

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pasal 18 UUD 1945 berikut penjelasannya, dapat dikatakan bahwa esensi dari pasal tersebut mencerminkan pengakuan negara terhadap apa yang disebut Otonomi Desa dewasa ini. Lebih dari itu, dengan menyebutkan Desa sebagai susunan asli yang memiliki hak asal usul, maka menurut UUD 1945 hanya Desa yang dipastikan memiliki otonom. Desa dalam realitasnya adalah pemilik otonomi asli, yang telah berabad-abad menjadi unsur dinamis masyarakat di Indonesia. Dengan otonomi yang dimilikinya, maka Desa di Indonesia memiliki begitu banyak keragaman, yang sadar atau tidak telah menjadi sumber kekayaan kultural bagi Indonesia.¹

Desa berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (selanjutnya disebut UU Desa) adalah desa dan desa adat, atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa.

Kepala Desa (Kuwu) bertugas menyelenggarakan Pemerintahan Desa, melaksanakan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa. Dalam melaksanakan tugasnya, Kepala Desa (Kuwu) berwenang salah satunya adalah mengangkat dan memberhentikan Perangkat Desa.

Perangkat Desa adalah unsur staf yang membantu Kepala Desa dalam penyusunan kebijakan dan koordinasi yang diwadahi dalam Sekretariat Desa,

¹ Kushandajani, *Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan*, Vol 2 No.1 Maret 2016

dan unsur pendukung tugas Kepala Desa dalam pelaksanaan kebijakan yang diwadahi dalam bentuk pelaksana teknis dan unsur kewilayahan (Pasal 1 angka 5 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 83 Tahun 2015). Perangkat Desa bertugas membantu Kepala Desa dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya. Dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, Perangkat Desa bertanggung jawab kepada Kepala Desa.

Mengamati fenomena yang terjadi pasca pemilihan Kepala Desa (Kuwu) di Kabupaten Indramayu tanggal 13 Desember 2017 yang lalu, yang dilaksanakan secara serentak pada 138 (seratus tiga puluh delapan) Desa, faktanya berjalan sesuai agenda dan telah memperoleh hasil dengan dilantikannya semua Kepala Desa (Kuwu) terpilih secara demokratis oleh penduduk di Desa masing-masing. Meski pelaksanaan pemilihan Kepala Desa (Kuwu) berjalan lancar sesuai agenda tapi yang terjadi belakangan muncul fenomena tentang kebiasaan Kepala Desa (Kuwu) terpilih untuk melaksanakan sebagian kewenangannya dalam hal pemberhentian dan pengangkatan Perangkat Desa yang baru, salah satunya di Desa Kertamulya Kecamatan Bongas Kabupaten Indramayu.

Berdasarkan ketentuan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata usaha Negara, dalam pembuatan Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN), wajib memperhatikan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan dalam melakukan perbuatan hukum juga memperhatikan Prinsip-prinsip Umum Pemerintahan Yang Baik (AAUPB). Jika tindakan pemerintah itu diwujudkan dalam penerbitan

keputusan tata usaha negara atau dalam diamnya, dan masyarakat menganggap telah melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan di atas, maka pemerintah selanjutnya disebut dengan undang-undang sebagai badan penyelenggara negara. atau pegawai negeri sipil secara tertulis ke pengadilan tata usaha negara di Negara ini adalah daerah yang besar, kompleks dan berpenduduk.

Cacat dari prinsip-prinsip ini atau tidak terpenuhinya prinsip-prinsip ini dalam tindakan Administrasi Negara dalam keputusannya akan dianggap sebagai kekurangan hukum. Hal ini karena keputusan penyelenggara negara merupakan perbuatan hukum dan oleh karena itu dapat digugat jika dianggap bertentangan dengan ketentuan perundang-undangan dan prinsip-prinsip umum pemerintahan yang baik. Dalam Pasal 53 ayat (2) huruf a Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Pengadilan Tata Usaha Negara disebutkan bahwa Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) yang digugat itu bertentangan dengan asas-asas pemerintahan yang baik.

Apabila dalam pengambilan keputusan terdapat kekurangan atau tidak dilaksanakannya asas-asas tersebut oleh pejabat tata usaha negara atau Tata Usaha Negara (TUN) atau apabila terdapat indikasi penyalahgunaan kekuasaan, maka dapat menimbulkan akibat hukum yaitu batalnya kekuasaan. keputusan. Pemerintah dalam melakukan tindakan tata usaha negara juga dapat melakukan tindakan yang merugikan rakyat, dan tindakan tata usaha negara

yang dianggap sewenang-wenang atau tidak jujur (tidak adil) dapat dimintakan oleh pihak yang dirugikan melalui gugatan di pengadilan tata usaha negara.²

Hal ini sejalan dengan penjelasan Pasal 53 ayat 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004. Apabila seseorang menggunakan wewenangnya untuk membatalkan suatu keputusan tata usaha negara, hendaknya memperhatikan asas pemerintahan yang baik dan asas hukum tidak tertulis. Hakim Peradilan Tata Usaha Negara wajib mengikuti Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 yang mengatur tentang Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AUPB). Undang-undang ini menetapkan prinsip-prinsip dasar pengadilan dan bagaimana pengadilan akan menangani kasus-kasus.

Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) pada dasarnya adalah asas kepastian hukum, asas keseimbangan, landasan perilaku tekun, landasan motivasi segala keputusan, landasan kekuasaan yang tidak campur aduk, dan kesetaraan. Pengambilan keputusan, prinsip keadilan atau keadilan, prinsip memenuhi harapan yang wajar, prinsip menyangkal konsekuensi dari keputusan yang tidak sah, prinsip melindungi jalan hidup seseorang. Selain ketentuan asas-asas hukum pemerintahan, adanya pejabat atau pejabat yang kurang transparan dan tidak memihak, bertindak sembarangan, tidak pandang bulu, tidak berhati-hati, memanipulasi politik, serta tidak komersial dan optimal dalam menjalankan tanggung jawabnya.

