

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pemerintahan Desa merupakan identitas pemerintahan yang terendah dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia. Berdasarkan Pasal 18 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (selanjutnya disebut UU Desa), disebutkan 4 kewenangan desa meliputi kewenangan di bidang penyelenggaraan pemerintahan desa, pelaksanaan Pembangunan Desa, Pembinaan Pemasarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat desa berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan adat istiadat Desa. Selanjutnya pada Pasal 19, kewenangan Desa meliputi:

- a. kewenangan berdasarkan hak asal usul;
- b. kewenangan lokal berskala desa;
- c. kewenangan yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota; dan kewenangan lain yang ditugaskan oleh Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam rangka melaksanakan kewenangan pemerintahan desa itu, maka Kepala Desa sebagai pembina kemasyarakatan desa memiliki kewenangan, hak dan kewajiban sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa. Berdasarkan ketentuan dalam Undang-Undang Desa, Pasal 26 ayat 1 dan 2 (huruf F dan G), jelas bahwa salah satu kewenangan kepala desa adalah

membina kehidupan masyarakat desa dan membina ketentraman dan ketertiban masyarakat desa. Dalam Pasal 26 ayat (4) huruf K disebutkan bahwa salah satu kewajiban Kepala Desa adalah menyelesaikan perselisihan masyarakat di Desa. Dalam pelaksanaan kewenangan tersebut kepala desa dapat menempuh langkah-langkah fasilitasi, mediasi, pembinaan dan motivasi bagi masyarakat desa untuk penyelesaian konflik yang terjadi antar warga desa.

Konflik atau perselisihan adalah normal dan tidak dapat dielakkan sepanjang ada interaksi antar manusia. Dalam perspektif antropologi, perselisihan merupakan fenomena sosial yang tidak dapat dipisahkan dari kehidupan manusia, lebih-lebih lagi dalam masyarakat yang bercorak multi budaya. Ia adalah sesuatu yang tidak dapat dihindari dalam kehidupan bersama¹. Manifest konflik atau perselisihan mempunyai berbagai bentuk misalnya konflik antar pribadi, antar keluarga, antar kelompok dan lain sebagainya.

Secara teknis hukum ada dua pilihan bagi warga masyarakat dalam menyelesaikan perselisihan, yaitu melalui cara judicial (litigasi) oleh peradilan negara dan melalui cara non judicial (non litigasi) oleh pihak ketiga (mediator)².

Secara historis dan kultural, masyarakat Indonesia, terutama di pedesaan telah terbiasa menggunakan pranata lokal berbasis kearifan lokal dalam menyelesaikan perselisihan. Ungkapan seperti menang tanpa ngasorake, ana rembug di rembug, rukun agawe santoso, siro yo ingsuningsun yo siro, atau ngalah dhuwur wekasane dan sebagainya, adalah nilai-nilai kearifan lokal dalam

¹ James, P. Spradley and David W. McCurdy. *Conformity and Conflict, Reading in Cultural Anthropology*. 1987. Hlm 11.

² Adi Sulistyono. 2006. *Mengembangkan Paradigma Non-Litigasi di Indonesia*. Sebelas Maret University Press: Surakarta. Hlm 130-131.

menyelesaikan perselisihan di masyarakat pedesaan Jawa pada umumnya. Demikian juga, ungkapan lokal yang mengedepankan harmoni, kedamaian, dan persaudaraan dalam penyelesaian perselisihan seperti segilik-seguluk salunglung sabayantaka, paras paros sarpanaya, menyama braya di Bali³.

Penyelesaian konflik secara damai sangat penting dikedepankan untuk mempertahankan harmoni sosial dalam kehidupan masyarakat. Penyelesaian secara damai dan kekeluargaan ini, intinya adalah permohonan maaf dari pihak yang melakukan kesalahan kepada pihak yang dirugikan dan pihak yang dirugikan bersedia menerima permohonan maaf serta bersedia pula untuk memaafkan pihak yang melakukan kesalahan. Masyarakat di Bali lebih percaya dengan putusan lembaga peradilan adatnya. Ada rasa keadilan yang sebenarnya tercermin dari tiap putusan hukum adatnya⁴. Di Bengkulu, pada klan Selupu Lebong, dikenal pengadilan yang melibatkan pelindung adat, ketua kutai dan ketua suku/ klan⁵. Di Takalar, Sulawesi Selatan dikenal Imam Desa yang kurang lebih menjalankan fungsi yang sama yaitu sebagai mediator dalam konflik lokal⁶.

