

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Desa, atau sebutan lain yang sangat beragam di Indonesia, pada awalnya merupakan organisasi komunitas lokal yang mempunyai batas-batas wilayah, dihuni oleh sejumlah penduduk, dan mempunyai adat istiadat untuk mengelola dirinya sendiri. Inilah yang disebut dengan *self-governing community*. Sebutan desa sebagai kesatuan masyarakat hukum, baru dikenal pada masa kolonial Belanda.¹ Desa atau yang disebut dengan nama lain, telah ada sebelum Negara Kesatuan Republik Indonesia terbentuk. Dalam pelaksanaannya, pengaturan mengenai Desa selama ini belum dapat mawadahi segala kepentingan dan kebutuhan masyarakat Desa yang hingga saat ini sudah berjumlah sekitar 73.000 (tujuh puluh tiga ribu) Desa dan sekitar 8.000 (delapan ribu) kelurahan. Selain itu, pelaksanaan pengaturan Desa yang selama ini berlaku sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan zaman, terutama menyangkut kedudukan masyarakat hukum adat, demokratisasi, keberagaman, partisipasi masyarakat, serta kemajuan dan pemerataan pembangunan sehingga menimbulkan kesenjangan antar wilayah, kemiskinan, dan masalah sosial budaya yang dapat mengganggu keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Sebagai pelaksanaan Pasal 18B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, dikeluarkanlah Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, dimana dalam undang-undang ini diharapkan sudah mampu untuk mengatur masalah desa, termasuk desa adat beserta masyarakat hukum adat. Undang-Undang ini disusun dengan semangat penerapan amanat konstitusi, yaitu pengaturan masyarakat hukum adat sesuai dengan

¹Ni'matul Huda, 2015, *Hukum Pemerintahan Desa*, Malang, Setara Press, hlm. 32-33.

ketentuan Pasal 18B ayat (2), untuk diatur dalam susunan pemerintahan sesuai dengan ketentuan Pasal 18 ayat (7). Walaupun demikian, kewenangan kesatuan masyarakat hukum adat mengenai pengaturan hak ulayat merujuk pada ketentuan peraturan perundang-undangan sektoral yang berkaitan.

Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, memberikan gairah baru bagi masyarakat yang selama ini kadangkala menjadi penonton dalam pembangunan di daerah. Masyarakat diberikan kewenangan pengakuan terhadap hak asal usul (*rekognisi*), penetapan kewenangan berskala lokal dan pengambilan keputusan secara lokal untuk kepentingan masyarakat Desa (*subsidiaritas*), keberagaman, kebersamaan, kegotongroyongan, kekeluargaan, musyawarah, demokrasi, kemandirian, partisipasi, kesetaraan, pemberdayaan dan keberlanjutan.

Dari banyak hal yang terdapat di dalam peraturan Perundang-undangan yang mengatur mengenai pemerintahan desa, menarik dicermati masalah pemilihan kepala desa karena berangkat dari sinilah seseorang yang memenuhi persyaratan dapat menjadi kepala desa. Titik awal berhasilnya roda pemerintahan dan pembangunan desa juga dimulai dari pemilihan kepala desa. Pemilihan kepala desa merupakan wujud demokrasi di desa. Demokrasi secara umum berarti pemerintahan dari, oleh, dan untuk rakyat.² Pemilihan kepala desa dikatakan merupakan wujud demokrasi di desa karena memastikan rakyat turut serta dalam pemerintahan berupa memilih pemimpinnya. Pengaturan mengenai pemilihan Kepala Desa telah diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 112 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Desa.

² Jimly Asshiddiqie, 2012, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Jakarta, Sinar Grafika, hlm 293.

Secara historis bahwa Pilkades merupakan prototype Pemilu langsung di Indonesia, tetapi dalam perjalanannya justru Pilkades menjadi sistem pemilihan yang paling statis dan tradisional. Seakan menjadi anak tiri dalam kesatuan sistem pemilihan umum di Indonesia. Bahkan, di banyak desa di berbagai daerah di Indonesia, biaya pemilihan kepala desa dibebankan kepada para calon kepala desa. Padahal pemilihan kepala desa adalah agenda pemerintah yang seharusnya dibiaya dari anggaran negara/daerah. Hal ini bisa jadi penyebabnya diantaranya adalah karena belum dimasukkannya pemilihan kepala desa secara langsung dalam rezim pemilihan umum.

Padahal dari berbagai instrumen pemilihan kepala desa sebagaimana diatur dalam UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah khususnya Bab XI dan dalam PP No. 72 tahun 2005 tentang Desa, pelaksanaan pemilihan kepala desa dapat dibilang sama dengan pemilihan umum. Asas-asas pelaksanaan pilkades sebagaimana diatur dalam Pasal 46 ayat (2) PP No. 72 tahun 2005 sama persis dengan Asas-asas pemilihan umum sebagaimana diatur dalam Pasal 22E ayat (1) UUD 1945 setelah amandemen. Dari sisi persyaratan pemilih juga dapat dibilang sama antara pemilih Pilkades, dan pemilih dalam pemilu, termasuk dalam mekanisme penggunaan hak pilih, persyaratan dan tata cara pencalonan, dan lain-lain.

Hal inilah yang melatarbelakangi penulis ingin mengkaji perkembangan pengaturan hukum pemilihan kepala desa pada saat ini dan saat mendatang.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian ini, sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaturan Pemilihan Kepala Desa di Indonesia berdasarkan peraturan perundang-undangan?
2. Bagaimana arah pengaturan hukum Pemilihan Kepala Desa ke depannya?

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan tentang Kepala Desa

Kepala desa/desa adat atau yang disebut dengan nama lain merupakan kepala pemerintahan desa/desa adat yang memimpin penyelenggaraan pemerintahan desa. Kepala desa/desa adat atau yang disebut dengan nama lain mempunyai peran penting dalam kedudukannya sebagai kepanjangan tangan negara yang dekat dengan masyarakat dan sebagai pemimpin masyarakat. Dengan posisi yang demikian, menurut Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014, prinsip pengaturan tentang kepala desa/desa adat adalah:

1. Sebutan kepala desa/desa adat disesuaikan dengan sebutan lokal;
2. Kepala desa/desa adat berkedudukan sebagai kepala pemerintah desa/desa adat dan sebagai pemimpin masyarakat;
3. Kepala desa dipilih secara demokratis dan langsung oleh masyarakat setempat, kecuali bagi desa adat dapat menggunakan mekanisme lokal.
4. Pencalonan kepala desa dalam pemilihan langsung tidak menggunakan basis partai politik sehingga kepala desa dilarang menjadi pengurus partai politik.

Sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 26 ayat (2) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014, kepala desa bertugas menyelenggarakan pemerintahan desa, melaksanakan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa. Dalam melaksanakan tugasnya, kepala desa berwenang: a. memimpin penyelenggaraan pemerintahan desa; b. mengangkat dan memberhentikan perangkat desa; c. memegang kekuasaan pengelolaan keuangan dan aset desa; d. menetapkan

peraturan desa; e. menetapkan APBDes; f. membina kehidupan masyarakat desa; g. membina ketenteraman dan ketertiban masyarakat desa; h. membina dan meningkatkan perekonomian desa; i. mengembangkan sumber pendapatan desa; j. mengusulkan dan menerima pelimpahan sebagian kekayaan negara guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat Desa; k. mengembangkan kehidupan sosial budaya masyarakat Desa; l. memanfaatkan teknologi tepat guna; m. mengoordinasikan Pembangunan Desa secara partisipatif; n. mewakili Desa di dalam dan di luar pengadilan atau menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan o. melaksanakan wewenang lain yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 26 ayat (3) -Undang Nomor 6 Tahun 2014 mengatur bahwa dalam melaksanakan tugasnya tersebut, kepala desa berhak: a. mengusulkan struktur organisasi dan tata kerja Pemerintah Desa; b. mengajukan rancangan dan menetapkan Peraturan Desa; c. menerima penghasilan tetap setiap bulan, tunjangan, dan penerimaan lainnya yang sah, serta mendapat jaminan kesehatan; d. mendapatkan perlindungan hukum atas kebijakan yang dilaksanakan; dan e. memberikan mandat pelaksanaan tugas dan kewajiban lainnya kepada perangkat Desa.

Dalam melaksanakan tugas, kepala desa berkewajiban: a. memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika; b. meningkatkan kesejahteraan masyarakat Desa; c. memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat Desa; d. menaati dan menegakkan peraturan perundang-undangan; e. melaksanakan kehidupan demokrasi dan berkeadilan gender; f. melaksanakan prinsip tata Pemerintahan Desa yang akuntabel, transparan, profesional, efektif dan efisien, bersih, serta bebas dari kolusi,

korupsi, dan nepotisme; g. menjalin kerja sama dan koordinasi dengan seluruh pemangku kepentingan di Desa; h. menyelenggarakan administrasi Pemerintahan Desa yang baik; i. mengelola Keuangan dan Aset Desa; j. melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Desa; k. menyelesaikan perselisihan masyarakat di Desa; l. mengembangkan perekonomian masyarakat Desa; m. membina dan melestarikan nilai sosial budaya masyarakat Desa; n. memberdayakan masyarakat dan lembaga kemasyarakatan di Desa; o. mengembangkan potensi sumber daya alam dan melestarikan lingkungan hidup; dan p. memberikan informasi kepada masyarakat Desa.

Dalam melaksanakan tugas, kewenangan, hak dan kewajiban, kepala desa wajib menyampaikan laporan pertanggungjawaban kepada Bupati/Walikota dengan menyampaikan laporan tahunan ataupun laporan akhir masa jabatan. Kepada Badan Permusyawaratan Desa (BPD), kepala desa hanya wajib menyampaikan laporan keterangan penyelenggaraan pemerintahan setiap akhir tahun, serta memberikan dan/atau menyebarkan informasi kepada masyarakat kinerja penyelenggaraan pemerintahannya secara tertulis setiap akhir tahun anggaran (Pasal 27). Dengan demikian, BPD tidak dapat menjatuhkan kepala desa apabila tidak sejalan dengan pendapat atau kebijakannya.

Kepala desa yang tidak melaksanakan kewajibannya serta tidak memberikan laporan pertanggungjawaban sebagaimana yang telah diatur Pasal 27, maka dapat dikenai sanksi administrasi berupa teguran lisan dan/atau tertulis. Dalam hal sanksi administrasi tidak dilaksanakan, dilakukan tindakan pemberhentian sementara dan dapat dilanjutkan dengan pemberhentian. (Pasal 28 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014).

B. Kajian Pemilihan Kepala Desa

Sejalan dengan perkembangan sistem pemerintah di Indonesia berakibat terjadinya perubahan peraturan perundangan-undangan khususnya yang mengatur Pemerintah Daerah. Desa dikeluarkan dari rezim pemerintahan daerah, yang kemudian keluarlah

undang-undang yang khusus mengatur mengenai penyelenggaraan pemerintahan desa, salah satunya adalah mengenai pemilihan kepala desa, yaitu Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Penentuan kepala desa pada Pasal 31 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 mengatur bahwa pemilihan Kepala Desa dilaksanakan secara serentak di seluruh wilayah Kabupaten/Kota, dimana penyelenggaraan pemilihan kepala desa secara serentak diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah, yang dilaksanakan berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Selanjutnya, calon Kepala Desa yang terpilih dengan mendapatkan dukungan suara terbanyak ditetapkan oleh Badan Perwakilan Desa dan disahkan oleh Bupati. Menurut HAW Widjaja³ mengatakan bahwa pengesahan Bupati hanya bersifat administratif saja, sedangkan penetapan calon terpilih ditentukan rakyat desa sendiri melalui BPD.

Pasal 26 ayat (1) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 secara tegas disebutkan bahwa Kepala Desa bertugas menyelenggarakan Pemerintahan Desa, melaksanakan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa. Kemudian, pada Pasal 26 ayat (2) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 mengatur bahwa Kepala Desa berwenang:

1. memimpin penyelenggaraan Pemerintahan Desa;
2. mengangkat dan memberhentikan perangkat Desa;
3. memegang kekuasaan pengelolaan Keuangan dan Aset Desa;
4. menetapkan Peraturan Desa;
5. menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa;
6. membina kehidupan masyarakat Desa;

³Nuryahman, 2014, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Efektivitas Panitia Pelaksana Pemilihan Kepala Desa Dalam Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Desa Di Kecamatan Kemangkon Kabupaten Purbalingga (Kajian Implementasi Perda Kab. Purbalingga No. 07 Tahun 2006 Tentang Tata Cara Pencalonan, Pemilihan, Pelantikan dan Pemberhentian Kepala Desa)*, Tesis Magister Administrasi Publik Program Pascasarjana Universitas Esa Unggul, hlm. 56

7. membina ketenteraman dan ketertiban masyarakat Desa;
8. membina dan meningkatkan perekonomian Desa serta mengintegrasikannya agar mencapai perekonomian skala produktif untuk sebesar-besarnya kemakmuran masyarakat Desa;
9. mengembangkan sumber pendapatan Desa;
10. mengusulkan dan menerima pelimpahan sebagian kekayaan negara guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat Desa;
11. mengembangkan kehidupan sosial budaya masyarakat Desa;
12. memanfaatkan teknologi tepat guna;
13. mengoordinasikan Pembangunan Desa secara partisipatif;
14. mewakili Desa di dalam dan di luar pengadilan atau menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
15. melaksanakan wewenang lain yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Mengingat tugas Kepala Desa yang sangat berat, maka diperlukan persyaratan tertentu untuk menjadi Kepala Desa. Persyaratan selain yang telah ditentukan di dalam peraturan perundang-undangan juga diperlukan adanya kemampuan dalam menjalankan kepemimpinan yang diembannya. Widjaja⁴ menyebutkan beberapa kelebihan yang harus dimiliki oleh seseorang pemimpin antara lain :

1. Kelebihan dalam penggunaan pikiran dan rasio, dalam arti kelebihan dalam memiliki pengetahuan tentang hakiki tujuan dan lembaga (desa) yang dipimpinnya. Pengetahuan tentang keluhuran asas-asas yang mendasari organisasi yang dipimpinnya dan pengetahuan tentang cara-cara untuk memutar roda pemerintah

⁴*Ibid*, hlm 30

secara rasional, efektif, efisien, dan profesional sehingga tercapai hasil yang maksimal.

2. Kelebihan dalam rohaniah, dalam arti memiliki sifat-sifat keluhuran budi, integritas moral sehingga menjadi teladan bagi masyarakat yang dipimpinnya.
3. Kelebihan secara fisik, dalam arti dapat memberikan contoh konkrit dalam memotivasi kerja yang berprestasi bagi yang dipimpinnya.