² Riawan Tjandra, *Peradilan Tata Usaha Negara PTUN*, Mendorong Terwujudnya Pemerintah Yang Bersih Dan Berwibawa, Yogyakarta: Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2009, hlm.158

Objek penelitian adalah suatu atribut atau sifat atau nilai dari orang, objek atau kegiatan yang mempunyai variasi tertentu yang ditetapkan oleh peneliti untuk dipelajari dan kemudian ditarik kesimpulannya³. Sedangkan menurut Supranto, objek penelitian adalah himpunan elemen yang dapat berupa orang, organisasi atau barang yang akan diteliti atau pokok persoalan yang hendak diteliti untuk mendapatkan data secara lebih terarah.⁴

Demikian pula, mungkin ada beberapa warga atau komunitas yang tidak menghormati atau mematuhi hukum yang berlaku. Isu pemecatan dan pengangkatan perangkat desa yang sering terjadi di lingkungan pemerintah daerah adalah terbitnya Peraturan Kepala Desa (Kuwu). Berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Pemerintahan, negara berupaya melindungi kepentingan hukum warga negara dan penyelenggara pemerintahan. Namun selama ini penegakan hukum belum optimal dalam memberikan perlindungan kepada pemangku kepentingan yang terkena dampak dan berujung pada sengketa tata usaha negara.

Salah satu permasalahan yang mengemuka dalam persoalan pemberhentian dan pengangkatan perangkat desa yang menjadi kewenangan PTUN adalah putusan perkara nomor 41/G/2018/PTUN.BDG yang membatalkan keputusan kepala desa (Kuwu) Nomor : 141.1/28/SK/Ds.2007/III/2018 tanggal 12 Maret 2018 ditujukan kepada Suwardi Hadi Saputra selaku Juru Tulis (Sekdes) Desa Kertamulya, Kecamatan Bongas, Kabupaten Indramayu, dan Keputusan Nomor : 141.1/32/SK/Ds.

³ Sugiyono, *Metode Penelitian Kuantitatif dan Kualitatif*, Alfabeta, Bandung, 2009, hlm, 38.

⁴ Supranto, J, *Teknik Sampling untuk Survei dan Eksperimen*, Penerbit PT Rineka Cipta, Jakarta, 2000, hlm, 21.

2007/III/2018 tanggal 13 Maret 2018 terkait penunjukan perangkat desa Desa Kertamulya di Kecamatan Bongas Kabupaten Indramayu sebagai Sekdes Desa Kertamulya atas nama Sudrajat.

Keberadaan perangkat desa dapat menjadi penentang proses pemberhentian dan pengangkatan perangkat desa, mengingat jumlah perangkat desa yang terbatas, padahal tuntutan masyarakat belum terselesaikan. Oleh karena itu, dalam hal ini penulis tertarik untuk melakukan atau melakukan kajian terhadap ketentuan hukum tentang masalah pemberhentian dan pengangkatan perangkat di desa tersebut.

Memperhatikan uraian tersebut, peneliti bermaksud meneliti tentang pertimbangan hukum hakim Pengadilan Tata Usaha Negara Bandung atas pemberhentian dan pengangkatan Perangkat Desa dalam Putusan Nomor : 41/G/2018/PTUN.BDG dan bagaimana seharusnya sinkronisasi hukum dalam konteks putusan Pengadilan Tata Usaha Negara perkara Nomor : 41/G/2018/PTUN.BDG dengan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan tersebut dengan judul penelitian “Kajian Hukum Pemberhentian dan Pengangkatan Perangkat Desa Dalam Perspektif Mewujudkan Kepastian Hukum” (Studi Kasus Putusan Nomor : 41/G/2018/PTUN.BDG).

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan beberapa fenomena dan permasalahan hukum yang melatarbelakangi permasalahan di atas, maka dapat kami perjelas subjek penelitian, dan permasalahan dalam karya ini adalah:

1. Bagaimanakah pertimbangan hukum hakim Pengadilan Tata Usaha Negara Bandung atas Pemberhentian dan Pengangkatan Perangkat Desa dalam Putusan Nomor : 41/G/2018/PTUN.BDG?
2. Bagaimanakah seharusnya sinkronisasi hukum dalam konteks Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Perkara Nomor : 41/G/2018/PTUN.BDG dengan UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk:

1. Mengkaji dan menganalisa apa yang menjadi dasar pertimbangan hukum hakim Pengadilan Tata Usaha Negara Bandung atas Pemberhentian dan Pengangkatan Perangkat Desa dalam Putusan Nomor : 41/G/2018/PTUN.BDG;
2. Mencermati dan menelaah bagaimana seharusnya sinkronisasi hukum dalam konteks Putusan Pengadilan TUN Bandung Perkara Nomor : 41/G/2018/PTUN.BDG dengan UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

D. Kegunaan Penelitian

1. Teoritis, bagi akademisi penelitian ini diharapkan memberi manfaat teoritis berupa sumbangan bagi pengembangan ilmu pengetahuan hukum, khususnya bidang hukum tata negara dan bidang hukum administrasi pemerintahan.
2. Praktis, memberikan kontribusi bagi Lembaga Pemerintahan Daerah Kabupaten atau Pemerintahan Desa diharapkan dapat dijadikan bahan

masuk dalam rangka pelaksanaan kebijakan pengangkatan dan pemberhentian Perangkat Desa.