Peran seorang kepala desa menjadi sangat penting dalam penyelesaian perselisihan di masyarakat desa. Secara historis pada masa Hindia Belanda telah dikenal adanya peradilan desa. Melalui Stb. 1935, tahun 1935, Nomor 102 disisipkan Pasal 3 a ke dalam *Rechterlijke Organisatie (RO)* yang secara singkat

³ I Putu Gelgel. *Peradilan Adat (Agama) Sebagai Resolusi Konflik*. *BaliPos*, Senin, 06 Oktober 2011.

⁴ Made, Sudjana. 2010. *Menghidupkan Lembaga Peradilan Adat Bali*. *Koran TOKOH*-Senin, 20 Desember 2010.

⁵ (Abdul Kholik, 2010, [http://blog.unsri.ac.id/revolusi-jalanan/artikel-sosial-budaya/diakses 28 Juli 2010](http://blog.unsri.ac.id/revolusi-jalanan/artikel-sosial-budaya/diakses%2028%20Juli%202010)).

⁶ Jawahir Tontowi, 2007. *Hukum, Kekerasan dan Kearifan Lokal, Penyelesaian Sengketa di Sulawesi Selatan*. Pustaka Fahima : Yogyakarta.: hlm 72.

menyebutkan tetap mengakui kewenangan hakim-hakim dari masyarakat hukum kecil-kecil (desa) untuk memeriksa perkara-perkara adat yang menjadi kewenangannya, untuk mengadili secara adat tanpa menjatuhkan hukuman (pidana)⁷. Kewenangan hakim-hakim ini tidak mengurangi kewenangan para pihak untuk setiap saat menyerahkan perkaranya kepada putusan hakim. Dengan disisipkannya pasal ini, kemudian diakui kedudukan peradilan desa⁸. Dalam kenyataannya, selama pemerintahan kolonial Belanda dikenal dua bentuk peradilan bagi orang pribumi, yaitu peradilan adat dan peradilan desa.

Sejalan dengan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa yang menegaskan fungsi kepala desa sebagai penyelesai perselisihan. Pasal 26 (1) menyebutkan : “Kepala Desa bertugas menyelenggarakan Pemerintahan Desa, melaksanakan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa”. Selanjutnya Pasal 26 (4) huruf k. menyatakan : Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Kepala Desa berkewajiban : menyelesaikan perselisihan masyarakat di Desa.”

Seperti yang terjadi di Desa Karang Sari, Kecamatan Semin, Gunung Kidul, Kepala Desa turun tangan dalam menangani kasus yang meresahkan warga dan tidak kunjung bisa diselesaikan. Kasus yang ditangani adalah kasus seorang tokoh masyarakat (Ketua Gabungan Kelompok Tani) menghamili janda setempat. Dalam kasus ini Kepala Desa menjalankan kewajibannya sesuai yang diamatkan oleh

⁷ (Mahadi, 1991. *Uraian Singkat Tentang Hukum Adat Sejak RR- Tahun 1854*. Bandung: Alumni. : hlm 36)

⁸ Soerjono Soekanto, 1986 *Kedudukan Kepala Desa Sebagai Hakim Perdamaian*. Jakarta : Rajawali. : hlm 42-44

Undang-Undang Desa.⁹ Namun seiring berkembangnya jaman, kasus yang muncul di Desa semakin beragam dan Kepala Desa dituntut untuk menjadi penengah dalam setiap permasalahan.

Dalam rangka menekankan fungsi kepala desa sebagai penyelesai perselisihan, Pasal 28 mengancam melalui sanksi, sebagaimana ditegaskan : (1) Kepala Desa yang tidak melaksanakan kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 ayat (4) dan Pasal 27 dikenai sanksi administratif berupa teguran lisan dan/atau teguran tertulis. (2) Dalam hal sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak dilaksanakan, di lakukan tindakan pemberhentian sementara dan dapat dilanjutkan dengan pemberhentian.

Ketentuan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa maupun dalam Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, sama sekali tidak menjelaskan tentang jenis perkara/perselisihan, mekanisme, bentuk, produk putusan maupun implikasi hukum dari penyelesaian perselisihan kepala desa. Sekaligus dalam peraturan pemerintah tersebut tidak dijelaskan apakah kepala desa bertindak sebagai “hakim desa” atau sebagai mediator seperti dalam *alternatif dispute resolution* (ADR). Sehingga jangkauan kasus yang harus diselesaikan oleh Kepala Desa menjadi seolah tidak terbatas.

