HUKUM PEMILIHAN KEPALA DESA

[SUMBER ELEKTRONIS]

Itok Dwi Kurniawan | Zakki Adlhiyati | Ismawati Septiningsih | Harjono

HUKUM PEMILIHAN KEPALA DESA

[SUMBER ELEKTRONIS]

Itok Dwi Kurniawan | Zakki Adlhiyati | Ismawati Septiningsih | Harjono

HUKUM PEMILIHAN
KEPALA DESA

[SUMBER ELEKTRONIS]

HUKUM PEMILIHAN KEPALA DESA
[Sumber Elektronis]

Penulis : Itok Dwi Kurniawan, S.H., M.H.
Zakki Adlhiyati, S.H., M.H., L.LM.
Harjono, S.H., M.H.
Ismawati Septiningsih, S.H., M.H.
Editor : Tishlahatul Ulya MF, S.Sos.Tr.
Nadila Salsabila
Dr. Hanuring Ayu AP, SH. MH.
Vincentius Patria Setiawan, SH. MH.

Desain Cover : Jaka Susila
Layout Isi : Afif Putri Pratiwi, A.Md., S.I.
Foto Cover : Freepik, Vecteezy
Preliminary : i - vi
Halaman Isi : 1 - 88
Ukuran Buku : 17,5 x 25 cm
Terbitan Pertama, April 2023
E-BOOK ISBN 978-623-8003-81-5 (PDF)

Hak Cipta © pada penulis.
Hak Cipta dilindungi Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2014.
Dilarang memperbanyak/memperluas dalam bentuk apapun
tanpa izin dari penulis dan penerbit.

Diterbitkan :
CV. INDOTAMA SOLO
Penerbit & Supplier Bookstore
Jl. Pelangi Selatan, Perum PDAM,
Kepuhsari, Mojosongo, Jebres, Surakarta 57127
Telp. 085102820157, 081333769425, 081542834155
E-mail: hanifpustaka@gmail.com, pustakahanif@yahoo.com
Anggota IKAPI No. 165/JTE/2018

KATA PENGANTAR

Alhamdulillah, segala puji dan syukur penulis panjatkan kehadirat Tuhan Yang Maha Esa karena buku ini telah selesai disusun. Buku dengan judul "**Hukum Pemilihan Kepala Desa**" ini telah disusun supaya dapat digunakan oleh para praktisi dan mahasiswa. Penulis pun menyadari jika di dalam penyusunan buku ini masih terdapat kekurangan, namun penulis meyakini sepenuhnya bahwa sekecil apapun buku ini tetap akan memberikan sebuah manfaat yang besar bagi pembaca.

Terima kasih kepada para pembaca yang sudah memanfaatkan buku ini dan besar harapan kami supaya buku ini menjadi sempurna, maka kritik dan saran dari pembaca sangatlah berguna untuk penulis kedepannya.

Surakarta, 10 April 2023

Penulis

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL i
KATA PENGANTAR v
DAFTAR ISI vi

BAB I 1
Tinjauan Teori Dan Kerangka Konseptual 1

BAB II 27
Urgensi Pemilihan Kepala Desa 27

BAB III 38
Pelaksanaan Pilkades 38

BAB IV 47
Pemetaan Upaya Penyelesaian Sengketa Pemilihan Kepala Desa Di Indonesia 47

BAB V 70
Konstruksi Ideal Model Upaya Administratif Dalam Penyelesaian Sengketa Pemilihan Kepala Desa Di Indonesia 70

DAFTAR PUSTAKA 84
TENTANG PENULIS 87

BAB I
TINJAUAN TEORI DAN KERANGKA KONSEPTUAL

Pemilihan kepala daerah (Pilkada) sekarang ini dilakukan secara langsung. Pemilihan kepala daerah secara langsung ini telah berlangsung sejak tahun 2005, yang didasarkan pada ketentuan UU No. 32 Tahun 2004 dengan berlandaskan pada ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 yang menentukan bahwa gubernur, bupati, dan walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis. Apabila dicermati, sesungguhnya ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 tersebut tidak menegaskan keharusan bahwa Gubernur, Bupati dan Walikota harus dipilih melalui suatu pemilihan yang dilaksanakan secara langsung. Akan tetapi, menurut Rozali Abdullah, oleh karena Daerah merupakan bagian tak terpisahkan dari Negara Republik Indonesia, maka dalam melakukan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah seharusnya sinkron dengan pemilihan presiden dan wakil presiden, yaitu melalui pemilihan langsung.[1]

Setelah proses percepatan demokrasi secara beruntun tersebut berjalan kurang lebih lima tahun terhitung dari 1 Juni 2005, ternyata masih juga menyisakan banyak persoalan, bahkan agenda pemilihan kepala daerah secara langsung pun juga berkontribusi menambah beban politik, sosial bahkan beban finansial republik ini. Pemilihan kepala daerah secara langsung terlalu boros, dan tidak seimbang dengan *cost* politik yang telah dikorbankannya. Kenyataan yang tak terhindarkan dalam pemilihan kepala daerah secara langsung adalah muncul kapitalisasi dalam tahapan pemilihan kepala daerah.[2]

1 Rozali Abdullah, Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung, Rajawali Pers, Jakarta, 2005, hlm. 53.
2 Amirudin dan A. Zaini Bisri, Pilkada Langsung: Problem dan Prospek, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2006, hlm.59

Dengan munculnya kapitalisasi ini maka pemilihan kepala daerah secara langsung jauh lebih mahal dibandingkan dengan model pemilihan kepala daerah lewat perwakilan DPRD[3].

Dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung selama ini, nuansa yang paling menonjol adalah maraknya sengketa pemilihan kepala daerah yang diajukan ke Mahkamah Konstitusi. Sidang sengketa pemilihan kepala daerah telah mendominasi perkara yang ditangani Mahkamah Konstitusi.

Selain itu juga maraknya kepala daerah yang terpilih dalam pemilihan kepala daerah secara langsung yang terjerat kasus korupsi. Kabar tentang kepala daerah yang tersandung kasus korupsi tak pernah berhenti mengalir. Ironisnya, setiap minggu selalu ada kepala daerah yang ditetapkan sebagai tersangka dalam kasus korupsi. Umumnya, terjeratnya para kepala daerah itu terkait erat dengan proses pemilihan kepala daerah yang sudah menelan biaya cukup banyak.

Pemilihan kepala daerah ini menjadi menarik untuk diteliti terkait Rancangan Undang-Undang Pemilihan Kepala Daerah yang saat ini sedang disiapkan kementerian Dalam Negeri. Dalam Rancangan Undang-undang Pemilihan Kepala Daerah tersebut diatur bahwa Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur oleh DPRD.

A. Desa

Pengertian umum adalah pengertian yang banyak digunakan oleh masyarakat pada umumnya tentang hakikat atau tentang definisi dari obyek tertentu yang dibahas. Pada umumnya, desa dimaknai oleh masyarakat sebagai tempat bermukim suatu golongan penduduk yang ditandai dengan penggunaan tata bahasa dengan logat kedaerahan yang kental, tingkat pendidikan relatif rendah, dan umumnya warga masyarakatnya bermata pencaharian di bidang agraris atau kelautan. Dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia disebutkan desa adalah (1) wilayah yang dihuni oleh

3 Ibid

sejumlah keluarga yang mempunyai sistem pemerintahan sendiri (dikepalai oleh Kepala Desa), (2) sekelompok rumah diluar kota yang merupakan kesatuan kampong, dusun, (3) udik atau dusun (dalam arti daerah pedalaman atau lawan dari kota), (4) tempat, tanah, daerah[4].

Desa berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa didefinisikan sebagai desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut 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.

Menurut Soetardjo Kartohadikoesoemo, desa adalah suatu kesatuan hukum dimana bermukim suatu masyarakat yang berkuasa dan masyarakat tersebut mengadakan pemerintah sendiri[5]. Sedangkan definisi desa menurut Talizihudu Ndraha dalam bukunya *Dimensi-Dimensi Pemerintahan Desa*, adalah kesatuan organisasi pemerintahan yang terendah, mempunyai batas wilayah tertentu, langsung dibawah kecamatan, dan merupakan kesatuan masyarakat hukum yang berhak menyelenggarakan rumah tangganya[6].

Menurut Eddi Handono dalam bukunya Membangun Tanggung Gugat Tentang Tata Pemerintahan Desa, desa selalu diasosiasikan dengan dua gambaran utama, yaitu: (1) desa secara sosiologis dilihat sebagai komunitas dalam kesatuan geografis tertentu yang antar mereka saling mengenal dengan baik dengan corak kehidupan

4 W.J.S. Poerwadarminta. 2007. *Kamus Umum Bahasa Indonesia.*Jakarta: Balai Pustaka. hlm. 286.
5 Soetardjo Kartohadikoesomo. 1984. *Desa.* Jakarta: Balai Pustaka.. hlm. 280
6 Talizihudu Ndraha. 1981. *Dimensi-Dimensi Pemerintahan Desa.* Jakarta: PT Bia Aksara. hlm. 13.

yang relatif homogen dan banyak bergantung secara langsung pada alam, sehingga masyarakatnya sebagian besar masih sangat tergantung dengan alam, dan (2) desa sering diidentikkan dengan organisasi kekuasaan. Melalui kacamata ini, desa dipahami sebagai organisasi kekuasaan yang secara politis mempunyai wewenang tertentu dalam struktur pemerintahan negara[7].

Desa merupakan salah satu daerah otonom yang berada pada level terendah dari hierarki otonomi daerah di Indonesia, sebagaimana yang dinyatakan oleh Nurcholis bahwa, "desa adalah satuan pemerintahan terendah". Salah satu bentuk urusan pemerintahan desa yang menjadi kewenangan desa adalah pengelolaan keuangan desa. Keuangan desa adalah semua hak dan kewajiban desa yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik desa berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban[8].

Ciri-ciri umum desa menurut Suhartono, yaitu: (1) pada umumnya terletak atau sangat dekat dengan pusat wilayah usaha tani (agraris), (2) dalam wilayah itu, pertanian merupakan kegiatan perekonomian yang dominan, (3) faktor penguasaan tanah menentukan corak kehidupan masyarakatnya, (4) tidak seperti di kota ataupun kota besar yang sebagian besar penduduknya merupakan pendatang, populasi penduduk desa lebih bersifat "terganti dengan sendirinya", (5) kontrol sosial lebih bersifat informal dan interaksi antara warga desa lebih bersifat personal dalam bentuk tatap muka, dan (6) mempunyai tingkat homogenitas yang relatif tinggi dan ikatan sosial yang relatif lebih ketat daripada kota[9].

7 Eddie B. Handono. 2005. *Kumpulan Modul APBDes Partisipatif: Membangun Tanggung Gugat Tentang Pemerintahan Desa.* Yogyakarta: Forum Pengembangan Pembaruan Desa. hlm. 79.
8 Nurcholis Hanif. 2011. *Pertumbuhan dan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa.* Jakarta: Penerbit Erlangga. hlm. 81.
9 Suhartono. 2000. *Politik Lokal Parlemen Desa.* Yogyakarta: Lapera Pustaka Utama. hlm. 14.

Desa dibentuk atas prakarsa masyarakat dengan memperhatikan asal usul desa dan kondisi sosial budaya masyarakat setempat. Pembentukan desa harus memenuhi beberapa syarat sesuai dengan Pasal 8 ayat (3) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, diantaranya[10] :

1. Jumlah penduduk, yaitu:
   a. Wilayah Jawa paling sedikit 6.000 (enam ribu) jiwa atau 1.200 (seribu dua ratus) kepala keluarga;
   b. Wilayah Bali paling sedikit 5.000 (lima ribu) jiwa atau 1.000 (seribu) kepala keluarga;
   c. Wilayah Sumatera paling sedikit 4.000 (empat ribu) jiwa atau 800 (delapan ratus) kepala keluarga;
   d. Wilayah Sulawesi Selatan dan Sulawesi Utara paling sedikit 3.000 (tiga ribu) jiwa atau 600 (enam ratus) kepala keluarga;
   e. Wilayah Nusa Tenggara Barat paling sedikit 2.500 (dua ribu lima ratus) jiwa atau 500 (lima ratus) kepala keluarga;
   f. Wilayah Sulawesi Tengah, Sulawesi Barat, Sulawesi Tenggara, Gorontalo, dan Kalimantan Selatan paling sedikit 2.000 (dua ribu) jiwa atau 400 (empat ratus) kepala keluarga;
   g. Wilayah Kalimantan Timur, Kalimantan Barat, Kalimantan Tengah, dan Kalimantan Utara paling sedikit 1.500 (seribu lima ratus) jiwa atau 300 (tiga ratus) kepala keluarga;
   h. Wilayah Nusa Tenggara Timur, Maluku, dan Maluku Utara paling sedikit 1.000 (seribu) jiwa atau 200 (dua ratus) kepala keluarga; dan
   i. Wilayah Papua dan Papua Barat paling sedikit 500 (lima ratus) jiwa atau 100 (seratus) kepala keluarga.

10 Suhartono. Op.Cit. hlm. 15.

2. Wilayah kerja yang memiliki akses transportasi antar wilayah;
3. Sosial budaya yang dapat menciptakan kerukunan hidup bermasyarakat sesuai dengan adat istiadat desa;
4. Memiliki potensi yang meliputi sumber daya alam, sumber daya manusia, dan sumber daya ekonomi pendukung;
5. Batas wilayah desa yang dinyatakan dalam bentuk peta desa yang telah ditetapkan dalam peraturan bupati/walikota;
6. Sarana dan prasarana bagi pemerintahan desa dan pelayanan publik; dan
7. Tersedianya dana operasional, penghasilan tetap, dan tunjangan lainnya bagi perangkat pemerintah desa sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan pengertian-pengertian desa di atas, maka desa mempunyai otonomi sendiri dan batas-batas wilayah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat desa itu sendiri. Dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, desa dituntut agar mandiri dalam menjalankan urusan pemerintahannya terutama dalam pengelolaan keuangan desa. Sumber pendapatan desa yang berasal dari pendapatan asli desa merupakan bentuk kemandirian desa dalam mengelola keuangan. Sehingga desa tidak tergantung dengan transfer dana yang berasal dari pemerintah daerah maupun pemerintah pusat[11].

Unit pemerintahan paling rendah di Negara Indonesia adalah desa. Konsep desa sebagai entitas sosial sangat beragam, yaitu sesuai dengan maksud dan sudut pandang yang hendak digunakan dalam melihat desa. Sebutan desa dapat berupa konsep tanpa makna politik, namun juga dapat berarti suatu posisi politik dan sekaligus kualitas posisi dihadapkan pihak atau kekuatan lain[12].

11 Didik Sukriono. 2008. "Politik Hukum Pemerintahan Desa di Indonesia". *Jurnal Konstitusi Volume 1*. Malang: PKK Universitas Kanjuruhan Malang. hlm. 1.
12 Didik Sukriono. Op.Cit. hlm. 2

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, pemerintahan desa terdiri atas pemerintah desa dan badan bermusyawaratan desa. Pemerintah desa terdiri dari kepala desa dan perangkat desa. Kepala desa mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan. Sukriono mendefinisikan pemerintah desa adalah, kepala desa dan perangkat desa sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa.

Rumusan ini berbeda dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa yang menyebutkan, bahwa pemerintahan desa terdiri atas kepala desa dan LMD. LMD adalah semacam badan perwakilan desa. Tapi karena LMD dipimpin oleh kepala desa maka kedudukan, peran, fungsi, dan tugas pokoknya tidak jelas sebagai lembaga dengan fungsi legislatif atau eksekutif. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah membedakan secara tegas peran kepala desa dan BPD[13].

Kepala desa adalah pelaksana kebijakan sedangkan BPD adalah lembaga pembuat dan pengawas kebijakan (peraturan desa). Jadi, BPD merupakan badan seperti DPRD kecil di desa.8 Desa mempunyai pemerintahan sendiri, yang dinamakan dengan pemerintah desa. Pemerintahan desa ini adalah penyelenggaraan urusan pemerintah oleh pemerintah desa dan badan permusyawaratan desa dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintah Negara Kesatuan Republik Indonesia[14].

Penyelenggaraan pemerintahan desa merupakan sub sistem dari sistem penyelenggaraan pemerintahan, sehingga desa

13 Ibid
14 Didik Sukriono. 2010. *Pembaharuan Hukum Pemerintahan Desa.* Malang: Setara Press. hlm. 189

memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa Pasal 18 menerangkan bahwa, kewenangan desa meliputi kewenangan di bidang penyelenggaraan pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan adat istiadat desa[15].

Selanjutnya pada Pasal 19 dijelaskan "Kewenangan Desa meliputi: kewenangan berdasarkan hak asal usul; kewenangan lokal berskala desa; kewenangan yang ditugaskan oleh pemerintah, pemerintah daerah provinsi, atau pemerintah daerah kabupaten/kota". Pelaksanaan kewenangan berdasarkan hak asal usul dan kewenangan lokal berskala desa sebagaimana diatur dan diurus oleh desa. Pelaksanaan kewenangan yang ditugaskan dan pelaksanaan kewenangan tugas lain dari pemerintah, pemerintah daerah provinsi, atau pemerintah daerah kabupaten/kota diurus oleh desa[16].

Dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa Pasal 24 menyatakan dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Desa berdasarkan 11 asas berikut ini[17]:

1. Kepastian Hukum
2. Tertib Penyelenggaraan Pemerintahan
3. Tertib Kepentingan Umum
4. Keterbukaan
5. Proporsionalitas
6. Profesionalitas
7. Akuntabilitas
8. Efektivitas dan Efisiensi

15 Didik Sukriono. Op.Cit. hlm. 190.
16 Ibid
17 H.A.W. Widjaja. 2003. *Otonomi Desa: Merupakan Otonomi yang Asli, Bulat, dan Utuh.* Jakarta: Raja Grafindo Persada. hlm. 22.

9. Kearifan Lokal
10. Keberagaman
11. Partisipatif

Kewenangan-kewenangan yang dimiliki desa mendorong agar desa bisa lebih mandiri, kreatif dan inovatif dalam upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya yaitu dengan membangkitkan prakarsa dan potensi-potensi sumber daya yang ada. Dalam menjalankan roda pemerintahannya, desa berkewajiban untuk dapat meningkatkan pembangunan, pelayanan publik serta melaksanakan pengelolaan keuangan desa secara baik, transparansi, dan akuntabel[18].

