

Isu Hak Konstitusional Masyarakat Desa Terhadap Kewenangan Pengawasan Pemilihan Kepala Desa

The Issue of Village Communities Constitutional Rights on Supervision of Village Head Election

Supriyadi A Arief

Fakultas Hukum Universitas Negeri Gorontalo,
Jl. Jend. Soedirman No.6 Kota Gorontalo
Email: supriyadiarief95@gmail.com

Rahmat Teguh Santoso Gobel

Fakultas Syariah Institut Agama Islam Negeri Sultan Amai Gorontalo,
Jl. Gelatik Kota Gorontalo
Email: gobelsantosoteguhrahmat@gmail.com

Naskah diterima: 04-05-2020 revisi: 08-08-2022 disetujui: 01-11-2022

Abstrak

Pemilihan kepala desa (Pilkades) merupakan cerminan demokrasi di tingkat desa. Namun demikian, mekanisme pengawasan oleh panitia pemilihan tingkat kabupaten/kota (PPK) menjadi problematis ketika kewenangan tersebut bersamaan dengan wewenang penyelenggaraan. Atas dasar tersebut, penting untuk mengetahui konstruksi hukum yang berkenaan dengan pengawasan pemilihan kepala desa serta model pengawasan pemilihan kepala desa untuk kedepannya. Kedua hal ini akan dianalisa secara normatif menggunakan pendekatan perundang-undangan, pendekatan kasus serta pendekatan konsep. Hasil akhir dari kajian ini menunjukkan bahwa Pilkades merupakan proses penting dalam mewujudkan hak-hak konstitusional masyarakat desa, demokrasi dan otonomi desa. Akan tetapi, regulasi tentang Pilkades justru tidak sejalan dengan nilai-nilai demokrasi dan prinsip *free and fair election* karena penyatuan kewenangan penyelenggaraan dan pengawasan secara bersamaan pada Panitia Pemilihan Kepala Desa yang dibentuk oleh Kepala Daerah. Oleh sebab itu, perbaikan terhadap pengawasan Pilkades untuk kedepannya dapat dilakukan dengan tiga model, yakni: pelibatan Bawaslu kabupaten/kota, pembentukan pengawas Pilkades kabupaten/kota, pengawasan langsung oleh Bawaslu kabupaten/kota.

Kata Kunci: Hak Konstitusional; Pengawasan; Pilkades.

Abstract

The election of village heads (Pilkades) is the representation of democracy at the village level. Nevertheless, the supervision mechanism by the district/city level election committee (PPK) becomes problematic when the authority also coincides with the authority to operate. It is important to know the legal construction regarding the supervision of village head elections and the model of village head election supervision in the future. These will be analyzed normatively using a statutory approach, case approach, and concept approach. The results of this study show that Pilkades is an important process to actualize the Constitutional rights of communities, democracy and village autonomy. However, the regulations governing the pilkades are not in line with democratic values and the principle of free and fair election because of the unification of the authority to operate and supervise simultaneously at the Village Head Election Committee formed by the regional Head. Therefore, improvements to the supervision of the Pilkades in the future can be carried out with three models, namely: involving district/city Bawaslu, forming district/city Pilakdes Supervisors, direct supervision by district/city Bawaslu.

Keywords: *Constitutional Rights; Supervision; Pilkades.*

A. PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Pemilihan kepala desa (selanjutnya disebut Pilkades) merupakan sarana menyalurkan hak politik sekaligus pelaksanaan kedaulatan rakyat yang mencerminkan nilai-nilai demokrasi di desa. Disisi lain, Pilkades bukanlah sekedar mengukur tingkat partisipasi masyarakat desa dalam hal memilih kepala desanya, tetapi juga sebagai alat ukur pemerintah sebagai penyelenggara negara untuk mampu mengontrol jalannya partisipasi masyarakat sehingga menghasilkan keputusan politik yang memiliki legitimasi yang sah di mata hukum.¹

Melalui Pilkades, masyarakat berhak untuk menentukan nasib pembangunan desa melalui pemilihan 'figur' kepala desa yang dikehendaki dan dirasa mampu untuk mengembangkan desa. Oleh sebab itu, proses Pilkades dapat dikategorikan sebagai tradisi dalam menyeleksi pimpinan di lingkungan masyarakat desa. Adapun tahapan Pilkades saat ini dilakukan secara bertahap, yang diawali oleh proses pencalonan, proses pelaksanaan pemilihan yang dilakukan dengan pemungutan suara, hingga diakhiri dengan penetapan kepala desa melalui proses pelantikan dan pengambilan sumpah jabatan kepala desa terpilih.

¹ Alia Harumdani Widjaja, "Implikasi Konstitusionalitas Pengaturan Syarat Domisili Calon Kepala Desa", *Jurnal Konstitusi* 14, no. 2, (2017): 357, <https://doi.org/10.31078/jk1426>.

Kehendak masyarakat untuk memilih kepala desa juga tidak dapat dilepaskan dari adanya otonomi desa, dimana desa memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus segala hal termasuk dalam urusan pemerintahan dengan ketentuan wewenang tersebut tidak bertentangan dengan satuan pemerintahan yang ada di atasnya. Selain itu, hal tersebut juga didasarkan pada prinsip-prinsip dasar pengelolaan dan perencanaan desa, seperti representasi, transparansi, akuntabilitas, dan partisipasi.²

Layaknya pemilihan kepala negara dan kepala daerah, Pilkades juga disertai dengan dinamika politik pada umumnya. Dinamika politik yang kemudian menjadi politik hukum Pilkades saat ini adalah munculnya pemilihan kepala desa secara serentak untuk satu wilayah kabupaten/kota.³ Lahirnya pilihan akan Pilkades yang dilaksanakan secara serentak ini didasarkan bahwa orientasi pemilihan kepala desa harus disandarkan pada prinsip efisiensi baik dari sisi pelaksanaan dan anggaran.

Sementara itu, dinamika politik lain yang mengiringi proses Pilkades adalah adanya 'campur tangan' pemerintah daerah, dalam hal ini pemerintah daerah kabupaten/kota. Kehadiran pemerintah daerah dalam proses Pilkades bukan hanya bersifat pasif dengan menunggu laporan pelaksanaan Pilkades, namun melalui 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 Kedua Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 112 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Desa (Permendagri tentang Pemilihan Kepala Desa), Bupati/Walikota selaku pimpinan tertinggi di daerah memiliki kewenangan untuk membentuk panitia pemilihan di tingkat kabupaten untuk menyelenggarakan tahapan Pilkades.⁴

Kehadiran pemerintah daerah dalam proses Pilkades seyogyanya tidak dapat dipisahkan dari lahirnya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (selanjutnya UU Desa). Melalui UU ini, pemerintah daerah memiliki wewenang untuk melakukan penataan terhadap desa. Hubungan antara desa dan pemerintah daerah kabupaten/kota tidak dapat dipisahkan mengingat desa berkedudukan di wilayah kabupaten/kota. Dengan demikian, desa merupakan satuan administratif pemerintahan dibawah pemerintahan daerah.

² Prinsip-prinsip dasar tersebut didukung oleh adanya demokrasi dalam sistem tata pemerintahan desa. Lihat Lindawaty, Debora Sanur, "Dukungan Pemerintah Terhadap Otonomi Desa: Perbandingan Indonesia dan Cina" *Jurnal Politica* 3, no. 2, (2012): 246, <https://doi.org/10.22212/jp.v3i2.318>.

³ Indonesia, "Undang-undang No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa". Pasal 31 ayat (1).

