

UPAYA HUKUM DALAM PENYELESAIAN SENGKETA HASIL PEMILIHAN KEPALA DESA

Sultoni Fikri
Universitas Airlangga Surabaya
Email: sultonifikri6694@gmail.com

Abstract

The election of the village head is a form of exercising people's sovereignty and implementing village autonomy. Village head election arrangements are regulated in Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksana UU Desa, dan Permendagri Nomor 65 Tahun 2017 Perubahan Permendagri Nomor 112 tahun 2014 tentang Pemilihan Desa. The implementation of the Pilkades cannot be separated from the development of political dynamics that occurred in the village, which led to conflicts leading to a dispute over the results of the Pilkades. This legal research uses a statutory approach and a conceptual approach. Based on Pasal 37 UU Desa dan Pasal 40 ayat 7 PP Desa, the Regent/Mayor has the authority to settle disputes over the results of the Pilkades. Legal remedies that can be taken for a candidate for village head whose rights have been impaired is to challenge the decision to determine the results of the Pilkades issued by the Regent/Mayor. This decision regarding the determination of the elected village head candidate is the object of filing a lawsuit against the local government.

Keyword: Election, Village Head, Dispute

A. PENDAHULUAN

Pemilihan umum (Pemilu) adalah instrumen demokrasi yang sangat penting untuk mewujudkan negara demokratis yang selama ini digaungkan. Penyelenggaraan Pemilu meliputi Pemilu Presiden dan Wakil Presiden (Pilpres), Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (Pilkada), dan Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat/Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Dewan Perwakilan Daerah (Pileg) dan termasuk Pemilihan Kepala Desa (Pilkades) merupakan sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Apa yang menjadi maksud dari demokrasi tersebut berasal dari tataran lokal ke nasional, adalah pelaksanaan demokratisasi di desa sebagai tolak ukur dari penerapan demokrasi lokal melalui proses pemilihan kepada desa. Demokrasi lokal merupakan subsistem dari demokrasi yang memberikan ruang bagi pemerintahan daerah untuk

mengembangkan kehidupan hubungan pemerintah daerah dengan rakyat dilingkungannya.¹ Perlu diingat jika sekop demokrasi lokal di Indonesia tidak berhenti pada pemerintahan daerah, akan tetapi kita mengenal pemerintahan desa yang menjadi tingkatan paling bawah dalam subsistem politik. Jika merujuk sejarahnya, desa merupakan dasar terbentuknya sistem pemerintahan sebelum adanya Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Keberlangsungan Pilkades menguatkan adanya demokrasi di tingkat terendah sekalipun. Kepala desa dipilih secara langsung sejak orde baru dimana menjadi bentuk demokrasi yang menggunakan mekanisme pemilihan secara langsung yang paling tua di Indonesia.² Pemilihan Kepala Desa atau yang sering disingkat dengan istilah Pilkades merupakan suatu wadah bagi warga masyarakat dalam rangka melangsungkan pemerintahan yang demokratis, dalam hal ini di desa. Penyelenggaraan Pilkades ini diharapkan mampu memenuhi keinginan dan harapan masyarakat desa untuk menentukan pemimpin yang amanah dan yang dapat memenuhi kebutuhan masyarakat. Sebagai negara Hukum yang demokratis, maka pelaksanaan Pilkades merupakan suatu unsur esensial yang harus diatur dalam undang-undang.

Pengaturan terkait tentang Pilkades termaktub dalam Pasal 26 sampai Pasal 47 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa (selanjutnya disebut UU Desa) yang didalamnya mengatur tentang kewenangan, hak dan kewajiban, tata cara pemilihan, serta pemberhentian kepala desa. Selain itu diatur pula Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksana UU Desa (selanjutnya disebut PP Desa) yang kurang lebih mengatur tentang tata cara pemilihan. Termasuk juga Permendagri Nomor 65 Tahun 2017 perubahan Permendagri Nomor 112 tahun 2014 tentang pemilihan desa.

Pilkades merupakan proses untuk memilih dan dipilihnya seseorang yang mampu untuk memimpin jalannya pemerintahan desa itu sendiri. Proses politik ini tentunya memberikan kesempatan kepada masyarakat desa untuk menunjukkan

¹ Jimly Asshididqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm. 57.

² Fajlurrahman Jurdi, *Pengantar Hukum Pemilihan Umum*, Kencana, Jakarta, 2018, hlm. 114.

partisipasi politiknya, baik sebagai pemilihi maupun dipilih sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pilkades yang notabene dianggap sebagai bentuk demokratisasi di tingkat desa dengan memberikan kebebasan masyarakat desa untuk memilih serta menentukan calon pemimpin mereka, satu sisi merupakan wujud adanya peningkatan partisipasi atau kepedulian masyarakat terhadap desanya, disisi yang lain terdapat adanya mekanisme pilkades yang masih diwarnai kecurangan-kecurangan.³ Adanya kecurangan dari pelaksanaan Pilkades tidak lepas dari berbagai sentimen seperti bakal calon dianggap “pesenan” dari atas, bakal calon melanggar persyaratan yang telah ditentukan oleh peraturan perundang-undangan, kecurangan dalam pendaftaran, proses pemilihan dan penghitungan suara yang tidak transparan, serta keberpihakan panitia penyelenggaranya. Konflik pasca Plikades pun sering terjadi karena pada dasarnya masyarakat desa menganggap jabatan kepala desa merupakan jabatan prestisius sehingga mampu menciptakan konflik antar masyarakat desa itu sendiri.