E. Kerangka Pemikiran

Menurut pendapat Mohtar Kusumaatmadja, apabila hukum dimaknai dalam arti luas, maka hukum bukan hanya seperangkat asas dan aturan yang mengatur kehidupan manusia dalam masyarakat, tetapi juga sistem dan proses yang mewujudkan aturan tersebut. Aturannya benar-benar ada. Juga, dapat dikatakan bahwa ada hukum di mana ada masyarakat.⁵ Oleh karena itu, unsur dasar hukum adalah bahwa hukum itu berhubungan dengan orang-orang dan mereka hidup dalam suatu komunitas yang disebut masyarakat.⁶

Tujuan utama hukum adalah untuk mewujudkan ketertiban (*order*). Tujuan tersebut sejalan dengan fungsi utama hukum, yaitu mengatur. Ketertiban merupakan syarat dasar bagi adanya suatu masyarakat. Kebutuhan akan ketertiban merupakan fakta dan kebutuhan objektif bagi setiap masyarakat manusia.⁷ Para penganut teori hukum positif menyatakan kepastian hukum sebagai tujuan hukum, dimana ketertiban atau keteraturan, tidak mungkin terwujud tanpa adanya garis-garis perilaku kehidupan yang pasti. Keteraturan hanya akan ada jika ada kepastian dan untuk adanya kepastian hukum haruslah dibuat dalam bentuk yang pasti pula (tertulis).⁸

Indonesia menjadi negara aturan (*Rechtsstaat / the rule of law*), sebagaimana yg sudah ditegaskan pada Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 (Amandemen ke 4) bahwa Indonesia merupakan negara aturan.

⁵ Mohtar Kusumaatmadja, *Badan Hukum*, Alumni, Bandung, 1991, hlm. 1

⁶ *Ibid.*

⁷ Lili Rasjidi dan IB. Wyasa Putra, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, PT. Remaja Rosdakarya, Bandung, 1993, hlm. 127.

⁸ *Ibid.*

Sebagaimana diketahui bahwa ilham dasar negara aturan Indonesia tidaklah terlepas menurut ilham dasar mengenai *rechtsstat* atau negara aturan yg dianut sang Belanda yang meletakkan dasar proteksi aturan bagi warga dalam asas legalitas, yaitu seluruh wajib bersifat positif, hal tadi berarti aturan wajib dibuat secara sadar.⁹

Dalam suatu *rechtsstat* yang modern, fungsi peraturan perundang-undangan bukanlah hanya menaruh bentuk pada nilai-nilai & kebiasaan-kebiasaan yang berlaku dan hayati pada warga, dan Undang-Undang bukanlah hanya sekedar produk fungsi negara pada bidang pengaturan. Selanjutnya, peraturan perundang-undangan merupakan alat satu metoda dan instrumen digdaya yang tersedia buat mengatur dan mengarahkan kehidupan warga menuju keinginan yang diharapkan. Dalam praktik memang demikian yang dilakukan sang pembentuk Undang-Undang, lantaran ketika ini kekuasaan pembentuk Undang-Undang merupakan terutama menaruh arah dan memberitahuakn jalan bagi terwujudnya keinginan kehidupan bangsa melalui aturan yg dibentuknya.¹⁰

Gagasan, cita, atau pandangan baru Negara Hukum, selain terkait menggunakan konsep *rechtsstaat* dan *the rule of law*, jua berkaitan menggunakan konsep *nomocracy* yang asal berdasarkan perkataan *nomos* dan *cratos*. Perkataan nomokrasi itu bisa dibandingkan menggunakan *demos* dan *cratos* atau *kratien* pada demokrasi. *Nomos* berarti kebiasaan, sedangkan *cratos* merupakan kekuasaan. Yang dibayangkan menjadi faktor penentu pada

⁹ Chairijah, *Peran Program Legislasi Nasional Dalam Pembangunan Hukum Nasional*, Makalah disampaikan pada Pelatihan Penyusunan dan Perancangan Peraturan Perundang-Undang Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, Jakarta, 2008. Hlm, 4-5.

¹⁰ Endang Sutrisno, *Bunga Rampai Hukum dan Globalisasi*, Genta Press, Yogyakarta, 2007, hlm. 104-105.

penyelenggaraan kekuasaan merupakan kebiasaan atau aturan. Lantaran itu, kata nomokrasi itu berkaitan erat menggunakan pandangan baru kedaulatan aturan atau prinsip aturan menjadi kekuasaan tertinggi. Dalam kata Inggris yang dikembangkan sang A.V. Dicey, hal itu bisa dikaitkan menggunakan prinsip *rule of law* yang berkembang pada Amerika Serikat sebagai slogan *the Rule of Law, and not of Man*. Yang sesungguhnya dipercaya menjadi pemimpin merupakan aturan itu sendiri, bukan orang. Dalam kitab Plato berjudul *Nomoi* yang lalu diterjemahkan ke pada bahasa Inggris menggunakan judul *The Laws*, kentara tergambar bagaimana pandangan baru nomokrasi itu sesungguhnya sudah semenjak usang dikembangkan berdasarkan zaman Yunani Kuno. Di zaman modern, konsep negara aturan pada *Eropa Kontinental* dikembangkan diantaranya sang Immanuel Kant, Paul Laband, Julius Stahl, Fichte, dan lain-lain menggunakan memakai kata Jerman, yaitu *rechtsstaat*. Sedangkan pada tradisi *Anglo-saxon* (Amerika), konsep Negara aturan dikembangkan atas kepeloporan A.V. Dicey menggunakan sebutan *The Rule of Law*.¹¹

Pendapat Julius Stahl, konsep negara aturan yang disebutnya menggunakan kata *rechtsstaat* itu meliputi empat elemen penting, yaitu :¹²

- (1). perlindungan hak asasi manusia.
- (2). pembagian kekuasaan.
- (3). pemerintahan dari undang-undang.
- (4). peradilan tata usaha negara.

