

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Indonesia merupakan sebuah negara kesatuan. Hal ini berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam UUD NRI Tahun 1945 juga terdapat pengaturan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah provinsi, dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah.¹ Selanjutnya di dalam tiap kabupaten atau kota tersebut terdapat satuan pemerintahan yang disebut desa dan kelurahan.

Dasar pengaturan desa adalah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. UUD mengatur bahwa negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat sesuai dengan hak asal-usul sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan sesuai dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.² Konstitusi mengamanatkan hal tersebut untuk diatur di dalam undang-undang.

Dalam sejarah pengaturan Desa, terdapat beberapa peraturan perundang-undangan yang pernah berlaku di Indonesia yang mengatur tentang Desa, yaitu Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pokok Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Republik

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

² Pasal 18B ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Indonesia Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desa Praja Sebagai Bentuk Peralihan Untuk Mempercepat Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, serta Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa.

Secara historis desa merupakan cikal bakal terbentuknya masyarakat hukum dan pemerintahan di Indonesia jauh sebelum negara kesatuan yang berbentuk republik ini terbentuk.³ Struktur sosial, masyarakat adat, hukum adat, nilai-nilai lokal yang dikembangkan telah menjadi institusi sosial yang sangat penting dalam membangun kehidupan bersama di kalanganarganya.⁴

Sebagai bukti keberadaan desa atau yang disebut dengan nama lain sudah ada jauh sebelum Negara Indonesia terbentuk, sebagai buktinya penjelasan pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebelum amandemen menyebutkan banyak masyarakat adat yang beberapa terdapat di Jawa, Bali, Minangkabau, dan sebagainya.⁵

³ Ananto Basuki dan Shofwan, **Penguatan Pemerintahan Desa Berbasis *Good Governance***, Sekretariat Penguatan Otonomi Desa Fakultas Ekonomi Universitas Brawijaya, Malang, 2006, hlm 27.

⁴ *Loc. Cit.*

⁵ Penjelasan Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebelum amandemen..

Saat ini, desa dan kelurahan adalah dua satuan pemerintahan paling bawah (bukan kedudukannya) dengan status yang berbeda. Desa adalah satuan pemerintahan yang diberi hak otonomi adat sehingga merupakan badan hukum sedangkan kelurahan adalah satuan pemerintahan administrasi yang hanya merupakan kepanjangan tangan dari pemerintah kabupaten/kota.⁶ Jadi kelurahan merupakan tempat untuk melakukan kegiatan pelayanan pemerintahan dari pemerintah kabupaten/kota yang berada di wilayah kelurahan tersebut. Sedangkan desa atau desa adat atau nama lainnya adalah kesatuan masyarakat hukum yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat.

Berdasarkan data dari Badan Pusat Statistik, jumlah desa di seluruh Indonesia pada tahun 2013 adalah 80.714 desa.⁷ Dengan jumlah yang banyak dan mengingat satuan pemerintahan yang paling dekat dengan masyarakat membuat kedudukan desa menjadi sangat penting sebagai alat untuk mencapai tujuan pembangunan nasional dan penting pula untuk memperkuat struktur pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa disahkan pada tanggal 15 Januari 2014 sebagai pembaharuan regulasi yang mengatur Desa.

Sutoro Eko mengungkapkan bahwa “Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014

“Dalam teritorial Negara Indonesia terdapat kurang lebih 250 *zelfbesturende landschappen* dan *volksgemeenschappen*, seperti desa di Jawa dan Bali, nagari di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli, dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa.”

⁶ Hanif Nurcholish, **Pertumbuhan dan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa**, Erlangga, Jakarta, 2011, hlm 1.

⁷ Badan Pusat Statistik, 2013, **Jumlah Desa Menurut Provinsi 2004-2013** (*online*), http://www.bps.go.id/tab_sub/view.php?kat=1&tabel=1&daftar=1&id_subyek=101¬ab=2.html (25 September 2014)

tentang Desa mengandung misi mulia yakni melindungi dan menjadikan masyarakat desa kuat, maju, mandiri, dan demokratis. Dengan demikian akan terbangun landasan yang kuat dalam melaksanakan pemerintahan dan dengan sendirinya masyarakat akan adil dan sejahtera.“⁸

Desa sebagai kesatuan masyarakat hukum atau badan hukum publik memiliki kewenangan meskipun tidak seluas kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah daerah. Kewenangan desa adalah hak desa untuk mengatur, mengurus, dan bertanggung jawab atas urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat.⁹

Dalam melaksanakan kewenangan yang telah diberikan oleh Undang-Undang tersebut kepala desa memegang peranan yang sangat strategis. Ia merupakan pemeran utama dalam mewujudkan idealisme desa yang dimandatkan dalam Undang-Undang yakni menciptakan desa yang mandiri serta bermartabat. Kepala desa merupakan simbol kepemimpinan rakyat desa dan bukan lagi sebatas kepanjangan tangan pemerintah maupun pemerintahan daerah.

Di dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa telah terdapat pengaturan tentang kepala desa yang tertuang di pasal 26 sampai dengan pasal 47 yang pada intinya menjelaskan kewenangan, hak dan kewajiban, tata cara pemilihan, pemberhentian kepala desa. Begitu pula di dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang

⁸ Sutoro Eko, **Kedudukan dan Kewenangan Desa**, Forum Pengembangan Pembaharuan Desa (FPPD), Yogyakarta, 2014, hlm 1.

⁹ Sutoro Eko, Titik Istiyawatun Khasanah, Dyah Widuri, Suci Handayani, Ninik Handayani, Puji Qomariyah, Sahrul Aksa, Hastowiyono, Suharyanto, Borni Kurniawan, **Desa Membangun Indonesia**, Forum Pengembangan Pembaharuan Desa (FPPD), Yogyakarta, 2014, hlm. 91

Desa terdapat pengaturan tentang kepala desa yakni mulai pasal 40 sampai dengan 60 yang intinya kurang lebih sama mengatur kewenangan, hak dan kewajiban, tata cara pemilihan, dan pemberhentian kepala desa namun Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2014 lebih bersifat teknis dan rinci karena merupakan peraturan pelaksana.

Dari banyak hal yang terdapat di dalam peraturan Perundang-undangan yang mengatur tentang kepala desa, menarik dicermati masalah pemilihan kepala desa karena berangkat dari sinilah seseorang yang memenuhi persyaratan dapat menjadi kepala desa. Titik awal berhasilnya roda pemerintahan dan pembangunan desa juga dimulai dari pemilihan kepala desa.

Legitimasi merupakan dimensi paling dasar dalam kepemimpinan kepala desa. Seorang kepala desa yang tidak *legitimate* maka dia akan sulit mengambil inisiatif fundamental.¹⁰ Namun legitimasi tidak otomatis dimiliki oleh seseorang yang terpilih menjadi kepala desa. Masyarakat desa sudah terbiasa menilai legitimasi berdasarkan dimensi moralitas maupun kinerja. Tanpa mengabaikan moralitas, penekanannya adalah bahwa prosedur yang demokratis merupakan sumber legitimasi.¹¹

Pemilihan kepala desa merupakan wujud demokrasi di desa. Demokrasi secara umum berarti pemerintahan dari, oleh, dan untuk rakyat.¹² Pemilihan kepala desa dikatakan merupakan wujud demokrasi di desa karena

¹⁰ *Ibid*, hlm 158.

¹¹ *Loc.Cit*.

¹² “Dalam pengertian yang lebih partisipatif demokrasi itu bahkan disebut sebagai konsep kekuasaan dari, oleh, untuk dan bersama rakyat. Artinya, rakyatlah yang sebenarnya menentukan dan memberi arah serta yang sesungguhnya menyelenggarakan kehidupan kenegaraan.”

Jimly Asshiddiqie, **Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi**, Sinar Grafika, Jakarta, 2012, hlm 293.

memastikan rakyat turut serta dalam pemerintahan berupa memilih pemimpinnya. Demokrasi dipilih karena berlandaskan pada martabat dan kesederajatan manusia. Nilai-nilai kemanusiaan ini juga menjadi aspek penting tujuan hukum, yaitu keadilan, kepastian, dan kemanfaatan.¹³

Dianutnya sistem demokrasi bagi bangsa Indonesia dituangkan dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945 yang menyatakan bahwa kemerdekaan Indonesia terbentuk dalam “susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan Rakyat” dalam suatu “Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia”. Pernyataan ini sekaligus merupakan penegasan bahwa demokrasi dianut bersama-sama dengan prinsip negara konstitusional.¹⁴

Amanat Konstitusi yakni Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia yang menganut sistem demokrasi konstitusional diakomodasi ke dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dalam hal pemilihan kepala desa yang dapat kita lihat di dalam Pasal 34 ayat (1) yakni “Kepala Desa dipilih langsung oleh penduduk Desa” yang berarti pemilihan Kepala Desa menganut demokrasi dengan model pemilihan langsung.

Kendati sudah diatur sedemikian rupa, proses pemilihan Kepala Desa masih saja menuai konflik dan kontroversi. Semakin dinamisnya perkembangan masyarakat desa didukung kemajuan teknologi informasi membuat masyarakat desa semakin kritis dan cerdas serta paham politik membuat mereka mencermati betul dan melakukan protes apabila ada hal yang tidak benar dalam kenyataan di lapangan. Semakin sempit atau kecil luas suatu wilayah, maka potensi untuk terjadinya konflik semakin besar.

¹³ Janedjri M. Gaffar, **Demokrasi Konstitusional: Praktik Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945**, Konpress, Jakarta, 2012, hlm. 11

¹⁴ Janedjri M. Gaffar, *Op.Cit.* Hlm. 38

Konflik yang dimaksud adalah perselisihan hasil pemilihan kepala desa. Polemik sengketa Pemilihan Kepala Desa, pasca pemilihan sering mengalami jalan buntu walau telah diupayakan dengan cara musyawarah, atau perhitungan suara ulang, bahkan menjadwal ulang pilkades.¹⁵

Apabila proses pemilihan Kepala Desa yang sedang berlangsung telah selesai dilakukan mulai tahapan persiapan, pencalonan, pemungutan suara, hingga penetapan calon Kepala Desa terpilih ada pihak yang tidak puas atas hasil pemilihan Kepala Desa atau dengan kata lain terjadi sengketa atau perselisihan hasil pemilihan Kepala Desa maka diperlukan mekanisme penyelesaian dan lembaga atau institusi mana yang berwenang menyelesaikan sengketa tersebut.

Saat ini, memang terdapat pasal di dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 yang mengatur lembaga atau institusi mana yang berwenang menyelesaikan perselisihan hasil pemilihan Kepala Desa yakni Pasal 37 ayat (6) dengan menempatkan bupati/walikota sebagai lembaga yang berwenang.¹⁶ Pasal 37 ayat (6) tersebut menjelaskan jangka waktu dalam menyelesaikan perselisihan sebagaimana dimaksud dalam pasal 37 ayat (5), paling lama

¹⁵ Mas Isharyanto, 2012, **Sengketa Pilkades, Siapa Berwenang?** (online), <http://politik.kompasiana.com/2012/09/17/sengketa-pilkades-mau-curhat-ke-mana-493661.html>, (28 September 2014)

¹⁶ Pasal 37 ayat (6) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 7, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5495)

“Dalam hal terjadi perselisihan hasil pemilihan Kepala Desa, Bupati/Walikota wajib menyelesaikan perselisihan dalam jangka waktu sebagaimana dimaksud dalam ayat (5)”

adalah tiga puluh hari sejak laporan hasil pemilihan tersebut disampaikan Panitia Pemilihan.¹⁷

Namun ketentuan yang terdapat di dalam pasal 37 ayat (6) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa tersebut belum merinci bagaimana mekanisme dan tata cara penyelesaian perselisihan hasil pemilihan Kepala Desa, begitu pula di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa belum mengatur tata cara penyelesaiannya. Hanya terdapat lembaga yang berwenang menyelesaikan sengketa hasil pemilihan Kepala Desa, terdapat dalam pasal 41 ayat (7) yang bunyinya sama dengan pasal 37 ayat (6) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Selain itu, alasan apa yang melandasi pembuat Undang-Undang memilih Bupati/Walikota sebagai lembaga yang berwenang menyelesaikan sengketa tersebut.

Ketentuan ini tidak berbeda jauh dengan peraturan perundang-undangan yang lama yang mengatur tentang Desa yakni Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa yakni di Pasal 53 ayat (2) huruf j yang berbunyi:

“Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1), sekurang-kurangnya memuat : j. mekanisme pengaduan dan penyelesaian masalah”

Sedangkan Pasal 53 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa berbunyi sebagai berikut:

¹⁷ Lihat Pasal 37 ayat (5) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 7, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5495).

“Ketentuan lebih lanjut mengenai Tata Cara Pemilihan, Pencalonan, Pengangkatan, Pelantikan, dan Pemberhentian Kepala Desa diatur dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.”

Hal ini berarti penyelesaian masalah mengenai pemilihan Kepala Desa termasuk di dalamnya sengketa hasil pemilihan Kepala Desa selama masa Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 merupakan kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota atas dasar Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Pembaharuan peraturan perundang-undangan Desa nyatanya tidak dilakukan perubahan secara menyeluruh. Khususnya mengenai penyelesaian sengketa hasil pemilihan Kepala Desa, di dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa masih mengatur hal yang sama dengan peraturan perundang-undangan tentang Desa sebelumnya. Padahal saat masa berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa telah terjadi banyak kasus sengketa hasil pemilihan Kepala Desa yang perlu untuk mendapat perhatian penyelesaiannya secara serius. Namun ketentuan tersebut masih dipertahankan.

Contoh konkrit dari sengketa hasil pemilihan Kepala Desa adalah kasus kisruh Pemilihan Kepala Desa (Pilkades) Pilangkenceng, Kecamatan Pilangkenceng, Kabupaten Ngawi hingga kini masih digantung Pemkab Ngawi.¹⁸

¹⁸ “...Pasalnya, hingga hampir selama 3 pekan ini tak ada inisiatif Pemkab Ngawi sebagai upaya untuk menyelesaikan sengketa Pilkades yang dipicu dugaan permainan penggelembungan suara itu. Apalagi, dalam Pilkades itu antara calon Kepala Desa (Cakades) terpilih dan Cakades kalah, hanya selisih 3 suara. Kepala Bidang Pemerintahan Desa (Pemdes) Pemkab Ngawi, Kabul Tunggul Winarno mengaku tidak bisa memberikan keputusan, apakah pelaksanaan Pilkades di Desa Karangjati itu bakal diulang atau tidak. Alasannya, penyelesaian tersebut bergantung keputusan Bupati Ngawi....”

Dari beberapa kasus yang terjadi sebenarnya Peraturan Daerah Kabupaten/Kota merupakan peraturan perundang-undangan yang menentukan implementasi proses pemilihan kepala desa beserta akibat hukumnya dengan merujuk pada Peraturan perundang-undangan di atasnya yang berlaku. Namun karena belum secara jelas dan tegas diatur penyelesaian sengketa pasca pilkades.¹⁹

Tidak jelasnya pengaturan dan tidak tepatnya lembaga yang berwenang dalam penyelesaian perselisihan hasil pemilihan Kepala Desa menimbulkan berbagai permasalahan. Selain penyelesaian perselisihan hasil pemilihan kepala desa yang berlarut-larut akibat tidak segera diputuskan oleh bupati/walikota, penyelesaian yang dilakukan oleh bupati/walikota seringkali tidak sesuai dengan aspirasi masyarakat setempat. Surat Keputusan Bupati/Walikota yang mengesahkan calon kepala desa terpilih yang seharusnya dikeluarkan setelah semua permasalahan dalam pemilihan kepala desa selesai pada kenyataannya belum menyelesaikan perselisihan hasil pemilihan kepala desa dan masih menimbulkan gugatan. Salah satu kasus terjadi di Desa Rengel Kecamatan Rengel, Kabupaten Tuban, di mana terjadi sengketa hasil pemilihan Kepala Desa dan Calon Kepala Desa terpilih belum bisa dilantik karena masih menunggu gugatan dari calon yang kalah diselesaikan di Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN).²⁰ Artinya kalau sampai batas waktu pelantikan calon kepala desa terpilih belum ada

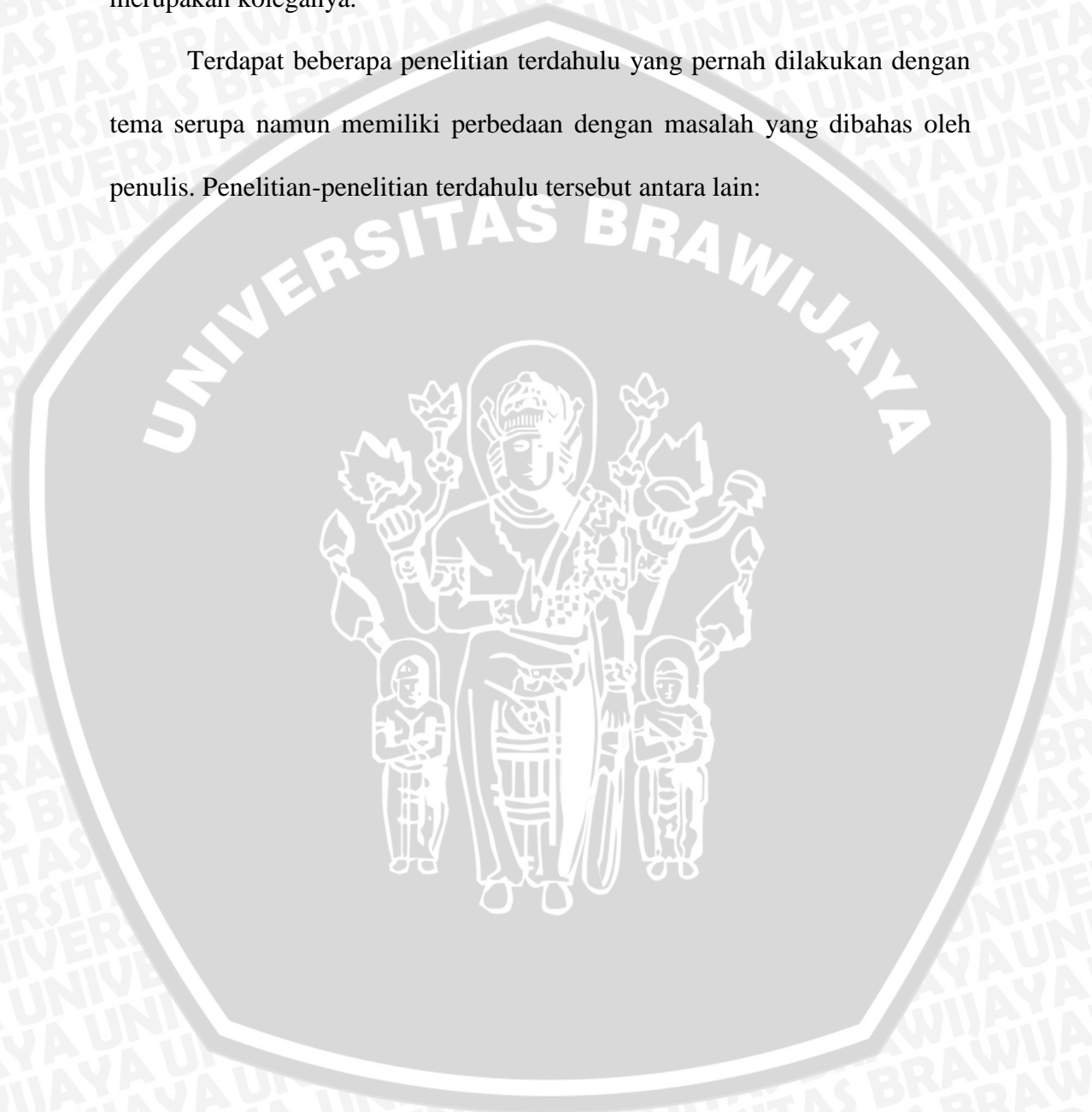
2013, **Kisruh Pilkades Karangjati Hanya Digantung Pemkab Ngawi**(*online*), <http://surabaya.tribunnews.com/2013/07/21/kisruh-pilkades-karangjati-hanya-digantung-pemkab-ngawi.html>, (21 Oktober 2014)

¹⁹ Mas Isharyanto, *Ibid*.

²⁰ Amir Lea Ell Rachman, 2013, **Sengketa Pilkades Rengel Bupati Tuban Tunggu Putusan PTUN**(*online*), <http://berita.maiwanews.com/sengketa-pilkades-rengel-bupati-tuban-tunggu-putusan-ptun-33123.html>, (28 September 2014)

penyelesaian perselisihan, akan terjadi kekosongan kepemimpinan di desa. Permasalahan lain adalah adanya kepentingan dari Bupati/Walikota terhadap desa tersebut dengan memenangkan calon kepala desa yang merupakan koleganya.

Terdapat beberapa penelitian terdahulu yang pernah dilakukan dengan tema serupa namun memiliki perbedaan dengan masalah yang dibahas oleh penulis. Penelitian-penelitian terdahulu tersebut antara lain:



Tabel 1.

Penelitian Terdahulu Terkait Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Desa

No.	Tahun Penelitian	Nama Peneliti dan Asal Peneliti	Judul Penelitian	Rumusan Masalah	Keterangan
1.	2013	Jeli Sandi, Fakultas Hukum Universitas Jember	“Penyelesaian Sengketa Pemilihan Kepala Desa Ngares Kecamatan Trenggalek Kabupaten Trenggalek Berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2006 Tentang Tata Cara Pemilihan, Pencalonan, Pengangkatan, Pelantikan, dan Pemberhentian Kepala Desa”	<ol style="list-style-type: none"> 1. Apakah Faktor Penyebab Sengketa Pemilihan Kepala Desa Ngares Kecamatan Ngares Kabupaten Trenggalek? 2. Apakah penyelesaian sengketa pemilihan kepala desa Ngares kecamatan Trenggalek kabupaten Trenggalek sudah sesuai dengan Peraturan Daerah Kabupaten Trenggalek Nomor 6 Tahun 2006 Tentang Tata Cara Pemilihan, Pencalonan, Pengangkatan, Pelantikan dan Pemberhentian Kepala Desa? 	Penelitian yang diangkat oleh Jeli Sandi tersebut berbeda dengan penelitian yang diangkat penulis. Apabila penulis menggunakan pendekatan penelitian yuridis normatif dan fokusnya berisi hukum yang dicita-citakan (<i>ius constituendum</i>) yakni gagasan penyelesaian perselisihan hasil pemilihan kepala desa yang akan diterapkan di masa mendatang, sedangkan penelitian Jeli Sandi menggunakan pendekatan yuridis empiris, meneliti penerapan peraturan daerah tentang penyelesaian perselisihan hasil pemilihan kepala desa.

				3. Bagaimanakah akibat hukum dari penyelesaian sengketa pemilihan kepala desa tersebut?	
2.	2014	Khoirul Anam, S.H. Program Magister Ilmu Hukum Universitas Jember	“Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Desa Menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa”	1. Bagaimana Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Desa Berdasarkan Pasal 37 Ayat (6) UU Nomor 6 Tahun 2014? 2. Bagaimana Perwujudan Kewajiban Bupati/ Walikota dalam Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Desa Menurut UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa?	Jika penelitian yang diangkat oleh penulis adalah sebuah gagasan hukum penyelesaian perselisihan hasil pemilihan kepala desa untuk menggantikan peraturan yang saat ini berlaku dan menguraikan kelemahan peraturan yang berlaku saat ini, penelitian yang diangkat oleh Khoirul Anam menguraikan penyelesaian hasil pemilihan kepala desa berdasarkan peraturan saat ini berlaku yakni Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dan wujud dari peraturan tersebut dilaksanakan seperti apa.
3.	2009	Hery Kurniawan, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik	“Politik Lokal di Tingkat Desa (Studi Kasus Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun	Bagaimana proses pemilihan kepala desa di Desa Air Joman yang berlangsung pada tahun	Apabila penulis menggunakan pendekatan penelitian yuridis normatif dan fokusnya berisi hukum yang dicita-citakan (<i>ius</i>

	Universitas Sumatera Utara	2005 tentang Pemilihan Kepala Desa di Desa Air Joman Tahun 2007 dalam Mewujudkan Otonomi Desa“	2007 di Kabupaten Asahan dalam mewujudkan otonomi desa mulai dari tahapan persiapan pelaksanaan pemilihan kepala desa, pencalonan bakal calon kepala desa hingga proses pemungutan suara dan melihat penyimpangan yang terjadi dalam tahapan proses pemilihan kepala desa yang tidak sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005?	<i>constituendum</i>) yakni gagasan penyelesaian perselisihan hasil pemilihan kepala desa yang akan diterapkan di masa mendatang, penelitian yang diangkat oleh Hery Kurniawan menggunakan pendekatan kualitatif yang menghasilkan data-data baik lisan maupun tertulis. Pendekatan kualitatif sama halnya dengan pendekatan yuridis empiris yang mengkaji penerapan hukum. Skripsi Hery Kurniawan mengaji penerapan hukum pemilihan kepala desa dan penyimpangan yang terjadi, namun dilihat dari sudut pandang politik. Berbeda dengan yang penulis angkat dilihat dari sudut pandang hukum.
--	----------------------------	--	--	---

Maka penulis mengangkat judul “Model Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Desa” yang merupakan hukum yang dicita-citakan (*ius constituendum*). Ruang lingkup yang akan dibahas dalam penelitian ini adalah penyelesaian perselisihan hasil pemilihan kepala desa yang saat ini berlaku beserta kelemahan-kelemahannya sebagai dasar atau alasan bagi penulis untuk menggagas model penyelesaian perselisihan yang baru dan dituangkan di dalam peraturan perundang-undangan di masa mendatang.

B. RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan latar belakang di atas, rumusan masalah dalam skripsi ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana penyelesaian perselisihan hasil pemilihan Kepala Desa berdasarkan peraturan perundang-undangan?
2. Bagaimana model penyelesaian perselisihan hasil pemilihan Kepala Desa di masa mendatang?

C. TUJUAN PENELITIAN

1. Untuk menganalisis dan mengidentifikasi pengaturan penyelesaian perselisihan hasil pemilihan Kepala Desa.
2. Untuk menemukan dan menganalisis model penyelesaian perselisihan hasil pemilihan Kepala Desa di masa mendatang.

D. MANFAAT PENELITIAN

1. Manfaat Teoritis

Dengan adanya tulisan ini diharapkan dapat memberikan wawasan dalam perkembangan khasanah ilmu hukum, khususnya hukum tata negara

Indonesia Dalam dalam format pengaturan desa beserta pemerintahan desa di Indonesia .

2. Manfaat Praktis

a. Bagi akademisi

Dengan adanya tulisan ini, diharapkan dapat memberikan wawasan tentang penyelesaian perselisihan hasil pemilihan kepala desa.

b. Bagi Masyarakat

Tulisan ini diharapkan dapat memberi informasi tentang bagaimana model pengaturan penyelesaian perselisihan hasil kepala desa sehingga tidak ada lagi gejolak yang terjadi di masyarakat akibat tidak adanya kepastian hukum serta kepentingan politik.

c. Bagi Pemerintah Republik Indonesia

Diharapkan dapat memberikan perhatian khusus yang lebih kepada desa dan khususnya penyelesaian perselisihan hasil pemilihan kepala desa karena demokrasi lokal adalah cikal bakal dan akumulasi dari demokrasi nasional. Diharapkan pemerintah dapat segera menuangkan gagasan dalam tulisan ini ke dalam peraturan perundang-undangan baik undang-undang bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia maupun dalam Peraturan Pemerintah.

E. SISTEMATIKA PENULISAN

Dalam penelitian ini, penulis membagi ke dalam lima bab dengan sistematika sebagai berikut:

BAB I: PENDAHULUAN

Bab pendahuluan ini berisi latar belakang penelitian ini diangkat, rumusan masalah, tujuan, serta manfaat penelitian

BAB II: KAJIAN PUSTAKA

Mengkaji teori negara kesatuan, desentralisasi, otonomi desa, teori demokrasi konstitusional yang dianut oleh Indonesia, mekanisme pemilihan secara langsung, esensi Desa, definisi sengketa hasil pemilihan Kepala Desa, dan mekanisme penyelesaian perselisihan hasil Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden serta Kepala Daerah sebagai perbandingan.

BAB III: METODE PENELITIAN

Berisi metode yang digunakan dalam penelitian ini, mulai dari jenis penelitian, metode pendekatan, bahan hukum, teknik pengumpulan dan penelusuran bahan hukum, teknik analisis bahan hukum, dan definisi konseptual.

BAB IV: HASIL DAN PEMBAHASAN

Bab ini akan menguraikan hasil penelitian yang dilakukan peneliti sesuai dengan judul yang diangkat yakni model penyelesaian perselisihan hasil pemilihan Kepala Desa disertai dalil-dalil yang menguatkan pendapat penulis.

BAB V: PENUTUP

Berisikan kesimpulan dan saran dari penulis terhadap permasalahan yang diteliti.

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

A. Negara Kesatuan, Otonomi Daerah, dan Otonomi Desa

1. Negara Kesatuan

Berbagai literatur hukum dan lebih-lebih dalam penggunaan sehari-hari seringkali mencampuradukkan konsep bentuk negara (*staats-vorm*) dengan konsep (*regerings-vorm*). Hal ini juga dicerminkan dalam rumusan “Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945” yang menyebutkan “Negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk republik”.

Kelemahan rumusan di atas terkait dengan pengertian bentuk negara yang tidak dibedakan dari pengertian bentuk pemerintahan. padahal kedua konsep ini sangat berbeda satu sama lain. Karena apabila yang dibicarakan adalah bentuk negara berarti bentuk organ atau organisasi negara itu sebagai keseluruhan. Jika yang dibahas bukan bentuk organnya, melainkan bentuk penyelenggaraan pemerintahan atau bentuk penyelenggaraan kekuasaan, maka istilah yang lebih tepat dipakai adalah bentuk pemerintahan.²¹ Jadi penggunaan istilah bentuk negara untuk membedakan pilihan antara bentuk negara kesatuan, (*unitary state, eenheidsstaat*), bentuk negara serikat (*federal, bonds-staat*), atau bentuk negara konfederasi (*confederation, staten-bond*).

²¹ Jimly Asshiddiqie, **Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia**, Jakarta, Sinar Grafika, 2011, hlm 210.

Negara Kesatuan dapat disebut negara unitaris. Edie Toet Hendratno mengatakan “negara ini ditinjau dari segi susunannya bersifat tunggal, maksudnya negara kesatuan itu adalah negara yang tidak tersusun dari beberapa negara, sehingga tidak ada negara di dalam negara.”²²

Negara kesatuan adalah bentuk negara yang mempunyai kemerdekaan dan kedaulatan atas seluruh wilayah atau daerah yang dipegang seluruhnya oleh satu pemerintah pusat. Kedaulatan sepenuhnya dari pemerintah pusat disebabkan di dalam negara kesatuan itu tidak terdapat negara-negara yang berdaulat. Meskipun di dalam negara-negara kesatuan wilayah-wilayah negara dibagi dalam bagian-bagian negara, akan tetapi bagian-bagian negara tersebut tidak mempunyai kekuasaan asli seperti halnya dengan negara-negara bagian di dalam bentuk Negara Federasi.²³

Pada saat sekarang ini dalam suatu negara yang berbentuk kesatuan pada umumnya penyelenggaraan pemerintahan akan dijalankan dengan dua kemungkinan, yaitu:²⁴

1. Negara Kesatuan dengan sistem sentralisasi
2. Negara Kesatuan dengan sistem desentralisasi.

Negara kesatuan dengan sistem sentralisasi berarti bahwa semua urusan pemerintahan itu diselenggarakan oleh satu pemerintahan (*single centralized government*) yakni pemerintah pusat, tanpa ada pemerintahan daerah. Sedangkan pada negara kesatuan yang menganut desentralisasi, penyelenggaraan urusan pemerintahan dilaksanakan oleh pemerintah pusat

²² Edie Toet Hendratno, **Negara Kesatuan, Desentralisasi, dan Federalisme**, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2009, hlm 45.

²³ *Ibid*, hlm 46.

