

TESIS

**PROBLEMATIKA PEMILIHAN KEPALA DESA
DITINJAU DARI ASAS KEPEMILUAN**



Oleh :

I Wayan Ari Sudana

NIM. 2220215310104

**PROGRAM MAGISTER HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS LAMBUNG MANGKURAT
BANJARMASIN**

2025

**PROBLEMATIKA PEMILIHAN KEPALA DESA
DITINJAU DARI ASAS KEPEMILUAN**

TESIS

**Untuk Memperoleh Gelar Magister
Dalam Program Magister Hukum Fakultas Hukum
Universitas Lambung Mangkurat**

Oleh :

I Wayan Ari Sudana

NIM. 2220215310104

**PROGRAM MAGISTER HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS LAMBUNG MANGKURAT
BANJARMASIN**

2025

Judul Tesis : **PROBLEMATIKA PEMILIHAN KEPALA DESA TERKAIT KELEMBAGAAN DESA**

Nama : **I Wayan Ari Sudana**
NIM : **2220215310104**

**Disetujui,
Komisi Pembimbing**

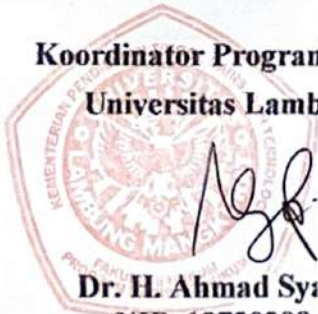

Pembimbing



Prof. Mirza Satria Buana, S.H., M.H., Ph.D.
NIP. 19831201 200604 1 002

Diketahui,

**Koordinator Program Magister Hukum
Universitas Lambung Mangkurat**

Dr. H. Ahmad Syaafi, S.H., M.H.
NIP. 19720208 199903 1 004

**Dekan, Fakultas Hukum
Universitas Lambung Mangkurat**




Dr. Achmad Faishal, S.H., M.H.
NIP. 19750615 200312 1 001

Tanggal Lulus :

Tanggal Wisuda :

**Tesis Ini
Telah Diperiksa Dan Disetujui
Pada Tanggal.....**

PEMBIMBING



**Prof. Mirza Satria Buana, S.H., M.H., Ph.D.
NIP. 19680414 199412 2 001**

**Disahkan Oleh
Koordinator Program Magister Hukum**



**Dr. H. Ahmad Syaafi, S.H., M.H.
NIP. 19720208 199903 1 004**

**Diketahui Oleh
Dekan Fakultas Hukum
Universitas Lambung Mangkurat**



**Dr. Achmad Faishal, S.H., M.H.
NIP. 19750615 200312 1 001**

Tesis Ini Telah Dipertahankan
Di Depan
Sidang Panitia Penguji Tesis
Pada Tanggal 31 Januari 2025

Susunan Panitia Penguji Tesis

Ketua : Prof. Dr. H. M. Hadin Muhjad, S.H., M.Hum.

Sekretaris : Dr. Hj. Erlina, S.H., M.H.

Anggota : Prof. Mirza Satria Buana, S.H., M.H., Ph.D. (Pembimbing)

HALAMAN PERSEMBAHAN

DENGAN SEGENAP HATI DAN RASA SYUKUR

KUPERSEMBAHKAN KARYA ILMIAH (TESIS) KU INI UNTUK ORANG
YANG PALING KU SAYANGI.

ALM. AYAH DAN IBU KU TERSAYANG YANG TELAH MEMBERIKAN
DUKUNGAN TAK TERHINGGA, MOTIVATOR TERBAIK DALAM
HIDUP KU YANG SELALU MEMBERIKAN INSPIRASI TERBAIK
KEPADA KU HINGGA AKU DAPAT MENYELESAIKAN TESIS INI.

KEPADA KELUARGA KU YANG SELALU MEMBERIKAN DO'A
TERBAIK PADA KU.

SERTA DOSEN DAN TEMAN-TEMAN KU YANG SELALU
MENDUKUNG DAN MEMBANTU KU.

KU UCAPKAN TERIMAKASIH TAK TERHINGGA.

UNTUK DO'A DAN DUKUNGANNYA SELAMA INI HINGGA SELESAI
NYA TESIS INI.

