

**POLITIK HUKUM PENGATURAN PENYELESAIAN PERSELISIHAN  
HASIL PEMILIHAN KEPALA DESA**

**TESIS**

Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan Memperoleh Gelar Magister Ilmu Hukum



Oleh:

HUSSEIN AHMAD

NIM: 166010100111039

KEMENTERIAN RISET TEKNOLOGI DAN PENDIDIKAN TINGGI

PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS BRAWIJAYA

MALANG

2018

i

**TESIS**

Judul :

**POLITIK HUKUM PENGATURAN PENYELESAIAN PERSELISIHAN  
HASIL PEMILIHAN KEPALA DESA**

Oleh :

**Hussein Ahmad**

**NIM. 166010100111039**

telah dipertahankan di depan majelis penguji  
pada tanggal 17 Juli 2018  
dan dinyatakan memenuhi syarat

**Komisi Pembimbing**



**Dr. Tunggul Anshari SN., S.H., M.Hum.**  
Ketua



**Dr. Setyo Widagdo, S.H. M.Hum.**  
Anggota

Malang,

**Universitas Brawijaya  
Pascasarjana Ilmu Hukum  
Dekan**

**Ketua Program Studi  
Magister Ilmu Hukum**



**Dr. Rachmad Safa'at, S.H., M.Si.**  
NIP. 19620805 198802 1 001

**Dr. Istislam, S.H., M.Hum.**  
NIP. 19620823 198601 1 002

Scanned with CamScanner

## PERNYATAAN ORISINALITAS TESIS

Saya menyatakan dengan sebenar-benarnya bahwa sepanjang pengetahuan saya, di dalam Naskah TESIS ini tidak terdapat karya ilmiah yang pernah diajukan oleh orang lain untuk memperoleh gelar akademik di suatu Perguruan Tinggi, dan tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis dikutip dalam naskah ini dan disebutkan dalam sumber kutipan dan daftar pustaka.

Apabila ternyata di dalam naskah TESIS ini dapat dibuktikan terdapat unsur-unsur PLAGIASI, saya bersedia TESIS ini digugurkan dan gelar akademik yang telah saya peroleh (MAGISTER) dibatalkan, serta diproses sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. (UU NO: 20 Tahun 2003, Pasal 25 ayat 2 dan pasal 70)

Malang, 17 Juli 2018  
Mahasiswa

Materai  
6000

Nama : Hussein Ahmad  
Nim : 166010100111039  
PS : Magister Ilmu Hukum  
FH UB

Scanned with CamScanner

## RINGKASAN

Hussein Ahmad, Magister Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Juli 2018, **Politik Hukum Pengaturan Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Desa**, Dr. Tunggul Anshari S.N, SH., M.Hum dan Dr. Setyo Widagdo, SH., M.Hum.

Pada penelitian ini, penulis mengangkat permasalahan mengenai politik hukum pengaturan penyelesaian perselisihan hasil pemilihan Kepala Desa. Konstitusi telah menyatakan Indonesia sebagai negara Hukum. Konsekuensi logis dari negara hukum adalah adanya *separation of power*. Teori pemisahan kekuasaan ini dikenal dengan trias politika. Kemudian konstitusi juga mengatur bahwa negara mengakui keberadaan masyarakat hukum adat (termasuk desa) beserta hak-hak tradisionalnya, termasuk hak asal usul. Pengakuan ini disebut dengan Asas Rekognisi. UU Desa menyatakan penyelesaian perselisihan hasil pemilihan Kepala Desa diselesaikan oleh Bupati dan Walikota. Menjadi pertanyaan apakah penyelesaian perselisihan hasil pemilihan Kepala Desa telah sesuai konstitusi khususnya hak asal usul dan teori trias politika ?.

Sebagaimana diketahui bahwa Bupati dan Walikota merupakan cabang kekuasaan eksekutif. Lebih dari itu penyelesaian oleh Bupati dan Walikota mengenyampingkan Hak Asal Usul dimana hak tersebut mengakui otoritas desa dalam mengurus urusannya sendiri.

Berdasarkan uraian pada paragraf di atas, penulis mengangkat rumusan masalah: Apakah politik hukum pengaturan penyelesaian perselisihan hasil pemilihan Kepala Desa menurut UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa konsisten dengan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ?. Apakah politik hukum pengaturan penyelesaian perselisihan hasil pemilihan Kepala Desa menurut UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa sesuai dengan teori trias politika?, dan Bagaimana *Quo Vadis* penyelesaian perselisihan hasil pemilihan Kepala Desa

Penelitian ini adalah penelitian yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan, sejarah dan konsep. Dengan metode analisa deskriptif peneliti menyusun penelitian ini secara sistematis.

Hasil dari penelitian ini menyatakan bahwa politik hukum pengaturan penyelesaian perselisihan hasil pemilihan Kepala Desa tidak konsisten dengan konstitusi dan sesuai dengan teori trias politika. Hasil penelitian ini menemukan bahwa *Quo Vadis* penyelesaian perselisihan hasil pemilihan Kepala Desa diselesaikan oleh lembaga yudikatif yakni oleh Mahkamah Konstitusi atau Peradilan Khusus.

## SUMMARY

Hussein Ahmad, *Master of Law, Faculty of Law, Brawijaya University, July 2018, Politic of Law on Regulation of Village Head Dispute Resolution*, Dr. Tunggul Anshari S.N, SH., M.Hum dan Dr. Setyo Widagdo, SH., M.Hum.

*In this research , researcher raised issue about the legal politics of the dispute resolutions over the Village Heads election results. The State of Indonesia is a state based on the rule of law. The consequence of the rule of law is the existence of a “separation of power”. Theory of separation of powers is also known as trias politica. The constitution also regulate that the state recognizes the existence of the homogeneity of societies with customary law (including village) along with their traditional rights, including the “asal-usul right”. This recognition is called Recognition Principle. The Village Law (UU Desa) declared that dispute resolutions over the Village Heads election results to be solved by the Bupati and the Mayor. It is a question of whether the dispute resolution over the election result has been in accordance with the constitution, especially the “asal-usul right” and the theory of trias politica?.*

*The Regent and the Mayor are branches of executive power. Moreover, the settlement by the Regent and the Mayor leaves aside the Origin Rights where those right recognizes the village authority in taking care of its own affairs.*

*Based on the description above, the author raises problem formula, is the politic of law consistent with the constitution ?. Is the politis of law consistent with the theory of trias politica ?, and Quo Vadis in the settlement over dispute of Village Head elecetion result.*

*This research is normative juridical research with statute aproach, historical aproach and conceptual aproach.*

*The result of this research indicates that the politic of law on regulation of village head dispute resolution is not in accordance with constitution and trias politica theory. The results of this research found that the dispute over village head election result must be settled by the Constitutional Court or Special Court.*

## KATA PENGANTAR

Segala puji dan syukur penulis panjatkan kehadirat Allah Yang Tuhan pemilik segala ilmu, yang telah memberikan rahmat dan karunia yang tiada henti hingga penulis dapat menyelesaikan penyusunan tesis dengan judul “Politik Hukum Pengaturan Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Desa”.

Tesis ini disusun guna memenuhi persyaratan dalam menyelesaikan Program Pasca Sarjana (S2) Magister Ilmu Hukum Universitas Brawijaya. Penulisan tesis ini bertujuan untuk memberikan sumbangan pemikiran bagi perkembangan ilmu pengetahuan khususnya ilmu hukum tata negara.

Pada kesempatan ini penulis mengucapkan terima kasih yang tak terhingga kepada semua pihak yang telah membantu dalam proses penyusunan tesis ini. Ucapan terima kasih ini disampaikan kepada :

1. Bapak Dr. Rachmad Safa'at, SH., M.Si, selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya.
2. Dr. Istislam, SH., M.Hum. selaku Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Brawijaya.
3. Dr. Tunggul Anshari S.N, SH., M.Hum selaku Dosen Pembimbing Utama, atas bimbingan dan kesabarannya.
4. Dr.Setyo Widagdo, SH., M.Hum. selaku Dosen Pembimbing Pendamping, atas bimbingan dan motivasinya.
5. Istriku tercinta Annisa Hanifah, SH., MKN. yang sedang mengandung anak pertamaku.
6. Kedua orang tua dan kedua adik tercinta.
7. Pihak-pihak lain yang turut membantu selesainya tesis ini, yang tidak dapat penulis sebutkan satu-persatu.

Dengan keterbatasan ilmu maupun pustaka yang dirujuk, penulis menyadari bahwa dalam penyusunan tesis ini masih terdapat banyak kekurangan. Lebih jauh penulis berkeyakinan tidak mungkin terdapat karya ilmiah yang sempurna, karena kesempurnaan hanyalah milik Tuhan. Oleh sebab itu, penulis sangat mengharapkan adanya kritik dan saran sebagai masukan bagi penulis untuk penelitian dan penulisan karya ilmiah di masa yang akan datang. Semoga tesis ini bermanfaat, dan semoga Allah SWT senantiasa memberikan rahmat bagi kita semua.Amin.

Malang, 4 Juli 2018

Penulis,

Hussein Ahmad



**DAFTAR ISI**

Halaman Sampul .....	i
Halaman Pengesahan .....	ii
Pernyataan Orisinalitas .....	iii
Ringkasan .....	iv
<i>Summarry</i> .....	v
Kata Pengantar .....	vi
Daftar Isi .....	viii
Daftar Tabel .....	xii
Daftar Bagan .....	xiii

**BAB I PENDAHULUAN**

1.1 Latar Belakang .....	1
1.2 Rumusan Masalah .....	8
1.3 Tujuan Penelitian .....	8
1.4 Manfaat Penelitian .....	9
1.5 Orisinalitas Penelitian .....	10
1.6 Desain Penelitian .....	12
1.7 Kerangka Teoritik .....	13
1.7.1 Teori Politik Hukum .....	13
1.7.2 Teori Negara Hukum .....	17
1.7.3 Teori Trias Politika .....	21
1.8 Metode Penelitian .....	24
1.8.1 Jenis Penelitian .....	24
1.8.2 Pendekatan Penelitian .....	24

1.8.3 Jenis Bahan Hukum .....	25
1.8.4 Teknik Pengumpulan Bahan Hukum .....	26
1.8.5 Teknik Analisis Bahan Hukum .....	26
1.9 Sistematika Penulisan .....	27

## **BAB II KAJIAN PUSTAKA**

2.1 Kajian Tentang Desa .....	30
2.1.1 Desa .....	30
2.1.2 Asas Rekognisi dan Hak Asal Usul .....	31
2.2 Kajian Tentang Pemilihan Umum .....	34
2.2.1 Pemilihan Umum dan Kepala Daerah .....	34
2.2.2 Pemilihan Kepala Desa .....	39

## **BAB III Hasil dan Pembahasan**

3.1 Politik Hukum Pengaturan Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Desa Menurut UU No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa Konsisten Dengan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 .....	41
3.1.1 Politik Hukum Pengaturan Desa menurut UUD NRI Tahun 1945 .....	45
3.1.2 Pengaturan Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Desa menurut UU Desa .....	56
3.1.3 Inkonsistensi Politik Hukum Pengaturan Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Desa dengan UUD NRI Tahun 1945 .....	60
3.2 Politik Hukum Pengaturan Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Desa Menurut UU No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa Sesuai Dengan Teori Trias Politika?	

.....	65
3.2.1 Kedudukan Desa dalam NKRI .....	65
3.2.2 Pemilihan Kepala Desa Bukan Rezim Pemilu .....	73
3.2.3 Politik Hukum Pengaturan Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Desa dan Peradilan Administrasi .....	79
3.2.4 Ketidaksesuaian Politik Hukum Pengaturan Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Desa dengan Teori trias politika .....	88
3.3 Quo Vadis Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Desa .....	95
3.3.1 Mahkamah Konstitusi Sebagai Alternatif Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Desa .....	103
3.3.1 Badan Peradilan Khusus Sebagai Alternatif Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Desa .....	104

#### **BAB IV PENUTUP**

4.1 Kesimpulan .....	106
4.2 Saran .....	107

Daftar Pustaka ..... 108



## DAFTAR TABEL

Tabel 1 Tabel Penelitian Terdahulu .....	10
Tabel II Tabel Pengaturan Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Desa .....	60



## DAFTAR BAGAN

Tabel 1 Desain Penelitian .....	12
Tabel II Pemisahan Kekuasaan Tidak Murni Trias Politika .....	92



## BAB I

### PENDAHULUAN

#### 1.1. Latar Belakang

Konstitusi Indonesia menegaskan bahwa Indonesia adalah negara hukum (*rechtstaat*)<sup>1</sup>. Didalam negara hukum, hukum *an sich* merupakan *guidance* bagi setiap tindakan atau perbuatan yang dilakukan maupun tidak dilakukan didalam wilayah negara hukum tersebut. Menurut Friedrich Julius Stahl sebuah negara hukum setidak-tidaknya harus mempunyai beberapa ciri, yakni terdapat perlindungan terhadap Hak Asasi Manusia (HAM), terdapat pemisahan atau pembagian kekuasaan (*separation of power or distribution of power*), dan adanya pemerintahan yang berdasarkan peraturan-peraturan (*wetmatigheid van bestuur*), serta adanya peradilan administrasi yang bebas dalam perselisihan.<sup>2</sup>

Friedrich sendiri adalah seorang pemikir yang sangat gigih dalam membela pemikirannya bahwa negara harus dijalankan berdasarkan hukum serta harus ada pemisahan diantara cabang-cabang kekuasaan agar kekuasaan itu tidak hanya dimiliki oleh satu orang saja. Hal ini dibuktikan oleh Friedrieich semasa hidupnya dengan menentang penghapusan konstitusi Kekarisaran Prusia (Jerman). Krisis politik dan ekonomi yang melanda Prusia memberikan jalan bagi Kaisar Prusia untuk melakukan penghapusan terhadap konstitusi. Penghapusan

---

<sup>1</sup>Lihat Pasal 1 Ayat (3) UUD NRI 1945.

<sup>2</sup> Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi*, (Yogyakarta: Gama Media, 1999), hlm.

terhadap konstitusi ini pada akhirnya merubah Prusia dari semula monarki konstitusional menjadi sebuah monarki absolut pada tahun 1848-1849.<sup>3</sup> Penghapusan konstitusi menyebabkan kekuasaan Kaisar menjadi absolut, Kaisar tidak perlu mentaati hukum karena secara teoritis hukum (hukum tertulis) menjadi tidak ada paska penghapusan konstitusi. Kekuasaan yang absolut berarti tidak adanya *checks and balances* akibat tidak adanya *separation of power*. Kondisi yang demikian tentu menyebabkan kesewenang-wenangan merajalela. Oleh karena itulah ia berpendapat bahwa negara harus dijalankan berdasarkan hukum/ negara hukum dan adanya pemisahan kekuasaan diantaranya. Sehingga tidak ada satupun orang ataupun lembaga memiliki kekuasaan yang absolut.

Konstitusi Indonesia juga menegaskan bahwa Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik, disebut dengan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Secara konstitusional Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas beberapa daerah provinsi yang mana daerah provinsi tersebut dibagi atas kabupaten atau kota yang mana dalam hal penyelenggaraan urusan pemerintahnya dilaksanakan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan.<sup>4</sup> Secara berkelanjutan kabupaten dan kota itu memiliki satuan-satuan pemerintahan

---

<sup>3</sup> Friedrich Julius Stahl, *Siebzehn parlamentarische Reden und drei Vorträge : Seventeen Parliamentary Speeches and Three Lectures*, (Berlin: Wilhelm Hertz, 1862), hlm.. 27-36.

<sup>4</sup>Lihat pasal 18 Ayat 1 dan 2 UUD NRI 1945

dibawahnya seperti kecamatan dan kelurahan. Di beberapa daerah juga terdapat pemerintahan Desa sebagai satuan pemerintahan dalam lingkup Desa.<sup>5</sup>

Desa sebagai entitas pemerintahan yang paling kecil dalam kerangka bernegara ditegaskan eksistensinya dengan terbitnya Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa (UU Desa).<sup>6</sup> Terbitnya UU Desa ini tidak hanya memberikan perubahan pengaturan tetapi juga memberikan perubahan paradigma tentang Desa yang semula dipandang hanya menjadi perpanjangan tangan kabupaten atau kota menjadi sebuah kesatuan masyarakat yang otonom dan memiliki hak serta wewenang untuk mengatur dan mengurus wilayahnya sendiri.<sup>7</sup> Konsekuensi logis dari wewenang untuk mengatur dan mengurus wilayah tersebut adalah Desa memiliki penyelenggara pemerintahannya sendiri sebagaimana sebuah pemerintahan pada umumnya. Oleh karena itu Pasal 1 Angka 3 UU Desa mengamanatkan adanya penyelenggara pemerintahan Desa yakni dipimpin Kepala Desa dan dibantu oleh perangkat Desa.<sup>8</sup>

“Pemerintah Desa yang di maksud adalah Kepala Desa atau yang disebut dengan nama lain dibantu perangkat Desa sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Desa”.

Seiring dengan perkembangan paham demokrasi yang berkembang di Indonesia, pemilihan Kepala Desa sudah menjadi sebuah kebutuhan. Sukses kepemimpinan berdasarkan garis keturunan sebagaimana lazim di masa lalu

---

<sup>5</sup>Yang disebut dengan desa dalam penelitian ini adalah Desa yang bukan merupakan Desa Adat. Desa Adat memiliki pengaturannya tersendiri sehingga pengaturan tentang penyelesaian perselisihan hasil pemilihan Kepala Desa tidak berlaku serta-merta kepada Desa Adat.

<sup>6</sup>Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 7. Tambahan Lembaran Negara Nomor 5495

<sup>7</sup>Lihat pasal 1 Angka 1 dan pasal 18 UU Desa

<sup>8</sup>Lihat pasal 1 Angka 3 UU Desa

menjadi tidak relevan lagi. Demokrasi yang mensyaratkan diberikannya kesempatan bagi setiap orang untuk memimpin menjadi salah satu agenda *social engineering* didalam UU Desa. Maka, didalam UU Desa masa jabatan Kepala Desa dibatasi hingga 6 (enam) tahun sejak dilantiknya Kepala Desa oleh Bupati atau Walikota.<sup>9</sup> Adapun dalam hal pergantian Kepala Desa dilakukan dengan cara pemilihan Kepala Desa secara langsung.<sup>10</sup>

Pemilihan Kepala Desa, sebagaimana pemilihan-pemilihan lainnya sudah tentu menjadi arena pertarungan politik para calon. Hal ini dapat dipahami karena kewenangan yang dimiliki oleh Kepala Desa cukup besar. Kewenangan yang besar inilah yang menyebabkan banyak orang berlomba-lomba menjadi Kepala Desa. Hal ini secara *praxis* dapat berdampak baik bagi pendewasaan politik dan sarana pemahaman demokrasi yang baik bagi masyarakat Desa. Namun, dinamika politik dan demokrasi tersebut juga dapat melahirkan dampak yang buruk bagi Desa itu sendiri. *Civil Society* yang belum kuat di Desa dapat berdampak pemahaman politik dan demokrasi yang salah.<sup>11</sup> Hal itu dapat dilihat dalam praktik-praktik *money politic*, penyalahgunaan wewenang, hingga kecurangan hasil pemilihan Kepala Desa. Dapat dipastikan pemilihan Kepala Desa dikemudian hari dapat menimbulkan perselisihan atas hasil pemilihan yang dilakukan.

---

<sup>9</sup>Lihat Pasal 39 UU Desa

<sup>10</sup>Lihat Pasal 34 UU Desa

<sup>11</sup>Muhammad As Hikam, **Civil Society, Negara, dan Gerakan Kaum Muda**, pengantar dalam buku Menuju Masyarakat Madani, Anas Urbaningrum, (Jakarta: Penerbit Yarsif Watampone, 1997).

Potensi perselisihan ini telah diantisipasi oleh pembentuk UU Desa dengan memberikan kesempatan para pihak untuk menggugat hasil pemilihan tersebut. Dalam hal terjadi perselisihan hasil pemilihan Kepala Desa, UU Desa menyatakan lembaga yang berwenang dalam penyelesaian perselisihan hasil pemilihan Kepala Desa adalah Bupati atau Walikota, yakni pada Pasal 37 Ayat (6) yang berbunyi:

“dalam hal terjadi perselisihan hasil Pemilihan Kepala Desa, Bupati/Walikota wajib menyelesaikan perselisihan dalam jangka waktu sebagaimana dimaksud dalam Ayat (5)”

Secara berkelanjutan konstitusi mengatur bahwa negara mengakui dan menghormati masyarakat adat dan hak-hak tradisionalnya. Konsekuensi logis dari pengakuan terhadap hak-hak tradisionalnya itu adalah negara juga mengakui hak asal-usul sebagai hak yang melekat pada masyarakat adat. Dalam Pasal 18B Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 diatur:

“Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.”

Konsekuensi logis dari pengaturan tersebut adalah, Desa sebagai tempat hidupnya masyarakat adat, dalam hal pengaturan tidak bisa mengenyampingkan hak-hak tradisioal yang melekat padanya, artinya segala pengaturan harus mengakui hak seperti hak asal usul Desa (asas rekognisi).

Hal inilah yang kemudian menjadi pertanyaan apakah pengaturan lembaga Bupati/Walikota sebagai lembaga yang berwenang menyelesaikan perselisihan

hasil pemilihan Kepala Desa. telah sesuai dengan konstitusi khususnya amanat pengakuan terhadap hak asal-usul Desa.

Kemudian secara yuridis, keberadaan Bupati atau Walikota di Indonesia merupakan cabang kekuasaan eksekutif. Pengaturan ini dinilai tidak konsisten dengan teori trias politika yang memisahkan urusan pemerintahan dengan urusan peradilan. Teori trias politika mensyaratkan kekuasaan dibagi atas eksekutif, legislatif dan yudikatif, sehingga penunjukkan Bupati atau Walikota sebagai lembaga yang menyelesaikan sengketa tidaklah lazim. Hal ini dikarenakan terkait permasalahan-permasalahan hukum lazimnya merupakan kewenangan absolut kekuasaan peradilan. UU No. 48 tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (UU Kekuasaan Kehakiman) juga telah mengaskan bahwa kekuasaan yudikatif atau dalam UU Kekuasaan Kehakiman disebut dengan kekuasaan kehakiman adalah “Kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum”.<sup>12</sup>

Realita di lapangan Bupati dan Walikota juga tengah menjadi sorotan publik. Sorotan yang dimaksud adalah banyaknya Bupati dan Walikota yang tersangkut permasalahan hukum terutama tindak pidana korupsi. Kementerian Dalam Negeri mencatat sebanyak 318 kepala daerah dari total 524 kepala daerah dan wakil kepala daerah terlibat dalam tindak pidana korupsi. Jumlah itu terdiri

---

<sup>12</sup> Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157. Pasal 1 Angka 1 UU Kekuasaan Kehakiman :Kekuasaan Kehakiman adalah kekuasaan negara yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, demi terselenggaranya Negara Hukum Republik Indonesia.

dari 21 Gubernur, 7 orang wakil Gubernur, 156 Bupati, 46 wakil Bupati, 41 Walikota, dan 20 wakil Walikota.<sup>13</sup> Melihat dari banyaknya Bupati dan Walikota yang terjerat kasus hukum itu tentunya menjadi pertanyaan jika lembaga ini kemudian diberikan kewenangan untuk menyelesaikan permasalahan hukum. Hal ini tidak menutup kemungkinan jika dalam hal penyelesaian perselisihan hasil tersebut Bupati atau Walikota itu tidak dapat memberikan rasa keadilan bagi pihak yang bersengketa. Padahal dengan jumlah Desa di Indonesia yang sangat banyak dapat dipastikan melahirkan jumlah perselisihan yang banyak juga.

Berangkat dari uraian diatas maka muncul pertanyaan mengenai politik hukum pengaturan oleh Pemerintah dalam hal penyelesaian perselisihan hasil Pemilihan Kepala Desa. Sehingga peneliti mengambil judul penelitian ini yaitu: **“Politik Hukum Pengaturan Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Desa”**

---

<sup>13</sup> Jawa Pos National Network, **318 Kepala Daerah Terjerat Korupsi**, <http://www.jpnn.com/read/2014/02/15/216728/318-Kepala-Daerah-Terjerat-Korupsi->, diakses 26 Mei 2015

## 1.2. Rumusan Masalah

1. Apakah politik hukum pengaturan penyelesaian perselisihan hasil pemilihan Kepala Desa menurut UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa konsisten dengan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ?
2. Apakah politik hukum pengaturan penyelesaian perselisihan hasil pemilihan Kepala Desa menurut UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa sesuai dengan teori trias politika?
3. Bagaimana *Quo Vadis* penyelesaian perselisihan hasil pemilihan Kepala Desa

## 1.3. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui dan menganalisis politik hukum pengaturan penyelesaian perselisihan hasil pemilihan Kepala Desa menurut UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa konsisten dengan politik hukum Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis politik hukum pengaturan penyelesaian perselisihan hasil pemilihan Kepala Desa menurut UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa sesuai dengan teori trias politika
3. Untuk mengetahui dan menganalisis *Quo Vadis* penyelesaian perselisihan hasil pemilihan Kepala Desa.

## 1.4. Manfaat Penelitian

Setiap penelitian ilmiah tentu memiliki manfaat tersendiri. Adapun manfaat yang dimaksud dalam penulisan tesis ini terdiri dari:

### 1.4.1 Manfaat Teoritis

Diharapkan penelitian ilmiah ini dapat menambah khasanah keilmuan serta berguna bagi perkembangan hukum khususnya mengenai Desa, penyelenggaraan pemilihan Kepala Desa dan penyelesaiannya *an sich*.

### 1.4.2 Manfaat Praktis

Diharapkan penulisan penelitian ilmiah ini dapat memberikan manfaat praktis kepada sebagai berikut:

#### 1. Bagi Pemerintah

Penelitian ini dapat menjadi bahan untuk mengkaji permasalahan dalam upayanya melaksanakan amanat konstitusi khususnya dalam hal pengaturan yang berkaitan dengan penyelesaian perselisihan hasil pemilihan Kepala Desa. Penelitian ini juga dapat dijadikan referensi pemerintah selaku pemangku kekuasaan dalam rangka melakukan evaluasi terhadap suatu kebijakan hukum ataupun pembentukan hukum khususnya yang berkaitan dengan penyelesaian perselisihan hasil pemilihan Kepala Desa.

#### 2. Bagi Masyarakat

Penelitian Ilmiah ini diharapkan dapat menambah khasanah informasi kepada masyarakat, khususnya kepada masyarakat mengenai bagaimana

pengaturan Desa khususnya bagi masyarakat yang ingin mengetahui perihal hukum seputar pengaturan penyelesaian perselisihan hasil pemilihan Kepala Desa *sich*.

