

LAPORAN
PENGKAJIAN HUKUM
TENTANG PENYELESAIAN SENGKETA PEMILIHAN
KEPALA DESA

PUSAT PENELITIAN DAN PENGEMBANGAN
SISTEM HUKUM NASIONAL
BADAN PEMBINAAN HUKUM NASIONAL
KEMENTERIAN HUKUM DAN HAM RI
TAHUN 2011

A. Latar belakang

Desa adalah kesatuan masyarakat yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia¹. UUD 1945 menegaskan bahwa negara mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip negara RI. Dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan desa harus mampu mewujudkan partisipasi dan peran aktif masyarakat agar masyarakat senantiasa bertanggungjawab terhadap perkembangan kehidupan bersama sebagai warga desa. Pelaksanaan pembangunan desa ditujukan untuk meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat dengan kegiatan dan program sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah mengakui adanya otonomi yang dimiliki oleh desa dan kepada desa dapat diberikan penugasan ataupun pendelegasian dari pemerintah ataupun pemerintah daerah untuk melaksanakan urusan pemerintah tertentu. Sedang terhadap desa diluar desa gineologis yaitu desa yang bersifat administratif seperti desa yang dibentuk karena pemekaran desa atau karena transmigrasi ataupun alasan lain yang warganya pluralistis, majemuk ataupun heterogen, maka otonomi desa yang merupakan hak, wewenang, dan kewajiban untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat berdasarkan hak asal usul dan nilai-nilai sosial budaya yang ada pada masyarakat setempat diberikan kesempatan untuk tumbuh dan berkembang mengikuti perkembangan desa itu sendiri. Dengan demikian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Desa mencakup urusan

¹ Pasal 1 angka 5 Peraturan Pemerintah RI No.72 tahun 2005 tentang Desa

pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal-usul Desa, urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Kabupaten/Kota yang diserahkan pengaturannya kepada Desa, tugas pembantuan dari Pemerintah dan Pemerintah Daerah, urusan pemerintahan lainnya yang oleh peraturan perundang-undangan yang diserahkan kepada Desa untuk melaksanakan pemerintahan tertentu² Pemerintahan desa merupakan struktur pemerintahan paling bawah dan secara langsung berinteraksi dengan masyarakat. Sehingga kewenangan pemerintahan desa adalah untuk meningkatkan pelayanan serta pemberdayaan masyarakat, sumber pendapatan asli desa, bagi hasil pajak daerah yang diterima oleh kabupaten/kota, bantuan dari pemerintah dan pemerintah daerah serta hibah dari pihak ketiga.

Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 mengatur tentang Desa, Kepala Desa sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan di daerah kecil yaitu desa yang dipilih masyarakat secara langsung oleh penduduk desa yang memenuhi persyaratan yang berlaku³ dengan masa jabatan Kepala Desa adalah 6 (enam) tahun⁴ dan Ketentuan tentang Tata cara Pemilihan Kepala Desa⁵ Kepala Desa pada dasarnya bertanggungjawab pada rakyat desa dan prosedur pertanggung jawabannya disampaikan kepada Bupati/walikota melalui Camat. Kepada Badan Permusyawaratan Desa (BPD) Kepala Desa wajib memberikan keterangan laporan pertanggungjawaban dan menyampaikan informasi kepada rakyat tentang pokok-pokok pertanggungjawabannya. Masyarakat tetap diberi peluang untuk menanyakan lebih lanjut tentang pertanggungjawabannya.

Lembaga Kemasyarakatan di Desa dibentuk untuk membantu pemerintah desa dan merupakan mitra dalam memberdayakan masyarakat.

² Lihat UU Nomor 8 Tahun 2005 tentang perubahan atas UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

³ pasal 44 menyatakan Calon Kepala Desa adalah penduduk desa, warga negara Indonesia yang memenuhi persyaratan

⁴ Pasal 52 masa jabatan Kepala desa 6 (enam) Tahun dan dapat dipilih kembali untuk satu kali masa jabatan

⁵ Pasal 53 Ketentuan tentang tatacara pemilihan, pencalonan, pengangkatan, pelantikan dan pemberhentian Kepala Desa diatur dengan Peraturan Daerah/Kota

Lembaga ini berfungsi sebagai wadah partisipasi dalam pengelolaan pembangunan agar dapat terwujud demokratisasi dan transparansi pembangunan pada tingkat masyarakat dan untuk memotivasi masyarakat agar dapat berperan aktif dalam kegiatan pembangunan. Pemberdayaan masyarakat sangat diperlukan dalam pelaksanaan pembangunan yang ditujukan untuk meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat melalui penetapan kebijakan program dan kegiatan sesuai dengan masalah dan prioritas kebutuhan masyarakat.

Demokrasi dalam konteks pemilihan Kepala Desa (Pilkades) dapat dipahami sebagai pengakuan keanekaragaman serta sikap politik partisipatif dari masyarakat dalam bingkai demokratisasi pada tingkat desa. Hal ini merujuk pada UU Nomor 8 Tahun 2005 tentang Perubahan atas UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang mengakui penyelenggaraan pemerintahan desa sebagai subsistem dari sistem penyelenggaraan pemerintahan dimana desa berhak dan memiliki kewenangan untuk mengurus rumahtangga desa.

Demokrasi merupakan bentuk atau sistem pemerintahan yang segenap rakyat turut serta memerintah dengan perantaraan wakilnya⁶ yang diartikan sebagai pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, untuk rakyat.

Mekanisme Pemilihan Kepala Desa menurut PP No.72 Tahun 2005 pada pasal 43 disebutkan bahwa : BPD memberitahukan kepada Kepala Desa mengenai akan berakhirnya masa jabatan kepala desa secara tertulis 6 (enam) bulan sebelum berakhir masa jabatan. BPD memproses pemilihan kepala desa, paling lama 4 (empat) bulan sebelum berakhirnya masa jabatan kepala desa. Pada pasal 47 sampai 52 disebutkan bahwa untuk pencalonan dan pemilihan Kepala Desa, BPD membentuk Panitia Pemilihan yang terdiri dari unsur perangkat desa, pengurus lembaga kemasyarakatan, dan tokoh masyarakat. Panitia pemilihan melakukan pemeriksaan identitas bakal calon berdasarkan persyaratan yang ditentukan, melaksanakan pemungutan suara,

⁶ Kamus Besar Bahasa Indonesia, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Balai Pustaka, 1993

dan melaporkan pelaksanaan pemilihan Kepala Desa kepada BPD. Panitia pemilihan melaksanakan penjaringan dan penyaringan Bakal Calon Kepala Desa sesuai persyaratan. Calon Kepala Desa yang telah memenuhi persyaratan ditetapkan sebagai Calon Kepala Desa oleh Panitia Pemilihan.

Calon Kepala Desa yang berhak dipilih diumumkan kepada masyarakat ditempat-tempat yang terbuka dan Calon Kepala Desa dapat melakukan kampanye sesuai dengan kondisi sosial budaya masyarakat setempat. Calon Kepala Desa yang dinyatakan terpilih adalah calon yang mendapatkan dukungan suara terbanyak. Panitia Pemilihan Kepala Desa melaporkan hasil pemilihan Kepala Desa kepada BPD. Calon Kepala Desa Terpilih ditetapkan dengan Keputusan BPD berdasarkan Laporan dan Berita Acara Pemilihan dari Panitia Pemilihan. Calon Kepala Desa Terpilih disampaikan oleh BPD kepada Bupati/Walikota melalui Camat untuk disahkan menjadi Kepala Desa Terpilih. Bupati/Walikota menerbitkan Keputusan tentang Pengesahan Pengangkatan Kepala Desa Terpilih paling lama 15 (lima belas) hari terhitung tanggal diterimanya penyampaian hasil pemilihan dari BPD. Kepala Desa Terpilih dilantik oleh Bupati/Walikota paling lama 15 (lima belas) hari terhitung tanggal penerbitan keputusan Bupati/Walikota. Pelantikan Kepala Desa dapat dilaksanakan di desa bersangkutan dihadapan masyarakat. Masa jabatan Kepala Desa adalah 6 (enam) tahun terhitung sejak tanggal pelantikan dan dapat dipilih kembali hanya untuk satu kali masa jabatan berikutnya.

Secara historis pemilihan kepala desa telah berjalan lama dan bersifat langsung umum, bebas, rahasia, jujur dan adil telah dipahami sebagai pengakuan terhadap keanekaragaman sikap politik partisipasi masyarakat dalam demokratisasi di tingkat desa.

Timbulnya Konflik Pemilihan Kepala Desa yang berkepanjangan akibat fanatisme dan kerasnya konfrontasi pendukung calon kepala desa yang secara tatap muka saling memperjuangkan kemenangan calon masing-masing. Bahkan kadang telah melupakan nilai dari demokrasi dan melunturkan nilai etika yang selama ini tertanam dalam masyarakat desa. Konflik diawali dengan ketidakpuasan, berbagai rasa curiga atas kemenangan

calon terpilih akan adanya kecurangan dan manipulasi sebagai akibat dari perolehan suara yang sangat ketat, dan reaksi sejumlah pihak yang berkepentingan atas kasus ini cenderung berlebihan. Fanatisme kelompok penduduk saling hujat, curiga, hilangnya sikap saling menghormati dan menghargai atas keunggulan lawan adalah sikap-sikap tidak terpuji yang pada gilirannya menimbulkan konflik. Maraknya sengketa Pemilihan Kepala Desa untuk mendapatkan kekuasaan tidak legowo menerima kekalahan dengan melakukan perbuatan tidak terpuji seperti penyelegelan kantor Desa, menjadikan pemerintahan lumpuh, dan merugikan hak-hak masyarakat dalam mendapatkan pelayanan hanya karena kepentingan dan ego segelintir orang.

Polemik sengketa Pemilihan Kepala Desa, pasca pemilihan sering mengalami jalan buntu walau telah diupayakan dengan cara musyawarah, atau perhitungan suara ulang, bahkan menjadwalkan ulang pilkades.

Beberapa masalah konflik antara lain; kepala desa merupakan jabatan baru yang menjanjikan, mekanisme penyelenggaraan belum terjadwal dengan sempurna; belum jelasnya peraturan. Panitia Pilkades dibentuk oleh Kepala Daerah Kabupaten/kota berbeda dengan Pemilu yang panitianya dibentuk secara structural dan lebih netral dari pengaruh kekuasaan. Pada tahap pemungutan suara kadang tidak terpikirkan oleh Panitia Pilkades untuk membuat beberapa Tempat Pemungutan suara untuk mendekati pemilih, hingga tidak terpusat dalam satu tempat walaupun hal ini sederhana akan menimbulkan keengganan masyarakat yang tempat tinggalnya terpencil dan harus berjalan karena belum tersedianya transportasi yang memadai. Hal ini menjadikan peluang besar bagi calon Kades untuk menggunakan cara-cara dengan memobilisasi pemilih menyediakan alat transportasi yang akhirnya menimbulkan hutang budi, sehingga calon pemilih terbebani akan melakukan balas jasa dengan memilih calon tersebut. Terpusatnya masa secara tatap muka akan berpotensi konflik batin maupun fisik apabila hasil perhitungan suara calon tidak sesuai dengan harapan. Dibeberapa tempat belum ada pengaturan tentang pemilihan Kades yang dituangkan dalam Peraturan

Daerah. Namun Pembuat peraturan tetap berpikir positif bahwa masyarakat desa tetap memiliki nilai-nilai musyawarah dan mufakat.

Terkait dengan persoalan yuridis ada beberapa hal penting untuk diperhatikan dalam proses pelaksanaan Pilkadaes. Pertama, pada tahap pra pemungutan suara. Di dalam UU Pemerintahan Daerah hanya disebutkan bahwa Pilkadaes diatur dengan Perda. Secara teknis yuridis, kata “dengan” harus ditafsirkan bahwa pengaturan mengenai Pilkadaes harus dengan Perda dan tidak dilimpahkan lagi ke bentuk peraturan lain. Berbeda dengan kata “berdasarkan” yang secara bebas pengaturannya dapat didelegasikan dengan peraturan lainnya. Terjadinya sengketa pasca Pilkadaes di beberapa daerah Kabupaten/Desa karena belum adanya aturan yang jelas. Diperlukan adanya kejelasan peraturan lainnya, misal Peraturan Gubernur/Bupati. Semakin tidak jelas apabila peraturan Gubernur/Bupati saling bertentangan.

Panitia pelaksana Pilkadaes adalah panitia khusus yang dibentuk oleh kepala daerah kabupaten/ kota. Berbeda dengan Pemilu yang panitianya dibentuk KPUD yang secara struktural lebih netral dari pengaruh kekuasaan. Kedua, pada terpusatnya tahap pemungutan suara, dengan alasan terbatasnya dana harus mendapat perhatian, untuk menghindari tersentralnya masa akan berpotensi konflik batin dan fisik, serta menjadi faktor yang secara psikologis mengganggu pilihan yang murni berdasarkan hati nurani.

Ketiga, pasca Pilkadaes, dan Pembuat peraturan mungkin terlalu berpikir positif bahwa nilai musyawarah dianggap masih sangat melekat dalam masyarakat desa sehingga apabila terdapat sengketa dapat diselesaikan dengan musyawarah. Meskipun anggapan demikian tidak keliru, namun seharusnya peraturan untuk menjamin kepastian hukum. Sehingga semua pihak dapat secara sadar dan menghormati proses yang benar serta mengeliminasi adanya hukum rimba (siapa yang kuat / dekat dengan orang kuat dia akan menang). Hal ini nampak dari tidak jelasnya pengaturan terhadap sengketa Pilkadaes. Akibat tidak pastinya definisi mengenai objek sengketa, legal standing, mekanisme penyelesaian, lembaga yang

berwenang, tentunya akan sangat menyulitkan penyelesaian perkaranya secara hukum. Kepastian hukum yang berarti adanya standar yang sama tersebut harus diterapkan dalam Pilkadaes. Mulai dari tahap awal hingga akhir. Tidak ada alasan untuk mendiskriminasikan Pilkadaes, karena desa merupakan bagian struktur pemerintahan yang diakui dalam hukum positif. Demikian seharusnya negara hukum yang menghormati asas equality before the law yang setiap orang tidak hanya harus berlaku sama dalam ketaatan hukum, tetapi juga harus diperlakukan sama oleh hukum itu sendiri, termasuk dalam hal ini masyarakat desa dan Pilkadaes mempunyai kedudukan yang sama di mata hukum yang seharusnya tidak ada perbedaan perlakuan antara pilkades, pileg, dan pilpres yang prosesnya diperlukan standardisasi yang sama sehingga akan lebih mudah dalam menyelesaikan sengketa, apabila terjadi persengketaan.

Sesungguhnya peraturan perundang-undangan yang menentukan terkait dengan implementasi proses pemilihan kepala desa adalah Peraturan Daerah/Peraturan Gubernur yang merujuk pada Peraturan perundang-undangan yang berlaku. Namun dari beberapa sengketa Pemilihan Kepala Desa peraturan daerah belum secara jelas dan tegas penyelesaian sengketa pasca pilkada. Dalam beberapa sengketa para calon yang kalah seringkali mengadukan sengketa Pilkadaes kepada Pengadilan Negeri ataupun Pengadilan Tata Usaha Negara. Kompetensi peradilan terhadap sengketa pemilihan kepala desa menjadi pertanyaan penting, apabila penyelesaian panitia pilkades tidak diterima oleh para pihak. Menurut tataran normatif jika ada pihak yang merasakan ketidakadilan atas produk hukum itu harus mengacu pada kompetensi peradilan, Keputusan berada pada ranah peradilan administrasi (PTUN) sedangkan untuk peraturan ranahnya adalah peradilan umum. Jika kedudukan peraturan itu berada di bawah undang-undang maka pengajuan keberatan dilakukan lewat judicial review ke Mahkamah Agung. Sedangkan untuk Undang-undang ke atas kewenangannya berada pada Mahkamah Konstitusi (vide pasal 10 UU No. 10 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi)

Kewenangan dari Peradilan umum adalah sengketa perkara perdata dan pidana walaupun berlaku asas hakim tidak boleh menolak perkara, akan tetapi asas ini berlaku khususnya apabila datang kepadanya perkara perdata. Ikhwal untuk perkara sengketa Pilkadaes bukan perkara perdata, dan belum tentu mengandung unsur pidana. Jika mengandung unsur pidana kewenangan peradilan dalam hal ini pengadilan negeri bukan karena perkara itu sengketa Pilkadaes tetapi karena perbuatan yang diadili memenuhi kriteria dalam hukum pidana.

Kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) berhubungan dengan sengketa Tata usaha negara yaitu antara badan atau pejabat tata usaha negara dengan orang atau badan hukum perdata akibat dikeluarkannya keputusan tata usaha negara. Jika Pilkadaes dikategorikan sengketa TUN karena pertama pemerintah dalam ini Camat/pejabat dari kecamatan dan/atau atas nama pemerintah Kabupaten/kota dan jajarannya lazimnya tidak mengeluarkan keputusan terkait dengan hukum Tata Usaha Negara. Keputusan Bupati dalam Pilkadaes dikeluarkan apabila persoalan Pilkadaes sudah selesai. Jika Panitia pilkades digugat apabila dianggap mengeluarkan keputusan yang merugikan akan tetapi panitia ini bukan badan atau pejabat negara. Perlu diketahui Panitia Pilkadaes hanya melaporkan hasil penyelenggaraan pilkades beserta lampirannya dan bukti penjelasan, tidak menentukan dan memutuskan hasil pemilihan Kepala Desa. Kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara menyangkut keputusan tertulis yang dilakukan oleh badan atau pejabat pemerintah

Sengketa Pemilihan Kepala Desa semakin menarik untuk dibahas. Mengingat pentingnya keberlangsungan kehidupan masyarakat desa yang sejatinya semakin menjauh dari konsep awal yaitu mengawal proses demokratisasi di desa. Diperlukan langkah-langkah bijak para pihak yang bertikai, melepaskan ego kekuasaan untuk memikirkan jalan terbaik sebagai tanggung jawab moral demi kepentingan rakyat, agar tidak berdampak pada penyelenggaraan pemerintahan desa dalam peningkatan pelayanan publik serta kesejahteraan masyarakat .

