

**PROBLEMATIKA YURIDIS PEMUNGUTAN SUARA ULANG DALAM
PEMILIHAN KEPALA DESA**

***JURIDICAL PROBLEMS OF RE-VOTING IN THE ELECTION OF
VILLAGE HEADS***

Mansur, Ahmad Rustan dan Irwansyah

Fakultas Hukum, Universitas Muhammadiyah Kendari, Indonesia

Korespondensi Penulis : ahmad.rustan@umkendari.ac.id

Citation Structure Recommendation :

Mansur, Ahmad Rustan dan Irwansyah. *Problematika Yuridis Pemungutan Suara Ulang dalam Pemilihan Kepala Desa*. Rewang Rencang : Jurnal Hukum Lex Generalis. Vol.7. No.8 (2026).

ABSTRAK

Pemungutan suara ulang (PSU) dalam pemilihan kepala desa belum diatur secara tegas dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa beserta peraturan pelaksanaannya, sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum dan perbedaan praktik antar daerah. Penelitian ini bertujuan menganalisis dasar hukum, kewenangan, dan implikasi yuridis PSU dalam pemilihan kepala desa. Metode penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kekosongan pengaturan dan lemahnya pedoman operasional memperluas diskresi Bupati/Wali Kota serta berpotensi memengaruhi legitimasi hasil pemilihan kepala desa. Oleh karena itu, diperlukan pengaturan khusus yang memuat prosedur PSU secara jelas, seragam dan terukur guna menjamin kepastian hukum dan integritas demokrasi desa.

Kata Kunci: Demokrasi Lokal, Hukum Administrasi Negara, Pemilihan Kepala Desa, Pemungutan Suara Ulang, Penyelesaian Sengketa

ABSTRACT

Pemungutan suara ulang (PSU) in the election of village heads has not been expressly regulated in Law Number 6 of 2014 concerning Villages and its implementing regulations, thus causing legal uncertainty and differences in practices between regions. This study aims to analyze the legal basis, authority, and juridical implications of PSU in the election of village heads. The research method used is normative juridical with a legislative approach. The results of the study show that the lack of regulation and weak operational guidelines expand the discretion of the Regent/Mayor and potentially affect the legitimacy of the results of the village head election. Therefore, special arrangements are needed that contain PSU procedures in a clear, uniform, and measurable manner to ensure legal certainty and the integrity of village democracy.

Keywords: Local Democracy, State Administrative Law, Village Head Election, Re-Voting, Dispute Resolution

A. PENDAHULUAN

Demokrasi merupakan prinsip fundamental dalam negara hukum yang menempatkan rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi dalam penyelenggaraan pemerintahan. Secara etimologis, demokrasi berasal dari istilah *demos* dan *kratos* yang bermakna kekuasaan rakyat dalam menjalankan pemerintahan. Dalam konteks negara hukum modern, demokrasi tidak hanya dimaknai sebagai pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat, tetapi juga harus dijalankan berdasarkan konstitusi dan hukum guna menjamin perlindungan hak-hak warga negara. Menurut teori demokrasi konstitusional, pelaksanaan kedaulatan rakyat wajib dibatasi dan diarahkan oleh konstitusi untuk mencegah tindakan sewenang-wenang pemerintah.¹ Oleh karena itu, demokrasi memiliki keterkaitan erat dengan prinsip negara hukum, asas legalitas, kepastian hukum dan perlindungan hak politik masyarakat.

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, prinsip demokrasi diwujudkan melalui pelaksanaan demokrasi konstitusional yang berlandaskan nilai-nilai Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.² Konsepsi negara hukum menghendaki agar seluruh tindakan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan hukum serta menjunjung asas legalitas dan kepastian hukum. Pada tingkat lokal, pelaksanaan demokrasi tercermin dalam penyelenggaraan pemerintahan desa dan pemilihan kepala desa (Pilkades) sebagai sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat di tingkat desa. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2024 memberikan pengakuan terhadap kewenangan desa untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya berdasarkan hak asal-usul dan nilai sosial budaya setempat.³ Dengan demikian, Pilkades menjadi instrumen demokrasi desa yang harus diselenggarakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil guna menjamin legitimasi pemerintahan desa dan perlindungan hak politik masyarakat.

¹ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2008, p.105.

² Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*.

³ Indonesia, *Undang-Undang tentang Desa*, UU No.6 Tahun 2014, LN Tahun 2014 No.7, TLN No.5495, Ps.31–39.

