

**TINJAUAN YURIDIS MENGENAI PENYELESAIAN SENGKETA HASIL  
PEMILIHAN KEPALA DESA BERDASARKAN PERATURAN  
PERUNDANG-UNDANGAN**

**[Studi Objek Penelitian Sengketa Pilkada Desa Watukarung Pacitan]**

**SKRIPSI**



**Oleh:**

**FOGI ELFANDIANTO ARDHY**

**No. Mahasiswa: 12410312**

**PROGRAM STUDI S1 ILMU HUKUM  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA  
YOGYAKARTA  
2019**

**TINJAUAN YURIDIS MENGENAI PENYELESAIAN SENGKETA HASIL  
PEMILIHAN KEPALA DESA BERDASARKAN PERATURAN  
PERUNDANG-UNDANGAN**

**[Studi Objek Penelitian Sengketa Pilkada Desa Watukarung Pacitan]**

**SKRIPSI**

**Diajukan untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan Guna Memperoleh**

**Gelar Sarjana (Strata-1) Fakultas Hukum**

**Universitas Islam Indonesia**

**Yogyakarta**

**Oleh :**

**FOGLELEANDIANTO ARDHY**

**No. Mahasiswa: 12410312**

**PROGRAM STUDI (S1) ILMU HUKUM**

**F A K U L T A S H U K U M**

**UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

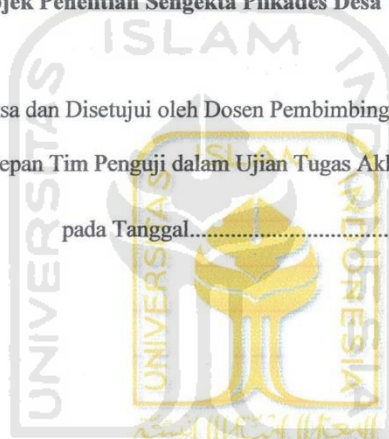
**YOGYAKARTA**

**2019**

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

**TINJAUAN YURIDIS MENGENAI PENYELESAIAN SENGKETA HASIL  
PEMILIHAN KEPALA DESA BERDASARKAN PERATURAN  
PERUNDANG-UNDANGAN  
[Studi Objek Penelitian Sengketa Pilkades Desa Watukarung Pacitan]**

Telah Diperiksa dan Disetujui oleh Dosen Pembimbing Skripsi untuk Diajukan ke  
Depan Tim Penguji dalam Ujian Tugas Akhir/Pendadaran  
pada Tanggal.....



Yogyakarta, 11 September 2019

Dosen Pembimbing Skripsi,

**Prof. Dr. Nimatul Huda, SH, M.Hum**

NIK. 904100108



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

**TINJAUAN YURIDIS MENGENAI PENYELESAIAN SENGKETA HASIL  
PEMILIHAN KEPALA DESA BERDASARKAN PERATURAN  
PERUNDANG-UNDANGAN  
[Studi Objek Penelitian Sengketa Pilkada Desa Watukarung Pacitan]**



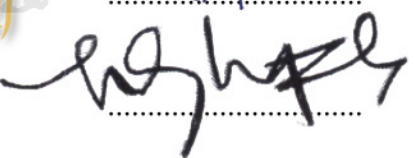
Telah Dipertahankan di Hadapan Tim Penguji dalam  
Ujian Tugas Akhir/Pendadaran  
pada Tanggal 29 Juli 2020 dan Dinyatakan **LULUS**

Yogyakarta, 29 Juli 2020

**Tim Penguji**

1. Ketua : Prof. Ni matul Huda, S.H., M.Hum.
2. Anggota : Dr Saifudin, S.H., M.Hum.
3. Anggota : Jamaludin, S.h., M.H.

**Tanda Tangan**

  
.....  
  
.....  
  
.....



Mengetahui :

Universitas Islam Indonesia Yogyakarta  
Fakultas Hukum  
Dekan,

  
Dr. Abdul Jamil, S.H., M.H

NIK. 904100102

**SURAT PERNYATAAN**  
**ORISINALITAS KARYA TULIS ILMIAH BERUPA TUGAS AKHIR**  
**MAHASISWA FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

*Bismillahirrohmannirrohim*

Yang bertanda tangan di bawah ini, saya :

Nama : FOGI ELFANDIANTO ARDHY

NIM : 12410312

Adalah benar-benar mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah melakukan penulisan Karya Tulis Ilmiah (Tugas Akhir) berupa Skripsi dengan judul :

**TINJAUAN YURIDIS MENGENAI PENYELESAIAN SENGKETA HASIL PEMILIHAN KEPALA DESA BERDASARKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

Karya Ilmiah ini saya ajukan kepada Tim Penguji dalam ujian Pendarasan yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Sehubungan dengan hal tersebut dengan ini saya menyatakan :


1. Bahwa karya tulis ilmiah ini adalah benar-benar hasil karya saya sendiri yang dalam penyusunan tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika, dan norma-norma penulisan sebuah karya tulis ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku.
2. Bahwa saya menjamin yang dapat dikategorikan sebagai melakukan perbuatan karya ilmiah ini benar-benar asli (orisinil), bebas dari unsur-unsur "penjiplakan karya ilmiah (plagiat)".
3. Bahwa meskipun secara prinsip hak milik atas karya ilmiah ini ada pada saya, namun demi kepentingan-kepentingan yang bersifat akademik dan pengembangannya, saya memberikan kewenangan kepada perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia dan perpustakaan di Lingkungan Universitas Islam Indonesia untuk mempergunakan karya tulis ini

Selanjutnya berkaitan dengan hal di atas (terutama pernyataan butir nomor 1 dan nomor 2), saya sanggup menerima sanksi baik administrasi, akademik, bahkan sanksi pidana, jika saya terbukti secara kuat dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut. Saya juga akan bersifat

v

kooperatif untuk hadir, menjawab, membuktikan, melakukan terhadap pembelaan hak-hak dan kewajiban saya di depan majelis atau tim Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang ditunjuk oleh pimpinan fakultas, apabila tanda-tanda plagiat diduga atau terjadi pada karya ilmiah saya ini oleh pihak Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Demikian surat pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya. Dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, dengan sadar dan tidak ada tekanan dalam bentuk apapun dan oleh siapapun.

Yogyakarta, *10 September* 2019  
Pembuat Pernyataan  
  
**FOGI ELFANDIANTO ARDHY**



**MOTTO**

*“Dan memberinya rezeki dari arah yang tiada disangka-sangkanya. Dan barangsiapa yang bertawakal kepada Allah Niscaya Allah akan mencukupkan (keperluan)nya. Sesungguhnya Allah melaksanakan urusan yang (dikehendaki)Nya. Sesungguhnya Allah telah mengadakan ketentuan bagi tiap-tiap sesuatu.”*

[QS : Ath-Thalaq : 3]

## PERSEMBAHAN

Tugas akhir ini, penulis persembahkan untuk :

*Pertama*, kedua orang tua ayahanda Winardi dan bunda Sri Suryati yang selalu tetap sabar meski dalam perjalanan selalu menutupi tetes keringat dan air matanya.

*Kedua*, Simbah Emha Ainun Najib yang selalu memberi energi setiap langkah penulis dalam menuliskan sejarah kebermanfaatan dan selalu bernasehat untuk menjadi manusia yang memiliki hati dan pikiran yang rahmatan, luas seperti luasnya samudra yang mau menampung berbagai jenis kotoran.

*Ketiga*, Abah Ali Antoni yang mengajari penulis seni menulis dan memberi wawasan tentang dunia kepenulisan maupun sastra

*Keempat*, Dosen Fakultas Hukum seluruhnya khusus kepada prof Nimatul Huda yang pernah memberi julukan kepada saya “sense of belonging”, kepada Bapak Muntoha yang secara tidak langsung sosoknya selalu mengingatkan langkah pergerakan penulis untuk selalu mendasar pada nilai-nilai islam, kepada bapak Suparman Marzuki yang selalu memberi energi untuk terus berkarya dalam dunia akademisi, dan dosen Fakultas Hukum UII yang inspiratif lainnya. Serta kepada Satpam Fakultas Hukum yang menjadi teman satu-satunya dalam akhir rezim semester penulis

*Kelima*, kepada kekasih tercinta yang telah bersedia bersembunyi dalam hitungan tahun dan tetap setia memberi rasa optimisme kepada penulis untuk menentaskan masa studi untuk kebahagiaan orang tua.



## KATA PENGANTAR

Alhamdulillah, Puji dan syukur kehadiran Allah SWT yang telah memberikan rahmat dan hidayah kepada penulis hingga akhirnya dapat menyelesaikan tugas akhir yang berjudul; “Tinjauan Yuridis Mengenai Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilihan Kepala Desa Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan”. Penulis mengucapkan rasa terimakasih yang sebesar-besarnya kepada:

1. Rektor Universitas Islam Indonesia Bapak Fathul Wahid, ST., M.Sc., Ph.D.;
2. Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Bapak Dr. Abdul Jamil, S.H., M.H.
3. Pembimbing Prof. Dr. Hj. Ni“matul Huda, S.H, M.Hum yang membuka cakrawala keilmuan, memberikan kesempatan, inspirasi, motivasi dan meluangkan waktu disela-sela kesibukan beliau untuk membimbing dengan penuh kasih sayang dan membantu penulis dalam penyusunan karya tulis ilmiah ini;
4. Kedua orangtua penulis Bapak Winardi dan Ibu Sri Suryati yang selalu mendo“akan dan memberikan semangat serta uang kepada penulis agar selalu berikhtiar, istiqomah dan menyelesaikan tugas akhir ini;
5. Sahabat Seperjuangan di daerah yang selalu mendoakan untuk kelancaran dalam penulisan karya ilmiah ini

6. Teman perjuangan daerah maupun keluarga besar Organisasi Petupa dan KP3 Jogja yang juga memberi dukungan moril kepada penulis

Dalam penulisan karya ilmiah ini, penulis menyadari akan keterbatasan yang ada maka, semua kritik dan saran yang bersifat membangun sangat penulis harapkan. Semoga penulisan karya tulis ilmiah ini mendapat Ridha Allah SWT dan dapat mewarnai dinamika keilmuan. Akhirnya, penulis mendoakan agar semua pihak yang telah memberikan bantuan dalam penyusunan karya tulis ilmiah ini diberikan nilai lebih di hadapan Allah SWT. Amin.



Yogyakarta, 10 September 2019

**Fogi Elfandianto Ardhy**

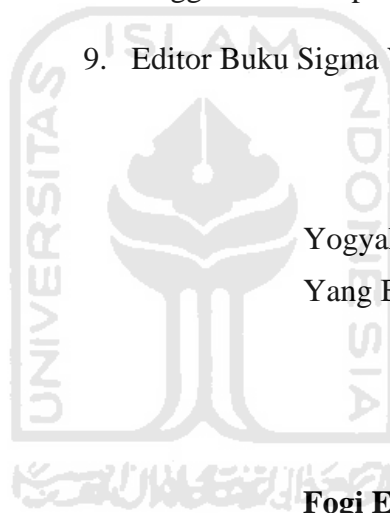
## ***CURRICULUM VITAE***

- Nama : Fogi Elfandianto Ardhy
- Tempat, Tanggal Lahir : Pacitan, 21 Oktober 1993
- Jenis Kelamin : Laki-laki
- Golongan Darah : O
- Alamat Domisili : Tegal Rejo TR III RT. 16/ RW. 05, NO 366 B  
Kelurahan Tegal Rejo, Kecamatan Tegal Rejo,  
Yogyakarta - 55244
- Alamat Asal : Jl. Kelapasari No. 18 Perumnas Bangunsari  
Kecamatan Pacitan, Kabupaten Pacitan, Jawa  
Timur
- Identitas Orang Tua/Wali : 1. Nama Ayah : Winardi  
Pekerjaan : PNS  
2. Nama Ibu : Sri Suryati  
Pekerjaan : PNS
- Alamat Orang Tua : Jl. Kelapasari No. 18 Perumnas Bangunsari  
Kecamatan Pacitan, Kabupaten Pacitan, Jawa  
Timur
- Riwayat Pendidikan : 1. TK : TK Bhayangkari  
2. SD : SD Negeri 1 Pacitan  
3. SMP : SMP Negeri 1 Pacitan  
4. SMA : SMA Negeri 1 Pacitan

- Pengalaman Organisasi : 1. Pengurus HMI
2. Anggota FKPH Fakultas Hukum UII
  3. Ketua Umum KP3 Jogja
  4. Ketua Umum Petupa (Organda)
  5. Wartawan Harian Jogja
  6. Ketua Tim Advokasi Limbah GLI Pacitan
  7. Volunter LBH Yogyakarta
  8. Anggota media oposisi Pacitan
  9. Editor Buku Sigma Yogyakarta

Yogyakarta, 08 September 2019

Yang Bersangkutan,



**Fogi Elfandianto Ardhy**

NIM : 12.410.312

## DAFTAR ISI

<b>HALAMAN JUDUL .....</b>	<b>ii</b>
<b>HALAMAN PERSETUJUAN .....</b>	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
<b>HALAMAN PENGESAHAN .....</b>	<b>iv</b>
<b>SURAT PERNYATAAN .....</b>	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
<b>MOTTO .....</b>	<b>vii</b>
<b>HALAMAN PERSEMBAHAN .....</b>	<b>viii</b>
<b>KATA PENGANTAR.....</b>	<b>ix</b>
<b><i>CURRICULUM VITAE</i> .....</b>	<b>xi</b>
<b>DAFTAR ISI.....</b>	<b>xiii</b>
<b><i>ABSTRAK</i>.....</b>	<b>1</b>
<b>BAB I : PENDAHULUAN.....</b>	<b>2</b>
<b>A. Latar Belakang Masalah .....</b>	<b>2</b>
<b>B. Rumusan Masalah.....</b>	<b>7</b>
<b>C. Tujuan Penelitian .....</b>	<b>8</b>
<b>D. Tinjauan Pustaka .....</b>	<b>8</b>
<b>E. Metode Penelitian.....</b>	<b>10</b>
1. Objek Penelitian .....	10
2. Sumber Data Penelitian .....	11
3. Teknik Pengumpulan Data .....	13
4. Metode Pendekatan .....	13
5. Analisis Bahan Hukum.....	14
<b>F. Sistematika Penulisan .....</b>	<b>14</b>
<b>BAB II : TINJAUAN TEORI MENGENAIN SISTEM PEMERINTAHAN DESA, DEMOKRASI DESA DAN SISTEM PEMILIHAN KEPALA DESA .....</b>	<b>16</b>
<b>A. Pemerintahan Desa .....</b>	<b>16</b>
1. Pengertian Desa .....	16
2. Otonomi Desa .....	19
3. Kewenangan Pemerintah Desa .....	28
4. Kewenangan Desa Berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 .....	35
<b>B. Teori Demokrasi.....</b>	<b>41</b>

1. Pengertian Demokrasi.....	41
2. Model Demokrasi.....	47
3. Sistem Demokrasi .....	60
<b>C. Pemilihan Kepala desa.....</b>	<b>63</b>
1. Pengertian Kepala Desa .....	63
2. Pemilihan Kepala Desa.....	67
3. Sistem Penyelenggaraan Pilkades Berdasarkan Undang-Undang .....	72
<b>BAB III : ANALISIS YURIDIS MENGENAI LEMBAGA YANG BERWENANG DALAM PENYELESAIAN SENGKETA PILKADES .....</b>	<b>76</b>
<b>A. Proses Penyelesaian Sengketa Hasil Pilkades.....</b>	<b>76</b>
1. Tahapan Pelaksanaan Pemilihan Kepala Desa Watukarung .....	76
2. Proses Penyelesaian Sengketa Hasil Pilkades Desa Watukarung .....	81
<b>B. Urgensi Pengaturan Lembaga Penyelesaian Sengketa Hasil Pilkades</b>	<b>87</b>
1. Kepala Daerah Sebagai Perwakilan Partai Politik .....	89
2. Kewenangan Bupati Dalam Menyelesaikan Sengketa Pilkades.....	93
<b>C. Lembaga Dalam Penyelesaian Sengketa Pilkades .....</b>	<b>99</b>
<b>BAB IV : PENUTUP.....</b>	<b>104</b>
<b>A. Kesimpulan .....</b>	<b>104</b>
<b>B. Saran .....</b>	<b>105</b>
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>107</b>

## **ABSTRAK**

*Era reformasi dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2016 tentang Desa dengan salah satu asas rekognisi yaitu pengakuan terhadap otonomi desa menjadikan wilayah desa sebagai wilayah yang cukup prospek untuk diraih. Ditambah dengan adanya dana desa semakin membuat wilayah desa berpeluang sebagai wadah baru untuk ambisi menguasai. Hal ini tentu akan memberikan dampak sosial-politik dimana perebutan kursi sebagai Kepala desa rentan terhadap perselisihan. Melalui pendekatan yuridis-normatif penulis mencoba meneliti objek kasus sengketa Pemilihan Kepala Desa (Pilkades) di Desa Watukarung Kabupaten Pacitan, Jawa Timur. Selain itu, Pemerintah Pusat belum mengatur secara eksplisit mengenai problem yang akan terjadi apabila dalam ajang Pilkades terjadi sengketa, lembaga mana yang seharusnya menyelesaikan sengketa tersebut. Dalam Undang-Undang Nomor 6 tahun 2016 belum jelas pengaturan tentang kewenangan dalam penyelesaian sengketa Perselisihan Pilkades. Dalam Pasal 37 ayat (6) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2016 hanya melimpahkan kepada Bupati/Walikota untuk menyelesaikan bila terjadi perselisihan. Hal ini masih ambigu, dalam arti dalam Pasal 31 ayat (2) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2016 mengamankan Bupati/Walikota untuk menyelenggarakan tata cara Pemilihan Kepala Desa melalui Peraturan Daerah. Dengan demikian Bupati/Walikota yang notabene-nya mereka tak terlepas dari Partai Politik yang mengusungnya berpotensi melakukan nepotisme maupun intervensi serta berpihak kepada calon Kepala Desa yang menguntungkan untuk tujuan ekspansi kekuasaan Partai Politik yang mengusungnya. Urgensi pengaturan mengenai lembaga yudikatif yang seharusnya memiliki kompetensi dalam permasalahan sengketa Pilkades harus segera dibentuk agar tidak terjadi permasalahan dikalangan satuan masyarakat desa. Hal ini akan memperbaiki sistem demokrasi tingkat desa serta sebagai langkah preventif pemerintah untuk mencegah adanya Kolusi, Korupsi, dan Nepotisme dalam lingkup kesatuan masyarakat hukum desa. Bagi penulis, persoalan lembaga yang ideal dalam menyelesaikan sengketa hasil Pilkades adalah Pengadilan Tata Usaha Negara, karena jelas hal tersebut berkaitan dengan keputusan yang dibuat oleh penyelenggara Pilkades.*

*Kata Kunci : Pilkades, sengketa, urgensi, preventif*

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Demokrasi adalah sebuah bentuk sistem politik dalam rangka mewujudkan kedaulatan rakyat yang dijalankan oleh pemerintah. Tahun 1999 merupakan titik balik penting dalam sejarah pemerintahan Indonesia. Ketidakpuasan daerah yang pada awal awalnya hanya dilakukan secara terselubung, mulai ditunjukkan secara terbuka. Tidak kurang dari masyarakat Kalimantan timur, Aceh, Irian Jaya dan Riau melontarkan protes terhadap gaya sentralistis dan sekaligus eksploitatif Jakarta.<sup>1</sup> Hasilnya, pemerintah pusat bersedia untuk mendesentralisasikan kewenangannya yang dibuka dengan UU nomor 22 tahun 1999 tentang pemerintah daerah dan UU nomor 25 tahun 1999 tentang perimbangan keuangan pusat dan daerah dan sampai sekarang telah diganti dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

Otonomi daerah merupakan esensi dari sistem pemerintahan desentralisasi yang menghasilkan pemerintahan lokal (*local government*). Dari aspek politik, desentralisasi merupakan pembagian kekuasaan pemerintahan dari pusat dengan kelompok-kelompok lain yang masing-masing mempunyai wewenang ke dalam suatu daerah tertentu dari suatu negara. Mawhood mendefinisikan desentralisasi adalah devolusi kekuasaan

---

<sup>1</sup> Abdul Gaffar Karim, *kompleksitas persoalan otonomi daerah di Indonesia*, ctk. Ketiga, pustaka pelajar, Yogyakarta, 2011, hlm. 34



dari pemerintahan pusat kepada pemerintah daerah.<sup>2</sup> Ada empat bentuk utama desentralisasi yaitu (1) dekonsetrasi, (2) delegasi ke Lembaga-lembaga semi-otonom atau antar daerah (*parastatal*), (3) pelimpahan kewenangan (*devolusi*) ke pemerintah daerah, dan (4) peralihan fungsi dari Lembaga-lembaga negara ke Lembaga swadaya masyarakat.<sup>3</sup>

Istilah otonomi berasal dari penggalan dua kata bahasa Yunani, yakni *autos* yang berarti sendiri dan *nomos* yang berarti Undang-Undang. Otonomi memiliki makna membuat Perundang-undangan sendiri, namun dalam perkembangannya, konsepsi otonomi daerah selain mengandung arti membuat Undang-Undang (peraturan daerah), juga utamanya mencakup menjalankan pemerintahan sendiri.<sup>4</sup> Berdasarkan hal tersebut pemerintah daerah memiliki kewenangan membuat aturan-aturan dalam bentuk peraturan daerah ataupun peraturan bupati mengenai penyelenggaraan pemerintah sesuai lingkup wilayahnya.

Perkembangan desentralisasi era reformasi menghantarkan pada eksistensi kekuasaan terkecil bagian dari suatu daerah yang disebut desa. Desa sendiri semakin menjadi wilayah politis semenjak lahir Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Dimana desa memiliki kewenangan menyelenggarakan Pemerintahan Desa, melaksanakan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa.<sup>5</sup> Hal ini tentu berdampak positif di satu sisi yaitu,

---

<sup>2</sup> Ni'matul Huda, *Problematika Pembatalan Peraturan Daerah*, UII Press, Yogyakarta, 2010.

<sup>3</sup> *Ibid*, hlm. 30

<sup>4</sup> *Ibid*, hlm. 44

<sup>5</sup> Undang-Undang nomor 6 tahun 2014 tentang desa

percepatan pembangunan dan penyerapan aspirasi masyarakat semakin mudah untuk diwujudkan. Akan tetapi di sisi lain perihal kedudukan desa sebagai wilayah yang diberi kewenangan mengurus urusan pemerintahan menjadi persoalan yang mendasar mengenai penyelesaian sengketa pemilihan kepala desa (Pilkades). Secara politik kedudukan kepala desa sangat menjanjikan untuk diperebutkan sedangkan aturan yang belum jelas mengenai Lembaga yang berwenang untuk menyelesaikan persoalan tersebut.