Kepemimpinan (*leadership*) secara umum merupakan kemampuan seseorang pemimpin untuk mempengaruhi orang lain (yang dipimpin), sehingga orang lain tersebut bertingkah laku sebagaimana yang dikehendaki pemimpin tersebut. Kepemimpinan Kepala Desa dapat mengkoordinasikan seluruh kepentingan masyarakat desa dalam setiap pengambilan keputusan. Seorang Kepala Desa menyadari bahwa pekerjaan tersebut bukanlah tanggung jawab Kepala Desa semata. Oleh sebab itu melimpahkan wewenang dan tanggung jawab kepada semua tingkat pimpinan sampai ke tingkat bawahan sekalipun perlu dilakukan, seperti kepada Kepala Dusun, Kepala Urusan dan lain sebagainya. Bawahan (yang dipimpin) mengetahui apa yang harus masyarakat kerjakan atas dasar kesadaran (bukan keterpaksaan) dengan tanpa keragu-raguan mereka melakukan dengan sebaik-baiknya, sekalipun Kepala Desa tidak berada di tempat, misalnya dalam tolong menolong dan gotong royong yang dilakukan bersama-sama masyarakat Kepala Desa akan berhasil apabila dalam memimpin desanya dalam setiap langkah kegiatannya senantiasa memperhatikan suara rakyat, dan dilakukan secara demokratis yaitu mencerminkan keterbukaan, bertanggung jawab dalam mengambil keputusan didasarkan kepada hasil kesepakatan masyarakat banyak.

Tipe kepemimpinan demokratis dapat terwujud apabila:

1. Proses pergerakan bawahan selalu bertitik tolak dari pendapat bahwa manusia itu adalah makhluk yang paling termulia di dunia (berbudaya dan beradab)

2. Selalu mensinkronisasikan dan tujuan organisasi dengan kepentingan dan tujuan pribadi.
3. Senang menerima saran, pendapat dan kritikan.
4. Berusaha mengutamakan kerjasama anggota tim kerja dalam usaha mencapai tujuan.
5. Memberikan kebebasan pada bawahan untuk mengembangkan diri.
6. Berusaha mengembangkan kapasitas diri pribadi sebagai pemimpin (*leader*) dalam kepemimpinan (*leadership*).⁵

Dalam hal pengisian Kepala Desa berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979, desa belum memiliki kewenangan secara luas untuk melaksanakan Pilkades, karena segalanya masih diatur oleh pemerintah provinsi. Sedangkan, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, kewenangan secara luas untuk melaksanakan pemilihan Kepala Desa ada pada desa itu sendiri, sedangkan pemerintah atasnya bersifat memfasilitasi penyelenggaraan pemilihan Kepala Desa. Kewenangan yang dimiliki secara otonom untuk melaksanakan pemilihan Kepala Desa adalah mulai dari pengumuman kekosongan Kepala Desa, pembentukan panitia, penjaringan bakal calon kepala desa sampai pada tahap pelaksanaannya. Hanya pengesahan Kepala Desa terpilih kewenangan masih ada pada bupati.

Pada saat ini, melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa diatur secara khusus terkait dengan pemilihan Kepala Desa. Kepala Desa dipilih secara langsung oleh dan dari penduduk Desa dengan masa jabatan 6 (enam) tahun terhitung sejak tanggal pelantikan. Ketentuan terkait dengan pemilihan kepala Desa sebagaimana diatur dalam undang-undang tersebut juga kemudian diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 43 tahun 2014 Tentang Desa. Pemilihan Kepala Desa dilaksanakan secara serentak di seluruh wilayah Kabupaten/Kota. Oleh karena itu, kebijakan

⁵*Ibid*, hlm. 32

pelaksanaan pemilihan Kepala Desa secara serentak harus dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Penyelenggaraan pemilihan kepala Desa telah diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 112 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Kepala Desa didalamnya mengatur ketentuan terkait dengan keseluruhan tahapan kegiatan pemilihan kepala Desa, mulai dari tahapan persiapan, tahapan pencalonan, tahapan pemungutan suara, dan tahapan penetapan kepala Desa terpilih.

BAB III

TUJUAN DAN MANFAAT PENELITIAN

A. TUJUAN PENELITIAN

Penelitian ini memiliki beberapa tujuan yang hendak dicapai, antara lain:

1. Untuk mengkaji dan menganalisis perkembangan pengaturan hukum Pemilihan Kepala Desa di Indonesia berdasarkan peraturan perundang-undangan.
2. Untuk mengkaji dan menganalisis arah pengaturan hukum Pemilihan Kepala Desa ke depannya.

B. MANFAAT PENELITIAN

Penelitian ini diharapkan mampu memberikan manfaat, antara lain:

1. Secara Teoritis
 - a. Memberikan kajian mengenai perkembangan pengaturan hukum Pemilihan Kepala Desa di Indonesia berdasarkan peraturan perundang-undangan.
 - b. Memberikan kajian mengenai arah pengaturan hukum Pemilihan Kepala Desa ke depannya.
2. Secara Praktis
 - a. Memberikan pengetahuan bagi masyarakat dan pemerintah, khususnya pemerintah daerah mengenai pelaksanaan pemilihan kepala desa menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 dan tantangannya ke depan.
 - b. Memberikan referensi bagi penelitian hukum di Indonesia, khususnya dalam bidang hukum tata negara.

BAB IV

METODE PENELITIAN

Penelitian merupakan suatu hal yang penting bagi pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi. Oleh karena itu, metode yang diterapkan harus sesuai dengan ilmu pengetahuan induknya. Namun, hal ini tidak berarti bahwa metodologi dari setiap ilmu pengetahuan itu berbeda sama sekali, sebab meskipun berbeda, penelitian tersebut mempunyai tujuan yang sama, yaitu untuk mengungkap kebenaran secara sistematis dan konsisten.

Proses pengumpulan data dalam penulisan hukum ini dilakukan dengan suatu metode penelitian hukum yang diuraikan sebagai berikut :

A. Jenis Penelitian.

Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum normatif, dengan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan sejarah (*historical approach*), dan pendekatan konsep (*conceptual approach*).

1. Pendekatan perundang-undangan.

Suatu penelitian normatif tentu harus meletakkan hukum sebagai sebuah bangunan sistem norma. Sistem norma yang dimaksud adalah mengenai asas-asas, norma, kaidah dari peraturan perundang-undangan.⁶ Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan patut dengan isu hukum yang diketengahkan.⁷ Penulis akan mengkaji asas-asas hukum, norma-norma hukum dan peraturan perundang-undangan baik yang berasal dari

⁶ Fajar Mukti dan Yulianto Achmad, 2010, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, hlm. 34.

⁷ Dyah Ochtorina Susanti dan A'an Efendi, 2014, *Penelitian Hukum (Legal Research)*, Jakarta, Sinar Grafika, hlm 110.

Undang-Undang Dasar, Undang-Undang, maupun Peraturan Pemerintah yang mengatur tentang desa.

2. Pendekatan sejarah.

Pendekatan historis bertujuan untuk mencari aturan hukum dari waktu ke waktu dalam rangka memahami filosofi dari aturan hukum tersebut dan mempelajari perkembangan aturan hukum tersebut.⁸ Penelitian normatif yang menggunakan pendekatan sejarah memungkinkan seorang peneliti untuk memahami hukum secara lebih mendalam tentang suatu sistem atau lembaga, atau suatu pengaturan hukum tertentu sehingga memperkecil kekeliruan, baik dalam pemahaman maupun penerapan suatu lembaga atau ketentuan hukum tertentu⁹, maka dari itu penulis menggunakan pendekatan sejarah yang mengkaji dan mengungkap sejarah yang berkaitan dengan demokrasi di Indonesia, otonomi daerah, dan otonomi asli yang dianut oleh desa yang pernah berlaku di Indonesia, khususnya sejarah pengaturan Pemilihan Kepala Desa di Indonesia.

3. Pendekatan konseptual.

Pendekatan konseptual dilakukan manakala peneliti tidak beranjak dari aturan hukum yang ada. Hal itu dilakukan karena memang belum ada atau tidak ada aturan hukum untuk masalah yang dihadapi.¹⁰ Pendekatan ini digunakan untuk mencermati dan melakukan kajian konsep atau gagasan hukum tentang penyelenggaraan Pemilihan Kepala Desa di Indonesia, karena peraturan yang ada saat ini belum secara rinci mengatur.

⁸ *Ibid*, hlm 126

⁹ Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Malang, Bayumedia Publishing, hlm 318

¹⁰ Dyah Ochtorina Susanti dan A'an Efendi, *Op. Cit*, hlm 115

B. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif-analitis, karena penelitian ini menggambarkan atau melukiskan perundang-undangan yang berlaku yang berkaitan dengan teori-teori ilmu hukum dan suatu keadaan atau obyek tertentu secara faktual dan akurat, yang kemudian analisis data yang diperoleh dari penelitian. Bersifat deskriptif karena penelitian ini mempunyai maksud untuk memberikan gambaran secara rinci, sistematis dan meyeluruh mengenai segala sesuatu yang berhubungan dengan penelitian ini, sedangkan analitis mengandung maksud mengelompokkan, menghubungkan, membandingkan dan memberi makna.

Deskriptif di sini adalah menggambarkan obyek yang menjadi pokok permasalahan, yaitu Pemilihan Kepala Desa. Dari penggambaran tersebut diambil suatu analisis yang disesuaikan dengan teori-teori hukum yang ada serta pendapat para sarjana berupa kesimpulan yang bersifat analitis.

C. Jenis Data

Data yang disusun dalam penelitian ini adalah data sekunder. Data sekunder adalah data yang diperoleh dari hasil penelitian terhadap peraturan ataupun tulisan yang berkaitan dengan materi penelitian. Data sekunder meliputi studi kepustakaan, dokumen-dokumen resmi, buku-buku, serta hasil penelitian. Di dalam penelitian hukum, data sekunder mencakup Bahan Hukum Primer, Bahan Hukum Sekunder, dan Bahan Hukum Tersier.

1. Bahan hukum primer terdiri atas :

- 1) Peraturan Perundang-undangan yang relevan, seperti:
 - a) Undang-Undang Dasar 1945.
 - b) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
 - c) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

- d) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
 - e) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
 - f) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.
 - g) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa.
 - h) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan di Daerah.
 - i) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desapraja.
 - j) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah.
 - k) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah.
 - l) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah.
 - m) Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.
 - n) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 112 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Desa.
 - o) Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 tentang Pemerintahan Daerah.
2. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan yang merupakan karya sarjana dan hasil dari berbagai penelitian, baik yang telah dipublikasikan maupun yang belum. Jadi bahan hukum sekunder adalah data yang diperoleh dari bahan kepustakaan yang berhubungan Pemilihan Kepala Desa.

D. Teknik Pengumpulan Data

Pada proses pengumpulan data diusahakan sebanyak mungkin data yang diperoleh atau dikumpulkan mengenai masalah-masalah yang berhubungan dengan penelitian ini. Pengumpulan data dalam penelitian ini dilaksanakan dengan cara Studi Kepustakaan. Teknik pengumpulan data dilakukan dengan cara inventarisasi bahan penelitian hukum.

Studi kepustakaan ini dilakukan untuk memperoleh data sekunder. Selain itu, juga didukung wawancara dengan narasumber.

E. Metode Analisis Data

Data yang diperoleh dari hasil penelitian, setelah dikumpulkan akan disusun secara sistematis kemudian dianalisis. Metode analisis data yang digunakan sebagai dasar penarikan kesimpulan dalam penelitian ini adalah metode kualitatif. Metode ini dilakukan untuk mencapai kejelasan dari permasalahan yang diteliti dan selanjutnya disusun secara sistematis sebagai karya ilmiah.

BAB V

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Pengaturan Pemilihan Kepala Desa Berdasarkan Peraturan Perundang-undangan.

Sejak jaman penjajahan Pemerintah Hindia Belanda, Desa diberikan keleluasaan untuk mengatur menurut adat istiadat masing-masing desa, sebagaimana yang telah diatur dalam Pasal 128 ayat (3) Indische Staatsregeling (IS) tanggal 2 September 1854, Stbld. Tahun 1854 No.2 menegaskan : *Aan de Inlandsche gemeenten worden de regeling en het bestuur van hare huishouding gelaten, met inachtneming van de verordeningen uitgegaan van den Gouverneur Generaal, van het gewestelijk gezag, van den resident of van de besturen der bij ordonantie aangewezen zelfstandige gemeen-schappen*. Kaidah yang terkandung dalam IS ini menunjukkan bahwa ada perintah norma agar desa sebagai kesatuan masyarakat yang bertempat tinggal dalam suatu wilayah tertentu hams dibiarkan (*gelaten*) mengatur rumah tangganya sendiri (huishouding gelaten) berdasarkan hukum adat. Menggunakan istilah *gelaten(dibiarkan)* dan tidak menggunakan istilah “*diserahkan*”.

Pemerintah Hindia Belanda memberi otonomi kepada desa seluas-luasnya, menyangkut kelestarian hak adat, hukum adat dan adat istiadat yang berlaku secara turun-temurun di masing-masing desa. Termasuk di antaranya adalah masalah tata cara Pemilihan Kepala Desa. Pemerintah Hindia Belanda tidak pernah ikut mengatur cara Pemilihan Kepala Desa dan perwakilan desa, tidak mengatur masa jabatan kepala desa dan perwakilan desa, tidak pernah mengatur tugas tugas dan tanggungjawab pemerintah desa, bahkan tidak pernah juga mengambil hak pengangkatan dan penghentian kepala desa. Dalam hal seorang kepala desa tidak lagi dipilih secara musyawarah dan mufakat, dan hanya dipilih oleh para kepala keluarga saja, tetapi dipilih secara langsung oleh

seluruh penduduk desa yang telah dewasa dan dianggap cakap hukum. Semuanya dilaksanakan sesuai adat istiadat yang berlaku secara turun temurun.

Baru setelah Indonesia merdeka, Pemilihan Kepala Desa mulai diatur dengan peraturan perundang-undangan. Harus diakui, setelah Indonesia merdeka, pemerintah Indonesia belum banyak melakukan tindakan untuk mengatur pemerintahan desa, termasuk mengenai Pemilihan Kepala Desa. Hanya beberapa peraturan yang ada diubah seperlunya untuk menyesuaikannya dengan keadaan dan asas kerakyatan. Demikian pula oleh beberapa penguasa setempat ditetapkan peraturan-peraturan yang bermaksud memberi kesempatan kepada rakyat untuk lebih banyak ikut serta dalam pemerintahan desa.

Jabatan kepala desa merupakan jabatan eksekutif politis pertama di Indonesia yang harus diperoleh melalui pemilihan langsung oleh rakyat (demokrasi elektoral). Argumen ini didukung dengan kehadiran Undang-Undang Nomor 14 tahun 1946 tentang perubahan dalam Stbld: 1907 No. 212 tentang Pemilihan Kepala Desa. Undang-Undang tentang Pemilihan Kepala Desa tersebut merupakan revisi terhadap golongan pemilih (yang memiliki hak suara) dalam Pemilihan Kepala Desa yang lebih diperluas lagi. Jika dalam Stb. 1907 No. 212, para pemilih hanya terbatas pada masyarakat yang merupakan kalangan elit desa karena faktor kekayaan, kedudukan, pekerjaan, keturunan dan lain-lainnya. Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1946 memberikan hak memilih kepala desa, kepada setiap warga negara laki-laki dan perempuan yang sudah berusia minimal 18 tahun atau sudah menikah.