B. Identifikasi Permasalahan

Dari latar belakang tersebut maka dapat diidentifikasi permasalahan hukum sebagai berikut:

- 1) Bagaimana implementasi Peraturan Pemilihan Kepala Desa ?
- 2) Bagaimana penyelesaian sengketa pasca Pemilihan Kepala Desa ?
- 3) Bagaimana dampak yuridis, sosiologis dan kultural pemilihan Kepala desa

C. Tujuan dan Kegunaan

Tujuan Pengkajian ini adalah :

1. Untuk mengetahui bagaimana penerapan peraturan tentang pemilihan Kepala Desa
2. Untuk mengetahui bagaimana penyelesaian sengketa Pasca Pemilihan Kepala Desa
3. Untuk mengetahui dampak yuridis, sosiologis dan kultural pemilihan Kepala Desa

Sedangkan kegunaan dari pengkajian ini antara lain adalah sebagai bahan akademik tentang sengketa pemilihan kepala desa di Indonesia, serta untuk mendapatkan pemikiran dari teoritis dan praktisi berkaitan dengan upaya menginventarisasi permasalahan (issues) untuk dijadikan bahan awal dalam mendukung pembentukan (Peraturan perundang-undangan pusat dan daerah) dan pengembangan hukum.

D. Kerangka Konsep

1. Pemilihan Umum , berdasarkan ketentuan dalam Undang-undang RI Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan

Rakyat Daerah adalah sarana pelaksanaan kedaulatan Rakyat yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.

2. Pemilihan Kepala Desa

Ketentuan dalam Pasal 46 Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 Kepala Desa dipilih langsung oleh penduduk desa dari calon yang memenuhi syarat. Pemilihan Kepala Desa bersifat langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Dilakukan melalui tahap pencalonan dan tahap pemilihan.

E. Metode Kerja Tim Pengkajian

Dalam Surat Keputusan Menteri Hukum dan Hak Azasi Manusia R.I. Nomor : PHN-36.LT.02.01 Tahun 2011 tanggal 1 April 2011 dirumuskan bahwa Tim bertugas, pertama mengidentifikasi permasalahan-permasalahan hukum; kedua mempelajari dan menganalisis; ketiga memberikan rekomendasi, berupaya dan langkah yang perlu diambil dalam rangka pembinaan dan pembaharuan hukum menuju terbentuknya suatu Sistem Hukum Nasional yang dicita-citakan.

Sesuai dengan keputusan Pusat Penelitian dan Pengembangan Sistem Hukum Nasional tanggal 16 Pebruari 2006 bahwa setelah dilakukan identifikasi permasalahan hukum tersebut, maka identifikasi masalah tersebut kemudian dirumuskan menjadi materi pengkajian hukum, lebih lanjut permasalahan hukum yang telah dipilih tersebut dianalisa atau dikaji atau ditinjau/didekati dari berbagai aspek, baik secara intern (hukum) maupun ekstern (interdisipliner) atau interdepartemental (oleh ketua dan anggota Tim)

Dengan demikian dalam rangka menyelesaikan tugas tersebut maka langkah-langkah yang dapat dilakukan antara lain; dalam rangka rapat pertama tim, selain agenda pengenalan anggota tim, juga diagendakan diskusi untuk mengidentifikasi permasalahan-permasalahan yang kemudian ditetapkan menjadi rumusan permasalahan Pengkajian Hukum.

Bahan diskusi dapat dimulai dengan menganalisa judul pengkajian hukum yang telah ditentukan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, analisis terhadap judul tersebut didekati dari sisi intern (hukum) dan interdisipliner atau interdepartemental, jika memungkinkan identifikasi terhadap permasalahan-permasalahan dapat dirumuskan oleh Anggota Tim Pengkajian Hukum.

Setelah disepakati sejumlah permasalahan, maka tahap berikutnya adalah pembagian tugas tim yaitu melakukan analisis atau kajian terhadap permasalahan-permasalahan yang telah ditetapkan. Sedangkan pola analisis yaitu permasalahan yang telah dipilih dianalisis dari sudut intern dan ekstern oleh masing-masing anggota Tim Pengkajian sesuai dengan bidang atau keahlian dan kepakaran dari masing-masing anggota Tim Pengkajian Hukum.

Pendekatan kajian hukum terkait penyelesaian sengketa Pilkades dengan menginventarisasi dan mengidentifikasi sengketa yang terjadi dalam pilkades. Sampel kajian diambil hanya pada desa yang dalam pemilihannya menimbulkan sengketa.

Pengkajian Hukum tentang penyelesaian sengketa pemilihan kepala desa yang dalam penyelesaiannya sering menggunakan pendekatan non hukum. Adapun pengkajian permasalahan hukum terkait penyelesaian sengketa pilkades dilakukan dengan metode kerja sebagai berikut :

- o Studi kepustakaan, masing-masing anggota mengumpulkan dan mempelajari bahan literatur yang berkaitan dengan materi yang akan dikaji
- o Anggota Tim menulis kertas kerja (berupa makalah) sesuai dengan topik yang telah ditugaskan, kemudian didiskusikan dalam rapat tim.
- o Mengundang pihak lain (narasumber) untuk didengar pendapatnya mengenai masalah yang masih perlu diketahui kejelasannya.

E. Personalia Tim Pengkajian

Tim Pengkajian Hukum tentang penyelesaian sengketa pemilihan kepala desa, dengan susunan personalia tim sebagai berikut:

Ketua : Dr. Isnaeni Ramadhan, SH,MH
Sekretaris : Srie Hudijati, SH
Anggota : 1. Dr. Hadi Supratikta,MM
2. Dr. Endi Jaweng,SH
3.Suherman Toha, SH,MH,APU
4. Mosgan Situmorang, SH,MH,APU
5. Drs. Ulang Mangunsosiawan,SH
6. Sri sejati, SH,MH

Staff Sekretariat : 1. Henny Indrawati, A.Md
2.Imam Sumadi

F. Jadwal kegiatan Pengkajian

Sehubungan dengan waktu efektif yang dilakukan dalam kegiatan pengkajian ini maka tim merencanakan jadwal kegiatan sebagai berikut:

April - Juni 2011 : Pembahasan Proposal
Pembahasan sistematika Laporan
Pembagian tugas
Juli 2011 : Pengumpulan tugas
Penyusunan Draft laporan
Agustus 2011 : Penyusunan laporan akhir
September 2011 : Penyampaian hasil laporan tim

DAFTAR PUSTAKA

1. UUD 1945
2. Undang-undang Nomor 10 Tahun 2003 Tentang mahkamah Konstitusi
3. UU Nomor 8 Tahun 2005 tentang Perubahan Atas UU No 32 Tahun 2004 Tentang Otonomi Daerah
4. Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa
5. Kamus Besar Bahasa Indonesia

Notula Rapat

Berdasarkan hasil rapat pada:

Hari /tanggal : Jumat 25 Juni 2011

Jam : 13.00-14.30.WIB

Tempat : Lantai IV ruang H BPHN

Pembahasan :

Menurut Ketua Tim pada dasarnya secara substansi proposal telah disetujui hanya perlu penambahan contoh kasus sengketa Pilkades, jika ada kasus diarahkan ke Pengadilan mana.

Dalam Pilkades perlu diperhatikan :

Nilai kearifan lokal, Kewenangan surat Keputusan pengangkatan Pilkades

Perlu bahan-bahan dari:

Kementerian Dalam Negeri (tugas Bpk Dr.Hadi)

SISTEMATIKA LAPORAN PENGKAJIAN HUKUM TENTANG SENGKETA PEMILIHAN KEPALA DESA (Hasil Rapat Tanggal 24 Juni 2011)

Bab	Uraian	Keterangan	Tugas
I	Pendahuluan	Latar Belakang	Sekretaris tim
A.	Latar Belakang	dari Proposal ditambah contoh	

B.	Identifikasi masalah	kasus dan berlakunya kearifan lokal	
C.	Maksud dan Tujuan		
D.	Pengkajian		
E.	Metode Kerja Tim Pengkajian		
F.	Personalia Tim Pengkajian		
	Jadual Kegiatan Pengkajian		
II	PERKEMBANGAN PENDIDIKAN KEPALA DESA	Asal-usul Desa/Sejarah dari zaman Belanda	Ketua Tim (Dr. Isnaeni)
A.	Pemerintahan Desa		Dr. Hadi Supratikta
B.	Urgensi Pemilihan Kepala		
C.	Desa Pelaksanaan Pilkades		
III	TELAAHAN TENTANG PEMILIHAN KEPALA DESA	Tinjauannya dari aspek hukum sosiologis, kultur , budaya, politik, ekonomi	Dr. Endi Jaweng Dan Tim BPHN
A.	Kajian Yuridis, sosiogis , dan Normatif	Sesuai dengan peraturan perundang- undangan yang berlaku contoh-contoh kasus	
B.	Kajian terhadap Penyelenggaraan Pemilihan		
C.	Kepala Desa Kajian Dampak terhadap Pemilihan Kepala Desa		
IV	PENUTUP		
A.	Kesimpulan		Ketua Tim (Dr. Isnaeni
B.	Saran		
C.	Rekomendasi		

II	PERKEMBANGAN PENDIDIKAN KEPALA DESA	Asal-usul Desa/Sejarah dari zaman Belanda	Ketua Tim (Dr. Isnaeni)
A.			
B.	Pemerintahan Desa		Dr. Hadi
C.	Urgensi Pemilihan Kepala Desa Pelaksanaan Pilkades		Supratikta
III	TELAAHAN TENTANG PEMILIHAN KEPALA DESA	Tinjauannya dari aspek hukum sosiologis, kultur , budaya, politik, ekonomi	Dr. Endi Jaweng Dan Tim BPHN
A.	Kajian Yuridis, sosiogis , dan Normatif		
B.	Kajian terhadap Penyelenggaraan Pemilihan	Sesuai dengan peraturan perundang- undangan yang	
C.	Kepala Desa Kajian Dampak terhadap Pemilihan Kepala Desa	berlaku contoh-contoh kasus	
IV	PENUTUP		
A.	Kesimpulan		Ketua Tim

B.	Saran		(Dr. Isnaeni
C.	Rekomendasi		

BAB II PERKEMBANGAN PEMERINTAHAN DESA

A. Pemerintahan Desa

Pemerintahan Desa terdiri atas Pemerintah Desa (yang meliputi Kepala Desa dan Perangkat Desa) dan [Badan Permusyawaratan Desa](#) (BPD). Desa memiliki pemerintahan sendiri. Desa, atau udik, menurut definisi universal, adalah sebuah aglomerasi permukiman di area perdesaan (rural). Di [Indonesia](#), istilah desa adalah pembagian wilayah administratif di Indonesia di bawah [kecamatan](#), yang dipimpin oleh [Kepala Desa](#), sedangkan di [Kutai Barat](#), [Kalimantan Timur](#) disebut Kepala Kampung atau Petinggi.

Sejak diberlakukannya otonomi daerah istilah desa dapat disebut dengan nama lain, misalnya di [Sumatera Barat](#) disebut dengan istilah [nagari](#), di Bali disebut dengan istilah [banjar](#) dan di [Papua](#) dan [Kutai Barat](#), [Kalimantan Timur](#) disebut dengan istilah [kampung](#). Begitu pula segala istilah dan institusi di desa dapat disebut dengan nama lain sesuai dengan karakteristik adat istiadat desa tersebut. Hal ini merupakan salah satu pengakuan dan penghormatan Pemerintah terhadap asal usul dan adat istiadat setempat.

[Menurut Peraturan Pemerintah](#) Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa, disebut bahwa Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan

mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Berbeda dengan [Kelurahan](#), Desa memiliki hak mengatur wilayahnya lebih luas. Namun dalam perkembangannya, sebuah desa dapat diubah statusnya menjadi kelurahan.

Desa bukanlah bawahan kecamatan, karena kecamatan merupakan bagian dari [perangkat daerah](#) kabupaten/kota, dan desa bukan merupakan bagian dari perangkat daerah. Kewenangan desa adalah:

- Menyelenggarakan urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal usul desa
- Menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan [kabupaten/kota](#) yang diserahkan pengaturannya kepada desa, yakni urusan pemerintahan yang secara langsung dapat meningkatkan pelayanan masyarakat.
- Tugas pembantuan dari Pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota
- Urusan pemerintahan lainnya yang diserahkan kepada desa.

[Kepala](#) Desa merupakan pimpinan penyelenggaraan pemerintahan desa berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama [Badan Permusyawaratan Desa](#) (BPD). Masa jabatan Kepala Desa adalah 6 tahun, dan dapat diperpanjang lagi untuk satu kali masa jabatan. Kepala Desa juga memiliki wewenang menetapkan [Peraturan Desa](#) yang telah mendapat persetujuan bersama BPD.

Kepala Desa dipilih langsung melalui [Pemilihan Kepala Desa](#) (Pilkades) oleh penduduk desa setempat. Syarat-syarat menjadi calon Kepala Desa sesuai Peraturan Pemerintah No. 72 Tahun 2005 sbb:

- Bertakwa kepada Tuhan YME
- Setia kepada Pancasila sebagai dasar negara, UUD 1945 dan kepada NKRI, serta Pemerintah

- Berpendidikan paling rendah SLTP atau sederajat
- Berusia paling rendah 25 tahun
- Bersedia dicalonkan menjadi Kepala Desa
- Penduduk desa setempat
- Tidak pernah dihukum karena melakukan tindak pidana kejahatan dengan hukuman paling singkat 5 tahun
- Tidak dicabut hak pilihnya
- Belum pernah menjabat Kepala Desa paling lama 10 tahun atau 2 kali masa jabatan
- Memenuhi syarat lain yang diatur Perda Kab/Kota

1. Perangkat Desa

Perangkat Desa bertugas membantu Kepala Desa dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya. Perangkat Desa terdiri dari Sekretaris Desa dan Perangkat Desa Lainnya. Salah satu perangkat desa adalah [Sekretaris Desa](#), yang diisi dari [Pegawai Negeri Sipil](#). Sekretaris Desa diangkat oleh Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota atas nama Bupati/Walikota.

Perangkat Desa lainnya diangkat oleh Kepala Desa dari penduduk desa, yang ditetapkan dengan Keputusan Kepala Desa. perangkat desa juga mempunyai tugas untuk mengayomi kepentingan masyarakatnya.

2. Badan Permusyawaratan Desa

Badan Permusyawaratan Desa (BPD) merupakan lembaga perwujudan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan desa. Anggota BPD adalah wakil dari penduduk desa bersangkutan berdasarkan keterwakilan wilayah. Anggota BPD terdiri dari Ketua [Rukun Warga](#), pemangku adat, golongan profesi, pemuka agama dan tokoh atau pemuka masyarakat lainnya. Masa jabatan anggota BPD adalah 6 tahun dan dapat diangkat/diusulkan kembali untuk 1 kali masa jabatan berikutnya. Pimpinan dan Anggota BPD tidak diperbolehkan merangkap jabatan sebagai Kepala Desa dan Perangkat Desa. BPD berfungsi

menetapkan [Peraturan Desa](#) bersama [Kepala Desa](#), menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat.

3. Keuangan desa

Penyelenggaraan urusan pemerintahan desa yang menjadi kewenangan desa didanai dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APB Desa), bantuan pemerintah dan bantuan pemerintah daerah. Penyelenggaraan urusan pemerintah daerah yang diselenggarakan oleh pemerintah desa didanai dari APBD. Penyelenggaraan urusan pemerintah yang diselenggarakan oleh pemerintah desa. Sumber pendapatan desa terdiri atas:

- Pendapatan Asli Desa, antara lain terdiri dari hasil usaha desa, hasil kekayaan desa (seperti tanah kas desa, pasar desa, bangunan desa), hasil swadaya dan partisipasi, hasil gotong royong
- Bagi hasil Pajak Daerah Kabupaten/Kota
- bagian dari Dana Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah
- bantuan keuangan dari Pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota dalam rangka pelaksanaan urusan pemerintahan;
- hibah dan sumbangan dari pihak ketiga yang tidak mengikat.
- Pinjaman desa

APB Desa terdiri atas bagian Pendapatan Desa, Belanja Desa dan Pembiayaan. Rancangan APB Desa dibahas dalam musyawarah perencanaan pembangunan desa. Kepala Desa bersama BPD menetapkan APB Desa setiap tahun dengan Peraturan Desa.

4. Lembaga Kemasyarakatan

Di desa dapat dibentuk lembaga kemasyarakatan, yakni lembaga yang dibentuk oleh masyarakat sesuai dengan kebutuhan dan merupakan mitra pemerintah desa dalam memberdayakan masyarakat. Lembaga kemasyarakatan ditetapkan dengan Peraturan Desa. Salah satu fungsi lembaga kemasyarakatan adalah sebagai penampung dan

penyaluran aspirasi masyarakat dalam pembangunan. Hubungan kerja antara lembaga kemasyarakatan dengan Pemerintahan Desa bersifat kemitraan, konsultatif dan koordinatif.

5. Pembentukan Desa (Pembagian Administratif Desa)

Desa dibentuk atas prakarsa masyarakat dengan memperhatikan asal-usul desa dan kondisi sosial budaya masyarakat setempat. Pembentukan desa dapat berupa penggabungan beberapa desa, atau bagian desa yang bersandingan, atau pemekaran dari satu desa menjadi dua desa atau lebih, atau pembentukan desa di luar desa yang telah ada.

Desa dapat diubah atau disesuaikan statusnya menjadi kelurahan berdasarkan prakarsa Pemerintah Desa bersama BPD dengan memperhatikan saran dan pendapat masyarakat setempat. Desa yang berubah menjadi Kelurahan, Lurah dan Perangkatnya diisi dari pegawai negeri sipil.

Desa yang berubah statusnya menjadi Kelurahan, kekayaannya menjadi kekayaan daerah dan dikelola oleh kelurahan yang bersangkutan untuk kepentingan masyarakat setempat. Desa mempunyai ciri budaya khas atau adat istiadat lokal yang sangat urgen,

6. Pembagian Administratif Padukuhan (Dusun)

Dalam wilayah desa dapat dibagi atas [dusun](#) atau padukuhan , yang merupakan bagian wilayah kerja pemerintahan desa dan ditetapkan dengan peraturan desa.

B. Urgensi Pemilihan Kepala Desa

Urgensi pemilihan kepala desa secara konseptual sangat erat terkait dengan upaya untuk mewujudkan tujuan yang hakiki dari adanya otonomi pemerintahan desa itu sendiri yang merupakan kesatuan masyarakat hukum yang di akui keberadaannya dalam wilayah NKRI, yaitu terciptanya

pemerintahan desa yang demokratis dan terwujudnya kesejahteraan masyarakat desa, yang secara historis bahwa Pilkades merupakan prototype Pemilu langsung di Indonesia. Tetapi dalam perjalanannya justru Pilkades menjadi sistem pemilihan yang paling statis dan tradisonal. Seakan menjadi anak tiri dalam kesatuan sistem pemilihan di Indonesia.