Sebelum lahirnya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, penyelesaian sengketa Pilkades dilimpahkan kepada Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN). Setelah adanya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, Bupati atau Walikota yang memiliki kewenangan untuk menyelesaikan sengketa Pilkades. Sesuai dengan bunyi pasal 37 ayat 6 Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 menyebutkan, “dalam hal terjadi perselisihan hasil pemilihan kepala desa, Bupati/walikota wajib menyelesaikan perselisihan dalam jangka waktu sebagaimana dimaksud ayat 5”.

Dalam hal ini, penulis mengambil contoh kasus sengketa pemilihan kepala desa yang terjadi di desa watukarung kabupaten pacitan, sampai pada proses penyelesaian sengketa Pilkades, sebagai sampel penelitian untuk mengetahui tentang lembaga yang berwenang menyelesaikan sengketa Pilkades, dimana aturan mengenai hal itu dilimpahkan sepenuhnya kepada Bupati/Walikota sesuai Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014.

Dengan adanya amanah Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014, pemerintah daerah kabupaten Pacitan membuat Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2016 tentang Pemilihan Kepala Desa. Dalam isinya mengenai penyelesaian sengketa Pilkades yang tercantum dalam Pasal 47 bahwa mengenai tata cara penyelesaian diatur oleh Peraturan Bupati. Kemudian bupati membuat Peraturan Bupati Nomor 20 Tahun 2017 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2016 tentang Pemilihan Kepala Desa. Akan tetapi dalam peraturan bupati tersebut menugaskan panitia pemilihan untuk menyelesaikan sengketa yang dimana hasilnya akan menjadi pertimbangan bupati untuk memutuskan perselisihan melalui keputusan bupati.

Apabila Bupati/Walikota menyelesaikan persoalan sengketa dalam bentuk aturan, seharusnya Mahkamah Agung sebagai rujukan diajukannya *Judicial review* peraturan dibawah Undang-Undang. Karena bentuk daripada Perselisihan Hasil Pemilihan berbentuk Keputusan. Apabila para pihak melaporkan panitia penyelenggara Pilkades ke PTUN, Lembaga tersebut tidak berwenang karena sesuai kompetensi PTUN kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara berhubungan dengan sengketa Tata usaha negara yaitu antara badan atau pejabat tata usaha negara dengan orang atau badan hukum perdata akibat dikeluarkannya keputusan tata usaha negara. Jika Panitia Pilkades yang digugat apabila dianggap mengeluarkan keputusan yang merugikan, akan tetapi panitia ini bukan badan atau pejabat negara. Perlu diketahui Panitia Pilkades hanya melaporkan hasil penyelenggaraan Pilkades

beserta lampirannya dan bukti penjelasan, tidak menentukan dan memutuskan hasil pemilihan Kepala Desa.

Begitu juga sebaliknya, apabila panitia Pilkades dilaporkan kepada panitia kabupaten, peraturan bupati sendiri menunjuk panitia kabupaten sesuai Peraturan Bupati Nomor 20 Tahun 2017 untuk menyelesaikan sengketa Pilkades tersebut. Ketidakjelasan peraturan ini membuat mekna kepastian hukum menjadi dipertanyakan kembali. Seharusnya Undang-Undang mengatur mengenai penyelesaian sengketa pemilihan kepala desa ini secara jelas tentang Lembaga yang berwenang untuk menyelesaikan. Pelimpahan penyelesaian sengketa Pilkades kepada Bupati/Walikota membuat makna pemisahan kekuasaan semakin tidak jelas. Dampak yang timbul dari pelimpahan wewenang itu secara politis sangat riskan akan intervensi dan keberpihakan dalam menyelesaikan.

Kembali lagi pada fungsi bupati/walikota sebagai Lembaga eksekutif sebagai penyelenggara pemerintahan, termasuk terlaksananya pemilihan kepala desa membuat fungsi rangkap sebagai Lembaga yudikatif. Menurut, Jimly Asshiddiqie, mengatakan bahwa Lembaga eksekutif adalah cabang kekuasaan yang memegang kewenangan administrasi pemerintahan negara yang tertinggi dan terpisah dari ikut campur eksekutif maupun legislatif.<sup>6</sup> Pemisahan kekuasaan juga terkait erat dengan independensi peradilan. Prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of powers*) itu menghendaki bahwa

---

<sup>6</sup> Jimly assdhiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata negara*, Ctk . kelima, Fajar interpretama offset, jakarta, 2013, hlm, 323

para hakim dapat bekerja secara *independent* dari pengaruh kekuasaan eksekutif dan legislatif.<sup>7</sup>

Dari persoalan tersebut penulis sampel kasus persoalan sengketa Pilkades pada bulan oktober 2018 di desa Watukarung Kabupaten Pacitan Jawa Timur yang di selesaikan oleh panitia pelaksana pemilihan. Dimana peserta calon kepala desa hanya berselisih 1 suara. Berdasarkan hasil perhitungan akhir Pilkades Watukarung, kecamatan Pringkuku, Kabupaten Pacitan, calon kepala desa Wiwid Pheni Dwi Antari Nomor Urut 2 berhasil meraih 553 suara, unggul tipis dari Darmadi yang berada di Nomor Urut 1 dengan perolehan 552.<sup>8</sup>

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian dari latar belakang masalah di atas, dapat dirumuskan beberapa permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana dampak sosial-politik apabila sengketa hasil Pilkades diselesaikan oleh Pemerintah Daerah yang juga sebagai Penyelenggara Pilkades ?
2. Lembaga manakah yang idealnya berwenang menyelesaikan sengketa hasil Pilkades ?

---

<sup>7</sup> *Ibid*, 311.

<sup>8</sup> Dikutip dari <http://pacitanku.com/2018/10/18/Konflik-Pilkades-watukarung-masuki-babak-pemeriksaan-saksi/> diakses pada tanggal 05 Juli 2019 pukul 18.54 WIB.

### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui dan memahami mengenai penyelesaian sengketa hasil pemilihan kepala desa
2. Untuk mengetahui dan menganalisis dampak Lembaga eksekutif yang diberi wewenang untuk menyelesaikan permasalahan sengketa pemilihan kepala desa

### **D. Tinjauan Pustaka**

Konsep pemilu di Indonesia adalah suatu proses dimana para pemilih memilih orang-orang untuk mengisi jabatan-jabatan politik tertentu, jabatan yang beraneka ragam mulai dari presiden, wakil rakyat di berbagai tingkat pemerintahan, sampai kepala desa.<sup>9</sup>

Pemilihan umum merupakan salah satu alat untuk tegaknya system politik demokrasi di Indonesia. Oleh karena itu tujuan dari adanya pemilihan umum adalah untuk mengimplementasikan prinsip-prinsip demokrasi dengan cara memilih wakil-wakil rakyat di Badan Perwakilan Rakyat, dalam rangka mengikut sertakan rakyat dalam kehidupan ketatanegaraan.<sup>10</sup>

Kegiatan pemilihan umum juga merupakan salah satu sarana penyaluran hak asasi warga negara yang sangat principal. Oleh karena itu,

---

<sup>9</sup> Uu nurul huda, *Hukum Partai Politik dan Pemilu di Indonesia*, ctk. Pertama, fokusmedia, Bandung, 2018, hlm.135

<sup>10</sup> *Ibid.*

dalam rangka pelaksanaan hak-hak asasi warga negara adalah keharusan bagi pemerintah untuk menjamin terlaksananya penyelenggaraan pemilihan umum sesuai dengan aturan Undang-Undang yang telah ditentukan. Sesuai dengan prinsip kedaulatan rakyat dimana rakyatlah yang berdaulat, semua aspek penyelenggaraan pemilihan umum itu sendiri harus juga dikembalikan kepada rakyat di mana rakyat untuk menentukannya. Sebuah pelanggaran terhadap hak-hak asasi apabila pemerintah tidak menjamin terselenggaranya pemilihan umum, memperlambat penyelenggaraan pemilihan umum tanpa persetujuan wakil rakyat, ataupun tidak melakukan apa-apa sehingga pemilihan umum tidak terselenggara sebagaimana mestinya.<sup>11</sup>

Pada *international commission of jurist* dalam konferensinya di Bangkok pada tahun 1965 memberikan definisi tentang suatu pemerintahan dengan perwakilan atau *representative government* sebagai “*a government deriving its power and authority are exercised through representative freely chosen and responsible to them*”. Kemudian, untuk adanya suatu “*representative government under the rule of law*”, konferensi itu menetapkan salah satu syarat adanya pemilihan yang bebas. Oleh karena itu, pemilihan umum merupakan syarat mutlak bagi negara demokrasi, yaitu untuk melaksanakan kedaulatan rakyat.<sup>12</sup>

Amanah pemilu yang tertuang dalam Undang-Undang dasar 1945 belum mengakui secara eksplisit tentang pemilihan kepala desa. Berdasarkan

---

<sup>11</sup> Jimly assdiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata negara*, Ctk . kelima, Fajar interpretama offset, jakarta, 2013, hlm, 416

<sup>12</sup> *Ibid*, hlm. 417

fakta peraturan yang ada, belum ada peraturan yang jelas mengenai penyelesaian sengketa pemilihan umum tingkat desa.

Tertuang dalam Undang-Undang nomor 6 tahun 2014 tentang desa pasal 7 ayat 6 bahwa “*dalam hal terjadi perselisihan pemilihan kepala desa, Bupati/Walikota wajib menyelesaikan perselisihan dalam jangka waktu sebagaimana dimaksud ayat 5*” yaitu 30 hari.<sup>13</sup> Ini menjelaskan bahwa penyelesaian dilimpahkan kepada Bupati/Walikota.

Demikian dalam peraturan pemerintah nomor 47 tahun 2015 tentang perubahan atas peraturan pemerintah nomor 43 tahun 2014 tentang peraturan pelaksanaan Undang-Undang nomor 6 tahun 2014 tentang desa, pada pasal 41 ayat 7 berbunyi, “*dalam hal terjadi perselisihan hasil pemilihan kepala desa, bupati/walikota wajib menyelesaikan perselisihan dalam jangka waktu 30 hari*”.<sup>14</sup>

## **E. Metode Penelitian**

### **1. Objek Penelitian**

Objek dari penelitian ini adalah proses penyelesaian sengketa pemilihan Kepala Desa Watukarung Kabupaten Pacitan.

Jenis penelitian → **Yuridis-Normatif**, melihat proses Pemilu mulai dari Penyelenggaraan sampai pada sengketa berdasarkan peraturan

---

<sup>13</sup> Undang-Undang nomor 6 tahun 2014 tentang desa

<sup>14</sup> Peraturan Pemerintah nomor 47 tahun 2015 tentang perubahan atas peraturan pemerintah nomor 43 tahun 2014 tentang peraturan pelaksanaan Undang-Undang nomor 6 tahun 2014 tentang desa



Perundang-undangan yang ada. Kemudian membandingkan secara yuridis proses penyelenggaraan Pemilu dengan Pilkadaes.

## 2. Sumber Data Penelitian

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah sumber data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer; bahan hukum sekunder; dan bahan hukum tersier.

a) Bahan Hukum Primer, merupakan bahan hukum yang mengikat karena dikeluarkan oleh pemerintah. Dalam penelitian ini meliputi:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum
- 3) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum
- 4) Undang-Undang- Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota
- 5) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
- 6) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

- 7) Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan
- 8) Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa
- 9) Permendagri Nomor 65 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Permendagri Nomor 112 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Desa.
- 10) Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 2 Tahun 2018 tentang Tata Beracara dalam Perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Umum anggota DPR dan DPRD
- 11) Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 3 Tahun 2018 tentang Tata Beracara dalam Perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Umum anggota DPD
- 12) Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 4 Tahun 2018 tentang Tata Beracara dalam Perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Presiden dan Wakil presiden
- 13) Perma No. 4 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penyelesaian Pelanggaran Administratif Pemilu
- 14) Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2016 tentang Pemilihan Kepala Desa

15) Peraturan Bupati Nomor 20 Tahun 2017 tentang  
Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah nomor 9 Tahun  
2016 tentang Pemilihan Kepala Desa

- b) Bahan Hukum Sekunder, diartikan sebagai sumber hukum yang tidak mengikat tetapi menjelaskan bahan hukum primer yang merupakan hasil olahan pendapat atau pikiran para pakar atau ahli yang mempelajari bidang tertentu, berupa buku-buku, makalah- makalah dan jurnal ilmiah yang berhubungan dengan obyek penelitian.
- c) Bahan Hukum Tersier, diartikan sebagai sumber yang memberi penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Dalam penelitian ini berupa Kamus Besar Bahasa Indonesia, Kamus Hukum, serta Kamus istilah Inggris-Indonesia.

### **3. Teknik Pengumpulan Data**

- 1) Teknik pengumpulan data primer melalui analisa Peraturan Perundang-undangan
- 2) Teknik pengumpulan data sekunder melalui studi kepustakaan dan studi dokumen atau arsip

### **4. Metode Pendekatan**

Penelitian ini menggunakan 2 (dua) model pendekatan. *Pertama*, pendekatan perundang- undangan karena bahan utama yang akan

dianalisis adalah pengaturan mengenai penyelesaian sengketa pemilihan umum tingkat desa (Pilkades). *Kedua*, pendekatan filosofis karena salah satu bagian dari penelitian ini nantinya akan dimulai dengan mengidentifikasi prinsip-prinsip atau pandangan mengenai fungsi eksekutif sebagai Lembaga yang menyelesaikan sengketa Pilkades.

## 5. Analisis Bahan Hukum

Bahan hukum yang diperoleh dari hasil penelitian dianalisis secara deskriptif kualitatif, yaitu mengumpulkan dan menyeleksi bahan hukum sesuai dengan permasalahan yang diteliti, kemudian di deskripsikan sehingga menghasilkan gambaran atau kesimpulan yang sesuai dengan keadaan sebenarnya sehingga mampu menjawab seluruh permasalahan yang ada.

## F. Sistematika Penulisan

Penelitian ini disusun dalam 4 (empat) bab secara garis besar yang terdiri dari :

**BAB I**, yaitu pendahuluan yang memuat tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, tinjauan pustaka, metode penelitian dan sistematika penulisan.

**BAB II**, mengulas mengenai tinjauan umum yang terdiri atas Pemerintahan Desa, Demokrasi Desa, dan Pemilihan Kepala desa

**BAB III**, akan menjelaskan tentang analisis dan pembahasan yang meliputi lembaga yang berwenang untuk menyelesaikan sengketa pemilihan Kepala desa

**BAB IV**, penutup berisi kesimpulan dan saran dari hasil pembahasan dan analisis.



## BAB II

### TINJAUAN TEORI MENGENAIN SISTEM PEMERINTAHAN DESA, DEMOKRASI DESA DAN SISTEM PEMILIHAN KEPALA DESA

#### A. Pemerintahan Desa

##### 1. Pengertian Desa

Menurut *Mashuri Maschab*,<sup>15</sup> apabila membicarakan desa di Indonesia, maka sekurang-kurangnya akan menimbulkan tiga macam penafsiran atau pengertian. *Pertama*, pengertian secara sosiologis, yang menggambarkan suatu bentuk kesatuan masyarakat atau komunitas penduduk yang tinggal dan menetap dalam suatu lingkungan, dimana diantara mereka saling mengenal dengan baik dan corak kehidupan mereka relatif homogen, serta banyak bergantung kepada kebaikan-kebaikan alam. Dalam pengertian sosiologis tersebut, desa diasosiasikan dengan suatu masyarakat yang hidup secara sederhana, pada umumnya hidup dari sektor pertanian, memiliki ikatan sosial dan adat atau tradisi yang masih kuat, sifatnya jujur dan bersahaja, pendidikannya relatif rendah dan lain sebagainya.

*Kedua*, pengertian secara ekonomi, desa sebagai suatu lingkungan masyarakat yang berusaha memenuhi kebutuhan hidup

---

<sup>15</sup> *Mahsuri Maschab, Politik Pemerintahan Desa di Indonesia*, dikutip dari Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan desa*, ctk. Pertama, Setara Press, Malang, 2015, hlm. 32

sehari-hari dari apa yang ada di alam sekitarnya. Dalam pengertian yang kedua ini, desa merupakan satu lingkungan ekonomi, dimana penduduknya berusaha untuk memenuhi kebutuhan hidupnya.

*Ketiga*, pengertian secara politik, dimana desa sebagai suatu organisasi pemerintahan atau organisasi kekuasaan yang secara politik mempunyai wewenang tertentu karena merupakan bagian dari pemerintahan negara. Dalam pengertian yang ketiga ini, desa sering dirumuskan sebagai suatu kesatuan masyarakat hukum yang berkuasa menyelenggarakan pemerintahan sendiri.

Dengan kata lain, “Desa” tidak saja dapat didefinisikan sebagai kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah dan berwenang dalam mengatur, mengurus segala kebutuhan, kepentingan masyarakat setempat yang diakui serta dihormati keberadaannya dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), akan tetapi “Desa sebagai kesatuan masyarakat hukum memberikan pemahaman yang mendalam bahwa institusi desa bukan hanya sebagai entitas administratif (*administrative entity*), akan tetapi juga sebagai entitas hukum (*legal entity*), yang secara tidak langsung juga harus dihargai, diistimewakan dan dilindungi dalam sistem pemerintahan Indonesia.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Moh. Fadli, Jazim Hamidi, dan Mustafa Lutfi, *Pembentukan Peraturan Desa Partisipatif*, ctk. Kedua, UB Press, Malang, 2013, hlm. 5

Sejatinya desa adalah “negara kecil”. Atau apa yang dimaksud *Ter Haar* sebagai “*doorps republiek*” atau Republik Desa, karena sebagai masyarakat hukum desa memiliki semua perangkat suatu negara : teritori, warga, aturan atau hukum (*rules* atau *laws*), dan pemerintahan. Dengan ungkapan lain, pemerintahan desa memiliki alat (polisi dan pengadilan desa) dengan mekanisme (aturan/hukum) untuk menjalankan “hak menggunakan kekerasan” (*coercion*) di dalam teritori atau wilayah (*domain*) hukum suatu masyarakat hukum dapat berupa suatu teritori tetap, artinya berlaku bagi setiap orang yang berada di wilayah itu dan/atau bagi setiap warga masyarakat itu, di mana pun ia berada.<sup>17</sup>

Konsep Republik Desa yang sesungguhnya adalah terwujud dengan adanya struktur desa yang diperintah oleh rakyat atau masyarakat desa secara kekeluargaan dan kegotong-royongan berdasarkan kultur atau kearifan adat-istiadat masing-masing yang selalu menyelubungi masyarakat desa (*living law*) dan bersifat pluralis bukan unifikatif dengan memiliki tolak ukur antara lain :<sup>18</sup>

- 1) Demokratisasi dalam pemerintahan desa
- 2) Harmonisasi hukum adat dan hukum modern dalam regulasi desa
- 3) Perlindungan hak asasi manusia masyarakat desa

---

<sup>17</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan desa*, ctk. Pertama, Setara Press, Malang, 2015, hlm. 35

<sup>18</sup> Moh. Fadli, Jazim Hamidi, dan Mustafa Lutfi, *Pembentukan Peraturan Desa Patisipatif*, ctk. Kedua, UB Press, Malang, 2013, hlm. 9



- 4) Kesejahteraan bagi masyarakat desa
- 5) Ketertiban dan kedamaian masyarakat desa

Sehingga dengan demikian konsep Republik Desa sudah saatnya dapat diimplementasikan dan menjadikan desa sebagai pusat-pusat pembangunan dengan daerah sebagai motor utama penggerak roda perekonomian melalui sektor pertanian dan perikanan. Desa-desa seharusnya diberi kepercayaan dan pembangunan perdesaan diberi perhatian lebih. Pembangunan infrastruktur yang memadai merupakan salah satu langkah strategis yang bisa dilakukan. Masyarakat perdesaan perlu diberikan berbagai akses kemudahan seperti jalan untuk pemasaran hasil pertanian, akses pendidikan, kesehatan, dan lainnya.<sup>19</sup>

Konsep pembangunan perdesaan bukanlah konsep pembangunan yang instan melainkan harus berjenjang dan konsisten. Pengertian yang selama ini kurang tepat, dapat kita balikkan bahwa, perdesaan tidak lagi identik dengan wilayah miskin. Perdesaan dapat menjadi wilayah yang mandiri dan bahkan mampu menggerakkan pembangunan wilayah disekitarnya dengan baik.<sup>20</sup>

## 2. Otonomi Desa

Istilah otonomi berasal dari penggalan dua kata bahasa Yunani, yakni *autos* yang berarti sendiri dan *nomos* yang berarti undang-

---

<sup>19</sup> *Ibid.*

<sup>20</sup> *Ibid.*

undang. Otonomi bermakna membuat perundang-undangan sendiri (*zelfwetgeving*), namun dalam perkembangannya, konsepsi otonomi daerah selain mengandung arti *zelfwetgeving* (membuat peraturan-peraturan daerah), juga utamanya mencakup *zelfbestuur* (pemerintahan sendiri). C. W. Van Der Pot memahami konsep otonomi daerah sebagai *eigen huishouding* (menjalankan rumah tangganya sendiri).<sup>21</sup>

Di dalam otonomi, hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah, antara lain berkaitan dengan cara pembagian urusan penyelenggaraan pemerintahan atau cara menentukan urusan rumah tangga daerah. Cara penentuan ini akan mencerminkan suatu bentuk otonomi terbatas atau otonomi luas.<sup>22</sup>

Dapat digolongkan sebagai otonomi terbatas apabila :<sup>23</sup>

- 1) Urusan-urusan rumah tangga daerah ditentukan secara kategoris dan pengembangannya diatur dengan cara-cara tertentu pula.
- 2) Apabila sistem supervisi dan pengawasan dilakukan sedemikian rupa, sehingga daerah otonom kehilangan kemandirian untuk menentukan secara bebas cara-cara mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya.
- 3) Sistem hubungan keuangan antara pusat dan daerah yang menimbulkan hal-hal seperti keterbatasan kemampuan

---

<sup>21</sup> M. Laica Marzuki, *berjalan-jalan di Ranah Hukum*, dikutip dari Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan desa*, ctk. Pertama, Setara Press, Malang, 2015

<sup>22</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan desa*, ctk. Pertama, Setara Press, Malang, 2015, hlm. 47

<sup>23</sup> *Ibid.*

keuangan asli daerah yang akan membatasi ruang gerak otonomi daerah

Otonomi luas biasa bertolak dari prinsip : Semua urusan pemerintahan pada dasarnya menjadi urusan rumah tangga daerah, kecuali yang di tentukan sebagai urusan pusat. Dalam negara modern, lebih-lebih apabila dikaitkan dengan paham negara kesejahteraan, urusan pemerintah tidak dapat dikenali jumlahnya.<sup>24</sup> Otonomi adalah tatanan yang bersangkutan dengan cara-cara membagi wewenang, tugas dan tanggung jawab mengatur dan mengurus pemerintahan antara pusat dan daerah. Salah satu penjelmaan pembagian tersebut, yaitu daerah-daerah akan memiliki sejumlah urusan pemerintah baik atas dasar penyerahan atau pengakuan ataupun yang dibiarkan sebagai urusan rumah tangga daerah.