Sejak dilaksanakan Pilkades serentak, tercatat banyak kasus mengenai Pilkades hingga menghadirkan sengketa pilkades. Sebagai contoh beberapa kasus sebagai berikut:

Pilkades serentak 346 desa yang terdapat di 26 kecamatan di Kebumen, Jateng, 25 Juni lalu tak sepenuhnya berjalan mulus. Belasan di antaranya dilaporkan terjadi kecurangan. Aktivis setempat melaporkan kecurangan itu ke Pemkab Kebumen. Adapun dugaan pelanggaran tersebut antara lain politik uang, kampanye di hari tenang dan hari H, pemakaian kendaraan dinas kades pada masa Pilkades, tidak masuk daftar pemilih tetapi dapat memberikan suara, penggunaan sarana transportasi untuk mengangkut pemilih, bahkan ada laporan terjadi intimidasi terhadap pemilih.⁴

Kantor Kesatuan Bangsa dan Politik (Kesbangpol) Kabupaten mencatat, sedikitnya ada lima dari 205 desa di Kabupaten Batang yang menggelar

³ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Desa*, Setara Press, Malang, 2015, hlm. 165.

⁴ Rinto Heksantoro. *Belasan Kasus Dugaan Pelanggaran Pilkades Kebumen Dilaporkan*, diakses melalui <https://news.detik.com/berita-jawa-tengah/d-4617925/belasan-kasus-dugaan-pelanggaran-pilkades-kebumen-dilaporkan> (akses 19 Oktober 2020).

Pemilihan Kepala Desa (Pilkades) serentak pada 29 September 2019 lalu, mengalami sengketa.⁵

Pemilihan Kepala Desa (Pilkades) Serentak 2019 yang diikuti 269 desa Minggu lalu (30/6) menyisakan masalah. Salah satu calon kepala desa (cakades) di Desa Jambearjo, Kecamatan Tajinan, menggugat agar Pemerintah Kabupaten (Pemkab) Malang menggelar pilkades ulang.⁶

Pelaksanaan Pilkades Serentak 2019 di Kabupaten Pamekasan, Madura, hingga saat belum sepenuhnya selesai. Pasalnya, ada satu desa yang masih belum menetapkan Calon Kepala Desa (Kades) terpilih karena masih menyisakan sengketa.⁷

Pilkades yang menjadi sebuah pesta rakyat desa untuk menyalurkan hak politiknya, akan tetapi pada realitasnya muncul berbagai permasalahan yang kemudian menjadi konflik berujung sengketa. Pilkades tidak lepas dari perkembangan dinamika politik yang terjadi di desa. pilkades tidak semata perebutan kekuasaan atau bagaimana strategi kampanye dilakukan agar mendapat dukungan dari masyarakat desa, akan tetapi lebih daripada itu menyangkut gengsi, harga diri dan kehormatan sehingga seringkali di berbagai daerah proses Pilkades ini menimbulkan konflik di masyarakat.⁸ Konflik yang berujung pada sengketa Pilkades juga menjadi permasalahan tersendiri mengingat belum ada regulasi yang konkrit mengenai penyelesaian sengketa hasil pilkades. Adapaun untuk menyelesaikan sengketa Pilkades diatur didalam Pasal 37 ayat (6) UU Desa yang menyebutkan bahwa Bupati/Walikota memiliki kewajiban untuk menyelesaikan perselisihan Pilkades. Akan tetapi, pengaturan tentang penyelesaian sengketa hasil Pilkades tidak diatur secara rinci serta pelibatan kepala daerah (bupati/walikota) dalam proses penyelesaian justru tidak sesuai dengan asas otonomi desa.

⁵ Anonim. *Tiga Desa Masih Bersengketa Pilkades*, diakses melalui <https://radarpekalongan.co.id/84851/tiga-desa-masih-bersengketa-pilkades/> (akses 19 Oktober 2020).

⁶ Farik Fajarwati. *Berujung Tuntutan Jambearjo Pilkades Ulang*, diakses melalui <https://radarmalang.id/berujung-tuntutan-jambearjo-pilkades-ulang/> (akses 19 Oktober 2020).

⁷ Kuswanto Ferdian. *Sengketa Hasil Pilkades Desa Pamaroh Memanas*, diakses melalui <https://madura.tribunnews.com/2019/10/01/sengketa-hasil-pilkades-desa-pamaroh-memanas-bupati-pamekasan-terbitkan-rekomendasi-berikut-isinya> (akses 19 Oktober 2020).

⁸ Neneng Yani Yuningsih dan Valina Singka Subekti. *Demokrasi dalam Pemilihan Kepala Desa? Studi Kasus Desa Dengan Tipologi Tradisional, Transisional, dan Modern di Provinsi Jawa Barat Tahun 2008-2013*. Jurnal Politik, Vol.1 No. 2, Februari 2016, hlm. 232.

B. METODE PENELITIAN

Penelitian ini adalah penelitian hukum⁹. Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*)¹⁰ dan Pendekatan konseptual (*conceptual approach*)¹¹.

