

Penataan Pemilihan Kepala Desa dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia

Structuring the Election of Village Head in The Indonesian Constitutional System

Ahmad Yani

Komisi Pemilihan Umum Provinsi Sulawesi Selatan,
Jl. A. P. Pettarani No.102, Bua Kana, Kec. Rappocini, Kota Makassar, Sulawesi Selatan,
Email: ahmadyaniunhas99@gmail.com

Naskah diterima: 28-04-2021 revisi: 20-04-2022 disetujui: 02-06-2022

Abstrak

Penataan Pilkades saat ini mengalami permasalahan seperti kedudukan Pilkades masih lemah karena tidak disebut secara eksplisit dalam konstitusi, desain kelembagaan penyelenggara *ad hoc* Pilkades masih belum ideal karena tidak melibatkan Komisi Pemilihan Umum (KPU) Kabupaten dan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) sebagai bagian dari penyelenggara dan proses penegakan hukum pelanggaran Pilkades belum ditegakkan secara konsisten. Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji penataan kedudukan Pilkades dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia, dan merumuskan bentuk kelembagaan penyelenggara Pilkades, serta mengkaji penataan penegakan pelanggaran hukum Pilkades. Penelitian ini menggunakan penelitian hukum normatif-empiris melalui pendekatan konseptual, perundang-undangan, dan kasus. Hasil penelitian menunjukkan dibutuhkan penataan Pilkades dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia dengan cara: *pertama*, menguatkan kedudukan dengan memasukkan Pilkades sebagai salah satu rezim pemilihan di Indonesia, *kedua* perlu adanya restrukturisasi kelembagaan *ad hoc* penyelenggara Pilkades dengan memasukkan KPU Kabupaten dan Bawaslu Kabupaten sebagai bagian dari penyelenggara, dan *ketiga* perlunya konsistensi penegakan hukum untuk menciptakan penyelenggaraan Pilkades yang berintegritas.

Kata Kunci: Kelembagaan Pemilihan Kepala Desa; Pemilihan Kepala Desa Penegakan Hukum; Rezim Pemilu dan Pemilihan Kepala Daerah.

Abstract

The current Pilkades arrangement is experiencing problems such as the position of the Pilkades is still weak because it is not explicitly mentioned in the constitution, the

institutional design for ad hoc Pilkades is still not ideal because it does not involve the Regency General Election Commission (KPU) and the Election Supervisory Body (Bawaslu) as part of the organizers. This study aims to examine the arrangement of the position of the Indonesian Pilkades constitutional system, formulate the institutional form for organizing the Pilkades, as well as to examine the arrangement of law enforcement violations of the Pilkades. This research uses normative-empirical legal research through conceptual approach, legislation, and cases. The results of the study indicate that it is necessary to organize the Pilkades in the constitutional system in Indonesia in the following ways: first, strengthening the position by including Pilkades as one of the electoral regimes in Indonesia, second, it is necessary to restructure the ad hoc institutions for organizing the Pilkades by including the Regency KPU and Regency Bawaslu as part of the organizers, and third, the need for consistency in law enforcement to create the implementation of Pilkades with integrity.

Keywords: *Village Head Election; Village Head Election Institution; Law Enforcement; Election Regime and Regional Head Election.*

A. PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Demokrasi menempatkan proses penggantian penguasa secara beradab (pemilu) sebagai hal yang paling utama dalam penyelenggaraan kehidupan bernegara. Bahkan Miriam Budiardjo menilai pada kebanyakan negara demokrasi, pemilihan umum merupakan salah satu lambang dan tolok ukur pelaksanaan demokrasi.¹ Sukses pergantian penguasa secara demokratis akan mewujudkan penyelenggaraan ketatanegaraan yang relatif stabil dibandingkan dengan suksesi penggantian penguasa secara revolusi ataupun secara kekerasan. Pada sisi lain pemilihan umum berfungsi memberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada masyarakat untuk memilih pemimpin sesuai dengan pilihan masing-masing. Penyelenggaraan pemilihan umum menjadi tolok ukur sejauhmana tata kehidupan bernegara dikemudikan pada rel kedaulatan rakyat dan demokrasi.

Jauh hari sebelum amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) yang keempat tahun 1999-2022², para pendiri bangsa seperti Soepomo pada Sidang Badan Penyidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) telah mengidealkan adanya pengangkatan kepala

¹ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik (Edisi Revisi)*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008), 461.

² Mohammad Fajrul Falaakh, *Model Dan Pertumbuhan Konstitusi* (Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2014), 81-83.

negara (penguasa) yang tidak dilakukan secara turun temurun.³ Begitupula pasca kemerdekaan, menurut Saldi Isra dan Khairul Fahmi bahwa suksesi penyelenggaraan pemilihan telah disiapkan sejak setelah kemerdekaan Indonesia, 17 Agustus 1945. Hal ini ditandai dalam manifesto politik pemerintahan yang dikeluarkan tanggal 1 November 1945 yang menyebutkan makna pemilihan⁴ bagi pemerintahan konstitusional.⁵ Akan tetapi, karena situasi dan kondisi perpolitikan Indonesia yang belum stabil, pelaksanaan pemilu baru dapat diselenggarakan pada tahun 1955.

Pasca perubahan keempat UUD NRI Tahun 1945, pemilihan umum dan pemilihan kepala daerah dijalankan menurut amanat Pasal 22E Ayat (2) dan Pasal 18 Ayat (4) UUD NRI Tahun 1945. Pasal 22E Ayat (2): *“Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan wakil presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah”*. Ketentuan ini ditetapkan pada perubahan ketiga UUD NRI Tahun 1945 (tanggal 9 November 2001). Pasal 18 Ayat (4): *“Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis”*. Ketentuan ini ditetapkan pada perubahan kedua UUD NRI Tahun 1945 (tanggal 18 Agustus 2000). Ketentuan tersebut semakin menguatkan proses pergantian penguasa melalui mekanisme pemilihan yang demokratis. Pemilihan Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan wakil presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam Pasal 22E Ayat (2) dimasukkan ke dalam rezim Pemilihan Umum (pemilu), sedangkan pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota dalam Pasal 18 Ayat (4) dimasukkan ke dalam rezim Pemilihan.

Seiring perkembangan demokratisasi di Indonesia, pada wilayah desa juga dilaksanakan pelaksanaan Pemilihan Kepala Desa (Pilkades). Dasar hukum pelaksanaan pemilihan kepala desa diatur dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 112 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Desa sebagaimana telah diubah terakhir dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 72 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 112 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Desa, serta diatur dalam Perda masing-masing kabupaten. Namun dalam praktiknya Pilkades tidak dianggap sebagai salah satu rezim pemilihan di Indonesia. Padahal praktik Pilkades nyata dan dijalankan oleh masyarakat desa sebagai bentuk pelaksanaan demokrasi yang paling konkret di desa.

³ Saldi Isra and Khairul Fahmi, *Pemilihan Umum Demokratis Prinsip-Prinsip Dalam Konstitusi Indonesia*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2019), 2.

⁴ Isra and Fahmi, 28.

⁵ Isra and Fahmi.