⁴ Kementerian Dalam Negeri, "Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 65 Tahun 2017 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 112 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Kepala Desa". Pasal 5 ayat (1).

Secara khusus tentang kehadiran pemerintah daerah dalam Pilkades, pembentukan panitia pemilihan kabupaten melalui amanah undang-undang desa justru menjadi problematis ketika lahirnya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 65 Tahun 17 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 112 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Desa yang menyebutkan bahwa panitia pemilihan tersebut memiliki kewenangan yang dianggap *'superpower'*. Hal tersebut dapat terlihat dari tugas panitia pemilihan yang bukan hanya menyelenggarakan tahapan pelaksanaan Pilkades, namun juga bertugas untuk melakukan pengawasan dalam penyelenggaraan tersebut.⁵ Kewenangan tersebut juga masih tetap dipertahankan dalam Pasal 5 ayat (4) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 72 Tahun 2020 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 112 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Desa.

Tugas panitia pemilihan kabupaten yang bersifat ganda tersebut tentu tidak dapat dibenarkan karena akan mencederai prinsip independensi penyelenggaraan pemilihan kepala desa. Selain itu, apabila mencermati pasal demi pasal dalam undang-undang desa, tidak ditemukan satu pasal yang berkaitan dengan kewenangan panitia pemilihan untuk menyelenggarakan sekaligus mengawasi proses Pilkades.

Adanya wewenang dari panitia pemilihan kabupaten/kota yang tidak terbatas tersebut maka akan cenderung untuk diselewengkan, seperti apa yang diingatkan oleh Lord Acton bahwa *power tends to corrupt, absolute power corrupts absolutely*.⁶ Banyaknya kewenangan ini juga semakin kompleks ketika panitia pemilihan kabupaten/kota justru hanya terdiri atas forum koordinasi pimpinan daerah kabupaten/kota yaitu bupati/wali kota, pimpinan DPRD, pimpinan kepolisian, pimpinan kejaksaan, pimpinan satuan teritorial Tentara Nasional Indonesia di daerah, satuan tugas penanganan *Corona Virus Disease 2019* kabupaten/kota, dan unsur terkait lainnya. Dari unsur-unsur tersebut tidak ada pihak yang mempunyai kompetensi dalam proses pemilihan layaknya pemilihan umum dimana terdapat Komisi Pemilihan Umum yang bertindak sebagai penyelenggara dan Badan Pengawas Pemilu yang melakukan pengawasan jalannya pemilihan umum. Terlebih lagi, tafsiran unsur terkait lainnya tidak merujuk pihak yang secara khusus melakukan pelaksanaan dan pengawasan Pilkades.

Mencermati proses Pilkades sebagai bagian demokrasi yang ada di desa, penting untuk mengetahui apakah pemilihan kepala desa sudah dilaksanakan secara demokratis atau tidak. Pada sisi ini, paling tidak ada 2 (dua) hal yang patut dijadikan sebagai

⁵ Kementerian Dalam Negeri, Pasal 5 ayat (2).

⁶ Andy Wiyanto, "Pertanggungjawaban Presiden dan Mahkamah Konstitusi", *Jurnal Konstitusi* 7, no. 3 (2010): 209, <https://doi.org/10.31078/jk738>.

barometer, yakni: *pertama*, apabila Pilkades berjalan dengan tertib administrasi dan nihil kecurangan tanpa menimbulkan konflik sosial, maka Pilkades tersebut memenuhi unsur demokratis sebagaimana dicita-citakan. *Kedua*, manakala Pilkades tidak berjalan secara demokratis, misalnya terjadi politik uang (*money politic*), pelanggaran administrasi, penggelembungan suara dan tindakan-tindakan kecurangan lainnya yang menggiring pada perpecahan baik antar calon yang berkompetisi maupun antar masyarakat, maka Pilkades tersebut dapat dikatakan gagal serta tidak mampu melaksanakan demokrasi secara jujur dan adil.

Berangkat dari hal tersebut, maka proses pengawasan menjadi instrumen yang krusial untuk memastikan pemilihan berjalan secara demokratis. Apalagi mekanisme pemilihan yang dilakukan adalah serentak, dimana setiap kali melaksanakan pemilihan pasti sulit untuk memantau dan mengawasi desa-desa yang melaksanakan pemilihan dengan kondisi jumlah panitia kabupaten yang terbatas, ditambah dengan beban kerja panitia kabupaten yang multifungsi justru akan berdampak buruk pada proses pemilihan.

Begitu pentingnya proses Pilkades yang mencerminkan nilai-nilai demokrasi utamanya berkaitan dengan mekanisme penyelenggaraan dan pengawasan Pilkades. Kajian tentang pemilihan kepala desa sebagai bagian dari proses penyerahan mandat rakyat telah banyak dikaji dan ditulis oleh berbagai pihak. Pembahasan tersebut diantaranya dapat ditemukan dalam tesis yang ditulis oleh Sri Indriyani Umra dengan judul “Rekonstruksi Kewenangan Mengadili Sengketa Pemilihan Kepala Desa (Upaya Pembaharuan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa)” serta jurnal yang ditulis oleh Abdul Hamid Tome, Moh. Zachary Rusman, Moh. Sigit Ibrahim berjudul “Kebijakan Pemerintah Daerah Dalam Pelaksanaan Pemilihan Kepala Desa”. Merujuk hal tersebut, pembahasan dua kajian tersebut tidak mengkaji secara lebih spesifik perihal polemik kewenangan ganda yang dimiliki oleh panitia penyelenggara pemilihan kabupaten sebagai penyelenggara Pilkades.

2. Perumusan Masalah

Adapun dua pokok permasalahan yang akan diuraikan, yakni tentang konstruksi hukum yang berkenaan dengan pengawasan pemilihan kepala desa serta model pengawasan pemilihan kepala desa yang dapat dilakukan untuk kedepannya.

3. Metode Penelitian

Penelitian ini akan menganalisis rumusan masalah secara normatif. Metode penelitian hukum normatif atau metode metode penelitian kepustakaan adalah

metode atau cara yang dipergunakan dalam penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka yang ada.⁷ Sementara itu, dalam penelitian hukum normatif digunakan beberapa pendekatan, yakni, pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan historis (*historical approach*), pendekatan kasus (*case approach*), pendekatan komparatif (*comparative approach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).⁸ Dalam penelitian ini, digunakan pendekatan perundang-undangan, pendekatan konsep dan pendekatan kasus dalam menemukan jawaban dari permasalahan yang dikaji oleh penulis.

Pendekatan perundang-undangan meliputi dasar hukum yang bertalian erat dengan pelaksanaan Pilkades, yaitu: 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.

Pendekatan kasus diarahkan pada tidak efektifnya penyatuan kewenangan penyelenggaraan dan pengawasan yang pernah terjadi pada Komisi Pemilihan Umum dalam pelaksanaan Pemilu di Indonesia. Sedangkan pendekatan konseptual mencakup penataan kedudukan dan kewenangan lembaga yang secara bersama-sama dengan panitia pemilihan kabupaten melakukan pengawasan atau dapat pula secara khusus melakukan pengawasan Pilkades tanpa bercampur baur dengan kewenangan dari panitia pemilihan kabupaten.

Penelitian ini dilakukan dengan meneliti bahan pustaka sebagai data sekunder. Adapun data sekunder yang digunakan meliputi peraturan perundang-undangan, yurisprudensi, buku-buku, jurnal, hasil penelitian, serta unsur kepustakaan lainnya yang berkaitan erat dengan permasalahan dalam penelitian ini. Melalui metode, pendekatan dan sumber data tersebut diharapkan akan menjawab persoalan hukum yang ada secara komprehensif sekaligus melahirkan solusi terhadap persoalan tersebut.