Terkait dengan persoalan yuridis ada beberapa hal penting untuk diperhatikan dalam proses pelaksanaan Pilkades. Pertama, pada tahap pra pemungutan suara. Di dalam UU 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah hanya disebutkan bahwa Pilkades diatur dengan Perda. Secara teknis yuridis, kata “dengan” harus ditafsirkan bahwa pengaturan mengenai Pilkades harus dengan Perda dan tidak dilimpahkan lagi ke bentuk peraturan lain lagi. Berbeda dengan kata “berdasarkan” yang secara bebas pengaturannya dapat didelegasikan dengan peraturan lainnya.

Tetapi dalam kenyataannya di beberapa daerah kabupaten dan sebagian kecil desa yang berada di kota tetap saja tidak mengatur secara tuntas Pilkades di dalam Perda. Sehingga harus dijelaskan lagi dalam bentuk peraturan lainnya, misal Peraturan Bupati (Perbup). Kadang-kadang Perbupnya saling bertentangan dan semakin tidak jelas pengaturannya.

Panitia pelaksana Pilkades adalah panitia khusus yang dibentuk oleh kepala daerah kabupaten/ kota. Tentunya hal ini berbeda dengan Pemilu yang panitianya dibentuk KPUD yang secara struktural lebih netral dari pengaruh kekuasaan. Selain itu akan lebih efisien dan efektif mengingat pengalaman dan profesionalisme KPUD dalam menyelenggarakan Pemilu dengan panitia pelaksanaannya hingga tingkat desa bahkan dibawahnya (TPS).

Kedua, pada tahap pemungutan suara. Hal yang sering mendapat perhatian adalah persoalan terpusatnya tempat pemilihan menjadi satu tempat. Alasan dana seakan menjadi kartu truf yang tak dapat dilawan lagi dengan argumentasi apapun. Padahal jika mau lebih kreatif dan sedikit berfikir jernih dapat ditemukan solusi agar Pilkades dapat dilaksanakan sebagaimana

Pemilu yang dilakukan di TPS lokal kampung masing-masing. Karena meskipun tampak seperti masalah sederhana, sentralisasi tempat pemilihan ini membawa eksese negatif yang besar. Masyarakat enggan datang untuk memilih karena jauhnya tempat pemilihan. Hal ini menjadi peluang calon kades untuk melakukan money politic baik dengan memberikan uang transport maupun secara langsung memobilisasi pemilih dengan alat transportasi yang disediakan oleh calon.

Kalau sudah demikian berlakulah filosofi hutang jasa dan pemilih yang terbebani secara moral akan memilih calon tersebut sebagai bentuk balas budi. Tersentralnya massa juga sangat berpotensi konflik batin dan fisik, serta menjadi faktor yang secara psikologis mengganggu pilihan yang murni berdasarkan hati nurani.

Ketiga, paska Pilkades, Pembuat peraturan mungkin terlalu berpikir positif bahwa nilai musyawarah dianggap masih sangat melekat dalam masyarakat desa sehingga apabila terdapat sengketa penyelesaiannya dengan musyawarah. Meskipun anggapan demikian tidak keliru, namun seharusnya peraturan tetap menjamin kepastian hukum. Sehingga semua pihak dapat secara sadar dan menghormati proses yang benar serta mengeliminasi adanya hukum rimba (siapa yang kuat / dekat dengan orang kuat dia akan menang).

Hal ini nampak dari tidak jelasnya pengaturan terhadap sengketa Pilkades. Akibat tidak pastinya definisi mengenai objek sengketa, legal standing, mekanisme penyelesaian, lembaga yang berwenang, tentunya akan sangat menyulitkan penyelesaian perkaranya secara hukum. Berbeda dengan Plkada, Pileg maupun Pilpres yang setiap orang dapat mengikuti prosesnya dengan standarisasi yang sama dalam menyelesaikan sengketa.

Kepastian hukum yang berarti adanya standar yang sama tersebut harus diterapkan dalam Pilkades. Mulai dari tahap awal hingga akhir. Tidak ada alasan untuk mendiskriminasikan Pilkades, karena desa merupakan bagian

struktur pemerintahan yang diakui dalam hukum positif kita. Demikian seharusnya negara hukum yang menghormati asas equality before the law yang setiap orang tidak hanya harus berlaku sama dalam ketaatan hukum, tetapi juga harus diperlakukan sama oleh hukum itu sendiri, termasuk dalam hal ini masyarakat desa dan Pilkades.

C. Pelaksanaan Pilkades

Pelaksanaan Pilkades dalam konsep Demokrasi merupakan prototype Pemilu langsung di Indonesia yang diartikan sebagai “pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat”, dalam konteks implementasi maupun implikasi Pilkades ini, bisa dipahami sebagai pengakuan terhadap keanekaragaman, sikap politik partisipatif masyarakat dalam bingkai demokratisasi di tingkat desa. Hal ini juga merujuk pada UU Pemerintahan Daerah No. 32/2004 yang mengakui penyelenggaraan pemerintahan Desa sebagai subssistem dari system penyelenggaraan pemerintahan, di mana desa berhak dan memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus “rumah tangga” desanya.

Desa sebagai sistem pemerintahan paling kecil memberikan ruang partisipasi yang jauh lebih besar bagi masyarakat ketimbang pemerintahan di tingkat daerah atau pusat, karena masyarakat “begitu dekat” dengan pemimpinnya. Dengan demikian, perwujudan partisipasi masyarakat di tingkat desa merupakan suatu keharusan sebagai bentuk pemenuhan kebutuhan desa secara berkelanjutan (self sustaining capacity) untuk kepentingan masyarakatnya. Dalam kasus sengketa Pilkades yang sering terjadi, merupakan siklus perebutan kekuasaan yang ujung-ujungnya menyengsarakan masyarakat atas terjadinya “kekosongan” pemerintahan. Dan, jika saja sengketa antara kedua belah pihak yang juga melibatkan pro-kontra masyarakat tidak disikapi dengan cara-cara yang lebih bijak, lebih-lebih dengan melakukan penyegelan kantor Desa, ini berarti satu hal,

mematikan hak publik untuk mendapatkan pelayanan oleh karena kepentingan segelintir orang.

Di samping kecurigaan akan adanya “kecurangan dan manipulasi” sebagai akibat dari perolehan suara yang sangat ketat ketika itu, reaksi sejumlah pihak yang berkepentingan atas kasus ini cenderung berlebihan. Indikasi adanya sikap intoleransi dan fanatisme buta terhadap calon yang ditengarai oleh rasa –dalam istilah saya— “kedekatan kedusunan” sangat melekat dalam konflik ini.

Parasit fanatisme kelompok, saling hujat (black campaign), dan hilangnya sikap saling menghargai dan menghormati, adalah bentuk dari bunuh diri demokrasi (the end of democracy). Demokrasi yang bertujuan membangun rasa saling memiliki (sense of belonging), saling terlibat antar warga (sense of participation), dan ikut bertanggung jawab atas usaha-usaha penyelenggaraan pemerintahan desa yang baik (sense of accountability), yang seharusnya menjadi basis partisipasi masyarakat, justru mundur kebelakang, menjauhi semangat otonomi Desa.

Mengingat pentingnya keberlangsungan hidup warga, sering terjadi silang-sengketa Pilkades tanpa akhir yang sejatinya telah menjauh dari ruh awalnya, yaitu mengawal proses demokratisasi di Desa, dengan demikian, perlu adanya langkah-langkah bijak kedua belah pihak yang bertikai untuk duduk satu meja, melepaskan sementara ego kuasa mereka untuk bersama-sama memikirkan “jalan terbaik” sebagai tanggung jawab moral sekaligus demi kepentingan rakyatnya, karena sikap dewasa dan legowo merupakan cerminan calon pemimpin yang dicintai rakyat.

Pelaksanaan Pemilihan Ulang Pilkades

Sengketa Pilkades akar permasalahannya memang kompleks. Mulai dari munculnya kecurigaan terjadinya manipulasi suara, penghitungan ulang kembali atas desakan pihak tertentu, munculnya barisan “Pro dan kontra”, dan bahkan sampai ada pendukung calon yang melakukan penyegelan

kantor Desa, sehingga, selain menguras keringat dan cost yang tidak kecil, kasus ini berakibat pada mati surinya penyelenggaraan pemerintahan Desa kalau sampai hal ini terjadi.

Bagaimana pun, harus ada jalan keluar untuk lepas dari “krisis” ini. Salah satu alternatif yang paling logis saat ini adalah mengambil “jalan tengah” atas kedua belah pihak yang bersengketa –kubu pemenang (tapi dianggap curang) vis a vis kubu yang kalah — dengan melakukan pemilihan ulang sebagai konsekuensi berdemokrasi.

Pemerintah daerah Kabupaten sebagai pihak yang menjadi suprastruktur desa bertindak selaku mediator untuk mempertemukan dan “mendinginkan” kedua belah pihak serta menegaskan urgensi pemilihan ulang langsung sebagai langkah prosedural untuk “menyelesaikan” sengketa tersebut. Urgensi pemilihan ulang disebabkan : Pertama, meski pun cenderung dianggap “cacat” secara politik karena mengurai semakin besar kecurigaan akan adanya “kecurangan” dan “manipulasi” suara atas pilkades tahap pertama, pemilihan ulang menjadi relevan untuk “membuktikan” kepada siapa preferensi suara pemilih sebenarnya. Hal ini menjadi sangat urgen, di samping relatif memenuhi “rasa keadilan” masyarakat –paling tidak untuk “mendamaikan” pendukung kedua kubu— atas “kebenaran” pilihan mereka, ini juga bisa menjadi alat legitimasi politik yang kuat bagi pemenang nantinya.

Kedua, agar tidak muncul “kecurigaan”, perlu melibatkan pihak ketiga, dari lembaga/pihak independent misalnya, sebagai pelaksana tugas pemilihan, mulai dari pembentukan tim penyelenggaraan pilkades sampai pelaporan hasil surat suara ke BPD dan Bupati.

Ketiga, harus ada pengawalan ketat dari aparat, dalam hal ini pihak kepolisian, mulai dari penjagaan kotak suara di setiap TPS, pengawalan ketika penghitungan berlangsung, sampai proses akhir Pilkades.

Pada akhirnya, semua elemen masyarakat adalah unsur paling esensial dari proses demokratisasi yang, tentu saja, paling berhak terlibat tanpa harus

dikotori oleh tangan-tangan segelintir orang yang, karena ego pribadi/kelompok, malah merusak sense of belonging masyarakat terhadap dunia kehidupan mereka.

Partisipasi Kelembagaan Desa Dalam Pilkades

Urgensi partisipasi kelembagan desa/lokal dalam Pilkades, partisipasinya dibedakan menjadi 2 (dua) yaitu partisipasi Lembaga Formal dan Informal. Dari hasil identifikasi yang berkaitan dengan kelembagaan desa yang ada di dalam wilayah kabupaten pada umumnya terjadi kesamaan antar wilayah kabupaten lainnya yaitu untuk lembaga formal terdiri dari PKK, LPMD, BPD, RW, dan RT sedangkan lembaga informal yang berkembang adalah

- Kelompok Keagamaan/ Pengajian
- Karang Taruna
- Posyandu
- Kelompok Kesenian
- Kelompok Arisan
- Lembaga Adat
- Kelompok Tani

Sedangkan urgensi lembaga tersebut terhadap Pilkades maupun terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Desa adalah formal yaitu dapat membantu dan bekerjasama dengan aparat desa dalam penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan, membantu pemerintah desa dalam Pilkades dan membantu perencanaan dan pelaksanaan program pembangunan di desa. Dan untuk manfaat lembaga informal terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Desa adalah Membantu aparat desa dalam penyelesaian sengketa pilkades dan penyelesaian permasalahan kemasyarakatan seperti lembaga adat di Subak dan di Bali, Demang dan Mantir Di Kalimantan, dll), yakni membantu penyelesaian sengeketa pilkades dan membantu mendukung pemerintah desa dalam mensukseskan program-

program pembangunan yang telah ditentukan serta meningkatkan pengetahuan dan ketagwaan masyarakat.

Tabel 2.1.
Program Lembaga Perdesaan

Program Lembaga	
Formal	Informal
Merencanakan dan melaksanakan pembangunan fisik desa (LPMD)	Pertemuan rutin untuk keakraban dan membahas permasalahan masyarakat
Melakukan pengasawan Peraturan Desa, pembangunan desa (BPD)	Melaksanakan kegiatan rutin dan turut membantu program pemerintah

Sumber : Data Litbang Kemendagri tahun 2010.

Tabel 2.2.
Program Lembaga Perdesaan

Sumber Dana Lembaga	
Formal	Informal
- pemerintah	- masyarakat
- pemerintah - bantuan yg syah dan tidak mengikat	- swadaya - bantuan pemerintah

Sumber : Data Litbang Kemendagri tahun 2010.

Dari hasil penggalian data sekunder mengenai keberadaan LPMD selama ini berfungsi dalam melakukan perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan pembangunan desa yang tingkat pencapaiannya hampir tercapai 100 % dan LPMD selama ini cukup berfungsi dalam melakukan perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan pembangunan desa (Litbang Kemendagri, 2010).

Tabel 2.3.
Kualitas/Kemampuan Anggota LPMD

No.	Tolak Ukur	Kualitas/Kemampuan Anggota LPMD		
		Perencanaan	Pelaksanaan	Pengawasan
1.	Sangat berkualitas	-	-	-
2.	Berkualitas	-	-	25 %
3.	Cukup berkualitas	25 %	50 %	50 %
4.	Kurang berkualitas	75 %	50 %	25 %
5.	Tidak berkualitas	-	-	-

Sumber : Data Litbang Kemendagri tahun 2010.

Dari hasil penggalian data sekunder mengenai keberadaan lembaga desa dalam mendukung Pilkadaes dan mendukung kebijakan pembangunan desa diketahui bahwa 100 % keberadaan lembaga desa mendukung Pilkadaes dan mendukung kebijakan pembangunan desa. Kegiatan pembangunan desa diluar program LPMD yang di biyai dari swadaya masyarakat diketahui bahwa 100% tidak ada swadaya masyarakat untuk membiayai kegiatan Pilkadaes dan kegiatan pembangunan desa diluar program LPMD.

Pembentukan Badan Perwakilan Desa (BPD) sebagaimana yang tertuang dalam UU 32/04, berdasarkan dari data sekunder diketahui bahwa seluruh Provinsi telah membuat Surat Edaran ke dimasing-masing Kabupaten dan Kota yang kemudian sudah ditindaklanjuti oleh Pemerintah Kabupaten dan Kecamatan, tetapi belum semua Desa membentuk BPD. Peran yang diharapkan dengan terbentuknya BPD dalam penyelenggaraan pemerintahan desa adalah dapat menjadi lembaga legislatif desa.

Aktifitas lembaga desa/lokal yang berkembang di daerah pada dasarnya dapat dirumuskan sebagai berikut.

Tabel 2.4. :
Lembaga dan Aktifitas

No.	Responden	Lembaga	Aktifitas
1.	Kecamatan	BPD	Membuat Keputusan Desa, bersama kepada desa menyusun APPKD, menilai

2.	Desa	LPMD	kinerja kapala desa Menyusun perencanaan, pelaksanaan dan pengendalian pembangunan yang bertumpu pada masyarakat
		Kelompok Tani	Diskusi yang menyangkut pertanian
		Lembaga Adat	Penyelesaian masalah sosial dan kemasyarakatan
		BPD	Menyusun APPKD dan Keputusan Desa
		LPMD	Menyusun perencanaan, pelaksanaan dan pengendalian pembangunan yang bertumpu pada masyarakat
		RT/RW	Membantu Administrasi Pemerintah Desa Membantu Pemerintah Desa
		PKK	Simpan pinjam
		Koperasi	Diskusi yang menyangkut pertanian
		Kel. Tani	Gizi, kesehatan Balita, kehamilan
		Posyandu	Meningkatkan ketrampilan dan usaha masyarakat
Karang Taruna			
UED	Kegiatan Ekonomi Desa		

Sumber : Data Litbang Kemendagri tahun 2010.

Pendanaan aktifitas lembaga desa diluar BPD, LPMD, Posyandu, PKK adalah dari swadaya masyarakat.

Disamping lembaga yang sudah ada, lembaga yang masih dibutuhkan masyarakat adalah lembaga swadaya masyarakat (LSM), dengan aktifitas membantu pemerintah dalam bidang pembangunan dan menggerakkan partisipasi masyarakat serta mengoreksi dan memberikan saran yang baik kepada pemerintah. Alasannya : Dengan adanya LSM sebagai kepanjangan tangan masyarakat yang merupakan fungsi kontrol, sehingga segala kegiatan yang dilaksanakan oleh pemerintah sesuai dengan yang diharapkan. Pendanaan pembentukan LSM diharapkan berasal dari swadaya masyarakat.

Dari penggalian data sekunder (Litbang Kemendagri, 2010) yang menyangkut persyaratan dan siapa yang menjadi pengurus dan anggota lembaga desa adalah :

- dari masyarakat itu sendiri berdasarkan berdasarkan hasil musyawarah
- untuk lembaga formal persyaratan pendidikan diutamakan dan untuk informal tidak diutamakan
- yang menjadi pengurus adalah orang yang dapat dipercaya dan sudah lama berdomisili di desa.
- jujur dan bermoral

Perlu tidaknya pengurus dan anggota lembaga desa digaji dan sumber dana untuk menggaji adalah :

- 75 % desa yang ada di Indonesia tidak digaji karena lembaga ini sifatnya sosial dan yang menjadi anggota/pengurus adalah secara sukarela untuk memajukan desanya
- 25 % desa yang ada di Indonesia telah digaji atau paling tidak mendapat honor walaupun tidak tetap untuk meningkatkan kinerja dan tanggungjawabnya. Sumber dana untuk menggaji/honor adalah dari swadaya masyarakat dan subsidi melalui APBN –APBD.

Keputusan-keputusan yang diambil oleh masing-masing lembaga desa sebaiknya melibatkan masyarakat dengan alasan :

- karena keputusan tertinggi adalah ditangan anggota masyarakat melalui musyawarah mufakat.
- karena maju mundurnya suatu desa adalah masyarakat oleh karena itu setiap keputusan desa melalui kelembagaan desa harus melalui musyawarah bersama.
- karena lembaga desa anggota-anggotanya dari masyarakat sebaiknya segala keputusan harus melibatkan anggota masyarakat.