Pengaturan lebih lanjut mengenai Pilkades diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 sebagaimana diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2015 serta Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 112 Tahun 2014 sebagaimana diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 72 Tahun 2020.⁴ Akan tetapi, dalam praktik penyelenggaraan Pilkades masih ditemukan persoalan hukum terkait pelaksanaan Pemungutan Suara Ulang (PSU). Secara konseptual, PSU merupakan mekanisme korektif dalam proses pemilihan untuk menjamin hasil pemungutan suara tetap sah, jujur dan adil. Pengaturan mengenai PSU sebenarnya dikenal dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, khususnya Pasal 372 dan Pasal 373 yang mengatur syarat dan tata cara pelaksanaan PSU dalam pemilu.⁵ Namun, pengaturan serupa belum diatur secara tegas dan komprehensif dalam regulasi Pilkades. Peraturan yang ada hanya mengatur prinsip umum penyelenggaraan Pilkades dan penyelesaian perselisihan hasil pemilihan oleh Bupati/Wali Kota tanpa memberikan pedoman operasional mengenai syarat, tata cara, kewenangan penetapan, maupun akibat hukum pelaksanaan PSU.

Kekosongan norma tersebut menimbulkan ketidakpastian hukum dan membuka ruang diskresi yang luas bagi panitia pemilihan maupun kepala daerah dalam menentukan pelaksanaan PSU. Akibatnya, praktik PSU dalam Pilkades sering berbeda antar daerah dan berpotensi menimbulkan sengketa, konflik kepentingan, serta menurunkan legitimasi kepala desa terpilih. Secara sosiologis, pelaksanaan PSU yang tidak memiliki standar prosedural yang jelas dapat memengaruhi stabilitas pemerintahan desa dan menurunkan kepercayaan masyarakat terhadap proses demokrasi lokal. Dalam beberapa kasus, keputusan pelaksanaan PSU lebih banyak didasarkan pada kebijakan administratif daripada pertimbangan hukum yang terukur. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa pelaksanaan PSU belum sepenuhnya mencerminkan prinsip negara hukum dan asas-asas umum pemerintahan yang baik, khususnya asas legalitas, kepastian hukum dan keadilan prosedural.

⁴ Indonesia, *Peraturan Pemerintah tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa*, PP No.47 Tahun 2015, LN Tahun 2015 No.157, TLN No.5717.

⁵ Indonesia, *Undang-Undang tentang Pemilihan Umum*, UU No.7 Tahun 2017, LN Tahun 2017 No.182, TLN No.6109.

Dalam perspektif hukum administrasi, setiap tindakan pemerintahan harus memiliki dasar hukum yang jelas dan tidak boleh dilakukan secara sewenang-wenang.⁶ Jimly Asshiddiqie menyatakan bahwa dalam negara hukum, seluruh tindakan pemerintahan harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku sebelumnya (*due process of law*).⁷ Selanjutnya, asas kepastian hukum menuntut agar setiap peraturan memberikan pedoman yang jelas, konsisten dan dapat diprediksi dalam penerapannya. Gustav Radbruch menempatkan kepastian hukum sebagai salah satu tujuan utama hukum selain keadilan dan kemanfaatan.⁸ Adapun keadilan prosedural menekankan pentingnya proses pengambilan keputusan yang transparan, setara dan tidak diskriminatif. John Rawls melalui konsep *justice as fairness* menegaskan bahwa aturan hukum harus diterapkan secara konsisten guna menjamin perlakuan yang adil bagi setiap individu.⁹ Berdasarkan kerangka teori tersebut, pelaksanaan PSU dalam Pilkades tidak dapat dipahami semata-mata sebagai tindakan administratif, melainkan harus ditempatkan dalam kerangka demokrasi konstitusional dan negara hukum.

Berdasarkan uraian tersebut, penelitian ini penting dilakukan untuk mengkaji pengaturan dan dasar pertimbangan yuridis pemungutan suara ulang dalam pemilihan kepala desa serta implikasi hukumnya terhadap kepastian hasil pemilihan dan legitimasi pemerintahan desa. Adapun rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana pengaturan dan dasar pertimbangan yuridis pemungutan suara ulang dalam pemilihan kepala desa?
2. Bagaimana implikasi hukum pemungutan suara ulang terhadap kepastian hasil pemilihan dan legitimasi pemerintahan desa?

Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Metode yuridis normatif digunakan karena penelitian ini berfokus pada pengkajian norma hukum yang mengatur pemungutan suara ulang dalam pemilihan kepala desa, khususnya untuk menelaah kekosongan pengaturan,

⁶ Frits Stroink dan Eveline van der Linden, *Judicial Lawmaking and Administrative Law*, Intersentia, Antwerp, 2005, p.45.

⁷ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, p.152.