B. PEMBAHASAN

1. Konstruksi Hukum Pemilihan Kepala Desa.

Desa merupakan cikal bakal terbentuknya masyarakat politik dan pemerintahan di Indonesia karena telah ada sebelum Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI)

⁷ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tujuan Singkat*, Cetakan ke-11 (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2009), 13-14.

⁸ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum: Cetakan-9*, (Jakarta: Prenadamedia Group, 2012), 133.

terbentuk.⁹ Oleh sebab itu, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) dalam Pasal 18B ayat (1) dan (2) menjamin hak tradisional dan kesatuan masyarakat hukum adat yang memiliki posisi istimewa dalam penyelenggaraan pemerintahan, secara khusus keberadaannya dalam lingkup desa. Keberagaman karakteristik dan jenis desa, atau yang disebut dengan nama lain, tidak menjadi penghalang tetapi negara tetap memberikan pengakuan dan jaminan terhadap keberadaan kesatuan masyarakat hukum dan kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya.¹⁰

Karakteristik desa saat ini telah beragam dan berkembang secara mandiri dan demokratis, untuk itu dapat dikatakan bahwa desa telah memiliki basis otonomi yang sangat kuat. Jaminan otonomi yang diberikan bertujuan mendongkrak kemandirian dan melegitimasi desa sebagai organ pemerintahan yang otoritatif sehingga memiliki kapabilitas dalam mengelola pemerintahan. Namun, pemerintah desa selaku pimpinan di wilayah desa tidak terlepas tanggungjawabnya kepada pejabat di atasnya dalam hal ini bupati/walikota sebagai satu kesatuan yang tidak terpisahkan dari sistem pemerintahan daerah.

Dalam kerangka regulasi khususnya setelah era reformasi, undang-undang tentang pemerintahan daerah yang didalamnya mengenalkan otonomi desa, telah memberikan ruang kebebasan bagi daerah dan desa untuk secara otonom mengatur pemerintahannya. Regulasi itu memantik tumbuhnya perhatian lokalitas desa. Munculnya aksi-aksi warga desa dalam pembuatan kebijakan serta tuntutan akuntabilitas pejabat publik yang dilakukan secara sporadis maupun kolektif menjadi landasan kuat bagi reformasi sistem politik di level desa.¹¹

Berkenaan dengan demokratisasi desa, Pilkades diharapkan sebagai proses demokratisasi di desa yang akan menjadi prasyarat bagi tumbuh kembangnya demokrasi di tingkat daerah maupun nasional.¹² Oleh sebab itu, desa seyogyanya dipandang sebagai subyek dalam penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara dengan ragam coraknya sendiri. Selain itu, adanya demokratisasi desa merupakan syarat mutlak untuk mewujudkan otonomi desa itu sendiri.¹³

⁹ Ni'matul Huda, *Perkembangan Hukum Tata Negara "Perdebatan dan Gagasan Penyempurnaan*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2014), 360.

¹⁰ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Desa Dalam Konstitusi Indonesia Sejak Kemerdekaan Hingga Era Reformasi*, (Malang: Setara Press, 2015), 210.

¹¹ Ari Dwipayana, et.al., *Membangun Good Governance di Desa*, (Yogyakarta: IRE Press, 2003), 52.

¹² Proborini Hastuti, "Reduksi Kewenangan Atribusi Pemerintah Daerah Dalam Pengaturan Pemilihan Kepala Desa", *Jurnal Yudisial* 11, no.1, (2018): 118, <http://dx.doi.org/10.29123/jy.v11i1.265>.

¹³ May Lim Charity, "Desa Pasca Rezim Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa", *Jurnal Legislasi Indonesia* 11, no. 4, (2014): 362.

Pelaksanaan pemilihan kepala desa saat ini mengacu pada undang-undang Desa. Dalam UU ini, ketentuan Pilkades diatur pada Pasal 31 sampai dengan pasal 39. Beberapa hal penting terkait Pilkades yang diatur dalam UU ini adalah:

- 1) Peran pemerintah daerah; seperti yang telah disebutkan oleh penulis diatas bahwa pemerintahan yang ada di desa tidak terpisahkan dari sistem pemerintahan daera, maka Pilkades yang merupakan sarana untuk menghasilkan unsur pemerintah desa dalam hal ini kepala desa, proses pemilihannya juga tidak terlepas dari pemerintah daerah. Adapun peran pemerintah daerah dalam hal ini Bupati/Walikota yakni:
 - a. Penetapan pelaksanaan Pilkades secara serentak melalui Peraturan Daerah¹⁴
 - b. Pengalokasian Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) untuk membiayai pelaksanaan Pilkades¹⁵
 - c. Menerima laporan pelaksanaan Pilkades¹⁶
 - d. Menyelesaikan perselisihan hasil Pilkades¹⁷
 - e. Mengesahkan dan/atau melantik kepala desa terpilih¹⁸
- 2) Peran Badan Permusyawaratan Desa (BPD); dalam penyelenggaraan Pilkades, BPD sebagai salah satu lembaga yang menjalankan fungsi pemerintahan di desa memiliki beberapa peran, yaitu:
 - a. Memberitahukan masa jabatan kepala desa yang akan berakhir¹⁹
 - b. Membentuk panitia pemilihan kepala desa²⁰
 - c. Menerima laporan hasil pemilihan kepala desa untuk selanjutnya diteruskan kepada Bupati/Walikota²¹
- 3) Syarat calon kepala desa; terdapat tiga belas syarat untuk mencalonkan diri menjadi kepala desa yang diatur dalam UU ini.²² Akan tetapi, melalui Putusan MK No. 128/PUU-XII/2015 tentang pengujian Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, salah satu syarat yang menyebutkan bahwa "*calon kepala desa wajib memenuhi persyaratan : terdaftar sebagai penduduk dan bertempat tinggal di desa setempat paling kurang 1 (satu) tahun sebelum pendaftaran*" dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat oleh Mahkamah Konstitusi.

¹⁴ Indonesia, "Undang-undang No. 6 Tahun 2014...". Pasal 31 ayat (2).

¹⁵ Indonesia, Pasal 34 ayat (6).

¹⁶ Indonesia, Pasal 37 ayat (4).

¹⁷ Indonesia, Pasal 37 ayat (6).

¹⁸ Indonesia, Pasal 37 ayat (5) dan Pasal 38 ayat (1).

¹⁹ Indonesia, Pasal 32 ayat (1).

²⁰ Indonesia, Pasal 32 ayat (2).

²¹ Indonesia, Pasal 37 ayat (3).

²² Indonesia, Pasal 33.