²⁴ Ridwan, *Op.Cit.*, hlm 15.

dan juga oleh satuan pemerintahan daerah atau kepada daerah-daerah diberikan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (otonomi daerah) yang dinamakan daerah otonom.²⁵

Pada dasarnya struktur negara kesatuan adalah struktur yang sangat sederhana dan tidak rumit karena seluruh kekuasaan pemerintahan secara konstitusional di tingkat pusat pemerintahan dan bersifat tunggal yaitu tingkat nasional, setiap pemerintahan daerah dibentuk dan diberikan kekuasaan oleh pemerintahan pusat. Oleh karena itu eksistensi pemerintah daerah sangat bergantung pada kemurahan dan kearifan pemerintahan pusat. Pemerintah daerah tidak memiliki justifikasi konstitusional secara langsung oleh karena pemerintah daerah dibawah oleh pemerintah pusat, maka pemerintah daerah tidak diperkenankan membentuk peraturan perundang-undangan yang bertentangan dengan perundang-undangan pusat.²⁶

2. Otonomi Daerah

Istilah otonomi daerah dan desentralisasi sebenarnya mempunyai pengertian yang berbeda. Istilah otonomi cenderung berada dalam aspek politik-kekuasaan negara (*political aspect*), sedangkan desentralisasi lebih cenderung berada dalam aspek administrasi negara (*administrative aspect*). Sebaliknya jika dilihat dari *sharing of power* (pembagian kekuasaan) kedua istilah tersebut mempunyai keterkaitan yang erat, dan tidak dapat dipisahkan. Bayu Surianingrat mengungkapkan jika berbicara mengenai otonomi daerah, tidak akan terlepas dari pembahasan seberapa besar

²⁵ *Loc.Cit.*

²⁶ M. Rifqinizamy Karsayuda, *Op.Cit.*, hlm 57.

wewenang daerah yang telah diberikan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan, demikian pula sebaliknya.²⁷

Otonomi sering disamakan dengan desentralisasi, pandangan ini kurang tepat karena otonomi tidak identik dengan desentralisasi. Dalam pengertian umum desentralisasi adalah setiap bentuk atau tindakan memencarkan kekuasaan atau wewenang dari suatu organisasi, jabatan, atau pejabat. Mewujudkan bentuk-bentuk dekonsentrasi teritorial, satuan otonomi teritorial, atau federal perlu adanya pemencaran penyelenggaraan negara dan pemerintahan didalam satuan teritorial yang lebih kecil. Dengan demikian dekonsentrasi, otonomi, maupun federal dapat dipandang sebagai suatu implikasi dari pilihan desentralisasi.²⁸

Kebijakan desentralisasi diwujudkan dengan pembentukan daerah-daerah otonom atau daerah yang mandiri, dimana tingkat kemandiriannya diturunkan oleh derajat desentralisasi yang diselenggarakan. Lebih spesifik tidak berlebihan bila dikatakan ada atau tidaknya otonomi daerah sangat ditentukan oleh seberapa jauh wewenang telah didesentralisasikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah.²⁹

Jadi otonomi daerah adalah implikasi dari penerapan asas desentralisasi, dimana dengan otonomi terjadi penguatan rakyat melalui terbukanya akses rakyat untuk terlibat dalam proses pembuatan keputusan.

²⁷ Bayu Surianingrat, **Desentralisasi dan Dekonsentrasi Pemerintahan di Indonesia Suatu Analisa**, Dewaruci Press, Jakarta, 1981, hlm 24.

²⁸ Edi Santosa, Hartuti Purnaweni, Syaiku Usman, M. Sulton Mawardi, Fitriyah, Fadilah Putra, Yuwanto, (Ed.) Warsito dan Teguh Yuwono, **Otonomi Daerah : Capacity Building dan Penguatan Demokrasi Lokal**, Puskodak UNDIP, Semarang, 2003, hlm. 105.

²⁹ *Loc. Cit.*

Artinya dengan otonomi rakyat punya kesempatan untuk setiap saat ikut serta dalam proses pengambilan keputusan di daerah.³⁰

Pada prinsipnya dalam penyelenggaraan desentralisasi terdapat dua hal penting yang saling berkaitan, yaitu pembentukan suatu otonomi daerah serta penyerahan kekuasaan secara hukum dilaksanakan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah untuk mengatur dan menangani urusan urusan pemerintahan tertentu yang diserahkan.³¹

Dalam tataran yuridis-normatif, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah menentukan konsep Indonesia sebagai *Eenheidstaat* sehingga di dalamnya tidak dimungkinkan adanya daerah yang bersifat staat juga. Hal ini berarti pembentukan daerah otonom di Indonesia diletakkan dalam kerangka desentralisasi dengan tiga ciri utama, yaitu:³²

1. tidak dimilikinya kedaulatan yang bersifat semu kepada daerah selayaknya dalam negara bagian pada negara yang berbentuk federal;
2. desentralisasi dimanifestasikan dalam bentuk penyerahan atas urusan pemerintahan tertentu yang ditetapkan dalam suatu peraturan perundang-undangan tingkat nasional;
3. penyerahan urusan tersebut dipresentasikan sebagai bentuk pengakuan pemerintah pusat pada pemerintah daerah dalam rangka mengurus rumah tangganya sendiri berdasarkan ciri khasnya masing-masing.

³⁰ *Loc. Cit.*

³¹ Hari Sabarno, **Memandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa**, Sinar Grafika, Jakarta, 2008, hlm 3.

³² *Loc. Cit.*

Terdapat tiga asas penyelenggaraan urusan pemerintahan yang berimplikasi dalam otonomi daerah, yaitu:³³

- a. Asas desentralisasi, adalah daerah otonom berwenang mengatur dan mengurus pemerintahan berdasarkan wewenang yang telah diserahkan oleh pemerintah dalam sistem NKRI;
- b. Asas dekonsentrasi, adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada gubernur, sebagai wakil pemerintah kepada instansi vertikal di wilayah tertentu;
- c. Asas tugas pembantuan, adalah penugasan dari pemerintah kepada daerah dan/atau desa; dari pemerintah provinsi kepada pemerintah kabupaten/kota dan/atau desa; serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.

Secara etimologis istilah desentralisasi berasal dari bahasa latin yang berarti *de*=lepas dan *centrum*=pusat dengan demikian berarti melepaskan diri dari pusat. Dari sudut ketatanegaraan yang dimaksud dengan desentralisasi adalah pelimpahan/penyerahan kekuasaan pemerintah dari pusat kepada daerah-daerah yang mengurus rumah tangganya sendiri.³⁴ Pada prinsipnya kebijakan otonomi daerah dilakukan dengan mendesentralisasikan kewenangan yang selama ini tersentralisasi di tangan pemerintah pusat. Proses desentralisasi tersebut, dalam pelaksanaannya terdapat pengalihan oleh kekuasaan pemerintahan dari tingkat pusat ke pemerintahan daerah sebagaimana mestinya, pelaksanaan pengalihan

³³ Siswanto Sunarno, **Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia**, Sinar Grafika, Jakarta, 2008, hlm 7.

³⁴ M. Rifqinizamy Karsayuda, *Op.Cit.*, hlm 74.

tersebut mewujudkan pergeseran antara kekuasaan yang berasal dari pusat ke daerah kabupaten dan kota di seluruh Indonesia.³⁵

Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengartikan desentralisasi adalah penyerahan Urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan Asas Otonomi. Pentingnya pelaksanaan asas desentralisasi dapat dilihat sebagaimana disebutkan oleh The Liang Gie dan dikutip oleh Ridwan berikut ini:³⁶

- a. dari segi politik, penyelenggaraan desentralisasi dimaksudkan untuk mencegah penumpukan kekuasaan pada satu pihak yang pada akhirnya dapat menimbulkan tirani;
- b. dari segi demokrasi, penyelenggaraan desentralisasi dianggap sebagai tindakan pendemokrasian untuk menarik rakyat ikut serta dalam pemerintahan dan melatih diri dalam menggunakan hak-hak demokrasi;
- c. dari segi teknis organisatoris, desentralisasi adalah semata-mata untuk mencapai suatu pemerintahan yang efisien;
- d. dari segi kultural merupakan pula sebab diselenggarakannya desentralisasi. Kekhususan pada suatu daerah seperti corak geografis, keadaan penduduk, kegiatan ekonomi, watak kebudayaan, atau latar belakang sejarah mengharuskan diadakannya penguasa setempat guna memperhatikan semua itu;

³⁵ Jimly Asshiddiqie, *Op.Cit.*, hlm 226.

³⁶ Ridwan, *Op.Cit.*, hlm 17.

e. dari segi kepentingan pembangunan ekonomi, desentralisasi diperlukan karena pemerintah daerah dianggap sebagai suatu instansi yang dapat membantu pembangunan itu.

Pada tingkat suprastruktur kenegaraan maupun dalam rangka restrukturisasi manajemen pemerintahan, kebijakan otonomi daerah itu dikembangkan seiring dengan agenda dekonsentrasi kewenangan. Jika kebijakan desentralisasi merupakan konsep pembagian kewenangan secara vertikal, maka kebijakan dekonsentrasi pada pokoknya merupakan kebijakan pembagian kewenangan birokrasi pemerintahan secara horizontal.³⁷

Dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian kewenangan dari pemerintah pusat pada alat-alat pusat yang ada di daerah atau pelaksanaan urusan pemerintahan pusat yang tidak diserahkan kepada satuan pemerintahan daerah, oleh organ pemerintahan pusat yang ada di daerah. Pada hakikatnya alat pemerintah pusat ini melaksanakan pemerintahan sendiri di daerah-daerah dan berwenang mengambil keputusan sendiri sampai tingkat tertentu berdasarkan tanggung jawab langsung kepada pemerintah pusat, yang memikul semua biaya dan tanggung jawab terakhir mengenai urusan dekonsentrasi.³⁸

Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengartikan “dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, kepada instansi vertikal di

³⁷ Jimly Asshiddiqie, *Op.Cit.*, hlm 227.

³⁸ Ridwan, *Op.Cit.*, hlm 19.

wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/wali kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum.”

Selain asas desentralisasi dan dekonsentrasi, seperti diungkapkan di atas ada satu asas lagi dalam pelaksanaan otonomi daerah yaitu asa tugas pembantuan (*medebewind*) yang merupakan pemberian kemungkinan kepada pemerintah pusat atau pemerintah daerah yang tingkatnya lebih atas untuk minta bantuan kepada pemerintah daerah atau pemerintah daerah yang tingkatnya lebih rendah di dalam menyelenggarakan tugas-tugas atau kepentingan-kepentingan yang termasuk dalam urusan rumah tangga daerah yang diminta bantuan tersebut.³⁹ Hal ini berarti urusan pusat yang memerlukan pelaksanaan di daerah dapat diserahkan pelaksanaannya kepada satuan pemerintahan otonomi melalui tugas pembantuan.

Amrah Muslimin mengartikan *medebewind* sebagai berikut:

“*medebewind* sebagai kewenangan pemerintah daerah menjalankan sendiri aturan-aturan dari pemerintah pusat atau pemerintah daerah yang lebih tinggi tingkatannya. Kewenangan ini mengenai tugas melaksanakan sendiri (*zelfuitvoering*) atas biaya dan tanggung jawab terakhir dari pemerintah tingkat atasan yang bersangkutan.”⁴⁰

Tugas pembantuan ini diadakan berdasarkan berbagai pertimbangan.

Pertama, agar urusan dapat terselenggara secara efektif dan efisien. Kedua, dalam pelaksanaan dimungkinkan penyesuaian-penyesuaian menurut keadaan masing-masing daerah. Tidak perlu keseragaman secara nasional. Urusan yang memerlukan keseragaman dalam penyelenggaraannya tidak dapat dilaksanakan dengan tugas pembantuan. Urusan semacam ini harus dilaksanakan langsung dari pemerintah pusat. Ketiga, tugas pembantuan

³⁹ *Ibid*, hlm 24.

⁴⁰ Amrah Muslimin, **Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah**, Alumni, Bandung, 1978, hlm 8.

dapat dipergunakan sebagai cara persiapan sebelum suatu urusan diserahkan menjadi urusan rumah tangga daerah. Keempat, tugas pembantuan merupakan cara pusat pemerintahan menjunjung dan membantu daerah dengan menyediakan dana atau fasilitas yang diperlukan tanpa harus mencampuri pelaksanaan.⁴¹

3. Otonomi Desa

Otonomi desa berbeda dengan otonomi daerah karena asli, bulat, dan utuh serta bukan pemberian dari pemerintah. Pemerintah hanya memiliki kewajiban untuk menghormati otonomi asli yang dimiliki oleh desa.⁴² Posisi desa yang demikian sebagai kesatuan hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak asal-usul, layaknya badan hukum, desa juga dapat melakukan perbuatan hukum publik maupun perdata, memiliki kekayaan, harta benda serta dapat dituntut dan menuntut di muka pengadilan⁴³

Konsep otonomi asli ditegaskan di dalam penjelasan umum Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-undang tersebut mengakui otonomi desa dan memberi kesempatan untuk tumbuh berkembang. Penjelasan umum tersebut menyatakan:⁴⁴

“Undang-Undang ini mengakui otonomi yang dimiliki oleh desa ataupun dengan sebutan lainnya dan kepada desa melalui pemerintah desa dapat diberikan penugasan ataupun pendelegasian dari pemerintah ataupun pemerintah daerah untuk melaksanakan urusan pemerintah tertentu. Sedang terhadap desa geneologis yaitu desa yang bersifat

⁴¹ Ridwan, *Op.Cit.*, hlm 26.

⁴² Sutoro Eko, Titik Istiyawatun Khasanah, Dyah Widuri, Suci Handayani, Ninik Handayani, Puji Qomariyah, Sahrul Aksa, Hastowiyono, Suharyanto, Borni Kurniawan, *Op.Cit.*, hlm 81.

⁴³ *Loc.Cit.*

⁴⁴ Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437).

administratif seperti desa yang dibentuk karena pemekaran desa atau karena transmigrasi ataupun karena alasan lain yang warganya pluralistis, majemuk, atau heterogen, maka otonomi desa akan diberikan kesempatan untuk tumbuh dan berkembang mengikuti perkembangan dari desa itu sendiri.⁴⁵

Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa juga mengenal konsep otonomi asli yang berarti bahwa kewenangan pemerintahan desa dalam mengatur dan mengurus masyarakat setempat didasarkan pada hak asal-usul dan nilai-nilai sosial budaya yang terdapat pada masyarakat setempat namun harus diselenggarakan dalam perspektif administrasi pemerintahan negara yang selalu mengikuti perkembangan zaman.

Desa otonom merupakan suatu pilihan ideal untuk mendudukkan desa dalam sistem pemerintahan di Indonesia. Dimana secara konseptual desa otonom ini dapat dipahami sebagai desa yang dibentuk dengan asas desentralisasi sehingga mempunyai kewenangan penuh untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.⁴⁶

Menempatkan kedudukan desa otonom akan membawa perubahan pelaksanaan pemerintahan desa lebih baik, antara lain pertama, satuan-satuan desentralisasi (otonom) lebih fleksibel dalam memenuhi berbagai perubahan yang terjadi dengan cepat, dua, satuan-satuan desentralisasi (otonom) dapat melaksanakan tugas lebih efektif dan lebih efisien, tiga, satuan-satuan desentralisasi (otonom) lebih inovatif, dan empat, satuan-

⁴⁵ Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437).

⁴⁶ Didik Sukriono, **Pembaharuan Hukum Pemerintahan Desa: Politik Hukum Pemerintahan Desa di Indonesia**, Setara Press, Malang, 2010, hlm 227.

satuan desentralisasi (otonom) mendorong tumbuhnya sikap moral yang lebih tinggi, komitmen yang lebih tinggi dan lebih produktif.⁴⁷

Jika dilihat dari perspektif demokrasi, desa otonom tersebut akan menampilkan hal-hal sebagai berikut: 1) desa otonom akan mencerminkan citra demokrasi daripada sentralisasi, 2) desa otonom dipandang sebagai esensi sistem demokrasi, 3) desa otonom dibutuhkan untuk mewujudkan prinsip kebebasan dalam penyelenggaraan pemerintahan, dan 4) desa otonom memiliki tugas memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya terhadap masyarakat yang mempunyai kebutuhan dan tuntutan yang berbeda-beda.⁴⁸

Namun Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa tidak mengenal konsep otonomi desa termasuk otonomi asli, melainkan istilah kemandirian desa. Konsep kemandirian di dalam Undang-Undang Desa sebenarnya dimaksudkan untuk menggantikan konsep otonomi desa, sebab otonomi desa identik dengan daerah otonom tingkat III yang harus dihindari.⁴⁹ Asas kemandirian terdapat di dalam Pasal 3 huruf i Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, yang di dalam penjelasan umum dijelaskan bahwa kemandirian, yaitu:

“Suatu proses yang dilakukan oleh Pemerintah Desa dan masyarakat Desa untuk melakukan suatu kegiatan dalam rangka memenuhi kebutuhannya dengan kemampuan sendiri”⁵⁰

⁴⁷ Moch. Solekhan, **Penyelenggaraan Pemerintahan Desa**, Setara Press, Malang , 2012, hlm 55.

⁴⁸ Didik Sukriono, *Op.Cit.*, hlm 227.

⁴⁹ Sutoro Eko, Titik Istiyawatun Khasanah, Dyah Widuri, Suci Handayani, Ninik Handayani, Puji Qomariyah, Sahrul Aksa, Hastowiyono, Suharyanto, Borni Kurniawan, *Op.Cit.*, hlm 82.

⁵⁰ Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 7, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5495).

Kemandirian desa tentu tidak berdiri sendiri, tetapi sangat penting melihat relasi antara desa dengan pemerintah (negara), termasuk memperhatikan pendekatan pemerintah terhadap desa. Mitra Samya sebagaimana dikutip Sutoro Eko memahami bahwa:

“Kemandirian desa merupakan kondisi di mana desa semakin berkembang berlandaskan pada kekuatan yaitu aset dan potensi yang dimiliki. Kemandirian desa tidaklah berarti desa berdiri sendiri dalam ruang hampa politik, namun juga tidak bergantung instruksi dan bantuan pemerintah di atasnya. Kemandirian desa berarti kapasitas dan inisiatif lokal yang kuat. Inisiatif lokal adalah gagasan, kehendak dan kemauan masyarakat yang berbasis pada kearifan lokal, kebersamaan, kepemimpinan, jaringan dan solidaritas sosial.”⁵¹

B. Demokrasi Konstitusional

Demokrasi dapat diartikan secara singkat dan mudah sebagai pemerintahan oleh rakyat, dari oleh rakyat, dan untuk rakyat. Demokrasi memerlukan proses panjang dan tahapan-tahapan penting yang harus dilalui seperti konsolidasi demokrasi, konsolidasi demokrasi dianggap sebagai cara untuk meningkatkan secara prinsip komitmen seluruh lapisan masyarakat pada aturan main demokrasi.⁵²

Pakar Hukum Tata Negara Soehino mengartikan “demokrasi sebagai sistem politik mengenai pengikutsertaan rakyat atau warga dalam mengambil keputusan.”⁵³ Pengikutsertaan rakyat atau warga dalam membuat keputusan itu dapat dalam suatu pemerintahan negara, dalam suatu badan atau lembaga atau dewan, dalam suatu perkumpulan atau himpunan, dalam suatu pertemuan, rapat, diskusi, atau seminar atau dapat pula dalam suatu keluarga, bahkan dapat

⁵¹ *Ibid*, hlm 84.

⁵² Siti Zuhro dkk, **Model Demokrasi Lokal Jawa Timur, Sumatera Barat, Sulawesi Selatan, dan Bali**, P.T. THC Mandiri, Jakarta, 2011, hlm 22

⁵³ Soehino, **Hukum Tata Negara: Perkembangan Sistem Demokrasi di Indonesia**, BPFE, Yogyakarta, 2010, hlm 1

dilakukan berdua, dua orang yang sedang membuat suatu keputusan mengenai apa yang akan dilakukan.

Sebagaimana diketahui gagasan demokrasi telah ada sejak zaman Yunani Kuno dan menghinggapikan pikiran-pikiran Plato, Aristoteles dan lainnya. Latar belakang timbulnya gagasan demokrasi adalah mendobrak pembatasan-pembatasan kekuasaan yang diselewengkan atau disalahgunakan oleh pemerintah berkuasa ketika itu. Pemerintahan yang absolut hendak digantikan oleh demokrasi yang artinya rakyat yang menentukan jalannya pemerintahan dan menjamin hak-hak asasi manusia serta kekuasaan pemerintah harus dibatasi dengan aturan-aturan hukum yang tegas dan diatur dalam konstitusi.⁵⁴

Menurut Sigmund Neumann, demokrasi saat ini tidak cukup kalau hanya diberi definisi sebagai pemerintahan rakyat sebagaimana ditulis dalam kamus. Bagaimanapun bentuk kewenangan rakyat, apakah langsung atau tidak langsung, melalui parlemen atau plebisit, pada akhirnya keabsahan badan yang memerintah bergantung pada warga negaranya.⁵⁵

Berbicara demokrasi berarti kita berbicara juga mengenai teori kedaulatan rakyat. Kedaulatan berasal dari bahasa Arab (*daulah*), bahasa Inggris (*sovereignty*), bahasa Perancis (*souvereiniteit*), bahasa Latin (*supremus*), dan bahasa Itali (*souvanita*), yang berarti kekuasaan tertinggi. Sedangkan kedaulatan rakyat berarti bahwa rakyat yang merupakan kesatuan individu sehingga kekuasaan rakyatlah yang tertinggi, yang mana memberikan sebagian haknya pada penguasa untuk kepentingan bersama. Penguasa dipilih

⁵⁴ Irianto A. Baso Ence, **Negara Hukum dan Hak Uji Konstitusionalitas Mahkamah Konstitusi (Telaah Terhadap Kewenangan Mahkamah Konstitusi)**, Alumni, Bandung, 2008, hlm 79.

⁵⁵ *Ibid*, hlm 26.

berdasarkan kehendak rakyat.⁵⁶ Kusnardi dan Harmaily Ibrahim mengemukakan:⁵⁷

“rakyatlah yang dianggap sebagai pemilik dan pemegang kekuasaan tertinggi dalam suatu negara. Sebagai pemilik dan pemegang kekuasaan rakyat menentukan corak dan cara pemerintahan diselenggarakan, menentukan tujuan yang hendak dicapai negara.”

J.J. Rousseau berpendapat bahwa “konsep kedaulatan itu bersifat kerakyatan dan didasarkan pada kemauan umum (*volunte generale*) rakyat yang menjelma melalui perundang-undangan.” Oleh sebab itu, menurutnya, konsep kedaulatan mempunyai sifat-sifat, yaitu:⁵⁸

1. Kesatuan (*unite*) bersifat monistis;
2. bulat dan tidak terbagi (*indivisibilite*);
3. tidak dapat dialihkan (*inalienabilite*);
4. tidak dapat berubah (*imprescriptibilite*).

Konsep kedaulatan merupakan kesatuan (*unity*), hal ini berarti rakyat merupakan kesatuan yang memiliki kehendak untuk menentukan pemerintah, memiliki hak untuk memerintah, dan menolak diperintah. Karena rakyat adalah satu, maka negara juga adalah satu. Konsep kedaulatan itu juga bersifat bulat dan tidak dapat dipecah-pecah, jika yang berdaulat adalah rakyat, maka rakyatlah yang merupakan satu-satunya pemegang kekuasaan tertinggi, bukan yang lain. Artinya kedaulatan tidak dapat diserahkan kepada pihak lain.

⁵⁶ Isrok dan Dhia Al Uyun, **Ilmu Negara (Berjalan dalam Dunia Abstrak)**, UB Press, Malang, 2010, hlm 88.

⁵⁷ Kusnardi dan Harmaily Ibrahim dalam Ibnu Tricahyo, **Reformasi Pemilu: Menuju Pemisahan Pemilu Nasional dan Lokal**, In-Trans Publishing, Malang, 2009, hlm 6

⁵⁸ J.J. Rousseau dalam Jimly Asshiddiqie, **Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia**, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, hlm. 105

Kedaulatan juga tidak dapat diubah-ubah, kedaulatan ada di tangan rakyat dan selamanya tetap di tangan rakyat.⁵⁹

Terlepas dari kritik terhadap pandangan demokrasi yang bermacam-macam, di dalam negara demokrasi modern adalah didasarkannya demokrasi pada *Rule of Law* atau peraturan hukum, persamaan hukum adalah hak demokratis yang asasi. Persamaan ini memberikan kepercayaan kepada warga negara bahwa ia sanggup mengubah undang-undang yang tidak diinginkannya, baik melalui wakilnya maupun dengan tindakan sendiri.⁶⁰

Di zaman modern sekarang ini, hampir semua negara mengklaim menjadi penganut paham demokrasi. Seperti dapat diketahui dari penelitian Amos J. Peaslee pada tahun 1950, dari 83 UUD negara-negara yang diperbandingkannya, terdapat 74 negara yang konstitusinya secara resmi menganut prinsip kedaulatan rakyat (90%).⁶¹

Kedaulatan yang dianut Indonesia dituangkan ke dalam konstitusi Indonesia yakni Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Bahwa kedaulatan yang dianut oleh Indonesia adalah kedaulatan rakyat sekaligus kedaulatan hukum. Hal ini termaktub dalam alinea ke-4 Pembukaan UUD 1945 yakni

“Maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat.”⁶²

Kedaulatan Indonesia itu kemudian juga ditegaskan dalam Pasal 1 ayat

(2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yakni :

⁵⁹ *Loc. Cit.*

⁶⁰ Miriam Budiardjo, **Masalah Kenegaraan**, Gramedia, Jakarta, 1975, hlm 148.

⁶¹ Amos J. Peaslee dalam Jimly Asshiddiqie, *Op.Cit.*, hlm 116

⁶² Alinea ke-4 Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

“ Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar ”

Sementara di dalam Pasal 1 ayat (3) Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menjelaskan bahwa:

“ Negara Indonesia adalah Negara Hukum “

Hal ini berarti sebagai negara hukum, maka segala kehidupan berbangsa dan bernegara entah itu tindakan penyelenggara negara maupun warga negara harus sesuai dengan aturan hukum yang berlaku. Hukum yang berlaku di Indonesia yang secara hierarki, konstitusi kita yakni Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan peraturan perundang-undangan tertinggi.⁶³ Maka pelaksanaan demokrasi harus berdasarkan pada aturan hukum yang berpuncak pada UUD NRI Tahun 1945.

Sebagai pelaksanaan dari konsepsi negara hukum yang demokratis, diterapkan prinsip saling mengimbangi dan mengawasi antar lembaga negara (*check and balances*).⁶⁴ Lembaga negara itu ada yang berfungsi sebagai wadah mekanisme politik demokrasi, untuk menentukan produk hukum dan kebijakan agar sesuai dengan kehendak mayoritas rakyat, sekaligus mengawasi pelaksanaannya. Ada pula lembaga yang melaksanakan aturan hukum dan kebijakan. Selain itu terdapat lembaga yang mengadili pelanggaran hukum sekaligus mengimbangi kekuasaan tersebut agar senantiasa sesuai dengan aturan hukum dan keadilan secara hierarkis.⁶⁵

⁶³ Berdasarkan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234), Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan peraturan perundang-undangan tertinggi dalam hierarki peraturan perundang-undangan

⁶⁴ Janedjri M. Gaffar, *Op. Cit.*, hlm 8

⁶⁵ *Loc. Cit.*

Ciri khas dari demokrasi konstitusional ialah gagasan bahwa pemerintah yang demokratis adalah pemerintah yang terbatas kekuasaannya dan tidak dibenarkan bertindak sewenang-wenang terhadap warga negaranya. Pembatasan-pembatasan atas kekuasaan pemerintah tercantum dalam konstitusi sehingga sering disebut pemerintah berdasarkan konstitusi (*constitutional government*).⁶⁶

Wolin dalam hal ini mengemukakan ciri-ciri pemerintahan konstitusional sebagai berikut:⁶⁷

1. ada prosedur hukum untuk memberi wewenang kepada pejabat;
2. ada batasan yang efektif terhadap penggunaan kekuasaan;
3. ada prosedur yang dilembagakan untuk menjamin pertanggungjawaban dan *accountability* dari pejabat-pejabat pemerintah; dan
4. ada sistem jaminan hukum bagi hak-hak warga negara.

Di Indonesia sendiri genderang demokrasi ditabuh pasca jatuhnya rezim Orde Baru yang dipimpin Presiden Soeharto pada 21 Mei 1998. Pasca jatuhnya rezim Orde Baru ini disebut dengan era reformasi. Era di mana kebebasan menjadi semboyan utamanya dan era di mana kediktatoran dan sentralisasi pemerintah harus dihilangkan. Rakyat diberi kedaulatan yang sebenarnya, bukan kedaulatan semu.

Sebelum era reformasi, demokrasi adalah sebuah impian. Ketika itu, di bawah kekuasaan yang terpusat dan membelenggu, kita menginginkan kebebasan untuk berekspresi serta menikmati hasil pembangunan secara berkeadilan. Kita memimpikan pemerintahan yang dibentuk atas dasar pilihan

⁶⁶ Miriam Budiardjo, **Dasar-dasar Ilmu Politik**, Gramedia Pustaka, Jakarta, 2000, hlm 52

⁶⁷ Wolin dalam Irianto A. Baso Ence, *Op.Cit.* hlm 28

rakyat dan berbuat untuk kemaslahatan rakyat. Kita menginginkan demokrasi dan sebuah republik yang sesungguhnya.⁶⁸

Dalam konteks Indonesia, demokrasi tidak hanya berdimensi nasional tapi juga lokal. Demokrasi lokal dalam hal ini merujuk pada proses demokrasi yang berlangsung di tingkat lokal atau daerah yang diwarnai dengan karakteristik dan kekhasan masing-masing daerah. Dalam proses tersebut beberapa faktor ikut berpengaruh seperti budaya politik lokal, perilaku aktor dan kekuatan-kekuatan politik lokal. Demokrasi lokal merupakan landasan utama bagi berkembangnya demokrasi di tingkat nasional.⁶⁹

C. Esensi Desa

1. Kedudukan Desa

Dalam Konstitusi kita yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 disebutkan bahwa bentuk negara Indonesia adalah Kesatuan sedangkan bentuk pemerintahan Indonesia adalah Republik. Hal ini termaktub dalam pasal 1 ayat (1) yakni “Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik”.

Selanjutnya di dalam Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 dijelaskan bahwa berisi pembagian daerah yaitu daerah provinsi yang di dalamnya terdapat daerah kabupaten dan kota. Masing-masing daerah itu memiliki pemerintahan daerah. Pengaturan untuk itu perlu dibuat undang-undang.⁷⁰

⁶⁸ Janedjri M. Gaffar, **Politik Hukum Pemilu**, Konpress, Jakarta, 2012, hlm. 9

⁶⁹ Siti Zuhro, *Op. Cit*, hlm 23.

⁷⁰ Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945

“Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.”

Pada hakikatnya pembatasan tentang pemerintahan daerah bukanlah terkait dengan pembagian wilayah negara, melainkan pembentukan daerah otonom dan penyerahan urusan atau wewenang pemerintahan kepada daerah yang dikenal dengan desentralisasi.⁷¹

Pasal 18 ayat (2) menegaskan bahwa setiap pemerintahan daerah yakni provinsi, kabupaten, dan kota memiliki otonomi daerah, yakni:⁷²

“Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.”

Selain itu, otonomi yang diselenggarakan oleh pemerintahan daerah adalah otonomi seluas-luasnya. Hal ini diatur Pasal 18 ayat (5) yang menegaskan bahwa:⁷³

“Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah.”

Pemerintahan Daerah tersebut dipimpin oleh kepala pemerintahan daerah, yakni Gubernur untuk provinsi, Bupati untuk kabupaten, dan walikota untuk kota. Mereka dipilih melalui pemilihan yang demokratis. Pasal 18 ayat (4) menyebutkan:⁷⁴

“Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.”

⁷¹ M. Rifqinizami Karsayuda, **Pembentukan Partai Politik Lokal di Negara Kesatuan Republik Indonesia**, UB Press, Malang, 2013, hlm 115.

⁷² Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

⁷³ Pasal 18 ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

⁷⁴ Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Pemerintahan daerah sebagaimana yang telah disebutkan di atas di atur ke dalam undang-undang tersendiri sebagai dasar penyelenggaraan pemerintahan. Pasal 18 ayat (7) menyebutkan:⁷⁵

“Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.”

Pasal 18A ayat (1) UUD NRI 1945 yang mengatur hubungan kewenangan pemerintah dan pemerintah daerah harus memperhatikan kekhasan daerah. Pasal 18A ayat (1) tersebut menyatakan:⁷⁶

“hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan daerah provinsi, kabupaten, kota, atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.”

Selain itu, dalam hal keuangan, sumber daya alam dan sumber daya lainnya diatur dan diselenggarakan secara adil dan sesuai undang-undang antara pemerintah dan pemerintah daerah.

Hal yang patut disimak dalam kedudukan desa di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah Pasal 18B karena di sinilah dasar hukum letak atau kedudukan desa. Pasal 18B ayat (1) menyatakan bahwa:

“Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.”⁷⁷

Selanjutnya kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat yang menjadi cikal bakal desa seperti sekarang ini diakui hak asal-usulnya. Pasal 18B ayat (2) merumuskan:⁷⁸

⁷⁵ Pasal 18 ayat (7) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

⁷⁶ Pasal 18A ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

⁷⁷ Pasal 18B ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

⁷⁸ Pasal 18B ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

“Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.”

Konstruksi inilah yang menyebabkan konstruksi Negara Kesatuan Republik Indonesia pasca Amandemen Undang-Undang Dasar Tahun 1945 menjadi negara yang unik. Hal ini dikarenakan berdasarkan Pasal 1 ayat (1) UUD NRI 1945 yang menyatakan bahwa bentuk negara Indonesia adalah Kesatuan, namun di sisi lain berdasarkan Pasal 18, 18A, dan 18B menunjukkan ciri khas bentuk negara Federal.