Jika undang-undang tersebut dicermati, ada perubahan yang sangat fundamental terkait dengan Pemilihan Kepala Desa. Pada masa kolonial Belanda Pemilihan Kepala Desa sangat elitis, sebab para pemilih (*voter*) hanya terbatas pada kalangan “tokoh” desa saja. Pasca dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 14 tahun 1946, pemilih berdasarkan

status kewarganegaraan. Lahirnya undang-undang tersebut sebagai bentuk kepedulian negara terhadap hak-hak demokrasi rakyat dalam menentukan pemimpinnya, walaupun hanya pada tingkat desa. Artinya, sejak awal kemerdekaan orang-orang yang menginginkan jabatan politik tertinggi di tingkat desa tersebut, harus melewati dan memenangkan sebuah persaingan (kontestasi politik) antar kandidat kepala desa dalam sebuah pemilihan langsung oleh masyarakat pemenang (meraih suara terbanyak) dalam sebuah kompetisi elektoral, yang dikenal dengan Pemilihan Kepala Desa. Maksudnya, seorang kandidat terlebih dahulu harus berhasil menggalang dukungan masyarakat (pemilih). Bagi kepala desa terpilih legitimasi atas kekuasaannya semakin kuat karena memenangkan sebuah kontestasi politik dalam sistem demokrasi elektoral.

Sistem yang demokratis menghendaki sebuah kontestasi politik terbuka bagi siapa saja untuk menjadi kandidat. Hal ini untuk menjamin adanya kesetaraan kesempatan bagi setiap masyarakat desa untuk memperebutkan jabatan kepala desa. Pendapat ini sejalan dengan pandangan Schumpeter yang mengartikan demokrasi dengan melibatkan suatu keadaan dimana setiap orang, pada prinsipnya, bebas bersaing memperebutkan kepemimpinan politik (Held, 2000: 179).

Menurut Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri di daerah-daerah Yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah tangganya Sendiri, disebutkan bahwa daerah Negara Republik Indonesia tersusun dalam tiga tingkatan, ialah; Propinsi, Kabupaten (kota besar) dan Desa (kota kecil, Nagari, Marga dan sebagainya), yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Sementara itu, mengenai kedudukan desa, dapat dilihat dalam penjelasan umum angka 18 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 yang menyatakan bahwa:

Menurut Undang-Undang Pokok ini, maka daerah otonom yang terbawah adalah Desa, Marga, Kota Kecil, dan sebagainya. Ini berarti desa ditaruh ke dalam

lingkungan pemerintahan yang modern, tidak ditarik di luarnya sebagai waktu yang lampau. Pada jaman itu tentunya pemerintahan penjajah mengerti, bahwa desa itu sendi negara, mengerti bahwa desa sebagai sendi negara itu harus diperbaiki segala-galanya diperkuat dan didinamiseer, supaya dengan begitu negara bisa mengalami kemajuan. Tetapi untuk kepentingan penjajahan, maka desa dibiarkan saja tetap .statis (tetap keadaannya). Pemberian hak otonomi menurut ini, Gemeente Ordonanctie adalah tidak berarti apa-apa, karena desa dengan hak itu tidak bisa berbuat apa-apa, oleh karena tidak mempunyai keuangan dan oleh ordonanctie itu diikat pada adat-adat, yang sebetulnya di desa sudah tidak hidup lagi. Malah sering kejadian adat yang telah mati dihidupkan pula atau sebaliknya, adat yang hidup dimatikan, bertentangan dengan kemauan penduduk desa, hanya oleh karena kepentingan penjajah menghendaki itu.

Pengaturan desa berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 lebih mengacu kepada pemikiran Muh Yamin, bukan pemikiran Soepomo, dimana desa ditempatkan sebagai pemerintahan kaki sebagaimana pemikiran Yamin, dengan pemerintahan tengahnya adalah kabupaten. Desa dijadikan daerah otonom (local self-government), bukan dipertahankan sebagai kesatuan masyarakat hukum yang berhak mengurus rumah tangganya (self-governing community atau zelfbestuur gemeenschap) sebagaimana pada zaman penjajahan. Desa ditarik ke dalam sistem pemerintahan, bukan dibiarkan tetap berada di luar sistem pemerintahan sebagaimana terjadi pada zaman kolonial.¹¹

Dengan demikian, keberadaan desa dalam Negara Republik Indonesia berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 adalah sebagai daerah tingkat tiga di bawah Propinsi dan Kabupaten sebagai suatu daerah otonom, dengan asas penyelenggaraan pemerintahan desa adalah hak otonomi dan hak medebewind, bukan asas rekognisi yaitu pengakuan oleh negara sebagai kesatuan masyarakat hukum adat yang memiliki susunan asli.

Berdasarkan undang-undang ini, desa sebagai daerah tingkat tiga di bawah Propinsi, maka Kepala Daerah Desa (kota kecil) diangkat oleh Kepala Daerah Provinsi

¹¹Hanif Nurcholis, 2011, *Pertumbuhan dan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, Jakarta, Erlangga, hlm. 214

dari sedikit-sedikitnya dua dan sebanyak-banyaknya empat orang calon yang diajukan DPRD Desa (Pasal 18 ayat (3) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948). Kepala daerah Desa (kota kecil) dipilih oleh DPRD Desa sebab Kepala Daerah adalah pengawas dan juga alat (organ) dari Pemerintahan Daerah. Untuk dapat menjalankan pekerjaannya dengan baik, maka perlulah Kepala Daerah itu bisa mempunyai hubungan yang baik dengan Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Pemerintah Daerahnya. Untuk mendapatkan hubungan yang baik, kedua pihak harus terdapat hasrat (kemauan) dan saling mengerti. Mengingat hal ini, maka sebaiknya pengangkatan Kepala Daerah itu terjadi dengan jalan pemilihan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Selain itu, Kepala Daerah yang lama masih dapat menjabat Kepala Daerah terus karena jabatan Kepala Daerah tidak dibatasi lamanya.

Namun, karena pada saat itu Undang-Undang Pemilihan belum ada, dan selama pemilihan menurut Undang-Undang Pemilihan belum dapat dijalankan, maka pengangkatan Kepala Daerah Desa menggunakan aturan peralihan Pasal 46 ayat (4) yang menyimpang dari ketentuan dalam Pasal 18 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948, yaitu masih perlu calon-calon diajukan (dipilih) oleh penduduk desa, tidak oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Desa.

Melihat pengaturan pemilihan Kepala Daerah Desa (kota kecil) yang demikian menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 menunjukkan bahwa desa (kota kecil) masih sangat tergantung pada kota besar, sehingga di dalam memilih Kepala desa pun juga menggunakan mekanisme pengangkatan, tidak menggunakan demokrasi langsung, yaitu dipilih oleh rakyat. Namun, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 ini telah mengalami kemajuan pada pengaturan Pemilihan Kepala Desa. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 telah mengatur mekanisme pemilihan, yaitu melalui pengangkatan. Sedangkan, Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1946 tidak mengatur secara spesifik

mengenai model Pemilihan Kepala Desa, tetapi mengatur pemilih berdasarkan status kewarganegaraan. Artinya, bahwa setiap warga negara berhak mencalonkan diri sebagai Kepala Desa tanpa terkecuali. Orang-orang yang menginginkan jabatan politik tertinggi di tingkat desa harus melewati dan memenangkan sebuah persaingan (kontestasi politik) antar kandidat kepala desa. Tidak hanya para elite saja yang mempunyai kesempatan untuk menjadi Kepala Desa.

Keberlakuan RIS yang hanya satu tahun membawa dampak pada berubahnya pula UUD RIS. Pergantian dari UUD RIS kepada UUDS berdampak pada perubahan susunan negara federal menjadi negara kesatuan yang berbentuk republik. Perubahan ini membawa konsekuensi makna hukum yang mengatur hubungan antara pusat dan daerah dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Dalam UUDS menegaskan landasan hukum pelaksanaan pemerintahan daerah seperti pembagian daerah di Indonesia atas daerah besar dan kecil yang berhak mengurus rumah tangganya sendiri, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dan dasar perwakilan dalam sistem pemerintahan negara.¹²

Pada Pasal 131 ayat (1) UUDS menyebutkan tentang pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil yang berhak mengurus rumah tangganya sendiri (autonom), dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dan dasar perwakilan dalam sistem pemerintahan negara. Kemudian pada Pasal 131 ayat (2) menyebutkan bahwa kepada daerah diberikan otonomi seluas-luasnya untuk mengurus rumah tangganya sendiri. Kemudian pada Pasal 132 juga menyebutkan bahwa kedudukan daerah Swapraja diatur dengan undang-undang dengan ketentuan bahwa dalam bentuk susunan pemerintahannya

¹²M. Iwan Satriawan, *Politik Hukum Pemerintahan Desa Di Indonesia*, Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum Volume 7 No. 2, Mei-Agustus 2013, hlm 154.

harus diingat pula ketentuan dalam Pasal 131, dasar-dasar permusyawaratan dan perwakilan dalam sistem pemerintahan negara. Dari semua pasal-pasal tersebut di atas, tidak menjelaskan secara terperinci pemerintahan desa, namun lebih banyak mengatur tentang daerah-daerah yang diberikan otonomi untuk mengurus rumah tangganya sendiri.

UUDS mengamanatkan bahwa bentuk susunan pemerintahan diatur dengan undang-undang, sehingga pada tahun 1957, dibentuk undang-undang baru mengenai pemerintahan daerah, yaitu keluarnya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957. Undang-undang ini mengatakan bahwa Desa adalah satu macam kesatuan masyarakat hukum yang tidak lagi terbagi dalam kesatuan-kesatuan masyarakat hukum bawahan dan tidak pula Desa itu merupakan bahagian dari lain kesatuan masyarakat hukum menurut adat, sehingga desa itu berdiri tunggal, mempunyai daerah sendiri, rakyat sendiri, penguasa sendiri dan mungkin pula harta benda sendiri, sedangkan hukum adat yang berlaku di dalamnya adalah sesungguhnya “homogen”. Oleh karena itu, sulit untuk menempatkan Desa dalam pengertian daerah tingkat yang ketiga (III), sehingga kemungkinannya hanya memberikan otonomi itu kepada kabupaten di bawah Propinsi, atau menciptakan dengan cara bikin-bikinan wilayah administratif dalam kabupaten itu untuk kemudian dijadikan kesatuan yang berotonomi. Dalam prinsipnya sangatlah tidak bijaksana mengadakan kesatuan otonomi secara bikin-bikinan saja dengan tidak berdasarkan kesatuan-kesatuan masyarakat hukum yang ada. Namun, undang-undang ini mencoba menjembatani permasalahan tersebut dengan mengatur bahwa Desa praja sebagai daerah tingkat III dan sebagai daerah otonom terbawah hingga Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 digantikan dengan undang-undang lain.

Akibat dari pengaturan yang bersifat sementara tersebut hingga diadakan undang-undang yang baru, maka terkait Pemilihan Kepala Desa pun, dalam Pasal 24 ditetapkan bahwa untuk sementara waktu (dalam masa peralihan), Kepala Daerah dipilih oleh

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan memperhatikan syarat-syarat kecakapan dan pengetahuan yang diperlukan bagi jabatan tersebut, syarat-syarat mana dapat diatur dengan Peraturan Pemerintah. Meskipun pada umumnya Kepala Daerah dipilih terutama dari anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang cakap, namun Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dapat pula memilih seorang calon dari luar yang dianggapnya memenuhi syarat-syarat. Hasil pemilihan Kepala Daerah ini perlu mendapatkan pengesahan terlebih dahulu dari instansi Pemerintah yang berwajib, sehingga dalam figur Kepala Daerah ini bertemulah titik demokrasi dari bawah dan dari atas dalam susunan pemerintahan Negara. Dengan pengesahan dari Pemerintah Pusat ini dapat pula dicegah timbulnya hal-hal yang tidak diinginkan dalam soal pemilihan Kepala Daerah.

Mengenai cara pengesahan Kepala Daerah, begitu pula cara pemilihan dapat ditetapkan peraturan-peraturan umum dengan Peraturan Pemerintah. Pengesahan tersebut tidaklah akan dilakukan secara otomatis, akan tetapi akan diberikan setelah ditinjau apakah segala syarat yang diperlukan bagi penetapan Kepala Daerah telah dipenuhi. Dalam hal pengesahan tadi tidak dapat diberikan, Pemerintah akan menjelaskan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang bersangkutan sebab-sebab mengapa pengesahan tidak dapat diberikan, dengan disertai ketentuan untuk mengadakan pemilihan baru. Dengan pengesahan oleh Pemerintah Pusat maka kedudukan Kepala Daerah sebagai organ Pemerintah Daerah itu merupakan satu organisasi yang stabil, karena berdasarkan kepercayaan DPRD terhadapnya yang tentu tidak mudah mengeluarkan suara-suara untuk menumbangkannya.

Mengenai masa jabatan dari Kepala Daerah itu sebaiknya disesuaikan dengan masa pemilihan DPRD. Dalam hal seorang anggota DPRD. Dipilih menjadi Kepala Daerah, maka segala ketentuan yang berlaku bagi anggota DPRD. Itu juga berlaku baginya (Pasal

24 ayat 5 sub d). Berhubung dengan itu, maka apabila ia melakukan perbuatan-perbuatan yang dilarang untuk tiap-tiap anggota DPRD, maka ia pun dapat diberhentikan oleh DPRD. Dari keanggotaan DPRD. Sebagai dimaksud dalam Pasal 10 dan Pasal 11 undang-undang tersebut, yang akan berakibatkan pula berakhirnya kedudukannya sebagai Kepala Daerah.

Sebagai Ketua merangkap Anggota DPD, ia menjalankan tugas dan kewajibannya itu bersama-sama dengan anggota-anggota DPR. Lainnya, dan bertanggung jawab secara kolegial terhadap DPRD. Tentang penyelenggaraan tugasnya. Berhubung dengan itu, apabila DPD ditumbangkan oleh DPRD, maka Kepala Daerah dipilih oleh DPRD. Itu turut serta pula jatuh, dan kembali kepada kedudukannya semula. Dengan kedudukan Kepala Daerah seperti diuraikan di atas, maka ia tidak mungkin lagi dapat dirasakan sebagai suatu “dwarskijker atau sebagai “boneka”, melainkan tegaslah kedudukannya itu sebagai alat Daerah, yang tugas dan kewajibannya itu sesuai dengan tanggung jawab yang sewajarnya.