Pelaksanaan Pilkades pada dasarnya merupakan manifestasi kedaulatan masyarakat desa yang paling riil. Hal ini berarti desa bukanlah ruang geografi kosong yang berjarak dari sosio budaya manusia yang tinggal di dalamnya, sebaliknya desa merupakan kesatuan teritorial atau wilayah yang melekat dan terikat pada kehidupan manusia di atasnya beserta tradisi dan adat-istiadat yang menggerakkan kehidupan itu. Pilkades sebagai demokratisasi desa berarti upaya untuk menggerakkan demokrasi dalam kekhasan desa itu dengan semangat pengakuan keunikan dan kekhasan tradisi desa.⁶

Alpanya perhatian pada rezim Pilkades menjadi kelemahan tersendiri terhadap pengakuan demokratisasi masyarakat desa. Padahal jika menggunakan konsep *the living constitution*⁷ kedudukan masyarakat desa dengan segala sistem pemerintahan di dalamnya diatur dalam Pasal 18B Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945: “*Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang*”. Ketentuan ini dapat digunakan sebagai dasar argumentasi penguatan kedudukan Pilkades di Indonesia. Meskipun pasal tersebut hanya berisi pengakuan terhadap hak-hak hukum adat beserta hak tradisionalnya, tetapi beberapa pakar menilai ketentuan tersebut dimaksudkan untuk pengakuan terhadap kedudukan desa.⁸

Meskipun demikian, harus diakui bahwa UUD NRI Tahun 1945 pasca amandemen memang tidak memberi perhatian yang lebih terhadap rezim Pilkades layaknya rezim pemilu dan pemilihan kepala daerah. Ni'matul Huda menyebutkan dalam perubahan UUD NRI Tahun 1945 tidak ada pembahasan spesifik terhadap pemerintahan desa.⁹ Kurangnya penegasan secara spesifik dalam konstitusi mengenai rezim Pilkades berimplikasi pada penataan Pilkades dalam sistem ketatanegaraan yang tidak diakui sebagai sebuah rezim pemilihan, layaknya rezim pemilu dan pemilihan kepala daerah. Padahal jika dicermati, pelaksanaan Pilkades dewasa ini juga memiliki sejumlah tahapan yang hampir sama seperti tahapan pemilu atau pemilihan kepala daerah.

Di sisi lain, perhatian akademis secara menyeluruh terhadap penataan Pilkades di Indonesia masih tergolong minim. Beberapa penelitian hanya mengkaji pelaksanaan

⁶ Naeni Amanulloh, *Demokratisasi Desa* (Jakarta: Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Republik Indonesia, 2015), 10-11.

⁷ David A. Strauss, *The Living Constitution* (Oxford: Oxford University Press, 2010), 1.

⁸ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Desa Dalam Konstitusi Indonesia Sejak Kemerdekaan Hingga Era Reformasi* (Malang: Setara Press, 2015).

⁹ Huda, 4-5.

Pilkades secara parsial. Misalnya pengkajian hukum Pilkades rata-rata hanya berfokus pada permasalahan perselisihan penetapan hasil Pilkades. Padahal permasalahan Pilkades saat ini bukan hanya terbatas pada hal tersebut, melainkan jauh lebih kompleks sebagai bagian dari proses dan dinamisasi kehidupan demokratisasi masyarakat desa.

Jika dilakukan penelusuran terhadap perhatian para praktisi mengenai permasalahan konstitusional Pilkades, terdapat 2 (dua) permohonan ke Mahkamah Konstitusi (MK) yang mempersoalkan pelaksanaan Pilkades dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Permohonan pertama pada tahun 2015 yang diajukan oleh Asosiasi Perangkat Desa Seluruh Indonesia (APDESI) wilayah Lampung dan kaum buruh. Permohonan ini setidaknya mempersoalkan persyaratan calon kepala desa dalam Pasal 33 huruf g Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2016 tentang Desa: *"terdaftar sebagai penduduk dan bertempat tinggal di desa setempat"*. dan persyaratan perangkat desa dalam Pasal 50 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa: *"Perangkat Desa sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 48 diangkat dari warga desa yang memenuhi persyaratan: a. berpendidikan paling rendah sekolah menengah umum atau yang sederajat. c. terdaftar sebagai penduduk desa dan bertempat tinggal di desa paling kurang 1 (satu) tahun sebelum pendaftaran"*. Pemohon menilai bahwa ketentuan pasal tersebut bertentangan dengan Pasal 28H Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang menentukan: *"Setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan"*. MK melalui Putusan MK Nomor 128/PUU-XIII/2015 memutuskan bahwa Pasal 33 huruf g dan Pasal 50 Ayat (1) huruf c Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945. Implikasi dari putusan tersebut, bahwa syarat calon kepala desa tidak wajib berdomisili di desa setempat.

Permohonan kedua, diajukan pada tahun 2021 oleh Nedi Suwiran. Permohonan ini mempersoalkan periode masa jabatan kepala desa dalam Pasal 39 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa: *"Kepala Desa sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) dapat menjabat paling lama 3 (tiga) kali masa jabatan secara berturut atau tidak secara berturut-turut"*. Dalam ketentuan penjelasan terhadap pasal tersebut menjelaskan: *"Kepala Desa yang telah menjabat satu kali masa jabatan berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 diberi kesempatan untuk mencalonkan kembali paling lama 2 (dua) kali masa jabatan. Sementara itu, Kepala Desa yang telah menjabat 2 (dua) kali masa jabatan berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 diberi kesempatan untuk mencalonkan kembali hanya 1 (satu) kali masa jabatan"*. Pemohon

menilai penjelasan pasal tersebut membatasi periode masa jabatan kepala desa untuk kembali mencalonkan sebagai calon kepala desa dan menilai bertentangan dengan Pasal 28D Ayat (1) UUD NRI Tahun 1945: “*Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum serta perlakuan yang sama di hadapan hukum*”. MK melalui Putusan MK Nomor 42/PUU-XIX/2021 memutuskan Pasal 39 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai, “*Kepala desa yang sudah menjabat 1 (satu) periode, baik berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa maupun berdasarkan undang-undang sebelumnya masih diberi kesempatan untuk menjabat 2 (dua) periode. Begitu pula, bagi kepala desa yang sudah menjabat 2 (dua) periode, baik berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa maupun berdasarkan undang-undang sebelumnya masih diberi kesempatan untuk menjabat 1 (satu) periode*”.

Kedua putusan tersebut cukup memberi andil terhadap penataan Pilkades di Indonesia, utamanya calon kepala desa yang tidak wajib lagi berdomisili di desa setempat. Namun demikian, permasalahan Pilkades saat ini masih kompleks seperti: *pertama*, kedudukan penyelenggaraan Pilkades yang tidak mendapat pengakuan secara tegas dalam konstitusi sehingga pelaksanaan Pilkades tidak dikategori sebagai rezim pemilihan di Indonesia. Hal ini menjadi anomali ketika melihat realitas bahwa penyelenggaraan Pilkades di Indonesia telah menjadi praktik riil demokrasi pada wilayah desa. *Kedua*, permasalahan penataan kelembagaan penyelenggara Pilkades yang direkrut secara *ad hoc* oleh pemerintah daerah setempat. Padahal idealnya, sebuah lembaga penyelenggara pemilihan haruslah bersifat mandiri dan independen.¹⁰ *Ketiga*, proses penegakan hukum dalam pelaksanaan Pilkades saat ini tidak berjalan sesuai *due process of law* ketika terjadi pelanggaran seperti *money politic*. Penegakan hukum Pilkades sangat sulit untuk ditegakkan jika hanya mengandalkan kewenangan perangkat daerah dalam menegakkan praktik kecurangan dalam Pilkades.

Ketiga permasalahan di atas menjadi benang kusut yang melilit dan sangat memengaruhi kualitas pelaksanaan Pilkades saat ini. Oleh karena itu, kajian ini akan mengulas ketiga permasalahan tersebut untuk memberikan gagasan akademik dan praktis dalam menata pelaksanaan Pemilihan Kepala Desa di masa mendatang.

¹⁰ Menahan and Ferry Kurnia Rizkiyansyah, *Kelembagaan Penyelenggara Pemilu* (Jakarta: Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia, 2019), 110.

2. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah maka rumusan masalah dalam kajian ini adalah: *pertama*, bagaimana bentuk penataan kedudukan Pemilihan Kepala Desa dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia? *Kedua*, bagaimana bentuk penataan kelembagaan Pemilihan Kepala Desa? Dan *ketiga*, bagaimana bentuk penataan penegakan hukum Pemilihan Kepala Desa?

3. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan penelitian hukum normatif-empiris dengan pendekatan konseptual (*conceptual approach*), pendekatan perundang-undangan (*statue approach*), dan pendekatan kasus (*case approach*).

Pendekatan konseptual meliputi konsep *the living constitution*, konsep demokrasi pada rezim pemilu dan pemilihan dan konsep desentralisasi pada demokratisasi masyarakat desa untuk memetakan penataan kedudukan Pilkades dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia. Selain itu, pendekatan konsep lembaga penyelenggara pemilihan akan digunakan untuk menata kelembagaan penyelenggara Pilkades di masa mendatang. Adapun pendekatan konsep prinsip-prinsip penyelenggaraan pemilihan yang berkualitas dan berintegritas akan didudukkan untuk memperjelas penataan penegakan hukum pada Pemilihan Kepala Desa.

Pendekatan perundang-undangan meliputi pendekatan terhadap hukum positif terkait dasar pelaksanaan Pilkades yakni: 1) Pasal 18B Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945. 2) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. 3) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 112 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Desa sebagaimana telah diubah terakhir dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 72 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 112 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Desa. 4) Peraturan Daerah masing-masing kabupaten dalam penyelenggaraan Pemilihan Kepala Desa.

Pendekatan kasus meliputi keterangan dan referensi terkait pada kecurangan pelaksanaan Pilkades seperti *money politic* dan kecurangan lainnya yang sulit untuk ditegakkan melalui kewenangan perangkat daerah. Pendekatan ini akan diarahkan untuk memperlihatkan kelemahan proses penegakan hukum pada Pemilihan Kepala Desa yang terjadi saat ini.

Sumber data yang digunakan adalah sumber hukum sekunder berupa perundang-undangan dan referensi yang mendukung kajian. Semua sumber data dihimpun untuk dilakukan analisis dan pengkajian sehingga menghasilkan pemecahan masalah secara menyeluruh dan komprehensif.

B. PEMBAHASAN

1. Penataan Kedudukan Pemilihan Kepala Desa dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia

Pelaksanaan Pilkadaes di Indonesia pada dasarnya memiliki kedudukan secara tersirat dalam Pasal 18B Ayat (2) yakni,

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

Meskipun hanya disebut secara tersirat dalam ketentuan pasal di atas, Pilkadaes harus tetap mendapat pengakuan yang kuat dalam praktik ketatanegaraan di Indonesia.

Mahkamah Konstitusi memberi tafsir terhadap Pasal 18B Ayat (2) tersebut dalam Putusan Nomor 010/PUU-1/2003 yaitu:¹¹

“...Ketentuan Pasal 18B Ayat (2) UUD 1945 tidaklah dimaksudkan untuk dijadikan dasar pembagian wilayah negara melainkan merupakan penegasan bahwa negara berkewajiban untuk mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat dan hak-hak tradisionalnya yang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip NKRI, yang diatur dalam undang-undang.”

Nampak pada penafsiran tersebut, Pasal 18B Ayat (2) memberi afirmasi bagi pelaksanaan kehidupan hak-hak masyarakat tradisional (masyarakat desa). Penafsiran Mahkamah Konstitusi terhadap Pasal 18B Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 juga dapat ditemui pada Putusan MK Nomor 128/PUU-XIII/2015, MK berpandangan bahwa:¹²

“Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa disusun dengan semangat penerapan amanat UUD 1945, termasuk di dalamnya pengaturan masyarakat hukum adat sesuai dengan ketentuan Pasal 18B Ayat (2) UUD 1945 untuk diatur dalam susunan pemerintahan sesuai dengan ketentuan Pasal 18 Ayat (7). [...] Dengan kontruksi menggabungkan fungsi self-governing community dengan local self government, diharapkan kesatuan masyarakat hukum adat yang selama ini merupakan bagian dari wilayah desa, ditata sedemikian rupa menjadi desa dan desa adat. [...] Di masa depan desa dan desa adat dapat melakukan perubahan wajah desa dan tata kelola penyelenggaraan pemerintahan yang efektif, pelaksanaan pembangunan yang berdaya guna, serta pembinaan masyarakat dan pemberdayaan masyarakat di wilayahnya”.

¹¹ Huda, *Hukum Pemerintahan Desa Dalam Konstitusi Indonesia Sejak Kemerdekaan Hingga Era Reformasi*, 29.

¹² Indonesia, Putusan MK Nomor 128/PUU-XIII/2015, 21.

Pelaksanaan Pasal 18B Ayat (2) dalam konteks Pilkades memberi penegasan secara tersirat bahwa Pilkades merupakan wujud tata kelola pemerintahan desa untuk menjamin hak tradisional desa yang telah ada sebelum Indonesia berdiri. Menurut van Vollenhoven bahwa pemerintahan republik desa telah ada sebelum Belanda masuk ke wilayah nusantara. Dalam tulisannya yang berjudul *Staatrecht Oversea*, Van Vollenhoven mengemukakan pada tahun 1596 ketika Belanda pertama kali memasuki kepulauan Indonesia, wilayah Indonesia bukanlah wilayah yang kosong tanpa pemerintahan. Pada saat itu sudah terdapat lembaga pengaturan dan kewibawaan melalui pemerintahan terhadap suku-suku, desa-desa yang berbentuk ketatanganan yang disebut sebagai masyarakat pribumi (*inheemsch geleven*).¹³ Bahkan para pendiri bangsa seperti Soepomo menunjuk kepada negara yang strukturnya disesuaikan dengan *sociale structuur* yakni Republik Desa. Begitupula M. Yamin dalam pidatonya 11 Juli 1945 di hadapan BPUPKI, "*pemerintahan dalam Republik ini pertama-tama akan tersusun dari badan-badan masyarakat seperti desa...*"¹⁴ Hal ini menyiratkan bahwa pemerintahan desa telah eksis jauh sebelum adanya bentuk negara kesatuan Indonesia.

Meski demikian, harus diakui bahwa perhatian para perumus amandemen UUD NRI Tahun 1945 mengenai pelaksanaan Pilkades tidak mencuat dalam pembahasan amandemen, sebagaimana perhatian pada pelaksanaan pemilu dan pemilihan kepala daerah. Namun menurut Mahfud MD bahwa sebagai olah pikir manusia pada zamannya, hukum dalam bentuk apapun termasuk dalam konstitusi atau undang-undang dasar mungkin terasa sulit mengikuti perkembangan zaman, apalagi konstitusi disusun berdasarkan *resultante* atau kesepakatan lembaga negara sesuai kehidupan sosial, politik, dan ekonomi pada saat dibuat.¹⁵

Berdasarkan uraian di atas, maka konstitusi yang ada perlu hidup dan merespon perkembangan berdasarkan konsep *the living constitution*. Tesis dari konsep *the living constitution* analog dengan makhluk hidup (*living organism*) yang tidak statis, tetapi mampu beradaptasi dengan tuntutan perkembangan atau perubahan dari waktu ke waktu, meskipun tanpa dilakukan amandemen secara formal.¹⁶ Strauss berargumen bahwa tidak ada alternatif lebih realistis ketimbang *the living constitution* mengingat sulitnya mengubah undang-undang dasar, sementara momen yang sama dunia

¹³ Proborini, "Reduksi Kewenangan Atribusi Pemerintahan Daerah dalam Pengaturan Pemilihan Kepala Desa," *Jurnal Yudisial* 11, no. 1 (2018): 118.

¹⁴ Huda, 5.

¹⁵ Moh. Mahfud MD dalam Saldi Isra, *Sistem Pemerintahan Indonesia Pergulatan Ketatanegaraan Menuju Sistem Pemerintahan Presidensial* (Jakarta: Rajawali Pers, 2019), 131.