**“Lidah Tergigit Saat Makan Adalah Contoh Sempurna Bahwa Kita Bisa
Keliru Meski Sudah Berpengalaman, Artinya Kita Harus Tetap Rendah
Hati Walaupun Memiliki Pendidikan Sedikit Lebih Tinggi”**

(I Wayan Ari Sudana, S.I.P)

**“Lebih Baik Mati Sebagai Manusia Berpikir, Dari Pada Hidup Sebagai
Budak Yang Patuh”**

(Tan Malaka)

**“Jangan Mengikat Dirimu Pada Hasil, Tetapi Lakukan Tugasmu Dengan
Penuh Dedikasi”**

(Bhagavad Gita, Bab 2, Sloka 47)

PERNYATAAN KEASLIAN TULISAN

Saya yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : I Wayan Ari Sudana
NIM : 2220215310104
Program Studi : Magister Hukum
Konsentrasi Hukum : Hukum Tata Negara

menyatakan dengan sebenarnya bahwa :

1. Tesis yang saya tulis ini benar-benar merupakan hasil karya saya sendiri, bukan merupakan pengambilalihan tulisan atau pikiran orang lain yang saya akui sebagai hasil tulisan atau pikiran saya sendiri;
2. Dalam Tesis ini tidak terdapat karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar akademik di suatu Perguruan Tinggi, dan sepanjang pengetahuan saya juga tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis dalam naskah ini dan disebutkan dalam daftar pustaka dan bebas dari plagiatisme.

Apabila di kemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan tesis ini hasil jiplakan sebagaimana dimaksud di atas, maka bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Banjarmasin, Juni 2025
Yang membuat pernyataan,



I WAYAN ARI SUDANA
NIM. 2220215310104

SUDANA, I WAYAN ARI. 2025. PROBLEMATIKA PEMILIHAN KEPALA DESA DITINJAU DARI ASAS KEPEMILUAN. Program Magister Ilmu Hukum, Program Pascasarjana, Universitas Lambung Mangkurat. Pembimbing: Prof. Mirza Satria Buana, S.H., M.H., Ph.D. 100 Halaman.

RINGKASAN

Seiring perkembangan demokratisasi di Indonesia, pada wilayah desa juga dilaksanakan pelaksanaan Pemilihan Kepala Desa (Pilkades). Dasar hukum pelaksanaan pemilihan kepala desa diatur dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 112 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Desa sebagaimana telah diubah terakhir dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 72 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 112 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Desa, serta diatur dalam Perda masing-masing kabupaten. Namun dalam praktiknya Pilkades tidak dianggap sebagai salah satu rezim pemilihan di Indonesia. Padahal praktik Pilkades nyata dan dijalankan oleh masyarakat desa sebagai bentuk pelaksanaan demokrasi yang paling konkret di desa. Alpanya perhatian pada rezim Pilkades menjadi kelemahan tersendiri terhadap pengakuan demokratisasi masyarakat desa. Di sisi lain, perhatian akademis secara menyeluruh terhadap penataan Pilkades di Indonesia masih tergolong minim. Beberapa penelitian hanya mengkaji pelaksanaan Pilkades secara parsial. Kedua, permasalahan penataan kelembagaan penyelenggara Pilkades yang direkrut secara ad hoc oleh pemerintah daerah setempat. Padahal idealnya, sebuah lembaga penyelenggara pemilihan haruslah bersifat mandiri dan independen. Dan proses penegakan hukum dalam pelaksanaan Pilkades saat ini tidak berjalan sesuai *due process of law* ketika terjadi pelanggaran seperti *money politic*. Kedua permasalahan di atas menjadi benang kusut yang melilit dan sangat mempengaruhi kualitas pelaksanaan Pilkades saat ini. Oleh karena itu, penelitian ini akan mengulas kedua permasalahan tersebut untuk memberikan gagasan akademik dan praktis dalam menata pelaksanaan Pemilihan Kepala Desa di masa mendatang.

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk menjelaskan dan menganalisis pengaturan terkait pemilihan Kepala Desa telah sesuai dengan prinsip kepemiluan dan konstruksi ideal pemilihan Kepala Desa dalam aspek pemilihan.

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan tipe penelitian sistematik hukum, yakni penelitian terhadap peraturan perundang-undangan tertentu atau hukum tertulis. Sesuai dengan sifat penelitian hukum yang digunakan yakni preskriptif, maka pendekatan yang digunakan adalah pendekatan peraturan perundang-undangan (*Statute approach*), pendekatan kasus (*Case approach*), dan pendekatan konseptual (*Conceptual approach*). Untuk menganalisis isu hukum dalam penelitian ini, digunakan sumber bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder, yang dianalisis menggunakan langkah-langkah normatif dan pembahasan

yang dilakukan secara preskriptif. Kemudian bahan hukum tersebut akan diolah dan dibahas menggunakan metode analisis teks.