⁸ Gustav Radbruch, *Legal Philosophy*, Harvard University Press, Massachusetts, 1950, p.107.

⁹ John Rawls, *A Theory of Justice*, Harvard University Press, Cambridge, 1971, p.54.

ketidakjelasan kewenangan, serta implikasi yuridis yang timbul dalam praktik penyelenggaraan Pilkades. Pendekatan perundang-undangan digunakan untuk menganalisis keterkaitan dan konsistensi berbagai peraturan yang mengatur Pilkades, sedangkan pendekatan konseptual digunakan untuk memahami asas-asas hukum, teori negara hukum, demokrasi konstitusional, asas legalitas, kepastian hukum dan keadilan prosedural sebagai dasar analisis terhadap pelaksanaan PSU. Sumber bahan hukum terdiri atas bahan hukum primer, sekunder dan tersier yang dianalisis secara deskriptif kualitatif melalui penafsiran peraturan perundang-undangan, doktrin hukum, serta asas-asas hukum yang berkaitan dengan penyelenggaraan Pilkades. Penggunaan metode ini bertujuan untuk memperoleh argumentasi hukum yang sistematis mengenai pengaturan dan dasar pertimbangan yuridis PSU serta implikasinya terhadap kepastian hasil pemilihan dan legitimasi pemerintahan desa.

B. PEMBAHASAN

1. Dasar Hukum Pemungutan Suara Ulang dalam Pilkades

Permasalahan utama dalam penyelenggaraan Pemilihan Kepala Desa (Pilkades) terletak pada adanya kekosongan normatif (*recht vacuüm*) yang bersifat multiaspek dalam regulasi nasional, baik dalam UU No.6 Tahun 2014 maupun peraturan pelaksanaannya. Kekosongan ini tidak hanya mencakup ketiadaan definisi operasional mengenai Pemungutan Suara Ulang (PSU), tetapi juga mencakup ketiadaan syarat kumulatif dan alternatif sebagai dasar pelaksanaan, serta ketiadaan mekanisme ajudikasi yang spesifik untuk menyelesaikan sengketa pasca-PSU.

Keberadaan PSU harus dipahami sebagai mekanisme korektif (*corrective mechanism*) dalam hukum administrasi negara. Secara konseptual, mekanisme ini merupakan pengejawantahan dari fungsi pengawasan pemerintah untuk memulihkan integritas prosedur yang cacat (*reparatoir*). Secara normatif, landasan mekanisme korektif ini merujuk pada kewenangan atributif Bupati/Wali Kota dalam penyelesaian perselisihan hasil (Pasal 37 ayat 6 UU Desa), namun tanpa standar prosedur yang baku, tindakan korektif tersebut berisiko melampaui batas diskresi dan mencederai asas kepastian hukum

Variasi pengaturan Pemungutan Suara Ulang (PSU) dalam berbagai Peraturan Daerah (Perda) memunculkan perdebatan yuridis mengenai batasan otonomi desa. Di satu sisi, daerah menggunakan hak otonominya untuk mengisi kekosongan hukum nasional melalui diskresi kepala daerah. Namun, dalam perspektif hukum administrasi negara, variasi ini justru cenderung menimbulkan ketidakpastian hukum (*legal insecurity*) yang bertentangan dengan asas legalitas. Hal ini dikarenakan PSU berkaitan erat dengan hak politik warga (*franchise*) yang seharusnya tunduk pada standar perlindungan hukum yang seragam secara nasional, bukan bergantung pada 'selera hukum' masing-masing daerah. Sebagai bukti empiris dari level generalisasi ini, terdapat perbedaan parameter yang kontras antar daerah.

Misalnya, dalam Perda Kabupaten A, PSU hanya dimungkinkan jika terjadi hasil suara seri (*draw*), sementara dalam Perda Kabupaten B, PSU dapat dilakukan atas rekomendasi Panitia Pengawas apabila ditemukan pemilih ganda yang jumlahnya melebihi selisih perolehan suara. Perbedaan mencolok lainnya terlihat pada Peraturan Bupati C yang memberikan kewenangan subjektif kepada Bupati untuk memutuskan PSU tanpa melalui proses adjudikasi di tingkat panitia pemilihan desa. Inkonsistensi pengaturan ini menunjukkan bahwa variasi daerah tersebut bukanlah bentuk otonomi yang dibenarkan secara yuridis (*justified autonomy*), melainkan dampak dari delegasi blangko (*blanko delegatie*) yang tidak terukur dari pemerintah pusat. Akibatnya, legitimasi terpilihnya kepala desa tidak lagi berpijak pada standar keadilan pemilu yang universal, melainkan pada fragmentasi regulasi daerah yang rentan terhadap intervensi politik lokal.

