

# Jurist-Diction

Volume 3 No. 5, September 2020

## Penyelesaian Sengketa Dalam Pemilihan Anggota Badan Permusyawaratan Desa

**Syifa Ramadhanti**

syifa.ramadhanti34@gmail.com

Universitas Airlangga

**How to cite:**

Syifa Ramadhanti,  
'Penyelesaian Sengketa Dalam  
Pemilihan Anggota Badan  
Permusyawaratan Desa' (2020)  
Vol. 3 No. 5 Jurist-Diction.

**Histori artikel:**

Submit 10 Juli 2020;  
Diterima 14 Agustus 2020;  
Diterbitkan 1 September 2020.

**DOI:**

10.20473/jd.v3i5.21987

**Abstrak**

Dalam penyelenggaraan pemerintahan desa memiliki dua lembaga yang sangat penting yang pertama kepala desa dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD). BPD berperan sebagai mitra dari kepala desa dalam menjalankan pemerintahan desa serta dalam membentuk peraturan desa. BPD memiliki fungsi sebagai penyalur aspirasi masyarakat desa serta memiliki tugas menggali aspirasi masyarakat desa. BPD dipilih melalui dua cara yaitu dengan musyawarah keterwakilan dan pemilihan langsung. Dalam proses pemilihan BPD sering terjadi kecurangan yang dilakukan oleh beberapa pihak, dan mengakibatkan calon anggota BPD yang mencalonkan diri dirugikan haknya. contohnya kecurangan terjadi di Desa Jaten Kabupaten Karanganyar, Desa Kalaena Kabupaten Luwu Timur dan Desa Karya Mukti Kabupaten Batanghari. Dengan kerugian yang dialami calon anggota BPD tersebut, mereka melakukan sebuah upaya untuk menegakkan nilai-nilai keadilan. Setiap orang memiliki hak untuk berpolitik, termasuk calon anggota BPD yang mencalonkan dirinya merupakan realisasi dari hak berpolitik. Apabila hak berpolitik seseorang dirugikan tentunya seseorang tersebut dapat melakukan sebuah upaya hukum untuk mendapatkan keadilan. Upaya yang dapat dilakukan oleh para calon anggota yang merasa dirugikan dapat dilakukan melalui mekanisme hukum (litigasi) ataupun non-litigasi.

**Kata Kunci:** BPD; Penyelesaian Sengketa; Pemilihan BPD; Mekanisme Hukum.

**Pendahuluan**

Negara Indonesia mengakui keberadaan pemerintahan desa dalam sistem pemerintahannya, hal ini sesuai dengan apa yang telah diamanatkan dalam pasal 18B ayat (2) bahwa negara Indonesia mengakui keberadaan kesatuan-kesatuan hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya selama masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemerintahan desa merupakan daerah otonom yang diberikan kewenangan untuk mengatur wilayahnya sendiri. Hal ini diatur di dalam pasal 1 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, bahwa desa merupakan kesatuan masyarakat

yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahannya sendiri. Pemerintahan Desa merupakan unsur pembangunan nasional yang telah lama hadir di negara Indonesia.

Pemerintah desa memiliki unsur kelembagaannya sendiri, Sebagai kesatuan masyarakat hukum adat, desa telah memiliki struktur kelembagaan yang mapan yang dihormati dan dilestarikan oleh masyarakat desa yang bersangkutan.<sup>1</sup> Desa merupakan daerah otonom yang diberi kewenangan untuk menjalankan urusan pemerintahannya sendiri, hal ini sesuai dengan sistem desentralisasi yang digunakan dalam pemerintahan di Indonesia. Penyelenggaraan desentralisasi dianggap sebagai tindakan pendemokrasian guna menarik masyarakat untuk ikut serta dalam pemerintahan.<sup>2</sup> Otonomi desa telah hadir di sistem pemerintahan Indonesia sejak dahulu, apabila ditelusuri dari sejarah keberadaan desa-desa di Indonesia, maka akan terlihat jelas bahwa otonomi desa lebih dahulu ada sebelum otonomi daerah.<sup>3</sup>

Keberhasilan suatu pemerintahan tidak lepas dari pemerintahannya sendiri, terdapat unsur-unsur yang penting di dalam menjalankna pemerintahan desa yaitu hadirnya kepala desa dan Badan Permusyawaratan Desa (selanjutnya disingkat BPD). Kepala desa sebagai unsur penyelenggara desa dibantu oleh BPD dalam menjalankan pemerintahan desa dan memiliki kedudukan sejajar di dalam struktur kelembagaan pemerintahan desa. BPD merupakan salah satu unsur yang penting dalam pemerintahan desa, di dalam pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa menyatakan bahwa:

"Badan permusyawaratan desa yang selanjutnya disingkat BPD atau yang disebut dengan nama lain adalah lembaga yang melaksanakan fungsi pemerintahan yang anggotanya merupakan wakil penduduk desa berdasarkan keterwakilan wilayah dan ditetapkan secara demokratis".

---

<sup>1</sup> Nurcholis Hanif, *Pertumbuhan & Penyelenggaraan Pemerintahan Desa* (Penerbit Erlangga 2011).[2].

<sup>2</sup> Neneng Yani Yuningsih dan Valina Singka Subekti, 'Demokrasi dalam pemilihan Kepala desa? Studi Kasus Desa Dengan Tipologi Tradisional, Tansisional, dan Modern di Provinsi Jawa Barat Tahun 2008-2013' (2016) 1 Jurnal Politik.[235].