B. Pemerintahan Desa

Pemerintahan Desa terdiri atas Pemerintah Desa (yang meliputi Kepala Desa dan Perangkat Desa) dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Desa memiliki pemerintahan sendiri. Desa, atau udik, menurut definisi universal, adalah sebuah aglomerasi permukiman di area pedesaan (rural). Di Indonesia, istilah desa adalah pembagian wilayah administratif di Indonesia di bawah kecamatan, yang dipimpin oleh Kepala Desa, sedangkan di Kutai Barat, Kalimantan Timur disebut Kepala Kampung atau Petinggi[19].

Sejak diberlakukannya otonomi daerah Istilah desa dapat disebut dengan nama lain, misalnya di Sumatera Barat disebut dengan istilah nagari, di Bali disebut dengan istilah banjar dan di Papua dan Kutai Barat, Kalimantan Timur disebut dengan istilah kampung. Begitu pula segala istilah dan institusi di desa dapat disebut dengan nama lain sesuai dengan karakteristik adat istiadat desa tersebut. Hal ini merupakan salah satu pengakuan

18 H.A.W. Widjaja. Op.Cit. hlm. 23.
19 Ananto Basuki dan Shofwan. 2006. *Penguatan Pemerintahan Desa Berbasis Good Governance.* Malang: Sekretariat Otonomi Desa Fakultas Ekonomi Universitas Brawijaya. hlm. 12.

dan penghormatan Pemerintah terhadap asal usul dan adat istiadat setempat[20].

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa, disebut bahwa Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-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. Berbeda dengan Kelurahan, Desa memiliki hak mengatur wilayahnya lebih luas. Namun dalam perkembangannya, sebuah desa dapat diubah statusnya menjadi kelurahan[21].

Desa bukanlah bawahan kecamatan, karena kecamatan merupakan bagian dari perangkat daerah kabupaten/kota, dan desa bukan merupakan bagian dari perangkat daerah. Kewenangan desa adalah[22]:

- Menyelenggarakan urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal usul desa
- Menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa, yakni urusan pemerintahan yang secara langsung dapat meningkatkan pelayanan masyarakat.
- Tugas pembantuan dari Pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota
- Urusan pemerintahan lainnya yang diserahkan kepada desa.

Kepala Desa merupakan pimpinan penyelenggaraan pemerintahan desa berdasarkan kebijakan yang ditetapkan

20 Ibid

21 P. T. Astuti dan Y. Yulianto. 2016. "Good Governance Pengelolaan Keuangan Desa Menyongsong Berlakunya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014". *Jurnal Berkala Akuntansi dan Keuangan Indonesia Volume 1 Nomor 1 Maret 2016.* Diakses dari https://e-journal.unair.ac.id/index.php/BAKI/article/view/1694 pada tanggal 11 September 2020 pukul 14.01 WIB. hlm. 77.

22 P. T. Astuti dan Y. Yulianto. Op.Cit. hlm. 77.

bersama Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Masa jabatan Kepala Desa adalah 6 tahun, dan dapat diperpanjang lagi untuk satu kali masa jabatan. Kepala Desa juga memiliki wewenang menetapkan Peraturan Desa yang telah mendapat persetujuan bersama BPD. Kepala Desa dipilih langsung melalui Pemilihan Kepala Desa (Pilkades) oleh penduduk desa setempat. Syarat-syarat menjadi calon Kepala Desa sesuai Peraturan Pemerintah No. 72 Tahun 2005 yaitu[23]:

- Bertakwa kepada Tuhan YME
- Setia kepada Pacasila sebagai dasar negara, UUD 1945 dan kepada NKRI, serta Pemerintah
- Berpendidikan paling rendah SLTP atau sederajat
- Berusia paling rendah 25 tahun
- Bersedia dicalonkan menjadi Kepala Desa
- Penduduk desa setempat
- Tidak pernah dihukum karena melakukan tindak pidana kejahatan dengan hukuman paling singkat 5 tahun
- Tidak dicabut hak pilihnya
- Belum pernah menjabat Kepala Desa paling lama 10 tahun atau 2 kali masa jabatan
- Memenuhi syarat lain yang diatur Perda Kab/Kota

Pemerintah desa adalah penyelenggara urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia). Pemerintah Desa adalah Kepala Desa atau yang disebut dengan nama lain dibantu Perangkat Desa sebagai unsur penyelenggara pemerintah desa. Pemerintah Desa merupakan lembaga perpanjangan pemerintah pusat yang memiliki peran strategis untuk mengatur masyarakat yang ada dipedesaan demi mewujudkan pembangunan pemerintah[24].

23 P. T. Astuti dan Y. Yulianto. Op.Cit. hlm. 78.
24 Ibid

Berdasarkan peran tersebut, maka diterbitkanlah peraturan-peraturan atau undang-undang yang berkaitan dengan pemerintah desa yang mengatur tentang pemerintah desa, sehingga roda pemerintah berjalan dengan optimal. Pemerintah desa terdiri dari Kepala Desa dan Perangkat Desa, yang meliputi sekretaris desa dan perangkat lainnya. Struktur organisasinya adalah sebagai berikut:

1) Kepala Desa

Kepala desa adalah pemerintah desa atau yang disebut dengan nama lain yang dibantu perangkat desa sebagai unsur penyelenggara pemerintah desa Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (UU RI No. 6 Tahun 2014) Pasal 1 Ayat 3). Kepala desa bertugas menyelenggarakan pemerintah desa, melaksanakan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan, pemberdayaan masyarakat desa (UU RI No 6 Tahun 2014 Pasal 26 Ayat 1). Kewajiban kepala desa menurut UU RI 6 Tahun 2014 Pasal 26 Ayat 4 adalah[25] :

a) Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhineka Tunggal Ika
b) Meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa
c) Memelihara kententaraman dan ketertiban masyarakat desa
d) Menaati dan menegakan peraturan perundang-undang
e) Melaksanakan kehidupan demokrasi dan berkadilan gender
f) Melaksanakan prinsip tata pemerintahan desa yang akuntabel, transparan, profesional, efektif dan efisien, bersih, serta bebas dari kolusi, korupsi, dan nepotisme
g) Menjalin kerja sama dan koordinasi dengan seluruh pemangku kepentingan di desa

25 Y. Hasjimzoem. Op.Cit. hlm. 193.

h) Menyelenggarakan administrasi pemerinahan desa yang baik
i) Mengelola keuangan dan aset desa
j) Melaksanakan urusan pemerintah yang menjadi kewenangan desa
k) Menyelesaikan perselisihan masyarakat di desa
l) Mengembangkan perekonomian masyarakat desa
m) Membina dan melestarikan nilai sosial budaya masyarakat desa
n) Memberdayakan masyarakat dan lembaga kemasyarakatan di desa
o) Mengembangkan potensi sumber daya alam dan melestarikan lingkungan hidup
p) Memberikan informasi kepada masyarakat desa

2) Perangkat Desa

Perangkat Desa bertugas membantu Kepala Desa dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya. Perangkat Desa terdiri dari Sekretaris Desa dan Perangkat Desa Lainnya. Salah satu perangkat desa adalah Sekretaris Desa, yang diisi dari Pegawai Negeri Sipil. Sekretaris Desa diangkat oleh Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota atas nama Bupati/ Walikota. Perangkat Desa lainnya diangkat oleh Kepala Desa dari penduduk desa, yang ditetapkan dengan Keputusan Kepala Desa. perangkat desa juga mempunyai tugas untuk mengayomi kepentingan masyarakatnya[26].

3) Badan Permusyawaratan Desa

Badan Permusyawaratan Desa (BPD) merupakan lembaga perwujudan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan

26 Y. Hasjimzoem. 2014. "Dinamika Hukum Pemerintahan Desa". *Jurnal Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum Volume 8 Nomor 3 Juli-September 2014.* Diakses dari https://jurnal.fh.unila.ac.id/index.php/fiat/article/view/312 pada tanggal 11 September 2020 pukul 13. 11 WIB. hlm. 192.

desa. Anggota BPD adalah wakil dari penduduk desa bersangkutan berdasarkan keterwakilan wilayah. Anggota BPD terdiri dari Ketua Rukun Warga, pemangku adat, golongan profesi, pemuka agama dan tokoh atau pemuka masyarakat lainnya. Masa jabatan anggota BPD adalah 6 tahun dan dapat diangkat/diusulkan kembali untuk 1 kali masa jabatan berikutnya. Pimpinan dan Anggota BPD tidak diperbolehkan merangkap jabatan sebagai Kepala Desa dan Perangkat Desa. BPD berfungsi menetapkan Peraturan Desa bersama Kepala Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat[27].

Badan Permusyawaratan Desa (BPD) adalah lembaga yang melaksanakan fungsi pemerintahan yang anggotanya merupakan wakil dari penduduk desa berdasarkan keterwakilan wilayah dan ditetapkan secara demokratis (UU RI No 6 Tahun 2014 Pasal 1 Ayat 4 Tentang UU Desa). Fungsi BPD yang berkaitan dengan kepala desa yaitu (UU RI No 6 Tahun 2014 Pasal 55) adalah[28]:

a) Membahas dan menyepakati Rancangan Peraturan Desa bersama kepala desa
b) Menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat desa
c) Melakukan pengawasan kinerja kepala desa

4) Sekretaris

Merupakan perangkat desa yang bertugas membantu kepala desa untuk mempersiapkan dan melaksanakan pengelolaan administrasi desa, mempersiapkan penyusunan laporan penyelenggaraan pemerintah desa. Fungsi sekretaris desa adalah[29]:

27 Z. Ridlwan. 2015. "Payung Hukum Pembentukan BUMDes". *Jurnal Fiat Justisia Volume 7 Nomor 3 September-Desember 2013.* Diakses dari https://jurnal.fh.unila.ac.id/index.php/fiat/article/view/396 pada tanggal 11 September 2020 pukul 13.17 WIB. hlm. 67.
28 Ibid
29 Z. Ridlwan. 2015. Op. Cit. hlm. 68.

a) Menyelenggarakan kegiatan administrasi dan mempersiapkan bahan untuk kelancaran tugas kepala desa
b) Membantu dalam persiapan penyusunan Peraturan Desa
c) Mempersiapkan bahan untuk laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa
d) Melakukan koordinasi untuk penyelenggaraan rapat rutin
e) Pelaksanaan tugas lain yang diberikan kepada kepala desa

5) Pelaksana Teknis Desa

a) Kepala Urusan Pemerintah (KAUR PEM)

Tugas Kepala Urusan Pemerintah (KAUR PEM) adalah membantu kepala desa melaksanakan pengelolaan administrasi kependudukan, administrasi pertahanan, pembinaan ketentraman dan ketertiban masyarakat desa, mempersiapkan bahan perumusan kebijakan penataan, kebijakan dalam penyusunan produk hukum desa. Sedangkan fungsi nya adalah[30]:

- ✓ Melaksanakan administrasi kependudukan
- ✓ Mempersiapkan bahan-bahan penyusunan rancangan peraturan desa dan keputusan kepala desa
- ✓ Melaksanakan kegiatan administrasi pertanahan
- ✓ Melaksanakan kegiatan pencatatan monografi desa
- ✓ Mempersiapkan bantuan dan melaksanakan kegiatan penataan kelembagaan masyarakat untuk kelencaraan penyelenggaraan pemerintahan desa
- ✓ Mempersiapkan bantuan dan melaksanakan kegiatan kemasyarakatan yang berhubungan dengan upaya

30 R. Saraswati. 2014. "Arah Politik Hukum Pengaturan Desa Ke Depan (Ius Constituendum". *Jurnal Masalah-Masalah Hukum Volume 43 Nomor 3 Edisi Juli 2014.* Diakses dari https://ejournal.undip.ac.id/index.php/mmh/article/view/8941/7262 pada tanggal 11 September 2020 pukul 07.10 WIB. hlm. 257.

menciptakan ketentraman dan ketertiban masyarakat dan pertahanan sipil

- ✓ Melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan kepada desa

b) Kepala Urusan Pembangunan (KAUR PEMBANGUNAN)

Tugas Kepala Urusan Pembangunan (KAUR PEMBANGUNAN) adalah membantu kepala desa mempersiapkan bahan perumusan kebijakan teknis pengembangan ekonomi masyarakat dan potensi desa, pengelolaan administrasi pembangunan, pengelolaan pelayanan masyarakat serta menyiapkan bahan usulan kegiatan dan pelaksanaan tugas pembantuan. Sedangkan fungsinya adalah[31]:

- ✓ Menyiapkan bantuan-bantuan analisa dan kajian perkembangan ekonomi masyarakat
- ✓ Melaksanakan kegiatan administrasi pembangunan
- ✓ Mengelola tugas pembantuan
- ✓ Melaksanakan tugas lain yang diberikan oleh kepala desa

c) Kepala Urusan Kesejahteraan Rakyat (KAUR KESRA)

Tugas Kepala Urusan Kesejahteraan Rakyat (KAUR KESRA) adalah membantu kepala desa untuk mempersiapkan bahan perumusan kebijakan teknis penyusunan program keagamaan, serta melaksanakan program pemberdayaan masyarakat dan sosial kemasyarakatan. Sedangkan fungsinya adalah[32]:

- ✓ Menyiapkan bahan dan melaksanakan program kegiatan keagamaan

31 Ibid
32 Ibid

- ✓ Menyiapkan dan melaksanakan program perkembangan kehidupan beragama
- ✓ Menyiapkan bahan dan melaksanakan program, pemberdayaan masyarakat dan sosial kemasyarakatan
- ✓ Melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan kepala desa

d) Kepala Urusan Keuangan (KAUR KEU)

Tugas Kepala Urusan Keuangan (KAUR KEU) adalah membantu sekretaris desa melaksanakan pengelolaan sumber pendapatan desa, pengelolaan administrasi keuangan desa dan mempersiapkan bahan penyusunan APBDesa, serta laporan keuangan yang dibutuhkan desa. Sedangkan fungsinya adalah[33]:

- ✓ Mengelola administrasi keuangan desa
- ✓ Mempersiapkan bahan penyusunan desa APBDesa
- ✓ Membuat laporan pertanggungjawaban keuangan
- ✓ Melaksanakan tugas lain yang diberikan sekretaris desa

e) Kepala Urusan Umum (KAUR UMUM)

Tugas Kepala Urusan Umum (KAUR UMUM) adalah membantu sekretaris desa dalam melaksanakan administrasi umum, tata usaha dan kearsipan, pengelolaan inventaris kekayaan desa, serta mempersiapkan bahan rapat dan laporan. Sedangkan fungsinya adalah:

- ✓ Melakukan pengendalian, dan pengelolaan surat masuk dan surat keluar serta pengendalian tata kearsipan desa
- ✓ Melaksanakan pencatatan inventarisasi kekayaan desa
- ✓ Melaksanakan pengelolaan administrasi umum
- ✓ Sebagai penyedia, penyimpan dan pendistribusi alat tulis kantor serta pemeliharaan dan perbaikan peralatan kantor

33 Ibid

- ✓ Mengelola administrasi perangkat desa
- ✓ Mempersiapkan bahan-bahan laporan
- ✓ Melaksanakan tugas lain yang diberikan oleh sekretaris desa

6) Pelaksana Kewilayahan Kepala Dusun (KADUS)

Tugas kepala dusun adalah membantu kepala desa melaksanakan tugas dan kewajban pada wilayah kerja yang sudah ditentukan sesuai dengan kententuan yang sudah ditetapkan. Fungsi kepala dusun adalah[34]:

a) Membantu pelaksanaan tugas kepala desa di wilayah kerja yang sudah ditentukan

b) Melaksanakan kegiatan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan

c) Melaksanakan keputusan dan kebijakan yang ditetapkan oleh kepala desa

d) Membantu kepala desa melakukan kegiatan pembinaan dan kerukunan warga

e) Membina swadaya dan gotong royong masyarakat

f) Melakukan penyuluhan program pemerintah desa

g) Sebagai pelaksana tugas-tugas lain yang diberikan oleh kepala

C. Keuangan Desa

Penyelenggaraan urusan pemerintahan desa yang menjadi kewenangan desa didanai dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APB Desa), bantuan pemerintah dan bantuan pemerintah daerah. Penyelenggaraan urusan pemerintah daerah yang diselenggarakan oleh pemerintah desa didanai dari APBD. Penyelenggaraan urusan pemerintah yang diselenggarakan oleh pemerintah desa. Sumber pendapatan desa terdiri atas[35]:

34 Ibid
35 D. Roza dan L Arliman. 2017. "Peran Badan Permusyawaratan Desa di Dalam Pembangunan

- Pendapatan Asli Desa, antara lain terdiri dari hasil usaha desa, hasil kekayaan desa (seperti tanah kas desa, pasar desa, bangunan desa, hasil swadaya dan partisipasi, hasil gotong royong)
- Bagi hasil Pajak Daerah Kabupaten/Kota
- Bagian dari Dana Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah
- Bantuan keuangan dari Pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan
- Pemerintah Kabupaten/Kota dalam rangka pelaksanaan urusan pemerintahan;
- Hibah dan sumbangan dari pihak ketiga yang tidak mengikat.
- Pinjaman desa

APB Desa terdiri atas bagian Pendapatan Desa, Belanja Desa dan Pembiayaan. Rancangan APB Desa di bahas dalam musyawarah perencanaan pembangunan desa. Kepala Desa bersama BPD menetapkan APB Desa setiap tahun dengan Peraturan Desa. Berkaitan dengan keuangan desa maka memiliki keterkaitan dengan akuntabilitas pengelolaan dana desa. Menurut Ihyaul Ulum, ada 2 (dua) jenis akuntabilitas diantaranya[36]:

- Akuntabilitas Keuangan

  Akuntabilitas keuangan merupakan pertanggungjawaban mengenai (1) integritas keuangan, (2) pengungkapan, dan (3) ketaatan terhadap Peraturan Perundang-Undangan. Sasaran pertanggungjawaban ini adalah laporan keuangan yang disajikan dan peraturan perundangundangan yang berlaku yang mencakup penerimaan, pengeluaran dan pembiayaan oleh instansi pemerintah. Dengan dilaksanakan ketiga komponen tersebut dengan baik akan dihasilkan suatu informasi yang dapat diandalkan dalam pengambilan keputusan.