2. Tata Cara dan Alasan Diadakannya Pemungutan Suara Ulang

Sebagai solusi atas problematika yuridis yang telah diuraikan, penelitian ini menawarkan rekomendasi normatif yang bersifat operasional melalui pembentukan standar regulasi yang komprehensif. Pertama, perlu dilakukan revisi terhadap Permendagri No.72 Tahun 2020 dengan menyisipkan klausul spesifik mengenai Ambang Batas Konstitusional PSU. Klausul ini harus mengatur bahwa PSU wajib dilaksanakan apabila ditemukan pelanggaran administratif atau teknis yang pengaruhnya terhadap perolehan suara melebihi selisih suara antara calon terpilih dengan calon di bawahnya. Kedua, penguatan instrumen pengawasan melalui pembentukan dari Ad-Hoc Adjudikasi Sengketa di tingkat kabupaten.

Lembaga ini harus memiliki kewenangan memutus sengketa hasil dalam jangka waktu maksimal 14 hari, guna memberikan kepastian hukum sebelum Bupati/Wali Kota menerbitkan Surat Keputusan (SK) Pengangkatan.

Hal ini bertujuan untuk memisahkan fungsi eksekutif Bupati dengan fungsi semi-peradilan dalam sengketa Pilkades. Ketiga, standarisasi Prosedur Teknis Pascaputusan PSU, yang secara spesifik mengatur: (1) Pelarangan pemutakhiran DPT baru untuk menjaga orisinalitas pemilih; (2) Pengaturan limitasi waktu pelaksanaan PSU maksimal 21 hari setelah putusan sengketa dan (3) Pembebanan biaya PSU pada pos belanja tak terduga (BTT) dalam APBD Kabupaten untuk menjamin kemandirian anggaran desa. Dengan regulasi yang bersifat operasional ini, PSU tidak lagi menjadi produk diskresi yang liar, melainkan instrumen hukum yang terukur demi menjaga integritas demokrasi desa.

Dalam menganalisis problematika Pemungutan Suara Ulang (PSU) Pilkades, perlu dibedakan secara rigid antara hambatan normatif dengan kendala administratif teknis. Problem normatif berakar pada ketiadaan nomenklatur PSU dalam UU Desa, yang secara otomatis berimplikasi pada aspek administratif teknis di lapangan, terutama terkait dukungan anggaran. Kendala dana operasional dalam pelaksanaan PSU seringkali dipandang sebagai masalah implementatif semata. Namun, jika dibedah secara yuridis, masalah anggaran ini merupakan akibat langsung (*causalitas*) dari kekosongan norma tersebut. Karena regulasi nasional tidak mencantumkan PSU sebagai bagian dari tahapan pemilihan, pemerintah daerah tidak memiliki dasar hukum yang kuat untuk mengalokasikan anggaran cadangan atau dana tak terduga dalam APBD maupun APBDes bagi kepentingan PSU. Tanpa adanya payung hukum yang bersifat atribusi, setiap pengalokasian dana untuk PSU berisiko menjadi temuan dalam pemeriksaan keuangan karena dianggap sebagai penggunaan anggaran tanpa dasar hukum yang jelas (*wetmatigheid*). Maka, kendala anggaran di lapangan bukanlah faktor teknis yang berdiri sendiri, melainkan manifestasi dari ketidakpastian norma yang gagal memitigasi kebutuhan prosedural dalam dinamika demokrasi desa.

Analisis ketidakjelasan Dasar Hukum Kebingungan yuridis dalam pelaksanaan PSU Pilkades harus diletakkan dalam kerangka Hukum Administrasi Negara untuk mengidentifikasi akar dari persoalannya secara presisi.

Ketidakjelasan ini bukan sekadar masalah teknis, melainkan representasi dari dua problem fundamental.

Pertama, terkait Hierarki Norma: Terdapat diskoneksi regulasi di mana UU Desa dan Peraturan Pemerintah turunannya tidak memberikan mandat eksplisit (*attributie van bevoegdheid*) mengenai PSU. Kondisi ini menyebabkan peraturan di tingkat daerah (Perda atau Perbup) kehilangan sandaran legalitas yang secara hierarkis mengikat, sehingga produk hukum daerah tersebut rentan digugat karena dianggap melampaui kewenangan yang didelegasikan oleh undang-undang.