¹¹ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Surabaya, Bina Ilmu, 1987, hlm. 76-82.

¹² Miriam Budihardjo, *Op. Cit.* hlm. 58.

Pendapat Arief Sidharta.¹³ merumuskan pandangannya mengenai unsur-unsur dan asas-asas negara aturan itu secara baru, bahwa Negara Hukum diantaranya mempunyai asas yang sangat fundamental yaitu asas demokrasi dimana setiap orang mempunyai hak dan kesempatan yang sama untuk turut serta dalam pemerintahan atau untuk mempengaruhi tindakan-tindakan pemerintahan. Untuk itu asas demokrasi itu diwujudkan melalui beberapa prinsip, yaitu :

- (1). Adanya prosedur pemilihan pejabat-pejabat publik eksklusif yang bersifat langsung, umum, bebas, rahasia, amanah dan adil yang diselenggarakan secara berkala;
- (2). Pemerintah bertanggungjawab dan bisa dimintai pertanggungjawaban sama badan perwakilan masyarakat;
- (3). Semua masyarakat Negara mempunyai kemungkinan dan kesempatan yang sama buat berpartisipasi pada proses pengambilan keputusan politik dan mengontrol pemerintah;
- (4). Semua tindakan pemerintahan terbuka bagi kritik dan kajian rasional sama seluruh pihak;
- (5). Kebebasan berpendapat/berkeyakinan dan menyatakan pendapat;
- (6). Kebebasan pers dan kemudian lintas informasi;
- (7). Rancangan undang-undang wajib dipublikasikan buat memungkinkan partisipasi masyarakat secara efektif.

Sementara Arief Sidharta juga menjelaskan bahwa pemerintah dan pejabat mengemban amanat menjadi pelayan rakyat pada rangka mewujudkan

¹³ B. Arief Sidharta, *Kajian Kefilsafatan tentang Negara Hukum*, Jakarta, Edisi 3, 11, November Tahun 2004, hlm.124-125.

kesejahteraan rakyat sinkron menggunakan tujuan bernegara yang bersangkutan.

Dalam asas ini terkandung hal-hal menjadi berikut:

- (1). Asas-asas generik pemerintahan yang layak;
- (2). Syarat kondisi mendasar bagi eksistensi insan yang bermartabat manusiawi dijamin dan dirumuskan pada anggaran perundang-undangan, khususnya pada konstitusi;
- (3). Pemerintah wajib secara rasional menata tiap tindakannya, mempunyai tujuan yang kentara dan berhasil guna. Artinya, pemerintahan itu wajib diselenggarakan secara efektif dan efisien.

Seiring dengan perkembangan kenegaraan dan pemerintahan, ajaran negara hukum yang kini dianut oleh negara-negara di dunia khususnya setelah perang dunia kedua adalah negara Kesejahteraan (*welfarestate*). Konsep negara ini muncul sebagai reaksi atas kegagalan konsep *legal state* atau negara penjaga malam.¹⁴

Kegagalan implementasi negara penjaga malam tersebut kemudian muncul gagasan yang menempatkan pemerintah sebagai pihak yang bertanggungjawab atas kesejahteraan rakyatnya yaitu *welfarestate*. Ciri negara hukum ini munculnya kewajiban pemerintah untuk mewujudkan kesejahteraan umum bagi warganya.¹⁵

Konsep terhadap unsur-unsur dan asas-asas negara hukum demikian akan memberikan jaminan demokrasi pada negara yang menganut bentuk susunan negara kesatuan. Pendapat Bagir Manan, yang fundamental pada

¹⁴ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara, Loc. Cit.* hlm. 15.

¹⁵ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara, Op. Cit.*

anugerah swatantra bukan sekedar pemencaran penyelenggaraan pemerintahan, namun supaya pemerintah bisa efektif dan efisien. Otonomi merupakan sebuah tatanan kenegaraan (*staatsrechtelijke*), bukan hanya tatanan administrasi negara (*administratiefrechtelijke*). Sebagai tatanan kenegaraan swatantra berkaitan menggunakan dasar-dasar bernegara dan susunan organisasi negara.¹⁶ Dengan kata lain, ajaran *welfarestate* merupakan bentuk konkrit dari peralihan pembatasan peran negara dan pemerintah untuk mencampuri kehidupan ekonomi dan sosial masyarakat, menjadi negara dan pemerintah terlibat aktif dalam kehidupan ekonomi dan sosial masyarakat, sebagai langkah untuk mewujudkan kesejahteraan umum, di samping menjaga ketertiban dan keamanan.

Sesuai dengan penjelasan diatas maka kaidah dalam prinsip-prinsip tersebut sejalan dengan prinsip tata pemerintahan yang baik (*Good Governance*) karena akan mendorong terwujudnya kesejahteraan rakyat. Dalam konteks ini, *governance* dipahami sebagai proses interaksi atau jaringan antara negara dengan aktor-aktor sosial di luar pemerintahan.¹⁷

Karakteristik dan unsur primer penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*), dari Bahatta dan Nisjar merupakan akuntabilitas (*accountability*), transparansi (*transparacy*), keterbukaan (*openess*), dan anggaran hukum (*rule of law*) ditambah menggunakan kompetensi manajemen (*managemen competence*) dan hak-hak asasi manusia (*human right*). Tidak jauh tidak selaras menggunakan Ganie Rahman pada Joko Widodo¹⁸,

¹⁶ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta: FH UII Press, 2002, hlm, 24.