Desa dan Pengawasan Keuangan Desa". *Padjajaran Journal of Law Edisi Volume 4 Nomor 3 April 2017.* Diakses dari http://journal.unpad.ac.id/pjih/article/view/13854/7215 pada tanggal 11 September 2020 pukul 07.18 WIB. hlm. 82.

36 D. Roza dan L Arliman. 2017. Op.Cit. hlm. 82.

- Akuntabilitas Kinerja

  Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000 dan Peraturan Pemerintah Nomor 108 Tahun 2000 telah menyatakan mengenai penyusunan Anggran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) berdasarkan kinerja dan pertanggungjawaban APBD untuk penilaian kinerja berdasarkan tolak ukur renstra. Tujuan peraturan perundang-undangan tentang akuntabilitas kinerja adalah untuk memperbaiki *Sense of accountability* di jajaran pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Akuntabilitas kinerja merupakan perwujudan kewajiban suatu instansi untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan maupun kegagalan pelaksanaan misi organisasi dalam mencapai tujuan-tujuan dan sasaran tertentu yang berkaitan dengan pertanggungjawaban atas pemberian mandat atau amanah kepada seseorang pejabat publik berikut berbagai sumber daya yang digunakan untuk mencapai misinya.

Akuntabilitas Dana Desa berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 113 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Desa meliputi: (1) Perencanaan, (2) Pelaksanaan, (3) Penatausahaan dan (4) Pelaporan. Pertanggungjawaban pengelola keuangan desa tertuang didalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes). Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa adalah pertanggungjawaban dari manajemen desa untuk memberikan informasi tentang segala aktivitas dan kegiatan desa kepada masyarakat desa dan pemerintah atas pengelolaan dana desa dan pelaksanaan berupa rencana-rencana program yang dibiayai dengan uang desa. Adapun perincian akuntabilitas dana desa yg termuat didalam pengelolaan keuangan desa adalah sebagai berikut[37]:

1 Perencanaan

a) Sekretaris desa menyusun dan menyampaikan rancangan Peraturan Desa tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja

37 D. Roza dan L Arliman. 2017. Op.Cit. hlm. 83.

Desa (APBDes) kepada Kepala Desa yang kemudian disepakati bersama Badan Permusyawaratan Desa (BPD), paling lambat bulan Oktober tahun berjalan.

b) Rancangan peraturan desa tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes) yang telah disepakati disampaikan kepada Bupati/Walikota untuk di evaluasi, ditindak lanjuti dan ditetapkan sebagai Peraturan Desa

2 Pelaksanaan

a) Semua penerimaan dan pengeluaran desa dalam rangka pelaksanaan kewenangan desa dilaksanakan melalui rekening desa yang didukung oleh kelengkapan bukti yang sah.

b) Pemerintah desa dilarang melakukan pungutan sebagai penerimaan desa selain yang ditetapkan di dalam peraturan desa.

c) Bendahara dapat menyimpan jumlah uang kas desa pada jumlah tertentu dalam rangka memenuhi kebutuhan operasional pemerintah desa.

d) Pengeluaran desa tidak termasuk untuk belanja pegawai yang bersifat mengikat dan operasional perkantoran yang ditetapkan dalam peraturan kepala desa.

e) Penggunaan biaya tak terduga terlebih dahulu harus dibuat rencana anggaran biaya yang telah disahkan oleh kepala desa.

f) Pelaksanaan kegiatan mengajukan pendanaan untuk melaksanakan kegiatan harus disertai dengan dokumen rencana anggaran biaya yang diverifikasi oleh sekretaris desa dan disahkan oleh kepala desa.

g) Pelaksana kegiatan bertanggungjawab terhadap tindakan pengeluaran yang menyebabkan atas beban anggaran belanja kegiatan dengan mempergunakan buku pembantu kas kegiatan sebagai pertanggungjawaban pelaksanaan kegiatan desa.

h) Berdasarkan rencana anggaran biaya pelaksana kegiatan mengajukan surat permintaan pembayaran yang terdiri atas surat permintaan pembayaran, pernyataan tanggungjawab belanja dan lampiran bukti transaksi. Selanjutnya bendahara melakukan pencatatan pengeluaran atas pembayaran yang telah dilakukan.

3 Penatausahaan

a) Penatausahaan dilakukan oleh bendahara desa.

b) Bendahara desa melakukan pencatatan setiap penerimaan dan pengeluaran serta melakukan tutup buku setiap akhir bulan secara tertib, menggunakan buku kas umum, buku kas pembantu pajak, dan buku bank.

c) Bendahara mempertanggungjawabkan uang melalui laporan pertanggungjawaban setiap bulan kepada kepala desa paling lambat tanggal 10 bulan berikutnya.

4 Pelaporan

a) Kepala desa menyampaikan laporan realisasi pelaksanaan APBDes kepada Bupati berupa laporan semester pertama dan laporan semester akhir tahun.

b) Laporan semester pertama berupa laporan realisasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa yang disampaikan paling lambat pada akhir bulan Juli berjalan.

c) Laporan semester akhir disampaikan paling lambat akhir bulan Januari tahun berikutnya.

5 Pertanggungjawaban

a) Kepala desa menyampaikan laporan realisasi dan laporan pertaggungjawaban realisasi APBDes kepada Bupati/ Walikota setiap akhir tahun anggaran.

b) Laporan realisasi dan laporan pertanggungjawaban realisasi pelaksanaan APBDes diinformasikan kepada masyarakat

secara tertulis dan dengan media informasi yang mudah diakses oleh masyarakat, dan disampaikan kepada Bupati/ Walikota melalui Camat.

c) Laporan pertanggungjawaban realisasi pelaksanaan APBDes disampaikan paling lambat 1 bulan setelah akhir tahun anggaran berkenaan.

Bagian kelima pasal 38 yang menyatakan tentang pertanggungjawaban keuangan desa bahwa kepala desa selain penyampaian Laporan Pertanggungjawaban Realisasi Pelaksanaan Anggran Pendapatan dan Belanja Desa, Kepala desa juga menyampaikan Laporan Pertanggungjawaban Realisasi Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa kepada Bupati/Walikota setiap akhir Tahun Anggaran yang telah ditetapkan dengan Peraturan Desa. Laporan tersebut merupakan bagian yang tak terpisahkan dari laporan penyelenggaraan Pemerintah Desa kepada Bupati/Walikota melalui Camat setiap akhir tahun anggaran. Kepala desa menyampaikan laporan pertanggungjawaban realisasi pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa kepada Bupati/Walikota setiap akhir tahun anggaran. Laporan Pertanggungjawaban Realisasi[38].

Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa terdiri dari pendapatan, belanja, dan pembiayaan yang ditetapkan dengan Peraturan Desa. Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 113 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Keuangan Desa bahwa, Dana Desa adalah dana yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang diperuntukkan bagi desa yang ditransfer melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kabupaten/Kota dan digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, pembinaan kemasyarakatan dan pemberdayaan masyarakat.

38 Ibid

Penyaluran dana desa dilakukan secara bertahap dengan ketentuan Tahap I pada bulan Maret sebesar 60%, dan Tahap II pada bulan Agustus sebesar 40%[39].

Penggunaan Dana Desa diprioritaskan untuk membiayai pembangunan dan pemberdayaan masyarakat. Pelaksanaan kegiatan yang dibiayai dari Dana Desa berpedoman pada pedoman teknis yang ditetapkan oleh Bupati/Walikota Dana Desa Kab/Kota = Alokasi Dasar Kab/Kota + Alokasi Formula Kab/Kota mengenai kegiatan yang dibiayai dari Dana Desa. Kepala desa menyampaikan laporan realisasi penggunaan Dana Desa setiap tahap kepada Bupati/Walikota. laporan realisasi penggunaan Dana Desa terdiri atas[40]:

- Laporan realisasi penggunaan Dana Desa tahun anggaran sebelumnya, yang di sampaikan paling lambat minggu ke dua bulan Februari tahun anggaran berjalan.
- Laporan realisasi penggunaan Dana Desa tahap I yang disampaikan paling lambat minggu ke dua bulan Juli tahun anggaran berjalan

D. Pemilihan Kepala Desa

Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang memiliki wewenang untuk mengatur dan mengurus kepentingannya sendiri berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Indonesia merupakan Negara yang menganut sistem demokrasi. Negara yang berdasarkan demokrasi, akan mendapatkan kedaulatan rakyat yang dilakukan melalui proses pemilihan umum. Dalam pelaksanaan demokrasi, Indonesia mengadakan pemilihan umum setiap lima tahun sekali.

39 D. Roza dan L Arliman. 2017. Op.Cit. hlm. 83.
40 Ibid

Fenomena pemilihan umum secara langsung tak sepenuhnya berjalan dengan baik. Dalam suatu daerah pedesaan, terdapat suatu pemilu terkecil yaitu Pemilihan Kepala Desa yang sering disingkat dengan Pilkades mungkin bukan istilah yang asing lagi untuk saat ini. Sebagai wadah untuk menampung aspirasi politik masyarakat sekaligus sarana pergantian atau kelanjutan pemerintahan desa, pilkades diharapkan mampu memenuhi keinginan dan harapan masyarakat desa tertentu, untuk mengangkat calon yang layak sebagai kepala desa. Pilkades merupakan sebuah instrumen dalam pembentukan pemerintahan modern dan demokratis. Pesta demokrasi yang dilakukan ditingkat wilayah terkecil ini pada dasarnya sudah diatur oleh peraturan perundang undangan tentang tata cara penyelenggaraan Pilkades. Sehingga seluruh rangkaian tahapan-tahapannya mulai dari pembentukan panitia Pilkades sampai pada pelantikan kepala desa terpilih diharapkan sesuai dengan ketentuan yang sudah ditetapkan. Dengan demikian proses pemilihan kepala desa akan berjalan dengan baik tanpa mempengaruhi keutuhan masyarakat.

Harapan masyarakat dapat terpenuhi untuk terpilihnya kepala desa yang baru dan dinyatakan layak untuk memimpin dan menjalankan roda pemerintahan desa. Hal inilah yang didambakan oleh setiap masyarakat desa demi terciptanya keadaan yang kondusif. Namun dalam praktiknya, Pilkades yang sudah diatur oleh perundang-undangan untuk saat ini sangat sulit terselenggara dengan lancar dan berkualitas karena bermainnya faktor-faktor kepentingan politik, kepentingan untuk ingin berebut kekuasaan ketimbang hakikat yang diingini oleh Pilkades yaitu pemerintahan desa yang legitimate. 1 Mengenai Perilaku politik seseorang itu bisa berbeda-beda. Keikutsertaan dan bergabung dalam proses Pilkades juga merupakan bentuk dari perilaku politik. Karena Perilaku pemilih dalam Pilkades itu sangat penting apabila pelaksanaan

Pilkades itu berjalan sukses, maka tentu saja perilaku pemilih juga ikut sukses. Perilaku politik dan partisipasi politik pemilih merupakan suatu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan. Perilaku politik pemilih merupakan aspek penting dalam menunjang keberhasilan pelaksanaan suatu pemilihan umum.

1 Legitimate merupakan pemerintahan yang sah ataupun resmi dan diakui oleh masyarakat maupun secara hukum. Lihat, Haw Widjaja, Pemerintahan Desa dan Administrasi Desa ,(Jakarta, PT. Raja Grafindo. 1996), 24. 3 .

BAB II
URGENSI PEMILIHAN KEPALA DESA

Urgensi pemilihan kepala desa secara konseptual sangat erat terkait dengan upaya untuk mewujudkan tujuan yang hakiki dari adanya otonomi pemerintahan desa itu sendiri yang merupakan kesatuan masyarakat hukum yang di akui keberadaannya dalam wilayah NKRI, yaitu terciptanya pemerintahan desa yang demokratis dan terwujudnya kesejahteraan masyarakat desa, yang secara historis bahwa Pilkades merupakan prototipe[41].

Pemilu langsung di Indonesia. Tetapi dalam perjalanannya justru Pilkades menjadi sistem pemilihan yang paling statis dan tradisonal. Seakan menjadi anak tiri dalam kesatuan sistem pemilihan di Indonesia. Terkait dengan persoalan yuridis ada beberapa hal penting untuk diperhatikan dalam proses pelaksanan Pilkades. Pertama, pada tahap pra pemungutan suara. Di dalam UU 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah hanya disebutkan bahwa Pilkades diatur dengan Perda. Secara teknis yuridis, kata "dengan" harus ditafsirkan bahwa pengaturan mengenai Pilkades harus dengan Perda dan tidak dilimpahkan lagi ke bentuk peraturan lain lagi[42].

Berbeda dengan kata "berdasarkan" yang secara bebas pengaturannya dapat didelegasikan dengan peraturan lainnya. Tetapi dalam kenyataannya di bebarapa daerah kabupaten dan sebagian kecil desa yang berada di kota tetap saja tidak mengatur secara tuntas Pilkades di dalam Perda. Sehingga harus dijelaskan lagi dalam bentuk peraturan lainnya, misal Peraturan Bupati (Perbup). Kadang-kadang Perbupnya saling bertentangan dan semakin tidak jelas pengaturannya. Panitia pelaksana Pilkades adalah panitia khusus

41 Syamsuddin Haris. 2003. " Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung Tinjauan Aspek Sosial Politik". Makalah Lokakarya Pilkada. Bandung.

42 Solahuddin Kusumanegara. 2002. *Pola Rekrutmen Politik Elit Desa.* Purwokerto: Lembaga Penelitian Universitas Jenderal Soedirman. hlm. 92.

yang dibentuk oleh kepala daerah kabupaten/ kota. Tentunya hal ini berbeda dengan Pemilu yang panitianya dibentuk KPUD yang secara struktural lebih netral dari pengaruh kekuasaan. Selain itu akan lebih efisien dan efektif mengingat pengalaman dan profesionalisme KPUD dalam menyelenggarakan Pemilu dengan panitia pelaksananya hingga tingkat desa bahkan di bawahnya (TPS)[43].

Kedua, pada tahap pemungutan suara. Hal yang sering mendapat perhatian adalah persoalan terpusatnya tempat pemilihan menjadi satu tempat. Alasan dana seakan menjadi kartu *truf* yang tak dapat dilawan lagi dengan argumentasi apapun. Padahal jika mau lebih kreatif dan sedikit berpikir jernih dapat ditemukan solusi agar Pilkades dapat dilaksanakan sebagaimana Pemilu yang dilakukan di TPS lokal kampung masing-masing. Karena meskipun tampak seperti masalah sederhana, sentralisasi tempat pemilihan ini membawa ekses negatif yang besar. Masyarakat enggan datang untuk memilih karena jauhnya tempat pemilihan[44].

Hal ini menjadi peluang calon kades untuk melakukan politik uang baik dengan memberikan uang transport maupun secara langsung memobilisasi pemilih dengan alat transportasi yang disediakan oleh calon. Kalau sudah demikian berlakulah filosofi hutang jasa dan pemilih yang terbebani secara moril akan memilih calon tersebut sebagai bentuk balas budi. Tersentralnya massa juga sangat berpotensi konflik batin dan fisik, serta menjadi faktor yang secara psikologis mengganggu pilihan yang murni berdasarkan hati nurani[45].

Ketiga, paska Pilkades, Pembuat peraturan mungkin terlalu berpikir positif bahwa nilai musyawarah dianggap masih sangat melekat dalam masyarakat desa sehingga apabila terdapat sengketa penyelesaiannya dengan musyawarah. Meskipun anggapan demikian tidak keliru, namun seharusnya peraturan tetap menjamin kepastian

43 Ibid
44 Solahuddin Kusumanegara. Op.Cit. hlm. 93.
45 Ibid

hukum. Sehingga semua pihak dapat secara sadar dan menghormati proses yang benar serta mengeliminasi adanya hukum rimba (siapa yang kuat / dekat dengan orang kuat dia akan menang)[46].

Hal ini nampak dari tidak jelasnya pengaturan terhadap sengketa Pilkades. Akibat tidak pastinya definisi mengenai objek sengketa, *legal standing*, mekanisme penyelesaian, lembaga yang berwenang, tentunya akan sangat menyulitkan penyelesaian perkaranya secara hukum. Berbeda dengan Pilkada, Pileg maupun Pilpres yang setiap orang dapat mengikuti prosesnya dengan standardisasi yang sama dalam menyelesaikan sengketa. Kepastian hukum yang berarti adanya standar yang sama tersebut harus diterapkan dalam Pilkades. Mulai dari tahap awal hingga akhir[47].

Pemilihan kepala desa secara langsung diatur oleh Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang desa yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil Pemilihan Kepala Desa dilaksanakan melalui tahapan[48]:

a. Persiapan;
b. Pencalonan;
c. Pemungutan suara; dan
d. Penetapan

Adapun tahapan pemilihan kepala desa adalah[49]:

a. Badan permusyarawatan desa memberitahukan kepala desa mengenai berakhirnya masa jabatan kepala desa secara tertulis 6 (enam) bulan sebelum masa jabatan berakhir.
b. Badan permusyarawatan desa membentuk panitia pemilihan kepala desa. Setelah terbentuknya panitia pemilihan kepala desa maka ketua badan permusyarawatan desa (BPD) desa tanjung

46 Solahuddin Kusumanegara. Op.Cit. hlm. 94.
47 Andi Mallarangeng. 2002. "Pemilihan Kepala Daerah Langsung". *Jurnal Ilmu Pemerintahan Nomor 15 Tahun 2002.* Jakarta: MIPI. hlm. 119.
48 Ibid.
49 Andi Mallarangeng. Op.Cit. hlm. 120.

harapan mengumumkan kepada seluruh lapisan masyarakat kalau masa atau tahapan penjaringan calon kepala desa didesa tanjung harapan telah dilaksanakan dan dibuka, jadi bagi penduduk desa tanjung harapan yang berkeinginan menjadi calon kepala desa dipersilahkan untuk mendaftarkan dirinya kepada panitia pemilihan kepala desa.