- tanpa melibatkan masyarakat keputusan tidak jalan dan tidak diakui masyarakat.

Lembaga desa dalam pengambilan keputusannya melibatkan masyarakat, maka yang boleh ikut dalam pengambilan keputusan tersebut dan cara pengambilan keputusan adalah :

- semua masyarakat yang menjadi anggota ikut dalam rapat untuk mengambil keputusan secara musyawarah mufakat atau suara terbanyak
- yang boleh ikut mengambil keputusan yaitu semua yang hadir dalam rapat secara musyawarah
- yang boleh ikut mengambil keputusan yaitu semua pumuka masyarakat untuk merumuskan masalah yang akan diputuskan

Pelaksanaan keputusan tersebut pengawasannya dilakukan oleh :

- seluruh masyarakat
- pengurus dan anggota lembaga
- tokoh masyarakat

Bila ada pelaksanaan keputusan yang agak menyimpang dari rencana maka cara meluruskannya adalah :

- mengusulkan musyawarah/rapat untuk dibahas bersama dan yang berkepentingan untuk meluruskan adalah tokoh masyarakat dan semua anggota
- dimusyawarahkan dengan kepada desa dan yang berkepentingan untuk meluruskan adalah pengurus lembaga tersebut
- menegur atau memberi tahu pengurus dan yang berkepentingan untuk meluruskan adalah para anggota sendiri

Hadi 2

Urgensi pemilihan kepala desa secara konseptual sangat erat terkait dengan upaya untuk mewujudkan tujuan yang hakiki dari adanya otonomi pemerintahan desa itu sendiri yang merupakan kesatuan masyarakat hukum yang di akui keberadaannya dalam wilayah NKRI,

yaitu terciptanya pemerintahan desa yang demokratis dan terwujudnya kesejahteraan masyarakat desa, yang secara historis bahwa Pilkades merupakan prototype Pemilu langsung di Indonesia. Tetapi dalam perjalanannya justru Pilkades menjadi sistem pemilihan yang paling statis dan tradisonal. Seakan menjadi anak tiri dalam kesatuan sistem pemilihan di Indonesia.

Pilkades dilakukan dengan mencoblos tanda gambar Calon Kepala Desa. Pilkades telah ada jauh sebelum era Pilkada Langsung. Akhir-akhir ini ada kecenderungan Pilkades dilakukan secara serentak dalam satu kabupaten, yang difasilitasi oleh Pemerintah Daerah. Hal ini dilakukan agar pelaksanaannya lebih efektif, efisien, dan lebih terkoordinasi dari sisi keamanan.

Pemilihan Kepala Desa, atau seringkali disingkat Pilkades, adalah suatu pemilihan Kepala Desa secara langsung oleh warga desa setempat. Berbeda dengan Lurah yang merupakan Pegawai Negeri Sipil, Kepala Desa merupakan jabatan yang dapat diduduki oleh warga biasa.

Terkait dengan persoalan yuridis ada beberapa hal penting untuk diperhatikan dalam proses pelaksanaan Pilkades. Pertama, pada tahap pra pemungutan suara. Di dalam UU 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah hanya disebutkan bahwa Pilkades diatur dengan Perda. Secara teknis yuridis, kata “dengan” harus ditafsirkan bahwa pengaturan mengenai Pilkades harus dengan Perda dan tidak dilimpahkan lagi ke bentuk peraturan lain lagi. Berbeda dengan kata “berdasarkan” yang secara bebas pengaturannya dapat didelegasikan dengan peraturan lainnya.

Tetapi dalam kenyataannya di beberapa daerah kabupaten dan sebagian kecil desa yang berada di kota tetap saja tidak mengatur secara tuntas Pilkades di dalam Perda. Sehingga harus dijelaskan lagi dalam bentuk peraturan lainnya, misal Peraturan Bupati (Perbup). Kadang-kadang Perbup-nya saling bertentangan dan semakin tidak jelas pengaturannya.

Panitia pelaksana Pilkades adalah panitia khusus yang dibentuk oleh kepala daerah kabupaten/ kota. Tentunya hal ini berbeda dengan Pemilu yang panitianya dibentuk KPUD yang secara struktural lebih netral dari pengaruh kekuasaan. Selain itu akan lebih efisien dan efektif mengingat pengalaman dan profesionalisme KPUD dalam menyelenggarakan Pemilu dengan panitia pelaksanaannya hingga tingkat desa bahkan dibawahnya (TPS).

Kedua, pada tahap pemungutan suara. Hal yang sering mendapat perhatian adalah persoalan terpusatnya tempat pemilihan menjadi satu tempat. Alasan dana seakan menjadi kartu truf yang tak dapat dilawan lagi dengan argumentasi apapun. Padahal jika mau lebih kreatif dan sedikit berfikir jernih dapat ditemukan solusi agar Pilkades dapat dilaksanakan sebagaimana Pemilu yang dilakukan di TPS lokal kampung masing-masing. Karena meskipun tampak seperti masalah sederhana, sentralisasi tempat pemilihan ini membawa eksese negatif yang besar. Masyarakat enggan datang untuk memilih karena jauhnya tempat pemilihan. Hal ini menjadi peluang calon kades untuk melakukan money politic baik dengan memberikan uang transport maupun secara langsung memobilisasi pemilih dengan alat transportasi yang disediakan oleh calon.

Kalau sudah demikian berlakulah filosofi hutang jasa dan pemilih yang terbebani secara moral akan memilih calon tersebut sebagai bentuk balas budi. Tersentralnya massa juga sangat berpotensi konflik batin dan fisik, serta menjadi faktor yang secara psikologis mengganggu pilihan yang murni berdasarkan hati nurani.

Ketiga, paska Pilkades, Pembuat peraturan mungkin terlalu berpikir positif bahwa nilai musyawarah dianggap masih sangat melekat dalam masyarakat desa sehingga apabila terdapat sengketa penyelesaiannya dengan musyawarah. Meskipun anggapan demikian tidak keliru, namun seharusnya peraturan tetap menjamin kepastian hukum. Sehingga semua pihak dapat secara sadar dan menghormati proses yang benar serta

mengeliminasi adanya hukum rimba (siapa yang kuat / dekat dengan orang kuat dia akan menang).

Hal ini nampak dari tidak jelasnya pengaturan terhadap sengketa Pilkades. Akibat tidak pastinya definisi mengenai objek sengketa, legal standing, mekanisme penyelesaian, lembaga yang berwenang, tentunya akan sangat menyulitkan penyelesaian perkaranya secara hukum. Berbeda dengan Plkada, Pileg maupun Pilpres yang setiap orang dapat mengikuti prosesnya dengan standardisasi yang sama dalam menyelesaikan sengketa.

Kepastian hukum yang berarti adanya standar yang sama tersebut harus diterapkan dalam Pilkades. Mulai dari tahap awal hingga akhir. Tidak ada alasan untuk mendiskriminasikan Pilkades, karena desa merupakan bagian struktur pemerintahan yang diakui dalam hukum positif kita. Demikian seharusnya negara hukum yang menghormati asas equality before the law yang setiap orang tidak hanya harus berlaku sama dalam ketaatan hukum, tetapi juga harus diperlakukan sama oleh hukum itu sendiri, termasuk dalam hal ini masyarakat desa dan Pilkades.

C. Pelaksanaan Pilkades

Pelaksanaan Pilkades dalam konsep Demokrasi merupakan prototype Pemilu langsung di Indonesia yang diartikan sebagai “pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat”, dalam konteks implementasi maupun implikasi Pilkades ini, bisa dipahami sebagai pengakuan terhadap keanekaragaman, sikap politik partisipatif masyarakat dalam bingkai demokratisasi di tingkat desa. Hal ini juga merujuk pada UU Pemerintahan Daerah No. 32/2004 yang mengakui penyelenggaraan pemerintahan Desa sebagai subssistem dari system penyelenggaraan pemerintahan, di mana desa berhak dan memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus “rumah tangga” desanya.

Desa sebagai sistem pemerintahan paling kecil memberikan ruang partisipasi yang jauh lebih besar bagi masyarakat ketimbang

pemerintahan di tingkat daerah atau pusat, karena masyarakat “begitu dekat” dengan pemimpinnya. Dengan demikian, perwujudan partisipasi masyarakat di tingkat desa merupakan suatu keharusan sebagai bentuk pemenuhan kebutuhan desa secara berkelanjutan (self sustaining capacity) untuk kepentingan masyarakatnya. Dalam kasus sengketa Pilkades yang sering terjadi, merupakan siklus perebutan kekuasaan yang ujung-ujungnya menyengsarakan masyarakat atas terjadinya “kekosongan” pemerintahan. Dan, jika saja sengketa antara kedua belah pihak yang juga melibatkan pro-kontra masyarakat tidak disikapi dengan cara-cara yang lebih bijak, lebih-lebih dengan melakukan penyegelan kantor Desa, ini berarti satu hal, mematikan hak publik untuk mendapatkan pelayanan oleh karena kepentingan segelintir orang.

Di samping kecurigaan akan adanya “kecurangan dan manipulasi” sebagai akibat dari perolehan suara yang sangat ketat ketika itu, reaksi sejumlah pihak yang berkepentingan atas kasus ini cenderung berlebihan. Indikasi adanya sikap intoleransi dan fanatisme buta terhadap calon yang ditengarai oleh rasa –dalam istilah saya— “kedekatan kedusunan” sangat melekat dalam konflik ini.

Parasit fanatisme kelompok, saling hujat (black campaign), dan hilangnya sikap saling menghargai dan menghormati, adalah bentuk dari bunuh diri demokrasi (the end of democracy). Demokrasi yang bertujuan membangun rasa saling memiliki (sense of belonging), saling terlibat antar warga (sense of participation), dan ikut bertanggung jawab atas usaha-usaha penyelenggaraan pemerintahan desa yang baik (sense of accountability), yang seharusnya menjadi basis partisipasi masyarakat, justru mundur kebelakang, menjauhi semangat otonomi Desa.

Mengingat pentingnya keberlangsungan hidup warga, sering terjadi silang-sengketa Pilkades tanpa akhir yang sejatinya telah menjauh dari ruh awalnya, yaitu mengawal proses demokratisasi di Desa, dengan demikian, perlu adanya langkah-langkah bijak kedua belah pihak yang bertikai untuk duduk satu meja, melepaskan sementara ego kuasa mereka untuk bersama-sama memikirkan “jalan terbaik” sebagai

tanggung jawab moral sekaligus demi kepentingan rakyatnya, karena sikap dewasa dan legowo merupakan cerminan calon pemimpin yang dicintai rakyat.

BAB III TELAAHAN TENTANG

SENGKETA PEMILIHAN KEPALA DESA

A. Tinjauannya dari aspek hukum sosiologis, kultur , budaya, politik, ekonomi (sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku), contoh-contoh kasus.

Paradigma Pemerintahan Desa Dinjau Dari Kultur Masyarakat.

Pemerintah sebagai seni pengelolaan kekuasaan sudah hadir sejak awal kehidupan manusia. Ketika kepentingan yang berbeda dalam kehidupan kelompok sudah cenderung menciptakan disharmoni, kehadiran seorang yang kuat yang bisamemelihara berlakunya sesuatu aturan main yang harus ditaati oleh semua pihak merupakan pertanda dari lahirnya sebuah pemerintahan. Bentuk awal dari pemerintahan itu bermacam-macam, namun cirinya yang pokok setelah tercapainya kesepakatan tentang aturan hukum, adalah kehadiran seorang pemimpin yang ditaati secara tulus atau terpaksa oleh orang-orang dalam suatu kelompok. Ini menunjukkan bahwa pemerintahan padaa tingkat pertama adalah proses ruling, melalui mana kekuasaan dikelola sepenuhnya atau sebageian besar dengan berdasarkan petunjuk dan pengarahan sang ruler. Dalam perkembangan lebih lanjut, dominasi kekuasaan yang terletak pada penguasa tadi tidak dapat terus dipertahankan terutama karena dua alasan:

Pertama, kehadiran seorang penguasa yang dekat dengan rakyat, memiliki kepekaan dan kepedulian atas aspirasi dan kebutuhan rakyat, bijaksana dan karena itu setia pada kebenaran, sangat jarang menyertai keberadaan sebuah pemerintahan. Kedua, keadaan di atas melahirkan kesadaran masyarakat akan arti penting kekuasaan, seiring dengan kemajuan tingkat kesejahteraan mereka yang berimplikasi pada tingkat pendidikan dan peradaban masyarakat secara keseluruhan. Apa yang disebut sebagai civil society merupakan produk dari kemajuan ekonomi, sosial dan peradaban itu yang gerak langkahnya sudah cenderung berada di luar lingkaran kekuasaan formal. Dihadapkan pada perkembangan seperti ini pemerintahan tidak lagi mampu mengklaim dirinya sebagai satu-satunya sumber kekuasaan yang absah. Masyarakat sudah menjadikan dirinya sendiri sebagai sumber kekuasaan, bahkan menjadi penentu atas keabsahan sebuah kekuasaan yang ditujukan untuk mengelola kehidupan mereka. Konsep kedaulatan rakyat dimana rakyat menjadi satu-satunya sumber kekuasaan, merupakan refleksi dari ide tentang pemerintahan sebagai sebuah Governing Proses. Seni pemerintahan pun menemukan cara pendekatan yang sesuai yang bisa kita sebut sebagai governing, yaitu suatu proses pengelolaan kekuasaan di mana pemerintahan dijalankan berdasarkan konsensus-konsensus etis antara mereka yang duduk dalam struktur kekuasaan dengan warga masyarakat. Dalam konteks ini, pemerintahan tidak lagi terlalu bergantung pada pribadi penguasa.

Dalam perkembangan lebih lanjut, konsensus-konsensus etis yang dibangun dalam proses governing itu kemudian dituangkan dalam aturan-aturan hukum yang mengikat. Sejumlah nilai yang pada mulanya disepakati secara etis yang ketaatan atasnya diharapkan lahir secara sukarela, telah berubah menjadi hukum yang harus ditaati. Didalam konteks ini pemerintahan tidak lagi terbatas sebagai proses governing tetapi sudah menjadi proses administering. Efektivitas pemerintahan tidak lagi tergantung semata-mata kepada kapasitas seorang penguasa, juga tidak kepada kemampuan para pemimpin untuk membangun konsensus-

konsensus tetapi lebih kepada sistem administrasi yang baku dan absahdi mana prosedur, persyarata dan aturan main untuk pengambilan keputusan di bidang pemerintahan sudah dengan sendirinya menajdi acuan oleh semua pihak pemerintah dan masyarakat. Pengawasan atas tingkat ketaatan kepada konstitusi dan hukum sudah menajdi tanggung jawab bersama, karena keduanya memang merupakan milik bersama.

Berdasarkan uraian tersebut dapat dipahami adanya tiga paradigma pemerintahan, Yaitu : Pertama, pemerintahan sebagai a ruling proses yang ditandai oleh ketergantungan pemerintahan dan masyarakat pada kapasitas kepemimpinan seseorang. Dalam proses ini kepribadian seorang pemimpin mendominasi hampir seluruh interaksi kekuasaan. Kedua, pemerintahan sebagai a governing process yang ditandai oleh praktek pemerintahan yang berdasarkan konsensus-konsensus etis antara pemimpin dengan masyarakat. Pemerintahan dijalankan berdasar kan kesepakatan-kesepakatan yang terbentuk melalui diskusi dan diskursus (wacana) yang berlangsung dalam ruang publik (public sphere). Ketiga, pemerintahan sebagai an administering process yang ditandai oleh terbangunnya suatu hukum yang kuat dan komprehensif melalui mana seluruh interaksi kekuasaan dikendalikan oleh suatu sistem administrasi yang bekerja secara tertib dan teratur. Kalau sistem ni sudah terbangun, masalah kepribadian pemimpin tidak lagi menjadi faktor determinan. Siapa pun yang masuk ke dalam posisi kepemimpinan akan dipaksa oleh sistem yang berlaku untuk tunduk pada aturan main dan nilai-nilai yang sudah baku. Ketiga paradigma ini oleh Litbang Kemendagri, 2010, sekaligus disebut sebagai tahapan-tahapan dalam pembangunan sebuah pemerintahan. Ketika pemerintahan telah menjadi sebuah sistem administrasi yang baik maka perhatian pokok harus tertuju pada tiga hal berikut :

- Aturan main (konstitusi, hukum, etika) yang lazimnya di sebut dengan kebijakan. Sebuah sistem pada tingkat pertama memerlukan aturan main tentang proses dan prosedur pengambilan keputusan yang disepakati.

- Lembaga-lembaga/ institusi. Sebagai konsekuensi dari adanya aturan main yang disepakati, maka diperlukan lembaga-lembaga yang memiliki otoritas yang cukup untuk melaksanakan aturan main tadi, serta mengawasi perilaku dari pihak-pihak yang dirujuk oleh aturan itu untuk mematuhi. Jadi lembaga ada untuk melaksanakan, mengawasi dan bahkan menindak mereka yang tidak mematuhi sesuatu aturan main.
- Pelaku (khususnya pemimpin). Aturan main dan lembaga memerlukan orang-orang yang berperan sebagai pelaku dan penanggungjawab atas bekerjanya suatu sistem yang terbangun melalui aturan main dan lembaga-lembaga. Bukankah aturan dan lembaga akan tetap tidak berdaya tanpa orang-orang yang diberi wewenang sebagai pelaksana.

Ringkasnya suatu sistem akan dapat bekerja secara efektif jika ia didasarkan pada seperangkat aturan main yang disepakati, memiliki lembaga-lembaga pendukung yang berwenang melaksanakan aturan tersebut dan pelaku-pelaku yang berada pada masing-masing lembaga tersebut.