### 1.5. Orisinalitas Penelitian

Bahwa setelah menelusuri hasil penelitian terdahulu yang terkait dengan pokok penelitian yakni seputar politik hukum penyelesaian perselisihan hasil pemilihan Kepala Desa, penulis tidak menemukan penelitian yang sama dengan judul penelitian tesis ini.

**Tabel I**  
**Tabel Penelitian Terdahulu<sup>14</sup>**

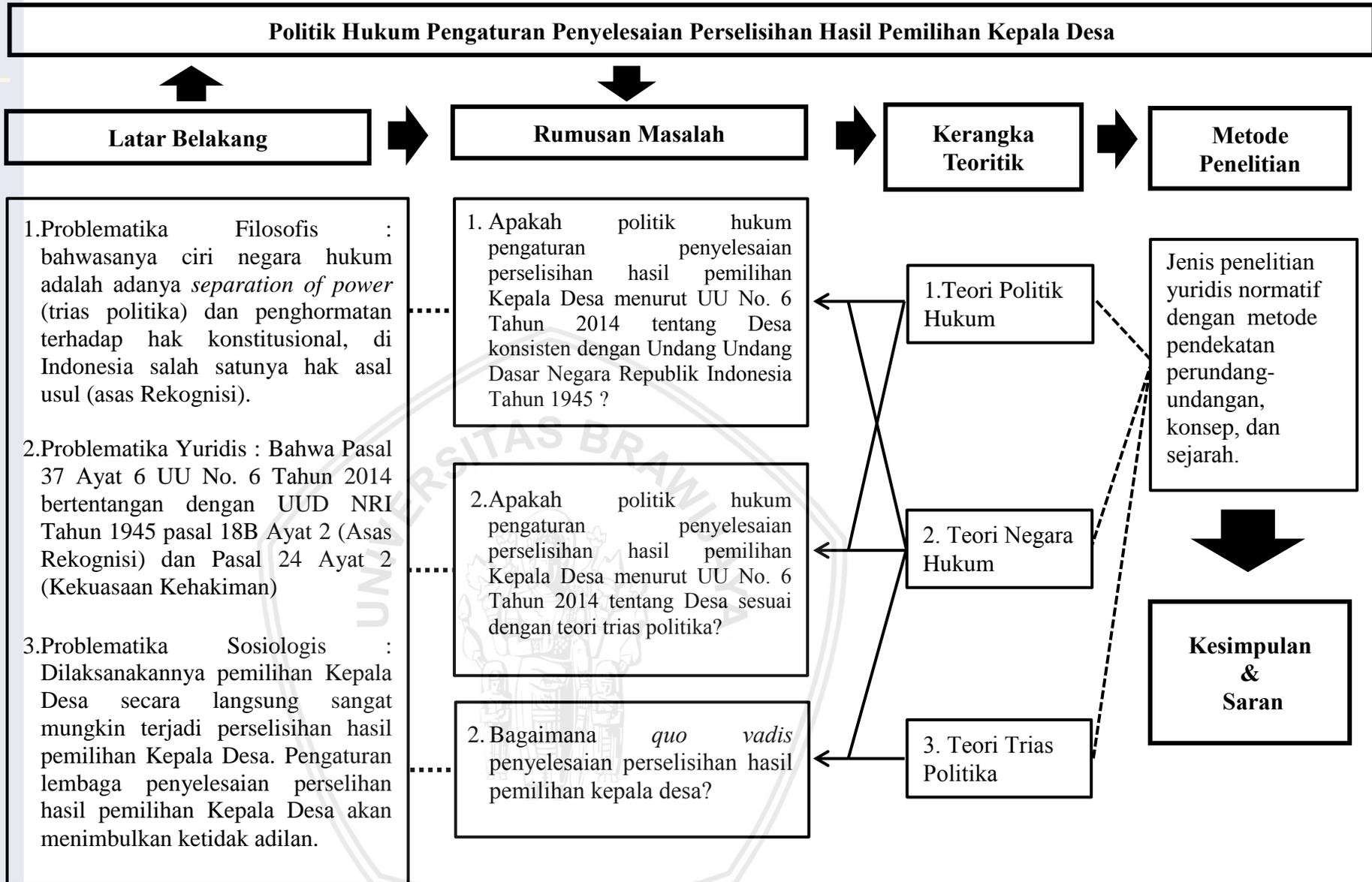
No.	Identitas Penulis	Judul	Rumusan Masalah	Keterangan
1.	Khoirul Anam	Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Desa Menurut Undang - Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa (Tesis)	1. Perselisihan hasil pemilihan kepala desa berdasarkan Pasal 37 ayat (6) UU nomor 6 tahun 2014 ? 2. Bagaimana kewajiban Bupati/ Walikota dalam penyelesaian perselisihan hasil pemilihan kepala desa menurut UU Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa	<b>Penelitian berbeda,</b> Penelitian ini mendeskripsikan pengaturan penyelesaian hasil pemilihan kepala desa setelah UU Desa berlaku.
2.	Moch Zaenuri	Pemilihan Kepala Desa Yang Bersih Dan Bermartabat Dalam Rangka Penguatan Pemerintahan	1. Apa Faktor-Fakor Yang Menentukan Terpilihnya Kepala Desa Di Kecamatan Jekulo	<b>Penelitian berbeda,</b> Penelitian ini adalah penelitian empiris yang mengkaji bagaimana

<sup>14</sup> Tabel penelitian terdahulu.

		Desa (Kajian Tentang Pencegahan Dan Penyelesaian Praktik Uang Dalam Pilkada Di Kecamatan Jekulo) (Tesis)	2. Apa Kebijakan Camat Jekulo Kabupaten Kudus dalam Mengatur Pemilihan Kepala Desa di Masyarakat Jekulo?	pelaksanaan pemilihan Kepala Desa di Desa Kecamatan Jekulo.
--	--	--	--	---



## 1.6. Desain Penelitian



## 1.7. Kerangka Teoritik

### 1.7.1. Teori Politik Hukum

Dalam upayanya menciptakan cita-cita bernegara, pemerintah menetapkan strategi-strategi sebagai upaya penyelesaian berbagai persoalan dalam bentuk undang-undang maupun peraturan dibawahnya.<sup>15</sup>

Strategi-strategi yang diejawantahkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan tersebut berkesesuaian dengan Pasal 1 Ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 yaitu, “Indonesia adalah negara hukum”. Sebagai bentuk kelanjutan dari penegasan pada pasal tersebut maka kaidah-kaidah dalam upaya penyelenggaraan negara harus berkesesuaian dengan koridor hukum sebagai sarana untuk mewujudkan keadilan, kemanfaatan, kepastian, dan ketertiban dalam masyarakat.

Kemudian secara berkelanjutan menurut Von Savigny hukum tumbuh dan hidup dalam masyarakat,<sup>16</sup> disisi lain hukum pula berdampak pada masyarakat dimana hukum diterapkan, oleh karena itu hukum terus berkembang seiring dengan masyarakat itu sendiri, karenanya hukum dan masyarakat sejatinya saling mempengaruhi. Interdeterminan ini berdampak pada pembentukan dan penerapan hukum itu sendiri.

Hukum sejatinya adalah sarana dalam mencapai cita-cita bangsa dan tujuan negara.<sup>17</sup> Hukum dibuat dan ditegakkan oleh klas penguasa dalam hal ini adalah pemerintah, oleh karena itu hukum adalah alat pemerintah dalam mencapai

---

<sup>15</sup>Fungsi hukum ini oleh para ahli hukum dikenal sebagai *law as a tool of social engineering*, maksudnya adalah hukum sebagai alat rekayasa sosial. Dalam konteks ini hukum digunakan sebagai alat untuk membentuk masyarakat guna menyelesaikan berbagai macam persoalan.

<sup>16</sup> Sudjono Dirdjosiswono, *Sosiologi Hukum*, (Jakarta: Rajawawali, 1983), hlm. 2.

<sup>17</sup> Soedarto, *Hukum dan Hukum Pidana*, (Bandung: Alumni, 2007), hlm. 151.

maksud, tujuan, atupun keadaan tertentu di dalam masyarakat. Studi politik hukum mencakup *legal policy* (sebagai kebijakan resmi Negara) tentang hukum yang akan diberlakukan atau tidak diberlakukan dan hal-hal yang terkait dengan itu.<sup>18</sup>

Hukum dalam bahasan studi politik hukum adalah produk politik. Mahfud MD di dalam bukunya yaitu *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi* berargumen bahwa isi produk hukum sangat ditentukan atau diwarnai oleh imbalan kekuatan atau konfigurasi politik yang melahirkannya, kenyataannya bahwa setiap produk hukum merupakan produk keputusan politik sehingga hukum dapat dilihat sebagai kristalisasi dari pemikiran para politisi.<sup>19</sup>

Sebagai contoh dalam memahami argumentasi tersebut kita dapat melihat undang-undang sebagai produk politik oleh karena ia dibuat oleh lembaga politik. Lembaga politik tersebut ialah Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), hal ini dapat dipahami karena sejatinya hukum dibuat oleh DPR yang mana keberadaan orang-orang di dalam lembaga legislatif tersebut berasal dari hasil perolehan kontestasi politik (pemilihan umum) yang diikuti oleh partai politik. Walaupun anggota DPR dipilih oleh suara mayoritas secara demokratis pemilihan umum, undang-undang sebagai produknya tidaklah identik dengan suara seluruh rakyat yang

---

<sup>18</sup> Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: Rajawali, 2014), hlm. 3.

<sup>19</sup> Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum: Menegakkan Konstitusi*, (Jakarta: Rajawali Pers), hlm. 64.

tercermin dalam konstitusi. Suara mayoritas rakyat tidak selalu identik dengan suara keadilan dan kebenaran konstitusi.<sup>20</sup>

Hukum sebagai produk politik tidak hanya dapat ditemui dalam lingkup undang-undang semata melainkan dapat ditemukan dalam lingkup peraturan perundang-undangan lainnya seperti konstitusi. Konstitusi dalam arti luas yaitu peraturan perundang-undangan *an sich* ketika dipandang daripada pembentukannya merupakan *resultante*, produk kesepakatan politik sesuai dengan kondisi sosial, ekonomi dan politik pada saat dibuat.<sup>21</sup> Oleh karena itu hukum tidaklah dapat berdiri sendiri melainkan memiliki hubungannya yang khas dengan politik.

Negara memiliki kewajiban untuk mensejahterkan rakyatnya. Kemudian cara negara dalam mensejahterkan rakyatnya ini dikemukakan dalam bentuk kebijakan dalam bentuk peraturan perundang-undangan (hukum). Hal inilah yang kemudian menjadi pokok bahasan politik hukum. Politik hukum adalah garis kebijakan resmi tentang hukum yang akan dijadikan dasar pijakan dan cara untuk membuat dan melaksanakan hukum dalam rangka mencapai tujuan negara.<sup>22</sup> Maka dapat dipahami bahwa politik hukum paling tidak menyoal tentang bagaimana hukum itu akan dibuat dan bagaimana implementasinya.

---

<sup>20</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Sekjen Kepaniteraan MK RI, 2006), hlm. 336.

<sup>21</sup> Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum: Menegakkan Konstitusi*, (Jakarta: Rajawali Pers), Hlm 6

<sup>22</sup> *Ibid.*, hlm. 15.

Padmo Wahyono menggambarkan politik hukum sebagai suatu *idea*, sebagai kebijakan dasar yang menentukan arah bentuk, maupun isi dari hukum yang akan dibentuk.<sup>23</sup> Hal ini diistilahkan dengan istilah *ius constituendum*.

Menurut Soedarto politik hukum adalah, “Kebijakan dari negara, dari badan-badan negara yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki yang diperkirakan akan digunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung di masyarakat dan untuk mencapai apa yang dicita-citakan”.<sup>24</sup> Sejalan dengan Soedarto, Solly Lubis namun lebih sederhana berpendapat bahwa, “politik hukum adalah kebijakan politik yang menentukan aturan hukum apa yang seharusnya berlaku mengatur berbagai hal kehidupan dan bernegara.” Namun demikian pemikiran seperti Solly Lubis akan menimbulkan kekaburan makna antara politik hukum dengan kebijakan hukum (*legal policy*). Pendapat yang mirip dikemukakan oleh Satjipto Rahardjo bahwa, “politik hukum sebagai aktivitas memilih dan cara yang hendak dipakai untuk mencapai suatu tujuan sosial dan hukum tertentu dalam masyarakat”.<sup>25</sup>

Sebagai jalan tengah dalam membedakan antara *legal policy* dengan politik hukum Bernard L Tanya berpendapat bahwa politik hukum mengabdikan kepada kepentingan keadilan. Benar bahwa hukum itu adalah produk politik. Namun keberadaannya sebagai produk politik harus dimaknai sebagai produk politik untuk kepentingan seluruh golongan bukan kepentingan-kepentingan

---

<sup>23</sup>Padmo Wahyono, *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*, (Jakarta: Ghalia, 1986), hlm. 7.

<sup>24</sup>Soedarto, *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat*, (Bandung: Sinar Baru, 1983), hlm. 20.

<sup>25</sup>Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1991), Hlm 352

parsial golongan-golongan tertentu (partai politik/ kelompok politik) tertentu. Hal ini dapat dilihat dalam tulisannya yaitu “.... ia (politik hukum) memikul beban sosial suatu masyarakat, suatu bangsa, dan negara itu. Karenannya, dalam konteks politik hukum, hukum (sebagai milik bersama), tidak boleh ditunggangi oleh kepentingan pihak tertentu untuk mengabdikan pada kepentingannya sendiri”.<sup>26</sup>

Jadi dapat disimpulkan bahwa politik hukum adalah kebijakan dari badan-badan negara yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki di masyarakat untuk mencapai tujuan negara yang megabdikan pada kepentingan keadilan.

### 1.7.2. Teori Negara Hukum

Berkenaan dengan bahasan penelitian maka perlu untuk memahami apa yang dimaksud dengan pengertian negara hukum sehingga dapat dipahami pengaruhnya dalam politik hukum pengaturan penyelesaian perselisihan hasil pemilihan kepada Desa.

Sejak Plato dan kaum pemikir di Yunani Kuno membentuk kelompok-kelompok diskusi intelektual di sudut-sudut kota *Athena*, Plato telah mengatakan bahwa negara yang baik adalah negara yang berdasar pada hukum (*rule of law*).<sup>27</sup>

Hingga abad ke XIX ketika peradaban eropa terutama di Inggris mulai membentuk hukum-hukum supaya kekuasaan monarki tidak absolut, konsep

<sup>26</sup>Bernard L Tanya, *Politik Hukum : Agenda Kepentingan Bersama*, (Yogyakarta:Genta, 2011), hlm. 4.

<sup>27</sup>Theo Hubjers, *Filsafat Hukum Dalam Lintasan Sejarah*, (Jogjakarta: Kanisius, 1982), hlm. 23.

negara hukum mula-mula mulai dikenal dan digunakan di negeri-negeri eropa. Demikian negara hukum-negara hukum eropa baru muncul dan dikenal baru pada abad XIX.

Pada mulanya ajaran Plato mulai didebatkan dan diterapkan dalam polis-polis yunani. Plato mulanya berargumen bahwa suatu masyarakat yang paling ideal adalah masyarakat yang menikmati keadilan, yang mana keadilan itu berasal dari peraturan-peraturan yang adil serta memberikan kesejahteraan bagi masyarakatnya. Hukum disini bukanlah sebatas paksaan dari pemerintah semata melainkan hukum yang sesuai dengan harapan masyarakatnya. Untuk mengatur hukum-hukum tersebut dibutuhkan konstitusi yang mana memuat aturan-aturan (*guidance*) dalam hidup bernegara.<sup>28</sup>

Sedangkan berabad kemudian di daratan Eropa berkembang dua macam pemahaman mengenai negara hukum, yakni yang pertama negara “hukum formil” atau biasa disebut juga dengan “negara hukum klasik” dan yang kedua negara hukum dalam arti materiil atau “negara hukum modern”.<sup>29</sup> Letak perbedaan kedua pemahaman atas model negara hukum tersebut adalah terletak pada tugas yang diembang oleh negara. Orang-orang yang menganut paham negara hukum formil meyakini bahwa tugas negara adalah menjalankan perintah peraturan perundang-undangan demi menciptakan keadaan yang tertib atau lebih terkenal di kalangan ahli hukum dengan sebutan negara penjaga malam (*nachtwacherstaats*).

---

<sup>28</sup>Franz Magnis Suseno, *Etika Politik: Prinsip-Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2003), hlm. 21.

<sup>29</sup> Uthrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, (Jakarta: Ichtiar, 1962), hlm. 9.

Sementara orang-orang yang menganut paham negara dalam artian materiil meyakini bahwa tugas negara tak hanya sebatas menjaga kehidupan bernegara supaya tertib saja sebagaimana *nachwacherstaat*, melainkan hadirnya negara adalah untuk mencapai suatu kondisi rakyat sejahtera dan untuk terciptanya keadilan bagi seluruh rakyatnya (*welfarestate*). Singkatnya penganut paham negara materiil meyakini bahwa fungsi negara yang utama adalah menjadi pelayan bagi rakyatnya dalam rangka mencapai suatu kondisi dimana rakyat sejahtera

Di Indonesia sendiri Franz Magnis Suseno mengatakan dalam penjelesannya mengenai negara hukum, yaitu, “paham negara hukum berdasarkan keyakinan bahwa kekuasaan negara harus dijalankan atas dasar hukum yang baik dan adil. Jadi ada dua unsur dalam paham negara hukum: pertama bahwa hubungan antara yang memerintah dan diperintah tidak berdasarkan kekuasaan, melainkan berdasarkan suatu norma yang objektif yang juga mengikat pihak yang memerintah. Dan kedua bahwa norma objektif itu, hukum memenuhi syarat bukan hanya secara formal melainkan dapat dipertahankan berhadapan dengan idea hukum. Hukum menjadi landasan segenap tindakan negara; dan hukum itu sendiri harus baik dan adil baik karena sesuai dengan apa yang diharapkan masyarakat dari hukum, dan adil karena maksud dasar segenap hukum adalah keadilan”.<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup> Franz Magnis Suseno, *Etika Politik: Prinsip-Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2003), hlm. 295.

Pendapat yang paling terkenal adalah pendapat yang berasal dari Friedrich Julius Stahl. Stahl berpendapat bahwa unsur-unsur suatu negara dikatakan negara hukum adalah, negara itu :

- a. Mengakui dan melindungi hak-hak asasi manusia;
- b. Untuk melindungi hak asasi tersebut maka penyelenggaraan Negara harus berdasarkan pada teori trias politica;
- c. Dalam menjalankan tugasnya, pemerintah berdasar atas undang-undang (*wetmatig bestuur*);
- d. Apabila dalam menjalankan tugasnya berdasarkan undang-undang pemerintah masih melanggar hak asasi (campur tangan pemerintah dalam kehidupan pribadi seseorang), maka ada pengadilan administrasi yang akan menyelesaikannya.<sup>31</sup>

Kemudian menurut ahli hukum yakni Sri Soemantri yang terpenting dalam Negara hukum, yaitu :<sup>32</sup>

1. Bahwa pemerintahan dalam menjalankan tugas-tugas dan kewajibannya harus berdasarkan hukum atau peraturan perundang-undangan;
2. Adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia (warganya);
3. Adanya pembagian kekuasaan dalam Negara;

---

<sup>31</sup> Azhary, *Negara Hukum Indonesia: Analisis Yuridis Normatif tentang Unsur-unsurnya*, (Jakarta: UI Press, 1995), hlm 41.

<sup>32</sup> Fatkhurohman, Dian Aminudin dan Sirajudin, *Memahami Keberadaan Mahkamah Konstitusi di Indonesia*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2004), hlm. 7.

4. Adanya pengawasan dari badan-badan peradilan (*rechterlijke controle*).

### 1.7.3. Teori Trias Politika

Trias Politica, berasal dari bahasa Yunani yang artinya Politik Tiga Serangkai. Trias Politica berasal dari kata “Tri” yang berarti tiga, “As” yang berarti poros atau pusat, dan “Politica” yang berarti kekuasaan. Adapun definisi dari Trias Politica adalah suatu ajaran yang mempunyai anggapan bahwa kekuasaan negara terdiri dari 3 (tiga) macam kekuasaan, yaitu Legislatif, Eksekutif dan Yudikatif. Kekuasaan Legislatif adalah membuat undang-undang, kekuasaan Eksekutif adalah melaksanakan undang-undang, dan kekuasaan Yudikatif adalah kekuasaan mengadili atas pelanggaran undang-undang.<sup>33</sup>

Konsep Trias Politica adalah suatu prinsip normatif bahwa kekuasaan-kekuasaan yang sebaiknya tidak diserahkan kepada orang yang sama untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan oleh pihak yang berkuasa.<sup>34</sup> Artinya bahwa Trias Politica dari Montesquieu yang ditulis dalam bukunya *L'esprit des lois (The Spirit of Laws)* menawarkan suatu bentuk kehidupan bernegara dengan melakukan pemisahan kekuasaan yang diharapkan akan saling lepas dalam kedudukan yang sederajat, sehingga dapat saling mengendalikan dan saling mengimbangi satu sama lain (*check and balances*), selain itu harapannya dapat

<sup>33</sup> Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*, (Jakarta: Bumi Aksara, 2010), hlm. 85

<sup>34</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2005), hlm.152

membatasi kekuasaan agar tidak terjadi pemusatan kekuasaan pada satu tangan yang nantinya akan melahirkan kesewenang-wenangan.

Ditinjau dari segi pembagian kekuasaannya, lembaga negara atau lembaga pemerintah dapat dibedakan ke dalam 2 (dua) bagian yaitu:<sup>35</sup>

1. Secara vertikal, yaitu pembagian kekuasaan menurut tingkatannya. Maksudnya adalah pembagian kekuasaan antara beberapa tingkat pemerintahan misalnya antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dalam Negara kesatuan;
2. Secara horizontal, yaitu pembagian kekuasaan menurut fungsinya. Maksudnya pembagian ini lebih menitikberatkan pada perbedaan antara fungsi pemerintahan yang bersifat Legislatif, Eksekutif dan Yudikatif.

Menurut Montesquieu, ajaran Trias Politica dikatakan bahwa dalam tiap pemerintahan negara harus ada 3 (tiga) jenis kekuasaan yang tidak dapat dipegang oleh satu tangan saja, melainkan harus masing-masing kekuasaan itu terpisah. Sedangkan lembaga negara atau lembaga pemerintah dalam sistem pemerintahan republik Indonesia berdasarkan UUD NRI Tahun 1945 yaitu: MPR, DPR, DPD, Presiden, BPK, MA dan MK.

Lembaga-lembaga tersebut memegang kekuasaan negara masing-masing. Berdasarkan ajaran Trias Politicayang membagi kekuasaan negara menjadi 3 (tiga) yaitu Legislatif, Eksekutif dan Yudikatif, maka darike 7 (tujuh) yaitu: MPR, DPR, DPD, Presiden, BPK, MA dan MK apakah itu termasuk di dalamnya. Untuk itu akan dilakukan dianalisis sebagai berikut:

---

<sup>35</sup>Ibid.,

1. Kekuasaan Legislatif (*Legislative Power*)

Kekuasaan Legislatif, adalah pembuat undang-undang. Legislatif di Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 sesudah amandemen adalah terdiri dari Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Pasal 2, 3, 20 (1) dan (2), Pasal 22D (1) dan (2) UUD NRI Tahun 1945

2. Kekuasaan Eksekutif (*Executive Power*)

Kekuasaan Eksekutif (*Executive Power*) adalah kekuasaan melaksanakan undang-undang. Kekuasaan Eksekutif di Indonesia berdasarkan UUD NRI Tahun 1945 adalah Presiden. Pasal 4 (1) UUD NRI Tahun 1945.

3. Kekuasaan Yudikatif

Kekuasaan Yudikatif adalah kekuasaan yang berkewajiban mempertahankan undang-undang dan berhak memberikan peradilan kepada rakyatnya. Badan Yudikatif adalah yang berkuasa memutus perkara, menjatuhkan hukuman terhadap setiap pelanggaran undang-undang yang telah diadakan dan dijalankan. Yudikatif di Indonesia berdasarkan Pasal 24 Ayat (2) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 sebelum amandemen adalah MA dan MK.

4. Kekuasaan Eksaminatif

Kekuasaan Eksaminatif adalah kekuasaan terhadap pemeriksaan keuangan negara. Kekuasaan Eksaminatif di Indonesia berdasarkan Pasal 23 Undang-Undang Dasar Tahun 1945 sesudah amandemen adalah BPK.

## 1.8. Metode Penelitian

### 1.8.1. Jenis Penelitian

Dalam rangka melakukan penelitian terkait permasalahan yang dijelaskan pada bab-bab sebelumnya, penulis menggunakan metode Yuridis-Normatif. Penelitian ini mengkaji mendalam mengenai politik hukum pengaturan penyelesaian perselisihan hasil Pemilihan Kepala Desa, secara konkrit UU Desa dan peraturan yang berkaitan dengan UU Desa.

### 1.8.2. Pendekatan Penelitian

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

**Pertama**, adalah *statute approach*, yakni pendekatan peraturan perundang-undangan.<sup>36</sup> Pendekatan peraturan perundang-undangan dilakukan dengan mengkaji, menelaah dan menganalisis undang-undang beserta turunannya dan regulasi pelaksanaan yang bersangkutan-paut dengan penyelesaian perselisihan hasil Pemilihan Kepala Desa.

**Kedua**, adalah *conceptual approach* atau pendekatan konsep, yaitu pendekatan melalui prinsip-prinsip dan konsep-konsep yang dapat ditemukan dalam pendapat-pendapat sarjana ataupun doktrin-doktrin hukum yang memiliki relevansi dengan permasalahan.

**Ketiga**, adalah *historical approach* atau pendekatan sejarah. Pendekatan meneliti dengan mengkaji latar belakang dan perkembangan pengaturan mengenai

---

<sup>36</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta, Kencana, 2005), hlm. 93.

isu yang dikaji. Pendekatan ini melihat keadaan sosial dan politik di masa lampau yang disesuaikan dengan instrumen ataupun norma hukum yang berlaku pada masa itu dan perubahan-perubahannya.

