

## MEMOTRET KONPLIK ELIT POLITIK DI PEDESAAN

**Harmono**

(Universitas Swadaya Gunung Jati)  
@gmail.com

### Abstrak

Paradigm shift of the state administration from centralized to decentralized system bring about the distribution of power to all organs of state officials. However, the distribution of power that should be as a means to bring services closer to the beneficiaries in order to improve the people's well-being frequently lead to friction between the executive and legislative not only at the central level but also in local and rural government. The arrogance of power worsened by a lack of firm regulation and low public awareness have made the spirit of decentralization and regional autonomy become meaningless for the improvement of people's welfare.

**Keywords:** Decentralization, elite conflict and legal awareness.

---

### PENDAHULUAN

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah telah memberi warna baru bagi penyelenggaraan pemerintah di daerah, yang dianggap dapat membawa kontribusi positif bagi pengembangan demokrasi di desa, bahkan mungkin mengarah pada suatu perubahan paradigma yang diharapkan berpengaruh tidak kecil bagi penyelenggaraan pemerintah desa, secara khusus ini terkait dengan kehadiran lembaga-lembaga lokal di tingkat desa, dimana salah satunya ialah Badan Musyawarah Desa (BPD) yang seyogyanya bisa menjadi wadah penyalur aspirasi masyarakat dan sebagai kekuatan penyeimbang bagi pemerintah desa.

Lahirnya lembaga BPD sebagai perlemen desa sekaligus diharapkan merupakan wahana bagi rakyat untuk terlibat dalam penyelenggaraan urusan publik dan proses pengambilan kebijakan-kebijakan desa. Disini sebenarnya terbuka

peluang bagi warga masyarakat untuk dapat menentukan pilihan dan mengekspresikan diri secara lebih otonom dan mandiri. Namun demikian pada kenyataan gagasan ini belum sepenuhnya berjalan karena terdapatnya sejumlah potensi konflik akibat kehadiran lembaga-lembaga baru di tingkat desa, dimana sebuah konflik yang berkepanjangan akan membuat pembangunan di desa terbengkalai yang pada akhirnya masyarakatlah pihak yang paling dirugikan.

### Latar Belakang Masalah

Dalam konstelasi politik dipedesaan, adanya BPD sebagai lembaga yang mengawasi eksekutif sering dipandang sebagai gangguan atas kemapanan yang ada. Secara kultural kepala desa (kuwu) boleh jadi belum siap karena sekian lama orde baru tidak pernah di awasi, mengingat ketua LMD/LKMD selalu dirangkap oleh Kades. Dalam konteks realita secara

objektif ditemukan fakta bahwa potensi konflik antar lembaga di desa disamping faktor eksekutif happy juga eforia poltik BPD sebagai lembaga baru yang merasa berwenang “*mengawasi*” kuwu, maka terjadilah Konflik Elit Politik di Pedesaan.

Dalam penulisan makalah ini penulis akan membatasi pembahasan Konflik Elit Politik di Pedesaan ini dari study kasus yang terjadi di **Desa Budur Kecamatan Ciwaringin Kabupaten Cirebon** dimana konflik yang muncul disebabkan oleh tindakan kuwu yang maju atau berdinasi kembali setelah secara resmi mengundurkan diri.

#### *Identitas Masalah*

Berdasarkan latar belakang diatas yang menyoroti maju kembalinya seorang kuwu yang telah secara resmi mengundurkan diri, penulis mencoba merumuskan atau mengidentifikasi masalah-masalah sebagai berikut :

1. Sah tidakkah menurut hukum tindakan seorang kuwu yang sudah mengundurkan diri kemudian aktif kembali ?
2. Apa saja yang bisa dilakukan oleh BPD terhadap tindakan kuwu yang bersangkutan ?
3. Terhadap kasus tersebut bagaimana tinjauan menurut Yuridis normative, Sosiologisnya dan Filosofisnya?

#### **A. Study Kasus / Kasus Posisi :**

Pada tanggal 09 November 2008, SWA Kuwu Budur Kecamatan Ciwaringin Kabupaten Cirebon, dihadapkan enam (dari jumlah keseluruhan sembilan) anggota Badan Permusyawaratan Desa (BPD) Budur dengan kesadaran sendiri menyatakan mengundurkan diri dari jabatan kuwu dengan alasan banyaknya kesibukan

yang tidak berhubungan dengan tugas kedinasan sebagai kuwu.

