

## PEMILIHAN KEPALA DESA SERENTAK DALAM PERSPEKTIF OTONOMI DESA (Studi Kasus Pelaksanaan Pemilihan Kepala Desa Serentak Tahun 2016 di Kabupaten Rokan Hilir, Provinsi Riau)

Rudiadi<sup>1</sup>, Ratna Herawati<sup>2</sup>  
Program Studi Magister Ilmu Hukum  
Fakultas Hukum Universitas Diponegoro  
ratna\_h27@yahoo.com

### ABSTRAK

Era reformasi yang terjadi pada tahun 1998 menandai berakhirnya Pemerintahan Orde Baru, hal inilah yang melatar belakangi lahirnya otonomi daerah dan UU No.22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah. Perjalanan sistem otonomi daerah terus mengalami perubahan, hal itu ditandai dengan lahirnya UU No.32 Tahun 2004 dan UU No.23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Lahirnya UU No.23 tahun 2014 ini menjadi dasar lahirnya UU No.6 Tahun 2014 Tentang Desa, hal itu semakin memperkuat status desa sebagai pemerintahan yang memiliki hak otonomi yang asli dan demokratis. Lahirnya UU Desa ini menjadi dasar hukum mengenai pemilihan Kepala Desa (Pilkades) serentak di Indonesia, seperti yang disebutkan dalam Pasal 31 ayat (1). Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode pendekatan Yuridis Empiris, spesifikasi penelitian adalah Deskriptif Analitis dan data yang digunakan data pri,er dan sekunder. Hasil analisa penelitian menyimpulkan: peraturan tentang Pilkades pasca Era reformasi diatur dalam UU No.22 tahun 1999 dan UU No.32 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Namun setelah lahirnya UU No.6 tahun 2014 tentang Desa, pelaksanaan Pilkades dilaksanakan secara serentak diseluruh wilayah di Indonesia, seperti yang disebutkan dalam Pasal 31 ayat (1). Selain itu, pelaksanaan Pilkades serentak di Kabupaten Rokan Hilir, Provinsi Riau, tahun 2016 terdapat beberapa permasalahan: adanya aturan persyaratan pencalonan yang dikhususkan untuk Calon Kepala Desa yang beragama Islam, yaitu "dapat membaca al-quran", sedangkan bagi Calon Non-muslim tidak diatur persyaratan tersebut. Hal itu mengindikasikan adanya diskriminatif dalam agama, serta dapat merusak proses demokrasi di desa. Permasalahan lain yang terjadi adalah, adanya campur tangan Panitia Kabupaten secara langsung dalam proses seleksi bakal Calon Kepala Desa. Selain itu, pelaksanaan Pilkades serentak dilihat dalam perspektif otonomi desa, idealnya semua tahapan dalam pemilihan dan juga tahapan penyeleksian Bakal Calon diserahkan kepada Panitia Pemilihan di desa.

Kata Kunci: Otonomi Daerah; Otonomi Desa; Pilkades Serentak

---

<sup>1</sup> Mahasiswa Program Studi Magister Ilmu Hukum UNDIP

<sup>2</sup> Penulis Kedua, Penulis Koresponden

## A. Pendahuluan

Gerakan reformasi berindikasi positif dalam mengikis sisa-sisa rezim Pemerintahan Orde Baru. Affan Gaffar mengatakan bahwa selama 32 tahun kehidupan bernegara dibawah pimpinan rezim Soeharto telah banyak melahirkan permasalahan dalam Negara, dan dengan berakhirnya rezim tersebut pada tahun 1998 sebagai awal dimulainya Era reformasi dan semangat otonomi daerah.<sup>3</sup> Kebijakan otonomi daerah di Indonesia lahir ditengah gejolak sosial yang sangat massif pada tahun 1998, gejolak sosial tersebut didahului oleh krisis ekonomi yang melanda Indonesia pada tahun 1997. Gejolak sosial yang melanda Negara Indonesia pada tahun 1998, kemudian melahirkan gejolak politik yang puncaknya ditandai dengan berakhirnya Pemerintahan Orde Baru yang telah berkuasa selama lebih kurang 32 tahun di Indonesia dan melahirkan Era reformasi.<sup>4</sup>

Secara harfiah otonomi daerah berasal dari kata "Otonomi" dan "Daerah", sedangkan dalam bahasa Yunani otonomi berasal dari kata "Autos dan "Namos". Kata "autos" berarti sendiri dan "namos" berarti aturan atau undang-undang,<sup>5</sup> sehingga kata otonomi daerah dapat diartikan sebagai kewenangan untuk mengatur sendiri atau kewenangan untuk membuat aturan guna mengurus rumah tangganya sendiri. Pelaksanaan

otonomi daerah selain berlandaskan pada acuan hukum, juga sebagai implementasi tuntutan globalisasi yang harus diberdayakan dengan cara memberikan daerah kewenangan yang lebih luas, lebih nyata dan bertanggung jawab, terutama dalam mengatur, memanfaatkan dan menggali sumber-sumber potensi yang ada di daerah masing-masing.<sup>6</sup>

Dalam UUD 1945 (sebelum amandemen) Pasal 18 telah dijabarkan tentang pembagian kekuasaan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, yaitu sebagai berikut:

"Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal usul dalam daerah yang bersifat istimewa".<sup>7</sup>

Sejak berlakunya UU No.22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, yang kemudian disusul dengan UU No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, serta UU No.23 Tahun 2014, secara substansial memberikan otonomi kepada daerah provinsi dan kabupaten/kota suatu kewenangan serta otonomi yang lebih luas dibandingkan dengan pemerintahan sebelumnya.

Terjadinya perubahan paradigma dalam proses penyelenggaraan pemerintahan tersebut, juga memberi pengaruh terbukanya ruang bagi

<sup>3</sup>Tumpal P. Saragi, *Mewujudkan Otonomi Masyarakat Desa* (Jakarta: CV. Cipiruy, 2014), halaman 3

<sup>4</sup>[https://www.academia.edu/4728435/Latar\\_Belakang\\_Otonomi\\_Daerah](https://www.academia.edu/4728435/Latar_Belakang_Otonomi_Daerah) (diakses: Sabtu, 24 September 2016, jam: 09.35)

<sup>5</sup>[https://id.wikipedia.org/wiki/Otonomi\\_daerah#Dasar\\_hukum](https://id.wikipedia.org/wiki/Otonomi_daerah#Dasar_hukum) (diakses: Sabtu, 24 September 2016, jam: 09.37)

<sup>6</sup>Syamsudin Haris, *Desentralisasi & Otonomi Daerah* (Jakarta : LIPI Press, 2005), halaman 70

<sup>7</sup>Ibid, halaman 14.

desa untuk mengurus dan mengatur rumah tangganya sesuai dengan karakteristik masing-masing. Dalam UU No.23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, yaitu pada BAB 1 ketentuan umum, Pasal 1 ayat 43 disebutkan bahwa:

“Desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus Urusan Pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Hal ini menjadi dasar hukum begitu pentingnya aturan yang khusus mengatur tentang desa, pengakuan desa oleh Negara, oleh karena itu lahirlah UU No.6 Tahun 2014 Tentang Desa. Keberadaan undang-undang desa ini merupakan hal yang sangat penting, setidaknya karena 2 (dua) alasan: Pertama, melalui undang-undang desa diharapkan terbentuk basis legal pengaturan yang jelas dan spesifik mengenai desa, karena sejak reformasi pengaturan desa diatur dalam undang-undang Pemerintahan Daerah. Kedua, melalui undang-undang desa ini diharapkan ada terobosan baru terwujudnya pembaharuan desa ke arah demokratisasi, dan menyempurnakan semangat otonomi yang hendak diwujudkan dalam konstitusi.<sup>8</sup>