Untuk memperjelas mengenai pelimpahan ataupun penyerahan kewenangan terhadap daerah otonom, *Jimly Asshiddiqie*<sup>25</sup>, membagi 3 secara umum teori tentang Desentralisasi, yaitu :

### 1) **Desentralisasi dalam arti dekonsentrasi**

Merupakan pelimpahan beban tugas atau beban kerja dari pemerintahan pusat kepada wakil pemerintahan pusat di daerah tanpa diikuti oleh pelimpahan kewenangan untuk mengambil keputusan.

---

<sup>24</sup> Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, dikutip dari Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan desa*, ctk. Pertama, Setara Press, Malang, 2015

<sup>25</sup> Jimly assdiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata negara*, Ctk . kelima, Fajar interpretama offset, jakarta, 2013, hlm, 295

## **2) Desentralisasi dalam arti pendelegasian kewenangan**

Penyerahan kekuasaan (*transfer authority*) untuk mengambil keputusan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah atau unit organisasi pemerintah daerah yang berada di luar jangkauan kendali pemerintahan pusat.

## **3) Desentralisasi dalam arti devolusi atau penyerahan fungsi dan kewenangan**

Merupakan penyerahan fungsi pemerintahan dan kewenangan pusat kepada pemerintahan daerah. Dengan penyerahan itu, pemerintah daerah menjadi otonom dan tanpa dikontrol oleh pemerintah pusat yang telah menyerahkan hal itu kepada daerah.

Di kalangan para sarjana, istilah yang diberikan terhadap pembagian urusan antara pusat dan daerah dalam konteks otonomi ternyata tidak sama. R. Tresna menyebut dengan istilah “kewenangan mengatur rumah tangga”. Bagir Manan menyebut dengan istilah “sistem rumah tangga daerah”. Josef Riwu Kaho memberi istilah “sistem”. Moh. Mahfud MD, memakai istilah “asas otonomi”. Meskipun istilah yang dipergunakan berbeda-beda, tetapi mereka berpijak pada pengertian yang sama bahwa ajaran-ajaran (formal, material, dan riil) menyangkut tatanan yang berkaitan dengan cara

pembagian wewenang, tugas dan tanggungjawab untuk mengatur dan mengurus pemerintahan antara pusat dan daerah.<sup>26</sup>

Menurut *Soetardjo Kartohadikoesoemo*<sup>27</sup>, pengertian tentang kewenangan sesuatu daerah hukum yang dilukiskan dengan istilah asing “otonomi” dalam bahasa Indonesia : hak untuk mengatur dan mengurus “rumah tangga” sendiri dalam hukum adat sebenarnya tidak dikenal oleh bangsa Indonesia. Pengertian tentang otonomi desa itu adalah ciptaan bangsa Belanda, waktu mereka masih memegang kekuasaan di Indonesia. Hukum adat yang mengatur segenap kehidupan rakyat di desa, tidak membeda-bedakan (memisahkan) peraturan-peraturan yang mengatur hubungan antara orang-orang sebagai manusia perseorangan dari peraturan-peraturan yang mengatur tata desa sebagai daerah hukum, juga tidak dari peraturan-peraturan yang mengatur kepercayaan, cara orang berbakti kepada Tuhan dan kepada roh-suci sikal bakal (danyang desa).

Dalam pengertian otonomi menurut tradisi hukum tata negara asing itu, maka desa di Indonesia sebagai daerah hukum yang paling tua menjalankan otonomi yang sangat luas, lebih luas dari otonomi daerah-daerah hukum di atasnya yang menyusul di kemudian hari, baik yang dibentuk oleh desa-desa bersama-sama dengan sukarela, maupun yang dipaksakan oleh pihak-pihak yang lebih kuat. Oleh daerah-daerah hukum yang lebih tinggi itu kemudian otonomi desa mendapat pembatasan-pembatasan yang tertentu. Meskipun demikian, desa di

---

<sup>26</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan desa*, ctk. Pertama, Setara Press, Malang, 2015, hlm. 48

<sup>27</sup> *Ibid.*

seluruh Indonesia masih berwenang menentukan mati-hidupnya sendiri, berwenang menetapkan wilayahnya dengan batas-batasnya sendiri, berwenang menetapkan tata pemerintahannya sendiri.<sup>28</sup>

Adapun hak otonomi atau hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangga desa sebagai daerah hukum yang diatur dalam hukum adat adalah kewenangan dan kewajiban tidak hanya yang bersangkutan dengan kepentingan keduniawian, akan tetapi juga yang bersangkutan dengan kepentingan kerohanian. Tidak hanya yang berkenaan dengan kepentingan pemerintahan (kenegaraan), akan tetapi juga yang berkenaan dengan kepentingan penduduk perseorangan. Teranglah bahwa otonomi desa menurut hukum adat adalah sangat luas. Akan tetapi, sejak pemerintah pusat dan pemerintah daerah (residen) waktu zaman pemerintahan Belanda dan pemerintah Kabupaten sampai sekarang ini turut campur dalam mengatur dan mengurus rumah tangga desa, maka terjadilah pembatasan-pembatasan dalam otonomi desa dan terjadilah pelanggaran-pelanggaran terhadap hukum.

Dalam pandangan *Sutoro Eko*,<sup>29</sup> sejauh ini belum ada definisi formal tentang otonomi desa yang dirumuskan dalam undang-undang. Namun, dalam wacana yang berkembang ada empat cara pandang dan pemahaman tentang otonomi desa. *Pertama*, cara pandang legal formal yang sering dikemukakan oleh para ahli hukum. Dalam Undang-

---

<sup>28</sup> *Ibid*, hlm. 49

<sup>29</sup> *Ibid*.

Undang sering ditemukan diktum “desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri” sebagai definisi standar otonomi desa. Pengertian ini berarti desa merupakan sebuah subyek hukum yang berhak dan berwenang membuat tindakan hukum, seperti :

- 1) Membuat peraturan yang mengikat
- 2) Menguasai tanah
- 3) Membuat surat-surat resmi
- 4) Berhubungan dengan pengadilan
- 5) Menyelenggarakan kerjasama, dll

Padahal otonomi tidak hanya sekedar persoalan hubungan hukum, tetapi hubungan antara desa dengan negara. Desa batu bisa disebut otonom kalau ia memperoleh pembagian kewenangan dan keuangan dari negara, sehingga desa mempunyai kewenangan untuk mengelola pemerintahan.

**Kedua**, otonomi desa baru dipahami dan ditegaskan sebagai bentuk pengakuan negara terhadap eksistensi desa beserta hak asal-usul dan adat istiadatnya. Ini artinya negara tidak merusak, melainkan melindungi eksistensi desa. Negara juga harus memberikan pengakuan terhadap eksistensi desa yang umurnya jauh lebih tua ketimbang NKRI. Pengakuan adalah pijakan pertama, tetapi pengakuan belum cukup. Lebih dari sekedar pengakuan otonomi desa berarti pembagian kekuasaan, kewenangan dan keuangan kepada desa.

**Ketiga**, konsep “*self-governing community*” sering juga dirujuk sebagai padanan frasa “kesatuan masyarakat hukum”, tetapi sejauh ini belum ada elaborasi yang memadai tentang konsep asing itu.

**Keempat**, cara pandang romantik-lokalistik. Meski Undang-Undang tidak ada rumusan tentang otonomi desa, tetapi wacana resmi menegaskan bahwa desa memiliki “otonomi asli” berdasarkan asal-usul dan adat setempat. Konsep otonomi asli justru bias menjadi jebakan yang mematikan bagi desa, sebab banyak hal yang “asli” milik desa (terutama sumber daya alam) sudah diambil oleh negara dan dieksploitasi oleh investor.

Dalam pandangan **Ateng Syarifudin** dan **Suprin Na’a**,<sup>30</sup> *konsekuensi dari konsep atau gagasan hukum NKRI bukan saja hanya desentralisasi kewenangan kepada daerah otonom yang melahirkan otonomi daerah, melainkan lebih dari itu yakni pengakuan ataupun perlindungan terhadap adanya otonomi desa sebagai otonomi asli bangsa Indonesia sejak sebelum datangnya kolonial Belanda. Pengakuan dimaksud bukan hanya di atas kertas saja seperti kebebasan memberikan nama desa dan sebagainya, tetapi juga harus memberikan implementasi pengakuan terhadap kewenangan-kewenangan desa, terutama kewenangan asli (oroginair) yang telah turun temurun diketahui sebagai kewenangan desa. Dalam hal ini yang harus dijadikan patokan adalah pengakuan atas “keanekaragaman” sebagai dasar pemikiran dalam desain otonomi desa.*

---

<sup>30</sup> Ateng Syarifudin, Suprin Na’a, *Republik Desa*, dikutip dari Ni’matul Huda, *Hukum Pemerintahan desa*, ctk. Pertama, Setara Press, Malang, 2015, hlm. 50



Dalam pandangan **Kushandajani**,<sup>31</sup> terdapat kecenderungan kuat memaknai desa sebagai bagian dari otonomi daerah. Pemaknaan tersebut menciptakan cara pandang yang menyamakan desa sebagaimana pusat memandang daerah, yaitu “bagian dari wilayah negara” yang harus taat pada pemerintah atasnya. Pemahaman ini terus berjalan dan berakibat pada perlakuan pemerintah daerah pada desa. Pemerintah daerah (Kabupaten) memandang desa hanya merupakan bagian dari pemerintahan daerah, di mana kekuasaan membuat kebijakan maupun implemmentasi yang berkaitan dengan desa ada pada Bupati, sehingga makna otonomi desa semakin kuat.

Otonomi desa harus menjadi inti dari konsep NKRI. Dengan catatan bahwa “otonomi desa” bukan merupakan cabang dari otonomi daerah, karena yang memberi inspirasi adanya otonomi daerah yang khas bagi NKRI adalah otonomi desa. Otonomi desa harus menjadi pijakan dalam pembagian struktur ketatanegaraan Indonesia mulai dari pusat sampai ke daerah yang kemudian bermuara pada regulasi otonomi desa yang tetap berpedoman pada keaslian “desa” sebagai kesatuan masyarakat hukum.<sup>32</sup>

Perlindungan konstitusi terhadap otonomi desa, secara implisit juga diatur dalam pasal 28I UUD 1945, yang menegaskan bahwa

---

<sup>31</sup> Kushandajani, *Elit Des-Ditinjau dari Sumberdaya Kekuasaan*, dikutip dari Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan desa*, ctk. Pertama, Setara Press, Malang, 2015, hlm. 54

<sup>32</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan desa*, ctk. Pertama, Setara Press, Malang, 2015, hlm. 51

“identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban”.<sup>33</sup>

### 3. Kewenangan Pemerintah Desa

Posisi (kedudukan) dan kewenangan desa merupakan dua isu sentral dalam pembicaraan otonomi desa. Menyusul lahirnya revisi terhadap Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, kedua isu itu menjadi kajian dan perdebatan di kalangan pemerintah, dewan, akademisi, NGOs, dan lembaga-lembaga donor yang *concern* pada desa.<sup>34</sup>

Dalam tafsir yang sederhana, wewenang sering dipahami sebagai hak legal secara penuh untuk bertindak mengatur dan mengelola rumah tangganya sendiri. Ada pula yang memahami bahwa kewenangan adalah kekuatan formal perangkat negara untuk mengambil keputusan yang bersifat mengikat dan memaksa terhadap warga negara. Kewenangan juga bisa dipahami sebagai instrumen administratif untuk mengelola urusan.<sup>35</sup>

Penetapan kewenangan akan terbentang mulai dari pembuatan keputusan, pelaksanaan, dan kontrol atas keputusan tersebut dalam rangka mengelola (merencanakan, mengumpulkan, membagi, merawat, dan seterusnya) barang-barang atau aset publik (warga, jabatan,

---

<sup>33</sup> Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945.

<sup>34</sup> Moh. Fadli, Jazim Hamidi, dan Mustafa Lutfi, *Pembentukan Peraturan Desa Patisipatif*, ctk. Kedua, UB Press, Malang, 2013, hlm. 113

<sup>35</sup> *Ibid.*

wilayah, tanah, urusan tugas, hutan, laut, uang, dan lain-lain) dalam lingkup yuridiksinya. Karena kewenangan mempunyai implikasi yang serius, misalnya pengaturan dan pemaksaan terhadap warga, maka pemegang kewenangan tersebut harus bertanggungjawab terhadap pemberi mandat atau obyek yang terkena kewenangan.<sup>36</sup>

Dengan istilah lain, kewenangan desa secara substantif mengandung beberapa hal.<sup>37</sup>

- 1) Keleluasaan desa dalam mengatur rumah tangga dan penduduk untuk menciptakan keteraturan dan kepastian,
- 2) Fungsi desa mengurus atau mengelola barang-barang publik (termasuk pelayanan publik) untuk kesejahteraan warga desa.
- 3) Hak desa mengelola atau mengambil sumberdaya ekonomi.

Pembicaraan tentang kewenangan desa sebenarnya sangat relevan dilakukan dalam konteks desa sebagai *local self government*, atau setidaknya mengarah pada pengembangan desa menuju *local self government*.<sup>38</sup>

Setelah dicermati baik dari sisi historis dan legal-formal, desa mempunyai 4 jenis kewenangan, yaitu :<sup>39</sup>

#### **1) Kewenangan Generik atau Kewenangan Asli**

Yang sering disebut hak atau kewenangan asl-usul yang melekat pada desa (atau nama lain) sebagai kewenangan

---

<sup>36</sup> *Ibid*, hlm. 114

<sup>37</sup> *Ibid*.

<sup>38</sup> *Ibid*.

<sup>39</sup> *Ibid*.

masyarakat hukum. Kewenangan inilah yang oleh Yando dkk<sup>40</sup> diistilahkan sebagai *property right* komunitas untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri atau yang sering disebut sebagai wujud otonomi asli. Ada beberapa jenis kewenangan generik, yaitu :

- a) Kewenangan membentuk dan mengelola sistem pemerintahan sendiri
- b) Kewenangan mengelola sumberdaya lokal (tanah kas desa, tanah bengkok, tanah ulayat, hutan adat, dll)
- c) Kewenangan membuat dan menjalankan hukum adat setempat
- d) Kewenangan mengelola dan merawat nilai-nilai dan budaya lokal (termasuk adat-istiadat)
- e) Kewenangan yudikatif atau peradilan komunitas (*community justice system*), misalnya dalam hal penyelesaian konflik lokal. Di Sumatera Barat, misalnya terdapat lembaga Kerapatan Adat Nagari yang mempunyai kewenangan dalam menjalankan peradilan, terutama penyelesaian sengketa pusaka. Di Jawa, ada dewan Morokaki, sebuah wadah para tetua desa yang memberikan pertimbangan kepada lurah desa, sekaligus menjalankan fungsi penyelesaian sengketa.<sup>41</sup>

## 2) Kewenangan Devolutif

Yaitu kewenangan yang harus ada atau melekat pada desa karena posisinya sebagai pemerintahan lokal (*local self government*), meski desa belum diakui sebagai daerah

---

<sup>40</sup> Sutoro eko, AA GN Ari Dwipayana, *Mencari Format Otonomi Desa di Tengah Keragaman*, dikutip dari Moh. Fadli, Jazim Hamidi, dan Mustafa Lutfi, *Pembentukan Peraturan Desa Patisipatif*, ctk. Kedua, UB Press, Malang, 2013, hlm. 114

<sup>41</sup> *Ibid*, hlm. 115

otonom seperti Kabupaten/Kota. Desa sebagai bentuk pemerintahan lokal (*local self government*) sekarang mempunyai perangkat Pemerintah Desa (eksekutif) dan Badan Perwakilan Daerah (BPD) sebagai perangkat (legislatif) yang mempunyai kewenangan untuk membuat peraturan desa sendiri. Di masa Orde Baru di bawah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979, kewenangan devolutif dalam hal pembuatan Peraturan Desa (Perdes) ini tidak dimiliki oleh desa. Sebagai contoh ada sejumlah kewenangan desa yang bisa dikategorikan sebagai kewenangan devolutif, misalnya :

- a) Penetapan bentuk dan susunan organisasi pemerintahan desa.
- b) Pencalonan, pemilihan dan penetapan Kepala Desa.
- c) Pencalonan, pemilihan, pengangkatan, dan penetapan perangkat desa
- d) Pembentukan dan penetapan lembaga masyarakat
- e) Penetapan dan pembentukan BPD
- f) Pencalonan, pemilihan, dan penetapan anggota BPD
- g) Penyusunan dan penetapan APBDes
- h) Penetapan peraturan desa
- i) Penetapan kerja sama antar desa
- j) Penetapan dan pembentukan Badan Usaha Milik Desa (BUMDES)

Penetapan kewenangan devolutif tersebut sebenarnya sudah merupakan kemajuan yang cukup signifikan, meskipun dalam praktiknya masih banyak masalah yang muncul. Contohnya adalah penetapan jumlah BPD, rekrutmen perangkat, dan SOT desa. Sekian jumlah kewenangan itu bila dilaksanakan dengan baik oleh desa, tentu akan secara bertahap menempe kemampuan dan

kemandirian desa. Ke depan ada pula gagasan kewenangan devolutif yang perlu dilembagakan di desa, yakni membuat desa sebagai entitas pembangunan yang otonom, sehingga desa secara otonom bisa membuat perencanaan dan pembiayaan pembangunan berdasarkan preferensi lokal. Inilah yang disebut sebagai *local-self planning*, sebagai alternatif atas *bottom-up planning* yang selama ini diterapkan di daerah, tetapi penuh dengan masalah dan manipulasi.<sup>42</sup>

### **3) Kewenangan Distributif**

Yakni kewenangan mengelola urusan (bidang) pemerintahan yang dibagi (bukan sekedar delegasi) oleh pemerintah kepada desa. Jika mengikuti Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014, kewenangan distributif ini disebut sebagai “kewenangan yang oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku belum dilaksanakan oleh daerah dan pemerintah”, yang dalam praktiknya sering dikritik sebagai kewenangan “kewenangan kering” karena tidak jelas atau “kewenangan sisa” karena desa hanya menerima kewenangan sisa (karena semuanya sudah diambil kabupaten/kota) yang tidak jelas dari supradesa.

### **4) Kewenangan Dalam Pelaksanaan Tugas Pembantuan**

Hal ini sebenarnya bukan termasuk kategori kewenangan desa karena tugas pembantuan hanya sekedar melaksanakan tugas tertentu yang disertai pembiayaan, sarana, dan prasarana serta sumber daya manusia dengan

---

<sup>42</sup> Moh. Fadli, Jazim Hamidi, dan Mustafa Lutfi, *Pembentukan Peraturan Desa Partisipatif*, ctk. Kedua, UB Press, Malang, 2013, hlm. 116

kewajiban melaporkan pelaksanaannya dan mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskan. Titik kewenangannya justru bersifat negatif, yaitu kewenangan desa menolak tugas pembantuan bila tidak disertai pendukungnya.

Masyarakat desa tidak mengenal adanya perbedaan antara “publik dan privat” seperti yang lazim diadakan dalam hukum di dunia barat yang asalnya dari hukum Romawi. Hukum adat yang mengatur tiga bidang kehidupan rakyat di desa tersebut di atas (hukum sipil-sosial, hukum pemerintahan dan hukum keagamaan atau kepercayaan) merupakan suatu rangkaian peraturan yang tali temali dan tidak mungkin dipisahkan yang satu dari yang lain. Dengan menyebut desa sebagai susunan asli, maka desa merupakan “persekutuan sosial, ekonomi, politik, dan budaya” yang berbeda hakekatnya dengan sebuah “persekutuan administrasi” sebagaimana yang dimaksudkan dengan pemerintahan desa dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang ada.<sup>43</sup>

Secara sederhana deskripsi terhadap kewenangan yang dimiliki desa antara lain :<sup>44</sup>

- 1) Menyelenggarakan urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal usul desa.

---

<sup>43</sup> Soetardjo Kartohadikoesoemo, *Desa*, dikutip dari Moh. Fadli, Jazim Hamidi, dan Mustafa Lutfi, *Pembentukan Peraturan Desa Patisipatif*, ctk. Kedua, UB Press, Malang, 2013, hlm. 117

<sup>44</sup> Moh. Fadli, Jazim Hamidi, dan Mustafa Lutfi, *Pembentukan Peraturan Desa Patisipatif*, ctk. Kedua, UB Press, Malang, 2013, hlm. 118

- 2) Menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa, yakni urusan pemerintahan yang secara langsung dapat meningkatkan pelayanan masyarakat.
- 3) Tugas pembantuan dari Pemerintah, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota.
- 4) Urusan pemerintahan lainnya yang diserahkan kepada desa.