Kedua, terkait Kompetensi Kewenangan: Kebingungan ini diperparah oleh tumpang tindih kewenangan antarlevel pemerintahan. Tanpa pembatasan yang jelas, terjadi ketidakpastian mengenai siapa yang memiliki otoritas final untuk membatalkan perolehan suara: apakah Panitia Pemilihan (sebagai penyelenggara), Bupati (sebagai otoritas pengesah), atau pengadilan (sebagai lembaga adjudikasi). Jika dipandang dari sisi Asas Legalitas, dampak dari ketiadaan dasar hukum yang rigid ini adalah lahirnya tindakan pemerintah yang bersifat *ultra vires* (melampaui wewenang). Setiap langkah PSU yang diambil tanpa mandat norma yang jelas berisiko membatalkan legitimasi administratif kepala desa terpilih, karena tindakan administratif yang cacat secara wewenang (*onbevoegdheid*) secara otomatis akan membatalkan keputusan yang dihasilkan demi hukum.

Penyelesaian sengketa ini umumnya menjadi kewenangan Bupati/Walikota dalam jangka waktu tertentu, atau melalui mekanisme peradilan administrasi jika berlanjut.¹⁰ Diadakan secara terperinci karena beberapa faktor penyebab 1) perolehan Suara Sama yaitu jika calon kepala desa mendapatkan jumlah suara yang sama setelah penghitungan akhir, 2) gangguan keamanan ataupun kelengkapan yaitu jika pemungutan suara tidak dapat dilaksanakan atau dihentikan karena gangguan keamanan, bencana, atau ketidaktersediaan surat suara.¹¹

¹⁰ Ramadhani, dkk., *Sistem Pemilihan Kepala Desa di Indonesia dalam Hukum Administrasi Negara*, Indonesian Journal of Public Administration Review, Vol.2, No.4 (Agustus 2025), p.1-17

¹¹ Mutia Pebi Pandia, *Pemungutan Suara Ulang Pemilu Tahun 2024 di Desa Tenggak Kecamatan Sidoharjo Kabupaten Sragen*, Journal of Politic and Government Studies, Vol.14, No.1 (Desember 2024).

Guna menghindari ambiguitas dalam praktik penyelenggaraan, alasan pelaksanaan Pemungutan Suara Ulang (PSU) dalam Pilkada harus diklasifikasikan ke dalam kategori yuridis yang *rigid*. Penjenjangan ini penting untuk memastikan bahwa PSU hanya dilakukan sebagai *ultimum remedium* atas pelanggaran yang bersifat fundamental. Klasifikasi tersebut dapat disusun sebagai berikut: Alasan Substantif (Kecurangan Material): Kategori ini mencakup pelanggaran yang memengaruhi integritas perolehan suara secara langsung, seperti adanya manipulasi surat suara, pemilih ganda, atau mobilisasi pemilih yang tidak berhak. Secara normatif, hal ini bersandar pada prinsip keadilan pemilu (*electoral justice*) di mana hasil pemilihan harus mencerminkan kehendak murni rakyat tanpa intervensi yang merusak validitas data suara. Alasan Prosedural (Pelanggaran Tahapan): Kategori ini berkaitan dengan kelalaian administratif panitia yang bersifat fatal, misalnya pembukaan kotak suara yang tidak sesuai prosedur atau penghitungan suara yang dilakukan di tempat tertutup. Dasar yuridisnya merujuk pada aspek legalitas prosedur dalam Hukum Administrasi Negara, di mana cacat prosedur (*error in objecto*) pada satu tahapan dapat membatalkan keabsahan keputusan tata usaha negara yang dihasilkan. Alasan Keadaan Memaksa (*Force Majeure*): PSU dapat dilaksanakan apabila terjadi gangguan keamanan, bencana alam, atau kerusakan yang menyebabkan pemungutan suara tidak dapat dilanjutkan atau hasil suara rusak total. Dasar normatifnya adalah asas kepastian hukum dan kelangsungan pelayanan publik, yang memberikan diskresi terikat kepada pemerintah daerah untuk melakukan penjadwalan ulang demi terpenuhinya hak konstitusional warga desa. Penjabaran kategori di atas menunjukkan bahwa setiap poin memiliki sandaran doktrinal dan normatif yang kuat, sehingga perintah PSU tidak lagi didasarkan pada asumsi faktual semata, melainkan pada analisis derajat pelanggaran terhadap norma yang berlaku.