<sup>8</sup>thesis.umsida.ac.id/datapublik/t46860.pdf. (diakses: Sabtu, 24 September 2016, jam: 23.31)

Selain itu, yang menjadi sangat menarik dan penting untuk adalah ketentuan tentang pemilihan Kepala Desa, Pasal 31 dijelaskan:

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

Adanya aturan yang menjelaskan tentang pemilihan Kepala Desa ini, semakin memperkuat semangat untuk menerapkan demokratisasi diseluruh wilayah di Indonesia dan juga semangat dalam penyempurnaan otonomi daerah. Untuk memperkuat aturan tentang UU No.6 Tentang Desa ini, maka lahirlah Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) No.112 Tahun 2014 yang secara khusus mengatur tentang pemilihan Kepala Desa. Dalam Permendagri No.112 Tahun 2014 ini ada beberapa hal yang sangat penting untuk dipahami yaitu pada bagian BAB II mengenai proses pemilihan Kepala Desa, dan BAB III yaitu tahapan pelaksanaan pemilihan. Dalam BAB II tentang pemilihan Kepala Desa Pasal 2, 3, disebutkan:

- (2)Pemilihan Kepala Desa dilakukan secara serentak satu kali atau dapat bergelombang;
- (3)Pemilihan Kepala Desa satu kali

sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dilaksanakan pada hari yang sama diseluruh desa pada wilayah Kabupaten/kota.

Selanjutnya, dalam Permendagri No.112 Tahun 2014, Pasal 5, dijelaskan bahwa Pemerintah Kabupaten/kota melalui Bupati juga ikut bertanggungjawab terhadap pelaksanaan pemilihan Kepala Desa, yaitu dengan membentuk Panitia Pemilihan ditingkat Kabupaten. Selain itu, dalam Peraturan juga menjelaskan tanggung jawab Badan Permusyawaratan Desa (BPD) terhadap keberlangsungan pemilihan Kepala Desa. Adapun yang menjadi salah satu tugas dari (BPD) adalah membentuk Panitia Pemilihan di desa.

Adanya ketentuan undang-undang tentang Pilkades secara serentak tersebut, Kabupaten Rokan Hilir yang terletak di Provinsi Riau, adalah salah satu kabupaten yang melaksanakan Pilkades serentak, yang dilaksanakan pada tanggal 17 Juni 2016., yaitu berdasarkan Perda Kab. Rokan Hilir, Prov. Riau, Nomor 5 Tahun 2015 Tentang Pemilihan, Penetapan, Pemberhentian Penghulu, serta Perbup Rokan hilir No.1 Tahun 2016 Tentang Aturan Teknis Pelaksanaan Pilkades Serentak. Tugas dan tanggung jawab dibentuknya Panitia Pemilihan di Kabupaten seperti yang diatur dalam Permendagri No. 112 Tentang Pilkades Serentak adalah untuk mengkoordinir, mengawasi, memfasilitasi pelaksanaan proses Pilkades serentak yang dilaksanakan oleh Panitia di desa, sehingga terlaksana dengan baik. Sedangkan Panitia Pemilihan di desa seperti yang diatur dalam

Perda Kabupaten Rokan Hilir No.5 Tahun 2015 bertanggung jawab sepenuhnya dalam pelaksanaan Pilkades, dimulia dari tahapan persiapan, pendaftaran, penjarangan bakal calon, penyeleksian bakal calon, sampai pada pelaksanaan dan penntuan Kepala Desa yang baru.

Berdasarkan hasil Pra-survey yang dilakukan oleh Peneliti saat pelaksanaan pemilihan Kepala Desa pada bulan Juni 2016, fakta yang terjadi dilapangan adalah adanya terdapat kejanggalan dalam tahap pelaksanaannya. Kejanggalan tersebut adalah adanya campur tangan Pemerintah Kabupaten, melalui Panitia Pemilihan tingkat kabupaten yang dibentuk oleh Bupati secara langsung dalam proses pemilihan, yaitu dalam tahapan proses seleksi bakal Calon Kepala Desa. Selain itu, adanya persyaratan pencalonan "dapat membaca alquran" yang termasuk dalam syarat pencalonan yang dianggap diskriminatif agama, serta merusak semangat demokrasi dan otonomi desa.

Hal ini jelas bertentangan dengan hakikat Pancasila serta mencoreng semangat otonomi yang hendak diwujudkan di desa. Seharusnya Panitia Pemilihan di Kabupaten yang telah dibentuk berdasarkan undang-undang tidak perlu turut serta secara langsung dalam semua tahapan Pilkades serentak yang dilaksanakan di desa, seharusnya hal itu diberikan wewenang kepada Panitia Pemilihan di desa demi mewujudkan semangat otonomi desa.

Berdasarkan penjelasan diatas, maka Penulis tertarik untuk melakukan penelitian Tesis, dengan judul: PEMILIHAN KEPALA DESA SERENTAK DALAM PERSPEKTIF OTONOMI DESA (Studi Kasus Pelaksanaan Pemilihan Kepala Desa (Pilkades) Serentak Tahun 2016 di Kabupaten Rokan Hilir, Provinsi Riau).

## B. Metode Penelitian

Metode Penelitian pada dasarnya merupakan cara ilmiah untuk mendapatkan data dengan tujuan dan kegunaan tertentu. Terdapat empat kata kunci dalam metode penelitian yaitu: cara ilmiah, rasional, empiris, dan sistematis.<sup>9</sup> Secara harfiah, pengertian penelitian (research) adalah pencarian kembali. Pencarian yang dimaksud adalah pencarian terhadap pengetahuan yang benar (ilmiah) karena hasil dari pencarian ini akan dipakai untuk menjawab permasalahan tertentu.<sup>10</sup>

Metode penelitian yang digunakan oleh Penulis dalam penelitian ini adalah metode Penelitian Kualitatif. Metode penelitian kualitatif adalah metode penelitian naturalistik, karena penelitian ini dilakukan pada kondisi yang alamiah, dan data yang terkumpul dan analisisnya bersifat kualitatif.<sup>11</sup> Metode pendekatan yang digunakan

penulis dalam penelitian ini adalah metode pendekatan Yuridis Empiris. Pendekatan yuridis empiris adalah pendekatan dengan melihat sesuatu kenyataan hukum dalam masyarakat.

Dalam penelitian ini, spesifikasi penelitian yang digunakan oleh Penulis adalah Deskriptif Analitis. Penulis akan memaparkan secara keseluruhan dengan melakukan analisis terhadap data primer yang diperoleh dilapangan dengan data sekunder yang didapat dari bahan kepustakaan. Selain itu Metode pengumpulan data yang digunakan adalah dengan metode Random Sampling. Metode random sampling adalah metode pengumpulan data ditentukan oleh peneliti secara acak berdasarkan kemauan peneliti.

Selanjutnya, adapun jenis data yang terdapat dalam penelitian ini dibagi dalam Data Primer yaitu data yang didapat dari lapangan, dan Data Sekunder yang didapat dari kepustakaan. Selain itu, metode analisis yang digunakan oleh penulis adalah dengan metode Deskriptif Analitis. Penulis akan menganalisis data dengan pendekatan kualitatif terhadap data primer dengan data sekunder yang berupa tinjauan kepustakaan. Penggunaan metode deskriptif analitis ini diharapkan penulis mampu memaparkan secara keseluruhan mengenai permasalahan Pilkades serentak dalam perspektif otonomi desa, serta menemukan solusi terhadap permasalahan tersebut.