Pada dasarnya, terkait dengan Pemilihan Kepala Desa dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 masih senafas dengan pengaturan yang ada dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948, yaitu Kepala Desa dipilih atau dengan kata lain diangkat oleh DPRD, karena kedudukan Desa yang berdiri tunggal, mempunyai daerah sendiri, rakyat sendiri, penguasa sendiri dan mungkin pula harta benda sendiri memang belum diatur secara tersendiri atau dengan kata lain belum diakui sebagai satu kesatuan otonomi tersendiri terpisah dari daerah dalam kedua undang-undang tersebut.

Pada 25 Maret 1959 dikeluarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1959 tentang Penyerahan Tugas Pemerintah Pusat dalam Bidang Pemerintahan Umum, Perbantuan Pegawai-pegawai Negeri dan Penyerahan Keuangan kepada Pemerintah Daerah. berlakunya undang-undang ini ditetapkan kemudian dengan Peraturan Pemerintah.

Undang-undang ini mengatur bahwa wewenang yang bersifat mengatur yang sebelumnya dipegang oleh pejabat-pejabat Pamongpraja beralih kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Pasal 2a dan Pasal 2c), sedangkan wewenang yang tidak bersifat mengatur yang sebelumnya juga berada pada Pejabat-pejabat Pamongpraja beralih kepada Dewan Pemerintah Daerah (Pasal 2b dan Pasal 2d).¹³

Belum sempat dikeluarkan peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1959, telah terjadi suatu perubahan fundamental dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, yaitu dikeluarkannya Dekrit Presiden 5 Juli 1959, yang memberlakukan kembali UUD 1945. Dengan berlakunya kembali UUD 1945, maka pemerintahan di daerah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 yang merupakan pelaksanaan dari UUDS menjadi tidak sesuai lagi. Untuk mengatasi hal tersebut, dikeluarkanlah Penetapan Presiden No. 6 Tahun 1959 tentang Pemerintahan Daerah.¹⁴ Pelaksanaan Penpres ini semakin menunjukkan perubahan politik hukum pada kuatnya intervensi pusat kepada daerah sebagaimana yang juga diatur oleh kedua undang-undang sebelumnya. Kuatnya intervensi pusat kepada daerah dapat dilihat dalam:

- (a) pengawasan atas jalannya pemerintahan daerah;
- (b) kekuasaan kepala daerah sebagai alat pusat untuk "menangguhkan" keputusan DPRD;
- dan
- (c) pengisian jabatan kepala daerah melalui mekanisme pengangkatan.

Penetapan Presiden No. 6 Tahun 1959 ini tidak mengatur secara jelas mengenai kedudukan Desa, termasuk di dalamnya mengenai Pemilihan Kepala Desa, tetapi pada Pasal 21 Penetapan Presiden ini mengatur bahwa "Penyelenggaraan pemerintahan daerah dibidang urusan rumah tangga daerah (otonomi) dan tugas pembantuan dalam

¹³Ni'matul Huda, *Op. Cit*, hlm 129.

¹⁴*Loc. Cit*

pemerintahan tetap dilakukan berdasarkan ketentuan-ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957, kecuali apabila bertentangan dengan sesuatu ketentuan dalam Penetapan Presiden ini". Oleh karena itu, maka kedudukan Desa sebagai daerah tingkat III, dengan pengisian jabatan kepala daerah melalui mekanisme pengangkatan.

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 adalah hasil dari Panitia Negara Urusan Desentralisasi dan Otonomi Daerah, yang diketuai oleh R. Pandji Soeroso, yang ditetapkan dengan Keputusan Presiden No. 514 Tahun 1961. Setelah bekerja selama dua tahun, panitia ini berhasil menyelesaikan dua rancangan undang-undang, yaitu RUU tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah dan RUU tentang Desa Praja. Kemudian, DPR-GR menetapkannya menjadi undang-undang, yaitu Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah, dan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desapraja. Kedua undang-undang ini dibentuk sebagai bentuk peralihan untuk mempercepat terbentuknya Daerah Tingkat III. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 mengatur bahwa pembentukan daerah tingkat III dilakukan dengan cara penggabungan beberapa desa menjadi sebuah Desa praja, dan Desa praja inilah yang nanti akan menjadi daerah tingkat III.¹⁵

Pelaksanaan undang-undang ini harus berarti terwujud pula pelaksanaan Pembentukan Daerah-daerah tingkat III sebagai Daerah-daerah tingkatan terendah. Undang-undang ini mempunyai tujuan membagi habis seluruh Negara Republik Indonesia dalam tiga tingkatan Daerah yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (Otonomi). Dengan terbaginya seluruh wilayah Negara Republik Indonesia dalam Daerah-daerah yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri itu, tidak seharusnya ada lagi Daerah lain selainnya hanya wilayah administratif saja. Daerah tingkat III akan menggantikan kesatuan-kesatuan masyarakat hukum, sesuai

¹⁵*Ibid*, hlm 129-130.

dengan pedoman pelaksanaan Ketetapan M.P.R.S. No.II/MPRS/1960, termuat pada s.392No.1 angka 4, dengan atau tanpa melalui Desapraja sebagai masa peralihan.

Dikarenakan Daerah tingkat III akan menggantikan kesatuan-kesatuan masyarakat hukum (Desa), maka Pasal 14 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 mengatur, sebagai berikut:

Pasal 14:

- (1) Kepala Daerah tingkat III diangkat oleh Kepala Daerah tingkat I dengan persetujuan Menteri Dalam Negeri dari sedikit-dikitnya dua dan sebanyak-banyaknya empat orang calon yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang bersangkutan.
- (2) Apabila dari pencalonan itu tidak ada calon yang memenuhi syarat untuk diangkat menjadi Kepala Daerah oleh Kepala Daerah tingkat I dengan persetujuan Menteri Dalam Negeri, maka Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang bersangkutan diminta oleh Kepala Daerah tingkat I untuk mengajukan pencalonan yang kedua dengan disertai keterangan tentang alasan-alasan yang menjadi dasar penolakan terhadap pencalonan pertama.
- (3) Apabila juga pada pencalonan yang kedua seperti dimaksud dalam ayat (2) diatas tidak ada calon yang memenuhi syarat untuk diangkat menjadi Kepala Daerah oleh Kepala Daerah tingkat I dengan persetujuan Menteri Dalam Negeri, maka Menteri tersebut mengangkat seorang Kepala Daerah di luar pencalonan.

Dari Pasal 14 tersebut jelas terlihat bahwa model pemilihan Kepala Daerah tingkat III melalui pengangkatan oleh Kepala Daerah tingkat I dengan persetujuan Menteri Dalam Negeri. Kepala daerah tingkat III diangkat oleh Kepala Daerah tingkat I dengan persetujuan Menteri Dalam Negeri karena Daerah tidak dapat dilepaskan dari hubungan Pusat, begitu juga sebaliknya. Dengan kata lain, ditinjau dari

keseluruhannya, menurut undang-undang ini, Kepala Daerah secara idiil dan struktural diberi kedudukan khas dalam susunan ketatanegaraan, bukan saja merupakan pimpinan Pemerintah Daerah yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, tetapi juga merupakan alat Pemerintah Pusat sehingga tidak bisa diberhentikan oleh Dewan Perwakilan Revolusi dan DPRD. Dikarenakan Kepala Daerah merupakan seorang oknum terpenting dalam daerahnya, maka untuk jaminan-jaminan adanya kepercayaan rakyat Daerah kepada diri seorang Kepala Daerah haruslah Kepala Daerah itu diangkat oleh Pemerintah Pusat dari calon-calon, sedikit-dikitnya dua dan sebanyak-banyaknya empat, yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang bersangkutan.

Kepala daerah diberikan tugas yang besar dan luas oleh undang-undang ini, maka untuk mencapai tugas-tugas tersebut, dan menjamin terdapatnya pemerintahan Daerah yang stabil dan berkewibawaan, sudah barang tentu tidak setiap orang dapat menduduki jabatan Kepala Daerah yang sangat penting dan berat itu dan karenanya harus ditentukan cara bagaimana orang dapat menjadi Kepala Daerah dengan syarat-syarat yang tidak ringan pula. Pasal 15 menetapkan syarat-syarat pengangkatan kepala daerah, yaitu sebagai berikut:

Pasal 15:

Yang dapat diangkat menjadi Kepala Daerah ialah warga negara Indonesia yang selain memenuhi peraturan-peraturan kepegawaian tentang syarat-syarat untuk diangkat menjadi Pegawai Negeri:

1. berjiwa Proklamasi 17 Agustus 1945 dan tidak pernah memusuhi Revolusi Indonesia;
2. menyetujui Undang-undang Dasar 1945, Sosialisme Indonesia, Demokrasi Terpimpin, Ekonomi Terpimpin dan Kepribadian Indonesia yang berarti juga

menyetujui dan turut serta aktif melaksanakan Manifesto Politik Republik Indonesia tertanggal 17 Agustus 1959 dan semua pedoman-pedoman pelaksanaannya;

3. tidak sedang dipecat dari hak memilih atau hak dipilih dengan keputusan pengadilan yang tidak dapat dirubah lagi;

4. A. bagi Daerah tingkat I:

a.1. mempunyai kecakapan dan pengalaman pekerjaan yang diperlukan bagi pemerintahan;

a.2. berpengetahuan yang sederajat dengan Sekolah Tinggi atau sekurang-kurangnya berpendidikan yang dapat disamakan dengan Sekolah Lanjutan Tingkat Atas;

a.3. sekurang-kurangnya berumur 35 tahun;

B. bagi Daerah tingkat II:

b.1. mempunyai kecakapan dan pengalaman pekerjaan yang diperlukan bagi pemerintahan;

b.2. berpengetahuan yang sederajat dengan Sekolah Lanjutan Tingkat Atas atau sekurang-kurangnya berpendidikan yang dapat disamakan dengan Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama;

b.3. sekurang-kurangnya berumur 30 tahun;

C. bagi Daerah tingkat III:

c.1. mempunyai kecakapan dan pengalaman pekerjaan yang diperlukan bagi pemerintahan;

c.2. berpengetahuan yang sederajat dengan Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama atau sekurang-kurangnya berpendidikan Sekolah Dasar;

c.3. sekurang-kurangnya berumur 30 tahun.

Pasal ini menetapkan syarat-syarat pengangkatan Kepala Daerah. Yang dimaksudkan dengan syarat "tidak pernah memusuhi Revolusi Indonesia" ialah orang-orang yang tidak pernah secara langsung ikut atau membantu musuh-musuh Negara Republik Indonesia. Perumusan tentang syarat-syarat pendidikan, kecakapan dan pengalaman pekerjaan yang diperlukan dalam pemerintahan (pemerintahan umum, pemerintahan Daerah atau dalam Jawatan-jawatan atau Dinas-dinas Daerah) yang terdapat dalam syarat-syarat tersebut dalam Pasal 15 ini, di samping berupa himpunan syarat-syarat negatif yang sekurang-kurangnya harus dimiliki oleh calon Kepala Daerah, mengandung pula syarat-syarat positif khusus mengenai hal pendidikan, pengalaman dan umur, agar dengan demikian ini akan terdapat keseimbangan antara akseptabilitas politis dan kecakapan teknis bagi seorang Kepala Daerah itu.

Untuk menjaga jangan sampai terjadi penerobosan terhadap syarat-syarat yang telah ditentukan ini, maka calon yang dimajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah harus memiliki bukti-bukti yang sah tentang kebenaran keterangan-keterangan yang mereka berikan menurut ketentuan-ketentuan yang berlaku bagi pengangkatan pegawai Negeri. Berhubung dengan pentingnya kedudukan Kepala Daerah sebagai pemusatan pimpinan, baik mengenai bidang Pemerintahan Daerah, Kepala Daerah seperti telah diuraikan dimuka, diangkat oleh Pemerintah Pusat dan diberi kedudukan sebagai pegawai Negara. Syarat-syarat mengenai pendidikan, kecakapan dan pengalaman harus dipentingkan pula, karena seorang Kepala Daerah hanya dapat menunaikan tugasnya dengan baik, jika ia betul-betul mempunyai syarat-syarat tertentu itu. Kepala Daerah adalah seorang kepercayaan Presiden/Mandataris/Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara yang harus melaksanakan di Daerahnya kebijaksanaan Presiden/Perdana, Menteri/Pimpinan Besar Revolusi, harus melaksanakan politik Pemerintah.

Untuk pelaksanaan itu ia bertanggung jawab kepada Presiden. Karenanya Kepala Daerah harus selalu mengutamakan kepentingan Negara dan kepentingan umum. Kepala Daerah harus selalu bertindak seobyektif-obyektifnya dan dalam tindakan-tindakannya tidak akan mengutamakan atau menguntungkan salah satu organisasi/golongan/partai politik, tetapi benar-benar mengutamakan kepentingan umum dan kesejahteraan Rakyat dari Daerahnya.

Bersamaan dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965, lahir pula Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desapraja. Sebelumnya di dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 dalam mengatur Pemerintahan Desa masih berpedoman kepada peraturan-peraturan yang dikeluarkan Hindia Belanda, yaitu *Inlandsche Gemeente Ordonantie* (IGO Staatsblad 1906 No. 83) yang berlaku untuk Jawa dan Madura, dan yaitu *Inlandsche Gemeente Ordonantie Buitengewesten* (IGOB, Staatsblad 1938 No. 409 jo No. 681) yang berlaku bagi daerah-daerah luar Jawa dan Madura, serta peraturan-peraturan lainnya. Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 ini dimaksudkan untuk menggantikan semua peraturan perundang-undangan mengenai tata pedesaan yang masih mengandung sifat-sifat kolonial feodal yang masih berlaku. Berlakunya Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965, maka semua peraturan mengenai Pemerintahan Desa yang ada sebelum itu dicabut.

Berpangkal tolak dari isi dan jiwa dari Pasal 18 UUD 1945 yang menentukan bahwa wilayah Indonesia dibagi atas daerah besar dan kecil dengan mengingat hak-hak asal usul atas daerah-daerah yang bersifat istimewa, serta sesuai dengan Ketetapan MPRS No. II/ MPRS/1960, maka Undang-Undang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah telah menentukan akan membagi habis seluruh wilayah Indonesia dalam tiga tingkatan daerah besar dan kecil, yaitu Daerah Tingkat I, II, dan III. Dengan terbagi habisnya wilayah Indonesia dalam daerah-daerah otonom itu, maka berarti juga bahwa di bawah

Daerah Tingkat III tidak seharusnya ada lagi daerah lain selain dari hanya daerah administrasi saja. Oleh karena itu, maka Desapraja menurut Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 tidaklah berada di dalam dan tidak menjadi bawahan Daerah Tingkat III, tetapi adalah sebagai bentuk peralihan untuk mempercepat terwujudnya Daerah Tingkat III di seluruh wilayah Indonesia (Penjelasan Umum angka 4 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965).