Namun yang penting dicatat adalah penggunaan kata “urusan” dalam pasal tersebut akan lebih memberikan kekuasaan pada daerah untuk mengembangkan urusan tersebut sesuai dengan kemampuan daerah masing-masing. Artinya daerah tidak mendapatkan urusan dari kekuasaan apapun termasuk kekuasaan Presiden dan DPR melalui undang-undang.

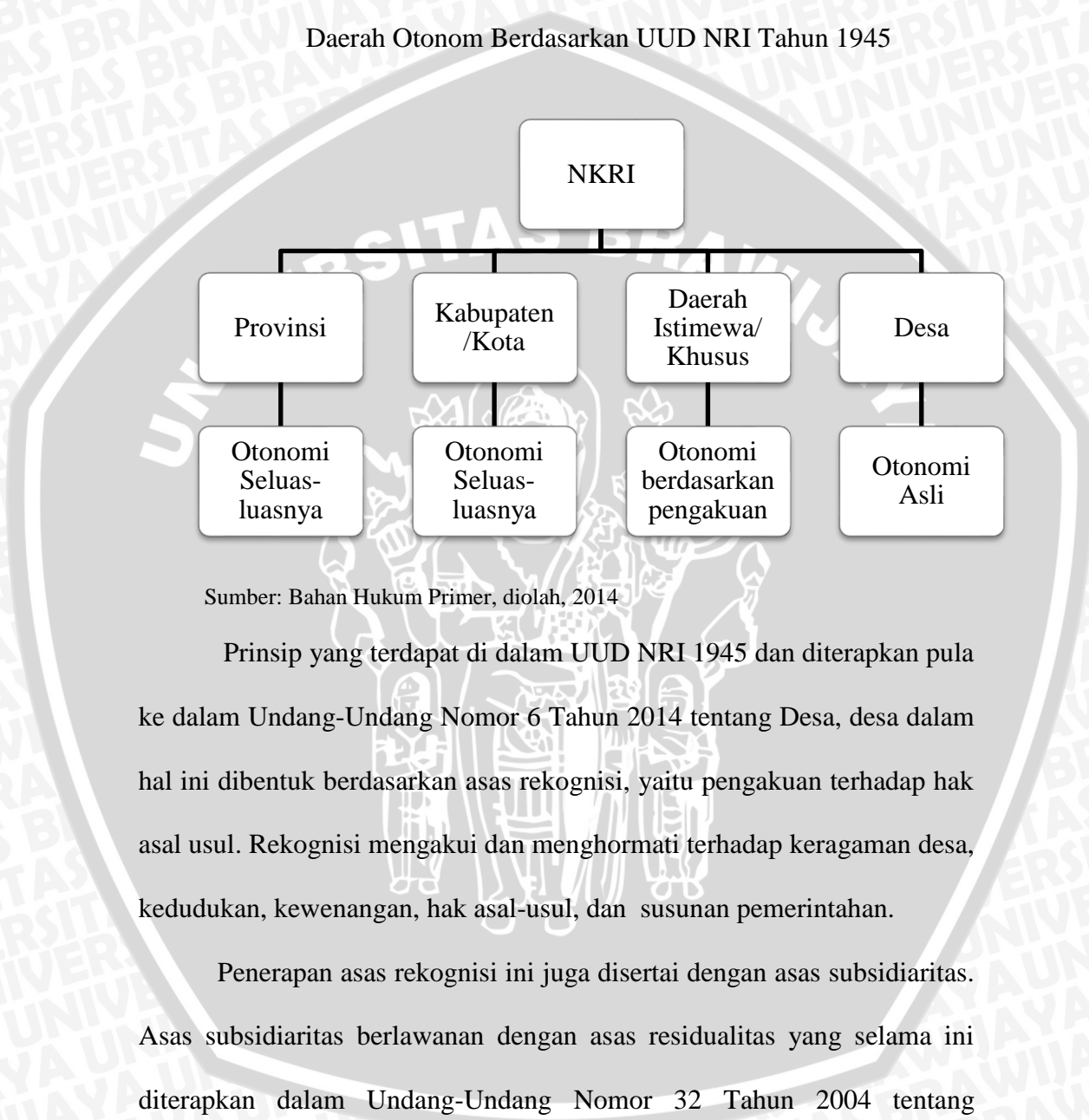
Dalam suatu negara yang berbentuk kesatuan pada umumnya penyelenggaraan pemerintahan akan dijalankan dengan dua kemungkinan yaitu melalui sistem sentralisasi atau desentralisasi. Dalam sistem sentralisasi berarti semua urusan pemerintahan dalam negara diselenggarakan oleh pemerintah pusat. Sedangkan pada sistem desentralisasi, penyelenggaraan urusan pemerintahan dilaksanakan oleh pemerintahan pusat dan juga oleh satuan pemerintahan daerah.⁷⁹ Indonesia menganut bentuk negara Kesatuan yang penyelenggaraan pemerintahannya melalui sistem desentralisasi.

⁷⁹ Ridwan, **Hukum Administrasi di Daerah**, FH UII Press, Yogyakarta, 2009, hlm 15

Kalau digambarkan, daerah otonom yang diakui keberadaannya di dalam konstitusi Indonesia UUD NRI 1945 adalah sebagai berikut:

Gambar 1.

Daerah Otonom Berdasarkan UUD NRI Tahun 1945



Sumber: Bahan Hukum Primer, diolah, 2014

Prinsip yang terdapat di dalam UUD NRI 1945 dan diterapkan pula ke dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, desa dalam hal ini dibentuk berdasarkan asas rekognisi, yaitu pengakuan terhadap hak asal usul. Rekognisi mengakui dan menghormati terhadap keragaman desa, kedudukan, kewenangan, hak asal-usul, dan susunan pemerintahan.

Penerapan asas rekognisi ini juga disertai dengan asas subsidiaritas. Asas subsidiaritas berlawanan dengan asas residualitas yang selama ini diterapkan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Asas residualitas yang mengikuti asas desentralisasi menegaskan bahwa seluruh kewenangan dibagi habis antara pemerintah pusat, pemerintah provinsi, dan terakhir di tangan pemerintah



kabupaten/kota. Dengan asas desentralisasi dan residualitas itu, desa ditempatkan dalam sistem pemerintahan kabupaten/kota yang menerima pelimpahan sebagian (sisa-sisa kewenangan bupati/walikota).⁸⁰

Subsidiaritas sendiri merupakan penetapan kewenangan berskala lokal dan pengambilan keputusan secara lokal untuk kepentingan masyarakat.⁸¹

Desa merupakan organisasi pemerintahan yang paling kecil, paling bawah, paling depan, dan paling dekat dengan masyarakat.⁸² Paling kecil berarti wilayah maupun tugas-tugas pemerintahan yang diemban desa mempunyai cakupan atau ukuran terkecil dibanding dengan organisasi pemerintahan kabupaten/kota, provinsi maupun pusat. Paling bawah berarti desa menempati susunan atau lapisan pemerintahan terbawah dalam tata pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Namun bawah bukan berarti desa merupakan bawahan kabupaten/kota, atau kepala desa bukan merupakan bawahan bupati/walikota.⁸³ Desa tidak berkedudukan sebagai pemerintahan yang berada dalam sistem pemerintahan kabupaten/kota sebagaimana tercantum dalam Pasal 200 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014, desa berkedudukan dalam wilayah kabupaten/kota.

2. Kewenangan Desa

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa memberi kewenangan kepada Desa yang dituangkan di dalam Pasal 19 dimana

⁸⁰ Sutoro Eko, Titik Istiyawatun Khasanah, Dyah Widuri, Suci Handayani, Ninik Handayani, Puji Qomariyah, Sahrul Aksa, Hastowiyono, Suharyanto, Borni Kurniawan, *Op.Cit.* hlm30

⁸¹ Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 7, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5495).

⁸² Sutoro Eko, *Op.Cit.* hlm. 14

⁸³ *Loc.Cit.*

kewenangan desa diberikan berdasarkan hak asal usul, berdasarkan lokal berskala desa, berdasarkan tugas yang diberikan oleh pemerintah, pemerintah daerah provinsi maupun pemerintah daerah kabupaten/kota yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁸⁴ Penjelasan di dalam “Pasal 19 huruf a menegaskan hak asal usul adalah hak yang merupakan warisan yang masih hidup dan prakarsa Desa atau prakarsa masyarakat Desa sesuai dengan perkembangan kehidupan masyarakat.”⁸⁵ Hak asal usul memiliki kata pengguna lain yang sering disebut dengan hak purba, hak tradisional, hak bawaan atau hak asli.⁸⁶

Sedangkan yang dimaksud dengan kewenangan lokal berskala desa disebutkan disebutkan dalam penjelasan Pasal 19 huruf b “kewenangan lokal berskala Desa adalah kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat Desa yang telah dijalankan oleh Desa atau mampu dan efektif dijalankan oleh Desa atau yang muncul karena perkembangan Desa dan prakarsa masyarakat Desa.”⁸⁷

⁸⁴ Pasal 19 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 7, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5495).

“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;
- d. kewenangan lain yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.”

⁸⁵ Penjelasan Pasal 19 huruf a Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 7, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5495).

⁸⁶ Sutoro Eko, Titik Istiyawatun Khasanah, Dyah Widuri, Suci Handayani, Ninik Handayani, Puji Qomariyah, Sahrul Aksa, Hastowiyono, Suharyanto, Borni Kurniawan, *Op.Cit.* hlm 98

⁸⁷ Penjelasan Pasal 19 huruf b Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 7, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5495).

Selain empat kewenangan di atas, ada satu jenis kewenangan lagi yang dimiliki Desa yang tidak disebutkan secara tersurat (eksplisit) dalam daftar kewenangan Desa namun dimandatkan di dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa yaitu kewenangan melekat atau kewenangan atributif sebagai berikut.⁸⁸

- a. memilih kepala desa dan menyelenggarakan pemilihan kepala desa.
- b. membentuk dan menetapkan susunan dan personil perangkat desa.
- c. menyelenggarakan musyawarah desa.
- d. menyusun dan menetapkan perencanaan desa.
- e. menyusun, menetapkan dan melaksanakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa.
- f. menyusun, menetapkan dan melaksanakan peraturan desa.
- g. membentuk dan membina lembaga-lembaga kemasyarakatan maupun lembaga adat.
- h. membentuk dan menjalankan Badan Usaha Milik Desa (BUMDes)

3. Penyelenggaraan Pemerintahan Desa

Keberhasilan suatu Desa sangat dipengaruhi oleh kinerja penyelenggara pemerintahan Desa yaitu ketepatan pengorganisasian, sistem kerja yang dijalankan dan unsur-unsur pendukungnya. Organisasi dalam pemerintahan desa harus terpadu dan kompak dalam menjalankan tugas.

⁸⁸ Sutoro Eko dkk, *Op.Cit.* hlm 97

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, yang dimaksud dengan pemerintahan desa diatur di dalam Pasal 1 ayat (2) yaitu Pemerintahan Desa bukan subyek atau penyelenggaranya melainkan berarti obyek karena penyelenggaraan urusan pemerintahan masyarakat desa sesuai prinsip negara Kesatuan Republik Indonesia.”⁸⁹ Atau dengan kata lain, penyelenggara pemerintahan Desa adalah Pemerintah Desa.

Kemudian siapa sajakah yang termasuk ke dalam Pemerintah Desa, hal ini dimuat di dalam Pasal 1 angka 3. Pemerintah Desa terdiri atas kepala desa beserta pembantu-pembantunya yaitu perangkat desa. mereka bersama-sama menyelenggarakan pemerintahan di desa.⁹⁰

Kepala Desa yang merupakan pemimpin dalam Pemerintahan Desa seperti diungkapkan di atas bahwa memiliki pengaruh yang besar dalam keberhasilan Desa. Namun Desa bukan sekadar Pemerintahan Desa, bukan sekadar Pemerintah Desa, dan bukan sekadar Kepala Desa. Semangat Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa adalah menempatkan Kepala Desa bukan sebagai kepanjangan tangan Pemerintah, melainkan sebagai pemimpin masyarakat yang harus mengakar dekat dengan

⁸⁹ Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa Desa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 7, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5495).

“Pemerintahan Desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.”

⁹⁰ Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa Desa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 7, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5495).

“Pemerintah Desa adalah Kepala Desa atau yang disebut dengan nama lain dan yang dibantu oleh perangkat Desa atau yang disebut dengan nama lain sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Desa.”

masyarakat, sekaligus melindungi, mengayomi, dan melayani masyarakat.⁹¹

Untuk itulah Kepala Desa dibekali wewenang sebagaimana disebutkan di dalam Pasal 26 ayat (2) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, yaitu:⁹²

- a. memimpin penyelenggaraan Pemerintahan Desa;
- b. mengangkat dan memberhentikan perangkat Desa;
- c. memegang kekuasaan pengelolaan Keuangan dan Aset Desa;
- d. menetapkan Peraturan Desa;
- e. menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa;
- f. membina kehidupan masyarakat Desa;
- g. membina ketenteraman dan ketertiban Masyarakat Desa;
- h. membina dan meningkatkan perekonomian Desa serta mengintegrasikannya agar mencapai perekonomian skala produktif untuk sebesar-besar kemakmuran masyarakat Desa;
- i. mengembangkan sumber pendapatan Desa;
- j. mengusulkan dan menerima pelimpahan sebagian kekayaan negara guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat Desa;
- k. mengembangkan kehidupan sosial budaya masyarakat;
- l. memanfaatkan teknologi tepat guna;
- m. mengoordinasikan Pembangunan Desa secara partisipatif;
- n. mewakili Desa di dalam dan di luar pengadilan atau menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan;
- o. melaksanakan wewenang lain yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.”⁹³

Unsur penyelenggara Pemerintahan Desa adalah Perangkat Desa yang bertugas membantu Kepala Desa dalam melaksanakan tugas dan

⁹¹ Sutoro Eko dkk, *Op.Cit.*, hlm. 158

⁹² Pasal 26 ayat (2) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 7, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5495).

⁹³ Pasal 26 ayat (2) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 7, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5495).

wewenangannya. Perangkat Desa ini terdiri atas sekretariat Desa, pelaksana kewilayahan, dan pelaksana teknis.

Perangkat Desa diangkat dan diberhentikan Kepala Desa setelah dikonsultasikan dengan Camat atas nama Bupati/Walikota dengan memenuhi persyaratan yang telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan (Persyaratan untuk menjadi Perangkat Desa ditetapkan di dalam Pasal 50 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dan alasan pemberhentian Kepala Desa ditetapkan di dalam Pasal 50 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa). Untuk itulah dalam melaksanakan tugas dan wewenangannya, Perangkat Desa bertanggung jawab kepada Kepala Desa.

Tidak seperti Undang-Undang lama yang mengatur Desa yaitu Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menempatkan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Desa bersama Pemerintah Desa atau dengan kata lain BPD ikut mengatur dan mengambil keputusan Desa, terdapat pergeseran di dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa yang mengeluarkan BPD dari unsur penyelenggara Pemerintahan Desa.

Meskipun Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa mengeluarkan (eksklusi) BPD dari unsur penyelenggara Pemerintahan Desa dan melemahkan fungsi legislasi BPD, BPD menjadi lembaga Desa yang melaksanakan fungsi pemeritahan, sekaligus menjalankan fungsi membahas dan menyepakati Rancangan Peraturan Desa bersama Kepala Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat Desa, melakukan

pengawasan kinerja Kepala Desa. Ini berarti bahwa eksklusi BPD dan pelemahan fungsi hukum BPD digantikan dengan penguatan fungsi politik (representasi, kontrol, dan deliberasi).⁹⁴

4. Pemilihan Kepala Desa

Model pemilihan Kepala Desa adalah secara langsung oleh rakyat desa setempat. Masa jabatan kepala desa adalah 6 (enam) tahun dan dapat menjabat kembali untuk dua (2) periode berikutnya. Penjelasan Umum angka 8 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 mengatur hal tersebut.⁹⁵

Pemilihan Kepala Desa ini memiliki asas yang sama dengan Pemilihan Umum yakni langsung umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.⁹⁶

Pemilihan Kepala Desa dilaksanakan secara serentak di seluruh wilayah kabupaten/kota.⁹⁷ Pemilihan Kepala Desa serentak ini dapat dilaksanakan bergelombang paling banyak 3 (tiga) kali satu periode jabatan kepala desa yaitu enam tahun.⁹⁸

Pemilihan Kepala Desa diselenggarakan oleh Panitia pemilihan Kepala Desa yang dibentuk oleh Badan Permusyawaratan Desa (BPD).

⁹⁴ *Ibid.*, hlm 167.

⁹⁵ Penjelasan Umum Nomor 8 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 7, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5495).

“Kepala Desa dipilih secara langsung oleh dan dari penduduk Desa warga Negara Republik Indonesia yang memenuhi persyaratan dengan masa jabatan 6 (enam) tahun terhitung sejak tanggal pelantikan dan dapat menjabat paling banyak 3 (tiga) kali masa jabatan secara berturut-turut atau tidak secara berturut-turut.”

⁹⁶ Lihat Pasal 34 ayat (2) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 7, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5495).

⁹⁷ Pasal 40 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 123, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5539).

⁹⁸ Pasal 40 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 123, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5539).

Panitia Pemilihan Kepala Desa ini bersifat mandiri serta tidak memihak dan terdiri dari unsur perangkat Desa, lembaga kemasyarakatan, dan tokoh masyarakat Desa.

Pemilihan Kepala Desa dilaksanakan dengan melalui beberapa tahapan yakni pencalonan, pemungutan suara, dan penetapan calon Kepala Desa terpilih.⁹⁹ Setelah Bakal Calon Kepala Desa yang memenuhi persyaratan di dalam pasal 33 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa ditetapkan menjadi Calon Kepala Desa oleh Panitia pemilihan Kepala Desa maka dilakukanlah tahap pemungutan suara oleh penduduk Desa setempat Warga Negara Republik Indonesia yang memenuhi persyaratan.

Calon Kepala Desa yang dinyatakan sebagai pemenang adalah calon yang mendapatkan suara terbanyak dan kemudian ditetapkan oleh Panitia pemilihan Kepala Desa. Panitia pemilihan kemudian Badan Permusyawaratan Desa (BPD) menyampaikan hasil pemilihan paling lama 7 (tujuh) hari setelah ditetapkannya calon Kepala Desa terpilih. Kemudian BPD dalam waktu paling lama 7 (tujuh) hari setelah menerima laporan tersebut dari panitia pemilihan harus menyampaikan nama calon Kepala Desa terpilih kepada Bupati/Walikota untuk disahkan dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak diterimanya penyampaian hasil pemilihan dari panitia pemilihan Kepala Desa. Pengesahan tersebut dibuat dalam bentuk Keputusan Bupati/Walikota. Dan apabila terdapat perselisihan hasil pemilihan Kepala Desa, Bupati/Walikota wajib

⁹⁹ Lihat Pasal 34 ayat (3) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 7, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5495)

menyelesaikannya dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) hari sejak penyampaian hasil pemilihan dari panitia pemilihan Kepala Desa kepada Bupati/Walikota oleh BPD.¹⁰⁰

Calon Kepala Desa terpilih dilantik oleh Bupati/Walikota atau pejabat yang ditunjuk dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari setelah penerbitan Keputusan Bupati/Walikota dengan mengucapkan sumpah/janji sebagaimana diatur dalam Pasal 38 ayat (3) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

D. Pemilihan Umum Langsung Sebagai Gambaran Umum Suatu Pemilihan

1. Pengertian Pemilihan Umum

Bagi negara demokrasi modern, pemilihan merupakan mekanisme utama yang wajib dan harus ada dalam tahapan penyelenggaraan negara dan bentuk pemerintahan.¹⁰¹ Pemilu merupakan bentuk paling nyata ketika dipandang sebagai kedaulatan yang berada di tangan rakyat untuk wujud yang paling konkrit sebagai partisipasi rakyat dalam penyelenggaraan negara.¹⁰² Pemilihan penyelenggara pemerintahan hampir selalu identik dengan pemilihan umum, dan hampir semua literatur menguraikan tujuan, sistem, maupun fungsi pemilihan menggunakan istilah pemilihan umum. Meskipun di antara keduanya terdapat sedikit perbedaan. Penyelenggaraan pemilihan umum adalah untuk penyelenggara pemerintahan pusat, namun

¹⁰⁰ Lihat Pasal 37 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 7, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5495).

¹⁰¹ Janedjri M Gaffar, *Op.Cit.*, hlm 36.

¹⁰² *Loc.Cit.*

penyelenggaraan pemilihan penyelenggara pemerintahan lokal (daerah dan desa) secara umum memiliki fungsi, tujuan, dan sistem yang sama.

Secara universal pemilihan umum merupakan sarana dalam mewujudkan kedaulatan rakyat yang memiliki tujuan untuk membentuk pemerintahan yang absah serta sarana mengartikulasikan aspirasi dan kepentingan rakyat. Soedarsono mengemukakan, “pemilu merupakan syarat minimal untuk adanya demokrasi dan penyelenggaraan dengan tujuan untuk memilih wakil rakyat, wakil daerah, presiden dalam pembentukan pemerintahan yang demokratis.”¹⁰³

2. Fungsi Pemilihan Umum (PEMILU)

Pencapaian dalam hasil pemilu harus benar-benar dicerminkan sesuai dengan kehendak rakyat sebagai dasar pembentukan pemerintahan, pelaksanaannya pemilu berada di atas prinsip bebas dan adil. Dalam kaitan itu, Syamsudin Haris membagi beberapa fungsi Pemilu yang tidak dapat dipisah-pisahkan, antara lain sarana:¹⁰⁴

1. Legitimasi Politik¹⁰⁵

Fungsi legitimasi politik bermakna bahwa melalui pemilu keabsahan pemerintah yang berkuasa dapat ditegakkan, begitu pula program dan kebijakan yang dihasilkan. Selanjutnya Syamsudin Haris memberikan pendapat adanya legitimasi politik memiliki tiga alasan:

- a. Melalui Pemilu pemerintah sebenarnya bisa memberikan keyakinan atau setidaknya bisa dilakukan pembaharuan kesepakatan antara politik dengan rakyat.

¹⁰³ Soedarsono dalam Ibnu Tricahyo, *Op.Cit.* hlm 6.

¹⁰⁴ Syamsudin Haris dalam Ibnu Tricahyo, *Op.Cit.* hlm 7.

¹⁰⁵ Syamsudin Haris dalam Ibnu Tricahyo, *ibid.* hlm 7.

- b. Melalui Pemilu pemerintah dapat pula memeberikan pengaruh terhadap perilaku rakyat atau warganya. Menurut para ahli, pemilu dapat dijadikan alat kootasi oleh pemerintah untuk meningkatkan respon rakyat terhadap kebijakan yang dibuatnya.
 - c. Dalam dunia modern ada tuntutan yang harus dilaksanakan oleh para penguasa untuk mengandalkan kesepakatan dari rakyat daripada pemaksaan dalam mempertahankan legitimasi.
2. Fungsi Perwakilan Politik¹⁰⁶

Fungsi ini telah menjadi kebutuhan rakyat baik dalam rangka mengevaluasi maupun mengontrol perilaku pemerintah dan program serta kebijakan yang dihasilkan. Kaitan dalam Pemilu ini, merupakan mekanisme demokratis untuk rakyat dalam menentukan wakil yang bisa dipercaya untuk duduk di pemerintahan serta lembaga legislatif.

3. Pergantian atau sirkulasi elit penguasa¹⁰⁷

Pemilu memiliki kaitan dengan sirkulasi elit yang berdasarkan dari asumsi bahwa elit bertugas mewakili masyarakat luas. Secara kajian teori hubungan antara pemilu dan sirkulasi elit dilihat melalui proses mobilitas kaum elit atau non-elit dengan digunakannya jalur pemerintahan, politik, dan lembaga masyarakat (DPR, DPRD, Parpol, dan Ormas) untuk menjadikan suatu elit berada di tingkat nasional, yaitu menjadikan elit sebagai anggota kabinet atau jabatan setara. Jadi pemilu merupakan sarana dan jalur langsung untuk mencapai elit penguasa.

4. Sarana pendidikan politik¹⁰⁸

¹⁰⁶ *Ibid.*, hlm. 8

¹⁰⁷ *Loc.Cit.*

Pemilu merupakan pendidikan politik untuk rakyat secara terbuka, langsung, dan massal yang memiliki tujuan dalam harapan mencerdaskan pemahaman politik dan meningkatkan kesadaran masyarakat mengenai demokrasi.

Kegiatan pemilihan umum juga merupakan salah satu sarana penyaluran hak asasi warga negara yang sangat prinsipil. Oleh karena itu, dalam rangka pelaksanaan hak-hak asasi warga negara adalah keharusan bagi pemerintah untuk menjamin terlaksananya penyelenggaraan pemilihan umum sesuai jadwal yang ditentukan. Adalah pelanggaran terhadap hak asasi apabila pemerintah tidak menjamin terselenggaranya pemilihan umum, memperlambat penyelenggaraan, ataupun tidak melakukan apa-apa sehingga pemilihan umum tidak terselenggara sebagaimana mestinya.¹⁰⁹

3. Sistem Pemilihan Umum

Sistem pemilihan umum adalah cara atau mekanisme yang digunakan untuk mengkonversi suara rakyat menjadi kursi penyelenggara Negara. Sistem pemilu itu memuat ketentuan dan prosedur yang bagi pemilih menyatakan atau memberikan suaranya, dan bagaimana suara pemilih tersebut diubah menjadi kursi-kursi penyelenggara negara (penyelenggara yang dipilih)

Dalam sistem pemerintahan yang demokratis haruslah diatur demikian rupa, sehingga seluruh rakyatnya ikut serta dalam Pemerintahan negara baik langsung maupun tak langsung.¹¹⁰ Secara umum dikatakan

¹⁰⁸ *Loc.Cit.*

¹⁰⁹ Jimly Asshiddiqie, **Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara**, Raja Grafindo, Jakarta, 2009, hlm 416

¹¹⁰ CST. Kansil, **Memilih dan Dipilih**, P.T. Pradnya Paramita, Jakarta, 1986, hlm 6.

bahwa pemilihan secara langsung bersifat lebih demokratis. Namun paling tidak terdapat dua alasan mengapa gagasan pemilihan langsung dianggap perlu. Pertama, pemilihan langsung lebih membuka pintu bagi calon yang sesuai dengan kehendak mayoritas rakyat sendiri.¹¹¹

Hal tersebut terasa benar apabila kita melihat kasus nyata yang pernah terjadi di negeri ini pada Pemilihan Umum 1999. Di mana pada saat itu Presiden Republik Indonesia masih dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Partai pemenang Pemilu anggota Dewan Perwakilan Rakyat yakni Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-Perjuangan) gagal memenangkan calon Presiden yang diusungnya yakni Megawati Soekarnoputri. Padahal sebagai partai pemenang, representasi suara rakyat jelas menghendaki kalau Megawati yang menjabat sebagai Presiden, kenyataannya mayoritas anggota MPR lebih memilih K.H. Abdurrahman Wahid yang diusung Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) yang notabene partai pemenang ketiga.

Secara filosofis, perubahan Undang-Undang Dasar 1945 yang mengatur pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung ini merupakan bagian dari memperbaiki demokrasi dan cita-cita bangsa Indonesia.

Dalam konteks pemilihan kepala daerah, pemilihan langsung membawa sejumlah manfaat dan sekaligus harapan bagi pertumbuhan,

¹¹¹ Moh. Mahfud MD, **Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi**, Pustaka LP3ES Indonesia, Jakarta, 2007, hlm 133

pendalaman, dan perluasan demokrasi lokal. Suharizal menyebutkan manfaat itu antara lain:¹¹²

1. sistem demokrasi langsung melalui pemilihan langsung akan membuka ruang partisipasi yang lebih luas bagi warga dalam proses demokrasi dan menentukan kepemimpinan politik dibandingkan sistem demokrasi perwakilan yang meletakkan kuasa untuk menentukan rekrutmen politik di tangan segelintir wakil rakyat.
2. dari sisi kompetisi politik, pemilihan langsung memperbesar peluang munculnya secara lebih lebar preferensi kandidat-kandidat yang bersaing serta memungkinkan masing-masing kandidat berkompetisi dalam ruang secara lebih terbuka dibandingkan ketertutupan yang terjadi dalam demokrasi perwakilan.
3. sistem pemilihan langsung akan memberi peluang bagi warga untuk mengaktualisasi hak-hak politiknya secara lebih baik tanpa harus direduksi oleh kepentingan-kepentingan elit politik seperti kasat mata muncul dalam sistem demokrasi perwakilan.
4. pemilihan langsung memperbesar harapan untuk mendapat figur pemimpin yang aspiratif, kompeten dan *legitimate*. Karena langsung, calon yang terpilih akan lebih berorientasi pada warga dibandingkan sejumlah elit politik.
5. calon yang terpilih dalam pemilihan langsung akan memiliki legitimasi politik yang kuat sehingga akan terbangun perimbangan kekuatan (*check and balances*) di daerah.”

Sistem pemilihan tidak langsung sangat rawan dengan politik uang dan transaksi jabatan sehingga lebih membuka peluang bagi terjadinya pilihan oleh anggota atas dasar imbalan uang atau imbalan kedudukan dan bukan karena alasan idealisme atau aspirasi dan keyakinan politik yang dianggap baik.¹¹³

¹¹² Pemilihan Kepala daerah secara langsung diharapkan dapat melahirkan pemimpin yang kredibel dan didukung rakyat. Pilkada secara langsung juga diharapkan bisa menjadi instrumen pergantian politik di mana orang terbaik di daerah bisa tampil. Suharizal, **Pemilukada: Regulasi, Dinamika, dan Konsep Mendatang**, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011, hlm 8.

¹¹³ Moh. Mahfud MD, *Ibid*, Hlm. 134

E.Esensi Sengketa Hasil Pemilihan Kepala Desa

Pemilihan umum merupakan perwujudan kedaulatan rakyat dan sebagai salah satu syarat suatu Negara disebut sebagai Negara Demokrasi. Namun berbagai persolaan muncul dalam penyelenggaraan pemilihan ini. Dalam permasalahan yang sering disebut sengketa ini terdapat pihak-pihak yang dirugikan dalam penyelenggaraan Pemilu yang merasa belum atau tidak mendapatkan kepastian hukum dalam kehidupan negara demokrasi.

Sengketa atau perselisihan hukum memiliki definisi yang bermacam-macam. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, sengketa berarti pertentangan atau konflik, Konflik berarti adanya oposisi atau pertentangan antara orang-orang, kelompok-kelompok, atau organisasi-organisasi terhadap satu objek permasalahan.

Konflik berasal dari terminologi kata baha Inggris *conflict*, yang berarti persengketaan, perselisihan, percekocan atau pertentangan.¹¹⁴ Konflik atau persengketaan tentang sesuatu terjadi antara dua pihak atau lebih. Konflik atau perselisihan nyaris tidak terpisah dari kehidupan manusia dan masyarakat, sehingga sulitlah membayangkan masyarakat tanpa konflik.¹¹⁵

Permasalahan hukum pemilihan umum dapat dibagi menjadi empat persoalan, yaitu tindak pidana pemilu, sengketa dalam tahapan proses pemilu, pelanggaran administrasi pemilu, dan sengketa atau perselisiha hasil pemilu.

¹¹⁴ Rachmad Syafa'at, **Advokasi dan Pilihan Penyelesaian Sengketa: Latar Belakang, Konsep, dan Impementasinya**, Agritek YPN, Malang, 2006, hlm 33.

¹¹⁵ *Loc.Cit.*

Lembaga yang menangani dan prosesnya berbeda dalam menyelesaikan keempat masalah hukum tersebut.¹¹⁶

Dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dikenal 6 (enam) jenis sengketa dan pelanggaran pemilihan umum yaitu Pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilu, Pelanggaran Administrasi Pemilu, Sengketa Pemilu, Tindak Pidana Pemilu, Sengketa Tata Usaha Pemilu dan Perselisihan Hasil Pemilu. Dari keenam jenis sengketa dan pelanggaran pemilihan umum ini yang berkaitan langsung dengan proses pemilihan dan hasil pemilihan umum yaitu Tindak Pidana Pemilu dan Perselisihan Hasil Pemilu. Sedangkan keempat jenis lainnya berkaitan dengan proses sebelum pemilihan umum berlangsung mulai dari tahap verifikasi partai politik sampai dengan saat kampanye.¹¹⁷

Sedangkan sengketa dalam bahasan ini adalah mengenai sengketa atau perselisihan hasil pemilihan Kepala Desa. Sengketa yang diajukan apabila ada pihak yang merasa dirugikan setelah panitia pemilihan Kepala Desa mengeluarkan hasil penghitungan pemilihan Kepala Desa atau penetapan calon Kepala Desa terpilih.