---

<sup>9</sup> Sugioyono, 2011, Metode Penelitian (Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D), (Bandung: ALFABETA cv. ), halaman 2

<sup>10</sup>Agusmidan dan Zainan Asikin, Pengantar Metode Penelitian Hukum (Jakarta: PT. RajaGrafindoPersada, 2004), halaman 19

<sup>11</sup>Sugiyono, Metode Penelitian (Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D), Op.Cit., halaman 8

### C. Pembahasan dan Hasil Penelitian

#### 1. Perkembangan Peraturan Perundang-Undangan Tentang Pilkadaes sehingga di Laksanakan Serentak di Indonesia.

Konstitusi Negara Republik Indonesia sebenarnya secara jelas juga sudah menyebutkan tentang kekuasaan dan keberadaan desa sebagai bagian yang penting dalam negara. Undang-Undang Dasar Negara Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 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 Republik Indonesia.

Pengertian desa secara politik adalah sebagai suatu organisasi kekuasaan, yang secara politik mempunyai mempunyai wewenang tertentu karena merupakan bagian dari pemerintahan negara. Dalam pengertian secara politik ini, desa sering dirumuskan sebagai suatu kesatuan masyarakat hukum yang berkuasa menyelenggarakan pemerintahan sendiri.<sup>12</sup> Keberadaan desa dalam konteks politik, sebagai bagian dari masyarakat hukum desa mempunyai hak untuk mengurus kehidupan mereka secara mandiri (otonom), dan wewenang untuk mengurus dirinya itu sudah dimiliki sejak kesatuan masyarakat hukum itu ada tanpa diberikan oleh siapapun,

sehingga dari sinilah mengapa desa disebut sebagai otonomi asli.<sup>13</sup>

Jika dilihat dari konsep demokrasi dan penyelenggaraan otonomi asli yang dimiliki oleh desa dalam bidang politik tersebut, maka salah satu wujud kehendak rakyat sebagai partisipasi masyarakat dalam bidang politik adalah keterlibatannya dalam Pemilu. Jika dilihat dari bentuk pemilihan yang paling kecil adalah Pemilihan Kepala Desa, Seperti yang dikatakan oleh Joseph Schumpeter, baginya demokrasi dalam hal sempit merupakan sebuah metode politik, sebuah mekanisme untuk memilih pemimpin politik.<sup>14</sup> Secara historis pilkades telah berjalan lama dan bersifat langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil telah dipahami sebagai pengakuan terhadap keanekaragaman sikap politik partisipasi masyarakat dalam demokratisasi ditingkat desa.

#### a. Pilkadaes dalam UU No.22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah

Terkait permasalahan pemilihan Kepala Desa, didalam UU No.22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, diatur dalam BAB XI Tentang Desa yaitu dalam Pasal 95 sampai dengan Pasal 98. Dalam Pasal 95 disebutkan sebagai berikut:

- (1)Pemerintah Desa terdiri atas Kepala Desa atau yang disebut dengan nama lain dan perangkat Desa;
- (2)Kepala Desa dipilih

---

<sup>12</sup>Mashuri Mashab, Politik Pemerintahan Desa Di Indonesia, Cetakan ke-1 (Yogyakarta : Fisipil UGM, 2013), halaman 3

---

<sup>13</sup> Ibid., halaman 3

<sup>14</sup> Georg Sorensen, Demokrasi dan Demokratisasi (Proses dan prospek dalam sebuah dunia yang sedang berubah , disunting Oleh Tajuddin Nur efendi (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2014), halaman 14

langsung oleh Penduduk Desa dari calon yang memenuhi syarat; (3) Calon Kepala Desa yang terpilih dengan mendapatkan dukungan suara terbanyak, sebagaimana dimaksud pada ayat 2 ditetapkan oleh Badan Perwakilan Desa dan disahkan oleh Bupati.<sup>15</sup>

Undang-undang tersebut diatas menjelaskan bahwa yang menjadi unsur penting dalam Pemerintahan Desa adalah Kepala Desa dan juga Perangkat Desa. Dalam rangka untuk memilih atau menentukan siapa yang akan menjadi Kepala Desa, maka proses yang akan dilakukan adalah dengan dipilih langsung oleh penduduk desa tersebut. Selain itu, dalam Pasal 95 angka ke-3 djelaskan bahwa untuk menentukan siapa yang akan menduduki posisi sebagai Kepala Desa, akan ditentukan dengan suara terbanyak yang diperoleh saat proses pemilihan tersebut, dan selanjutnya ditetapkan oleh BPD kemudian dilantik oleh Bupati berdasarkan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Selanjutnya, masa jabatan untuk seorang Kepala Desa yang diatur dalam UU No.22 Tahun 1999 ini adalah sepuluh tahun atau dua kali masa jabatan, namun Pemerintah Daerah bisa menetapkan peraturan tentang masa jabatan sesuai dengan kondisi budaya daerah setempat. Selain itu, menurut ketentuan Pasal 96 bahwa yang dapat dipilih untuk menjadi Kepala Desa

adalah penduduk desa warga Negara RI dengan syarat sebagai berikut :

- 1) Bertakwa kepada Tuhan YME;
- 2) Setia dan taat kepada Pancasila dan UUD 1945;
- 3) Tidak pernah terlibat langsung, atau terlibat dalam kegiatan mengkhianati Pancasila dan UUD 1945;
- 4) Pendidikan sekurang-kurangnya Sekolah Menengah Pertama;
- 5) Berumur sekurang-kurangnya 25 tahun;
- 6) Sehat jasmani dan rohani;
- 7) Tidak mengganggu jiwanya
- 8) Berkelakuan baik, jujur, dan adil;
- 9) Tidak pernah dihukum pidana;
- 10) Tidak dicabut hak pilihnya berdasarkan pidana tetap;
- 11) Mengenal daerahnya dan dikenal masyarakat setempat;
- 12) Bersedia dicalonkan sebagai Kepala Desa;
- 13) Memenuhi syarat lain sesuai dengan adat-istiadat yang diatur peraturan daerah.<sup>16</sup>

b. Pilkada dalam UU No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

Perjalanan reformasi yang ditandai dengan lahirnya UU No.22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah diselimuti oleh semangat reformasi yang sangat menggebu-gebu dalam segala aspek kehidupan bernegara, bahkan berlangsung dengan cepat. Sehingga dalam perjalanan reformasi yang begitu cepat tersebut

<sup>15</sup> Nikmatul Huda, Hukum Pemerintahan Desa (dalam konstitusi Indonesia sejak kemerdekaan hingga era reformasi) (Malang, Jawa Timur: Setara Prees, 2015), halaman 178

<sup>16</sup> Ibid, halaman 179

dirasakan bahwa Undang-Undang yang menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah ini belum mampu sepenuhnya untuk mencapai apa yang diharapkan, sehingga perlu dilakukan perbaikan sesuai dengan jiwa dan semangat bedemokrasi dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Akhirnya UU No.22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah diganti dengan UU No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, Hadirnya UU No.32 Tahun 2004 ini juga terdapat pasal-pasal yang mengatur tentang Desa.<sup>17</sup> Dalam UU No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah berjumlah 240 Pasal, terkait dalam hal pemilihan Kepala Desa, terdapat dalam BAB XI Bagian kedua yaitu Tentang Pemerintahan Desa, dari Pasal 203 sampai dengan Pasal 205. Dalam Pasal 203 ditentukan mengenai pemilihan Kepala Desa yaitu sebagai berikut:

(1)Kepala desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 202 ayat 1 dipilih langsung oleh dan dari penduduk desa warga negara Republik Indonesia yang syarat selanjutnya dan tata cara pemilihannya diatur dengan Perda yang berpedoman kepada Peraturan Pemerintah;  
(2)Calon kepala desa yang memperoleh suara terbanyak dalam pemilihan kepala desa sebagaimana dimaksud pada ayat 1 ditetapkan sebagai kepala desa; (3)Pemilihan kepala desa dalam kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya

sepanjang masih hidup dan yang diakui keberadaannya berlaku ketentuan hukum adat setempat yang ditetapkan dalam Perda dengan berpedoman pada Peraturan Pemerintah.