Kemudian panitia pemilihan kepala desa menetapkan cara penjaringan bakal calon kepala desa, dimana tahap tersebut menurut pasal 11 (sebelas) peraturan daerah tersebut diatas menyatakan[50]:

1) Tahapan ini dikatakan tahap penjaringan, dimana panitia menunggu serta mencari penduduk yang berkunjung menjadi calon kepala desa, masa penjaringan ini dilaksanakan selama 15 (lima belas)hari.
2) Penjaringan sebagaimana dimaksud pada ayat 1 (satu) menghasilkan sekurang-kurangnya 3 (tiga) orang.
3) Apabila dalam waktu 15 (lima belas) hari belum dapat dijaring bakal calon kepala desa sebanyak 3 orang, maka penjaringan diperpanjang 15 (lima belas) hari lagi.
4) Dalam hal sampai dengan perpanjang sebagaimana dimaksud pada ayat 3 (tiga) orang bakal calon kepala desa maka penjaringan bakal calon kepala desa ditunda paling lama 3 (tiga) bulan, setelah masa yang ditentukan berakhir maka panitia akan masuk kepada tahap penyaringan, dimana tahap penyaringan ini dilaksanakan selama 15 (lima belas) hari.

Kemudian tahap selanjutnya apabila bakal calon kepala desa telah berhasil diperoleh, maka dilakukan atau dilanjutkan kepada tahap seleksi atau penyaringan bakal calon kepala desa, seleksi tersebut dilakukan dengan cara melakukan ujian penyaringan yang dilaksanakan selambat-lambatnya 15 (lima belas) hari setelah penutupan penjaringan sebagaimana dimaksud dalam pasal 11

50 Ibid

tersebut diatas, kemudian berdasarkan hasil penyaringan tersebut, maka akan diperoleh bakal calon kepala desa sekurang-kurangnya 2 (dua) orang dan sebanyak-banyaknya 5 (lima) orang[51].

Hak masyarakat dalam pemilihan kepala desa juga diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa sebagai berikut[52]:

1. Meminta dan mendapatkan informasi dari pemerintah desa serta mengawasi kegiatan penyelenggaraan pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa.

2. Memilih,dipilih,dan/atau ditetapkan menjadi:
   a. Kepala Desa
   b. Perangkat desa
   c. Anggota badan permusyawaratan desa, dan
   d. Anggota lembaga kemasyarakatan desa

A. Partisipasi Politik

Partisipasi menjadi salah satu prinsip mendasar dari *good government*, sehingga banyak kalangan menempatkan partisipasi sebagai strategi awal dalam mengawali reformasi 1998. Partisipasi berasal dari bahasa latin yaitu *pars* yang artinya bagian dan *capere* yang artinya mengambil peranan dalam aktivitas atau kegiatan politik negara. Apabila digabungkan berarti "mengambil bagian". Dalam bahasa inggris, *partisipate* atau *participation* berarti mengambil bagian atau peranan. Jadi partisipasi berarti mengambil peranan dalam aktivitas atau kegiatan politik negara[53].

51 Ibid
52 Mashuri Maschab. 2003. *Kepemimpinan dan Pemilihan Kepala Daerah dalam Era Otonomi yang Luas Nyata dan Bertanggungjawab dalam Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia.* Yogyakarta: Jurusan Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan ilmu Politik Universitas Gadjah Mada. hlm. 77.
53 Suharno. 2004. *Diktat Kuliah Sosiologi Politik.* Yogyakarta: Universitas Negeri Yogyakarta. hlm. 102.

Partisipasi politik adalah salah satu aspek penting suatu demokrasi. Partisipasi politik merupakan ciri khas dari modernisasi politik. Adanya keputusan politik yang dibuat dan dilaksanakan oleh pemerintah menyangkut dan mempengaruhi kehidupan warga negara, maka warga negara berhak ikut serta menentukan isi keputusan politik. Oleh karena itu yang dimaksud dengan partisipasi politik 1718 menurut Hutington dan Nelson yang dikutip oleh adalah kegiatan warga Negara yang bertindak sebagai pribadi-pribadi yang dimaksud untuk mempengaruhi pembuatan keputusan oleh pemerintah[54].

Selanjutnya Ramlan Surbakti sebagaimana yang dikutip oleh Cholisin memberikan definisi singkat mengenai partisipasi politik sebagai bentuk keikutsertaan warga negara biasa dalam menentukan segala keputusan yang menyangkut atau mempengaruhi hidupnya. Menurut Miriam Budiarjo dikutip dalam Cholisin menyatakan bahwa partisipasi politik secara umum dapat didefinisikan sebagai kegiatan seseorang atau sekelompok orang untuk ikut secara aktif dalam kehidupan politik, yaitu dengan jalan memilih pemimpin Negara dan langsung atau tidak langsung mempengaruhi kebijakan publik (*public policy*)[55].

Kegiatan ini mencakup tindakan seperti memberikan suara dalam pemilihan umum, mengahadiri rapat umum, menjadi anggota suatu partai atau kelompok kepentingan, mengadakan hubungan (*contacting*) dengan pejabat pemerintah atau anggota perlemen, dan sebagainya. Oleh sebab itu, di negara-negara demokrasi pada umumnya dianggap bahwa partisipasi masyarakatnya lebih banyak, maka akan lebih baik. Dalam implementasinya tingginya tingkat partisipasi menunjukkan bahwa warga negara mengikuti dan memahami masalah politik dan ingin melibatkan diri dalam kegiatan-kegiatan itu. Sebaliknya,

54 Cholisin dkk. 2007. *Dasar-Dasar Ilmu Politik.* Yogyakarta: Universitas Negeri Yogyakarta Press. hlm. 151.

55 Cholisin dkk. Op.Cit. hlm. 152.

tingkat partisipasi yang rendah pada umumnya dianggap sebagai tanda yang kurang baik, karena dapat ditafsirkan bahwa banyak warga tidak menaruh perhatian terhadap masalah kenegaraan[56].

Partisipasi politik merupakan suatu aktivitas tentu dipengaruhi oleh beberapa faktor. Menurut Ramlan Surbakti menyebutkan dua variabel penting yang mempengaruhi tinggi rendahnya tingkat partisipasi politik seseorang. Pertama, aspek kesadaran politik terhadap pemerintah (sistem politik). Yang dimaksud dalam kesadaran politik adalah kesadaran hak dan kewajiban warga negara. Misalnya hak politik, hak ekonomi, hak perlindungan hukum, kewajiban ekonomi, kewajiban sosial dll. Kedua, menyangkut bagaimana penilaian serta apresiasi terhadap kebijakan pemerintah dan pelaksanaan pemerintahnya[57].

Selain itu ada faktor yang berdiri sendiri (bukan variabel independen). Artinya bahwa rendah kedua faktor itu dipengaruhi oleh faktor-faktor lain, seperti status sosial, afiliasi politik orang tua, dan pengalaman beroganisasi. Yang dimaksud status sosial yaitu kedudukan seseorang berdasarkan keturunan, pendidikan, pekerjaan, dan lain-lain. Selanjutnya status ekonomi yaitu kedudukan seseorang dalam lapisan masyarakat, berdasarkan pemilikan kekayaan. Seseorang yang mempunyai status sosial dan ekonomi tinggi diperkirakan tidak hanya mempunyai pengetahuan politik, akan tetapi memiliki minat serta perhatian pada politik dan kepercayaan terhadap pemerintah[58].

Selanjutnya menurut Myron Weimer partisipasi politik di pengaruhi oleh beberapa hal, seperti yang dikutip oleh Mohtar Mas'oed dan Collin MacAndrews diantaranya yaitu[59] :

56 Miriam Budiardjo. 2008. *Dasar-Dasar Ilmu Politk.* Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama. hlm. 369.
57 Ramlan Surbakti. 1992. *Memahami Ilmu Politik*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama. hlm. 140.
58 Ramlan Surbakti. Op.Cit. hlm. 145.
59 Mas'oed Mochtar dan Colin Mac Andrews. 1978. *Perbandingan Sistem Politik.* Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada Press. hlm. 56-57.

1) Modernisasi

Modernisasi disegala bidang akan berimplikasi pada komensialisme pertanian, industrial, meningkatkan arus urbanisasi, peningkatan kemampuan baca tulis, perbaikan pendidikan dan pengembangan media massa atau media komunikasi secara luas.

2) Terjadi perubahan struktur kelas sosial

Terjadinya perubahan kelas struktur kelas baru itu sebagai akibat dari terbentuknya kelas menengah dan pekerja baru yang meluas era industralisasi dan modernisasi.

3) Pengaruh kaum intelektual dan meningkatnya komunikasi massa modern

Ide-ide baru seperti nasionalisme, liberalisme, membangkitkan tuntuntan-tuntutan untuk berpartisipasi dalam pengambilan suara melalui media massa atau piranti alat modern yang lebih praktis.

4) Adanya konflik diantara pemimpin-pemimpin politik

Pemimpin politik yang bersaing merebutkan kekuasaan sering kali untuk mencapai kemenangannya dilakukan dengan cara mencari dukungan massa.

5) Keterlibatan pemerintah yang semakin luas dalam unsur ekonomi,sosial dan budaya

Meluasnya ruang lingkup aktivis pemerintah ini seringkali merangsang timbulnya tuntutan-tuntutan organisasi untuk ikut serta dalam mempengaruhi pembuatan keputusan politik.

Pada perilaku pemilih yang rasional pemilih akan menentukan pilihannya berdasarkan isu politik dan kandidat yang diajukan serta kebijakan yang dinilai menguntungkan baginya yang akan ia

peroleh apabila kandidat pilihannya terpilih. Pemilih yang rasional tidak hanya pasif dalam berpartisipasi tetapi aktif serta memiliki kehendak bebas. Secara umum tipologi partisipasi sebagai kegiatan dibedakan menjadi[60]:

1) Partisipasi aktif, yaitu partisipasi yang berorientasi pada proses input dan output.
2) Partisipasi pasif, yaitu partisipasi yang berorientasi hanya pada output, dalam arti hanya menaati peraturan pemerintah, menerima dan melaksanakan saja setiap keputusan pemerintah.
3) Golongan putih (Golput) atau kelompok apatis, karena menggapsistem politik yang ada menyimpang dari yang dicita-citakan.

Milbrath dan Goel yang dikutip oleh Cholisin membedakan partisipasi politik menjadi beberapa kategori yakni[61]:

1) Partisipasi politik apatis, yaitu orang yang tidak berpartisipasi dan menarik diri dari proses politik.
2) Partisipasi politik *spector*, yaitu orang yang setidak-tidaknya pernah ikut memilih dalam pemilihan umum.
3) Partisipasi politik gladiator, yaitu mereka yang secara aktif terlibat dalam proses politik, yakni komunikator, spesialis mengadakan kontak tatap muka, aktivis partai dan pekerja kampanye dan aktivis masyarakat.
4) Partisipasi politik pengritik, yaitu orang-orang yang berpartisipasi dalam bentuk yang tidak konvensional.

Di negara-negara berkembang partisipasi politik cenderung digerakan secara meluas dan diarahkan untuk kepentingan pembangunan. Orang-orang yang melakukan demonstrasi atau

60 Mas'oed Mochtar dan Colin Mac Andrews. Op.Cit. hlm. 58.
61 Cholisin dkk. Op.Cit. hlm. 153.

memberikan suara dengan jalan tersebut tampaknya merupakan wujud nyata dari partisipasi politik yang mudah serta mengudang perhataian dari berbagai kalangan[62].

Paige dalam Cholisin merujuk pada tinggi rendahnya kesadaran politik dan kepercayaan pemerintah (sistem politik menjadi empat tipe yaitu partisipasi aktif, partisipasi pasif tertekan (apatis), partisipasi militan radikal , dan partisipasi pasif. Partisipasi aktif, yaitu apabila seseorang memiliki kesadaran politik dan kepercayaan kepada pemerintah tinggi. Sebaliknya jika kesadaran politik dan kepercayaan kepada pemerintah rendah maka partisipasi politiknya cenderung pasif-tertekan (apatis)[63].

Partisipasi militan radikal terjadi apabila kesadaran politik tinggi tetapi kepercayaan kepada pemerintah sangat rendah. Dan apabila kesadaran politik sangat rendah tetapi kepercayaan terhadap pemerintah sangat tinggi maka partisipasi ini disebut tidak aktif (pasif). Berbagai bentuk-bentuk partisipasi politik yang terjadi di berbagai Negara dapat dibedakan dalam kegiatan politik yang berbentuk konvensional dan nonkonvensional termasuk yang mungkin legal (petisi) maupun ilegal (cara kekerasan atau revolusi). Bentuk-bentuk dan frekuensi partisipasi politik dapat dipakai sebagai ukuran untuk menilai stabilitas sistem politik, integritas kehidupan politik, kepuasan atau ketidak puasan warga negara. Bentuk-bentuk partisipasi politik yang dikemukakan oleh Almond yang dikutip oleh Mohtar Mas'oed yang terbagai dalam dua bentuk yaitu partisipasi politik konvensional dan partisipasi politik non konvensional[64].

Adapun rincian bentuk partisipasi politik konvensional dan non konvensional, diantaranya yaitu[65]:

62 Ibid
63 Cholisin dkk. Op.Cit. hlm. 154.
64 Mas'oed Mochtar dan Colin Mac Andrews. Op.Cit. hlm. 59.
65 M. Nur Khoirun. 1999. *Pendidikan Politik Bagian dari Pendidikan Orang Dewasa.* Bandung: CV Mandar Maju. hlm. 134.

1) Partisipasi politik konvensional
   a) Pemberian suara atau voting
   b) Diskusi politik
   c) Kegiatan kampanye
   d) Membentuk dan bergabung dalam kelompok kepentingan
   e) Komunikasi individual dengan pejabat politik atau administratif
2) Partisipasi politik nonkonvensional
   a) Pengajuan petisi
   b) Berdemonstrasi
   c) Konfrontasi
   d) Mogok
   e) Tindak kekerasan politik terhadap harta benda: pengrusakan, pemboman, pembakaran
   f) Tindakan kekerasan politik terhadap manusia: penculikan, pembunuhan, perang gerilya, revolusi.

BAB III
PELAKSANAAN PILKADES

Pelaksanaan Pilkades dalam konsep Demokrasi merupakan prototype Pemilu langsung di Indonesia yang diartikan sebagai "pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat", dalam konteks implementasi maupun implikasi Pilkades ini, bisa dipahami sebagai pengakuan terhadap keanekaragaman, sikap politik partisipatif masyarakat dalam bingkai demokratisasi di tingkat desa. Hal ini juga merujuk pada UU Pemerintahan Daerah No. 32/2004 yang mengakui penyelenggaraaan pemerintahan Desa sebagai subsistem dari sistem penyelenggaraan pemerintahan, di mana desa berhak dan memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus "rumah tangga" desanya.

Desa sebagai sistem pemerintahan paling kecil memberikan ruang partisipasi yang jauh lebih besar bagi masyarakat ketimbang pemerintahan di tingkat daerah atau pusat, karena masyarakat "begitu dekat" dengan pemimpinnya. Dengan demikian, perwujudan partispasi masyarakat di tingkat desa merupakan suatu keharusan sebagai bentuk pemenuhan kebutuhan desa secara berkelanjutan (*self sustaining capacity*) untuk kepentingan masyarakatnya. Dalam kasus sengketa Pilkades yang sering terjadi, merupakan siklus perebutan kekuasaan yang ujung-ujungnya menyengsarakan masyarakat atas terjadinya "kekosongan" pemerintahan. Dan, jika saja sengketa antara kedua belah pihak yang juga melibatkan prokontra masyarakat tidak disikapi dengan cara-cara yang lebih bijak, lebih lebih dengan melakukan penyegelan kantor Desa, ini berarti satu hal mematikan hak publik untuk mendapatkan pelayanan oleh karena kepentingan segelintir orang.

Di samping kecurigaan akan adanya "kecurangan dan manipulasi" sebagai akibat dari perolehan suara yang sangat ketat ketika itu, reaksi sejumlah pihak yang berkepentingan atas kasus ini cenderung berlebihan.

Indikasi adanya sikap intoleransi dan fanatisme buta terhadap calon yang ditengarai oleh rasa "kedekatan kedusunan" sangat melekat dalam konflik ini. Parasit fanatisme kelompok, saling hujat (*black campaign*), dan hilangnya sikap saling menghargai dan menghormati, adalah bentuk dari bunuh diri demokrasi (*the end of democracy*). Demokrasi yang bertujuan membangun rasa saling memiliki (*sense of belonging*), saling terlibat antar warga (*sense of participation*), dan ikut bertanggung jawab atas usaha-usaha penyelenggaraan pemerintahan desa yang baik (*sense of accountability*), yang seharusnya menjadi basis partisipasi masyarakat, justru mundur ke belakang, menjauhi semangat otonomi Desa. Mengingat pentingnya keberlangsungan hidup warga, sering terjadi silang sengketa Pilkades tanpa akhir yang sejatinya telah menjauh dari ruh awalnya, yaitu mengawal proses demokratisasi di Desa, dengan demikian, perlu adanya langkah-langkah bijak kedua belah pihak yang bertikai untuk duduk satu meja, melepaskan sementara ego kuasa mereka untuk bersama-sama memikirkan "jalan terbaik" sebagai tanggung jawab moral sekaligus demi kepentingan rakyatnya, karena sikap dewasa dan legowo merupakan cerminan calon pemimpin yang dicintai rakyat. Pelaksanaan Pemilihan Ulang Pilkades Sengketa Pilkades akar permasalahannya memang kompleks. Mulai dari munculnya kecurigaan terjadinya manipulasi suara, penghitungan ulang kembali atas desakan pihak tertentu, munculnya barisan "Pro dan Kontra", dan bahkan sampai ada pendukung calon yang melakukan penyegelan kantor Desa, sehingga, selain menguras keringat dan *cost* yang tidak kecil, kasus ini berakibat pada mati surinya penyelenggaraan pemerintahan Desa kalau sampai hal ini terjadi. Bagaimana pun, harus ada jalan keluar untuk lepas dari "krisis" ini.

Salah satu alternatif yang paling logis saat ini adalah mengambil "jalan tengah" atas kedua belah pihak yang bersengketa–kubu pemenang (tapi dianggap curang) *vis a vis* kubu yang kalah dengan melakukan pemilihan ulang sebagai konsekuensi berdemokrasi.

Pemerintah daerah Kabupaten sebagai pihak yang menjadi suprastruktur desa bertindak selaku mediator untuk mempertemukan dan "mendinginkan" kedua belah pihak serta menegaskan urgensi pemilihan ulang langsung sebagai langkah prosedural untuk "menyelesaikan" sengketa tersebut.