Menurut Penjelasan Pasal 18 UUD 1945, kesatuan-kesatuan masyarakat hukum yang disebut sebagai *volkgemeenschappen*, seperti desa di Jawa dan Bali, Negeri di Minangkabau, dusun dan sebagainya itu tercakup dalam rangka Pasal 18 tersebut. Hal ini berarti bahwa kesatuan-kesatuan masyarakat hukum itu haruslah mendapat tempat dalam rangka dan rangkaian pemerintahan daerah. Oleh karena kesatuan-kesatuan masyarakat hukum itu mempunyai pula hak mengurus rumah tangganya sendiri sebagai pembawaan sejarah pertumbuhannya, padahal di bawah Daerah Tingkat III hanya akan ada daerah administrasi belaka, maka adalah wajar bahwa kesatuan-kesatuan masyarakat hukum itulah seharusnya nanti sama ditingkatkan menjadi Daerah Tingkat III, sehingga pada akhirnya Daerah Tingkat III inilah yang menggantikan kesatuan-kesatuan hukum sesuai dengan pedoman pelaksanaan Ketetapan MPRS No. II/MPRS/1960 (Penjelasan Umum angka 4 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965).

Dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965, keseluruhan dari kesatuan-kesatuan masyarakat digunakan nama Desapraja, yang diartikan sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai kewenangan mengurus rumah tangganya sendiri, memilih penguasanya sendiri dan mempunyai harta bendanya sendiri. Sedangkan, kepala-kepalanya disebut Kepala Desapraja. Dari penegasan Penjelasan Umum di atas terlihat jelas bahwa Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 ingin menyeragamkan penyebutan kesatuan-kesatuan masyarakat hukum yang beragam di Indonesia dengan

satu nama, yaitu Desapraja. Semua kesatuan masyarakat hukum yang telah ada dan memenuhi persyaratan yang ditentukan dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 menjadi Desapraja.

Kepala Desapraja diangkat oleh Kepala Daerah Tingkat I dari antara 2 sampai 3 orang calon yang dipilih langsung oleh penduduk Desapraja yang sudah berumur 18 tahun atau sudah kawin dan menurut adat kebiasaan setempat sudah menjadi warga Desapraja tersebut. Adapun syarat-syarat untuk dapat dipilih dan diangkat menjadi Kepala Desapraja ialah penduduk warga Desapraja yang:

1. Sekurang-kurangnya telah berumur 25 tahun.
2. Berjiwa proklamasi 17 Agustus 1945 dan tidak pernah memusuhi perjuangan kemerdekaan RI.
3. Menyetujui UUD 1945, sosialisme Indonesia, demokrasi terpimpin dan kepribadian Indonesia, dan bersedia turut aktif melaksanakan Manifesto Politik RI 17 Agustus 1945 dan pedoman-pedoman pelaksanaannya.
4. Tidak sedang dipecat dari hak memilih dan hak dipilih dengan keputusan pengadilan yang tidak dapat diubah lagi.
5. Mempunyai kecakapan dan pengalaman pekerjaan yang diperlukan dan sekurang-kurangnya berpendidikan tamat sekolah dasar atau berpengetahuan yang sederajat dengan itu.

Sebelum Kepala Desapraja dipilih dan diangkat berdasarkan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965, maka semua Kepala Kesatuan masyarakat hukum yang telah ada sebelumnya dengan sendirinya menjadi Kepala Desapraja menurut Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965. Sedangkan, jika terjadi lowongan Kepala Desapraja dalam masa peralihan, maka Kepala Daerah tingkat I menunjuk seorang pejabat Kepala Desapraja dalam masa peralihan tersebut.

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 telah mengatur model Pemilihan Kepala Desapraja. Pemilihan, pengangkatan dan pengesahan, pemecahan sementara dan pemberhentian Kepala Desapraja dan Pamong Desapraja, serta pemilihan, pengangkatan dan penggantian anggota Badan Musyawarah Desapraja diserahkan kepada Pemerintah Daerah tingkat I untuk mengaturnya, yaitu dengan model pemilihan secara langsung oleh penduduk, agar dapat juga diperhatikan hal-hal yang khusus harus diperhatikan menurut keadaan setempat, umpamanya cara-cara yang praktis untuk melaksanakan pemilihan menurut adat kebiasaan dengan tidak mengurangi prinsip-prinsip umum yang dikemukakan di atas dan yang juga diatur dalam ketentuan-ketentuan pada pasal-pasal Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 ini.

Di dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 sudah mulai tampak adanya Demokrasi secara langsung dalam Pemilihan Kepala Desapraja. Penduduk Desapraja diberikan kebebasan untuk memilih pemimpinnya. Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 mulai mengatur dengan jelas mengenai mekanisme Pemilihan Kepala Desapraja, dibandingkan peraturan perundang-undangan yang sebelum-sebelumnya, karena Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 memang memberikan tempat tersendiri bagi kesatuan-kesatuan masyarakat hukum, di samping Desa administrasi. Namun, Desapraja tidaklah merupakan suatu tujuan tersendiri, melainkan hanyalah sebagai bentuk peralihan untuk mempercepat terwujudnya Daerah Tingkat III dalam rangka UU tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah. Di kemudian hari, semua Desapraja harus ditingkatkan menjadi Daerah Tingkat III dengan atau tanpa menggabungkannya lebih dulu mengingat besar kecilnya pelbagai Desapraja itu.

Sejak kelahirannya pada awal pemerintahan orde baru, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan Daerah telah mendelegasikan pengaturan tentang pemerintahan desa dengan undang-undang (Pasal 88). Untuk itu, setelah lima tahun

berjalannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, dibentuklah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa yang menggantikan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desapraja. Secara keseluruhan ditinjau dari segi waktu, dikeluarkannya undang-undang ini dipandang terlambat, karena jauh sebelumnya telah disadari bahwa Undang-Undang tentang Pemerintahan Desa yang ada menghambat lancarnya pembangunan dan tidak sesuai lagi dengan keadaan. Padahal, seperti diketahui Desa termasuk salah satu sarana yang penting dalam menunjang pembangunan, karena itu diatur secara baik.¹⁶

Apabila bertitik tolak dari sejarah berlakunya undang-undang tentang pemerintahan di daerah, keterlambatan ini dapat dimengerti, karena sejak Indonesia merdeka telah terjadi beberapa kali perubahan undang-undang yang mengatur tentang pemerintahan daerah. Salah satu faktor penyebabnya perbedaan adat istiadat berbagai daerah di wilayah Indonesia hingga untuk itu pemerintah menunggu dahulu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 berlaku sepenuhnya dengan baik dan baru kemudian mengeluarkan undang-undang yang mengatur tentang pemerintahan desa.¹⁷

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 hanya mengatur Desa dari segi pemerintahannya. Undang-undang ini memuat konsep hak untuk menyelenggarakan rumah tangganya sendiri, namun bersamaan dengan itu pula dinyatakan bahwa desa merupakan organisasi pemerintahan yang terendah langsung di bawah Camat. Dengan sendirinya, desa merupakan representasi pemerintah pusat. Artinya, bahwa apa yang dianggap baik oleh pemerintah pusat (organisasi kekuasaan di atasnya) dipandang baik pula untuk desa. Hal ini sangat dimungkinkan akan mengalahkan dan merendahkan keperluan, kebutuhan, dan kepentingan masyarakat desa. Pengintegrasian desa ke dalam struktur pemerintahan nasional menempatkannya sebagai rantai terbawah dari sistem

¹⁶Ni'matul Huda, *Op. Cit*, hlm 145.

¹⁷*Ibid*, hlm 146.

birokrasi pemerintahan yang sentralistik. Hal ini menjadikan desa sebagai kepanjangan tangan pemerintah pusat dan subsistem dari negara, sehingga kedudukan desa sebagai kesatuan masyarakat hukum yang otonom dan otonomi asli kian terkikis.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 membawa beberapa hal yang baru, sehingga telah menyebabkan beberapa perubahan yang prinsipil dalam penyelenggaraan pemerintahan desa di Indonesia, seperti organisasi pemerintahan yang terendah dipisahkan antara yang bersifat administratif, yaitu kelurahan, dengan desa yang bersifat otonom; untuk pertama kalinya secara nasional, pejabat dan pegawai organisasi pemerintahan yang terendah dipegang oleh pegawai negeri; penghapusan lembaga perwakilan masyarakat desa; pengukuhan kepala desa sebagai pusat kekuasaan di desa, meskipun tidak pernah secara tegas dinyatakan bahwa kepala desa adalah pemegang kekuasaan tertinggi di tingkat desa; penyeragaman organisasi pemerintahan desa.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 secara ketat menghendaki keseragaman dalam hampir semua hal. Keseragaman tersebut bukan saja pada struktur organisasinya, tetapi juga pada sebutan desa itu sendiri beserta para pejabat pemerintahannya. Bahkan, berbagai sebutan dari kesatuan masyarakat hukum yang berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri yang tersebar di seluruh Indonesia dengan sebutannya masing-masing yang khas, seperti *Nagari*, *Marga*, *Kampung*, *Gampong*, beserta sebutan bagi pemimpin-pemimpinnya, misalnya *Petinggi*, *Keucik*, *Lurah*, *Kapala Negeri*, dan sebagainya, tidak lagi dipergunakan. Birokrasi desa dalam sistem pemerintahan nasional di Indonesia melalui pemberlakuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 telah menimbulkan dampak negatif yang tidak kecil. Dalam strategi birokratisasi desa, meskipun "otonomi desa" juga disinggung, setidaknya Pasal 18 UUD 1945 juga menjadi konsiderans Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979, desa tidak hanya diubah statusnya,

yakni dari "masyarakat hukum" menjadi "sekumpulan orang yang tinggal bersama...", tetapi juga di dalamnya dicangkokkan sebuah institusi baru, yaitu *pemerintahan desa*.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 betul-betul paralel dengan semangat sentralisasi dan regimentasi dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, serta paralel dengan Undang-Undang Kepartaian yang melancarkan kebijakan massa mengambang di desa. Sebegitu jauh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 mengabaikan spirit keistimewaan dan keragaman kesatuan masyarakat lokal yang tertuang dalam Pasal 18 UUD 1945, sambil membuat format pemerintahan desa secara seragam di seluruh Indonesia. Sejak permulaannya, desa-desa di Indonesia sudah beraneka ragam dalam hampir segala sesuatu. Keanekaragaman tersebut, dalam beberapa hal yang pokok melalui Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 ingin diseragamkan, tetapi masih banyak hal yang tetap dibiarkan beragam sebagaimana adanya, misalnya sebutan para pejabat pemerintahan desa.

Pemerintah mulai mengatur mengenai tatacara Pemilihan Kepala Desa dan perangkat desa, termasuk membatasi masa jabatannya dengan terbitnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintah Desa. Menurut ketentuan Pasal 4 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979, yang dapat dipilih menjadi kepala desa adalah penduduk desa warga negara Indonesia yang:

1. Bertakwa kepada Tuhan YME.
2. Setia dan taat kepada Pancasila dan UUD 1945.
3. Berkelakuan baik, jujur, adil, cerdas, dan berwibawa.
4. Tidak pernah terlibat langsung atau tidak langsung dalam sesuatu kegiatan yang mengkhianati NKRI yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945, seperti G.30.S/PKI dan atau kegiatan-kegiatan organisasi terlarang lainnya.

5. Tidak dicabut hak pilihnya berdasarkan keputusan pengadilan yang mempunyai kekuatan pasti.
6. Tidak sedang menjalankan pidana penjara atau kurungan berdasarkan keputusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan pasti, karena tindak pidana yang dikenakan ancaman pidana sekurang-kurangnya 5 (lima) tahun.
7. Terdaftar sebagai penduduk dan bertempat tinggal tetap di desa yang bersangkutan sekurang-kurangnya selama 2 (dua) tahun terakhir dengan tidak terputus-putus, kecuali bagi putera desa yang berada di luar desa yang bersangkutan.
8. Sekurang-kurangnya telah berumur 25 (dua puluh lima) tahun dan setinggi-tingginya 60 (enam puluh) tahun.
9. Sehat jasmani dan rohani.
10. Sekurang-kurangnya berijazah sekolah lanjutan pertama atau yang berpendidikan/berpengalaman yang sederajat dengan itu.

Kepala desa dipilih secara langsung, umum, bebas dan rahasia oleh penduduk desa warga Indonesia yang telah berumur sekurang-kurangnya 17 (tujuh belas) tahun atau telah/pernah kawin. Syarat-syarat lain mengenai pemilihan serta tatacara pencalonan dan Pemilihan Kepala Desa diatur dengan Peraturan Daerah. Kepala desa diangkat oleh Bupati/Walikota/Kepala Daerah Tingkat II atas nama Gubernur Kepala Daerah Tingkat I dari calon yang terpilih. Masa jabatan kepala desa adalah 8 (delapan) tahun terhitung sejak tanggal pelantikannya dan dapat diangkat kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan berikutnya.

Munculnya berbagai reaksi masyarakat setelah Pemilihan Kepala Desa di daerah-daerah, 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. Sesungguhnya mekanisme Pemilihan Kepala Desa dimana rakyat/warga desa dapat memilih calonnya secara langsung terlihat lebih demokratis dibanding pemilihan yang tidak langsung, seperti pemilihan kepala daerah ataupun pemilihan Presiden, sebab melalui mekanisme tersebut, rakyat dapat secara langsung mengetahui karakter, kepribadian, dan integritas seseorang yang dicalonkan. Di samping itu, hubungan antara yang dipilih dengan yang memilih akan lebih erat karena sudah saling mengenal. Sistem yang demikian ini lebih menampakkan ke arah sistem distrik, dimana rakyat dapat mengenali secara langsung program-program yang ditawarkan oleh calon masing-masing, dan dapat meminimalisir munculnya calon “drop-dropan” dari atas. Namun demikian, hampir di setiap Pemilihan Kepala Desa di Jawa selalu diwarnai dengan politik uang (*money politic*) yang dilakukan oleh masing-masing calon. Akibatnya, calon yang kurang memiliki dana yang cukup akan kesulitan untuk dapat memenangkan Pemilihan Kepala Desa.

Adanya berbagai kecurangan yang muncul mengiringi Pemilihan Kepala Desa selama ini, antara lain disebabkan adanya bakal calon ‘drop-dropan’ 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, serta panitia pemilihan yang bertindak tidak adil dan memihak kepada salah satu calon. Beberapa persoalan tersebut seringkali memicu keributan dalam Pemilihan Kepala Desa. Bagi masyarakat desa, jabatan kepala desa adalah simbol status sosial seseorang dalam masyarakat, khususnya desa-desa di Jawa. Di luar Jawa, jabatan kepala desa kurang diminati karena tidak dipandang sebagai jabatan yang terhormat. Bagi masyarakat di luar Jawa, jabatan terhormat adalah menjadi ketua adat atau kepala suku tertentu di lingkungannya.