Terkait mengenai persyaratan untuk dapat dipilih menjadi Kepala Desa, diatur lebih lanjut dalam Pasal 44, adapun yang menentukan calon Kepala Desa adalah penduduk desa warga Negara Indonesia yang memenuhi syarat sebagai berikut:

- 1) Bertakwa kepada Tuhan YME;
- 2) Setia kepada Pancasila sebagai Dasar Negara, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan kepada Negara Kesatuan Republik Indonesia, serta Pemerintah;
- 3) Berpendidikan paling rendah tamat Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama dan/atau sederajat;
- 4) Berusia paling rendah 25 tahun;
- 5) Bersedia untuk dicalonkan;
- 6) Penduduk desa setempat;
- 7) Tidak pernah dihukum karena melakukan tindak pidana kejahatan dengan hukuman paling singkat 5 tahun;
- 8) Tidak dicabut hak pilihnya sesuai dengan Keputusan pengadilan yang mempunyai kekuatan hukum tetap;
- 9) Belum pernah menjabat sebagai Kepala Desa paling lama 10 (sepuluh) tahun atau dua kali masa jabatan;

---

<sup>17</sup> Ibid., halaman 186



10)memenuhi syarat lain yang diatur dalam Perda Kabupaten/Kota.<sup>18</sup>

Selanjutnya, masa jabatan Kepala Desa yang diatur dalam undang-undang ini adalah selama 6 tahun, dan bisa dipilih dalam satu kali masa jabatan berikutnya. Proses pemilihan Kepala Desa dilakukan secara langsung oleh masyarakat desa secara rahasia, jujur dan adil. Selain itu, semua tahapan dalam pemilihan Kepala Desa merupakan tanggung jawab Panitia Pemilihan di desa mulai dari pembentukan Panitia Pemilihan itu sendiri, hingga penetapan Kepala Desa terpilih.

c. Pilkades Serentak dalam UU No.6 Tahun 2014 Tentang Desa

Setelah lahirnya UU no.23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, dan UU No.6 Tahun 2014 Tentang Desa, cukup memberikan kekuatan akan adanya otonomi desa dan kemandirian desa dalam menentukan masa depan desa itu sendiri.<sup>19</sup> Dalam UU No.6 Tahun 2014 Tentang Desa ini terdapat sebanyak 18 BAB dan 122 Pasal, yang secara keseluruhan membahas tentang desa, wewenang desa, tanggung jawab desa, Pemerintahan Desa, pemilihan Kepala Desa dan sebagainya. Berkaitan dengan permasalahan pemilihan Kepala Desa, terdapat dalam Pasal 31 sampai

dengan Pasal 39. Dalam Pasal 31 dijelaskan sebagai berikut:

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

Pasal 31 diatas menjelaskan bahwa Kepala Desa dipilih secara langsung oleh dan dari penduduk desa warga Negara Republik Indonesia yang memenuhi persyaratan yang berlaku sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku. Selain itu, masa jabatan seorang Kepala Desa adalah 6 (enam) tahun terhitung sejak tanggal pelantikan. Kepala Desa dapat menjabat paling banyak 3 (tiga) kali masa jabatan secara berturut-turut atau tidak secara berturut-turut

Selanjutnya, proses Pilkades dalam Undang-Undang ini dilaksanakan oleh Badan Permusyawaratan Desa (BPD) seperti yang disebutkan dalam UU No.6 Pasal 32. Sebagai wujud tanggung jawab BPD dalam melaksanakan pemilihan, maka dibentuklah Panitia Pemilihan, dimana anggota Panitia Pemilihan tersebut merupakan wakil dari perangkat desa, lembaga masyarakat desa dan juga tokoh masyarakat.

---

<sup>18</sup> Ibid., halaman 196

<sup>19</sup> Suharto, Didik G., 2016, Membangun Kemandirian Desa, Cetakan ke-1, Yogyakarta: Pustaka Pelajar (Anggota IKAPI).

Salah satu tugas Panitia Pemilihan Kepala Desa adalah mensosialisasikan pemilihan Kepala Desa kepada masyarakat, menjangring bakal calon, melakukan seleksi bakal calon dan sebagainya. Selanjutnya, dalam UU No.6 Tahun 2016, Pasal 33 disebutkan bahwa yang menjadi syarat pencalonan Kepala Desa adalah sebagai berikut :

- 1) Warga negara Republik Indonesia;
- 2) Bertakwa kepada Tuhan YME;
- 3) Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan Bhinneka Tunggal Ika;
- 4) Berpendidikan paling rendah tamat sekolah menengah pertama atau sederajat;
- 5) Berusia paling rendah 25 (dua puluh lima) tahun pada saat mendaftar;
- 6) Bersedia dicalonkan menjadi Kepala Desa;
- 7) Terdaftar sebagai penduduk dan bertempat tinggal di Desa setempat paling kurang 1 (satu) tahun sebelum pendaftaran;
- 8) Tidak sedang menjalani hukuman pidana penjara;
- 9) Tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun atau lebih, kecuali 5

(lima) tahun setelah selesai menjalani pidana penjara dan mengumumkan secara jujur dan terbuka kepada publik bahwa yang bersangkutan pernah dipidana serta bukan sebagai pelaku kejahatan berulang-ulang;

- 10) Tidak sedang dicabut hak pilihnya sesuai dengan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap;
- 11) Berbadan sehat;
- 12) Tidak pernah sebagai Kepala Desa selama 3 (tiga) kali masa jabatan;
- 13) Syarat lain yang diatur dalam Peraturan Daerah.

Pelaksanaan pemilihan Kepala Desa dalam undang-undang ini dilaksanakan secara serentak diseluruh wilayah Kabupaten/Kota, dengan maksud untuk menghindari hal negatif dalam pelaksanaannya. Selanjutnya, pengaturan tentang Pilkades serentak juga diatur secara khusus dalam Permendagri Nomor 112 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Kepala Desa Serentak. Secara umum pelaksanaan pemilihan Kepala Desa diawali dengan pembentukan Panitia Pemilihan di Kabupaten yang dibentuk oleh Bupati, tugas dari Panitia Pemilihan di Kabupaten ini adalah untuk mengkoordinir, sosialisasi, mengawasi, mempersiapkan perlengkapan pemilihan yang akan dilaksanakan oleh setiap desa melalui Panitia Pemilihan di tingkat desa.

2. Pilkades Serentak di Kabupaten Rokan Hilir, Provinsi Riau Tahun 2016 dalam Perspektif Otonomi Desa.

Salah satu hal yang baru dalam UU No.6 Tahun 2014 Tentang Desa adalah dalam Pasal 31 ayat (1) yaitu sebagai berikut: "Pemilihan Kepala Desa dilaksanakan secara serentak di seluruh wilayah Kabupaten/Kota". Dalam undang-undang desa ini disebutkan bahwa pemilihan Kepala Desa akan dilaksanakan secara serentak di seluruh Indonesia, adanya aturan tersebut menjadi landasan hukum yang sangat penting dalam mewujudkan demokrasi di desa.

Kabupaten Rokan Hilir merupakan salah satu kabupaten yang juga melaksanakan pemilihan Kepala Desa serentak, yaitu terdapat sebanyak 66 Kepenghuluan yang melaksanakan pemilihan tahap pertama dan tersebar di 12 Kecamatan.<sup>20</sup> Dalam UU No.6 Tahun 2014, Pasal 31 ayat (2) disebutkan:

"Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota menetapkan kebijakan pelaksanaan pemilihan Kepala Desa secara serentak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota".