<sup>3</sup> *ibid.*[236].

BPD melaksanakan fungsi pemerintahan yang anggotanya berasal dari masyarakat desa hubungan BPD dengan pemerintah adalah mitra maka artinya BPD dengan kepala desa bekerja sama dalam menetapkan peraturan desa dan APBDes. Anggota dari BPD dipilih secara demokratis, secara demokratis yang dimaksud dalam pasal 5 Ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nnomor 110 Tahun 2016 tentang BPD pemilihan anggota BPD dilakukan scara demokratis melalui proses pemilihan langsung atau musyawarah perwakilan.

Kedua mekanisme ini termasuk hal yang baru dalam pemerintahan desa, dimana pemilihan langsung dalam proses pemilihan anggota BPD dipilih secara langsung oleh masyarakat. Dengan digunakannya dua mekanisme tersebut tidak menutup kemungkinan akan terjadinya kecurangan dalam proses pemilihan anggota BPD. Seperti yang terjadi di ketiga desa, yang pertama Desa Jaten di Kabupaten Karanganyar terjadi kecurangan dalam proses pemilihan BPD, Ketika pemilihan yang direncanakan untuk dilakukan secara musyawarah mufakat, namun ternyata dalam kenyataannya pada saat hari pemilihan, pemilihan dilakukan secara langsung oleh masyarakat. Tidak ada pemberitahuan kepada calon anggota BPD apabila mekanisme pemilihan berubah menjadi pemilihan langsung, yang membuat calon anggota BPD tidak diberi kesempatan untuk mempromosikan visi-misi dirinya untuk menjadi anggota BPD, kemudian banyak masyarakat yang tidak mengenal calon anggota BPD tersebut yang akhirnya membuat calon anggota BPD yang belum pernah mencalon tidak mendapatkan suara dari masyarakat desa.<sup>4</sup> Yang kedua adalah kecurangan terjadi di Desa Kalaena Kabupaten Luwu Timur adanya kecurangan yang dilakukan oleh panitia pemilihan serta disinyalir terdapat kepentingan dari Kepala Desa. Kecurangan yang terjadi pada Desa Kalaena yaitu Daftar Pemilih Tetap (DPT) dalam pemilihan BPD menggunakan daftar yang tidak diperbarui, diduga terdapat pemilih yang tidak tercatat sebagai warga Desa Kalaena dan adanya mobilisasi massa dari luar Desa Kalaena untuk memenangkan salah

---

<sup>4</sup> Imam Subkhan, 'Politik Kongkalingkong di Tingkat Desa, Dagelan Pemilihan BPD di Desaku', (Kompasiana, 2018), < [www.kompasiana.com](http://www.kompasiana.com)>, accessed 1 Agustus 2019.

satu kandidat.<sup>5</sup>

Kecurangan yang terjadi di kedua desa tersebut merupakan kecurangan dalam proses pemilihan anggota BPD yang menggunakan mekanisme pemilihan langsung oleh masyarakat, berbeda lagi dengan yang terjadi di Desa Karya Mukti di Kabupaten Batanghari dimana proses pemilihan dilakukan secara musyawarah keterwakilan yang dihadiri oleh beberapa pemuka-pemuka desa tidak berjalan dengan transparan, Pertama dari pihak panitia tidak ada sosialisasi kepada masyarakat mengenai berapa jumlah calon anggota BPD sehingga banyak masyarakat yang tidak mengetahuinya. Kemudian calon anggota BPD yang mendaftar tidak memenuhi kuota yang seharusnya, adanya kandidat bayangan dan juga waktu pemilihan dilakukan pada saat malam hari yang mengakibatkan banyaknya masyarakat desa tidak dapat memilih sehingga masyarakat kehilangan hak pilihnya.<sup>6</sup>

Permasalahan di ketiga desa tersebut tidak diselesaikan melalui jalur litigasi maupun non-litigasi, para calon yang merasa dirugikan haknya dalam proses pemilihan anggota BPD hanya menerima kekalahan serta kecurangan tersebut tanpa melakukan protes atau sebuah upaya untuk menegakkan keadilan. Padahal pemilihan anggota BPD merupakan pesat demokrasi bagi masyarakat desa setelah pemilihan kepala desa namun apabila terjadi perselisihan atau timbulnya sengketa dalam proses pemilihan anggota BPD ternyata ada kekosongan hukum. Di Kabupaten Karanganyar tidak ada peraturan yang mengatur tentang penyelesaian sengketa dalam proses pemilihan anggota BPD, peraturan Bupati Karanganyar Nomor Nomor 40 Tahun 2018 tentang BPD hanya mengatur secara teknis dari tugas, fungsi dari BPD serta mengatur teknis panitia pemilihan anggota BPD. Tidak ada mengenai penyelesaian sengketa dalam proses pemilihan anggota BPD. Di kedua desa yang lainpun juga sama tidak ada pertauran mengenai penyelesaian

---

<sup>5</sup> Redaktur Palopopos, 'Pemilihan Ketua BPD Kalaena Sarat Kecurangan', (Palopopos, 2019), <<https://palopopos.fajar.co.id/2019/02/23/pemilihan-ketua-bpd-kalaena-sarat-kecurangan/>>, accessed 29 Desember 2019.