Seiring dengan semakin meningkatnya kesadaran hukum dan pendidikan masyarakat di pedesaan, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 sudah tidak cocok lagi untuk diterapkan, utamanya setelah bangsa Indonesia melakukan reformasi di segala bidang pada tahun 1998, karena watak Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 sentralistik dan tidak demokratis. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 membuka peluang bagi seorang kepala desa untuk menjadi penguasa tunggal di desa, yakni dengan memusatkan kekuasaan pada diri seorang kepala desa tanpa adanya lembaga penyeimbang dan pengontrol yang kuat karena Lembaga Musyawarah Desa telah dimandulkan oleh undang-undang itu sendiri.

Berdasarkan catatan kritis perjalanan otonomi daerah khususnya selama berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, maka MPR melalui Ketetapan MPR No. XV/MPR/1998 mengamanatkan kepada Presiden untuk menyelenggarakan otonomi daerah yang luas, nyata, dan bertanggungjawab. Kewenangan otonomi yang luas adalah keleluasaan daerah untuk menyelesaikan pemerintahan yang mencakup kewenangan semua bidang pemerintahan, kecuali kewenangan yang di bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lainnya yang akan ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah. Di samping itu, keleluasaan otonomi mencakup pula kewenangan yang utuh dan bulat dalam penyelenggaraannya mulai dari perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi.

Demikian pula dengan pelaksanaan pemerintahan desa, setelah diberlakukan ± selama 19 tahun Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa akhirnya dinyatakan tidak berlaku lagi dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Lahirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang di dalamnya juga mengatur tentang pemerintahan desa dan kelurahan merupakan konsekuensi logis dari maraknya tuntutan masyarakat untuk melakukan

reformasi di segala bidang, utamanya segera mengakhiri pemerintahan Orde Baru di bawah kepemimpinan Soeharto. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 mengoreksi secara keseluruhan sistem pemerintahan daerah dan pemerintahan desa yang selama Orde Baru bercorak sentralistik.

Menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, konsep desa mengandung empat elemen pokok, yaitu kesatuan masyarakat hukum; otonomi; berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat yang diakui dalam sistem pemerintahan nasional; berada dalam daerah kabupaten. Konsep desa di atas sepintas tidak meletakkan desa sebagai bangunan organisasi masyarakat yang berdiri di atas suatu wilayah yang tertentu batas-batasnya. Oleh karena itu, elemen “kesatuan masyarakat hukum” mengandung pengertian bahwa desa adalah bangunan hukum publik yang berbasis penduduk atau warga. Jadi, desa atau yang disebut dengan nama lain, secara sosiologis adalah struktur yang dibentuk oleh relasi antar warga (horizontal) dan antara warga dengan perangkat desa (vertikal) yang bersimpul pada pemerintah desa yang dipimpin oleh kepala desa.

Namun, di dalam wewenang yang diberikan kepada desa, desa hanya mengurus kepentingan warga yang berhubungan dengan administrasi, misalnya kependudukan, kelahiran, kematian, perkawinan, bepergian, dan kelakuan. Kepentingan-kepentingan lain yang berhubungan dengan ekonomi, terutama menyangkut mata pencaharian tidak menjadi wewenang desa. Desa tak ubahnya sebuah organisasi otonom yang berbasis anggota seperti koperasi. Oleh karena itu, desa menurut konsep Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 lebih sebagai bangunan sosial ketimbang bangunan hukum. Adapun aturan-aturan tentang wewenang desa dan pemerintahannya lebih memberi makna kepada desa sebagai bagian dari organisasi kabupaten.

Menurut Pasal 95 ayat (1) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, pemerintahan desa terdiri atas kepala desa atau yang disebut dengan nama lain dan perangkat desa.

Istilah kepala desa dapat disesuaikan dengan kondisi sosial budaya desa setempat. Kepala desa dipilih langsung oleh penduduk desa dari calon yang memenuhi syarat (Pasal 95 ayat (2)). Karena desa sebagai bagian dari kabupaten menurut undang-undang ini, maka kepala desa yang terpilih dengan mendapatkan dukungan suara terbanyak ditetapkan oleh Badan Perwakilan Desa (BPD) dan disahkan oleh Bupati (Pasal 95 ayat (3)). Kepala desa dilantik oleh bupati atau pejabat lain yang ditunjuk (Pasal 98 ayat (1)). Masa jabatan kepala desa paling lama 10 (sepuluh) tahun atau dua kali masa jabatan terhitung sejak tanggal ditetapkan (Pasal 96). Daerah kabupaten dapat menetapkan masa jabatan kepala desa sesuai dengan sosial budaya setempat.

Menurut ketentuan Pasal 96, yang dapat dipilih menjadi kepala desa adalah penduduk desa warga negara RI dengan syarat-syarat:

- a. Bertakwa kepada Tuhan YME.
- b. Setia dan taat kepada Pancasila dan UUD 1945.
- c. Tidak pernah terlibat langsung atau tidak langsung dalam kegiatan yang mengkhianati Pancasila dan UUD 1945, G.30 S/PKI, dan/atau berpengalaman organisasi terlarang lainnya.
- d. Berpendidikan sekurang-kurangnya sekolah lanjutan tingkat pertama dan/atau berpengetahuan yang sederajat.
- e. Berumur sekurang-kurangnya 25 tahun.
- f. Sehat jasmani dan rohani.
- g. Nyata-nyata tidak terganggu jiwa/ingatannya.
- h. Berkelakuan baik, jujur, dan adil.
- i. Tidak pernah dihukum karena melakukan tindak pidana.
- j. Tidak dicabut hak pilihnya berdasarkan keputusan pengadilan yang mempunyai kekuatan hukum tetap.

- k. Mengetahui daerah dan dikenali oleh masyarakat di desa setempat.
- l. Bersedia dicalonkan menjadi kepala desa.
- m. Memenuhi syarat-syarat lain yang sesuai dengan adat istiadat yang diatur dalam peraturan pemerintah.

Demokratisasi pemerintahan desa pada masa pasca reformasi juga menimbulkan akses dalam Pemilihan Kepala Desa. Euforia reformasi dan keterbukaan informasi dan komunikasi tampaknya juga telah mempengaruhi perilaku politik masyarakat desa. Pemilihan Kepala Desa seringkali diwarnai dengan keributan, bahkan kerusuhan di antara pendukung para calon.¹⁸

Disadari bahwa pembentukan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 diselimuti oleh semangat reformasi di segala aspek kehidupan bernegara, sehingga pada akhirnya dirasakan ada praktek penyelenggaraannya yang kurang sesuai dengan jiwa dan semangat berdemokrasi dalam negara Kesatuan RI. Adanya kekurangan dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, baik dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah maupun pemerintahan desa, serta adanya perubahan pada UUD 1945 yang mengakomodir adanya otonomi daerah pada Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B, maka Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Seperti halnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, pengaturan tentang Desa juga menjadi bagian dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, tetapi hanya mengatur hal-hal pokoknya saja. Pengaturan desa dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004

¹⁸ Ni'matul Huda, *Op. Cit*, hlm 179.

tidak mengandung perubahan yang signifikan. Terkait dengan Pemilihan Kepala Desa, hanya terdapat perubahan terkait dengan:

1. Masa jabatan kepala desa dan badan perwakilan desa yang semula sama-sama 5 (lima) tahun diubah menjadi 6 (enam) tahun;
2. Camat bukan lagi atasan kepala desa dan tidak lagi menjadi pembina langsung pemerintahan desa. Pada masa Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979, desa disebut sebagai unit pemerintahan yang langsung di bawah Camat, memberi pengertian bahwa pemerintah desa adalah di bawah kecamatan, sehingga atasan langsung kepala desa adalah Camat. Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, pembinaan pemerintahan desa adalah Bupati yang menerbitkan SK pengangkatan dan melantiknya sebagai kepala desa. Namun demikian, sebagai bawahan Bupati dalam laporan pertanggungjawabannya kepada Bupati, maka kepala desa menyampaikan laporannya kepada Camat.

Di dalam Pasal 203 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 ditentukan mengenai Pemilihan Kepala Desa sebagai berikut: (1) Kepala desa dipilih langsung oleh dan dari penduduk desa WNRI yang syarat selanjutnya dan tata cara pemilihannya diatur dengan Perda yang berpedoman kepada Peraturan Pemerintah; (2) Calon kepala desa yang memperoleh suara terbanyak dalam Pemilihan Kepala Desa ditetapkan sebagai kepala desa; (3) Pemilihan Kepala Desa dalam kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan yang diakui keberadaannya berlaku ketentuan, hukum adat setempat yang ditetapkan dalam Perda yang berpedoman kepada Peraturan Pemerintah.

Mengenai persyaratan untuk dapat dipilih menjadi kepala desa diatur lebih lanjut dalam Pasal 44 PP No. 72 Tahun 2004, yang menentukan, Calon kepala desa adalah penduduk desa Warga Negara RI yang memenuhi persyaratan:

1. Bertakwa kepada Tuhan YME.
2. Setia kepada Pancasila sebagai dasar negara, UUD 1945, dan kepada NKRI, serta pemerintah.
3. Berpendidikan paling rendah tamat sekolah lanjutan tingkat pertama dan/atau sederajat.
4. Berusia paling rendah 25 (dua puluh lima) tahun.
5. Bersedia dicalonkan menjadi kepala desa.
6. Penduduk desa setempat.
7. Tidak pernah dihukum karena melakukan tindak pidana kejahatan dengan hukuman paling singkat 5 (lima) tahun.
8. Tidak dicabut hak pilihnya berdasarkan keputusan pengadilan yang mempunyai kekuatan hukum tetap.
9. Belum pernah menjabat sebagai kepala desa paling lama 10 (sepuluh) tahun atau dua kali masa jabatan.
10. Memenuhi syarat-syarat lain yang diatur dalam Peraturan Daerah kabupaten/kota.

Masa jabatan kepala desa adalah 6 (enam) tahun dan dapat dipilih kembali hanya untuk 1 (satu) kali masa jabatan berikutnya. Masa jabatan kepala desa dalam ketentuan ini dapat dikecualikan bagi kesatuan masyarakat hukum adat yang keberadaannya masih hidup dan diakui yang ditetapkan dengan Perda. Kepala desa terpilih dilantik oleh bupati/walikota paling lambat 30 (tiga puluh) hari setelah pemilihan.

Menurut ketentuan PP No. 72 Tahun 2005, Pasal 15 mengatur bahwa kepala desa wajib memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan desa kepada Bupati/Walikota, memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada BPD, serta menginformasikan laporan tersebut kepada masyarakat. Laporan penyelenggaraan pemerintahan desa disampaikan kepada Bupati/Walikota melalui Camat 1 (satu) kali

dalam satu tahun. Laporan keterangan pertanggungjawaban kepada BPD disampaikan 1 (satu) kali dalam satu tahun dalam musyawarah BPD. Menginformasikan laporan tersebut kepada masyarakat dapat berupa selebaran yang ditempelkan pada papan pengumuman atau diinformasikan secara lisan dalam berbagai pertemuan masyarakat desa, radio komunitas atau media lainnya. Laporan pertanggungjawaban tersebut digunakan oleh Bupati/walikota sebagai dasar melakukan evaluasi penyelenggaraan pemerintahan desa dan sebagai bahan pembinaan lebih lanjut. Laporan akhir masa jabatan kepala desa disampaikan kepada Bupati/Walikota melalui Camat dan kepada BPD.

B. Arah Pengaturan Pemilihan Kepala Desa Ke depannya.

Upaya pembangunan tata hukum yang terus menerus diperlukan agar hukum dapat memainkan peran dan fungsinya sebagai pedoman bertingkah laku dalam hidup bersama. Upaya tersebut dilakukan dengan alasan, antara lain hukum harus senantiasa disesuaikan dengan perkembangan masyarakat yang dilayaninya, hukum sebagai alat pendorong kemajuan masyarakat, dan secara realistis adanya manipulasi terhadap hukum itu sendiri sebagai alat untuk menimbun kekuasaan. Upaya pembaharuan tatanan hukum itu haruslah tetap menjadikan Pancasila sebagai paradigmanya, dapat menyentuh konstitusi atau Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai hukum dasar tertulis tertinggi, dan semua peraturan perundang-undangan yang ada di bawahnya, serta berpedoman pada Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagai pedoman bakunya. Demikian juga upaya pembaharuan tatanan hukum tentang pemilihan kepala desa harus adanya konsistensi arah politik hukum baik secara vertikal maupun horisontal, secara vertikal artinya arah politik hukum yang ada dalam Pancasila dan UUDNRI Tahun 1945 harus menjadi pedoman bagi arah politik hukum dalam undang-undang.

Dengan kata lain, politik hukum secara ideal (yang ada dalam pembukaan UUDNRI Tahun 1945) akan menjadi pijakan bagi politik hukum secara dasar (UUDNRI Tahun 1945), dan politik hukum secara dasar menjadi pijakan bagi politik hukum secara instrumental (Undang-Undang). Sementara, secara horisontal arah politik hukum yang ada dalam undang-undang yang satu harus konsisten dengan arah politik hukum dalam undang-undang yang lain. Arah politik hukum dalam undang-undang tentang pemilihan kepala desa kedepan harus dilakukan perubahan agar sesuai dengan arah politik hukum dalam konstitusi atau UUDNRI Tahun 1945.

