

**PARADOKS PARTISIPASI RAKYAT DALAM PEMILIHAN KEPALA DESA
(ANTARA KEDAULATAN RAKYAT DAN REGULASI OTONOMI DESA
DALAM BINGKAI HUKUM NASIONAL)**



SKRIPSI

**DISUSUN DAN DIAJUKAN KEPADA FAKULTAS SYARI'AH DAN HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN KALIJAGA YOGYAKARTA
UNTUK MEMENUHI SEBAGIAN SYARAT-SYARAT MEMPEROLEH
GELAR SARJANA STRATA SATU DALAM ILMU HUKUM ISLAM**

OLEH:

STEVIAN KHOBID HERLANGGA

21103070027

PEMBIMBING:

Dr. Drs. MUHAMMAD RIZAL QOSIM, M.Si.

**PROGRAM STUDI HUKUM TATA NEGARA
FAKULTAS SYARIAH DAN HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN KALIJAGA
YOGYAKARTA**

2026

ABSTRAK

Isu kedaulatan rakyat dalam proses pemilihan kepala desa menjadi hal yang layak diperdebatkan dimana terjadi ketegangan struktural antara asas kedaulatan rakyat sebagaimana dijamin Pasal 1 Ayat (2) UUD NRI 1945, asas rekognisi dan subsidiaritas dalam UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, serta standardisasi regulasi teknis yang ditetapkan Permendagri Nomor 112 Tahun 2014 juncto Permendagri Nomor 65 Tahun 2017. Paradoks ini ditandai oleh tingginya angka partisipasi formal dimana mencapai 82,4% secara nasional pada periode 2018–2023 yang tidak serta-merta mencerminkan kualitas partisipasi substantif maupun legitimasi yang kuat.

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan komparatif. Bahan hukum terdiri dari peraturan perundang-undangan, putusan, literatur hukum tata negara, serta prinsip-prinsip siyasah dusturiyah. Analisis dilakukan secara kualitatif untuk mengidentifikasi ketidaksesuaian normatif dan dampaknya terhadap kedaulatan rakyat di tingkat desa.

Hasil penelitian menemukan paradoks partisipasi dalam empat dimensi: (1) kuantitas versus kualitas, di mana tingginya angka kehadiran tidak menjamin legitimasi substantif; (2) jaminan normatif versus hambatan struktural, di mana asas LUBER JURDIL tidak dapat diwujudkan optimal akibat regulasi teknis yang kaku; (3) otonomi desa versus standardisasi nasional, di mana pendekatan preskriptif Permendagri berpotensi *ultra vires* terhadap UU Desa; serta (4) inklusivitas formal versus eksklusivitas faktual, di mana kelompok rentan seperti pemilih pemula dan lansia tidak mendapat fasilitasi memadai. Adapun analisis komparatif dengan prinsip siyasah syar'iyah menunjukkan bahwa regulasi pilkades memiliki kesesuaian pada tataran prosedural, namun bertentangan secara substantif dengan prinsip syura, 'adl, amanah, dan maslahah.

Penelitian ini menyimpulkan bahwa harmonisasi regulasi pilkades diperlukan melalui revisi paradigma Permendagri dari standardisasi penuh menuju standar minimum, pembentukan mekanisme penyelesaian sengketa yang independen, serta penambahan ketentuan afirmatif bagi kelompok rentan. Dengan demikian, hukum yang seharusnya memfasilitasi kedaulatan rakyat tidak justru menjadi instrumen yang menghambatnya.

Kata Kunci: Paradoks Partisipasi Rakyat, Pemilihan Kepala Desa, Kedaulatan Rakyat, Otonomi Desa, Siyasah Dusturiyah

ABSTRACT

The issue of popular sovereignty in the process of electing village heads is a matter worthy of debate, given the structural tension between the principle of popular sovereignty as guaranteed by Article 1(2) of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia, the principles of recognition and subsidiarity in Law No. 6 of 2014 on Villages, and the standardisation of technical regulations set out in Ministerial Regulation No. 112 of 2014 in conjunction with Ministerial Regulation No. 65 of 2017. This paradox is characterised by a high rate of formal participation, which reached 82.4% nationally during the 2018–2023 period, yet this does not necessarily reflect the quality of substantive participation or strong legitimacy.

This study is a normative legal study employing a statutory approach and a comparative approach. The legal materials consist of legislation, court rulings, constitutional law literature, and principles of constitutional politics. Qualitative analysis was conducted to identify normative inconsistencies and their impact on popular sovereignty at the village level.