Rincian kewenangan desa tersebut juga sekaligus memperlihatkan bahwa desa adalah “sekedar kepanjangan tangan dari pemerintah Kabupaten dan Kecamatan”. Seluruh kewenangan yang dilaksanakan oleh desa tersebut merupakan sebagian kecil dari kewenangan yang ditangani Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Dengan demikian, telah terjadi “penghilangan sebagian besar hak masyarakat desa” untuk mengelola dirinya sendiri, tidak saja dari aspek politik tetapi juga hukum, ekonomi, dan bahkan sosial-budaya. Penghilangan sebagian besar hak tersebut dilakukan melalui peraturan negara yang mempersempit “hak masyarakat desa” dari berbagai dimensi kehidupan menjadi hanya “persekutuan administrasi” atau penyelenggaraan pemerintahan desa belaka. Perluasan kewenangan desa merupakan hal yang tidak bisa ditunda lagi. Dengan adanya perluasan kewenangan desa, maka desa akan berpeluang untuk memperluas partisipasi masyarakatnya dan pada akhirnya desa akan



dapat membangun dan mengembangkan potensi-potensi yang dimiliki dengan baik dan adil.<sup>45</sup>

#### 4. Kewenangan Desa Berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014

Semula kewenangan desa menjadi bagian dari politik desentralisasi, yakni otonomi daerah. Sekarang berubah menjadi asas rekognisi dan subsidiaritas. Penjelasan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 menyatakan bahwa pengaturan Desa berdasarkan :

- 1) **Rekognisi**, yaitu pengakuan terhadap hak asal usul.
- 2) **Subsidiaritas**, yaitu penetapan kewenangan berskala lokal dan pengambilan keputusan secara lokal untuk kepentingan masyarakat Desa.
- 3) **Keberagaman**, yaitu pengakuan dan penghormatan terhadap sistem nilai yang berlaku di masyarakat Desa, tetapi dengan tetap mengindahkan sistem nilai bersama dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.
- 4) **Kebersamaan**, yaitu semangat untuk berperan aktif dan bekerja sama dengan prinsip saling menghargai antara kelembagaan di tingkat Desa dan unsur masyarakat Desa dalam membangun Desa.
- 5) **Kegotongroyongan**, yaitu kebiasaan saling tolong-menolong untuk membangun Desa.

---

<sup>45</sup> *Ibid.*

- 6) **Kekeluargaan**, yaitu kebiasaan warga masyarakat Desa sebagai bagian dari satu kesatuan keluarga besar masyarakat Desa.
- 7) **Musyawarah**, yaitu proses pengambilan keputusan yang menyangkut kepentingan masyarakat Desa melalui diskusi dengan berbagai pihak yang berkepentingan.
- 8) **Demokrasi**, yaitu sistem pengorganisasian masyarakat Desa dalam suatu sistem pemerintahan yang dilakukan oleh masyarakat Desa atau dengan persetujuan masyarakat Desa serta keluhuran harkat dan martabat manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa diakui, ditata, dan dijamin.
- 9) **Kemandirian**, yaitu suatu proses yang dilakukan oleh Pemerintahan Desa dan masyarakat Desa untuk melakukan suatu kegiatan dalam rangka memenuhi kebutuhannya dengan kemampuan sendiri.
- 10) **Partisipasi**, yaitu turut berperan aktif dalam suatu kegiatan.
- 11) **Kesetaraan**, yaitu kesamaan dalam kedudukan dan peran.
- 12) **Pemberdayaan**, yaitu upaya meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat Desa melalui penetapan kebijakan, program, dan kegiatan yang sesuai dengan esensi masalah dan prioritas kebutuhan masyarakat Desa.
- 13) **Keberlanjutan**, yaitu suatu proses yang dilakukan secara terkoordinasi, terintegrasi, dan berkesinambungan dalam merencanakan dan melaksanakan program pembangunan Desa.<sup>46</sup>

Kewenangan Desa meliputi kewenangan di bidang penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan Pembangunan Desa,

---

<sup>46</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan desa*, ctk. Pertama, Setara Press, Malang, 2015, hlm. 214

pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan adat-istiadat Desa.<sup>47</sup> Kewenangan Desa meliputi :

- 1) Kewenangan berdasarkan hak asal usul.<sup>48</sup>
- 2) Kewenangan lokal berskala Desa.<sup>49</sup>
- 3) Kewenangan yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.
- 4) Kewenangan lain yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.<sup>50</sup>

Pelaksanaan kewenangan berdasarkan hak asal usul dan kewenangan lokal berskala Desa 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.<sup>51</sup>

Penugasan dari Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah kepada Desa meliputi penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa. Penugasan tersebut disertai biaya.<sup>52</sup>

---

<sup>47</sup> *Ibid.*

<sup>48</sup> Pasal 34 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksana UU No, 6 Tahun 2014 tentang Desa.

<sup>49</sup> Pasal 34 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksana UU No, 6 Tahun 2014 tentang Desa.

<sup>50</sup> Pasal 34 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksana UU No, 6 Tahun 2014 tentang Desa.

<sup>51</sup> Pasal 20 dan 21 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

<sup>52</sup> Pasal 22 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

Penyelenggaraan kewenangan desa berdasarkan hak asal usul dan kewenangan lokal berskala Desa didanai oleh APB Desa. Penyelenggaraan kewenangan lokal berskala Desa selain didanai oleh APB Desa juga dapat didanai oleh APBN dan APBD. Penyelenggaraan kewenangan desa yang ditugaskan oleh Pemerintah didanai oleh APBN yang dialokasikan pada bagian anggaran kementerian/lembaga dan disalurkan melalui satuan kerja perangkat daerah kabupaten/kota. Penyelenggaraan kewenangan desa yang ditugaskan oleh Pemerintah Daerah didanai oleh APBD.<sup>53</sup>

Dengan demikian, agar secara operasional Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2016 ini dapat segera dilaksanakan. Pemerintah harus segera secepatnya melengkapinya dengan peraturan pelaksana sebagaimana yang diamanatkan Undang-Undang tersebut. Selama otonomi daerah diberlakukan pasca reformasi melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 maupun Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014, perhatian pemerintah lebih tersedot pada pemenuhan hak-hak otonomi kabupaten/kota, sedangkan desa lebih sebagai komoditas politik pemilihan kepala daerah. Dana yang terserap untuk pembangunan desa pun dirasa sangat minim dan hanya cukup untuk belanja operasional pemerintahan. Hasil survey Potensi Desa yang

---

<sup>53</sup> Pasal 90 Peraturan pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksana UU No, 6 Tahun 2014 tentang Desa.

dilakukan Badan Pusat Statistik (BPS, 2011) menunjuk, rata-rata desanya hanya mengelola anggaran sebesar Rp 254 juta.<sup>54</sup>

Beriringan dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014, dalam Kabinet Kerja Joko Widodo dan Yusuf Kalla, Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi, telah mencanangkan *Nawakerja Prioritas* yang akan menjadi target utama dalam masa jabatan tahun 2014-2019. Dalam Nawakerja Prioritas terdapat sembilan program yang hendak dicapai oleh Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi, diantaranya :<sup>55</sup>

- 1) Program Gerakan Desa Mandiri di 3.500 desa tahun 2014
- 2) Pendampingan dan penguatan kapasitas kelembagaan dan aparatur desa tahun 2015.
- 3) Pembentukan dan pengembangan 5.000 Badan Usaha Milik Desa (BUMDes)
- 4) Melakukan revitalisasi pasar desa yang ditargetkan dilakukan di 5.000 desa/kawasan pedesaan.
- 5) Pembangunan infrastruktur jalan pendukung pengembangan produk unggulan di Desa Mandiri.
- 6) Persiapan implementasi penyaluran Dana Desa sejumlah Rp 1,4 miliar untuk setiap desa secara bertahap.
- 7) Penyaluran modal bagi koperasi serta usaha mikro, kecil, dan menengah di desa.
- 8) Pembangunan proyek percontohan sistem pelayanan publik jaringan koneksi online di desa.
- 9) Pembangunan desa di perbatasan.

Menurut Menteri Dalam Negeri Tjahyo Kumolo, Direktorat Jenderal Pemberdayaan Masyarakat Desa (Ditjen PMD) idealnya tetap

---

<sup>54</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan desa*, ctk. Pertama, Setara Press, Malang, 2015, hlm. 207

<sup>55</sup> *Ibid.*

berada di kementriannya. Meskipun, menurut Peraturan Presiden Nomor 165 Tahun 2014, urusan desa dipindahkan ke Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi (Kemendes PDTT). Sementara itu, Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) meminta Presiden Joko Widodo untuk segera memperjelas realisasi Undang-Undang Desa dengan menyerahkan tanggung jawab pelaksanaan kepada Kementerian Desa, Pembangunan Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi. PKB menilai, pelaksanaan Undang-Undang Desa masih terkendala masalah siapa yang berwenang menjalankan apakah Kementerian Dalam Negeri atau Kemendes PDTT.<sup>56</sup>

Kekisruhan perebutan pemegang kewenangan Undang-Undang Desa oleh dua Kementerian diselesaikan oleh Pemerintah dengan jalan membagi kewenangan terkait desa. Urusan administrasi pemerintahan menjadi wewenangan Kementerian Dalam Negeri, sementara urusan pembangunan, pembinaan, dan pemberdayaan masyarakat desa menjadi wewenang Kemendes PDTT. Keputusan pembagian wewenang tersebut ditetapkan dalam rapat kabinet terbatas yang dipimpin Presiden Joko Widodo, Selasa 13 Januari 2015, yang nantinya akan diatur dengan Peraturan Presiden.<sup>57</sup>

Putusan Pemerintah yang membagi kewenangan terkait urusan desa pada dua kementerian menurut *Arie Soejito*, hanyalah bentuk

---

<sup>56</sup> *Ibid.*

<sup>57</sup> *Ibid.*

kompromi politik. Pembagian tersebut tidak sesuai dengan semangat Undang-Undang Desa dan berpotensi menimbulkan masalah saat penerapan Undang-Undang Desa di lapangan. Lebih lanjut Arie mengatakan, semestinya urusan desa ditangani satu kementerian saja. Sesuai Peraturan Presiden Nomor 165/2014 yang menunjuk Kementerian Desa untuk mengelola urusan desa. Namun di sisi lain, kapasitas Kementerian Desa dalam menaungi 73 ribu desa di Indonesia masih kurang. Karena itu, kementerian Desa harus dibantu Kementerian Dalam Negeri.<sup>58</sup>

## **B. Teori Demokrasi**

### **1. Pengertian Demokrasi**

Sistem demokrasi yang terdapat di negara kota (*city state*) Yunani kuno abad ke-6 sampai abad ke-3 SM merupakan demokrasi langsung (*direct democracy*), yaitu bentuk pemerintahan dimana hak untuk membuat keputusan-keputusan politik dijalankan secara langsung oleh seluruh warga negara yang bertindak berdasarkan prosedur mayoritas. Sifat langsung dari demokrasi Yunani dapat diselenggarakan secara efektif karena berlangsung dalam kondisi yang sederhana, wilayahnya terbatas (negara terdiri dari kota dan daerah sekitarnya), serta jumlah penduduk sedikit (300.000 penduduk dalam satu negara kota). Lagipula

---

<sup>58</sup> *Ibid.*

ketentuan-ketentuan demokrasi hanya berlaku untuk warga negara yang resmi, yang hanya merupakan bagian kecil saja dari penduduk. Untuk mayoritas yang terdiri dari budak belian dan pedagang asing, demokrasi tidak berlaku. Dalam negara modern demokrasi tidak lagi bersifat langsung, tetapi bersifat demokrasi berdasarkan perwakilan (*representative democracy*).<sup>59</sup>

Sebelum abad pertengahan berakhir dan di Eropa Barat pada permulaan abad ke-16 muncul negara-negara nasional (*national state*) dalam bentuk yang modern, maka Eropa Barat mengalami beberapa perubahan sosial dan kultural yang mempersiapkan jalan untuk memasuki zaman yang lebih modern di mana akal dapat memerdekakan diri dari pembatasan-pembatasannya. Dua kejadian ini ialah *Renaissance* (1350-1650) yang terutama berpengaruh di Eropa Selatan seperti Italia, dan Reformasi (1500-1650) yang mendapat banyak pengikutnya di Eropa Utara, seperti Jerman dan Swiss.<sup>60</sup>

*Renaissance* adalah aliran yang menghidupkan kembali minat kepada kesusastraan dan kebudayaan Yunani kuno yang selama abad pertengahan telah disisihkan. Aliran ini membelokkan perhatian yang tadinya semata-mata diarahkan kepada tulisan-tulisan keagamaan ke arah soal-soal keduniawian dan mengakibatkan timbulnya pandangan-pandangan baru. Reformasi serta perang-perang agama yang menyusul

---

<sup>59</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, dikutip dari Ni'matul Huda, M. Imam Nasef, *Penataan Demokrasi & Pemilu di Indonesia Pasca Reformasi*, ctk. Pertama, Kencana, Jakarta, 2017, hlm. 1

<sup>60</sup> Ni'matul Huda, M. Imam Nasef, *Penataan Demokrasi & Pemilu di Indonesia Pasca Reformasi*, ctk. Pertama, Kencana, Jakarta, 2017, hlm. 2



akhirnya menyebabkan manusia berhasil melepaskan diri dari penguasaan gereja, baik di bidang spiritual dalam bentuk dogma, maupun di bidang sosial dan politik. Hasil dari pergumulan ini ialah timbulnya gagasan mengenai perlunya ada kebebasan beragama serta ada garis pemisah yang tegas antara soal-soal agama dan soal-soal keduniawian, khususnya di bidang pemerintahan. Ini dinamakan “pemisahan antara Gereja dan Negara.”<sup>61</sup>

kita mengenal bermacam-macam istilah demokrasi. Ada yang dinamakan demokrasi konstitusional, demokrasi parlementer, demokrasi terpimpin, demokrasi rakyat, demokrasi soviet, dan demokrasi nasional. Semua konsep ini memakai istilah demokrasi yang menurut asal kata berarti “rakyat berkuasa” atau “*government or rule by the people*”. Dalam bahasa Yunani *demos* berarti rakyat, *kratos* berarti kekuasaan.<sup>62</sup>

Menurut tafsir **R. Kranenburg** di dalam bukunya *Inleiding in de vergelijkende staatsrechtwetenschap*, perkataan demokrasi yang terbentuk dari dua pokok kata Yunani di atas, maknanya adalah cara memerintah oleh rakyat.<sup>63</sup>

Ditinjau lebih dalam lagi tentang makna demokrasi ini ialah cara pemerintahan yang dilakukan oleh dan atas nama seorang diri (misalnya oleh seorang raja yang berkuasa mutlak). Juga tidak termasuk dalam

---

<sup>61</sup> *Ibid.*

<sup>62</sup> *Ibid*, hlm. 3

<sup>63</sup> Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, dikutip dari Ni'matul Huda, M. Imam Nasef, *Penataan Demokrasi & Pemilu di Indonesia Pasca Reformasi*, ctk. Pertama, Kencana, Jakarta, 2017, hlm. 3

pengertian demokrasi ialah cara pemerintahan negara yang disebut “*autocratie*” atau “*oligarchie*”, yakni pemerintahan yang dilakukan oleh segolongan kecil manusia saja, yang menganggap dirinya sendiri tercakup dan berhak untuk mengambil dan melakukan segala kekuasaan di atas segenap rakyat.<sup>64</sup>

Menurut, **M. Durverger** di dalam bukunya *Ies Regimes Politiques*, maka dalam artian demokrasi itu ialah termasuk cara pemerintahan di mana golongan yang memerintah dan golongan yang diperintah itu adalah sama dan tidak terpisah-pisah. Artinya satu sistem pemerintahan negara di mana dalam pokoknya semua orang (rakyat) adalah berhak sama untuk memerintah dan juga untuk diperintah.

Menurut, **Henry B. Mayo** dalam bukunya *Introduction to Democratic Theory*, menyatakan demokrasi sebagai sistem politik, sebagai berikut :

*“A democratic political system is one in which public policies are made on a amjority basis, by representatives subject to effective popular control at periodic elections which are conducted on the priciples of political equality and under conditions of political freedom”*

“sistem politik yang demokratis ialah di mana kebijaksanaan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsi kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik”

---

<sup>64</sup> *Ibid.*

Sementara itu secara terminologis demokrasi sebagai berikut:

- 1) Menurut Joseph A. Schmeter, demokrasi merupakan suatu perencanaan institusional untuk mencapai keputusan politik dimana individu-individu memperoleh kekuasaan untuk memutuskan dengan perjuangan kompetitif atas suara rakyat;
- 2) Menurut Sidney Hook, demokrasi adalah bentuk pemerintah dimana keputusan-keputusan pemerintah yang penting secara langsung atau tidak langsung didasarkan pada kesepakatan mayoritas yang diberikan secara bebas dari rakyat dewasa;
- 3) Menurut Philippe C. Schmitter dan Terry Lynn Karl, demokrasi merupakan suatu sistem pemerintah dimana pemerintah dimintai tanggungjawab atas tindakan-tindakan mereka di wilayah publik oleh warga negara, yang bertindak secara tidak langsung melalui kompetisi dan kerjasama dengan wakil mereka yang terpilih.<sup>65</sup>

Di antara sekian banyak aliran yang dinamakan demokrasi, ada dua kelompok aliran yang paling penting, yaitu Demokrasi Konstitusional dan satu kelompok aliran menamakan dirinya Demokrasi, tetapi yang pada hakikatnya mendasarkan dirinya atas komunisme. Perbedaan fundamental di antara kedua aliran itu bahwa demokrasi konstitusional mencita-citakan pemerintah yang terbatas kekuasaannya, suatu negara hukum (*rechtsstaat*). Yang tunduk pada

---

<sup>65</sup> PUSLIT IAIN Syarif Hidayatullah, *Pendidikan Kewargaan: Demokrasi, HAM & Masyarakat Madani*, IAIN Jakarta Press, Jakarta, 2000, hlm. 162.

*rule of law*. Sebaliknya, demokrasi yang mendasarkan dirinya atas komunisme mencita-citakan pemerintah yang tidak boleh dibatasi kekuasaannya (*machtsstaat*), dan yang bersifat totaliter.<sup>66</sup>

Demokrasi berdasarkan konstitusi atau demokrasi konstitusional (constitutional democracy) adalah sebuah frasa yang hadir dengan sejarah sangat panjang. Meskipun pada zaman Yunani kuno dan zaman kekaisaran Romawi, kedua “kata” itu tidak hadir dengan makna selengkap saat ini. Namun pada zaman Yunani kuno, kata di frasa demokrasi setidaknya dapat dilacak ketika berkembangnya praktik demokrasi langsung di negara-kota (city-state). Sebagaimana dipahami, di negara-kota ini hak untuk membuat keputusan-keputusan politik dijalankan secara langsung tanpa melalui mekanisme perwakilan yang dilakukan sekelompok orang. Sementara itu, seperti ditulis Charles Howard McIlwain, di zaman Kekaisaran Romawi, kata “constitution” mula-mula digunakan sebagai bahasa teknis untuk menyebut the acts of legislation by the Emperor.<sup>67</sup>

---

<sup>66</sup> Ni'matul Huda, M. Imam Nasef, *Penataan Demokrasi & Pemilu di Indonesia Pasca Reformasi*, ctk. Pertama, Kencana, Jakarta, 2017, hlm. 4

<sup>67</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, Konstitusi Press, Jakarta, 2009, hlm. 2.

## 2. Model Demokrasi

Model demokrasi ada banyak sekali model yang berkembang dari zaman Plato hingga abad 21 yang tentang teori demokrasi. Menurut Heywood sendiri, paling tidak terdapat 8 jenis demokrasi, yaitu :<sup>68</sup>

- 1) *Demokrasi totalitarian*, merujuk pada sebuah kediktatoran absolut yang bertopeng seperti sebuah demokrasi. Secara khas didominasi oleh pemikiran pemimpin pada sebuah monopoli kebijakan ideologis, seperti halnya berlindung atas nama kebebasan dan hak demokrasi.
- 2) *Demokrasi langsung*, didasarkan kepada partisipasi langsung dari masyarakat di sebuah negara tersebut. Demokrasi langsung dengan demikian menghapus perbedaan antara pemerintah dan yang diperintah. Sistem ini merupakan satu kesatuan sistem pemerintahan sendiri oleh rakyat.
- 3) *Demokrasi perwakilan*, adalah satu bentuk pemerintahan yang mana dibatasi dalam partisipasi masyarakat dalam pemerintahan partisipasi masyarakat sangatlah jarang. Ia bersifat tidak langsung dalam arti masyarakat tidak menyelenggarakan kekuasaan mereka sendiri. Memilih orang yang akan memangku kepentingan mereka saja, tidak menyeluruh secara keseluruhan.
- 4) *Demokrasi radikal*, adalah satu bentuk demokrasi yang mendukung desentralisasi dan partisipasi serta penyebaran kekuasaan seluas-luasnya, bahkan mungkin tidak ada batasan yang pasti.

---

<sup>68</sup> Dikutip dari <http://www.pojokwacana.com/pengertian-demokrasi-dan-pembagian-model-demokrasi-menurut-andrew-heywood-dalam-teori-politik/> diakses pada tanggal 25 Agustus 2019 pukul 00.35 WIB.

- 5) **Demokrasi liberal**, adalah suatu bentuk demokrasi yang bersifat tak langsung dan perwakilan, dimana jabatan politik diperoleh melalui pemilihan-pemilihan yang dilaksanakan secara berskala yang diselenggarakan berdasarkan kesetaraan politik formal.
- 6) **Demokrasi pluralis**, adalah suatu bentuk demokrasi yang menunjuk pada kemampuan dari kelompok-kelompok dan kepentingan yang terorganisir untuk mengartikulasikan tuntutan masyarakat dan menjamin pemerintahan yang responsif.
- 7) **Demokrasi deliberatif**, adalah suatu bentuk demokrasi yang menekankan kebutuhan akan wacana, debat dan pembahasan yang mendalam untuk membantu mendefinisikan kepentingan publik.
- 8) **Demokrasi parlementer**, adalah suatu bentuk kekuasaan demokratis yang berjalan sesuai dengan majelis yang dipilih oleh rakyat, yang memediasi antara pemerintah dan rakyat. Demokrasi dalam pengertian ini berarti pemerintah bertanggungjawab dan juga memiliki sifat dan sikap akuntabilitas, dan partisipatif serta representatif.