Berdasarkan berdasarkan hal tersebutlah yang menjadi latar belakang urgensi penelitian dalam menyusun tugas akhir ini dilakukan. Oleh sebab itu

⁹ <http://gunungkidul.sorot.co/berita-92431-kasus-tokoh-masyarakat-hamili-janda-kepala-desa-akhirnya-turun-tangan.html> terakhir diakses 3 Mei 2017 21.34 WIB

melalui tugas akhir ini penulis melakukan penelitian skripsi yang dituangkan dalam judul: **Kewajiban Penyelesaian Perselisihan Oleh Kepala Desa Menurut Pasal 26 Ayat (4) Huruf K Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa.**

B. Rumusan Masalah

1. Apakah Kepala Desa memiliki kewenangan untuk menyelesaikan semua jenis perselisihan di Desa?
2. Apa konsekuensi yuridis bagi para pihak apabila hasil penyelesaian tidak dilaksanakan?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui, mengkaji, menganalisis dan menjelaskan kewenangan Kepala Desa dalam menyelesaikan semua jenis perselisihan di Desa.
2. Untuk mengetahui, mengkaji, menganalisis dan menjelaskan konsekuensi apabila hasil penyelesaian tidak dilakukan oleh para pihak.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Secara teoritis penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pemikiran akan keilmuan hukum khususnya dalam upaya membangun kepastian hukum terkait jenis perselisihan saja yang bisa diselesaikan oleh Kepala Desa sesuai Pasal 26 ayat (4) huruf K Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

2. Manfaat Praktis

Secara praktis hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pemikiran bagi proses legislasi nasional guna melakukan revisi terhadap Undang-Undang Desa sehingga benar-benar menjamin kepastian hukum.

E. Sistematika Penulisan

Secara Keseluruhan substansi penulisan dalam penelitian ini dibagi menjadi 5 BAB, yang rinciannya sebagai berikut :

BAB I : PENDAHULUAN, berisikan latar belakang urgensi penelitian ini dilakukan. Di dalamnya diuraikan tentang problema hukum terkait kewenangan kepala Desa. Dalam latar belakang ini pula dirumuskan mengenai tujuan penelitian dengan harapan dapat memberikan kontribusi pemikiran baik secara teoritis maupun praktis.

BAB II : KAJIAN PUSTAKA, merupakan referensi terkait baik dalam bentuk peraturan perundang-undangan maupun konsep yang secara fungsional dapat digunakan untuk melakukan analisa. Kajian pustaka pada bagian ini meliputi antara lain tentang : Teori tujuan hukum, teori kewenangan, konsep desa, konsep kewenangan desa, konsep pemerintah desa, kepala desa, konsep mediasi.

BAB III : METODE PENELITIAN, guna memberikan gambaran komprehensif, pada bagian metode penelitian ini dijelaskan tentang metode penelitian yang digunakan sebagai alat untuk menjawab rumusan masalah. Termasuk dalam metode penelitian ini

disampaikan tentang tipe penelitian yang digunakan, pendekatan, bahan hukum. termasuk tehnik analisis. Diharapkan dengan metode penelitian yang digunakan, pada gilirannya diperoleh preskripsi sebagai hasil penelitian sesuai dengan tujuan yang diharapkan.

BAB IV : PEMBAHASAN, Bab ini merupakan inti dari penelitian karena pada bab ini akan diuraikan aspek pembahasan sebagai wujud mengkaji secara normatif peraturan perundang-undangan yang ditopang dengan pemahaman konsep baik berupa pendapat ahli, doktrin berikut referensi terkait lainnya. Termasuk pada bagian pembahasan ini adalah sikap peneliti atau pandangan peneliti berdasarkan perspektif metode penelitian yang telah ditentukan dengan memfungsikan bahan hukum dalam penelitian.

BAB V : SIMPULAN DAN SARAN meliputi jawaban singkat atas rumusan masalah yang telah ditetapkan berikut hasil preskripsi yang dapat direkomendasikan kepada para pihak dalam rangka pembangunan hukum nasional atas persoalan yang telah dipilih dalam penelitian.