- 4) Periode masa jabatan kepala desa; Kepala Desa dapat menjabat paling lama 3 (tiga) kali masa jabatan secara berturut atau tidak secara berturut-turut. Lebih lanjut dijelaskan bahwa 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.²³ Akan tetapi, Putusan MK Nomor 42/PUU-XIX/2021 memutuskan Pasal 39 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dinyatakan 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.”²⁴
- 5) Tahapan Pilkades; panitia Pilkades melaksanakan tahapan pilkades yang diawali dengan penyaringan bakal calon sesuai dengan syarat untuk menjadi calon kepala desa, menetapkan dan mengumumkan calon kepala desa, melaksanakan kampanye, melakukan pemungutan suara, menetapkan calon kepala desa terpilih, serta melaporkannya kepada BPD.
- 6) Syarat calon pemilih; Selain calon kepala desa yang harus memenuhi syarat-syarat tertentu, para pemilih dalam Pilkades juga memiliki syarat untuk dapat diakui sebagai pemilih yang sah, yakni penduduk desa yang telah berumur 17 (tujuh belas) tahun atau sudah/pernah menikah.
- 7) Asas dalam Pilkades; Walaupun Pilkades tidak termasuk dalam rezim Pemilihan Umum, namun asas yang digunakan dalam Pilkades juga menggunakan asas yang sama dengan apa yang digunakan dalam Pemilu, yakni: bersifat langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Melalui Putusan MK Nomor 97/PUU-XI/2013, rezim Pemilihan Umum hanya dilakukan untuk pemilihan terhadap Presiden dan Wakil

²³ Indonesia, Pasal 39 ayat (2) dan Penjelasan Pasal 39 ayat (2).

²⁴ Ahmad Yani, “Penataan Pemilihan Kepala Desa dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia”, *Jurnal Konstitusi* 19, no. 2, (2022): 460-461, <https://doi.org/10.31078/jk1929>.

Presiden, anggota DPR, DPD, serta DPRD. Karena pemerintah desa merupakan satuan pemerintahan daerah, maka Pilkades termasuk rezim Pemilihan kepala Daerah (Pilkada). Asas Pilkades tersebut terdapat dalam rumusan pasal 34 ayat (2) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

Substansi pelaksanaan Pilkades dalam undang-undang desa selanjutnya diuraikan kembali melalui Peraturan Pemerintah 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, dan kemudian dilakukan perubahan melalui Peraturan Pemerintah 47 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah 43 Tahun 2014. Berkaitan dengan proses pelaksanaan Pilkades, kedua PP ini menguraikan tentang ketentuan dan batasan waktu/hari terhadap seluruh proses pelaksanaan Pilkades, mulai dari proses persiapan, pencalonan, pemungutan suara, hingga pada tahap akhir yakni proses penetapan.

Melalui regulasi tersebut, maka jelas terlihat bahwa Pilkades selain merupakan wujud dari adanya otonomi desa, juga menunjukkan bahwa proses demokratisasi terjadi hingga dilapisan masyarakat desa. Selain itu, pengaturan tentang mekanisme pelaksanaan Pilkades ini semakin meneguhkan jaminan konstitusional terhadap hak-hak warga negara, khususnya tentang hak untuk dipilih dan memilih masyarakat di desa yang telah diatur dalam UUD 1945.

Dilihat dari konsep demokrasi, hak konstitusional serta penyelenggaraan otonomi desa dalam bidang politik, maka salah satu wujud kehendak rakyat sebagai partisipasi masyarakat dalam bidang politik adalah keterlibatannya dalam Pilkades. Ruang partisipasi politik masyarakat di desa melalui Pilkades menunjukkan wujud persamaan hak politik (hak untuk dipilih dan memilih) telah tercapai bukan hanya dalam proses Pemilihan Umum dan Pemilihan kepala daerah, melainkan juga pada proses Pilkades.

Penyelenggaraan Pilkades saat ini dapat digolongkan menjadi upaya penting dalam menjaga nilai-nilai demokrasi dan prinsip otonomi. Dalam hal ini, menurut Janedjri M Gaffar demokrasi berdiri berdasarkan prinsip persamaan, yaitu bahwa setiap warga negara memiliki kesamaan hak dan kedudukan didalam pemerintahan, dalam hal ini rakyat diberi kekuasaan untuk turut serta menentukan pemerintahan yakni kewenangan yang dimiliki oleh penguasa berasal dari legitimasi rakyat.²⁵ Pilkades termasuk proses demokrasi yang menghendaki rakyat untuk benar-benar memilih pemimpin yang memiliki kemampuan untuk mengelola desa secara administratif maupun secara politik.

²⁵ Janedjri M Gaffar, *Demokrasi dan Pemilu di Indonesia*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2013), 1.

2. Wewenang Pengawasan Dalam Pemilihan Kepala Desa

Pengawasan menjadi instrumen yang krusial untuk memastikan berjalannya pemilihan yang demokratis. Untuk itu pada proses Pilkades yang dilaksanakan sebagai upaya mengagregasi aspirasi masyarakat desa, mekanisme pengawasan menjadi hal yang dapat menentukan bahwa Pilkades dilaksanakan berdasarkan nilai-nilai demokratis atau justru sebaliknya tanpa memperhatikan nilai-nilai yang memenuhi unsur demokratisnya suatu penyelenggaraan Pilkades. Hal tersebut akan menjadi lebih kompleks ketika mekanisme Pilkades saat ini yang dilakukan secara serentak, dimana setiap kali melaksanakan pemilihan cenderung sulit untuk memantau dan mengawasi desa-desa yang melaksanakan pemilihan.

Mekanisme pengawasan yang dilakukan dalam Pilkades akan menjadi unsur yang akan mendorong peningkatan integritas dan profesionalitas panitia penyelenggara Pilkades, serta akan menentukan Pilkades yang dilakukan akan menjadi berkualitas. Oleh sebab itu, proses pengawasan menjadi hal penting dalam mendukung kedua hal tersebut. Seperti yang telah disebutkan oleh Penulis diatas bahwa mekanisme pengawasan terhadap Pilkades dilakukan oleh panitia pemilihan tingkat kabupaten/kota. Hal tersebut dapat terlihat dalam rumusan pasal 5 ayat (4) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 72 Tahun 2020.

Pasal 5

- 4) Tugas panitia pemilihan di kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (2) meliputi:
 - a. merencanakan, mengkoordinasikan dan menyelenggarakan semua tahapan pelaksanaan pemilihan tingkat kabupaten/kota;
 - b. melakukan bimbingan teknis pelaksanaan pemilihan kepala Desa terhadap panitia pemilihan kepala Desa tingkat Desa;
 - c. menetapkan jumlah surat suara dan kotak suara;
 - d. memfasilitasi pencetakan surat suara dan pembuatan kotak suara serta perlengkapan pemilihan lainnya;
 - e. menyampaikan surat suara dan kotak suara dan perlengkapan pemilihan lainnya kepada panitia pemilihan;
 - f. memfasilitasi penyelesaian permasalahan pemilihan kepala Desa tingkat kabupaten/kota;
 - g. melakukan pengawasan penyelenggaraan pemilihan kepala Desa dan melaporkan serta membuat rekomendasi kepada bupati/wali kota; dan
 - h. melakukan evaluasi dan pelaporan pelaksanaan pemilihan

Merujuk ketentuan yang diatur dalam pasal tersebut, maka panitia pemilihan tingkat kabupaten/kota menjadi pihak yang memiliki wewenang begitu banyak, bahkan dapat dikatakan wewenang tersebut menjadi 'berlebihan'. Hal ini didasarkan pada

wewenang panitia pemilihan kabupaten yang meliputi: perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, penyelesaian sengketa, hingga mekanisme melakukan evaluasi. Maka anggapan panitia pemilihan kabupaten/kota sebagai pihak 'superpower' yang memiliki berbagai wewenang tersebut tidak dapat dihindari.