Urgensi pemilihan ulang disebabkan: Pertama, meskipun cenderung dianggap "cacat" secara politik karena mengurai semakin besar kecurigaan akan adanya "kecurangan" dan "manipulasi" suara atas Pilkades tahap pertama, pemilihan ulang menjadi relevan untuk "membuktikan" kepada siapa preferensi suara pemilih sebenarnya. Hal ini menjadi sangat urgen, di samping relatif memenuhi "rasa keadilan" masyarakat –paling tidak untuk "mendamaikan" pendukung kedua kubu atas "kebenaran" pilihan mereka, ini juga bisa menjadi alat legitimasi politik yang kuat bagi pemenang nantinya. Kedua, agar tidak muncul "kecurigaan", perlu melibatkan pihak ketiga, dari lembaga/ pihak independen misalnya, sebagai pelaksana tugas pemilihan, mulai dari pembentukan tim penyelengaraan Pilkades sampai pelaporan hasil surat suara ke BPD dan Bupati. Ketiga, harus ada pengawalan ketat dari aparat, dalam hal ini pihak kepolisian, mulai dari penjagaan kotak suara di setiap TPS, pengawalan ketika penghitungan berlangsung, sampai proses akhir Pilkades. Pada akhirnya, semua elemen masyarakat adalah unsur paling esensial dari proses demokratisasi yang, tentu saja, paling berhak terlibat tanpa harus dikotori oleh tangan-tangan segelintir orang yang, karena ego pribadi/kelompok, malah merusak *sense of belonging* masyarakat terhadap dunia kehidupan mereka.

Partisipasi Kelembagaan Desa Dalam Pilkades Urgensi partisipasi kelembagan desa/lokal dalam Pilkades, partisipasinya dibedakan menjadi 2 (dua) yaitu partisipasi Lembaga Formal dan Informal. Dari hasil identifikasi yang berkaitan dengan kelembagaan desa yang ada di dalam wilayah kabupaten pada umumnya terjadi kesamaan antar wilayah kabupaten lainnya yaitu untuk lembaga formal terdiri dari PKK,

LPMD, BPD, RW, dan RT sedangkan lembaga informal yang berkembang adalah Kelompok Keagaaman/ Pengajian; Karang Taruna; Posyandu; Kelompok Kesenian ; Kelompok Arisan; Lembaga Adat; Kelompok Tani

Sedangkan urgensi lembaga tersebut terhadap Pilkades maupun terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Desa adalah formal yaitu dapat membantu dan bekerja sama dengan aparat desa dalam penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan, membantu pemerintah desa dalam Pilkades dan membantu perencanaan dan pelaksanaan program pembangunan di desa. Dan untuk manfaat lembaga informal terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Desa adalah Membantu aparat desa dalam penyelesaian sengketa Pilkades dan penyelesaian permasalahan kemasyarakatan seperti lembaga adat di Subak dan di Bali, Demang dan Mantir Di Kalimantan, dll), yakni membantu penyelesaian sengketa Pilkades dan membantu mendukung pemerintah desa dalam mensukseskan program-program pembangunan yang telah ditentukan serta meningkatkan pengetahuan dan ketaqwaan masyarakat.

Tabel 3.1.

Program Lembaga Perdesaan

Program Lembaga	
Formal	Informal
Merencanakan dan melaksanakan pembangunan fisik desa (LPMD)	Pertemuan rutin untuk keakraban dan membahas permasalahan masyarakat
Melakukan pengasawan Peraturan Desa, pembangunan desa (BPD)	Melaksanakan kegiatan rutin dan turut membantu program pemerintah

Sumber : Data Litbang Kemendagri tahun 2010.

Tabel 3.2.

Program Lembaga Perdesaan

Sumber Dana Lembaga	
Formal	Informal
- pemerintah	- masyarakat
- pemerintah - bantuan yg syah dan tidak mengikat	- swadaya - bantuan pemerintah

Sumber : Data Litbang Kemendagri tahun 2010.

Dari hasil penggalian data sekunder mengenai keberadaan LPMD selama ini berfungsi dalam melakukan perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan pembangunan desa yang tingkat pencapaiannya hampir tercapai 100 % dan LPMD selama ini cukup berfungsi dalam melakukan perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan pembangunan desa (Litbang Kemendagri, 2010).

Tabel 3.3.

Kualitas/Kemampuan Anggota LPMD

No.	Tolak Ukur	Kualitas/Kemampuan Anggota LPMD		
		Perencanaan	Pelaksanaan	Pengawasan
1	Sangat berkualitas	-	-	-
2	Berkualitas	-	-	25 %
3	Cukup berkualitas	25 %	50 %	50 %
4	Kurang berkualitas	75 %	50 %	25 %
5	Tidak berkualitas	-	-	-

Sumber : Data Litbang Kemendagri tahun 2010.

Dari hasil penggalian data sekunder mengenai keberadaan lembaga desa dalam mendukung Pilkades dan mendukung kebijakan pembangunan desa diketahui bahwa 100 % keberadaan lembaga

desa mendukung Pilkades dan mendukung kebijakan pembangunan desa. Kegiatan pembangunan desa diluar program LPMD yang di biayai dari swadaya masyarakat diketahui bahwa 100% tidak ada swadaya masyarakat untuk membiayai kegiatan Pilkades dan kegiatan pembangunan desa diluar program LPMD.

Pembentukan Badan Perwakilan Desa (BPD) sebagaimana yang tertuang dalam UU 32/04, berdasarkan dari data sekunder diketahui bahwa seluruh Provinsi telah membuat Surat Edaran ke dimasing-masing Kabupaten dan Kota yang kemudian sudah ditindaklanjuti oleh Pemerintah Kabupaten dan Kecamatan, tetapi belum semua Desa membentuk BPD. Peran yang diharapkan dengan terbentuknya BPD dalam penyelenggaraan pemerintahan desa adalah dapat menjadi lembaga legislatif desa. Aktifitas lembaga desa/lokal yang berkembang di daerah pada dasarnya dapat dirumuskan sebagai berikut.

Tabel 3.4.

Lembaga dan Aktifitas

No	Responden	Lembaga	Aktifitas
1	Kecamatan	BPD	Membuat Keputusan Desa, bersama kepada desa menyusun APPKD, menilai kinerja kepala desa
		LPMD	Menyusun perencanaan, pelaksanaan dan pengendalian pembangunan yang bertumpu pada masyarakat
		Kelompok Tani	Diskusi yang menyangkut pertanian
		Lembaga Adat	Penyelesaian masalah sosial dan kemasyarakatan
2	Desa	BPD	Menyusun APPKD dan Keputusan Desa
		LPMD	Menyusun perencanaan, pelaksanaan dan pengendalian

No	Responden	Lembaga	Aktifitas
			pembangunan yang bertumpu pada masyarakat
		RT/RW	Membatu Administrasi Pemerintah Desa Membantu Pemerintah Desa
		Koperasi	Simpan pinjam
		Kel. Tani	Diskusi yang menyangkut pertanian
		Posyandu	Gizi, kesehatan Balita, kehamilan
		Karang Taruna	Meningkatkan ketrampilan dan usaha masyarakat
		UED	Kegiatan Ekonomi Desa

Sumber : Data Litbang Kemendagri tahun 2010.

Pendanaan aktifitas lembaga desa diluar BPD, LPMD, Posyandu, PKK adalah dari swadaya masyarakat. Disamping lembaga yang sudah ada, lembaga yang masih dibutuhkan masyarakat adalah lembaga swadaya masyarakat (LSM), dengan aktifitas membantu pemerintah dalam bidang pembangunan dan menggerakkan partisipasi masyarakat serta mengoreksi dan memberikan saran yang baik kepada pemerintah. Alasannya: Dengan adanya LSM sebagai kepanjangan tangan masyarakat yang merupakan fungsi kontrol, sehingga segala kegiatan yang dilaksanakan oleh pemerintah sesuai dengan yang diharapkan. Pendanaan pembentukan LSM diharapkan berasal dari swadaya masyarakat. 32 Dari penggalian data sekunder (Litbang Kemendagri, 2010) yang menyangkut persyaratan dan dan siapa yang menjadi pengurus dan anggota lembaga desa adalah :

- Dari masyarakat itu sendiri berdasarkan berdasarkan hasil musyawarah
- Untuk lembaga formal persyaratan pendidikan diutamakan dan untuk informal tidak diutamakan

- Yang menjadi pengurus adalah orang yang dapat dipercaya dan sudah lama berdomisili di desa.
- Jujur dan bermoral

  Perlu tidaknya pengurus dan anggota lembaga desa digaji dan sumber dana untuk menggaji adalah :
- 75 % desa yang ada di Indonesia tidak digaji karena lembaga ini sifatnya sosial dan yang menjadi anggota/pengurus adalah secara sukarela untuk memajukan desanya
- 25 % desa yang ada di Indonesia telah digaji atau paling tidak mendapat honor walaupun tidak tetap untuk meningkatkan kinerja dan tanggungjawabnya. Sumber dana untuk mengaji/honor adalah dari swadaya masyarakat dan subsidi melalui APBN –APBD.

Keputusan-keputusan yang diambil oleh masing-masing lembaga desa sebaiknya melibatkan masyarakat dengan alasan :

- Karena keputusan tertinggi adalah ditangan anggota masyarakat melalui musyawarah mufakat.
- Karena maju mundurnya suatu desa adalah masyarakat oleh karena itu setiap keputusan desa melalui kelembagaan desa harus melalui musyawarah bersama.
- Karena lembaga desa anggota-anggotanya dari masyarakat sebaiknya segala keputusan harus melibatkan anggota masyarakat.
- Tanpa melibatkan masyarakat keputusan tidak jalan dan tidak diakui masyarakat.

Lembaga desa dalam pengambilan keputusannya melibatkan masyarakat, maka yang boleh ikut dalam pengambilan keputusan tersebut dan cara pengambilan keputusan adalah :

- Semua masyarakat yang menjadi anggota ikut dalam rapat untuk mengambil keputusan secara musyawarah mufakat atau suara terbanyak

- Yang boleh ikut mengambil keputusan yaitu semua yang hadir dalam rapat secara musyawarah
- Yang boleh ikut mengambil keputusan yaitu semua pemuka masyarakat untuk merumuskan masalah yang akan diputuskan

Pelaksanaan keputusan tersebut pengawasannya dilakukan oleh :

- Seluruh masyarakat
- Pengurus dan anggota lembaga
- Tokoh masyarakat

Bila ada pelaksanaan keputusan yang agak menyimpang dari rencana maka cara meluruskannya adalah :

- Mengusulkan musyawarah/rapat untuk dibahas bersama dan yang berkepentingan untuk meluruskan adalah tokoh masyarakat dan semua anggota
- Di musyawarahkan dengan kepada desa dan yang berkepentingan untuk meluruskan adalah pengurus lembaga tersebut
- Menegur atau memberi tahu pengurus dan yang berkepentingan untuk meluruskan adalah para anggota sendiri

BAB IV
PEMETAAN UPAYA PENYELESAIAN SENGKETA PEMILIHAN KEPALA DESA DI INDONESIA

A. Tinjauannya dari aspek hukum sosiologis, kultur , budaya, politik, ekonomi (sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku), contoh-contoh kasus. Paradigma Pemerintahan Desa Ditinjau dari Kultur Masyarakat.

Pemerintah sebagai seni pengelolaan kekuasaan sudah hadir sejak awal kehidupan manusia. Ketika kepentingan yang berbeda dalam kehidupan kelompok sudah cenderung menciptakan disharmoni, kehadiran seorang yang kuat yang bisa memelihara berlakunya sesuatu aturan main yang harus ditaati oleh semua pihak merupakan pertanda dari lahirnya sebuah pemerintahan. Bentuk awal dari pemerintahan itu bermacam-macam, namun cirinya yang pokok setelah tercapainya kesepakatan tentang aturan hukum, adalah kehadiran seorang pemimpin yang ditaati secara tulus atau terpaksa oleh orang-orang dalam suatu kelompok. Ini menunjukkan bahwa pemerintahan pada tingkat pertama adalah proses *ruling*, melalui mana kekuasaan dikelola sepenuhnya atau sebagian besar dengan berdasarkan petunjuk dan pengarahan sang *ruler*. Dalam perkembangan lebih lanjut, dominasi kekuasaan yang terletak pada penguasa tadi tidak dapat terus dipertahankan terutama karena dua alasan:

Pertama, kehadiran seorang penguasa yang dekat dengan rakyat, memiliki kepekaan dan kepedulian atas aspirasi dan kebutuhan rakyat, bijaksana dan karena itu setia pada kebenaran, sangat jarang menyertai keberadaan sebuah pemerintahan. Kedua, keadaan di atas melahirkan kesadaran masyarakat akan arti penting kekuasaan, seiring dengan kemajuan tingkat kesejahteraan

mereka yang berimplikasi pada tingkat pendidikan dan peradaban masyarakat secara keseluruhan.

Apa yang disebut sebagai *civil society* merupakan produk dari kemajuan ekonomi, sosial dan peradaban itu yang gerak langkahnya sudah cenderung berada di luar lingkaran kekuasaan formal. Dihadapkan pada perkembangan seperti ini pemerintahan tidak lagi mampu mengklaim dirinya sebagai satu-satunya sumber kekuasaan yang absah. Masyarakat sudah menjadikan dirinya sendiri sebagai sumber kekuasaan, bahkan menjadi penentu atas keabsahan sebuah kekuasaan yang ditujukan untuk mengelola kehidupan mereka. Konsep kedaulatan rakyat dimana rakyat menjadi satu-satunya sumber kekuasaan, merupakan refleksi dari ide tentang pemerintahan sebagai sebuah *Governing Process*.

Seni pemerintahan pun menemukan cara pendekatan yang sesuai yang bisa kita sebut sebagai *governing*, yaitu suatu proses pengelolaan kekuasaan di mana pemerintahan dijalankan berdasarkan konsensus-konsensus etis antara mereka yang duduk dalam struktur kekuasaan dengan warga masyarakat. Dalam konteks ini, pemerintahan tidak lagi terlalu bergantung pada pribadi penguasa. Dalam perkembangan lebih lanjut, konsensus-konsensus etis yang dibangun dalam proses *governing* itu kemudian dituangkan dalam aturan-aturan hukum yang mengikat. Sejumlah nilai yang pada mulanya disepakati secara etis yang ketaatan atasnya diharapkan lahir secara sukarela , telah berubah menjadi hukum yang harus ditaati. Didalam konteks ini pemerintahan tidak lagi terbatas sebagai proses *governing* tetapi sudah menjadi proses *administering*.

Efektivitas pemerintahan tidak lagi tergantung semata-mata kepada kapasitas seorang penguasa, juga tidak kepada kemampuan para pemimpin untuk membangun konsensus-konsensus tetapi lebih kepada sistem administrasi yang baku

dan absah dimana prosedur, persyaratan dan aturan main untuk pengambilan keputusan di bidang pemerintahan sudah dengan sendirinya menjadi acuan oleh semua pihak pemerintah dan masyarakat. Pengawasan atas tingkat ketaatan kepada konstitusi dan hukum sudah menajdi tanggung jawab bersama, karena keduanya memang merupakan milik bersama. Berdasarkan uraian tersebut dapat dipahami adanya tiga paradigma pemerintahan, Yaitu: Pertama, pemerintahan sebagai *a ruling proses* yang ditandai oleh ketergantungan pemerintahan dan masyarakat pada kapasitas kepemimpinan seseorang. Dalam proses ini kepribadian seorang pemimpin mendominasi hampir seluruh interaksi kekuasaan. Kedua, pemerintahan sebagai *a governing process* yang ditandai oleh praktek pemerintahan yang berdasarkan konsensus-konsensus etis antara pemimpin dengan masyarakat. Pemerintahan dijalankan berdasrkan kesepakatan-kesepakatan yang terbentuk melalui diskusi dan diskursus (wacana) yang berlangsung dalam ruang publik (*public sphere*). Ketiga, pemerintahan sebagai *an administering process* yang ditandai oleh terbangunnya suatu hukum yang kuat dan komprehensif melalui mana seluruh interaksi kekuasaan dikendalikan oleh suati sistem administrasi yang bekerja secara tertib dan teratur. Kalau sistem ni sudah terbangun, masalah kepribadian pemimpin tidak lagi menjadi faktor determinan. Siapa pun yang masuk ke dalam posisi kepemimpinan akan dipaksa oleh sistem yang berlaku untuk tunduk pada aturan main dan nilai-nilai yang sudah baku. Ketiga paradigma ini oleh Litbang Kemendagri, 2010, sekaligus disebut sebagai tahapan-tahapan dalam pembangunan sebuah pemerintahan. Ketika pemerintahan telah menjadi sebuah sistem administrasi yang baik maka perhatian pokok harus tertuju pada tiga hal berikut :

1. Aturan main (konstitusi, hukum, etika) yang lazimnya di sebut dengan kebijakan. Sebuah sistem pada tingkat pertama

memerlukan aturan main tentang proses dan prosedur pengambilan keputusan yang disepakati.

2. Lembaga-lembaga/ institusi. Sebagai konsekuensi dari adanya aturan main yang disepakati, maka diperlukan lembaga-lembaga yang memiliki otoritas yang cukup untuk melaksanakan aturan main tadi, serta mengawasi perilaku dari pihak-pihak yang dirujuk oleh aturan itu untuk mematuhinya. Jadi lembaga ada untuk melaksanakan, mengawasi dan bahkan menindak mereka yang tidak mematuhi sesuatu aturan main.

3. Pelaku (khususnya pemimpin). Aturan main dan lembaga memerlukan orang-orang yang berperan sebagai pelaku dan penaggungjawab atas bekerjanya suatu sistem yang terbangun melalui aturan main dan lembaga-lembaga. Bukankah aturan dan lembaga akan tetap tidak berdaya tanpa orang-orang yang diberi wewenang sebagai pelaksana.

Ringkasnya suatu sistem akan dapat bekerja secara efektif jika ia didasarkan pada seperangkat aturan main yang disepakati, memliki lembaga-lembaga pendukung yang berwenang melaksanakan aturan tersebut dan pelaku-pelaku yang berada pada masing-masing lembaga tersebut.