¹⁶ Titon Slamet Kurnia, *Konstitusi HAM Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 & Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2014), 55.

berubah begitu cepat.¹⁷ Marshal dan Brandeis berpandangan yang sama mengenai sifat konstitusi yang tidak dapat berlaku statis dalam merespon perubahan dan perkembangan masyarakat (*living constitution*).¹⁸ *Living constitution* dapat digunakan untuk mendukung penguatan terhadap pelaksanaan Pilkades dengan berdasar dalam Pasal 18B Ayat (2) di atas.

a. Penguatan Rezim Pemilihan Kepala Desa

Konstitusi Indonesia hanya mengatur secara jelas rezim pemilu dan pemilihan kepala daerah. Namun penyelenggaraan Pilkades tidak disebut secara tersirat. Akan tetapi berdasarkan konsep *the living constitution* yang telah diuraikan di atas, Pasal 18B Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 harus ditafsirkan hidup dan menjangkau perkembangan Pilkades saat ini, sehingga dapat dijadikan dasar konstitusi untuk mendukung Pilkades sebagai salah satu rezim suksesi penggantian penguasa (pemilu) setara dengan rezim pemilu dan pemilihan kepala daerah.

Argumentasi ini dasari pada kajian akademik yakni: **Pertama**, penyelenggaraan Pilkades tidak dapat dianggap sebagai rezim pemilihan kepala daerah pada umumnya, karena pelaksanaan otonomi daerah melalui prinsip desentralisasi berbeda dengan pelaksanaan otonomi desa. Ni'matul Huda menegaskan bahwa 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 dalam NKRI adalah otonomi desa. Lebih lanjut, menurutnya otonomi daerah bersifat pemberian dari negara, sedangkan otonomi desa adalah bersifat asli sebagai satu kesatuan masyarakat asli.¹⁹

Kedua, adanya pembagian rezim pemilihan dalam konstitusi yakni rezim pemilu diatur dalam Pasal 22E UUD NRI Tahun 1945, rezim pemilihan kepala daerah diatur dalam Pasal 18 Ayat (4) UUD NRI Tahun 1945, dan rezim Pilkades diatur secara tersirat dalam Pasal 18B Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945. Pada dasarnya ketiga ketentuan ini memiliki derajat yang sama sehingga pelaksanaan Pilkades dalam konteks pelaksanaan demokrasi di Indonesia harus diakui sebagai salah satu rezim pemilihan di Indonesia. Argumen ini sangat berdasar apabila melihat konsideran mengingat dalam Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa yang menjadi dasar hukum pelaksanaan Pilkades memasukkan Pasal 18B Ayat (2) sebagai landasan yuridis.

¹⁷ Kurnia.

¹⁸ Kurnia.

¹⁹ Huda, *Hukum Pemerintahan Desa Dalam Konstitusi Indonesia Sejak Kemerdekaan Hingga Era Reformasi*, 35.

Ketiga, teknis pelaksanaan tahapan Pilkades saat ini telah menyerupai rezim pemilu dan pemilihan kepala daerah. Jika tahapan pemilu dan tahapan pemilihan kepala daerah dimulai dari tahapan penganggaran, pencalonan, sampai pada tahapan pengucapan sumpah dan janji calon terpilih, maka Pilkades pun memiliki tahapan yang hampir sama. Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 112 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Desa sebagaimana telah diubah terakhir dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 72 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 112 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Desa, tahapan pelaksanaan Pilkades meliputi persiapan, pencalonan, pemungutan suara dan penghitungan suara, dan penetapan [*vide* Pasal 6]. Bahkan beberapa Peraturan Daerah masing-masing kabupaten tentang Pelaksanaan Pilkades dapat ditemui adanya tahapan seperti kampanye, debat kandidat seperti yang terdapat pada rezim pemilu dan pemilihan kepala daerah.

Ketiga argumentasi di atas menjadi dasar untuk menetapkan Pilkades sebagai salah satu rezim pemilihan dalam pelaksanaan demokrasi di Indonesia layaknya rezim pemilu dan rezim pemilihan kepala daerah. Pengakuan Pilkades sebagai salah satu rezim pemilihan perlu dilakukan untuk menguatkan kedudukan Pilkades dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia.

b. Penguatan Kedudukan Pemilihan Kepala Desa dalam Perundang-Undangan

Seperti yang telah diuraikan pada sub pembahasan sebelumnya, terdapat 3 (tiga) argumentasi untuk mendudukan pelaksanaan Pilkades sebagai salah satu rezim pemilihan di Indonesia. Melalui pengakuan rezim Pilkades tersebut, selanjutnya perlu dilakukan penguatan kedudukan Pilkades dalam Peraturan Perundang-undangan.

Meskipun sejauh ini telah dilakukan berbagai upaya penguatan pengaturan pelaksanaan Pilkades melalui proses *constitutional review* pada Mahkamah Konstitusi sebagaimana dalam Putusan MK Nomor 128/PUU-XIII/2015 memutuskan bahwa Pasal 33 huruf g dan Pasal 50 Ayat (1) huruf c Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945. Impilksi dari putusan tersebut, bahwa syarat calon kepala desa tidak wajib berdomisili di desa setempat. Begitupula dalam Putusan MK Nomor 42/PUU-XIX/2021 memutuskan Pasal 39 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai, "*Kepala desa yang sudah menjabat 1 (satu) periode, baik berdasarkan*

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa maupun berdasarkan undang-undang sebelumnya masih diberi kesempatan untuk menjabat 2 (dua) periode. Begitu pula, bagi kepala desa yang sudah menjabat 2 (dua) periode, baik berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa maupun berdasarkan undang-undang sebelumnya masih diberi kesempatan untuk menjabat 1 (satu) periode". Implikasi dari putusan tersebut memberikan kejelasan terhadap masa periode bagi kepala desa yang akan mencalonkan kembali sebagai kepala desa.

Upaya konstitusional dalam menata peraturan pelaksanaan Pilkadaes patut diapresiasi, namun penataan peraturan hukum Pilkadaes masih menyisahkan permasalahan, sebab pelaksanaan Pilkadaes tidak diatur secara khusus melalui undang-undang khusus layaknya pelaksanaan pemilu dan pemilihan kepala daerah. Saat ini dasar hukum pelaksanaan Pilkadaes diatur dalam Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa²⁰ dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 112 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Desa sebagaimana telah diubah terakhir dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 72 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 112 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Desa, serta diatur dalam Perda masing-masing kabupaten. Desain dasar hukum tersebut tidak mendudukan Pilkadaes setara dengan rezim pemilu dan pemilihan yang memiliki undang-undang tersendiri. Pengaturan Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa tidak dimaksudkan secara khusus mengatur Pilkadaes, melainkan mengatur kedudukan Desa secara umum.

Hal di atas tentu menjadi sebuah anomali karena rezim pemilu diatur melalui Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum sebagai amanat Pasal 22E UUD NRI Tahun 1945. Begitupula rezim pemilihan kepala daerah diatur secara khusus dalam Undang-Undang No. 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang No. 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota menjadi Undang-Undang *jo*. Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang menjadi Undang-Undang, sebagai amanat Pasal 18 Ayat (4) UUD NRI Tahun 1945. Namun pengaturan Pilkadaes

²⁰ Indonesia, *Undang-undang tentang Desa*, UU No. 6 Tahun 2014, LN No. 7, TLN No. 5495, Pasal 167 Ayat (4).

dalam konteks hukum positif di Indonesia tidak diatur dalam undang-undang khusus. Maka dari itu diperlukan pengaturan khusus pelaksanaan Pilkades dalam produk undang-undang.

Pengaturan secara khusus sebagai bentuk penguatan Pilkades dapat dilakukan melalui 2 (dua) opsi yakni: **Pertama**, mengatur khusus dalam undang-undang tersendiri yakni melalui undang-undang tentang pemilihan kepala desa atau undang-undang sejenis. Hal ini diperlukan untuk memberikan dasar legitimasi yang kuat dalam pelaksanaan Pilkades.