Keberhasilan pelaksanaan pemilihan belum mencerminkan kualitas pelaksanaan yang sebenarnya. Pelaksanaan pemilihan menyimpan akar perselisihan mendasar baik di tingkat kebijakan maupun pada ranah

¹¹⁶ Topo Santoso, dkk, **Analisis dan Evaluasi Hukum tentang Peran Lembaga Peradilan dalam Sengketa Pilkada (UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah)**, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, Jakarta, 2008, hlm 17

¹¹⁷ Ali Marwah, 2014, **Mekanisme Penyelesaian Sengketa Pemilu (Online)**, <http://hariansib.co/view/Hukum/13787/Mekanisme-Penyelesaian-Sengketa-Pemilu.html#.VDpfYVdef1U>, (14 Oktober 2014)

kelembagaan. Tahapan-tahapan dalam pelaksanaan pemilu juga memiliki potensi terjadinya konflik, yang dimulai konflik tertutup (*latent conflict*) yang masih belum nampak, beranjak menjadi konflik yang mencuat (*emerging conflict*) yang permasalahan dan pihak-pihak berselisih semakin jelas, dan berujung pada konflik terbuka (*manifest conflict*) dimana pihak-pihak yang berselisih mulai aktif.¹¹⁸ Sengketa hasil pemilihan kepala desa merupakan konflik yang mencuat di mana pihak yang berselisih jelas.

F. Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden serta Pemilihan Kepala Daerah

Penulis menyajikan mekanisme penyelesaian sengketa hasil Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden serta Pemilihan Kepala Daerah dengan tujuan sebagai perbandingan (komparasi) dengan penyelesaian hasil Pemilihan Kepala Desa karena karakteristik proses pemilihannya hampir sama di antara ketiganya yaitu dilakukan secara langsung dan diselenggarakan oleh lembaga pemilihan yang mandiri serta tidak memihak. Komparasi akan memudahkan penulis dalam menyajikan pembahasan.

1. Mekanisme Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden

Dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia telah dilangsungkan sebelas kali pemilihan umum (Pemilu), yaitu Pemilu 1955, Pemilu 1971, Pemilu 1977, Pemilu 1982, Pemilu 1987, Pemilu 1992, Pemilu 1997, Pemilu 1999, Pemilu 2004, Pemilu 2009, dan Pemilu 2014 yang baru saja kita laksanakan.

¹¹⁸ Ahmad Imron Rozuli, **Demokrasi, Pembangunan dan Pemilukada : Teori, Konsep, dan Implementasi**, Diaspora Publisher, Malang, 2011, hlm 3.

Dari sebelas kali pemilihan umum tersebut, tiga pelaksanaan Pemilu terakhir merupakan pelaksanaan Pemilu yang menarik untuk dicermati. Hal ini dikarenakan ketiga Pemilu tersebut dilaksanakan Pasca Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dan baru mulai Pemilu 2004 pula hasil Pemilu dapat dipersoalkan di lembaga peradilan, yaitu di Mahkamah Konstitusi.

Mahkamah Konstitusi hadir sebagai lembaga baru yang merupakan bagian dari kekuasaan kehakiman di samping Mahkamah Agung.

Berdasarkan Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945 bahwa:

“Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran Partai Politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum”¹¹⁹

Adapun sifat putusan Mahkamah Konstitusi yang bersifat final, artinya putusan MK tersebut langsung memperoleh kekuatan hukum tetap berlaku sejak putusan tersebut diucapkan dalam sidang pleno yang dibuka dan terbuka untuk umum serta tidak ada peluang upaya hukum lagi yang dapat ditempuh terhadap putusan MK.¹²⁰

Pasca Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Presiden dan Wakil Presiden dipilih langsung oleh rakyat. Hal ini berdasarkan Pasal 6A ayat (1) yaitu:

¹¹⁹ Pasal 24C ayat 1 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

¹²⁰ Nuruddin Hady, **Teori Konstitusi dan Negara Demokrasi : Paham Konstitusionalisme Demokrasi Pasca Amandemen UUD 1945**, Setara Press, Malang, 2010, hlm 168

“Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat”¹²¹

Selanjutnya di Pasal 6A ayat (2) menyebutkan bahwa:

“Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum”¹²²

Berdasarkan Pasal 22E ayat (1) UUD NRI 1945, pemilihan umum dilaksanakan dengan azas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil setiap lima tahun sekali.¹²³ Pemilihan umum ini diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum (KPU) yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri berdasarkan Pasal 22E ayat (5).¹²⁴

Sebagaimana bahasan yang telah diungkapkan di atas yakni perselisihan hasil Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, perkara atau kasus Perselisihan Hasil Pemilihan Umum (PHPU) adalah perselisihan mengenai hasil penghitungan suara antara peserta Pemilu dan Komisi Pemilihan Umum (KPU) sebagai penyelenggara Pemilu.¹²⁵

Di dalam Pasal 3 Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 16/PMK/2009 ditentukan bahwa yang dapat menjadi Pemohon untuk mengajukan sengketa hasil pemilihan umum di Mahkamah Konstitusi adalah:

- a. perorangan warga negara Indonesia calon anggota DPD peserta Pemilu;
- b. pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden peserta Pemilu; atau

¹²¹ Pasal 6A ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

¹²² Pasal 6A ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

¹²³ Pasal 22E ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

¹²⁴ Pasal 22E ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

¹²⁵ A. Muktie Fadjar, **Perselisihan Hasil Pemilu dan Demokrasi**, Setara Press, Malang, 2013, hlm 14.

c. partai politik peserta Pemilu.¹²⁶

Adapun pada Pemilu untuk memilih Presiden/Wakil Presiden meskipun pasangan calon diajukan oleh partai politik peserta Pemilu namun yang boleh menjadi pemohon di Mahkamah Konstitusi untuk mempersoalkan hasil penghitungan suara adalah pasangan calon Presiden/Wakil Presiden tersebut seperti Peraturan Mahkamah Konstitusi di atas.¹²⁷

Sementara pihak Termohon dalam perselisihan hasil pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden seperti disebutkan di atas adalah Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang diatur dalam Pasal 3 ayat (1) huruf d Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 17/PMK/2009. Dalam perkara PPHU Presiden dan Wakil Presiden tidak terdapat Turut Termohon berdasarkan ketentuan Pasal 3 Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 17/PMK/2009. Namun terdapat pihak terkait yaitu peserta pemilihan umum yang tidak lain adalah calon Presiden dan Wakil Presiden selain Pemohon.

Objek permohonan PPHU Presiden dan Wakil Presiden berdasarkan Pasal 4 Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 17/PMK/2009 adalah penetapan perolehan suara hasil Pemilu Presiden dan Wakil Presiden yang dilakukan secara nasional oleh KPU yang memengaruhi:

- a. penentuan pasangan calon yang masuk pada putaran Kedua Pemilu Presiden dan Wakil Presiden; atau
- b. terpilihnya pasangan calon sebagai Presiden dan Wakil Presiden.

¹²⁶ Pasal 3 Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 16/PMK/2009

¹²⁷ Maruarar Siahaan, **Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia: Edisi 2**, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, hlm 157

Pemohonan tersebut di atas hanya dapat diajukan oleh Pemohon ke Mahkamah Konstitusi dalam jangka waktu yang terbatas. Apabila telah melewati batas waktu yang ditentukan maka hak pemohon untuk mengajukan permohonan menjadi daluarsa. Pasal 74 ayat (3) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi mengatur bahwa permohonan perselisihan hasil pemilihan umum hanya dapat diajukan paling lambat 3x24 (tiga kali dua puluh empat) jam sejak Komisi Pemilihan Umum mengumumkan penetapan hasil pemilihan umum secara nasional. Aturan ini dipertegas dalam Pasal 5 ayat (1) PMK 17/2009 yang menyebutkan batas waktu yang sama bagi pengajuan permohonan perselisihan hasil Pemilu Presiden dan Wakil Presiden.

Berdasarkan azas peradilan cepat, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi mengatur di dalam Pasal 78 bahwa perselisihan hasil pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden harus diselesaikan melalui putusan oleh Mahkamah Konstitusi paling lambat 14 (empat belas) hari kerja sejak permohonan dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi.¹²⁸

2. Mekanisme Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilihan Kepala Daerah

Penyelenggaraan pemilihan Kepala Daerah merupakan hal yang harus dilakukan karena merupakan amanat konstitusi. Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa:¹²⁹

¹²⁸ Pasal 78 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 98, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4316).

¹²⁹ Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

“Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis”

Rumusan pasal dalam konstitusi tersebut menimbulkan permasalahan dan tarik ulur. Permasalahan tersebut adalah mekanisme pemilihan Kepala Daerah itu dapat dilakukan secara langsung atau tidak langsung. Pemilihan Kepala Daerah tidak langsung di era reformasi dilaksanakan saat berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Setelah diberlakukannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menggantikan Undang-Undang yang lama, pemilihan Kepala Daerah dilakukan secara langsung. Ketentuan ini berubah lagi menjadikan pemilihan Kepala Daerah dilakukan secara tidak langsung berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Daerah dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Kegaduhan politik membuat Presiden mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 yang mengembalikan pemilihan Kepala Daerah dilakukan secara langsung.

Dengan dilakukannya pemilihan Kepala Daerah secara langsung, permasalahan lain yang muncul adalah Pemilihan Kepala Daerah langsung ini termasuk rezim hukum Pemilu atau bukan. Konsekuensi dari hal tersebut adalah sebagai berikut:¹³⁰

1. Apabila Pilkada langsung dikategorikan sebagai Pemilu

¹³⁰ Abdul Mukthie Fadjar, **Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi**, Konpress dan Citra Media, Jakarta, 2006, hlm 102.

- a. penyelenggaranya adalah Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang sekaligus sebagai pengendali Pilkada, sedangkan KPUD sebagai pelaksana teknis di masing-masing daerah yang bertanggung jawab kepada KPU (pengendali bukan Depdagri/Desk Pilkada);
 - b. pesertanya adalah pasangan calon yang diajukan oleh partai politik atau calon independen;
 - c. pengawas Pilkada bersifat independen yang dibentuk oleh KPU dan/atau KPUD;
 - d. apabila terjadi sengketa penetapan hasil Pilkada, penyelesaiannya oleh Mahkamah Konstitusi (MK);
 - e. sengketa dalam penetapan daftar calon Pilkada oleh KPUD tidak menjadi kompetensi PTUN (*vide* UU Nomor 9 Tahun 2004);
 - f. *Impeachment* terhadap kepala dan atau wakil kepala daerah diajukan oleh DPRD kepada MK.
2. Apabila Pilkada langsung tidak dikategorikan sebagai Pemilu
- a. penyelenggaranya dapat KPUD atau oleh sebuah panitia *ad hoc* yang dibentuk oleh Pemda dan sebagai pengendali /supervisor adalah Depdagri/Desk Pilkada;
 - b. pesertanya seperti ketentuan Peraturan Perundang-undangan;
 - c. pengawas Pilkada dibentuk oleh DPRD;
 - d. sengketa hasil Pilkada diselesaikan oleh Mahkamah Agung;
 - e. sengketa penetapan daftar calon oleh KPUD/Panitia *ad hoc* Pilkada menjadi kompetensi PTUN;

f. *Impeachment* terhadap kepala dan/atau wakil kepala daerah diajukan oleh DPRD kepada Mahkamah Agung.

Peraturan perundang-undangan yang mengatur mekanisme perselisihan hasil pemilihan Kepala Daerah mengalami beberapa kali perubahan akibat dinamika politik. Pada saat berlakunya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota. Berdasarkan peraturan tersebut, pemilihan Kepala Daerah tidak digolongkan ke dalam rezim hukum Pemilu, namun dimasukkan ke dalam rezim hukum Pemerintahan Daerah.

Perselisihan hasil pemilihan Kepala Daerah perselisihan penetapan perolehan suara yang signifikan dan dapat mempengaruhi penetapan calon untuk maju ke putaran berikutnya atau penetapan calon terpilih. Perselisihan ini terjadi antara KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota dan peserta Pemilihan (calon Kepala Daerah).¹³¹

Perselisihan penetapan hasil pemilihan Kepala Daerah diajukan oleh peserta yang tidak puas dengan penetapan hasil pemilihan oleh KPU Provinsi atau KPU Kabupaten atau KPU Kota dan meminta pembatalan untuk itu kepada Pengadilan Tinggi yang ditunjuk oleh Mahkamah Agung. Sebagaimana Pasal 159 ayat (2) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota bahwa tidak semua Pengadilan Tinggi berwenang menyelesaikan

¹³¹ Lihat Pasal 156 Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5588)

perselisihan hasil pemilihan Kepala Daerah, hanya Pengadilan Tinggi yang ditunjuklah yang memiliki kewenangan untuk itu.

“Mahkamah Agung menetapkan 4 (empat) Pengadilan Tinggi yang menangani sengketa hasil Pemilihan yang tersebar di seluruh Indonesia.”

Perkara yang telah terdaftar di dalam Pengadilan Tinggi tersebut ditangani oleh hakim *ad hoc* yang ditetapkan oleh Mahkamah Agung dengan masa tugasnya. Waktu untuk penyelesaian perkara tersebut adalah sesuai Pasal 157 ayat (5) yakni ”Pengadilan Tinggi memutuskan perkara perselisihan sengketa hasil Pemilihan paling lama 14 (empat belas) hari sejak diterimanya permohonan”.

Tidak seperti saat penyelesaian perselisihan hasil pemilihan Kepala Daerah sebelumnya yang ditangani Mahkamah Konstitusi. Pada saat itu pemilihan Kepala Daerah termasuk ke dalam rezim hukum Pemilu. Putusan penyelesaian perselisihan hasil pemilihan Kepala Daerah oleh Mahkamah Konstitusi bersifat final dan mengikat sejak dibacakan di dalam sidang terbuka. Saat ini terdapat upaya hukum apabila terdapat pihak yang tidak menerima putusan Pengadilan Tinggi mengenai penyelesaian perselisihan hasil pemilihan Kepala Daerah. Upaya hukum itu adalah Keberatan yang diajukan kepada Mahkamah Agung dalam waktu paling lama 3 (tiga) hari sejak putusan Pengadilan Tinggi dibacakan dan diselesaikan oleh Mahkamah Agung paling lama 14 (empat belas) hari sejak diterimanya permohonan melalui putusannya yang final dan mengikat. Hal ini sebagaimana diatur di dalam Pasal 157 ayat (6), (7), dan (8) berikut:

“(6) Pihak yang tidak menerima Putusan Pengadilan Tinggi sebagaimana dimaksud pada ayat (5) dapat mengajukan permohonan keberatan ke Mahkamah Agung paling lama 3 (tiga) hari sejak putusan Pengadilan Tinggi dibacakan.

(7) Mahkamah Agung memutuskan permohonan keberatan sebagaimana dimaksud pada ayat (6) paling lama 14 (empat belas) hari sejak diterimanya permohonan.

(8) Putusan Mahkamah Agung sebagaimana dimaksud pada ayat (7) bersifat final dan mengikat.”

Hal yang perlu diperhatikan dalam perselisihan pemilihan Kepala

Daerah saat ini adalah mengenai syarat permohonan boleh diajukan.

Permohonan dapat diajukan dengan batas waktu paling lama 3x24 (tiga kali dua puluh empat) jam sejak diumumkan penetapan perolehan suara hasil Pemilihan oleh KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota dan permohonan dapat diperbaiki 3x24 (tiga kali dua puluh empat) jam diterimanya permohonan oleh Pengadilan Tinggi. Syarat lain yang berbeda dari perundang-undangan yang lama adalah mengenai selisih suara yang boleh diajukan dalam permohonan perselisihan hasil pemilihan Kepala Daerah ke Pengadilan Tinggi yang diatur di dalam Pasal 158 dengan memerhatikan jumlah penduduk dan selisih suara.

Tidak lama sebelumnya Mahkamah Konstitusi juga mengeluarkan pemilihan Kepala Daerah dari rezim hukum Pemilu melalui putusan Nomor 97/PUU-XI/2013. Putusan ini membatalkan Pasal 29 ayat (1) huruf e Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman yang berbunyi “Kewenangan lain yang diberikan Undang-Undang” dan penjelasannya “dalam ketentuan ini termasuk kewenangan memeriksa, dan memutus sengketa hasil pemilihan kepala daerah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Putusan ini juga membatalkan

Pasal 236C Undang-Undang Pemerintahan Daerah yang lama yakni Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang berbunyi:

“Penanganan sengketa hasil penghitungan suara pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah oleh Mahkamah Agung dialihkan kepada Mahkamah Konstitusi paling lama 18 (delapan belas) bulan sejak Undang-Undang ini diundangkan.”¹³²

Di dalam amar putusannya, MK juga menyatakan berwenang menyelesaikan perselisihan hasil pemilihan Kepala Daerah sampai ada peraturan perundang-undangan yang mengatur hal tersebut. Dengan adanya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota maka kewenangan menyelesaikan perselisihan hasil pemilihan Kepala Daerah beralih ke Pengadilan Tinggi yang ditunjuk Mahkamah Agung.

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota ini kemudian ditetapkan menjadi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.

¹³² Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013 Perihal Uji Materiil Pasal 236C Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Pasal 29 ayat (1) huruf e Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.

BAB III

METODE PENELITIAN

Menurut Morris L. Cohen dan Kent C. Olson sebagaimana dikutip Dyah Ochtorina Susanti dan A'an Efendi, penelitian hukum adalah "*the process of finding the law that govern activities in human society*". Penelitian hukum adalah suatu proses yang bertujuan untuk menemukan hukum yang mengatur aktivitas dalam kehidupan masyarakat.¹³³ Penelitian hukum dilakukan untuk mencari pemecahan atas isu hukum yang timbul, yaitu memberikan preskripsi mengenai apa yang seyogianya atas isu yang diajukan.¹³⁴

Metode penelitian merupakan suatu sarana pokok dalam pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi serta seni.¹³⁵ Fungsi metode penelitian adalah untuk mengetahui sesuatu masalah yang akan diteliti, baik ilmu-ilmu sosial, ilmu hukum, maupun ilmu lainnya. Oleh karena itu, objek dan macam-macam penelitian yang akan menentukan fungsi suatu penelitian.¹³⁶ Sesuai dengan rumusan masalah, bahwa penelitian ini akan mengidentifikasi masalah yang dihadapi dalam penyelesaian perselisihan hasil pemilihan kepala desa berdasarkan peraturan perundang-undangan serta memberikan pemecahan atas masalah hukum tersebut berupa model penyelesaian perselisihan hasil pemilihan kepala desa. Dalam menganalisis masalah dan memberikan pemecahan tersebut, peneliti menggunakan metode penelitian sebagai berikut:

¹³³ Dyah Ochtorina Susanti dan A'an Efendi, **Penelitian Hukum (Legal Research)**, Sinar Grafika, Jakarta, 2014, hlm 3.

¹³⁴ *Ibid*, hlm 1.

¹³⁵ Zainuddin Ali, **Metode Penelitian Hukum (cetakan ketiga)**, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, hlm 17.

¹³⁶ *Ibid*, hlm 21.

A. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum.¹³⁷ Karena hendak mengkaji masalah hukum dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur penyelesaian perselisihan hasil pemilihan kepala desa. Penelitian hukum digunakan karena fungsinya sama dengan kajian penelitian ini. Adapun penelitian hukum (*legal research*) adalah menemukan kebenaran koherensi, yaitu adakah aturan hukum sesuai norma hukum dan adakah norma yang berupa perintah atau larangan itu sesuai dengan norma hukum (bukan hanya sesuai aturan hukum) atau prinsip hukum.¹³⁸

B. Pendekatan Penelitian

Metode penelitian dalam sebuah penelitian mempunyai peranan yang sangat penting karena dapat dipergunakan sebagai pedoman guna mempermudah dalam mempelajari, menganalisis dan memahami permasalahan yang sedang diteliti.

Dalam penulisan skripsi ini agar memenuhi kriteria ilmiah dan dapat mendekati kebenaran, maka metode pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan sejarah (*historical approach*), dan pendekatan konsep (*conceptual approach*).

a. Pendekatan Perundang-Undangan

Suatu penelitian normatif tentu harus menggunakan pendekatan perundang-undangan, karena yang akan diteliti adalah berbagai aturan hukum yang

¹³⁷ Menurut Peter Mahmud Marzuki, “Apakah perlu istilah penelitian hukum normatif? Menurut pendapat saya tidak perlu, karena istilah *legal research* atau bahasa Belanda *rechtsonderzoek* selalu normatif. Sama halnya dengan istilah yuridis-normatif yang sebenarnya juga tidak dikenal dalam penelitian hukum. Jika *type* penelitian harus dinyatakan dalam suatu tulisan, cukup dikemukakan bahwa penelitian ini adalah penelitian hukum.”

Peter Mahmud Marzuki, **Penelitian Hukum: Edisi Revisi**, Kencana, Jakarta, 2014, hlm 55.

¹³⁸ *Ibid*, hlm 47

menjadi fokus sekaligus tema sentral suatu penelitian.¹³⁹ Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan patut dengan isu hukum yang diketengahkan.¹⁴⁰ Penulis akan mengkaji asas-asas hukum, norma-norma hukum dan peraturan perundang-undangan baik yang berasal dari Undang-Undang Dasar, Undang-Undang, maupun Peraturan Pemerintah yang mengatur tentang desa.

b. Pendekatan Sejarah

Pendekatan historis bertujuan untuk mencari aturan hukum dari waktu ke waktu dalam rangka memahami filosofi dari aturan hukum tersebut dan mempelajari perkembangan aturan hukum tersebut.¹⁴¹ Penelitian normatif yang menggunakan pendekatan sejarah memungkinkan seorang peneliti untuk memahami hukum secara lebih mendalam tentang suatu sistem atau lembaga, atau suatu pengaturan hukum tertentu sehingga memperkecil kekeliruan, baik dalam pemahaman maupun penerapan suatu lembaga atau ketentuan hukum tertentu.¹⁴² Maka dari itu penulis menggunakan pendekatan sejarah yang mengkaji dan mengungkap sejarah yang berkaitan dengan demokrasi di Indonesia, otonomi daerah, dan otonomi asli yang dianut oleh desa yang pernah berlaku di Indonesia khususnya sejarah pengaturan penyelesaian perselisihan hasil pemilihan kepala desa di Indonesia.

¹³⁹ Johnny Ibrahim, **Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif**, Bayumedia Publishing, Malang, 2006, hlm 302.

¹⁴⁰ Dyah Ochtorina Susanti dan A'an Efendi, *Op.Cit.*, hlm 110.

¹⁴¹ *Ibid*, hlm 126.

¹⁴² Johnny Ibrahim, *Op.Cit.*, hlm 318.

c. Pendekatan Konseptual

Pendekatan konseptual dilakukan manakala peneliti tidak beranjak dari aturan hukum yang ada. Hal itu dilakukan karena memang belum ada atau tidak ada aturan hukum untuk masalah yang dihadapi.¹⁴³ Pendekatan ini digunakan untuk mencermati dan melakukan kajian konsep atau gagasan hukum tentang penyelesaian perselisihan hasil pemilihan kepala desa di Indonesia, karena peraturan yang ada saat ini belum secara rinci dan kurang sesuai dengan prinsip hukum secara umum.

C. Jenis dan Sumber Bahan Hukum

Bahan hukum yakni berupa :

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer yaitu bahan hukum yang mempunyai otoritas (*autoritatif*) yang terdiri atas peraturan perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan suatu aturan perundang-undangan, dan putusan hakim.¹⁴⁴ Bahan hukum primer yang digunakan dalam skripsi ini meliputi:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2006, Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2006, Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2006, Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2006);
2. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1945 tentang Peraturan Mengenai Kedudukan Komite Nasional Daerah;

¹⁴³ Dyah Ochtorina Susanti dan A'an Efendi, *Op.Cit.*, hlm 115.

¹⁴⁴ Zainuddin Ali, *Op.Cit.*, hlm 47.

3. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri di Daerah-Daerah yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri;
4. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1957 Nomor 6, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 1143);
5. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1965 Nomor 80, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2777);
6. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desapraja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1965 Nomor 84, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2779);
7. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1974 Nomor 38, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3037);
8. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1979 Nomor 56, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3153);

9. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 60, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3839);
10. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 138, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3872);
11. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 98, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4316);
12. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437);
13. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076);
14. Undang-Undang Nomor 49 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 158, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5077);

15. Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 160, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5079);
16. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 7, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5495);
17. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587);
18. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 23, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5656);
19. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 76 Tahun 2001 tentang Pedoman Umum Pengaturan Mengenai Desa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 142, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4155);

20. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 158, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4587)
21. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 123, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5539);
22. Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1959 Nomor 94, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 1843);
23. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013 Perihal Uji Materiil Pasal 236C Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Pasal 29 ayat (1) huruf e Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.
24. Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 16 Tahun 2009 tentang Pedoman Beracara Dalam Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD;
25. Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 17 Tahun 2009 tentang Pedoman Beracara Dalam Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden;
26. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 112 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Desa (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 2092).

27. Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Desa, Direktorat Jenderal Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Kementerian Dalam Negeri, Jakarta, 2013.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah semua publikasi tentang hukum yang merupakan dokumen yang tidak resmi. Kegunaan bahan hukum sekunder adalah memberikan petunjuk peneliti untuk melangkah, baik dalam membuat latar belakang, perumusan masalah, tujuan dan kegunaan penelitian, kerangka teoritis dan konseptual, bahkan menentukan metode pengumpulan dan analisis bahan hukum yang akan dibuat sebagai hasil penelitian.¹⁴⁵ Bahan hukum sekunder yang digunakan penulis meliputi:

1. Buku-buku literatur hukum
2. Pendapat para ahli hukum, politik, dan otonomi desa
3. Skripsi
4. Artikel dan Makalah

c. Bahan hukum tersier, yaitu bahan hukum penunjang yang dikumpulkan dari:

1. Kamus hukum
2. Kamus bahasa
3. Ensiklopedia.

D. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Dalam Penelitian ini untuk pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui Studi Kepustakaan (*Library Research*), berupa dokumen-dokumen maupun Peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan segala aturan

¹⁴⁵ *Ibid*, hlm 54.

yang berkaitan dengan desa. Dalam proses pengumpulan bahan, peneliti menggunakan studi dokumenter, yaitu mengumpulkan bahan-bahan kepustakaan yang berupa peraturan perundang-undangan, jurnal, literatur dan karya tulis yang berhubungan dengan materi penelitian.

E. Teknik Analisis Bahan Hukum

Skripsi ini menggunakan analisis deskriptif preskriptif. Bahan hukum yang telah diperoleh terlebih dahulu direduksi untuk memilah kesahihannya sebagai bahan hukum serta kesesuaiannya dengan bahan penulisan ini.¹⁴⁶ Bahan hukum yang telah sah dan sesuai langsung dideskripsikan dalam bentuk abstraksi peraturan perundang-undangan dan bahan hukum lain.¹⁴⁷

Bahan hukum yang telah dideskripsikan tersebut kemudian dianalisis untuk menggali hakikat dan informasi yang ada sehingga penulis mendapatkan informasi berupa kejadian hukum dan akibat hukum dari suatu norma. Kejadian dan akibat hukum tersebut didapat melalui norma yang pernah berlaku baik yang masih berlaku maupun yang sudah tidak berlaku lagi. Hal ini mengingat bahan hukum primer yang digunakan oleh penulis tidak hanya yang masih berlaku.

Setelah mendapat informasi melalui deskripsi bahan hukum tersebut, analisis dilakukan secara fokus, sistematis, dan konsisten menggunakan berbagai teori dan aspek yaitu aspek sosiologis, konseptual, dan komparasi dengan mekanisme penyelesaian perselisihan sengketa hasil pemilihan presiden dan kepala daerah. Dengan analisis yang fokus ini penulis akhirnya dapat menarik kesimpulan dan preskripsi. Sesuatu yang dihasilkan oleh

¹⁴⁶ M. Rifqinizamy Karsayuda, *Op.Cit.*, hlm 43.

¹⁴⁷ *Loc.Cit.*

penelitian hukum sekalipun bukan asas hukum atau teori baru, paling tidak argumentasi baru.

F. Definisi Konseptual

1. Model adalah penggambaran atau penjelasan yang sederhana dari suatu aktivitas yang dilakukan atau terjadi dan hasilnya.
2. Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Desa adalah perselisihan yang diajukan apabila ada pihak yang merasa dirugikan setelah panitia pemilihan Kepala Desa mengeluarkan hasil penghitungan pemilihan Kepala Desa atau penetapan calon Kepala Desa terpilih.
3. Pemilihan adalah sarana untuk mewujudkan aspirasi rakyat untuk membentuk pemerintahan yang sah serta sarana mengartikulasikan aspirasi dan kepentingan rakyat
4. Kepala desa adalah pemimpin pemerintah Desa yang menyelenggarakan urusan pemerintahan berdasarkan prakarsa masyarakat setempat dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

BAB IV

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Mekanisme Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilihan Kepala Desa Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan

1. Pemilihan Kepala Desa Bukan Rezim Pemilihan Umum

Secara historis, keberadaan desa sudah ada sejak sebelum tata pemerintahan di atasnya ada. Dengan kata lain desa sebagai komunitas otonom bahkan lebih tua daripada kecamatan, kabupaten/kota, provinsi, dan negara. Desa merupakan ujung tombak penghidupan masyarakat dan mencapai tujuan negara. Hal ini menjadi alasan untuk memberikan posisi yang kuat dan otonom kepada desa dalam sistem demokrasi.

Secara konseptual demokrasi mengandung sejumlah prinsip dasar representasi, transparansi, akuntabilitas, responsivitas, dan partisipasi, yang selanjutnya menjadi dasar pengelolaan kebijakan, perencanaan desa, pengelolaan keuangan dan pelayanan publik.¹⁴⁸ Dan salah satu wujud demokrasi di Desa adalah Pemilihan Kepala Desa. Kepala desa sebagai pemimpin dalam penyelenggaraan pemerintahan Desa dalam pemilihannya harus dilakukan secara demokratis dan berintegritas.

¹⁴⁸ Didik Sukriono, **Hukum, Konstitusi, dan Konsep Otonomi: Kajian Politik tentang Konstitusi, Otonomi Daerah, dan Desa Pasca Perubahan Kontitusi**, Setara Press, Malang, 2013, hlm.

Dalam proses mewujudkan pemilu yang berintegritas bukanlah hal yang mudah karena terdapat banyak tantangan. Lima tantangan utama yang harus ditangani untuk menyelenggarakan pemilu berintegritas:¹⁴⁹

1. Membangun peraturan hukum untuk membenarkan klaim terhadap hak asasi manusia dan keadilan pemilu;
2. Membangun badan penyelenggaraan pemilu (EMB) yang kompeten dengan kebebasan penuh dalam bertindak untuk menyelenggarakan pemilu yang transparan dan mendapatkan kepercayaan publik yang layak;
3. Menciptakan institusi dan norma persaingan multi-partai serta pembagian kekuasaan yang menunjang demokrasi sebagai sistem keamanan bersama di antara para pesaing politik;
4. Menghilangkan hambatan-hukum, administratif, politik, ekonomi, dan sosial- terhadap partisipasi politik yang setara dan universal;
5. Mengatur keuangan politik yang tak dapat dikendalikan, tertutup, dan samar.

Tantangan yang paling penting dalam menyelenggarakan pemilihan yang berintegritas adalah peraturan hukum, karena sebagai negara hukum peraturan hukum adalah dasar untuk melakukan sesuatu. Peraturan hukum yang baik akan membuat optimisme bagi pelaksanaan suatu pemilihan dengan baik.

¹⁴⁹ Komisi global untuk pemilihan umum, demokrasi, dan keamanan, **Pendalamann demokrasi: strategi untuk meningkatkan integritas pemilihan umum di seluruh dunia**, Kofi Annan Foundation dan International IDEA, Swiss, 2012.

Dalam menghadapi permasalahan yang ada di dalam pemilihan kepala desa atau pasca pemilihan kepala desa (perselisihan hasil pemilihan kepala desa), penting untuk mendefinisikan letak pemilihan Kepala Desa termasuk ke dalam rezim hukum Pemilu atau bukan. Sebagai gambaran umum yang telah dijelaskan di atas mengenai tarik ulur rezim Pemilihan Kepala Daerah.¹⁵⁰

1. Apabila Pilkada langsung dikategorikan sebagai Pemilu

- a. penyelenggaranya adalah Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang sekaligus sebagai pengendali Pilkada, sedangkan KPUD sebagai pelaksana teknis di masing-masing daerah yang bertanggung jawab kepada KPU (pengendali bukan Depdagri/Desk Pilkada);
- b. pesertanya adalah pasangan calon yang diajukan oleh partai politik atau calon independen;
- c. pengawas Pilkada bersifat independen yang dibentuk oleh KPU dan/atau KPUD;
- d. apabila terjadi sengketa penetapan hasil Pilkada, penyelesaiannya oleh Mahkamah Konstitusi (MK);
- e. sengketa dalam penetapan daftar calon Pilkada oleh KPUD tidak menjadi kompetensi PTUN (*vide* UU Nomor 9 Tahun 2004);
- f. *Impeachment* terhadap kepala dan atau wakil kepala daerah diajukan oleh DPRD kepada MK.

