

KAJIAN YURIDIS PENGAWASAN PEMILIHAN KEPALA DESA DALAM SISTEM PEMERINTAHAN DESA BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 6 TAHUN 2014 TENTANG DESA

Miftahul Huda

NIM 1710111087

Djoko Purwanto SH.,M.Hum

Fakultas Hukum Program Studi Ilmu Hukum

Universitas Muhammadiyah Jember

Abstrak

Pemilihan Kepala Desa (Pilkades) merupakan pesta demokrasi di tingkat desa, dimana masyarakat desa dapat berpartisipasi dengan memberikan suara untuk memilih calon Kepala Desa yang bertanggung jawab serta dapat mengembangkan desa tersebut. Dalam proses Pilkades pada Pasal 9 huruf a Panitia pemilihan Kepala Desa memiliki tugas sebagaimana tertuang dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 65 Tahun 2017 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 112 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Desa berupa Merencanakan, mengkoordinasikan, menyelenggarakan, mengawasi dan mengendalikan semua tahapan pelaksanaan pemilihan. Dalam Permendagri di atas disebutkan tugas panitia pemilih pada pasal 9 huruf a yaitu sebagai pelaksana Pilkades dan juga sebagai pengawas dalam Pilkades. Timbulnya konflik Pilkades yang berkepanjangan akibat fanatisme dan kerasnya konfrontasi pendukung calon Kepala Desa yang secara tatap muka saling memperjuangkan kemenangan calon masing-masing. Konflik diawali dengan ketidakpuasan, berbagai rasa 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. Tujuan dilakukannya penelitian ini adalah untuk mengetahui aturan sistem pengawasan pemilihan Kepala Desa.

Kata Kunci : Pilkades, Pengawasan, Sengketa.

Abstract

The Village Head Election (Pilkades) is a democratic party at the village level, where the village community can participate by casting votes to elect a candidate for Village Head

who is responsible and can develop the village. In the Pilkades process in Article 9 letter a, the Village Head election committee has the duties as stipulated in the Minister of Home Affairs Regulation Number 65 of 2017 concerning Amendments to the Regulation of the Minister of Home Affairs Number 112 of 2014 concerning Village Head Elections in the form of planning, coordinating, organizing, supervising and controlling all stages of the election. The Permendagri above mentions the duties of the voting committee in article 9 letter a, namely as the Pilkades organizer and also as the supervisor of the Pilkades. The emergence of a prolonged Pilkades conflict was due to fanaticism and the violent confrontation of supporters of the Village Head candidates who were fighting each other face to face for the victory of their respective candidates. The conflict started with dissatisfaction, various feelings over the victory of the elected candidates due to fraud and manipulation as a result of the very tight vote acquisition and the reactions of a number of parties with an interest in this case tended to be excessive. The purpose of this research is to determine the rules of the village head election supervision system.

Keywords: Pilkades, Supervosopn, Dispute.

PENDAHULUAN

Dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, Desa adalah desa dan desa adat yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Indonesia. Pemerintahan desa memiliki peranan signifikan dalam pengelolaan proses sosial didalam masyarakat. Tugas utama yang harus diemban pemerintahan desa adalah bagaimana menciptakan kehidupan demokratis, memberikan pelayanan sosial yang baik sehingga dapat membawa warganya pada kehidupan yang sejahtera, rasa tenteram dan berkeadilan. Guna mewujudkan tugas tersebut, pemerintah desa dituntut untuk melakukan perubahan yang “radikal”, apakah dari segi kepemimpinan, kinerja birokrasi yang berorientasi pada pelayanan yang berkualitas dan bermakna sehingga kinerja pemerintahan desa benar-benar makin mengarah praktek *good governance*, bukan *bad governance*.¹

Pemilihan Kepala Desa (Pilkades) merupakan pesta demokrasi di tingkat desa, dimana masyarakat desa dapat berpartisipasi dengan memberikan suara untuk memilih calon Kepala Desa yang bertanggung jawab serta dapat mengembangkan desa tersebut. Dalam penyelenggaraan Pilkades, pemerintah kabupaten sebagai penyelenggara harus mapan dalam memahami proses demokrasi pada tingkat desa, apalagi dalam Pilkades harus dilaksanakan

¹ AAGN Ari Dwipayana, Sutoro Eko, 2003, *Membangun Good Governance di Desa*, Ire Press, Yogyakarta, hlm 33

secara serentak di seluruh wilayah kabupaten sebagaimana yang telah termaktub dalam Pasal 31 ayat (1),(2) dan (3) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang 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 dalam Peraturan Menteri berdasarkan Peraturan Pemerintah.

Dengan demikian maka pasal 31 ayat (3) diatas selanjutnya diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014. Pada peraturan Pemerintah tersebut dalam pasal 46 ketentuan mengenai Pilkades diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 65 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 112 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Desa.

