

## 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.<sup>21</sup> 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*).

<sup>21</sup> 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.”<sup>22</sup>

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.<sup>23</sup>

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

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

---

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

<sup>23</sup> *Ibid*, hlm 46.

<sup>24</sup> 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.<sup>25</sup>

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.<sup>26</sup>

## 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

<sup>25</sup> *Loc.Cit.*

<sup>26</sup> M. Rifqinizamy Karsayuda, *Op.Cit.*, hlm 57.

wewenang daerah yang telah diberikan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan, demikian pula sebaliknya.<sup>27</sup>

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.<sup>28</sup>

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.<sup>29</sup>

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.

---

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

<sup>28</sup> 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.

<sup>29</sup> *Loc. Cit.*

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

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.<sup>31</sup>

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:<sup>32</sup>

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.

<sup>30</sup> *Loc. Cit.*

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

<sup>32</sup> *Loc. Cit.*

Terdapat tiga asas penyelenggaraan urusan pemerintahan yang berimplikasi dalam otonomi daerah, yaitu:<sup>33</sup>

- 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.<sup>34</sup> 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

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

<sup>34</sup> M. Rifqinizamy Karsayuda, *Op.Cit.*, hlm 74.

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

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:<sup>36</sup>

- 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;

<sup>35</sup> Jimly Asshiddiqie, *Op.Cit.*, hlm 226.

<sup>36</sup> 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.<sup>37</sup>

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.<sup>38</sup>

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

<sup>37</sup> Jimly Asshiddiqie, *Op.Cit.*, hlm 227.

<sup>38</sup> 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.<sup>39</sup> 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.”<sup>40</sup>

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

<sup>39</sup> *Ibid*, hlm 24.

<sup>40</sup> 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.<sup>41</sup>

### 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.<sup>42</sup> 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 pengadilan<sup>43</sup>

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:<sup>44</sup>

“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

<sup>41</sup> Ridwan, *Op. Cit.*, hlm 26.

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

<sup>43</sup> *Loc. Cit.*

<sup>44</sup> 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.<sup>45</sup>

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.<sup>46</sup>

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-

<sup>45</sup> 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).

<sup>46</sup> 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.<sup>47</sup>

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.<sup>48</sup>

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.<sup>49</sup> 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”<sup>50</sup>

<sup>47</sup> Moch. Solekhan, **Penyelenggaraan Pemerintahan Desa**, Setara Press, Malang, 2012, hlm 55.

<sup>48</sup> Didik Sukriono, *Op.Cit.*, hlm 227.

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

<sup>50</sup> 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.”<sup>51</sup>

## 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.<sup>52</sup>

Pakar Hukum Tata Negara Soehino mengartikan “demokrasi sebagai sistem politik mengenai pengikutsertaan rakyat atau warga dalam mengambil keputusan.”<sup>53</sup> 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

<sup>51</sup> *Ibid*, hlm 84.

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

<sup>53</sup> 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.<sup>54</sup>

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.<sup>55</sup>

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 (*souvranita*), 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

---

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

<sup>55</sup> *Ibid*, hlm 26.

berdasarkan kehendak rakyat.<sup>56</sup> Kusnardi dan Harmaily Ibrahim mengemukakan:<sup>57</sup>

“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:<sup>58</sup>

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.

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

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

<sup>58</sup> 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.<sup>59</sup>

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.<sup>60</sup>

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%).<sup>61</sup>

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.”<sup>62</sup>

Kedaulatan Indonesia itu kemudian juga ditegaskan dalam Pasal 1 ayat

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

<sup>59</sup> *Loc. Cit.*

<sup>60</sup> Miriam Budiardjo, **Masalah Kenegaraan**, Gramedia, Jakarta, 1975, hlm 148.

<sup>61</sup> Amos J. Peaslee dalam Jimly Asshiddiqie, *Op.Cit.*, hlm 116

<sup>62</sup> 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.<sup>63</sup> 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*).<sup>64</sup> 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.<sup>65</sup>

---

<sup>63</sup> 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

<sup>64</sup> Janedjri M. Gaffar, *Op. Cit.*, hlm 8

<sup>65</sup> *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*).<sup>66</sup>

Wolin dalam hal ini mengemukakan ciri-ciri pemerintahan konstitusional sebagai berikut:<sup>67</sup>

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

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

<sup>67</sup> Wolin dalam Irianto A. Baso Ence, *Op.Cit.* hlm 28

rakyat dan berbuat untuk kemaslahatan rakyat. Kita menginginkan demokrasi dan sebuah republik yang sesungguhnya.<sup>68</sup>

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.<sup>69</sup>

### 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.<sup>70</sup>

<sup>68</sup> Janedjri M. Gaffar, **Politik Hukum Pemilu**, Konpress, Jakarta, 2012, hlm. 9

<sup>69</sup> Siti Zuhro, *Op. Cit*, hlm 23.