Bicara mengenai sistem Pemilihan Kepala Desa, *Musyawarah Mufakat* merupakan sistem Pemilihan Kepala Desa yang diterapkan pada awal berdirinya desa. Desa hanya dihuni oleh puluhan keluarga yang masih terikat dengan ikatan tali kekeluargaan/kekerabatan. Sejak saat itu 10 kepala keluarga tersebut dengan cara musyawarah dan mufakat menunjuk seorang pemimpinnya, yang mana pemimpin tersebut diberi nama **Panepuluh**. Kriteria pilihan didasarkan pada umur/usia, kecakapan, pengalaman dan kesaktian, karena seorang Panepuluh harus bertanggung jawab atas keamanan & ketertiban dari sepuluh kepala keluarga dimaksud. Seorang Panepuluh juga disebut **Buyut** apabila dasar terpilihnya karena atas pertimbangan usia. Di Jawa, seorang Panepuluh disebut **Danyang** apabila beliau adalah merupakan orang pertama yang berdomisili di sebuah desa. Pun bagi desa-desa lainya diluar Jawa memiliki penamaan dan sebutan sesuai dengan adat, budaya dan kearifan lokalnya masing-masing. **Penatus** merupakan seorang pemimpin yang memimpin 100 kepala keluarga didalam sebuah desa, tata cara pemilihanya masih dengan cara musyawarah untuk mencapai mufakat yang diwakili oleh masing-masing kepala keluarga. Biasanya seorang tokoh yang terpilih

dengan kriteria, cukup dalam usia, bijak dalam bertindak, memahami adat istiadat penduduk desa yang dipimpinya, memiliki kelebihan dalam hal kesaktian.¹⁹

Seorang pemimpin desa diberi nama *Penewu* apabila memimpin sebuah desa yang telah dihuni oleh 1.000 kepala keluarga, cara pemilihannya masih dengan cara musyawarah dan mufakat, kriterianya dari seorang Panewu jauh lebih ketat dari pada kriteria seorang Panepuluh dan Penatus, sebab seorang Panewu ketika meninggal dunia akan digantikan oleh anak tertuanya yang lahir laki-laki untuk melanjutkan estafet kepemimpinan orang tuanya. Demikianlah ilustrasi kecil dan sangat sederhana sejarah Pemilihan Kepala Desa pada awal terbentuknya kepemimpinan desa.²⁰

Pada jaman penjajahan Belanda model Pemilihan Kepala Desa dilakukan *secara terbuka*, dengan sistem Pemilihan Kepala Desa yang paling sederhana yang disebut *GAPIT*, yaitu dengan cara masing-masing pemilih dan pendukung calon kepala desa membuat barisan adu panjang di tanah lapangan, sehingga memunculkan istilah pendukung inti yang disebut *Bagong* atau yang sekarang dikenal dengan tim sukses calon kepala desa. Calon kepala desa terpilih adalah yang barisan pemilih/pendukungnya paling panjang. Model pemilihan seperti ini rawan sekali adanya konflik horisontal secara terbuka antara pendukung calon yang satu dengan calon lainnya.²¹

Dalam perkembangan selanjutnya, untuk mencegah adanya konflik terbuka antar pendukung, maka model Pemilihan Kepala Desa dilaksanakan dengan *pemilihan langsung secara tertutup*. Pemungutan suara dilaksanakan dengan menggunakan lidi (*bahasa jawa = biting*) yang diberi tanda khusus oleh panitia kemudian dimasukkan didalam “bumbung” yang diletakkan di dalam bilik tertutup. Bumbung adalah sepotong batang bambu yang dilubangi untuk memasukkan lidi. Jumlah “bumbung” disesuaikan

¹⁹Tanpa Penulis, *Perjalanan Pemilihan Kepala Desa dari masa ke masa*, <<http://janegara.desa.id/1095/>>, diakses pada tanggal 16 Mei 2016.

²⁰*Loc.Cit*

²¹*Loc.Cit*

dengan jumlah calon yang ada. Masing-masing bumbung ditandai dengan simbol berupa *hasil bumi atau palawija*. Misalnya, calon kepala desa si “A” menggunakan simbol “Jagung”, calon si “B” menggunakan simbol “Padi” dan seterusnya. Setiap pemilih yang menggunakan hak pilihnya menerima satu “biting”/lidi dan dibawa masuk ke dalam bilik tertutup. Di dalam bilik pemilih tadi memasukkan lidi ke dalam “*bumbung*” sesuai pilihannya, misalnya memilih si A, maka pemilih akan memasukkan lidi ke dalam “bumbung” bergambar jagung.

Hasil pemungutan suara dihitung berdasarkan jumlah lidi pada masing-masing “bumbung” tadi. Jika terdapat calon tunggal, maka ada 2 bumbung di dalam bilik pemungutan suara, yaitu bumbung dengan simbol calon kepala desa yang ada dan satu bumbung lagi tanpa simbol apapun yang disebut “bumbung kosong”. Jika hasil penghitungan lidi dari bumbung kosong jumlahnya lebih banyak berarti calon tunggal tadi kalah dengan bumbung kosong dan dia dinyatakan tidak terpilih.

Periode berikutnya setelah Indonesia merdeka, Pemilihan Kepala Desa sudah mengalami peningkatan, yaitu dengan menggunakan pemilihan tertutup dalam bilik suara dengan menggunakan kartu suara. Hal itu dilakukan karena pada saat itu belum banyak orang yang bisa membaca/masih banyak orang yang buta huruf, maka kartu suara tidak bertuliskan nama, tetapi menggunakan gambar hasil bumi atau palawija. Sama seperti pada model sebelumnya, gambar yang digunakan adalah gambar hasil bumi/palawija. Pemilih yang menggunakan hak pilihnya menerima satu lembar kartu suara kemudian membawanya ke dalam bilik tertutup dan mencoblos gambar salah satu calon yang dikehendaknya. Hasil penghitungan suara, calon yang mendapat suara terbanyak itulah yang terpilih sebagai kepala desa. Sekarang ini, model Pemilihan Kepala Desa mengalami perkembangan, yaitu menggunakan kartu suara berisi foto dan nama calon dan jumlah calon kepala desa minimal 2 orang dan maksimal 5 orang. Pemilih dalam menggunakan

hak pilihnya harus mencoblos gambar/foto calon yang dipilihnya. Hasil penghitungan suara masih sama dengan cara sebelumnya, yaitu calon yang memperoleh suara terbanyak itulah pemenangnya.

Pemilihan Kepala Desa diatur sendiri dalam satu bab dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014, yang terdiri dari lima pasal. Jumlah pasal bertambah menjadi sembilan pasal berkat perdebatan fraksi-fraksi dengan beberapa usulan signifikan. Dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014, pengaturan tentang Pemilihan Kepala Desa menjadi bagian dari Penyelenggaraan Pemerintahan Desa yang diatur dalam Pasal 31-Pasal 39. Berdasarkan konstruksi Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014, Kepala Desa dipilih dalam pemilihan, bukan ditunjuk oleh pejabat tertentu, sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 31-39. Proses pemilihan itu dapat dipilah berdasarkan tahapan: sebelum pemilihan, saat pemilihan, dan setelah pemilihan. Juga pembahasan mengenai asas-asas atau prinsip pemilihan. Berikut tahapan Pemilihan Kepala Desa dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014:

1. Prinsip dan sifat Pemilihan.

Pasal 31 dan Pasal 34 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 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. *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 Pemilihan Kepala Desa adalah berikut:

Pasal 31:

- a. Pemilihan Kepala Desa dilaksanakan secara serentak di seluruh wilayah Kabupaten/Kota.

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

Penjelasan

Cukup jelas

Pasal 32:

Ayat (1) Badan Permusyawaratan Desa memberitahukan kepada Kepala Desa mengenai akan berakhirnya masa jabatan Kepala Desa secara tertulis 6 (enam) bulan sebelum masa jabatannya berakhir.

Penjelasan

Pemberitahuan BPD kepala Kepala Desa tentang akan berakhirnya masa jabatan Kepala Desa tembusannya disampaikan kepada Bupati/Walikota.

Ayat (2) Badan Permusyawaratan Desa membentuk panitia Pemilihan Kepala Desa.

Ayat (3) Panitia Pemilihan Kepala Desa sebagaimana dimaksud pada ayat(2) bersifat mandiri dan tidak memihak.

Penjelasan

Cukup jelas.

Ayat (4) Panitia Pemilihan Kepala Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (3) terdiri atas unsur perangkat desa, lembaga kemasyarakatan, dan tokoh masyarakat desa.

Penjelasan

Yang dimaksud dengan tokoh masyarakat adalah tokoh keagamaan, tokoh adat, tokoh pendidikan, dan tokoh masyarakat lainnya.

Pasal 33:

Calon Kepala Desa wajib memenuhi persyaratan:

- a. Warga Negara Republik Indonesia
- b. Bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa.
- c. Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan Bhineka Tunggal Ika;
- d. Berpendidikan paling rendah tamat sekolah menengah pertama atau sederajat;
- e. Berusia paling rendah 25 (dua puluh lima) tahun pada saat mendaftar;
- f. Bersedia dicalonkan menjadi Kepala Desa;
- g. Terdaftar sebagai penduduk dan bertempat tinggal di desa setempat paling kurang 1 (satu) tahun sebelum pendaftaran;
- h. Tidak sedang menjalanihukuman pidana penjara;
- i. Tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun atau lebih, kecuali 5 (lima) tahun setelah selesai menjalani pidana penjara dan mengumumkan secara jujur dan terbuka kepada publik bahwa yang bersangkutan pernah dipidana serta bukan sebagai pelaku kejahatan berulang-ulang;
- j. Tidak sedang dicabut hak pilihnya sesuai dengan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap;
- k. Berbadan sehat;
- l. Tidak pernah sebagai Kepala Desa selama 3 (tiga) kali masa jabatan; dan
- m. Syarat lain yang diatur dalam Peraturan Perda.

Penjelasan

Cukup jelas.

Pasal 34:

Ayat (1) Kepala Desa dipilih langsung oleh penduduk desa;

Ayat (2) Pemilihan Kepala Desa bersifat langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil;

Ayat (3) Pemilihan Kepala Desa dilaksanakan melalui tahap pencalonan, pemungutan suara, dan penetapan;

Ayat (4) Dalam melaksanakan Pemilihan Kepala Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dibentuk panitia Pemilihan Kepala Desa.

Ayat (5) Panitia pemilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) bertugas mengadakan penjaringan dan penyaringan bakal calon berdasarkan persyaratan yang ditentukan, melaksanakan pemungutan suara, menetapkan calon Kepala Desa terpilih, dan melaporkan pelaksanaan Pemilihan Kepala Desa.

Penjelasan

Cukup jelas

Ayat (6) Biaya Pemilihan Kepala Desa dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota.

Penjelasan

Biaya Pemilihan Kepala Desa yang dibebankan pada APBD Kabupaten/ Kota adalah untuk pengadaan surat suara, kotak suara, kelengkapan peralatan lainnya, honorarium panitia, dan biaya pelantikan.

Pasal 35:

Penduduk desa sebagaimana dalam pasal 34 ayat (1) yang pada hari pemungutan suara Pemilihan Kepala Desa sudah berumur 17 (tujuh belas) tahun atau sudah/pernah menikah ditetapkan sebagai pemilih.

Penjelasan

Cukup jelas

Pasal 36:

Ayat (1) Bakal calon Kepala Desa yang telah memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud dalam pasal 33 ditetapkan sebagai calon Kepala Desa oleh panitia Pemilihan Kepala Desa;

Ayat (2) Calon Kepala Desa yang telah ditetapkan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diumumkan kepada masyarakat desa di tempat umum sesuai dengan kondisi sosial budaya masyarakat desa.

Ayat (3) Calon Kepala Desa dapat melakukan kampanye sesuai dengan kondisi sosial budaya masyarakat desa dan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Penjelasan

Cukup jelas

2. Pra-pemilihan.

Ada proses yang harus dilalui sebelum penyelenggaraan Pemilihan Kepala Desa dan melibatkan para pemangku kepentingan. Proses itu antara lain adalah:

- Pemberitahuan akan berakhirnya masa jabatan Kepala Desa (Pasal 32 ayat 1).
- Pembentukan Panitia Pemilihan Kepala Desa (Pasal 32 ayat 2 jo pasal 34 ayat 4).
- Penjaringan calon oleh Panitia Pemilihan (Pasal 34 ayat 5).
- Penetapan calon Kepala Desa sebagai calon oleh panitia pemilihan, dan pengumumannya kepada masyarakat (Pasal 36 ayat 1 dan 2).

- Peluang masa kampanye bagi calon yang sudah ditetapkan (Pasal 36 ayat 3).

3. Pemilihan.

Undang-Undang 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. Mekanisme pemilihan serentak tersebut masih akan ditetapkan lebih lanjut melalui peraturan pemerintah, sebagaimana disinggung Pasal 31 ayat (3) berikut:

Pasal 31

Ayat (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.

Penjelasan

Cukup jelas.

4. Pasca Pemilihan.

Ketentuan-ketentuan mengenai pasca Pemilihan Kepala Desa dituangkan dalam pasal 37-39. Pasal 37 lebih menekankan pada penentuan siapa yang terpilih dan mekanisme penyelesaian sengketa; pasal 38 mengatur tentang pelantikan; dan pasal 39 mengatur masa jabatan Kepala Desa. Rumusan lengkapnya sebagai berikut:

Pasal 37

Ayat (1) Calon Kepala Desa yang dinyatakan terpilih adalah calon yang memperoleh suara terbanyak.

Ayat (2) Panitia Pemilihan Kepala Desa menetapkan calon Kepala Desa terpilih.

Ayat (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).

Ayat (4) Badan permusyawaratan desa paling lama 7 (tujuh) hari setelah menerima laporan panitia pemilihan menyampaikan nama calon Kepala Desa terpilih kepada Bupati/Walikota.

Ayat (5) Bupati/Walikota mengesahkan calon Kepala Desa terpilih sebagaimana dimaksud pada ayat (3) menjadi kepada desa paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak tanggal penyampaian hasil pemilihan dari panitia Pemilihan Kepala Desa dalam bentuk surat keputusan Bupati/ Walikota.

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

Penjelasan ayat (1 – 6)

Cukup Jelas.

Pasal 38

Ayat (1) Calon Kepala Desa terpilih dilantik oleh Bupati/Walikota atau pejabat yang ditunjuk paling lama 30 (tiga puluh) hari setelah penerbitan keputusan Bupati/Walikota.

Ayat (2) Sebelum memangku jabatannya, Kepala Desa terpilih bersumpah/berjanji.

Ayat (3) Sumpah/janji sebagaimana dimaksud pada ayat (2) sebagai berikut:

“Demi Allah/Tuhan, saya bersumpah/berjanji bahwa saya akan memenuhi kewajiban saya selaku Kepala Desa dengan sebaikbaiknya, sejujur-jujurnya, dan seadil-adilnya; bahwa saya akan selalu taat dalam mengamalkan dan

mempertahankan Pancasila sebagai dasar negara, dan bahwa saya akan akan menegakkan kehidupan demokrasi dan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta melaksanakan segala peraturan perundang-undangan dengan selurus-lurusnya yang berlaku bagi Desa, daerah, dan Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Penjelasan ayat (1– 3)

Cukup Jelas

Pasal 39

Ayat (1) Kepala Desa memegang jabatan selama 6 (enam) tahun terhitung sejak tanggal pelantikan.

Penjelasan

Yang dimaksud dengan terhitung sejak tanggal pelantikan adalah seseorang yang telah dilantik sebagai Kepala Desa, maka apabila yang bersangkutan mengundurkan diri sebelum habis masa jabatannya dianggap telah menjabat satu periode masa jabatan 6 (enam) tahun.

Ayat (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.

Penjelasan

Kepala Desa yang telah menjabat satu kali masa jabatan berdasarkan UU No. 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 UU No. 32 Tahun 2004 diberi kesempatan untuk mencalonkan kembali hanya 1 (satu) kali masa jabatan.

Jika dilihat dari pengaturan dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014, tampaknya model Pemilihan Kepala Desa disamakan dengan model pemilihan yang masuk dalam rezim Pemilihan Umum. Khususnya, setelah terbit Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 yang mengatur bahwa kepala desa dipilih langsung oleh dan dari rakyat dengan dilaksanakan secara serentak atau bisa bergelombang di seluruh wilayah Kabupaten/Kota. Hal ini sama seperti pengaturan pemilihan umum Presiden dan/atau Wakil Presiden dan Pemilu kepala daerah, yaitu dilakukan secara langsung dan serentak.