Proses awal dari rencana Pilkades dimulai dengan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) memberitahukan kepada Kepala Desa mengenai berakhirnya masa jabatan secara tertulis 6 (enam) bulan sebelum masa jabatannya berakhir. Kemudian BPD membentuk Panitia Pemilihan Kepala Desa yang terdiri dari unsur perangkat desa, lembaga kemasyarakatan dan tokoh masyarakat desa yang akan menjalankan tugas dalam pelaksanaan Pilkades.²

Dalam proses Pilkades pada Pasal 9 huruf a Panitia pemilihan Kepala Desa memiliki tugas sebagaimana tertuang dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 65 Tahun 2017 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 112 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Desa berupa Merencanakan, mengkoordinasikan, menyelenggarakan, mengawasi dan mengendalikan semua tahapan pelaksanaan pemilihan.

Dalam Permendagri di atas disebutkan tugas panitia pemilih pada pasal 9 huruf a yaitu sebagai pelaksana Pilkades dan juga sebagai pengawas dalam Pilkades. Hal itu menunjukan tugas panitia pemilihan kepala desa memiliki dualisme tugas yang dimana hal itu dirasakan kurang efektif karena tidak ada pembagian tugas secara proporsional. Penulis berkeyakinan seringkali terjadi kecurangan dalam Pilkades merupakan salah satu faktor tidak adanya badan pengawas independensi.

Apabila dalam Pilkades terdapat lembaga pengawas tersendiri maka, suasana Pilkades akan semakin terjaga kenyamanan, kedamaian ,kenetralan dan sukses dalam melaksanakan Pilkades yang jujur dan adil. Pilkades bersifat langsung umum, bebas, rahasia, jujur dan adil telah dipahami sebagai pengakuan terhadap keanekaragaman sikap politik partisipasi masyarakat dalam demokratisasi tingkat desa. Timbulnya konflik Pilkades yang berkepanjangan akibat fanatisme dan kerasnya konfrontasi pendukung calon Kepala Desa yang secara tatap muka saling memperjuangkan kemenangan calon masing-masing. Konflik diawali dengan ketidakpuasan, berbagai rasa atas kemenangan calon terpilih akan adanya

² Rahmad Purwanto, Pemilihan Kepala Desa (PILKADES) Di Era Digital, *Mimbar Administrasi*, UNTAG Semarang, Vol 15 No 19, Tahun 2019, hal.3

kecurangan dan manipulasi sebagai akibat dari perolehan suara yang sangat ketat dan reaksi sejumlah pihak yang berkepentingan atas kasus ini cenderung berlebihan.³

Timbulnya berbagai reaksi masyarakat setelah Pilkades di daerah-daerah, pada satu sisi merupakan wujud adanya peningkatan partisipasi atau kepedulian masyarakat terhadap desanya. Sisi yang lain menunjukkan bahwa mekanisme pemilihan kepala desa selama ini masih diwarnai dengan kecurangan-kecurangan. Salah satu bentuk kecurangan yang sering diwarnai dalam Pilkades yaitu politik uang (*money politic*) yang dilakukan oleh para calon Kepala Desa. Maraknya kecurangan praktek politik uang yang terjadi di hampir seluruh tingkatan pemilihan umum menyebabkan biaya berdemokrasi tinggi. Dalam peristiwa ini, uang merupakan alat kampanye yang sangat ampuh untuk mempengaruhi masyarakat guna memilih calon Kepala Desa tertentu. Kecerdasan intelektual dan kesalehan pribadi tidak menjadi tolak ukur kelayakan bagi calon Kepala Daerah, tetapi kekayaan finansial yang menjadi penentu kemenangan dalam Pilkades.⁴

Dari realita yang sering kita jumpai didalam perkembangan Pilkades, kita perlu tau apa sebenarnya substansi dan esensi dari pemilihan tersebut. Sebagai mahasiswa hukum, kita harus mengetahui dari sudut pandang hukum positif dan praktek sebagai realita sosial. Dalam skripsi ini akan dijelaskan secara konseptual tentang hukum Pilkades dan hal-hal yang berkaitan dengan hal tersebut.