Atas dasar surat pengunduran diri di atas, Badan Permusyawaratan Desa (BPD) Budur kemudian merespon dengan mengadakan rapat dan bersepakat mengusulkan pengesahan pengunduran diri kuwu yang bersangkutan yang dituangkan dalam Surat Keputusan Badan Permusyawaratan Desa Budur Nomor : 90/BPD/SK/XI/2008 tanggal 10 November 2008 tentang Alokasi Anggaran Rutin Atas Dana Hasil Lelang Tanah Titisara Masa Lelang Tahun 2008 dan Pesangon Untuk Kuwu Budur Atas Pengunduran Dirinya Dari Jabatan Kuwu serta melayangkan surat bernomor 91/Ket.BPD/IX/2008 tertanggal 10 November 2008 perihal Pengunduran diri Sdr. SWA dari Jabatan Kuwu Budur kepada Bupati Cirebon C.q Camat Ciwaringin.

Kemudian berdasar pada surat tersebut serta supaya tidak terganggunya pelayanan kepada masyarakat Camat Ciwaringin mengeluarkan Surat Tugas bernomor : 800/340-Kec/2008 tanggal 11 November 2008 yang berisi penugasan sdr. Tatang Suardi (Sekretaris Desa Budur) untuk Melaksanakan Tugas Harian Jabatan Kuwu Budur sambil menunggu Pejabat yang diusulkan oleh Badan Permusyawaratan Desa (BPD) kepada Bupati.

Pada tanggal 29 Desember 2008 Badan Permusyawaratan Desa (BPD) Budur kembali mengadakan rapat dan mengeluarkan Surat Keputusan Badan Permusyawaratan Desa Nomor : 92/BPD/SK/XII/2008 tanggal 29 Desember 2008 tentang Usulan Pemberhentian Sdr. SWA sebagai Kuwu Budur dan Usulan Pengangkatan sdr. Taryono sebagai Pejabat Kuwu Budur Kecamatan Ciwaringin yang

berisi tentang Usulan Pemberhentian Sdr. SWA dari jabatan Kuwu Budur dan Usulan sdr. Taryono (Kaur Unrum Desa Budur) sebagai Pejabat Kuwu Desa Budur. BPD juga mengirimkan surat bernomor :93/BPD/XII/2008 tanggal 29 Desember 2003 tentang Permohonan Rekomendasi Usulan Permohonan Pemberhentian Kuwu Budur dan Pengangkatan Pejabat Kuwu Budur kepada Camat Ciwaringin.

Belum juga pejabat yang berwenang (Bupati Cirebon) memenuhi apa yang diinginkan masyarakat Budur melalui BPD-nya, tiba-tiba tanggal 28 Januari 2009 SWA, setelah lebih dua bulan tidak pernah ngantor (karena memang telah mengundurkan diri) aktif kembali dan ngantor sebagai mana layaknya seorang kuwu. SWA berargumen bahwa dia telah mencabut kembali surat pengunduran dirinya pada tanggal 19 Januari 2009 dikarenakan sekarang sudah tidak sibuk (alasan kenapa ybs mengundurkan diri) serta melihat kondisi masyarakat Budur yang tidak kondusif pasca pengunduran dirinya.

Atas aktif kembalinya SWA sebagai kuwu Budur padahal yang bersangkutan telah menyatakan mengundurkan diri dari jabatan kuwu dan sedang dalam pengusulan pemberhentiannya direspon oleh Badan Permusyawaratan Desa dengan melayangkan kepada Bupati Cirebon surat bernomor : 46/BPD/II/2009 tanggal 02 Pebruari 2009 perihal permohonan Penerbitan SK Pemberhentian Kuwu Budur, yang berisi penolakan BPD terhadap pencabutan Surat Pengunduran sdr. SWA dari Jabatan Kuwu Budur, dengan alasan antara lain :

- Bahwa ternyata SWA disamping telah mengundurkan diri atas kemauan sendiri serta

prosedurnya sedang ditempuh juga ternyata SWA telah menerima Pengare-aremselaus 2 ha dan telah dijualnya seharga Rp. 15.000.000,- serta juga menerima Pesangon berupa uang tunai sebesar Rp. 10.000.000,- dari plh Kuwu Budur

Sampai risalah/makalah ini ditulis SWA masih aktif ngantor dan Kembali Aktipnya seorang Kuwu Yang Telah Secara Resmi Mengundurkan Diri menimbulkan banyak pertanyaan di kalangan masyarakat dan oleh karenanya akan saya coba membahasnya dari berbagai aspek baik, **Yuridis Normatif**, **Sosiologis** maupun **Filosofis**.