### 1.8.3. Jenis Bahan Hukum

Adapun jenis dan bahan-bahan hukum yang digunakan didalam penelitian ilmiah ini mencakup bahan-bahan hukum primer, bahan-bahan hukum sekunder, dan bahan-bahan hukum tersier. Ketiga bahan hukum sebagaimana dimaksud dapat dijelaskan sebagai berikut:

- a. Bahan hukum primer, diperoleh secara langsung melalui inventarisasi Peraturan Perundang-undangan yang terdiri dari:
  1. “Undang Undang Dasar Negara Republik.Indonesia Tahun 1945”
  2. “Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 7. Tambahan Lembaran Negara Nomor 5495”
  3. ”Undang-Undang No. 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 182. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6109”
  4. “Putusan Mahkamah Konstitusi No. 6/PUU-VI/2008”
  5. “Putusan Mahkamah Konstitusi No. 97/PUU-XI/2013”
- b. Bahan hukum sekunder, yakni data terdiri studi literatur dan kepustakaan antara lain diskusi dan bimbingan secara intensif dengan dosen pembimbing, buku-buku literatur yang yang berkenaan dengan pokok

bahasan, jurnal, makalah, dan laporan hasil penelitian sebelumnya yang mengangkat atau berkenaan dengan pokok bahasan penyelesaian perselisihan hasil Pemilihan Kepala Desa.

- c. Bahan hukum tersier, bersumber dari Kamus Hukum Kamus Besar Bahasa Indonesia, dan Kamus Bahasa Asing lainnya.

#### **1.8.4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum**

Teknik pengumpulan bahan hukum primer berupa bahan-bahan hukum, dilakukan dengan cara menginventarisir kemudian mengklasifikasikan menurut hierarki dan sumber, untuk dipelajari secara komprehensif.

Teknik pengumpulan bahan hukum sekunder berupa bahan-bahan hukum sekunder dilakukan dengan menelusuri literatur-literatur dan mengklasifikasikan literatur ilmu hukum yang berkenaan dengan pokok bahasan penelitian.

Teknik pengumpulan bahan hukum tersier berupa bahan-bahan hukum tersier, dilakukan dengan cara menelusuri kamus-kamus hukum, kamus bahasa dan dokumen tertulis lainnya yang dapat memperjelas dan mempertegas suatu persoalan atau suatu istilah yang ditemukan pada bahan-bahan hukum primer dan sekunder.

#### **1.8.5. Teknik Analisis Bahan Hukum**

Dalam usaha mencapai tujuan penelitian yang ditetapkan maka instrumen analisis yang dipakai dalam penelitian ilmiah ini terdiri dari analisis preskriptif dan interpretasi hukum.

## 1.9.Sistematika Penulisan

Sebagai upaya untuk memiliki gambaran mengenai isi proposal penelitian ini, maka penulis menyajikan sistematika penulisan sebagai berikut:

### 1.1.Latar Belakang

Latar belakang masalah berisi paparan atau uraian mengenai sesuatu yang menjadi masalah yang akan dikaji serta alasan-alasan sehingga masalah tersebut perlu dan penting dikaji. Pada bagian ini harus diuraikan latar belakang masalah yang bersifat abstrak-teoretik serta pendekatan teoretik yang akan digunakan untuk menyelesaikan masalah tersebut.

### 1.2.Rumusan Masalah

Di bagian ini dirumuskan masalah baik dalam bentuk kalimat tanya atau kalimat berita yang menunjukkan ada sesuatu yang akan dibahas.

### 1.3.Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian memuat pernyataan singkat tentang apa yang hendak dicapai dalam penulisan.

### 1.4.Manfaat Penelitian

Berisi uraian dan penjelasan kegunaan teoritis dan praktis dari penelitian yang dilakukan.

1. Teoritis

2. Praktis

### 1.5.KAJIAN TEORITIK

1. Teori Politik Hukum

2. Teori Negara Hukum

3. Teori Trias Politika

#### 1.6.METODE PENELITIAN

Metode Penelitian berisi uraian tentang pendekatan yang digunakan bahan hukum yang diperlukan, tata cara mengumpulkan bahan hukum, serta analisis yang akan dilakukan untuk menjawab permasalahan. Dalam bab ini membahas tentang jenis penelitian, pendekatan penelitian yang digunakan hingga analisis bahan hukum. Adapun rinciannya sebagai berikut:

1. Jenis Penelitian
2. Pendekatan Penelitian
3. Jenis Bahan Hukum
4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum
5. Teknik Analisis Bahan Hukum

#### 1.7.Sistematika Penulisan

### BAB II KAJIAN PUSTAKA

Kajian pustaka memuat uraian yang sistematis dan logis mengenai dogmatik hukum, teori hukum, filsafat hukum, atau teori lain yang relevan dengan masalah yang akan dibahas. Di dalam kajian ini pula diuraikan perkembangan pemikiran atau hasil penelitian dan penulisan terbaru terkait dengan masalah yang diangkat sehingga dapat diketahui posisi penulisan yang akan dilakukan dalam perkembangan ilmu hukum. Di

dalam kajian pustaka dikemukakan mengenai analisis terhadap dogmatik hukum, penguatan atau penolakan teori yang ada.

### BAB III HASIL DAN PEMBAHASAN

Pada bab ini akan disajikan laporan rinci mengenai hasil-hasil daripada penelitian secara komperhensif.

### BAB IV KESIMPULAN DAN SARAN

Di dalam bab ini penulis menyajikan sebuah penutup yang memuat kesimpulan dan saran dari hasil penelitian ini.



## BAB II

### KAJIAN PUSTAKA

#### 1.1. Kajian Tentang Desa

##### 1.1.1 Desa

Menurut Mashuri Mashab, pengertian Desa secara politik adalah, “suatu organisasi pemerintahan atau organisasi kekuasaan yang secara politik mempunyai wewenang tertentu karena merupakan bagian dari pemerintahan Negara.” Dalam pengertian tersebut Desa sering diruuskan sebagai “suatu kesatuan Masyarakat hukum yang berkuasa menyelenggarakan pemerintahan sendiri”.<sup>1</sup>

Menurut Sutoro Eko, Desa pada umumnya mempunyai pemerintahan sendiri yang dikelola secara otonom tanpa ikatan hierarkis struktural dengan struktur yang lebih tinggi.<sup>2</sup>

Sebagai kesatuan Masyarakat hukum, Desa mengurus kehidupan mereka secara mandiri (otonom) dan wewenang untuk mengurus dirinya sendiri itu sudah dimilikinya semenjak kesatuan Masyarakat hukum tersebut terbentuk tanpa diberikan oleh orang atau pihak lain. Dari sinilah asalnya mengapa Desa disebut memiliki otonom asli, yang berbeda dengan daerah otonom lainnya seperti

---

<sup>1</sup> Mashuri Mashab, *Politik Pemerintahan Desa Di Indonesia*, (Yogyakarta: Cetakan I Polgov, FISIP UGM, 2013), hlm. 1-2 .

<sup>2</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Desa*, (Malang: Setara Press, 2015), hlm. 34

Kabupaten, Karesidenan, dan Provinsi yang memperoleh otonominya dari Pemerintah pusat atau Pemerintah Nasional.<sup>3</sup>

### 1.1.2 Asas Rekognisi dan Hak Asal Usul

Desa adalah pemilik otonomi asli yang mana lekat dengan adat istiadat dan tradisi serta mandiri yang bebas dari “campur tangan” entitas kekuasaan dari luar. Berkebalikkan dari itu Desa selama puluhan tahun diperlakukan hanya sebagai objek kekuasaan bukannya subjek kekuasaan. Hukum positif mengatur tentang Desa selama ini seringkali bertentangan dengan konstitusi itu sendiri.

Keberedaannya yang mandiri serta relatif bebas dari “campur tangan” entitas kekuasaan dari luar menegaskan Desa sebagai entitas *self governing communities* (pemerintahan sendiri berbasis komunitas) dan *local authority* (otoritas lokal). Kenyataan ini ditegaskan dengan dimaktubkannya pengaturan masyarakat hukum adat dalam Pasal 18B Ayat (2) sebagai pengakuan dan penghormatan terhadap satuan masyarakat hukum adat.<sup>4</sup>

#### Pasal 18B

- (2) “Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.”

Meski setelah amandemen penjelasan UUD NRI Tahun 1945 dihapus dan tidak bisa menemukan penjelesan PAsal 18B Ayat (2) di dalam UUD NRI Tahun 1945, di dalam penjelasan UU Desa pada angka 2 Asas dan Pengaturan huruf a

<sup>3</sup>Ibid., hlm. 35

<sup>4</sup>Didik Sukriono, *Politik Hukum Pemerintahan Desa*, (Malang: Setara Press, 2013), hlm. 174.

Tujuan Pengaturan, “.....Dengan demikian, tujuan ditetapkan pengaturannya Desa dalam Undang-Undang ini merupakan penjabaran lebih lanjut dari ..... Pasal 18B ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu:

- 1) memberikan pengakuan dan penghormatan atas Desa yang sudah ada dengan keberagamannya sebelum dan sesudah terbentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- 2) .....

Adapun pengakuan yang dimaksud didalam UU Desa disebut sebagai asas rekognisi. Asas rekognisi (reqognisi: pengakuan), yaitu pengakuan terhadap hak asal-usul. Konsep inilah yang menjadikan Desa bukan sebagai “*shadow government*” atau hanya menjadi subordinasi pemerintahan daerah Kabupaten atau Kota melainkan sebagai otoritas lokal yang memerintah dirinya sendiri.<sup>5</sup> Hak asal-usul inilah yang memberikan Desa otoritas lokal untuk mengatur dirinya sendiri dan membedakannya dengan kelurahan dan kecamatan. Pengakuan yang dimaksud termasuk menghormati Desa sebagai sebuah pemerintahan yang mandiri.

Hak asal usul sendiri dapat ditemukan dalam rumusan konstitusi UUD 1945 sebelum amandemen, pada Pasal 18 menyatakan pengaturan sebagai berikut:

#### Pasal 18

---

<sup>5</sup>Lihat Penjelasan Pasal 3 huruf a UU Desa.

“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-daerah yang bersifat istimewa”

#### Penjelasan Pasal 18

Dalam *territoir* Negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 *zelfbesturendelandchappen* dan *volksgemeenschappen*, seperti Desa di Jawa dan Bali, negeri di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli, dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa. Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara yang mengenai daerah-daerah itu akan mengingat hak-hak asal-usul daerah tersebut.

Dengan demikian menurut Pasal 18 UUD 1945 sebelum konstitusi ini Indonesia dibagi atas daerah besar dan kecil yang mana dalam hal pembentukannya mengingat hak asal usul serta keistimewaannya, yang mana memiliki susunan asli dan oleh karena itu bersifat istimewa sehingga negara harus menghormati dan segala pengaturan harus sesuai dengan hak asal-usul daerah tersebut.

Menurut Sujamto UUD 1945 mengakui kenyataan historis bahwa daerah-daerah istimewa itu memiliki hak dan wewenang penyelenggaraan pemerintahan di daerahnya. Hak hak itu berupa hak yang dimiliki berdasarkan pemberian dari pemerintah dan hak yang telah dimilikinya sejak semula, atau hak dimilikinya sejak sebelum daerah itu merupakan bagian dari negara Republik Indonesia (hak asal usul). Menurut sujamto hak-hak tersebut antara lain:<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Sujamto, *Daerah Istimewa Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*, (Jakarta : Bina Aksara, 1984), hlm. 14

1. Hak asal usul yang menyangkut struktur kelembagaan. Ini adalah yang tersirat dari kata-kata “susunan asli”.
2. Hak asal usul yang menyangkut ketentuan dan prosedur tentang pengangkatan dan pemberhentian pemimpin.
3. Hak asal usul yang menyangkut penyelenggaraan urusan-urusan pemerintahan terutama yang berhubungan dengan penyelenggaraan dan pembebanan terhadap masyarakat.

## 1.2. Kajian Tentang Pemilihan Umum

### 2.2.1. Pemilihan Umum dan Pemilihan Kepala Daerah

Pemilihan Umum (Pemilu) adalah suatu proses untuk memilih orang-orang yang akan menduduki kursi pemerintahan. Pemilu ini diadakan untuk mewujudkan negara yang demokrasi, dimana para pemimpinnya dipilih langsung oleh rakyatnya. Menurut Sodikin pemilu adalah bentuk partisipasi politik rakyat atau warga negara yang paling dasar untuk menentukan pemerintahan dan program yang sesuai dengan keinginannya, paling tidak pemerintah atau program yang dapat diterimanya.<sup>7</sup>

Fungsi Pemilu menurut C.S.T. Kansil adalah sebagai alat demokrasi yang digunakan untuk, Pertama, mempertahankan dan mengembangkan sendi-sendi demokrasi di Indonesia, Kedua, mencapai suatu masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila (Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia),

---

<sup>7</sup> Sodikin, *Hukum Pemilu*, Pemilu Sebagai Praktek Ketatanegaraan, (Bekasi: Gramata Publishing, 2014), hlm. 2-3.

Ketiga, menjamin suksesnya perjuangan orde baru, yaitu tetap tegaknya Pancasila dan dipertahankannya UUD 1945.<sup>8</sup>

Begitu pentingnya keberadaan pemilu dalam suatu negara yang demokratis juga dapat kita amati dari tujuan pemilu seperti yang dirumuskan oleh Jimly Asshiddiqie yaitu:<sup>9</sup>

1. Untuk memungkinkan terjadinya peralihan kepemimpinan secara tertib dan damai.
2. Untuk memungkinkan terjadinya pergantian pejabat yang akan mewakili kepentingan rakyat di lembaga perwakilan.
3. Untuk melaksanakan prinsip kedaulatan rakyat.
4. Untuk melaksanakan prinsip-prinsip hak asasi manusia dan warga negara.

Di Indonesia berlaku dua rezim pengaturan pemilihan. Pertama rezim Pemilihan Umum atau Pemilu yakni UU No.7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden, Anggota DPR, DPD dan DPRD. Kedua rezim Pemilihan Kepala Daerah atau Pilkada yakni UU No. 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang.

---

<sup>8</sup> C.S.T Kansil, *Memahami Pemilihan Umum dan Refrendum*, (Jakarta Ind-Hill-Co, 1986), hlm.2.

<sup>9</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2013), hlm. 418.

Secara konstitusional Rezim Pemilu merupakan amanat Pasal 22E Ayat 5 yang berbunyi :<sup>10</sup>

#### Pasal 22E

- (1) Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali.
- (2) Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan wakil presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- (3) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik.
- (4) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan.
- (5) Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.
- (6) Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang. Penyelenggara Pemilu

Pemilu memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan wakil presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah secara langsung dan diselenggarakan oleh Komisi Pemilihan Umum. Sedangkan badan yang berwenang untuk menyelesaikan perselisihan pemilu untuk hasil Pemilu DPR, DPD dan DPRD adalah Mahkamah Konstitusi:<sup>11</sup>

#### Pasal 474

- (1) Dalam hal terjadi perselisihan penetapan perolehan suara hasil Pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD secara nasional, Peserta Pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD dapat mengajukan permohonan pembatalan penetapan hasil penghitungan perolehan suara oleh KPU kepada Mahkamah Konstitusi. Badan yang menyelesaikan Landasan Konstitusi Pilkada

<sup>10</sup>Lihat **UUD NRI Tahun 1945**, Pasal 22E Ayat 1- 6.

<sup>11</sup>Lihat **UU Pemilu**, Pasal 474.

Lebih lanjut badan yang berwenang dalam menyelesaikan perselisihan hasil pemilihan Presiden dan Wakil Presiden adalah Mahkamah Konstitusi:<sup>12</sup>

#### Pasal 475

- (1) Dalam hal terjadi perselisihan penetapan perolehan suara hasil Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, Pasangan Calon dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Konstitusi dalam waktu paling lama 3 (tiga) hari setelah penetapan hasil Pemilu Presiden dan Wakil Presiden oleh KPU.

Terdapat dualisme rezim pemilihan, yakni Pemilu dan Pilkada, dalam hal pemilihan untuk memilih Kepala Daerah memiliki landasan konstitusi yang berbeda oleh karena itu disebut dualisme rezim pemilihan. Putusan Mahkamah Konstitusi No. 97/PUU-XI/2013 juga menyatakan bahwa Pilkada bukanlah rezim pemilu. Dan oleh karena itu harus diatur oleh undang-undang tersendiri. Adapun landasan konstitusi Rezim Pilkada di dalam UUD NRI Tahun 1945 terdapat pada Pasal 18 Ayat 4:

#### Pasal 18

- (4) Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis.

Meski hanya mengatur Gubernur, Bupati dan Walikota dipilih secara demokratis, politik hukum pemerintah didalam UU Pilkada menyatakan bahwa Gubernur, Bupati dan Walikota dipilih secara langsung sebagaimana halnya pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, Anggota DPR, DPD dan DPRD. Hal ini dapat dilihat pada Pasal 1 angka 1 UU No. 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang

<sup>12</sup>Lihat UU Pemilu, Pasal 475.

Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang sebagaimana telah diubah dengan UU No. 10 Tahun 2016 (UU Pilkada):<sup>13</sup>

#### Pasal 1

Dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ini yang dimaksud dengan:

1. Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang selanjutnya disebut Pemilihan adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat di Provinsi dan Kabupaten/Kota untuk memilih Gubernur, Bupati, dan Walikota secara langsung dan demokratis.

Dalam hal penyelenggaraannya badan yang ditunjuk untuk menyelenggarakan pemilihan ini adalah KPU Penyelenggaraan oleh KPU menuai banyak perdebatan. Hal ini dikarenakan Putusan Mahkamah Konstitusi No. 97/ PUU-XI/2013 menyatakan Pilkada bukanlah rezim Pemilu sedangkan keberadaan KPU merupakan amanat Pasal 22E yang merupakan landasan konstitusi rezim Pemilu. Terhadap permasalahan ini MK dalam putusannya yang lain yakni Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 072-073/ PUU-II/2004 menyatakan bahwa dalam hal pengaturan Pilkada merupakan *Open Legal Policy* atau kebijakan hukum terbuka<sup>14</sup>, artinya pengaturan badan atau lembaga apa yang berwenang dalam penyelenggaraan Pilkada tergantung politik hukum pemerintah. Hal ini sebagaimana diatur pada Pasal 1 angka 8:<sup>15</sup>

#### Pasal 1

8. Komisi Pemilihan Umum Provinsi yang selanjutnya disingkat KPU Provinsi adalah penyelenggara Pemilihan Gubernur.

<sup>13</sup> Lihat UU Pilkada, Pasal 1 Angka 1

<sup>14</sup>Saldi Isra, *Pemilihan Kepala Daerah Sebagai Pemilu*, (Jakarta : Rumah Pemilu, 2016), hlm. 6.

<sup>15</sup>Lihat UU Pilkada, Pasal 1 Angka 8.

Akibat Putusan Mahkamah Konstitusi No. 97/ PUU-XI/2013 yang menyatakan Pilkada bukan rezim Pemilu, MK tidak berwenang dalam menyelesaikan perselisihan hasil Pilkada. Namun demikian di dalam UU Pilkada yang merupakan *open legal policy* menyatakan bahwa MK berwenang menyelesaikan penyelesaian perselisihan hasil Pilkada hingga peradilan khusus (peradilan pemilu) dibentuk dibawah kekuasaan Mahkamah Agung.<sup>16</sup>

#### Pasal 157

- (1) Perkara perselisihan hasil Pemilihan diperiksa dan diadili oleh badan peradilan khusus.
- (2) Badan peradilan khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibentuk sebelum pelaksanaan Pemilihan serentak nasional.
- (3) Perkara perselisihan penetapan perolehan suara tahap akhir hasil Pemilihan diperiksa dan diadili oleh Mahkamah Konstitusi sampai dibentuknya badan peradilan khusus.

### 2.2.2 Pemilihan Kepala Desa

Didalam konstitusi secara implisit menyatakan bahwa Pemilihan Kepala Desa bukanlah masuk pada rezim pemilu di Indonesia.<sup>17</sup> Bahkan MK tegas menyatakan bahwa yang termasuk rezim pemilu sebagaimana dimaksud Pasal 22 E (2) UUD NRI Tahun 1945 hanyalah Pemilihan Presiden, Anggota DPR, DPD dan DPRD hal ini memberikan konsekuensi yuridis Pemilihan Kepala Desa juga bukan termasuk rezim pemilu.<sup>18</sup> Oleh karena itu segala pengaturan yang diatur didalam rezim hukum pemilu di Indonesia tidak bisa berlaku serta merta terhadap Pemilihan Kepala Desa. Sebagai contoh Komisi Pemilihan Umum yang

<sup>16</sup>Lihat UU Pilkada, Pasal 157 ayat 1- 3.

<sup>17</sup>Pasal 18 dan Pasal 22 E UUD NRI tahun 1945.

<sup>18</sup><http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=web.Berita&id=10565#.WHsbrFN97b0>, diakses pada tanggal 10 Januari 2016.

menyelenggarakan pemilu di Indonesia bukanlah penyelenggara Pemilihan Kepala Desa. Kemudian Pasal 31 Ayat (2) UU Desa menjelaskan bahwa :

“Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota menetapkan kebijakan pelaksanaan Pemilihan Kepala Desa secara serentak sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota”.<sup>19</sup>

Aturan secara rinci mengenai Pemilihan Kepala Desa diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) No. 112 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Desa. Dalam Permendagri tersebut peran dari pemerintah daerah Kabupaten/ Kota sangat sentral. Jika diperhatikan pada Pasal 5 Ayat (1) dan (2) huruf (a) menjelaskan tentang peran pemerintah Kabupaten/ Kota yaitu :

Pasal 5

- (1) “Bupati/Walikota membentuk panitia pemilihan di Kabupaten/Kota.
- (2) Panitia pemilihan di Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mempunyai tugas meliputi:
  - a. merencanakan, mengkoordinasikan dan menyelenggarakan semua tahapan pelaksanaan pemilihan tingkat kabupaten/kota;
  - b. melakukan bimbingan teknis pelaksanaan pemilihan Kepala Desa terhadap panitia pemilihan Kepala Desa tingkat Desa;
  - c. menetapkan jumlah surat suara dan kotak suara;
  - d. memfasilitasi pencetakan surat suara dan pembuatan kotak suara serta perlengkapan pemilihan lainnya;
  - e. menyampaikan surat suara dan kotak suara dan perlengkapan pemilihan lainnya kepada panitia pemilihan;
  - f. memfasilitasi penyelesaian permasalahan pemilihan Kepala Desa tingkat kabupaten/kota;
  - g. melakukan evaluasi dan pelaporan pelaksanaan pemilihan; dan
  - h. melaksanakan tugas dan wewenang lain yang ditetapkan dengan keputusan Bupati/Walikota.”

---

<sup>19</sup> Lihat ketentuan Pasal 31 Ayat (2) UU Desa.

## BAB III

### HASIL DAN PEMBAHASAN

#### 3.1. Politik Hukum Pengaturan Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Desa Menurut UU No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa Konsisten Dengan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Sebelum lebih lanjut membahas permasalahan pengaturan penyelesaian perselisihan hasil Pemilihan Kepala Desa lebih dahulu harus dipahami apa yang dimaksud dengan politik hukum. Sebagaimana telah diuraikan dalam Kajian Pustaka, Politik Hukum merupakan kebijakan dari badan-badan negara yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki di masyarakat untuk mencapai tujuan negara yang megabdi pada kepentingan keadilan.<sup>1</sup>

Desa secara bahasa berasal dari perkataan swadesi yang pada akhirnya melahirkan istilah “Desa” dan “Dusun” yang mana berasal dari bahasa Sanskrit, yang artinya tanah air, tanah asal, dan tanah kelahiran.<sup>2</sup> Dalam pandangan sosiologi Desa merupakan bentuk kesatuan masyarakat atau komunitas penduduk yang tinggal dan menetap dalam suatu lingkungan, dimana di antara mereka saling mengenal dengan

---

<sup>1</sup> Batasan definisi politik hukum ini didapat dari dialektika pendapat beberapa ahli hukum seperti Mahfud MD, Jimly Ashidique hingga Satjipto Rahardjo yang secara *leterlijk* hanya mendefinisikan politik hukum sebagai kebijakan dari badan-badan negara yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki di masyarakat. Pendapat yang sederhana diatas kemudian di “tambah” oleh Bernard L Tanya dalam *Politik Hukum - Agenda Kepentingan Bersama* bahwa politik hukum itu adalah kebijakan untuk menetapkan peraturan yang mengabdikan kepada kepentingan keadilan.

<sup>2</sup> Soetardjo Kartohadikoesoemo, *Desa*, (Jakarta : Balai Pustaka, 1984), hlm. 15.

baik dan corak kehidupan mereka relatif homogen, serta banyak bergantung pada kebaikan-kebaikan alam.<sup>3</sup>

Lebih lanjut dalam padangan ekonomi Desa dapat dipahami sebagai suatu lingkungan masyarakat yang berusaha memenuhi kebutuhan hidupnya sehari-hari dari apa yang disediakan alam di sekitarnya. Sedangkan secara politik Desa dapat dipahami sebagai suatu organisasi kekuasaan yang secara politik mempunyai wewenang tertentu karena merupakan bagian dari pemerintahan negara.<sup>4</sup> Karena bentuknya yang merupakan bagian dari pemerintahan negara maka Desa sebagai organisasi kekuasaan terikat dengan peraturan-peraturan yang berlaku.

Substansi dari peraturan adalah pengaturan, dalam hal ini yang dimaksud dengan pengaturan adalah substansi dari sebuah peraturan dalam konteks penelitian ini yakni, pengaturan penyelesaian perselisihan hasil pemilihan Kepala Desa. Pengaturan yang dimaksud adalah pengaturan yang berasal dari peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam hirarki tata urutan peraturan perundang-undangan.

Desa sebagaimana sekarang telah diatur dalam UU Desa mengatur ragam pengaturan. Pada bab ini politik hukum pengaturan penyelesaian perselisihan hasil pemilihan Kepala Desa menurut UU Desa akan diteliti apakah telah konsisten dengan pengaturan UUD NRI Tahun 1945.

Salah satu isu krusial dalam pemilihan Kepala Desa adalah mekanisme penyelesaian perselisihan. Seperti halnya pemilihan umum (pemilu) dan pemilihan kepala daerah (pilkada), pemilihan kepala daerah pun potensial menimbulkan

---

<sup>3</sup> Mashuri Maschab, *Politik Pemerintahan Desa Di Indonesia*, (Yogyakarta : PolGov Fisipol UGM, 2013), hlm. 1-2.

<sup>4</sup>Ibid.,

perselisihan antar calon. UU Desa tampaknya tak memasukkan pemilihan Kepala Desa baik ke dalam rezim pemilu maupun rezim pilkada, sehingga proses penyelesaiannya dibuat sesederhana mungkin. Pasal 37 ayat (6) hanya menyebutkan “*Dalam hal terjadi perselisihan hasil pemilihan Kepala Desa, Bupati/Walikota wajib menyelesaikan perselisihan dalam jangka waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (5)*”. Berarti paling lama 30 hari sejak tanggal diterimanya penyampaian hasil pemilihan oleh Panitia Pemilihan Kepala Desa (Pasal 37 ayat (5)).