Konflik ini telah memunculkan tiga jenis atau model pokok demokrasi. **Pertama**, demokrasi langsung atau demokrasi partisipasi, suatu sistem pengambilan keputusan mengenai masalah-masalah publik di mana warganegara terlibat secara langsung. Ini adalah tipe demokrasi “asli” yang terdapat di Atena kuno, diantara tempat-tempat yang lain. **Kedua**, ada demokrasi liberal atau demokrasi perwakilan, suatu sistem pemerintahan yang mencakup “pejabat-pejabat” terpilih yang

melaksanakan tugas “mewakili” kepentingan-kepentingan atau pandangan-pandangan dari pada warga negara dalam daerah-daerah yang terbatas sambil tetap menjunjung tinggi “aturan hukum”. *Ketiga*, demokrasi yang didasarkan atas model satu partai. Hingga kini Uvi Soviet, Masyarakat Eropa Timur dan banyak negara sedang berkembang menganut konsep ini.<sup>69</sup>

Model-model Demikrasi menurut David Held :<sup>70</sup>

<b>Model Demokrasi</b>	<b>Prinsip-prinsip Penilaian</b>
Model I <b>Demikrasi Klasik</b>	Warga negara seharusnya menikmati kesetaraan politik agar mereka bebas memerintah dan diperintah secara bergiliran.
Model II <b>Republikanisme Protektif</b>	Pertisipasi merupakan sebuah kondisi yang penting bagi kebebasan pribadi; jika para warga negara tidak menguasai mereka sendiri, mereka akan didominasi oleh yang lain.
Model Iia <b>Republikanisme Perkembangan</b>	Para warga negara harus menikmati persamaan politik dan ekonomi agar tak seorang pun yang dapat menjadi penguasa bagi yang lain dan semuanya dapat menikmati perkembangan dan kebebasan yang sama dalam proses tekad diri bagi kebaikan bersama.
Model III <b>Demokrasi Protektif</b>	Para penduduk membutuhkan perlindungan dari para pemimpin, begitu pula sesamanya, untuk memastikan bahwa mereka yang memimpin melaksanakan kebijakan-kebijakan yang sepadan dengan kepentingan-kepentingan penduduk secara keseluruhan.
Model IIIa <b>Demokrasi Developmental</b>	Partisipasi dalam kehidupan politik penting tidak hanya bagi perlindungan kepentingan individu, namun juga bagi pembentuk rakyat yang tahu, mengabdikan, dan berkembang. Keterlibatan politik penting bagi peningkatan

<sup>69</sup> David Held, *Demokrasi dan Tatanan Global*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2004, hlm. 5-6.

<sup>70</sup> Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, Rajawali Pers, 2014, hlm. 208

	kapasitas individu yang tertinggi dan harmonis.
Model IV <b>Demokrasi Langsung dan Akhir dari Politik</b>	‘Pembangunan yang bebas dari semuanya hanya dapat diraih dengan pembangunan yang bebas dari setiap orang’. Kebebasan membutuhkan berakhirnya eksploitasi dan terutama kesetaraan politik dan ekonomi yang benar-benar lengkap; hanya kesetaraan yang dapat menjamin keadaan-keadaan yang diperlukan untuk merelisasikan kemampuan manusia sehingga ‘setiap orang dapat memberi’ sesuai dengan kemampuannya dan ‘menerima apa yang mereka butuhkan’.
Model V <b>Demokrasi Kompetisi Elite</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Metode pemilihan elite politik yang terampil dan imajinatif yang mampu mengambil keputusan-keputusan yang diperlukan dalam legislatif dan administratif</li> <li>• Hambatan bagi kepemimpinan politik yang berlebihan</li> </ul>
Model VI <b>Demokrasi Pluralisme</b>	Menjamin pemerintahan oleh minoritas dan, dengan demikian, kebebasan politik penghambat tumbuhnya faksi-faksi dengan kekuasaan berlebihan dan negara yang tidak responsif
Model VII <b>Demokrasi Legal</b>	Prinsip mayoritas merupakan sebuah cara yang efektif dan selalu diperlukan untuk menjaga individu-individu dari kesewang-wenangan pemerintah dan mempertahankan kebebasan. Namun, bagi kehidupan politik, seperti kehidupan ekonomi, untuk menjadi kira-kira inisiatif dan kebebasan individu, kekuasaan mayoritas harus dibatasi oleh peraturan hukum. Hanya di bawah kondisi-kondisi tersebut, prinsip mayoritas dapat berfungsi dengan pantas dan bijak.
Model VIII <b>Demokrasi Partisipatif</b>	Sebuah hak yang sama pada kebebasan dan pengembangan diri hanya dapat diperoleh dalam sebuah ‘masyarakat partisipatif’, sebuah masyarakat yang membantu perkembangan



	sebuah kemampuan nilai politik, memelihara sebuah urusan terhadap masalah-masalah kolektif dan menyumbangkan pada formasi warga negara yang berpengetahuan yang mampu menerima sebuah kepentingan tetap dalam proses memerintah.
Model IX <b>Demokrasi Deliberatif</b>	Persyaratan kelompok politik yang dilakukan dengan kesepakatan warga negara yang bebas dan berdasarkan pada nalar. Kemampuan ‘justifikasi mutual’ keputusan politik merupakan dasar utama untuk mencari solusi permasalahan kolektif.
Model X <b>Otonomi Demokrasi</b>	Orang-orang atau masyarakat harus menikmati hak yang setara dan selanjutnya, kewajiban yang setara dalam spesifikasi kerangka kerja politik yang menciptakan dan membatasi kesempatan-kesempatan yang disediakan oleh masyarakat; yaitu artinya, mereka harus bebas dan setara dalam menentukan kondisi kehidupan mereka sendiri selama mereka tidak menyebarluaskan kerangka kerja ini untuk mengingkari atau menyangkal atau melanggar hak-hak orang lain.
Model Xa <b>Demokrasi Kosmopolitan</b>	Dalam dunia yang penuh dengan hubungan global dan regional yang semakin intensif, dengan ‘komunitas nasib’ yang saling melengkapi, prinsip otonomi membutuhkan sebuah penegakan dalam jaringan-jaringan regional dan global maupun pemerintahan lokal dan nasional.

Terkait hal ini *David Held* menambahkan terkait ciri-ciri dari demokrasi menurut model demokrasi :<sup>71</sup>

### 1) Demokrasi Klasik

Ciri-ciri dari demokrasi klasik adalah sebagai berikut:

<sup>71</sup> *Ibid*, hlm. 210-217

- a) Partisipasi langsung warga negara dalam fungsi-fungsi legislatif dan yudikatif;
- b) Majelis rakyat memiliki kekuasaan tertinggi;
- c) Berbagai metode pemilihan kandidat pejabat publik (pemilihan langsung, perwakilan, rotasi);
- d) Tidak ada perbedaan hak istimewa yang membedakan rakyat biasa dengan pejabat publik;
- e) Kecuali posisi yang berhubungan dengan peperangan, jabatan yang sama tidak boleh dipegang lebih dari dua kali oleh orang yang sama;
- f) Masa jabatan yang pendek untuk semua para pegawai publik digaji.

## **2) Republikanisme protektif**

Ciri-ciri penting dari republikanisme protektif adalah sebagai berikut:

- a) Keseimbangan kekuasaan antar rakyat, aristokrasi dan monarki dihubungkan pada sebuah konstitusi campuran atau pemerintah campuran dengan persetujuan kekuatan-kekuatan politik yang utana untuk memainkan sebuah peran aktif dalam kehidupan;
- b) Partisipasi warga negara dicapai melalui kemungkinan mekanisme yang berbeda, termasuk pemilihan konsul- konsul, atau para wakil rakyat untuk menjalankan tugas sebagai dewan-dewan penguasa
- c) Kelompok-kelompok sosial yang saling bersaing mengajukan dan mempertahankan kepentingan-kepentingan mereka.

- d) Kebebasan-kebebasan berpendapat, berekspresi, dan berserikat.

### **3) Republikanisme dan Perkembangan**

- a) Pembagaian fungsi-fungsi eksekutif dan legislatif;
- b) Partisipasi langsung warga negara dalam pertemuan-pertemuan publik untuk menetapkan badan pembuat undang-undang;
- c) Kebulatan suara pada pokok-pokok persoalan publik sangat diperlukan, tetapi ketentuan voting dengan suara mayoritas mengendalikan pada terjadi perselisihan.
- d) Jabatan-jabatan eksekutif berada ditangan para hakim atau administrator (penyelenggaraan negara)
- e) Eksekutif ditetapkan baik melalui pemilihan langsung atau perwakilan kelompok.

### **4) Demokrasi Protektif**

- a) Kekuasaan sepenuhnya berada ditangan rakyat, namun tetap para wakil yang secara sah dapat melaksanakan fungsi-fungsi negara;
- b) Pemilihan umum, surat-surat rahasia, kompetisi antar golongan, pemimpin-pemimpin atau partai-partai potensial dan aturan mayoritas merupakan dasar institusional untuk membentuk pertanggungjawaban mereka yang memimpin;
- c) Kekuasaan negara haruslah tidak mengenai orang-orang tertentu, yaitu secara hukum dibatasi, dan dipisahkan antara eksekutif, legislatif, dan yudikatif;
- d) Pemusatan konstitusionalisme untuk menjamin kebebasan dari tindakan sewenang-sewang dan

keadilan didepan hukum dalam bentuk hak-hak atau kebebasan politik dan sipil, diatas semua yang terkait dengan kebebasan berbicara, berekspresi, bekerjasama, memilih, dan beragama;

- e) Pemisahan negara dari masyarakat sipil, yaitu secara umum wilayah tindakan negara dibatasi secara tegas sampai pembentukan kerangka kerja yang memperbolehkan penduduk untuk menjalankan kehidupan pribadi mereka bebas dari resiko kekerasan, tingkah laku sosial yang tidak dapat diterima, dan dicampur tangan politik yang tidak dikehendaki;
- f) Kompetisi pusat-pusat kekuasaan dan kelompok-kelompok kepentingan.

#### **5) Demokrasi Developmental**

- a) Kepemimpinan populer dengan hak suara universal
- b) Pemerintah perwakilan (kepemimpinan yang terpilih, pemilihan umum, reguler, surat suara rahasia, dll);
- c) Pengawasan konstitusional untuk menjamin batasan-batasan dalam, pembagian dalam, kekuasaan negara, dan untuk memastikan promosi hak-hak individu, di atas semua yang terkait dengan kebebasan berfikir, merasakanm mencoba, berdiskusi, publikasi, kombinasi, dan pencarian secara individu „rencana kehidupan“ yang dipilih;
- d) Batasan yang jelas dewan parlementer dari birokrasi publik, yaitu pemisahan fungsi-fungsi orang-orang yang dipilih dari orang-orang spesialis (ahli) administrasi;

- e) Ketertiban rakyat dalam cabang-cabang pemerintahan berbeda melalui suara, partisipasi yang luas dalam pemerintahan lokal, perdebatan publik dan pelayanan umum.

#### 6) Demokrasi Langsung dan Akhir dari Politik

No	Sosialisme	No	Komunisme
1	Masalah-masalah publik diatur oleh komune dan dewan wilayah yang terorganisasi dalam struktur piramida.	1	“pemerintah” dan “politik” dalam semua bentuk memberi kesempatan bagi pengaturan diri.
2	Personel pemerintah, Penegak hukum, administrator merupakan subjek yang dipilih secara teratur, diberi mandat dari komunitas mereka dan dapat diberhentikan	2	Semua masalah publik diatur secara kolektif.
3	Pegawai-pegawai publik dibayar dengan upah yang tidak lebih besar dari upah para pekerja	3	Konsensus merupakan Prinsip pengambilan keputusan untuk semua pertanyaan publik
4	Misi rakyat yang didukung orde politik yang baru adalah subjek untuk kontrol komunitas	4	Distribusi dari semua tugas administrasi melalui perputaran atau pemilihan.
5	-	5	Pergantian semua kekuatan bersenjata dan koersif dengan pengawasan diri.

#### 7) Demokrasi Kompetisi Elite

- a) Pemerintahan parlementer dengan eksekutif yang kuat;
- b) Kompetisi antar elite dan partai politik yang bersaing;
- c) Dominasi parlemen oleh partai politik;
- d) Terpusatnya kepemimpinan politik;
- e) Birokrasi: satu administrasi independen dan terlatih;
- f) Batasan-batasan konstitusional dan praktis terhadap “keragaman yang efektif dan keputusan politik”.

#### **8) Demokrasi Pluralisme**

- a) Hak-hak warga negara, termasuk satu orang satu suara, kebebasan berekspresi, kebebasan berorganisasi;
- b) Suatu sistem *check and balances* di kalangan birokrasi legislatur, eksekutif, judisial, dan administratif;
- c) Sistem pemilihan kompetitif (setidaknya) dua partai.

#### **9) Demokrasi Legal**

- a) Negara Konstitusional;
- b) Aturan hukum;
- c) Intervensi negara minimal dalam masyarakat sipil dan kehidupan pribadi;
- d) Masyarakat pasar bebas diberikan cangkupan kemungkinan yang pernah penuh.

#### **10) Demokrasi Partisipatif**

- a) Partisipasi langsung warga negara dalam aturan institusi kunci masyarakat, termasuk tempat kerja dan komunitas lokal;

- b) Reorganisasi sistem partai dengan menjadikan pejabat- pejabat partai yang langsung bertanggung jawab pada keanggotaan;
- c) Operasi partai-partai partisipatif dalam sebuah struktur parlementer atau kongres;
- d) Pemeliharaan sebuah sistem institusional yang terbuka untuk meyakinkan kemungkinan eksperimentasi dengan bentuk-bentuk politik.

### **11) Demokrasi Deliberatif**

Demokrasi deliberatif dicetuskan oleh Joseph Bessete, yaitu sebagai suatu pandangan yang menempatkan deliberasi publik atas warga negara yang bebas dan setara sebagai inti legitimasi pembuatan keputusan politik dan pemerintah sendiri. Dimana memiliki ciri-ciri sebagai berikut:

- a) Jajak pendapat deliberatif, hari deliberatif, juri warga negara;
- b) Program e-government dari laopran online hingga akses kepada wakil rakyat;
- c) Program e-demokrasi termasuk forum publik online;
- d) Analisis kelompok dan penyusunan proposal kebijakan;
- e) Deliberasi kehidupan publik, dan forum mikro hingga lingkungan transnasional;
- f) Fungsi baru referendum yang dikaitkan dengan jajak pendapat deliberatif, dll.

### **12) Otonomi Demokrasi**

Ciri-ciri utama otonomi demokrasi adalah sebagai berikut:

No	Negara	Masyarakat Sipil
1.	Prinsip otonomi yang diabadikan dalam Konstitusi dan pernyataan Hak asasi Manusia	Keanekaragaman tipe- tipe rumah tangga dan sumber-sumber informasi, institusi kultural, kelompok-kelompok konsumen atau pengguna, dsb.
2.	Struktur parlemen atau kongresional (diorganisasi di sekitar dua dewan berdasarkan PR ( Perwakilan Proporsional dan SR atau perwakilan Statistik secara berturut-turut atau berurutan).	Pelayanan-pelayanan sosial seperti pemeliharaan anak, pusat-pusat kesehatan dan pendidikan yang secara internal diatur berdasarkan DP (Partisipasi Langsung), tetapi dengan prioritas yang diberikan pada para pengguna dewasa.
3.	Sistem judicial meliputi forum khusus untuk menguji intepretasi atau pemahaman hak- hak (SR atau perwakilan statistik)	pengembangan dan eksperimentasi bersama perusahaan yang diatur sendiri (dimiliki secara nasional bila merupakan industri-industri vital, atau sebaliknya diatur secara sosial atau kooperatif).
4.	Sistem kepartaian yang komperatif (disusun kembali oleh pendanaan publik dan DP)	Bentuk-bentuk perusahaan atau swasta yang bermacam-macam yang mendukung inovasi dan flrksibilitas ekonomi.
5.	Pelayanan atau jasa administrasi lokal dan pusat, yang secara Internal diatur berdasarkan prinsip-prinsip DP dengan persyaratan untuk	-



	mengordinasi permintaan pengguna lokal.	
--	---	--

### 13) Demokrasi Kosmopolitan

Ciri-ciri utama Demokrasi Kosmopolitan sebagai berikut :

	Jangka Panjang	Jangka Pendek
No	Pemerintah/Pemerintahan	
1.	Reformasi terhadap institusi PBB yang memimpin, misalnya Dewan Keamanan (untuk memberikan suara dan kapasitas pengambilan keputusan yang efektif bagi negara-negara berkembang)	Persyaratan hak dan kewajiban yang baru dimasukkan ke dalam wilayah kekuatan politik sosial ekonomi yang berbeda
2.	Pembentukan suatu dewan kedua PBB (yang mengikuti konvensi konstitusional internasional)	Perbedaan global (dengan kapasitas peningkatan keuntungan yang terbatas) yang terhubung dengan wilayah, negara dan daerah sekitar.
3.	Regionalisasi politik yang diperbesar (di luar Uni Eropa) dan penggunaan referenda transnasional)	Pemisahan kepentingan politik dan ekonomi; pembiayaan publik atas pertemuan-pertemuan yang dapat dipertimbangkan dan proses-proses pemilihan.
4.	Pembuatan Pengadilan Hak Asasi Internasional yang baru Yuridiksi	Sistem hukum global yang saling berhubungan timbal balik, termasuk

	yang diwajibkan di bawah Hukum Internasional	elemen hukum kriminal dan hukum sipil
5.	Pendirian kekuatan militer internasional.	Perubahan permanen dari proporsi yang kapasitas kekuatan koersif negara bangsa yang semakin berkembang bagi institusi regional dan global
<b>No</b>	Masyarakat Ekonomi/Sipil	
1.	Perkembangan solusi non-negara, non-pasar dalam organisasi masyarakat sipil	Pentiptaan perkumpulan dan kelompok yang mampu mengatur diri dalam masyarakat sipil
2.	Eksperimentasi sistematis dengan bentuk organisasional yang berbeda dalam perekonomian	Perekonomian multisektoral dan Pluralisasi pola kepemilikan dan hak milik
3.	Penyediaan sumber daya pada mereka yang memiliki status sosial paling lemah untuk mempertahankan dan menyuarakan kepentingan mereka	Prioritas kerangka kerja investasi publik yang dibuat melalui pertimbangan dan keputusan pemerintah, tetapi peraturan pasar yang ekstentif terhadap barang dan jasa masih tetap dipertahankan.

### 3. Sistem Demokrasi

Robert A Dahl dalam Masykuri Abdillah menunjukkan tujuh aspek yang harus ada dalam sistem demokrasi, yaitu:

- 1) Kontrol rakyat atas keputusan pemerintahan.

- 2) Para pejabat dipilih melalui pemilihan yang teliti dan jujur.
- 3) Semua orang mempunyai hak untuk memilih dalam pemilihan pejabat.
- 4) Semua orang dewasa mempunyai hak untuk mencalonkan diri untuk jabatan-jabatan di pemerintahan.
- 5) Rakyat mempunyai hak untuk menyuarakan pendapat tanpa ancaman hukuman.
- 6) Rakyat mempunyai hak untuk mendapat sumber-sumber informasi alternatif.
- 7) Untuk meningkatkan hak-hak mereka rakyat juga mempunyai hak untuk membentuk lembaga-lembaga atau organisasi- organisasi yang relatif independent.

Aristoteles dalam karyanya, *Politics* menyampaikan ciri-ciri umum demokrasi, yaitu :<sup>72</sup>

- 1) Pemilihan pejabat oleh semua untuk semua;
- 2) Pemerintahan oleh semua untuk masing-masing dan masing- masing pada gilirannya untuk semua;
- 3) Jabatan diisi dengan cara undian, atau oleh semuanya, atau tidak sama sekali berdasarkan pengalaman atau keterampilan;
- 4) Masa waktu jabatan tidak didasarkan pada kualifikasi pemilikan harta kekayaan;
- 5) Orang yang sama tidak menduduki jabatan yang sama untuk kedua kalinya. Kalau dilakukan, harus sangatlah jarang dan hanya dalam hal yang berhubungan dengan keadaan perang;
- 6) Masa jabatan yang sesingkat mungkin;

---

<sup>72</sup> Harjono, *Transformasi Demokrasi*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi. Jakarta, 2009. Hlm. 25-26

- 7) Juri harus dipilih dari seluruh warga dan mengadili semua hal yang penting dan dalam tingkat yang tertinggi, seperti hal-hal yang mempengaruhi konstitusi dan perjanjian antar individu;
- 8) Dewan sebagai kekuasaan yang berdaulat dalam segala hal, atau paling tidak, hal-hal yang penting. Pejabat-pejabat tidak mempunyai kewenangan kedaulatan kepada yang lain ataupun pada sedikit orang;
- 9) Gaji untuk anggota dewan, hakim peradilan, dan pejabat pemerintahan, adalah sama besarnya sebagaimana untuk warga biasa yang berhak mendapatkan makan dalam menjalankan jabatannya;
- 10) Karena kelahiran, kekayaan dan pendidikan adalah tanda-tanda dalam menentukan oligarkhi, dengan demikian, hal sebaliknya, yaitu: dilahirkan dari kalangan rendah, berpendapatan rendah, dan pekerjaan kasar, adalah ciri dari demokrasi;
- 11) Tidak ada jabatan yang mempunyai masa berulang bersambung, dan jika diperlukan, pengisian jabatan tersebut harus dilakukan secara undian dari calon-calon yang ada.

Negara yang menganut sistem demokrasi adalah negara diselenggarakan berdasarkan kehendak dan kemauan rakyat. Dimana dilakukan oleh rakyat sendiri atau atas persetujuan rakyat karena kedaulatan berada di tangan rakyat. Bahwa kekuasaan pemerintah berada ditangan rakyat mengandung pengertian tiga hal; pertama, pemerintah dari rakyat (*government of the people*); kedua, pemerintah oleh rakyat (*government by people*); ketiga, pemerintahan untuk rakyat (*government for people*). Jadi, hakikat suatu pemerintahan yang demokratis bila

ketiga hal diatas dapat dijadikan dan ditegakkan dalam tatanan pemerintahan.

### **C. Pemilihan Kepala desa**

Dalam Pemilihan Kepala Desa (Pilkades) yang harus digaris bawahi adalah mengenai dasar pelaksanaannya yang berbeda dengan Pemilu ataupun Pilkada. Dari hal itu penulis mendasarkan Pilkades pada Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dan Peraturan Perundang-undangan lainnya yang mendukung penyelenggaraan Pilkades.

#### **1. Pengertian Kepala Desa**

Kepala Desa/Desa Adat atau yang disebut dengan nama lain merupakan kepala Pemerintahan Desa/Desa Adat yang memimpin penyelenggaraan Pemerintahan Desa. Kepala Desa/Desa Adat atau yang disebut dengan nama lain mempunyai peran penting dalam kedudukannya sebagai kepanjangan tangan negara yang dekat dengan masyarakat dan sebagai pemimpin masyarakat. Dengan posisi yang demikian itu, prinsip pengaturan tentang Kepala desa/Desa Adat adalah

.<sup>73</sup>

- a) Sebutan Kepala Desa/Desa Adat disesuaikan dengan sebutan lokal
- b) Kepala Desa/Desa Adat berkedudukan sebagai kepala Pemerintah Desa/Desa Adat dan sebagai pemimpin masyarakat

---

<sup>73</sup> Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2016 Tentang Desa

- c) Kepala Desa dipilih secara demokratis dan langsung oleh masyarakat setempat, kecuali bagi Desa Adat dapat menggunakan mekanisme lokal; dan
- d) Pencalonan Kepala Desa dalam pemilihan langsung tidak menggunakan basis partai politik sehingga Kepala Desa dilarang menjadi pengurus partai politik.