Dari persoalan dalam latar belakang ini, perlu kiranya mengkaji adanya celah kecurangan serta efisiensinya panitia pemilihan merangkap sebagai penyelenggara dan pengawas dalam Pilkades, sehingga pada penelitian ini dapat menjawab persoalan mengenai sistem Pilkades di Indonesia. Maka dengan ini peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“KAJIAN YURIDIS PENGAWASAN PEMILIHAN KEPALA DESA DALAM SISTEM PEMERINTAHAN DESA BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 6 TAHUN 2014 TENTANG DESA”**

METODE PENELITIAN

Penelitian ini adalah penelitian yuridis normatif, penelitian hukum dengan tujuan normatif dilakukan dalam rangka merekomendasikan atau mendukung argumentasi untuk pembaruan hukum. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statue approach*) yaitu dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani. Hasil dari telaah tersebut merupakan suatu argument untuk memecahkan isu yang dihadapi. Adapun pendekatan historis (*historical approach*) yang dilakukan dengan menelaah latar belakang apa yang dipelajari dan perkembangan pengaturan mengenai isu yang dihadapi. Telaah demikian diperlukan oleh peneliti manakala peneliti memang ingin mengungkap filosofis dan pola pikir yang melahirkan sesuatu yang sedang dipelajari. Adapun pendekatan kasus (*case approach*) adalah pendekatan yang dilakukan dengan cara melakukan telaah

³ Isnaeni, Penyelesaian Sengketa Pemilihan Kepala Desa, *Laporan Pengkajian Hukum*, Kementerian Hukum Dan HAM RI, Tahun 2011, hal.5

⁴ L.O Suprianto, Muh Arsyad & Megawati A. T, 2017, *Persepsi Masyarakat Terhadap Politik Uang Pada Pilkada Serentak*, Sulawesi Tenggara, hal.2

terhadap kasus-kasus yang berkaitan dengan isu yang dihadapi yang telah menjadi putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap. Adapun yang terakhir pendekatan konseptual (*conceptual approach*) yaitu berasal dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum.

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Perkembangan Sistem Pemerintahan Desa

a. Pemerintahan Desa Pasca Kemerdekaan

Pada masa ini belum banyak tindakan yang dilakukan oleh pemerintah untuk mengatur Pemerintahan Desa. Pada Pasal 1 ayat (1) Undang – Undang Nomor 22 Tahun 1948 Tentang Pemerintahan Daerah , “Daerah Negara Republik Indonesia tersusun dalam tiga tingkatan: Provinsi, Kabupaten (Kota Besar), dan Desa (Kota Kecil, Negeri, Marga, dan sebagainya), yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri”. Pada penjelasan pasal 1 ini menegaskan tingkatan ditetapkan tiga karena jarak antara Pemerintah Pusat hingga Pemerintah Daerah yang terbawah dipandang amat jauh, karena itu diadakan tingkatan-tingkatan yang cukup. Selain itu juga karena yang harus diperhatikan sungguh-sungguh daerah-daerah terbawah yaitu desa, supaya bimbingan daerah tersebut dapat dilaksanakan dan dapat perhatian dari dekat dari daerah menengah yaitu Kabupaten. Pada UU ini Kepala Daerah Desa (kota kecil) diangkat oleh Kepala Daerah Provinsi. Sehingga aturan mengenai pengawasan dalam pilkades tidak ada, karena Kepala Daerah Desa diangkat langsung oleh Kepala Daerah Provinsi.

Dengan adanya perkembangan ketatanegaraan menurut UUD 1945 yang berlaku kembali sejak Dekrit Presiden 5 Juli 1959, maka segala peraturan yang mengandung unsur dan sifat kolonial feodal harus diganti dengan yang baru. Hal ini menyebabkan peraturan mengenai tata pedesaan juga mengalami perubahan. Lahirnya Undang – Undang Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desapraja ini untuk menggantikan semua peraturan perundang-undangan mengenai tata pedesaan yang

masih mengandung sifat kolonial feodal yang berlaku. UU Desapraja ini memberikan maksud menyeragamka penyebutan kesatuan – kesatuan masyarakat hukum yang beragam di Indonesia dengan satu nama yaitu Desapraja. Dalam proses pemilihan Kepala Desapraja dilakukan dengan cara pemilihan langsung oleh penduduk Desapraja. Aturan mengenai proses pemilihan Desapraja belum diatur secara spesifik, sehingga tidak aturan mengenai pengawasan dlam proses pemilihan Desapraja.

Dalam perjalanan merealisasikan UU Desapraja ini ada berbagai peraturan yang mencegah berlakunya secara penuh seperti adanya intruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 1966 serta dicabutnya UU Desapraja melalui Undang – undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok – Pokok Pemerintahan di Daerah. Dengan begitu maka gagasan yang dibuat mengenai Desapraja terhapus dengan sendirinya.