Salah satu hal yang menjadi menarik dalam rumusan pasal 5 ayat (4) tersebut adalah adanya mekanisme pengawasan yang sebelumnya justru tidak dimiliki oleh panitia pemilihan kabupaten yang diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 112 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Desa. Adapun wewenang panitia pemilihan tingkat kabupaten sebagaimana diatur dalam Pasal 5 ayat (2) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 112 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Desa, hanya terdiri atas:

- a. merencanakan, mengkoordinasikan dan menyelenggarakan semua tahapan pelaksanaan pemilihan tingkat kabupaten/kota;
- b. melakukan bimbingan teknis pelaksanaan pemilihan kepala desa terhadap panitia pemilihan kepala desa tingkat desa;
- c. menetapkan jumlah surat suara dan kotak suara;
- d. memfasilitasi pencetakan surat suara dan pembuatan kotak suara serta perlengkapan pemilihan lainnya;
- e. menyampaikan surat suara dan kotak suara dan perlengkapan pemilihan lainnya kepada panitia pemilihan;
- f. memfasilitasi penyelesaian permasalahan pemilihan kepala desa tingkat kabupaten/kota;
- g. melakukan evaluasi dan pelaporan pelaksanaan pemilihan; dan
- h. melaksanakan tugas dan wewenang lain yang ditetapkan dengan keputusan Bupati/Walikota

Diberikannya kewenangan yang baru kepada panitia pemilihan kabupaten/kota melalui Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 72 Tahun 2020 dapat dimaknai dalam dua sisi, yaitu: sisi pertama, pemerintah menginginkan adanya kewenangan yang terintegrasi dan paralel mulai dari perencanaan, hingga evaluasi terhadap pelaksanaan Pilkades dilakukan oleh satu pihak saja. Sementara itu, disisi kedua wewenang tersebut justru mengaburkan peran yang seharusnya dilakukan oleh panitia pemilihan kabupaten, dan hal tersebut akan berakibat pada tidak maksimalnya pelaksanaan Pilkades sebagaimana yang diharapkan menjadi proses demokratisasi dan pelaksanaan hak konstitusional masyarakat desa.

Peran panitia pemilihan kabupaten/kota pada dasarnya sangat penting apabila dilihat dari proses pelaksanaan kewenangannya. Kewenangan yang jelas dan tidak bertumpuk akan menjadikan panitia pemilihan kabupaten memiliki integritas dan profesionalitas yang terarah serta akan mendukung tindakan yang akan diambil oleh

Bupati/Walikota dalam hal menyelesaikan sengketa Pilkades. Akan tetapi, adanya penumpukkan kewenangan yang harus dilaksanakan oleh panitia pemilihan kabupaten/kota cenderung akan menjadi kontradiktif antara kewenangan yang diberikan oleh Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 72 Tahun 2020 dan pelaksanaannya dilapangan. Kontradiksi tersebut menjadi wajar apabila melihat komposisi dan keanggotaan panitia pemilihan kabupaten yang terbatas dan beban kerja panitia kabupaten yang multifungsi justru mengganggu proses Pilkades.

Panitia pemilihan tingkat kabupaten/kota yang dibentuk oleh Bupati/Walikota tentu tidak akan lepas dari relasi eksistensi dan intervensi dari seorang Bupati/Walikota yang merupakan jabatan yang memiliki pertimbangan politik tinggi. Terlebih lagi adanya keterlibatan pihak lain (selain forum pimpinan daerah) yang tidak dijelaskan secara jelas kedudukannya. Oleh sebab itu, adanya kewenangan yang berfokus pada panitia pemilihan kabupaten/kota memungkinkan adanya intervensi politik. Hal tersebut dapat terjadi ketika seorang bupati/walikota menginginkan atau menjagokan calon kepala desa tertentu dengan tujuan mempertahankan kekuasaannya melalui mayoritas suara masyarakat desa pada pemilihan kepala daerah periode selanjutnya. Narasi seperti ini tidak dapat dihindari selain karena terjadinya penumpukan kewenangan, juga didorong adanya unsur-unsur politis yang hadir bersamaan dengan penyelenggaraan Pilkades. Dalam hal ini, kewenangan/kekuasaan mempunyai kecenderungan untuk menyeleweng, dan kewenangan yang tidak terbatas akan dapat menimbulkan penyelewengan yang maha dahsyat.²⁶

Sebagai perbandingan, pada pelaksanaan pemilihan umum dan pemilihan kepala daerah, penyelenggaraannya dilakukan oleh beberapa lembaga yang memiliki tugas masing-masing. Seperti proses pelaksanaan Pemilu dan Pilkada dilaksanakan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU), Proses pengawasan dan penyelesaian sengketa administrasi dilakukan oleh Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu), serta penyelesaian hasil pemilihan dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi (MK). Akan tetapi, persebaran dan pembagian kewenangan kelembagaan tersebut tidak terlihat pada Pilkades. Padahal, peta persebaran masyarakat yang menunjukkan lebih banyak di Desa seharusnya menjadikan masyarakat desa mendapatkan 'sarana' yang beragam dalam pelaksanaan Pilkades sebagai perwujudan demokrasi di desa. Oleh sebab itu, proses penyelenggaraan yang hanya terfokus pada panitia pemilihan kabupaten/kota menjadi hal keliru dan tidak dapat dilaksanakan, apabila Pilkades dijadikan sebagai proses demokratisasi

²⁶ Ubaidillah Kamal, "Politik Hukum Pemisahan Kekuasaan dan Prinsip *Checks and Balances* Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia (Pasca Amendemen UUD 1945)", *Jurnal Konstitusi-Pusat Kajian Konstitusi Universitas Negeri Semarang* 1, no. 1 (2009): 92-93.

di Desa dan Pilkades juga dilaksanakan berdasarkan prinsip-prinsip pemilu. Karena adanya adanya wewenang yang begitu luas tersebut maka proses demokratisasi dan pemenuhan unsur-unsur pemilu tidak akan tercapai dalam Pilkades.

Kewenangan mengawasi penyelenggaraan Pilkades yang diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 72 Tahun 2020 apabila merujuk peraturan terkait dan posisinya lebih tinggi dari Permendagri tersebut, maka tidak ditemukan adanya rumusan pasal yang membahas atau mengarahkan untuk pengawasan terhadap Pilkades diatur lebih lanjut dan dilaksanakan oleh panitia pemilihan kabupaten/kota. Dalam undang-undang Desa dan Peraturan Pemerintah tentang pelaksanaan UU Desa, tidak membahas mekanisme pengawasan Pilkades secara khusus, terlebih lagi wewenang tersebut dipadupadankan dengan kewenangan pelaksanaan dan penyelenggaraan pemilihan pada umumnya.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 72 Tahun 2020 jika ditinjau dari jenisnya, maka termasuk dalam salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sebagaimana disebutkan dalam Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangannya sebagaimana telah dirubah melalui Undang-Undang Nomor 15 tahun 2019. Oleh sebab itu, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 72 Tahun 2020 agar dapat dikatakan sebagai peraturan perundang-undangan yang baik, maka harus memenuhi unsur yuridis, sosiologis, dan filosofis. Unsur ini merupakan tujuan dari pembuat peraturan perundang-undangan yang berharap agar kaidah yang tercantum dalam perundang-undangan itu adalah sah secara hukum (*legal validity*) dan berlaku efektif karena dapat atau akan diterima masyarakat secara wajar dan berlaku untuk waktu yang panjang.²⁷

Lebih lanjut Bagir Manan menjelaskan tentang apa yang dimaksud dengan ketiga unsur tersebut. Unsur berlaku yuridis sangat penting dalam pembuatan peraturan perundang-undangan karena salah satunya akan menunjukkan adanya kesesuaian bentuk atau jenis peraturan perundang-undangan dengan materi yang diatur, terutama kalau diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi atau sederajat, serta ketidaksesuaian bentuk ini dapat menjadi alasan untuk membatalkan peraturan perundang-undangan tersebut.²⁸ Sementara itu, unsur sosiologis diharapkan peraturan perundang-undangan yang dibuat akan diterima oleh masyarakat secara wajar bahkan spontan, karena peraturan perundang-undangan yang diterima secara wajar akan mempunyai daya berlaku efektif dan tidak begitu banyak memerlukan

²⁷ Bagir Manan, *Dasar-Dasar Peraturan Perundang-undangan Indonesia* (Jakarta: Ind-Hill.co, 1992), 13-14.