Sebagaimana ditegaskan pasal 26 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014, Kepala Desa bertugas menyelenggarakan Pemerintahan Desa, melaksanakan Pembangunan Desa. Dalam melaksanakan tugasnya, Kepala Desa berwenang :

- a. Memimpin penyelenggaraan Pemerintahan Desa;
- b. Mengangkat dan memberhentikan perangkat Desa;
- c. Memegang kekuasaan pengelolaan Keuangan dan Aset Desa;
- d. Menetapkan Peraturan Desa;
- e. Menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa;
- f. Membina kehidupan masyarakat desa;
- g. Membina kementraman dan ketertiban masyarakat Desa;
- h. Membina dan meningkatkan perekonomian Desa serta mengintegrasikannya agar mencapai perekonomian skala produktif untuk sebesar-besarnya kemakmuran masyarakat Desa;
- i. Mengembangkan sumber pendapatan Desa;
- j. Mengusulkan dan menerima pelimpahan sebagian kekayaan negara guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat Desa;
- k. Mengembangkan kehidupan sosial budaya masyarakat Desa;
- l. Memanfaatkan teknologi tepat guna;
- m. Mengoordinasikan Pembangunan desa secara partisipatif;
- n. Mewakili Desa di dalam dan di luar pengadilan atau menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya

sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan o. Melaksanakan wewenang lain yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.<sup>74</sup>

Dalam melaksanakan tugasnya, Kepala Desa berhak : a. Mengusulkan struktur organisasi dan tata kerja pemerintah Desa; b. Mengajukan rancangan dan menetapkan Peraturan Desa; c. Menerima penghasilan tetap setiap bulan, tunjangan, dan penerimaan lainnya yang sah, serta mendapat jaminan kesehatan; d. Mendapatkan perlindungan hukum atas kebijakan yang dilaksanakan; dan e. Memberikan mandat pelaksanaan tugas dan kewajiban lainnya kepada perangkat Desa.<sup>75</sup>

Dalam melaksanakan tugas, Kepala Desa berkewajiban : 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 ketentraman dan ketertiban masyarakat Desa; d. Menaati dan menegakkan peraturan perundang-undangan; e. Melaksanakan kehidupan demokrasi dan berkeadilan gender; f. Melaksanakan prinsip tata Pemerintahan Desa yang akuntabel, transparan, profesional, efektif dan efisien, bersih, serta bebas dari kolusi, korupsi dan nepotisme; g. Menjalinkan kerja sama dan

---

<sup>74</sup> Pasal 26 ayat (2) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

<sup>75</sup> Pasal 26 ayat (3) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2016 tentang Desa

koordinasi dengan seluruh pemangku kepentingan di Desa ; h. Menyelenggarakan administrasi Pemerintahan Desa yang baik; i. Mengelola Keuangan dan Aset Desa; j. Melaksanakan urusan pemerintahan 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; dan p. Memberikan informasi kepada masyarakat Desa.<sup>76</sup>

Dalam melaksanakan tugas, kewenangan, hak, dan kewajiban sebagaimana dimaksud dalam pasal 26, Kepala Desa wajib :<sup>77</sup>

- a) Menyampaikan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Desa setiap akhir tahun anggaran kepada Bupati/Walikota.<sup>78</sup>
- b) Menyampaikan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Desa pada akhir masa jabatan kepada Bupati/walikota.<sup>79</sup>
- c) Memberikan laporan keterangan penyelenggaraan pemerintahan secara tertulis kepada Badan Permusyawaratan desa setiap akhir tahun anggaran.<sup>80</sup>

---

<sup>76</sup> Pasal 26 ayat (4) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2016 tentang Desa

<sup>77</sup> Pasal 27 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2016 tentang Desa

<sup>78</sup> Pasal 49 Peraturan Pemerintah Nomor 43 tahun 2014 tentang Aturan Pelaksanaan Undang-undang Nomor 6 tahun 2014

<sup>79</sup> Pasal 50 Peraturan Pemerintah Nomor 43 tahun 2014 tentang Aturan Pelaksanaan Undang-undang Nomor 6 tahun 2014

<sup>80</sup> Pasal 51 Peraturan Pemerintah Nomor 43 tahun 2014 tentang Aturan Pelaksanaan Undang-undang Nomor 6 tahun 2014



- d) Memberikan dan/atau menyebarkan informasi penyelenggaraan informasi penyelenggaraan pemerintahan secara tertulis kepada masyarakat Desa setiap akhir tahun anggaran.

Dari penegasan pasal 27 tersebut dapat disimpulkan bahwa Kepala desa tidak bertanggungjawab kepada Badan permusyawaratan Desa tetapi bertanggungjawab kepada Bupati/Walikota dengan menyampaikan laporan tahunan ataupun laporan akhir masa jabatan. Sedangkan kepada Badan permusyawaratan Desa, Kepala Desa hanya wajib menyampaikan laporan keterangan penyelenggaraan pemerintahan setiap akhir tahun, serta memberi dan/atau menyebarkan informasi kepada masyarakat kinerja penyelenggaraan pemerintahannya secara tertulis setiap akhir tahun anggaran. Dengan demikian, Badan Permasyarakatan Desa tidak dapat menjatuhkan Kepala Desa apabila tidak sejalan dengan pendapat atau kebijakannya.<sup>81</sup>

## **2. Pemilihan Kepala Desa**

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Pasal 31 menentukan, bahwa pemilihan kepala desa dilaksanakan secara serentak di seluruh wilayah kabupaten/kota. Pemerintah daerah kabupaten/kota menetapkan kebijaksanaan pelaksanaan pemilihan kepala desa secara

---

<sup>81</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan desa*, ctk. Pertama, Setara Press, Malang, 2015, hlm. 221

serentak dengan peraturan daerah kabupaten/kota. Kemudian di dalam Pasal 40 Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, ditentukan bahwa pemilihan kepala desa secara serentak dapat dilaksanakan bergelombang paling banyak 3 kali dalam jangka waktu 6 tahun. Dalam hal terjadi kekosongan jabatan kepala desa dalam penyelenggaraan pemilihan kepala desa serentak, bupati/walikota menunjuk pejabat kepala desa. Pejabat kepala desa berasal dari pegawai negeri sipil di lingkungan pemerintah daerah kabupaten/kota.<sup>82</sup>

Pemilihan Kepala Desa serentak di seluruh wilayah kabupaten/kota dimaksudkan untuk menghindari hal negatif dalam pelaksanaannya. Pemilihan Kepala Desa secara serentak mempertimbangkan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/kota sehingga dimungkinkan pelaksanaannya secara bergelombang sepanjang diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Sebagai akibat dilaksanakannya kebijakan pemilihan Kepala Desa secara serentak, dalam Undang-Undang ini diatur mengenai pengisian jabatan Kepala Desa yang berhenti dan diberhentikan sebelum habis masa jabatan.<sup>83</sup>

---

<sup>82</sup> *Ibid*, hlm. 222

<sup>83</sup> *Ibid*.

Sebelum dilakukan pemilihan Kepala Desa, Badan Permusyawaratan Desa memberitahukan kepada Kepala Desa mengenai akan berakhirnya masa jabatan secara tertulis 6 bulan sebelum masa jabatannya berakhir. Badan Permusyawaratan Desa membentuk panitia pemilihan Kepala Desa. Panitia pemilihan Kepala Desa bersifat mandiri dan tidak memihak. Panitia pemilihan Kepala Desa terdiri atas unsur perangkat Desa, Lembaga kemasyarakatan, dan tokoh masyarakat Desa.<sup>84</sup>

Kepala desa dipilih secara langsung oleh dan dari penduduk Desa warga negara Republik Indonesia yang memenuhi persyaratan dengan masa jabatan 6 tahun dihitung sejak tanggal pelantikan. Kepala Desa dapat menjabat paling banyak 3 kali masa jabatan secara berturut-turut atau tidak secara berturut-turut.<sup>85</sup>

Adapun persyaratan bagi calon Kepala Desa sebagaimana ditentukan dalam Pasal 33 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 sebagai berikut :

- a) Warga negara Republik Indonesia.
- b) Bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa.
- c) 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.

---

<sup>84</sup> Pasal 32 Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa

<sup>85</sup> Pasal 39 Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa

- d) Berpendidikan paling rendah tamat sekolah menengah pertama atau sederajat.
- e) Berusia paling rendah 25 (dua puluh lima) tahun pada saat mendaftar.
- f) Bersedia dicalonkan menjadi Kepala Desa.
- g) Terdaftar sebagai penduduk dan bertempat tinggal di Desa setempat paling kurang 1 (satu) tahun sebelum pendaftaran.
- h) Tidak sedang menjalani hukuman pidana penjara.
- i) Tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun atau lebih, kecuali 5 (lima) tahun setelah selesai menjalani pidana penjara dan mengumumkan secara jujur dan terbuka kepada publik bahwa yang bersangkutan pernah dipidana serta bukan sebagai pelaku kejahatan berulang-ulang.
- j) Tidak sedang dicabut hak pilihnya sesuai dengan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.
- k) Berbadan sehat.
- l) Tidak pernah sebagai Kepala Desa selama 3 (tiga) kali masa jabatan.
- m) Syarat lainnya yang diatur dalam Peraturan Daerah.

Kepala Desa yang akan mencalonkan diri kembali diberi cuti sejak ditetapkan sebagai calon sampai dengan selesainya pelaksanaan penetapan calon terpilih. Dalam hal ini Kepala Desa cuti, Sekretaris Desa melaksanakan tugas dan kewajiban Kepala Desa.<sup>86</sup>

---

<sup>86</sup> Pasal 42 Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014

Begitu pula bagi perangkat desa yang mencalonkan diri dalam pemilihan Kepala Desa, juga diberi cuti sejak yang bersangkutan terdaftar sebagai bakal calon Kepala Desa.<sup>87</sup>

Penegasan ini penting untuk diketahui oleh masyarakat, karena sering berkembang polemik di masyarakat apakah Kepala Desa atau Aparat Desa yang mencalonkan atau mencalonkan kembali harus mengundurkan diri atau cukup hanya mengajukan cuti kepada bupati/walikota.<sup>88</sup>

Di dalam Pasal 43 Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 ditentukan, pegawai negeri sipil yang mencalonkan diri dalam pemilihan Kepala Desa harus mendapatkan izin tertulis dari pejabat pembina kepegawaian. Dalam hal pegawai negeri sipil tersebut terpilih dan diangkat menjadi Kepala Desa, yang bersangkutan dibebaskan sementara dari jabatannya menjadi Kepala desa tanpa kehilangan hak sebagai pegawai negeri sipil.<sup>89</sup>

Kepala desa yang berstatus sebagai pegawai negeri sipil apabila berhenti sebagai Kepala desa dikembalikan kepada instansi induknya. Kepala Desa yang berstatus sebagai pegawai negeri sipil apabila telah mencapai batas usia pensiun sebagai pegawai negeri sipil diberhentikan

---

<sup>87</sup> Pasal 44 Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014

<sup>88</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan desa*, ctk. Pertama, Setara Press, Malang, 2015, hlm. 224

<sup>89</sup> *Ibid.*

dengan hormat sebagai pegawai negeri sipil dengan memperoleh hak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.<sup>90</sup>

### **3. Sistem Penyelenggaraan Pilkades Berdasarkan Undang-Undang**

Didalam Peraturan Pemerintah No. 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, mengatur mengenai proses pelaksanaan pemilihan Kepala Desa dalam Pasal 41 (ayat 1), sebagai berikut :

- 1) Pemilihan Kepala Desa dilaksanakan melalui tahapan;
  - a) Persiapan
  - b) Pencalonan
  - c) Pemungutan Suara dan
  - d) Penetapan
- 2) Tahapan persiapan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a terdiri atas kegiatan :
  - a) pemberitahuan Badan Permusyawaratan Desa kepada kepala Desa tentang akhir masa jabatan yang disampaikan 6 (enam) bulan sebelum berakhir masa jabatan;
  - b) pembentukan panitia pemilihan kepala Desa oleh Badan Permusyawaratan Desa ditetapkan dalam jangka waktu 10 (sepuluh) Hari setelah pemberitahuan akhir masa jabatan;
  - c) laporan akhir masa jabatan kepala Desa kepada bupati/walikota disampaikan dalam jangka waktu

---

<sup>90</sup> Pasal 59 Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014

- 30 (tiga puluh) Hari setelah pemberitahuan akhir masa jabatan;
- d) perencanaan biaya pemilihan diajukan oleh panitia kepada bupati/walikota melalui camat atau sebutan lain dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) Hari setelah terbentuknya panitia pemilihan; dan
  - e) persetujuan biaya pemilihan dari bupati/walikota dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) Hari sejak diajukan oleh panitia.
- 3) Tahapan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b terdiri atas kegiatan:
- a) pengumuman dan pendaftaran bakal calon dalam jangka waktu 9 (sembilan) Hari;
  - b) penelitian kelengkapan persyaratan administrasi, klarifikasi, serta penetapan dan pengumuman nama calon dalam jangka waktu 20 (dua puluh) Hari;
  - c) penetapan calon kepala Desa sebagaimana dimaksud pada huruf b paling sedikit 2 (dua) orang dan paling banyak 5 (lima) orang calon;
  - d) penetapan daftar pemilih tetap untuk pelaksanaan pemilihan kepala Desa;
  - e) pelaksanaan kampanye calon kepala Desa paling lama 3 (tiga) Hari; dan
  - f) masa tenang paling lama 3 (tiga) Hari.
- 4) Tahapan pemungutan suara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c terdiri atas kegiatan:
- a) pelaksanaan pemungutan dan penghitungan suara;
  - b) penetapan calon yang memperoleh suara terbanyak; dan/atau

- c) dalam hal calon yang memperoleh suara terbanyak lebih dari 1 (satu) orang, calon terpilih ditetapkan berdasarkan wilayah perolehan suara yang lebih luas.
- 5) Tahapan penetapan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d terdiri atas kegiatan:
- a) laporan panitia pemilihan mengenai calon terpilih kepada Badan Permusyawaratan Desa paling lambat 7 (tujuh) Hari setelah pemungutan suara;
  - b) laporan Badan Permusyawaratan Desa mengenai calon terpilih kepada bupati/walikota paling lambat 7 (tujuh) Hari setelah menerima laporan panitia;
  - c) bupati/walikota menerbitkan keputusan mengenai pengesahan dan pengangkatan kepala Desa paling lambat 30 (tiga puluh) Hari sejak diterima laporan dari Badan Permusyawaratan Desa; dan
  - d) bupati/walikota atau pejabat lain yang ditunjuk melantik calon kepala Desa terpilih paling lambat 30 (tiga puluh) Hari sejak diterbitkan keputusan pengesahan dan pengangkatan kepala Desa dengan tata cara sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- 6) Pejabat lain yang ditunjuk sebagaimana dimaksud pada ayat (5) huruf d adalah wakil bupati/walikota atau camat atau sebutan lain.
- 7) Dalam hal terjadi perselisihan hasil pemilihan kepala Desa, bupati/walikota wajib menyelesaikan perselisihan dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) Hari.

Dalam hal ini Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 juga mengamanatkan kepada Bupati/Walikota untuk mengatur tentang



kebijakan pelaksanaan pemilihan Kepala Desa dalam pasal 31 ayat 2 yang berbunyi, *“Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota menetapkan kebijakan pelaksanaan pemilihan Kepala Desa secara serentak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.*



### **BAB III**

## **ANALISIS YURIDIS MENGENAI LEMBAGA YANG BERWENANG DALAM PENYELESAIAN SENGKETA PILKADES**

### **A. Proses Penyelesaian Sengketa Hasil Pilkades**

Dalam problema hal ini penulis mengambil objek penelitian pada sengketa hasil pemilihan Kepala Desa Watukarung Kabupaten Pacitan, Provinsi Jawa Timur tahun 2018. Berdasarkan amanat Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa Pasal 31 ayat (2) yang berbunyi, *“Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota menetapkan kebijakan pelaksanaan pemilihan Kepala Desa secara serentak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota”*. Dengan demikian Pemerintah Daerah Pacitan membuat Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2016 tentang Pemilihan Kepala Desa dan Peraturan Bupati Nomor 20 Tahun 2016 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 20 Tahun 2016 tentang Pemilihan Kepala Desa.

#### **1. Tahapan Pelaksanaan Pemilihan Kepala Desa Watukarung**

Berdasarkan Peraturan Daerah No 9 Tahun 2016 tentang Pemilihan Kepala Desa, Pasal 46 menyatakan Ketentuan lebih lanjut mengenai tahapan Pemilihan Kepala Desa diatur dengan Peraturan Bupati Nomor 20 Tahun 2016 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2016 tentang Pemilihan Kepala Desa. Sebagai tahapan awal

Pemerintah daerah membentuk panitia pemilihan Kepala Desa Kabupaten yang tertuang dalam pasal 2 Peraturan Bupati Nomor 20 Tahun 2016, sebagai berikut :

- 1) Bupati membentuk Panitia Pemilihan Kabupaten dengan sebuah keputusan.
- 2) Panitia Pemilihan Kabupaten sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mempunyai tugas meliputi:
  - a) merencanakan, mengkoordinasikan dan menyelenggarakan semua tahapan pelaksanaan pemilihan tingkat kabupaten;
  - b) melakukan bimbingan teknis pelaksanaan pemilihan Kepala Desa kepada Panitia Pemilihan;
  - c) memfasilitasi penyelesaian permasalahan pemilihan Kepala Desa tingkat Kabupaten;
  - d) melakukan evaluasi dan pelaporan pelaksanaan pemilihan; dan
  - e) melaksanakan tugas dan wewenang lain yang ditetapkan dengan Keputusan Bupati.
- 3) Susunan Panitia Pemilihan Kabupaten sebagaimana dimaksud ayat (1) terdiri atas :
  - a) Pembina;
  - b) Ketua
  - c) Wakil Ketua
  - d) Sekretaris; dan
  - e) Anggota

Panitia kabupaten adalah sebagai koordinator dari panitia pemilihan Kepala Desa di setiap wilayah desa yang ada di Kabupaten Pacitan. Selain itu, juga melakukan bimbingan teknis, memfasilitasi

penyelesaian bila terjadi permasalahan pilkades di tingkat Kabupaten serta melakukan evaluasi proses pelaksanaan Pemilihan Kepala desa.<sup>91</sup>

Tahapan selanjutnya, berdasarkan Peraturan Bupati Nomor 20 Tahun 2016, Badan Permusyawaratan Desa (BPD) membentuk panitia pemilihan tingkat desa, sesuai Pasal 9 yang berbunyi, *“Pembentukan panitia pemilihan kepala Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 huruf b disampaikan secara tertulis oleh BPD kepada Bupati melalui camat.”*

Hal ini diperjelas di dalam Peraturan Bupati Nomor 20 Tahun 2016 tentang Pelaksanaan Pemilihan Kepala Desa Pasal 3 yang berbunyi sebagai berikut :

- 1) Penanggungjawab pelaksanaan pemilihan Kepala Desa adalah BPD;
- 2) BPD sebagai penanggungjawab pemilihan Kepala Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mempunyai tugas:
  - a) Membentuk Panitia Pemilihan;
  - b) Membentuk Panitia Pengawas Pemilihan;
  - c) Memberikan saran dan pertimbangan kepada Panitia Pemilihan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
  - d) Melaksanakan dan/atau menerima laporan pengawasan proses pemilihan Kepala Desa; dan
  - e) Mengambil keputusan apabila timbul permasalahan dalam proses pemilihan Kepala Desa,

---

<sup>91</sup> Wawancara dengan Sakundoko, Ketua Panitia Pemilihan Kepala Desa Kabupaten di Pacitan, 13 Juli 2019.

Dalam hal ini peran BPD di pertegas dalam pasal 4 ayat (4) yang berbunyi, *“Pembentukan Panitia Pengawas Pemilihan ditetapkan dengan Keputusan BPD berdasarkan musyawarah anggota BPD.”* Dengan demikian, BPD memiliki tanggungjawab selain sebagai penanggungjawab penyelenggaraan pemilihan Kepala Desa, juga sebagai lembaga yang diberi wewenang untuk menangani penyelesaian perselisihan pemilihan Kepala Desa. Hal ini dituangkan dalam pasal 63 ayat (1) yang berbunyi, *“Apabila terjadi pelanggaran atau penyimpangan dalam proses pemilihan Kepala Desa, maka Calon Kepala Desa, Saksi, dan/atau masyarakat dapat mengajukan pengaduan kepada BPD melalui Panitia Pengawas Pemilihan”*

Dalam hal ini, bisa ditarik kesimpulan bahwa mengenai permasalahan perselisihan pemilihan Kepala Desa berdasarkan Peraturan Bupati Nomor 20 Tahun 2016 adalah BPD. Sedangkan mengenai sengketa perselisihan hasil pemilihan Kepala Desa merupakan kompetensi Bupati melalui Panitia Kabupaten. Hal ini tertuang dalam Pasal 62 Peraturan Bupati Nomor 20 Tahun 2016, sebagai berikut :

- 1) Dalam hal terjadi perselisihan hasil pemilihan kepala Desa, bupati wajib menyelesaikan perselisihan dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) hari.
- 2) Perselisihan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berupa dugaan penggelembungan atau manipulasi suara, perusakan surat suara, kesalahan perhitungan suara, atau dugaan lainnya yang dapat mempengaruhi hasil pemungutan suara.

- 3) Apabila ada dugaan terjadinya pelanggaran yang dapat mempengaruhi hasil pemungutan suara, Calon kepala desa menyampaikan laporan j kepada bupati melalui Panitia Pemilihan Kabupaten dengan ketentuan sebagai berikut:
  - a) Laporan dibuat dan ditandatangani calon kepala desa;
  - b) Isi laporan terkait sengketa hasil pemilihan;
  - c) Laporan harus sudah diterima oleh Panitia Pemilihan Kabupaten dalam jangka waktu paling lama 2 (dua) hari setelah penetapan hasil perhitungan suara; dan
  - d) Laporan harus dilengkapi dengan alat bukti berupa tulisan, foto, video, rekaman suara, saksi, atau alat bukti lainnya yang relevan.
- 4) Atas aduan tersebut bupati menugaskan Panitia Pemilihan Kabupaten untuk melakukan penelitian dan pengkajian atas aduan tersebut.
- 5) Panitia Pemilihan Kabupaten dalam rangka penelitian dan pengkajian melakukan kegiatan sebagai berikut:
  - a) Meneliti dan mengkaji laporan;
  - b) Meneliti dan mengkaji alat bukti;
  - c) Memanggil pihak-pihak yang terkait pelaksanaan pemilihan;
  - d) Menetapkan apakah aduan tersebut dapat diproses apa tidak.
  - e) Memberikan pertimbangan dan masukan kepada bupati untuk pengambilan keputusan.
- 6) Berdasarkan pertimbangan dan masukan Panitia Pemilihan Kabupaten, bupati memutus perselisihan hasil pemilihan tersebut.
- 7) Keputusan penyelesaian perselisihan hasil pemilihan ditetapkan dengan keputusan bupati.