C. PEMBAHASAN

1. Mekanisme Pemilihan Kepala Desa

Pemilihan Kepala Desa atau yang sering disingkat dengan istilah Pilkades merupakan suatu wadah bagi warga masyarakat dalam rangka melangsungkan pemerintahan yang demokratis, dalam hal ini di desa. Pengaturan tentang mekanisme pemilihan Kepala Desa diatur sendiri dalam satu bab dalam UU Desa, yang terdiri dari lima pasal serta diatur didalam Permendagri Nomor 112 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Kepala Desa. Pasal 1 Angka 5 Permendagri No. 112/2014 Tentang Pemilihan Kepala Desa menyebutkan: Pemilihan kepala desa adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat di desa dalam rangka memilih kepala desa yang bersifat langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Adanya aturan yang menjelaskan tentang pemilihan Kepala Desa ini, semakin memperkuat semangat untuk menerapkan demokratisasi diseluruh wilayah di Indonesia dan juga semangat dalam penyempurnaan otonomi daerah.¹² Didalam UU Desa, pengaturan tentang Pemilihan Kepala Desa menjadi bagian dari Penyelenggaraan Pemerintahan Desa yang diatur dalam Pasal 31-Pasal 39. Berdasarkan konstruksi UU Desa, Kepala Desa dipilih dalam pemilihan, bukan ditunjuk oleh pejabat tertentu, sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 31-39. Proses pemilihan itu dapat dipilah berdasarkan tahapan: (a) Persiapan; (b) Pencalonan; (c) Pemungutan suara; dan (d) Penetapan.

Pilkades merupakan sebuah instrumen dalam pembentukan pemerintahan modern dan demokratis. Pesta demokrasi yang dilakukan di tingkat wilayah terkecil ini pada dasarnya sudah diatur oleh peraturan perundang-undangan pemerintah

⁹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Edisi Revisi, Cetakan ke-8, Kencana, Jakarta, 2013, hlm. 55-56

¹⁰ *Ibid.*, hlm. 96.

¹¹ *Ibid.*, hlm 138.

¹² Rusdiadi dan Ratna Herawati, *Pemilihan Kepala Desa Serentak dalam Perspektif Otonomi Desa (Studi Kasus Pelaksanaan Pemilihan Kepala Desa Serentak Tahun 2016 di Kabupaten Rokan Hilir, Provinsi Riau)*, Jurnal Law Reform, Vol. 13 No.1, 2017, hlm 134.

tentang tata cara penyelenggaraan pilkades. Sehingga seluruh rangkaian tahapan-tahapannya dijelaskan sebagai berikut:

Sifat dan prinsip Pilkades merupakan dasar dalam melaksanakan Pilkades. Pasal 31 dan Pasal 34 UU Desa telah mengatur secara tegas prinsip Pemilihan Kepala Desa. *Pertama*, Pemilihan Kepala Desa dilaksanakan secara serentak di seluruh wilayah kabupaten/kota. Kebijakan Pemilihan Kepala Desa serentak ini ditetapkan dalam Perda. Dalam hal pemilihan kepala Desa bergelombang, dilaksanakan dengan beberapa pertimbangan (lihat PP Desa), yakni: (a) mempertimbangkan waktu berakhirnya masa jabatan Kepala Desa di wilayah Kabupaten/Kota; (b) kemampuan keuangan daerah; dan (c) ketersediaan PNS di lingkungan Kabupaten/Kota yang memenuhi persyaratan sebagai pejabat Kepala Desa. *Kedua*, Kepala Desa dipilih secara langsung oleh penduduk desa. *Ketiga*, pemilihan dilakukan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Rumusan mengenai prinsip-prinsip dan sifat Pilkades adalah berikut:

Pasal 31 UU Desa:

- (1) Pemilihan Kepala Desa dilaksanakan secara serentak di seluruh wilayah Kabupaten/Kota.
- (2) Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota menetapkan kebijakan pelaksanaan Pemilihan Kepala Desa secara serentak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.
- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara Pemilihan Kepala Desa serentak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dengan atau berdasarkan Peraturan Pemerintah.

Pasal 34 UU Desa:

- (1) Kepala Desa dipilih langsung oleh penduduk desa;
- (2) Pemilihan Kepala Desa bersifat langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil;
- (3) Pemilihan Kepala Desa dilaksanakan melalui tahap pencalonan, pemungutan suara, dan penetapan;
- (4) Dalam melaksanakan Pemilihan Kepala Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dibentuk panitia Pemilihan Kepala Desa.
- (5) Panitia pemilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) bertugas mengadakan penjurian dan penyaringan bakal calon berdasarkan persyaratan yang ditentukan, melaksanakan pemungutan suara, menetapkan calon Kepala Desa terpilih, dan melaporkan pelaksanaan Pemilihan Kepala Desa.

Selanjutnya, Pemilihan Kepala Desa dilaksanakan oleh Panitia Pilkades yang dibentuk oleh Badan Permusyawaratan Desa harus bersifat independen. Panitia

Pilkades ini terdiri atas unsur perangkat Desa, lembaga kemasyarakatan, dan tokoh masyarakat Desa. Selain itu panitia Pilkades memiliki tugas yang harus dilaksanakan sebagaimana yang diatur di dalam PP Desa sebagai berikut:

Pasal 9 PP Desa

Panitia pemilihan kepala desa mempunyai tugas:

- a. merencanakan, mengkoordinasikan, menyelenggarakan, mengawasi dan mengendalikan semua tahapan pelaksanaan pemilihan;
- b. merencanakan dan mengajukan biaya pemilihan kepada Bupati/Walikota melalui camat;
- c. melakukan pendaftaran dan penetapan pemilih;
- d. mengadakan penjangkaran dan penyaringan bakal calon;
- e. menetapkan calon yang telah memenuhi persyaratan;
- f. menetapkan tata cara pelaksanaan pemilihan;
- g. menetapkan tata cara pelaksanaan kampanye;
- h. memfasilitasi penyediaan peralatan, perlengkapan dan tempat pemungutan suara;
- i. melaksanakan pemungutan suara;
- j. menetapkan hasil rekapitulasi penghitungan suara dan mengumumkan hasil pemilihan;
- k. menetapkan calon Kepala Desa terpilih; dan
- l. melakukan evaluasi dan pelaporan pelaksanaan pemilihan.