<sup>6</sup> Redaksi Dinamika Jambi, 'Pemilihan BPD di Batanghari Disinyalir Tak Transparan, Masyarakat Protes', (Dinamika Jambi, 2019), <[ww.dinamikajambi.com](http://www.dinamikajambi.com)>, accessed pada tanggal 1 Desember 2019.

snegeketa dalam proses pemilihan anggota BPD. Maka sangat diperlukan peraturan mengenai penyelesaian sengketa dalam pemilihan anggota BPD, dikarenakan untuk meminimalisir terjadinya kecurangan dalam proses pemilihan anggota BPD.

### **Peran Badan Permusyawaratan Desa di dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Desa**

BPD sebagai manifestasi dari demokrasi di Desa. Demokrasi yang dimaksud dengan tujuan agar dalam menjalankan pemerintahan dan pembangunan harus memperhatikan aspirasi masyarakat sebagai contoh demokratisasi dari masyarakat. BPD sebagai lembaga legislatif tingkat desa memiliki fungsi yang telah diatur di dalam pasal 55 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa disebutkan bahwa BPD memiliki fungsi membahas dan menyepakati rancangan peraturan desa bersama kepala desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat desa, BPD juga merupakan pengawas kepala desa dalam menjalankan pemerintahan desa, menampung dan menyalurkan aspirasi dari masyarakat desa, BPD juga merupakan pengawas kepala desa dalam menjalankan pemerintahan desa. Kehadiran BPD telah memberikan harapan dengan keberlangsungan demokrasi desa. BPD berperan bukan sebagai tangan panjang dari pemerintah, tetapi lebih merupakan tangan panjang dari masyarakat sekaligus perantara antara masyarakat dengan pemerintah desa.<sup>7</sup> BPD merupakan wakil dari masyarakat desa dalam penyelenggaraan pemerintahan desa, sebagai representasi dari masyarakat maka aspirasi masyarakat harus tersalur, tersalurnya aspirasi masyarakat apabila kepentingan nilai, aspirasi, dan pendapat rakyat yang diwakili benar-benar diperjuangkan dan berhasil menjadi bagian dari kebijakan yang ditetapkan oleh lembaga perwakilan rakyat.<sup>8</sup> Anggota BPD juga memiliki tugas untuk menggali aspirasi dari masyarakat desa, menyelenggarakan musyawarah BPD, menyelenggarakan musyawarah desa, melakukan evaluasi

---

<sup>7</sup> Tegar Trihatmaja Wirahutama dan Agus Prastyawan, 'Peran Badan Permusyawaratan Desa Penyelenggaraan Pemerintah Desa', (2005) 3 Jurnal Mahasiswa.[3].

<sup>8</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, (Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI 2006).[39].

laporan keterangan penyelenggaraan pemerintahan desa dan tugas lainnya. BPD dalam menyalurkan aspirasi masyarakat desa dalam bentuk lisan maupun tulisan, dan penyampaian aspirasi masyarakat yang diwakili oleh BPD dihadiri pula oleh kepala desa.

BPD memiliki anggota yang berasal dari wakil penduduk desa berdasarkan keterwakilan wilayah, paling sedikit 5 orang dan paling banyak 9 orang, dengan memperhatikan keuangan desa, jumlah penduduk serta keterwakilan perempuan. Masa keanggotaan BPD diatur di dalam pasal 15 Permendagri Nomor 110 Tahun 2016 tentang BPD yaitu selama 6 tahun dihitung sejak tanggal pengucapan sumpah/janji. Anggota BPD hanya dapat dipilih untuk masa keanggotaan paling banyak 3 kali secara berturut-turut atau tidak secara berturut-turut. Proses pemilihan anggota BPD memiliki 2 mekanisme yaitu dengan menggunakan pemilihan langsung dan musyawarah keterwakilan. Sebelum dilakukan proses pemilihan anggota BPD dalam pasal 9 ayat (1) Permendagri Nomor 110 Tahun 2016 tentang BPD mengatur bahwa kepala desa akan membentuk panitia pemilihan anggota BPD terlebih dahulu dengan keputusan kepala desa. Panitia pemilihan berjumlah 11 orang, yang diantaranya 3 orang berasal dari perangkat desa dan 8 orang lainnya berasal dari unsur masyarakat. Di dalam pasal 10 Permendagri Nomor 110 Tahun 2016 tentang BPD mengatur bahwa Panitia pemilihan bertugas melakukan penjangkaran calon anggota BPD dalam jangka waktu 6 bulan sebelum masa keanggotaan BPD berakhir. Kemudian calon anggota BPD harus memenuhi persyaratan menjadi anggota BPD yaitu diatur di dalam pasal 13 Permendagri Nomor 110 Tahun 2016 tentang BPD yaitu:

- a. Bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- b. Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Republik Indonesia dan Bhinneka Tunggal Ika;
- c. Berusia paling rendah 20 (dua puluh) tahun atau sudah/pernah menikah;
- d. Berpendidikan paling rendah tamat sekolah menengah pertama atau sederajat;
- e. Bukan sebagai perangkat Pemerintah Daerah;
- f. Bersedia dicalonkan menjadi anggota BPD;
- g. Wakil penduduk Desa yang dipilih secara demokratis;
- h. Setempat tinggal di wilayah pemilihan.