Kedua, mengatur pelaksanaan Pilkades dalam satu kesatuan undang-undang khusus tentang pemilihan umum di masa mendatang. Jadi, nantinya dalam undang-undang tentang pemilu di Indonesia terdapat 3 (tiga) jenis rezim pelaksanaan pemilu, yakni rezim pemilu (Pasal 22E UUD NRI Tahun 1945), rezim pemilihan kepala daerah (Pasal 18 Ayat (4) UUD NRI Tahun 1945), dan rezim Pilkades (Pasal 18B Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945).

Selain sebagai dasar legitimasi yang kuat, pengaturan khusus undang-undang tentang Pilkades akan menjadikan penyelenggaraan Pilkades di Indonesia semakin berkualitas dan berintegritas, melalui norma khusus tindak pidana Pilkades dan proses penegakan hukum pelanggaran Pilkades yang saat ini sulit untuk ditegakkan. Hal ini perlu dilakukan sebagai upaya menciptakan Pilkades yang demokratis. Internasional IDEA (2002) memaparkan 15 (lima belas) aspek pemilu demokratis, 2 (dua) diantaranya adalah penyusunan kerangka hukum dan kepatuhan terhadap hukum dan penegakan hukum pemilu.²¹

2. Penataan Kelembagaan Penyelenggara Pemilihan Kepala Desa

Kelembagaan penyelenggara Pilkades—baik lembaga teknis penyelenggara maupun lembaga pengawas—direkrut secara *ad hoc* menjelang tahapan penyelenggaraan Pilkades oleh pemerintah daerah. Model kelembagaan ini dalam konsep lembaga penyelenggara pemilu²² menyerupai model pemerintahan yakni pemilu diselenggarakan dan dikelola oleh pemerintahan eksekutif melalui kementerian tertentu dan pemerintah daerah. Padahal idealnya sebuah lembaga penyelenggara pemilihan berbentuk model mandiri yakni pemilu diselenggarakan dan dikelola secara mandiri dan otonom oleh suatu kelembagaan tanpa adanya keterlibatan aktif dari pemerintahan eksekutif.²³

²¹ Titi Anggraini, *Penegakan Hukum Pemilu Dan Penyelesaian Masalah Hukum Pemilu* (Jakarta: Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia, 2019), 290.

²² Aditya Perdana, *Tata Kelola Pemilu Di Indonesia* (Jakarta: Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia, 2019), 110.

²³ Perdana.

Begitupula konsepsi Lembaga Penyelenggara Pemilihan dalam Deklarasi 10 (sepuluh) negara di Ghana 1993 menyebutkan salah satu kriteria kelembagaan yaitu adanya lembaga yang permanen, imparial, dan memiliki kapasitas dalam menyelenggarakan pemilu secara berkala.²⁴ Adanya penataan kelembagaan Pilkades yang ideal akan mampu menerjemahkan proses demokratisasi desa yang berkualitas. Menurut Didik Sukriono (2009) pada umumnya lembaga pemilihan lahir dari sistem demokrasi sampai sekarang tetap merupakan lembaga esensial dalam kehidupan ketatanegaraan baik negara dengan bentuk monarki parlementer maupun negara berbentuk republik. Menurutnya, lembaga pemilihan adalah sistem norma dalam proses penyampaian hak demokrasi rakyat.²⁵ Maka dari itu penataan lembaga Pilkades merupakan hal esensial dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia, sehingga diperlukan adanya restrukturisasi kelembagaan pemilihan kepala desa di masa mendatang.

a. Penataan Lembaga Penyelenggara Teknis Pilkades

Lembaga penyelenggara teknis Pilkades saat ini memiliki tingkatan dari kabupaten sampai pada Panitia Pemungutan Suara yang sifatnya *ad hoc*. Diantaranya, Panitia Pemilihan Kabupaten (PPK), Pokja Kecamatan, Panitia Pemilihan Kepala Desa di tingkat desa (PPKD), Petugas Pemutakhiran Data Pemilih (Pantarlih), dan Panitia Pemungutan Suara (PPS). Kedudukan struktur lembaga penyelenggara pemilihan kepala desa ini diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 112 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Desa dan dikonkretkan dalam Peraturan Daerah tentang Pemilihan Desa tiap-tiap daerah.

Model kelembagaan teknis Pilkades tersebut memiliki kelemahan: **Pertama**, proses rekrutmen penyelenggara *ad hoc* akan memakai banyak anggaran daerah dibandingkan dengan menggunakan lembaga Komisi Pemilihan Umum (KPU) tingkat kabupaten yang telah permanen. **Kedua**, kualitas penyelenggara *ad hoc* yang belum diteruji dalam melaksanakan tahapan pemilihan dibandingkan dengan kemampuan teknis yang telah dimiliki oleh KPU Kabupaten dalam menyelenggarakan pemilu dan pemilihan. **Ketiga**, membutuhkan waktu yang relatif lama untuk membimtek penyelenggara *ad hoc* dibandingkan dengan KPU kabupaten yang telah memiliki pengetahuan teknis yang memadai.

Kelemahan penyelenggara *ad hoc* Pilkades di atas dapat diatasi dengan melibatkan KPU kabupaten dalam menyelenggarakan Pilkades. Kedepannya untuk menghasilkan penyelenggara Pilkades yang berkualitas, KPU perlu dimasukkan

²⁴ Menahan and Rizkiyansyah, *Kelembagaan Penyelenggara Pemilu*, 110.

²⁵ Didik Sukriono, "Menggagas Sistem Pemilihan Umum di Indonesia," *Jurnal Konstitusi* 2, no. 1 (2009): 16-17.

sebagai lembaga teknis penyelenggara Pilkades. Hal ini dilakukan agar lembaga Pilkades memiliki sifat imparisial (di luar dari birokrasi pada umumnya) dan kredibel sehingga dapat menyelenggarakan Pilkades sesuai dengan prinsip-prinsip dalam pemilihan.

Tentu pelibatan KPU sebagai lembaga teknis penyelenggara Pilkades dilakukan setelah harmonisasi Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum dengan undang-undang khusus tentang Pilkades yang nantinya akan ditetapkan, sebab dalam Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum kewenangan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota hanya terbatas pada penyelenggaraan Pemilu dan Pemilihan.²⁶ Atau dengan cara melakukan *legislative review*²⁷ terhadap ketentuan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa utamanya dalam Bab V Penyelenggaraan Pemerintahan Desa. Pada Bagian Ketiga Pemilihan Kepala Desa, setidaknya dilakukan revisi dengan menyisipkan klausa pasal bahwa, “*penyelenggara pemilihan kepala desa dilaksanakan oleh **KPU Kabupaten** dan/atau lembaga lainnya sesuai dengan adat istiadat yang hidup di masyarakat desa*”.

b. Penataan Lembaga Pengawas Pilkades

Serupa dengan lembaga penyelenggara teknis Pilkades, lembaga pengawas Pilkades direkrut secara *ad hoc* oleh pemerintah daerah. Berdasarkan Pasal 5 Ayat (2) Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 65 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 112 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Desa, tugas pengawasan pelaksanaan Pilkades dilaksanakan oleh Panitia Pemilihan tingkat Kabupaten/Kota. Pasal 5 menyebutkan:

*“(1) Bupati/wali kota membentuk panitia pemilihan di kabupaten/kota yang ditetapkan dengan keputusan bupati/wali kota. (2) Tugas panitia **pemilihan di kabupaten/kota** sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) meliputi: g. melakukan **pengawasan** penyelenggaraan pemilihan kepala Desa dan melaporkan serta membuat rekomendasi kepada bupati/wali kota”.*

Jika diperhatikan secara seksama konstruksi norma dalam Permendagri di atas nampak absurd, sebab tugas pengawasan dilakukan oleh penyelenggara teknis Pilkades itu sendiri. Selain itu, pola pengawasan seperti ini akan berpotensi menimbulkan *conflict of interest* dan pengawasan akan tidak maksimal, sebab

²⁶ Indonesia, *Undang-undang tentang Pemilihan Umum*, UU No. 7 Tahun 2017, LN No. 182, TLN No. 6109, Pasal 6 - Pasal 87.