Ketentuan Pasal 31 ayat (1) dan (2) UU No.6/2014 menyebutkan: (1) Pemilihan Kepala Desa dilaksanakan secara serentak di seluruh wilayah Kabupaten/Kota. (2) Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota menetapkan kebijakan pelaksanaan pemilihan Kepala Desa secara serentak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Dalam dimensi hukum administrasi, penting untuk membedakan secara rigid antara kewenangan penyelesaian perselisihan hasil dengan kewenangan penetapan pemungutan suara ulang (PSU). UU No.6 Tahun 2014 secara eksplisit memberikan mandat kepada Bupati/Wali Kota untuk menyelesaikan perselisihan hasil dalam jangka waktu 30 hari. Namun, secara yuridis, mandat ini tidak serta merta mencakup kewenangan atributif untuk menetapkan PSU. Saat ini, terjadi kerancuan di mana kepala daerah seringkali memaksakan penetapan PSU sebagai bagian dari penyelesaian sengketa, padahal PSU adalah tindakan administratif baru yang memerlukan standar prosedur tersendiri. Penggunaan frasa dampak 'yang bisa mengganggu demokrasi' harus didefinisi secara lebih terukur sebagai 'degradasi integritas elektoral di tingkat lokal'. Hal ini dikarenakan ketidakjelasan batas kewenangan tersebut berpotensi mencederai hak konstitusional memilih dan orisinalitas mandat rakyat di desa. Sebagai kesimpulan sementara, absennya pedoman normatif yang baku mengenai PSU mengakibatkan munculnya ruang diskresi yang terlalu luas (*discretionary power*) bagi kepala daerah. Konsekuensi hukumnya adalah timbulnya ketidakseragaman perlakuan hukum (*legal disparity*) antar daerah, di mana sebuah pelanggaran di satu daerah dapat memicu PSU, sementara di daerah lain dengan kasus yang sama tidak dilakukan langkah serupa. Kondisi ini pada akhirnya melemahkan asas kepastian hukum dan menciptakan kerentanan terhadap gugatan tata usaha negara atas SK pengangkatan kepala desa yang lahir dari proses PSU yang tidak terukur.

Dalam UU No.6 Tahun 2014 tentang Desa dan PP No.43 Tahun 2014, memuat bahwa apabila ada perselisihan Pilkades diselesaikan Bupati/Walikota. Bupati/Walikota diberikan wewenang untuk menyelesaikan perselisihan Pilkades yang bisa mengganggu demokrasi di Indonesia. Bupati/Walikota wajib menyelesaikan perselisihan tersebut. Spesifikasi Kekosongan Norma sebagai Problem Kepastian Hukum "Penting untuk ditegaskan bahwa ketiadaan pengaturan mengenai pemungutan suara ulang (PSU) dalam rezim hukum pemilihan kepala desa bukanlah sekadar kelemahan teknis operasional, melainkan sebuah problem fundamental kepastian hukum (*rechtszekerheid*). Kekosongan norma ini bersifat sistemik dikarenakan mencakup empat pilar utama dalam hukum administrasi negara: Pertama, kekosongan syarat (*normative requirements*):

Tidak adanya parameter legal mengenai jenis pelanggaran apa saja yang dapat dikualifikasikan sebagai dasar pelaksanaan PSU.

Kedua, kekosongan prosedur (*procedural void*): Ketiadaan tata kelola formal mengenai tahapan PSU, mulai dari jangka waktu pelaksanaan hingga mekanisme penetapan daftar pemilih tetap (DPT) ulang yang sah secara hukum. Ketiga, kekosongan kewenangan (*authority void*): Belum adanya penunjukan lembaga yang memiliki mandat atributif untuk menetapkan PSU, sehingga perintah PSU saat ini seringkali lahir dari diskresi kepala daerah yang tidak memiliki sandaran legitimasi hierarkis. Keempat, kekosongan akibat hukum (*legal consequences*): Tidak adanya kepastian mengenai status hukum suara yang telah masuk sebelumnya serta implikasinya terhadap tahapan pelantikan yang sedang berjalan.

Dengan mengidentifikasi kekosongan yang spesifik pada aspek syarat, prosedur, lembaga berwenang dan akibat hukum ini, tampak jelas bahwa praktik PSU saat ini bergerak di ruang gelap hukum. Tanpa sandaran norma yang eksplisit, pelaksanaan PSU bukan lagi merupakan instrumen keadilan pemilu, melainkan tindakan administratif yang rentan terhadap gugatan pembatalan karena dianggap tidak memiliki dasar hukum yang kuat.