Kemudian akan dilaksanakan pemilihan BPD paling lambat 3 bulan sebelum masa keanggotaan berakhir. Mekanisme pemilihan anggota BPD akan ditentukan oleh panitia pemilihan. Apabila menggunakan sistem pemilihan langsung maka panitia akan menyiapkan Daftar Pemilih Tetap (DPT) dari masyarakat yang memiliki hak untuk memilih anggota BPD secara langsung. Apabila menggunakan sistem musyawarah keterwakilan maka pemilihan anggota BPD akan diwakilkan oleh para pemuka-pemuka di desa seperti, Ketua RT, Ketua RW, Tokoh Agama dan lainnya. Setelah calon anggota terpilih menjadi anggota BPD, maka panitia akan menyampaikan kepada Kepala Desa paling lama 7 hari sejak calon anggota BPD terpilih ditetapkan panitia. Kemudian kepala desa melalui camat akan menyampaikan anggota BPD terpilih tersebut kepada Bupati/Walikota paling lambat 7 hari sejak diterimanya hasil pemilihan. Dan nantinya akan diresmikan oleh Bupati/Walikota paling lambat 30 hari sejak diterimanya laporan mengenai hasil pemilihan anggota BPD dari kepala desa.

Dengan berjalannya proses pemilihan tersebut dimungkinkan terjadi kecurangan yang dilakukan oleh beberapa pihak, seperti yang terjadi di Desa Jaten Kabupaten Karangayar, Desa Kalaena di Kabupaten Luwu Timur, dan Desa Karya Mukti di Kabupaten Batanghari. Kecurangan tersebut mengakibatkan kerugian bagi para calon yang memiliki hak untuk ikut berpartisipasi dalam proses pemilihan, serta masyarakat yang sudah ikut berpartisipasi dalam jalannya pesta demokrasi tersebut merasa tidak percaya dengan proses pemilihan anggota BPD yang dilaksanakan dan ditakutkan meneurunnnya partisipasi masyarakat dalam proses pemilihan anggota BPD.

### **Mekanisme Hukum Yang Dapat Ditempuh Oleh Para Calon Anggota BPD yang Merasa Dirugikan Dalam Proses Pemilihan Anggota BPD**

Proses pemilihan anggota BPD yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan menimbulkan kecurangan serta kerugian yang dialami oleh para calon anggota BPD. Para calon anggota BPD merasa dirugikan haknya untuk ikut berpartisipasi dalam proses pemilihan anggota BPD. Padahal Negara Indonesia

telah mengakui hak setiap warga negaranya khususnya hak warga negara dalam berpolitik sesuai dengan amanat konstitusi Negara Republik Indonesia yang secara tersurat diatur dalam pasal 27 ayat (1), pasal 28 dan pasal 28D ayat (3) serta pasal 28E ayat (3). Selain diakuinya hak warga negara dalam konstitusi Negara Republik Indonesia hak berpolitik dari warga negara juga diatur di dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, dimana di dalam pasal 43 dinyatakan bahwa:

Ayat (1) Setiap warga negara berhak untuk dipilih dan memilih dalam pemilihan umum berdasarkan persamaan hak melalui pemungutan suara yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Ayat (2) Setiap warga negara berhak turut serta dalam pemerintahan dengan langsung dipilihnya dengan bebas, menurut cara yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan.

Ayat (3) Setiap warga negara dapat diangkat dalam setiap jabatan pemerintahan

Proses pemilihan anggota BPD merupakan realisasi dari berjalannya demokrasi dan diakuinya hak warga negara dalam berpolitik dengan keikutsertaan masyarakat dalam proses pemilihan tersebut. Namun ternyata dalam berjalannya proses pemilihan anggota BPD tersebut terjadi kecurangan yang mengakibatkan hak dari para calon anggota BPD dirugikan. Terjadinya sengketa dalam pemilihan anggota BPD merupakan akibat dari tidak adanya aturan yang jelas yang mengatur mengenai hal tersebut. Pembuat peraturan terlalu berpikir positif bahwa nilai musyawarah dianggap masih sangat melekat dalam masyarakat desa sehingga apabila terdapat sengketa memilih untuk diselesaikan dengan cara musyawarah.<sup>9</sup>

Apabila hak para calon anggota dirugikan tentunya para calon anggota tersebut dapat melakukan sebuah upaya untuk mendapatkan keadilan. dalam hal ini yang dapat dilakukan para calon anggota yang merasa dirugikan haknya dapat melalui jalur litigasi atau non-litigasi. Apabila calon anggota BPD yang merasa dirugikan memilih untuk menggunakan mekanisme penegakan hukum dalam menyelesaikan permasalahan dalam proses pemilihan anggota BPD dapat

---

<sup>9</sup> Pusat Penelitian dan Pengembangan Sistem Hukum Nasional, *Laporan Pengkajian Hukum tentang Penyelesaian Sengketa Pemilihan Kepala Desa*, (Kementrian Hukum dan HAM RI 2011).[7].



dilakukan dengan mekanisme hukum. Menurut Jimly Asshiddiqie penegakan hukum merupakan proses dilakukannya upaya untuk tegaknya atau berfungsinya norma-norma hukum secara nyata sebagai pedoman perilaku dalam hubungan-hubungan hukum di kehidupan masyarakat.<sup>10</sup> Mekanisme penegakan hukum sendiri terdapat dalam hukum administrasi, perdata, serta pidana. Apabila melihat kasus kecurangan dalam pemilihan anggota BPD, maka kegiatan yang dilakukan tersebut merupakan tindakan administrasi. Maka mekanisme yang lebih diutamakan adalah menyelesaikan penyelesaian sengketa dalam proses pemilihan anggota BPD ini menggunakan mekanisme hukum dalam hukum administrasi.