Tidak dipungkiri secara historis bahwa Pemilihan Kepala Desa merupakan prototype Pemilu langsung di Indonesia, tetapi dalam perjalanannya justru Pemilihan Kepala Desa menjadi sistem pemilihan yang paling statis dan tradisional. Seakan menjadi anak tiri dalam kesatuan sistem pemilihan umum di Indonesia. Bahkan, banyak desa di berbagai daerah di Indonesia, biaya Pemilihan Kepala Desa dibebankan kepada para calon kepala desa. Padahal Pemilihan Kepala Desa adalah agenda pemerintah yang seharusnya dibiaya dari anggaran negara/daerah. Hal ini bisa jadi penyebabnya, diantaranya adalah karena belum dimasukkannya Pemilihan Kepala Desa secara langsung dalam rezim pemilihan umum.

Jika dilihat dari ketentuan normatif UD 1945 setelah amandemen, maka ada beberapa pasal yang dapat diperhatikan. Jika dilihat pada Pasal 22E ayat (2) yang menyatakan bahwa Pemilu dimaksudkan untuk memilih anggota DPR, DPD, DPRD, serta Presiden dan Wakil Presiden, maka Pemilihan Kepala Desa tidak termasuk didalamnya. Akan tetapi, jika melihat pada ketentuan Pasal 22E ayat (1) yang mengatur tentang asas-asas pemilu, yaitu Langsung, Umum, Bebas, Rahasia, Jujur, dan Adil, maka Pemilihan Kepala Desa termasuk dalam kategori Pemilu. Hal ini didasarkan pada ketentuan Pasal 34 ayat (2) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 bahwa Kepala Desa dipilih secara langsung dari dan oleh penduduk desa setempat melalui pemilihan

berdasarkan asas Langsung, Umum, Bebas, Rahasia, Jujur, dan Adil. Dari sisi persyaratan pemilih, juga dapat dibilang sama antara pemilih Pemilihan Kepala Desa, dan pemilih dalam pemilu nasional dan pemilu daerah, termasuk dalam mekanisme penggunaan hak pilih, persyaratan dan tata cara pencalonan, dan lain-lain.

Meskipun, penyelenggaraannya tidak dilakukan oleh KPU secara langsung sebagaimana penyelenggaraan pemilu nasional dan daerah, tetapi Pemilihan Kepala Desa diselenggarakan oleh lembaga yang tugas dan fungsinya sama dengan tugas dan fungsi KPU dalam penyelenggaraan pemilu. Pemerintah daerah kabupaten/kota juga mempunyai tugas dan fungsi yang sama dengan KPU dalam menyelenggarakan Pemilihan Kepala Desa. Jika dikatakan bahwa Pemilihan Kepala Desa tidak diselenggarakan oleh KPU sehingga tidak dimasukkan dalam rezim pemilu, maka menurut penulis hal itu sebuah kekeliruan di dalam memahami lembaga penyelenggara pemilu.

Hal selanjutnya yang menarik dibahas adalah terkait sistem serentak dalam penyelenggaraan Pemilihan Kepala Desa sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014. Di dalam RUU, tidak ada klausul mengenai Pemilihan Kepala Desa secara serentak. Hal ini kemungkinan dipengaruhi kebijakan Pemilihan Kepala Daerah serentak, mengingat pembahasan RUU Desa dilakukan bersamaan dengan RUU Pemerintah Daerah dan RUU Pemilihan Kepala Daerah. Model pemilihan secara serentak dibuat karena secara filosofi dianggap menimbulkan efisiensi penyelenggaraan Pemilihan Kepala Desa, seperti efisiensi anggaran, waktu dan tenaga, serta menimbulkan keuntungan-keuntungan lainnya karena bisa serentak sekaligus bersamaan untuk memilih pemimpin. Prinsip kebijakan ini adalah berupaya melakukan demokratisasi yang lebih merata secara bersamaan, sehingga celah-celah terjadinya permainan-permainan bisa diminimalisir karena ketika pemilihan itu tidak bersamaan,

maka orang luar bisa masuk. Namun, jika dilakukan serentak juga akan membawa implikasi yang besar dalam sisi keamanan. Jika terjadi suatu hal yang tidak diinginkan, maka konsentrasi keamanan akan menyebar. Pemilihan secara serentak ini ingin ada kebijakan yang satu padu. Penyatuan ini akan membentuk sinkronisasi maupun harmonisasi penyelenggaraan semua jenis pemilu di Indonesia berjalan efektif, oleh karena itu menurut penulis Pemilihan Kepala Desa dibuat secara serentak pula.

Namun, ke depannya, diharapkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tetap mempertahankan model Pemilihan Kepala Desa yang dilakukan secara serentak, dengan menata kembali beberapa substansi lainnya dalam penyelenggaraan pemilihan secara serentak, antara lain:

1. Persyaratan pendidikan bagi calon kepala desa.

Hal yang perlu mendapat perhatian adalah terkait persyaratan pendidikan bagi calon kepala desa. Calon kepala desa dipersyaratkan harus memiliki pendidikan SMP dan/atau sederajat. Persyaratan bagi kepala desa yang menyangkut masalah syarat pendidikan, seharusnya minimal Sekolah Lanjutan Atas atau yang sederajat, agar konsisten dengan arah politik hukum yang secara ideal dalam Pembukaan UUDNRI Tahun 1945 yakni dengan tujuan mencerdaskan kehidupan bangsa, yang dijabarkan lebih lanjut dalam Pasal 31 ayat (2) UUDNRI Tahun 1945 yang memerintahkan kepada setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar yang telah dilaksanakan dalam kebijakan wajib belajar 12 tahun.²²

Wajib belajar menurut Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional adalah program pendidikan minimal yang harus diikuti oleh Warga Negara Indonesia atas tanggung jawab Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Pelaksanaan wajib belajar 12 tahun merupakan keberlanjutan dari wajib

²² Retno Saraswati, *Arah Politik Hukum Pengaturan Desa Ke Depan (Ius Constituendum)*, Jurnal Masalah-Masalah Hukum, Jilid 43 No. 3 Juli 2014, hlm 316-317

belajar 9 tahun yang dicanangkan Pemerintah Pusat. Program wajib belajar 12 tahun merupakan kewajiban bagi setiap Warga Negara Indonesia yang telah tamat sekolah menengah pertama atau sederajat dengan batas usia 16 sampai 18 tahun untuk mengikuti pendidikan sekolah menengah atas atau sederajat sampai tamat. Pendidikan adalah proses pembangunan potensi, kemampuan dan kapasitas manusia yang mudah dipengaruhi oleh kebiasaan kemudian disempurnakan dengan kebiasaan-kebiasaan yang baik, di dukung dengan alat (media) yang disusun sedemikian rupa, sehingga pendidikan dapat digunakan untuk menolong orang lain atau dirinya sendiri dalam mencapai tujuan-tujuan yang ditetapkan. Orang yang berpendidikan lebih tinggi semakin mempunyai bekal ilmu untuk melihat secara kritis terhadap berbagai permasalahan dan akan mendaya gunakan potensinya. Kepala desa yang memiliki pendidikan lebih tinggi tentunya akan dapat menggerakkan pembangunan desa sehingga dapat memajukan kesejahteraan desa sebagai upaya mengentaskan kemiskinan di desa.²³

2. Tahapan-tahapan pemilihannya.

Tahapan dalam Pemilihan Kepala Desa sama dengan tahapan pada Pemilu. Aktor utama dalam Pemilihan Kepala Desa juga sama yaitu masyarakat desa sebagai pemilih, terdapat calon kepala desa, dan organisasi penyelenggara sebagai panitia pelaksanaan Pemilihan Kepala Desa. Adapun tahapan umum dalam Pemilihan Kepala Desa adalah pendaftaran pemilih, pendaftaran calon kepala desa, penetapan calon kepala desa, kampanye calon kepala desa, pemungutan dan penghitungan suara, penetapan calon kepala desa terpilih. Hal-hal yang berkaitan dengan syarat dan kriteria calon kepala desa serta tugas dan wewenang panitia pelaksanaan Pemilihan Kepala Desa harus diatur dalam tata tertib pelaksanaan Pemilihan Kepala

²³*Loc. Cit*

Desa yang dibuat oleh masing-masing Pemerintah Daerah. Oleh karena itu, pemerintah daerah mengeluarkan tata tertib yang seragam bagi semua desa yang akan melakukan Pemilihan Kepala Desa agar mempermudah semua pihak untuk memahami tata tertib dalam Pemilihan Kepala Desa dan tidak memunculkan pemahaman redaksi yang berbeda. Dengan demikian, dapat meminimalisir konflik karena pemahaman yang berbeda. Oleh karena itu, di dalam UU Desa dan peraturan pelaksanaannya harus mengatur mengenai kewajiban pembentukan tata tertib untuk mengatur tahapan-tahapan Pemilihan Kepala Desa.

3. Mekanisme penyelesaian sengketa.

Belum adanya aturan yang rinci ketika ada kandidat yang tidak puas dengan hasil Pemilihan Kepala Desa, dan belum adanya lembaga khusus yang menangani konflik Pemilihan Kepala Desa. Di dalam UU Desa seharusnya diatur mengenai penyelesaian perselisihan Pemilihan Kepala Desa dan lembaga khusus yang menangani perselisihan tersebut. Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 112 Tahun 2014 telah diatur jika terjadi perselisihan sengketa pemilihan, maka bisa diajukan kepada Bupati, dan Bupati akan membuat keputusan untuk hal tersebut. Namun, kepala desa termasuk sentral dalam konteks perpolitikan, sehingga penyelesaian sengketa Pemilihan Kepala Desa tidak bisa diserahkan kepada eksekutif atau tim independen. Harus lembaga khusus yang diberikan kewenangan untuk menaungi jika terjadi konflik.

Jika dalam pemilihan kepala daerah ada Mahkamah atau peradilan yang akan menyelesaikan sengketa, tetapi apabila di dalam pelaksanaan Pemilihan Kepala Desa terjadi selisih surat suara, maka kemana akan melaporkan pengaduan jika terjadi pelanggaran seperti hal tersebut. Jika Pemilihan Kepala Desa serentak tetap diadakan pada tahun 2016 ini, khususnya daerah-daerah yang dalam proses untuk

pemilihan kepala daerah akan sangat rawan sekali. Oleh karena itu, sebelum melaksanakan Pemilihan Kepala Desa serentak seharusnya pemerintah daerah telah membentuk lembaga independen yang bertujuan untuk mengatasi jika ada konflik terjadi dalam Pemilihan Kepala Desa serentak.

BAB VI

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian, maka dapat diambil kesimpulan, sebagai berikut:

1. Pengaturan Pemilihan Kepala Desa telah mengalami beberapa perkembangan pengaturan dari masa ke masa. Perkembangan tersebut erat kaitannya dengan arah politik hukum pengaturan pemerintahan daerah itu sendiri. Perubahan hukum pemerintahan daerah sangat tergantung dari situasi dan arah politik yang dianut oleh pemerintahan yang berkuasa. Jika arah politik pemerintah yang berkuasa adalah responsive, maka akan menghasilkan perundang-undangan yang bercorak demokratis, namun sebaliknya jika arah politik pemerintah yang berkuasa adalah otoriter, maka akan menghasilkan perundang-undangan yang bercorak konservatif atau otoriter. Hal ini tentu saja berimbas pada pengaturan desa itu sendiri, termasuk dalam hal Pemilihan Kepala Desa. Pengaturan Pemilihan Kepala Desa menurut peraturan perundang-undangan berubah-ubah, dimulai dari masa 1945-1949, masa Dekrit Presiden, orde lama, orde baru hingga masa setelah reformasi.
2. Pengaturan pemilihan kepala desa ke depan seharusnya memperhatikan persyaratan pendidikan kepala desa minimal sekolah lanjutan atas atau yang sederajat, UU Desa dan peraturan pelaksanaannya harus mengatur mengenai kewajiban pembentukan tata tertib untuk mengatur tahapan-tahapan Pemilihan Kepala Desa; belum adanya aturan yang rinci ketika ada kandidat yang tidak puas dengan hasil Pemilihan Kepala Desa, dan belum adanya lembaga khusus yang menangani konflik Pemilihan Kepala Desa, sehingga di dalam UU Desa seharusnya diatur mengenai penyelesaian perselisihan Pemilihan Kepala Desa dan lembaga khusus yang menangani perselisihan tersebut.

B. Saran

Saran yang dapat penulis berikan, antara lain:

1. Sebaiknya pembentuk undang-undang segera melakukan perubahan terhadap Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, khususnya terkait dengan syarat pendidikan bagi calon kepala desa minimal sekolah lanjutan atas atau yang sederajat; mekanisme penyelesaian sengketa.
2. Pemilihan Kepala Desa serentak merupakan hal yang baru. Oleh karena itu, dibutuhkan dua perangkat dasar, yaitu regulasi yang jelas dalam proses, serta regulasi dan lembaga yang jelas ketika muncul masalah pada saat selesai proses. Pada Pemilihan Kepala Desa serentak juga rentan terjadi politik uang. Pada Pemilihan Kepala Desa serentak belum ada para praktisi, seperti NGO, dan penggiat-penggiat yang sudah menyiapkan diri untuk melakukan kontroling secara massif. Seharusnya, pemerintah sudah mempersiapkan dari segi regulasi pelaksanaan hingga hasil, sebelum Pemilihan Kepala Desa serentak dilakukan. Dengan demikian, Pemilihan Kepala Desa serentak akan berjalan sesuai dengan yang diinginkan.

DAFTAR PUSTAKA

- Ni'matul Huda. 2015. *Hukum Pemerintahan Desa*. Malang: Setara Press.
- Jimly Asshiddiqie. 2012. *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Nuryahman. 2014. *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Efektivitas Panitia Pelaksana Pemilihan Kepala Desa Dalam Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Desa Di Kecamatan Kemangkon Kabupaten Purbalingga (Kajian Implementasi Perda Kab. Purbalingga No. 07 Tahun 2006 Tentang Tata Cara Pencalonan, Pemilihan, Pelantikan dan Pemberhentian Kepala Desa)*. Tesis Magister Administrasi Publik Program Pascasarjana Universitas Esa Unggul.
- Fajar Mukti dan Yulianto Achmad. 2010. *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Dyah Ochtorina Susanti dan A'an Efendi. 2014. *Penelitian Hukum (Legal Research)*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Johnny Ibrahim. *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Malang: Bayumedia Publishing.
- Hanif Nurcholis. 2011. *Pertumbuhan dan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*. Jakarta: Erlangga.
- M. Iwan Satriawan. *Politik Hukum Pemerintahan Desa Di Indonesia*. Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum Volume 7 No. 2, Mei-Agustus 2013.
- Retno Saraswati. *Arah Politik Hukum Pengaturan Desa Ke Depan (Ius Constituendum)*. Jurnal MMH, Jilid 43 No. 3 Juli 2014.
- Tanpa Penulis, Perjalanan Pemilihan Kepala Desa dari masa ke masa, <<http://janegara.desa.id/1095/>>, diakses pada tanggal 16 Mei 2016.