2. Apabila Pilkada langsung tidak dikategorikan sebagai Pemilu

¹⁵⁰ Abdul Mukthie Fadjar, *Op.Cit.* hlm 102

- a. penyelenggaranya dapat KPUD atau oleh sebuah panitia *ad hoc* yang dibentuk oleh Pemda dan sebagai pengendali /supervisor adalah Depdagri/Desk Pilkada;
- b. pesertanya seperti ketentuan Peraturan Perundang-undangan;
- c. pengawas Pilkada dibentuk oleh DPRD;
- d. sengketa hasil Pilkada diselesaikan oleh Mahkamah Agung;
- e. sengketa penetapan daftar calon oleh KPUD/Panitia *ad hoc* Pilkada menjadi kompetensi PTUN;
- f. *Impeachment* terhadap kepala dan/atau wakil kepala daerah diajukan oleh DPRD kepada Mahkamah Agung.

Penentuan rezim Pemilihan Kepala Desa ini akan berdampak pada penyelenggara Pemilihan Kepala Desa dan Lembaga mana yang berwenang menyelesaikan sengketa hasil pemilihan Kepala Desa. Berdasarkan “Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa”, Pemilihan Kepala Desa ini tergolong ke dalam rezim Hukum Desa bukan rezim Hukum Pemilu. Hal ini dapat dilihat dari penyelenggara pemilihan Kepala Desa bukanlah Komisi Pemilihan Umum dan Lembaga Penyelesaian Sengketa bukanlah Mahkamah Konstitusi.

Konstitusi Indonesia yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyebutkan secara limitatif pemilihan apa saja yang termasuk ke dalam rezim Pemilihan Umum yakni di dalam Pasal 22E ayat (2):¹⁵¹

“Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah,

¹⁵¹ Pasal 22E ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.”

Tidak terdapat frasa “Pemilihan Kepala Desa” di dalam penyelenggaraan Pemilihan Umum yang diatur di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut.

Pengaturan Desa diatur tersendiri di dalam Bab VI Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yakni tentang Pemerintahan Daerah bukan di dalam Bab VIIB tentang Pemilihan Umum. Pengaturan Desa di konstitusi ini dituangkan di dalam Pasal 18B ayat (2) yakni:¹⁵²

“Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.”

Pasal 18B ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 kemudian menjadi salah satu acuan dalam pembuatan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa yang di dalam konsiderans mengingatnya adalah “Pasal 5 ayat (1)”, “Pasal 18”, “Pasal 18B ayat (2)”, “Pasal 20”, dan “Pasal 22D ayat (2)” Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”¹⁵³

Meskipun dalam hal azas pemilihan Kepala Desa yang disebutkan di dalam pasal 34 ayat (2) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 “Pemilihan Kepala Desa bersifat langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil” sama halnya dengan azas Pemilihan Umum yang disebutkan di dalam Pasal 22E ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik

¹⁵² Pasal 18B ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

¹⁵³ Konsiderans mengingat Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 7, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5495).

Indonesia Tahun 1945 yaitu “Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali” tidak serta merta Pemilihan Kepala Desa termasuk ke dalam rezim Pemilihan Umum. Hal ini diperkuat dengan Pertimbangan Hukum dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013 “Pemilihan Kepala Desa yang dilakukan secara langsung oleh rakyat tidak serta merta dimaknai sebagai pemilihan umum yang penyelesaian atas perselisihan hasilnya dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi”. Mahkamah Konstitusi menekankan bahwa dalam memaknai rumusan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 harus melihat makna teks, *original intent*, dan makna gramatikal yang komprehensif. Oleh karena itu Pasal 22E UUD NRI Tahun 1945 harus dimaknai secara limitatif bahwa pemilihan umum yang diselenggarakan adalah untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden serta DPRD dan dilaksanakan setiap lima tahun sekali.¹⁵⁴

Dari *original intent* rumusan Pasal 22E ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa Pemilihan Umum dilaksanakan setiap lima tahun sekali berbeda dengan pelaksanaan pemilihan Kepala Desa yang enam tahun sekali karena masa jabatan Kepala Desa adalah enam tahun berdasarkan Pasal 39 ayat (1) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa yakni “Kepala Desa memegang jabatan selama 6 (enam) tahun terhitung sejak tanggal pelantikan”. Hal ini semakin memperkuat

¹⁵⁴ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013 Perihal Uji Materiil Pasal 236C Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Pasal 29 ayat (1) huruf e Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.

bahwa pemilihan Kepala Desa bukan termasuk ke dalam rezim Pemilihan Umum.

Sehingga pemisahan pengaturan Desa, tidak adanya frasa “Pemilihan Kepala Desa” serta *original intent* yang dimaksud Pemilihan Umum di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai peraturan perundang-undangan yang menempati kedudukan tertinggi dalam hierarki peraturan perundang-undangan ini dimaknai bahwa pemilihan Kepala Desa bukanlah termasuk ke dalam rezim Pemilu.

2. Pemilihan Kepala Desa Bukan Rezim Pemilihan Kepala Daerah

Pemilihan kepala desa diselenggarakan untuk memilih kepala desa, sedangkan pemilihan kepala daerah diselenggarakan untuk memilih kepala daerah. Untuk menentukan apakah kepala desa termasuk ke dalam pemilihan kepala daerah atau tidak, maka yang perlu dianalisis adalah kedudukan desa bisa disebut atau termasuk ke dalam daerah atau tidak.

Pengertian Desa ditegaskan di dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa yang menyatakan:¹⁵⁵

“Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.”

Sedangkan pengertian daerah yang dapat disebut sebagai daerah otonom dijelaskan di dalam Pasal 1 angka 12 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagai berikut:¹⁵⁶

¹⁵⁵ Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 7, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5495).

“Daerah Otonom yang selanjutnya disebut Daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.”

Dari pengertian Desa dan Daerah di atas dapat kita ketahui perbedaan di antara keduanya. Desa maupun daerah sama-sama merupakan kesatuan masyarakat hukum. Kesatuan masyarakat hukum adalah organisasi kekuasaan atau organisasi pemerintahan. Namun daerah otonom sebagai kesatuan masyarakat hukum berbentuk pemerintahan daerah yang terdiri dari kepala daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).¹⁵⁷

Dengan demikian pemerintah daerah merupakan subyek hukum yang merepresentasikan daerah, dan kepala daerah merupakan personifikasi pemerintah daerah. Sedangkan desa kesatuan masyarakat hukum adalah organisasi kekuasaan atau organisasi pemerintahan yang secara jelas mempunyai batas-batas wilayah serta mempunyai kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat.¹⁵⁸

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa disusun sebagai penerapan amanat konstitusi, yaitu pengakuan sesungguhnya dalam hukum yang mengatur masyarakat hukum adat sesuai dengan ketentuan Pasal 18B ayat (2) untuk diatur dalam susunan pemerintahan sesuai dengan ketentuan Pasal 18 ayat (7). Namun, kewenangan lain

¹⁵⁶ Pasal 1 angka 12 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587)

¹⁵⁷ Sutoro Eko, Titik Istiyawatun Khasanah, Dyah Widuri, Suci Handayani, Ninik Handayani, Puji Qomariyah, Sahrul Aksa, Hastowiyono, Suharyanto, Borni Kurniawan, *Op.Cit.*, hlm 34.

¹⁵⁸ *Loc. Cit.*

kesatuan masyarakat hukum adat tetap memperhatikan ketentuan peraturan perundang-undangan lain yang mengatur hak ulayat.

Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa menyebutkan bahwa:¹⁵⁹

“Dengan konstruksi menggabungkan fungsi *self-governing community* dengan *local self government*, mengharapkan kesatuan masyarakat hukum adat yang selama ini merupakan bagian dari wilayah Desa, ditata sedemikian rupa menjadi Desa dan Desa Adat.”

Dengan kata lain Undang-Undang Desa menempatkan desa sebagai organisasi campuran (*hybrid*) antara masyarakat berpemerintahan (*self-governing community*) dengan pemerintahan lokal (*local self government*), sehingga desa berbentuk pemerintahan masyarakat atau pemerintahan yang berbasis masyarakat. Desa tidak identik dengan pemerintah desa, desa mengandung pemerintahan dan sekaligus mengandung masyarakat sehingga membentuk kesatuan (entitas) hukum.¹⁶⁰ Dengan demikian pemerintahan desa berbeda dengan pemerintahan daerah dimana pemerintahan daerah tidak mengandung unsur masyarakat tetapi unsur perangkat birokrasi sedangkan pemerintahan desa mengandung unsur masyarakat yang membentuk kesatuan hukum.

Selanjutnya jika desa mengandung unsur “prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional” yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Unsur tersebut

¹⁵⁹ Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 7, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5495).

¹⁶⁰ Sutoro Eko, Titik Istiyawatun Khasanah, Dyah Widuri, Suci Handayani, Ninik Handayani, Puji Qomariyah, Sahrul Aksa, Hastowiyono, Suharyanto, Borni Kurniawan, *Op.Cit.*, hlm 34

membawa implikasi sebagai berikut:¹⁶¹ pertama, frasa “prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional” mempunyai makna bahwa keberadaan dan kewenangan desa sudah ada sebelum adanya negara, sebagian warisan masa lalu dan berkembang dinamis karena prakarsa masyarakat setempat. Dengan demikian masyarakat membentuk keberadaan desa dan kewenangan desa. kedua, jika daerah dibentuk oleh negara dan memperoleh penyerahan (desentralisasi) kewenangan dari pemerintah pusat, maka keberadaan desa berangkat dari prakarsa masyarakat dan asal usul diakui dan dihormati oleh negara.

Jika melihat konstitusi yakni Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang merupakan peraturan perundang-undangan tertinggi dalam hierarki peraturan perundang-undangan menyebutkan secara limitatif yang dikategorikan sebagai daerah. Di dalam pasal 18 ayat (1) menyebutkan bahwa:¹⁶²

“Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah propinsi dan daerah propinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap propinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.”

Selanjutnya di Pasal 18 ayat (2) menyebutkan bahwa:¹⁶³

“Pemerintahan daerah propinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.”

Dari rumusan pasal di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 di atas, apabila melihat makna teks, *original intent*, dan makna gramatikal secara komprehensif maka Undang-

¹⁶¹ *Ibid*, hlm 33.

¹⁶² Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

¹⁶³ Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang Dasar secara limitatif menyatakan bahwa yang bisa disebut sebagai daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia hanyalah propinsi, kabupaten, dan kota. Dan ayat (2) menyebutkan bahwa pemerintahan daerah propinsi, kabupaten, dan kota ini mengatur dan mengurus urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Hal ini jelas berbeda dengan pemerintahan desa yang mengandung unsur “prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional”.

Pembagian wilayah di Negara Kesatuan Republik Indonesia itu kemudian dipertegas di dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yakni di dalam pasal 2:¹⁶⁴

- “(1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas Daerah provinsi dan Daerah provinsi itu dibagi atas Daerah kabupaten dan kota.
- (2) Daerah kabupaten/kota dibagi atas Kecamatan dan Kecamatan dibagi atas kelurahan dan/atau Desa.”

Namun kecamatan tidak dapat mempunyai pemerintahan sendiri karena merupakan bagian dari perangkat daerah di bawah kepala daerah seperti disebutkan di dalam pasal 209 ayat (2) huruf f yakni:¹⁶⁵

- “Perangkat Daerah kabupaten/kota terdiri atas:
- a. sekretariat daerah;
 - b. sekretariat DPRD;
 - c. inspektorat;
 - d. dinas;
 - e. badan; dan
 - f. Kecamatan.”

¹⁶⁴ Pasal 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587).

¹⁶⁵ Pasal 209 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587);

Begitu juga dengan kelurahan yang tidak mempunyai pemerintahan sendiri karena merupakan perangkat kecamatan sebagaimana disebutkan di dalam pasal 229 ayat (2) yakni:¹⁶⁶

“Kelurahan dipimpin oleh seorang kepala kelurahan yang disebut lurah selaku perangkat Kecamatan dan bertanggung jawab kepada camat.”

Sehingga sistem pemerintahan di Indonesia meliputi:¹⁶⁷

- a. Pemerintahan pusat, yakni pemerintah;
- b. pemerintahan daerah, yang meliputi pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota;
- c. pemerintahan desa.

Pemerintah Daerah Provinsi dipimpin oleh seorang gubernur, pemerintah daerah kabupaten dipimpin oleh seorang bupati, pemerintah daerah kota dipimpin oleh seorang walikota, dan pemerintah desa dipimpin oleh seorang kepala desa. Latar belakang dalam pencalonan mereka ini memiliki perbedaan karakteristik yang membuat desa tidak bisa disebut sebagai daerah dan pemilihan kepala desa bukan pemilihan kepala daerah. Perbedaan tersebut adalah jika calon kepala daerah baik gubernur, bupati, maupun walikota dapat diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang dengan kata lain kepala daerah dapat memiliki afiliasi dengan partai politik. Hal ini dapat dilihat dari Pasal 1 angka 3 dan pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan

¹⁶⁶ Pasal 229 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587);

¹⁶⁷ Siswanto Sunarno, *Op.Cit.*, hlm 5.

Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, yaitu:

- “3. Calon Gubernur adalah peserta pemilihan yang diusulkan oleh partai politik, gabungan partai politik, atau perseorangan yang mendaftar atau didaftarkan di Komisi Pemilihan Umum Provinsi.
4. Calon Bupati dan Calon Walikota adalah peserta pemilihan yang diusulkan oleh partai politik, gabungan partai politik, atau perseorangan yang mendaftar atau didaftarkan di Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota.”

Tidak halnya dengan kepala desa yang dilarang menjadi pengurus partai politik dan dalam pencalonannya merupakan calon perseorangan. Seperti disebutkan dalam Pasal 29 huruf g Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

“Kepala desa dilarang:
g. menjadi pengurus partai politik”

3. Pengaturan Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Desa dalam Lintasan Sejarah

a. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 ini mengatur kedudukan desa dan kekuasaan komite nasional daerah sebagai badan legislatif yang dipimpin oleh seorang kepala daerah. Menurut Prof. Koentjoro

Poerbopranoto:

“Undang-undang ini dianggap sebagai peraturan desentralisasi yang pertama di Republik Indonesia. Di dalamnya terlihat bahwa letak otonomi terbawah bukanlah kecamatan melainkan desa sebagai kesatuan

masyarakat yang berhak mengatur rumah tangga pemerintahannya sendiri.”¹⁶⁸

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 ini merupakan undang-undang yang bersifat sementara dan karena merupakan undang-undang pertama yang berlaku setelah Indonesia merdeka maka belum diatur secara lengkap mengenai pemerintahan desa sehingga penyelesaian sengketa hasil pemilihan kepala desa pun tidak muncul dan diatur di dalam undang-undang ini.

b. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri di Daerah-daerah yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri menegaskan bahwa daerah yang dapat mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dibedakan ke dalam dua jenis, yaitu daerah biasa dan daerah istimewa. Berdasarkan Pasal 1 ayat (1) Daerah Negara Republik Indonesia tersusun dalam tiga tingkatan, yaitu Propinsi, Kabupaten (Kota besar) dan Desa (Kota kecil) negeri, marga dan sebagainya, yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.¹⁶⁹ Sedangkan pasal 1 ayat (2) mendefinisikan daerah istimewa adalah daerah-daerah yang mempunyai hak-hak, asal-usul dan di zaman

¹⁶⁸ Eb sitorus, Anselmus tan, suprayitno, eko prasetyanto, christiani r. tarigan, sutoro eko, AA GN ARI dwipayana, Elke Rapp, Diah Y. Raharjo, Fristy Husbaini, Ririn Sefsani, Haryo Habirono, Ari Sujito, Widyo Hari, Rosana Dewi , **Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Desa**, Direktorat Jenderal Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Kementerian Dalam Negeri, Jakarta, 2013. Hal 47

¹⁶⁹ Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri di Daerah-Daerah yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri.

sebelum Republik Indonesia mempunyai pemerintahan sendiri yang bersifat Istimewa.¹⁷⁰

Titik berat undang-undang ini diletakkan pada sistem pemerintahan daerah yang demokratis dengan menonjolkan sifat pemerintahan kolegial dengan menempatkan komposisi pemerintah daerah yang terdiri atas Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Dewan Pemerintah Daerah (DPRD + DPD).¹⁷¹

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 dengan tegas menempatkan desa sebagai daerah otonomi tingkat tiga dengan hak otonomi dan hak *medebewind*.¹⁷² Penjelasan Umum angka 13 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 menjelaskan perbedaan antara hak otonomi dan hak *medebewind*. Hak otonomi adalah penyerahan penuh dari pusat kepada daerah baik tentang asasnya (prinsip-prinsipnya) maupun tentang caranya menjalankan kewajiban (pekerjaan) yang diserahkan. Hak *medebewind* adalah penyerahan tidak penuh, artinya penyerahan hanya mengenai caranya menjalankan saja, sedangkan prinsip-prinsipnya (asas-asasnya) ditetapkan sendiri oleh pemerintah pusat.¹⁷³

Pengaturan desa di dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 lebih mengacu kepada pemikiran Yamin, bukan pemikiran Soepomo. Desa ditempatkan sebagai pemerintahan kaki sebagaimana

¹⁷⁰ Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri di Daerah-Daerah yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri.

¹⁷¹ Ridwan, *Op. Cit.*, hlm 56

¹⁷² Hanif Nurcholis, *Op. Cit.*, hlm 213.

¹⁷³ Penjelasan Umum Angka 13 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri di Daerah-Daerah yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri.

pemikiran Yamin, dengan pemerintahan tengahnya adalah kabupaten. Desa dijadikan daerah otonom (*local self government*) bukan dipertahankan sebagai kesatuan masyarakat hukum yang berhak mengurus rumah tangganya (*self governing community* atau *zelfbestuur gemeenschap*) sebagaimana zaman penjajahan.¹⁷⁴ Asas penyelenggaraan pemerintahan desa adalah hak otonomi dan hak *medebewind*, bukan asas rekognisi (pengakuan oleh negara sebagai kesatuan masyarakat hukum adat yang memiliki susunan asli sebagaimana konsepsi Soepomo).¹⁷⁵

Kedudukan desa seperti itu dijelaskan di dalam Penjelasan Umum angka 18 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948, yaitu:¹⁷⁶

“Menurut Undang-undang pokok ini, maka daerah otonom yang terbawah ialah desa, negeri, marga, kota kecil dan sebagainya. Ini berarti bahwa desa ditaruh kedalam lingkungan pemerintahan yang modern tidak ditarik diluarnya sebagai waktu yang lampau. Pada jaman itu tentunya pemerintahan penjajah mengerti, bahwa desa itu adalah sendi negara, mengerti bahwa desa sebagai sendi negara itu harus diperbaiki segala-segalanya, diperkuat dan didinamisasi, supaya dengan begitu negara bisa mengalami kemajuan. Tetapi untuk kepentingan penjajahan, maka desa dibiarkan saja tetap statis (tetap keadaannya). Pemberian hak otonomi menurut ini, Gemeente-ordonnantie adalah tidak berarti apa-apa, karena desa dengan hak itu tidak bisa berbuat apa-apa, oleh karena tidak mempunyai keuangan dan oleh ordonnantie itu diikat pada adat-adat, yang sebetulnya di desa itu sudah tidak hidup lagi. Malah sering kejadian adat yang telah mati dihidupkan pula atau sebaliknya adat yang hidup dimatikan, bertentangan dengan

¹⁷⁴ Hanif Nurcholis, *Op.Cit.*, hlm 214.

¹⁷⁵ *Loc.Cit.*

¹⁷⁶ Penjelasan Umum Angka 18 Undang-Undang Nomor 48 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri di Daerah-Daerah yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri.

kemauan penduduk desa, hanya oleh karena kepentingan penjajah menghendaki itu.”¹⁷⁷

Pasal 18 ayat (3) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 mengatur bahwa “Kepala Daerah Desa (kota kecil) diangkat oleh Kepala Daerah Propinsi dari sedikit-sedikitnya dua dan sebanyak-banyaknya empat orang calon yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Desa (kota kecil).” Dengan diangkatnya Kepala Daerah Desa oleh Kepala Daerah Propinsi (Gubernur) maka tidak terjadi pemilihan kepala desa, yang ada hanyalah pengajuan calon dua hingga empat orang oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Desa (kota kecil) untuk selanjutnya ditentukan satu nama kepala desa oleh gubernur. Hal ini membuat tidak mungkin terjadi perselisihan hasil pemilihan kepala desa karena pemilihan kepala desa tidak ada dan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tidak mengatur penyelesaian perselisihan hasil pemilihan kepala desa. Meskipun dalam praktik di lapangan masih aturan tersebut masih bisa disimpangi bahwa terdapat pemilihan kepala desa oleh rakyat, hal ini diatur di dalam aturan peralihan pasal 46 ayat (4) yaitu “Untuk sementara waktu angkatan Kepala Daerah dijalankan menyimpang dari ketentuan dalam pasal 18 ayat (1), (2) dan (3).” Yang dijelaskan di dalam Penjelasan Umum angka 22 yaitu “(4) Hanyalah untuk sementara waktu perlu memakai aturan peralihan Pasal 46, ayat (4), yang menyimpang dari ketentuan dalam pasal 18 (1), (2) dan (3) tersebut diatas, terutama yang mengenai angkatan Kepala Daerah Desa,

¹⁷⁷ Penjelasan Umum Angka 18 Undang-Undang Nomor 48 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri di Daerah-Daerah yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri.

menurut pendapat kami, adalah masih perlu calon-calon diajukan (dipilih) oleh penduduk desa, tidak oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Desa.”

c. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957

Yang dimaksud dengan Daerah dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah ialah daerah yang berhak mengurus rumahtangganya sendiri, yang disebut juga "Daerah Swatantra" dan "Daerah Istimewa". Berdasarkan Pasal 2 ayat (1), Wilayah Republik Indonesia dibagi dalam daerah besar dan kecil, yang berhak mengurus rumah tangganya sendiri, dan yang merupakan sebanyak-banyaknya 3 (tiga) tingkat yang derajatnya dari atas ke bawah adalah sebagai berikut:¹⁷⁸

- a. Daerah tingkat ke I, termasuk Kotapraja Jakarta Raya,
- b. Daerah tingkat ke II, termasuk Kotapraja, dan
- c. Daerah tingkat ke III.

Dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tidak diatur secara jelas mengenai desa. Penjelasan Umum Ad. 2 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 menguraikan bahwa

“Dalam membentuk Daerah Tingkat ke-III sejauh mungkin didasarkan pada kesatuan masyarakat hukum yang sudah ada dan hidup dalam masyarakat Indonesia, karena dengan jalan ini otonomi daerah akan kuat dan bermanfaat bagi rakyat. Hendaknya dihindari membentuk daerah otonom tingkat tiga dengan cara bikin-bikinan, yaitu dengan cara membentuk wilayah administrasi di bawah kabupaten tanpa mempertimbangkan kesatuan masyarakat hukum adat yang ada dan hidup. Jika Daerah

¹⁷⁸ Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1957 Nomor 6, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 1143).

Tingkat ke-III dibentuk demikian, maka daerah otonom terbawah ini tidak akan kuat.¹⁷⁹

Jadi sama dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 memberi arah bahwa pada akhirnya desa dijadikan Daerah Tingkat ke-III sebagai daerah otonom, bukan sebagai kesatuan masyarakat hukum adat yang diakui negara. Hanya saja, pembentukan daerah otonom tingkat ke-III tersebut berbasiskan kesatuan masyarakat hukum yang sudah ada dan masih terpelihara agar daerah otonom tingkat ke-III tersebut kuat karena mempunyai faktor-faktor pengikat yang sudah berjalan secara turun temurun.¹⁸⁰

Pasal 23 menyebutkan bahwa kepala daerah dipilih menurut aturan yang ditetapkan undang-undang, cara pengangkatan dan pemberhentian diatur dengan undang-undang.¹⁸¹ Hal ini berlaku terhadap pemilihan kepala desa karena berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957, desa merupakan Daerah Otonom Tingkat Ke-III.

Namun Pasal 24 ayat (1) memberikan pengecualian sebagai berikut:

“Sebelum Undang-undang tersebut dalam Pasal 23 ayat (1) ada, untuk sementara waktu Kepala Daerah dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dengan memperhatikan syarat-syarat kecakapan dan pengetahuan yang diperlukan bagi jabatan tersebut menurut ketentuan-ketentuan tersebut dalam ayat (2) sampai dengan 7.”

¹⁷⁹ Penjelasan Umum Ad. 2 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1957 Nomor 6, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 1143).

¹⁸⁰ *Ibid*, hlm 215.

¹⁸¹ Pasal 23 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1957 Nomor 6, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 1143).

Untuk sementara sebelum ada undang-undang yang mengatur pemilihan kepala daerah (termasuk desa), kepala daerah dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Untuk pemilihan kepala desa, hasil pemilihan yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD Tingkat ke-III) dimintakan pengesahan oleh Menteri Dalam Negeri atau penguasa yang ditunjuk olehnya. Hal ini diatur di dalam Pasal 24 ayat (2), yaitu:

“Hasil pemilihan Kepala Daerah dimaksud dalam ayat (1) memerlukan pengesahan lebih dahulu dari:

- a. Presiden apabila mengenai Kepala Daerah dari tingkat ke I.
- b. Menteri Dalam Negeri atau penguasa yang ditunjuk olehnya apabila mengenai Kepala Daerah dari tingkat ke II dan ke III.”

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tidak mengatur penyelesaian perselisihan hasil pemilihan kepala desa. kewenangan memilih ada di tangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Tingkat ke-III) dan pengesahan hasil pemilihan tersebut merupakan kewenangan Menteri Dalam Negeri

d. Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959

Pada masa berlakunya Penetapan Presiden ini sistem politik nasional didasarkan pada demokrasi terpimpin, sehingga sistem pemerintahan daerah juga mengikuti arah kebijakan demokrasi ini.¹⁸² Sebelumnya pada tanggal 5 Juli 1959 keluarlah Dekrit Presiden yang menyatakan berlakunya kembali UUD Tahun 1945. Atas dasar dekrit ini UUDS 1950 dinyatakan tidak berlaku lagi. Dekrit Presiden ini

¹⁸² Ridwan, *Op.Cit.*, hlm 59.

merupakan tonggak awal Republik Indonesia menjejak demokrasi terpimpin dan gotong royong. Untuk menyesuaikan dengan prinsip-prinsip demokrasi terpimpin dan kegotongroyongan maka pada tanggal 9 September 1959 Presiden mengeluarkan Penpres Nomor 6 Tahun 1959 tentang Pemerintah Daerah. Penjelasan Penpres ini dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah. Dalam Pidatonya yang menjelaskan isi Penpres Nomor 6 Tahun 1959 dapat ditarik kesimpulan bahwa dengan pemberlakuan Penpres Nomor 6 Tahun 1959 terjadi pemusatan kekuasaan ke dalam satu garis birokrasi yang bersifat sentralistik.¹⁸³

Pasal 1 Penpres Nomor 6 Tahun 1959 menyebutkan Pemerintah Daerah terdiri dari Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Dan di penjelasan pasal 1 tersebut menjelaskan bahwa kata Daerah dimaksud daerah-daerah yang berhak mengatur dan mengurus rumah-tangganya sendiri berdasarkan Undang-undang Nomor 1 tahun 1957. Hal ini artinya Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 membagi wilayah Indonesia tetap menjadi tiga tingkatan daerah otonom.

Namun Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 dalam mengatur pengangkatan kepala daerah hanya mengatur pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah tingkat I dan tingkat II saja. Untuk pengangkatan kepala daerah tingkat III yakni kepala desa (desa sebagai daerah tingkat III) tidak diatur. Pengaturan pengangkatan dan

¹⁸³ Eb sitorus, Anselmus tan, suprayitno, eko prasetyanto, christiani r. tarigan, sutoro eko, AA GN ARI dwipayana, Elke Rapp, Diah Y. Raharjo, Fristy Husbaini, Ririn Sefsani, Haryo Habirono, Ari Sujito, Widyo Hari, Rosana Dewi, *Op.Cit.*, hlm 48.

pemberhentian kepala daerah terdapat di dalam pasal 4 ayat (1), (2), dan (3), yaitu:¹⁸⁴

- “(1) Kepala Daerah diangkat dan diberhentikan oleh :
- a. Presiden untuk Daerah tingkat I dan
 - b. Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah bagi Daerah tingkat II.
- (2) Seorang Kepala Daerah diangkat dari antara calon-calon yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang bersangkutan.
- (3) Presiden dan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah masing-masing boleh menetapkan pengangkatan Kepala Daerah tingkat I dan Kepala Daerah tingkat II diluar pencalonan termaksud pada ayat (2) pasal ini.”

Tidak diaturnya mekanisme pengangkatan dan pemberhentian kepala desa juga tidak diatur pula mekanisme penyelesaian perselisihan hasil pemilihan kepala desa.

e. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah membagi wilayah Negara Republik Indonesia dalam daerah-daerah yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dan tersusun dalam tiga tingkatan, yakni provinsi atau kota raya sebagai daerah tingkat I, kabupaten atau kotamadya sebagai daerah tingkat II, dan kecamatan atau kotapraja sebagai daerah tingkat III.

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 mengartikan "Desa" atau daerah yang setingkat dengan itu adalah kesatuan masyarakat hukum dengan kesatuan penguasa yang berhak mengatur dan mengurus

¹⁸⁴ Pasal 4 ayat (1), (2), dan (3) Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1959 Nomor 94, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 1843).

rumah-tangganya sendiri seperti dimaksud dalam penjelasan pasal 18 Undang-undang Dasar. Sesuatu atau beberapa desa atau daerah yang setingkat dengan desa, dengan mengingat kehidupan masyarakat dan kemajuan perkembangan sosial ekonominya serta dengan memperhatikan peraturan-peraturan hukum adat dan susunan asli yang masih hidup dan berlaku, dapat dibentuk menjadi Daerah tingkat III.

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah fokus mengatur pemerintahan daerah tingkat I dan daerah tingkat II. Pengaturan desa akan dijabarkan di dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desapraja Sebagai Bentuk Peralihan yang bertujuan untuk Mempercepat Terwujudnya Daerah Tingkat III di Seluruh Wilayah Republik Indonesia.

f. Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desapraja Sebagai Bentuk Peralihan yang bertujuan untuk Mempercepat Terwujudnya Daerah Tingkat III di Seluruh Wilayah Republik Indonesia ditujukan sebagai undang-undang transisi untuk membentuk daerah tingkat III sebagaimana dimaksud oleh Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah. Maksudnya Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 tidak dimaksudkan sebagai undang-undang pengaturan desa secara permanen, melainkan hanya sebagai undang-undang transisi yang tujuan akhir dari pemerintahan daerah di Indonesia adalah terbentuknya daerah otonom tingkat III. Pembentukan daerah tingkat III diawali dengan pembentukan desapraja

yang nantinya akan bertransformasi menjadi daerah tingkat III. Dan akhirnya jika daerah tingkat tiga sudah benar-benar dapat terbentuk, maka Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 tidak berlaku lagi.¹⁸⁵

Pasal 1 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 mengartikan Desapraja sebagai berikut:

“Desapraja adalah kesatuan masyarakat hukum yang tertentu batas-batas daerahnya, berhak mengurus rumah tangganya sendiri, memilih penguasanya dan mempunyai harta benda sendiri.”¹⁸⁶

Dengan menggunakan nama desapraja, undang-undang ini memberikan istilah baru dengan nama seragam untuk menyebut keseluruhan kesatuan masyarakat hukum yang termasuk dalam penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 pasal 18, padahal kesatuan masyarakat hukum yang ada di berbagai wilayah di Indonesia memiliki nama asli yang beragam.¹⁸⁷ Dalam penjelasan umum Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 menyatakan bahwa tidak membentuk baru desapraja melainkan mengakui kesatuan-kesatuan masyarakat hukum yang telah ada di Indonesia dengan beragam nama menjadi desapraja.

Pasal 7 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 menyebutkan:¹⁸⁸

“Alat-alat kelengkapan Desapraja terdiri dari Kepala Desapraja, Badan Musyawarah Desapraja, Pamong Desapraja, Panitera Desapraja, Petugas Desapraja dan Badan Pertimbangan Desapraja.”¹⁸⁹

¹⁸⁵ Hanif Nurcholis, *Op.Cit.*, hlm 216.

¹⁸⁶ Pasal 1 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desapraja (Lembaran Negara Tahun 1965 Nomor 84, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2779)

¹⁸⁷ Eb sitorus, Anselmus tan, suprayitno, eko prasetyanto, christiani r. tarigan, sutoro eko, AA GN ARI dwipayana, Elke Rapp, Diah Y. Raharjo, Fristy Husbaini, Ririn Sefsani, Haryo Habirono, Ari Sujito, Widyo Hari, Rosana Dewi, *Op.Cit.*, hlm 50.

¹⁸⁸ Pasal 7 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desapraja (Lembaran Negara Tahun 1965 Nomor 84, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2779).

¹⁸⁹ Pasal 7 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desapraja (Lembaran Negara Tahun 1965 Nomor 84, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2779).