Sebagai tindak lanjut dari ketentuan dalam undang-undang desa tersebut, maka Pemerintah Kabupaten Rokan Hilir menetapkan Peraturan Daerah (Perda) Nomor 5 Tahun 2015 Tentang Pemilihan, Pengangkatan, Dan Pemberhentian Penghulu. Selain itu, sebagai petunjuk teknis dari

Peraturan Daerah Nomor 5 tahun 2015 tersebut, maka lahirilah Peraturan Bupati (Perbup) Rokan Hilir Nomor 1 Tahun 2016 Tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pemilihan Penghulu Serentak. Pelaksanaan pemilihan Kepala Desa melalui beberapa tahap persiapan, dalam Perda Nomor 5 Tahun 2015, BAB III tentang pelaksanaan Pemilihan Penghulu, Pasal 6 disebutkan tentang Pemilihan Penghulu, dilaksanakan melalui tahapan:

- 1) Persiapan;
- 2) Pencalonan;
- 3) Pemungutan suara; dan
- 4) Penetapan.<sup>21</sup>

Pemilihan Kepala Desa serentak yang dilaksanakan di Kabupaten Rokan Hilir menjadi tanggung jawab bagi Pemerintahan Daerah dan Pemerintahan Desa, oleh karena itu Pemerintahan Daerah melalui Bupati perlu membentuk Panitia Pemilihan di Kabupaten, yang berfungsi mengkoordinir dan mengawasi jalannya pemilihan di desa yang dilaksanakan Oleh Panitia Pemilihan desa. Dalam Perda Nomor 5 Tahun 2015 Pasal 5, dijelaskan bahwa tugas dari Panitia di Kabupaten secara umum bertugas merencanakan, mengkoordinasi, melakukan bimbingan teknis, menetapkan jumlah surat suara, memfasilitasi, dan sebagainya.

Disamping itu, didalam Peraturan Bupati Rokan Hilir Nomor 1 Tahun 2016 Tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pemilihan Penghulu Serentak,

<sup>20</sup> Hasil Survey, Pemilihan Kepala Desa Serentak di Kabupaten Rokan Hilir, tanggal 17 juli 2016.

<sup>21</sup> Peraturan Daerah Kabupaten Rokan Hilir Nomor 5 Tahun 2015 Tentang Pemilihan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Penghulu.

Pasal 9 ayat 1 juga diatur tentang tugas dan kewajiban Panitia Pemilihan Kepala Desa, yaitu sebagai berikut :

(1) Panitia Pemilihan Sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 (pembentukan Panitia Pemilihan) ayat 3 mempunyai tugas, sebagai berikut: (a) Menyusun tahapan kegiatan Pemilihan Penghulu; (b) Menetapkan daftar pemilih; (c) Melaksanakan Penjaringan dan penjaringan bakal calon berdasarkan persyaratan yang ditentukan; (d) Melaksanakan pemungutan suara dan penghitungan suara; (e) Menetapkan calon terpilih.<sup>22</sup>

Keberadaan Panitia Pemilihan di Kabupaten berfungsi untuk mengkoordinir dan memfasilitasi apa saja yang dibutuhkan oleh Panitia Pemilihan di desa untuk melaksanakan proses pemilihan Kepala Desa. Selain itu, keberadaan Panitia pemilihan tingkat Kabupaten tidak mempunyai hak untuk turut serta secara langsung dalam tahapan pemilihan yang dilaksanakan di desa.

Berangkat dari paradigma berfikir yang terdapat dalam Perda Kab. Rokan Hilir Nomor 5 Tahun 2015 dan Perbup Rokan Hilir Nomor 1 Tahun 2016 diatas, dalam pelaksanaan pemilihan Kepala Desa serentak hakikatnya dilaksanakan sepenuhnya oleh Panitia Pemilihan di desa. Tugas tersebut dimulai dari tahapan pembentukan Panitia Pemilihan oleh BPKep, membuka pendaftaran, penjaringan bakal calon, seleksi bakal calon,

penetapan calon Kepala Desa, pelaksanaan pemilihan, dan penetapan pemenang, yang selanjutnya dilantik oleh Bupati sebagai pejabat yang berwenang.

Berkaitan dengan penjelasan diatas, dalam Pra-survey yang dilakukan oleh Peneliti terhadap pelaksanaan pemilihan Kepala Desa serentak di Kabupaten Rokan Hilir, Provinsi Riau, pada tanggal 17 Juni 2016, terdapat beberapa hal yang dianggap tidak sesuai dengan semangat otonomi desa seperti yang terdapat dalam undang-undang desa. Adapun permasalahan yang tersebut adalah sebagai berikut:

- 1) Pertama, Dalam Perda Kabupaten Rokan Hilir Nomor 5 Tahun 2015 Pasal 32 tentang persyaratan pencalonan, huruf (P) disebutkan: "Bagi calon yang beragama Islam dikenai syarat khusus yaitu dapat membaca Al-Quran", sedangkan bagi calon Kepala Desa yang tidak beragama islam tidak dibebankan syarat yang berkaitan dengan agama. Adanya aturan tersebut dapat merusak proses demokrasi dan semangat otonomi desa.
- 2) Kedua, dalam permasalahan seleksi "Dapat membaca Al-quran" tersebut, dilaksanakan di Kabupaten dan diambil alih oleh Panitia Pemilihan di Kabupaten. Jika mengacu pada Peraturan daerah Kabupaten Rokan Hilir Pasal 9 huruf (d) mengenai tugas Panitia Pemilihan di desa adalah "mengadakan penjaringan dan penyaringan bakal calon

---

<sup>22</sup> Peraturan Bupati Rokan Hilir Nomor 1 Tahun 2016 Tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pemilihan Penghulu Serentak, Pasal 9 Ayat 1,2,3.

Penghulu sesuai persyaratan yang telah ditentukan”.

Disamping itu, dalam Peraturan Daerah Kabupaten Rokan Hilir, Pasal 1 angka (18), juga dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan penjaringan adalah seleksi yang dilakukan oleh Panitia Pemilihan desa, baik secara administratif maupun penilaian kemampuan dan kepemimpinan para bakal calon Penghulu. Selain itu, Dalam peraturan Bupati Rokan Hilir hal Pasal 9 ayat (1), juga dijelaskan bahwa tahapan tersebut merupakan tugas dan kewajiban Panitia Pemilihan di desa.

Oleh karena itu, dari beberapa permasalahan yang dikemukakan diatas perlu dikaji bagaimanakah pelaksanaan pemilihan Kepala Desa Serentak di kabupaten Rokan Hilir tahun 2016 dalam perspektif otonomi desa.

Menanggapi permasalahan yang telah disampaikan diatas, maka Peneliti melakukan beberapa cara untuk mencari data-data dan informasi terkait pelaksanaan pemilihan Kepala Desa serentak di Kabupaten Rokan Hilir, Provinsi Riau, Pada tanggal 17 Juli 2016. Adapun langkah-langkah yang dilakukan oleh Peneliti adalah melakukan survey di lapangan tentang pelaksanaan pemilihan Kepala Desa tersebut seperti yang sudah dilakukan. Selain itu, Peneliti juga melakukan wawancara dengan pihak-pihak tertentu seperti: Kepala Bagian Pemerintahan Desa Kabupaten Rokan Hilir, Ketua Panitia Pemilihan di

desa sebanyak 8 orang, dan juga wawancara dengan Calon Kepala Desa yaitu 8 orang. Disamping itu, Peneliti juga menyebarkan Kuesioner/Angket kepada masyarakat di beberapa desa yang melaksanakan pemilihan Kepala Desa serentak, dengan maksud untuk mendapatkan tanggapan dari masyarakat terkait masalah yang sudah disampaikan oleh Peneliti.