B. Kajian Yuridis, sosiogis , dan Normatif

1. Kajian Yuridis

1) Perangkat Kebijakan

Penyelenggaraan Pilkades didasarkan pada PP 72 Tahun 2005 tentang Desa banyak mengalami kendala dalam pelaksanaannya, karena secara khusus di daerah belum di tindaklanjuti dengan perda yang khusus mengatur tentang Pilkades, yang seharusnya sudah memberikan

landasan yang relatif jelas di daerah menyangkut pola pembagian kerja diantara komponen-komponen yang ada sesuai struktur organisasinya. Apa yang terjadi pada saat Pilkades dalam implementasinya apabila terjadi permasalahan atau pelanggaran akan sangat mudah diteliti karena tinggal melihat Perda yang ada. Pada pasal 53 di sebutkan bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pemilihan, pencalonan, pengangkatan, pelantikan, dan pemberhentian kepala desa diatur dengan peraturan daerah kabupaten/ kota. Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota sekurang-kurangnya memuat :

a. Mekanisme pembentukan panitia pemilihan;
b. Susunan, tugas, wewenang dan tanggungjawab panitia pemilihan;
c. Hak memilih dan dipilih;
d. Persyaratan dan alat pembuktiannya;
e. Penjaringan bakal calon;
f. Penyaringan bakal calon;
g. Penetapan calon berhak dipilih;
h. Kampanye calon;
i. Pemungutan suara;
j. Mekanisme pengaduan dan penyelesaian masalah;
k. Penetapan calon terpilih;
l. Pengesahan pengangkatan;
m. Pelantikan;
n. Sanksi pelanggaran;
o. Biaya pemilihan.

Lain ceritanya kalau landasan kebijakan daerah terkait Pilkades belum ada sama sekali, maka akan terjadi

kebingungan di sana sini pada saat implementasi Pilkades di daerah.

2) Kendala Penyelenggaraan Pilkades

Penyelenggaraan Pilkades merupakan bagian integral dari keseluruhan proses penyelenggaraan pemerintahan desa sesuai PP 72 Tahun 2005 tentang Desa. Dengan kondisi ini maka Pilkades pada satu sisi dapat dipandang sebuah sistem demokrasi di tingkat desa yang sifatnya masih tradisional yang dibentuk oleh sejarah dan tradisi yang ada yang sifatnya turun temurun yang di legalkan oleh PP tersebut. penyelenggaraan Pilkades merupakan urusan demokrasi publik di desa tetapi pada sisi yang lain pemerintahan desa adalah juga merupakan sub sistem yang membentuk sistem pemerintahan yang ada di atasnya. Implikasinya, ada sejumlah permasalahan yang memang dapat diselesaikan cukup dalam lingkup desa yang bersangkutan tetapi juga terdapat sejumlah permasalahan pemerintahan yang tetap harus diselesaikan secara vertikal pada tingkat pemerintahan di atasnya.

Secara yuridis, penyelenggaraan Pilkades mengikuti peraturan perundangan yang berlaku baik yang mempunyai jangkauan nasional maupun yang khusus menjangkau lingkup domestik / lokal. Berbagai peraturan tersebut dapat disebut antara lain seperti UU No. 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah, UU No. 33 Tahun 2004 tentang perimbangan keuangan pusat dan daerah, PP 72 Tahun 2005 tentang Desa, dan berbagai peraturan yang berlaku sebagai petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis yang di atur oleh Mendagri, meski sampai sekarang belum semua perangkat peraturan mempunyai petunjuk operasional yang memadai.

Dari pengamatan (penelitian) yang dilakukan oleh Litbang kemendagri, 2009, terhadap penyelenggaraan Pilkades di beberapa desa di kabupaten dari beberapa provinsi yang berbeda menunjukkan beberapa fenomena dan fakta yang menggambarkan betapa kebijakan-kebijakan yang dibuat yang mempunyai jangkauan nasional ternyata derivasinya yang Perda ataupun Keputusan Kepala Daerah belum ada, sehingga payung hukum yang ada pada sat dimplementasikan seiring dengan semangat untuk melakukan reformasi penyelenggaraan Pilkades yang menggunakan pola pemilu yang dilakukan oleh KPU kelihatannya masih belum dapat di implementasikan dengan baik dan optimal. Fakta yang muncul sebagai implikasi berikutnya adalah bahwa ternyata penyelenggaraan Pilkades selama ini berjalan tanpa landasan dan payung kebijakan yang 44 memadai di daerah sementara regulasi yang sifatnya nasional banyak yang masih diperlukan aturan yang sifatnya kearifan lokal.

Banyak implementasi Pilkades, tidak menampakkan hasil yang memuaskan sebagaimana diharapkan karena memang perangkat yang lebih operasional dan teknis belum tersedia, sehingga ini memberikan pengaruh yang tidak sedikit terhadap bagaimana proses administrasi pemerintahan desa dijalankan. Yang muncul adalah multiintepretasi dan tindakan untuk merespon keadaan tersebut, yang sayangnya tidak selalu berdampak positif bagi terselenggaranya Pilkades yang efektif, efisien, berhasil dan berdaya guna.

Dari tiga hal yang menjadi fokus perhatian dalam penelitian ini (institusi / struktur, fungsi dan prosedur Pilkades) menunjukkan keadaan yang memang mengalami

beberapa permasalahan dalam implementasinya. Institusi banyak mengalami permasalahan dengan pola pengawasan pilkades, pelaksanaan fungsi dan peran pemerintahan berdasarkan struktur organisasi pemerintahan, *job description* dari masing-masing instrumen yang ada pada masingmasing posisi yang ada pada struktur organisasi. Fungsi pengawasan dalam Pilkades banyak mengalami masalah berkaitan dengan proses pelaksanaan Pilkades itu sendiri karena kegiatan-kegiatan operasional saat Pilkades dilaksanakan ternyata prosedur penghitungan, tempat penyelenggaraan Pilkades yang masih terpusat di kantor desa banyak mengalami masalah karena faktanya banyak terjadi mobilisasi dan penjemputan pemilih oleh calon Kades yang melibatkan tokoh dan pendukungnya sehingga berpotensi adanya jual beli suara dan berbagai transaksi lainnya.

3) Aspek Institusional

Identifikasi persoalan dari sisi institusional, akan terkait dengan Struktur organisasi desa sebagaimana diatur dalam PP 72 Tahun 2005 tentang Desa, kemudian juga menyangkut bekerjanya perangkat desa, interaksi kelembagaan internal pemerintah desa, maupun hubungan Pemerintah Desa dengan Badan Perwakilan Desa, bahkan interaksi antara Pemerintah Desa dengan Pemerintah kecamatan pada saat pilkdes masih sering mengalami berbagai permasalahan yang kadang tidak sederhana penyelesaiannya.

Pada bagian keempat PP 72 Tahun 2005 tentang Desa, disebutkan bahwa pemilihan Kepala Desa dalam Pasal 43 ayat (1) BPD memberitahukan kepada Kepala Desa mengenai akan berakhirnya masa jabatan kepala desa secara tertulis 6 (enam) bulan sebelum berakhir

masa jabatan. Ayat (2) BPD memproses pemilihan kepala desa, paling lama 4 (empat) bulan sebelum berakhirnya masa jabatan kepala desa. Terkait hak pilih masyarakat desa di atur dalam pasal 45 yang menyebutkan bahwa Penduduk desa Warga Negara Republik Indonesia yang pada hari pemungutan suara pemilihan kepala desa sudah berumur 17 (tujuh belas) tahun atau sudah/pernah kawin mempunyai hak memilih.

Untuk pencalonan dan pemilihan Kepala Desa, BPD membentuk Panitia Pemilihan yang terdiri dari unsur perangkat desa, pengurus lembaga kemasyarakatan, dan tokoh masyarakat. Panitia pemilihan melakukan pemeriksaan identitas bakal calon berdasarkan persyaratan yang ditentukan, melaksanakan pemungutan suara, dan melaporkan pelaksanaan pemilihan Kepala Desa kepada BPD. Panitia pemilihan melaksanakan penjaringan dan penyaringan Bakal Calon Kepala Den sesuai persyaratan. Bakal Calon Kepala Desa yang telah memenuhi persyaratan ditetapkan sebagai Calon Kepala Desa oleh Panitia Pemilihan. Dari Peraturan pemerintah ini terkait institusi pelaksana memang cukup lengkap tetapi mekanisme pembentukan panitia pemilihan, susunan, tugas, wewenang dan tanggungjawab panitia pemilihan, persyaratan dan alat pembuktiannya, penjaringan bakal calon, penyaringan bakal calon, penetapan calon berhak dipilih, sanksi pelanggaran, mekanisme pengaduan dan penyelesaian masalah harus di atur dalam Perda ataupun Peraturan kepala Daerah sehingga kalau 46 derivasinya yang berupa Perda atau Perkada belum ada tentu akan banyak mengalami kendala dalam implementasinya.

Perlu pemikiran bahwa panitia pelaksana Pilkades adalah panitia khusus yang dibentuk oleh kepala daerah

kabupaten/ kota. Tentunya hal ini berbeda dengan Pemilu yang panitianya dibentuk KPUD yang secara struktural lebih netral dari pengaruh kekuasaan. Selain itu akan lebih efisien dan efektif mengingat pengalaman dan profesionalisme KPUD dalam menyelenggarakan Pemilu dengan panitia pelaksananya hingga tingkat desa bahkan dibawahnya (TPS).

4) Aspek Fungsional

Sementara dari sisi fungsional, masalah yang ada adalah: faktor Sumber Daya Aparatur (SDM) pemerintahan desa yang membawa pengaruh pada kemampuan melakukan intepretasi atau menterjemahkan makna dan kandungan Peraturan Pemerintah tersebut. Tidak sedikit aparat yang tidak menguasai dan memahami substansi dari Peraturan Pemerintah tersebut. Padahal di sisi lain Peraturan ini merupakan landasan dasar dan substantif pilkades karena menyangkut mekanisme dsb. Proses sosialisasi dan pendekatan yang dilakukan Pemerintah Daerah terhadap beberapa desa yang akan melakukan Pilkades dianggap sangat minim, bahkan pemerintahan desa sama sekali tidak dilibatkan dalam menyusun formula peraturan tersebut. Akibatnya ada beberapa hal yang kemudian dalam pelaksanaanya bukan menyelesaikan masalah justru menimbulkan kebingungan-kebingungan baru bagi Pemerintah Desa. Misalnya job deskripsi yang tidak ada.

Secara substantif, materi kebijakan PP 72 Tahun 2005 tentang Desa juga tidak sepenuhnya mampu menjawab permasalahan yang ada di pemerintah desa, seperti tidak termuatnya pola pembagian dan deskripsi kerja pada

masing-masing proses pilkades yang ada pada 47 struktur secara detail, jelas dan lengkap. Struktur yang ada harus tetap disertai oleh deskripsi kerja yang jelas.

5) Aspek prosedural

Dari sisi prosedural, tidak optimalnya perangkat PP 72 Tahun 2005 tentang Desa secara keseluruhan masih belum dapat menjangkau aspek-aspek yang bersifat lebih teknis dan operasional dalam penyelenggaraan pilkades. Sehingga dalam beberapa kasus menunjukkan desa mengambil langkah inisiatif sendiri. Namun demikian, langkah inisiatif ini juga tidak selalu mulus berhasil dalam mengatasi masalah karena berbagai kendala seperti dana operasional. Dalam kontek yang lebih luas, masalah yang dihadapi oleh beberapa desa dalam menyelenggarakan administrasi pilkades adalah relatif sama yaitu bahwa tidak adanya kebijakan-kebijakan yang bersifat teknis operasional yang mampu menterjemahkan pelaksanaan operasional di tingkat TPS sementara yang dijadikan dasar hanya Undang-Undang yang bersifat nasional. Sebagai akibatnya aparat pemerintah desa merasa kebingungan dengan kebijakan yang harus mereka jadikan acuan untuk melaksanakan Pilkades.

Dari sini sebenarnya langkah Pemerintah Daerah harus mengeluarkan Perda tentang desa sebagai langkah kebijakan yang menderivasi peraturan perundangan yang ada. Persoalannya ketika kebijakan ini (Perda) ternyata sifatnya tidak mampu menjangkau persoalan-persoalan yang lebih teknis dalam hal kegiatan administrasi dalam Pilkades, pembuatan kartu suara, sementara tidak satupun kebijakan yang berbicara soal kartu suara dalam Pilkades.

Akhirnya satu-satunya kebijakan yang dipakai acuan oleh desa adalah tetap PP 72 Tahun 2005 tentang Desa.

Aspek kegiatan yang bersifat operasional yang dimaksud di sini adalah kegiatan-kegiatan rutin yang dikerjakan setiap hari atau setiap saat begitu ada proses permohonan calon Kades, untuk dicatat sebagai data dan informasi sebelum diproses lebih lanjut. Pencatatan 48 data dan informasi tersebut memberikan petunjuk secara keseluruhan mengenai segala hal yang berkaitan aktivitas kepemerintahan terutama pelayanan pada masyarakat. Aktivitas ini disebut dengan registrasi desa yang dicatatkan dalam buku-buku register. Tetapi pada kenyataannya tidak ada satu acuan yang baru dalam membuat register desa.

Fakta yang ditemukan di atas menunjukkan bahwa implementasi berbagai peraturan perundangan memiliki daya jangkau nasional (Undang-Undang, Peraturan Pemerintah) dan tidak berdaya jangkau lokal (Peraturan Daerah) sehingga masih banyak yang menghadapi sejumlah persoalan yang menyebabkan maksud dan tujuan kebijakan itu sendiri tidak dapat terwujud ataupun tidak tercapai. Bahkan dari perangkat kebijakan itu sendiri memiliki potensi untuk menciptakan kondisi-kondisi yang justru menimbulkan masalah yang baru bagi penyelenggaraan administrasi Pilkades. Persoalan di atas akan bertambah ketika aparatur yang di *drop* dari Kabupaten tidak menguasai kontekstual dan kompetensi substansial persoalan dari Pilkades yang dipegangnya. Contoh Jabatan kepala Seksi pemerintahan desa di jabat oleh seseorang yang tidak menguasai budaya setempat, karakteristik lokal yang bersangkutan.

Persoalan lain yang juga muncul adalah Job deskripsi yang ada antar Kepala Seksi seringkali terjadi kerancuan

dengan kegiatan yang dilakukan oleh staf dari Sekretaris Desa. Pelimpahan wewenang kepada Sekretaris Desa ketika Kades sedang mencalonkan Kades yang ke dua kali dalam memberikan pelayanan secara langsung pada masyarakat, juga menimbulkan pertanyaan sementara di sisi lain hubungan yang terjadi diantara Sekretaris Desa dengan Kepala Seksi adalah hubungan koordinatif. Lalu bagaimana ketika sekretaris memberi instruksi kepada para Kepala Seksi dalam Pilkades, tentunya ini akan menjadikan persoalan sekecil apapun itu kalau memang belum diatur.

Terkait dengan persoalan yuridis ada beberapa hal penting untuk diperhatikan dalam proses pelaksanan Pilkades. Pada tahap pra pemungutan suara. Di dalam UU Pemerintahan Daerah hanya disebutkan bahwa Pilkades diatur dengan Perda. Secara teknis yuridis, kata "dengan" harus ditafsirkan bahwa pengaturan mengenai Pilkades harus dengan Perda dan tidak dilimpahkan lagi ke bentuk peraturan lain lagi. Berbeda dengan kata "berdasarkan" yang secara bebas pengaturannya dapat didelegasikan dengan peraturan lainnya.

2. Kajian Sosiologis

Secara sosiologis pemilihan kepala desa atau yang lebih bersahabat di telinga masyarakat desa dengan sebutan Pilkades dapat dikatakan sebagai sebuah potensi sosial yang terabaikan. Potensi sosial disini jangan hanya diartikan secara pragmatis sebagai sesuatu yang dapat menghasilkan lembaran rupiah atau kepingan dolar. Tapi sosiologis lebih pada soal soal potensi negatif berupa perpecahan masyarakat. Hal itu akibat kerasnya konfrontasi calon maupun pendukung yang

secara *face to face* memperjuangkan kemenangan masing-masing. Bahkan terkadang melupakan etika bermasyarakat dan nilai-nilai demokrasi. Tidak dipungkiri secara historis bahwa Pilkades merupakan *prototype* Pemilu langsung di Indonesia. Tetapi dalam perjalanannya justru Pilkades menjadi sistem pemilihan yang paling statis dan tradisonal dan secara sosiologis tidak banyak mengalami kemajuan yang berarti. Seakan menjadi anak tiri dalam kesatuan sistem pemilihan di Indonesia. Tetapi dalam kenyataannya di bebarapa daerah kabupaten tetap saja tidak mengatur secara tuntas Pilkades di dalam Perda. Sehingga harus dijelaskan lagi dalam bentuk peraturan lainnya, misal Peraturan Bupati (Perbup).

Kadang-kadang Perbup-nya saling bertentangan dan semakin tidak jelas pengaturannya. Jauh sebelum Pemilu legislatif dan Pemilu presiden di Indonesia menggunakan tata cara pemilihan secara langsung, pemilihan kepala 50 desa (Pilkades) di desa telah menggunakan sistem itu. Mekanisme ini tetap dipertahankan masyarakat hingga kini. Nilai sosial yang masih bersifat tradisional dalam Pilkades di sebagian desa pun belum diubah. Seperti yang terjadi di Pilkades di Kabupaten Tenggarong, Kutai Kartanegara, Kaltim. Setiap tokoh yang terpilih dalam Pilkades, juga bertanggung jawab langsung kepada warganya. Baik buruk, berhasil atau gagal, adalah murni tanggung jawab Kades terpilih. Tidak ada tekanan partai, *recall*, ataupun berbagai tatib yang akhirnya menjauhkan rakyat dengan para wakilnya.

Secara sosiologis adanya kekosongan hukum di daerah terkait pengaturan lokal sangat berbahaya apabila terjadi sengketa pilkades yang diakibatkan oleh parasit fanatisme kelompok, yang bias saling hujat (*black campaign*), dan hilangnya sikap saling menghargai dan menghormati, yang

secara sosiologis adalah bentuk dari bunuh diri demokrasi (*the end of democracy*). Demokrasi yang bertujuan membangun rasa saling memiliki (*sense of belonging*), saling terlibat antar warga (*sense of participation*), dan ikut bertanggung jawab atas usaha-usaha penyelengaaraan pemerintahan desa yang baik (*sense of accountability*), dan yang seharusnya menjadi basis partisipasi masyarakat, justru mundur kebelakang, menjauhi semangat otonomi Desa yang tidak lagi peduli terhadap tata nilai dan tata kehidupan sosial kemasyarakatan.