B. Kajian Yuridis, sosiologis, dan Normatif

1. Kajian Yuridis

1). Perangkat Kebijakan

Penyelenggaraan Pilkades didasarkan pada PP 72 Tahun 2005 tentang Desa banyak mengalami kendala dalam pelaksanaannya, karena secara khusus di daerah belum di tindaklanjuti dengan perda yang khusus mengatur tentang Pilkades, yang seharusnya sudah memberikan landasan yang relatif jelas di daerah menyangkut pola pembagian kerja diantara komponen-komponen yang ada sesuai struktur organisasinya. Apa yang terjadi pada saat pilkades dalam implementasinya apabila terjadi permasalahan atau pelanggaran akan sangat mudah diteliti karena tinggal melihat Perda yang ada. Pada pasal 53 di sebutkan bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara

pemilihan, pencalonan, pengangkatan, pelantikan, dan pemberhentian kepala desa diatur dengan peraturan daerah kabupaten/ kota. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sekurang-kurangnya memuat :

- a. mekanisme pembentukan panitia pemilihan;
- b. susunan, tugas, wewenang dan tanggungjawab panitia pemilihan;
- c. hak memilih dan dipilih;
- d. persyaratan dan alat pembuktiannya;
- e. penjaringan bakal calon;
- f. penyaringan bakal calon;
- g. penetapan calon berhak dipilih;
- h. kampanye calon;
- i. pemungutan suara;
- j. mekanisme pengaduan dan penyelesaian masalah;
- k. penetapan calon terpilih;
- l. pengesahan pengangkatan;
- m. pelantikan;
- n. sanksi pelanggaran;
- o. biaya pemilihan.

Lain ceritanya kalau landasan kebijakan daerah terkait Pilkades belum ada sama sekali, maka akan terjadi kebingungan di sana sini pada saat implementasi Pilkades di daerah.

2). Kendala Penyelenggaraan Pilkades

Penyelenggaraan Pilkades merupakan bagian integral dari keseluruhan proses penyelenggaraan pemerintahan desa sesuai PP 72 Tahun 2005 tentang Desa. Dengan kondisi ini maka Pilkades pada satu sisi dapat dipandang sebuah sistem demokrasi di tingkat desa yang sifatnya masih tradisional yang dibentuk oleh sejarah dan tradisi yang ada yang sifatnya turun temurun yang di legalkan oleh PP

tersebut. penyelenggaraan Pilkades merupakan urusan demokrasi publik di desa tetapi pada sisi yang lain pemerintahan desa adalah juga merupakan sub sistem yang membentuk sistem pemerintahan yang ada di atasnya. Implikasinya, ada sejumlah permasalahan yang memang dapat diselesaikan cukup dalam lingkup desa yang bersangkutan tetapi juga terdapat sejumlah permasalahan pemerintahan yang tetap harus diselesaikan secara vertikal pada tingkat pemerintahan di atasnya.

Secara yuridis, penyelenggaraan Pilkades mengikuti peraturan perundangan yang berlaku baik yang mempunyai jangkauan nasional maupun yang khusus menjangkau lingkup domestik / lokal. Berbagai peraturan tersebut dapat disebut antara lain seperti UU No. 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah, UU No. 33 Tahun 2004 tentang perimbangan keuangan pusat dan daerah, PP 72 Tahun 2005 tentang Desa, dan berbagai peraturan yang berlaku sebagai petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis yang di atur oleh Mendagri, meski sampai sekarang belum semua perangkat peraturan mempunyai petunjuk operasional yang memadai.

Dari pengamatan (penelitian) yang dilakukan oleh Litbang kemendagri, 2009, terhadap penyelenggaraan Pilkades di beberapa desa di kabupaten dari beberapa provinsi yang berbeda menunjukkan beberapa fenomena dan fakta yang menggambarkan betapa kebijakan-kebijakan yang dibuat yang mempunyai jangkauan nasional ternyata derivasinya yang Perda ataupun Keputusan kepala daerah belum ada, sehingga payung hukum yang ada pada saat dimplementasikan seiring dengan semangat untuk melakukan reformasi penyelenggaraan Pilkades yang menggunakan pola pemilu yang dilakukan oleh KPU kelihatannya masih belum dapat di implementasikan dengan baik dan optimal. Fakta yang muncul sebagai implikasi berikutnya adalah bahwa ternyata penyelenggaraan pilkades selama ini berjalan tanpa landasan dan payung kebijakan yang

memadai di daerah sementara regulasi yang sifatnya nasional banyak yang masih diperlukan aturan yang sifatnya kearifan lokal.

Banyak implementasi Pilkades, tidak menampakkan hasil yang memuaskan sebagaimana diharapkan karena memang perangkat yang lebih operasional dan teknis belum tersedia, sehingga ini memberikan pengaruh yang tidak sedikit terhadap bagaimana proses administrasi pemerintahan desa dijalankan. Yang muncul adalah multiinterpretasi dan tindakan untuk merespon keadaan tersebut, yang sayangnya tidak selalu berdampak positif bagi terselenggaranya pilkades yang efektif, efisien, berhasil dan berdaya guna.

Dari tiga hal yang menjadi fokus perhatian dalam penelitian ini (institusi / struktur, fungsi dan prosedur pilkades) menunjukkan keadaan yang memang mengalami beberapa permasalahan dalam implementasinya. Institusi banyak mengalami permasalahan dengan pola pengawasan pilkades, pelaksanaan fungsi dan peran pemerintahan berdasarkan struktur organisasi pemerintahan, job description dari masing-masing instrumen yang ada pada masing-masing posisi yang ada pada struktur organisasi. Fungsi pengawasan dalam Pilkdес banyak mengalami masalah berkaitan dengan proses pelaksanaan pilkades itu sendiri karena kegiatan-kegiatan operasional saat pilkades dilaksanakan ternyata prosedur penghitungan, tempat penyelenggaraan pilkades yang masih terpusat di kantor desa banyak mengalami masalah karena faktanya banyak terjadi mobilisasi dan penjemputan pemilih oleh calon Kades yang melibatkan tokoh dan pendukungnya sehingga berpotensi adanya jual beli suara dan berbagai transaksi lainnya.

3). Aspek Institusional

Identifikasi persoalan dari sisi institusional, akan terkait dengan Struktur organisasi desa sebagaimana diatur dalam PP 72 Tahun 2005 tentang Desa, kemudian juga menyangkut bekerjanya perangkat desa, interaksi kelembagaan internal pemerintah desa, maupun hubungan

Pemerintah Desa dengan Badan Perwakilan Desa, bahkan interaksi antara Pemerintah Desa dengan Pemerintah kecamatan pada saat pilkdes masih sering mengalami berbagai permasalahan yang kadang tidak sederhana penyelesaiannya.

Pada bagian keempat PP 72 Tahun 2005 tentang Desa, disebutkan bahwa pemilihan Kepala Desa dalam Pasal 43 ayat (1) BPD memberitahukan kepada Kepala Desa mengenai akan berakhirnya masa jabatan kepala desa secara tertulis 6 (enam) bulan sebelum berakhir masa jabatan. Ayat (2) BPD memproses pemilihan kepala desa, paling lama 4 (empat) bulan sebelum berakhirnya masa jabatan kepala desa. Terkait hak pilih masyarakat desa di atur dalam pasal 45 yang menyebutkan bahwa Penduduk desa Warga Negara Republik Indonesia yang pada hari pemungutan suara pemilihan kepala desa sudah berumur 17 (tujuh belas) tahun atau sudah/pernah kawin mempunyai hak memilih.

Untuk pencalonan dan pemilihan Kepala Desa, BPD membentuk Panitia Pemilihan yang terdiri dari unsur perangkat desa, pengurus lembaga kemasyarakatan, dan tokoh masyarakat. Panitia pemilihan melakukan pemeriksaan identitas bakal calon berdasarkan persyaratan yang ditentukan, melaksanakan peinungutan suara, dan melaporkan pelaksanaan pemilihan Kepala Desa kepada BPD. Panitia pemilihan melaksanakan penjaringan dan penyaringan Bakal Calon Kepala Den sesuai persyaratan. Bakal Calon Kepala Desa yang telah memenuhi persyaratan ditetapkan sebagai Calon Kepala Desa oleh Panitia Pemilihan. Dari Peraturan pemerintah ini terkait institusi pelaksana memang cukup lengkap tetapi mekanisme pembentukan panitia pemilihan, susunan, tugas, wewenang dan tanggungjawab panitia pemilihan, persyaratan dan alat pembuktiannya, penjaringan bakal calon, penyaringan bakal calon, penetapan calon berhak dipilih, sanksi pelanggaran, mekanisme pengaduan dan penyelesaian masalah harus di atur dalam Perda ataupun Peraturan kepala Daerah sehingga kalau

derivasinya yang berupa Perda atau Perkada belum ada tentu akan banyak mengalami kendala dalam implementasinya.

Perlu pemikiran bahwa panitia pelaksana Pilkades adalah panitia khusus yang dibentuk oleh kepala daerah kabupaten/ kota. Tentunya hal ini berbeda dengan Pemilu yang panitianya dibentuk KPUD yang secara struktural lebih netral dari pengaruh kekuasaan. Selain itu akan lebih efisien dan efektif mengingat pengalaman dan profesionalisme KPUD dalam menyelenggarakan Pemilu dengan panitia pelaksanaannya hingga tingkat desa bahkan dibawahnya (TPS).

4). Aspek Fungsional

Sementara dari sisi fungsional, masalah yang ada adalah: faktor Sumber Daya Aparatur (SDM) pemerintahan desa yang membawa pengaruh pada kemampuan melakukan interpretasi atau menterjemahkan makna dan kandungan Peraturan Pemerintah tersebut. Tidak sedikit aparat yang tidak menguasai dan memahami substansi dari Peraturan Pemerintah tersebut. Padahal di sisi lain Peraturan ini merupakan landasan dasar dan substantif pilkades karena menyangkut mekanisme dsb.

Proses sosialisasi dan pendekatan yang dilakukan Pemerintah Daerah terhadap beberapa desa yang akan melakukan Pilkades dianggap sangat minim, bahkan pemerintahan desa sama sekali tidak dilibatkan dalam menyusun formula peraturan tersebut. Akibatnya ada beberapa hal yang kemudian dalam pelaksanaannya bukan menyelesaikan masalah justru menimbulkan kebingungan-kebingungan baru bagi Pemerintah Desa. Misalnya job deskripsi yang tidak ada.

Secara substantif, materi kebijakan PP 72 Tahun 2005 tentang Desa juga tidak sepenuhnya mampu menjawab permasalahan yang ada di pemerintah desa, seperti tidak termuatnya pola pembagian dan deskripsi kerja pada masing-masing proses pilkades yang ada pada

struktur secara detail, jelas dan lengkap. Struktur yang ada harus tetap disertai oleh deskripsi kerja yang jelas.

5). Aspek prosedural

Dari sisi prosedural, tidak optimalnya perangkat PP 72 Tahun 2005 tentang Desa secara keseluruhan masih belum dapat menjangkau aspek-aspek yang bersifat lebih teknis dan operasional dalam penyelenggaraan pilkades. Sehingga dalam beberapa kasus menunjukkan desa mengambil langkah inisiatif sendiri. Namun demikian, langkah inisiatif ini juga tidak selalu mulus berhasil dalam mengatasi masalah karena berbagai kendala seperti dana operasional.

Dalam konteks yang lebih luas, masalah yang dihadapi oleh beberapa desa dalam menyelenggarakan administrasi pilkades adalah relatif sama yaitu bahwa tidak adanya kebijakan-kebijakan yang bersifat teknis operasional yang mampu menerjemahkan pelaksanaan operasional di tingkat TPS sementara yang dijadikan dasar hanya Undang-undang yang bersifat nasional. Sebagai akibatnya aparat pemerintah desa merasa kebingungan dengan kebijakan yang harus mereka jadikan acuan untuk melaksanakan pilkades.

Dari sini sebenarnya langkah Pemerintah daerah harus mengeluarkan Perda tentang desa sebagai langkah kebijakan yang menderivasi peraturan perundangan yang ada. Persoalannya ketika kebijakan ini (Perda) ternyata sifatnya tidak mampu menjangkau persoalan-persoalan yang lebih teknis dalam hal kegiatan administrasi dalam pilkades, pembuatan kartu suara, sementara tidak satupun kebijakan yang berbicara soal kartu suara dalam pilkades. Akhirnya satu-satunya kebijakan yang dipakai acuan oleh desa adalah tetap PP 72 Tahun 2005 tentang Desa.

Aspek kegiatan yang bersifat operasional yang dimaksud di sini adalah kegiatan-kegiatan rutin yang dikerjakan setiap hari atau setiap saat begitu ada proses permohonan calon Kades, untuk dicatat sebagai data dan informasi sebelum diproses lebih lanjut. Pencatatan

data dan informasi tersebut memberikan petunjuk secara keseluruhan mengenai segala hal yang berkaitan aktivitas pemerintahan terutama pelayanan pada masyarakat. Aktivitas ini disebut dengan registrasi desa yang dicatatkan dalam buku-buku register. Tetapi pada kenyataannya tidak ada satu acuan yang baru dalam membuat register desa.

Fakta yang ditemukan di atas menunjukkan bahwa implementasi berbagai peraturan perundangan memiliki daya jangkau nasional (Undang-Undang, Peraturan Pemerintah) dan tidak berdaya jangkau lokal (Peraturan Daerah) sehingga masih banyak yang menghadapi sejumlah persoalan yang menyebabkan maksud dan tujuan kebijakan itu sendiri tidak dapat terwujud ataupun tidak tercapai. Bahkan dari perangkat kebijakan itu sendiri memiliki potensi untuk menciptakan kondisi-kondisi yang justru menimbulkan masalah yang baru bagi penyelenggaraan administrasi pilkades.

Persoalan di atas akan bertambah ketika aparatur yang di drop dari Kabupaten tidak menguasai kontekstual dan kompetensi substansial persoalan dari pilkades yang dipegangnya. Contoh Jabatan kepala Seksi pemerintahan desa di jabat oleh seseorang yang tidak menguasai budaya setempat, karakteristik lokal yang bersangkutan. Persoalan lain yang juga muncul adalah Job deskripsi yang ada antar Kepala Seksi seringkali terjadi kerancuan dengan kegiatan yang dilakukan oleh staf dari Sekretaris Desa.

Pelimpahan wewenang kepada Sekretaris Desa ketika Kades sedang mencalonkan Kades yang ke dua kali dalam memberikan pelayanan secara langsung pada masyarakat, juga menimbulkan pertanyaan sementara di sisi lain hubungan yang terjadi diantara Sekretaris Desa dengan Kepala Seksi adalah hubungan koordinatif. Lalu bagaimana ketika sekretaris memberi instruksi kepada para Kepala Seksi dalam Pilkades, tentunya ini akan menjadikan persoalan sekecil apapun itu kalau memang belum diatur.

Terkait dengan persoalan yuridis ada beberapa hal penting untuk diperhatikan dalam proses pelaksanaan Pilkades. Pada tahap pra pemungutan suara. Di dalam UU Pemerintahan Daerah hanya disebutkan bahwa Pilkades diatur dengan Perda. Secara teknis yuridis, kata “dengan” harus ditafsirkan bahwa pengaturan mengenai Pilkades harus dengan Perda dan tidak dilimpahkan lagi ke bentuk peraturan lain lagi. Berbeda dengan kata “berdasarkan” yang secara bebas pengaturannya dapat didelegasikan dengan peraturan lainnya.

2. Kajian Sosiologis

Secara sosiologis pemilihan kepala desa atau yang lebih bersahabat di telinga masyarakat desa dengan sebutan Pilkades dapat dikatakan sebagai sebuah potensi social yang terabaikan. Potensi social disini jangan hanya diartikan secara pragmatis sebagai sesuatu yang dapat menghasilkan lembaran rupiah atau kepingan dolar. Tapi sosiologis lebih pada soal soal potensi negatif berupa perpecahan masyarakat. Hal itu akibat kerasnya konfrontasi calon maupun pendukung yang secara face to face memperjuangkan kemenangan masing-masing. Bahkan terkadang melupakan etika bermasyarakat dan nilai-nilai demokrasi.

Tidak dipungkiri secara historis bahwa Pilkades merupakan prototype Pemilu langsung di Indonesia. Tetapi dalam perjalanannya justru Pilkades menjadi sistem pemilihan yang paling statis dan tradisonal dan secara sosiologis tidak banyak mengalami kemajuan yang berarti. Seakan menjadi anak tiri dalam kesatuan sistem pemilihan di Indonesia. Tetapi dalam kenyataannya di beberapa daerah kabupaten tetap saja tidak mengatur secara tuntas Pilkades di dalam Perda. Sehingga harus dijelaskan lagi dalam bentuk peraturan lainnya, misal Peraturan Bupati (Perbup). Kadang-kadang Perbup-nya saling bertentangan dan semakin tidak jelas pengaturannya.

Jauh sebelum Pemilu legislatif dan Pemilu presiden di Indonesia menggunakan tata cara pemilihan secara langsung, pemilihan kepala

desa (Pilkades) di desa telah menggunakan sistem itu. Mekanisme ini tetap dipertahankan masyarakat hingga kini. Nilai social yang masih bersifat tradisional dalam Pilkades di sebagian desa pun belum diubah. Seperti yang terjadi di Pilkades di Kabupaten Tenggarong, Kutai Kartanegara, Kaltim. setiap tokoh yang terpilih dalam Pilkades, juga bertanggung jawab langsung kepada warganya. Baik buruk, berhasil atau gagal, adalah murni tanggung jawab Kades terpilih. Tidak ada tekanan partai, recall, ataupun berbagai tatib yang akhirnya menjauhkan rakyat dengan para wakilnya.

Secara sosiologis adanya kekosongan hukum di daerah terkait pengaturan local sangat berbahaya apabila terjadi sengketa pilkades yang diakibatkan oleh parasit fanatisme kelompok, yang bias saling hujat (black campaign), dan hilangnya sikap saling menghargai dan menghormati, yang secara sosiologis adalah bentuk dari bunuh diri demokrasi (the end of democracy). Demokrasi yang bertujuan membangun rasa saling memiliki (sense of belonging), saling terlibat antar warga (sense of participation), dan ikut bertanggung jawab atas usaha-usaha penyelenggaraan pemerintahan desa yang baik (sense of accountability), dan yang seharusnya menjadi basis partisipasi masyarakat, justru mundur kebelakang, menjauhi semangat otonomi Desa yang tidak lagi peduli terhadap tata nilai dan tat kehidupan social kemasyarakatan.

3. Kajian Normatif

Secara normative pilkades merupakan norma dan nilai yang terkandung dalam demokrasi yang diartikan sebagai “pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat”, dalam konteks Pilkades ini, bisa dipahami sebagai pengakuan terhadap keanekaragaman, sikap politik partisipatif masyarakat dalam bingkai demokratisasi di tingkat desa. Hal ini juga merujuk pada UU Pemerintahan Daerah No. 32/2004 yang mengakui penyelenggaraan pemerintahan Desa sebagai subssistem dari system penyelenggaraan pemerintahan, di mana desa

berhak dan memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus “rumah tangga” desanya.