Berkaitan dengan permasalahan adanya persyaratan “dapat membaca al-quran” bagi Calon Kepala Desa yang beragama Islam tersebut, Jasrianto (Kepala Bagian Pemerintahan Desa Kabupaten Rokan Hilir), mengatakan bahwa yang melatarbelakangi adanya persyaratan “dapat membaca alquran” tersebut dikarenakan Kabupaten Rokan Hilir merupakan kabupaten yang bergelar Negeri Seribu Kubah, yang memiliki nilai-nilai agama sebagai budaya lokal yang sangat kuat. Selain itu, Pemerintah Kabupaten mengharapkan Kepala Desa yang terpilih harus bisa membaca Alquran serta memahami nilai-nilai Agama Islam, sehingga bisa menjadi Kepala Desa yang baik. Namun ia mengatakan bahwa aturan “dapat membaca al-quran” tersebut memang terlihat diskriminatif dan tidak demokratis, sehingga kedepannya Pemerintah Kabupaten perlu memperbaiki terkait aturan pencalonan Kepala Desa.<sup>23</sup>

Sila pertama Pancasila disebutkan yaitu: “Ketuhanan Yang Maha Esa”, artinya Negara

---

<sup>23</sup> Hasil Wawancara: Bersama Kepala Bagian Pemerintahan Desa Kabupaten Rokan Hilir, Jasrianto SE, MM. (Bagan Siapiapi, 1 desember 2016)

dengan tegas mengakui agama sebagai bagian yang terpenting dalam kehidupan Negara. Namun Pancasila secara tegas juga tidak membedakan antara agama yang satu dengan yang lainnya. Oleh karena itu, Peneliti menilai bahwa adanya ketidakpahaman Pemerintah Kabupaten sebagai pembuat aturan, tentang hakikat demokrasi dan tentang makna otonomi desa. Sehingga adanya persyaratan tersebut bisa menimbulkan permasalahan, karena hanya mengutamakan satu golongan saja serta merusak proses demokrasi di desa.

Adanya aturan persyaratan pencalonan "dapat membaca al-quran" bagi Calon Kepala Desa yang beragama Islam seperti yang telah disebutkan, kemudian Peneliti melakukan wawancara dengan beberapa Calon Kepala Desa. Jhoni efendi (Calon Kepala desa) mengatakan adanya persyaratan "dapat membaca al-quran" tersebut sangat baik, karena seorang pemimpin itu harus memiliki pengetahuan agama yang baik, salah satunya adalah harus bisa membaca al-quran dengan baik. Selain itu, dia mengatakan seharusnya Pemerintah Kabupaten juga membuat aturan yang sama terhadap Calon Kepala Desa yang Non-muslim sesuai dengan nilai-nilai agamanya.<sup>24</sup>

Selain itu, Ghozali Syafi'i (Calon Kepala Desa) Mengatakan: sebagai seorang muslim yang baik tentu harus mendukung adanya aturan yang

bernilai agama, termasuk juga adanya syarat "dapat membaca al-quran". Namun sangat disayangkan karena bagi Calon Kepala Desa yang Non-muslim terdapat perbedaan, seharusnya Pemerintah tidak membedakan antara para Calon Kepala Desa apapun agama yang dianutnya".<sup>25</sup>

Jika dipahami dari hasil wawancara diatas, terdapat perbedaan jawaban diantara Calon Kepala Desa. Dapat disimpulkan, bahwa sebenarnya mereka tidak menyetujui diberlakukannya aturan persyaratan tersebut, karena mereka menganggap aturan tersebut hanya diberikan kepada Calon yang beragama Islam saja. Selain itu, adanya aturan tersebut tidak bisa menjadi jaminan akan lahirnya seorang pemimpin yang betul-betul bisa mengayomi masyarakatnya. Dengan kata lain, adanya persyaratan "dapat membaca al-quran" tidak sesuai dengan konsep demokrasi, karena terdapat perbedaan antara persyaratan Calon Kepala Desa yang beragama islam dan bukan islam.

Wujud dari demokrasi adalah desentralisasi dan otonomi daerah, hal itu berarti pelaksanaan pemilihan Kepala Desa serentak merupakan bagian dari otonomi di desa. Terkait dengan permasalahan proses seleksi "Dapat membaca al-quran" yang dilaksanakan di Kabupaten secara serentak, Penulis mencoba melakukan wawancara dengan Ketua Panitia Pemilihan Kepala Desa serentak yang ada di beberapa desa. Salah satunya adalah

<sup>24</sup> Hasil wawancara dengan Bapak Jhony Efendi, (Calon Kepala Desa Sekeladi, Kecamatan Tanah Putih)

<sup>25</sup> Hasil wawancara dengan Bapak Ghozali Zyafi'i, (Calon Kepala Desa Sintong Bakti, Kecamatan Tanah Putih), Tanggal 13 Desember 2016.

wawancara yang dilakukan oleh Peneliti dengan Dodhy (Ketua Panitia), dia mengatakan akan lebih baik jika proses seleksi "dapat membaca al-quran" tersebut diserahkan kepada Panitia Pemilihan di desa, sehingga masyarakat bisa menyaksikan secara langsung bagaimana kualitas pemimpin yang akan dipilihnya".<sup>26</sup> Selain itu, Salman Maiza (Sekretaris Panitia) mengatakan Permasalahan seleksi "Dapat membaca al-quran" yang dilaksanakan di Kabupaten sudah diatur dalam Peraturan Bupati, maka Panitia Pemilihan di desa hanya menunggu hasilnya."<sup>27</sup> Namun akan lebih baik jika proses tersebut diserahkan kepada Panitia Pemilihan di desa, karena hal itu adalah bagian dari tugas Panitia Pemilihan.

Berkaitan dengan pelaksanaan pemilihan Kepala Desa serentak di Kabupaten Rokan Hilir tahun 2016 tentang persyaratan "dapat membaca al-quran" tersebut, setelah dilakukan penelitian dengan wawancara dapat disimpulkan bahwa persyaratan tersebut tidak sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi. Selanjutnya, adanya campur tangan Panitia Pemilihan di Kabupaten dalam tahapan penyeleksian bakal Calon "dapat membaca al-quran", yang dilakukan di Kabupaten juga bertentangan dengan Harmonisasi Perundang-undangan. Dalam UU No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa dan Permendagri Nomor 112

tahun 2014, jelas disebutkan bahwa desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Selain itu, dalam Permendagri No.112 tersebut, yaitu Pasal 9 tentang tugas dan kewajiban Panitia Pemilihan di desa yaitu huruf (d) disebutkan "Mengadakan penjaringan dan penyaringan bakal calon", sedangkan dalam Perda Kabupaten Rokan Hilir No.5 dan Perbup No.1 Tahun 2016 tersebut menghendaki penyeleksian Bakal Calon terkait "dapat membaca al-quran" tersebut dilaksanakan di Kabupaten, sehingga Penulis menganggap hal ini juga tidak sesuai dengan Harmonisasi perundang-undangan serta semangat otonomi desa yang terdapat dalam UU Desa.

3. Pilkades Serentak yang Ideal di Kabupaten Rokan Hilir dalam Perspektif Otonomi Desa.

Lahirnya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa adalah sebagai bukti akan keberadaan Pemerintahan Desa sebagai pemerintahan yang memiliki kewenangan yang utuh. Adanya kewenangan tersebut semakin memperjelas adanya hak Otonomi di desa, dimana Pemerintahan Desa berhak mengatur pemerintahannya sendiri, berdasarkan hak asal-

---

<sup>26</sup> Hasil wawancara dengan Bapak Dhody (Ketua Panitia Pemilihan Kepala Desa, di Desa Menggala Teladan) Tanggal 10 desember 2016

<sup>27</sup> Hasil wawancara dengan Bapak Salman Maiza S.Pd., (Sekretaris Panitia Pemilihan Kepala Desa, di Desa Sekeladi). Tanggal 10 Desember 2016.

usul dan wewenang dari Pemerintah. Widjaja (seperti yang dikutip oleh Nasrullah Jamaluddin) mengatakan, bahwa otonomi desa merupakan otonomi yang asli, bulat dan utuh serta bukan pemberian dari Pemerintah.<sup>28</sup>

Selain itu, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa juga membahas tentang pemilihan Kepala Desa, yaitu pemilihan Kepala Desa secara serentak di seluruh Indonesia, yang selanjutnya diatur berdasarkan Peraturan Daerah di Kabupaten masing-masing. Pelaksanaan pemilihan Kepala Desa/Penghulu di Kabupaten Rokan Hilir, Provinsi Riau, diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Rokan Hilir Nomor 5 Tahun 2015 Tentang Pemilihan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Penghulu. Selain itu, juga diatur berdasarkan Peraturan Bupati Rokan Hilir Nomor 1 Tahun 2016 Tentang Aturan Teknis Pemilihan Penghulu Serentak. Namun kemudian diubah beberapa kali menjadi Peraturan Bupati Nomor 13 Tahun 2016, serta Peraturan Bupati Nomor 21 Tahun 2016.