²⁷ Moh. Mahfud MD, “Rambu Pembatas Dan Perluasan Kewenangan Mahkamah Konstitusi,” *Jurnal Hukum* 16, no. 4 (2009): 454.

lembaga teknis penyelenggara disamping melakukan tugas pelaksanaan Pilkades juga bertugas sebagai pengawas (*double function*).

Anomali lain terjadi pada penyelenggaraan tahapan Pilkades yakni minimnya pengawasan terhadap bentuk kecurangan yang dilakukan baik oleh calon kepala desa maupun tim kampanye. Minimnya pengawasan tersebut membuat organisasi non pemerintah turut andil mengawasi pelaksanaan Pilkades. Penelitian yang dilakukan oleh Syahfuddin, *et al.* (2020) mengungkapkan pelaksanaan Pilkades di desa Sidoarjo dan Kecamatan Sidoarjo melibatkan organisasi non pemerintah (Lembaga Seven Gab) dalam melakukan pengawasan Pilkades.²⁸ Pada penyelenggaraan Pilkades tahun 2021 yang diselenggarakan di daerah Penulis, banyak indikasi *money politic* oleh oknum calon kepala desa tanpa proses pengawasan dan penegakan hukum. Kendalanya terletak pada tidak adanya lembaga khusus yang diberikan kewenangan untuk mengawasi jalannya tahapan Pilkades. Kemampuan perangkat daerah melalui Satuan Polisi Pamong Praja²⁹ untuk mengawasi Pilkades sebagai perangkat penegak Perda di daerah masih terbatas dan tidak berjalan maksimal.

Berdasarkan uraian di atas, maka diperlukan restrukturisasi lembaga pengawas Pilkades dengan melibatkan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) tingkat Kabupaten untuk melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan tahapan Pilkades. Pelibatan Bawaslu sebagai lembaga pengawas Pilkades dilakukan setelah harmonisasi Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum dengan undang-undang khusus tentang Pilkades yang nantinya akan ditetapkan. Sebab dalam Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, kewenangan Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/Kota hanya terbatas pencegahan dan pengawasan serta penyelesaian pelanggaran proses Pemilu dan Pemilihan.³⁰

Atau melakukan *legislative review* terhadap ketentuan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa utamanya dalam Bab V Penyelenggaraan Pemerintahan Desa pada Bagian Ketiga Pemilihan Kepala Desa. Pada Bagian Ketiga Pemilihan Kepala Desa, setidaknya dilakukan perubahan oleh DPR dan pemerintah dengan menyisipkan klausa pasal bahwa, "*penyelenggara **Pengawasan** pemilihan kepala desa dilaksanakan oleh **Bawaslu** Kabupaten pada daerah pelaksanaan pemilihan kepala desa*".

²⁸ Muhammad Nawawi Syahfuddin, *et al.*, "Peran Non Government melalui Bidang Pemerintahan dalam Pengawasan sebelum dilaksanakan Pemilihan Kepala Desa," *Jurnal Litbang Kebijakan* 14, no. 1 (2020): 73.

²⁹ Indonesia, *Undang-undang tentang Pemerintahan Daerah*, UU No. 23 Tahun 2014, LN No. 244, TLN No. 5587, Pasal 255 Ayat (1).

³⁰ UU No. 7 Tahun 2017, Pasal 93 - Pasal 104.

3. Penataan Proses Penegakan Hukum Pemilihan Kepala Desa

Mewujudkan tata kelola pemilu yang demokratis, ada dua hal mendasar dan penting diperhatikan yakni pemilu yang berintegritas dan aspek pemilu yang jujur, adil, langsung, umum, bebas, dan rahasia. Pemilu jujur dan adil dapat tercapai apabila tersedia perangkat hukum yang mengatur proses pelaksanaan pemilu sekaligus melindungi penyelenggara, kandidat, pemilih, pemantau, dan warga negara pada umumnya dari intimidasi, penyuapan, dan berbagai praktik curang lainnya yang akan memengaruhi hasil pemilu.³¹

Kementerian Dalam Negeri merilis data tahun 2020 dari 27 provinsi, terdapat 19 kabupaten yang melakukan Pilkades dengan jumlah 1.464 desa. Sementara itu, pada tahun 2021 terdapat 5.996 desa di 86 kabupaten dan kota.³² Namun pada realitanya, pemilihan kepala desa masih menyisakan berbagai polemik. Pelaksanaan Pilkades masih kerap kali ditemukan pelanggaran baik pelanggaran administrasi³³ maupun pelanggaran pidana. Misalnya di Kabupaten Bandung Barat, bakal calon kepala desa meminta klarifikasi panitia pemilihan atas kecurangan berupa diskriminasi terhadap hasil seleksi nilai yang menggugurkan bakal calon kepala desa.³⁴ Kasus serupa juga terjadi di Kabupaten Sumenep, bakal calon kepala desa mengalami diskriminasi berupa isu oleh sekelompok orang di dalam pemberitaan bahwa salah satu persyaratan sebagai bakal calon kepala desa 2021 yaitu surat keterangan kesehatan diduga palsu yang mengalami bakal calon gugur pada tahap pendaftaran. Selain itu, pelanggaran pidana juga masih menjadi momok dalam pemilihan kepala desa, seperti praktik *money politic* dan kekerasan para pendukung pada tahapan penetapan kepala desa. Begitupula dengan permasalahan administrasi³⁵ seperti syarat pencalonan kepala desa yang masih sering menghambat calon kepala desa. Seperti kasus saat pencalonan Kepala desa gagal maju dalam pilkades karena terkendala persyaratan ijazahnya, yakni calon merupakan anak seorang pengurus organisasi terlarang.³⁶

³¹ Perdana, *Tata Kelola Pemilu Di Indonesia*, 23-24.

³² Sania Mashabi, "Kemendagri Diminta Jelaskan Ke Publik Pertimbangan Tunda Pilkades 2020," diakses 24 April 2021, <https://nasional.kompas.com/read/2020/11/13/18010841/kemendagri-diminta-jelaskan-ke-publik-pertimbangan-tunda-pilkades-2020?page=all>.

³³ Fajlurrahman Jurdi, *Pengantar Hukum Pemilihan Umum* (Jakarta: Prenadamedia, 2018), 237.

³⁴ Hilman R and Sri L, "Di Duga Diskriminasi Terhadap Bakal Calon Kepala Desa Ciptagumati Kab. diakses 25 April 2021 <https://tribuntipikor.com/2021/11/10/di-duga-diskriminasi-terhadap-bakal-calon-kepala-desa-ciptagumati-kab-bandung-barat/>.

³⁵ Syahrul Machmud, "Tindakan Preventif dan Represif Non-Yustisial Penegakan Hukum Administrasi oleh Eksekutif," *Jurnal Hukum Media Justitia Nusantara* 7, no. 2 (2017): 67.

³⁶ Septa Eka Nugroho, "Kajian Yuridis Mekanisme Pencalonan Kepala Desa berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Jember Nomor 6 Tahun 2006," *Jurnal Lentera Hukum* 1, no. 1 (2014): 28.

