daerah tidak bisa di gunakan sebagai dasar legitimasi hukum. Berdasarkan UU No. 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan Pasal 7 ayat 1 dan Pasal 8, ^[9]dimana Pasal 7 ayat 1 menyebutkan:

Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;

Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;

Peraturan Pemerintah;

Peraturan Presiden;

Peraturan Daerah Provinsi; dan

Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Dan sedangkan Pasal 8 UU No. 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan berbunyi

Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-

Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat. Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan. Tidak memiliki kekuatan mengikat, apalagi membangun ketaatan pemerintah daerah untuk menggunakannya sebagai dasar penundaan Pilkades Dalih Mendagri mengeluarkan surat edaran itu atas dasar permohonan daerah yang sifatnya meminta petunjuk dengan demikian maka Surat Edaran Mendagri tidak lebih dari sekedar petunjuk belaka, Petunjuk, secara normatif bukan sebagai regulasi yang mengikat. [10]

Tindakan gegabah yang dilakukan oleh Bupati Masdar untuk menunda pelaksanaan pilkades ini karena secara substantif surat Mendagri akan melahirkan pemahaman keliru bahkan bersebrangan dengan peraturan perundang-undangan lainnya. Disinilah asas kecermatan memahami dan menafsirkan norma tanpa menghilangkan makna kontekstualnya. Jika masa jabatan Kepala Desa habis maka akan di adakan pemilihan kepala desa lagi yang akan menggantikan Jabatan kepala desa yang lama, namun jika hampir bersamaan maka bupati sebaiknya mensiasati hampir bersamaannya pemilihan kepala desa dengan pemilihan kepala daerah tersebut yang tetap mengacu pada PP No. 72 Tahun 2005 jo Perda Kabupaten/ Kota yang mengatur tentang Pilkades.

3. Akibat Hukum Penundaan Pelaksanaan Pemilihan Kepala Desa di Lumajang.

Banyak dampak yang terjadi karena efek dari penundaan pemilihan kepala desa yang di lakukan Bupati Masdar di Kabupaten Lumajang dan kebijakan-kebijakan kontroversial Bupati Masdr dalam menjalankan roda pemerintahan di Kabupaten lumajang ini seperti tidak sepatuknya Masdar terhadap salah satu ketentuan Surat Mendagri yang melarang kades lama di PJS kan, pernyataan dan pemikiran tersebut bertentangan dengan PP No. 72 Tahun 2005 pasal 17 ayat 6, yang di perjelas dengan Perda No. 24 Tahun 2006 Pasal 48 dimana PP No.72 tahun 2005 pasal 17 ayat 6 berisikan :

“Setelah dilakukan pemberhentian Kepala Desa sebagai mana di maksud pada ayat (5), Bupati/Walikota mengangkat Pejabat Kepala Desa.”

Jelas dalam pasal tersebut di jelaskan bahwa jika ada kekosongan dalam posisi kepala desa bupati atau kepala daerah harus melakukan pengangkatan Pejabat Kepala Desa apa lagi pernyataan pasal tersebut di tegaskan dengan Perda No. 24 Tahun 2006 Pasal 48 yang bertuliskan :

Pengangkatan Pejabat Sementara Kepala Desa ditetapkan dengan Keputusan Bupati;

Pejabat Sementara Kepala Desa berasal dari Sekertaris Desa atau Perangkat Desa Lainnya atau Tokoh Masyarakat, ataupun PNS yang berada dalam lingkungan kecamatan dengan memberi kesempatan yang sama bagi laki-laki atau perempuan;

Masa jabatan Pejabat Kepala Desa sebagaimana dimaksud ayat (1), paling lama 1 (satu) tahun dihitung mulai tanggal pelantikannya;

Pejabat Kepala Desa di ambil sumpah/janji dan dilantik oleh Bupati dan/atau Pejabat Yang di tunjuk.