Desa sebagai sistem pemerintahan paling kecil secara normative memberikan ruang partisipasi yang jauh lebih besar bagi masyarakat ketimbang pemerintahan di tingkat daerah atau pusat, karena masyarakat “begitu dekat” dengan pemimpinnya. Dengan demikian, perwujudan partisipasi masyarakat di tingkat Desa merupakan suatu keharusan sebagai bentuk pemenuhan kebutuhan desa secara berkelanjutan (self sustaining capacity) untuk kepentingan masyarakatnya.

Kasus sengketa Pilkades di Desa Sepakek, merupakan siklus perebutan kekuasaan yang ujung-ujungnya menyengsarakan masyarakat atas terjadinya “kekosongan” pemerintahan seharusnya tidak harus terjadi adu kepentingan yang berkeberlanjutan yang mengganggu ketentraman hidup warga. Dan, jika saja sengketa antara kedua belah pihak yang juga melibatkan pro-kontra masyarakat tidak disikapi dengan cara-cara yang lebih bijak, lebih-lebih dengan melakukan penyegelan kantor desa, secara normative ini berarti satu hal, mematikan hak publik untuk mendapatkan pelayanan oleh karena kepentingan segelintir orang. Kasus sengketa Pilkades tersebut lebih 2 tahun, polemik pemilihan Kepala Desa (Pilkades) Sepakek, Kecamatan Pringgarata, Lombok Tengah, belum juga rampung. bahkan, kasus tersebut semakin berlarut-larut yang puncaknya pada penyegelan terhadap kantor Desa setempat oleh sejumlah warga yang ditengarai sebagai pendukung calon yang kalah.

Akar Masalahnya adalah Pilkades yang dilaksanakan pada 7 September 2007 ketika itu, diikuti oleh lima calon, yaitu: Mustakim (915 suara), Mursidin dan H. Husnaini masing-masing memperoleh 912 suara, Murhayadi (307 suara), dan M. Khatib Sarbini (495 suara). Perolehan suara dari masing-masing calon ini didasarkan atas perolehan suara yang diajukan BPD (Badan Permusyawaratan Desa) yang saat itu namanya belum Badan Perwakilan Desa dimana dari

hasil semua TPS (tempat pemungutan suara) dijadikan landasan pelantikan terhadap calon yang memperoleh suara terbanyak yakni – Mustakim— oleh Bupati. Karena panasnya suhu konflik ketika itu, sebenarnya sempat terjadi penghitungan ulang yang tetap memenangkan Mustakim meski dianggap tidak sah oleh BPD, anehnya justru dilakukan oleh seorang oknum TNI yang seharusnya bersikap netral dan tidak boleh terlibat dalam urusan pilkades.

Sementara itu, sengketa berkepanjangan ini bermula dari kemenangan Mustakim dengan selisih suara sangat tipis, 3 suara, atas H. Husnaini (pihak penggugat) dan Mursidin. Hal ini sempat memicu kecurigaan publik, khususnya pihak yang bersengketa, akan terjadinya berbagai “kecurangan” dan “manipulasi” suara, baik pada saat pemilihan maupun di saat penghitungan suara. Meski sebenarnya, menurut penulis, sudah ada “titik terang” bagi pihak yang bersengketa untuk segera menyelesaikan kasus ini dengan dikeluarkannya putusan PTUN Surabaya yang menguatkan putusan PTUN Mataram bertanggal 24 Juni 2008, SK No. 9/G.TUN/2008/PTUN.MTR yang intinya mengabulkan sebagian tuntutan penggugat, H. Husnaini, termasuk membatalkan dan mencabut SK Bupati Loteng No. 544 tahun 2007 terkait pengangkatan Mustakim (tergugat) sebagai Kepala Desa (Kades) incumbent.

Di samping kecurigaan akan adanya “kecurangan dan manipulasi” sebagai akibat dari perolehan suara yang sangat ketat ketika itu, reaksi sejumlah pihak yang berkepentingan atas kasus ini cenderung berlebihan. Indikasi adanya sikap intoleransi dan fanatisme buta terhadap calon yang ditengarai oleh rasa –dalam istilah saya “kedekatan kedusunan” sangat melekat dalam konflik ini.

Mengingat pentingnya keberlangsungan hidup warga, silang-sengkarut Pilkades tanpa akhir yang sejatinya telah menjauh dari ruh normative awalnya, yaitu mengawal proses demokratisasi di Desa, dengan demikian, perlu adanya langkah-langkah bijak kedua belah pihak yang bertikai untuk duduk satu meja, melepaskan sementara ego

kuasa mereka untuk bersama-sama memikirkan “jalan terbaik” sebagai tanggung jawab moral sekaligus demi kepentingan rakyatnya. Sikap dewasa dan legowo merupakan cerminan calon pemimpin yang dicintai rakyat.

C. Kajian terhadap Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Desa

1. Urgensi Pelaksanaan Pemilihan Ulang Pilkades

Sengketa Pilkades akar permasalahannya memang kompleks. Mulai dari munculnya kecurigaan terjadinya manipulasi suara, penghitungan ulang kembali atas desakan pihak tertentu, munculnya barisan “Pro dan kontra”, dan bahkan sampai ada pendukung calon yang melakukan penyegelan kantor Desa, sehingga, selain menguras keringat dan cost yang tidak kecil, kasus ini berakibat pada mati surinya penyelenggaraan pemerintahan Desa kalau sampai hal ini terjadi.

Bagaimana pun, harus ada jalan keluar untuk lepas dari “krisis” ini. Salah satu alternatif yang paling logis saat ini adalah mengambil “jalan tengah” atas kedua belah pihak yang bersengketa –kubu pemenang (tapi dianggap curang) vis a vis kubu yang kalah — dengan melakukan pemilihan ulang sebagai konsekuensi berdemokrasi.

Pemerintah daerah Kabupaten sebagai pihak yang menjadi suprastruktur desa bertindak selaku mediator untuk mempertemukan dan “mendinginkan” kedua belah pihak serta menegaskan urgensi pemilihan ulang langsung sebagai langkah prosedural untuk “menyelesaikan” sengketa tersebut. Urgensi pemilihan ulang disebabkan : Pertama, meski pun cenderung dianggap “cacat” secara politik karena mengurai semakin besar kecurigaan akan adanya “kecurangan” dan “manipulasi” suara atas pilkades tahap pertama, pemilihan ulang menjadi relevan untuk “membuktikan” kepada siapa preferensi suara pemilih sebenarnya. Hal ini menjadi sangat urgen, di samping relatif memenuhi “rasa keadilan” masyarakat –paling tidak untuk “mendamaikan” pendukung kedua kubu—

atas “kebenaran” pilihan mereka, ini juga bisa menjadi alat legitimasi politik yang kuat bagi pemenang nantinya.

Kedua, agar tidak muncul “kecurigaan”, perlu melibatkan pihak ketiga, dari lembaga/pihak independent misalnya, sebagai pelaksana tugas pemilihan, mulai dari pembentukan tim penyelenggaraan pilkades sampai pelaporan hasil surat suara ke BPD dan Bupati.

Ketiga, harus ada pengawalan ketat dari aparat, dalam hal ini pihak kepolisian, mulai dari penjagaan kotak suara di setiap TPS, pengawalan ketika penghitungan berlangsung, sampai proses akhir Pilkades.

Pada akhirnya, semua elemen masyarakat adalah unsur paling esensial dari proses demokratisasi yang, tentu saja, paling berhak terlibat tanpa harus dikotori oleh tangan-tangan segelintir orang yang, karena ego pribadi/kelompok, malah merusak sense of belonging masyarakat terhadap dunia kehidupan mereka.

2. Urgensi Partisipasi Kelembagaan Desa Dalam Pilkades

Urgensi partisipasi kelembagaan desa/lokal dalam Pilkades, partisipasinya dibedakan menjadi 2 (dua) yaitu partisipasi Lembaga Formal dan Informal. Dari hasil identifikasi yang berkaitan dengan kelembagaan desa yang ada di dalam wilayah kabupaten pada umumnya terjadi kesamaan antar wilayah kabupaten lainnya yaitu untuk lembaga formal terdiri dari PKK, LPMD, BPD, RW, dan RT sedangkan lembaga informal yang berkembang adalah

- Kelompok Keagamaan/ Pengajian
- Karang Taruna
- Posyandu
- Kelompok Kesenian
- Kelompok Arisan
- Lembaga Adat
- Kelompok Tani

Sedangkan urgensi lembaga tersebut terhadap Pilkades maupun terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Desa adalah formal yaitu dapat membantu dan bekerjasama dengan aparat desa dalam penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan, membantu pemerintah desa dalam Pilkades dan membantu perencanaan dan pelaksanaan program pembangunan di desa. Dan untuk manfaat lembaga informal terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Desa adalah Membantu aparat desa dalam penyelesaian sengketa pilkades dan penyelesaian permasalahan kemasyarakatan seperti lembaga adat di Subak dan di Bali, Demang dan Mantir Di Kalimantan, dll), yakni membantu penyelesaian sengeketa pilkades dan membantu mendukung pemerintah desa dalam mensukseskan program-program pembangunan yang telah ditentukan serta meningkatkan pengetahuan dan ketagwaan masyarakat.

Tabel 2.1.

Program Lembaga Perdesaan

Program Lembaga	
Formal	Informal
Merencanakan dan melaksanakan pembangunan fisik desa (LPMD)	Pertemuan rutin untuk keakraban dan membahas permasalahan masyarakat
Melakukan pengasawan Peraturan Desa, pembangunan desa (BPD)	Melaksanakan kegiatan rutin dan turut membantu program pemerintah

Sumber : Data Litbang Kemendagri tahun 2010.

Tabel 2.2.

Program Lembaga Perdesaan

Sumber Dana Lembaga	
Formal	Informal
- pemerinntah	- masyarakat

- pemerintah	- swadaya
- bantuan yg syah dan tidak mengikat	- bantuan pemerintah

Sumber : Data Litbang Kemendagri tahun 2010.

Dari hasil penggalian data sekunder mengenai keberadaan LPMD selama ini berfungsi dalam melakukan perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan pembangunan desa yang tingkat pencapaiannya hampir tercapai 100 % dan LPMD selama ini cukup berfungsi dalam melakukan perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan pembangunan desa (Litbang Kemendagri, 2010).

Tabel 2.3.

Kualitas/Kemampuan Anggota LPMD

No.	Tolak Ukur	Kualitas/Kemampuan Anggota LPMD		
		Perencanaan	Pelaksanaan	Pengawasan
1.	Sangat	-	-	-
2.	berkualitas	-	-	25 %
3.	Berkualitas	25 %	50 %	50 %
4.	Cukup	75 %	50 %	25 %
5.	berkualitas Kurang berkualitas Tidak berkualitas	-	-	-

Sumber : Data Litbang Kemendagri tahun 2010.

Dari hasil penggalian data sekunder mengenai keberadaan lembaga desa dalam mendukung Pilkades dan mendukung kebijakan pembangunan desa diketahui bahwa 100 % keberadaan lembaga desa mendukung Pilkades dan mendukung kebijakan pembangunan desa. Kegiatan pembangunan desa diluar program LPMD yang di biyai dari swadaya masyarakat diketahui bahwa 100% tidak ada swadaya masyarakat untuk membiayai kegiatan Pilkades dan kegiatan pembangunan desa diluar program LPMD.

Pembentukan Badan Perwakilan Desa (BPD) sebagaimana yang tertuang dalam UU 32/04, berdasarkan dari data sekunder diketahui bahwa seluruh Provinsi telah membuat Surat Edaran ke dimasing-masing Kabupaten dan Kota yang kemudian sudah ditindaklanjuti oleh Pemerintah Kabupaten dan Kecamatan, tetapi belum semua Desa membentuk BPD. Peran yang diharapkan dengan terbentuknya BPD dalam penyelenggaraan pemerintahan desa adalah dapat menjadi lembaga legislatif desa.

Aktifitas lembaga desa/lokal yang berkembang di daerah pada dasarnya dapat dirumuskan sebagai berikut.

Tabel 2.4. :

Lembaga dan Aktifitas

No.	Responden	Lembaga	Aktifitas
1.	Kecamatan	BPD	Membuat Keputusan Desa, bersama kepada desa menyusun APPKD, menilai kinerja kapala desa
		LPMD	Menyusun perencanaan, pelaksanaan dan pengendalian pembangunan yang bertumpu pada masyarakat
		Kelompok Tani	Diskusi yang menyangkut pertanian
		Lembaga Adat	Penyelesaian masalah sosial dan kemasyarakatan
2.	Desa	BPD	Menyusun APPKD dan Keputusan Desa
		LPMD	Menyusun perencanaan, pelaksanaan dan pengendalian pembangunan yang bertumpu pada masyarakat
		RT/RW	Membatu Administrasi Pemerintah Desa Membantu Pemerintah Desa
		PKK	Simpan pinjam
		Koperasi	Diskusi yang menyangkut pertanian
		Kel. Tani	Gizi, kesehatan Balita, kehamilan
		Posyandu	Meningkatkan ketrampilan dan usaha

		Karang Taruna UED	masyarakat Kegiatan Ekonomi Desa
--	--	----------------------	-------------------------------------

Sumber : Data Litbang Kemendagri tahun 10.

Pendanaan aktifitas lembaga desa diluar BPD, LPMD, Posyandu, PKK adalah dari swadaya masyarakat. Disamping lembaga yang sudah ada, lembaga yang masih dibutuhkan masyarakat adalah lembaga swadaya masyarakat (LSM), dengan aktifitas membantu pemerintah dalam bidang pembangunan dan menggerakkan partisipasi masyarakat serta mengoreksi dan memberikan saran yang baik kepada pemerintah. Alasannya : Dengan adanya LSM sebagai kepanjangan tangan masyarakat yang merupakan fungsi kontrol, sehingga segala kegiatan yang dilaksanakan oleh pemerintah sesuai dengan yang diharapkan. Pendanaan pembentukan LSM diharapkan berasal dari swadaya masyarakat.

Dari penggalan data sekunder (Litbang Kemendagri, 2010) yang menyangkut persyaratan dan dan siapa yang menjadi pengurus dan anggota lembaga desa adalah :

- dari masyarakat itu sendiri berdasarkan berdasarkan hasil musyawarah
- untuk lembaga formal persyaratan pendidikan diutamakan dan untuk informal tidak diutamakan
- yang menjadi pengurus adalah orang yang dapat dipercaya dan sudah lama berdomisili di desa.
- jujur dan bermoral

Perlu tidaknya pengurus dan anggota lembaga desa digaji dan sumber dana untuk menggaji adalah :

- 75 % desa yang ada di Indonesia tidak digaji karena lembaga ini sifatnya sosial dan yang menjadi anggota/pengurus adalah secara sukarela untuk memajukan desanya
- 25 % desa yang ada di Indonesia telah digaji atau paling tidak mendapat honor walaupun tidak tetap untuk meningkatkan kinerja dan

tanggungjawabnya. Sumber dana untuk mengaji/honor adalah dari swadaya masyarakat dan subsidi melalui APBN –APBD.

Keputusan-keputusan yang diambil oleh masing-masing lembaga desa sebaiknya melibatkan masyarakat dengan alasan :

- karena keputusan tertinggi adalah ditangan anggota masyarakat melalui musyawarah mufakat.
- karena maju mundurnya suatu desa adalah masyarakat oleh karena itu setiap keputusan desa melalui kelembagaan desa harus melalui musyawarah bersama.
- karena lembaga desa anggota-anggotanya dari masyarakat sebaiknya segala keputusan harus melibatkan anggota masyarakat.
- tanpa melibatkan masyarakat keputusan tidak jalan dan tidak diakui masyarakat.

Lembaga desa dalam pengambilan keputusannya melibatkan masyarakat, maka yang boleh ikut dalam pengambilan keputusan tersebut dan cara pengambilan keputusan adalah :

- semua masyarakat yang menjadi anggota ikut dalam rapat untuk mengambil keputusan secara musyawarah mufakat atau suara terbanyak
- yang boleh ikut mengambil keputusan yaitu semua yang hadir dalam rapat secara musyawarah
- yang boleh ikut mengambil keputusan yaitu semua pumuka masyarakat untuk merumuskan masalah yang akan diputuskan

Pelaksanaan keputusan tersebut pengawasannya dilakukan oleh :

- seluruh masyarakat
- pengurus dan anggota lembaga
- tokoh masyarakat

Bila ada pelaksanaan keputusan yang agak menyimpang dari rencana maka cara meluruskannya adalah :

- mengusulkan musyawarah/rapat untuk dibahas bersama dan yang berkepentingan untuk meluruskan adalah tokoh masyarakat dan semua anggota
- dimusyawarahkan dengan kepada desa dan yang berkepentingan untuk meluruskan adalah pengurus lembaga tersebut
- menegur atau memberi tahu pengurus dan yang berkepentingan untuk meluruskan adalah para anggota sendiri

3. Agenda Penting Penyelenggaraan Pemerintahan Desa

Perkembangan kehidupan masyarakat Indonesia, sebagai buah keberhasilan pembangunan nasional selama tiga belas tahun pasca reformasi, telah melahirkan berbagai tuntutan baru dalam kualitas dan kapasitas kepemimpinan di semua sektor kehidupan. Ini adalah kenyataan yang harus dijawab melalui berbagai langkah penyesuaian dalam pendekatan dan gaya kepemimpinan pemerintahan desa yang ada selama ini. Kemampuan, integritas dan visi yang diharapkan dari para pemimpin masa kini termasuk Kepala Desa akan berbeda dari apa yang telah ditampilkan oleh para pendahulu mereka.

Pada tingkat pertama, citra kepemimpinan pemerintahan desa yang berdedikasi perlu dibangun. Citra kepemimpinan dan lebih umum lagi citra aparatur pemerintahan desa di Indonesia, dewasa ini memang cenderung kelabu. Merebaknya pembicaraan tentang isu pemogokan perangkat desa yang dikoordinir oleh persatuan perangkat desa Indonesia (PPDI) yang di buatkan di berbagai forum telah secara langsung membangun citra seolah-olah mereka sudah sulit diharapkan menjadi motor penggerak kemajuan memasuki era kompetisi nasional dan global kalau aksi-aksi anarkhis juga menjadi kebiasaan pada aksi demo yang sring dilancarkan terutama menuntut perangkat desa menjadi PNS. Setiap analisis ekonomi yang menanggapi hal ini sering menyentuh tema high cost economy sebagai penghambat gerak perekonomian

nasional, implikasinya selalu bergerak ke arah perilaku aparaturnya pemdes yang suka menjadi PNS dibanding menjadi aparaturnya pemerintah desa yang otonom yang dapat menerapkan berbagai pungutan sebagai sumber PADes.