## 2. Proses Penyelesaian Sengketa Hasil Pilkades Desa Watukarung

Dalam objek penelitian yaitu perselisihan hasil pemilihan Kepala Desa di Desa Watukarung Kabupaten Pacitan yang terjadi persoalan sengketa hasil Pemilihan Kepala Desa pada bulan oktober 2018, dimana peserta calon kepala desa hanya berselisih 1 suara. Berdasarkan hasil perhitungan akhir Pilkades Watukarung, kecamatan Pringkuku, Kabupaten Pacitan, calon kepala desa Wiwid Pheni Dwi Antari Nomor Urut 2 berhasil meraih 553 suara, unggul tipis dari Darmadi yang berada di Nomor Urut 1 dengan perolehan 552.<sup>92</sup>

Berdasarkan pernyataan Saryono Ketua Panitia Pelaksana pemilihan Kepala Desa Watukarung, sebagai berikut :<sup>93</sup>

- 1) Pada saat perhitungan suara semua saksi dari pihak paslon Kepala Desa nomor urut 01 yaitu Darmadi maupun paslon 02 Wiwid Pheni Dwi Antari hadir. Sampai pada akhir perhitungan suara hanya berselisih 1 suara yaitu nomor urut 02 mendapat hasil suara 553 unggul dari nomor urut satu 552.
- 2) Panitia memutuskan dan menetapkan paslon Kepala Desa 02 menang.
- 3) ada beberapa saksi yang mengadu di lapangan bahwa ada indikasi kecurangan yang disampaikan oleh beberapa saksi dari nomor urut 02 Darmadi
- 4) Lalu pak Saryono sebagai Ketua Panitia melapor kepada Panitia Kabupaten, dan dari panitia Kabupaten

---

<sup>92</sup> Dikutip dari <http://pacitanku.com/2018/10/18/Konflik-Pilkades-watukarung-masuki-babak-pemeriksaan-saksi/> diakses pada tanggal 05 Juli 2019 pukul 18.54 WIB.

<sup>93</sup> Wawancara dengan Saryono, Ketua Panitia Pelaksana Pilkades desa Watukarung, 13 Juli 2019.

menginstruksikan untuk pihak yang mengadu membuat gugatan tertulis.

- 5) Surat ketetapan yang dibuat oleh panitia pelaksana pilkades ditunda selama satu bulan hingga proses sengketa selesai oleh Panitia Kabupaten.
- 6) Panitia kabupaten membentuk tim 9 untuk memfasilitasi sekaligus menyelesaikan persolaan tersebut.

Berdasarkan pernyataan Suwito dari saksi netral yang menjabat sebagai Sekretaris Desa, sebagai berikut :<sup>94</sup>

- 1) Beliau menjadi saksi dalam sidang yang digelar oleh tim 9 yang dibentuk oleh Panitia Kabupaten.
- 2) Beliau memberikan kesaksian bahwa dalam perhitungan dihadiri oleh saksi pendukung dari kedua belah pihak paslon Kepala desa, serta dalam perhitungan tidak ada indikasi kecurangan dalam perhitungan, semua proses perhitungan berjalan sesuai prosedur.

Berdasarkan pernyataan Wiwid Pheni Dwi Antari, sebagai paslon Kepala Desa nomor urut 01, sebagai berikut :<sup>95</sup>

- 1) Bahwa beliau menghadiri proses perhitungan suara sampai pada akhir penetapan hasil.
- 2) Beliau tidak melakukan pembelaan karena beliau yakin tidak ada kecurangan yang dilakukan, sehingga beliau mengikuti proses alur yang sudah ditentukan oleh peraturan.

---

<sup>94</sup> Wawancara dengan Suwito, Anggota sekaligus saksi dari Panitia Pilkades Watukarung, 13 Juli 2019.

<sup>95</sup> Wawancara dengan Wiwid Pheni Dwi Antari, Paslon Kelapa Desa Watukarung, 13 Juli 2019.



- 3) Bahwa beliau juga menghadiri proses sidang yang dibentuk oleh tim 9 dari Panitia Kabupaten sampai pada pembacaan keputusan hasil suara menurut panitia Kabupaten.

Berdasarkan pernyataan Sakundoko, sebagai Ketua Panitia Kabupaten sekaligus pimpinan tim 9, sebagai berikut :<sup>96</sup>

- 1) Bahwa beliau menerima laporan dari ketua panitia pelaksana pilkades desa Watukarung tentang adanya aduan kecurangan mengenai hasil perhitungan pemilihan kepala desa Watukarung
- 2) Beliau membuat surat penundaan terhadap penetapan hasil dari panitia pelaksana pemilihan Kepala Desa Watukarung.
- 3) Beliau memberi instruksi untuk membuat gugatan yang ditujukan kepada panitia Kabupaten.
- 4) Beliau membentuk Tim 9, alasannya untuk dapat memilih orang-orang yang kompeten untuk menyelesaikan persoalan ini. Orang-orang tersebut diantaranya ada golongan tokoh masyarakat, ahli hukum, dan pejabat pemerintahan.
- 5) Bahwa proses sidang sangat simpel, dengan menghadirkan kedua belah pihak, terutama pihak yang mengadu untuk juga membawa barang bukti atas aduan adanya kecurangan.
- 6) Bahwa tahap persidangan langsung kepada pemeriksaan saksi dan barang bukti.
- 7) Bahwa dari keterangan saksi dan barang bukti tim 9 menjadi pertimbangan tim 9 memutuskan hasil yang sah.

---

<sup>96</sup> Wawancara dengan Sakundoko, Ketua Panitia Kabupaten dan Tim 9, 13 Juli 2019.

- 8) Bahwa tim 9 memutuskan paslon nomor urut 01 Wiwid Pheni Dwi Antari sebagai Kepala Desa Watukarung yang sah dalam bentuk surat putusan.
- 9) Bahwa setelah pembacaan surat putusan, tim 9 memberi instruksi kepada BPD untuk menetapkan Kepala Desa terpilih.
- 10) Bahwa setelah itu Panitia Kabupaten menyerahkan hasil keputusan tersebut kepada Bupati untuk dibuatkan Surat Keputusan Kepala Desa terpilih Watukarung.

Dalam penyelesaian perselisihan hasil pemilihan Kepala Desa telah diatur dalam Pasal 62 Peraturan Bupati Nomor 20 Tahun 2016, sebagai berikut :

- 1) Dalam hal terjadi perselisihan hasil pemilihan kepala Desa, bupati wajib menyelesaikan perselisihan dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) hari.
- 2) Perselisihan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berupa dugaan penggelembungan atau manipulasi suara, perusakan surat suara, kesalahan perhitungan suara, atau dugaan lainnya yang dapat mempengaruhi hasil pemungutan suara.
- 3) Apabila ada dugaan terjadinya pelanggaran yang dapat mempengaruhi hasil pemungutan suara, Calon kepala desa menyampaikan laporan kepada bupati melalui Panitia Pemilihan Kabupaten dengan ketentuan sebagai berikut:
  - a) Laporan dibuat dan ditandatangani calon kepala desa;
  - b) Isi laporan terkait sengketa hasil pemilihan;
  - c) Laporan harus sudah diterima oleh Panitia Pemilihan Kabupaten dalam jangka waktu paling lama 2 (dua) hari setelah penetapan hasil perhitungan suara; dan

- d) Laporan harus dilengkapi dengan alat bukti berupa tulisan, foto, video, rekaman suara, saksi, atau alat bukti lainnya yang relevan.
- 4) Atas aduan tersebut bupati menugaskan Panitia Pemilihan Kabupaten untuk melakukan penelitian dan pengkajian atas aduan tersebut.
- 5) Panitia Pemilihan Kabupaten dalam rangka penelitian dan pengkajian melakukan kegiatan sebagai berikut:
  - a) Meneliti dan mengkaji laporan;
  - b) Meneliti dan mengkaji alat bukti;
  - c) Memanggil pihak-pihak yang terkait pelaksanaan pemilihan;
  - d) Menetapkan apakah aduan tersebut dapat diproses apa tidak.
  - e) Memberikan pertimbangan dan masukan kepada bupati untuk pengambilan keputusan.
- 6) Berdasarkan pertimbangan dan masukan Panitia Pemilihan Kabupaten, bupati memutuskan perselisihan hasil pemilihan tersebut.
- 7) Keputusan penyelesaian perselisihan hasil pemilihan ditetapkan dengan keputusan bupati.

Dari objek penelitian ini penulis mengambil kesimpulan mengenai proses penyelesaian yang dilakukan Pemerintah Daerah Kabupaten Pacitan, yang diatur berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2016 tentang Pemilihan Kepala Desa dan Peraturan Bupati Nomor 20 Tahun 2016 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 20 Tahun 2016 tentang Pemilihan Kepala Desa, bahwa dalam ketentuan Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2016 maupun Peraturan

Bupati Nomor 20 Tahun 2016 mengenai permasalahan Sengketa Hasil Pemilihan Kepala Desa sepenuhnya dilimpahkan kepada Bupati sebagai kepala pemerintahan. Di samping itu Bupati juga sebagai penanggungjawab penyelenggara pemilihan Kepala Desa di Wilayahnya.

Hal ini didukung dengan peraturan perundang-undangan lain. Seperti Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa pada Pasal 31 ayat (2) menyatakan, *“Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota menetapkan kebijakan pelaksanaan pemilihan Kepala Desa secara serentak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.”* Kemudian dalam implementasi Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014, Pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, dalam Pasal 46 yang menyatakan, *“Ketentuan lebih lanjut mengenai pemilihan kepala Desa diatur dengan peraturan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pemerintahan dalam negeri.”* Hal ini Pemerintah Pusat memberi wewenang kepada Kementerian Dalam Negeri untuk mengatur pelaksanaan Pemilihan Kepala Desa. Berdasarkan amanat tersebut Kementerian Dalam Negeri membuat Permendagri Nomor 65 Tahun 2017 Tentang Perubahan atas Permendagri No 112 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Kepala Desa.

Dalam Permendagri tersebut Pasal 49 menyatakan, “*Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pemilihan kepala Desa serentak dan antar waktu diatur dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.*”

Dengan demikian, kewenangan Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan Pemilihan Kepala Desa dikategorikan sebagai desentralisasi dalam arti devolusi. Seperti yang disampaikan *Jimly Asshiddiqie*<sup>97</sup> bahwa desentralisasi devolusi atau penyerahan fungsi dan kewenangan penyerahan fungsi pemerintahan dan kewenangan pusat kepada pemerintahan daerah. Dengan penyerahan itu, pemerintah daerah menjadi otonom dan tanpa dikontrol oleh pemerintah pusat yang telah menyerahkan hal itu kepada daerah.

## **B. Urgensi Pengaturan Lembaga Penyelesaian Sengketa Hasil Pilkades**

Ajaran pemisahan kekuasaan dari Montesquieu diilhami oleh pandangan John Locke. Selanjutnya teori pemisahan kekuasaan dipopulerkan melalui ajaran Trias Politica Montesquieu. Dalam bukunya “*The Spirit of Laws*” (1974) Montesquieu memberikan potret atas pemerintahan Inggris. Montesquieu membagi kekuasaan negara dalam tiga cabang yaitu :<sup>98</sup>

- 1) Kekuasaan Legislatif sebagai pembuat Undang-Undang
- 2) Kekuasaan Eksekutif yang melaksanakan
- 3) Kekuasaan Yudikatif atau kekuasaan untuk menghakimi

---

<sup>97</sup> Jimly assdhiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata negara*, Ctk . kelima, Fajar interpretama offset, jakarta, 2013, hlm, 295

<sup>98</sup> Uu Nurul Huda, *Hukum Partai Politik dan Pemilu di Indonesia*, ctk. Pertama, Fokus Media, Bandung, 2018, hlm. 110

Dalam hal ini tentu sangat menjadi permasalahan yang harus segera diatur dengan jelas dalam peraturan perundang-undangan mengenai lembaga yang idealnya memiliki kompetensi dalam menyelesaikan permasalahan sengketa. Hal ini karena beberapa alasan dan salah satu yang mendasar adalah desa menjadi wilayah yang memiliki otonom yang memiliki kewenangan mengatur wilayahnya sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam konsep *Trias Politica* menganggap kekuasaan-kekuasaan ini sebaiknya tidak diserahkan kepada orang yang sama untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan oleh pihak yang berkuasa. Dengan demikian diharapkan hak-hak asasi warga negara dapat lebih terjamin. Ide pemisahan kekuasaan tersebut, menurut *Montesquieu* dimaksudkan untuk memelihara kebebasan politik, yang tidak akan terwujud kecuali bila terdapat keamanan masyarakat dalam negeri. *Montesquieu* menekankan bahwa seseorang akan cenderung untuk mendominasi kekuasaan dan merusak keamanan masyarakat tersebut bila kekuasaan terpusat pada tangannya. Oleh karenanya, dia berpendapat bahwa agar pemusatan kekuasaan tidak terjadi, harus ada pemisahan kekuasaan yang akan mencegah adanya dominasi satu kekuasaan terhadap kekuasaan lainnya.<sup>99</sup>

Meskipun jalannya *Trias Politica* di setiap negara tidak selamanya berjalan tanpa halangan. Dengan adanya pembatasan kekuasaan negara dan organ-organ negara dengan cara menerapkan prinsip pembagian kekuasaan secara vertikal atau pemisahan kekuasaan secara horizontal. Sesuai dengan

---

<sup>99</sup> *Ibid.*

hukum kekuasaan yang memiliki kecenderungan untuk berkembang menjadi sewenang-wenang, seperti dikemukakan Lord Acton “*power tend to corrupt, and absolute power corrupt absolutely*”(kekuasaan cenderung disalahgunakan, dan kekuasaan absolut disalahgunakan secara absolut).<sup>100</sup>

### **1. Kepala Daerah Sebagai Perwakilan Partai Politik**

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Kepala Daerah Gubernur, Bupati, Walikota. Ada 3 cara pengusulan calon Kepala Daerah dalam hal ini Bupati, yaitu melalui partai politik, gabungan partai politik dan perseorangan. Seperti yang tertera dalam Pasal 40 yang berbunyi :

“Partai Politik atau Gabungan Partai Politik dapat mendaftarkan pasangan calon jika telah memenuhi persyaratan perolehan paling sedikit 25% (dua puluh lima persen) dari akumulasi perolehan suara sah dalam pemilihan umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah di Daerah yang bersangkutan”

Dan dalam Pasal 40 ayat (2) yang berbunyi :

“Calon perseorangan dapat mendaftarkan diri sebagai Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati serta Calon Walikota dan Calon Walikota jika memenuhi syarat dukungan jumlah penduduk yang mempunyai hak pilih dan termuat dalam daftar pemilih tetap di daerah bersangkutan pada pemilihan umum atau pemilihan sebelumnya yang paling akhir, dengan ketentuan:”

- a) Kabupaten/kota dengan jumlah penduduk yang termuat pada daftar pemilih tetap sampai dengan 250.000 (dua ratus

---

<sup>100</sup> *Ibid*, hlm. 112

lima puluh ribu) jiwa harus didukung paling sedikit 10% (sepuluh persen)

- b) Kabupaten/kota dengan jumlah penduduk yang termuat pada daftar pemilihan tetap lebih dari 250.000 (dua ratus lima puluh ribu) sampai dengan 500.000 (lima ratus ribu) jiwa harus didukung paling sedikit 8,5% (delapan setengah persen)
- c) Kabupaten/kota dengan jumlah penduduk yang termuat pada daftar pemilihan tetap lebih dari 500.000 (lima ratus ribu) sampai dengan 1.000.000 (satu juta) jiwa harus didukung paling sedikit 7,5% (tujuh setengah persen)
- d) Kabupaten/kota dengan jumlah penduduk yang termuat pada daftar pemilihan tetap lebih dari 1.000.000 (satu juta) jiwa harus didukung paling sedikit 6,5% (enam setengah persen); dan
- e) Jumlah dukungan sebagaimana dimaksud pada huruf a, huruf b, huruf c, dan huruf d tersebar di lebih dari 50% (lima puluh persen) jumlah kecamatan di kabupaten/kota dimaksud.”

Dari hal ini bisa ditarik kesimpulan bahwa suksesi Kepala Daerah (Bupati) tidak terlepas dari peran Partai Politik. Partai politik seperti dikemukakan Hague dan Harrop memiliki sejumlah fungsi. Di antaranya adalah artikulasi dan agregasi kepentingan, komunikasi politik, sosialisasi politik, dan rekrutmen politik. Artikulasi dan agregasi kepentingan merupakan fungsi untuk merumuskan kepentingan dan sekaligus dari beragam kepentingan yang terdapat dalam kelompok-kelompok yang memiliki kesamaan tersebut digabung



menjadi satu. Fungsi komunikasi politik diarahkan untuk menjembatani antara pemerintah dengan masyarakat. Di negara yang demokratis, proses komunikasi yang dilakukan partai politik mengalirkan arus informasi yang sifatnya dua arah: dari atas ke bawah dan sebaliknya dari bawah ke atas. Hal yang berbeda jika dilakukan di negara komunis, aliran komunikasi bersifat satu arah dari atas ke bawah.<sup>101</sup>

Pada daerah objek penelitian Kabupaten Pacitan pada Pilkada 2010, dari 3 calon Bupati dan Wakil Bupati diusung oleh Partai Politik, diantaranya :<sup>102</sup>

- 1) Pasangan Nurcahyono dan Masruri Abdul Ghoni yang diusung Koalisi 8 Partai Politik
- 2) pasangan Aziz Ahmadi dan Mardiyanto yang diusung koalisi PDIP dan Golkar
- 3) Pasangan Indartato-Prayitno yang diusung Partai Demokrat bersama Hanura, PKS, dan PPP

Pada Pemilihan Kepala daerah Tahun 2015 periode 2016 sampai dengan 2021, dari 2 calon Bupati diantaranya :<sup>103</sup>

- 1) Indartato-Yudi Sumbogo yang diusung oleh Partai Politik Demokrat

---

<sup>101</sup> Ridho Imawan Hanafi, "Pemilihan Langsung Kepala Daerah Di Indonesia: Beberapa Catatan Kritis Untuk Partai Politik", *Jurnal Hukum*, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Diponegoro, Vol. 3, 2014, hlm. 4.

<sup>102</sup> Dikutip dari <https://news.detik.com/berita-jawa-timur/d-1529282/pilihan-bupati-pacitan-jago-partai-demokrat-sementara-unggul> diakses pada tanggal 7 September pukul 03.06 WIB

<sup>103</sup> Dikutip dari [https://id.wikipedia.org/wiki/Pemilihan\\_umum\\_Bupati\\_Pacitan\\_2015](https://id.wikipedia.org/wiki/Pemilihan_umum_Bupati_Pacitan_2015) diakses pada tanggal 7 September 2019 pada pukul 03.11 WIB

2) Bambang Susanto-Sri Retno Dhewanti yang diusung oleh Partai Politik PDIP dan Hanura

Dari hal tersebut bisa disimpulkan bahwa, wilayah Kabupaten Pacitan sangat minim untuk calon perseorangan ikut andil dalam ajang pemilihan Kepala daerah. Secara historis, Pacitan adalah tempat kelahiran pendiri Partai Demokrat yang pernah memenangkan Pilihan Presiden 2 periode. Alasan ini dapat mempengaruhi antusias masyarakat kepada Partai Demokrat, di sisi lain fanatik masyarakat juga bisa di lihat dari organisasi-organisasi masyarakat seperti adanya “elang biru” sebagai wadah aspirasi masyarakat Pacitan dengan publik politisi Edi Baskoro Yudhoyono (Ibas) putra mantan Presiden ke 6 Susilo Bambang Yudhoyono.

Bisa kita lihat dari pileg 2019, Ibas bersaing dengan tokoh-tokoh pada dapil Jatim 7 diantara Budiman Sujatmiko yang track recordnya tentu diatas Ibas, serta nama Johan Budi yang eksistensinya sebagai Jubir Presiden dikalahkan dengan telak. Ibas mendapat 263.510 suara, Johan Budi mendapat 76.395 suara, dan Budiman Sujatmiko aktivis 98 hanya mendapat 48.806 suara di wilayah dapil 7 Jatim.<sup>104</sup>

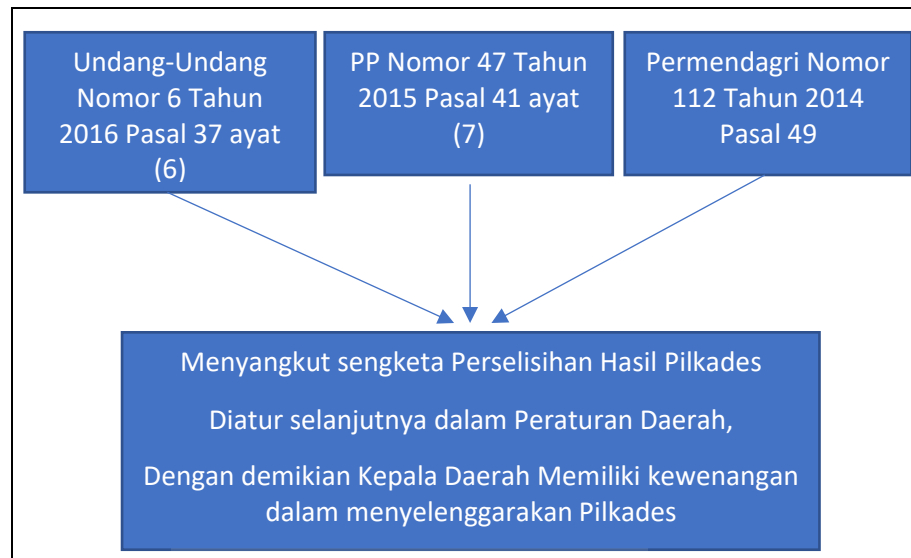
---

<sup>104</sup> Dikutip dari <https://www.liputan6.com/pileg/read/3966023/dapil-neraka-jatim-7-ibas-dan-johan-budi-lolos-budiman-sudjatmiko-gagal> diakses pada tanggal 7 September 2019 pada pukul 12,53 WIB.