b. Pemerintahan Desa di Era Orde Baru

Pada masa ini dalam Undang – Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa. Kesatuan masyarakat hukum adat pada masa Orde Baru seakan ditenggelamkan dan mengalami kemunduran, karena diubah menjadi desa selaknya desa di Jawa, padahal karakter budaya serta adat istiadat masyarakat di luar Jawa sangatlah berbeda dengan masyarakat di Jawa. Kehadiran Undang –Undang Nomor 5 Tahun 1979 telah menimbulkan banyak reaksi dan masalah dalam pelaksanaannya karena sifatnya yang setralistik. Melalui UU ini pemerintah ingin melakukan penyeragaman pelaksanaan pemerintahan desa di seluruh wilayah Indonesia. Dalam konsideran menimbang huruf b Undang – Undang Nomor 5 Tahun 1979 menyatakan “bahwa sesuai dengan sifat Negara Kesatuan Republik Indonesia maka kedudukan pemerintahan desa sejauh mungkin diseragamkan, dengan mengindahkan keragaman

keadaan desa dan ketentuan adat istiadat yang masih berlaku...”. Aturan mengenai Pilkades dilakukn oleh panitia pemilih yang dibentuk oleh BPD. Serta UU ini belum ada aturan yang mengatur adanya pengawasan dalam Pilkades.

c. Pemerintahan Desa di Era Reformasi

Lahirnya Undang – Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang menyatakan tidak berlakunya lagi Undang – Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan Di Daerah dan Undang –Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa. Dalam Undang – Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah juga mengatur tentang Pemerintahan Desa dan kelurahan yang merupakan tuntutan masyarakat untuk melakukan reformasi dalam segala bidang serta merubah corak orde baru yang setralistik. Hal ini Pemerintahan Desa dapat melaksanakan otonomi daerah yang berdasarkan pada otonomi luas,nyata dan bertanggung jawab.

Mashuri dalam bukunya Ni'matul Huda yang berjudul Hukum Pemerintahan Desa mengatakan secara keseluruhan pengaturan Undang – Undang Nomor 22 Tahun 1999 mengenai desa, belum memberikan makna yang positif dalam arti bisa menjadi dasar bagi perkembangan Pemerintahan Desa yang otonom yang bisa memberikan ruang untuk meningkatkan kesejahteraan warganya. UU ini mengatur tentang Pemerintahan Daerah dan Pemerintahan Desa dianggap sebagai bagian dari Pemerintahan Daerah. Oleh karena itu, maka pengaturan mengenai Pemerintahan Desa hanya berisi ketentuan – ketentuan umum dan hampir tidak menampakkan ciri khusu Pemerintah Desa yang berbeda dengan Pemerintahan Daerah. Pada UU ini aturan mengenai Pilkades dilakukan dengan cara BPD membentuk panitia pemilihan yang memiliki tugas melaksanakan penjurangan dan penyaringan bakal calon kepala desa sesuai dengan persyaratan. Jadi UU tersebut belum ada pengawasan dalam

pemilihan kepala desa. Pada undang – undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dalam pengaturan desa tidak mengandung perubahan yang signifikan. Beberapa perbedaan yang ada lebih bersifat teknis, sehingga tidak menimbulkan perubahan yang prinsipil.

d. Pemerintahan Desa Dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014

Dengan lahirnya Undang – Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa , masyarakat di desa telah mendapatkan payung hukum yang lebih kuat dibandingkan pengaturan desa di dalam Undang – Undang Nomor 22 Tahun 1999 maupun Undang –Undang Nomor 32 Tahun 2004. Dalam UU Desa ini masyarakat hukum adat seolah menemukan jati diri sebagai entitas yang hidup dalam masyarakat, karena adanya pengakuan negara terhadap eksistensi kesatuan masyarakat hukum adat yang terkubur selama Orde Baru.

Desa dan Desa Adat pada dasarnya melakukan tugas yang hampir sama. Sedangkan perbedaannya hanyalah dalam pelaksanaan hak asal usul, terutama menyangkut pelestarian sosial Desa Adat, pengaturan dan pengurusan wilayah adat, sidang perdamaian adat, pemeliharaan ketenteraman dan ketertiban bagi masyarakat hukum adat, serta pengaturan pelaksanaan pemerintahan berdasarkan susunan asli. Desa Adat memiliki fungsi pemerintahan, keuangan Desa, pembangunan Desa, serta mendapat fasilitasi dan pembinaan dari pemerintah Kabupaten/Kota. Dalam posisi seperti ini, Desa dan Desa Adat mendapat perlakuan yang sama dari Pemerintah dan Pemerintah Daerah. Oleh sebab itu, 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.

B. Sistem Pengawasan Pemilu dan Pemilihan Kepala Desa

Dalam sejarah pelaksanaan pemilu di Indonesia, istilah pengawasan pemilu sebenarnya muncul pada era 1980. Pada pelaksanaan pemilu yang pertama kali dilaksanakan di Indonesia pada tahun 1955 belum dikenal istilah pengawasan pemilu. Pada era tersebut terbangun kepercayaan diseluruh peserta dan warga negara tentang penyelenggaraan pemilu yang dimaksudkan untuk membentuk lembaga parlemen yang saat itu disebut sebagai konstituante. Kelembagaan pengawasan pemilu baru muncul pada pelaksanaan pemilu pada tahun 1982. Saat itu pengawas pemilu bernama Panitia Pengawas Pelaksana (Panwaslak) pemilu. Pembentukan Panwaslak Pemilu pada Pemilu 1982 dilatari oleh protes atas banyaknya pelanggaran dan manipulasi perhitungan suara yang dilakukan oleh petugas pemilu pada tahun 1971.