¹⁷ Ari Dwipayana, Sutoro Eko, *Loc. Cit.*, Hlm. 12.

¹⁸ Joko Widodo, *Good Governance*, Surabaya : Insan Cendekia, 2001, hlm, 1.

mengungkapkan terdapat empat unsur primer yaitu akuntabilitas (*accountability*), adanya kerangka hukum (*rule of law*), fakta dan transparansi.

Kapasitas negara, partisipasi masyarakat dan desentralisasi merupakan tiga konsep kunci yang terkandung dalam semangat membawa negara lebih dekat ke masyarakat. Kapasitas negara dan partisipasi punya kaitan yang sangat erat, yang dirumuskan oleh WDR dalam kerangka penguatan akuntabilitas, responsivitas dan transparansi penyelenggaraan negara melalui partisipasi masyarakat. Partisipasi masyarakat tidak hanya terbatas pada pemilihan umum, karena proses elektoral ini tidak sanggup menjangkau secara periodik informasi tentang preferensi yang berkembang dalam masyarakat.¹⁹

Sejalan dengan hal tersebut diatas dijelaskan bahwa sangatlah perlu ketika semua tindakan pemerintahan baik di dalam pemerintah kabupaten ataupun pemerintah desa adanya partisipasi masyarakat yang mendukung dan serta peran masyarakat bisa dijadikan sebagai kontrol sosial sehingga cita negara dalam menyejahterakan masyarakat mampu terarah dan terukur sesuai dengan keinginan masyarakat tersebut.

Pemerintah desa dapat disebut juga sebagai administrator publik karena ia memiliki peranan dan kewajiban yang khusus yaitu suatu peran publik dan kewajiban publik (*a public role and public obligation*). Tidak semua administrator publik menyadari akan hal ini, sehingga apakah para administrator publik itu telah benar-benar menjalankan fungsinya dengan baik

¹⁹ AAGN Ari Dwipayana, Sutoro Eko, *Loc. Cit*, hlm, 13.

(mengabdikan pada kepentingan publik dan sebagai abdi masyarakat) masih merupakan tanda tanya besar.²⁰

Kriteria atau unsur-unsur yang dikemukakan tersebut, bentuk pertanggungjawaban pemerintah tercermin pada prinsip akuntabilitas dan transparansi yang adalah 2 kriteria utama yang selalu terdapat pada *good governance*. Akuntabilitas menjadi salah satu prinsip *good governance* dewasa ini boleh dikatakan sebagai harga meninggal yang wajib dilakukan pemerintah. Akuntabilitas atau tanggungjawab forum eksekutif selain ditimbulkan sang adanya tuntutan perkembangan kerangka berpikir *good governance* dan perkembangan demokratisasi juga lantaran pencerahan kritis warga yang telah mulai tumbuh subur.

Persoalan sekarang yaitu bagaimana keterkaitan antara akuntabilitas pemerintah dengan *good governance* serta implementasi dan tanggungjawab Kepala Desa terhadap pengangkatan dan pemberhentian Perangkat Desa di Kecamatan Bongas Tahun 2017. Suatu rapikan pemerintahan yang higienis dan berwibawa adalah asa menurut berlakunya swatantra daerah.

Miftah Toha menyebutkan bahwa rapikan pemerintahan yang baik dan berwibawa (*good governance*) wajib *predictable*, terbuka, dan proses pengambilan kebijaksananya bebas berdasarkan kecurigaan. Tata pemerintahan yang semacam itu memerlukan akuntabilitas, transparansi, terbuka mendapat disparitas dan kontrol rakyat dan keharusan penegakan *rule of law* secara eksklusif.²¹

²⁰ M. Islam Islamy, *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara*, Jakarta: Bumi Aksara, 2014, hlm, 10.

²¹ Miftah Toha, *Praktik Birokrasi Publik Yang Menjadi Kendala Terwujudnya Good Governance*, Jakarta : Balai Pustaka Jakarta, 1999, hlm, 55-56.

Sedangkan Sedarmayanti sendiri mendefinisikan akuntabilitas menjadi suatu perwujudan kewajiban buat mempertanggungjawabkan keberhasilan atau kegagalan aplikasi misi organisasi pada mencapai tujuan yang sudah ditetapkan melalui media pertanggungjawaban yang dilaksanakan secara periodik.²² Pada dasarnya, setiap pengambilan kebijakan publik akan berdampak dalam sekelompok orang atau seluruh masyarakat, baik pengaruh yang menguntungkan atau merugikan, juga pribadi atau nir pribadi. Oleh lantaran itu, penyusun kebijakan publik wajib bisa mempertanggungjawabkan setiap kebijakan yang diambilnya.²³

Kumorotomo memberikan pengertian bahwa akuntabilitas adalah pertanggungjawaban bawahan atas pemenuhan wewenang yang dilimpahkan kepadanya, sehingga akuntabilitas merupakan faktor di luar individu dan perasaan pribadinya.²⁴

Berkaitan dengan penjelasan diatas maka pemerintah daerah mempunyai tanggungjawab terhadap apa yang telah diberikan oleh pemerintah pusat dalam pelaksanaan pemerintahan, begitupula dengan pemerintah desa dalam hal ini bertanggungjawab kepada pemerintah daerah sebagaimana tugas dan fungsi kepala desa selaku penanggungjawab ditingkat pemerintah desa. Berdasarkan hal tersebut maka Kepala Desa mempunyai tugas menyelenggarakan urusan desa dan Kepala Desa memiliki wewenang mengangkat dan memberhentikan perangkat desa.