Pada tingkat kedua, sebagai jawaban atas gejala perusakan citra aparaturnya pemerintahan desa itu, sejumlah upaya untuk memperbaiki mutu kepemimpinan pemerintahan desa perlu dilakukan. Karakter yang mendesak untuk dibangun di dalam sistem kepemimpinan pemerintahan desa masa depan adalah yang demokratis (siapa menerima perbedaan dan siapa kalah dan siapa menang), yang terwujud dalam sikap akomodatif, sensitif dan responsif. Dengan kata lain kualitas yang diharapkan dari pemerintah desa ke depan adalah "technically capable and politically acceptable". Secara teknis mereka seyogyanya lebih sensitif dan responsif di dalam proses penggalan gagasan bersama masyarakat sebagai bahan perumusan kebijakan publik di level pemerintahan di atasnya yang semuanya bertumpu dari desa. Secara politis, proses tersebut juga perlu lebih banyak melibatkan lembaga-lembaga desa menurut tingkatannya masing-masing, sehingga legitimasi dari setiap kebijakan yang diluncurkan dapat tetap terjaga.

D. Kajian Dampak terhadap Pemilihan Kepala Desa

1. Institusi pelaksana

Dalam menyelenggarakan proses administrasi dalam pilkades ini, sebuah institusi yang disebut dengan pemerintah desa akan berjalan dan bekerja dengan rambu-rambu atau yang disebut dengan kebijakan. Penyelenggaraan administrasi pemerintahan desa saat Pilkades didasarkan pada perangkat kebijakan yaitu PP 72 Tahun 2005 tentang Desa.

Secara substansial PP ini memberikan landasan pada aspek struktur organisasi penyelenggara pemerintahan desa dan tata kerja

Pemerintah berkaitan dengan interaksi internal kelembagaan maupun secara eksternal dengan lembaga lainnya, dalam hal ini adalah dengan BPD. Berbicara masalah institusi, maka hal ini akan diawali dengan bagaimana dengan pola penataan internal institusi pemerintah desa sebagai penyelenggara pilkades.

Dampak pola struktur yang semacam itu dalam Pilkades maka di desa di wilayah Jawa Timur mengalami beberapa perubahan antara lain:

1. Secara eksternal, pemerintah desa tidak dapat lagi menjalankan kewenangan pemerintahannya secara sendiri tanpa garis hubungan dengan BPD, yang tentunya membawa beberapa implikasi.
2. Secara internal, istilah-istilah yang dipakai untuk menyebut nama jabatan perangkat desa mengalami perubahan, seperti Kepala Urusan (Kaur) menjadi Kepetengan, Kebayan, Kwowo dll.

Perangkat di desa yang terdiri dari Kamituwo, Kwowo, kepetengan dan Kebayan. Penyusunan dan penataan jumlah personel atau perangkat ini dibentuk dengan inisiatif desa sendiri dengan pertimbangan kemampuan keuangan desa, proporsi kebutuhan desa tentang jumlah personel, kondisi sosial kemasyarakatan setempat.

Dari struktur yang baru ini dirasakan lebih baik kondisinya, yang oleh Carik dinyatakan dalam kutipan wawancara berikut ini:

“...perubahan struktur yang ada ini dampaknya lebih dirasa oleh masyarakat, karena selama ini masyarakat lebih mengenal nama-nama perangkat itu ya dari nama-nama seperti kepetengan, kwowo, kebyan, modin dibanding nama-nama kepala urusan kesejahteraan masyarakat dan lainnya. Masyarakat menjadi tidak bingung ke bagian mana mereka harus menghadap jika ada suatu kepentingan..”

Dampak struktur tersebut dan konteks sosial masyarakat desa dalam melaksanakan Pilkades memang masih relatif terasa walau sederhana, sehingga dengan struktur yang nama-nama jabatan perangkat desanya yang sederhana memudahkan mereka memahami

proses yang harus mereka lalui dalam mengurus suatu kepentingan dan ini menjadi faktor kondusif tersendiri bagi terselenggaranya pelayanan yang cepat. Dibandingkan ketika masyarakat merasa kebingungan dengan nama-nama jabatan perangkat desa yang asing bagi mereka, tentunya proses pelayanan akan mengalami sedikit hambatan.

Kendala internal dari perangkat desa dalam menjalankan tugas pemerintahan adalah banyak berkaitan dengan masalah jaminan dan ketenangan kerja berupa SK yang ternyata ada beberapa perangkat yang belum mendapat pengesahan SK baru sesuai dengan ketentuan yang baru. Ada beberapa perangkat yang telah bekerja lama tetapi sama sekali tidak mempunyai kekuatan politis dan hukum atas jabatan yang diembannya. Mereka bekerja masih berdasarkan SK yang lama, yang tentu saja dengan berbagai perubahan yang ada menjadi tidak kuat keberadaannya, artinya sewaktu-waktu mereka merasa was-was atau terancam untuk diberhentikan, terlebih dengan adanya suara-suara dari anggota BPD yang menghendaki diberhentikannya beberapa perangkat desa lama dan digantikan dengan yang baru.

Ditinjau dari sisi pelaksanaan administrasi pilkades, fenomena seperti ini tentu saja menciptakan beberapa hambatan, setidaknya secara psikologis yang pada akhirnya mengarah pada kurangnya optimalisasi kerja dari perangkat yang bersangkutan. Dari pihak Kepala Desa sendiri sudah melakukan upaya untuk menyelesaikan masalah tersebut tetapi masih mengalami hambatan dialogis dengan BPD.

Kondisi ini juga memberi kontribusi terhadap penyelenggaraan administrasi Pilkades. Implikasi yang muncul adalah banyaknya tugas-tugas administrasi Pilkades yang ditangani secara sentral oleh Carik. Memang secara informal, desa telah melakukan inisiatif dengan membagi beberapa tugas administrasi kepada masing-masing perangkat yang ada, namun kondisi riil yang ada menunjukkan bahwa pelaksanaan sebagian besar kegiatan tersebut tetap tersentral pada Carik. Penyebabnya karena pembagian tersebut belum mendapatkan payung kebijakan yang mempunyai kekuatan formal, seperti keputusan BPD atau bahkan Perda.

Lahirnya Perda memang merupakan kebijakan yang cukup baik di tengah kondisi yang disebut Policy Crisis, namun keberadaannya sendiri ternyata masih belum sepenuhnya menjangkau hal-hal terutama yang bersifat teknis operasional dalam hal pelaksanaan administrasi pilkades.

2. Interaksi kelembagaan

Berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004 telah membawa implikasi pada lahirnya lembaga baru yang dibutuhkan untuk lebih mempercepat proses demokratisasi di desa. Lembaga tersebut adalah BPD. Konsekuensi lebih lanjut dari lahirnya lembaga ini, adalah penataan kembali interaksi institusional penyelenggaraan administrasi pilkades. Pemerintah desa adalah penyelenggara pemerintahan, namun untuk terciptanya demokratisasi desa yang semakin mantap maka keberadaan BPD mempunyai urgensi untuk melakukan fungsi pengayom, legislasi, pengawasan.

Dalam konteks ini interaksi diantara dua lembaga ini menjadi salah satu penentu kemajuan dari suatu desa. Ketika Pemerintah desa dan BPD menjadi kekuatan sinergis maka ini menjadi modal penting dalam menjalankan pemerintahan secara efektif, dan efisien.

Dalam konteks desa maka interaksi antara Pemerintah Desa dan BPD mewarnai proses penyelenggaraan pemerintahan secara keseluruhan. Interaksi ini memang dinamis dan mengalami kondisi pasang surut dipengaruhi oleh bagaimana hubungan kedua lembaga ini. Terdapat sejumlah urusan pelayanan yang akhirnya tidak dapat terselenggara dengan baik karena hubungan pemerintah desa dan BPD tidak terjalin secara harmonis. Termasuk dalam hal ini adalah proses pilkades yang banyak terhambat karena disharmonisasi hubungan Pemerintah desa dan BPD. Beberapa Perdes yang masih mengalami hambatan adalah terkait Perdes tentang pengangkatan SK Perangkat Desa.

Dampak Pilkades yang terjadi sengketa maka pengesahan dan pelantikan Kades akan tertunda karena ada nuansa konflik kepentingan

antara Pemerintah Desa dengan BPD, seperti perihal pembagian bengkak desa untuk pembiayaan kegiatan operasional BPD. Bahkan ada keinginan dari BPD untuk menjalankan sistem penggajian terhadap Kepala Desa dan Perangkat desa sehingga soal keuangan desa lebih banyak ditangani oleh BPD.

3. Interaksi Kelembagaan Pemerintahan Desa

Dua lembaga penting dalam hal Pilkades ini adalah Pemerintah desa dengan segenap perangkatnya dan BPD. Interaksi yang terjadi menunjukkan bahwa diantara pemerintah desa dan BPD tidak ada masalah, cukup harmonis. Bukan berarti semua masalahnya dapat diselesaikan dengan baik, tetapi karena BPD masih belum terlalu banyak berfungsi karena merupakan lembaga baru sehingga mereka masih banyak berbenah dan baru melakukan konsolidasi internal. Jadi belum banyak yang dapat dilakukan terkait Pilkades terutama apabila terjadi clash dalam proses Pilkades yang melibatkan BPD dengan pemerintah desa. Namun demikian ada indikator lain yang menunjukkan hubungan yang relatif harmonis, yaitu dengan sedikit interaksi di desa sudah mempunyai Peraturan Desa, salah satunya adalah Perdes yang mengatur APBDes.

I. PENUTUP

A. Kesimpulan

B. Saran

C. Rekomendasi

Otonomi Desa dan Pilkades
Oleh: Robert Endi Jaweng⁷

Pengantar

Jika dibandingkan dengan masa Orde Baru, substansi pengaturan tentang desa di era reformasi saat ini menunjukkan sejumlah langkah positif. Sebagaimana terlihat dalam UU No.22 Tahun 1999 maupun penggantinya UU No.32 Tahun 2004, arah legal policy mengenai desa yang cukup positif untuk menyanggah bangunan otonomi Desa terlihat pada keberadaan desa yang tidak lagi didefenisi sebagai organisasi pemerintahan terendah dalam hirarki administrasi melainkan sebagai “kesatuan masyarakat hukum, prinsip keragaman sebagaimana terlihat dalam pemilihan nama/identitas desa perubahan internal pemerintahan desa, seperti adanya pembatasan periode dan masa jabatan Kepala Desa, penguatan struktur “perwakilan” melalui BPD/Bamusdes, dll.

Namun, terlepas dari berbagai langkah maju di atas, sejatinya arah politik legislasi mengenai desa tidak berbasis pada perubahan paradigmatis. Berbagai norma dan klausul penting dalam UU No.22 Tahun 1999 (beserta PP No.76 Tahun 2001) dan lebih-lebih lagi UU No.32 Tahun 2004 (beserta PP No.72 Tahun 2005) menunjukkan sikap prasangka-desa (Robert Chambers, 1988) atau bahkan anti-desa (Robert Lawang, 2006)⁸ masih melekat dalam esensi kebijakan saat ini, di mana berlangsung proses “intervensi negara atas desa, dan integrasi desa ke dalam negara”.

Bertolak dari esensi masalah tersebut, tulisan ini hendak memfokuskan perhatian pada hal-hwal mendasar yang bersifat paradigmatis sebagai isu inti

⁷ Manajer Hubungan Eksternal KPPOD (Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah), Jakarta.

⁸ Menurut Lawang, sikap anti-desa merujuk pada “hubungan desa dengan pihak luar yang merugikan desa dalam pengertian orangnya, struktur dan sistem sosialnya, wilayah dan hubungan dengan pihak luar itu sendiri”. Lihat Robert MZ Lawang, *Anti-Desa. Sebuah Telaah Sosiologi*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Sosiologi Modern FISIP-UI, 15 November 2006.

yang mesti dibahas dan disepakati terlebih dahulu sebelum beranjak ke ihwal elemen-elemen lain pembaruan desa. Dari telaah atas masalah yang ada, terutama masalah yang terkandung dalam norma pengaturan desa dalam UU No.32 Tahun 2004, penulis lalu mengajukan sejumlah tawaran perubahan yang kiranya patut dipertimbangkan pemuaatannya sebagai bagian materi UU tentang Desa nantinya.

Pembaruan Desa

Para pakar/pengamat Desa memiliki catatan serupa mengenai isu dasar dan masalah pembaruan Desa selama ini. Kutut Suwando (2010), misalnya, menyebut tiga masalah inti dalam pengelolaan Desa, yakni rent seekers di aras lokal, partisipasi rakyat, kemampuan pengelolaan keuangan yang lemah. Sutiyo (2010) mencatat tiga persoalan pokok, yakni politik Desa, kewenangan Desa, dan anggaran Desa. Sementara, Sutoro Eko dari STPMD Yogyakarta menulis tiga isu besar pembaruan Desa, yakni desentralisasi dan otonomi Desa, rekonstruksi wilayah pedesaan, dan demokratisasi pemerintahan.

Dalam skala lebih makro, Tim FPPD-DRSP-USAID mengklasifikasi enam isu tematik, yakni kedudukan dan kewenangan Desa, demokrasi dan tata pemerintahan Desa, birokrasi desa dan pelayanan publik, perencanaan dan keuangan Desa, ekonomi dan pembangunan Desa, kerja sama antar Desa dan hubungannya dengan Supradesa. Keenam tema tersebut dinilai memiliki relevansi kuat dengan domain internal maupun eksternal Desa⁹.

Kompleksnya isu/masalah Desa tentu mustahil untuk dibahas dalam suatu artikel ringkas semacam ini. Saya pribadi akan memfokuskan bahasan pada isu desentralisasi dan otonomi Desa, meski tetap pula menyinggung keterkaitannya dengan isu demokrasi lokal. Proposisinya: meski secara umum, pilar desentralisasi dan otonomi saling terkait, namun khusus dalam kasus Desa terdapat konsekuensi yang berlainan. Pada level Propinsi dan

⁹ FPPD-DRSP-USAID, *Masukan untuk Perumusan Naskah Akademik RUU Desa*, Policy Paper, 2007, hlm.21.

Kab/Kota, otonomi hanya akan dimiliki suatu daerah otonom jika didahului desentralisasi kewenangan dari Pusat (otonomi pemberian), otonomi di Desa bukanlah lantaran adanya desentralisasi tetapi memang secara nyata sudah ada sebelum Indonesia lahir sehingga yang dibutuhkan adalah rekognisi negara atas eksistensi Desa (otonomi pengakuan).

Pemahaman akan proposisi tersebut niscaya mendorong paradigma baru pada upaya reposisi Desa. Perbedaan esensial dalam hal sumber keotonomian itu membawa implikasi penting terhadap isi kewenangan Desa, kedudukan Desa dan relasinya dengan Negara, kerangka legal pengaturan Desa, serta bentuk-susunan penyelenggara Desa¹⁰. Berbagai implikasi desentralisasi dan otonomi terhadap elemen-elemen tersebut dapat dijelaskan secara normatif-teoritik sebagai berikut.

Pertama, ihwal kewenangan Desa, prinsip otonomi tadi mewujud dalam pengakuan Negara atas esensi kewenangan yang berbasis hak asal-usul atau adat-istiadat setempat. Kewenangan originair ini melekat pada hakikat keberadaan desa sebagai self-governing community. Termasuk di dalamnya adalah kewenangan yang bersumber dari hak ulayat (atas tanah) yang dari sisi habitat hukumnya tidak terlepas dari keberadaan komunitas masyarakat hukum adat¹¹. Materi muatan asali ini tidak bisa dicabut oleh Negara/Daerah, lantaran bukan otonomi pemberian yang bersumber dari otoritas supradesa.

Sementara terhadap Desa-desanya yang kehilangan basis keaslian tersebut¹² atau yang berkategori bukan Desa genealogik (Desa dinas/administratif), basis kewenangan dalam konteks “otonomi pengakuan” tidak serta-merta hilang tetapi--mengingat hakikat desa sebagai self-

¹⁰ Untuk suatu alasan yang akan dijelaskan pada halaman lain, hemat saya nomenklatur Penyelenggara Desa lebih tepat dipakai dalam konteks paradigma baru keotonomian Desa, ketimbang Pemerintah Desa.

¹¹ Prof.DR. Ateng Syafrudin dan DR.Suprin Na'a, *Republik Desa: Pergulatan Hukum Tradisional dan Hukum Modern dalam Desain Otonomi Desa*, Bandung: Penerbit Alumni, 2010, hlm.59.

¹² Kuatnya proses “intervensi negara atas desa dan integrasi desa ke dalam negara” selama masa Orba membuat sebagian Desa kesulitan mengidentifikasi kewenangan asli yang sudah hancur. Yang masih sedikit tersisa hanya ritual adat yang sama sekali tidak berhubungan dengan kewenangan pemerintahan. Lihat Sutoro Eko, *Memperkuat Posisi Desa*, Makalah, Juni 2004, hlm.7

governing community--materi muatannya berbasis kepentingan spesifik lokal atau inisiatif masyarakat berdasar prinsip subsidiaritas. Hemat saya, pembahasan soal sumber alternatif ini patut dilakukan secara serius karena gugatan atas ketiadaan basis keaslian tadi kerap dijawab pemerintah dengan penggunaan kriteria eksternalitas yang berorientasi efisiensi (teknokratik) dalam penyusunan materi muatan kewenangan.

Pada sisi lain, di luar kewenangan pengakuan berbasis otonomi, Desa juga memiliki kewenangan pemberian yang diberikan dalam kerangka desentralisasi. Secara teoritik, kewenangan-terdesentralisir ini diberi melalui dua cara: (1) devolusi, yakni pemberian kewenangan pemerintah lebih tinggi (Kabupaten) yang “dikonversi” menjadi kewenangan semiotonom Desa (melahirkan local-self government), dan (2) delegasi, yakni pemberian urusan/tugas yang menjadikan Desa sebagai local-state government¹³. Penting dicatat, prinsip desentralisasi kewenangan di sini mesti bertujuan menambah bobot keotonomian Desa dan dilakukan melalui kesepakatan Desa dan Pemda, bukan justru pelimpahan beban, pemberian urusan sisa, atau hanya menciptakan ketergantungan Desa.