Selain permasalahan di atas, budaya patronase dan klientelisme kerap menjangkiti pelaksanaan Pilkades. Penelitian yang dilakukan oleh Lesmana Rian Andhika (2017) yang mengungkapkan efek negatif pelaksanaan Pilkades akan menimbulkan budaya patronase dan klientelisme. Menurut Andhika budaya ini dapat ditemui melalui perilaku *vote buying* yang justru melanggar asas-asas pemilihan dan bertentangan dengan semangat Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Lebih jauh, budaya patronase dan klientelisme berdampak panjang pada peluang untuk terjadinya tindakan berupa korupsi di masa mendatang.³⁷ Pada dasarnya budaya seperti ini sangat sering ditemukan pada berbagai konstestasi politik termasuk dalam penyelenggaraan Pilkades. Pola untuk mempengaruhi pilihan orang tertentu kerap dilakukan dengan cara memberikan hadiah atau sejumlah uang kepada pemilih yang masih ragu-ragu menentukan pilihannya. Praktik ini nyata dan masih terjadi di berbagai daerah dalam Pilkades tanpa proses penegakan hukum yang maksimal.

a. Penegakan Pelanggaran Pidana Pemilihan Kepala Desa

Kecurangan seperti *money politic* banyak ditemukan dalam penyelenggaraan Pilkades. Misalnya pelaksanaan Pilkades di Kabupaten Tangerang tahun 2021, dua calon kepala desa melakukan *money politic* dengan menggelontorkan dana miliaran rupiah. Kasus ini juga melibatkan dua oknum kepolisian.³⁸ Kasus lainnya, *money politic* pada penyelenggaraan Pilkades di Kabupaten Kediri yang melibatkan 5 (lima) orang pelaku dengan membawa ratusan amplop yang berisi uang pecahan Rp.100.000.³⁹ Di daerah penulis sendiri, *money politic* banyak dilakukan oleh oknum calon kepala desa dan tim kampanye, namun praktik tersebut tidak ditindaklanjuti dengan mekanisme penegakan hukum.

Tidak adanya pengaturan yang jelas mengenai ketentuan pidana dalam Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa dan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 112 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Desa sebagaimana telah diubah terakhir dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 72 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 112 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Desa, serta diatur dalam Perda masing-masing kabupaten, membuat pelanggaran pidana Pilkades sulit untuk ditegakkan. Padahal

³⁷ Lesmana Rian Andhika, "Bahaya Patronase dan Klientelisme dalam Pemilihan Kepala Desa Serentak," *Kajian* 22, no. 12 (2019): 210.

³⁸ Sumiyati, "Money Politic Menjangkiti Pilkades," Poskota, diakses 24 April 2022, <https://poskota.co.id/2021/10/14/money-politic-menjangkiti-pilkades>.

³⁹ Eko Arif Setiono, "Polisi Ciduk Pelaku Money Politic Dalam Pilkades Serentak Kabupaten Kediri," diakses 25 April 2021, <https://jatimtimes.com/baca/203916/20191030/181500/polisi-ciduk-pelaku-money-politic-dalam-pilkades-serentak-kabupaten-kediri>.

kerangka ideal sebuah penyelenggaraan pemilu adalah tersedianya payung hukum dan mekanisme penegakan pemilihan yang berkepastian hukum. Maka dari itu, diperlukan pengaturan lebih jelas terhadap ketentuan pidana Pilkades melalui pengaturan khusus dalam undang-undang tentang Pilkades di masa mendatang.

Namun untuk mengatasi kekosongan hukum tersebut, setidaknya dapat digunakan alternatif pasal tindak pidana dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) yakni pada Pasal 149 Ayat (1) KUHP untuk menjerat pelanggaran *money politic* dalam penyelenggaraan Pilkades. Pasal 149 Ayat (1) menyebutkan:

*“barang siapa pada waktu diadakan **pemilihan** berdasarkan **aturan-aturan umum**, dengan **memberi atau menjanjikan** sesuatu, menyuap seseorang supaya tidak memakai hak pilihnya atau supaya memakai hak itu menurut cara tertentu, diancam dengan pidana penjara paling lama sembilan bulan atau pidana denda paling lama empat ribu lima ratus rupiah”.*

Frase “pemilihan” di atas dapat dilakukan interpretasi ekstensif bahwa “pemilihan” yang hidup dan berkembang di tengah masyarakat bukan hanya pemilu dan pemilihan kepala daerah, akan tetapi juga Pilkades, sehingga “Pilkades” termasuk kategori “pemilihan” pada frase di atas. Frase “aturan-aturan umum”, jelas bahwa pelaksanaan Pilkades diatur dalam aturan umum yakni Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa, sehingga pelaksanaan Pilkades memenuhi unsur tersebut. Frase “memberi atau menjanjikan” dapat berupa uang atau barang/jasa yang diberikan oleh oknum tertentu dalam memengaruhi pemilih. Sehingga ketentuan ini tidak hanya akan menjerat pelanggaran *money politic* yang berbentuk pemberian uang, akan tetapi juga pemberian barang atau jasa pada pelaksanaan tahapan Pilkades dapat dijerat. Penegakan hukum pidana Pilkades harus dijalankan secara konsisten demi terwujudnya penyelenggaraan Pilkades yang bermartabat dan berintegritas.

b. Lembaga Penyelesaian Sengketa Pelanggaran Pemilihan Kepala Desa

Pelaksanaan Pilkades telah menyisakan berbagai persoalan baik yang berkaitan dengan proses maupun hasil pemilihan, yang bila terus dibiarkan akan menimbulkan konflik horizontal di masyarakat. Sehingga diperlukan penataan kembali dalam proses penyelesaian sengketa Pelanggaran Pemilihan Kepala Desa. Dalam Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa, penyelesaian sengketa hasil Pilkades ini nyatanya hanya diatur dalam Pasal 37, dimana pasal tersebut menentukan penyelesaian sengketa diselesaikan oleh Bupati/ Walikota, *“Dalam hal terjadi*

perselisihan hasil pemilihan Kepala Desa, Bupati/Walikota wajib menyelesaikan perselisihan dalam jangka waktu sebagaimana dimaksud pada Ayat (5)."

Mencermati 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, Pasal 41 Ayat (7) memuat norma yang sama dan hanya ditambah dengan waktu yang tersedia untuk penyelesaian sengketa selama tiga puluh hari, "*Dalam hal terjadi perselisihan hasil pemilihan kepala desa, bupati/walikota wajib menyelesaikan perselisihan dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) hari.*"

Jika merujuk pada pengaturan tersebut, menurut hemat penulis terdapat beberapa kelemahan dalam proses penyelesaian sengketa pelanggaran pemilihan kepala desa. *Pertama*, independensi, regulasi *a quo* semata-mata hanya menyerahkan penyelesaian sengketa kepada Bupati atau Walikota, sehingga dikhawatirkan keputusannya tidak benar-benar independen, karena secara latar belakang politik sangat mungkin saja Bupati atau Walikota memiliki keterkaitan dan *interest* pribadi dengan salah satu calon kepala desa. *Kedua*, penyerahan penyelesaian sengketa hasil Pilkada semata-mata hanya kepada Bupati atau Walikota dan tidak adanya lembaga independen yang berwenang untuk penyelesaian sengketa Pilkadaes.

Penelitian yang dilakukan oleh Adhi Putra Satria (2020) mengungkapkan permasalahan penyelesaian sengketa hasil Pilkadaes sangat bertentangan dengan trias politika karena sengketa hasil Pilkadaes yang diserahkan kepada Bupati telah merepresentasikan Bupati sebagai bagian dari lembaga yudikatif, padahal dalam praktik ketatanegaraan Bupati adalah bagian dari cabang eksekutif. Begitupula dalam penyelesaian sengketa hasil Pilkadaes yang diserahkan kepada Bupati dinilai akan mengganggu netralitas Bupati dalam memutuskan perkara secara objektif.⁴⁰

Terbentuknya lembaga penyelesaian sengketa Pilkadaes secara independen diharapkan dapat menegakkan terlaksananya demokrasi desa dan pemilihan kepala desa yang demokratis, luber dan jurdil sesuai dengan peraturan di daerah dan perundang-undangan yang berlaku, melindungi hak para pihak dalam mencari keadilan terhadap hasil Pilkadaes dengan memperlakukan kedudukan dan kesempatan yang sama bagi semua pihak, penyelesaian sengketa Pilkadaes dengan berpegang pada prinsip independensi, imparial, proporsional, profesional, transparan, dan akuntabel.