<sup>70</sup> 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.<sup>71</sup>

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

“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:<sup>73</sup>

“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:<sup>74</sup>

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

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

<sup>72</sup> Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

<sup>73</sup> Pasal 18 ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

<sup>74</sup> 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:<sup>75</sup>

“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:<sup>76</sup>

“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.”<sup>77</sup>

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

<sup>75</sup> Pasal 18 ayat (7) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

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

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

<sup>78</sup> 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.

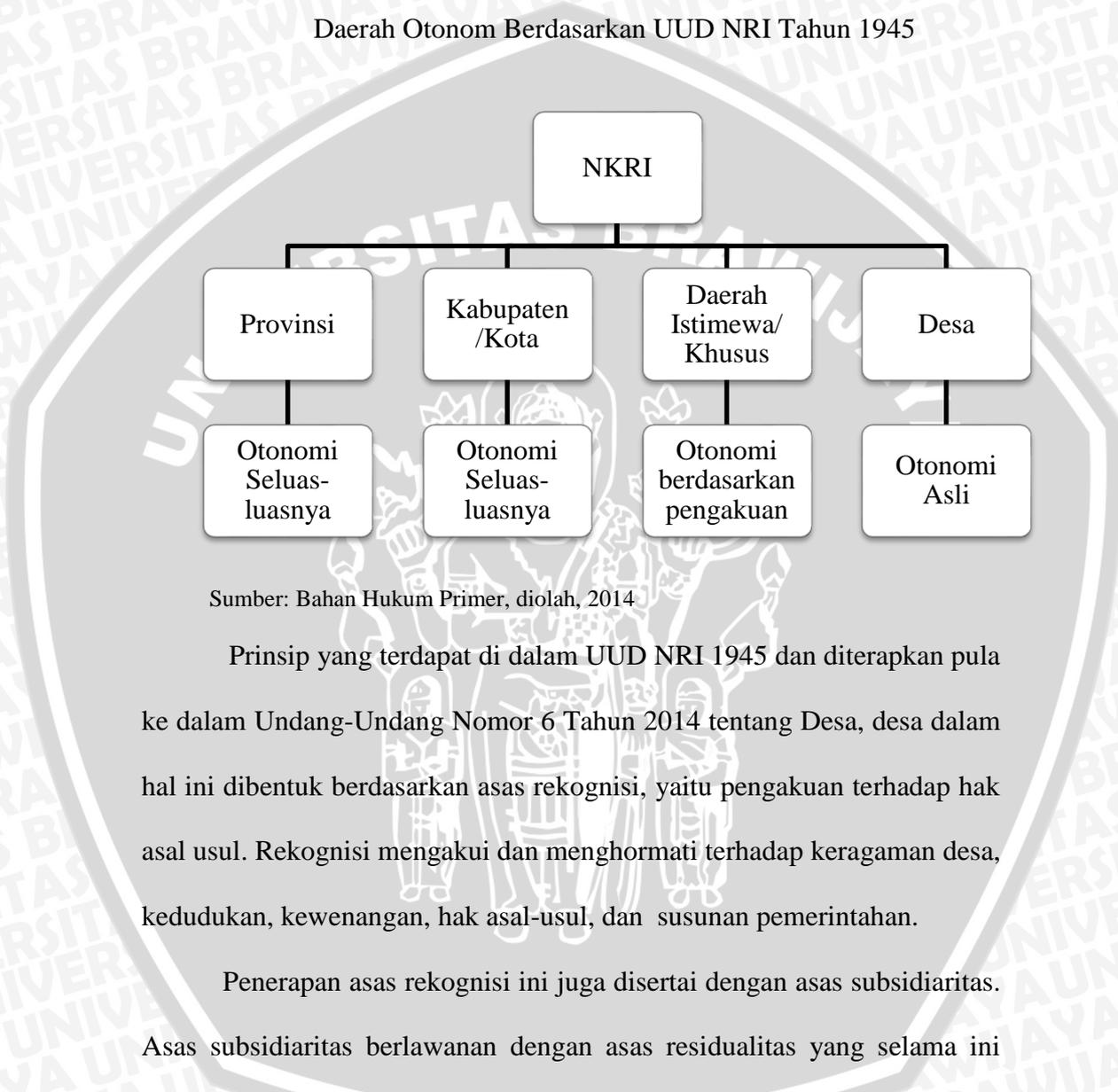
Dalam suatu negara yang berbentuk kesatuan pada umumnya penyelenggaraan pemerintahan akan dijalankan dengan dua kemungkinan yaitu melalui sistem sentralisasi atau desentralisasi. Dalam sistem sentralisasi berarti semua urusan pemerintahan dalam negara diselenggarakan oleh pemerintah pusat. Sedangkan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