²⁸ Manan, *Dasar-dasar*, 14

pengarahan institusional untuk melaksanakannya.²⁹ Sedangkan unsur filosofis berkaitan dengan cita hukum yang diharapkan dari masyarakat terhadap suatu produk hukum, misalnya menjamin keadilan, ketertiban kesejahteraan dan sebagainya.³⁰

Mencermati mekanisme pengawasan Pilkades dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 72 Tahun 2020 dihubungkan dengan ketiga unsur tersebut, maka Permendagri tersebut belum memenuhi dua unsur yang dimaksud, yakni: pertama, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 72 Tahun 2020 tidak memiliki kesesuaian bentuk dan materi yang diatur dalam peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi atau sederajat. Dalam hal ini, mekanisme pengawasan dalam Pilkades hanya terdapat dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 72 Tahun 2020 dan tidak ditemukan dalam peraturan perundang-undangan lain yang terkait dengan pelaksanaan Pilkades. Kedua, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 72 Tahun 2020 tidak akan berlaku efektif karena secara substansial bertentangan dengan nilai-nilai demokrasi dan pelaksanaan pemilu pada umumnya

3. Model Pengawasan Pemilihan Kepala Desa

Esensi pengawasan dilakukan terhadap suatu tindakan atau proses yang akan dan sementara berlangsung, seperti penyelenggaraan Pilkades tidak semata dilakukan untuk mengontrol secara berlebihan hingga mencurigai pelaksanaannya dilaksanakan secara curang, namun untuk membentuk pihak penyelenggara dan tahapan penyelenggaraan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang ada.

Mekanisme kontrol sebagai bagian dari proses pengawasan terhadap pelaksanaan Pilkades merupakan ikhtiar dari adanya asumsi bahwa seluruh tahapan pelaksanaan Pilkades tidak pernah lepas dari adanya tindakan kecurangan. Dalam hal ini, menurut Bagir Manan 'kontrol' sebagai fungsi sekaligus sebagai hak, sehingga menjadi fungsi kontrol dan hak kontrol.³¹ Untuk itu, wewenang panitia pemilihan kabupaten/kota dalam hal pengawasan terhadap Pilkades dapat dimaknai sebagai pengawasan secara fungsional sekaligus secara struktural. Akan tetapi, adanya wewenang pengawasan yang dimiliki oleh panitia pemilihan kabupaten/kota justru menjadi masalah ketika wewenang tersebut dilihat sebagai kewenangan yang dilakukan secara subyektif semata, karena: *pertama*, pertanggung jawaban pengawasan bermuara pada Bupati/Walikota yang memiliki kepentingan politis tinggi; *kedua*, belum adanya prosedur yang baku dan menyeluruh terhadap proses pengawasan yang dimaksud. Dua alasan ini

²⁹ Manan, *Dasar-dasar*, 16.

³⁰ Manan, *Dasar-dasar*, 17.

³¹ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, (Yogyakarta: Pusat Studi Hukum FH-UII, 2001), 20.

yang kemudian akan memunculkan subyektifitas panitia pemilihan kabupaten/kota dalam menjalankan tugas dan fungsinya.

Sebagai perbandingan, kewenangan menyelenggarakan sekaligus mengawasi seperti ini pernah terjadi dalam penyelenggaraan Pemilu tahun 2004. Melalui Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, KPU sebagai penyelenggara Pemilu memiliki fungsi pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemilu. Hal ini ditunjukkan dengan pembentukan Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu) oleh KPU. Akan tetapi, terjadi permasalahan kelembagaan dan fungsional antara KPU dan Panwaslu. Pokok persoalannya terletak pada tiga hal, yaitu:³²

1. Luas lingkup dan mekanisme pengawasan.
2. Ketegangan antara KPU Propinsi, KPU Kabupaten/Kota dan PPK dengan Panwaslu yang sederajat.
3. Mekanisme legal penyelesaian masalah yang mengkaitkan peran kedua lembaga tidak jelas/kabur.

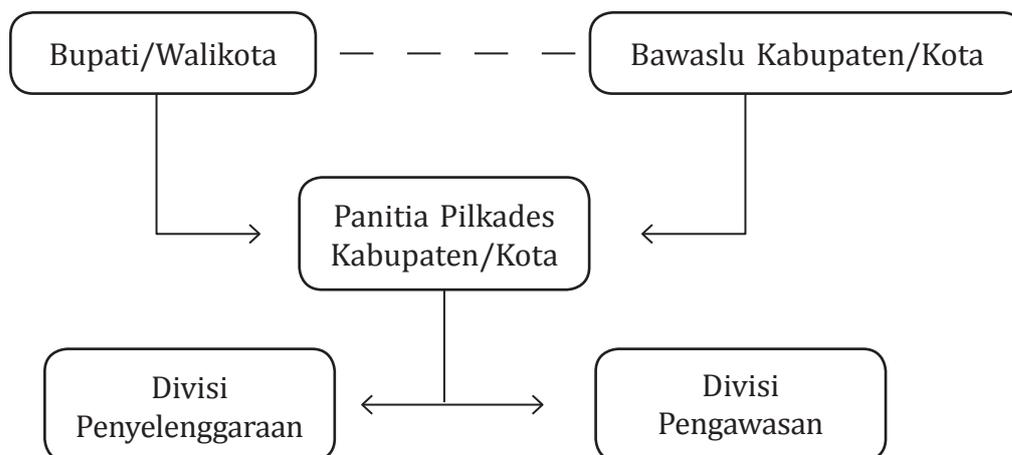
Catatan sejarah yang menunjukkan bahwa penumpukan kewenangan dalam proses Pemilu yang menggabungkan fungsi penyelenggaraan dan fungsi pengawasan pada satu lembaga tersebut adalah sulit untuk dilaksanakan secara bersamaan. Prinsip *free and fair election* yang menjadi tujuan utama dalam penyelenggaraan Pemilu menjadi sukar untuk diwujudkan. Hal ini tentu dapat menjadi contoh dalam pelaksanaan Pilkadaes saat ini. Adanya penyatuan fungsi pelaksanaan dan pengawasan yang dilakukan oleh panitia pemilihan kabupaten/kota agaknya semakin meyakinkan bahwa prinsip *free and fair election* juga menjadi problem tersendiri dalam penyelenggaraan Pilkadaes saat ini.

Pada hakikatnya menurut penulis terdapat dua hal penting dalam mekanisme pengawasan saat ini, yakni: *pertama*, pengawasan dilakukan oleh lembaga yang memiliki kedudukan lebih tinggi dari lembaga yang diawasi. *Kedua*, kendatipun tidak berkaitan dengan posisi kelembagaan, mekanisme pengawasan seharusnya tidak dimiliki secara bersamaan dengan tugas penyelenggaraan.

Berkenaan dengan hal tersebut maka dalam hal ini, penulis merumuskan tiga model pengawasan pemilihan kepala desa yang dapat dilakukan untuk kedepannya, ketiga model tersebut adalah sebagai berikut:

³² Suparman Marzuki, "Peran Komisi Pemilihan Umum Dan Pengawas Pemilu Untuk Pemilu Yang Demokratis", *Jurnal Hukum* 3, no. 15, (2008): 405, <https://doi.org/10.20885/iustum.vol15.iss3.art8>.