Tujuan di pilihnya PJS tersebut di gunakan untuk tetap memberikan mobilisasi atau tetap berjalannya roda pemerintahan di desa-desa untuk memberikan faktor ketentraman serta stabilitas desa tersebut. Dalam melakukan kerjanya kekuatan hukum yang ada dalam PJS untuk menjalankan kerjanya di atur dalam Undang-undang No. 24 Tahun 2006 Pasal 49 yang berisi :

“ Hak, wewenang dan kewajiban Pejabat Kepala Desa adalah sama dengan hak, wewenang dan kewajiban Kepala Desa”

Dengan adanya pasal yang mengatur tentang kekuatan PJS tersebut maka masyarakat tidak perlu kuatir dalam menjalankan atau melakukan kegiatan yang berkaitan dengan perangkat desanya tersebut. Namun dampak dari penundaan tersebut tidak hanya dalam faktor internal dari perangkat desa tetapi juga berbuah konflik dalam bentuk unjuk rasa yang menjurus ke anarkis, masyarakat berbagai desa di Lumajang ini tiba di kantor bupati sekitar pukul 10.00 WIB. Sebelum terjadi keriuhan, mereka sempat berorasi menolak kebijakan Bupati Syahrazad Masdar yang akan menunda pilkades secara serentak. Dalam aksinya, massa membawa puluhan spanduk berisikan cacian pada orang nomor satu di Lumajang. Unjuk rasa akhirnya makin panas setelah perwakilan pengunjung rasa gagal bertemu dengan Bupati Syahrazad Masdar. Aksi saling dorong antara pengunjung rasa dengan aparat keamanan tak dapat dihindari. Ratusan pengunjung rasa akhirnya berhasil menjebol pagar besi. Mereka berhamburan masuk ke kompleks kantor Pemkab Lumajang. Unjuk rasa makin tak terkendali. Mulai ada yang melempar batu ke arah kantor bupati Lumajang. Akibatnya, sebagian kaca ruangan pecah terkena lemparan batu. Di sela-sela hujan batu itulah, Kapolres Lumajang AKBP Susanto yang berusaha menenangkan pengunjung rasa terkena batu. Perwira menengah yang pernah menjadi Kapolres Sumenep ini akhirnya pingsan karena terkena lemparan batu pada kepala. Aksi baru reda setelah Bupati Syahrazad Masdar membuka ruang dialog. Bunyamin, bakal calon kades dari Desa Supit Urang Kecamatan Pronojiwo, menyatakan bahwa bupati harus segera melakukan pemilihan kepala desa serentak. Sebab sudah banyak bakal calon kepala desa yang mengeluarkan dana jutaan rupiah.. Perwakilan dari Paguyuban Bakal Calon Kepala Desa akhirnya menggelar pertemuan secara tertutup dengan pejabat terkait di ruang rapat Sekdakab. Pilkades 137 desa di Lumajang disepakati akan dilaksanakan secara serentak pada akhir tahun 2012.

”Pilkades kami laksanakan dan diserahkan pada pemerintahan desa,” kata Bupati Syahrazad Masdar didampingi Wabup As’at Malik. Dia menambahkan, kebijakan itu dilakukan demi kepentingan masyarakat Lumajang. ”Anda tahu sendiri, massa menyampaikan demokrasi dengan anarkis,” ujarnya. Kepala Bagian Humas Pemkab Lumajang, Edy Hozaini kepada wartawan mengatakan sangat menyayangkan tindakan massa yang merusak sejumlah aset negara di kantor Bupati Lumajang.

”Sebenarnya alasan penundaan pilkades tersebut untuk menjaga situasi di desa kondusif karena bersamaan dengan tahapan pilkada, namun massa tetap bersikeras untuk