Perubahan mendasar terkait dengan kelembagaan pengawas pemilu baru dilakukan melalui Undang – Undang Nomor 12 Tahun 2003. Menurut UU ini dalam pelaksanaan pengawasan pemilu dibentuk sebuah lembaga adhoc terlepas dari struktur KPU yang terdiri dari Panitia Pengawas Pemilu. Mulai dari Pengawas Pemilu Provinsi hingga Kecamatan. Selanjutnya pengawasan pemilu dikuatkan melalui Undang – Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilu dengan dibentuknya sebuah lembaga tetap yang dinamakan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu). Adapun aparatur bawaslu dalam pelaksanaannya sampai dengan tingkat kelurahan atau desa dengan urutan pengawas Pemilu Provinsi, Panitia Pengawas Pemilu Kabupaten atau Kota, Panitia Pengawas Pemilu Kecamatan, dan Pengawas Pemilu lapangan di tingkat Kelurahan atau Desa dan berdasarkan ketentuan Undang – Undang Nomor 22 Tahun 2007, sebagaimana diatur kewenangan dalam pembentukan Pengawas Pemilu merupakan kewenangan dari KPU.

Seiring dengan pergejlokan politik muncul Undang – Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu, sebagaimana diatur dalam UU tersebut semakin diperkuatnya

Bawaslu hingga tingkat kabupaten atau kota yang menghendaki Bawaslu bersifat tetap kecuali Panwaslu Kecamatan, Panwaslu Kelurahan, Panwaslu LN dan Pengawas TPS yang bersifat adhoc, dengan dinamika pengawas pemilu hingga hari ini menunjukkan ada penguatan dari sisi pengawasan dalam pelaksanaan pemilu di Indonesia. Sasaran pengawasan yang dilakukan oleh Bawaslu bukan hanya terkait dengan kinerja Komisi Pemilihan Umum (KPU) saja, tetapi juga semua hal yang mengandung potensi pelanggaran dalam proses pemilu maupun pemilihan kepala daerah. Dalam hal pengawasan, Bawaslu diberikan kewenangan oleh Undang – Undang Nomor 7 Tahun 2017 untuk mengawasi persiapan penyelenggaraan pemilu, mengawasi pelaksanaan tahapan penyelenggaraan pemilu, mencegah terjadinya praktik politik uang, mengawasi netralitas aparatur sipil negara, netralitas anggota Tentara nasional Indonesia (TNI), dan netralitas anggota Kepolisian Republik Indonesia, selain itu juga bertugas mengawasi pelaksanaan putusan/keputusan, dan mengawasi pelaksanaan peraturan KPU.

Norma umum pelaksanaan pemilu ialah tidak ada jaminan kuat bahwa pemilu berjalan demokratis. Pemilu demokratis dalam pelaksanaannya harus berbasis pada nilai-nilai transparansi, akuntabilitas, kredibilitas, dan integritas sehingga membutuhkan tambahan instrumen agar nilai – nilai itu terpenuhi. Instrumen yang dimaksud yaitu adanya suatu sistem pengawasan pemilu. Apabila instrumen terpenuhi, maka ketidakpastian atas jaminan demokratisnya pelaksanaan pemilu tentu akan mengganggu legitimasi kekuasaan legislatif dan eksekutif yang dihasilkan oleh pemilihan tersebut.

Berbeda dengan Pilkades yang merupakan pesta demokrasi di tingkat desa, dimana masyarakat desa dapat berpartisipasi dengan memberikan suara untuk memilih calon Kepala Desa yang bertanggung jawab serta dapat mengembangkan desa. Dalam penyelenggaraan Pilkades, pemerintah kabupaten sebagai penyelenggara harus mapan dalam memahami proses demokrasi pada tingkat desa, apalagi dalam Pilkades harus

dilaksanakan secara serentak di seluruh wilayah kabupaten sebagaimana yang telah termaktub dalam Pasal 31 ayat (1) dan (2) dan (3) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang 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 (2) diatur dalam Peraturan Menteri berdasarkan Peraturan Pemerintah.

Dengan demikian maka pasal 31 ayat (3) diatas selanjutnya aturannya diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014. Pada peraturan Pemerintah tersebut dalam pasal 46 ketentuan mengenai Pilkades diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 65 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 112 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Desa.

Pengawasan dalam proses Pilkades dilaksanakan oleh panitia pemilihan yang dibentuk BPD, sebagaimana termaktub dalam pasal 9 huruf a Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 65 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 112 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Desa yang berupa Merencanakan, mengkoordinasikan, menyelenggarakan, mengawasi dan mengendalikan semua tahapan pelaksanaan pemilihan.