3. Kajian Normatif

Secara *normative* Pilkades merupakan norma dan nilai yang terkandung dalam demokrasi yang diartikan sebagai "pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat", dalam konteks Pilkades ini, bisa dipahami sebagai pengakuan terhadap keanekaragaman, sikap politik partisipatif masyarakat dalam bingkai demokratisasi di tingkat desa. Hal ini juga merujuk pada UU Pemerintahan Daerah No. 32/2004 yang mengakui penyelenggaraaan pemerintahan Desa sebagai sub sistem dari *system* penyelenggaraan pemerintahan, di mana desa berhak dan memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus "rumah tangga" desanya.

Desa sebagai sistem pemerintahan paling kecil secara *normative* memberikan ruang partisipasi yang jauh lebih besar bagi masyarakat ketimbang pemerintahan di tingkat daerah atau pusat, karena masyarakat "begitu dekat" dengan pemimpinnya. Dengan demikian, perwujudan partispasi masyarakat di tingkat Desa merupakan suatu keharusan sebagai bentuk pemenuhan kebutuhan desa secara berkelanjutan (*self sustaining capacity*) untuk kepentingan masyarakatnya. Kasus sengketa Pilkades di Desa Sepakek, merupakan siklus perebutan

kekuasaan yang ujung-ujungnya menyengsarakan masyarakat atas terjadinya "kekosongan" pemerintahan seharusnya tidak harus terjadi adu kepentingan yang berkelanjutan yang mengganggu ketentraman hidup warga.

Jika saja sengketa antara kedua belah pihak yang juga melibatkan pro-kontra masyarakat tidak disikapi dengan cara-cara yang lebih bijak, lebih-lebih dengan melakukan penyegelan kantor desa, secara *normative* ini berarti satu hal, mematikan hak publik untuk mendapatkan pelayanan oleh karena kepentingan segelintir orang. Kasus sengketa Pilkades tersebut lebih 2 tahun, polemik pemilihan Kepala Desa (Pilkades) Sepakek, Kecamatan Pringgarata, Lombok Tengah, belum juga rampung. bahkan, kasus tersebut semakin berlarut-larut yang puncaknya pada penyegelan terhadap kantor Desa setempat oleh sejumlah warga yang ditengarai sebagai pendukung calon yang kalah. Akar Masalahnya adalah Pilkades yang dilaksanakan pada 7 September 2007 ketika itu, diikuti oleh lima calon, yaitu: Mustakim (915 suara), Mursidin dan H. Husnaini masing-masing memperoleh 912 suara, Murhayadi (307 suara), dan M. Khatib Sarbini (495 suara).

Perolehan suara dari masing-masing calon ini didasarkan atas perolehan suara yang diajukan BPD (Badan Permusyawarahan Desa) yang saat itu namanya belum Badan Perwakilan Desa dimana dari 52 hasil semua TPS (tempat pemungutan suara) dijadikan landasan pelantikan terhadap calon yang memperoleh suara terbanyak yakni – Mustakim— oleh Bupati.

Karena panasnya suhu konflik ketika itu, sebenarnya sempat terjadi penghitungan ulang yang tetap memenangkan Mustakim meski dianggap tidak sah oleh BPD, anehnya justru dilakukan oleh seorang oknum TNI yang seharusnya bersikap netral dan tidak boleh terlibat dalam urusan Pilkades.

Sementara itu, sengketa berkepanjangan ini bermula dari kemenangan Mustakim dengan selisih suara sangat tipis, 3 suara, atas H. Husnaini (pihak penggugat) dan Mursidin. Hal ini sempat memicu kecurigaan publik, khususnya pihak yang bersengketa, akan terjadinya berbagai "kecurangan" dan "manipulasi" suara, baik pada saat pemilihan maupun di saat penghitungan suara. Meski sebenarnya, menurut penulis, sudah ada "titik terang" bagi pihak yang bersengketa untuk segera menyelesaikan kasus ini dengan dikeluarkannya putusan PTUN Surabaya yang menguatkan putusan PTUN Mataram bertanggal 24 Juni 2008, SK No. 9/G.TUN/2008/PTUN.MTR yang intinya mengabulkan sebagian tuntutan penggugat, H. Husnaini, termasuk membatalkan dan mencabut SK Bupati Loteng No. 544 tahun 2007 terkait pengangkatan Mustakim (tergugat) sebagai Kepala Desa (Kades) *incumbent*.

Di samping kecurigaan akan adanya "kecurangan dan manipulasi" sebagai akibat dari perolehan suara yang sangat ketat ketika itu, reaksi sejumlah pihak yang berkepentingan atas kasus ini cenderung berlebihan. Indikasi adanya sikap intoleransi dan fanatisme buta terhadap calon yang ditengarai oleh rasa dalam istilah saya "kedekatan kedusunan" sangat melekat dalam konflik ini.

Mengingat pentingnya keberlangsungan hidup warga, silangsengkarut Pilkades tanpa akhir yang sejatinya telah menjauh dari ruh *normative* awalnya, yaitu mengawal proses demokratisasi di Desa, dengan demikian, perlu adanya langkah-langkah bijak kedua belah pihak yang bertikai untuk duduk satu meja, melepaskan sementara ego 53 kuasa mereka untuk bersama-sama memikirkan "jalan terbaik" sebagai tanggung jawab moral sekaligus demi kepentingan rakyatnya. Sikap dewasa dan legowo merupakan cerminan calon pemimpin yang dicintai rakyat.

C. Landasan Pengaturan Pemerintahan Desa

Pada masa Reformasi terjadi perubahan yang cukup mendasar yaitu mengubah skema sentralisasi menjadi desentralisasi. Hal ini nampak jelas dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah, yang di dalamnya tertuang pada pasal 93 s/d 111 mengenai pemerintahan desa. Berdasarkan undang-undang ini telah terjadi perubahan dalam hal pengertian desa yaitu sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak asal usul yang bersifat istimewa, seperti yang tertuang pada pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

Sebagai landasan pemikiran pengaturan pemerintahan desa adalah keanekagaraman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat (Tim Lapera, 2001, hal. 30). Berbeda dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang pemerintahan desa disebutkan bahwa "desa adalah suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai kesatuan masyarakat termasuk didalamnya kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung dibawah Camat dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia".

Dari pengertian diatas nampak jelas bahwa desa berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri, tetapi desa juga merupakan organisasi pemerintahan terendah di bawah Camat. Hal itu menimbulkan suatu penafsiran bahwa desa merupakan representasi dari pemerintah pusat atau desa menjadi kepanjangan tangan dari pemerintah pusat, sehingga desa kurang memperhatikan kepentingan masyarakat, karena mengutamakan kepentingan pemerintah pusat.

Skema tersebut apabila dilaksanakan dengan benar akan dapat melahirkan suatu pemerntahan desa yang demokratis. Hal

tersebut sangat berbeda ketika berlakunya UU No. 5 Tahun 1979 yang menunjukkan adanya skema sentralisasi. Hal itu dapat dilihat pada pembagian yang tidak jelas antara fungsi eksekutif dan fungsi legislatif di desa. Dalam pemerintahan desa masa itu yang terdiri dari kepala desa dan perangkat desa dengan Lembaga Musyawarah Desa (LMD) sebagai legislatif desa ternyata ketuanya dijabat oleh Kepala Desa.

Selain itu Kepala Desa dalam melaksanakan pemerintahan desa bertanggung jawab kepada pejabat yang berwenang melalui Camat dan memberikan keterangan pertanggungjawaban kepada LMD (Pasal 10 UU No. 5 Tahun 1979). Kondisi demikian menunjukan bahwa pemerintahan desa semata-mata sebagai kepanjangan pemerintah pusat, karena tidak mampu untuk memenuhi kepentingan masyarakatnya dan malah sebaliknya hanya memenuhi kepentingan pemerintah pusat.

Pada masa berlakunya UU No. 5 Tahun 1979 telah terjadi penumpukan kekuasaan yang besar pada Kepala Desa sehingga sangat berpeluang terjadinya kepemimpinan yang otoriter, selain itu kelembagaan LMD dan LKMD ikut terseret secara vertikal karena hanya tunduk kepada petunjuk dari atas dan bukan sebagai lembaga yang menyalurkan aspirasi masyarakat yang otonom. Posisi Kepala Desa sebagai ketua umum LMD dan LKMD menjadi dominan dalam memberikan arah dan hanya memenuhi garis kebijakan yang telah ditentukan dari atasan desa, sehingga yang terjadi bukan *bottom up* melainkan *top down*.

Dari uraian diatas dapat diketahui bahwa perubahan yang cukup penting dengan diberlakukannya Otonomi Daerah, khususnya dalam pemerintahan desa adalah mengenai struktur pemerintahan desa yaitu telah terjadi pemisahan yang jelas antara kekuasaan eksekutif desa (Kepala Desa) dan legislatif desa (Badan Perwakilan Desa). Eksekutif desa tidak menjadi pusat dari

kebijakan melainkan hanya sebagai pelaksana kebijakan yang akan dikontrol oleh Legislatif Desa.

Disamping itu juga masyarakat dapat menyalurkan aspirasinya melalui legislatif Desa kepada Eksekutif Desa. Selain itu sebagai perwujudan demokrasi di desa BPD juga memiliki fungsi sebagai lembaga legislasi dan pengawasan dalam pelaksanaan peraturan desa, Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa dan Keputusan Kepala Desa. Dengan demikian struktur pemerintahan desa ini tidak lagi bersifat sentralistik melainkan dapat memberikan peluang munculnya partisipasi masyarakat. Disamping itu peiabat supra desa (Camat) tidak lagi membawahi desa, dan desa lebih banyak berhubungan dengan Kabupaten.

Pada UU No. 22 Tahun 1999 di jelaskan bahwa untuk menjadi seorang kepala desa dengan cara dipilih langsung oleh penduduk desa dari calon yang memenuhi syarat dengan masa jabatan paling lama sepuluh tahun atau dua kali masa jabatan (Pasal 97, UU No. 22 tahun 1999). Adapun syarat-syaratnya sebagai berikut:

a. Penduduk warga negara Indonesia, bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa.
b. Setia dan taat pada Pancasila, UUD NRI1945, Negara dan Pemerintah RI.
c. Tidak pernah terlibat langsung atau tidak langsung dalam kegiatan menghianati Pancasila dan UUD NRI 1945, G30S/PKI dan/atau kegiatan organisasi terlarang lainnya.
d. Berpendidikan sekurang-kurangnya Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama dan/atau berpengetahuan sederajat.
e. Berumur sekurang-kurangnya 25 tahun.
f. Sehat jasmani dan rohani.
g. Nyata-nyata tidak terganggu jiwa/ ingatannya.
h. Berkelakukan baik, jujur, dan adil.

i. Tidak pernah dihukum penjara karena melakukan tindak pidana.
j. Tidak dicabut hak pilihnya berdasarkan keputusan pengadilan yang mempunyai kekuatan hukum tetap.
k. Mengenal daerahnya dan dikenal oleh masyarakat desa setempat.
l. Bersedia dicalonkan menjadi Kepala Desa.
m. Memenuhi syarat lain yang sesuai dengan adat-istiadat yang diatur dalam Peraturan Daerah.

Adapun mekanisme dalam pemilihan kepala desa diawali oleh Badan Perwakilan Desa (BPD) menyusun panitia pencalonan dan rencana biaya. Dalam kepanitiaan terdiri dari anggota BPD dan tokoh masyarakat yang memiliki tugas sebagai berikut :

a. Mengadakan pendaftaran pemilih dan mengajukan calon kepala desa sedikitnya 2 (dua) orang dan sebanyak-banyaknya 5 (lima) orang bakal calon yang memenuhi syarat kepada BPD untuk ditetapkan sebagai calon kepala desa.
b. Meneliti dan mengajukan daftar pemilih kepada Panitia Pengawas untuk disyahkan.
c. Menerima dan meneliti persyaratan administratif bakal calon Kepala Desa untuk kemudian diteruskan kepada panitia peneliti dan penguji melalui Ketua Panitia Pengawas.
d. Mengajukan rencana biaya pemilihan.
e. Menyiapkan kartu suara atau yang sejenis sesuai dengan daftar pemilih yang telah disyahkan.
f. Mengajukan rencana tempat dan waktu pelaksanaan pemungutan suara kepada Ketua Panitia Pengawas.

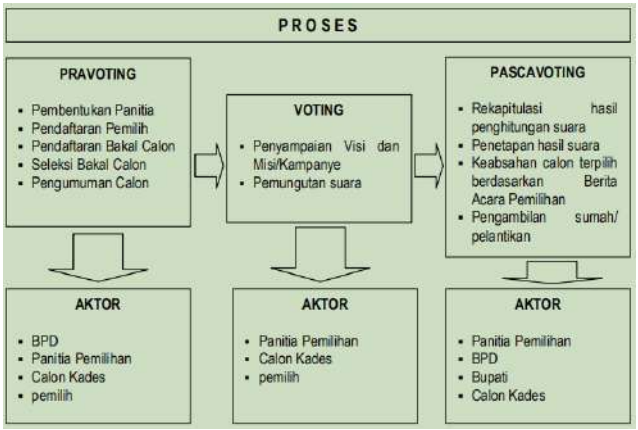
Dari uraian tentang pemilihan kepala desa sesuai dengan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tersebut, prinsip dasar proses pemilihan Kepala Desa adalah :

a. Pemilihan dilakukan secara langsung oleh rakyat;
b. Panitia pemilihan adalah Badan Perwakilan Desa (BPD);
c. Peraturan pemilihan dibuat oleh BPD masing-masing desa;
d. Tidak adanya lembaga pengawas yang menjamin Pilkades berjalan dengan jujur dan adil;
e. Calon terpilih diusulkan oleh BPD kepada bupati untuk ditetapkan menjadi kades;
f. Masih ada indikasi politik uang dan "botoh".

Sedangkan beberapa hal positif dari Pilkades sesuai dengan UU No. 22 Tahun 1999, antara lain :

a. Pemilihan dilakukan relatif demokratis;
b. Partisipasi masyarakat sudah diberdayakan pada tahap pravoting, voting dan pascavoting;
c. Adanya proses pendidikan politik masyarakat desa;
d. Tidak ada lagi intervensi pemerintah daerah dalam proses Pilkades, seperti lembaga Litsus dan calon titipan yang masih mewarnai Pilkades di bawah UU 5 Tahun 1974;

Selanjutnya, mekanisme pemilihan kepala desa berdasar Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 akan digambarkan dalam gambar berikut :



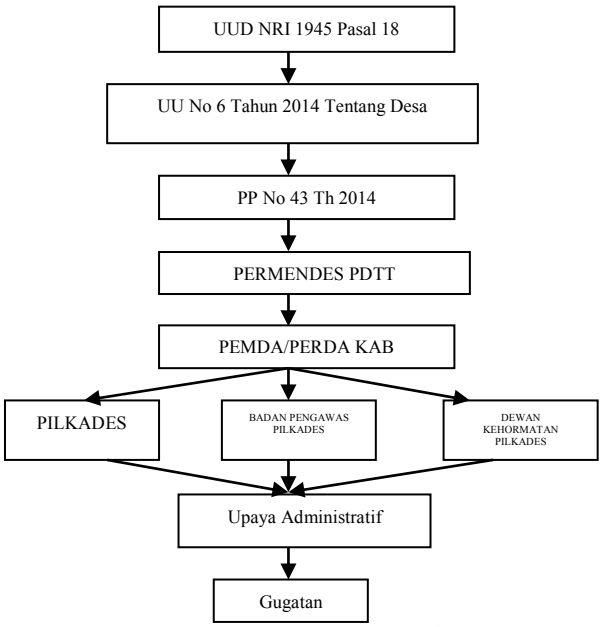
Penyelenggaraan Pilkades merupakan bagian integral dari keseluruhan proses penyelenggaraan pemerintahan desa sesuai Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa. Dengan kondisi ini maka Pilkades pada satu sisi dapat dipandang sebuah sistem demokrasi di tingkat desa yang sifatnya masih tradisional yang dibentuk oleh sejarah dan tradisi yang ada yang sifatnya turun temurun.

Penyelenggaraan Pilkades merupakan urusan demokrasi publik di desa tetapi pada sisi yang lain pemerintahan desa adalah juga merupakan sub sistem yang membentuk sistem pemerintahan yang ada di atasnya. Implikasinya, ada sejumlah permasalahan yang memang dapat diselesaikan cukup dalam lingkup desa yang bersangkutan tetapi juga terdapat sejumlah permasalahan pemerintahan yang tetap harus diselesaikan secara vertikal pada tingkat pemerintahan di atasnya.

Secara yuridis, penyelenggaraan Pilkades mengikuti peraturan perundangan yang berlaku baik yang mempunyai jangkauan nasional maupun yang khusus menjangkau lingkup domestik/lokal. Berbagai peraturan tersebut dapat disebut antara lain seperti Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa, dan berbagai peraturan yang lain yang relevan.

BAB V
KONSTRUKSI IDEAL MODEL UPAYA ADMINISTRATIF DALAM PENYELESAIAN SENGKETA PEMILIHAN KEPALA DESA DI INDONESIA

Penelitian ini merupakan penelitian yang terbaru dan belum pernah ada di Indonesia, sehingga kapasitas dari penelitian ini diharapkan menjadi inovasi dalam upaya administratif penyelesaian sengketa pilkades yang terjadi di Indonesia yang baru dimulai belum lama ini yaitu tahun 2014 dan luaran dari penelitian ini diharapkan bisa terbit ke jurnal internasional terindeks *scopus*. Dilandasi dengan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintahan Setelah Menempuh Upaya Administratif, dan ini belum dilakukan oleh *stakeholder* terkait yaitu Kemendesa PDTT, Pemerintah Daerah atau Pemerintah Desa.