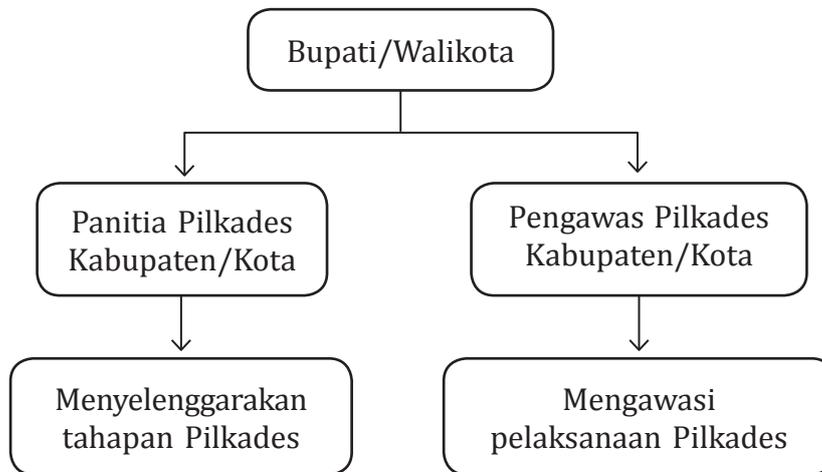
a. Pelibatan Bawaslu Kabupaten/Kota



Model pertama ini melibatkan Bawalu kabupaten/kota dalam proses rekrutmen panitia Pilkades tingkat kabupaten/kota. Upaya untuk melibatkan Bawaslu ini dimaksudkan agar komposisi panitia Pilkades tingkat kabupaten/kota tidak hanya diisi oleh orang-orang pilihan dari bupati semata. Adanya praktik penentuan panitia Pilkades yang dipilih oleh Bupati/Walikota akan membuka ruang adanya relasi eksistensi dan intervensi yang akan berdampak pada independensi dan integritas panitia tersebut. Oleh sebab itu, dengan adanya keikutsertaan Bawaslu dalam proses rekrutmen, independensi dari panitia Pilkades kabupaten/kota akan tercermin dari proses rekrutmen yang dilakukan secara terbuka dan tidak ‘disusupi’ oleh kepentingan politis praktis pihak-pihak tertentu. Selain itu, Bawaslu juga akan memberikan pelatihan atau bimbingan teknis tentang mekanisme pengawasan yang seharusnya dilakukan oleh panitia Pilkades kabupaten/kota.

Memang saat ini dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 72 Tahun 2020 tidak menyebutkan adanya lembaga lain yang dapat mengawasi pelaksanaan Pilkades, namun mengingat Pilkades merupakan bagian dari proses demokrasi dan cerminan pelaksanaan hak konstitusional masyarakat yang berada di desa, maka selayaknya langkah ini dapat dipertimbangkan untuk dilaksanakan. Hal ini dapat diawali dengan kerjasama kelembagaan dalam bentuk *memorandum of understanding* (MOU) atau sejenis Surat Keputusan Bersama antara Menteri Dalam Negeri dan Ketua Bawaslu-RI.

b. Pembentukan Pengawas Pilkades Kabupaten/kota



Pada model pelaksanaan Pilkada ini, wewenang pengawasan dihilangkan dari kewenangan panitia Pilkada kabupaten/kota. Dalam hal ini, panitia Pilkada kabupaten/kota berfokus pada penyelenggaraan Pilkada yang dilakukan secara serentak. Sementara itu, kewenangan mengawasi dilakukan oleh pihak/unsur lain yang dibentuk oleh Bupati. Untuk mencegah subjektifitas dari kepala daerah dalam menentukan pengawas Pilkada, proses pembentukannya harus dilakukan dengan mekanisme seleksi yang dilakukan oleh panel yang terdiri dari berbagai macam unsur. Selain itu, setiap orang yang akan menjadi pengawas Pilkada tidak terbatas hanya aparatur sipil negara (ASN) di daerah itu, melainkan terbuka untuk seluruh pihak, mulai dari tokoh pemuda, tokoh budaya, akademisi, dan profesi lain yang tidak memiliki afiliasi politik manapun dan mempunyai kompetensi dibidang kepemiluan.

Pilihan akan pemisahan kewenangan ini didasarkan pada rekam jejak pelaksanaan pengawasan Pilkada saat ini yang mekanisme pengawasannya tidak terlihat secara maksimal, karena diakibatkan panitia pemilihan kabupaten/kota lebih berfokus pada penyelenggaraan semata serta terbatasnya SDM panitia pemilihan tingkat kabupaten/kota yang sulit untuk menjangkau seluruh desa yang melakukan Pilkada. Langkah ini dapat dilakukan setelah adanya perubahan terhadap Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 72 Tahun 2020, dengan memasukkan ketentuan pembentukan pihak/unsur tersendiri yang akan berfokus melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pilkada.

c. Pengawasan Langsung Oleh Bawaslu Kabupaten/kota



Model ketiga ini memisahkan antara proses pelaksanaan dan pengawasan. Proses pelaksanaan Pilkades dilakukan oleh panitia Pilkades kabupaten yang dibentuk oleh Bupati. Sementara untuk pengawasannya dilakukan oleh Bawaslu kabupaten. Secara khusus tentang mekanisme pengawasan, Bawaslu kabupaten membentuk pengawas tingkat desa pada desa yang menyelenggarakan Pilkades. Selain itu, wewenang pengawasan dilakukan sebagaimana mekanisme pengawasan yang dilakukan oleh Bawaslu pada proses Pemilu dan Pilkada. Bahkan, dalam hal terjadinya sengketa Pilkades, rekomendasi dari Bawaslu tentang ada tidaknya kecurangan yang dilakukan, harus menjadi rujukan utama dari Bupati dalam memutuskan sengketa Pilkades.

Mekanisme penyelesaian sengketa oleh Bupati memang akan melahirkan asumsi netralitas kepala daerah, namun dalam hal ini penulis tidak sedari awal mengalihkan kewenangan menyelesaikan sengketa ke lembaga peradilan, karena beban lembaga peradilan memiliki banyak 'pekerjaan rumah' untuk menyelesaikan perkara yang ada. Adanya pengalihan sengketa tersebut justru akan semakin menambah beban lembaga peradilan dan akan memperpanjang tahapan Pilkades yang justru akan susah menemukan ujungnya. Oleh sebab itu, hal paling penting yang perlu diperbaiki adalah meningkatkan dan mendorong penyelesaian sengketa Pilkades oleh Bupati/Walikota dengan adanya rekomendasi dari Bawaslu. Dengan adanya rekomendasi tersebut akan mempersempit ruang subjektivitas dari Bupati dalam menyelesaikan sengketa Pilkades, selain tentunya adanya mekanisme kontrol sosial dari masyarakat dan LSM yang juga mengawal pelaksanaan Pilkades.

Hadirnya Bawaslu kabupaten dalam melakukan pengawasan terhadap jalannya Pilkades, selain didorong untuk meneguhkan prinsip-prinsip demokrasi desa melalui keterlibatan Bawaslu dalam Pilkades, juga merujuk posisi Bawaslu kabupaten/kota yang saat ini telah berubah bentuknya menjadi lembaga yang permanen melalui putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 48/PUU-XVII/2019 tentang Permohonan Pegujian Undang-Undang 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota atau biasa disebut UU Pilkada dan UU Pemilu. Terkait dengan komposisi keanggotaan pengawas Pilkades di desa menjadi pilihan dari pembentuk peraturan perundang-undangan. Oleh sebab itu, adanya model ketiga ini harus didahului dengan perubahan beberapa regulasi terkait, mulai dari UU Desa, UU Pilkada, serta Permendagri tentang Pilkades.