Sesuai dengan pasal 53 UU PTUN seseorang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu Keputusan Tata Usaha Negara dapat mengajukan gugatan tertulis kepada pengadilan yang berwenang. Dalam pasal 55 UU PTUN menyatakan bahwa gugatan di ajukan hanya dalam tenggang waktu sembilan puluh hari terhitung sejak saat diterimanya atau diumumkankannya keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara. Penghitungan tenggang waktu sembilan puluh hari tersebut dihitung sejak diterimanya putusan tata usaha negara ditujukan kepada Penggugat, sejak diumumkankannya keputusan, jika ketentuan tersebut harus diumumkan, kemudian dalam hal upaya administratif, maka dihitung sejak putusan upaya administrasi dibertahukan secara sah.

Sebelum mengajukan gugatan ke PTUN harus terlebih dahulu melihat kompetensi dari Peradilan Tata Usaha Negara terlebih dahulu. Kompetensi pengadilan dibedakan menjadi 2 yaitu kompetensi relatif dan kompetensi absolut. Kompetensi relatif adalah kewenangan suatu badan pengadilan dalam mengadili suatu perkara sesuai dengan wilayah hukumnya. Kompetensi absolut merupakan kewenangan badan pengadilan untuk mengadili suatu perkara berdasarkan obyek, materi, atau pokok sengketa.<sup>11</sup> Selanjutnya yang harus diperhartikan sebelum

---

<sup>10</sup> Jimly Asshiddiqie, 'Penegakan Hukum', (2013), <[www.jimly.com](http://www.jimly.com)>, accessed 26 November 2019.

<sup>11</sup> Yodi Martono Wahyunadi, 'Kompetensi Pengadilan Tata Usaha Negara dalam Sistem Peradilan di Indonesia' (PTUN Jakarta, 2016) <[www.ptun-jakarta.go.id](http://www.ptun-jakarta.go.id)>, accessed 4 Januari 2020

mengajukan gugatan ke PTUN adalah objek sengketa yang akan diajukan, objek sengketa di dalam PTUN adalah sebuah Keputusan Tata Usaha Negara (selanjutnya disebut KTUN). Di dalam pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 yang telah dirubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 dan perubahan kedua dengan Undang-Undang 51 Tahun 2009 tentang PTUN (selanjutnya disebut dengan UU PTUN) menyatakan bahwa:

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

Kemudian di dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi pemerintahan mengatur bahwa:

Dengan berlakunya Undang-Undang ini, Keputusan Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 harus dimaknai:

- a. Penetapan tertulis yang juga mencakup tindakan faktual;
- b. Keputusan Badan dan/atau Pejabat Tata Usaha Negara di lingkungan eksekutif, legislatif, yudikatif, dan penyelenggara negara lainnya;
- c. berdasarkan ketentuan perundang-undangan dan AUPB;
- d. bersifat final dalam arti luas;
- e. Keputusan yang berpotensi menimbulkan akibat hukum; dan/atau
- f. Keputusan yang berlaku bagi Warga Masyarakat.

Maka apabila melihat dari ketentuan-ketentuan mengenai sebuah KTUN tersebut apabila seorang calon anggota BPD yang merasa dirugikan haknya menggugat hasil pemilihan anggota BPD yang dikeluarkan oleh panitia pemilihan harus dilihat terlebih dahulu apakah hasil yang dikeluarkan tersebut merupakan sebuah KTUN atau bukan, di dalam pasal 2 UU PTUN telah mengatur beberapa keputusan yang bukan merupakan sebuah KTUN:

Tidak termasuk dalam pengertian Keputusan Tata Usaha Negara menurut undang-undang ini:

- a. Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan perbuatan hukum perdata;
- b. Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan pengaturan yang bersifat umum;
- c. Keputusan Tata Usaha Negara yang masih memerlukan per-setujuan;

- d. Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan berdasarkan ketentuan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana atau Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana atau peraturan perundang-undangan lain yang bersifat hukum pidana;
- e. Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan atas dasar hasil pemeriksaan badan peradilan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- f. Keputusan Tata Usaha Negara mengenai tata usaha Angkatan Bersenjata Republik Indonesia;
- g. Keputusan Panitia Pemilihan, baik di pusat maupun di daerah, mengenai hasil pemilihan umum.

Selanjutnya di dalam pasal 2 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 perubahan pertama dan perubahan kedua dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang PTUN ditambahkan yang tidak termasuk kedalam KTUN yaitu:

Tidak termasuk dalam pengertian Keputusan Tata Usaha Negara menurut Undang-Undang ini:

- a. Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan perbuatan hukum perdata;
- b. Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan pengaturan yang bersifat umum;
- c. Keputusan Tata Usaha Negara yang masih memerlukan persetujuan;
- d. Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan berdasarkan ketentuan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana dan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana atau peraturan perundang-undangan lain yang bersifat hukum pidana;
- e. Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan atas dasar hasil pemeriksaan badan peradilan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- f. Keputusan Tata Usaha Negara mengenai tata usaha Tentara Nasional Indonesia;
- g. Keputusan Komisi Pemilihan Umum baik di pusat maupun di daerah mengenai hasil pemilihan umum.