Berdasarkan tahapan pelaksanaan pemilihan kepala desa, secara garis besar hampir sama dengan prinsip kepemiluan, yang dimulai dari pendaftaran bakal calon kepala desa hingga pelantikan kepala desa terpilih. Asas langsung, umum, dan bebas dapat diterapkan dalam pemilihan kepala desa karena memang dilaksanakan secara langsung, diikuti oleh setiap pemilih yang memenuhi syarat, dan pemilih bebas memberikan suara kepada siapa saja. Namun terkait dengan asas rahasia, jujur, dan adil masih belum bisa diterapkan karena sistem pemilihan kepala desa masih menjadi benang kusut dan sering ditemui permasalahan. Permasalahan yang paling utama adalah panitia pemilihan kepala desa bertindak sebagai pelaksana sekaligus sebagai pengawas, padahal panitia tersebut merupakan warga yang bermukim di tempat yang sama dengan calon-calon kepala desa sehingga dapat terjadi konflik kepentingan dalam pelaksanaannya.

Konstruksi ideal berdasarkan analisis yang telah peneliti lakukan adalah dengan memasukkan pemilihan kepala desa ke dalam sistem kepemiluan, dimana pihak yang menyelenggarakan pemilihan kepala desa adalah KPU Daerah Kabupaten/Kota, yang mengawasi jalannya pemilihan kepala desa adalah Bawaslu Daerah Kabupaten/Kota, dan pelaksanaannya mengikuti prinsip-prinsip kepemiluan di Indonesia. Skema ini sebagai upaya untuk memberikan budaya politik yang lebih baik di tingkat yang paling rendah yakni Desa, agar masyarakat dapat terdidik untuk melaksanakan kepemiluan secara benar dan bermartabat. Selain itu, konstruksi lain yang menurut peneliti harus dibuat adalah dengan menggabungkan semua peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai kepemiluan ke dalam satu gabungan undang-undang atau dijadikan *omnibus law*. Sehingga undang-undang tentang pemilihan umum, undang-undang tentang pemilihan kepala daerah, dan peraturan tentang pemilihan kepala desa dibuat menjadi satu naskah agar peraturan tentang kepemiluan tidak lagi terpencar-pencar seperti saat ini terjadi.

SUDANA, I WAYAN ARI. 2025. PROBLEMATIKA PEMILIHAN KEPALA DESA DITINJAU DARI ASAS KEPEMILUAN. Program Magister Ilmu Hukum. Program Magister Ilmu Hukum, Program Pascasarjana, Universitas Lambung Mangkurat. Pembimbing: Prof. Mirza Satria Buana, S.H., M.H., Ph.D. 100 Halaman.

ABSTRAK

Kata Kunci : Kepemiluan, Kepala Desa, Problematika Pemilihan.

Dalam praktiknya Pilkades tidak dianggap sebagai salah satu rezim pemilihan di Indonesia. Padahal praktik Pilkades nyata dan dijalankan oleh masyarakat desa sebagai bentuk pelaksanaan demokrasi yang paling konkret di desa. Alpanya perhatian pada rezim Pilkades menjadi kelemahan tersendiri terhadap pengakuan demokratisasi masyarakat desa. Kurangnya penegasan secara spesifik dalam konstitusi mengenai rezim Pilkades berimplikasi pada penataan Pilkades dalam sistem ketatanegaraan yang tidak diakui sebagai sebuah rezim pemilihan, layaknya rezim pemilu dan pemilihan kepala daerah.

Berdasarkan tahapan pelaksanaan pemilihan kepala desa, secara garis besar hampir sama dengan prinsip kepemiluan, yang dimulai dari pendaftaran bakal calon kepala desa hingga pelantikan kepala desa terpilih. Asas langsung, umum, dan bebas dapat diterapkan dalam pemilihan kepala desa karena memang dilaksanakan secara langsung, diikuti oleh setiap pemilih yang memenuhi syarat, dan pemilih bebas memberikan suara kepada siapa saja. Namun terkait dengan asas rahasia, jujur, dan adil masih belum bisa diterapkan karena sistem pemilihan kepala desa masih menjadi benang kusut dan sering ditemui permasalahan. Permasalahan yang paling utama adalah panitia pemilihan kepala desa bertindak sebagai pelaksana sekaligus sebagai pengawas, padahal panitia tersebut merupakan warga yang bermukim di tempat yang sama dengan calon-calon kepala desa sehingga dapat terjadi konflik kepentingan dalam pelaksanaannya.