Dalam Permendagri di atas disebutkan tugas panitia pilih memiliki dualisme tugas dalam menyelenggarakan Pilkades yaitu sebagai pelaksana Pilkades dan juga

sebagai pengawas dalam Pilkades. Hal itu menunjukan tugas panitia pemilihan kepala desa dirasakan kurang efektif karena tidak ada pembagian tugas secara proporsional. Penulis berkeyakinan seringkali terjadi kecurangan dalam Pilkades merupakan salah satu faktor tidak adanya badan pengawas independen.

Panitia pengawas independen dapat dibentuk dengan mendesak Bupati/Walikota untuk membuat Peraturan Bupati/Walikota sehingga panitia pelaksana dan pengawas dapat dipisahkan. Peraturan Bupati/Walikota tersebut dibuat dengan melihat kondisi hak asal usul masyarakat, adat istiadat, hak tradisional masyarakat, sehingga aturan ini dibuat tidak akan menyeleweng dari keberagaman desa yang berada di Indonesia. Pada dasarnya yang lebih mengerti kondisi keberagaman desa yaitu Kabupaten/Kota sebagai pemerintahan yang berada diatas desa.

Penerapan pengawasan dalam pilkades sangat berbeda dengan penerapan pengawasan dalam pemilu, hal ini sangat jauh dengan prinsip demokrasi. Dalam negara demokrasi dikenal dengan *checks and balance*, dimana dalam penerapannya suatu lembaga dengan lembaga lainnya saling mengontrol atau mengawasi, sehingga segala sesuatunya berjalan sesuai dengan visi, misi, tujuan serta target-target instansi.

Kondisi sistem Pilkades terutama dalam pengawasan, sudah selaknya diperlukan suatu badan atau lembaga yang bersifat independen dan terstruktur agar sistem pengawasan dalam penyelenggaraan pilkades dapat optimal seperti yang dilaksanakan dalam ruang lingkup Pemilu. Sehingga apabila dengan adanya badan atau lembaga pengawas tersendiri dalam Pilkades, lembaga ini akan fokus pada pencegahan dan penindakan dalam Pilkades. Upaya ini berfungsi dalam pencegahan terhadap potensi pelanggaran yang mengganggu integritas proses dan hasil Pilkades. Pencegahan ini untuk meminimalisir kecurangan yang sudah direncanakan sebelumnya, sedangkan penindakan dilakukan melalui kajian atas laporan dugaan pelanggaran serta memberikan

rekomendasi jika disimpulkan setelah terjadi pelanggaran atau meneruskan ke lembaga lain jika merupakan kewenangan lembaga lain.

C. Problematika Sengketa Dalam Pemilihan Kepala Desa

Adanya berbagai kecurangan yang muncul mengiringi pemilihan kepala desa selama ini antara lain disebabkan adanya bakal calon yang menyerang dari atas, bakal calon melanggar persyaratan yang telah ditentukan oleh peraturan perundang-undangan, kecurangan dalam pendaftaran warga, proses pemilihan dan penghitungan suaranya yang tidak jujur dan adil, serta panitia pemilihan yang bertindak tidak adil dan memihak kepada salah satu calon. Beberapa persoalan tersebut seringkali memicu keributan dalam pemilihan kepala desa. Seperti di Desa Pacewetan Kabupaten Nganjuk dalam Pilkades terjadi kecurangan panitia pemilihan kepala desa yang berpihak kepada salah satu calon, sehingga terjadi gugatan kepada panitia pemilihan kepala desa tercantum pada Putusan PN Nomor : 160/G/2019/PTUN.SBY.

Timbulnya berbagai reaksi masyarakat setelah Pilkades di daerah-daerah, pada satu sisi merupakan wujud adanya peningkatan partisipasi atau kepedulian masyarakat terhadap desanya. Sisi yang lain menunjukkan bahwa mekanisme pemilihan kepala desa selama ini masih diwarnai dengan kecurangan-kecurangan. Salah satu bentuk kecurangan yang sering diwarnai dalam Pilkades yaitu politik uang (*money politic*) yang dilakukan oleh para calon Kepala Desa. Seperti yang pernah terjadi di desa tumbal kabupaten Pemalang dalam Putusan PN PEMALANG Nomor 9/Pdt.G/2019/PN Pml. Dalam peristiwa ini, uang merupakan alat kampanye yang sangat ampuh untuk mempengaruhi masyarakat guna memilih calon Kepala Desa tertentu. Adapun konflik persoalan Pilkades seperti kekerasan, politik dinasti Pilkades, *political marketing* Pilkades yang digunakan untuk memenangkan Pilkades, pola interaksi kekuasaan yang terjadi tawar menawar untuk melakukan pertukaran kepentingan. Hal ini mengakibatkan adanya intervensi oleh para kelompok kekuasaan yang memiliki kekuasaan dan kewenangan.