## **B. Tinjauan Theory**

Dalam membedah kasus Konflik Elit Politik antara Badan Musyawarah Desa dengan Kuwu Budur Kecamatan Ciwaringin Kabupaten Cirebon, penulis akan mencoba menghubungkan kasus tersebut dengan beberapa theory dari pendapat ahli, diantaranya sebagai berikut :

1. **F. Coal Van Savigny** (aliran kebudayaan dan sejarah)  
“Hukum merupakan salah satu faktor dalam kehidupan bersama suatu bangsa seperti bahasa, adat, moral dan tata Negara. Hakikat sistim hukum adalah sebagai perncerminan jiwa rakyat yang mengembangkan hukum itu, hukum berasal dari adat istiadat dan kepercayaan dan bukan berasal dari pembentuk undang-undang”.
2. **Rudolph Van Jhering** (aliran Utilitarianism)

“Hukum merupakan suatu alat bagi masyarakat untuk mencapai tujuan. Hukum adalah sarana untuk mengendalikan individu-individu agar tujuannya sesuai dengan tujuan masyarakat dimana mereka menjadi warganya”.

3. **Eugen Erlich** (aliran sociological Jurisprudence)

“Pusat gaya tarik perkembangan hukum terletak pada perundang-undangan, tidak pada ilmu hukum melainkan di dalam masyarakat sendiri. Ajaran berpangkal pada perbedaan antara hukum positif dengan hukum yang hidup atau dengan kata lain perbedaan antara kaidah-kaidah hukum dengan kaidah sosial; hukum positif hanya akan efektif apabila selaras dengan hukum yang hidup dalam masyarakat”.

Dari beberapa teori pendapat ahli tersebut di atas, saya mencoba menghubungkan dengan kasus yang diteliti dan membahasnya dari berbagai aspek baik yuridis-normatif, sosiologis maupun filosofis :

**1. Aspek yuridis normatif**

Desa dengan sebutan pemimpinnya Kepala Desa/ Kuwu/ Lurah dan lainnya diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah bab XI mulai pasal 200 sampai dengan pasal 216. Tentang jabatan Kepala desa secara substansial diatur oleh ;

1. Pasal 203 (1) yang berbunyi :

“Kepala Desa sebagaimana dimaksud dalam pasal 202 ayat (1) dipilih langsung oleh dan dari penduduk desa warga Negara Republik Indonesia yang syarat selanjutnya dan tata cara pemilihannya diatur dengan Perda yang

berpedoman kepada Peraturan Pemerintah”

dan pasal 205 (1) yang berbunyi :

“Kepala Desa terpilih dilantik oleh Bupati/ walikota paling lambat 30 (tiga puluh hari) setelah pemilihan.

2. Peraturan Pemerintah Nomor 72 tahun 2005 tentang Desa

Pasal 13 (2) berbunyi :

“Calon Kepala Desa terpilih ditetapkan dengan Keputusan BPD berdasarkan Laporan dan Berita Acara Pemilihan dari Panitia Pemilihan untuk disahkan oleh bupati dengan menerbitkan Keputusan Bupati tentang Pengesahan Calon Kepala Desa terpilih.

Pasal 21 berbunyi :

Kepala Desa diberhentikan oleh Bupati atas Usul BPD, karena :

- a. Meninggal dunia
- b. Mengajukan permintaan sendiri
- c. Tidak lagi memenuhi syarat sebagai kepala desa
- d. Berakhirnya masa jabatan dan telah dilantik kepala desa baru
- e. Melakukan perbuatan yang bertentangan dengan norma dan peraturan

3. Perda kabupaten Cirebon nomor 12 tahun 2006 tentang Pemilihan, Pelantikan dan Pemberhentian Kuwu :

Pasal 19 berbunyi :

(3) “Calon terpilih disampaikan oleh BPD kepada bupati melalui camat untuk disahkan menjadi kuwu terpilih

(5) “Bupati menerbitkan Keputusan Bupati tentang Pengesahan Pengangkatan Kuwu paling lama 15 (lima belas) hari terhitung sejak tanggal diterimanya penyampaian hasil pemilihan.