Merujuk pada rancangan undang-undang (RUU) Pemerintah yang diajukan kepada ketua DPR pada tanggal 4 Januari 2012, mengatur bahwa perselisihan hasil pemilihan Kepala Desa diselesaikan oleh kekuasaan kehakiman dalam hal ini pengadilan negeri (*pro justicia*). Sebagaimana dapat dilihat dalam Pasal 62 RUU Desa pemerintah:<sup>5</sup>

#### Pasal 62

- (1) Keberatan terhadap penetapan hasil pemilihan Kepala Desa oleh Panitia Pemilihan hanya dapat diajukan oleh calon kepada Pengadilan Negeri dalam waktu 3 (tiga) hari setelah penetapan hasil pemilihan Kepala Desa.
- (2) Keberatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya berkenaan dengan hasil perhitungan suara yang mempengaruhi terpilihnya calon.
- (3) Pengadilan Negeri memutus sengketa hasil pemungutan suara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling lambat 14 (empat belas) hari sejak diterimanya permohonan keberatan oleh Pengadilan Negeri.
- (4) Putusan Pengadilan Negeri sebagaimana dimaksud pada ayat (3) bersifat final dan mengikat.

Sebetulnya sejak awal perumusan naskah akademik RUU Desa yang disusun oleh Direktorat Pemerintahan Desa Dan Kelurahan Direktorat Jenderal Pemberdayaan Masyarakat Dan Desa Departemen Dalam Negeri pada tahun 2007

<sup>5</sup> Lihat Rancangan Undang-Undang tentang Desa Nomor R-02/Pres/01/2012

memiliki pandangan agar penyelesaian perselisihan hasil pemilihan kepala desa oleh lembaga peradilan (*vide* Pasal 62 RUU Desa versi Pemerintah).<sup>6</sup> Namun kemudian tidak dijelaskan baik dalam RUU maupun dalam naskah akademik mengapa penyelesaian perselisihan hasil harus diselesaikan di lembaga peradilan. Ketentuan ini kemudian berubah pada rapat paripurna DPR tanggal 18 Desember 2013 yang mengatur penyelesaian perselisihan hasil diselesaikan oleh Bupati atau Walikota.

Perubahan ketentuan penyelesaian perselisihan hasil menjadi diselesaikan oleh Bupati atau Walikota dapat dilihat dalam penyampaian pandangan pansus pada Rapat Kerja IV Pansus RUU tentang Desa. Ketua Pansus RUU Desa Budiman Sudjatmiko pada Rapat Kerja IV tanggal 11 Desember 2013, menyampaikan pandangan atau keputusan Pansus sebagai berikut:<sup>7</sup>

“Adapun mengenai sengketa hasil pemilihan Kepala Desa, yang tercantum di dalam Pasal 37 (6), awalnya diusulkan penyelesaian oleh Pengadilan sebagaimana usulan pemerintah sebelumnya. Namun terdapat alternatif yaitu diselesaikan oleh Bupati atau Walikota mengingat sengketa pemilihan Kepala Desa bukan termasuk rezim undang-undang pemilu saat ini. Lebih jauh pansus berpendapat penyelesaian oleh Bupati atau Walikota sejalan dengan fungsi pengawasan yang dimiliki oleh Bupati atau Walikota. Adapun rumusan yang disepakati pansus adalah : “Dalam hal terjadi perselisihan hasil pemilihan Kepala Desa, Bupati/Walikota wajib menyelesaikan perselisihan dalam jangka waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (5)”.

Akhirnya dalam rapat paripurna DPR tanggal 18 Desember 2013, keputusan penyelesaian perselisihan hasil Pemilihan Kepala Desa diputuskan menjadi Bupati

---

<sup>6</sup> Hal ini dapat dilihat dalam dokumen RUU Tentang desa paling awal yakni tahun 2007 yang hanya mengatur hasil pemilihan dilaporkan oleh panitia pemilihan untuk kemudian disahkan oleh Bupati atau Walikota. Hal ini menimbulkan konsekuensi logis KTUN penetapan hasil pemilihan tersebut dapat disengketakan di PTUN. Pada RUU versi pemerintah yakni per 4 Januari 2012 politik hukum penyelesaian perselisihan hasil tetap diselesaikan oleh lembaga peradilan yakni Pengadilan Negeri.

<sup>7</sup> Lihat Risalah Rapat Kerja IV RUU tentang Desa, tanggal 11 Desember 2013.

atau Walikota wajib menyelesaikan perselisihan hasil pemilihan Kepala Desa. Hal ini seperti yang disampaikan oleh Akhmad Muqowam:<sup>8</sup>

“ . . . Apabila terjadi perselisihan tentang hasil pemilihan Kepala Desa, Bupati atau Walikota wajib menyelesaikan perselisihan dalam jangka waktu 30 hari sejak tanggal diterimanya penyampaian hasil pemilihan oleh Panitia Pemilihan Kepala Desa . . . .”

Politik hukum penyelesaian perselisihan hasil pemilihan Kepala Desa akhirnya disepakati yaitu diselesaikan oleh Bupati atau Walikota, alasannya diketahui *Pertama*, bahwa menurut perumus kebijakan hukum ini bahwa pemilihan Kepala Desa bukanlah termasuk rezim undang-undang pemilu saat itu. *Kedua*, penyelesaian oleh Bupati atau Walikota sesuai dengan fungsi pengawasan yang dimiliki oleh Bupati atau Walikota.

### 3.1.1. Politik Hukum Pengaturan Desa menurut UUD NRI Tahun 1945

Van Vollenhoven dalam bukunya “*Staatsrecht Overzee*” yang kemudian dikutip oleh Ateng Syafrudin dan Suprin Na’a mengatakan:

“Ketika sebuah kapal berbendera tiga warna masuk daerah Indonesia pada tahun 1596, daerah itu dalam arti kata hukum Tata negara, tidaklah merupakan sebidang “tanah kosong dan tandus tidak tergarap”. Daerah itu penuh padat dengan lembaga-lembaga pengaturan masyarakat dan pemerintah, yang dikuasai oleh atau berkekuasaan atas suku-suku bangsa, kesatuan perkampungan, republik-republik dan kerajaan-kerajaan. Hanya sifat kesatuan sama sekali tidak ada meskipun negara Majapahit dahulu tumbuh dengan kokohnya dan memegang pimpinan yang kuat, dan yang terdapat adalah justru suatu hukum tata negara Asia Timur yang jalin berjalin, dan tetap bersifat asli, walaupun penduduknya banyak terpengaruh oleh kebudayaan Hindu dan Islam.”<sup>9</sup>

Van Vollenhoven menunjukkan bahwa keberadaan tata negara di Indonesia (dahulu nusantara) eksis. Lebih spesifik Van Vollenhoven menyebut, “Daerah itu

<sup>8</sup> Lihat Risalah Rapat Paripurna DPR Tanggal 18 Desember 2013

<sup>9</sup> Ateng Syafrudin, *Pengaturan Koordinasi di Daerah*, (Bandung : Tarsito, 1976), hlm. 6

penuh padat dengan lembaga-lembaga pengaturan masyarakat dan pemerintah, yang dikuasai oleh atau berkekuasaan atas suku-suku bangsa, kesatuan perkampungan, republik-republik dan kerajaan-kerajaan". Van Vollenhoven mengakui adanya lembaga-lembaga yang mengatur dan menguasai suatu wilayah seperti perkampungan, republik-republik dan kerajaan-kerajaan.

Salah satu dari lembaga-lembaga pengatur yang dimaksudkan Van Vollenhoven adalah lembaga pemerintahan Desa yang mengatur di Desa. Pada masa pemerintahan kolonial belanda keberadaan Desa diakui sebagai sebuah pemerintahan yang memiliki hukumnya sendiri dan memerintah rakyatnya sendiri. Hal ini dibuktikan dengan adanya Pasal 128 ayat (3) *Indische Staatregeling* (IS) tanggal 2 September 1854, *Staadblad* Tahun 1854 No. 2 yang mana mengatur bahwa pemerintahan Desa diberikan keleluasaan untuk mengatur Desanya masing-masing berdasarkan hukum adatnya.<sup>10</sup> Ketika pemerintahan kolonial tengah gencar membentuk pemerintahan otonom (swapraja) dalam wilayah yang dikuasainya, Hindia Belanda membiarkan keberadaan Desa-Desa yang sejak semula telah berdiri. Hindia Belanda membiarkan masyarakat Desa untuk mengatur urusannya sendiri dan diperkenankan untuk memiliki alat-alat pemerintahanya guna mengatur kepentingan-kepentingannya layaknya sebuah negara republik.<sup>11</sup>

Latar belakang historis itulah yang dikemudian hari memunculkan istilah republik Desa. Republik Desa merupakan sebuah republik asli nusantara.

<sup>10</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Desa*, (Malang : Setara Press, 2015), hlm. 3.

<sup>11</sup> The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia*, (Yogyakarta : Liberty, 1993) hlm. 39. Lihat Pula Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, (Jakarta : Sinar Harapan, 1994), hlm. 165

Keberadaan republik Desa yang telah ada sebelum keolonial datang meyakinkan bahwa tata negara republik Desa ini bukanlah merupakan adopsi dari pemerintahan kolonial yang baru hadir setelahnya. Istilah republik Desa ini pula lah yang pernah dibawa keadalam debat sidang Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI).

Dalam sidang BPUPKI, Soepomo berpendapat mengenai Negara Republik Indonesia, yakni: “maka dalam membentuk Negara Republik Indonesia bangsa Indonesia mendasarkan atas teori bernegara Republik Desa”.<sup>12</sup> Soepomo merujuk kepada cita negara yang terpatri pada masyarakat Desa yang mana menurutnya para pemimpinnya bersatu jiwa dengan masyarakatnya (*manunggaling kawula gusti*). Selain itu Soepomo juga merujuk pada corak masyarakat Desa yang bersatu diantara masyarakatnya untuk mencapai adil dan makmur. Dengan kata lain soepomo menginginkan terjadinya kondisi rakyat Indonesia yang bersatu, adil dan makmur.<sup>13</sup> Teori republik Desa ini dikemudian hari diadopsi menjadi cetak biru Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Tidak hanya konsep republik Desa yang diperdebatkan untuk mencari susunan tata negara Indonesia yang baik, Desa dalam arti kata pemerintahan di lingkup Desa menjadi salah satu perhatian penting sidang BPUPKI, dalam rumusan konstitusi yakni konstitusi UUD 1945 sebelum amandemen, pada Pasal 18 menyatakan pengaturan sebagai berikut :

---

<sup>12</sup> Hamid Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden RI dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, (Jakarta : Universitas Indonesia, 1990), hlm. 101-102.

<sup>13</sup>Ibid.,hlm. 102.

“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-daerah yang bersifat istimewa”

Dengan demikian menurut Pasal 18 ini Indonesia dibagi atas daerah besar dan kecil yang mana dalam hal pembentukannya mengingat hak asal usul serta keistimewaannya. Selain itu pasal ini juga menyebut keberadaan daerah yang bersifat istimewa. Dalam hal daerah mana yang memiliki hak asal-usul dan daerah mana yang merupakan daerah istimewa penjelasan Pasal 18 ini menyatakan :<sup>14</sup>

“Oleh karena Negara Indonesia itu suatu *eenheidsstaat*, maka Indonesia tak akan mempunyai daerah di dalam lingkungannya yang bersifat *staat* juga. Daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah propinsi dan daerah propinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil. Di daerah-daerah yang bersifat otonom (*streek* dan *locale rechtsgemeenschappen*) atau bersifat daerah administrasi belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan undang-undang. Di daerah-daerah yang bersifat otonom akan diadakan badan perwakilan daerah, oleh karena di daerah pun pemerintahan akan bersendi atas dasar permusyawaratan. Dalam teritorir Negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 *zelfbesturende landchappen* dan *volksgemeenschappen*, seperti Desa di Jawa dan Bali, negeri di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli, dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa. Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara yang mengenai daerah-daerah itu akan mengingat hak asal-usul daerah tersebut”.

Dalam hal daerah mana yang merupakan daerah istimewa dan memiliki hak asal usul, Soepomo selaku Ketua Panitia Kecil Perancang Undang-Undang Dasar dalam sidang BPUPKI pada 15 Juli 1945 menyampaikan pidatonya sebagai berikut:<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> Lihat Penjelasan Pasal 18 UUD Tahun 1945 sebelum amandemen.

<sup>15</sup> A.B Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*, (Jakarta : Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004) hlm. 363.

“Hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa harus diperingati juga. Daerah-daerah yang bersifat istimewa itu ialah pertama daerah kerajaan (*Kooti*), baik di Jawa maupun diluar Jawa, daerah-daerah yang dalam bahasa belanda dinamakan “*zelfbesturende landschappen*”. Kedua daerah-daerah kecil yang mempunyai susunan asli, ialah *Dorfgemeenschappen*, daerah-daerah kecil yang mempunyai susunan rakyat asli seperti Desa di Jawa, negeri di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang, huta dan kuria di Tapanuli, gampong di Aceh. Maksud panitia ialah hendaknya adanya daerah-daerah istimewa tadi, ialah daerah kerajaan (*zelfbesturende landschappen*) dan Desa-Desa itu dihormati dengan menghormati dan memperbaiki susunan aslinya.”

Di dalam frasa “Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara yang mengenai daerah-daerah itu akan mengingati hak asal-usul daerah tersebut”, negara tengah memberikan pengakuan terhadap hak asal-usul Desa. Frasa “mengingati” berarti sama dengan tidak mengabaikan keberadaan hak asal-usul yang dimiliki Desa *an sich*. Dengan kata lain segala pengaturan mengenai daerah istimewa itu (termasuk Desa) tidaklah boleh mengabaikan hak asal-usul.

Menurut Sujamto UUD 1945 mengakui kenyataan historis bahwa daerah-daerah istimewa itu memiliki hak dan wewenang penyelenggaraan pemerintahan di daerahnya. Hak hak itu berupa hak yang dimiliki berdasarkan pemberian dari pemerintah dan hak yang telah dimilikinya sejak semula, atau hak dimilikinya sejak sebelum daerah itu merupakan bagian dari negara Republik Indonesia (hak asal-usul). Menurut Sujamto hak-hak tersebut antara lain:<sup>16</sup>

1. Hak asal-usul yang menyangkut struktur kelembagaan. Ini adalah yang tersirat dari kata-kata “susunan asli”.

---

<sup>16</sup> Sujamto, *Daerah Istimewa Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*, (Jakarta : Bina Aksara, 1984), hlm. 14.

2. Hak asal usul yang menyangkut ketentuan dan prosedur tentang pengangkatan dan pemberhentian pemimpin.
3. Hak asal usul yang menyangkut penyelenggaraan urusan-urusan pemerintahan terutama yang berhubungan dengan penyelenggaraan dan pembebanan terhadap masyarakat.

Penjelasan Pasal 18 dan juga pidato Soepomo dalam sidang BPUPKI tanggal 15 Juli 1945 memunculkan terminologi *zelfbesturende landchappen* dan *volksgemeenschappen*. Namun demikian tidak terdapat penjelasan resmi mengenai dua terminologi tersebut. Untuk memahami kedua terminologi tersebut maka perlu mencermati kembali pidato Soepomo dalam Sidang BPUPKI tanggal 15 Juli 1945 yakni:<sup>17</sup>

“... Daerah-daerah yang bersifat istimewa itu ialah pertama daerah kerajaan (Kooti), baik di Jawa maupun diluar Jawa, daerah-daerah yang dalam bahasa belanda dinamakan “*zelfbesturende landschappen*” ...”.

Mencermati penggalan pidato diatas maka dapat dipahami apa yang dimaksud *zelfbesturende landschappen* adalah *Kooti* atau Kerajaan-Kerajaan.

“...Kecuali dari itu panitia mengingatkan kepada daerah-daerah kecil yang mempunyai susunan asli, yaitu *Volkgemeinshaftern* (penulis: bahasa jerman dari *volksgemeenschappen*) barangkali perkataan ini salah tetapi yang dimaksud ialah daerah-daerah kecil yang mempunyai susunan rakyat seperti misalnya di Jawa: *Desa*, di Minangkabau: *Nagari*, di Tapanuli: *Huta*, di Aceh: *Kampong*, semua daerah kecil mempunyai susunan rakyat, daerah istimewa tadi, jadinya daerah kerajaan (*zelfbesturende landchappen*), hendaknya dihormati dan diperhatikan susunan nya yang asli.

Dalam penggalan pidato Soepomo diatas menjelaskan, yang dimaksud dengan *Volkgemeinshaftern* merupakan bahasa jerman dari *volksgemeenschappen*. *Volksgemeenschappen* itu sendiri menurut pidato ini merupakan daerah-daerah kecil

<sup>17</sup> A.B Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*, (Jakarta : Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004), hlm. 100.

yang mempunyai susunan rakyat seperti Desa di Jawa, Nagari di Minangkabau, Huta di Tapanuli, Kampongdi Aceh.

Mengenai *volksgemeenschappen* Bagir Manan menjelaskan bahwa yang dimaksud dengan *volksgemeenschappen* adalah Desa, Bagir manan menyatakan:<sup>18</sup>

“Dalam Penjelasan Pasal 18 UUD 1945 yang dimaksud dengan *volksgemeenschappen* adalah Desa, dusun, marga dan sebagainya. Sepanjang yang dimaksud adalah Desa, dan sebagainya dalam peraturan perundang-undangan Hindia Belanda dipergunakan istilah *inlandsche gemeente*....”

Berdasarkan pendapat Soepomo dan Bagir Manan diatas, maka dapat dipahami yang dimaksud dengan *volksgemeenschappen* adalah Desa atau yang setingkat dengan Desa, sedangkan *zelfbesturende landchappen* adalah pemerintahan diatas Desa yakni yang pada masa awal kemerdekaan termasuk kerajaan-kerajaan, yang mana dalam konteks kemerdekaan dapat dipahami sebagai provinsi atau kabupaten dan kota.

Berangkat dari uraian diatas dapat disimpulkan bahwa esensi yang terkandung di dalam ketentuan Pasal 18 UUD 1945 adalah *pertama*, Bahwa Indonesia dibagi atas daerah besar dan kecil yang maknanya terdapat pembagian pemerintahan. Pembagian pemerintahan ini di kemudian hari diketahui terbagi menjadi tiga susunan yakni provinsi (daerah besar), kabupaten/ kota (daerah tengah) dan Desa, dusun, marga, gampong dan seterusnya (daerah kecil). *Kedua*, pemerintahan tingkat daerah harus disusun berdasarkan penghormatan terhadap hak asal usul.

---

<sup>18</sup> Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah menurut UUD 1945*, (Jakarta : Pustaka Sinar Harapan, 1994), hlm. 159.

Bertolak belakang dengan banyaknya pembahasan mengenai Desa dalam UUD 1945, UUD 1945 paska amandemen atau dikenal dengan UUD NRI Tahun 1945 tidak membahas Desa secara khusus, bahkan kata Desa dihapus dalam batang tubuh UUD NRI Tahun 1945. Di dalam mandemen ini kata Desa digantikan dengan masyarakat hukum adat yang keberadaanya selama ini termarjinalkan. Meski demikian pengaturan tentang Desa tidak serta merta dianggap tidak ada atau hilang. Berikut rumusan amandemen, Pasal 18B Ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan:<sup>19</sup>

Pasal 18B

- (2) “Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.”

Kemudian Pasal 18 B Ayat (2),<sup>20</sup>

Pasal 18B

- (3) “Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.”

Jika diperhatikan batang tubuh pasal 18 ini berubah sedemikian rupa dengan memunculkan istilah-istilah baru. Istilah-istilah baru itu diantaranya:

1. Daerah yang bersifat khusus;
2. Daerah yang bersifat istimewa;
3. Kesatuan Masyarakat Hukum Adat: dan
4. Hak-hak Tradisional.

<sup>19</sup>Lihat **UUD NRI Tahun 1945**, Pasal 18B Ayat 1.

<sup>20</sup>Lihat **UUD NRI Tahun 1945**, Pasal 18B Ayat 2.

Keberadaan istilah-istilah yang baru ini mendapat pertanyaan dari berbagai fraksi dalam rapat paripurna perubahan konstitusi, yakni lebih kurang seputar *Pertama*, Perbedaan pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan bersifat istimewa serta yang *Kedua*, apa yang dimaksud dengan kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat dan hak-hak tradisionalnya.<sup>21</sup> Menjawab pertanyaan-pertanyaan diatas Bagir Manan menjelaskan sebagai berikut :<sup>22</sup>

“...Istilah mengembangkan seperti dikatakan Pak Seto misalnya di dalam negara mengakui, menghormati dan mengembangkan karena kita masih di sini satuan-satuan pemerintah asli satuan pemerintah khusus atau istimewa yang diatur dengan undang-undang.

Dari Pak Taufiq, yang diartikan khusus dan istimewa itu adalah DKI dan Yogyakarta, atau Aceh, sedangkan pengertian penjelasan Pasal 18 itu istimewa. Itu bukan itu, istimewa itu justru pemerintahan asli itu, yaitu adalah Desa, marga, nagari tapi kalau di sini mau kita artikan itu tidak soal, tapi cara konseptual di dalam konstitusi yang ada pengertian istimewa itu adalah itu yang swapraja, Desa, dan sebagainya itu. Terus mengapa mengembangkan jadi tidak sekedar mengakui dan menghormati, ini satu pemikiran antithesis dari politik kolonial antara pemerintahan asli. Sebab pemerintahan kolonial itu memelihara pemerintahan Desa tapi tidak mengembangkan dan itu kita jalankan sampai misalnya UU No. 5 Tahun 1979. Itu politik dari pemerintahan asli itu tidak ada prinsip membangunnya. Maka itu kita masukkan. Jadi ada kewajiban mengembangkan sehingga terjadi modernisasi pada pemerintahan asli itu yang kita inikan. Betul yang kami maksud asli itu adalah karena kita sulit sekali kalau disebut Desa sedangkan di Sumatera ada nagari ada segala macamnya. Maka ada marga yang berbeda sehingga kita pakai asli saja, dengan asli itu terkandung Desa asli, kemudian huta, kemudian gampung segala macamnya itu. Itu yang kita maksud dengan asli.”

Menurut Bagir Manan istilah pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan bersifat istimewa itu berbeda. Istilah pemerintah daerah yang bersifat khusus merujuk

---

<sup>21</sup>Mahkamah Konstitusi RI, *Naskah Komprehensif Perubahan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Buku IV Kekuasaan Pemerintahan Negara Jilid 2*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah konstitusi , 2008) hlm. 270.

<sup>22</sup>Ibid.,hlm. 277-278.

pada pemerintah daerah seperti DKI Jakarta, DI Yogyakarta, dan Nangroe Aceh Darussalam.<sup>23</sup>

Kemudian Istilah pemerintah daerah yang bersifat istimewa itu menurut Bagir adalah pemerintahan asli, seperti Desa, marga, nagari. Istiah pemerintahan asli yang mencakup Desa, marga, nagari, gampong dan seterusnya itu kemudian digantikan dengan istilah masyarakat adat (kesatuan masyarakat hukum adat). Bagir Manan terkait perdebatan soal pemerintahan asli menyatakan komentar sebagai berikut:<sup>24</sup>

“Terus masyarakat adat tidak keberatan bahwa nanti kita ganti nama masyarakat adat dengan asli (penulis : pemerintahan asli) itu silahkan nanti dipilih.”

Secara berkelanjutan Bagir Manan juga menjelaskan penghilangan kata hak asal-usul dan menggantikannya dengan kata hak-hak tradisional sebagai berikut :<sup>25</sup>

“Yang kita maksud dengan hak-hak tradisionalnya itu karena tadi malam dan di sana juga ada perdebatan antara bapak-bapak, ya di samping hak ulayat masih ada hak-hak lain, sehingga kita perluweskan jadi hak-hak tradisional sehingga hak ulayat, hak adat lainnya, hak numpang karang, hak macam-macam itu kalau ada, itu sehingga kita luweskan ke sana”

Jika melihat penjelasan Bagir Manan didalam perdebatan amandemen konstitusi tersebut maka politik hukum yang dimaksud konstitusi dengan hak-hak tradisional adalah segala hak yang melekat pada masyarakat adat (termasuk Desa) maka didalamnya juga termasuk hak asal usul. Pemilihan kata hak-hak tradisional

---

<sup>23</sup> DKI merupakan singkatan dari Daerah Khusus Ibukota dan DI merupakan singkatan dari Daerah Istimewa.

<sup>24</sup>Ibid.,hlm. 284.

<sup>25</sup>Ibid.,hlm. 283 .

menjadi logis oleh karena konstitusi tidak mungkin menyebutkan satu persatu hak-hak yang ada dan melekat pada kesatuan hukum masyarakat adat.

Pasal 18B Ayat (1) dan (2) mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya. Yang dimaksud masyarakat hukum adat adalah masyarakat hukum (*rechtsgemeenschap*) yang berdasarkan hukum adat atau adat istiadat seperti Desa, marga, nagari, gampong, meusanah, huta, negorij dan lain-lain. Masyarakat hukum adalah kesatuan masyarakat bersifat teritorial atau genealogis yang memiliki kekayaan sendiri, memiliki warga yang dapat bertindak ke dalam atau ke luar sebagai satu kesatuan hukum (subjek hukum) yang mandiri dan memerintah diri mereka sendiri. Kesatuan-kesatuan masyarakat hukum ini tidak hanya diakui tetapi dihormati, artinya mempunyai hak hidup yang sederajat dan sama pentingnya dengan kesatuan pemerintah lain seperti kabupaten dan kota.<sup>26</sup>

Selanjutnya pengakuan dan penghormatan yang dimaksud ayat tersebut diberikan sepanjang hak-hak tradisionalnya itu masih ada dan berfungsi (hidup), dan sesuai dengan prinsip-prinsip negara kesatuan.<sup>27</sup>

Mahkamah Konstitusi terhadap pasal ini berpendapat dalam Putusan Mahkamah No.6/PUU-VI/2008.<sup>28</sup> Dalam pertimbangan hukumnya, Mahkamah berpendapat bahwa:

---

<sup>26</sup> Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, (Yogyakarta : Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII, 2001), hlm. 7. Lihat juga Anotasi Undang-Undang No.6 Tahun 2014 tentang Desa, hlm. 26

<sup>27</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Desa*, (Malang : Setara Press, 2015), hlm. 23.

<sup>28</sup> Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi No. 6/PUU-VI/2008 tentang Ketentuan Mengenai Pemindahan Ibukota Banggai Kepulauan dari banggai Salakan Sejak Berdirinya Kabupaten Banggai Kepulauan, tanggal 19 Juni 2008.