²² Sedarmayanti, *Good Governance (Kepemerintahan Yang Baik) Dalam Rangka Otonomi Daerah*, Bandung : Mandar Maju, 2003, hlm. 2.

²³ Dadang Solihin, *Pengukuran Good Governance*, Sekretariat Tim Pengembangan Kebijakan Nasional Tata Pemerintahan yang Baik – BAPPENAS, 2007.

²⁴ Wahyudi Kumorotomo, *Etika Administrasi Negara*, Jakarta : PT Raja Grafindo, 1999, hlm, 217.

F. Metode Penelitian

Metode penelitian yuridis normatif adalah penelitian aturan kepustakaan yang dilakukan menggunakan cara meneliti bahan-bahan kepustakaan atau data sekunder belaka.²⁵

Penelitian ini dilakukan guna membuat menerima bahan-bahan berupa : teori-teori, konsep-konsep, asas-asas aturan dan peraturan aturan yang herbi utama bahasan. Ruang lingkup penelitian aturan normatif berdasarkan Soerjono Soekanto meliputi:²⁶

- (1). penelitian terhadap asas-asas aturan.
- (2). penelitian terhadap sistematika aturan.
- (3). penelitian terhadap tingkat sinkronisasi aturan secara vertikal dan horisontal.
- (4). perbandingan aturan.
- (5). pejarah aturan.

Ruang lingkup penelitian ini akan dilakukan penelitian menggunakan cara menarik asas aturan, dimana dilakukan terhadap aturan positif tertulis juga nir tertulis.²⁷ Penelitian ini bisa dipakai buat menarik asas-asas aturan pada menafsirkan peraturan peundang-undangan. Selain itu, penelitian ini juga, bisa dipakai buat mencari asas aturan yang dirumuskan baik secara implisit juga tersurat.²⁸

²⁵ Soerjono Soekanto dan Sri Mahmudji, *Penelitian Hukum Normatif*, Jakarta : Raja Grafindo Persada, 2003, hlm, 13.

²⁶ *Ibid*, hlm. 14.

²⁷ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta : UI Press, 1996, hlm. 63.

²⁸ Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2003, hlm. 27-28.

Penelitian yang digunakan berdasarkan pada model penelitian hukum doktrinal²⁹, dengan uraian sebagai berikut:

1. Paradigma Penelitian

Salah satu paradigma penelitian yang banyak digunakan adalah paradigma Postivisme yang dikemukakan oleh Auguste Comte. Comte merupakan tokoh yang hidup pada era Revolusi Perancis. Gejolak dan problem sosial yang dialami dari revolusi Perancis memberikan motivasi bagi Comte sebagai seseorang yang berlatar belakang sains dalam hal ini matematika dan fisika untuk menawarkan solusi untuk mengatasi problematika sosial tersebut. Comte bermaksud untuk memperbaiki kualitas sosial dengan berbagai gagasan dan pemikirannya dengan menggunakan pendekatan sains. Gagasan dan pemikirannya tersebut memberikan alternatif dan solusi ilmiah filosofis dengan mengembangkan epistemologi dan metodologi yang tercermin di dalam aliran *Positivisme*. Dukungan dari para intelektual dan maraknya industrialisasi pada saat itu menyebabkan aliran *Positivisme* ini berkembang pesat.³⁰

Positivisme pada dasarnya menganggap kebenaran hanya diperoleh berdasarkan fakta empiris atau fakta indrawi saja. Dengan kata lain kebenaran hanya diperoleh dari satu faktor saja atau kebenaran bersifat tunggal. Istilah kebenaran menurut Comte dikenal dengan istilah *single*

²⁹ Penelitian hukum doktrinal adalah penelitian-penelitian atas hukum yang yang dikonsepsikan dan dikembangkan atas dasar doktrin yang dianut sang pengonsep dan/atau sang pengembangnya, lihat M. Syamsudin, *Operasionalisasi Penelitian Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007, hlm. 25.

³⁰ Ichwan Supandi Azis, Karl Raimund Popper dan Auguste Comte, *Suatu Tinjauan Tematik Problem Epistemologi dan Metodologi*, Jurnal Filsafat, Desember 2003, Jilid 35, Nomor 3, hlm. 254.

*truth*³¹. Selain itu Comte juga memperkenalkan konsep ilmu Fisika Sosial atau yang sekarang dikenal dengan istilah ilmu sosiologi. Sebagai ahli di bidang ilmu fisika, Comte bermaksud memadukan ilmu fisika (*sains*) untuk mengatasi berbagai permasalahan sosial.

Kaitannya dengan ilmu sosial dan budaya, positivisme Auguste Comte berpendapat bahwa gejala sosial budaya merupakan bagian dari gejala alami. Ilmu sosial budaya juga harus dapat merumuskan hukum-hukum atau generalisasi-generalisasi seperti dalil hukum alam. Fenomena manusia, masyarakat, dan kebudayaan hanya dijelaskan secara matematis dan fisis. Pada kenyataannya gejala sosial dalam masyarakat selalu berubah dan akan menemui kendala jika hanya diukur secara matematis saja³².

Pendapat Comte bahwa pengetahuan positif merupakan puncak pengetahuan manusia yang disebutnya sebagai pengetahuan ilmiah. Ilmu pengetahuan dapat dikatakan bersifat positif apabila ilmu pengetahuan tersebut memusatkan perhatian pada gejala-gejala yang nyata dan kongkrit³³. Menurut pandangan *positivisme*, agama (Tuhan) bersifat metafisis, tidak bisa dilihat, diukur dan dianalisa serta dibuktikan secara empiris, sehingga agama tidak dapat dibuktikan kebenaran dan dijadikan sebagai sumber kebenaran. Selain itu *positivisme* juga menolak nilai (*value*). Sehingga menurut *Positivisme*, ilmu pengetahuan merupakan sesuatu yang bebas nilai.