Peraturan Daerah Kabupaten Rokan Hilir Nomor 5 Tahun 2015 Pasal 32, dan Peraturan Bupati Rokan Hilir Nomor 1 Tahun 2016 Pasal 18, telah diatur mengenai persyaratan pencalonan Kepala Desa. Berkaitan dengan pelaksanaan pemilihan Kepala Desa/Penghulu di Kabupaten Rokan Hilir Tahun 2016, telah disampaikan oleh Peneliti bahwa terdapat beberapa hal yang dianggap tidak sesuai dengan semangat otonomi

desa serta prinsip-prinsip demokrasi. Adapun yang menjadi permasalahan adalah: dalam Pasal 32 Angka 16, yaitu "Bagi calon yang beragama Islam dikenai syarat khusus yaitu dapat membaca Al-Quran". Selain itu, yang dianggap bermasalah adalah mengenai proses seleksi terkait persyaratan tersebut, yang diambil alih oleh Panitia Pemilihan di Kabupaten. Oleh karena itu, Peneliti menganggap bahwa pelaksanaan pemilihan Kepala Desa/Penghulu tersebut tidak sesuai dengan prinsip demokrasi dan prinsip otonomi desa.

Pelaksanaan aturan "Dapat membaca al-quran" tersebut tidak sesuai dengan nilai-nilai Pancasila, karena penerapan aturan persyaratan tersebut hanya diberikan kepada Calon Kepala Desa yang beragama Islam. Dalam Sila ke-1 Pancasila secara tegas disebutkan "Ketuhanan Yang Maha Esa", hal itu berarti Negara dengan jelas mengatakan bahwa keberadaan agama merupakan hal yang sangat penting dalam kehidupan Negara. Namun Sila ke-1 tersebut pada hakikatnya tidak membeda-bedakan antara agama yang satu dengan agama yang lain, sehingga semua orang harus mendapatkan aturan yang sama apapun agama dan sukunya. Selain itu, persyaratan tersebut seakan-akan lebih mengutamakan satu golongan saja, sehingga aturan persyaratan pencalonan dalam pemilihan Kepala Desa/Penghulu serentak di Kabupaten Rokan Hilir terlihat tidak demokratis.

Adanya aturan persyaratan pencalonan dalam pemilihan Kepala Desa serentak, merupakan

---

<sup>28</sup> Adon Nasrullah Jamaluddin, Op.Cit., halaman 182



bentuk keseriusan pemerintah dalam memilih pemimpin politik yang benar-benar berkualitas dan bertanggung jawab. Berkaitan dengan pemilihan Kepala Desa/Penghulu secara serentak di Kabupaten Rokan Hilir tahun 2016, terkait aturan persyaratan calon Kepala Desa sebenarnya tidak menjadi masalah jika memasukkan unsur-unsur yang bernilai agama atau budaya lokal seperti "Dapat membaca al-quran" tersebut. Namun perlu diketahui, adanya persyaratan yang bernilai agama harus berlaku untuk semua Calon Kepala Desa, tanpa membedakan suku maupun agama. Oleh karena itu, idealnya dalam pelaksanaan pemilihan Kepala Desa serentak di Kabupaten Rokan Hilir mengenai persyaratan pencalonan yang mengandung "nilai-nilai agama", maka Pemerintah harus memberlakukan aturan tersebut kepada semua bakal Calon Kepala Desa sesuai dengan agamanya, hal itu dilakukan demi terciptanya proses demokrasi yang baik dalam pemilihan Kepala Desa.

Selain itu, salah satu tujuan undang-undang desa adalah untuk mewujudkan semangat otonomi desa, termasuk juga dalam pelaksanaan politik di desa. Dalam Peraturan Daerah dan Peraturan Bupati Rokan Hilir Pasal 9, telah disebutkan secara jelas bahwa yang bertanggung jawab melaksanakan semua tahapan pemilihan di desa secara langsung adalah Panitia Pemilihan di desa. Sedangkan tugas dan kewajiban Panitia Pemilihan di Kabupaten seperti yang diatur dalam Peraturan

Daerah Kabupaten Rokan Hilir Nomor 5 Tahun 2015, yaitu Pasal 5.

Pelaksanaan proses seleksi "dapat membaca al-quran" terhadap bakal Calon Kepala Desa oleh Panitia Pemilihan di Kabupaten, idealnya proses tersebut diserahkan kepada Panitia Pemilihan di desa. Ada beberapa alasan yang mendasari yaitu sebagai berikut :

- 1) Dalam Peraturan Daerah Kabupaten Rokan Hilir Tahun 2015, Pasal 9 Tentang Tugas dan Kewajiban Panitia Pemilihan di desa, serta Peraturan Bupati Rokan Hilir Nomor 1 Tahun 2016 Tentang Aturan Teknis, Pasal 9 Tentang Tugas dan Kewajiban Panitia Pemilihan di desa, sudah dijelaskan tugas dan kewajibannya. Sehingga Dapat disimpulkan bahwa proses tersebut merupakan tugas dan kewajiban Panitia Pemilihan di desa;
- 2) Pemerintahan Desa memiliki hak otonomi desa, yaitu wewenang untuk menjalankan Pemerintahannya sendiri, termasuk proses pelaksanaan pemilihan Pemimpin politik di desa. Oleh karena itu, seharusnya semua tahapan pemilihan Kepala Desa diserahkan kepada Pemerintahan Desa, yaitu Panitia Pemilihan di desa;
- 3) Selain itu, dalam proses seleksi "Dapat membaca al-quran" terhadap Bakal Calon sebenarnya harus disaksikan oleh masyarakat setempat. Disamping sebagai bentuk transparansi Panitia Pemilihan dalam

proses seleksi supaya tidak terjadi kecurangan, namun juga sebagai ajang penilaian dari masyarakat desa secara langsung terhadap bakal calon Kepala Desa yang akan dipilih, sehingga masyarakat bisa menilai dan memilih Calon Kepala Desa yang benar-benar berkualitas. Oleh karena, seharusnya diserahkan kepada Panitia Pemilihan di desa.

Berdasarkan alasan yang dikemukakan diatas, maka idealnya semua tahapan dalam proses pemilihan Kepala Desa/Penghulu tersebut diserahkan kepada Panitia Pemilihan di desa. Sedangkan Panitia Pemilihan di Kabupaten berkewajiban untuk mengkoordinir, memfasilitasi semua keperluan dalam pemilihan, serta mengawasi semua tahapan yang dilakukan dalam pemilihan Kepala Desa/Penghulu.