UU Desa menetapkan bahwa setiap penduduk yang telah berusia 17 tahun atau sudah menikah berhak untuk memilih pada hari H Pemilihan Kepala Desa. Setiap penduduk yang mempunyai hak memilih datang sendiri ke tempat pemungutan suara dan menentukan pilihannya tanpa paksaan. Sedangkan untuk pelaksanaan pemungutan dan perhitungan suara diatur didalam Pasal 41 ayat (4) PP Desa.

Tahapan pemungutan suara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c terdiri atas kegiatan:

- a. pelaksanaan pemungutan dan penghitungan suara;
- b. penetapan calon yang memperoleh suara terbanyak; dan/atau
- c. dalam hal calon yang memperoleh suara terbanyak lebih dari 1 (satu) orang, calon terpilih ditetapkan berdasarkan wilayah perolehan suara yang lebih luas.

Ketentuan-ketentuan mengenai pasca Pemilihan Kepala Desa dituangkan dalam pasal 37-39 UU Desa. Pasal 37 UU Desa lebih menekankan pada penentuan siapa yang terpilih dan mekanisme penyelesaian sengketa; Pasal 38 UU Desa mengatur

tentang pelantikan; dan Pasal 39 UU Desa mengatur masa jabatan Kepala Desa. Rumusan lengkapnya sebagai berikut:

Pasal 37 UU Desa:

- (1) Calon Kepala Desa yang dinyatakan terpilih adalah calon yang memperoleh suara terbanyak.
- (2) Panitia Pemilihan Kepala Desa menetapkan calon Kepala Desa terpilih.
- (3) Panitia Pemilihan Kepala Desa menyampaikan nama calon Kepala Desa terpilih kepada badan permusyawaratan desa paling lama 7 (tujuh) hari setelah penetapan calon Kepala Desa terpilih sebagaimana dimaksud pada ayat (2).
- (4) Badan permusyawaratan desa paling lama 7 (tujuh) hari setelah menerima laporan panitia pemilihan menyampaikan nama calon Kepala Desa terpilih kepada Bupati/Walikota.
- (5) Bupati/Walikota mengesahkan calon Kepala Desa terpilih sebagaimana dimaksud pada ayat (3) menjadi keputusan kepada desa paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak tanggal penyampaian hasil pemilihan dari panitia Pemilihan Kepala Desa dalam bentuk surat keputusan Bupati/Walikota.
- (6) Dalam hal terjadi perselisihan hasil Pemilihan Kepala Desa, Bupati/Walikota wajib menyelesaikan perselisihan dalam jangka waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (5).

Pasal 38 UU Desa:

- (1) Calon Kepala Desa terpilih dilantik oleh Bupati/Walikota atau pejabat yang ditunjuk paling lama 30 (tiga puluh) hari setelah penerbitan keputusan Bupati/Walikota.
- (2) Sebelum memangku jabatannya, Kepala Desa terpilih bersumpah/berjanji.
- (3) Sumpah/janji sebagaimana dimaksud pada ayat (2).

Pasal 39 UU Desa:

- (1) Kepala Desa memegang jabatan selama 6 (enam) tahun terhitung sejak tanggal pelantikan.
- (2) Kepala Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat menjabat paling banyak 3 (tiga) kali masa jabatan secara berturut-turut atau tidak secara berturut-turut.

Calon Kepala Desa yang berhak dipilih diumumkan kepada masyarakat ditempat-tempat yang terbuka dan Calon Kepala Desa dapat melakukan kampanye sesuai dengan kondisi sosial budaya masyarakat setempat. Calon Kepala Desa yang dinyatakan terpilih adalah calon yang mendapatkan dukungan suara terbanyak. Panitia Pemilihan Kepala Desa melaporkan hasil pemilihan Kepala Desa kepada BPD. Calon Kepala Desa Terpilih ditetapkan dengan Keputusan BPD berdasarkan Laporan dan Berita Acara Pemilihan dari Panitia Pemilihan. Calon Kepala Desa Terpilih disampaikan oleh BPD kepada Bupati/Walikota melalui Camat untuk

disahkan menjadi Kepala Desa Terpilih. Bupati/Walikota menerbitkan Keputusan tentang Pengesahan. Pengangkatan Kepala Desa Terpilih paling lama 15 (lima belas) hari dihitung tanggal diterimanya penyampaian hasil pemilihan dari BPD. Kepala Desa Terpilih dilantik oleh Bupati/Walikota paling lama 15 (lima belas) hari dihitung tanggal penerbitan keputusan Bupati/Walikota. Pelantikan Kepala Desa dapat dilaksanakan di desa bersangkutan dihadapan masyarakat.