³¹ Koento Wibisono, *Arti Perkembangan menurut Positivisme Comte*, Yogyakarta : Gadjah Mada University Press, Cet. II, 1996, hlm 29-30.

³² Emma Dymala Somantri, *Kritik Terhadap Paradigma Positivisme*, Jurnal Wawasan Hukum, Vol. 28 No. 01 Februari 2013, Sekolah Tinggi Hukum Bandung, hlm. 629

³³ Bernard Deltgaw, *Sejarah Ringkas Filsafat Barat*, diterjemahkan oleh Soejono Soemargono, Yogyakarta : Tiara Wacana, 1992, hlm. 67.

2. Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif disebut juga penelitian kepustakaan (*Library Research*) adalah penelitian yang dilakukan dengan cara menelusuri atau menelaah dan menganalisis bahan pustaka atau bahan dokumen siap pakai. Dalam penelitian hukum bentuk ini dikenal *Legal Research*, dan jenis data yang diperoleh disebut data sekunder. Kegiatan yang dilakukan dapat berbentuk menelusuri dan menganalisis peraturan, mengumpulkan dan menganalisis vonis atau yurisprudensi, membaca dan menganalisis kontrak atau mencari, membaca dan membuat rangkuman dari buku acuan. Jenis kegiatan ini lazim dilakukan dalam penelitian hukum normatif atau penelitian hukum doktrinal.³⁴

3. Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian yang dipergunakan dalam penyusunan tesis ini adalah penelitian yuridis normatif. Yaitu penelitian hukum kepustakaan yang dilakukan dengan cara meneliti bahan-bahan pustaka atau data sekunder belaka.³⁵ Dengan menggunakan metode berpikir deduktif atau cara berpikir dalam penarikan kesimpulan yang ditarik dari sesuatu yang sifatnya umum yang sudah dibuktikan bahwa dia benar dan kesimpulan itu ditujukan untuk sesuatu yang sifatnya khusus.³⁶ Dengan demikian objek yang dianalisis dengan pendekatan yang bersifat kualitatif adalah metode penelitian yang mengacu pada norma-norma hukum yang terdapat dalam

³⁴ Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Yogyakarta : Penerbit Pustaka Pelajar, 2010, hlm. 34

³⁵ *Ibid*, hlm. 13.

³⁶ Sedarmayanti & Syarifudin Hidayat, *Op. Cit*, hlm. 23.

peraturan perundang-undangan,³⁷ mengenai ketentuan hukum yang mengatur persoalan pemberhentian dan pengangkatan Perangkat Desa.

Pendekatan yang dipakai pada penelitian ini merupakan metode pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*)³⁸. Melalui pendekatan ini, kegiatan penelitian diarahkan kepada usaha untuk meneliti tentang apa menjadi Pertimbangan Hukum Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara Bandung atas Pemberhentian dan Pengangkatan Perangkat Desa dalam Putusan Nomor : 41/G/2018/PTUN.BDG dan bagaimana seharusnya sinkronisasi hukum dalam konteks Putusan Pengadilan TUN Bandung Perkara Nomor : 41/G/2018/PTUN.BDG dengan UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dalam rangka mewujudkan kepastian hukum.

4. Analisis Bahan Hukum

Analisis bahan hukum dalam penelitian ini, oleh karena menggunakan pendekatan yuridis normatif, maka bahan hukum yang digunakan diperoleh melalui penelusuran bahan hukum atau studi pustaka terhadap bahan hukum primer, sekunder, dan tersier,³⁹ dengan merujuk pada bahan hukum primer⁴⁰ dan bahan hukum sekunder.⁴¹

³⁷ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, Op.Cit, hlm. 14.

³⁸ Pendekatan ini membuka kesempatan untuk mempelajari adakah konsistensi dan kesesuaian antara suatu Undang-Undang dengan Undang-Undang lainnya atau antara Undang-Undang dan Undang-Undang Dasar atau antara regulasi dan Undang-Undang, lihat Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2009, hlm. 93.

³⁹ Sumber data sekunder, yaitu data yang diperoleh seorang peneliti secara tidak langsung dari objeknya, tetapi melalui sumber lain baik lisan maupun tulisan, lihat Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2004, hlm. 98.

⁴⁰ Bahan-bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim, lihat Peter Mahmud Marzuki, *Op.cit.*, hlm. 141.

⁴¹ Bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan yang erat kaitannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisis dan memahami bahan hukum primer, misalnya rancangan

4.1. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer yakni bahan hukum yang terdiri dari aturan hukum nasional yang diurut berdasarkan hierarki peraturan perundangan-undangan, yaitu :

- a. Undang-Undang Dasar Tahun 1945;
- b. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara;
- c. UU RI No. 5 Tahun 2014 tentang desa.
- d. UU RI No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.
- e. PP RI No. 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan UU RI No. 5 Tahun 2014 tentang desa, sebagaimana telah diubah dengan PP RI No. 47 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Pelaksanaan UU RI No. 5 Tahun 2014 tentang desa.
- f. Permendagri RI No. 83 Tahun 2015 tentang pengangkatan dan pemberhentian perangkat desa, sebagaimana telah diubah dengan Permendagri RI No. 67 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Permendagri RI Nomor 83 Tahun 2015 tentang pengangkatan dan Pemberhentian perangkat desa.
- g. Perda Indramayu No. 4 tahun 2017 Tentang Pemerintahan Desa.

peraturan perundang-undangan, hasil karya ilmiah para sarjana, hasil-hasil penelitian, jurnal, dan sebagainya, lihat M. Syamsudin, *Op.cit.*, hlm. 96.