Konstruksi ideal berdasarkan analisis yang telah peneliti lakukan adalah dengan memasukkan pemilihan kepala desa ke dalam sistem kepemiluan, dimana pihak yang menyelenggarakan pemilihan kepala desa adalah KPU Daerah Kabupaten/Kota, yang mengawasi jalannya pemilihan kepala desa adalah Bawaslu Daerah Kabupaten/Kota, dan pelaksanaannya mengikuti prinsip-prinsip kepemiluan di Indonesia. Skema ini sebagai upaya untuk memberikan budaya politik yang lebih baik di tingkat yang paling rendah yakni Desa, agar masyarakat dapat terdidik untuk melaksanakan kepemiluan secara benar dan bermartabat. Selain itu, konstruksi lain yang menurut peneliti harus dibuat adalah dengan menggabungkan semua peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai kepemiluan ke dalam satu gabungan undang-undang atau dijadikan *omnibus law*.

SUDANA, I WAYAN ARI. 2025. PROBLEMS OF VILLAGE HEAD ELECTIONS IN TERMS OF ELECTORAL PRINCIPLES. *Master of Law Program, Faculty of Law, Postgraduate Program, Lambung Mangkurat University, Advisor: Prof. Mirza Satria Buana, S.H., M.H., Ph.D. 100 Page.*

ABSTRACT

Keywords : *Electoral, Village Head, Election Problems.*

In practice, Pilkades is not considered as one of the electoral regimes in Indonesia. This is despite the fact that the Pilkades practice is real and carried out by the village community as the most concrete form of democracy implementation in the village. The absence of attention to the Pilkades regime is a weakness in recognizing the democratization of village communities. The lack of specific affirmation in the constitution regarding the Pilkades regime has implications for the structuring of Pilkades in the constitutional system, which is not recognized as an electoral regime, like the electoral regime and regional head elections.

Based on the stages of the implementation of the village head election, it is almost the same as the electoral principle, which starts from the registration of candidates for the village head to the inauguration of the elected village head. The principles of direct, general, and free can be applied in the village head election because it is conducted directly, followed by every eligible voter, and voters are free to vote for anyone. However, the principles of confidentiality, honesty, and fairness cannot be applied because the village head election system is still a tangled thread and there are often problems. The most important problem is that the village head election committee acts as the executor as well as the supervisor, even though the committee is a resident who lives in the same place as the village head candidates so that there can be a conflict of interest in its implementation.

The ideal construction based on the analysis that the researchers have done is to include the village head election into the electoral system, where the party that organizes the village head election is the Regency / City KPU, which oversees the village head election is the Regency / City Bawaslu, and its implementation follows the electoral principles in Indonesia. This scheme is an effort to provide a better political culture at the lowest level, namely the village, so that the community can be educated to carry out elections correctly and with dignity. In addition, another construction that, according to researchers, must be made is to combine all laws and regulations governing elections into one combined law or an omnibus law.

UCAPAN TERIMAKASIH

Om Awighnam Astu Namō Sidham Om Sidhirastu Tad Astu Swaha,

Puji dan syukur penulis panjatkan kehadirat Tuhan Yang Maha Esa atas segala anugerah dan karunia-Nya sehingga penulis mampu menyelesaikan karya ilmiah berupa Tesis ini, dalam rangka syarat mendapatkan Gelar Magister Hukum.

Karya Ilmiah berupa Tesis ini penulis susun hingga selesai, untuk memenuhi syarat Memperoleh Gelar Magister Hukum di Universitas Lambung Mangkurat Banjarmasin. Dengan Judul **“PROBLEMATIKA PEMILIHAN KEPALA DESA DITINJAU DARI ASAS KEPEMILUAN”** Dalam Penulisan ini Penulis menyadari bahwa tesis ini tidak luput dari kekurangan baik dari segi substansi, tata bahasa, maupun dari segi teknis penulisan. Dikarenakan keterbatasan pengetahuan dan kemampuan penulis, Oleh karena itu kritik dan saran yang konstruktif dari berbagai pihak sangat diperlukan untuk perbaikan tesis ini.