Secara ringkas mekanisme Pilkades dapat dipahami mulai dari tahapan pada persiapan dan pencalonan, panitia pemilihan bertugas untuk melakukan penetapan pemilih, penetapan calon dan pengumuman calon Kepala Desa. Setelah proses pengumuman calon Kepala Desa dilakukan, maka calon Kepala Desa dapat melakukan kampanye sebelum proses pemungutan suara. Pemungutan suara sebagaimana diatur dalam Pasal 33, dilakukan dengan memberikan suara melalui surat suara yang berisi nomor, foto, dan nama calon, atau berdasarkan kebiasaan masyarakat desa setempat. Selain itu, cara pemberian suara dilakukan dengan mencoblos salah satu calon dalam surat suara. Konsep pemungutan suara yang demikian itu sama halnya dengan konsep pemilu di Indonesia pada umumnya, yakni "one man one vote". Pada tahapan terakhir, Panitia pemilihan kepala Desa menyampaikan hasil pemilihan kepala Desa kepada BPD untuk kemudian disampaikan kepada Bupati/Walikota melalui camat. Hasil pemilihan kepala Desa tersebut berisi tentang laporan Calon Kepala Desa terpilih, yaitu Calon Kepala Desa yang memperoleh suara terbanyak dari jumlah suara yang sah. Selanjutnya, Bupati/Walikota menetapkan pengesahan dan pengangkatan kepala Desa dengan keputusan Bupati/Walikota.

2. Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilihan Kepala Desa

Secara historis pemilihan kepala desa telah berjalan lama dan bersifat langsung umum, bebas, rahasia, jujur dan adil telah dipahami sebagai pengakuan terhadap keanekaragaman sikap politik partisipasi masyarakat dalam demokratisasi di tingkat desa. Sengketa atau konflik pada hakekatnya adalah segala sesuatu interaksi pertentangan antara dua belah pihak atau lebih di dalam suatu kelompok masyarakat. Konflik atau sengketa yang terjadi diantara manusia atau kelompok

yang cukup luas ruang lingkungannya. Konflik dan persengketaan dapat saja terjadi dalam wilayah publik maupun wilayah privat. Perbedaan pendapat, perdebatan, persaingan, bahkan pertentangan dan perebutan dalam upaya mendapatkan dan/atau mempertahankan nilai-nilai disebut konflik. Oleh karena itu, menurut pandangan konflik, pada dasarnya politik adalah konflik. Pandangan ini ada benarnya konflik merupakan gejala yang serba hadir dalam masyarakat, termasuk dalam proses politik. Selain itu konflik merupakan gejala yang melekat pada proses politik.¹³

Timbulnya Konflik/Sengketa Pemilihan Kepala Desa yang berkepanjangan akibat fanatisme dan kerasnya konfrontasi pendukung calon kepala desa yang secara tatap muka saling memperjuangkan kemenangan calon masing-masing. Bahkan kadang telah melupakan nilai dari demokrasi dan melunturkan nilai etika yang selama ini tertanam dalam masyarakat desa. Konflik diawali dengan ketidakpuasan, berbagai rasa curiga atas kemenangan calon terpilih akan adanya kecurangan dan manipulasi sebagai akibat dari perolehan suara yang sangat ketat, dan reaksi sejumlah pihak yang berkepentingan atas kasus ini cenderung berlebihan. Fanatisme kelompok penduduk saling hujat, curiga, hilangnya sikap saling menghormati dan menghargai atas keunggulan lawan adalah sikap-sikap tidak terpuji yang pada gilirannya menimbulkan konflik. Maraknya sengketa Pilkades untuk mendapatkan kekuasaan tidak legowo menerima kekalahan dengan melakukan perbuatan tidak terpuji seperti penyegelan kantor Desa, menjadikan pemerintahan lumpuh, dan merugikan hak-hak masyarakat dalam mendapatkan pelayanan hanya karena kepentingan dan ego segelintir orang. Polemik sengketa Pilkades setelah pemilihan sering mengalami jalan buntu walau telah diupayakan dengan cara musyawarah, atau perhitungan suara ulang, bahkan menjadwalkan ulang pilkades.

Terkait keabsahan tindak pemerintahan, Philipus M. Hadjon menyatakan bahwa ruang lingkup keabsahan meliputi: aspek kewenangan, prosedur dan substansi. Setiap tindak pemerintahan disyaratkan harus bertumpu atas kewenangan yang sah yang diperoleh secara atribusi, delegasi dan mandat, serta dibatasi oleh isi

¹³ Ramlan Surbakti, Memahami Dasar-Dasar Ilmu Politik. Gramedia Widya Sarana, Jakarta 1992, hlm.9.

(*materiae*), wilayah (*locus*) dan waktu (*temporis*).¹⁴ Prosedur didasarkan pada asas negara hukum, yaitu berupa perlindungan hukum bagi masyarakat; asas demokrasi yaitu pemerintah harus terbuka, sehingga ada peran serta masyarakat (*inspraak*); asas instrumental yaitu efisiensi dan efektivitas yang artinya tidak berbelit-belit serta perlu deregulasi. Substansi bersifat mengatur dan mengendalikan apa (sewenang-wenang/ legalitas ekstern) dan untuk apa penyalahgunaan wewenang, melanggar undang-undang/ legalitas intern).¹⁵ Perihal penyelesaian sengketa hasil Pilkades, pemerintah daerah diberikan kewenangan untuk menyelesaikan sengketa tersebut.