Kedua, ihwal kedudukan Desa dan hubungannya dengan Negara/Daerah. Paradigma baru pembaruan Desa diawali dari membebaskan cara pikir kebijakan yang menempatkan Desa sebagai miniatur Negara, menjadikan otonomi Desa hanya sebagai bagian/turunan dari otonomi daerah. Proses penaklukan Desa lewat metoda negaraisasi (state formation) yang berlangsung keras selama Orba “sukses’ memberangus otonomi Desa dan menisbikan eksistensi politik lokal yang telah lama berakar di masyarakat (Schiller, 1996).

Dalam tata administrasi publik, kedudukan Desa yang baru berarti mengeluarkan Desa dari subordinasi organisasi negara (sebagai bentuk

¹³ Dalam bahasa UU No.32 Tahun 2004, kategori kewenangan devolusi terkait “urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Kabupaten/Kota yang diserahkan pengaturannya kepada Desa” (Pasal 7 huruf b), sementara kewenangan delegasi berwujud “tugas pembantuan dari Pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota (Pasal 7 huruf c).

pemerintahan terendah, wilayah kerja/werk'ering Pemda Kabupaten, dll), kembali menempatkannya sebagai entitas politik otonom dan kesatuan masyarakat hukum yang memiliki regulasi sendiri dalam mengelola kehidupan Desa. Dengan kedudukan demikian, formula hubungan Desa-Pemerintah adalah sebagai mitra setara sehingga urusan dominan Desa lebih bersumber kewenangan orisinal, sementara devolusi/delegasi kerja dalam kerangka desentralisasi dari Negara/Daerah mesti didahului proses "kesepakatan" yang hasilnya dituangkan dalam bentuk Perda.

Ketiga, dari aspek yuridis, hakikat keaslian dan keragaman otonomi Desa mewujudkan dalam legal policy yang pluralis, bukan unifikatif berwujud standard nasional. Kerangka legal yang pluralis ini tidak hanya diukur dari bentuk dasar hukum yang pluriform, tetapi juga isi kebijakannya mesti beresensi pluralis. Konsep pluralisme hukum, yang oleh John Griffiths dilawankan dengan konsep sentralisme hukum¹⁴, mensyaratkan hilangnya tendensi saling mendominasi antara berbagai sistem hukum, yakni antara sistem hukum Negara dan sistem hukum Desa.

Sementara terkait kedudukan Desa seperti uraian point kedua di atas, implikasinya terhadap kerangka legal adalah pemisahan dasar hukum pengaturan Desa dari UU Pemda. Pengaturan Desa yang hanya menjadi salah satu norma dalam kesuruhan isi UU tersebut menyebabkan konstruksi dan posisi relasional Desa menjadi bagian Pemda. Dasar hukum tersendiri ini juga memungkinkan kodifikasi Undang-undang tentang Desa. Lebih jauh lagi, kedudukan otonom Desa, Peraturan Desa (Perdes) pun perlu dikeluarkan dari kategori peraturan perundang-undangan negara¹⁵.

¹⁴ Bernard Steny, *Pluralisme Hukum: Antara Perda Pengakuan Masyarakat Adat dan Otonomi Hukum Lokal*, Jurnal Pembaruan Desa dan Agraria, Vol.111/Thn 111/2006, hlm.85. Telaah lebih luas mengenai konsep ini bisa dilihat pada Tim HuMa (Ed.), *Pluralisme Hukum: sebuah Pendekatan Interdisipliner*, HuMa, 2005.

¹⁵ Kritik atas masuknya Perdes dalam peraturan perundang-undangan (UU No.10 Tahun 2004) yang dilandasi argumentasi kedudukan Desa sebagai *zelfbestuur gemeenschap* ini disampaikan Prof.Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara (I)*, Jakarta: Konstitusi Press, 2006, hl.221.

Keempat, bentuk-susunan penyelenggaraan Desa. Proposisi dan semua implikasinya tadi hendak menunjukkan satu hal lain: Desa sebagai self-governing community dalam kerangka administratif-nya tidak dikelola sebagai governansi formal tetapi justru mirip tata kelola (komunitas) masyarakat sipil. Karena itu, hemat saya, fungsi tata kelola Desa tidak disebut sebagai Pemerintahan Desa tetapi Penyelenggaraan Desa dan institusi yang melaksanakan fungsi tersebut tidak disebut Pemerintah Desa tetapi Penyelenggara Desa.

Dalam bentuk-susunan Penyelenggaraan Desa ini, Kepala Desa, BPD, Sekdes dan berbagai Perangkat Desa lainnya bukanlah berposisi memerintah atau memegang otoritas legal-formal tetapi menjadi primus inter pares yang lejitimasi kepemimpinannya berbasis kepercayaan dan kepatuhan masyarakat. Dalam konteks ini, mekanisme elektoral yang dipakai bersifat optional (lewat sistem pemilihan/demokrasi liberal, sistem musyawarah/demokrasi komunitarian), pembatasan periode dan masa jabatan beragam antardesa, dll.

Bertolak dari empat dasar pikir dalam perspektif desentralisasi dan otonomi di atas, pada pertemuan awal ini saya mengusulkan sejumlah klausul perubahan, yang sekaligus dinilai bermasalah pengaturannya dalam UU No.32 Tahun 2004 (beserta PP No.72 Tahun 2005) atau pun yang justru belum diatur dalam UU tersebut.

Pertama, definisi Desa yang menonjolkan soal kesatuan masyarakat hukum dan kewenangan berdasar asal usul atau adat-istiadat justru tidak selaras dengan esensi rumusan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Desa. Selain adanya reduksi makna kewenangan menjadi urusan, juga konstruksi yang ada didominasi oleh “urusan berian” dalam kerangka desentralisasi ketimbang “kewenangan bawaan” yang berbasis hak asali Desa.

Untuk menjaga konsistensi dan penghormatan akan hakikat keotonomian Desa, nomenklatur urusan mesti diganti (khususnya terkait “kewenangan bawaan”), dan format pengaturannya mesti dipisahkan dalam ayat tersendiri: pengaturan “kewenangan bawaan” menjadi ayat pokok, selain

itu (sebagai ayat tambahan) berisi pengaturan “urusan berian”. Selain itu, mengantisipasi kekosongan “kewenangan bawaan” yang di sebagian Desa telah hancur, perlu diatur pengakuan negara atas sumber kewenangan alternatif yang berbasis pada kepentingan spesifik lokal atau inisiatif masyarakat berdasar prinsip subsidiaritas.

Kedua, kedudukan otonom Desa dan prinsip kemitraan dalam hubungannya dengan Negara/Daerah tidak cukup dihormati dalam klausul-klausul lain UU No.32 Tahun 2004, ditandai oleh banyaknya pembebanan tugas, desentralisasi sepihak, hingga negaraisasi Desa lewat pengisian jabatan Sekdes dari PNS. Selain itu, perencanaan pembangunan dan penyusunan APBDes yang sangat formal dan terintegrasi dengan proses di Kabupaten membawa implikasi praktis berupa subordinasi dan birokratisasi penyelenggaraan Desa.

Untuk meminimalisir pembebanan tugas dan desentralisasi sepihak, jika terhadap kewenangan otonom tadi mensyaratkan pengakuan negara, maka proses delegasi tugas dan devolusi urusan pemerintahan dalam kerangka desentralisasi mensyaratkan kesepakatan (Perda), atau sebaliknya hak penolakan, mengingat Desa bukanlah wilayah kerja Negara (seperti halnya Kelurahan) atau sebagai suatu bentuk pemerintahan daerah yang diberi urusan desentralisasi. Terkait segi fiskal, semua urusan ini mesti terjamin sumber pembiayaannya berupa PADes, bagi hasil, bantuan dan bagian dana perimbangan (DAD).

Ketiga, pada era reformasi ini, kerangka hukum pengaturan Desa hanyalah menjadi bagian norma dalam pengaturan Pemerintah Daerah, baik dalam UU No.22 Tahun 1999 maupun UU No.32 Tahun 2004 (Pasal 200-216). Dari sisi legal framework, hal ini justru langkah mundur ketimbang masa Orba di mana ihwal Pemerintah Desa diatur tersendiri (UU No.5 Tahun 1979), meski dari sisi policy content jelas kualitasnya lebih buruk. Tentu, penyatuan materi muatan Desa dan Pemda dalam satu UU ini mencerminkan paradigma yang salah dalam melihat otonomi dan kedudukan Desa itu sendiri.

Untuk menjaga konsistensi paradigmatis kita, suatu UU khusus adalah niscaya. Di sini, alih-alih saling mendominasi antar sistem hukum, terbentuk

kesederajatan antar UU Desa dan UU Pemda, sekaligus memungkinkan UU Desa bisa mengatur semua hal pokok mengenai Desa¹⁶ sehingga lebih menjamin koherensi dan integrasi pengaturan elemen-elemen penyelenggaraan Desa. Dalam semangat yang sama pula, Perdes sebagai wahana pengungkapan keotonomian Desa harus dicabut dari tata hirarkial peraturan perundang-undangan, dan pengawasannya cukup dilakukan di Desa itu sendiri.

Keempat, pengakuan terhadap Desa sebagai self-governing community tak dikelola secara baik dalam kerangka administratifnya lantaran mengadopsi substansi fungsi dan institusi Pemerintahan Daerah ke Desa, termasuk pemilihan nomenklatur Pemerintahan Desa. Hal ini membuat tata kelola Desa berlangsung amat formal dan birokratis, dengan cara kerja pengelola Desa yang suka memerintah dan berkultur kekuasaan (power culture) ketimbang kultur pelayanan.

Untuk itu, perubahan bentuk-susunan penyelenggara Desa dimulai dari perubahan nomenklatur (pemerintah ke penyelenggara/pengelola), pluriformitas struktur pengelola, sehingga secara administrasi terjadi fleksibilitas dan keselarasan antara isi urusan Desa yang menyerupai pekerjaan komunitas sipil dengan kerangka administrasi yang berfungsi mengelola urusan tersebut. Selain itu, konstruksi perwakilan korporatis lewat Bamusdes (menyerupai LKMD masa Orba) harus diubah menjadi perwakilan partisipatif (BPD) yang sekaligus menjalankan fungsi keparlemenan dalam menyusun Perdes, mengontrol dan meminta pertanggungjawaban Kepala Desa¹⁷.

Di luar itu, problem serius lain dalam bentuk-susunan penyelenggara Desa ini adalah ketentuan pengisian Sekdes dari unsur PNS (Pasal 202 ayat (3). Bermotif menjaga netralitas dan profesionalisme Sekdes, klausul ini justru

¹⁶ Dengan demikian tidak perlu untuk membuat suatu UU Desa yang terpisah dari jenis UU lainnya yang mengatur Pembangunan Desa sebagaimana yang terdengar dari rencana Kemendagri saat ini.

¹⁷ Mekanisme akuntabilitas Kepala Desa yang ditarik ke atas (ke Bupati melalui Camat) harus diubah kepada masyarakat pemilih melalui institusi perwakilan BPD.

melapangkan jalan birokratisasi Desa yang membawa dampak ikutan berupa pembengkakan keuangan negara, penghilangan kearifan lokal dan politisasi yang merusak nilai budaya setempat¹⁸, selain memunculkan kecemburuan finansial dan jabatan Kepala Desa maupun Perangkat Desa lainnya yang juga menuntut status sama. Untuk itu, pilihan ke depan adalah merubah ketentuan yang ada, Sekdes dijabat oleh figur swasta yang memenuhi kapasitas manajerial tertentu.

Kelima, di luar struktur formal pengelola Desa di atas, UU No.32 Tahun 2004 tidak banyak mengatur keberadaan lembaga-lembaga mitra yang turut mewarnai dinamika dan pembangunan Desa. Undang-undang ini memang menyebutkan lembaga kemasyarakatan, yang lebih didominasi oleh pranata semiformal seperti RW, RT atau PKK, namun tidak menyinggung lembaga adat, lembaga ekonomi (koperasi Desa, selain BUMDes), bahkan pranata lama yang masih berpengaruh atas pengambilan keputusan di komunitas tertentu seperti Kombongan di Tanah Toraja, Ma'Salialang di Mamasa, Saniri Negeri di Maluku, dll.

Pemilihan Kepala Desa

Satu elemen pokok penyelenggaraan pemerintah Desa yang tidak berubah dan merupakan kelanjutan dari praktik dalam kurun waktu yang panjang adalah ihwal mekanisme pengisian jabatan Kepala Desa. Di era desentralisasi ini, sebagaimana halnya masa sebelumnya, pengisian jabatan tersebut dilakukan melalui sistem pemilihan langsung oleh rakyat (Pilkades langsung). Bahkan, sedikit-banyak, sistem pemilihan langsung dalam pengisian jabatan kepemimpinan nasional (Piplres) maupun kepemimpinan daerah (Pilkada, ekarang berganti Pemilukada) merupakan hasil pengakuan akan keberhasilan penerapan sistem tersebut di level Desa.

Secara historis, Desa sejatinya memiliki tradisi demokrasi komunitarian yang kuat di masa lalu. Secara prosedural ada mekanisme demokrasi

¹⁸ Eko Prasjojo, *Birokratisasi Desa Beban Keuangan Negara*, Artikel Indo Pos, 11 Maret 2009.

permusyawaratan (deliberative democracy) sebagai arena untuk mengambil keputusan, termasuk ihwal menentukan siapa yang memimpin desa. Tetapi sejak Inggris (Thomas Raffles) berkuasa dalam tempo singkat di Nusantara, maka diperkenalkan pemilihan kepala desa secara langsung, terutama di Jawa namun kemudian menyebar ke sentero negeri, yang kemudian berlanjut hingga di era Orde Baru dan sekarang ini. Sistem pengisian jabatan Kepala Desa melalui pilkades langsung itu dianggap sebagai banyak orang sebagai penanda “otonomi asli” dan “demokrasi asli” yang hidup di desa. Dalam pilkades terjadi kompetisi yang bebas, partisipasi masyarakat, pemilihan secara langsung dengan prinsip one person one vote.

Akan tetapi pilkades tidak mencerminkan proses demokrasi elektoral secara sempurna. Di banyak desa, pilkades yang berlangsung secara demokratis sering harus dibayar dengan risiko politik yang mahal. Kekerasan meledak ketika kubu calon kades yang kalah melampiaskan kekecewaannya. Buntutnya adalah dendam pribadi yang terus dibawa, serta permusuhan antarpending yang sebenarnya mereka saling bertetangga. Warna lain yang menyolok dalam pilkades adalah permainan politik uang (money politics) untuk membeli suara. Hampir dapat dipastikan bahwa calon kades yang bermain uang umumnya tidak mempunyai visi dan nilai-nilai kebajikan, melainkan hanya mengejar kekuasaan dan kekayaan. Permainan politik uang dalam jangka pendek memang sangat menyenangkan bagi rakyat yang menerimanya, tetapi pasca pilkades permainan itu harus ditebus dengan risiko politik yang mahal. Ketika berkuasa, kades yang menang karena uang cenderung mengejar pulihan dan mengorbankan prinsip akuntabilitas (amanah) dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Namun, terlepas dari masalah tersebut, tampaknya pilihan terhadap penggunaan sistem langsung tersebut mendapatkan dukungan dari berbagai pihak jika dibandingkan usulan sistem alternatif lainnya, seperti sistem pengangkatan oleh Kepala Daerah. Karena itu, isu pokok kemudian bukan lagi soal pro-kontra atas sistem pemilihan langsung tetapi bergeser kepada tata kelola pemilihan (electoral governance), terutama menyangkut penyelenggaraan dan pengawasannya.

Rekomendasi

Dalam konteks Pemilihan Kepala Desa, prinsip yang ditekankan di sini adalah Pilkades diselenggarakan dan diawasi bersama oleh masyarakat dan pemerintah desa. Hal ini sedikit-banyak bisa mendorong tegaknya prinsip langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil dalam politik elektoral. Mengingat di Indonesia terdapat lebih dari puluhan ribu desa, tentu tidaklah efisien bila harus dibentuk semacam KPU untuk menyelenggarakan pilkades di semua desa. Akan tetapi, sulit membayangkan pilkades dapat diselenggarakan secara adil dan damai kecuali ada keseragaman dalam penyelenggaraannya. Lalu, untuk menjamin keamanan penyelenggaraan pilkades, secara resmi polisi tetap akan dilibatkan sebagai Pembinaan/Pengawasan pidana dan camat dalam kerangka panegawasan operasional dan teknis administrasi, sesuai dengan fungsinya. Mengalir dari pemikiran demikian, maka rekomendasi beberapa hal kongkrit untuk mendapatkan pembahsan lebih lanjut ihwal tata kelola pilkades ini:

- (1) Dalam rangka penyelenggaraan pilkades, Badan Permusyawaratan Desa (Bamusdes) terlebih dahulu membentuk Panitia Pemilihan Kepala Desa yang terdiri dari pengurus lembaga kemasyarakatan dan tokoh masyarakat. Panitia ini mempunyai tugas mengadakan penjaringan dan penyaringan bakal calon berdasarkan persyaratan yang ditentukan, melaksanakan pemungutan suara, dan melaporkan pelaksanaan pemilihan Kepala Desa kepada BPD.
- (2) Bamusdes memberitahukan kepada Kepala Desa mengenai akan berakhirnya masa jabatan Kepala Desa secara tertulis 6 (enam) bulan sebelum berakhirnya masa jabatan. BPD memproses pemilihan Kepala Desa, paling lama 4 (empat) bulan sebelum berakhirnya masa jabatan Kepala Desa.
- (3) Pilkades dilaksanakan melalui tahap pencalonan dan tahap pemilihan. Calon Kepala Desa yang dinyatakan terpilih adalah

calon yang mendapatkan dukungan suara terbanyak di mana hasiknya akan dilapokan Panitia Pemilihan kepada Bamusdes untuk selanjutnya ditetapkan dengan Keputusan BPD Desa berdasarkan laporan dan berita acara pemilihan dari Panitia Pemilihan Kepala Desa. Selanjutnya Bamusde menyampaikan nama Calon Terpilih kepada Bupati/Walikota melalui Camat untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan menjadi Kepala Desa.

- (4) Keberatan hanya bisa diajukan terhadap penetapan Panitia Pemilihan atas hasil pemilihan Kepala Desa (berkenaan dengan hasil perhitungan suara yang mempengaruhi terpilihnya calon) dan hanya dapat diajukan oleh calon dan/atau pasangan calon kepada Pengadilan Negeri dalam waktu 3 (tiga) hari setelah penetapan hasil pemilihan Kepala Desa. Pengadilan Negeri memutus sengketa hasil pemungutan suara paling lambat 14 (empat belas) hari sejak diterimanya permohonan keberatan oleh Pengadilan Negeri. Putusan Pengadilan Negeri bersifat final dan mengikat.