Beberapa provinsi yang menunjukkan beberapa fenomena dan fakta yang menggambarkan betapa kebijakan-kebijakan yang dibuat yang mempunyai jangkauan nasional ternyata derivasinya dari Perda ataupun Keputusan Kepala Daerah belum ada, sehingga payung hukum yang ada pada saat diimplementasikan seiring dengan semangat untuk melakukan reformasi penyelenggaraan Pilkadaes yang menggunakan pola pemilu yang dilakukan oleh KPU kelihatannya masih belum dapat diimplementasikan dengan baik dan optimal.¹²

Dalam membedah karut-marut Pemungutan Suara Ulang (PSU) Pilkadaes, penting untuk melakukan distingsi antara kerawanan faktual di lapangan dengan problem normatif dalam struktur regulasi. Kerawanan faktual merupakan fenomena sosiologis elektoral yang mencakup potensi kecurangan material, seperti politik uang, intimidasi pemilih, hingga manipulasi perolehan suara.

¹² Itok Dwi Kurniawan, Zakki Adlhiyati, Harjono dan Ismawati Septiningsih, *Hukum Pemilihan Kepala Desa*, CV. Indotama Solo Penerbit, Surakarta, 2023.

Namun, hal tersebut harus dipandang sebagai gejala (*symptom*), sedangkan akar masalahnya terletak pada problem normatif, yakni ketiadaan standar baku yang mengatur bagaimana gejala tersebut harus direspon secara hukum melalui PSU.

Problem normatif ini menjadi kian kompleks ketika dikaitkan dengan kewenangan Bupati/Wali Kota. Berdasarkan Pasal 37 ayat (6) UU Desa, kepala daerah memiliki mandat untuk 'menyelesaikan perselisihan' hasil pemilihan. Namun, secara yuridis doktrinal, kewenangan penyelesaian sengketa hasil (*dispute resolution*) tidak secara otomatis mencakup kewenangan untuk menetapkan PSU (*administrative re-voting order*). Tanpa adanya atribusi kewenangan yang eksplisit dalam undang-undang, tindakan Bupati yang memerintahkan PSU dapat dikategorikan sebagai bentuk ekspansi kewenangan. Hal ini dikarenakan penyelesaian sengketa hasil seharusnya bermuara pada penetapan perolehan suara yang benar, sedangkan penetapan PSU adalah sebuah tindakan administratif baru yang membatalkan seluruh proses yang telah berjalan. Oleh karena itu, diperlukan penegasan batasan kewenangan agar peran kepala daerah tetap berada pada koridor ajudikasi administratif, bukan pada diskresi bebas yang dapat membatalkan mandat rakyat tanpa prosedur yang terukur.

Ketentuan dalam regulasi nasional yang menyerahkan penyelesaian sengketa Pilkadaes kepada pemerintah daerah tidak boleh hanya dimaknai sebagai rujukan administratif semata. Secara yuridis, kondisi ini lebih tepat dikategorikan sebagai delegasi kewenangan yang tidak disertai panduan norma (*blanko delegatie*). Hal ini berakibat pada lahirnya ruang diskresi yang terlalu luas bagi Pemerintah Daerah. Dalam kerangka hukum administrasi negara, ketika UU Desa memberikan wewenang penyelesaian mandiri tanpa menetapkan batasan prosedur PSU, maka yang terjadi bukanlah otonomi yang terukur, melainkan kekosongan pengaturan (*rechtsvacuüm*) pada level instruksi teknis. Akibatnya, pemerintah daerah dipaksa membentuk norma sendiri melalui Peraturan Daerah yang seringkali melampaui mandat aslinya, sehingga legalitas tindakan tersebut rentan dipersoalkan karena tidak memiliki sandaran hierarkis yang kuat pada peraturan perundang-undangan di atasnya.

Peraturan Mendagri Nomor 112 Tahun 2014 kemudian Permendagri Nomor 72 Tahun 2020 tentang Perubahan Kedua Permendagri No.112 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Desa diterbitkan untuk menyempurnakan

pelaksanaan kepala desa.^{13,14} Ketentuan ini, hanya memberikan rujukan bagi pemerintah daerah untuk menyelesaikan pemilihan kepala desa secara mandiri.

Implementasi Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2024 sebagai Perubahan Kedua UU No.6 Tahun 2014 tentang Desa juga memunculkan berbagai persoalan administratif dan yuridis yang masih berpengaruh terhadap kredibilitas pemilihan kepala desa di Indonesia. Permasalahan tersebut terutama disebabkan oleh belum optimalnya mekanisme pelaksanaan dan pengawasan, serta belum sepenuhnya selarasnya pengaturan yang ada dengan prinsip-prinsip demokrasi.

Dari Perspektif hukum, masih terdapat ketidakjelasan pengaturan mengenai Pemungutan suara ulang (PSU) dalam pemilihan kepala desa. Kekaburan norma ini berdampak pada tidak adanya dasar kepastian hukum mekanisme Pelaksanaan PSU. Di samping itu, intervensi kepentingan politik juga kerap memengaruhi jalannya pemilihan, yang pada akhirnya mencederai kredibilitas dan integritas proses pemilihan kepala desa.