melaksanakan pilkades sesuai jadwal akhir tahun ini,"katanya^[11]. Penolakan tersebut tidak hanya dilakukan beberapa masyarakat namun hampir semua masyarakat Kabupaten Lumajang menolak adanya penundaan Pemilihan Kepala Desa tersebut memang kebijakan masdar sering menjadi kontroversi bagi masyarakatnya yang menimbulkan pro dan kontra, tetapi masalah penundaan kepala desa ini sepertinya adalah langkah yang gegabah dilakukan oleh Masdar tidak hanya memporak porandakan aset-aset daerah yang ada di Lumajang tetapi juga memberi tinta merah kepada kinerja yang di usung dalam pemerintahan yang di pimpin oleh Masdar di Kabupaten Lumajang. Efek dari penundaan tersebut juga sampai kepada kurang harmonisnya antara legislatif dengan eksekutif. Polemik penundaan Pemilihan Kepala Desa di Kabupaten Lumajang menjadi memanas lantaran Pemerintah Kabupaten Lumajang DR. Syahrazad Masdar, MA bersikukuh dengan Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten Lumajang tentang penundaan Pilkades di 136 Desa sekabupaten Lumajang. Dua Kubu pelayan masyarakat tersebut, berbeda pendapat. Pemerintah Kabupaten Lumajang tetap akan melaksanakan penundaan Pilkades sesuai dengan surat dari Kementerian dalam Negeri Surat Kementerian dalam Negeri tertanggal 10 Juli 2012 Nomor : 140/2632/SJ perihal penyelenggaraan pemilihan kepala desa di kabupaten Lumajang. Namun, Wakil Rakyat tidak sependapat dengan Pemerintah Kabupaten Lumajang, mereka berkeinginan Pelaksanaan Pilkades di 136 Desa itu, harus segera dilaksanakan. Sampai DPRD II Kabupaten Lumajang melayangkan surat rekomendasi kepada pemerintah Agar secepatnya mencabut surat Nomor : 140/1016/427.1/2012 tertanggal 27 Juli 2012, perihal penundaan Pilkades dan mengintruksikan proses Pilkades mulai dilaksanakan oleh para Camat serta mendesak agar Bupati mengintruksikan pembentukan Tim/Pokja terdiri dari jajaran SKPD untuk melaksanakan rangkaian proses Pilkades tepat waktu dan tuntas tahun 2012 sebelum masa jabatan kepala desa berakhir.

Dengan adanya surat rekomendasi dari DPRD II Kabupaten Lumajang. Bupati Lumajang ketika di wawancarai sejumlah wartawan menyatakan, Surat rekomendasi dari dewan tersebut, tidak prosedural. "Seharusnya sebelum mengirim surat, dewan melakukan rapat paripurna terlebih dahulu," kata DR. Syahrazad Masdar, Selasa (28/08) siang. Meskipun DPRD II Kabupaten Lumajang, nantinya membentuk Panitia Khusus. Bupati Lumajang mengatakan, pihaknya tidak takut meskipun Dewan Membentuk Pansus. Untuk mendesak pemerintah menyelenggarakan Pilkades. Sebab, Pemerintah Lumajang mempunyai pegangan yaitu, surat intruksi dari Kementerian Dalam Negeri.^[12] Sedangkan dari pihak DPRD Kabupaten Lumajang tetap bersikukuh untuk tetap melaksanakan pemilihan kepala desa tetap pada tanggal yang telah di tentukan seperti yang di katakan oleh ketua DPRD Kabupaten Lumajang yang mengatakan:^[13]

"Jadi tidak ada alasan pemerintah menunda pelaksanaan Pilkades, pelaksanaan pilkades tidak akan mengganggu pilkada. Karena dilaksanakan lebih awal. Jadi sesuai aturan Pilkades harus tetap dilaksanakan"

Kesimpulan

Penundaan pemilihan kepala desa di kabupaten Lumajang ditunda oleh Bupati atas dasar pertimbangan waktu yang relatif bersamaan dengan jadwal pelaksanaan pemilihan kepala daerah di kabupaten Lumajang. Legalitas penundaan ini menggunakan dasar Surat Edaran Mendagri Nomor 140/2632/SJ tertanggal 10 Juli 2012 tentang Penyelenggaraan Pilkades di Daerah. Dasar diterbitkannya Surat Edaran Mendagri Nomor 140/2632/SJ tertanggal 10 Juli 2012 sebagai upaya untuk mendukung persiapan agar pelaksanaan pemilihan kepala daerah berjalan sesuai rencana.

Surat Mendagri tentang Penyelenggaraan Pilkades di Daerah tidak bisa digunakan sebagai dasar legitimasi hukum. Berdasarkan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan pasal 7 ayat 1 dan Pasal 8, keberadaan Surat Mendagri tidak termasuk kategori Peraturan Perundang-Undangan sehingga secara fungsional tidak bersifat imperatif. Tidak memiliki kekuatan mengikat, apalagi membangun ketaatan pemerintah daerah untuk menggunakannya sebagai dasar penundaan Pilkades. Dalih Mendagri mengeluarkan Surat Edaran itu atas dasar permohonan daerah yang sifatnya minta petunjuk. Dengan demikian maka status fungsi Surat Edaran Mendagri tidak lebih sebagai Petunjuk belaka. Petunjuk secara normatif bukan sebagai regulasi yang mengikat.