“UUD 1945 memang mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat adat beserta hak-hak tradisionalnya, namun harus memenuhi empat syarat, yaitu (i) *sepanjang masih hidup*, (ii) *sesuai dengan perkembangan masyarakat*, (iii) *sesuai dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia*, dan (iv) *diatur dalam undang-undang*.”

Berdasarkan uraian diatas dapat diketahui bahwa *Pertama*, meski secara *leterlijk* UUD NRI Tahun 1945 tidak menyebut Desa namun yang dimaksud dengan kesatuan masyarakat hukum adat adalah pemerintahan asli yang mana memiliki pengertian Desa, dusun, marga, gampong dan lain sebagainya. *Kedua*, negara mengakui dan menghormati hak-hak tradisionalnya itu (termasuk hak asal usul) selama yaitu sepanjang masih hidup, sesuai dengan perkembangan masyarakat, sesuai dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan diatur dalam undang-undang. Tidak adanya frasa Desa dalam batang tubuh UUD NRI Tahun 1945 bukanlah berarti konstitusi tidak mengatur Desa, justru jika dipahami politik hukum konstitusi dalam amandennya Desa diperkuat pengaturannya.

### **3.1.2. Pengaturan Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Desa menurut UU Desa**

UU Desa telah disahkan pada paripurna Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) pada tanggal 18 Desember 2013. UU Desa mengisi kekosongan hukum pengaturan tentang Desa. Selama ini pengaturannya hanya disisipkan pada undang-undang yang

mengatur tentang daerah atau undang-undang yang mengatur tentang otonomi daerah.<sup>29</sup>

Layaknya undang-undang yang mengatur tentang pemerintahan daerah seperti UU Pemd, UU Desa juga mengatur susunan tata pemerintahan di Desa. UU Desa mengatur Desa dipimpin oleh seorang Kepala Desa. Masa jabatan Kepala Desa adalah selama 6 tahun sejak dilantik. Masa jabatan Kepala Desa dibatasi hanya hingga 3 periode, artinya seseorang hanya diijinkan menjabat dengan total masa jabatan selama 18 tahun.

#### Pasal 39

- (1) Kepala Desa memegang jabatan selama 6 (enam) tahun terhitung sejak tanggal pelantikan.
- (2) Kepala Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat menjabat paling banyak 3 (tiga) kali masa jabatan secara berturut-turut atau tidak secara berturut-turut.

Selain itu dalam hal suksesi kepemimpinan, UU Desa mengatur Pemilihan Kepala Desa sebagai cara suksesi kepemimpinan. Pemilihan Kepala Desa dilakukan secara serentak di seluruh wilayah Kabupaten dan Kota yang mana ditetapkan kebijakannya oleh pemerintahan Kabupaten dan Kota yakni.<sup>30</sup>

#### Pasal 31

- a. Pemilihan Kepala Desa dilaksanakan secara serentak di seluruhwilayah Kabupaten/Kota.
- b. Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota menetapkan kebijakanpelaksanaan pemilihan Kepala Desa secara serentak sebagaimanadimaksud pada ayat (1) dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.
- c. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pemilihan Kepala Desa serentak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (3) diatur dengan atau berdasarkan Peraturan Pemerintah

<sup>29</sup> Pengaturan tentang Desa selama ini diatur dengan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>30</sup> Lihat UU Desa, Pasal 31 a-c.

Dalam pemilihan Kepala Desa, Kepala Desa dipilih langsung secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil yang dilakukan melalui tahapan pencalonan, pemungutan suara dan penetapan hasil pemilihan. Pemilihan Kepala Desa diselenggarakan oleh Panitia Pemilihan Kepala Desa yang keseluruhan biayanya dari tahap pencalonan hingga penetapan dibebankan pada APBD Kabupaten dan Kota. hal ini tercermin pada rumusan Pasal 34 UU Desa sebagai berikut :<sup>31</sup>

#### Pasal 34

- (1) Kepala Desa dipilih langsung oleh penduduk Desa;
- (2) Pemilihan Kepala Desa bersifat langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil;
- (3) Pemilihan Kepala Desa dilaksanakan melalui tahap pencalonan, pemungutan suara, dan penetapan.
- (4) Dalam melaksanakan pemilihan Kepala Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (2), dibentuk panitia pemilihan Kepala Desa.
- (5) Panitia pemilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) bertugas mengadakan penjangkaran dan penyaringan bakal calon berdasarkan persyaratan yang ditentukan, melaksanakan pemungutan suara, menetapkan calon Kepala Desa terpilih, dan melaporkan pelaksanaan pemilihan Kepala Desa.
- (6) Biaya pemilihan Kepala Desa dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota

Apabila dalam hal terjadi perselisihan hasil pada Pemilihan Kepala Desa, perselisihan tidak diselesaikan melalui badan-badan peradilan. Dalam hal ini, UU Desa mengatur Bupati atau Walikota adalah lembaga yang berwenang untuk menyelesaikan perselisihan hasil Pemilihan Kepala Desa sebagaimana disebutkan pada Pasal 37 Ayat (6) yang berbunyi:<sup>32</sup>

#### Pasal 37

<sup>31</sup> Lihat UU Desa, Pasal 34 ayat 1-2.

<sup>32</sup> Lihat UU Desa, Pasal 37 ayat 6.

- (7) “Dalam hal terjadi perselisihan hasil pemilihan Kepala Desa, Bupati/Walikota wajib menyelesaikan perselisihan dalam jangka waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (5).”

Jangka waktu penyelesaian perselisihan hasil pemilihan Kepala Desa ini adalah 30 hari sejak tanggal diterimanya laporan hasil pemilihan Kepala Desa dari panitia pemilihan Kepala Desa. Hal ini diatur di dalam Pasal 37 ayat (5) UU Desa yakni:<sup>33</sup>

#### Pasal 37

- (5) “Bupati/Walikota mengesahkan calon Kepala Desa terpilih sebagaimana dimaksud pada ayat (3) menjadi Kepala Desa paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak tanggal diterimanya penyampaian hasil pemilihan dari panitia pemilihan Kepala Desa dalam bentuk keputusan Bupati/Walikota”

Namun lebih lanjut UU ini tidak mengatur bagaimana mekanisme penyelesaian yang diinginkan politik hukum UU Desa. Selanjutnya dalam Peraturan Pemerintah No. 47 Tahun 2015 Tentang perubahan Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan UU Desa No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa (selanjutnya disebut dengan PP No. 47 tahun 2015) juga tidak mengatur secara rinci mekanisme penyelesaian perselisihan hasil pemilihan Kepala Desa yang dimaksud. PP No. 47 tahun 2015 hanya mengatur mengenai jangka waktu penyelesaian dan lembaga mana yang memiliki kewenangan untuk menyelesaikannya. Ketentuan ini terdapat di dalam Pasal 41 Ayat (7) yakni:<sup>34</sup>

#### Pasal 41

- (7) “Dalam hal terjadi perselisihan hasil pemilihan Kepala Desa, Bupati/Walikota wajib menyelesaikan perselisihan dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) Hari”

<sup>33</sup>Lihat UU Desa, Pasal 37 ayat 5.

<sup>34</sup>Lihat UU Desa, Pasal 41 ayat 7.

Sebagaimana peraturan di atasnya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 112 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Desa (selanjutnya disebut dengan Permendagri No. 112 Tahun 2014) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 65 Tahun 2017 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 112 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Desa (selanjutnya disebut dengan Permendagri No. 65 Tahun 2017) juga tidak menyebut bagaimana mekanisme penyelesaian perselisihan hasil pemilihan Kepala Desa.

Tabel II  
Pengaturan Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Desa

No.	Hal	Pengaturan	Pasal
1.	Suksesi Kepemimpinan	Dipilih secara langsung	34 Ayat 1 UU Desa
2.	Masa Jabatan	6 tahun, dibatasi 3 periode jabatan.	39 Ayat 1 dan 2 UU Desa
3.	Penyelenggara	panitia pemilihan Kepala Desa	34 Ayat 4 UU Desa
4.	Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilihan	Oleh Bupati atau Walikota	Pasal 37 Ayat 7 UU Desa
5.	Jangka Waktu Penyelesaian	30 hari sejak diterimanya laporan hasil pemilihan Kepala Desa dari panitia pemilihan Kepala Desa	Pasal 37 Ayat 5,7 UU Desa & 41 Ayat 7 PP 47/2015
6.	Mekanisme Penyelesaian	-	-

Sumber : Diolah<sup>35</sup>

### 3.1.3. Inkonsistensi Politik Hukum Pengaturan Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Desa dengan UUD NRI Tahun 1945

<sup>35</sup>Lihat UU Desadan PP No. 47 Tahun 2015.

Salah satu tujuan UU Desa ini sebagaimana dijelaskan dalam penjelasan UU Desa yakni memberikan pengakuan dan penghormatan atas Desa dengan keberagamannya sebelum dan sesudah terbentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>36</sup> Hal ini kemudian dikenal dengan istilah asas rekognisi.

Asas rekognisi merujuk pada arti yaitu pengakuan terhadap asal usul.<sup>37</sup> Dalam diskursus asas rekognisi kemudian dikenal adanya hak asal usul yang dimiliki oleh Desa. Penjelasan Pasal 18 UU Desa menyatakan yang dimaksud dengan hak asal usul adalah:

#### Pasal 18

“Yang dimaksud dengan “hak asal usul dan adat istiadat Desa” adalah hak yang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan kehidupan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia..”

Hak asal usul merupakan salah satu hak yang dimaksud Pasal 18B Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yaitu :<sup>38</sup>

#### Pasal 18B

(1) “Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.”

Secara implisit frasa “... mengakui dan menghormati masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisional.. ” dapat dimaknai sebagai pengakuan terhadap hak-hak yang melekat pada Desa termasuk salah satunya hak asal usul. Dalam paripurna amandemen UUD 1945 menanggapi hal ini, Bagir Manan menjelaskan.<sup>39</sup>

<sup>36</sup> Lihat Tujuan dan Asas Pengaturan Penjelasan atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

<sup>37</sup>Ibid.,

<sup>38</sup> Lihat **UUD NRI Tahun 1945**, Pasal 18B Ayat 2

<sup>39</sup>Mahkamah Konstitusi, *Op.Cit*, hlm. 283.

“di samping hak ulayat masih ada hak-hak lain, sehingga kita perluweskan jadi hak-hak tradisional sehingga hak ulayat, hak adat lainnya, hak numpang karang, hak macam-macam itu kalau ada, itu sehingga kita luweskan ke sana”

Maka dari itu dapat dikatakan bahwa hak asal-usul merupakan salah satu hal yang dimaksudkan Pasal 18B Ayat 2 UUD NRI Tahun 1945 dengan hak-hak tradisionalnya. Jika merujuk pada penjelasan Bagir Manan, tidak mungkin menyebut satu persatu hak-hak tradisional (termasuk hak asal-usul) di dalam konstitusi karena jumlahnya yang sangat banyak tidak dapat dimuat di dalam rumusan konstitusi sehingga diperluweskan dengan penggunaan kata yang lebih luwes yakni hak-hak tradisional.

Pengakuan terhadap hak asal usul Desa juga dapat ditemukan didalam rumusan konstitusi UUD 1945 sebelum amandemen, yakni dapat ditemukan pada Pasal 18, yang mengatur sebagai berikut :

#### Pasal 18

“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-daerah yang bersifat istimewa”

#### Penjelasan Pasal 18

Dalam teritorir Negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 zelfbesturendelandchappen dan volksgemeenschappen, seperti Desa di Jawa dan Bali, negeri di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli, dan oleh karenanya - 48 - dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa. Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara yang mengenai daerah daerah itu akan mengingat hak-hak asal-usul daerah tersebut.

Di dalam frasa “Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara yang mengenai daerah-daerah itu akan mengingati hak asal usul daerah tersebut”, negara tengah memberikan pengakuan terhadap hak asal-usul Desa. Frasa “mengingati” berarti sama dengan tidak mengabaikan keberadaan hak asal usul yang dimiliki *Desaan sich*. Dengan kata lain segala pengaturan mengenai daerah istimewa itu (termasuk Desa) tidaklah boleh mengabaikan hak asal usul. Dengan demikian menurut Pasal 18 ini Indonesia dibagi atas daerah besar dan kecil yang mana dalam hal pembentukannya mengingati hak asal usul serta keistimewaannya, yang mana memiliki susunan asli dan oleh karena itu bersifat istimewa sehingga negara harus menghormati dan segala pengaturan harus sesuai dengan hak asal-usul daerah tersebut.

Terhadap istilah hak asal-usul Sujamto berpendapat bahwa yang dimaksud dengan hak asal usul menyangkut antara lain:<sup>40</sup>

1. Hak asal usul yang menyangkut struktur kelembagaan. Ini adalah yang tersirat dari kata-kata “susunan asli”.
2. Hak asal usul yang menyangkut ketentuan dan prosedur tentang pengangkatan dan pemberhentian pemimpin.
3. Hak asal usul yang menyangkut penyelenggaraan urusan-urusan pemerintahan terutama yang berhubungan dengan penyelenggaraan dan pembebanan terhadap masyarakat.

---

<sup>40</sup> Sujamto, *Daerah Istimewa Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*, (Jakarta : Bina Aksara, 1984), hlm. 14

Maka jelaslah sebetulnya UUD NRI Tahun 1945 mengamantakan penghormatan terhadap hak asal-usul yang dimiliki oleh Desa, dan oleh karena itu segala pengaturan tidak boleh bertentangan dengan hak asal-usul. Bahwa Desa telah ada terlebih dahulu dari NKRI dan oleh karena itu negara menghormati Desa yang memiliki kekhasannya untuk mengurus urusannya sendiri, dimana secara tradisional Desa mampu dan telah melakukan suksesi kepemimpinan. Hal ini sesuai dengan pendapat Sujamto yang mengatakan bahwa, “Hak asal usul yang menyangkut ketentuan dan prosedur tentang pengangkatan dan pemberhentian pemimpin.”. Merujuk pada pendapat Sujamto itu maka seharusnya penyelesaian perselisihan hasil pemilihan Kepala Desa diberikan sepenuhnya kepada Desa atau masyarakat Desa, alih-alih diselesaikan oleh Bupati atau Walikota.

Penyelesaian perselisihan hasil pemilihan Kepala Desa seharusnya bebas dari campur tangan pemerintah dalam hal ini Bupati atau Walikota. Hal ini konsekuen dengan amanat UUD NRI Tahun 1945 yang menegaskan bahwa Desa memiliki hak asal usul. Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa frasa “... mengakui dan menghormati masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisional.. ” berarti dalam hal mengatur penyelesaian perselisihan hasil pemilihan Kepala Desa maka negara tidak boleh mengabaikan hak asal usul.

Berkaca pada pengaturan penyelesaian perselisihan hasil pemilihan Kepala Desa yang diselesaikan oleh Bupati atau Walikota maka terang bahwa negara telah mengabaikan hak asal usul. Artinya pengaturan penyelesaian perselisihan hasil pemilihan Kepala Desa yakni diselesaikan oleh Bupati atau Walikota tidak konsisten

dengan UUD NRI Tahun 1945 khususnya tidak konsisten dengan Pasal 18 B Ayat (2).

### **3.2. Politik Hukum Pengaturan Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Desa Menurut UU No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa Sesuai Dengan Teori Trias Politika**

#### **3.2.1 Kedudukan Desa dalam NKRI**

Kedudukan Desa dalam NKRI selama seringkali dianggap tidak penting, padahal sebagaimana tesis soepomo dalam usahanya mencari sistem pemerintahan yang cocok dengan Indonesia, keberadaan Desa sangat berpengaruh pada fatsoen bernegara republik Indonesia. Lebih dari itu setengah jumlah penduduk Indonesia tinggal di pedesaan,<sup>41</sup> fakta tersebut menjadi alasan pentingnya pengaturan Desa.

Pasal 18 UUD 1945 sebelum amandemen menentukan pembagian wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pasal 18 itu berbunyi:

#### **Pasal 18**

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-daerah yang bersifat istimewa.

---

<sup>41</sup>52 **Persen Penduduk Tinggal di Kota,**  
<https://properti.kompas.com/read/2016/11/07/190000621/52.persen.penduduk.tinggal.di.kota.urbanisasi.menDesak.dikendalikan>, diakses pada tanggal 24 Mei Pukul 13:32.

Kemudian dalam penjelasan Pasal 18 disebutkan bahwa:

#### Penjelasan Pasal 18

Dalam *territoir* Negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 *zelfbesturendelandchappen* dan *volksgemeenschappen*, seperti Desa di Jawa dan Bali, negeri di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli, dan oleh karenanya - 48 - dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa. Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara yang mengenai daerah-daerah itu akan mengingati hak-hak asal-usul daerah tersebut.

Dalam wilayah Indonesia terdapat lebih kurang 250 *zelfbesturende landchappen* (Desa otonom) dan *volksgetmeenschappen* (Desa adat), seperti Desa di Jawa dan Bali, negeri di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya. Negara mengakui keberadaan Desa-Desa itu, menghormati hak asal-usul dengan membuat pengaturan tentang Desa yang tidak bertentangan dengan hak asal-usul *an sich*.

Lahirnya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah meninggalkan prinsip tata pemerintahan lama yang sentralistik di bawah UU No. 5 Tahun 1974 yang tidak mampu memberikan kesejahteraan dan keadilan kepada rakyat Indonesia.<sup>42</sup> Berkaitan dengan Desa, lahirnya UU No. 22 Tahun 1999 memiliki semangat dasar yaitu memberikan pengakuan terhadap keragaman dan keunikan Desa. Desa tidak lagi sebagai bentuk pemerintahan terendah di bawah kecamatan, melainkan sebagai kesatuan masyarakat hukum yang berhak mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan hak asal-usul Desa. Terkait dengan kedudukan Desa, maka berdasarkan Pasal 1 huruf (o) bahwa:

---

<sup>42</sup>Romli, Potret *Otonomi Daerah Dan Wakil Rakyat Di Tingkat Lokal*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar 2007).

Desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dalam sistem Pemerintahan Nasional dan berada di Daerah Kabupaten.

Berdasarkan ketentuan tersebut keberadaan Desa berada di daerah kabupaten/kota, dengan demikian Desa merupakan bagian dari kabupaten/kota. Selanjutnya, Nurcholis berpendapat bahwa menurut UU No. 22 Tahun 1999 status Desa ditetapkan sebagai berikut: *Pertama*, bahwa sepanjang Desa masih eksis sebagai kesatuan masyarakat hukum adat, maka pemerintah mengakuinya. *Kedua*, pengakuan terhadap pemerintah Desa adalah pengakuan terhadap hak asal-usul dan adat istiadat Desa yang bersangkutan, yang mencakup lembaga-lembaga asli di bidang politik, ekonomi, sosial budaya, peradilan dan hankam. *Ketiga*, pengakuan pemerintah terhadap lembaga-lembaga asli Desa tersebut tidak sebagaimana adat istiadatnya tetapi setelah disesuaikan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan tujuan pemerintahan nasional.<sup>43</sup>

Reformasi yang terjadi pada tahun 1999 telah memberikan perubahan yang sangat mendasar bagi sistem ketatanegaraan Indonesia. Hal tersebut ditandai dengan adanya berbagai tuntutan masyarakat agar dilakukan perubahan yang mendasar bagi penyelenggaraan pemerintahan yang selama masa orde baru dirasakan tidak memihak pada rakyat.

Berkaitan dengan kedudukan Desa, maka dapat dilihat dalam Pasal 18 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 pasca amandemen menyatakan bahwa:

---

<sup>43</sup>Hanif Nurcolis, *Pertumbuhan dan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, (Jakarta: Erlangga 2011), hlm. 36.

### Pasal 18

- (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.

Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan UU. Selanjutnya Pasal 18B ayat (2) UUD Tahun 1945 menyatakan bahwa, Negara mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat yang memiliki hak-hak tradisional dengan syarat ia masih hidup di masyarakat serta tidak bertentangan dengan NKRI.

### Pasal 18B

- (2) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.

Berdasarkan perubahan Pasal 18 tersebut, maka lahirlah UUNo, 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah yang menggantikan UU No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah.

UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah secara jelas dan tegas memuat substansi mengenai pengakuan dan penghormatan terhadap Desa.<sup>44</sup> Dalam Pasal 1 angka 12 menyatakan bahwa,

### Pasal 1

12. Desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan

<sup>44</sup> Sadu dan Tahir, *Prospek Pengembangan Desa*, (Bandung: Fokus Media, 2007), hlm. 29.

dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dalam UU ini secara tegas menyatakan bahwa Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang berwenang dalam mengatur dan mengurus urusannya berdasar pada hak asal-usul dan adat istiadat. Kemudian Pemerintahan Desa diatur dalam Pasal 200 ayat (1) yang menyatakan bahwa, dalam pemerintahan daerah kabupaten/kota dibentuk pemerintahan Desa yang terdiri dari Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa.

Kedudukan Desa di dalam UU No. 32 Tahun 2004 adalah sebagai kesatuan masyarakat hukum adat, hal tersebut sesuai dengan Pasal 18B Ayat 2 UUD NRI Tahun 1945. Akan tetapi, UU No. 32 Tahun 2004 menempatkan pemerintahan Desa di bawah Kabupaten atau Kota. Walaupun dalam UU ini telah menegaskan hak-hak Desa untuk mengurus urusannya sendiri sesuai dengan asal usul dan adat istiadat, tetapi dalam implementasi pelaksanaan hak itu tidak diatur dengan jelas. Pada akhirnya penempatan pemerintahan Desa di bawah Kabupaten atau Kota berarti Desa menjadi subordinat Kabupaten atau Kota dalam hubungan pemerintahan. Dengan demikian, Desa tidak memiliki perbedaan dengan kelurahan, yang sama-sama di bawah Kabupaten atau Kota.<sup>45</sup>

Desa dalam sejarahnya telah ditetapkan dalam beberapa pengaturan tentang pemerintahan daerah. Belum ada UU yang secara khusus mengatur Desa secara konperhensif. Dalam pelaksanaannya pengaturan mengenai Desa di dalam berbagai UU pemerintahan daerah tersebut belum dapat mewisdomahi segala kepentingan dan

---

<sup>45</sup>Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), hlm. 278.

kebutuhan masyarakat Desa yang hingga saat ini sudah berjumlah sekitar 73.000 (tujuh puluh tiga ribu) Desa. Sehingga UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa (UU Desa) ini disusun dengan semangat penerapan amanat konstitusi, yaitu pengaturan masyarakat hukum adat sesuai dengan ketentuan Pasal 18 B ayat (2) yang berbunyi:

Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.

Pasal 18 B ayat (2) UUD 1945 tersebut mengatur mengenai pengakuan keberadaan kesatuan masyarakat adat, hal ini terpisah dari pengaturan mengenai pembagian wilayah Indonesia berdasarkan Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa;

Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.

Berdasarkan pengaturan Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 tersebut, maka dapat dikatakan kedudukan Desa berada diluar susunan NKRI yang hanya dibagi-bagi atas daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas daerah Kabupaten atau Kota. Artinya, Desa diakui kemandiriannya berdasarkan hak asal-usulnya sehingga dibiarkan untuk tumbuh dan berkembang diluar susunan struktur. Pasal 1 angka (1) UU Desa, mengatur 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.

Berdasarkan definisi tersebut, Desa dipahami terdiri atas Desa dan Desa adat yang menjalankan dua fungsi yaitu fungsi pemerintahan (*local self government*) dan mengurus urusan masyarakat setempat sesuai dengan hak asal-usul dan hak tradisional (*self governing community*). Kedudukan Desa tercermin dalam Pasal 2 dan Pasal 5 undang-undang tersebut, sebagai berikut:

Pasal 2

Penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa berdasarkan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika.

Pasal 5

Desa berkedudukan di wilayah Kabupaten/Kota.

Desa secara administratif berkedudukan dibawah Pemerintah Kabupaten/Kota (*local self government*). Hal ini dapat dilihat dari kedudukan Desa yang berada di wilayah Kabupaten atau Kota dalam sistem pemerintahan Negara sebagaimana dimaksud dalam pasal 18 ayat (1) UUD 1945, dimana berdasarkan ketentuan pasal 18 ayat (1) UUD 1945 dinyatakan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia hanya dibagi atas dua pemerintahan daerah otonom yaitu pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah Provinsi dibagi atas pemerintahan daerah Kabupaten/Kota. Oleh karena itu Desa yang berkedudukan di Kabupaten atau Kota tidak dapat ditafsirkan sebagai daerah otonom tingkat III atau suatu jenis pemerintahan yang terpisah dari pemerintahan daerah Kabupaten atau Kota, karena berdasarkan UUD NRI Tahun 1945 Pasal 18 ayat (1) bahwa Indonesia hanya dibagi dalam dua tingkatan pemerintah daerah yaitu Provinsi dan Kabupaten atau Kota.

Untuk itu Desa yang berkedudukan di Kabupaten atau Kota dengan sendirinya akan berada dibawah lingkup pemerintahan Kabupaten atau Kota. Kedudukan administrasi pemerintah Desa yang berada di bawah pemerintahan Kabupaten/ Kota (*local self government*), tidak menghilangkan hak dan kewenangan Desa sebagai kesatuan masyarakat hukum adat untuk mengurus urusan masyarakat sesuai dengan asal-usul dan adat istiadat yang masih hidup (*self governing community*).

Berdasarkan UU Desa maka pemerintah Desa secara administratif berada dibawah pemerintahan Kabupaten atau Kota (*local self government*). Namun tetap memiliki hak dan kewenangan khusus untuk mengurus urusan masyarakat sesuai dengan hak asal-usul dan adat istiadat yang masih hidup (*self governing community*). Kewenangan khusus untuk mengurus urusan masyarakat sesuai dengan asalusul dan adat istiadat yang masih hidup (*self governing community*) inilah yang akan membedakan Desa dan kelurahan.