Kepala Desapraja adalah penyelenggara utama urusan rumah-tangga Desapraja dan sebagai alat Pemerintah Pusat. Pasal 9 ayat (1) menyebutkan bahwa Kepala Desapraja dipilih langsung oleh penduduk Desapraja yang memenuhi persyaratan yakni telah berumur 18 tahun atau sudah (pernah) kawin dan menurut adat-kebiasaan setempat sudah menjadi warga Desapraja setempat.

Selanjutnya Pasal 9 ayat (2), (3), dan (4) menyebut hal-hal sebagai berikut:

- “(2) Kepala Desapraja diangkat oleh Kepala Daerah tingkat I dari sedikit dikitnya dua dan sebanyak-banyaknya tiga orang calon, berdasarkan hasil pemilihan yang sah, untuk suatu masa jabatan paling lama delapan tahun. Kepala Daerah tingkat I dapat menguasai kewenangan tersebut kepada Kepala Daerah tingkat II yang bersangkutan.
- (3) Peraturan pemilihan, pengangkatan, pengesahan, dan pemecatan sementara dan pemberhentian Kepala Desapraja ditetapkan oleh Pemerintah Daerah tingkat I dengan memperhatikan adat-kebiasaan setempat.
- (4) Peraturan sebagaimana dimaksud dalam ayat (3) tidak dapat berlaku sebelum disahkan oleh Menteri Dalam Negeri.”¹⁹⁰

Di dalam dalam penjelasan mengenai mekanisme pemilihan dan pengangkatan kepala desapraja dijelaskan di dalam penjelasan pasal 9 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 1965 sebagai berikut:

“Sesuai dengan hak asal-usulnya, maka Kepala Desapraja haruslah dipilih langsung oleh semua penduduk Desapraja, baik lelaki maupun wanita, yang sudah berumur 18 tahun atau sudah dianggap dewasa karena sudah kawin atau sudah pernah kawin, juga menurut

¹⁹⁰ Pasal 9 ayat (2), (3), dan (4) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desapraja (Lembaran Negara Tahun 1965 Nomor 84, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2779)

adat-kebiasaan sudah dianggap sebagai warga Desapraja karena memenuhi syarat-syarat, umumnya karena asal-usulnya, karena sudah cukup lama berdiam di Desapraja yang bersangkutan, karena sudah memenuhi tugas kewajiban yang dibebankan dan lain-lain alasan menurut adat-kebiasaan setempat (ayat 1). Dari hasil pemilihan tersebut yang menurut peraturan dan menurut adat kebiasaan dapat dianggap sah, hal mana harus dinyatakan dalam pertimbangan pengangkatan, calon yang mendapat suara terbanyak mutlak, yaitu yang mendapat suara lebih dari separuh jumlah suara yang diberikan, diangkat oleh Kepala Daerah tingkat I menjadi Kepala Desapraja untuk suatu masa jabatan paling lama 8 tahun. Karena disini disebutkan paling lama, jadi mungkin juga kurang dari 8 tahun, tetapi tentu saja tidak seharusnya kurang dari masa jabatan anggota Badan Musyawarah Desapraja (ayat 2). Suara terbanyak mutlak di perlukan sebagai hak prioritas untuk diangkat, dimaksudkan agar supaya Kepala Desapraja itu orang yang mempunyai sebesar mungkin pengaruh/serta mendapat sebesar mungkin kepercayaan dari masyarakat Desapraja sebagai pimpinan, kecuali terdapat fakta-fakta bahwa calon prioritas itu tidak dapat diangkat, sehingga dengan demikian yang berwenang mempunyai cukup alasan untuk mengangkat calon lainnya menurut urutannya. Memperhatikan hal-hal yang khusus bersangkutan dengan adat-kebiasaan setempat, selain dari yang tersebut itu, umpamanya tentang cara memberikan suara, cara memajukan calon dan lain-lain, dengan tidak merugikan prinsip-prinsip yang telah ditentukan dalam Undang-undang ini, diserahkan kepada Daerah tingkat I, yang menurut ayat (3) harus mengadakan peraturan pemilihan, pengangkatan, pengesahan pemecatan sementara dan pemberhentian Kepala Desapraja dalam wilayahnya. Peraturan ini harus mendapat pengesahan lebih dulu dari Menteri Dalam Negeri.”¹⁹¹

Memang pemilihan kepala desapraja dilakukan secara langsung oleh penduduk desapraja yang bersangkutan yang memenuhi ketentuan perundang-undangan, namun hasil pemilihan kepala desapraja yang mendapat suara terbanyak tidak serta merta menduduki kursi kepala

¹⁹¹ Penjelasan Pasal 9 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desapraja (Lembaran Negara Tahun 1965 Nomor 84, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2779)

desapraja. Kewenangan menentukan siapa yang menjadi kepala desapraja ada di tangan kepala daerah tingkat I yang dapat dikuasakan kepada kepala daerah tingkat II. Peraih suara terbanyak dalam pemilihan kepala desapraja hanya mempunyai hak prioritas untuk diangkat sebagai kepala desapraja, namun tidak otomatis. Kepala daerah tingkat I dapat mengangkat calon kepala desapraja selain pemenang sesuai urutannya dengan memperhatikan hal-hal khusus di dalam perundang-undangan. Memang tidak disebutkan atau diatur mengenai penyelesaian perselisihan hasil pemilihan kepala desapraja, tetapi mengingat ketentuan di dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 1965 di atas, kewenangan penentuan hasil akhir pemilihan dan pengangkatan kepala desapraja ada di tangan kepala daerah tingkat I yang dapat dikuasakan kepada kepala daerah tingkat II.

g. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah hanya mengatur daerah, mulai pembagian wilayah daerah Tingkat I dan Tingkat II, kedudukan daerah otonom, pemerintahan daerah, hingga keuangan daerah, dan hal-hal lain menyangkut daerah. Sementara desa hanya diatur di dalam satu pasal yakni Pasal 88 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah yang menyebutkan bahwa Pengaturan tentang Pemerintahan Desa ditetapkan dengan Undang-undang. Hal ini berarti bahwa pemerintahan desa diatur dengan undang-undang tersendiri.

Di dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1974 tersebut, istilah otonomi nyata dan seluas-luasnya tidak lagi dipergunakan dan diganti dengan otonomi nyata dan bertanggungjawab. Dominasi pusat atas daerah terlihat pada ketentuan yang memberikan keleluasaan kepada pusat untuk menentukan kepala daerah/wilayah tanpa terikat pada peringkat hasil pemilihan oleh DPRD.¹⁹²

h. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa merupakan amanat dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, sehingga di dalam konsiderans mengingat Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 terdapat Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah.

Pasal 1 angka satu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 menempatkan desa sebagai pemerintahan terendah langsung di bawah camat. Bunyi lengkap pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 adalah sebagai berikut:¹⁹³

“Desa adalah suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai kesatuan masyarakat termasuk di dalamnya kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung dibawah Camat dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia”¹⁹⁴

¹⁹² Siswanto Sunarno, *Op.Cit.*, hlm 103.

¹⁹³ Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa (Lembaran Negara Tahun 1979 Nomor 56, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3153).

¹⁹⁴ Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa (Lembaran Negara Tahun 1979 Nomor 56, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3153).

“Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa” menyebutkan bahwa Pemerintah Desa terdiri atas Kepala Desa dan Lembaga Musyawarah Desa. Pasal 5 ayat (1) menyebutkan bahwa “Kepala Desa dipilih secara langsung, umum, bebas dan rahasia oleh penduduk Desa Warganegara Indonesia yang telah berumur sekurang-kurangnya 17 (tujuh belas) tahun atau telah/pernah kawin.” Pasal 6 menyebutkan “Kepala Desa diangkat oleh Bupati/Walikota/madya Kepala Daerah Tingkat II atas nama Gubernur Kepala Daerah Tingkat I dari calon yang terpilih.” Di dalam penjelasan pasal 6 disebutkan bahwa “Pengertian atas nama Gubernur Kepala Daerah Tingkat I adalah dimaksudkan bahwa pada hakekatnya pengangkatan Kepala Desa merupakan wewenang Gubernur Kepala Daerah Tingkat 1 dan yang dimaksud dengan calon terpilih ialah calon yang terpilih, dengan suara terbanyak dengan memperhatikan persyaratan dan tatacara pemilihan yang diatur dengan Peraturan Daerah.” Jadi Undang-undang ini mengatur bahwa yang diangkat sebagai kepala desa adalah peraih suara terbanyak dalam pemilihan kepala desa.

“Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa” tidak mengatur mekanisme dan institusi yang berwenang menyelesaikan perselisihan hasil pemilihan kepala desa. meskipun di pasal 5 ayat (2) disebutkan bahwa “Syarat-syarat lain mengenai pemilihan serta tatacara pencalonan dan pemilihan Kepala Desa diatur dengan Peraturan Daerah, sesuai dengan pedoman yang

ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri.”¹⁹⁵ Namun di penjelasan pasal tersebut dijelaskan pedoman menteri dalam negeri tidak terdapat penyelesaian perselisihan hasil pemilihan kepala desa, isi pedoman menteri dalam negeri adalah sebagai berikut:

“Pedoman Menteri Dalam Negeri mengenai tatacara pemilihan Kepala Desa mengatur hal-hal sebagai berikut: a. lowongan Kepala Desa; b. panitia pemilihan; C. pencalonan; d. pelaksanaan pemilihan; e. pengesahan, pengangkatan, dan pelantikan Kepala Desa; f. dan lain sebagainya.”

i. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah merupakan peraturan perundang-undangan pertama yang mengatur tentang pemerintahan daerah di era reformasi. Dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi dalam Daerah Propinsi, Daerah Kabupaten, dan Daerah Kota yang bersifat otonom. Daerah Propinsi berkedudukan juga sebagai Wilayah Administrasi. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 menyebutkan bahwa pemerintah daerah melaksanakan asas desentralisasi cenderung lebih responsif ditandai dengan peran yang lebih luas kepada daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dalam arti pelaksanaan asas desentralisasi lebih menonjol dibanding dengan asas dekonsentrasi dan tugas pembantuan.¹⁹⁶

¹⁹⁵ Lihat Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 (Lembaran Negara Tahun 1979 Nomor 56, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3153)

¹⁹⁶ Siswanto Sunarno, *Op.Cit.*, hlm 105.

Pasal 1 huruf o Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 mendefinisikan desa atau yang disebut dengan nama lain hanya berada di kabupaten yang bunyi lengkapnya sebagai berikut:¹⁹⁷

“Desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dalam sistem Pemerintahan Nasional dan berada di Daerah Kabupaten.”

Di dalam Angka 9 Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 disebutkan bahwa:¹⁹⁸

“Landasan pemikiran dalam pengaturan mengenai Pemerintahan Desa adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi, dan pemberdayaan masyarakat.”

Penyelenggaraan Pemerintahan Desa merupakan subsistem dari sistem penyelenggaraan pemerintahan sehingga Desa memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya. Kepala Desa memiliki tanggung jawab kepada Badan Perwakilan Desa dan menyampaikan laporan pelaksanaan tugas yang terselenggara kepada Bupati.

Peraturan pelaksanaan tentang desa yang lahir atas dasar Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah adalah Peraturan Pemerintah Nomor 76 Tahun 2001 tentang Pedoman Umum Pengaturan Mengenai Desa. Bahwa di dalam Pasal 9 ayat (1)

¹⁹⁷ Pasal 1 Huruf o Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 60, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3839).

¹⁹⁸ Lihat Penjelasan Umum Angka 9 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 60, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3839).

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 76 Tahun 2001 tentang Pedoman Umum Pengaturan Mengenai Desa mengatur Kepala Desa secara dipilih langsung oleh rakyat desa dari calon yang sesuai syarat perundang-undangan.¹⁹⁹ Pada ayat (2) disebutkan bahwa Pemilihan Kepala Desa dilaksanakan melalui tahap pencalonan dan pemilihan.²⁰⁰

Pemilihan kepala desa dilaksanakan oleh Panitia Pemilihan Kepala Desa yang dibentuk oleh Badan Perwakilan Desa (BPD) yang anggota panitia pemilihan tersebut terdiri dari anggota Badan Perwakilan Desa, pengurus lembaga kemasyarakatan Desa dan tokoh masyarakat.

Calon kepala desa yang mendapatkan suara terbanyak dinyatakan sebagai pemenang dan ditetapkan dengan Keputusan Badan Perwakilan Desa untuk selanjutnya disahkan oleh Bupati melalui Keputusan Bupati paling lama 30 hari setelah pemilihan. Hal ini diatur di dalam Pasal 13 Peraturan Pemerintah Nomor 76 Tahun 2001 dengan rumusan:²⁰¹

- “(1) Calon Kepala Desa yang dinyatakan terpilih adalah calon yang mendapatkandukungan suara terbanyak.
- (2) Calon Kepala Desa terpilih sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ditetapkandengan Keputusan Badan

¹⁹⁹ Lihat Pasal 9 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 76 Tahun 2001 tentang Pedoman Umum Pengaturan Mengenai Desa (Lembaran Negara Tahun 2001 Nomor 142, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4155).

²⁰⁰ Lihat Pasal 9 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 76 Tahun 2001 tentang Pedoman Umum Pengaturan Mengenai Desa (Lembaran Negara Tahun 2001 Nomor 142, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4155).

²⁰¹ Pasal 13 Peraturan Pemerintah Nomor 76 Tahun 2001 tentang Pedoman Umum Pengaturan Mengenai Desa (Lembaran Negara Tahun 2001 Nomor 142, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4155).

Perwakilan Desa berdasarkan Laporan dan Berita Acara Pemilihan dari Panitia Pemilihan.

- (3) Calon Kepala Desa Terpilih disahkan oleh Bupati dengan menerbitkan Keputusan Bupati tentang Pengesahan Calon Kepala Desa Terpilih.
- (4) Keputusan Bupati sebagaimana dimaksud pada ayat (3), diterbitkan paling lambat 30 hari setelah pemilihan.”

Pasal 21 ayat (1) menentukan bahwa Peraturan lebih lanjut mengenai Tata Cara Pencalonan, Pemilihan, Pelantikan dan Pemberhentian Kepala Desa ditetapkan dalam Peraturan Daerah Kabupaten.²⁰² Meskipun di dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan adalah “Peraturan Pemerintah Nomor 76 Tahun 2001 tentang “Pedoman Umum Pengaturan Mengenai Desa tidak mengatur penyelesaian perselisihan hasil pemilihan kepala desa, pengaturan pemilihan kepala desa sudah mengalami perkembangan pesat karena materi yang diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten terdapat mekanisme pemilihan ulang. Dasar pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten adalah Pasal 21 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 76 Tahun 2001 tentang Pedoman Umum Pengaturan Mengenai Desa yakni:²⁰³

“Peraturan Daerah Kabupaten sebagaimana dimaksud pada ayat (1), memuat materi antara lain mengenai :

d. pelaksanaan pemilihan, yang meliputi :

- 1) pengumuman pelaksanaan pemilihan kepada masyarakat;
- 2) pelaksanaan pemungutan suara;

²⁰² Lihat Pasal 21 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 76 Tahun 2001 tentang Pedoman Umum Pengaturan Mengenai Desa (Lembaran Negara Tahun 2001 Nomor 142, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4155).

²⁰³ Pasal 21 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 76 Tahun 2001 tentang Pedoman Umum Pengaturan Mengenai Desa (Lembaran Negara Tahun 2001 Nomor 142, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4155).

- 3) penetapan hasil pemungutan suara sebagai calon terpilih dengan Berita Acara;
- 4) kemungkinan calon terpilih yang mendapat dukungan suara terbanyak yang sama lebih dari satu orang;
- 5) mekanisme pelaksanaan pemilihan ulang.”

j. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 angka 12, mendefinisikan Desa sebagai kesatuan dalam masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang hal tersebut bertujuan untuk mengatur serta mengurus berbagai kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan.²⁰⁴

Tidak seperti Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang mengatur bahwa desa berada di wilayah kabupaten, Pasal 200 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mengatur bahwa pemerintahan desa berada di dalam pemerintahan kabupaten/kota. Rumusan pasal tersebut adalah:²⁰⁵

“Dalam pemerintahan daerah kabupaten/kota dibentuk pemerintah desa yang terdiri dari pemerintah desa dan badan permusyawaratan desa.”

²⁰⁴ Pasal 1 angka 12 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4437). Pengertian desa :

“Desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.”

²⁰⁵ Pasal 200 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4437).

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, status desa adalah satuan pemerintahan di bawah kabupaten/kota. Desa tidak sama dengan kelurahan yang statusnya di bawah camat. Kelurahan hanyalah wilayah kerja di bawah camat yang tidak mempunyai hak mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat.²⁰⁶

Pemerintah desa terdiri dari kepala desa dan perangkat desa. Kepala desa dalam pelaksanaannya dipilih langsung oleh dan dari penduduk desa warga negara Republik Indonesia dengan syarat dan tata cara dalam pemilihannya, selanjutnya diatur dengan Perda yang berpedoman kepada Peraturan Pemerintah.

Peraturan Pemerintah tentang desa yang melaksanakan amanat Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah adalah Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa. Pasal 46 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa mengatur bahwa Kepala Desa dipilih langsung oleh penduduk desa dari calon yang memenuhi syarat. Calon Kepala Desa yang dinyatakan terpilih adalah calon yang mendapatkan suara terbanyak dalam pemilihan. Setelah hasil pilkades diketahui, Panitia Pemilihan Kepala Desa kemudian melaporkan hasil pemilihan Kepala Desa tersebut kepada BPD. Laporan hasil pemilihan dipaparkan oleh BPD kepada Bupati/Walikota dengan melalui Camat untuk pengesahan atau disahkan menjadi Kepala Desa Terpilih. Kemudian Bupati/Walikota

²⁰⁶ Hanif Nurcholis, *Op.Cit.*, hlm 68.

menerbitkan Keputusan Bupati/ Walikota tentang Pengesahan Pengangkatan Kepala Desa Terpilih memiliki jangka waktu paling lama 15 (lima belas) hari yang dihitung dari tanggal diterimanya penyampaian hasil pemilihan dari BPD. Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 memang tidak menyebutkan secara eksplisit tentang mekanisme penyelesaian perselisihan hasil pemilihan kepala desa. Namun di dalam Pasal 53 ayat (1) diatur bahwa Ketentuan lebih lanjut mengenai Tata Cara Pemilihan, Pencalonan, Pengangkatan, Pelantikan, dan Pemberhentian Kepala Desa diatur dengan Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota.²⁰⁷ Di ayat (2) disebutkan bahwa Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1), sekurang-kurangnya memuat berbagai macam hal, salah satunya adalah mekanisme pengaduan dan penyelesaian masalah.²⁰⁸ Pengaduan dan penyelesaian masalah dalam tahapan-tahapan pemilihan kepala desa ini menyangkut berbagai macam masalah misalnya kecurangan, dan tidak menutup kemungkinan salah satunya adalah perselisihan hasil pemilihan kepala desa. penyelesaian berbagai masalah dalam pemilihan kepala desa diserahkan kepada kabupaten/kota dan diatur di dalam Peraturan Daerah Kabupaten/Kota masing-masing.

²⁰⁷ Pasal 53 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 158, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4587).

²⁰⁸ Pasal 53 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 158, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4587)

Dari Peraturan Perundang-undangan yang pernah berlaku di Indonesia yang mengatur tentang desa tidak terdapat peraturan yang mengatur mekanisme penyelesaian perselisihan hasil pemilihan kepala desa. Hanya Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 yang mengamanatkan pembentukan peraturan daerah untuk mengatur mekanisme pengaduan dan penyelesaian masalah dalam pemilihan kepala desa yang hal ini bersifat umum, tergantung tiap daerahnya saja yang mengkhususkan mekanisme penyelesaian masalah perselisihan hasil pemilihan kepala desa ataukah tidak.

Tabel 2.

Tabel Pengaturan Penyelesaian Perselisihan Hasil Pilkadaes dalam Lintasan Sejarah

No.	Dasar Hukum	Kedudukan Desa	Pemilihan Kepala Desa	Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Desa
1.	Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945	Daerah otonomi terbawah	Tidak diatur	Tidak diatur
2.	Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948	Desa sebagai daerah otonomi tingkat tiga dengan hak otonomi dan hak <i>medebewind</i>	Diangkat oleh Kepala Daerah Provinsi dari sedikit-sedikitnya dua dan sebanyak-banyaknya empat orang calon yang diajukan DPRD Desa	Tidak diatur
3.	Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957	Desa sebagai daerah otonomi tingkat tiga	Diatur dalam UU tersendiri, sebelum ada UU tersebut, dipilih oleh DPRD Desa	Tidak diatur
4.	Penetapan Presiden	Desa sebagai daerah otonomi	Tidak diatur	Tidak diatur

	Nomor 6 Tahun 1959	tingkat tiga		
5.	Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965	Desa sebagai kesatuan hukum masyarakat yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Desa dapat dibentuk menjadi daerah tingkat III	Tidak diatur	Tidak diatur
6.	Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965	Desa sebagai kesatuan hukum masyarakat yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. UU ini sebagai transisi untuk menjadikan Desa sebagai daerah tingkat III	Dipilih langsung oleh rakyat desa. Peraih suara terbanyak tidak otomatis terpilih. Hanya mendapat prioritas untuk diangkat oleh Kepala Daerah Tingkat I	Tidak diatur
7.	Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974	Ketentuan mengenai Desa diatur ke dalam undang-undang	Tidak diatur	Tidak diatur
8.	Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979	Desa merupakan organisasi pemerintahan terendah di bawah camat.	Dipilih langsung oleh rakyat desa. peraih suara terbanyak diangkat oleh Bupati/Walikota/Atas nama Gubernur	Tidak diatur
9.	Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999	Desa sebagai kesatuan hukum masyarakat yang berhak mengatur dan mengurus rumah	Dipilih langsung oleh rakyat desa. peraih suara terbanyak disahkan oleh Bupati	Tidak diatur

		tangganya sendiri. Desa berada di bawah kabupaten		
10.	Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004	Desa sebagai satuan pemerintahan yang berada di bawah kabupaten/kota	Dipilih langsung oleh rakyat desa. peraih suara terbanyak disahkan oleh Bupati/Walikota	Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 mengamanatkan diatur melalui Perda Kabupaten/Kota

Sumber: Bahan Hukum Primer, diolah, 2015

4. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Sebagai Dasar Hukum Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Desa Saat Ini

Apabila tahapan-tahapan Pemilihan Kepala Desa yang telah diuraikan di atas telah selesai dilaksanakan, tidak serta merta tidak akan menimbulkan permasalahan. Masih ada potensi masalah yakni sengketa atau perselisihan hasil pemilihan Kepala Desa pasca pemilihan kepala desa.

Mekanisme penyelesaian perselisihan hasil Kepala Desa diatur di dalam Pasal 37 ayat (6) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa seperti dijelaskan di atas yakni:²⁰⁹

“Dalam hal terjadi perselisihan hasil pemilihan Kepala Desa, Bupati/Walikota wajib menyelesaikan perselisihan dalam jangka waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (5)”

Jangka waktu penyelesaian perselisihan hasil pemilihan Kepala Desa ini adalah 30 hari sejak tanggal diterimanya penyampaian hasil pemilihan dari panitia pemilihan Kepala Desa. Hal ini diatur di dalam Pasal 37 ayat

²⁰⁹ Pasal 37 ayat (6) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (Lembaran Negara Tahun 2014 Nomor 7, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5495).

(5) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 yang menyatakan “Bupati/Walikota mengesahkan calon Kepala Desa terpilih sebagaimana dimaksud pada ayat (3) menjadi Kepala Desa paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak tanggal diterimanya penyampaian hasil pemilihan dari panitia pemilihan Kepala Desa dalam bentuk keputusan Bupati/Walikota.”²¹⁰

Berdasarkan ketentuan inilah maka penyelesaian sengketa hasil Pemilihan Kepala Desa menjadi kewajiban bagi Bupati/Walikota apabila hal tersebut terjadi di daerah mereka. Mengingat ketentuan di dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa hanya mengatur secara singkat dan tidak merinci mekanisme penyelesaian sengketa hasil pemilihan Kepala Desa maka diaturlah ke dalam peraturan pelaksana.

Di dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa lagi-lagi belum mengatur secara rinci bagaimana mekanisme penyelesaian perselisihan hasil Pemilihan Kepala Desa. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2014 hanya mengatur mengenai jangka waktu penyelesaian dan lembaga mana yang memiliki kewenangan untuk menyelesaikannya. Ketentuan ini terdapat di dalam Pasal 41 ayat (7), ketika terjadi perselisihan hasil pemilihan kepala Desa, bupati/walikota memiliki kewenangan untuk menyelesaikan perselisihan dengan jangka waktu 30 (tiga puluh) hari.²¹¹

²¹⁰ Pasal 37 ayat (5) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (Lembaran Negara Tahun 2014 Nomor 7, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5495).

²¹¹ Pasal 41 ayat (7) Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (Lembaran Negara Tahun 2014 Nomor 123, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5539). Yang menyatakan:

Ketentuan ini jelas belum mawadahi proses penyelesaian perselisihan hasil pemilihan Kepala Desa. Dan Pasal 46 Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 menyebutkan bahwa Ketentuan lebih lanjut mengenai pemilihan Kepala Desa diatur dengan Peraturan Menteri.²¹² Namun hingga saat ini belum ada Peraturan Menteri yang mengatur penyelesaian perselisihan hasil pemilihan Kepala Desa.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 112 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Desa tidak mengatur mekanisme penyelesaian perselisihan hasil pemilihan kepala desa. Di dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri tersebut, hanya terdapat kewenangan Panitia Pemilihan Kepala Desa yang salah satunya adalah memfasilitasi penyelesaian permasalahan pemilihan kepala desa di tingkat kabupaten/kota.²¹³ Pasal 1 angka 8 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 112 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Desa mengartikan Panitia Pemilihan Kepala Desa tingkat Kabupaten/Kota sebagai berikut:

“Panitia pemilihan Kepala Desa tingkat kabupaten/kota yang selanjutnya disebut Panitia Pemilihan Kabupaten/Kota adalah panitia yang dibentuk Bupati/Walikota pada tingkat Kabupaten/kota dalam mendukung pelaksanaan pemilihan Kepala Desa.”

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 112 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Desa yang tidak mengatur mekanisme penyelesaian perselisihan hasil pemilihan kepala desa semakin menguatkan bahwa

“Dalam hal terjadi perselisihan hasil pemilihan kepala Desa, bupati/walikota wajib menyelesaikan perselisihan dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) Hari”

²¹² Pasal 46 Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (Lembaran Negara Tahun 2014 Nomor 123, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5539)

²¹³ Lihat Pasal 5 ayat (2) huruf f Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 112 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Desa (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 2092).

kewenangan penyelesaian perselisihan hasil pemilihan kepala desa diserahkan di tangan Bupati/Walikota. Di mana segala perselisihan hasil pemilihan kepala desa di tingkat Kabupaten/Kota penyelesaiannya difasilitasi oleh Panitia Pemilihan Kepala Desa tingkat Kabupaten/Kota yang dibentuk oleh Bupati/Walikota.

Di dalam praktiknya, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 yang memberikan kewenangan untuk menyelesaikan perselisihan hasil pemilihan Kepala Desa ini kepada Bupati/Walikota tentunya akan membuat suatu Kabupaten atau Kota mengatur secara rinci bagaimana melaksanakan penyelesaian perselisihan Kepala Desa. Mekanisme tersebut dituangkan ke dalam Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dan Peraturan Kepala Daerah Kabupaten/Kota.

Sebagaimana diketahui bahwa calon yang meraih suara terbanyak dalam Pemilihan Kepala Desa ditetapkan oleh Panitia Pemilihan Kepala Desa dan disampaikan kepada Badan Permusyawaratan Desa (BPD) paling lama tujuh hari sejak penetapan calon Kepala Desa terpilih. Badan Permusyawaratan Desa kemudian dalam waktu paling lama tujuh hari menyampaikan laporan Panitia Pemilihan Kepala Desa mengenai hasil pemilihan Kepala Desa ini kepada Bupati/Walikota. Setelah menerima Laporan hasil Pemilihan Kepala Desa dari Panitia Pemilihan Kepala Desa melalui Badan Permusyawaratan Desa, dalam waktu paling lama tiga puluh hari Bupati/Walikota membuat Surat Keputusan yang mengesahkan calon Kepala Desa terpilih. Dalam waktu tiga puluh hari ini juga Bupati/Walikota

wajib menyelesaikan apabila terdapat perselisihan hasil Pemilihan Kepala Desa.

Penyelesaian perselisihan hasil pemilihan kepala desa di dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa Di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dan nanti beserta peraturan-peraturan pelaksanaannya ini dilakukan di luar pengadilan (diselesaikan oleh bupati/walikota) atau lebih dikenal dengan alternatif penyelesaian sengketa (*alternative dispute resolution*).

Di Indonesia istilah ADR (*alternative dispute resolution*) relatif baru dikenal, tetapi sebenarnya penyelesaian-penyelesaian sengketa secara konsensus sudah lama dilakukan oleh masyarakat yang intinya menekankan pada upaya musyawarah mufakat, kekeluargaan, perdamaian, dan sebagainya.²¹⁴

Definisi lain diungkapkan Philip D. Bostwick yang menyatakan bahwa ADR merupakan serangkaian praktik dan teknik-teknik hukum yang ditujukan untuk:²¹⁵

- a. Memungkinkan sengketa-sengketa hukum diselesaikan di luar pengadilan untuk keuntungan atau kebaikan para pihak yang bersengketa;
- b. mengurangi biaya atau keterlambatan kalau sengketa tersebut diselesaikan melalui litigasi konvensional;
- c. mencegah agar sengketa-sengketa hukum tidak dibawa ke pengadilan.

²¹⁴ Sophar Maru Hutagalung, **Praktik Peradilan Perdata dan Alternatif Penyelesaian Sengketa**, Sinar Grafika, Jakarta, 2012, hlm 311.

²¹⁵ *Ibid*, hlm 312.

Di dalam Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa mendefinisikan:²¹⁶

“Alternatif Penyelesaian Sengketa adalah lembaga penyelesaian sengketa atau beda pendapat melalui prosedur yang disepakati para pihak, yakni penyelesaian di luar pengadilan dengan cara konsultasi, negosiasi, mediasi, konsiliasi, atau penilaian ahli.”²¹⁷

Pengertian di atas mengandung unsur yang terpenting adalah “prosedur yang disepakati para pihak”. Di dalam penyelesaian perselisihan hasil pemilihan kepala desa, para pihak terpaksa harus menyelesaikan sengketa kepada bupati/walikota karena telah diatur di dalam undang-undang. Padahal independensi bupati/walikota patut dipertanyakan dan para pihak belum tentu sepakat untuk menyelesaikan sengketa di muka bupati/walikota.

Sebagai penyelenggara pemerintahan yang dapat diusung oleh partai politik, peran bupati/walikota dalam penyelesaian perselisihan hasil pemilihan kepala desa dikhawatirkan akan menimbulkan kepentingan yakni calon yang dimenangkan adalah calon yang memiliki koneksi dengan bupati/walikota dengan harapan politik balas budi. Kekuasaan koneksi adalah kekuasaan yang timbul karena hubungan yang dijalin dengan orang-orang yang berpengaruh, baik di luar maupun di dalam organisasi.²¹⁸

Akibat diselesaikan oleh bupati/walikota, dalam kasus seperti yang telah disebutkan di latar belakang, bupati/walikota menerbitkan Surat

²¹⁶ Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 138, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3872)

²¹⁷ Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 138, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3872), prokum.esdm.go.id/pdf.

²¹⁸ J. Kaloh, **Kepemimpinan Kepala Daerah: Pola Kegiatan, Kekuasaan, dan Perilaku Kepala Daerah dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah**, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, hlm 122.

Keputusan tentang Pengesahan Calon Kepala Desa Terpilih. Hal ini dilakukan meskipun perselisihan hasil pemilihan kepala desa belum benar-benar selesai. Akibatnya Surat Keputusan tersebut digugat oleh calon yang kalah ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN). Sebagaimana kita ketahui bahwa di PTUN menggunakan acara pemeriksaan biasa, apabila dalam waktu 30 (tiga puluh) hari setelah dikeluarkannya Surat Keputusan Bupati/Walikota belum ada putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, dapat menimbulkan kekosongan jabatan kepala desa.

Sebagaimana diatur di dalam Pasal 40 ayat (3) dan (4) Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa,²¹⁹ bahwa apabila dalam pemilihan kepala desa serentak terjadi kekosongan jabatan kepala desa, maka bupati/walikota menunjuk penjabat kepala desa dari unsur Pegawai Negeri Sipil (PNS) di lingkungan pemerintah kabupaten/kota. Pasal 40 ayat (3) dan (4) berbunyi sebagai berikut:²²⁰

“ (3) Dalam hal terjadi kekosongan jabatan kepala Desa dalam penyelenggaraan pemilihan kepala Desa serentak, bupati/walikota menunjuk penjabat kepala Desa.