<sup>79</sup> 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).<sup>80</sup>

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

Desa merupakan organisasi pemerintahan yang paling kecil, paling bawah, paling depan, dan paling dekat dengan masyarakat.<sup>82</sup> 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.<sup>83</sup> 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

---

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

<sup>81</sup> 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).

<sup>82</sup> Sutoro Eko, *Op.Cit.* hlm. 14

<sup>83</sup> *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.<sup>84</sup> 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.”<sup>85</sup> Hak asal usul memiliki kata pengguna lain yang sering disebut dengan hak purba, hak tradisional, hak bawaan atau hak asli.<sup>86</sup>

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.”<sup>87</sup>

<sup>84</sup> 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.”

<sup>85</sup> 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).

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

<sup>87</sup> 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.<sup>88</sup>

- 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.

<sup>88</sup> 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.”<sup>89</sup> 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.<sup>90</sup>

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

---

<sup>89</sup> Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang 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.”

<sup>90</sup> Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang 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.<sup>91</sup>

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

- 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.”<sup>93</sup>

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

<sup>91</sup> Sutoro Eko dkk, *Op.Cit.*, hlm. 158

<sup>92</sup> 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).

<sup>93</sup> 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).<sup>94</sup>

#### 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.<sup>95</sup>

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

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

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

<sup>94</sup> *Ibid.*, hlm 167.

<sup>95</sup> 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.”

<sup>96</sup> 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).

<sup>97</sup> 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).

<sup>98</sup> 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.<sup>99</sup> 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

---

<sup>99</sup> 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.<sup>100</sup>

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.<sup>101</sup> 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.<sup>102</sup> 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

<sup>100</sup> 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).

<sup>101</sup> Janedjri M Gaffar, *Op.Cit.*, hlm 36.

<sup>102</sup> *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.”<sup>103</sup>

## 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:<sup>104</sup>

### 1. Legitimasi Politik<sup>105</sup>

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.

<sup>103</sup> Soedarsono dalam Ibnu Tricahyo, *Op.Cit.* hlm 6.

<sup>104</sup> Syamsudin Haris dalam Ibnu Tricahyo, *Op.Cit.* hlm 7.

<sup>105</sup> 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 Politik<sup>106</sup>

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 penguasa<sup>107</sup>

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 politik<sup>108</sup>

---

<sup>106</sup> *Ibid.*, hlm. 8

<sup>107</sup> *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.<sup>109</sup>

### 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.<sup>110</sup> Secara umum dikatakan

<sup>108</sup> *Loc.Cit.*

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

<sup>110</sup> 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.<sup>111</sup>

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,

---

<sup>111</sup> 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:<sup>112</sup>

- “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.<sup>113</sup>

<sup>112</sup> 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.

<sup>113</sup> 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 persoalan 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.<sup>114</sup> 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.<sup>115</sup>

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.

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

<sup>115</sup> *Loc.Cit.*

Lembaga yang menangani dan prosesnya berbeda dalam menyelesaikan keempat masalah hukum tersebut.<sup>116</sup>

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.<sup>117</sup>

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

---

<sup>116</sup> 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

<sup>117</sup> 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.<sup>118</sup> 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.

<sup>118</sup> 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”<sup>119</sup>

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.<sup>120</sup>

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:

<sup>119</sup> Pasal 24C ayat 1 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

<sup>120</sup> 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”<sup>121</sup>

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”<sup>122</sup>

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

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.<sup>125</sup>

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

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

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

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

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

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

c. partai politik peserta Pemilu.<sup>126</sup>

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.<sup>127</sup>

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.

<sup>126</sup> Pasal 3 Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 16/PMK/2009

<sup>127</sup> 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.<sup>128</sup>

## **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:<sup>129</sup>

<sup>128</sup> 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).

<sup>129</sup> 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:<sup>130</sup>

1. Apabila Pilkada langsung dikategorikan sebagai Pemilu

---

<sup>130</sup> 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).<sup>131</sup>

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

---

<sup>131</sup> 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.”<sup>132</sup>

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.

---

<sup>132</sup> 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.