Selanjutnya didalam penjelasan umum angka 2 huruf (b) ayat (1) UU Desa, dan ketentuan Pasal 5 UU Desa yang menyatakan bahwa Desa berkedudukan di wilayah Kabupaten atau Kota tersebut diperkuat dengan asas rekognisi yaitu pengakuan terhadap hak asal usul, dalam hal ini berarti Desa diakui keberadaannya oleh negara sebagai suatu organisasi pemerintahan yang sudah ada dan dilakukan dalam kesatuan masyarakat adat sebelum lahirnya NKRI. Penjelasan tersebut menunjukan bahwa sebagai kesatuan masyarakat adat, Desa diakui keberadaannya oleh Negara sebagai satuan pemerintahan yang paling kecil dan terlibat bagi terbentuknya Negara, sehingga Desa dibiarkan tumbuh dan berkembang diluar

susunan Negara. Desa mempunyai kedudukan yang sederajat dan sama pentingnya dengan kesatuan pemerintahan seperti Kabupaten dan Kota. Kesederajatan ini mengandung makna, bahwa kesatuan masyarakat hukum atau sebutan nama lainnya berhak atas segala perlakuan dan diberi kesempatan berkembang sebagai subsistem Negara Kesatuan Republik Indonesia, dengan tetap berada pada prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Desa bukan berada dalam subsistem pemerintahan Kabupaten atau Kota, tetapi berada dalam wilayah Kabupaten atau Kota, sebagaimana Kabupaten atau Kota berada dalam wilayah Provinsi, dan Provinsi berada dalam wilayah NKRI. Kedudukan Desa tetap berada dalam hirarkhi pusat, provinsi dan kabupaten, tetapi Desa sebagai entitas berada di luar sistem pemerintahan Kabupaten atau Kota, sehingga Desa juga mempunyai otonomi. Hubungan antara Kabupaten atau Kota dengan Desa serupa dengan hubungan antara Provinsi dengan Kabupaten atau Kota.

### 3.2.2 Pemilihan Kepala Desa Bukan Rezim Pemilu

Demokrasi di Indonesia mensyaratkan adanya pemilihan secara langsung dilakukan untuk memilih pemimpin-pemimpin pemerintahan. Mulai level tertinggi pemerintahan hingga level terendah pemerintahan demokrasi dijalankan untuk menciptakan suatu pemerintahan yang mencerminkan kehendak rakyatnya (*vox populi vox dei*).<sup>46</sup> Sebagai *level* pemerintahan terendah di Indonesia, Desa dalam

---

<sup>46</sup>Istilah *Vox Populi Vox Dei* merujuk pada pengertian suara rakyat adalah suara tuhan dan bukannya *Vox Populi Vox Argentum* yang merujuk pada pengertian suara rakyat adalah suara uang dalam konotasi yang negatif setidaknya-tidaknya memiliki maksud uang lebih berharga dari suara rakyat sehingga kebijakan-kebijakan dilaksanakan berdasarkan kehendak uang.

sukses kepemimpinan juga dilaksanakan dengan cara pemilihan. Dalam Pasal 34 Ayat 1 hingga Ayat 6 UU Desa mengatur bahwa sukses kepemimpinan di tingkat Desa adalah melalui pemilihan.

#### Pasal 34

- (1) Kepala Desa dipilih langsung oleh penduduk Desa.
- (2) Pemilihan Kepala Desa bersifat langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.
- (3) Pemilihan Kepala Desa dilaksanakan melalui tahap pencalonan, pemungutan suara, dan penetapan.
- (4) Dalam melaksanakan pemilihan Kepala Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (2), dibentuk panitia pemilihan Kepala Desa.
- (5) Panitia pemilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) bertugas mengadakan penjurian dan penyaringan bakal calon berdasarkan persyaratan yang ditentukan, melaksanakan pemungutan suara, menetapkan calon Kepala Desa terpilih, dan melaporkan pelaksanaan pemilihan Kepala Desa.
- (6) Biaya pemilihan Kepala Desa dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota.

Pemilihan dalam hal ini dilakukan selayaknya pemilihan kepala-kepala daerah atau pemilihan presiden dan pemilihan legislatif, hal ini dapat ditemukan pada frasa, “Kepala Desa dipilih langsung oleh penduduk Desa”, dan frasa “Pemilihan Kepala Desa bersifat langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.” UU Desa.<sup>47</sup> Artinya pemilihan Kepala Desa dilakukan dengan cara demokrasi langsung atau disebut dengan istilah *one man one vote*. Pemilihan Kepala Desa sebagaimana pemilihan yang lainnya memiliki badan menyelenggarakan pemilihan, frasa, “Dalam melaksanakan pemilihan Kepala Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (2), dibentuk panitia pemilihan Kepala Desa. Pasal 31 Ayat 4 UU Desa menandakan bahwa panitia pemilihan Kepala Desa adalah panitia khusus yang bertugas menyelenggarakan

---

<sup>47</sup>Lihat UU Desa Pasal 31 Ayat 1 dan 2.

pemilihan Kepala Desa. Panitia ini dibentuk oleh BPD dan berasal dari Panitia pemilihan Kepala Desa ini berasal dari unsur-unsur masyarakat Desa itu sendiri sebagaimana frasa dalam Pasal 32 Ayat 4 UU Desa, “Panitia pemilihan Kepala Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (3) terdiri atas unsur perangkat Desa, lembaga kemasyarakatan, dan tokoh masyarakat Desa.”, sebagai berikut:<sup>48</sup>

#### Pasal 32

- (2) Badan Permusyawaratan Desa membentuk panitia pemilihan Kepala Desa.
- (3) Panitia pemilihan Kepala Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) bersifat mandiri dan tidak memihak.
- (4) Panitia pemilihan Kepala Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (3) terdiri atas unsur perangkat Desa, lembaga kemasyarakatan, dan tokoh masyarakat Desa.

Keberadaan Panitia pemilihan Kepala Desa yang menyelenggarakan pemilihan di Indonesia dapat disandingkan peran dan fungsinya dengan Komisi Pemilihan Umum. Komisi Pemilihan Umum yang selanjutnya disingkat KPU adalah lembaga Penyelenggara Pemilu yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri dalam melaksanakan pemilu.<sup>49</sup> Mengenai wewenang KPU dalam menyelenggarakan pemilihan umum (pemilu) UU No. 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (UU Pemilu) menyatakan .<sup>50</sup>

#### Pasal 13

KPU berwenang:

- a. menetapkan tata kerja KPU, KPU provinsi, KPU Kabupaten/Kota, PPK, PPS, KPPS, PPLN, dan KPPSLN;
- b. menetapkan Peraturan KPU untuk setiap tahapan pemilu;
- c. menetapkan peserta pemilu;
- d. menetapkan dan mengumumkan hasil rekapitulasi perhitungan suara tingkat nasional berdasarkan hasil rekapitulasi penghitungan suara di KPU

<sup>48</sup>Lihat **UU Desa Pasal 32 Ayat 2-4.**

<sup>49</sup>Lihat Pasal 1 (7) UU Pilkada dan Pasal 1 (8) UU Pemilu.

<sup>50</sup> Lihat **UU Pemilu**, Pasal 13.

- Provinsi untuk Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dan untuk Pemilu anggota DPR serta hasil rekapitulasi penghitungan suara di setiap KPU Provinsi untuk Pemilu Anggota DPD dengan membuat berita acara penghitungan suara dan sertifikat hasil penghitungan suara;
- e. menerbitkan keputusan KPU untuk mengesahkan hasil Pemilu dan mengumumkannya;
  - f. menetapkan dan mengumumkan pengalokasian jumlah kursi anggota DPR, anggota DPRD provinsi, dan anggota DPRD kabupaten/kota untuk setiap partai politik peserta pemilu anggota DPR, anggota DPRD provinsi, dan anggota DPRD kabupaten/kota;
  - g. menetapkan standar serta kebutuhan pengadaan dan pendistribusian perlengkapan ;
  - h. membentuk KPU Provinsi, KPU Kabupaten Kota, dan PPLN;
  - i. mengangkat, membina, dan memberhentikan anggota KPU Provinsi, anggota KPU Kabupaten/Kota, dan anggota PPLN;
  - j. menjatuhkan sanksi administratif dan/atau menonaktifkan sementara anggota KPU provinsi, anggota KPU Kabupaten/Kota, anggota PPLN, anggota KPPSLN, dan sekretaris Jenderal KPU yang terbukti melakukan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan Pemilu yang sedang berlangsung berdasarkan putusan Bawaslu dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan;
  - k. menetapkan kantor akuntan publik untuk mengaudit dana Kampanye Pemilu dan mengumumkan laporan sumbangan dana Kampanye Pemilu; dan
  - l. melaksanakan wewenang lain dalam penyelenggaraan Pemilu sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dengan demikian dapat diketahui bahwa KPU berwenang dalam penyelenggaraan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, Anggota DPR, DPRD dan DPRD. Sedangkan untuk pemilihan Kepala Daerah baik Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota kewenangan KPU diatur pada UU No. 1 Tahun tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti UU No. 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang sebagaimana diubah terakhir dengan UU No. 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas UU No. 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan

Pemerintah Pengganti UU No.1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang (UU Pilkada),<sup>51</sup>

#### Pasal 8

- (1) Penyelenggaraan Pemilihan menjadi tanggung jawab bersama KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota.
- (2) Pemilihan Gubernur dilaksanakan oleh KPU Provinsi.
- (3) Pemilihan Bupati dan Walikota dilaksanakan oleh KPU
- (4) Kabupaten/Kota.

Dengan demikian KPU berwenang dalam menyelenggarakan pemilu (Presiden dan Wakil Presiden, DPR, DPD, DPRD) dan pilkada (Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota). Jika diperhatikan baik didalam UU Pemilu dan UU Pilkada dapat dilihat bahwa pemilihan kepala Desa tidak termasuk dalam beberapa kewenangan KPU yang diberikan oleh undang-undang, bahkan tidak disebut di dalam keseluruhan pasal. Secara konstitusional terminologi pemilu memang dimaksudkan untuk memilih memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan wakil presiden dan DPRD, yakni dilihat pada Pasal 22E (2) UUD NRI Tahun 1945.<sup>52</sup>

#### Pasal 22E

- (2) Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan wakil presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Maka dapat dikatakan bahwa yang dimaksud dengan rezim pemilu adalah pemilihan yang hanya disebut dalam pasal tersebut. Mengenai pilkada bukanlah

---

<sup>51</sup>Lihat **UU Pilkada**, Pasal 8 ayat 1-4.

<sup>52</sup>Lihat **UUD NRI Tahun 1945**, Pasal 22E (2).

termasuk rezim pemilu oleh karena berdasar pada pasal konstitusi yang berbeda. Pemilihan kepala daerah diatur pada Pasal 18 (4).<sup>53</sup>

Pasal 18 (4)

- (4) Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis.

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 97/PUU-XI/2013 memperkuat argumentasi tersebut, menyatakan selain dari yang disebutkan Pasal 22E (2) UUD NRI Tahun 1945 bukanlah rezim pemilu.<sup>54</sup> Sedangkan pemilihan kepala Desa tidak diamanahkan secara *leterlijk* oleh konstitusi. Konsekuensi logisnya adalah pemilihan kepala Desa juga tidak termasuk dalam rezim pemilu dan oleh karena itu pengaturan pada rezim pemilu juga tidak berlaku untuk pemilihan kepala Desa kecuali diatur untuk tunduk/ mengadopsi pengaturan rezim pemilu sebagaimana UU Pilkada yang mengatur KPU (rezim pemilu) sebagai penyelenggara pilkada.

Konsekuensi logis selanjutnya dari tidak tunduknya pemilihan kepala Desa kepada rezim pemilu adalah tidak berlakunya mekanisme penyelesaian hasil pemilihan yang *pro justicia* sebagaimana diatur dalam rezim pemilu. Didalam UU Pemilu apabila terjadi perselisihan hasil pemilihan maka Mahkamah Konstitusi berwenang untuk menjadi lembaga peradilan yang menyelesaikan perselisihan.<sup>55</sup>

Pasal 24C

- (1) Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar,

<sup>53</sup>Lihat UUD NRI Tahun 1945, Pasal 18 (4).

<sup>54</sup>Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi No. 97/PUU-XI/2013, lihat juga <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=web.Berita&id=10565#.WHsbrFN97b0>, diakses pada tanggal 10 Januari 2017.

<sup>55</sup>Lihat UUD NRI Tahun 1945, Pasal 24C (1).

memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.

Selain itu pada rezim pilkada (UU Pilkada) Mahkamah Konstitusi berwenang untuk menyelesaikan perselisihan hasil pemilihan kepala daerah sepanjang Peradilan Khusus Pemilu belum dibentuk.<sup>56</sup>

#### Pasal 157

- (1) Perkara perselisihan hasil Pemilihan diperiksa dan diadili oleh badan peradilan khusus.
- (2) Badan peradilan khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibentuk sebelum pelaksanaan Pemilihan serentak nasional.
- (3) Perkara perselisihan penetapan perolehan suara tahap akhir hasil Pemilihan diperiksa dan diadili oleh Mahkamah Konstitusi sampai dibentuknya badan peradilan khusus.

Pada penyelesaian perselisihan hasil pemilihan Kepala Desa, Alih-alih dilakukan dengan *pro justicia* dengan diselesaikan oleh lembaga yang memiliki klaim kebenaran dalam negara hukum (baca: lembaga yudikatif) penyelesaian justru dimandatkan kepada kepala daerah, yakni Bupati atau Walikota (baca: lembaga eksekutif). Pada pasal 37 Ayat 6 penyelesaian perselisihan hasil pemilihan Kepala Desa diselesaikan oleh Bupati dan Walikota. Hal ini menegaskan bahwa pemilihan Kepala Desa bukanlah rezim pemilihan umum.

### **3.2.3 Politik Hukum Pengaturan Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Desa dan Peradilan Administrasi**

Politik hukum pengaturan penyelesaian perselisihan hasil pemilihan Kepala Desa adalah menyelesaikan perselisihan hasil pemilihan Kepala Desa itu di lembaga

---

<sup>56</sup>Lihat UU Pilkada Pasal 157 Ayat 1-3.

Bupati atau Walikota. Sebagaimana diketahui Bupati dan Walikota merupakan lembaga eksekutif.<sup>57</sup> Sebagaimana menurut teori trias politika *separation of power* diantara cabang kekuasaan negara harus dilakukan agar tercipta *checks and balances*, menghindarkan dari *absolutism* yang sewenang-wenang.<sup>58</sup>

Indonesia sebagai negara hukum tentunya menginginkan akses kepada keadilan (*access to justice*) dapat dinikmati dalam segala lapangan kehidupan, tak terkecuali pada aspek administrasi, dimana menyangkut kehidupan sehari-hari masyarakat. Maka dari itu demi terlaksananya *access to justice* maka negara menyediakan peradilan administrasi sebagai sarana masyarakat untuk mencari keadilan. Bahkan menurut Friedrich Julius Stahl, kedudukan peradilan administrasi sangat esensial hingga Stahl berpendapat bahwa salah satu unsur negara hukum (*rechtsstaat*) adalah peradilan administrasi sebagai berikut:<sup>59</sup>

1. Perlindungan hak-hak asasi manusia;
2. Pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak itu;
3. Pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan; dan
4. Peradilan administrasi dalam perselisihan

Sistem peradilan di Indonesia mengakui keberadaan peradilan administrasi. Menjadi pertanyaan apakah maksud dari politik hukum pembuat undang-undang adalah Bupati dan Walikota sebagai peradilan administrasi?

<sup>57</sup> K. Wantjik Saleh, *Kehakiman., Op. Cit.* hlm.5.

<sup>58</sup> Anwar, *Teori dan., Op. Cit.* hlm. 186-187.

<sup>59</sup> Abdul Aziz Hakim, *Negara Hukum dan Demokrasi di Indonesia*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2011), hlm.17.

Sebelum lebih lanjut menjawab pertanyaan diatas, maka terlebih dahulu diperlukan pemahaman atas apa yang dimaksud dengan peradilan dan apa yang dimaksud dengan administrasi.

Peradilan menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah segala sesuatu mengenai perkara pengadilan.<sup>60</sup> Menurut kamus hukum peradilan adalah segala sesuatu yang berhubungan dengan tugas Negara menegakan hukum dan peradilan.<sup>61</sup> Peradilan dalam bahasa Inggris disebut dengan istilah *judiciary*. Sedangkan dalam bahasa Belanda disebut dengan istilah *rechtspraak* maksudnya adalah segala sesuatu yang berhubungan dengan tugas Negara dalam menegakan hukum dan keadilan.<sup>62</sup>

Selain dari itu ada beberapa definisi yang dikemukakan oleh beberapa sarjana kenamaan sebagaimana ditegaskan kembali oleh Rochman Soemitroantara lain :<sup>63</sup>

1. Van Praag mendefinisikan peradilan merupakan penentuan berlakunya suatu peraturan hukum pada saat peristiwa yang konkrit bertalian dengan adanya suatu perselisihan.
2. Apeldoorn mendefinisikan peradilan adalah pemutusan perselisihan oleh suatu instansi yang tidak mempunyai kepentingan dalam perkara maupun merupakan bagian dari pihak yang berselisih, tetapi terdiri atas perkara dan selanjutnya mengatakan bahwa hakim itu merupakan suatu

<sup>60</sup> Tim Penyusun Pusat Pengembangan Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta : Balai Pustaka, 1990), hlm.853.

<sup>61</sup> Prof. Subekti, S.H dan R.Tjitrosoedibio, *Kamus Hukum*, (Jakarta : PT Pradnya Paramita, 2003), hlm.68.

<sup>62</sup> Sjachran Basah, *Mengenal Peradilan di Indonesia*, (Jakarta : Raja Grafindo Persada, 1995), hlm. 8.

<sup>63</sup> Hartono Hadisoeperto, *Pengantar Tata Hukum Indonesia*, (Yogyakarta: Liberty , 1993), hlm. 94-95.

*subsumptie* aparat dan tugasnya ialah menerapkan suatu soal yang jadi pokok perselisihan dibawah suatu peraturan umum.

3. G. Jellinek mendefinisikan peradilan memasukan suatu peristiwa yang konkrit dalam suatu norma yang abstrak dan dengan demikian perkaranya diputuskan.
4. Bellefroit mendefinisikan peradilan sebagai pemutus perkara dengan penetapan hukum.
5. Kranenburg berpendapat bahwa fungsi peradilan hanya semata-mata menerapkan undang-undang, memberi putusan untuk perkara-perkara yang konkrit sesuai dengan peraturan yang dibuat oleh pembuat undang-undang

Pengertian peradilan menurut Sjachran Basah, adalah segala sesuatu yang berkaitan dengan tugas dalam memutus perkara dengan menerapkan hukum, menemukan hukum *in concreto* dalam mempertahankan dan menjamin ditaatinya hukum materil, dengan menggunakan cara prosedural yang ditetapkan oleh hukum formal.<sup>64</sup>

Menurut pendapat Hadari Nawawi dalam bukunya Ilmu Administrasi disebutkan Administrasi adalah rangkaian kegiatan atau proses pengendalian suatu organisasi agar secara keseluruhan selalu terarah pada pencapaian tujuannya.<sup>65</sup> Sedangkan yang dimaksud dengan administrasi negara Menurut Marshal E Dimock yang dikutip oleh Anggara, administrasi negara adalah:<sup>66</sup> “administrasi negara

<sup>64</sup> Sjachran Basah, *Mengenal Peradilan di Indonesia*, (Jakarta : Raja Grafindo Persada, 1995), hlm. 9.

<sup>65</sup> Hadari Nawawi, *Ilmu Administrasi*, (Jakarta; Ghalia Indonesia, 1994), hlm. 28.

<sup>66</sup> Anggara, *Ilmu Administrasi Negara*, (Bandung: Pustaka setia. Arikunto, 2012), hlm. 134.

merupakan bagian dari administrasi umum yang mempunyai lapangan yang lebih luas, yaitu ilmu pengetahuan yang mempelajari bagaimana lembaga-lembaga mulai dari satu keluarga hingga perserikatan bangsa-bangsa disusun, digerakan dan dikemudikan”.

Selanjutnya Dimock menambahkan bahwa administrasi negara adalah ilmu yang mempelajari apa yang dikehendaki rakyat melalui pemerintah, dan cara mereka memperolehnya. Oleh sebab itu, ilmu administrasi negara tidak hanya mempersoalkan apa yang dilakukan pemerintah tetapi juga bagaimana melakukannya<sup>67</sup>.

Pengertian administrasi negara menurut George J. Gordon yang dikutip oleh Inu Kencana, mengemukakan: “seluruh proses baik yang digunakan organisasi maupun perseorangan yang berkaitan dengan penerapan atau pelaksanaan hukum dan peraturan yang dikeluarkan oleh badan legislatif, eksekutif dan yudikatif”.<sup>68</sup>

Karakteristik negara hukum *rechtsstaat* seperti Indonesia adalah adanya peradilan administrasi untuk menyelesaikan perselisihan sebagaimana yang dikemukakan pertama kali oleh Friedrich Julius Stahl pada abad ke-19. Adanya suatu peradilan administrasi untuk mengontrol perilaku sewenang-wenang yang dilakukan oleh negara.<sup>69</sup>

Di Indonesia peradilan administrasi menjadi kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara. Menurut S. F. Marbun, bahwa tujuan pembentukan PTUN adalah untuk memberikan perlindungan terhadap semua warga negara yang merasa haknya

---

<sup>67</sup>Ibid., hlm 125.

<sup>68</sup>Inu Kencana, Ilmu Administrasi Publik (Jakarta: Rineka Cipta, 2010), hlm 3.

<sup>69</sup>Hasan Zaini, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, (Bandung : Alumni, 1974), hlm.9.

dirugikan, sekalipun hal itu dilakukan oleh alat negara sendiri. Di samping itu, untuk menjaga keseimbangan antara kepentingan umum dengan kepentingan perseorangan agar berjalan selaras dan rasa keadilan dalam masyarakat terpelihara serta dapat ditingkatkan yang sekaligus merupakan *public service* negaraterhadap warganya.<sup>70</sup>

Menurut Prajudi Atmosudirjo tujuan dibentuknya peradilan administrasi negara (PTUN) adalah untuk melindungi warga masyarakat yang kepentingan hukumnya seringkali tertindih atau terjepit dengan semakin luasnya campur tangan penguasa ke dalam kehidupan masyarakat. Melalui PTUN masyarakat dapat menggugat penguasa dan mendapatkan tindakan korektif dari PTUN.<sup>71</sup>

Sedangkan menurut Sjachran Basah, mengemukakan bahwa tujuan peradilan administrasi negara (PTUN) ialah memberikan jaminan pengayoman hukum, tidak hanya untuk rakyat semata-mata melainkan juga bagi administrasi negara dalam arti menjaga dan memelihara keseimbangan kepentingan masyarakat dengan kepentingan individu. Untuk administrasi negara akan terjaga ketertiban, ketentraman dan keamanan dalam melaksanakan tugas-tugasnya demi terwujudnya pemerintahan yang kuat, bersih, dan berwibawa dalam negara<sup>72</sup>

Tujuan peradilan administrasi (PTUN) dapat pula dirumuskan, secara preventif untuk mencegah tindakan-tindakan administrasi negara yang melawan hukum dan merugikan, sedangkan secara represif ditujukan terhadap tindakan-

---

<sup>70</sup> SF Marbun, *Peradilan Tata Usaha Negara*, (Yogyakarta, 1988 Liberty), hlm.17.

<sup>71</sup> Prajudi Atmosudirjo, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Ghalia Indonesia1981), hlm.144-145.

<sup>72</sup> Sjachran Basah, *Eksistensi dan Tolak Ukur Badan Peradilan Administrasi diIndonesia*, (Bandung: Alumni, 1989), hlm.3-4.

tindakan administrasi negara yang melawan hukum dan merugikan rakyat perlu dan harus dijatuhi sanksi<sup>73</sup>

Sengketa tata usaha negara dapat dikelompokkan menjadi 2 (dua), pertama sengketa intern menurut Wicipto Setiadi, menyangkut persoalan kewenangan pejabat Tata Usaha Negara dalam satu instansi atau kewenangan antar departemen/instansi lainnya, yang disebabkan tumpang tindihnya kewenangan, sehingga menimbulkan kekaburan kewenangan.<sup>74</sup>

Kedua, sengketa ekstern menurut Sjachran Basah dalam Victor Yaved Neno adalah sengketa antara administrasi negara dan rakyat adalah perkara administrasi yang menimbulkan sengketa antara administrasi negara dengan rakyat dengan unsur yang bersumber dari unsur peradilan administrasi murni.<sup>75</sup>

Obyek sengketa yang berupa Keputusan Tata Usaha Negara adalah perbuatan hukum pemerintah di bidang hukum publik. Perbuatan hukum ini harus berdasarkan hukum yang berlaku artinya sesuai dengan asas legalitas dalam hukum administrasi negara. Asas legalitas menurut Sjachran Basah, adalah upaya mewujudkan duet integral secara harmonis antara paham kedaulatan hukum dan paham kedaulatan rakyat berdasarkan prinsip monodualistis.<sup>76</sup>

---

<sup>73</sup> Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, (Surabaya: Peradaban, 2007), hlm. 27.

<sup>74</sup> Wicipto Setiadi, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Suatu Perbandingan, (Jakarta: RajaGrafindo Persada 1994), hlm. 93.

<sup>75</sup> Victor Yaved Neno, *Implikasi Pembatasan Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2006).

<sup>76</sup> Titik Triwulan, *Hukum Tata Usaha Negara dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia*, (Jakarta, Kencana, 2011), hlm. 310.

Dalam Pasal 1 Angka (8) UU No. 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (UU PTUN) berbunyi bahwa Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara adalah badan atau pejabat yang melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>77</sup>

Pasal 1

- (8) Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara adalah badan atau pejabat yang melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pada angka (9) berbunyi bahwa Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu 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, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.<sup>78</sup>

Pasal 1

- (9) Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu 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, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Kemudian angka (10) yang berbunyi bahwa Sengketa Tata Usaha Negara adalah sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara antara orang atau badan hukum perdata dengan badan atau pejabat tata usaha negara, baik di pusat maupun di

<sup>77</sup>Lihat UU PTUN, Pasal 1 Angka 8.

<sup>78</sup>Lihat UU PTUN, Pasal 1 Angka 9.

daerah, sebagai akibat dikeluarkannya keputusan tata usaha negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>79</sup>

#### Pasal 1

- (10) Sengketa Tata Usaha Negara adalah sengketa yang timbul dalam bidang tatausaha negara antara orang atau badan hukum perdata dengan badan atau pejabat tata usaha negara, baik di pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya keputusan tata usaha negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Oleh karena itu, obyek sengketa yang diperkarakan dalam PTUN adalah Keputusan Tata Usaha (KTUN) yang dikeluarkan oleh pejabat TUN yang pada dasarnya dianggap merugikan atau menimbulkan ketidakadilan kepada masyarakat, baik secara individual maupun badan hukum perdata.