Dari berbagai persoalan dan konflik yang sering terjadi di ruang Pilkades, penulis beranggapan ada yang perlu di perbaiki dalam sistem Pilkades. Jika ditinjau dari sejarah pemilu untuk memilih eksekutif dan legislatif dalam mengatasi adanya kecurangan dengan cara membentuk panitia pengawas yang independen dalam pelaksanaan Pilkades. Hal tersebut tidak dapat dilaksanakan di Pilkades karena belum ada aturan yang mengatur sebagai landasan untuk di bentuknya badan atau lembaga pengawas independen. Sehingga apabila ada kecurangan atau pelanggaran yang bertanggung jawab panitia pemilihan, hal ini bisa saja terjadi ketidak netralan dalam mengatasi persoalan atau konflik dalam Pilkades, karena adanya kemungkinan panitia memilih yang memiliki keberpihakan dengan calon Kepala Desa.

Dari persoalan tersebut, penulis beranggapan adanya sistem pengawasan yang ada dalam proses penyelenggaraan Pilkades sangat kurang optimal dalam pelaksanaan demokrasi. Sehingga diperlukan suatu aturan yang mengatur dibentuknya lembaga pengawasan Pilkades yang bersifat independen dan terstruktur agar sistem pengawasan dalam penyelenggaraan Pilkades dapat tercipta dengan baik. Hal ini dapat tercipta melalui mendorong Bupati/Walikota membuat peraturan bupati yang mengatur lebih spesifik mengenai dibentuknya lembaga pengawas independen. Karena urusan desa yang beranekaragam, yang dapat paham dengan kondisi daerahnya yaitu Bupati/Walikota. Sehingga dengan dibentuknya lembaga independen pengawas dalam Pilkades diharapkan dapat meminimalisir adanya kecurangan atau konflik dalam Pilkades. Karena dalam pelaksanaannya lembaga pengawasan akan dapat berfungsi secara efektif manakala posisi lembaga itu independen. Penyelenggaraan Pilkades tanpa pengawasan oleh lembaga independen, akan mengancam prinsip – prinsip langsung, umum, bebas, dan rahasia dalam pelaksanaan Pilkades. Oleh karena itu apabila dalam Pilkades ada lembaga Pengawas pemilihan dapat diartikan sebagai lembaga penyelenggara Pilkades yang

bertugas melakukan pengawasan pelaksanaan Pilkades, Sehingga panitia pemilihan sebagai pelaksana dalam menyelenggarakan Pilkades yang menjadi satu kesatuan fungsi penyelenggaraan Pilkades.

KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

Berdasarkan analisa yang telah dilakukan pada bab sebelumnya, maka bisa ditarik kesimpulan, Sistem pengawasan Pilkades yang diatur dalam Pasal 9 huruf a Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 65 Tahun 2017 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 112 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Desa, Panitia Pemilihan yang dibentuk oleh Badan Permusyawaratan Desa (BPD) mempunyai salah satu tugas merencanakan, mengkoordinasikan, menyelenggarakan, mengawasi, dan mengendalikan semua tahapan pelaksanaan pemilihan. Hal itu menunjukan tugas panitia pemilihan kepala desa memiliki dualisme tugas yang dimana hal itu dirasakan kurang efektif karena tidak ada pembagian tugas secara proporsional.

Penerapan pengawasan dalam pilkades sangat berbeda dengan penerapan pengawasan dalam pemilu, hal ini sangat jauh dengan prinsip demokrasi. Dalam negara demokrasi dikenal dengan *checks and balance*, dimana dalam penerapannya suatu lembaga dengan lembaga lainnya saling mengontrol atau mengawasi, sehingga segala sesuatunya berjalan sesuai dengan visi, misi, dan tujuan lembaga tersebut.

B. Saran

Berdasarkan hasil penelitian yang telah disimpulkan, maka penulis mengajukan saran yaitu Penulis berharap kedepannya dibentuk adanya aturan yang mengatur lembaga pengawasan independen Pilkades, sehingga dalam Pilkades lembaga pengawas tersebut dapat bertugas mengawasi jalanya Pilkades tanpa intervensi pihak manapun. Aturan tersebut dapat dibentuk melalui adanya Peraturan Bupati/Walikota yang mengatur lebih spesifik mengenai dibentuknya lembaga pengawas independen.