## 2. Kewenangan Bupati Dalam Menyelesaikan Sengketa Pilkades

Dalam objek penelitian sengketa perselisihan hasil Pilkades Desa Watukarung Pacitan sesuai dengan peraturan perundang-undangan, jelas bahwa Bupati memiliki kewenangan penuh untuk menyelenggarakan pemilihan kepala desa serentak. Telah dijelaskan pada BAB II mengenai sistem pelaksanaan pemilihan Kepala Desa, bahwa dalam hal ini Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 juga mengamanatkan kepada Bupati/Walikota untuk mengatur tentang kebijakan pelaksanaan pemilihan Kepala Desa dalam pasal 31 ayat 2 yang berbunyi, *“Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota menetapkan kebijakan pelaksanaan pemilihan Kepala Desa secara serentak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.*

Selain pelimpahan kewenangan penyelenggaraan pemilihan Kepala Desa kepada Bupati, Bupati juga diberi kewenangan untuk menyelesaikan sengketa Perselisihan Hasil Pilkades. Penulis mencoba memetakan dasar peraturan perundang-undangan dalam tabel di bawah ini :



Sebagai perbandingan tentang kewenangan Kepala Daerah mengatur mengenai penyelenggaraan Pilkadaes, penulis mencoba membuat tabel sebagai komparasi mengenai proses hulu-hilir sengketa permasalahan dalam pesta demokrasi dengan dalam tabel berikut :

	<b>JENIS SENGKETA</b>	<b>LEMBAGA PENYELESAIAN</b>	<b>DASAR HUKUM</b>
<b>PEMILU</b>	Pelanggaran Administrasi	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mahkamah Agung (<i>electoral law</i>)</li> <li>PTUN (<i>electoral process</i>)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Perma No. 4 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penyelesaian Pelanggaran Administratif Pemilu</li> <li>UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilu Pasal 463</li> <li>UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilu Pasal 470</li> </ul>
	Pelanggaran Kode Etik	Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP)	<ul style="list-style-type: none"> <li>UU No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu Pasal 109</li> <li>UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilu Pasal 155</li> </ul>

	PHPU	Mahkamah Konstitusi	<ul style="list-style-type: none"> <li>• UUD 1945 Pasal 24C ayat (1)</li> <li>• Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 2 Tahun 2018 tentang tata beracara dalam perkara PHPU anggota DPR dan DPRD</li> <li>• Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 3 Tahun 2018 tentang tata beracara dalam perkara PHPU anggota DPD</li> <li>• Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 4 Tahun 2018 tentang tata beracara dalam perkara PHPU Presiden dan Wakil presiden</li> </ul>
	Tindak Pidana Pemilu	Lembaga Penegak Hukum : 1. Kepolisian 2. Pengadilan Negeri	<ul style="list-style-type: none"> <li>• UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilu, Buku kelima BAB 1 mengenai Penanganan Tindak Pidana Pemilu, Pasal 476</li> </ul>
<b>PILKADA</b>	Pelanggaran Administrasi	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mahkamah Agung</li> <li>• PTUN</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Perma No. 4 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penyelesaian Pelanggaran Administratif Pemilu</li> <li>• UU No. 10 Tahun 2016 tentang Pilkada Pasal 154</li> </ul>
	Pelanggaran Kode Etik	Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• UU No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu Pasal 109</li> <li>• UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilu Pasal 155</li> </ul>
	PHPU	Mahkamah Konstitusi	<ul style="list-style-type: none"> <li>• UU No. 10 Tahun 2016 tentang Pilkada Pasal 157</li> </ul>

			<ul style="list-style-type: none"> <li>Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 5 Tahun 2017 tentang Pedoman Beracara Dalam Perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota</li> </ul>
	Tindak Pidana Pemilu	Lembaga Penegak Hukum : 1. Kepolisian 2. Pengadilan Negeri	<ul style="list-style-type: none"> <li>UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilu, Buku kelima BAB 1 mengenai Penanganan Tindak Pidana Pemilu, Pasal 476</li> </ul>
<b>PILKADES</b>	Pelanggaran Administrasi	Ditentukan oleh Perda	<ul style="list-style-type: none"> <li>Berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa Pasal 31 yang berbunyi :           <ol style="list-style-type: none"> <li>Pemilihan kepala desa dilaksanakan serentak di seluruh wilayah kabupaten/kota</li> <li>Pemerintah daerah kabupaten/Kota menetapkan kebijakan pelaksanaan pemilihan Kepala Desa secara serentak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dengan Perda Kabupaten/Kota</li> <li>Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pemilihan Kepala Desa serentak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan (2) di atur dengan atau berdasarkan Peraturan Pemerintah.</li> </ol> </li> </ul>

			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Permendagri Nomor 65 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Permendagri Nomor 112 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Desa</li> </ul>
--	--	--	---

Dari kewenangan Bupati dalam menyelenggarakan proses pemilihan Kepala Desa, di samping itu juga sebagai lembaga yang diamanatkan untuk menyelesaikan sengketa perselisihan Pilkades. Hal ini membuat peluang nepotisme dimana Pilkades yang notabene tidak diusung melalui parpol, akan tetapi dari sisi politik, calon-calon Kepala Desa merupakan kepanjangan tangan dari program-program Pemerintah Daerah maupun Pemerintah Pusat. Sedangkan di sisi lain Kepala Daerah tidak terlepas dari tujuan ataupun Ideologi yang dicita-citakan oleh Partai Politik yang mengusungnya.

Dari kacamata Pemerintahan Nasional, pemerintah desa dipandang sebagai unit pemerintahan terendah yang menempati sebagian dari wilayah negara. Dalam konteks ini, pemerintah nasional adalah jalinan antar sistem-sistem pemerintahan desa dan berbagai struktur pemerintahan lain di atasnya. Dengan kata lain, pemerintah desa hanya berperan sebagai sub-sistem yang mati hidupnya tergantung pada kemauan supra-sistem di atasnya, yaitu pemerintah nasional (negara) yang secara berlapis membelenggunya sejak dari pemerintah Kecamatan, Kabupaten, Provinsi sampai Pemerintah Pusat. Apabila belunggu struktural tersebut dilepaskan, maka pemerintah desa akan

menjadi sistem tersendiri. Dari sudut pandang ini, maka pemerintah nasional bila diasumsikan sebagai artikulator dan integrator dari beragam kepentingan dari sistem-sistem pemerintahan yang tumbuh dan berkembang pada level akar rumput. Seiring dengan semakin kuatnya posisi negara sehingga menempatkan desa sebagai sub-sistem yang terkecil dan terendah dalam struktur pemerintahan negara, maka pengabaian atas hak-hak bahkan tata nilai desa semakin sering terjadi.<sup>105</sup>

Dari kacamata sosiologis pada objek penelitian sengketa Pilkades Watukarung Pacitan. Secara sosial masyarakat tetap menghormati atas Partai yang mendominasi yaitu Demokrat. Bukan karena politisi Demokrat yang ada di Kabupaten Pacitan, melainkan rasa kebanggaan terhadap sosok Susilo Bambang Yudhoyono. Rasa bangga itu membutuhkan objektivitas dalam menilai para politisi partai Demokrat. Kebanggaan yang bersifat afirmatif tersebut seolah mengeneralisasikan bahwa semua politisi partai Demokrat adalah sebuah pilihan. Sesuatu yang bersifat afirmatif (menguatkan) dapat memicu timbulnya perpecahan dalam perbedaan pendapat dalam masyarakat.

Pada wawancara penulis terhadap beberapa responden yang sekaligus menjadi bagian dari sengketa Pilkades dan beberapa aktivis dengan penulis memberi pokok pertanyaan "*pandangan responden*

---

<sup>105</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan desa*, ctk. Pertama, Setara Press, Malang, 2015, hlm 35-36.



*mengenai politik yang terjadi dalam sengketa pilkades watukarung”,  
sebagai berikut :*

Saryono sebagai Panpel mengatakan, *“dimana-mana tetap bendera partai yang mendominasi tidak hanya mendominasi secara kebanggaan tapi juga birokrat-birokratnya juga harus punya posisi”*<sup>106</sup>

Yodi sebagai aktivis pemuda Watukarung mengatakan, *“apapun caranya haram-halal tidak menjadikan pertimbangan, demi sebuah kemenangan Partai yang mendominasi”*<sup>107</sup>

Didik sebagai Dewan Penasehat Partai Golkar mengatakan, *“logika simpelnya, kades terpilih itu siapa ? suaminya caleg dari partai apa ? kamu sebagai aktivis UII harusnya sudah bisa berpikir dengan pertanyaan saya itu?”*<sup>108</sup>

Dari kondisi sosial-politik dari daerah objek penelitian, penulis menyimpulkan bahwa peran partai mendominasi roda pemerintah bahkan sampai pada tingkat wilayah terkecil yaitu desa.

### **C. Lembaga Dalam Penyelesaian Sengketa Pilkades**

Dalam Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa, sudah dijelaskan bahwa apabila ada Perselisihan Pemilihan Kepala Desa (Pilkades), Bupati/Walikota yang diberikannya wewenang untuk menyelesaikan

---

<sup>106</sup> Wawancara dengan Saryono, Anggota sekaligus saksi dari Panitia Pilkades Watukarung, 13 Juli 2019.

<sup>107</sup> Wawancara dengan Yodi, Pemuda dan pemilih tetap Pilkades Watukarung, 13 Juli 2019.

<sup>108</sup> Wawancara dengan Didik, Dewan Penasehat Partai Golkar DPC Pacitan, 15 Agustus 2019.

perselisihan Pemilihan Kepala Desa (Pilkades), diberikannya wewenang Bupati/Walikota adalah untuk menyelesaikan perselisihan Pemilihan Kepala Desa, kurang efektif karena Bupati/Walikota adalah jabatan politik dan setiap Pemilihan Umum Kepala Daerah (Pemilukada) membutuhkan suara untuk maju kembali menjadi Bupati/Walikota dan bisa mengganggu demokrasi di Indonesia.<sup>109</sup>

Seharusnya penyelesaian perselisihan Pemilihan Kepala Desa (Pilkades) diselesaikan oleh lembaga yudikatif, dan merivisi Undang-Undang Desa terutama Pasal 37 ayat 6 untuk penyelesaian perselisihan Pemilihan Kepala Desa (Pilkades) diberikan kewenangan kepada lembaga Yudikatif yang sebelumnya diberikan kepada Bupati/Walikota, atau dibuatkan “Peradilan Khusus” sebagai lembaga di luar Yudikatif, asalkan pembentuk Undang-Undang menetapkan hal tersebut, di beberapa negara peradilan khusus itu bisa dilakukan oleh lembaga di luar Mahkamah Agung (MA) maupun Mahkamah Konstitusi (MK), oleh sebab itu kita bisa dilakukan menyerahkan peradilan itu kepada sebuah lembaga quasi peradilan seperti Bawaslu asalkan diberikan wewenang yang tegas oleh Undang-Undang sehingga penyelesaian perselisihan Pemilihan Kepala Desa diselesaikan di luar eksekutif. Penyelesaian perselisihan Pemilihan Kepala Desa (Pilkades) di luar eksekutif lebih efektif karena tidak adanya kepentingan politik atau intervensi dalam penyelesaian Perselisihan Pemilihan Kepala Desa.<sup>110</sup>

---

<sup>109</sup> Herman Baba, “Penyelesaian Perselisihan Pemilihan Kepala Desa (Pilkades) Di Desa Selomartani Kecamatan Kalasan Kabupaten Sleman Menurut Uu No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa”, *Tesis Hukum*, Fakultas Pasca Sarjana Universitas Islam Indonesia, 2016, hlm. 109

<sup>110</sup> *Ibid*, hlm.110

Selain penjelasan dari Tesis Herman Baba tersebut, penulis lebih mengutamakan penyelesaian Perselisihan Hasil Pilkada diserahkan kepada lembaga Peradilan Tata Usaha Negara. Beberapa alasan penulis sebagai berikut :

1. Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 24 C ayat (1) bahwa Mahkamah Konstitusi diberi kewenangan menyelesaikan perselisihan hasil pemilihan umum. Sedangkan Pilkada bukan kategori Pemilu maupun Pilkada. Jadi bisa ditarik kesimpulan bahwa Mahkamah Konstitusi tidak memiliki kompetensi menyelesaikan perselisihan hasil Pilkada.
2. Dalam Pasal 21 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan menyatakan, *“Pengadilan berwenang menerima, memeriksa, dan memutuskan ada atau tidak ada unsur penyalahgunaan Wewenang yang dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan”*. Dalam hal ini, *satu*, kewenangan PTUN menjadi lebih luas, tidak sekedar memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara, tetapi juga menilai ada atau tidak ada unsur penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan. Kedua, bahwa terhadap putusan Pengadilan mengenai ada atau tidaknya penyalahgunaan wewenang tersebut, dapat diajukan permohonan banding ke

Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara yang putusannya bersifat final dan mengikat.<sup>111</sup>

3. Selain itu berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, dalam Pasal 87 mengenai perluasan makna “Keputusan” sebagai berikut :
  - a. penetapan tertulis yang juga mencakup tindakan faktual;
  - b. Keputusan Badan dan/atau Pejabat Tata Usaha Negara di lingkungan eksekutif, legislatif, yudikatif, dan penyelenggara negara lainnya;
  - c. berdasarkan ketentuan perundang-undangan dan AUPB;
  - d. bersifat final dalam arti lebih luas;
  - e. Keputusan yang berpotensi menimbulkan akibat hukum; dan/atau
  - f. Keputusan yang berlaku bagi Warga Masyarakat.

Dalam objek penelitian bentuk keputusan bisa diajukan ke Peradilan Tata Usaha Negara, karena objek sengketa perselisihan hasil Pilkadaes telah ditetapkan dalam bentuk surat penetapan oleh panitia pemilihan yang kemudian disampaikan kepada Panitia Kabupaten untuk dilaporkan kepada Bupati sebagai dasar Surat Keputusan mengenai pemenang pemilihan Kepala Desa Watukarung.

Kompetensi PTUN dalam menangani sengketa perselisihan hasil Pilkadaes tentu sangat solutif, dimana hal ini sebagai langkah preventif dari

---

<sup>111</sup> Aju Putrijanti, “Kewenangan Serta Obyek Sengketa Di Peradilan Tata Usaha Negara Setelah Ada Uu No. 30 / 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan”, *Jurnal Hukum*, Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, 2015, hlm. 427

intervensi politik apabila permasalahan sengketa tetap dilimpahkan pada Bupati/Walikota. Selain itu, memang sudah idealnya sengketa harus ditangani oleh lembaga yudikatif sesuai dengan *Trias politica* demi menjaga independensi dan kredibilitas sebuah lembaga negara dalam menjalankan fungsinya yang telah ada pembagian dan pembatasnya.



## **BAB IV**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

Kepala Daerah dalam hal ini Bupati adalah entitas politik yang seharusnya menjalankan roda pemerintahan (eksekutif). Dalam permasalahan sengketa perselisihan hasil Pilkadaes, amanah Undang-undang yang memberi wewenang Bupati menyelesaikan sengketa perselisihan hasil Pilkadaes seolah memperkuat fungsi eksekutif yang juga menjalankan fungsi yudikatif.

Urgensi pengaturan mengenai sengketa Perselisihan Hasil Pilkadaes harus menjadi prioritas pemerintah pusat untuk mengatur lebih jelas mengenai lembaga yang berwenang. Hal ini dapat memicu adanya intervensi politik apabila permasalahan sengketa hasil Pilkadaes dilimpahkan kepada Bupati/Walikota yang nota-bene mereka tak terlepas dari Partai politik sebagai pengusungnya.

Selain itu, dwifungsi lembaga eksekutif sebagai penyelenggara sekaligus sebagai lembaga penyelesaian sengketa perselisihan hasil Pilkadaes sesuai amanat Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2016 tentang Desa serta peraturan pendukung lainnya, rentan terjadi keberpihakan dalam penyelesaian sengketa perselisihan hasil Pilkadaes. Secara sosiologis masyarakat dapat memicu pertikaian dari kelompok-kelompok atau organisasi pendukung. Hal ini dikarenakan simbol-simbol partai tanpa sadar

ikut andil dalam menentukan proses penyelesaian sengketa perselisihan hasil pilkades tersebut.

Sesuai dengan hukum kekuasaan yang memiliki kecenderungan untuk berkembang menjadi sewenang-wenang, seperti dikemukakan Lord Acton *“power tend to corrupt, and absolute power corrupt absolutely”* (kekuasaan cenderung disalahgunakan, dan kekuasaan absolut disalahgunakan secara absolut).

## **B. Saran**

Dari hasil kajian yuridis di atas, penulis memberi beberapa saran diantaranya :

1. Merevisi Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2016 tentang Desa, perihal butir pasal mengenai penyelesaian sengketa untuk memberikan kewenangan kepada lembaga yudikatif dalam penyelesaian sengketa hasil Pilkades
2. Membuat badan atau lembaga quasi seperti pengawas yang sifatnya independen dan secara struktur pembentukan tidak dari amanat Bupati
3. Membuat peradilan khusus yang dibentuk berdasarkan Undang-undang dimana muatan pokok isi Undang-undang berkaitan tentang lembaga penyelesaian sengketa Pilkades. Hal ini juga

sebagai bentuk pengakuan eksistensi desa sebagai bagian demokrasi Indonesia.





## DAFTAR PUSTAKA

### Buku-buku :

Abdul Gaffar Karim, *kompleksitas persoalan otonomi daerah di Indonesia*, ctk.

Ketiga, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2011.

Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi daerah*, ctk. Kedua, Pustaka Pelajar

Offset, Yogyakarta, 2002.

David Held, *Demokrasi dan Tatanan Global*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2004.

Fajrurrahman Jurdi, *Pengantar Hukum Pemilihan Umum*, ctk. Pertama, Kencana,

Jakarta, 2018.

Harjono, *Tranformasi Demokrasi*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan

Mahkamah Konstitusi. Jakarta, 2009.

Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata negara*, Ctk . kelima, Fajar

Interpratama Offset, Jakarta, 2013.

\_\_\_\_\_, *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, Konstitusi Press, Jakarta,

2009.

Moh. Fadli, Jazim Hamidi, dan Mustafa Lutfi, *Pembentukan Peraturan Desa*

*Patisipatif*, ctk. Kedua, UB Press, Malang, 2013.

Ni'matul huda, M. Imam Nasef, *Penataan Demokrasi & Pemilu di Indonesia Pasca*

*Reformasi*, ctk. Pertama, Kencana, Jakarta, 2017.

Ni'matul Huda, *Problematika Pembatalan Peraturan Daerah*, ctk. Pertama, FH UII PERS, Yogyakarta, 2010.

\_\_\_\_\_, *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi*, ctk. Pertama, UII Pers, Yogyakarta, 2007.

\_\_\_\_\_, *Hukum Pemerintahan desa*, ctk. Pertama, Setara Press, Malang, 2015.

\_\_\_\_\_, *Otonomi Daerah*, ctk. Pertama, Pustaka Pelajar Offset, Yogyakarta, 2005.

\_\_\_\_\_, *Hukum Pemerintah Daerah*, ctk. Pertama, Nusa Media, Bandung, 2009.

PUSLIT IAIN Syarif Hidayatullah, *Pendidikan Kewargaan: Demokrasi, HAM & Masyarakat Madani*, IAIN Jakarta Press, Jakarta, 2000, hlm. 162.

Rahardjo Adisasmita, *Manajemen Pemerintah Daerah*, ctk. Pertama, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2011.

Uu Nurul Huda, *Hukum Partai Politik dan Pemilu di Indonesia*, ctk. Pertama, Fokus Media, Bandung, 2018.

### **Jurnal :**

Aju Putrijanti, "Kewenangan Serta Obyek Sengketa Di Peradilan Tata Usaha Negara Setelah Ada Uu No. 30 / 2014 Tentang Administrasi

*Pemerintahan”*, *Jurnal Hukum*, Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, 2015, hlm. 427

Herman Baba, *“Penyelesaian Perselisihan Pemilihan Kepala Desa (Pilkades) Di Desa Selomartani Kecamatan Kalasan Kabupaten Sleman Menurut Uu No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa”*, *Tesis Hukum*, Fakultas Pasca Sarjana Universitas Islam Indonesia, 2016, hlm. 109

Ridho Imawan Hanafi, *“Pemilihan Langsung Kepala Daerah Di Indonesia: Beberapa Catatan Kritis Untuk Partai Politik”*, *Jurnal Hukum*, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Diponegoro, Vol. 3 2014.

**Peraturan Perundang-undangan :**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.

Undang-Undang- Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan  
Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

Permendagri Nomor 65 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Permendagri Nomor  
112 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Desa.

Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 2 Tahun 2018 tentang Tata Beracara dalam  
Perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Umum anggota DPR dan DPRD.

Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 3 Tahun 2018 tentang Tata Beracara dalam  
Perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Umum anggota DPD.

Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 4 Tahun 2018 tentang Tata Beracara  
dalam Perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Presiden dan Wakil  
Presiden.

Perma No. 4 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penyelesaian Pelanggaran  
Administratif Pemilu

Peraturan Daerah Kabupaten Pacitan Nomor 9 Tahun 2016 tentang Pemilihan  
Kepala Desa

Peraturan Bupati Pacitan Nomor 20 Tahun 2017 tentang Petunjuk Pelaksanaan  
Peraturan Daerah nomor 9 Tahun 2016 tentang Pemilihan Kepala Desa

**Data Elektronik :**

<http://pacitanku.com/2018/10/18/Konflik-Pilkades-watukarung-masuki-babak-pemeriksaan-saksi/>, 18 Oktober 2018

<http://www.pojokwacana.com/pengertian-demokrasi-dan-pembagian-model-demokrasi-menurut-andrew-heywood-dalam-teori-politik>, Juli 2019

<https://news.detik.com/berita-jawa-timur/d-1529282/pilihan-bupati-pacitan-jago-partai-demokrat-sementara-unggul/>, 20 Desember 2010

[https://id.wikipedia.org/wiki/Pemilihan\\_umum\\_Bupati\\_Pacitan\\_2015](https://id.wikipedia.org/wiki/Pemilihan_umum_Bupati_Pacitan_2015), 9 Desember 2015

<https://www.liputan6.com/pileg/read/3966023/dapil-neraka-jatim-7-ibas-dan-johan-budi-lolos-budiman-sudjtmiko-gagal>, 14 Mei 2019



LAMPIRAN : Bukti ACC dosen Penguji