Pasal 24 berbunyi :

- (1) Kuwu berhenti karena
  - a. Meninggal dunia
  - b. Permintaan sendiri
  - c. Diberhentikan

Pasal 25 berbunyi :

- (1) Usul pemberhentian Kuwu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 (1) huruf a dan huruf b diusulkan secara tertulis oleh Pimpinan BPD kepada Bupati melalui Camat, berdasarkan hasil Keputusan Musyawarah BPD.
- (2) Usul pemberhentian Kuwu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 ayat (2) huruf c, huruf d, huruf e, huruf f disampaikan secara tertulis oleh BPD kepada Bupati melalui Camat berdasarkan Keputusan Musyawarah BPD yang dihadiri oleh paling sedikit 2/3 (dua pertiga) dari jumlah anggota BPD.

Dari beberapa peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar jabatan Kuwu/ Kepala Desa tidak satu pasal pun yang mengatur tentang boleh tidaknya seorang Kuwu/ Kepala Desa yang sudah mundur kemudian aktif/ maju kembali sehingga secara yuridis normatif tindakan kuwu tersebut tidak menyalahi peraturan perundang-undangan sepanjang Bupati sebagai pejabat pemberi legalitas belum mengeluarkan keputusan pemberhentian. Dari gambaran ini didapati kesimpulan bahwa terhadap jabatan kuwu bupati hanyalah pemegang legalitas sedangkan legitimasi berada di tangan BPD.

## 2. Aspek Sosiologi

Maju kembalinya seorang Kuwu/ Kepala Desa (Kuwu Budur) setelah secara resmi atas kesadaran sendiri mengundurkan

diri berakibat pada gejala sosial kemasyarakatan (khususnya di desa Budur) dan menorehkan kebingungan baik yang dialami oleh lembaga kemasyarakatan (dalam hal ini BPD Budur) maupun kalangan masyarakat pada umumnya, masyarakat awam, pastinya banyak yang bertanya :

1. Apa bisa seorang Kuwu yang sudah mundur kemudian aktif kembali? Padahal Kuwu yang bersangkutan sudah menerima uang Pengarem-arem dan uang Kehormatan ?
2. Siapa sesungguhnya yang berhak menjadi pemimpin sedangkan di desa tersebut telah diangkat Plh Kuwu pasca mundurnya kuwu definitive ?
3. Adalah pelanggaran hukum yang dilakukan (oleh Kuwu) atas aktif kembalinya yang bersangkutan setelah secara resmi mengundurkan diri ?
4. Kalau demikian mungkinkah seorang kuwu bisa berbuat sesuai dengan kehendaknya tanpa memperhatikan norma dan etika ?
5. Dan sebagainya ....

## 3. Aspek Filosofi

Sebelum mengupas pokok bahasan, secara filosofis ada baiknya penulis mengajak pembaca untuk menyegarkan kembali ingatan tentang pengertian Filsafat hukum ;

1. Filsafat hukum mencari hakikat daripada hukum, yang menyelidiki kaidah hukum sebagai pertimbangan nilai (Soetikno)
2. Hukum adalah pikiran yang masuk akal (*reason thought logismos*) yang dirumuskan dalam keputusan Negara, dan tidak hanya semata-mata bertumpu pada kemauan dari kekuatan yang memerintah governing power. (Plato)

3. Filsafat hukum mempersoalkan pertanyaan-pertanyaan yang bersifat mendasar dari hukum. Pertanyaan-pertanyaan tentang “hakikat Hukum”, tentang dasar-dasar bagi kekuatan mengikat dari hukum. Filsafat hukum bisa dihadapkan kepada ilmu hukum positif; yang berurusan dengan suatu tata hukum tertentu dan pertanyaan konsisten logis dari asas-asas, peraturan-peraturan, bidang-bidang serta system hukumnya sendiri, berbeda dengan filsafat hukum yang mengambil hukum sebagai fenomena universal sebagai sasaran perhatiannya, untuk kemudian dikupas dengan menggunakan standar analisis. (Satjipto Raharjo)

Secara filosofis kasus yang menjadi pokok bahasan yakni Konflik ELit Politik yang terjadi di Desa Budur Kecamatan Ciwaringin lebih pada disebabkan oleh perilaku sang Kuwu yang tidak mengindahkan norma-norma yang sudah disepakati dalam masyarakatnya.