Pemilihan anggota BPD bukan merupakan pemilihan umum walaupun dipilih secara langsung oleh rakyat, dan juga panitia pemilihan bukanlah merupakan pejabat tata usaha negara dikarenakan panitia pemilihan bersal dari masyarakat desa yang dipilih dan ditetapkan oleh kepala desa, dengan demikian hasil pemilihan yang dikeluarkan oleh panitia pemilihan tidak dapat digugat di PTUN karena bukan merupakan sebuah KTUN.

Dikarenakan menggugat panitia pemilihan dan kepala desa tidak dapat dilakukan, dalam pasal 14 Permendagri 110 Tahun 2016 tentang BPD bahwa peresmian anggota BPD terpilih akan ditetapkan dengan keputusan bupati/walikota paling lambat 30 hari sejak diterimanya laporan. Maka yang dapat dilakukan adalah menggugat keputusan bupati/walikota mengenai pengesahan hasil pemilihan anggota BPD terlebih dahulu. Apabila dilihat dari KTUN yang dikeluarkan oleh Bupati, keputusan tersebut merupakan hasil dari suatu pemilihan, maka harus dicermati apakah keputusan tersebut merupakan sebuah KTUN yang dapat digugat di PTUN. Menganalogikan dengan kasus penyelesaian sengketa hasil pemilihan kepala desa, di dalam putusan MK Nomor 97/PUU-XI/2013 menyatakan bahwa pemilihan kepala desa maupun dipilih secara langsung oleh rakyat tidak serta merta dimaknai sebagai pemilihan umum yang penyelesaian atas perselisihan hasilnya dapat dilakukan di Mahkamah Konstitusi.<sup>12</sup> Pemilihan anggota BPD juga menggunakan sistem yang sama dengan pemilihan umum atau pemilihannya dipilih secara langsung oleh rakyat, maka tentunya apabila timbul sengketa di dalamnya tidak dapat dibawa ke Mahkamah Konstitusi, BPD merupakan lembaga legislatif yang hampir sama dengan DPR, memiliki kesamaan sebagai lembaga “perwakilan” rakyat namun dalam proses pemilihan serta penyelesaian sengketa dalam proses pemilihannya memiliki karakteristik berbeda. Kembali dengan analogi menggunakan kasus hasil pemilihan kepala desa bahwa apabila timbul sengketa tidak dapat dibawa ke Mahkamah Konstitusi maka pemilihan kepala desa bukan termasuk kedalam rezim pemilu. Ternyata ada pemilihan-pemilihan lainnya selain pemilihan umum yang diatur di dalam konstitusi Negara Republik Indonesia. Salah satu contohnya adalah pemilihan anggota BPD.

Apabila melihat dalam kasus sengketa hasil pemilihan kepala desa, di dalam Putusan Nomor 11/G/2017/PTUN.MTR menyatakan bahwa objek gugatan

---

<sup>12</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi, Nomor 97/ PUU-XI/2013, permohonan pengujian Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, 9 Mei 2014.

dalam perkara tersebut merupakan keputusan Bupati Lombok Barat Nomor: 15/01/BPMPD/2017 mengenai pengesahan kepala desa di Desa Ombe Baru. Majelis berpendapat bahwa objek sengketa tersebut dapat dibawa ke PTUN sebab pemilihan kepala desa tidak dapat dibawa ke Mahkamah Konstitusi karena kewenangan dari Mahkamah Konstitusi telah dilimitasi dan ditetapkan di dalam pasal 24C Undang-Undang Dasar NRI 1945. Majelis juga berpendapat bahwa tindakan di dalam proses pemilihan kepala desa berada dalam ranah administrasi maka dengan demikian tindakan atau keputusan yang dihasilkan merupakan kewenangan dari peradilan administrasi<sup>13</sup> sehingga dalil bahwa keputusan bupati bukan merupakan sebuah KTUN dan bukan merupakan kewenangan PTUN tidak beralasan hukum sehingga ditolak. Dan majelis menyatakan bahwa keputusan Bupati Lombok Barat tentang pengesahan kepala desa di Desa Ombe Baru harus dicabut dan dibatalkan.<sup>14</sup> Dengan menganalogikan kasus kepala desa tersebut tentunya apabila dalam proses pemilihan anggota BPD timbul sengketa dapat diselesaikan di PTUN. Dikarenakan keputusan pengesahan hasil pemilihan anggota BPD diterbitkan oleh pejabat tata usaha negara dalam hal ini Bupati/Walikota. Serta tindakan pemilihan anggota BPD merupakan tindakan administrasi, maka PTUN memiliki kewenangan untuk mengadili dan memutus perkara tersebut.

Kewenangan PTUN setelah dua kali perubahan UU PTUN kembali diperluas dengan dapat digugatnya perbuatan melawan hukum (PMH) oleh penguasa dalam hal ini sesuai dengan perbuatan melawan hukum dalam pasal 1365 BW. Dalam putusan Hage Raad Belanda perbuatan melawan hukum tidak hanya meliputi perbuatan yang bertentangan dengan pasal-pasal dalam peraturan perundang-undangan saja tetapi perbuatan melanggar kepatutan dalam kehidupan masyarakat juga merupakan perbuatan melawan hukum.<sup>15</sup> Apabila calon anggota yang dirugikan tersebut ingin menggugat PMH oleh penguasa ke PTUN atas perbuatan kecurangan

---

<sup>13</sup> Putusan Nomor 11/G/2017/PTUN.MTR, tentang Sengketa Hasil Pemilihan Kepala Desa, 23 Agustus 2017.