Potensi perselisihan ini telah diantisipasi oleh pembentuk UU Desa dengan memberikan kesempatan para pihak untuk menggugat hasil pemilihan tersebut.¹⁶ Pemerintah Daerah (dalam hal ini Bupati/Walikota) diberikan kewenangan untuk menyelesaikan sengketa agar konflik atau sengketa dapat ditangani sebagaimana diatur di dalam UU Desa yang menyatakan:

Pasal 37 UU Desa:

Ayat (6) Dalam hal terjadi perselisihan hasil Pemilihan Kepala Desa, Bupati/Walikota wajib menyelesaikan perselisihan dalam jangka waktusebagaimana dimaksud pada ayat (5).

Selain itu juga di dalam PP Desa pun juga mengatur kewenangan kepada Pemerintah Daerah untuk menyelesaikan sengketa Pilkades apabila terjadi sengketa.

Pasal 40 ayat 7 PP Desa:

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

3. Upaya Hukum dalam Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilihan Kepala Desa

Seperti yang dijelaskan pada bab sebelumnya bahwa pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk menyelesaikan sengketa hasil Pilkades. Lalu upaya

¹⁴ Philipus M. Hadjon, et.all, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2015, hlm.125.

¹⁵ Philipus M. Hadjon, *Fungsi Normatif Hukum Administrasi Dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih*, Orasi Ilmiah Pengukuhan Guru Besar Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 10 Oktober 1994, h. 7

¹⁶ Husein Ahmad dan Setyo Widagdo, *Politik Hukum Pengaturan Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Desa*, Mahkamah: Jurnal Kajian Hukum Islam, Vol.3 No.1, Juni 2018, hlm 131.

hukum seperti apa yang dapat ditempuh? Untuk menjawab itu perlu dipahami proses Pilkades hingga pada penetapan hasil. Berdasarkan UU Desa yang menyatakan bahwa dalam penetapan calon kepala desa terpilih ditetapkan oleh Bupati/Walikota berdasarkan hasil dari panitia Pilkades berupa suatu keputusan. Lebih lanjut pengaturannya sebagai berikut:

Pasal 37 ayat 5 UU Desa

Bupati/Walikota mengesahkan calon Kepala Desa terpilih sebagaimana dimaksud pada ayat (3) menjadi Kepala Desa paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak tanggal diterimanya penyampaian hasil pemilihan dari panitia pemilihan Kepala Desa dalam bentuk keputusan Bupati/Walikota.

Hasil dari proses Pilkades berupa keputusan yang dikeluarkan oleh Bupati/Walikota ini dapat digunakan sebagai objek untuk menggugur. Pada hakikatnya dalam konsep tanggungggugat pemerintah dimana ketika terdapat warga negara merasa dirugikan atas apa yang disebabkan oleh aktivitas atau tindakan pemerintah, maka dapat meminta ganti rugi kepada pemerintah.¹⁷ Karena keputusan hasil Pilkades yang dikeluarkan oleh Bupati/Walikota merupakan apa yang dinamakan sebagai Keputusan Tata Usaha Negara. Menurut pasal 1 butir 3 Undang-undang No.9 tahun 2004 Tentang Perubahan atas Undang-Undang No.5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara bahwa:

Keputusan tata usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha Negara yang berisi tindakan hukum tata usaha Negara yang berdasarkan peraturan perundang- undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Berdasarkan definisi ini tampak bahwa KTUN memiliki unsur-unsur sebagai berikut:

a. penetapan tertulis

Istilah penetapan tertulis terutama menunjukan kepada isi dan bukan kepada bentuk Keputusan yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha Negara. Keputusan itu memang diharuskan tertulis, namun yang disyaratkan tertulis

¹⁷ Sultoni Fikri, *Tanggungggugat Pemerintah dalam Pelayanan Kesehatan*, Lex Librum: Jurnal Ilmu Hukum, Vol.6 No.2, Juni 2020, hlm 148-149.

bukanlah bentuk formalnya seperti surat Keputusan pengangkatan dan sebagainya. Persyaratan tertulis itu diharuskan untuk kemudahan segi pembuktian. Oleh karena itu sebuah memo atau nota dapat memenuhi syarat tertulis tersebut dan akan merupakan suatu Keputusan badan atau pejabat tata usaha Negara menurut undang-undang ini apabila sudah jelas meliputi: badan atau pejabat tata usaha Negara mana yang mengeluarkannya; maksud serta mengenai hal apa isi tulisan itu; dan kepada siapa tulisan itu ditujukan dan apa yang ditetapkan didalamnya. Dalam dewasa ini maka yang dimaksud badan atau pejabat tata negara adalah Bupati/Walikota. Sedangkan perihal surat keputusan tersebut dikeluarkan ialah untuk menetapkan calon kepala desa terpilih berdasarkan perolehan suara terbanyak pada Pilkades.

b. Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara

Pengertian badan atau pejabat TUN disini secara sepintas terkesan adalah orang yang menduduki jabatan TUN tersebut. Padahal yang dimaksudkan dengan badan atau pejabat bukanlah orangnya melainkan jabatannya. Pengertian badan atau pejabat TUN tersebut tidak hanya oleh pejabat pemerintah. Tetapi berdasarkan pasal 1 butir 2 Undang-Undang Nomor 9 tahun 2004 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara bahwa adanya unsur melaksanakan urusan pemerintahan artinya bahwa apa dan siapa saja berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku melaksanakan urusan pemerintahan dapat dianggap sebagai badan atau pejabat TUN. Juga tidak tertutup kemungkinan kepada apa dan siapa saja diluar aparat resmi Negara (pihak swasta) berdasarkan suatu peraturan perundang-undangan dapat melaksanakan urusan pemerintahan. Hal ini dapat dimengerti sebab dalam kenyataannya kegiatan urusan pemerintahan yang menjadi ajang kegiatan badan atau jabatan TUN adalah hampir seluruh segi kehidupan masyarakat. Dengan demikian, apa saja dan siapa saja tersebut mungkin sekali dan dapat tidak terbatas pada instansi- instansi resmi yang berada dalam lingkungan dan jajaran pemerintahan saja. Mungkin sekali instansi yang berada dalam lingkungan kekuasaan diluar lingkungan kekuasaan pemerintah, seperti kesekretariatan jenderal MPR/DPR maupun kepaniteraan dan kesekretariatan jenderal Mahkamah agung, bahkan mungkin sekali suatu badan hukum perdata swasta, orang swasta, universitas, rumah sakit, perusahaan

angkutan, universitas swasta, yayasan dan sebagainya yang dapat berdasarkan suatu peraturan diberi tugas untuk melaksanakan suatu bidang urusan pemerintahan.

Selanjutnya didalam pasal 1 ayat (6) Undang-undang No. 9 Tahun 2004 tentang perubahan atas undang-undang No. 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara disebutkan bahwa badan atau pejabat tata usaha negara adalah pihak yang mengeluarkan Keputusan berdasarkan wewenang yang ada padanya atau dilimpahkan kepadanya. Dari ketentuan pasal tersebut dapat dilihat bahwa pengertian bahwa siapa yang dapat digolongkan sebagai badan atau pejabat TUN menjadi lebih luas. Sehingga suatu lembaga, organisasi, atau perorangan dapat termasuk badan atau pejabat TUN sepanjang ia mendapat pelimpahan wewenang dari pemerintah dalam melaksanakan urusan pemerintah. Sehingga Keputusan yang dikeluarkan oleh orang dapat dijadikan objek gugatan dalam sengketa TUN.

Dari unsur ini maka apabila dikaitkan dengan sengketa hasil Pilkada yaitu badan atau pejabat tata usaha negara adalah Bupati/Walikota. Karena sesuai dengan UU Desa dimana Bupati/Walikota diberikan kewenangan untuk menyelesaikan sengketa hasil Pilkada.

c. Tindakan hukum

Tindakan hukum TUN adalah suatu Keputusan yang menciptakan, atau menentukan mengikatnya, atau menghapuskan suatu hubungan hukum TUN yang telah ada. Untuk dapat dianggap sebagai sebagai suatu penetapan tertulis maka tindakan hukum TUN tersebut harus menimbulkan suatu akibat hukum. apabila suatu perbuatan itu tidak dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum, maka perbuatan tersebut tidak dapat digugat. Unsur ini membedakan perbuatan-perbuatan pemerintah yang merupakan tindakan hukum dan perbuatan pemerintah yang merupakan tindakan faktual. Adapun tindakan yang berkaitan dengan dewasa ini adalah tindakan hukum yang mana Bupati/Walikota memiliki kewenangan untuk membuat suatu keputusan dan kewenangan untuk menyelesaikan sengketa Pilkada.

d. Konkrit, Individual dan Final

Suatu Keputusan TUN bersifat konkret artinya objek yang diputuskan dalam Keputusan tata usaha Negara itu tidak abstrak tetapi berwujud. Individual artinya

Keputusan tata usaha Negara itu tidak ditujukan untuk umum, tetapi tertentu baik alamat maupun hal yang dituju. Kalau yang dituju itu lebih dari seorang, tiap-tiap nama orang yang terkena Keputusan itu disebutkan. individual dalam hal ini bukan berarti satu orang invidu, akan tetapi dapat lebih dari satu orang sepanjang dapat diperkirakan secara matematika jumlahnya. Final artinya sudah definitif dan karenanya dapat menimbulkan akibat hukum. Keputusan yang masih memerlukan persetujuan instansi atasan atau instansi lain belum bersifat final karenanya belum dapat menimbulkan suatu hak dan kewajiban pada pihak yang bersangkutan.

e. Menimbulkan Akibat Hukum

Menimbulkan akibat hukum artinya perbuatan hukum yang diwujudkan dalam bentuk Keputusan badan atau pejabat TUN menimbulkan suatu perubahan suasana dalam hubungan hukum yang ada sehingga dapat menimbulkan suatu hak dan kewajiban. apabila ia tidak menimbulkan suatu akibat hukum maka ia bukan suatu tindakan hukum dan karenanya juga bukan merupakan suatu penetapan tertulis. Perubahan yang timbul dalam hubungan hukum tersebut dapat berupa melahirkan hubungan hukum yang baru, menghapuskan hubungan hukum yang telah ada, penetapan suatu status hukum dan sebagainya Termasuk dalam hak ini apabila wewenang yang dimiliki oleh badan atau pejabat TUN tersebut, digunakan untuk berbuat sesuatu, atau menyebabkan dirubah atau dicabutnya wewenang yang dimiliki oleh badan atau pejabat TUN lain. Penetapan hasil Pilkades oleh Bupati/Walikota berdasarkan surat keputusan yang dikeluarkan maka dapat menimbulkan akibat hukum berupa dirugikannya salah satu calon kepala desa. kerugian tersebut pada akhirnya menimbulkan sengketa hasil Pilkades.