*The research findings reveal a paradox of participation across four dimensions: (1) quantity versus quality, where high attendance figures do not guarantee substantive legitimacy; (2) normative guarantees versus structural barriers, where the principles of LUBER JURDIL cannot be optimally realised due to rigid technical regulations; (3) village autonomy versus national standardisation, where the prescriptive approach of the Ministerial Regulation has the potential to be ultra vires in relation to the Village Law; and (4) formal inclusivity versus factual exclusion, where vulnerable groups such as first-time voters and the elderly do not receive adequate facilitation. Furthermore, a comparative analysis with the principles of *siyasah syar'iyah* indicates that village head election regulations are consistent at the procedural level, but substantively conflict with the principles of *shura*, *'adl*, *amanah*, and *maslahah*.*

This study concludes that harmonisation of village head election regulations is necessary through a revision of the Ministry of Home Affairs Regulation's paradigm from full standardisation towards minimum standards, the establishment of an independent dispute resolution mechanism, and the inclusion of affirmative provisions for vulnerable groups. Thus, the law, which should facilitate popular sovereignty, does not instead become an instrument that hinders it.

Keywords: *Paradox of People's Participation, Village Head Elections, People's Sovereignty, Village Autonomy, Siyasah Dusturiyah*

SURAT PERSETUJUAN SKRIPSI

Hal: Persetujuan Skripsi Kepada

Yth.

Dekan Fakultas Syari'ah dan Hukum

Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta

Di Yogyakarta

Assalamualaikum Wr, Wb.

Setelah membaca, meneliti, dan mengoreksi serta menyarankan perbaikan seperlunya, maka kami selaku pembimbing berpendapat bahwa skripsi saudara:

Nama : Stevian Khobid Herlangga

NIM : 21103070067

Judul : PARADOKS PARTISIPASI RAKYAT DALAM
PEMILIHAN KEPALA DESA (ANTARA
KEDAULATAN RAKYAT DAN REGULASI
OTONOMI DESA DALAM BINGKAI HUKUM
NASIONAL)


Sudah dapat diajukan sebagai salah satu syarat memperoleh gelar sarjana Strata Satu dalam Program Studi Hukum Tata Negara, Fakultas Syariah dan Hukum universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta.

Dengan ini kami mengharapkan agar skripsi saudara tersebut dapat segera di munaqosyahkan. Atas perhatian kami ucapkan terima kasih.

Wassalamualaikum, Wr, Wb.

Yogyakarta, 25 Mei 2026

Pembimbing


Dr. Drs. Muhammad Rizal Qosim, M. Si.
NIP. 19630131 199203 1 004



KEMENTERIAN AGAMA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN KALIJAGA
FAKULTAS SYARIAH DAN HUKUM

Jl. Marsda Adisucipto Telp. (0274) 512840 Fax. (0274) 545614 Yogyakarta 55281

PENGESAHAN TUGAS AKHIR

Nomor : B-628/Un.02/DS/PP.00.9/06/2026

Tugas Akhir dengan judul : PARADOKS PARTISIPASI RAKYAT DALAM PEMILIHAN KEPALA DESA
(ANTARA KEDAULATAN RAKYAT DAN REGULASI OTONOMI DESA DALAM
BINGKAI HUKUM NASIONAL)

yang dipersiapkan dan disusun oleh:

Nama : STEVIAN KHOBID HERLANGGA
Nomor Induk Mahasiswa : 21103070027
Telah diujikan pada : Selasa, 02 Juni 2026
Nilai ujian Tugas Akhir : A

dinyatakan telah diterima oleh Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta

TIM UJIAN TUGAS AKHIR



Ketua Sidang
Dr. Drs. M. Rizal Qosim, M.Si.
SIGNED

Valid ID: 6a224e2a0a7cc



Penguji I
Nilman Ghofur, M.Sos.
SIGNED

Valid ID: 6a222c76ac861



Penguji II
Miski, M.Sos.
SIGNED

Valid ID: 6a224196bbc35



Yogyakarta, 02 Juni 2026
UIN Sunan Kalijaga
Dekan Fakultas Syari'ah dan Hukum
Prof. Dr. Ali Sodikin, M.Ag.
SIGNED

Valid ID: 6a2270b50dec8

SURAT PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan dibawah ini:

Nama : Stevian Khobid Herlangga

NIM : 21103070027

Jurusan : Hukum Tata Negara

Fakultas : Syariah dan Hukum

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa skripsi saya yang berjudul

**“PARADOKS PARTISIPASI RAKYAT DALAM PEMILIHAN KEPALA
DESA (ANTARA KEDAULATAN RAKYAT DAN REGULASI OTONOMI
DESA DALAM BINGKAI HUKUM NASIONAL)”**

adalah asli, hasil karya atau laporan penelitian yang saya lakukan sendiri bukan plagiasi atau karya orang lain, kecuali secara tertulis diacu dalam penelitian ini dan disebutkan dalam acuan daftar pustaka.

STATE ISLAMIC UNIVERSITY
SUNAN KALIJAGA
YOGYAKARTA

Yogyakarta, 25 Mei 2026

Yang Menyatakan,



Stevian Khobid Herlangga

NIM. 21103070027

MOTTO

“Sungguh betapa sengsaranya pencari ilmu dengan tujuan hanya demi tepuk tangan manusia.”