<sup>14</sup> *ibid.*

<sup>15</sup> Ujang Abdullah, 'Perbuatan Melawan Hukum Oleh Penguasa' (HukumOnline 2011) <[www.hukumonline.com](http://www.hukumonline.com)>, dikunjungi pada tanggal 1 Desember 2019.[3].

yang dilakukan panitia pemilihan atau kepala desa, harus dilihat terlebih dahulu apakah panitia pemilihan dan kepala desa merupakan penguasa yang dimaksud di dalam PMH tersebut. Di dalam putusan MA Nomor 61 Tahun 1952 menyatakan disebut sebagai pejabat manakala mereka melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan. Memang apabila melihat apa yang dilakukan panitia dan kepala desa merupakan urusan pemerintahan namun keduanya bukan merupakan pejabat tata usaha negara, khususnya kepala desa hanyalah unsur penyelenggara pemerintahan desa, bukan merupakan pejabat tata usaha negara. Maka apabila ingin menggugat PMH penguasa terhadap keduanya tidak dapat dilakukan karena bukan kewenangan dari PTUN.

Selain upaya yang dapat dilakukan para calon anggota BPD melalui jalur litigasi, dapat pula dilakukan melalui jalur non-litigasi yaitu dengan cara musyawarah. Musyawarah merupakan prinsip yang telah lama dibangun oleh Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai landasan kehidupan berbangsa dan bernegara.<sup>16</sup> Menurut Koentjaraningrat, musyawarah mufakat tumbuh dan berkembang secara kooperatif dalam lingkungan masyarakat desa dan merupakan kebudayaan negara Indonesia. Musyawarah merupakan manifestasi dari gotong royong yang tumbuh di kalangan masyarakat desa. di dalam Ideologi Negara Indonesia yaitu Pancasila telah menyebutkan bahwa musyawarah sangatlah penting bagi keberlangsungan demokrasi di negara Indonesia. Tentunya apabila di dalam lingkungan masyarakat desa musyawarah sering digunakan dalam menyelesaikan urusan yang ada di dalam pemerintahan desa, dalam hal ini penyelesaian sengketa di dalam pemilihan anggota BPD juga dapat diselesaikan dengan musyawarah. calon anggota yang merasa dirugikan haknya dapat memusyawarahkan permasalahan tersebut terlebih dahulu dengan panitia pemilihan dan kepala desa untuk meluruskan permasalahan yang terjadi dalam proses pemilihan anggota BPD. Namun di dalam menyelesaikan sengketa dalam pemilihan anggota BPD menggunakan musyawarah ini terdapat kelemahan dimana akan sulit untuk mengetahui penyebab kecurangan terjadi serta

---

<sup>16</sup> Muhammad Hanafi, 'Kedudukan Musyawarah dan Demokrasi di Indonesia' (2013) 1 Jurnal Cita Hukum.[228].

kecurangan akan terus menerus terjadi apabila tidak ada penyelesaian secara tegas menggunakan aturan hukum.

### **Kesimpulan**

Pertama BPD menjadi mitra kerja kepala desa dalam berlangsungnya pemerintahan desa. BPD memiliki fungsi membahas dan menyepakati rancangan peraturan desa bersama kepala desa, penyalur aspirasi masyarakat desa, dan melakukan pengawasan kinerja kepala desa. BPD merupakan lembaga perwakilan rakyat tingkat desa yang menjadi tangan panjang bagi masyarakat dalam menyalurkan aspirasinya, keberhasilan BPD dapat diukur dari tersampaikan atau tidak aspirasi dari masyarakat desa sehingga dapat mempengaruhi pembuatan kebijakan yang akan berlaku bagi masyarakat desa. BPD memiliki anggota paling sedikit 5 orang dan paling banyak 9 orang dengan memperhatikan jumlah penduduk, kemampuan keuangan desa dan juga keterwakilan perempuan. Anggota BPD menjabat selama 6 tahun dihitung sejak pengucapan sumpah/janji. Proses pemilihan anggota BPD memiliki 2 mekanisme, yang pertama menggunakan sistem pemilihan langsung, dan yang kedua menggunakan sistem musyawarah keterwakilan. Sebelum dilakukan pemilihan anggota BPD, kepala desa akan membentuk panitia pemilihan yang bertugas untuk menjaring calon anggota BPD, setelah dilakukan penjaringan akan dilakukan pemilihan yang sistemnya akan ditentukan oleh panitia pemilihan. Setelah anggota BPD terpilih hasil pemilihan akan dilaporkan kepada kepala desa oleh panitia pemilihan paling lambat 7 hari, dan oleh kepala desa melalui camat akan disampaikan kepada Bupati/Walikota paling lambat 7 hari. Kemudian akan diresmikan oleh Bupati/Walikota paling lambat 30 hari. Didalam pemilihan anggota BPD tidak menutup kemungkinan terjadi kecurangan, dengan timbulnya kecurangan membuat para calon anggota BPD yang mencalonkan diri merasa dirugikan haknya dan juga menurunnya partisipasi masyarakat dalam proses pemilihan anggota BPD.