Dengan demikian pemerintah daerah dapat digugat apabila bakal calon atau calon kepala desa yang merasa dirugikan akibat dikeluarkannya keputusan oleh Bupati/Walikota. Surat keputusan terkait dengan penetapan calon kepala desa terpilih yang dikeluarkan oleh Bupati/Walikota dijadikan sebagai objek gugatan untuk menggugat pemerintah daerah ke peradilan Tata Usaha Negara.

D. PENUTUP

Mekanisme Pilkades dapat dipahami mulai dari tahapan pada persiapan dan pencalonan, panitia pemilihan bertugas untuk melakukan penetapan pemilih,

penetapan calon dan pengumuman calon Kepala Desa. Setelah proses pengumuman calon Kepala Desa dilakukan, maka calon Kepala Desa dapat melakukan kampanye sebelum proses pemungutan suara. Cara pemberian suara dilakukan dengan mencoblos salah satu calon dalam surat suara. Pada tahapan terakhir, Panitia pemilihan kepala Desa menyampaikan hasil pemilihan kepala Desa kepada BPD untuk kemudian disampaikan kepada Bupati/Walikota melalui camat. Hasil pemilihan kepala Desa tersebut berisi tentang laporan Calon Kepala Desa terpilih, yaitu Calon Kepala Desa yang memperoleh suara terbanyak dari jumlah suara yang sah. Selanjutnya, Bupati/Walikota menetapkan pengesahan dan pengangkatan kepala Desa dengan keputusan Bupati/Walikota. Apabila terjadi sengketa tentang hasil Pilkades, maka Bupati/Walikota memiliki kewenangan untuk menyelesaikan sebagaimana diatur di dalam Pasal 37 ayat 6 UU Desa. Bagi bakal calon kepala desa atau calon kepala desa yang kepentingannya dirugikan akibat dari proses Pilkades dapat mengajukan gugatan yang ditujukan kepada pemerintah daerah. Berdasarkan Pasal 37 ayat 5 UU Desa yang dimana Bupati/Walikota mengeluarkan keputusan terhadap calon kepala desa terpilih setelah mendapatkan hasil dari panitia Pilkades. Keputusan perihal penetapan calon kepala desa terpilih inilah menjadi objek dalam melakukan gugatan terhadap pemerintah daerah.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

- Fajlurrahman Jurdi, *Pengantar Hukum Pemilihan Umum*, Kencana, Jakarta, 2018.
- Jimly Asshididqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010.
- Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Desa*, Setara Press, Malang, 2015.
- Philipus M. Hadjon, et.all, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2015.
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Edisi Revisi, Cetakan ke-8, Kencana, Jakarta, 2013.
- Ramlan Surbakti, *Memahami Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Gramedia Widya Sarana, Jakarta 1992.

Jurnal dan Makalah:

- Husein Ahmad dan Setyo Widagdo, *Politik Hukum Pengaturan Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Desa*, Mahkamah: Jurnal Kajian Hukum Islam, Vol.3 No.1, Juni 2018.
- Neneng Yani Yuningsih dan Valina Singka Subekti, *Demokrasi dalam Pemilihan Kepala Desa? Studi Kasus Desa Dengan Tipologi Tradisional, Transisional, dan Modern di Provinsi Jawa Barat Tahun 2008-2013*, Jurnal Politik, Vol.1 No. 2, Februari 2016.
- Sultoni Fikri, *Tanggungjawab Pemerintah dalam Pelayanan Kesehatan*, Lex Librum: Jurnal Ilmu Hukum, Vol.6 No.2, Juni 2020.
- Philipus M. Hadjon, *Fungsi Normatif Hukum Administrasi Dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih*, Orasi Ilmiah Pengukuhan Guru Besar Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 10 Oktober 1994.
- Rusdiadi dan Ratna Herawati, *Pemilihan Kepala Desa Serentak dalam Perspektif Otonomi Desa (Studi Kasus Pelaksanaan Pemilihan Kepala Desa Serentak Tahun 2016 di Kabupaten Rokan Hilir, Provinsi Riau)*, Jurnal Law Reform, Vol. 13 No.1, 2017.
- Anonim. *Tiga Desa Masih Bersengketa Pilkades*, diakses melalui <https://radarpekalongan.co.id/84851/tiga-desa-masih-bersengketa-pilkades/> (akses 19 Oktober 2020).
- Farik Fajarwati. *Berujung Tuntutan Jambearjo Pilkades Ulang*, diakses melalui <https://radarmalang.id/berujung-tuntutan-jambearjo-pilkades-ulang/> (akses 19 Oktober 2020).
- Kuswanto Ferdian. *Sengketa Hasil Pilkades Desa Pamaroh Memanas*, diakses melalui <https://madura.tribunnews.com/2019/10/01/sengketa-hasil-pilkades->

desa-pamaroh-memanas-bupati-pamekasan-terbitkan-rekomendasi-berikut-isinya (akses 19 Oktober 2020).

Rinto Heksantoro. *Belasan Kasus Dugaan Pelanggaran Pilkades Kebumen Dilaporkan*, diakses melalui <https://news.detik.com/berita-jawa-tengah/d-4617925/belasan-kasus-dugaan-pelanggaran-pilkades-kebumen-dilaporkan> (akses 19 Oktober 2020).