Dalam rangka mewujudkan pemilihan kepala desa yang berintegritas dan berdasarkan prinsip-prinsip demokrasi maka diperlukan perangkat pendukung untuk mewujudkan tujuan dimaksud. Perangkat yang dimaksudkan adalah lembaga pengawas pemilihan kepala desa yang mandiri tidak seperti yang diatur saat ini.³³ Adanya penumpukan kewenangan dalam pelaksanaan dan pengawasan Pilkades yang dilakukan secara bersamaan oleh panitia Pilkades kabupaten/kota seharusnya kedepan segera diperbaiki dan dilakukan perubahan regulasi terhadap ketentuan tersebut. Oleh sebab itu, ketiga model yang ditawarkan oleh penulis diatas merupakan ikhtiar yang mendukung terwujudnya demokrasi di desa sekaligus menjamin pemenuhan hak konstitusional masyarakat desa melalui pelaksanaan Pilkades. Pilihan terhadap salah satu model pengawasan sepenuhnya diberikan kepada pembentuk perundang-undangan dengan langkah awal melakukan perubahan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 72 Tahun 2020.

C. KESIMPULAN

Pilkades merupakan proses penting dalam mewujudkan demokrasi, hak konstitusional masyarakat desa serta otonomi desa. Akan tetapi, penambahan wewenang pengawasan sekaligus penyelenggara Pilkades kepada panitia pemilihan tingkat kabupaten/kota justru tidak sejalan dengan nilai-nilai demokrasi dan prinsip *free and fair election*.

Relasi eksistensi dan intervensi dapat terjadi antara panitia pemilihan tingkat kabupaten/kota dan Bupati/Walikota selain karena panitia pemilihan tersebut dibentuk

³³ Umra, Sri Indriyani. (2019) *Rekonstruksi Kewenangan Mengadili Sengketa Pemilihan Kepala Desa (Upaya Pembaharuan Unang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa)*, Tesis Magister Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia, 169.

oleh Bupati/Walikota, juga karena adanya penggabungan dua kewenangan, yaitu pengawasan dan penyelenggaraan. Oleh sebab itu, perbaikan terhadap pengawasan Pilkades untuk kedepannya dapat dilakukan dengan tiga model, yakni: pelibatan Bawaslu kabupaten/kota, pembentukan pengawas Pilkades kabupaten/ kota, pengawasan langsung oleh Bawaslu kabupaten/kota. Pilihan terhadap salah satu model pengawasan tersebut dapat dilakukan dengan melakukan perubahan terhadap Peraturan terkait yang mengatur mengenai pemilihan kepala desa.

DAFTAR PUSTAKA

Jurnal

- Charity, May Lim. "Desa Pasca Rezim Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa." *Jurnal Legislasi Indonesia* 11, no. 4 (2014).
- Hastuti, Proborini. "Reduksi Kewenangan Atribusi Pemerintah Daerah Dalam Pengaturan Pemilihan Kepala Desa." *Jurnal Yudisial* 11, no. 1 (April 2018): 113-130. <http://dx.doi.org/10.29123/jy.v11i1.265>
- Kamal, Ubaidillah. "Politik Hukum Pemisahan Kekuasaan Dan Prinsip *Checks and Balances* Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia (Pasca Amandemen UUD 1945)". *Jurnal Konstitusi-Pusat Kajian Konstitusi Universitas Negeri Semarang* 1, no. 1 (2009).
- Lindawaty, Debora Sanur. "Dukungan Pemerintah Terhadap Otonomi Desa: Perbandingan Indonesia Dan Cina." *Jurnal Politika* 3, no. 2 (2012): 243-271. <https://doi:10.22212/jp.v3i2.318>.
- Marzuki, Suparman. "Peran Komisi Pemilihan Umum Dan Pengawas Pemilu Untuk Pemilu Yang Demokrati." *Jurnal Hukum* 3, no. 15 (2008): 493-12. <https://doi.org/10.20885/iustum.vol15.iss3.art8>.
- Widjaja, Alia Harumdani. "Implikasi Konstitusionalitas Pengaturan Syarat Domisili Calon Kepala Desa." *Jurnal Konstitusi* 14, no. 2 (2017): 351-373. <https://jurnalkonstitusi.mkri.id/index.php/jk/article/view/1426/319>.
- Wiyanto, Andy "Pertanggungjawaban Presiden dan Mahkamah Konstitusi." *Jurnal Konstitusi* 7, no. 3 (2010): 209-231. <https://jurnalkonstitusi.mkri.id/index.php/jk/article/view/738/230>.
- Yani, Ahmad. "Penataan Pemilihan Kepala Desa dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia." *Jurnal Konstitusi* 19, no. 2 (2022): 460-461. <https://doi:https://doi.org/10.31078/jk1929>.

Buku

- Dwipayana, Ari., et.al. (*et.al*). *Membangun Good Governance di Desa*. Yogyakarta: IRE Press, 2003.
- Huda, Ni'matul. *Perkembangan Hukum Tata Negara: Perdebatan dan Gagasan Penyempurnaan*. Yogyakarta: FH UII Press, 2014.
- _____. *Hukum Pemerintahan Desa Dalam Konstitusi Indonesia Sejak Kemerdekaan Hingga Era Reformasi*. Malang: Setara Press, 2015.
- Manan, Bagir. *Dasar-Dasar Peraturan Perundang-undangan Indonesia*. Jakarta: Ind-Hill. co, 1992.
- _____. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Pusat Studi Hukum FH-UII, 2001.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. Cetakan-9. Jakarta: Prenadamedia Group, 2012.
- M Gaffar, Janedjri. *Demokrasi dan Pemilu di Indonesia*. Jakarta: Konstitusi Press, 2013.
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat Cetakan ke-11*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2009.

Tesis

- Umra, Sri Indriyani. *Rekonstruksi Kewenangan Mengadili Sengketa Pemilihan Kepala Desa (Upaya Pembaharuan Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa)*, Tesis Magister Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia (2019).

Peraturan Perundang-undangan

- Indonesia. Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- _____. Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang. Lembaran Negara No. 82 Tahun 2011. Tambahan Lembaran Negara No. 5234
- _____. Undang-undang No. 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden. Lembaran Negara No. 93 Tahun 2003. Tambahan Lembaran Negara. No. 4311.
- _____. Undang-undang No. 6 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Desa. Lembaran Negara No. 7 Tahun 2014. Tambahan Lembaran Negara No. 5495.

_____. Peraturan Pemerintah No. 47 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Lembaran Negara No. 157 Tahun 2015. Tambahan Lembaran Negara No. 5717.

Kementerian Dalam Negeri. Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 72 Tahun 2020 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 112 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Desa Permendagri tentang Pemilihan Kepala Desa. Berita Negara No. 1221 Tahun 2020.

Putusan

Mahkamah Konstitusi. Putusan Mahkamah Konstitusi No. 97/PUU-XI/2013.

_____. Putusan Mahkamah Konstitusi No. 128/PUU-XII/2015.

_____. Putusan Mahkamah Konstitusi No. 48/PUU-XVII/2019.

_____. Putusan Mahkamah Konstitusi No. 42/PUU-XIX/2021.