Daftar Pustaka

Buku :

- AAGN Ari Dwipayana, Sutoro Eko, 2003, *Membangun Good Governance di Desa*, Ire Press, Yogyakarta
- A'an Efendi, Dyah Ochtorina Susanti & Rahmadi Indra Tektona, 2019, *Penelitian Hukum Doktrinal*, LaksBang Justitia, Yogyakarta
- Afifuddin, 2020, *Membumikan Pengawasan Pemilu*, PT Elex Media Komputindo, Jakarta
- Bratakusumah Deddy Supriady, Dadang Solihin, 2004, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta
- Huda Ni'matul, 2020, *Hukum Pemerintahan Desa*, Setara Press, Malang
- Ilmar Aminuddin, 2014, *Hukum Tata Pemerintahan*, Kencana, Jakarta
- Jonaedi Efendi & Johnny Ibrahim, 2018, *Metode Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta
- Kansil C.S.T, Christine S.T. Kansil, 2011, *Pengantar Ilmu Hukum Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta
- Mahfud MD Moh, 2003, *Demokrasi Dan Konstitusi Di Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta
- Mahmud Peter, 2013, *Peneilitian Hukum*, Kencana, Jakarta
- Makmur, 2011, *Efektivitas Kebijakan Kelembagaan Pengawasan*, Refika Aditama, Bandung
- Nawawi Hadari, 1995, *Pengawasan Melekat Di Lingkungan Aparatur Pemerintah*, Erlangga, Jakarta
- P.Saragi Tumpal, *Mewujudkan Otonomi Masyarakat Desa Alternatif Pemberdayaan Desa*, CV.Cipruy, Jakarta, 2004
- Suratman & Philips Dillah, 2013, *Metode Penelitian Hukum*, Alfabeta, Bandung
- Syafrudin Ateng, 1993, *Pengaturan Koordinasi Pemerintah di Daerah*, Citra Aditya Bakti, Bandung
- Thoha Miftah, 2008, *Birokrasi Pemerintah Indonesia Di Era Reformasi*, Kencana, Jakarta

Hasil Penelitian (Skripsi/tesis/disertasi, Jurnal, Makalah, Buletin) :

- Arvindo Adjie, Pandnag Fiqh Siyasah Terhadap, Implementasi Undang-Undnag Nomor 6 Tahun 2014 Pasal 18 Tentang Kewenangan Desa Dalam Penyelenggaraan Pemerintah, Universitas Islam Negeri Raden Intan, Lampung, Tahun 2020

Candra Kusuma Putra,Ratih Nur Pratiwi,Suwondo, Pengelolaan Alokasi Dana Desa Dalam Pemberdayaan Masyarakat Desa Dalam Pemberdayaan masyarakat Desa, *Jurnal Administrasi*, Vol I, No.6, Tahun 2017

Fandayani Kapita, Johannis Eduard Kaowan, dan Johny P.Lengkong, Peran Kepala Desa Dalam Pemberdayaan Masyarakat (Suatu Studi Desa Wayafli Kecamatan Maba Kabupaten Halmahera Timur), *Jurnal Eksekutif*, Vol.1 No.1, 2017

Isnaeni, Penyelesaian Sengketa Pemilihan Kepala Desa, *Laporan Pengkajian Hukum*, Kementerian Hukum Dan HAM RI, Tahun 2011

Iqbal Muh, Tinjauan Hukum Pelaksanaan Tugas Kepala Desa di Era Otonomi Daerah, *Skripsi* ,Universitas Hasanuddin,Tahun 2016

L.O Suprianto, Muh Arsyad & Megawati A. T,2017, *Persepsi Masyarakat Terhadap Politik Uang Pada Pilkada Serentak*, Sulawesi Tenggara

Mu'in Fathul, Pandangan Hukum islam Terhadap demokrasi Pemilihan Kepala Desa, *Jurnal Pengembangan Masyarakat Islam*, Universitas Islam Negeri Raden Intan, Tahun 2019

Purwanto Rahmad, Pemilihan Kepala Desa (PILKADES) Di Era Digital, *Mimbar Administrasi*, UNTAG Semarang, Vol 15 No 19, Tahun 2019

Satria Adhi Putra, Analisis Penyelesaian Sengketa Pemilihan Kepala Desa di Indonesia, *Kosmik Hukum*,FH Universitas Muhammadiyah Purwokerto, Vol.20 No.1, Tahun 2020

Saputro Deny Wahyu, Tugas Wewenang dan Fungsi Badan Pengawas Pemilu (BAWASLU) Dalam Pengawasan Pemilu di Jawab Barat Berdasarkan Dengan Undang-Undang No.7 Tahun 2017 Tentang Pemilu, *Repository UNPAS*,FH UNPAS, Tahun 2018

Sugiman, Pemerintah Desa, *Binamulia Hukum*, vol.7 No.1, Tahun 2018

Sumeru Arief, Kedudukan pejabat Kepala Desa dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Desa, *Jurnal Kebijakan dan Manajemen Publik*, Universitas Airlangga,Vol.4 No.1, 2016

Peraturan Perundang-Undangan :

Undang - Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang - Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 7

Undang - Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244

Undang – Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Lembaran Negara Tahun 2017 Nomor 182

Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 65 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 112 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Desa