C. PENUTUP

Pengaturan mengenai pemungutan suara ulang (PSU) dalam pemilihan kepala desa belum memiliki dasar hukum yang jelas, tegas dan komprehensif. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2024, Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014, serta Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 112 Tahun 2014 sebagaimana diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 72 Tahun 2020 hanya mengatur kerangka umum penyelenggaraan Pilkadaes dan penyelesaian perselisihan hasil pemilihan oleh Bupati/Wali Kota, tanpa memberikan pengaturan operasional mengenai syarat, mekanisme, batas kewenangan dan tata cara pelaksanaan PSU.^{15,16}

¹³ Indonesia, *Peraturan Menteri Dalam Negeri tentang Pemilihan Kepala Desa*, Permendagri No.112 Tahun 2014, BN Tahun 2014 No.2092.

¹⁴ Indonesia, *Peraturan Menteri Dalam Negeri tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 112 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Desa*, Permendagri No.72 Tahun 2020, BN Tahun 2020 No.1409.

¹⁵ Indonesia, *Undang-Undang tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa*, UU No.3 Tahun 2024, LN Tahun 2024 No.77, TLN No.6914.

¹⁶ Indonesia, *Peraturan Pemerintah tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa*, PP No.43 Tahun 2014, LN Tahun 2014 No.123, TLN No.5539.

Kondisi tersebut menunjukkan bahwa persoalan utama tidak hanya terletak pada kekosongan norma, tetapi juga pada ketidakjelasan pembagian kewenangan serta lemahnya pedoman pelaksanaan yang membuka ruang perbedaan praktik antar daerah, subjektivitas pengambilan keputusan dan intervensi kepentingan politik dalam penyelenggaraan demokrasi desa. Akibatnya, kepastian hukum, keseragaman prosedur dan perlindungan terhadap hak politik masyarakat desa belum sepenuhnya terjamin. Berdasarkan hal tersebut, diperlukan pembentukan pengaturan khusus mengenai PSU dalam Pilkades yang ditempatkan paling tidak pada tingkat Peraturan Menteri Dalam Negeri atau secara lebih ideal diatur melalui Peraturan Pemerintah sebagai aturan pelaksana yang bersifat nasional dan seragam. Pengaturan tersebut perlu memuat standar prosedural yang jelas mengenai syarat dilaksanakannya PSU, mekanisme penyelesaian sengketa, batas kewenangan Bupati/Wali Kota, tahapan pelaksanaan, hingga mekanisme pengawasan dan keberatan hukum. Selain itu, penerapan asas-asas umum pemerintahan yang baik harus diwujudkan melalui prosedur yang transparan, terukur, akuntabel dan dapat diuji secara hukum, sehingga pelaksanaan PSU dalam Pilkades tidak hanya menjamin kepastian hukum, tetapi juga memperkuat integritas dan legitimasi demokrasi desa.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Asshiddiqie, Jimly. 2010. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. (Jakarta: Sinar Grafika).
- Budiardjo, Miriam. 2008. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama).
- Kurniawan, Itok Dwi, Zakki Adlhiyati, Harjono dan Ismawati Septiningsih. 2023. *Hukum Pemilihan Kepala Desa*. (Surakarta: CV. Indotama Solo Penerbit).
- Radbruch, Gustav. 1950. *Legal Philosophy*. (Massachusetts: Harvard University Press).
- Rawls, John. 1971. *A Theory of Justice*. (Cambridge: Harvard University Press).
- Stroink, Frits dan Eveline van der Linden. 2005. *Judicial Lawmaking and Administrative Law*. (Antwerp: Intersentia).

Publikasi

- Pandia, Mutia Pebi. *Pemungutan Suara Ulang Pemilu Tahun 2024 di Desa Tenggak Kecamatan Sidoharjo Kabupaten Sragen*. Journal of Politic and Government Studies. Vol.14. No.1 (Desember 2024).
- Ramadhani, dkk.. *Sistem Pemilihan Kepala Desa di Indonesia dalam Hukum Administrasi Negara*. Indonesian Journal of Public Administration Review. Vol.2. No.4 (Agustus 2025).

Sumber Hukum

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- 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 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 182. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6109.
- Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2024 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2024 Nomor 77. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6914.
- Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 123. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5539.
- Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 157. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5717.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 112 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Desa. Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 2092.

Mansur, Ahmad Rustan, Irwansyah

Problematika Yuridis Pemungutan Suara Ulang dalam Pemilihan Kepala Desa

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 72 Tahun 2020 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 112 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Desa. Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 1409.