- h. Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia (PERMA) Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintahan Setelah Menempuh Upaya Administratif, tanggal 4 Desember 2018.
- i. Putusan Pengadilan TUN Bandung Nomor : 41/G/2018/PTUN.BDG tanggal 6 November 2018.

4.2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang diperoleh dari buku teks, jurnal-jurnal asing, pendapat para sarjana. Kasus-kasus hukum, serta symposium yang dilakukan para pakar yang terkait⁴² dengan pembahasan mengenai dasar hukum pertimbangan Hakim dan sinkronisasi peraturan perundang-undangan.

4.3. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang memberikan petunjuk atau penjelasan bermakna terhadap bahan hukum primer dan sekunder, seperti kamus hukum, ensiklopedia, dan lain-lain.⁴³ Sumber hukum diperoleh dari perpustakaan, browsing, buku-buku, Undang-Undang, peraturan-peraturan, serta pendapat para ahli.

5. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Teknik pengumpulan bahan hukum dalam metode penelitian yuridis normatif peneliti mendasarkan teknik pengumpulan bahan hukum berupa

⁴² Johnny Ibrahim, *Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Malang : Bayumedia Publishing, 2012, hlm, 392

⁴³ *Ibid.*

data melalui studi kepustakaan,⁴⁴ yang mendasarkan pada usaha untuk mengkaji, menganalisis, mencermati dan menelaah terhadap apa dasar hukum pertimbangan Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara Bandung atas Pemberhentian dan Pengangkatan Perangkat Desa dalam Putusan Nomor : 41/G/2018/PTUN.BDG dan bagaimana seharusnya sinkronisasi hukum dalam konteks Putusan Pengadilan TUN Bandung Perkara Nomor : 41/G/2018/PTUN.BDG dengan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Tidak saja terbatas pada sumber referensi khusus (dokumen) seperti ketentuan peraturan perundang-undangan, tetapi juga sumber referensi umum (buku literatur) lainnya yang dinilai mempunyai relevansi dengan penelitian yang dilakukan.

G. Sistematika Pertanggungjawaban Penulisan

Hasil penelitian ini disusun menjadi karya tulis berupa tesis yang terbagi dalam 5 (lima) bab, disajikan dalam bentuk deskriptif dengan struktur artikel yang sistematis sebagai berikut:

Bab I berupa pendahuluan meliputi latar belakang, masalah, tujuan dan kegunaan penelitian, kerangka ideologis, metode penelitian, yang sebenarnya menjadi alasan yang timbul minat penelitian penelitian, yaitu adanya kondisi yang terjadi pasca pemilihan Kepala Desa (Kuwu) serentak di Kabupaten Indramayu, faktanya berjalan sesuai agenda dan telah memperoleh hasil dengan dilantiknya semua Kepala Desa (Kuwu) terpilih secara demokratis oleh penduduk di Desa masing-masing. Meski pelaksanaan pemilihan Kepala Desa

⁴⁴ Dengan metode ini, permasalahan yang telah dirumuskan dicari teori-teori, konsepsi-konsepsi, pandangan-pandangan yang relevan dengan pokok masalah dari sumber-sumber referensi umum (buku literatur) serta referensi khusus (dokumen), lihat Mestika Zed, *Metode Penelitian Kepustakaan*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2008, hlm. 1.

(Kuwu) berjalan lancar sesuai agenda tapi yang terjadi belakangan muncul fenomena atau kondisi tentang kebiasaan Kepala Desa (Kuwu) terpilih untuk melaksanakan sebagian kewenangannya dalam hal pemberhentian dan pengangkatan Perangkat Desa yang baru, salah satunya di Desa Kertamulya Kecamatan Bongas Kabupaten Indramayu, oleh karena itu perlu dilakukan kajian yang bersifat akademis-obyektif. Selain itu, pada Bab I juga memaparkan proses dan prosedur penelitian hukum yang mengikuti kaidah-kaidah penelitian ilmiah yang diterapkan di program pascasarjana hukum Universitas Swadaya Gunung Jati Cirebon, untuk dapat mengumpulkan hasil penelitian yang objektif.

Bab II meliputi ruang lingkup pemerintahan desa, yaitu pengertian dan definisi pemerintahan desa, kewenangan dan struktur pemerintahan desa, pengertian dan kewenangan kepala desa serta mekanisme pengangkatan dan pemberhentian perangkat desa.

Bab III memuat banyak teori dan pendapat, pendapat dan refleksi dari para ahli serta peraturan perundang-undangan yang berlaku erat kaitannya dengan masalah pemberhentian dan pengangkatan perangkat desa, yaitu berupa landasan hukum pemerintahan desa, susunan pemerintahan, dasar fungsi dan wewenang kepala desa, tata cara pemilihan kepala desa dan perkara jabatan diputuskan oleh pengadilan TUN.

Bab IV memberi gambaran tentang temuan penelitian yang merupakan hasil pembahasan dari permasalahan penelitian yang telah disusun sebelumnya khususnya mengenai kajian hukum pemberhentian dan pengangkatan perangkat desa dalam perspektif mewujudkan kepastian hukum dengan Studi

Kasus Putusan Nomor : 41/G/2018/PTUN.BDG, dan selanjutnya memuat hasil penelitian tentang aspek-aspek yuridis dalam konteks pemberhentian dan pengangkatan perangkat desa berdasarkan putusan nomor : 41/G/2018/PTUN.BDG *Juncto* UU RI No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Bab V merupakan kesimpulan dari penelitian tesis, termasuk kesimpulan dan rekomendasi/saran untuk memberikan informasi kepada pemangku kepentingan.