Kedua setiap orang memiliki hak untuk berpolitik, hak berpolitik dari warga negara Indonesia telah diakui oleh konstitusi Negara Republik Indonesia. Sama halnya dengan hak politik dari para calon anggota BPD yang merasa dirugikan atas

berjalannya proses pemilihan anggota BPD yang sarat akan kecurangan. Dengan terjadinya kecurangan di ketiga desa yaitu Desa Jaten di Kabupaten Karanganyar, Desa Kalaeen di Kabupaten Luwu Timur dan Desa Karya Mukti di Kabupaten Batanghari membuat pelaksanaan dari proses pemilihan anggota BPD tidak berjalan sesuai dengan yang diatur di dalam peraturan perundang-undangan.

Dengan kerugian yang dialami para calon anggota BPD tersebut tentunya dapat dilakukan sebuah mekanisme untuk mendapatkan keadilan. mekanisme yang dapat dilakukan oleh anggota BPD yang merasa dirugikan atas kecurangan yang terjadi dapat dilakukan melalui jalur litigasi dan non-litigasi. Apabila para calon melakukan sebuah upaya menggunakan mekanisme hukum maka yang dapat dilakukan adalah mengajukan gugatan atas keputusan Bupati/Walikota terhadap penetapan hasil pemilihan anggota BPD, karena keputusan tersebut memenuhi syarat sebuah KTUN.

Walaupun pemilihan anggota BPD merupakan pemilihan yang dilakukan seperti pemilihan umum namun pemilihan BPD bukan termasuk kedalam rezim pemilu maka keputusan Bupati/Walikota mengenai penetapan hasil pemilihan anggota tersebut termasuk kedalam KTUN yang dapat digugat di PTUN. Selain melalui jalur litigasi dapat dilakukan pula melalui jalur non-litigasi yang dalam hal ini dilakukan dengan musyawarah. Calon anggota BPD yang merasa dirugikan dapat melakukan musyawarah dengan panitia pemilihan serta kepala desa untuk menyelesaikan permasalahan yang terjadi dalam proses pemilihan anggota BPD. Hal tersebut lebih mudah dilakukan namun ada kelemahan dalam menggunakan musyawarah dimana tidak efek jera bagi para pelaku kecurangan jika tidak diberi sanksi sesuai dengan aturan hukum.

## **Daftar Bacaan**

### **Buku**

Asshiddiqie Jimly, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara* (Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI 2006).

Nurcholis Hanif, *Pertumbuhan & Penyelenggaraan Pemerintahan Desa* (Penerbit



Erlangga 2011).

Pusat Penelitian dan Pengembangan Sistem Hukum Nasional, Laporan Pengkajian Hukum tentang Penyelesaian Sengketa Pemilihan Kepala Desa, (Kementrian Hukum dan HAM RI 2011).

### **Laman**

Abdullah Ujang, 'Perbuatan Melawan Hukum Oleh Penguasa', (HukumOnline.2011) <[www.hukumonline.com](http://www.hukumonline.com)>. accessed 4 Desember 2020.

Asshiddiqie Jimly, 'Penegakan Hukum', (Jimly, 2013) <[www.jimly.com](http://www.jimly.com)>, accessed 1 Januari 2020.

Subkhan Imam, Politik Kongkalingkong di Tingkat Desa, Dagelan Pemilihan BPD di Desaku, (Kompasiana, 2018) <[www.kompasiana.com](http://www.kompasiana.com)>, accessed 1 Januari 2020.

Palopopos Redaktur, Pemilihan Ketua BPD Kalaena Sarat Kecurangan, <<https://palopopos.fajar.co.id/2019/02/23/pemilihan-ketua-bpd-kalaena-sarat-kecurangan/22>>, Februari 2019, dikunjungi pada 19 November 2019.

Redaksi Dinamika Jambi, Pemilihan BPD di Batanghari Disinyalir Tak Transparan, Masyarakat Protes, (Dinamika Jambi, 2019) <[ww.dinamikajambi.com](http://ww.dinamikajambi.com)> accessed 1 Desember 2019.

Wahyunadi Yodi Martono, Kompetensi Pengadilan Tata Usaha Negara dalam Sistem Peradilan di Indonesia, (PTUN Jakarta, 2016) <[www.ptun-jakarta.go.id](http://www.ptun-jakarta.go.id)> accessed 4 Januari 2020.

### **Jurnal**

Hanafi Muhammad, 'Kedudukan Musyawarah dan Demokrasi di Indonesia' (2013) 1 Jurnal Cita Hukum.

Wirahutama Tegar Trihatmaja dan Agus Prstyawan, 'Peran Badan Permusyawaratan Desa Penyelenggaraan Pemerintah Desa' (2016) 3 Jurnal Mahasiswa.

Yuningsih Neneng Yani dan Valina Singka Subekti, ' Demokrasi dalam pemilihan Kepala desa? Studi Kasus Desa Dengan Tipologi Tradisional, Tansisional, dan Modern di Provinsi Jawa Barat Tahun 2008-2013' (2016) 1 Jurnal Politik.

### **Perundang-undangan**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1986 Nomor 77, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3344) sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 (Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5079).

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 165 Tahun 1999, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3886).

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 7, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5495).

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (Lembaran Negara Republik Indonesia 292 Tahun 2014, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5601).

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 110 Tahun 2016 tentang Badan Permusyawaratan Desa (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 89).

### **Putusan Pengadilan**

Putusan Mahkamah Konstitusi, Nomor 97/ PUU-XI/2013, permohonan pengujian Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, 9 Mei 2014.

Putusan Nomor 11/G/2017/PTUN.MTR, tentang Sengketa Hasil Pemilihan Kepala Desa, 23 Agustus 2017.