⁴⁰ Adhi Putra Satria, "Analisis Penyelesaian Sengketa Pemilihan Kepala Desa di Indonesia," *Kosmik Hukum* 20, no. 1 (2020): 18-19.

C. KESIMPULAN

Hasil penelitian menunjukkan perlunya penguatan kedudukan pelaksanaan Pilkades dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia. Penguatan kedudukan tersebut dapat dilakukan dengan memasukkan penyelenggaraan Pilkades sebagai salah satu rezim pemilihan yang setara dengan rezim pemilu dan pemilihan kepala daerah. Selain itu penataan kedudukan dapat dilakukan dengan membentuk undang-undang khusus yang mengatur pelaksanaan Pilkades di Indonesia. Hasil penelitian juga menunjukkan penataan kelembagaan penyelenggara *ad hoc* Pilkades dapat dilakukan dengan melibatkan KPU Kabupaten dan Bawaslu Kabupaten sebagai bagian dari penyelenggara Pilkades. Selain itu, penelitian juga menunjukkan diperlukan upaya penegakan hukum secara konsisten terhadap berbagai pelanggaran dalam pelaksanaan Pilkades seperti *money politic*, sebagai upaya menciptakan penyelenggaraan Pilkades yang bermartabat dan berintegritas.

Maka dari itu, kedepannya diperlukan kebijakan lebih khusus untuk menata Pilkades di Indonesia secara menyeluruh. Selain itu, diharapkan adanya kajian lebih lanjut dari para akademisi dan praktisi untuk merumuskan penataan Pilkades di masa mendatang.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Amanulloh, Naeni. *Demokratisasi Desa*. Jakarta: Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Republik Indonesia, 2015.
- Anggraini, Titi. *Penegakan Hukum Pemilu dan Penyelesaian Masalah Hukum Pemilu*. Jakarta: Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia, 2019.
- Budiarjo, Miriam. *Dasar-Dasar Ilmu Politik (Edisi Revisi)*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008.
- Falaakh, Mohammad Fajrul. *Model dan Pertumbuhan Konstitusi*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2014.
- Huda, Ni'Matul. *Hukum Pemerintahan Desa dalam Konstitusi Indonesia Sejak Kemerdekaan hingga Era Reformasi*. Malang: Setara Press, 2015.
- Isra, Saldi dan Khairul Fahmi. *Pemilihan Umum Demokratis Prinsip-Prinsip dalam Konstitusi Indonesia*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2019.

- Isra, Saldi. *Sistem Pemerintahan Indonesia Pergulatan Ketatanegaraan Menuju Sistem Pemerintahan Presidensial*. Jakarta: Rajawali Pers, 2019.
- Jurdi, Fajlurrahman. *Pengantar Hukum Pemilihan Umum*, Jakarta: Prenadamedia, 2018.
- Kurnia, Titon Slemet. *Konstitusi HAM Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 & Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2014.
- Menahan dan Ferry Kurnia Rizkiyansyah. *Kelembagaan Penyelenggara Pemilu*. Jakarta: Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia, 2019.
- Perdana, Aditya. *Tata Kelola Pemilu di Indonesia*. Jakarta Pusat: Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia, 2019.
- Strauss, A. David. *The Living Constitution*. Oxford: Oxford University Press, 2010.

Jurnal

- Machmud, Syahrul. "Tindakan Preventif dan Represif Non- Yustisial Penegakan Hukum Administrasi Oleh Eksekutif". *Jurnal Hukum Media Justitia Nusantara* 7 no. 2, (2017): 62-77, <http://ojs.uninus.ac.id/index.php/MJN/article/view/660>.
- MD, Moh Mahfud. "Rambu Pembatas dan Perluasan Kewenangan Mahkamah Konstitusi". *Jurnal Hukum* 16, no. 4 (2009): 441-462, <https://doi.org/10.20885/iustum>.
- Nugroho, Septa Eka. "Kajian Yuridis Mekanisme Pencalonan Kepala Desa Berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Jember Nomor 6 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Desa". *Jurnal Lentera Hukum* 1 no. 1, (2014): 23-32, <https://media.neliti.com/media/publications/26614-ID-kajian-yuridis-mekanisme-pencalonan-kepala-desa-berdasarkan-peraturan-daerah-kab>.
- Proborini. "Reduksi Kewenangan Atribusi Pemerintahan Daerah dalam Pengaturan Pemilihan Kepala Desa," *Jurnal Yudisial* 11, no. 1 (2018): 113-130, <https://jurnal.komisiyudisial.go.id/index.php/jy/article/view/265>.
- Satria, Adhi Putra. "Analisis Penyelesaian Sengketa Pemilihan Kepala Desa di Indonesia," *Kosmik Hukum* 20, no. 1 (2020): 13-20, <http://jurnalnasional.ump.ac.id/index.php/KOSMIK/article/view/6991>.
- Sukriono, Didik. "Menggagas Sistem Pemilihan Umum di Indonesia," *Jurnal Konstitusi* 2, no. 1 (2009): 8-36, https://www.mkri.id/public/content/infoumum/ejurnal/pdf/ejurnal_Jurnal%20Konstitusi%20KANJURUHAN%20Vol%202%20no%201.pdf#page=8.

Syahfuddin, Muhammad Nawawi. et.al. "Peran NonGovernment melalui Bidang Pemerintahan dalam Pengawasan sebelum dilaksanakan Pemilihan Kepala Desa," *Jurnal Litbang Kebijakan* 14, no. 1 (2020): 66-75, <http://cakrawalajournal.org/index.php/cakrawala/article/view/329/299>.

Zuliyadi. "Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Menyelesaikan Sengketa Pemilihan Kepala Desa Serentak". *Jurnal Juridica Kompleksitas Hukum Administrasi* 1 no. 1, (2019): 28-43, <https://juridica.ugr.ac.id/index.php/juridica/article/view/172>.

Internet

Admi. *Di duga Diskriminasi Terhadap Bakal Calon Kepala Desa Ciptagumati Kabupaten Diakses 25 April 2021*. <https://tribunpikor.com/2021/11/10/di-duga-diskriminasi-terhadap-bakal-calon-kepala-desa-ciptagumati-kab-bandung-barat/>.

Setiyono, Eko Arif. *Polisi Ciduk Pelaku Money Politic dalam Pilkadaes Serentak Diakses 25 April 2021*. <https://jatimtimes.com/baca/203916/20191030/181500/polisi-ciduk-pelaku-money-politic-dalam-pilkades-serentak-kabupaten-kediri>.

Sumiyati. *Money Politic Menjangkit Pilkadaes. Diakses 24 April 2022 2021*. <https://poskota.co.id/2021/10/14/money-politic-menjangkiti-pilkades>

Sania Mashabi, "Kemendagri Diminta Jelaskan Ke Publik Pertimbangan Tunda Pilkadaes 2020," diakses 24 April 2021, <https://nasional.kompas.com/read/2020/11/13/18010841/kemendagridiminta-jelaskan-ke-publik-pertimbangan-tunda-pilkades-2020?page=all>.

Putusan

Mahkamah Konstitusi. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 128/PUU-XIII/2015 _____ . Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 42/PUU-XIX/2021

Peraturan Perundang-Undangan

Indonesia. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

_____. Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa, LN No. 7, TLN No. 5495

_____. Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, LN No. 244, TLN No. 5587

_____. Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, LN No. 182, TLN No. 6109