Dampak penundaan pelaksanaan pemilihan kepala desa di Kabupaten Lumajang antara lain adalah :

Gejolak masyarakat secara anarkis yang menimbulkan kerugian baik materi maupun non materi.

Disharmoni hubungan antara Kepala Daerah dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mengingat DPRD tidak sepatutnya atas kebijakan penundaan tersebut.

Saran

Atas pertimbangan normatif seharusnya keberadaan Surat Edaran Mendagri Nomor 140/2632/SJ tertanggal 10 Juli 2012 tentang Penyelenggaraan Pilkades di Daerah perlu dikaji ulang dan tidak serta-merta dijadikan dasar untuk melakukan penundaan Pemilihan Kepala Desa.

Kebijakan apapun menyangkut penyelenggaraan pemerintah daerah di Kabupaten Lumajang seyogyanya Bupati selaku Kepala Daerah patut untuk mendapatkan dukungan dari DPRD setempat, disamping aspek komunikasi publik sebagai faktor utama sebelum mengambil keputusan.

Ucapan Terima Kasih

Penulis R.R mengucapkan banyak terimakasih kepada Orangtua tercinta atas kerja kerasnya yang telah mendidik saya. Semua Bapak dan Ibu dosen Fakultas Hukum yang selama ini telah memberikan sumbangsih dalam hal akademik. Serta tidak lupa ucapan terima kasih kepada teman-teman seperjuangan angkatan 2008 Fakultas Hukum UNEJ yang telah bersama-sama berbagi susah senang di masa-masa menjalani perkuliahan.

Daftar Bacaan

[1] Aries Harianto, *Multipolarisasi Konflik Penundaan Pilkades, Radar Jember, 20 September 2012*

[2] Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian...op cit*, hal. 141.

[3] Soetandyo Wignjosoebroto, ...log cit.

[5] Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*. PT Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2008, Hal. 29.

[6] Soerjono Soekanto, dkk., *Penelitian Hukum Normatif; Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali Pers, Jakarta, 1985, hal.

[7] Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian...op cit.*, hal. 93.

[8] Aries Harianto, *Multipolarisasi Konflik Penundaan Pilkades*, Radar Jember, 20 September 2012

[9] *Ibid*

[10] *Ibid*

[11] <http://tabloidsergap.wordpress.com/2012/09/08/unjuk-rasa-anarkis-kapolres-lumajang-pingsan/>. di akses tanggal 27 April 2013 pukul 17.30 wib

[12] <http://pedomannusantara.com/berita-polemik-pilkades-wakil-rakyat-vs-bupati-lumajang.html>, polemik pilkades, wakil rakyat vs bupati lumajang, di akses tanggal 28 April 2013 pukul 1.46 wib.

[13] Dikutip dari http://www.beritajatim.com/detailnews.php/6/Politik_&Pmerintahan/2012-0619/138935/Dewan_Tolak_Penundaan_Pilkades, di akses tanggal 28 April 2013 pukul 1.57 wib

Undang- Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang- Undang Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum.

Undang- Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan daerah.

Peraturan Perundang Undangan Nomor 72 Tahun 2005 Tentang Desa.

Peraturan Bupati Lumajang Nomor 20 Tahun 2006 Tentang Pembentukan Badan Permusyawaratan Desa.

Peraturan Bupati Lumajang Nomor 21 Tahun 2006 Tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib Badan Permusyawaratan Desa.

Peraturan Bupati Lumajang Nomor 22 Tahun 2006 Tentang Pedoman Pemilihan, Pencalonan, Pengangkatan, Pelantikan, Dan Pemberhentian Kepala Desa.

Peraturan Daerah Kabupaten Lumajang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Permusyawaratan Desa.

Peraturan Daerah Kabupaten Lumajang Nomor 24 Tahun 2006 Tata Cara Pemilihan, Pencalonan, Pengangkatan, Pelantikan Dan Pemberhentian Kepala Desa.

Surat Mendagri Nomor 140/2632/SJ/2012 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Desa.