(4) Pejabat kepala Desa sebagaimana yang dimaksud pada ayat (3) Berasal dari pegawai negeri sipil di lingkungan pemerintah daerah kabupaten/kota.”

²¹⁹ Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (Lembaran Negara Tahun 2014 Nomor 123, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5539).

²²⁰ Pasal 40 ayat (3) dan (4) Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 123, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5539).

Pemilihan kepala desa diselenggarakan untuk memilih kepala desa agar sesuai dengan aspirasi masyarakat desa, kekosongan jabatan yang diisi oleh penjabat kepala desa dari unsur PNS oleh bupati/walikota jelas bukan aspirasi masyarakat desa dan dapat menimbulkan penolakan atau permasalahan.

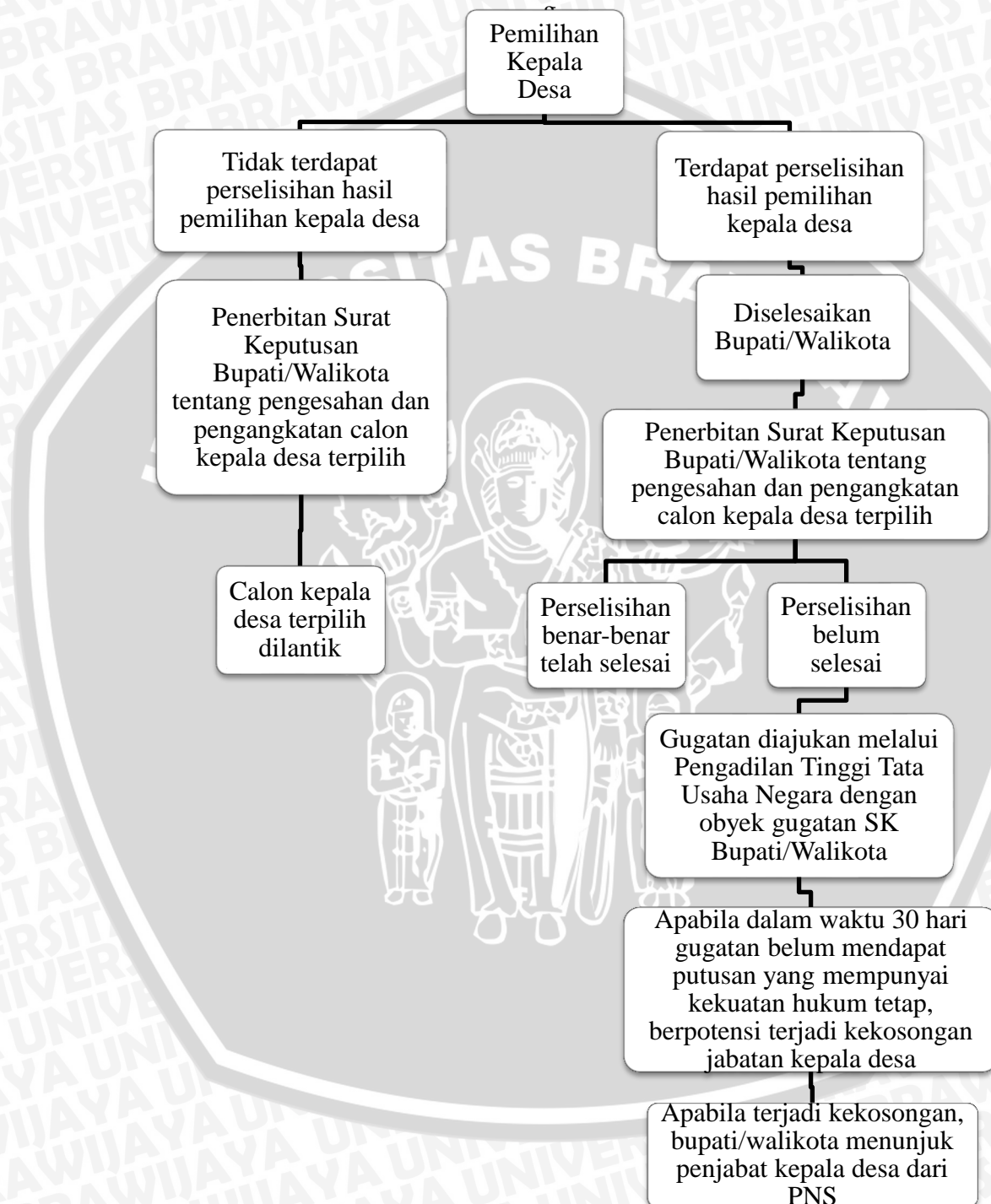
Yang paling penting dalam penyelesaian perselisihan hasil pemilihan kepala desa adalah lembaga mana yang berwenang menyelesaikannya, bukan adanya intervensi atau turut campur pemerintah daerah kabupaten/kota sebagai lembaga yang menyelesaikan. Hal ini tentu tidak sesuai dengan asas otonomi asli sebagaimana termaktub di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia di mana negara menghormati dan mengakui hak asal-usul masyarakat adat dalam hal ini desa.²²¹



²²¹ Pasal 18B ayat (1) dan (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Gambar 2.

Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Desa Berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa



Sumber: Bahan hukum primer, diolah, 2015



B. Model Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilihan Kepala Desa

1. Musyawarah Sebagai Mekanisme Utama Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilihan Kepala Desa dan Penguatan Otonomi Asli Desa

Berbagai pendapat tentang demokrasi seperti yang telah dijelaskan di dalam tinjauan pustaka di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa unsur-unsur demokrasi antara lain:²²² pertama, adanya kekuasaan bagi rakyat untuk ikut serta menentukan arah dan kepentingannya sendiri dalam penyelenggaraan pemerintahan; kedua, adanya kebebasan yang bertanggungjawab untuk menentukan hak-haknya; ketiga, adanya pemilu yang kompetitif; keempat, adanya perangkat hukum yang demokratis dan penegakan hukum yang tegas non diskriminatif; kelima, adanya pengawasan yang fair, jujur, dan adil.

Demikian juga dalam konteks Indonesia, beberapa kajian menunjukkan demokrasi mempunyai akar dalam tradisi lokal. Hal ini sesuai dengan pandangan "teori demokrasi ideal normatif" yang salah satu penganutnya adalah Mohammad Hatta, dengan merefleksikan kondisi pedesaan di Jawa pada kurun waktu pasca revolusi kemerdekaan hingga 1960-an. Ia berpendapat:

"Demokrasi asli letaknya di desa, sebagai entitas pemerintahan yang langsung berhubungan dengan rakyat. Ciri-ciri demokrasi desa menurut Hatta adalah pertama, rapat (tempat rakyat bermusyawarah dan bermufakat); kedua, hak rakyat untuk mengadakan protes; ketiga, cita-cita tolong menolong."²²³

Pemikiran komunitarianisme itu sangat memengaruhi cara pandang pendiri negara Indonesia yakni Muhammad Hatta dalam melihat demokrasi lokal. Di desa-desa memiliki sistem demokratis yang masih kuat dan hidup

²²²Didik Sukriono, *Op.Cit.*, hlm 38.

²²³*Ibid*, hlm 39.

sehat sebagai bagian dari adat-istiadat yang hakiki, dasarnya adalah kepemilikan tanah yang komunal, dimana setiap orang merasa bahwa ia harus bertindak berdasarkan persetujuan bersama, sewaktu menyelenggarakan kegiatan ekonomi.²²⁴

Gagasan demokrasi komunitarian sangat relevan diterapkan pada level komunitas yang kecil (seperti desa) karena kegagalan demokrasi prosedural-liberal dalam memwadahi partisipasi publik.²²⁵ Demokrasi liberal pada kenyataannya tidak sepenuhnya sesuai dengan prinsip demokrasi karena hanya tataran lembaga perwakilan, yang diyakini sebagai wadah partisipasi publik. Format demokrasi perwakilan yang didesain itu dilembagakan secara formal melalui peraturan, yang mau tidak mau menimbulkan apa yang disebut oligarkhi elit.

Lalu berkembang demokrasi deliberatif yang merupakan bentuk ekstrim demokrasi prosedural dijiwai oleh tradisi komunitarianisme dan republikanisme. Istilah “deliberasi berasal dari kata Latin *deliberatio* yang lalu di dalam baha Inggris menjadi *deliberation*. Istilah ini berarti konsultasi, menimbang-nimbang atau musyawarah.”²²⁶ Semua arti leksikal ini harus ditempatkan dalam konteks publik atau kebersamaan secara politis untuk memberi pengertian yang penuh sebagai sebuah konsep dalam teori diskursus.²²⁷

²²⁴ Sutoro Eko, Titik Istiyawatun Khasanah, Dyah Widuri, Suci Handayani, Ninik Handayani, Puji Qomariyah, Sahrul Aksa, Hastowiyono, Suharyanto, Borni Kurniawan, *Op.Cit.*, hlm 151.

²²⁵ *Ibid*, hlm 152.

²²⁶ F. Budi Hadiman, **Demokrasi Deliberatif: Menimbang Negara Hukum dan Ruang Publik dalam Teori Diskursus Jurgen Habermas**, Kanisius, Yogyakarta, 2009, hlm 128.

²²⁷ *Loc.Cit.*

Demokrasi deliberatif memaknai cara untuk menentukan pemimpin dan membuat keputusan dilakukan dengan mekanisme kebersamaan atau diskursus warga secara langsung, bukan melalui pemungutan suara atau perwakilan, tetapi melalui dialog, musyawarah, dan pengambilan kesepakatan. Dengan cara yang demikian ini, partisipasi masyarakat dapat menjangkau secara luas dan mencegah hadirnya oligarkhi di kalangan elit.

Demokrasi membutuhkan musyawarah karena tiga alasan:²²⁸ (1) memungkinkan warga mendiskusikan isu-isu publik dan membentuk opini; (2) memberikan pemimpin demokratis wawasan yang lebih baik mengenai isu-isu publik ketimbang yang harus dilakukan oleh pemilihan umum; (3) memungkinkan warga memberikan justifikasi pandangan mereka sehingga kita bisa mengidentifikasi pilihan yang baik dan yang buruk.

Untuk demokrasi desa yang dikemas dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa sebenarnya mengandung gado-gado (*hybrid*) antara tradisi liberal, radikal, dan komunitarian. Hal ini terlihat dari hal berikut:²²⁹

1. akuntabilitas (atau pemimpin yang akuntabel) bukanlah monopoli kaum liberal, tetapi juga dikedepankan oleh kaum radikal, apalagi komunitarian. Komunitarianisme masyarakat lokal selalu mendambakan pemimpin yang bertanggung jawab (amanah) karena telah memperoleh mandat dari rakyat;
2. menurut kaum liberal yang risau dengan UU Desa, demokrasi dimaksudkan untuk mencegah terjadinya risiko buruk di balik kekuasaan

²²⁸ Sutoro Eko, Titik Istiyawatun Khasanah, Dyah Widuri, Suci Handayani, Ninik Handayani, Puji Qomariyah, Sahrul Aksa, Hastowiyono, Suharyanto, Borni Kurniawan, *Op.Cit.*, hlm 155.

²²⁹ *Ibid*, hlm 156.

besar kepala desa yang mengontrol dan menyerobot. Untuk itu harus ada *check and balances* yang dilakukan oleh institusi representasi (BPD), ditambah dengan pelebagaan nilai-nilai kebebasan, transparansi, akuntabilitas, dan partisipasi;

3. kaum radikal mengutamakan dimensi organisasi warga dan partisipasi yang lebih kuat sebagai jalan untuk memperkuat hak-hak warga, citizenship dan kedaulatan rakyat. UU Desa memang tidak mengatur secara eksplisit organisasi warga itu, tetapi pada prinsipnya sesuai pasal 68, warga masyarakat mempunyai hak untuk berpartisipasi, yang tentu bisa menggunakan organisasi mandiri sebagai wadah partisipasi;
4. pemikiran kaum komunitarian cocok dengan sosiokultural masyarakat desa. asas kebersamaan, kegotongroyongan, kekeluargaan, dan musyawarah dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 mencerminkan pemikiran kaum komunitarian. Semua asas ini pada dasarnya untuk mencapai kebaikan bersama dalam payung desa.

Konsep kemandirian desa yang diusung oleh Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang desa seperti dijelaskan di dalam Bab Tinjauan Pustaka di atas yang menyatakan bahwa kemandirian desa tentu tidak berdiri sendiri, tetapi sangat penting melihat relasi antara desa dengan pemerintah (negara), termasuk memperhatikan pendekatan pemerintah terhadap desa. Kehadiran negara terhadap desa seharusnya bukan sebagai sebuah intervensi, campur tangan, bahkan pemaksaan kehendak yang akan melemahkan otonomi asli desa. Tetapi apabila negara tidak hadir juga bukan hal yang tepat. Negara dalam memaknai desa harusnya memberikan fasilitas

seperti di dalam konstitusi yaitu penghormatan dan pengakuan. Hal ini dilakukan negara melalui pembuatan peraturan perundang-undangan yang memperkuat otonomi asli.

Emansipasi lokal membutuhkan pengakuan (rekognisi) oleh negara, dan negara perlu mengambil langkah fasilitasi terhadap berbagai institusi lokal.²³⁰ Oleh karena itu dalam penyelesaian perselisihan hasil pemilihan kepala desa, pemerintah (negara) perlu memfasilitasi dengan dasar hukum dalam perundang-undangan yang mengatur dan mengakui musyawarah desa sebagai mekanisme pertama dan utama penyelesaian perselisihan hasil pemilihan kepala desa. Dengan demikian relasi negara dan desa dapat terbentuk dan demokrasi lokal semakin kuat.

Masyarakat saat ini dihadapkan pada berbagai pilihan penyelesaian konflik atau sengketa, sesuai dengan tingkat kepentingan dan pemenuhan kebutuhan dasarnya dalam memandang konflik atau sengketa itu sendiri.²³¹ Namun penyelesaian perselisihan hasil pemilihan kepala desa merupakan perselisihan yang terjadi di kalangan masyarakat desa. Masyarakat desa memiliki mekanisme penyelesaian perselisihan sendiri yaitu musyawarah.

Atas dasar pentingnya musyawarah dalam demokrasi, maka penyelesaian perselisihan hasil pemilihan kepala desa didesain untuk memperkuat otonomi asli desa dalam hal pengikutsertaan masyarakat desa melalui musyawarah. Apabila di dalam pemilihan kepala desa terdapat perselisihan hasil pemilihan, maka penyelesaiannya dilakukan dengan jalan musyawarah di antara para pihak yang berselisih dan disaksikan oleh warga

²³⁰ Sutoro Eko, *Op.Cit.*, hlm 83.

²³¹ Rachmad Syafa'at, *Op.Cit.*, hlm 33.

desa yang bersangkutan sehingga dapat memberikan kontribusi langsung warga desa dalam menyelesaikan perselisihan dengan memberikan saran dan pendapatnya. Musyawarah merupakan mekanisme utama dan wajib dilakukan terlebih dahulu dalam penyelesaian perselisihan hasil pemilihan kepala desa.

Konsep otonomi asli yang termaktub di dalam Pasal 18B ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan kemandirian desa di dalam “Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa” harus diterapkan secara utuh. Tidak hanya sebagai asas yang dipajang tetapi diterapkan di dalam pasal-pasal dan tentunya pada fakta di lapangan. Penyelesaian perselisihan hasil pemilihan kepala desa harus diserahkan kepada masyarakat desa setempat melalui jalur musyawarah mufakat.

Model yang tepat bagi pemilihan kepala desa tetap diletakkan di dalam rezim hukum desa, bukan termasuk ke dalam rezim pemilihan umum ataupun rezim pemilihan kepala daerah karena corak khas otonomi di desa. Bagi desa, otonomi yang dimiliki berbeda dengan otonomi yang dimiliki oleh daerah provinsi maupun daerah kabupaten dan daerah kota.²³² Otonomi yang dimiliki oleh desa adalah berdasarkan asal-usul dan adat istiadatnya.²³³ Landasan yang perlu dikembangkan saat ini adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokrasi, dan pemberdayaan masyarakat.²³⁴

Hery Kurniawan mengungkapkan kebebasan otonomi desa yaitu “Kebebasan dari otonomi desa itu harus tetap menjunjung nilai-nilai

²³² Innesa Destifani, **Pelaksanaan Kewenangan Desa dalam Rangka Mewujudkan Otonomi Desa (Studi Pada Desa Sumber Kecamatan Kradenan Kabupaten Blora)**, Skripsi tidak diterbitkan, Malang, Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya, 2013, hlm 37.

²³³ *Loc.Cit.*

²³⁴ *Loc.Cit.*

tanggung jawab terhadap Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan menekankan bahwa desa adalah bagian yang tidak terpisahkan dari bangsa dan negara Indonesia.”²³⁵ Penyelesaian perselisihan hasil pemilihan kepala desa menggunakan model musyawarah namun tetap tidak boleh melampaui konstitusi dan terpisah dari Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Model penyelesaian perselisihan hasil pemilihan kepala desa adalah gambaran sederhana yang menunjukkan bagaimana aktivitas untuk mewujudkan dan memperkuat otonomi asli desa. Model ini dimaksudkan untuk mengembalikan otonomi asli desa sesuai dengan seharusnya yang diamanatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Membangun tata hukum nasional dan daerah yang berbasis pada kearifan lokal dan hukum adat di masa mendatang merupakan langkah strategis yang harus ditempuh bagi terwujudnya otonomi daerah yang mendasarkan pada prinsip pemerataan keadilan, kemudahan, kepastian, kesederhanaan, desentralisasi dan *local accountability* perlu mendapat perhatian lebih besar dan serius.²³⁶ Terlebih dalam membuat peraturan perundang-undangan yang mengatur kearifan lokal itu sendiri yaitu desa, sudah seharusnya menganut asas otonomi asli desa yaitu pengakuan dan penghormatan atas hak asal-usul yang dimiliki desa.

Berbeda dengan musyawarah desa sebagaimana disebutkan didalam pasal 54 ayat (1) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa yaitu

²³⁵ Hery Kurniawan, **Politik Lokal di Tingkat Desa (Studi Kasus Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Pemilihan Kepala Desa di Desa Air Joman Tahun 2007 dalam Mewujudkan Otonomi Desa)**, Skripsi tidak diterbitkan, Medan, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Sumatera Utara, 2009, hlm 46.

²³⁶ Rachmad Syafa'at, *Op.Cit.*, hlm 133.

“Musyawarah Desa merupakan forum permusyawaratan yang diikuti oleh Badan Permusyawaratan Desa, Pemerintah Desa, dan unsur masyarakat Desa untuk memusyawarahkan hal yang bersifat strategis.” Musyawarah penyelesaian perselisihan hasil pemilihan kepala desa dilakukan di antara para pihak yang bersengketa. Para pihak dalam perselisihan hasil pemilihan kepala desa adalah yang memiliki kepentingan langsung dalam hasil perselisihan hasil pemilihan kepala desa. Para pihak tersebut yaitu calon kepala desa yang tidak menerima hasil pemilihan kepala desa dan panitia pemilihan kepala desa. Serta pihak terkait yaitu calon kepala desa selain yang memperlakukan hasil pemilihan kepala desa tersebut.

Panitia pemilihan kepala desa termasuk ke dalam para pihak dalam musyawarah penyelesaian perselisihan hasil pemilihan kepala desa karena sebagai penyelenggara pemilihan kepala desa dan terlibat langsung. Selain itu yang menjadi obyek masalah atau hal yang diperselisihkan adalah laporan hasil pemilihan kepala desa yang dikeluarkan oleh panitia pemilihan. Badan Permusyawaratan Desa, Kepala Desa, dan unsur masyarakat atau warga desa hanya menyaksikan dan dapat dimintai pendapatnya bukan sebagai para pihak. Hal ini untuk menghindari kepentingan dari elit di desa karena Badan Permusyawaratan Desa merupakan elit di desa.

Masyarakat Desa tentunya tidak ingin berlarut-larut dalam perselisihan. Untuk itu mekanisme musyawarah diharapkan dapat menyelesaikan perselisihan hasil pemilihan kepala desa secara cepat dan tepat. Namun untuk menciptakan kepastian hukum, mekanisme musyawarah

ini perlu dibatasi jangka waktu penyelesaiannya yaitu 7 (tujuh) hari setelah penetapan hasil pemilihan kepala desa oleh panitia pemilihan kepala desa.

2. Penunjukan Pihak Netral Sebagai Alternatif Pertama Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Desa

Seperti diuraikan di atas, bahwa untuk menciptakan kepastian hukum dalam penyelesaian perselisihan hasil pemilihan kepala desa, mekanisme musyawarah perlu diberi jangka waktu. Apabila dalam jangka waktu tersebut perselisihan masih belum menemui kesepakatan damai maka dapat dilakukan upaya penunjukan pihak ketiga yang netral oleh para pihak atau sering disebut mediasi.

Mediasi adalah proses penyelesaian sengketa yang menyangkut bantuan dari pihak ketiga yang netral dalam upaya negosiasi dan penyelesaian sengketa.²³⁷ Definisi lain menyebutkan mediasi adalah intervensi terhadap suatu sengketa atau negosiasi oleh pihak ketiga yang dapat diterima, tidak berpihak, dan netral tidak mempunyai kewenangan untuk mengambil keputusan dalam membantu para pihak yang berselisih dalam upaya mencapai kesepakatan secara sukarela dalam penyelesaian permasalahan yang disengketakan.²³⁸

Berbeda dengan penyelesaian perselisihan oleh bupati/walikota sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa yang menggunakan upaya mediasi oleh bupati/walikota dalam bentuk keterpaksaan para pihak. Model perselisihan hasil pemilihan kepala desa yang menurut penulis harus diterapkan adalah sebuah kesepakatan para

²³⁷ Racmad Syafa'at, *Op.Cit.*, hlm 57.

²³⁸ *Loc.Cit.*

pihak untuk menunjuk pihak ketiga sebagai mediator yang netral. Para pihak bersepakat untuk bekerjasama dengan pihak ketiga atau pihak luar yang tidak memihak (imparsial) dalam proses negosiasi pemecahan sengketa.

Mekanisme penyelesaian perselisihan hasil pemilihan kepala desa dengan model penunjukan pihak ketiga yang netral ini merupakan mekanisme alternatif pertama di mana baru dilakukan ketika mekanisme penyelesaian perselisihan hasil pemilihan kepala desa melalui musyawarah gagal mencapai kata sepakat.

Hal yang paling diperhatikan dalam proses mediasi ini adalah mediator tidak dapat mengambil keputusan. Keputusan tetap diserahkan kepada para pihak yang bersengketa. Mediator membantu dalam membangun rasa saling percaya di antara para pihak yang bertikai serta membangun kejujuran berupa informasi atau ide-ide penyelesaian.

Tindakan perlu diambil oleh mediator dengan membuat fokus isu atau permasalahan dalam penyelesaian perselisihan hasil pemilihan kepala desa ini apabila situasi semua pihak semakin mengeras dan tetap buntu. Tindakan membangun proposal penyelesaian disampaikan kepada para pihak untuk dibuat menjadi kesepakatan penyelesaian perselisihan.

Tugas akhir dari mediator adalah memastikan kesepakatan yang dibuat oleh para pihak dalam perselisihan hasil pemilihan kepala desa ini dilaksanakan dengan baik dan tanggung jawab. Dengan begitu perselisihan telah selesai dijalankan. Adanya model mediasi ini diyakini oleh penulis tidak akan membuat perselisihan berlarut-larut karena pada dasarnya mekanisme ini hampir sama dengan musyawarah yang dilakukan oleh para

pihak sendiri hanya dibantu pihak ketiga yang netral. Penyelesaian ini tidak keluar dari koridor otonomi asli yang pada dasarnya adalah berdasarkan hak asal-usul masyarakat desa.

Di sini para pihak dapat meminta pemerintah kabupaten atau kota untuk memfasilitasi saja tidak lebih dari itu. Fasilitasi oleh pemerintah kabupaten atau kota ini dilakukan dalam penyediaan pendanaan untuk menggunakan jasa pihak ketiga yang netral dan memastikan penyelesaian dengan jalan ini berjalan sesuai koridor bahwa para pihak yang membuat kesepakatan untuk penyelesaian perselisihan.

Penyelesaian oleh pihak ketiga ini memiliki potensi kegagalan atau tidak terjadinya kesepakatan penyelesaian perselisihan. Untuk tetap menjamin kepastian hukum maka mekanisme ini perlu dibatasi jangka waktu yaitu 7 (tujuh) hari sejak tanggal gagalnya musyawarah para pihak atau 14 (empat belas) hari sejak tanggal laporan panitia pemilihan kepala desa tentang hasil pemilihan kepala desa diterbitkan.

3. Pengadilan Khusus Sebagai Alternatif Kedua Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Desa

Secara hakiki, hukum harus memiliki kepastian dan adil agar hukum dapat berfungsi sebagaimana mestinya. Kepastian dan keadilan hukum merupakan tuntutan hakikat hukum itu sendiri, bukan sekedar tuntutan moral. Pasti dan adil mencirikan hukum secara faktual. Suatu hukum yang tidak pasti dan tidak adil bukan hanya menunjukkan hukum yang buruk, melainkan bukanlah hukum yang sebenarnya.²³⁹

²³⁹ Muhammad Nuh, **Etika Profesi Hukum**, CV Pustaka Setia, Bandung, 2011, hlm 190.

Salah satu mekanisme untuk memastikan bahwa setiap suara rakyat dalam pemilihan tidak dimanipulasi adalah peradilan penyelesaian perselisihan hasil pemilihan. Peradilan ini bukan sekedar mekanisme penyelesaian perbedaan perhitungan suara antara penyelenggara dengan peserta, peradilan ini memastikan setiap suara yang diberikan pemilih adalah benar. Peradilan memastikan penyelenggaraan pemilihan berlangsung adil.

Hal yang perlu digarisbawahi dalam penyelesaian perselisihan hasil pemilihan kepala desa oleh pengadilan khusus ini adalah kewenangan pengadilan khusus perselisihan hasil pemilihan kepala desa hanyalah memeriksa dan memutus perkara perselisihan hasil pemilihan kepala desa. Perkara kecurangan yang ditemukan dalam pemilihan kepala desa merupakan kewenangan Pengadilan Negeri yang memutus dan memeriksa perkara pidana.

Pembentukan lembaga peradilan yang berwenang menyelesaikan perselisihan hasil pemilihan kepala desa yang diatur secara jelas bagaimana mekanisme penyelesaian perselisihannya diharapkan mampu menciptakan keadilan dalam masyarakat dan proses demokrasi di desa. Meskipun keadilan sebagaimana diungkapkan di atas bersifat relatif namun negara harus mengupayakan menciptakan hukum yang sebagaimana mungkin dan seoptimal mungkin mengakomodasi keadilan setiap rakyatnya.

Upaya mewujudkan keadilan yang dalam penyelesaian perselisihan hasil pemilihan kepala desa ini diperankan oleh kamar *Ad Hoc* pengadilan negeri sebagai pemutus perselisihan hasil pemilihan kepala desa dan

sebelumnya adalah payung hukum musyawarah di antara para pihak yang berselisih sebelum dibawa ke pengadilan apabila musyawarah tersebut tidak menghasilkan kata sepakat.

Menyelenggarakan peradilan merupakan fungsi yang melekat pada kekuasaan kehakiman yang berfungsi untuk menegakkan hukum dan keadilan. Robert A. Carp, Ronald Stidham, dan Kenneth L. Manning dalam Janedjri M. Gaffar menyatakan bahwa “peradilan memiliki peran yang signifikan dalam membenahi sistem politik karena kemampuannya melindungi demokrasi.”²⁴⁰

Pengadilan *ad hoc* perselisihan hasil pemilihan kepala desa menjadi sangat penting untuk menjamin kepastian hukum. Pertama, pengadilan *ad hoc* akan memberikan jaminan kepastian hukum pemilihan kepala desa, karena dengan adanya pengawasan dari pengadilan *ad hoc* maka semua persoalan perselisihan hasil pemilihan kepala desa akan bisa diselesaikan atau ditangani secara lebih baik. Kedua, kualitas proses-proses pengadilan dalam kasus-kasus perselisihan hasil pemilihan kepala desa akan lebih baik dan berkualitas karena ditangani oleh orang-orang yang jauh lebih kompeten dibanding penyelesaian perselisihan hasil pemilihan kepala desa saat ini. Pengadilan *ad hoc* juga akan memastikan tahapan setelah pemilihan kepala desa yakni pelantikan kepala desa terpilih tidak akan terganggu karena proses peradilan akan dilangsungkan secara cepat dengan batas waktu yang diatur dalam suatu norma hukum berbentuk peraturan perundang-undangan.

²⁴⁰ Janedjri M. Gaffar, *Op.Cit.*, hlm 78.

a. **Kedudukan Pengadilan Khusus yang Berwenang Menyelesaikan Sengketa Hasil Pemilihan Kepala Desa**

Kekuasaan negara pada umumnya diklasifikasikan menjadi tiga cabang, walaupun kelembagaan negara saat ini mengalami perkembangan yang sangat pesat dan tidak sepenuhnya dapat diklasifikasi ke dalam tiga cabang kekuasaan itu. Namun demikian, cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif adalah tiga cabang kekuasaan yang selalu terdapat dalam organisasi negara. Cabang kekuasaan yudikatif diterjemahkan sebagai kekuasaan kehakiman.²⁴¹

Pasal 24 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengatur bahwa kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Pengertian kekuasaan kehakiman juga dijelaskan di dalam pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman yakni kekuasaan negara yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, demi terselenggaranya Negara Hukum Republik Indonesia.

Berdasarkan pasal 24 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, kekuasaan kehakiman diselenggarakan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan di bawahnya, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi. Pasal 18 Undang-Undang Nomor 48

²⁴¹ Asosiasi Pengajar Hukum Acara Mahkamah Konstitusi, **Hukum Acara Mahkamah Konstitusi**, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2010, hlm 9.

Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman juga menyatakan bahwa Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi. Dengan demikian kedudukan Mahkamah Agung adalah sebagai salah satu pelaku kekuasaan kehakiman di samping Mahkamah Konstitusi.

Pasal 24A ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menentukan bahwa:

“Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang.”

Dengan perkataan lain, oleh UUD NRI Tahun 1945, Mahkamah Agung secara tegas hanya diamanati dengan dua kewenangan konstitusional, yaitu mengadili pada tingkat kasasi dan menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang. Sedangkan kewenangan lainnya merupakan kewenangan tambahan yang secara konstitusional didelegasikan kepada pembentuk undang-undang untuk menentukannya sendiri. Kewenangan tambahan ini tidak termasuk kewenangan konstitusional yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar, melainkan diadakan atau diberikan hanya oleh undang-undang.²⁴²

Sedangkan pelaku kekuasaan kehakiman selain Mahkamah Agung yakni Mahkamah Konstitusi memiliki fungsi konstitusional yang sama

²⁴² Jimly Asshiddiqie, **Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi**, Sinar Grafika, Jakarta, 2012, hlm 135.

yakni menegakkan hukum dan keadilan. Kewenangan yang dimiliki Mahkamah Konstitusi ditentukan secara limitatif di dalam Pasal 24C ayat (1) dan ayat (2) yang dirumuskan sebagai kewenangan dan kewajiban.

Wewenang Mahkamah Konstitusi meliputi:

1. menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar;
2. memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar;
3. memutus pembubaran partai politik;
4. memutus perselisihan hasil pemilihan umum.

Sedangkan kewajiban Mahkamah Konstitusi adalah memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran hukum yang dilakukan oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar.

Dari penjelasan di atas, maka pengadilan khusus/*ad hoc* yang berwenang menyelesaikan perselisihan hasil pemilihan kepala desa adalah berada di bawah Mahkamah Agung karena Mahkamah Agung memiliki kewenangan lain yang disebutkan di dalam Undang-Undang Dasar bahwa kewenangan lain yang diatur dengan undang-undang. Berbeda dengan Mahkamah Konstitusi yang kewenangannya diatur secara limitatif di dalam Undang-Undang Dasar. Mengingat pula pemilihan kepala desa bukan termasuk ke dalam rezim pemilihan umum semakin menguatkan bahwa Mahkamah Konstitusi tidak berwenang memutus perselisihan hasil pemilihan kepala desa.

Pengadilan Khusus Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Desa yang terdiri dari hakim *ad hoc* di dalam peradilan di Indonesia sangat mungkin untuk dibentuk. Berdasarkan Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, disebutkan bahwa:

“Pengadilan Khusus adalah pengadilan yang mempunyai kewenangan untuk memeriksa, mengadili dan memutus perkara tertentu yang hanya dapat dibentuk dalam salah satu lingkungan badan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung yang diatur dalam undang-undang.”

Sedangkan di dalam Pasal 27 ayat (1) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman

“Pengadilan khusus hanya dapat dibentuk dalam salah satu lingkungan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25.”