### C. Kesimpulan

Dari beberapa theory yang dikemukakan di atas dapatlah dijadikan pegangan untuk mengupas persoalan utama dari bahasan kita yakni maju Kembalinya seorang Kuwu/ Kepala Desa (Budur) setelah secara resmi mengundurkan diri, sebagai berikut :

1. Secara normatif / hukum positif tidak menyalahi hukum, karena tidak ada peraturan yang dilanggar oleh Kuwu yang bersangkutan. Adapun perihal surat pernyataan pengunduran diri dari jabatan adalah pernyataan sepihak yang apabila kemudian dicabut kembali sepanjang belum ada surat

- keputusan dari bupati secara normatif tidak berdampak hukum apapun.
2. Secara Sosiologis berdampak terjadinya kekacauan kehidupan bermasyarakat dan rusaknya tata pemerintahan desa. Dari sisi ini Kuwu memposisikan diri sebagai penguasa yang bisa berbuat semaunya, mau kapanpun maju atau mundur merasa benar. Keadaan ini jelas pelanggaran atas kaidah social yang mendambakan ketertiban dan keadilan dalam hidupnya.
3. Secara Filosofis, telah terjadi pelanggaran etika/ moral dalam hal ini pelanggaran asas kepatutan dan pada gilirannya berdampak pada tidak terpenuhinya kepastian hukum dan ketertiban masyarakat dimana kuwu menganggap hukum bisa diperdaya oleh kemauan sendiri sebagai penguasa sesuai dengan seleranya sebagaimana ditengarai oleh ahli hukum dari Yunani, Plato.

### D. Rekomendasi dan saran :

Dari hal-hal yang terurai diatas maka penulis berpendapat bahwa bentuk-bentuk tindakan hukum yang dapat dilakukan oleh masyarakat desa Budur dalam hal ini melalui Lembaga Badan Permusyawaratan Desa (BPD) sebagai otoritas pemberi legitimasi jabatan kuwu adalah:

1. Mengajukan Gugatan Tata Usaha Negara, kepada Bupati dan Camat berkenaan tidak segera diterbitkannya Keputusan Bupati atas usulan pemberhentian Kuwu (Budur) sesuai dengan ketentuan pasal 53 UU Nomor 5 Tahun 1996 yang telah diperbaharui dengan UU

- Nomor 9 Tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.
2. Melaporkan perkara pidana kepada Kepolisian berkaitan dengan telah diterimanya Uang Pengare-are dan Uang Kadeudeuh oleh Kuwu karena bisa dikualifikasikan sebagai pelanggaran terhadap ketentuan pasal 372 jo 378 KUHP.
  3. Saran; untuk mengantisipasi kejadian serupa ada baiknya dibuat juga ketentuan yang mengikat bahwa apabila pejabat sudah menyatakan mundur maka tidak diperbolehkan menarik kembali pernyataan mundurnya.

Demikian tulisan sederhana yang diangkat dari kejadian aktual ini penulis persembahkan sebagai sumbangsih atas fenomena hukum yang terjadi dalam hal ini merupakan salah satu pemicu munculnya konflik Elit Politik di Pedesaan yang luput serta tidak diatur dalam norma hukum positif dan berdampak luas pada kehidupan masyarakat selaku pendamba ketentraman dan kesejahteraan. Dengan diakhirin kalimat *“tak ada gading yang tak retak”* penulis berharap, semoga bermanfaat.

#### **DAFTAR PUSTAKA**

- Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 32 tentang Pemerintah Daerah.
- Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1996 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.
- Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 72 tentang Desa.

Kabupaten Cirebon, Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2006 tentang Pemilihan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kuwu.

Nating, Imran ; perkembangan pemikiran hukum dari berbagai mazhab / aliran, wikipedia.com.

Uijebers, Theo ;Filsafat hukum dalam lintasan sejarah.

Raharjo, Satjipto ; Ilmu Hukum

Wiyono, R ; Hukum Acara Peradilan Tata usaha Negara, sinar grafika

[www.hukumonline.com](http://www.hukumonline.com)  
[www.legalitas.org.id](http://www.legalitas.org.id)