Dalam rangka penyusunan tesis ini penulis telah mendapatkan bantuan dan kemudahan dari berbagai pihak hingga selesainya Tesis ini. Untuk itu dalam kesempatan ini perkenankanlah penulis mengucapkan terima kasih yang tak terhingga kepada :

1. Alm. I Wayan Selawa, S.P Ayah tersayang penulis, Ibu Tercinta Niluh Sugiari, I Made Dhanan Jaya dan I Nyoman Arya Samana Adik Penulis, Alm. Nenek, dan Alm. Kakek yang selalu memberikan Do'a terbaik, dukungan dan motivasi untuk penulis dalam menyelesaikan Tesis ini hingga selesai.
2. Bapak Dr. Achmad Faishal, S.H., M.H. Selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Lambung Mangkurat Banjarmasin.
3. Bapak Dr. H. Ahmad Syaufi, S.H., M.H. Selaku Koordinator Program Studi Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Lambung Mangkurat Banjarmasin.

4. Bapak Prof. Mirza Satria Buana, S.H., M.H., Ph.D. selaku dosen Pembimbing yang telah bersedia meluangkan waktu untuk memberikan bimbingan, bantuan dan arahan serta masukan pada penulis hingga penulis dapat menyelesaikan Tesis ini.
5. Bapak dan Ibu Dosen penguji yang telah bersedia meluangkan waktu untuk menguji penulis atas penulisan Tesis ini.
6. Bapak dan Ibu Dosen Pascasarjana Program Magister Hukum Universitas Lambung Mangkurat Banjarmasin yang telah memberikan ilmu pengetahuan dan wawasan berpikir selama perkuliahan.
7. Bapak Jaya, Bapak Agus, Staf Akademik dan Administrasi Pascasarjana Program Magister Hukum Universitas Lambung Mangkurat Banjarmasin yang telah memberikan bantuan dan kemudahan selama perkuliahan.
8. Ibu Arbainah, Mama Vita, dan Staf Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Lambung Mangkurat yang telah banyak membantu penulis dalam hal Kepustakaan dalam penulisan Tesis ini.
9. Teman-teman penulis angkatan 2022 Program Magister Hukum Universitas Lambung Mangkurat Banjarmasin, khususnya Kelas B dan Kelas Hukum Tata Negara terima kasih atas bantuan, kenangan indah dan kasih sayang yang diberikan.
10. Kepada Semua pihak yang tidak bisa penulis sebutkan satu persatu yang telah memberikan kontribusi berarti dalam penyelesaian Penulisan Tesis ini, Program Magister Hukum Universitas Lambung Mangkurat Banjarmasin.

Semoga Tuhan selalu memberikan limpahan Rahmat-Nya kepada semua pihak yang telah membantu pembuatan Karya Ilmiah Tesis ini hingga selesai. Penulis mengharapkan semoga Tesis ini dapat memberikan manfaat dalam ilmu pengetahuan yang akan datang terutama dalam kajian ilmu hukum.

Banjarmasin, Juni 2025
Hormat Penulis



I WAYAN ARI SUDANA

DAFTAR ISI

Halaman

HALAMAN JUDUL DEPAN	
HALAMAN JUDUL DALAM	
HALAMAN PENGESAHAN	
HALAMAN SUSUNAN PENGUJI TESIS	
HALAMAN MOTTO/PERSEMBAHAN	
HALAMAN PERNYATAAN	
RINGKASAN	
ABSTRAK	
UCAPAN TERIMAKASIH	
DAFTAR ISI	
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah.....	9
C. Keaslian Penelitian.....	9
D. Tujuan dan Kegunaan Penelitian.....	10
E. Tinjauan Pustaka.....	11
F. Metode Penelitian.....	52
G. Pertanggungjawaban Sistematika Penulisan	56
BAB II PENGATURAN TERKAIT PEMILIHAN KEPALA DESA BERDASARKAN ASAS KEPEMILUAN.....	58
A. Pengaturan Pemilihan Kepala Desa.....	58
B. Prinsip Kepemiluan Indonesia Dikaitkan dengan Pemilihan Kepala Desa	69
BAB III KONSTRUKSI IDEAL PEMILIHAN KEPALA DESA DALAM ASPEK PEMILIHAN.....	80
A. Pemilihan Kepala Desa Sebagai Bagian Dari Kepemiluan.....	80
B. <i>Ius Constituendum</i> Pemilihan Kepala Desa.....	91
BAB IV PENUTUP.....	98
A. Kesimpulan.....	98

B. Saran	99
----------------	----

DAFTAR PUSTAKA