#### D. Simpulan dan Saran

##### a. Kesimpulan

1. Peraturan Perundang-undangan tentang pemilihan Kepala Desa di Indonesia, telah diatur dalam konstitusi jauh sebelum lahirnya Era reformasi. Setelah terjadi Era reformasi pada tahun 1998, aturan tentang pemilihan Kepala Desa terdapat dalam UU No.22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah. Selain itu, dalam UU No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah juga diatur tentang pemilihan Kepala Desa. Setelah lahirnya UU No.23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah yang menggantikan

UU No.32 Tahun 2004, maka lahir UU No.6 Tahun 2014 Tentang Desa yang dilaksanakan secara serentak diseluruh wilayah di Indonesia.

2. Pelaksanaan Pilkades serentak di Kab. Rokan Hilir Tahun 2016 terdapat beberapa permasalahan. Dalam Perda Kab. Rokan Hilir Nomor 5 Tahun 2015, Pasal 32 huruf (P) tentang persyaratan pencalonan, serta Perbup Rokan Hilir Tahun 2016 Pasal 18 huruf (P) disebutkan: "Bagi calon Kepala Desa yang beragama islam dikenai syarat khusus yaitu dapat membaca Al-quran". Adanya aturan tersebut tidak sesuai dengan nilai-nilai Pancasila, dalam Sila ke-1 Pancasila secara tegas disebutkan "Ketuhanan Yang Maha Esa", hal itu berarti Negara dengan jelas mengatakan bahwa keberadaan agama merupakan hal yang sangat penting dalam kehidupan Negara. Namun dalam Sila ke-1 tersebut pada hakikatnya tidak membeda-bedakan antara agama yang satu dengan agama yang lain, sehingga semua orang harus mendapatkan aturan yang sama apapun agama dan sukunya. Selain itu, persyaratan tersebut seakan-akan lebih mengutamakan satu golongan saja, sehingga aturan persyaratan pencalonan dalam pemilihan Kepala Desa/Penghulu serentak di Kabupaten Rokan Hilir tersebut bertentangan dengan prinsip-prinsip demokrasi dan otonomi desa.

Selanjutnya, proses seleksi “dapat membaca al-quran” terhadap Bakal Calon yang dilaksanakan di Kabupaten dan diambil alih oleh Panitia Kabupaten. Jika dilihat dalam Perda Kab. Rokan Hilir Nomor 5 Tahun 2015, Pasal 9, tentang tugas dan kewajiban Panitia Pemilihan di desa, proses tersebut merupakan tanggung jawab Panitia Pemilihan di desa, bukan tugas Panitia Kabupaten. Oleh karena itu, proses seleksi tersebut bertentangan dengan Pasal 9 Peraturan Daerah, serta tidak sesuai dengan semangat otonomi desa yang terdapat dalam undang-undang desa.

3. Idealnya dalam pelaksanaan pemilihan Kepala Desa serentak di Kabupaten Rokan Hilir dalam perspektif otonomi desa adalah:  
(1) Berkaitan dengan adanya aturan persyaratan pencalonan yang mengandung nilai-nilai agama seperti “dapat membaca al-quran”, maka Pemerintah Kabupaten harus benar-benar mengkaji aturan tersebut. Dengan demikian tidak akan terjadi unsur diskriminatif agama dalam pemilihan Kepala Desa, hal itu demi terciptanya proses demokrasi yang baik dalam pemilihan Kepala Desa; (2) Selain itu, berkaitan proses seleksi “dapat membaca al-quran” terhadap Bakal Calon yang dilaksanakan di Kabupaten dan diambil alih oleh Panitia di Kabupaten. Jika dilihat dalam perspektif otonomi desa, idealnya pelaksanaan proses

seleksi “dapat membaca al-quran” diserahkan kepada Panitia di desa. dalam Perda Kabupaten Rokan Hilir, Pasal 9 tentang tugas dan kewajiban Panitia Pemilihan di desa, proses tersebut merupakan tanggung jawab Panitia Pemilihan di desa.

b. Saran

1. Diharapkan kepada Pemerintah Kabupaten Rokan Hilir untuk mengkaji dan memperbaiki kembali aturan mengenai persyaratan pencalonan Kepala Desa, yaitu terkait syarat “Bagi calon Kepala Desa yang beragama Islam dikenai syarat khusus yaitu dapat membaca Al-quran”. Karena persyaratan tersebut terlihat lebih mengutamakan Calon Kepala Desa yang beragama Islam. Jika persyaratan pencalonan yang mengandung Nilai-nilai Agama atau Budaya Lokal tetap harus dimasukkan, seharusnya tidak hanya ditujukan untuk satu golongan saja, hal itu demi menjaga proses demokrasi yang baik dalam pemilihan Kepala Desa serentak di Kabupaten Rokan Hilir;
2. Diharapkan kepada Pemerintah Kabupaten Rokan Hilir untuk mengkaji dan memperbaiki kembali terkait proses seleksi “dapat membaca al-quran”, terhadap Bakal Calon. Dalam Perda Kab. Rokan Hilir Nomor 5 Tahun 2015, Pasal 9, semua tahapan dalam proses Pemilihan Kepala Desa, termasuk proses penyeleksian Bakal Calon menjadi

Calon Kepala Desa, adalah bagian dari tugas dan tanggung jawab Panitia Pemilihan di desa;

3. Daerah melalui Panitia Pemilihan di Kabupaten, untuk lebih memaksimalkan persiapan baik dari segi fasilitasnya maupun dari segi peraturannya. Selain itu, perlu adanya pengawasan yang benar-benar serius dari Pemerintah Daerah melalui Panitia Pemilihan Kabupaten, terhadap pelaksanaan pemilihan Kepala Desa oleh Panitia Pemilihan di desa. Sehingga tidak terjadi tindakan-tindakan kecurangan baik oleh Calon maupun tim suksesnya, pemalsuan data persyaratan pencalonan, permasalahan lainnya.

#### Daftar Pustaka

- Agusmidan dan Zainan Asikin, 2004, Pengantar Metode Penelitian Hukum, Jakarta: PT. RajaGrafindoPersada.
- Haris, Syamsudin, 2005, Desentralisasi & Otonomi Daerah, Jakarta : LIPI Press
- Huda, Nikmatul, 2015, Hukum Pemerintahan Desa (dalam konstitusi Indonesia sejak kemerdekaan hingga era reformasi) Malang, Jawa Timur: Setara Pres.
- Jamaludin, Adon Nasrullah, 2015, Sosiologi Perdesaan, Cetakan ke-1, Bandung: CV. PUSTAKA SETIA.
- Mashab, Mashuri, 2013, Politik Pemerintahan Desa Di Indonesia, Cetakan ke-1, Yogyakarta: Fisipl UGM.
- Saragi, Tumpal P., 2014, Mewujudkan Otonomi Masyarakat Desa, Jakarta: CV. Cipiruy.
- Sorensen, Georg., 2014, Demokrasi dan Demokratisasi (Proses dan prospek dalam sebuah dunia yang sedang berubah) , Telah disunting Oleh Tajuddin Nur efendi, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Suharto, Didik G., 2016, Membangun Kemandirian Desa, Cetakan ke-1, Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Sugioyono, 2011, Metode Penelitian (Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D), Bandung: ALFABETA.
- Peraturan Daerah Kabupaten Rokan Hilir Nomor 5 Tahun 2015 Tentang Pemilihan, Pengangkatan, Pemberhentian Penghulu.
- Peraturan Bupati Rokan Hilir Nomor 1 Tahun 2016 Tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pemilihan Penghulu Serentak.
- [thesis.umy.ac.id/datapublik/t46860.pdf](https://www.umy.ac.id/datapublik/t46860.pdf)
- [https://www.academia.edu/4728435/Latar\\_Belakang\\_Otonomi\\_Daerah](https://www.academia.edu/4728435/Latar_Belakang_Otonomi_Daerah)
- [https://id.wikipedia.org/wiki/Otonomi\\_daerah#Dasar\\_hukum](https://id.wikipedia.org/wiki/Otonomi_daerah#Dasar_hukum)