Kemudian, apakah Bupati atau Walikota dapat disebut sebagai peradilan administrasi. *Pertama*, sebagaimana apa yang dimaksudkan oleh Friedrich Julius Stahl bahwa secara teoritis peradilan administratif dimaksudkan untuk mengontrol perilaku sewenang-wenang yang dilakukan oleh negara (pemerintah).<sup>80</sup> Lebih lanjut Peradilan administrasi dipandang sebagai peradilan khusus, dalam arti peradilan yang hanya diberi kewenangan menyelesaikan sengketa yang muncul di bidang administrasi dan kepegawaian atau sengketa yang terjadi antara pejabat administrasi dengan seseorang atau badan hukum perdata sebagai akibat dikeluarkannya atau tidak dikeluarkannya keputusan.<sup>81</sup>

Terhadap argumentasi teoritis diatas maka lembaga Bupati dan Walikota tidak dapat dikatakan sebagai peradilan administrasi secara murni, hal ini dikarenakan

<sup>79</sup>Lihat UU PTUN, Pasal 1 Angka 10.

<sup>80</sup> Hasan Zaini, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, (Bandung : Alumni, 1974), hlm.9.

<sup>81</sup> Ridwan HR, *Tiga Dimensi Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi*, (Yogyakarta, FH UII Press 2009), hlm.146.

ketika kewenangan penyelesaian perselisihan hasil diberikan kepada Bupati dan Walikota maka kontrol terhadap pemerintah dimana pemerintah berwenang dalam mengeluarkan keputusan yang “merugikan” itu tidak mungkin terjadi karena Bupati dan Walikota itu sendiri yang berlaku sebagai pemerintah. Harus ada lembaga diluar Bupati dan Walikota yang menyelesaikan perselisihan sehingga tidak terjadi *conflict of interest*.

Kedua, secara yuridis lembaga formal yang ditunjuk oleh peraturan perundang-undangan untuk menyelesaikan sengketa TUN adalah Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana amanat UU PTUN.<sup>82</sup>

Ketiga, objek yang disengketakan dalam PTUN adalah KTUN. Dalam penyelesaian perselisihan hasil pemilihan Kepala Desa dalam Pasal 37 UUD harus dipahami belum berbentuk KTUN oleh objek sengketa adalah laporan dari panitia pemilihan Kepala Desa.<sup>83</sup> Objek yang disengketakan dalam hal ini masih berbentuk KTUN berantai dimana baru berkekuatan hukum tetap (final) ketika diputuskan oleh Bupati atau Walikota. Artinya objek sengketa belum menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata. Padahal ciri-ciri KTUN adalah konkrit, individual, final.<sup>84</sup>

#### Pasal 1

<sup>82</sup>Lihat UU PTUN.

<sup>83</sup>Lihat UU Desa, Pasal 37 Ayat 8 dan Ayat 6 : **Ayat (8)** “Dalam hal terjadi perselisihan hasil pemilihan Kepala Desa, Bupati/Walikota wajib menyelesaikan perselisihan dalam jangka waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (5).” dan **Ayat (6)** “Bupati/Walikota mengesahkan calon Kepala Desa terpilih sebagaimana dimaksud pada ayat (3) menjadi Kepala Desa paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak tanggal diterimanya penyampaian hasil pemilihan dari panitia pemilihan Kepala Desa dalam bentuk keputusan Bupati/Walikota”.

<sup>84</sup>Lihat UU PTUN, Pasal 1 Angka 9.

- (11) Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundangundangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

### 3.2.4 Ketidaksesuaian Politik Hukum Pengaturan Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Desadengan Teori trias politika

Dalam teori kontrak sosial, negara merupakan kesepakatan diantara rakyat untuk mengurus urusan-urusan rakyat karena dilandasi rasa saling membutuhkan.<sup>85</sup> Untuk mengurus urusan-urusan itu pemerintah diberikan wewenang atas sesuatu atau wewenang untuk menentukan sesuatu. Wewenang ini disebut kekuasaan.<sup>86</sup> Namun kemudian kekuasaan yang bertumpuk pada satu kelompok atau satu orang saja maka akan melahirkan penyelewengan kekuasaan. Hal ini sesuai dengan ungkapan Lord Acton, *“power tends to corrupt, but absolute power corrupts absolutely”* yang maksudnya manusia yang mempunyai kekuasaan cenderung menyalah-gunakan (penyelewengan), tetapi manusia yang mempunyai kekuasaan tak terbatas pasti akan menyalahgunakannya.<sup>87</sup> Oleh karena itu, kekuasaan harus dibatasi dan dibagi menjadi cabang-cabang kekuasaan. Dalam hal ini, yang dapat dianggap paling

---

<sup>85</sup> Jean-Jacques Rousseau, *“Du Contract Social”*, Terjemahan Rahayu Sutiati Hidayat dan Ida Sundari Husen, (Jakarta, Dian Rakyat, 2010), hlm. 17 dan 25.

<sup>86</sup>Kaelan, *Pendidikan Kewarganegaraan Untuk Perguruan Tinggi*, (Yogyakarta: Paradigma, 2010), hlm. 78.

<sup>87</sup>Widayati, *Rekonstruksi Kedudukan TAP MPR Dalam Sistem Ketatanegaraan*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2015), hlm 69.

berpengaruh pemikirannya dalam mengadakan pembedaan fungsi-fungsi kekuasaan itu adalah Montesquieu dengan teori *trias politica*-nya.<sup>88</sup>

Menurut Montesquieu dalam bukunya “*L’Esprit des Lois*” (1748), yang mengikuti jalan pikiran John Locke membagi kekuasaan negara dalam tiga cabang, yaitu; *Pertama*, kekuasaan legislatif sebagai pembuat undang-undang; *Kedua*, kekuasaan eksekutif yang melaksanakan; dan *Ketiga*, kekuasaan untuk menghakimi atau yudikatif. Dari klasifikasi Montesquieu inilah dikenal pemisahan kekuasaan.<sup>89</sup> Montesquieu menilai bahwa dengan struktur pemerintahan tersebut dengan sumber wewenang yang berbeda-beda untuk masing-masing, ia melihat manfaatnya bagi kelestarian kebebasan individu.<sup>90</sup>

Menurut Montesquieu, manakala kekuasaan legislatif bergabung dengan kekuasaan eksekutif dalam diri satu orang atau dalam sebuah lembaga pemerintahan, maka tidak akan ada kebebasan, karena orang dapat merasa takut bahwa raja yang sama atau senat yang sama yang membuat undang-undang kejam itu akan melaksanakannya dengan kejam pula. Juga tidak ada kebebasan jika kekuasaan kehakiman tidak dipisahkan dari kekuasaan legislatif dan dari kekuasaan eksekutif. Kalau kekuasaan pengadilan itu digabungkan dengan kekuasaan legislatif, maka kekuasaan atas hidup dan kebebasan para warga negara akan menjadi semena-mena, sebab hakimnya akan menjadi pembuat undang-undang.

---

<sup>88</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, (Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada, 2009), hlm. 282.

<sup>89</sup> Ibid., hlm. 283.

<sup>90</sup> Charles De Montesquieu, *the spirit of Laws*, dalam buku Diane Revitch & Abigail Thernstrom (ed), *Demokrasi Klasik dan modern*, (Jakarta: Obor, 2005), hlm. 80.

Seandainya, kekuasaan pengadilan itu disatukan dengan kekuasaan eksekutif, maka hakim tersebut dapat memiliki kekuasaan seorang penindas pula. Semua bentuk kebebasan akan hilang seandainya orang yang sama atau lembaga orang-orang terkemuka yang sama, entah terdiri dari para bangsawan, atau rakyat, menjalankan ketiga kekuasaan ini sekaligus; yaitu kekuasaan membuat undang-undang, kekuasaan menjalankan keputusan-keputusan publik, dan kekuasaan mengadili kejahatan atau perselisihan diantara orang-orang.<sup>91</sup>

Intinya Montesquieu menganggap bahwa kekuasaan negara tidak boleh tersentralisasi pada seorang penguasa yang berarti kekuasaan tidak boleh bersifat personal (*personal power*) atau hanya dikuasai oleh lembaga politik tertentu. Sebab bila demikian menurut Montesquieu akan mudah terjadi penyelewengan kekuasaan dan pelanggaran terhadap kebebasan sipil dan kebebasan politik rakyat. Gagasan Montesquieu ini sebenarnya upaya untuk menghindari terjadinya kekuasaan yang sentralistik yang menyebabkan lahirnya negara kekuasaan (*absolute power*).<sup>92</sup>

Ajaran Montesquieu pada pokoknya menginginkan keberadaan fungsi-fungsi legislatif, eksekutif, dan yudikatif tidak berada di dalam satu lembaga saja, melainkan dipisahkan menjadi 3 kekuasaan fungsi. Jika tidak demikian maka menurut Montesquieu kebebasan akan terancam.<sup>93</sup> Berkenaan dengan pendapat Montesquieu, McDonald mengatakan, “*The hearth of Montesquieu’s theme was that where these*

---

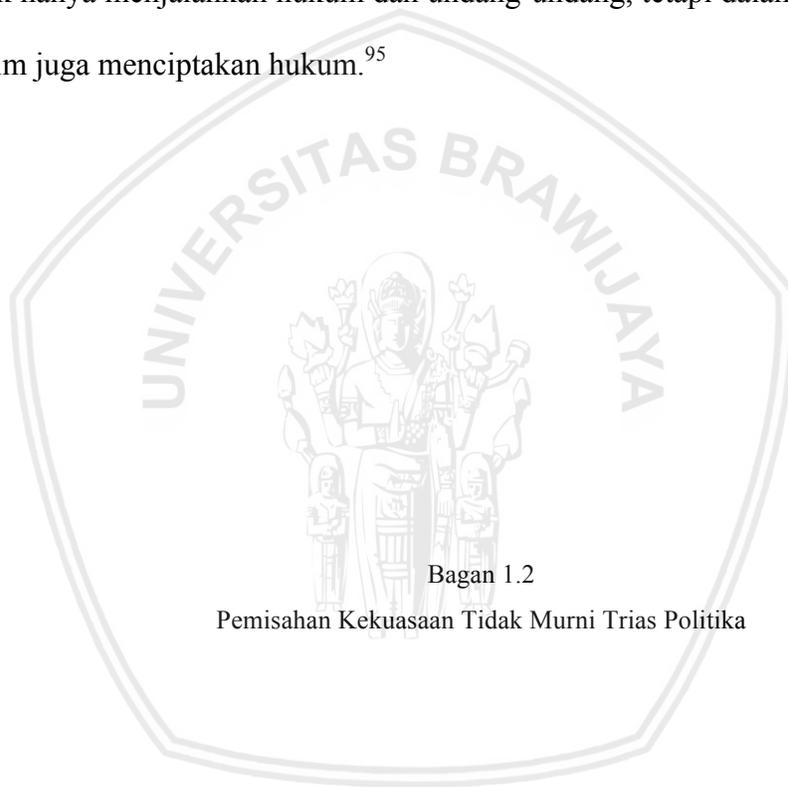
<sup>91</sup>Ibid., hlm. 82.

<sup>92</sup> Ahmad Suhelmi, *Pemikiran Politik Barat*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2001), hlm. 301.

<sup>93</sup> Jimly Ashidiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Paska Amandemen*, (Jakarta: Sekjen Mahkamah Konstitusi, 2006), hlm. 35.

*three functions combined in the same person or body of magistrates, there would be no the end of liberty*”<sup>94</sup>

Ajaran tentang pemisahan kekuasaan yang kemudian dikenal dengan istilah trias politika tersebut memang tidak pernah dijalankan secara murni. Selalu terjadi saling-tindak antara ketiganya. Misalnya di Indonesia tidak murni tegas memisahkan kekuasaan menjadi tiga cabang kekuasaan, lebih lanjut sebagai contoh tugas hakim juga tidak hanya menjalankan hukum dan undang-undang, tetapi dalam kenyataannya para hakim juga menciptakan hukum.<sup>95</sup>

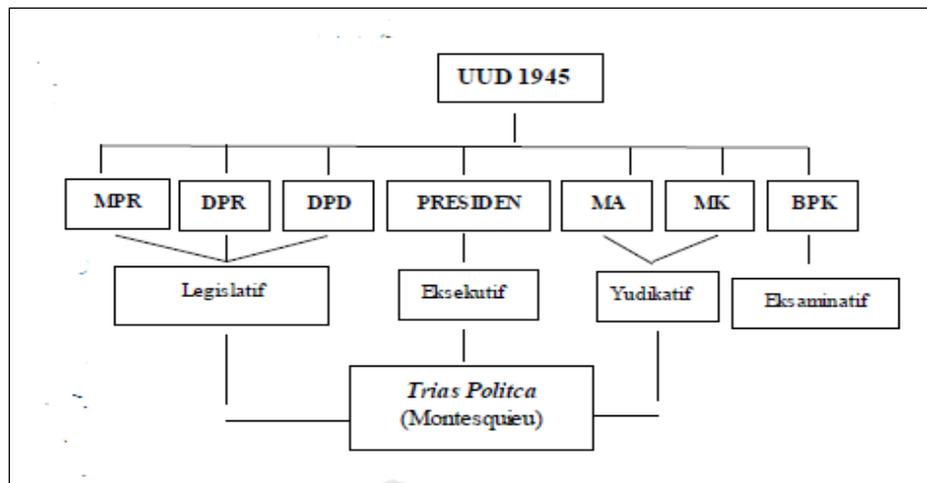


Bagan 1.2

Pemisahan Kekuasaan Tidak Murni Trias Politika

<sup>94</sup> Lee Cameron McDonald, *Western Political Theory*, dikutip oleh Jimly Ashidiqie, dalam *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Paska Amandemen*, (Jakarta: Sekjen Mahkamah Konstitusi, 2006), hlm. 35.

<sup>95</sup> Arif Budiman, *Teori Negara, Negara, kekuasaan dan Ideologi*, (Jakarta: Gramedia 1995), hlm. 36.



Sumber: Data Diolah<sup>96</sup>

Politik Hukum penyelesaian perselisihan hasil pemilihan Kepala Desa menurut UU Desa menyatakan bahwa penyelesaian perselisihan hasil pemilihan Kepala Desa sebagaimana disebutkan bahwa dalam hal terjadi perselisihan diselesaikan oleh Bupati/ Walikota.

Pasal 37

- (6) Dalam hal terjadi perselisihan hasil pemilihan Kepala Desa, Bupati/Walikota wajib menyelesaikan perselisihan dalam jangka waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (5).

Pengaturan demikian itu menimbulkan pertanyaan, mengapa perselisihan hasil diselesaikan oleh lembaga Bupati dan Walikota yang merupakan salah satu derivasi dari kekuasaan eksekutif, alih-alih oleh lembaga yudikatif.

Bupati/ Walikota merupakan kepala daerah di tingkat Kabupaten/ Kota. Ditinjau dari teori trias politika Bupati dan Walikota masuk kedalam cabang kekuasaan eksekutif. Kekusaan Eksekutif Bupati dan Walikota bersumber pada kekuasaan presiden sebagai kepala pemerintahan. Secara konstitusional hal ini

<sup>96</sup>Lihat UUD NRI Tahun 1945.

merupakan politik hukum Pasal 1 (1) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik.<sup>97</sup>

Konsekuensi logis dari Indonesia sebagai Negara Kesatuan adalah keseluruhan kekuasaan bersumber dari kekuasaan pemerintah pusat. Hal ini menjadi berbeda jika Indonesia merupakan negara federal yang mana kekuasaan mula-mula berasal dari negara bagian yang memberikan separuh kekuasaannya kepada pemerintah federal (teori residu).

Di Indonesia kekuasaan yudikatif atau disebut juga dengan kekuasaan kehakiman dimiliki oleh Mahkamah Agung dan Mahkamah konstitusi.<sup>98</sup>

#### Pasal 24

- (1) Kekuasaan Kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.
- (2) Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.
- (3) Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang.

Secara teoritis Kekuasaan Kehakiman dalam konteks negara Indonesia adalah kekuasaan negara yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila demi terselenggaranya negara Republik Indonesia.<sup>99</sup> Maka dari itu cabang kekuasaan kehakiman berhak untuk memonopoli keadilan berdasarkan hukum yang berlaku. Monopoli atas keadilan ini tidak dimiliki

<sup>97</sup>Lihat **UUD NRI TAHUN 1945**, Pasal 1 (1).

<sup>98</sup> Lihat **UUD NRI TAHUN 1945**, Pasal 24 (1), (2), dan (3).

<sup>99</sup> Bambang Sutiyoso, **Aspek-Aspek Pengembangan Kekuasaan Kehakiman di Indonesia**, (Yogyakarta : UII Press, 2005), hlm. 23.

oleh cabang kekuasaan yang lain agar terjadi *check and balances* diantara cabang-cabang kekuasaan.

Dengan *checks and balances*, dapat dihindari *absolutism* dari masing-masing lembaga negara, eksekutif tidak dapat menjalankan pemerintahan secara absolut, demikian pula lembaga legislatif dan lembaga yudikatif tidak terjerumus dalam kekuasaan yang secara absolut.<sup>100</sup>

Dalam sebuah negara *check and balances* menjadi penting agar tidak terjadi kekuasaan yang sewenang-wenang. Sebagai contoh DPR sebagai kekuasaan legislatif membentuk undang-undang untuk kemudian dilaksanakan oleh Presiden sebagai kekuasaan eksekutif, kemudian apabila dalam pelaksanaan undang-undang tersebut terjadi ketidaksesuaian pelaksanaan dengan undang-undang atau bahkan pelanggaran maka kekuasaan kehakiman yakni Mahkamah Agung dan Mahkamah konstitusi berhak untuk mengadili demi terciptanya keadilan.<sup>101</sup>

Kenyataan politik hukum penyelesaian perselisihan hasil pemilihan Kepala Desa UU Desa yang memberikan kewenangan kepada cabang kekuasaan Bupati dan Walikota tidak sejalan dengan teori trias politika yang dianut dalam tata negara Indonesia. Tentunya mekanisme kontrol (*check and balances*) tidak dapat dipenuhi (*Pro Justicia*). Hal ini dapat menimbulkan kesewenang-wenangan Bupati dan Walikota dalam menyelesaikan permasalahan hukum yang merupakan domain peradilan.

---

<sup>100</sup> Anwar, *Teori dan Hukum Konstitusi*, (Malang: Intrans Publishing, 2011), hlm. 186-187.

<sup>101</sup> K. Wantjik Saleh, *Kehakiman dan Peradilan*, (Jakarta: SumberCahaya, 1976), hlm. 5.

### 3.3. Quo Vadis Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Desa

Konstitusi Indonesia telah mengatur bahwa Indonesia merupakan negara Hukum hal tersebut tercantum dalam konstitusi Pasal 1 Ayat (3) UUD NRI Tahun 1945. Sebagai negara hukum, di Indonesia Hukum mempunyai peranan yang sangat mendasar bagi kehidupan bangsa dan Negara Hal ini bermakna bahwa hukum harus menampilkan peranannya sebagai titik sentral dalam seluruh kehidupan orang perorangan maupun kehidupan berbangsa dan bernegara.<sup>102</sup>

Dalam konsep Negara Hukum (*rechtsstaat*), hukum menjadi lokomotif dalam dinamika kehidupan kenegaraan. “*The rule of law, not of man*”, bahwa negara diperintah berdasarkan kehendak hukum bukan berdasarkan kehendak satu orang atau satu kelompok saja. Yang disebut pemerintahan pada pokoknya adalah hukum sebagai sistem, bukan orang per orang yang hanya bertindak sebagai ‘wayang’ dari hukum yang mengaturnya.<sup>103</sup>

Friedrich Julius Stahl berpendapat bahwa unsur-unsur suatu negara dikatakan negara hukum adalah, negara itu :<sup>104</sup>

1. Mengakui dan melindungi hak-hak asasi manusia;
2. Untuk melindungi hak asasi tersebut maka penyelenggaraan Negara harus berdasarkan pada teori trias politica;

<sup>102</sup> Mochtar Kusumaatmadja, *Hukum Masyarakat dan Pembangunan Hukum Nasional*, (Bandung: Bina Cipta, 1975), hlm. 27.

<sup>103</sup> Jimly Ashidique, *Konsep Negara Hukum*, (Tanpa Tempat: Majalah Hukum Indonesia, Tanpa Tahun), hlm.3.

<sup>104</sup> Azhary, *Negara Hukum Indonesia: Analisis Yuridis Normatif tentang Unsur-unsurnya*, (Jakarta: UI Press, 1995), hlm. 41.

3. Dalam menjalankan tugasnya, pemerintah berdasar atas undang-undang (*wetmatig bestuur*);
4. Apabila dalam menjalankan tugasnya berdasarkan undang-undang pemerintah masih melanggar hak asasi (campur tangan pemerintah dalam kehidupan pribadi seseorang), maka ada pengadilan administrasi yang akan menyelesaikannya.

A.V. Dicey menjelaskan ada tiga ciri negara hukum yang ia istilahkan dengan Rule of Law, yakni:<sup>105</sup>

1. *Supremacy of Law*;
2. *Equality Before the Law*;
3. *Due Process of Law*;

Selanjutnya, The International Commission of Jurist mengatakan bahwa prinsip-prinsip negara hukum ditambah dengan prinsip peradilan bebas dan tidak memihak (*Independence and Impartiality of Judiciary*).<sup>106</sup>

Salah satu konsep negara hukum ialah adanya peradilan bebas dan tidak memihak. Adanya Mahkamah Agung sebagai *supreme of court* pelaksana penegakkan hukum oleh badan-badan peradilan dibawah Mahkamah Agung yang merupakan alat kekuasaan kehakiman sebagaimana diatur dalam pasal 24 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945, bahwa : “Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan

---

<sup>105</sup> Titik Triwulan Tutik, *Eksistensi, Kedudukan, dan Wewenang Komisi Yudisial sebagai Lembaga Negara dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, (Jakarta : Prestasi Pustaka, 2007), hlm. 61.

<sup>106</sup> Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik... Op. Cit*, hlm. 181.

yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan”.

Indonesia sebagai negara hukum sebagaimana dikatakan oleh A. V. Dicey menerapkan *asas equality before the law* yaitu asas persamaan dimuka hukum, hal ini juga merupakan amanat konstitusi bahwa segala warga Negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya<sup>107</sup> Dengan demikian, semua warga negara Indonesia mendapat perlakuan yang sama dimata hukum, tidakboleh dibedakan menurut jabatan, strata sosial, suku, ras, agama dan keyakinan.

Sebagaimana dijelaskan dalam bab-bab terdahulu bahwa dalam hal penyelesaian perselisihan hasil pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, DPR, DPD dan DPRD (Pemilu) diselesaikan oleh Mahkamah Konstitusi. Hal ini berkaitan dengan kompetensi Mahkamah Konstitusi untuk menyelesaikan perselisihan hasil Pemilu sebagaimana ditentukan di dalam Pasal 24C Ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang menetapkan bahwa “Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk ..., dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum”.<sup>108</sup>

Kemudian dalam hal penyelesaian perselisihan hasil pemilihan Kepala Daerah, Gubernur, Bupati dan Walikota (Pilkada) diselesaikan oleh Mahkamah Konstitusi selama peradilan khusus pemilu belum dibentuk, sebagaimana disebutkan Pasal

---

<sup>107</sup>Lihat **UUD NRI Tahun** Pasal 27 Ayat (1).

<sup>108</sup>Lihat **UUD NRI Tahun**, Pasal 24C Ayat 1.