Penyelenggaraan pemilihan kepala desa yang secara spesifik diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa merupakan perpanjangan ketentuan yang diatur dalam UUD NRI 1945 sebagai konstitusi sebagai nilai fundamental pelaksanaan pemilihan kepala desa. Beragam kendala dalam pelaksanan pemilihan kepala desa merupakan bagian integral dari keseluruhan proses penyelenggaraan pemerintahan desa sesuai Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa.

Dari sisi prosedural, tidak optimalnya perangkat PP 72 Tahun 2005 tentang Desa secara keseluruhan masih belum dapat menjangkau aspek-aspek yang bersifat lebih teknis dan operasional dalam penyelenggaraan pilkades. Sehingga dalam beberapa kasus menunjukkan desa mengambil langkah inisiatif sendiri. Namun demikian, langkah inisiatif ini juga tidak selalu mulus berhasil dalam mengatasi masalah karena berbagai kendala seperti dana operasional. Dalam kontek yang lebih luas, masalah yang dihadapi oleh beberapa desa dalam menyelenggarkan administrasi pilkades adalah relatif sama yaitu bahwa tidak adanya kebijakan-kebijakan yang bersifat teknis operasional yang mampu menerjemahkan pelaksanaan operasional di tingkat TPS sementara yang dijadikan dasar hanya Undang-undang yang bersifat nasional. Sebagai akibatnya aparat pemerintah desa merasa kebingungan dengan kebijakan yang harus mereka jadikan acuan untuk melaksanakan pilkades.

Dari sini sebenarnya langkah Pemerintah daerah harus mengeluarkan Perda tentang desa sebagai langkah kebijakan yang menderivasi peraturan perundangan yang ada. Persoalannya ketika kebijakan ini (Perda) ternyata sifatnya tidak mampu menjangkau persoalan-persoalan yang lebih teknis dalam hal kegiatan administrasi dalam pilkades, pembuatan kartu suara, sementara tidak satupun kebijakan yang berbicara soal kartu suara dalam pilkades. Akhirnya satu-satunya kebijakan yang dipakai acuan oleh desa adalah tetap PP 72 Tahun 2005 tentang Desa.

Fakta yang ditemukan di atas menunjukkan bahwa implementasi berbagai peraturan perundangan memiliki daya jangkau nasional (Undang-Undang, Peraturan Pemerintah) dan tidak berdaya jangkau lokal (Peraturan Daerah) sehingga masih banyak yang menghadapi sejumlah persoalan yang menyebabkan maksud dan tujuan kebijakan itu sendiri tidak dapat terwujud ataupun tidak tercapai. Bahkan dari perangkat kebijakan itu sendiri memiliki potensi untuk menciptakan kondisi-kondisi yang justru menimbulkan masalah yang baru bagi penyelenggaraan administrasi pilkades.

Persoalan di atas akan bertambah ketika aparatur yang di *drop* dari Kabupaten tidak menguasai kontekstual dan kompetensi substansial persoalan dari pilkades yang dipegangnya. Contoh Jabatan kepala Seksi pemerintahan desa di jabat oleh seseorang yang tidak menguasai budaya setempat, karakteristik lokal yang bersangkutan. Persoalan lain yang juga muncul adalah Job deskripsi yang ada antar Kepala Seksi seringkali terjadi kerancuan dengan kegiatan yang dilakukan oleh staf dari Sekretaris Desa. Pelimpahan wewenang kepada Sekretaris Desa ketika Kades sedang mencalonkan Kades yang ke dua kali dalam memberikan pelayanan secara langsung pada masyarakat, juga menimbulkan pertanyaan sementara di sisi lain hubungan yang terjadi diantara Sekretaris Desa dengan Kepala Seksi adalah hubungan koordinatif. Lalu bagaimana ketika sekretaris memberi instruksi kepada para Kepala Seksi dalam Pilkades, tentunya ini akan menjadikan persoalan sekecil apapun itu kalau memang belum diatur.

Diperlukan model upaya administratif yang dapat menjangkau persoalan pemilihan kepala desa yang bersifat struktural dapat terakomodasi dengan sinergotas antara badan pengawas pemilihan kepala desa dan dewan kehormatan pemilihan kepala desa melalui gugatan PTUN yang dapat menjangkau kekosongan peraturan daerah yang tidak spesifik mengatur dapat terakomodasi dengan adanya model upaya administratif yang diusulkan untuk dipertimbangkan

sebagai prototipe ideal dalam menyelesaikan permasalahan pemilihan kepala desa di Indonesia.

Dalam sejarah pengaturan penyelesaian perselisihan hasil pemilihan kepala desa di Indonesia, belum ada undang-undang yang secara eksplisit mengatur mekanisme penyelesaian perselisihan hasil pemilihan kepala desa. Hanya ketika berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan pelaksananya yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa mengamanatkan penyelesaian masalah terkait pemilihan kepala desa diatur dengan peraturan daerah. 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.21 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[66].

Tabel 4.1
Pengaturan Penyelesaian Perselisihan Hasil Pilkades dalam Lintasan Sejarah

No	Dasar Hukum	Kedudukan Desa	Pemilihan Kepala Desa	Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Desa
1	Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945	Tidak diatur	Tidak diatur	Tidak diatur
2	Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948	Desa sebagai daerah otonomi tingkat tiga dengan hak otonomi dan hak medebewind	Diangkat oleh Kepala Daerah Provinsi dari sedikit-sedikitnya dua dan sebanyak-banyaknya empat orang calon yang diajukan DPRD Desa	Tidak diatur

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

No	Dasar Hukum	Kedudukan Desa	Pemilihan Kepala Desa	Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Desa
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 Nomor 6 Tahun 1959	Desa sebagai daerah otonomi tingkat tiga	Tidak diatur	Tidak diatur
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/ Walikotamadya atas nama Gubernur	Tidak diatur

No	Dasar Hukum	Kedudukan Desa	Pemilihan Kepala Desa	Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Desa
9	Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999	Desa sebagai kesatuan hukum masyarakat yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Desa berada di bawah kabupaten	Dipilih langsung oleh rakyat desa. peraih suara terbanyak disahkan oleh Bupati	Tidak diatur
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

Pada saat ini undang-undang yang berlaku yang memgatur tentang Desa adalah Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang 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:

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

Jangka waktu penyelesaian perselihan 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 (5) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 yakni:

> (5) 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.

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 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 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) yakni:

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

Ketentuan ini jelas belum mewadahi 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". Namun hingga saat ini belum ada Peraturan Menteri tentang pemilihan Kepala Desa. Penyelesaian perselisihan hasil pemilihan kepala desa di dalam Undang-Undang 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 pelaksananya 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.[67]

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

> "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."

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.[68]

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

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

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

Surat 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 jabatann 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, 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:

> "(3) Dalam hal terjadi kekosongan jabatan kepala Desa dalam penyelenggaraan pemilihan kepala Desa serentak, bupati/walikota menunjuk penjabat kepala Desa.
>
> (4) Penjabat kepala Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (3) berasal dari pegawai negeri sipil di lingkungan pemerintah daerah kabupaten/kota."

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.[69]

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."[70]

Pemikiran komunitarianisme itu sangat memengaruhi cara pandang pendiri negara Indonesia yakni Muhammad Hatta dalam melihat demokrasi lokal. Di desa-desa sistem yang demokratis masih kuat dan hidup sehat sebagai bagian adat-istiadat yang hakiki, dasarnya adalah pemilikan tanah yang komunal yaitu setiap orang merasa bahwa ia harus bertindak berdasarkan persetujuan bersama, sewaktu menyelenggarakan kegiatan ekonomi.[71]

Demokrasi membutuhkan musyawarah karena tiga alasan: (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.

---

69 Pasal 18B ayat (1) dan (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
70 Ibid, hlm 39.
71 Sutoro Eko, Titik Istiyawatun Khasanah, Dyah Widuri, Suci Handayani, Ninik Handayani, Puji Qomariyah, Sahrul Aksa, Hastowiyono, Suharyanto, Borni Kurniawan, Op.Cit., hlm 151.

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.[72] 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 demikin 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.[73] Namun penyelesaian perselisihan hasil pemilihan kepala desa merupakan perselisihan yang terjadi di kalangan masyarakat desa. Masyarakat desa memiliki mekanisme penyelesaian perselisihan sendiri yaitu musyawarah.

72 Sutoro Eko, Op.Cit., hlm 83.
73 Rachmad Syafa'at, Advokasi dan Pilihan Penyelesaian Sengketa: Latar Belakang, Konsep, dan Impementasinya, Agritek YPN, Malang, 2006, hlm 33.

Model penyelesaian perselisihan hasil pemilhan 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.

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 7 (tujuh) hari perselisihan masih belum menemui kesepakatan damai maka dapat dilakukan upaya penunjukan pihak ketiga yang netral.

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 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. Penyelesaian model ini juga memiliki potensi untuk tidak tercapainya kesepakatan dan perlu dibatasi yakni 7 (tujuh) hari sejak upaya musyawarah tidak mencapai kesepakatan.

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. Pengajuan permohonan kepada pengadilan khusus merupakan alternatif kedua setelah mekanisme utama yakni musyawarah dan mekanisme alternatif pertama melalui penunjukan pihak ketiga yang

netral tidak mencapai kata sepakat. 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.

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.[74]

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

74 Irvan Mawardi, Dinamika Sengketa Hukum Administrasi di Pemilukada (Mewujudkan Electoral Justice dalam Kerangka Negara Hukum Demokratis), Rangkang Education, Yogyakarta, 2014, hlm 24

dengan Pengadilan Negeri yang luas daerah hukumnya hanya wilayah kabupaten/kota. 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 Pemilihaan Kepala Desa. Sedangkan tenggang waktu perselisihan diputus oleh hakim ad hoc adalah paling lama 14 (empat belas) hari sejak tanggal diterimanya permohonan. 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.

DAFTAR PUSTAKA

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

Ateng Syafrudin dan Supri Na'a. 2010. *Republik Desa: Pergulatan Hukum Tradisional dan Hukum Modern dalam Desain Otonomi Desa.* Bandung: Penerbit Alumni.

Cholisin dkk. 2007. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Yogyakarta: Universitas Negeri Yogyakarta Press.

Didik Sukriono. 2010. Pembaharuan Hukum Pemerintahan Desa. Malang: Setara Press.

Eddie B. Handono. 2005. *Kumpulan Modul APBDes Partisipatif*: *Membangun Tanggung Gugat Tentang Pemerintahan Desa*. Yogyakarta: Forum Pengembangan Pembaruan Desa.

Eko Prasojo. 2009. *Birokratisasi Desa Bebani Keuangan Negara*. Jakarta: Artikel Indo Pos.

H.A.W. Widjaja. 2003. O*tonomi Desa: Merupakan Otonomi yang Asli, Bulat, dan Utuh.* Jakarta: Raja Grafindo Persada.

Jimly Asshiddiqie. 2006. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: Konstitusi Press.

Mashuri Maschab. 2003. *Kepemimpinan dan Pemilihan Kepala Daerah dalam Era Otonomi yang Luas Nyata dan Bertanggungjawab dalam Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*. Yogyakarta: Jurusan Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan ilmu Politik Universitas Gadjah Mada.

Mas'oed Mochtar dan Colin Mac Andrews. 1978. *Perbandingan Sistem Politik*. Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada Press.

M. Nur Khoirun. 1999. *Pendidikan Politik Bagian dari Pendidikan Orang Dewasa*. Bandung: CV Mandar Maju.

Miriam Budiardjo. 2008. *Dasar-Dasar Ilmu Politk*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.

Nurcholis Hanif. 2011. *Pertumbuhan dan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa.*Jakarta: Penerbit Erlangga.

Pusat Penelitian dan Pengembangan Sistem Hukum Nasional. 2011. Laporan Pengkajian Hukum tentang Penyelesaian Sengketa Pemilihan Kepala Desa. Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia.

R. Banakar dan M. Travers. 2005. *Law, Sociology and Method, dalam Theory and Method in Socio-Legal Research,* R. Banakar dan M. Travers, Ed. Onati: Hart Publishing Oxford and Portland Oregon.

Ramlan Surbakti. 1992. *Memahami Ilmu Politik*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.

Soetardjo Kartohadikoesomo. 1984. *Desa*. Jakarta: Balai Pustaka

Solahuddin Kusumanegara. 2002. *Pola Rekrutmen Politik Elit Desa*. Purwokerto: Lembaga Penelitian Universitas Jenderal Soedirman.

Suhartono. 2000. *Politik Lokal Parlemen Desa*. Yogyakarta: Lapera Pustaka Utama.

Suharno. 2004. *Diktat Kuliah Sosiologi Politik*. Yogyakarta: Universitas Negeri Yogyakarta.

Talizihudu Ndraha. 1981. *Dimensi-Dimensi Pemerintahan Desa.* Jakarta: PT Bia Aksara.

W.J.S. Poerwadarminta. 2007. Ka*mus Umum Bahasa Indonesia*.Jakarta: Balai Pustaka.

Andi Mallarangeng. 2002. "*Pemilihan Kepala Daerah Langsung". Jurnal Ilmu Pemerintahan Nomor 15 Tahun 2002.* Jakarta: MIPI.

B.A. Putra. 2015. "*Model Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Desa". Kumpulan Jurnal Mahasiswa Fakultas Hukum Edisi*

Maret 2015. Malang:Fakultas Hukum Universitas Brawijaya. Diakses dari

D. Roza dan L Arliman. 2017. *"Peran Badan Permusyawaratan Desa di Dalam Pembangunan Desa dan Pengawasan Keuangan Desa"*. Padjajaran Journal of Law Edisi Volume 4 Nomor 3 April 2017.

Didik Sukriono. 2008. *"Politik Hukum Pemerintahan Desa di Indonesia"*. Jurnal Konstitusi Volume 1. Malang: PKK Universitas Kanjuruhan Malang.

P. T. Astuti dan Y. Yulianto. 2016. *"Good Governance Pengelolaan Keuangan Desa Menyongsong Berlakunya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014".* Jurnal Berkala Akuntansi dan Keuangan Indonesia Volume 1 Nomor 1 Maret 2016.

R. Saraswati. 2014. "*Arah Politik Hukum Pengaturan Desa Ke Depan (IusConstituendum"*. Jurnal Masalah-Masalah Hukum Volume 43 Nomor 3 Edisi Juli 2014.

Syamsuddin Haris. 2003. *" Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung Tinjauan Aspek Sosial Politik".* Makalah Lokakarya Pilkada. Bandung.

Y. Hasjimzoem. 2014. *"Dinamika Hukum Pemerintahan Desa".* Jurnal Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum Volume 8 Nomor 3 Juli-September 2014.

Z. Ridlwan. 2015. *"Payung Hukum Pembentukan BUMDes"*. Jurnal Fiat Justisia Volume 7 Nomor 3 September-Desember 2013.

TENTANG PENULIS

Itok Dwi Kurniawan, S.H., M.H, lahir di Klaten 31 Januari 1986. Pengajar bidang Hukum Acara Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret. Memperolah gelar sarjana dari Universitas Sebelas Maret pada tahun 2007, dan meraih gelar Magister Hukum Konsentrasi Bisnis di Universitas Sebelas Maret pada tahun 2012. Fokus pada kajian Hukum Acara Perdata dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara.

Zakki Adlhiyati, S.H., M.H., L.LM, lahir di Sragen 31 Agustus 1985. Pengajar bidang Hukum Acara Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret. Memperolah gelar sarjana dari Universitas Sebelas Maret pada tahun 2007, meraih gelar Magister Hukum di Universitas Diponegoro tahun 2009 dan Universitas Kebangsaan Malaysia tahun 2010. Kajiannya fokus pada Hukum Acara Perdata dan Kekayaan Intelektual.

Ismawati Septiningsih, S.H., M.H, lahir di Karanganyar 28 September 1987. Pengajar bidang Hukum Acara Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret. Memperolah gelar sarjana dari Universitas Sebelas Maret pada tahun 2009, dan meraih gelar Magister Hukum di Universitas Sebelas Maret pada tahun 2011. Fokus pada kajian Hukum Acara Perdata dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara

Harjono, S.H., M.H, lahir di Klaten 04 Januari 1961. Memperolah gelar sarjana dari Universitas Sebelas Maret pada tahun 1985, dan meraih gelar Magister Hukum di Universitas Airlangga pada tahun 2001. Sejak tahun 1986 menjadi staff pengajar pada Fakultas Hukum UNS dan berkonsentrasi pada kajian hukum acara perdata dan acara peradilan niaga.

HUKUM PEMILIHAN KEPALA DESA

[SUMBER ELEKTRONIS]

Itok Dwi Kurniawan | Zakki Adlhiyati | Ismawati Septiningsih | Harjono

Buku Hukum Pemilihan Kepala Desa ini disusun dengan tujuan memberikan pemahaman yang aktual dan faktual kepada para mahasiswa dan praktisi tentang permasalahan hukum pada proses pemilihan kepada desa di Indonesia disertai rumusan-rumusan penyelesaiannya. Diawali **dari BAB I** berisi pemaparan tentang Tinjauan Teori dan Kerangka Konseptual: A. Desa, B. Pemerintahan Desa, C. Keuangan desa, D. Pemilihan Kepala Desa; **BAB II** Urgensi Pemilihan Kepala Desa; A. Partisipasi Politik; **BAB III** Pelaksanaan Pemilihan Kepala Desa; **BAB IV** Pemetaan Upaya Penyelesaian Sengketa Pemilihan Kepala Desa di Indonesia: A. Tinjauannya dari aspek hukum sosiologis, kultur, budaya, politik, ekonomi (sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku), contoh-contoh kasus. Paradigma Pemerintahan Desa Ditinjau dari Kultur Masyarakat, B. Kajian Yuridis, sosiogis, dan Normatif, C. Landasan Pengaturan Pemerintahan Desa; dan diakhiri paparan di **BAB V** tentang Konstruksi Ideal Model Upaya Administratif dalam Penyelesaian Sengketa Pemilihan Kepala Desa di Indonesia.

Diterbitkan:
CV. INDOTAMA SOLO
Penerbit & Supplier Bookstore
Jl. Pelangi Selatan, Perum PDAM,
Kepuhsari, Mojosongo, Jebres, Surakarta
Telp. 085102820157, 081333769425, 081542834155
E-mail: hanifpustaka@gmail.com, pustakahanif@yahoo.com
Anggota IKAPI No. 165/JTE/2018

E-BOOK ISBN
978-623-8003-81-5 (PDF)
9 786238 003815