Penjelasan Pasal 27 ayat (1) tersebut di atas adalah sebagai berikut:

“Yang dimaksud dengan “pengadilan khusus” antara lain adalah pengadilan anak, pengadilan niaga, pengadilan hak asasi manusia, pengadilan tindak pidana korupsi, pengadilan hubungan industrial dan pengadilan perikanan yang berada di lingkungan peradilan umum, serta pengadilan pajak yang berada di lingkungan peradilan tata usaha negara.”

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 8 dan Pasal 27 ayat (1) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman seperti disebutkan di atas, bahwa pengadilan khusus merupakan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung. Klausul “antara lain” dalam penjelasan pasal 27 ayat (1) tersebut menunjukkan masih terbukanya peluang adanya pengadilan-pengadilan khusus lain yang kemungkinan

dapat terbentuk sesuai dengan kebutuhan kontekstual.²⁴³ Kemungkinan tersebut termasuk terbentuknya Pengadilan Khusus Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Desa.

Ketentuan di dalam penjelasan Pasal 27 ayat (1) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman tersebut membawa konsekuensi diaturnya Pengadilan Khusus Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Desa ke dalam lingkungan peradilan tata usaha negara atau peradilan umum.

Di dalam peradilan tata usaha negara memang dapat dibentuk peradilan khusus, hal ini juga diatur di dalam Pasal 9A Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagai berikut:

- “(1) Di lingkungan peradilan tata usaha negara dapat dibentuk pengadilan khusus yang diatur dengan undang-undang.
- (2) Pada pengadilan khusus dapat diangkat hakim ad hoc untuk memeriksa, mengadili, dan memutus perkara yang membutuhkan keahlian dan pengalaman dalam bidang tertentu dan dalam jangka waktu tertentu.”

Namun Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara mengatur objek gugatan atau sengketa tata usaha negara berupa keputusan tata usaha negara. Pasal 1 angka 10 menyebutkan bahwa:

²⁴³ Irvan Mawardi, **Dinamika Sengketa Hukum Administrasi di Pemilukada (Mewujudkan Electoral Justice dalam Kerangka Negara Hukum Demokratis)**, Rangkang Education, Yogyakarta, 2014, hlm 235.

“Sengketa Tata Usaha Negara adalah sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara antara orang atau badan hukum perdata dengan badan atau pejabat tata usaha negara, baik di pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya keputusan tata usaha negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.”

Sedangkan yang dimaksud dengan keputusan tata usaha negara diatur di dalam pasal 1 angka 9, yaitu:

“Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.”

Keputusan tata usaha negara dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara. Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara mengartikan badan atau pejabat tata usaha negara yaitu:

“Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara adalah badan atau pejabat yang melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.”

Ketentuan di dalam Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara tersebut berimplikasi bahwa Pengadilan Khusus Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Desa tidak mungkin berada di dalam lingkungan peradilan tata usaha negara. Hal ini karena Objek sengketa atau gugatan di dalam sengketa tata usaha negara adalah berupa keputusan badan atau pejabat tata usaha negara. Sedangkan objek gugatan dalam perselisihan hasil pemilihan kepala desa adalah laporan penetapan hasil pemilihan

kepala desa yang dikeluarkan oleh panitia pemilihan kepala desa. Panitia pemilihan kepala desa tidak dapat disebut sebagai badan atau pejabat tata usaha negara berdasarkan pengertian Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara di atas. Badan atau pejabat tata usaha negara adalah badan yang melaksanakan urusan pemerintahan, pengertian urusan pemerintahan terdapat di dalam Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yakni kekuasaan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden yang pelaksanaannya dilakukan oleh kementerian negara dan penyelenggara Pemerintahan Daerah untuk melindungi, melayani, memberdayakan, dan menyejahterakan masyarakat. Karena panitia pemilihan kepala desa bukan penyelenggara pemerintahan baik pusat, daerah, maupun desa maka tidak dapat disebut badan atau pejabat tata usaha negara. Dengan demikian laporan panitia pemilihan kepala desa mengenai hasil pemilihan kepala desa (penetapan calon kepala desa terpilih) bukan merupakan keputusan tata usaha negara.

Sementara di lingkungan peradilan umum, ketentuan tentang pengadilan khusus diatur di dalam Undang-Undang Nomor 49 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum. Pengadilan Khusus Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Desa dimungkinkan untuk berada di dalam lingkungan peradilan umum. Dalam pasal 8 ayat (1) disebutkan bahwa:

“di lingkungan peradilan umum dapat dibentuk pengadilan khusus yang diatur dengan undang-undang”

Selanjutnya penjelasan pasal pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 49 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum adalah:

“yang dimaksud dengan “diadakan pengkhususan pengadilan” ialah adanya diferensiasi/spesialisasi di lingkungan peradilan umum di mana dapat dibentuk pengadilan khusus, misalnya pengadilan anak, pengadilan niaga, pengadilan hak asasi manusia, pengadilan tindak pidana korupsi, pengadilan hubungan industrial, pengadilan perikanan yang berada di lingkungan peradilan umum, sedangkan yang dimaksud dengan “yang diatur dengan undang-undang” adalah susunan, kekuasaan, dan hukum acaranya.”

Dengan adanya ketentuan tentang dimungkinkannya pembentukan pengadilan khusus, maka dari segi hukum, pembentukan Pengadilan Khusus Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Desa yang nantinya diatur melalui undang-undang sudah memiliki landasan hukum atau landasan yuridis.

Pembentukan Pengadilan Khusus Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Desa adalah soal efisiensi dalam pembentukan dan dalam berlangsungnya persidangan. Keberadaan Pengadilan Khusus Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Desa harus dipahami hanya bersifat *ad hoc* dan khusus. Bersifat *ad hoc* karena hanya dibentuk dan bekerja ketika pelaksanaan pemilihan kepala desa serentak (pemilihan kepala desa serentak dapat dilaksanakan secara bergelombang tergantung kabupaten/kota bersangkutan). Setelah tahapan pemilihan kepala desa berakhir, maka berakhir juga masa kerja Pengadilan Khusus Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Desa. bersifat khusus karena hanya menangani sengketa hasil pemilihan kepala desa. Jadi dengan desain

sebagai pengadilan *ad hoc* dan khusus, maka dapat dihindari kesan adanya penambahan lembaga baru dan tambahan biaya yang besar.²⁴⁴

b. Struktur Organisasi

Seperti dijelaskan di atas bahwa pengadilan khusus berada di bawah koordinasi kelembagaan Mahkamah Agung. Hal ini berlaku pula bagi Pengadilan Khusus Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Desa berdasarkan pasal 27 ayat (1) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman yakni:

“Pengadilan khusus hanya dapat dibentuk dalam salah satu lingkungan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25. “

Sedangkan Pasal 25 berbunyi:

“Badan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung meliputi badan peradilan dalam lingkungan peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer, dan peradilan tata usaha negara.”

Seperti diuraikan di atas bahwa Pengadilan Khusus Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Desa berada dalam kamar khusus di lingkungan peradilan umum. Sifat Pengadilan Khusus Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Desa adalah khusus karena memeriksa dan memutus perkara tertentu yakni perselisihan hasil pemilihan kepala desa dan bersifat *ad hoc* atau sementara. Pengadilan Khusus Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Desa dibentuk seiring pelaksanaan pemilihan kepala desa serentak di kabupaten/kota bersangkutan. Setelah seluruh tahapan pemilihan kepala desa selesai termasuk tenggang waktu pengajuan permohonan dan/atau persidangan penyelesaian perselisihan hasil kepala

²⁴⁴ *Ibid*, hlm 244.

desa telah usai maka selesai juga tugas Pengadilan Khusus Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Desa dan akan dibuka kembali ketika pemilihan kepala desa serentak berikutnya digelar.

Pengadilan Khusus Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Desa berkedudukan di Pengadilan Negeri yang daerah hukumnya berada di kabupaten/kota. Kedudukan Pengadilan Khusus Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Desa yang berada di Pengadilan Negeri mengingat jumlah desa yang sangat banyak. Hal ini juga akan memudahkan bagi setiap desa apabila calon kepala desanya yang merasa dirugikan atas penetapan panitia pemilihan kepala desa mengenai hasil pemilihan kepala desa untuk mengajukan permohonan perselisihan hasil pemilihan kepala desa karena letak desa mereka yang tidak terlalu jauh dengan Pengadilan Negeri yang luas daerah hukumnya hanya wilayah kabupaten/kota. Berbeda apabila kedudukan Pengadilan Khusus Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Desa berada di Pengadilan Tinggi yang daerah hukumnya adalah wilayah propinsi. Propinsi memiliki wilayah yang sangat luas sehingga tidak efisien serta menyulitkan bagi pemohon yang ingin mengajukan permohonan apabila letak desanya sangat jauh.

Berkaca pada pengalaman pembentukan pengadilan khusus lainnya selama ini baik berada di bawah koordinasi pengadilan umum maupun pengadilan tata usaha negara, maka rekrutmen hakim untuk

bertugas di Pengadilan Khusus Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Desa harus benar-benar memiliki kapasitas dan integritas yang mumpuni.²⁴⁵

Pasal 32 ayat (1) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman menyatakan bahwa:

“Hakim *ad hoc* dapat diangkat pada pengadilan khusus untuk memeriksa, mengadili, dan memutus perkara yang membutuhkan keahlian dan pengalaman di bidang tertentu dalam jangka waktu tertentu.”

Penjelasan Pasal 32 ayat (1) di atas adalah sebagai berikut:

“Penjelasan Yang dimaksud “dalam jangka waktu tertentu” adalah bersifat sementara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Tujuan diangkatnya hakim *ad hoc* adalah untuk membantu penyelesaian perkara yang membutuhkan keahlian khusus misalnya kejahatan perbankan, kejahatan pajak, korupsi, anak, perselisihan hubungan industrial, telematika (cyber crime).”

Seperti yang diatur di dalam pasal 32 ayat (1) tersebut di atas, bahwa mengingat pengadilan yang bersifat khusus maka majelis hakim yang bertugas memeriksa, mengadili, dan memutus perkara harus memiliki keahlian di bidang tertentu. Dalam konteks Pengadilan Khusus Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Desa, maka hakim yang bertugas memutus dan memeriksa perkara harus memiliki keahlian di bidang hukum tata negara khususnya di bidang hukum pemilu (meskipun pemilihan kepala desa tidak tergolong ke dalam rezim pemilihan umum).

Karena jabatan hakim adalah jabatan yang mulia, suci, dan juga sekaligus penentu terhadap persoalan hukum dan keadilan dalam Pengadilan Khusus Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Desa, maka dua

²⁴⁵ Irvan Mawardi, *Op.Cit.*, hlm 259.

syarat penting yaitu integritas dan kapasitas yang tidak dapat dikompromikan. Integritas diperlukan karena jabatan hakim banyak godaan dari pihak yang berkepentingan dalam sebuah sengketa. Apabila tidak mempersyaratkan integritas hakim maka dikhawatirkan Pengadilan Khusus Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Desa hanya menjadi tempat transaksi antara pihak yang berkepentingan dengan aparat pengadilan termasuk hakim. Integritas ini juga harus memperhatikan rekam jejak (*track record*).²⁴⁶

Gagasan penulis, hakim *ad hoc* yang akan bertugas di Pengadilan Khusus Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Desa haruslah diseleksi secara ketat dan kredibel oleh Mahkamah Agung dan Komisi Yudisial. Hasil seleksi ini kemudian digunakan sebagai dasar penetapan hakim *ad hoc*. Tidak sampai di situ, hakim yang lolos seleksi juga harus diberikan pelatihan tentang *capacity building* dan pengayaan pengetahuan tentang pemilihan kepala desa dan pemerintahan desa.

Dalam penempatan hakim, harus dihindari penempatan hakim *ad hoc* dalam daerah asal dan/atau domisili tempat tinggal hakim yang bersangkutan. Hal ini untuk menghindari adanya konflik kepentingan dalam proses persidangan di Pengadilan Khusus Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Desa.

c. Mekanisme Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilihan Kepala Desa melalui Pengadilan Khusus Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Desa

²⁴⁶ *Loc.Cit.*

1). Pengajuan Permohonan

a). Isi Permohonan

Sebagaimana permohonan pada umumnya baik dalam hukum acara perdata maupun dalam perselisihan hasil pemilihan umum, permohonan dalam perselisihan hasil pemilihan kepala desa yang diajukan oleh pemohon memuat tiga elemen penting, ketiga elemen tersebut merupakan syarat formil dan materiil sebuah permohonan. Ketiga elemen tersebut yakni:

1. Identitas Pemohon dan Termohon
2. Posita/ *pundamentum petendi*
3. Petitum

Identitas para pihak yakni merupakan syarat formil dalam sebuah permohonan. Apabila terdapat kekeliruan dalam mencantumkan pihak-pihak, maka dapat menyebabkan permohonan mengalami *error in persona*. Kekhilafan tersebut dapat menyebabkan permohonan tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*).

Identitas para pihak yang harus dicantumkan dalam permohonan berupa nama, tempat lahir, tanggal lahir atau umur, jenis kelamin, agama, pekerjaan, dan alamat. Apabila Pemohon memberikan kuasa pada seseorang (kuasa hukum) untuk bertindak mewakili Pemohon baik di dalam maupun di luar persidangan, maka pemberian kuasa tersebut harus dicantumkan dalam permohonan dengan dilampirkan pula surat kuasa tersebut

dalam pendaftaran perkara. Hal lain yang perlu dicantumkan dalam permohonan mengenai identitas Pemohon adalah penjelasan mengenai identitas Pemohon sebagai peserta pemilihan kepala desa atau calon kepala desa. Sedangkan syarat materiil dalam permohonan adalah mencantumkan dua hal, yaitu posita dan petitum.

b). Objek Permohonan

Objek permohonan dalam perkara perselisihan hasil pemilihan kepala desa adalah hasil penghitungan suara yang ditetapkan oleh Termohon (Panitian Pemilihan Kepala Desa). Hasil penghitungan suara yang menjadi objek perselisihan tersebut yang memengaruhi terpilihnya calon sebagai kepala desa.

c). Tenggang Waktu Pengajuan Permohonan

Penulis mengajukan gagasan di dalam penyelesaian perselisihan hasil pemilihan kepala desa melalui Pengadilan Khusus terdapat tenggang waktu (daluarsa). Tenggang waktu tersebut adalah batasan waktu dalam mengajukan permohonan dan batasan waktu bagi hakim *ad hoc* Pengadilan Khusus Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Desa untuk memutus perkara. Tenggang waktu dalam mengajukan permohonan perselisihan hasil pemilihan kepala desa adalah 3 (tiga) hari sejak tanggal penyelesaian perselisihan dengan bantuan pihak ketiga yang netral tidak menghasilkan kesepakatan damai atau dengan kata lain 17 (tujuh belas) hari sejak tanggal penetapan calon

kepala desa terpilih oleh Panitia Pemilihan Kepala Desa. Sedangkan tenggang waktu perselisihan diputus oleh hakim *ad hoc* adalah paling lama 14 (empat belas) hari sejak tanggal diterimanya permohonan.

2). Para Pihak

a). Pemohon

Para pihak dalam perselisihan hasil pemilihan kepala desa adalah yang memiliki kepentingan langsung dalam hasil perselisihan hasil pemilihan kepala desa. Salah satu pihak yang memiliki kepentingan langsung tersebut adalah para pihak yang mencalonkan diri dalam pemilihan kepala desa. Oleh karena itu yang dapat menjadi Pemohon dalam perselisihan hasil pemilihan kepala desa adalah calon kepala desa. Pemohon dapat diwakilkan dan/atau didampingi oleh kuasa hukumnya yang dibuktikan dengan surat kuasa khusus dari Pemohon sesuai peraturan perundang-undangan.

b). Termohon

Termohon dalam perselisihan hasil pemilihan kepala desa adalah penyelenggara pemilihan kepala desa. Berdasarkan Pasal 34 ayat (4) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, penyelenggara pemilihan kepala desa adalah panitia pemilihan kepala desa. Oleh karena itu, yang menjadi Termohon dalam perselisihan hasil pemilihan kepala desa adalah panitia pemilihan kepala desa.

c). Pihak Terkait

Pihak Terkait dalam Perselisihan Hasil Pemilihan Umum adalah orang yang berpendapat bahwa kepentingannya terkait dengan permohonan Pemohon. Dalam hukum acara perdata dikenal istilah pihak ketiga yang keikutsertaannya dalam persidangan disebut dengan intervensi. Apabila keikutsertaan pihak ketiga tersebut menguatkan posisi pihak Penggugat atau Tergugat maka intervensi tersebut disebut *voeging*. Namun apabila pihak ketiga hadir dalam persidangan dikarenakan untuk memperjuangkan kepentingannya sendiri, intervensi itu disebut *tussenkomst*.²⁴⁷

Konsep yang sama juga diterapkan dalam peradilan tata usaha negara, dimana pihak ketiga yang melakukan intervensi dapat membela dirinya sendiri atau bergabung kepada salah satu pihak yang bersengketa. Hakim dalam perkara sengketa tata usaha negara dapat mengambil inisiatif untuk intervensi agar pihak ketiga dilibatkan dalam persidangan.²⁴⁸

Dalam Pengadilan Khusus Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Desa, yang memiliki hak untuk menjadi Pihak Terkait adalah adalah calon kepala desa selain Pemohon. Sama halnya dengan Pemohon, Pihak Terkait dapat mewakili atau menguasai diri sengketa tersebut kepada kuasa hukum dengan melampirkan surat kuasa khusus. Pihak panitera

²⁴⁷ Asosiasi Pengajar Hukum Acara Mahkamah Konstitusi, *Op.Cit.*, hlm 234.

²⁴⁸ *Loc.Cit.*

memberitahukan pihak-pihak yang terkait dengan perkara sebelum persidangan dilakukan sehingga Pihak Terkait tersebut dapat mempersiapkan diri untuk terlibat dalam sengketa.

3). Proses Persidangan dan Pembuktian

Tahapan persidangan perselisihan hasil pemilihan kepala desa dilakukan secara terbuka untuk umum kecuali rapat permusyawaratan hakim untuk menyusun putusan. Tahapan persidangan perselisihan hasil pemilihan kepala desa baru dimulai setelah permohonan yang diajukan Pemohon diterima oleh Kapaniteraan Pengadilan Khusus Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Desa, yang dicatat dalam buku registrasi perkara dan dibuktikan dengan Akta Penerimaan Berkas Permohonan (APBP), serta diregistrasi, yang dibuktikan dengan diterbitkannya Akta Registrasi Perkara (ARP).

Permohonan seperti diutarakan di atas hanya dapat diajukan kepada Pengadilan Khusus Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Desa apabila telah dilakukan penyelesaian perselisihan melalui musyawarah dan penyelesaian oleh pihak ketiga yang netral gagal. Permohonan hanya dapat diajukan dalam tenggang waktu 3 (tiga) hari sejak tanggal penyelesaian oleh pihak ketiga yang netral tentang perselisihan hasil pemilihan kepala desa di antara para pihak tidak menghasilkan kesepakatan damai atau dengan kata lain 17 (tujuh belas) hari sejak tanggal penetapan calon kepala desa terpilih oleh Panitia Pemilihan Kepala Desa.

Apabila permohonan diajukan tanpa didahului musyawarah dan penyelesaian oleh pihak ketiga yang netral yang dibuktikan dengan risalah musyawarah dan perundingan, serta permohonan diajukan melewati tenggang waktu sesuai ketentuan di atas, maka Panitera Pengadilan Khusus Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Desa akan menerbitkan Akta Tidak Diregistrasi.

Apabila permohonan telah lengkap dan memenuhi persyaratan, Panitera akan menerbitkan Akta Registrasi Perkara (ARP) dan mencatatnya dalam Buku Registrasi Perkara. Pemeriksaan kelengkapan dan persyaratan permohonan oleh panitera tidak berkaitan dengan substansi perkara. Kelengkapan dan persyaratan permohonan yang harus dipenuhi Pemohon berkaitan dengan jumlah rangkap permohonan yang ditandatangani Pemohon atau Kuasa Hukumnya, penggunaan bahasa dalam permohonan yang harus menggunakan Bahasa Indonesia. Apabila permohonan tidak lengkap dan tidak memenuhi persyaratan di atas, Pemohon diberi kesempatan dalam tenggat waktu 1 (satu) hari sejak tanggal pengajuan permohonan untuk memperbaiki permohonan.

Hari sidang pertama perselisihan hasil pemilihan kepala desa diselenggarakan setelah 3 (tiga) hari terhitung sejak permohonan diregistrasi dan pemberitahuan hari sidang pertama kepada para pihak dilakukan paling lambat 1x24 (satu kali dua puluh empat) jam sebelum persidangan pertama dimulai.

Penulis merancang tahapan persidangan perselisihan hasil kepala desa di Pengadilan Khusus Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Desa dengan tahapan-tahapan sebagai berikut:

1. Pemeriksaan pendahuluan permohonan
2. Mendengarkan Permohonan Pemohon
3. Mendengarkan Jawaban Termohon
4. Keterangan Pihak Terkait
5. Pembuktian (oleh Pemohon, Termohon, dan Pihak Terkait)
6. Kesimpulan
7. Putusan

Agenda pada sidang hari pertama adalah pemeriksaan pendahuluan oleh majelis hakim *ad hoc* Pengadilan Khusus Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Desa. Pada tahap ini, hakim memeriksa kelengkapan dan kejelasan materi/substansi permohonan dan wajib memberi nasihat kepada Pemohon untuk melengkapi dan/atau memperbaiki permohonan apabila terdapat kekurangan. Selanjutnya Pemohon harus memberikan tanggapan atas nasihat hakim yakni menerima nasihat hakim untuk memperbaiki Permohonan atau tidak. Persidangan tahap pertama ini juga dilakukan pemeriksaan daftar alat bukti yang dilampirkan Pemohon untuk selanjutnya disahkan menjadi alat bukti. Pemohon juga dapat menambahkan alat bukti sebelum alat bukti disahkan. Apabila Pemohon meminta melakukan perbaikan permohonan, maka Pemohon diberi waktu 1x24 (satu kali dua puluh empat) jam dan

sidang ditunda. Apabila Pemohon menyatakan tetap pada permohonan awal, maka permohonan Pemohon akan dibacakan pada sidang hari itu dan selanjutnya memberikan kesempatan kepada Termohon untuk menyampaikan tanggapannya. Apabila Termohon meminta waktu untuk menyusun tanggapan, maka majelis hakim menentukan hari sidang berikutnya untuk mendengarkan jawaban Termohon.

Setelah agenda sidang mendengarkan jawaban Termohon selesai, dilanjutkan dengan mendengarkan keterangan Pihak Terkait. Setelah itu majelis hakim mempersilahkan masing-masing pihak untuk menghadirkan alat bukti yang sah yang ditetapkan peraturan perundang-undangan mengenai Pengadilan Khusus Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Desa. Alat bukti yang sah dan dianjurkan untuk dihadirkan di persidangan adalah kertas perhitungan suara dari berbagai versi semua pihak, baik penyelenggara pemilihan kepala desa (Termohon) dan saksi-saksi Pemohon maupun Pihak Terkait. Alat bukti secara umum yang digagas dalam penyelesaian perselisihan hasil pemilihan kepala desa tersebut meliputi:

1. surat atau tulisan
2. keterangan saksi
3. keterangan ahli
4. keterangan para pihak
5. petunjuk
6. informasi elektronik

Setelah semua alat bukti yang terdaftar telah dihadirkan dalam persidangan oleh para pihak, Para pihak menyampaikan kesimpulannya masing-masing. Setelah itu Majelis hakim akan menentukan jadwal pembacaan putusan dengan terlebih dahulu melakukan rapat permusyawaratan hakim untuk menyusun putusan.

Setelah sidang pembacaan putusan oleh hakim, para pihak menerima salinan putusan yang diserahkan langsung oleh Panitera Pengadilan Khusus Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Desa. Hal yang perlu diingat adalah putusan hakim *ad hoc* Pengadilan Khusus Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Desa ini harus diucapkan paling lambat 14 (empat belas) hari sejak tanggal diterimanya permohonan.

4). Putusan Final dan Mengikat

Sifat putusan Pengadilan Khusus Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Desa dirancang sama dengan putusan Mahkamah Konstitusi yaitu final dan mengikat. Berbeda dengan sistem peradilan yang berada di lingkungan Mahkamah Agung pada umumnya yang dibuat secara bertingkat (tingkat pertama, banding, kasasi, dan PK sebagai upaya hukum luar biasa), Mahkamah Konstitusi hanya mengenal satu tahap peradilan sehingga putusan yang dijatuhkan Mahkamah Konstitusi bersifat final dan mengikat sehingga tidak ada upaya hukum lagi yang dapat dilakukan untuk mencoba menggugat putusan tersebut.²⁴⁹

²⁴⁹ Patrialis Akbar, **Lembaga-lembaga Negara Menurut UUD NRI Tahun 1945**, Sinar Grafika, Jakarta, 2013, hlm 182.

Begitu pula dengan putusan Pengadilan Khusus Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Desa yang bersifat final dan mengikat. Pengadilan Khusus Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Desa merupakan pengadilan tingkat pertama dan terakhir sebagai lembaga peradilan yang berwenang memutus perselisihan hasil pemilihan kepala desa. Karena tidak ada upaya hukum lagi, maka putusan Pengadilan Khusus Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Desa mempunyai kekuatan hukum tetap sejak putusan tersebut dibacakan di persidangan.

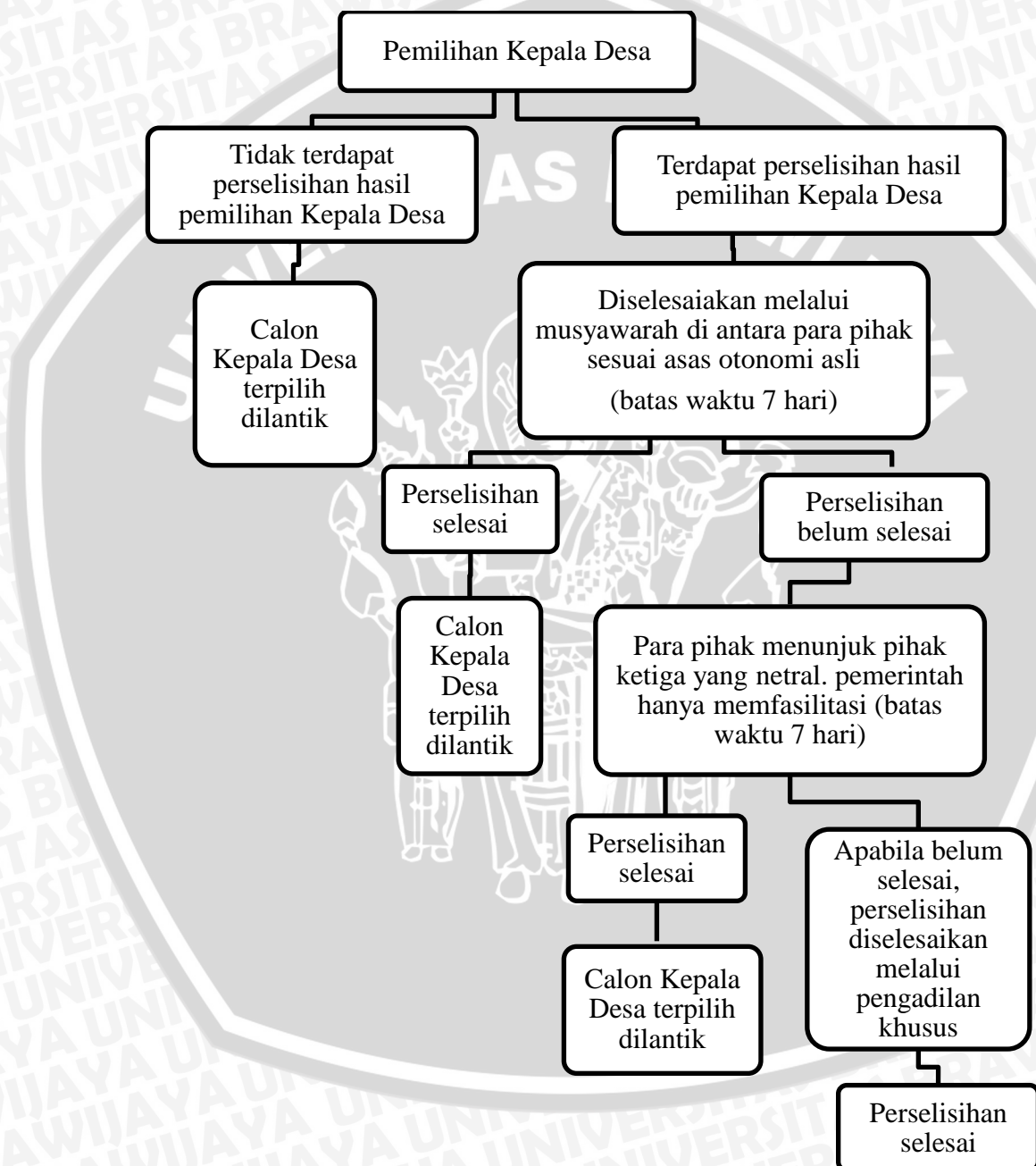
Sifat putusan Pengadilan Khusus Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Desa yang final dan mengikat ini diperlukan untuk menjamin kepastian hukum bahwa proses penyelesaian perselisihan tidak sampai berlarut-larut dan memakan waktu yang sangat lama. Putusan yang final dan mengikat ini mempunyai kekuatan hukum tetap sejak putusan dibacakan di persidangan wajib dilaksanakan. Dengan adanya putusan ini maka penerbitan keputusan Bupati/Walikota mengenai calon kepala desa terpilih segera bisa dilakukan dan dilanjutkan dengan pelantikan. Penerbitan Keputusan Bupati/Walikota ini hanya menetapkan calon kepala desa terpilih sesuai hasil penyelesaian perselisihan kepala desa, bukan mengubah hasil penyelesaian perselisihan. Persidangan yang cepat ini akan memastikan tidak sampai terjadi kekosongan kepemimpinan akibat belum dilantikanya calon kepala desa terpilih (belum selesainya

perselisihan hasil pemilihan kepala desa) sedangkan batas waktu pelantikan calon kepala desa terpilih sudah lewat.

Gambar 3

Model Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Desa di Masa

Mendatang



Sumber: Penulis, 2015

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Dalam sejarah pengaturan desa tidak terdapat pengaturan penyelesaian perselisihan hasil pemilihan kepala desa. Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa sebagai pelaksana Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah hanya mengamanatkan pembentukan peraturan daerah yang isinya dapat mengatur penyelesaian masalah pemilihan kepala desa. Hanya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa yang secara eksplisit mengatur mekanisme penyelesaian perselisihan hasil pemilihan Kepala Desa. Hal ini pun tidak secara rinci dijelaskan mekanismenya begitu juga di peraturan pelaksanaannya yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tidak merinci mekanisme tersebut. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 menentukan bupati/walikota yang berwenang menyelesaikan perselisihan. Pengaturan tersebut tidak sesuai dengan asas otonomi asli yang termaktub di dalam Pasal 18B UUD NRI Tahun 1945 bahwa negara menghormati dan mengakui hak-hak kesatuan masyarakat hukum adat atau dengan kata lain hak asal-usul masyarakat desa. hal ini karena mekanisme penyelesaian diselesaikan bukan oleh desa itu sendiri dan terjadi intervensi oleh bupati/walikota.

Model penyelesaian perselisihan hasil pemilihan kepala desa sudah seharusnya menggunakan cara yang dimiliki oleh desa atau mengembalikan perselisihan itu untuk diselesaikan oleh desa berdasarkan hak asal-usul desa. Penyelesaian dilakukan melalui model musyawarah di antara para pihak dalam

pemilihan kepala desa yaitu antara calon kepala desa yang tidak terima dengan hasil pemilihan kepala desa dan panitia pemilihan kepala desa. Apabila musyawarah menemui kebuntuan, alternatif pertama para pihak sesuai kesepakatan dapat menunjuk pihak ketiga yang netral untuk membantu penyelesaian perselisihan. Apabila belum berhasil juga, alternatif kedua dan terakhir dalam penyelesaian perselisihan pemilihan kepala desa adalah melalui pengadilan khusus yang berkedudukan di pengadilan negeri.

B. Saran

Model penyelesaian perselisihan pemilihan kepala desa yang mengedepankan musyawarah sesuai asas otonomi asli desa ini harus diterapkan oleh pemerintah. Pemerintah atau negara hadir dengan mengakui mekanisme tersebut ke dalam peraturan perundang-undangan sehingga masyarakat desa memiliki dasar hukum (pengakuan) dalam perselisihan hasil pemilihan kepala desa. Hadirnya negara ini bukan intervensi dalam penyelesaian perselisihan hasil pemilihan kepala desa. Mekanisme musyawarah merupakan mekanisme yang sudah ada sebelum Indonesia merdeka atau sejak kesatuan masyarakat hukum adat yang disebut desa atau nama lain itu ada dan tumbuh mengakar kuat sehingga perlu dijaga dan diakui oleh negara dalam peraturan perundang-undangan. Begitu pula dalam penyelesaian perselisihan hasil pemilihan kepala desa, model musyawarah sebagai mekanisme utama beserta mekanisme alternatif pertama dan kedua perlu diatur di dalam peraturan perundang-undangan.