157UU Pilkada.<sup>109</sup> Jika ditilik kebelakang seluruh penyelesaian perselisihan hasil diselesaikan di Mahkamah Konstitusi, namun kemudian Putusan Mahkamah Konstitusi No. menyatakan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013 tersebut didasarkan pada ratio decidendi sebagai berikut:

- a. Bahwa Pasal 236C UU 12/2008, dan Pasal 29 ayat (1) huruf e UU 48/2009 memberikan kewenangan kepada Mahkamah untuk mengadili perselisihan hasil Pemilu, padahal dalam Pasal 22E ayat (2), dan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 tidak memberikan kewenangan tersebut;
- b. Bahwa Pemilu bukan termasuk dalam ruang lingkup pemilihan umum, sehingga penanganan perselisihannya bukanlah menjadi ruang lingkup Mahkamah. Hal tersebut telah menimbulkan ketidakpastian hukum dan menyalahi asas “lex superior derogat legi inferiori”, karena Pasal 22E ayat (2) UUD 1945 sebagai norma hukum yang lebih tinggi tidak memberikan kewajiban kepada norma yang lebih rendah untuk mengatur penyelesaian sengketa Pemilu diberikan kepada Mahkamah; - Bahwa pemisahan pemilihan kepala daerah dalam konstitusi dapat dimaknai pemilihan kepala daerah bukanlah merupakan bagian dari pemilihan umum, karena secara jelas telah diatur dalam konstitusi penyelenggaraan pemilihan umum tidak termasuk pemilihan kepala daerah. Oleh karena itu, Pasal 236C UU 12/2008 telah menyalahi pengertian pemilihan umum yang telah ditentukan dalam UUD 1945 yang kemudian diakomodasi oleh Pasal 29 ayat (1) huruf e UU 48/2009 dengan memberikan ketentuan kewenangan lain dari Mahkamah Konstitusi;
- c. Bahwa kewenangan dan kewajiban Mahkamah telah ditentukan secara limitatif oleh UUD 1945 sebagaimana diatur dalam Pasal 24C ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945. Kewenangan Mahkamah tersebut meliputi mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan hasil pemilihan umum. Adapun kewajiban Mahkamah adalah memberikan putusan atas pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran hukum yang dilakukan oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar. Berdasarkan ketentuan Pasal 24C ayat (6) UUD 1945, ketentuan lebih lanjut mengenai Mahkamah Konstitusi hanya dapat diatur dengan Undang-Undang yaitu khusus mengenai pengangkatan dan

<sup>109</sup>Lihat *UU Pilkada*, Pasal 157 Ayat 1-3.

pemberhentian Hakim Konstitusi, hukum acara serta ketentuan lainnya tentang Mahkamah Konstitusi. Dari segi original intent, penggunaan kata “dengan undang-undang” dalam Pasal 24C ayat (6) tersebut dimaksudkan bahwa harus diatur dengan Undang-Undang tersendiri. Adapun maksud frasa “ketentuan lainnya tentang Mahkamah Konstitusi” adalah ketentuan mengenai organisasi atau hal-hal yang terkait dengan pelaksanaan fungsi dan wewenang Mahkamah Konstitusi. Oleh karena itu, berdasarkan ketentuan Pasal 24C ayat (6) tersebut, dibentuklah UU MK yang dalam Pasal 10 menentukan kembali salah satu kewenangan Mahkamah Konstitusi adalah mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk memutus perselisihan hasil pemilihan umum;

- d. Bahwa kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk memutus perselisihan hasil pemilihan umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24C ayat (1) UUD 1945, harus dikaitkan makna pemilihan umum dalam Pasal 22E UUD 1945 yang secara khusus dengan mengatur mengenai pemilihan umum. Paling tidak terdapat empat prinsip mengenai pemilihan umum dalam Pasal 22E UUD 1945, yaitu: i) Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil setiap lima tahun sekali, ii) Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Presiden dan Wakil Presiden, serta Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), iii) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota DPR dan DPRD adalah partai politik dan pemilihan umum untuk memilih anggota DPD adalah perseorangan, dan iv) Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri. Berdasarkan ketentuan Pasal 22E UUD 1945 tersebut, dengan menggunakan penafsiran sistematis dan original intent, yang dimaksud pemilihan umum menurut UUD 1945 adalah pemilihan yang dilaksanakan sekali dalam setiap lima tahun untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, serta DPRD. Oleh karena itu, sudah tepat ketentuan Pasal 74 ayat (2) UU MK yang menegaskan bahwa perselisihan hasil pemilihan umum yang menjadi kewenangan Mahkamah yaitu perselisihan hasil pemilihan umum anggota DPR, DPRD, DPD, serta Presiden dan Wakil Presiden. Pasal 74 ayat (2) tersebut menentukan bahwa permohonan penyelesaian hasil pemilihan umum hanya dapat diajukan terhadap penetapan hasil pemilihan umum yang dilakukan secara nasional oleh Komisi Pemilihan Umum yang mempengaruhi: a. Terpilihnya calon anggota Dewan Perwakilan Daerah; b. Penentuan pasangan calon yang masuk pada putaran kedua pemilihan Presiden dan Wakil Presiden serta terpilihnya pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden; c. Perolehan kursi partai politik peserta pemilihan umum di suatu daerah pemilihan;

- e. Bahwa pada sisi lain, pemilihan kepala daerah tidak diatur dalam Pasal 22E UUD 1945 akan tetapi diatur secara khusus dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 yang menyatakan, “Gubernur, Bupati, dan walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.” Menurut Mahkamah, makna frasa “dipilih secara demokratis”, baik menurut original intent maupun dalam berbagai putusan Mahkamah sebelumnya dapat dilakukan baik pemilihan secara langsung oleh rakyat maupun oleh DPRD. Lahirnya kata demokratis dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 pada saat dilakukan perubahan UUD 1945 terdapat adanya 2 (dua) pendapat yang berbeda mengenai cara pemilihan kepala daerah. Satu pendapat menghendaki pemilihan kepala daerah dilakukan secara langsung oleh rakyat maupun oleh DPRD sementara pendapat lain menghendaki tidak dilakukan secara langsung oleh rakyat. Latar belakang pemikiran lahirnya rumusan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 saat itu adalah sistem pemilihan Kepala Daerah yang akan diterapkan disesuaikan dengan perkembangan masyarakat dan kondisi di setiap daerah yang bersangkutan. Pembentuk Undang-Undang dapat merumuskan sistem pemilihan yang dikehendaki oleh masyarakat di dalam pemilihan Kepala Daerah sehingga masyarakat mempunyai pilihan apakah akan menerapkan sistem perwakilan yang dilakukan oleh DPRD atau melalui sistem pemilihan secara langsung oleh rakyat. Tujuannya adalah agar menyesuaikan dengan dinamika perkembangan bangsa untuk menentukan sistem demokrasi yang dikehendaki oleh rakyat. Hal ini merupakan *opened legal policy* dari pembentuk Undang-Undang dan juga terkait erat dengan penghormatan dan perlindungan konstitusi terhadap keragaman adat istiadat dan budaya masyarakat di berbagai daerah yang berbeda-beda. Ada daerah yang lebih cenderung untuk menerapkan sistem pemilihan tidak langsung oleh rakyat dan ada pula daerah yang cenderung dan lebih siap dengan sistem pemilihan langsung oleh rakyat. Baik sistem pemilihan secara langsung (*Direct Democracy*) maupun sistem pemilihan secara tidak langsung atau perwakilan (*Indirect Democracy*) sama-sama masuk kategori sistem yang demokratis. Berdasarkan dua pandangan itulah kemudian disepakati menggunakan kata demokratis dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945. Oleh karena pemilihan kepala daerah diatur dalam Pasal 18 UUD 1945 yang masuk pada rezim pemerintahan daerah adalah tepat Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (UU 32/2004) mengatur juga mengenai pemilihan kepada daerah dan penyelesaian perselisihannya diajukan ke Mahkamah Agung. Walaupun Mahkamah tidak menutup kemungkinan pemilihan kepala daerah diatur dalam Undang-Undang tersendiri, tetapi pemilihan kepala daerah tidak masuk rezim pemilihan umum sebagaimana dimaksud Pasal 22E UUD 1945. Pembentuk Undang-Undang berwenang untuk menentukan apakah pemilihan kepala daerah dilakukan secara langsung oleh rakyat atau dipilih oleh DPRD atau model pemilihan lainnya yang

demokratis. Jika berdasarkan kewenangannya, pembentuk Undang-Undang menentukan pemilihan kepala daerah dilakukan oleh DPRD maka tidak relevan kewenangan Mahkamah Agung atau Mahkamah Konstitusi untuk mengadili perselisihan hasil pemilihan kepala daerah. Hal itu membuktikan pula bahwa memang pemilihan kepala daerah itu bukanlah pemilihan umum sebagaimana dimaksud Pasal 22E UUD 1945. Demikian juga halnya walaupun pembentuk Undang-Undang menentukan bahwa pemilihan kepala daerah dilakukan secara langsung oleh rakyat, tidak serta merta penyelesaian perselisihan hasil pemilihan kepala daerah harus dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi. Logika demikian semakin memperoleh alasan yang kuat ketika pemilihan kepala Desa yang dilakukan secara langsung oleh rakyat tidak serta merta dimaknai sebagai pemilihan umum yang penyelesaiannya atas perselisihan hasilnya dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi.

Berdasarkan diktum di atas, maka Mahkamah Konstitusi tidak lagi memiliki kewenangan untuk mengadili, memeriksa dan memutus sengketa hasil Pilkada. Alasan utama putusan tersebut adalah karena Pilkada langsung tidak dapat dipersamakan dengan rezim Pemilu yang diatur di dalam Pasal 22E ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, sehingga pemberian kewenangan penyelesaian sengketa hasil Pilkada langsung kepada Mahkamah Konstitusi adalah inkonstitusional harus dicabut, karena bertentangan dengan Pasal 24C ayat (1) dan Pasal 22E ayat (2) UUD NRI Tahun 1945.

Dengan dasar putusan tersebut, Mahkamah Konstitusi memberikan keleluasaan kepada pembentuk UU untuk menentukan lembaga peradilan yang berwenang untuk menyelesaikan sengketa hasil Pilkada (*Open Legal Policy*).<sup>110</sup> Namun, diktum Nomor 2 Putusan MK Nomor 97/PUU-XI/2013 menentukan bahwa: “Mahkamah Konstitusi masih berwenang mengadili perselisihan hasil

<sup>110</sup> *Konstitusionalitas Badan Peradilan Khusus dan MK dalam Penyelesaian Sengketa Hasil Pilkada Langsung, dalam Jurnal Konstitusi*, Volume 12, Nomor 3, September 2015 (Jakarta : Sekjen Mahkamah Konstitusi, 2015) hlm. 517.

pemilihan umum kepala daerah selama belum ada undang-undang yang mengatur mengenai hal tersebut”. Diktum tersebut bertujuan untuk mengisi kekosongan hukum, sehingga pembentuk undang-undang dituntut untuk segera menentukan lembaga peradilan apa yang berwenang untuk menyelesaikan sengketa hasil Pilkada langsung. Kewenangan Mahkamah Konstitusi tersebut hanya bersifat sementara dan merupakan *win-win solution*, walaupun masih menimbulkan perdebatan ketatanegaraan.<sup>111</sup>

Sejak diundangkannya UU No. 1 Tahun 2015 yang diubah terakhir dengan UU No. 10 Tahun 2016 (UU Pilkada) mengatur mengenai lembaga peradilan mana yang berwenang untuk menyelesaikan sengketa hasil Pilkada. Pasal 157 UU Pilkada menentukan bahwa: <sup>112</sup>

#### Pasal 157

- (1) Perkara perselisihan hasil Pemilihan diperiksa dan diadili oleh badan peradilan khusus.
- (2) Badan peradilan khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibentuk sebelum pelaksanaan Pemilihan serentak nasional.
- (3) Perkara perselisihan penetapan perolehan suara tahap akhir hasil Pemilihan diperiksa dan diadili oleh Mahkamah Konstitusi sampai dibentuknya badan peradilan khusus.

Berdasarkan ketentuan tersebut, terjadi pengalihan mengenai lembaga peradilan yang berwenang untuk menyelesaikan hasil sengketa Pilkada, dimana sengketa hasil Pilkada diselesaikan oleh Badan Peradilan Khusus. Pembentukan Badan Peradilan Khusus yang menyelesaikan perkara perselisihan kedepan menjadi politik hukum pemerintah.

<sup>111</sup>Ibid.,

<sup>112</sup>Lihat UU Pilkada Pasal 157 Ayat 1-3.

### 3.3.1 Mahkamah Konstitusi Sebagai Alternatif Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Desa

Walaupun dalam Putusan Mahkamah Konstitusi No. 97/PUU-XI/2013 ditentukan bahwa Mahkamah Konstitusi tidak lagi berwenang untuk menyelesaikan sengketa hasil pilkada langsung, Alasan utama Mahkamah Konstitusi dalam putusannya tersebut adalah bahwa Pilkada bukan merupakan rezim Pemilu, karenanya menyamakan Pilkada dengan Pemilu bertentangan dengan prinsip *lex superior derogate legi inferiori*. Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa berdasarkan Pasal 24C Ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 ditentukan bahwa Mahkamah Konstitusi hanya diberikan kewenangan secara limitatif untuk menyelesaikan sengketa hasil Pemilu, dimana terminologi Pemilu sudah ditentukan secara limitatif di dalam Pasal 22E Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945. Oleh karena itu, ketentuan undang-undang yang memberikan kewenangan kepada MK untuk menyelesaikan sengketa hasil Pilkada langsung bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945. Alasan serupa juga berlaku pada pemilihan Kepala Desa, dimana pemilihan Kepala Desa tidak rezim Pemilu yang diamanatkan Pasal 22E Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945.

Jika Mahkamah Konstitusi tetap diberikan kewenangan untuk menyelesaikan sengketa hasil pemilihan Kepala Desa, maka terlebih dahulu harus dilakukan perubahan atas ketentuan Pasal 22E ayat (2). Artinya pemilihan Kepala Desa harus diatur terlebih dahulu termasuk dalam rezim Pemilu. Perubahan tersebut juga dilakukan melalui tata cara perubahan UUD NRI Tahun 1945 benar yang mana diatur dalam Pasal 37 UUD NRI Tahun 1945 (*amandement*).

### 3.3.2 Badan Peradilan Khusus Sebagai Alternatif Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Desa

Selain Mahkamah Konstitusi, lembaga lain yang menjadi politik hukum pemerintah dalam menyelesaikan perselisihan hasil Pilkada adalah “Badan Peradilan Khusus” yang akan dibentuk. Badan Peradilan Khusus bisa dibentuk untuk menjadi solusi yuridis atas problem yuridis tertentu di tengah masyarakat, diantaranya pilkada langsung. Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 menentukan bahwa

“Pengadilan Khusus adalah pengadilan yang mempunyai kewenangan untuk memeriksa, mengadili dan memutus perkara tertentu yang hanya dapat dibentuk dalam salah satu lingkungan badan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung yang diatur dalam undang-undang”.

Lebih lanjut Pasal 27 ayat (1) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 menentukan bahwa “Pengadilan khusus hanya dapat dibentuk dalam salah satu lingkungan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25”. Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 memberikan kewenangan kepada pembentuk undang-undang (*open legal policy*) untuk membentuk badan peradilan khusus, termasuk badan peradilan khusus yang mempunyai kewenangan untuk menyelesaikan sengketa hasil Pilkada. Badan peradilan khusus yang ditentukan dalam Pasal 157 ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 memang Badan ini tidak disebut secara yuridis akan menangani perselisihan hasil pemilihan Kepala Desa, namun demikian berkaca dari kebebasan politik hukum pembentuk undang-undang untuk menentukan lembaga mana yang

berwenang menyelesaikan perselisihan hasil Pilkada (*open legal policy*),<sup>113</sup> maka perselisihan hasil pemilihan Kepala Desa juga bisa diselesaikan oleh Badan Peradilan Khusus ini selama politik hukum pembentuk undang-undang menyatakan demikian.

Tidak ada alasan untuk mendiskriminasikan pemilihan Kepala Desa, karena Desa merupakan bagian struktur pemerintahan yang diakui dalam hukum positif. Demikian seharusnya negara hukum yang menghormati *asas equality before the law* yang setiap orang tidak hanya harus berlaku sama dalam ketaatan hukum, tetapi juga harus diperlakukan sama oleh hukum itu sendiri, termasuk dalam hal ini masyarakat Desa dan pemilihan Kepala Desa mempunyai kedudukan yang sama di mata hukum yang seharusnya tidak ada perbedaan perlakuan antara pemilihan Kepala Desa, Pilkada, dan Pemilu yang penyelesaian perselisihan hasilnya diselesaikan oleh lembaga peradilan.

---

<sup>113</sup>Lihat, *Putusan Mahkamah Konstitusi No. 97/PUU-XI/2013*.

## BAB IV

### PENUTUP

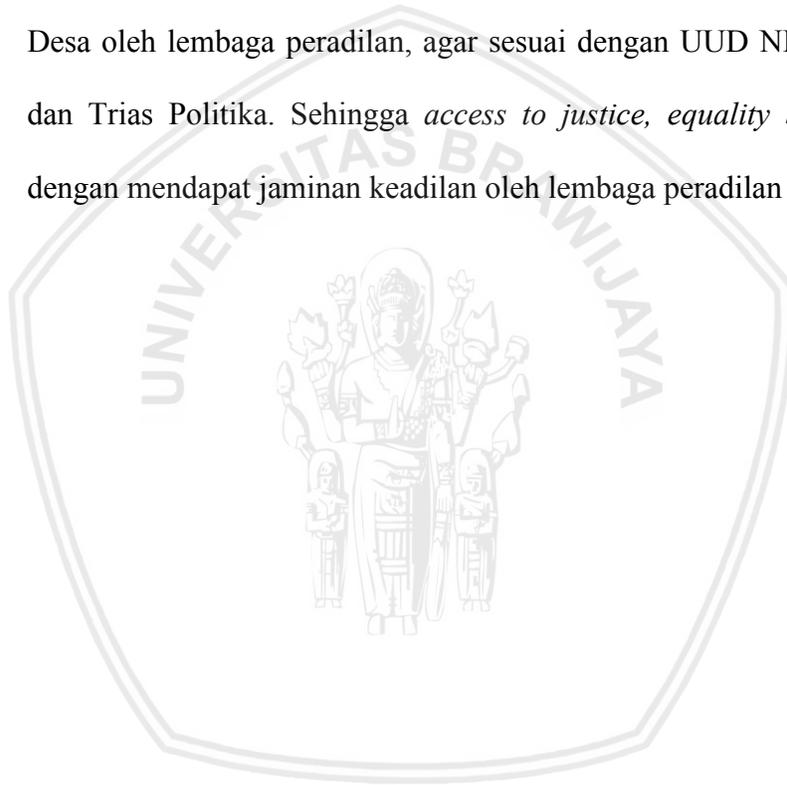
#### 1.1 Kesimpulan

1. Politik Hukum Pengaturan penyelesaian perselisihan hasil pemilihan Kepala Desa adalah memberikan kewenangan penyelesaian kepada Bupati dan Walikota karena pemilihan Kepala Desa bukanlah rezim pemilihan umum dan telah sesuai dengan fungsi pengawasan yang dimiliki oleh Bupati dan Walikota. Pemberian kewenangan ini telah mengabaikan hak asal usul. Artinya pengaturan penyelesaian perselisihan hasil pemilihan Kepala Desa yakni diselesaikan oleh Bupati atau Walikota tidak konsisten dengan UUD NRI Tahun 1945 khususnya tidak konsisten dengan Pasal 18 B Ayat (2).
2. Politik hukum pengaturan penyelesaian perselisihan hasil pemilihan Kepala Desa menurut UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa tidak sesuai dengan Teori Trias Politika karena memberikan kewenangan penyelesaian hasil pemilihan Kepala Desa kepada Bupati dan Walikota yang merupakan eksekutif.
3. *Quo Vadis* penyelesaian perselisihan hasil pemilihan Kepala Desa dihadapkan dengan dua pilihan yakni penyelesaian oleh Mahkamah Konstitusi dengan melakukan amandemen konstitusi atau penyelesaian

oleh Badan Peradilan Khusus dengan merubah UU No. 6 Tahun 2016 tentang Desa.

## 1.2 Saran

1. DPR dan Presiden agar merubah Pasal 37 ayat (6) UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa menjadi penyelesaian perselisihan hasil pemilihan Kepala Desa oleh lembaga peradilan, agar sesuai dengan UUD NRI Tahun 1945 dan Trias Politika. Sehingga *access to justice, equality before the law* dengan mendapat jaminan keadilan oleh lembaga peradilan (*pro justicia*).



## Daftar Pustaka

### Buku:

- Abdul Rachmad Budiono, *Pengantar Ilmu Hukum*, Malang: Bayumedia Publishing, 2005.
- Abdul Aziz Hakim, *Negara Hukum dan Demokrasi di Indonesia*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2011.
- A.B Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*, Jakarta : Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004
- Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*, Jakarta: Bumi Aksara, 2010
- Ahmad Suhelmi, *Pemikiran Politik Barat*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2001
- Anggara, *Ilmu Administrasi Negara*, Bandung: Pustaka setia. Arikunto, 2012
- Arif Budiman, *Teori Negara, Negara, kekuasaan dan Ideologi*, Jakarta: Gramedia 1995
- Ateng Syafruding, *Pengaturan Koordinasi di Daerah*, Bandung : Tarsito, 1976
- Anwar , *Teori dan Hukum Konstitusi*, Malang: Intrans Publishing, 2011
- Azhary, *Negara Hukum Indonesia: Analisis Yuridis Normatif tentang Unsur-unsurnya*, Jakarta: UI Press, 1995.
- Bambang Sutiyoso, *Aspek-Aspek Pengembangan Kekuasaan Kehakiman di Indonesia*, Yogyakarta : UII Press, 2005
- Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Jakarta : Sinar Harapan, 1994
- \_\_\_\_\_, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta : Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII, 2001
- Bernard L Tanya, *Politik Hukum : Agenda Kepentingan Bersama*, Yogyakarta:Genta, 2011
- Charles De Montesquie, *the spirit of Laws*, dalam buku Diane Revitch & Abigail

- Thernstrom (ed), *Demokrasi Klasik dan modern*, Jakarta: Obor, 2005
- C.S.T Kansil, *Memahami Pemilihan Umum dan Refrendum*, Jakarta Ind-Hill-Co, 1986
- Didik Sukriono, *Politik Hukum Pemerintahan Desa*, Malang: Setara Press, 2013
- Fatkhurohman, Dian Aminudin dan Sirajudin, *Memahami Keberadaan Mahkamah Konstitusi di Indonesia*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2004
- Friedrich Julius Stahl, *Siebzehn parlamentarische Reden und drei Vorträge :Seventeen Parliamentary Speeches and Three Lectures*, Berlin: WilhelmHertz, 1862
- Franz Magnis Suseno, *Etika Politik: Prinsip-Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2003
- Hartono Hadisoeparto, *Pengantar Tata Hukum Indonesia*, Yogyakarta: Liberty , 1993
- Hadari Nawawi, *Ilmu Administrasi*, Jakarta; Ghalia Indonesia, 1994
- Hamid Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden RI dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Jakarta : Universitas Indonesia, 1990
- Hanif Nurcholis, *Pertumbuhan dan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, Jakarta: Erlangga, 2011
- Hasan Zaini, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Bandung : Alumni, 1974
- Inu Kencana, *Ilmu Administrasi Publik*, Jakarta: Rineka Cipta, 2010
- Jean-Jacques Rousseau, *“Du Contract Social”*, Terjemahan Rahayu Sutiati Hidayat dan Ida Sundari Husen, Jakarta, Dian Rakyat, 2010
- Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Sinar Grafika, 2010
- \_\_\_\_\_, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara*, Jakarta: PT Bhuana Ilmu Populer, 2008
- \_\_\_\_\_, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta: Rajawali Pers, 2013
- \_\_\_\_\_, *Konsep Negara Hukum*, Tanpa Tempat: Majalah Hukum Indonesia, Tanpa Tahun

- Kaelan, *Pendidikan Kewarganegaraan Untuk Perguruan Tinggi*, Yogyakarta: Paradigma, 2010
- K. Wantjik Saleh, *Kehakiman dan Peradilan*, Jakarta: SumberCahaya, 1976
- Lee Cameron McDonald, *Western Political Theory*, dikutip oleh Jimly Ashidique, dalam *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Paska Amandemen*, Jakarta: Sekjen Mahkamah Konstitusi, 2006.
- Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi*, Yogyakarta: Gama Media, 1999
- \_\_\_\_\_, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: Rajawali, 2014
- \_\_\_\_\_, *Membangun Politik Hukum: Menegakkan Konstitusi*, Jakarta: Rajawali Pers
- Muhammad As Hikam, *Civil Society, Negara, dan Gerakan Kaum Muda*, pengantar dalam buku Menuju Masyarakat Madani, Anas Urbaningrum, Jakarta: Penerbit Yarsif Watampone, 1997
- Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2005
- Mochtar Kusumaatmadja, *Hukum Masyarakat dan Pembangunan Hukum Nasional*, Bandung: Bina Cipta, 1975.
- Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Desa*, Malang: Setara Press, 2015
- Padmo Wahyono, *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*, Jakarta: Ghalia, 1986
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta, Kencana, 2005
- Prajudi Atmosudirjo, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Ghalia Indonesia 1981.
- Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Surabaya: Peradaban, 2007
- Ridwan HR, *Tiga Dimensi Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi*, Yogyakarta, FH UII Press 2009
- Romli, Potret *Otonomi Daerah Dan Wakil Rakyat Di Tingkat Lokal*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar

- Sudjono Dirdjosiswono, *Sosiologi Hukum*, Jakarta: Rajawawali, 1983
- Soedarto, *Hukum dan Hukum Pidana*, Bandung: Alumni, 2007
- Soedarto, *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat*, Bandung: Sinar Baru, 1983
- Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1991
- Theo Hubjers, *Filsafat Hukum Dalam Lintasan Sejarah*, Jogjakarta: Kanisius, 198
- Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Jakarta: Ichtiar, 1962
- Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Desa*, Malang : Setara Press, 2015
- The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia*, Yogyakarta : Liberty, 1993
- Sujamto, *Daerah Istimewa Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Jakarta : Bina Aksara, 1984
- Sabon, *Hukum Otonomi Daerah*, Jakarta: Universitas Atmajaya, 2009
- Sujamto, *Daerah Istimewa dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Jakarta: PT Bina Aksara, 1988
- Nurcholis, *Pertumbuhan dan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, Jakarta: Erlangga 2011
- Soemarno, *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1979 Tentang Pemerintah Desa dan Proses Kelahirannya*, Jakarta: Sari Gaya Baru, 1980
- Sadu dan Tahir, *Prospek Pengembangan Desa*, Bandung: Fokus Media, 2007
- Subekti, S.H dan R.Tjitrosoedibio, *Kamus Hukum*, Jakarta : PT Pradnya Paramita, 2003
- Sjachran Basah, *Mengenal Peradilan di Indonesia*, Jakarta : Raja Grafindo Persada, 1995

Sjachran Basah, *Eksistensi dan Tolak Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*, Bandung: Alumni, 1989

SF Marbun, *Peradilan Tata Usaha Negara*, Yogyakarta, 1988 Liberty

Titik Triwulan, *Hukum Tata Usaha Negara dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia*, Jakarta, Kencana, 2011

\_\_\_\_\_, *Eksistensi, Kedudukan, dan Wewenang Komisi Yudisial sebagai Lembaga Negara dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Jakarta : Prestasi Pustaka, 2007

Victor Yaved Neno, *Implikasi Pembatasan Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2006

Wicipto Setiadi, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Suatu Perbandingan, Jakarta: RajaGrafindo Persada 1994

Widayati, *Rekonstruksi Kedudukan TAP MPR Dalam Sistem Ketatanegaraan*, Yogyakarta: Genta Publishing, 2015.

### **Jurnal dan Karya Ilmiah**

Anotasi Undang-Undang No.6 Tahun 2014 tentang Desa, Jakarta: Sekjen DPR, 2014

Mahkamah Konstitusi RI, *Naskah Komprehensif Perubahan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Buku IV Kekuasaan Pemerintahan Negara Jilid 2*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah konstitusi, 2008

Mahkamah Konstitusi, *Konstitusionalitas Badan Peradilan Khusus dan MK dalam Penyelesaian Sengketa Hasil Pilkada Langsung, dalam Jurnal Konstitusi*, Volume 12, Nomor 3, September 2015, Jakarta : Sekjen Mahkamah Konstitusi, 2015

Mashuri Mashab, *Politik Pemerintahan Desa Di Indonesia*, Yogyakarta: Cetakan I Polgov, FISIP UGM, 2013

Saldi Isra, *Pemilihan Kepala Daerah Sebagai Pemilu*, Jakarta : Rumah Pemilu, 2016

Tim Penyusun Pusat Pengembangan Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta : Balai Pustaka, 1990

### **Peraturan Perundang-Undangan**

UUD Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 60

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437

Undang-Undang No. 48 tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157.

Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 7. Tambahan Lembaran Negara Nomor 5495

Undang-Undang No. 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang sebagaimana telah diubah dengan UU No. 10 Tahun 2016. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 245. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5588

Undang-Undang No. 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 182. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6109

Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 112 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Desa

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 6/PUU-VI/2008

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 97/PUU-XI/2013

### Internet

Jawa Pos National Network, **318 Kepala Daerah Terjerat Korupsi**, <http://www.jpnn.com/read/2014/02/15/216728/318-Kepala-Daerah-Terjerat-Korupsi->, diakses 26 Mei 2015

Kompas, **52 Persen Penduduk Tinggal di Kota**, <https://properti.kompas.com/read/2016/11/07/190000621/52.persen.penduduk.tinggal.di.kota.urbanisasi.mendesak.dikendalikan>, diakses pada tanggal 10 Mei 2018

Mahkamah Konstitusi, <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=web.Berita&id=10565#.WHsbrFN97b0>, diakses pada tanggal 10 Januari 2016

Mahkamah Konstitusi, <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=web.Berita&id=10565#.WHsbrFN97b0>, diakses pada tanggal 10 Januari 2017