-Moch. Najib Yuliantoro, Sil., M.Phil.

الْغَلَى طَلَبِ فِي الْأَوْطَانِ عَنِ تَعَرَّبِ

شَدَائِدِ ارْتِكَابُ وَ فَيَافِ قَطْعُ وَ # وَ غُرْبَهُ ذُلُّ الْأَسْفَارِ فِي قَيْلٍ وَإِنْ

“Pergilah merantaulah dari kampungmu untuk mencari kejayaan, meski dalam perantauan terdapat hina, keterasingan, dan terlunta-lunta.”

-Syaikh Burhanuddin Ibrahim Al-Zarnuji, dalam Kitab Ta’lim Muta’allim

“Berbahagialah dia yang makan dari keringatnya sendiri, bersuka karena usahanya sendiri, dan maju karena pengalamannya sendiri”

-Pramoedya Ananta Toer

STATE ISLAMIC UNIVERSITY
SUNAN KALIJAGA
YOGYAKARTA

HALAMAN PERSEMBAHAN

Alhamdulillah, Bismillahi maa shaa Allah, laa yasuuqul khaira illallah.
Dengan rasa syukur yang tak bertepian, penulis berterima kasih dan mempersembahkan skripsi ini kepada:

1. Allah SWT, Tuhan Semesta Alam.
2. Ayah yang telah mengupayakan segalanya demi penulis, Bunda yang tulus merawat dan mendidik sepenuh hati, dan Adik yang penulis sayangi.
3. Bapak Moch. Najib Yuliantoro, S.Fil., M. Phil, selaku mentor dan guru hidup penulis yang telah membimbing dan mendidik penulis.
4. Bapak Muhammad Nur Rohmaan, S.H., M. Kn., selaku mentor penulis dalam dunia hukum yang telah mendidik penulis.



PEDOMAN TRANSLITERASI ARAB – LATIN

Transliterasi adalah pengalihan tulisan dari satu bahasa ke dalam tulisan bahasa lain. Dalam skripsi ini transliterasi yang dimaksud adalah pengalihan tulisan Bahasa Arab ke Bahasa Latin. Penulisan transliterasi Arab-Latin dalam skripsi ini meng-gunakan transliterasi berdasarkan Surat Keputusan Bersama Menteri Agama Republik Indonesia dan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor: 158 Tahun 1987 dan Nomor: 0543 b/U/1987. Secara garis besar uraiannya adalah sebagai berikut:

A. Konsonan Tunggal

Huruf Arab	Nama	Huruf latin	Nama
ا	Alif	tidak dilambangkan	tidak dilambangkan
ب	Ba‘	B	be
ت	Ta‘	T	te
ث	Ša‘	S	es (dengan titik di atas)
ج	Jim	J	je
ح	Ĥa‘	Ĥ	ha (dengan titik di bawah)
خ	Kha‘	Kh	ka dan ha
د	Dal	D	de
ذ	Žal	Ž	ze (dengan titik di atas)
ر	Ra‘	R	er
ز	Zai	Z	zet
س	Sin	S	es
ش	Syin	Sy	es dan ye
ص	Šad	Š	es (dengan titik di bawah)
ض	Đad	Đ	de (dengan titik di bawah)
ط	Ṭa‘	Ṭ	te (dengan titik di bawah)
ظ	Ža‘	Ž	zet (dengan titik di bawah)
ع	‘Ain	‘	koma terbalik di atas
غ	Gain	G	ge
ف	Fa‘	F	ef
ق	Qaf	Q	qi
ك	Kaf	K	ka

ل	Lam	L	=el
م	Mim	M	=em
ن	Nun	N	=en
و	Waw	W	w
هـ	Ha'	H	ha
ء	Hamzah	=	apostrof
ي	Ya'	Y	ye

B. Konsonan Rangkap karena Syaddah

مُتَعَدِّدَةٌ	ditulis	<i>muta'addidah</i>
عِدَّةٌ	ditulis	<i>'iddah</i>

C. Ta' Marbûṭah di Akhir Kata

1. Bila dimatikan ditulis h

حِكْمَةٌ	ditulis	<i>ḥikmah</i>
عِلَّةٌ	ditulis	<i>'illah</i>

(ketentuan ini tidak diperlukan bagi kata-kata Arab yang sudah terserap dalam bahasa Indonesia, seperti salat, zakat dan sebagainya, kecuali bila dikehendaki lafal aslinya).

2. Bila diikuti dengan kata sandang al serta bacaan kedua itu terpisah, maka ditulis dengan h.

كِرَامَةُ الْأَوْلِيَاءِ	ditulis	<i>Karāmah al-Auliyā'</i>
--------------------------	---------	---------------------------

3. Bila *ta' marbûṭah* hidup atau dengan harakat fathah kasrah dan ḍammah ditulis t atau h.

زَكَاةُ الْفِطْرِ	ditulis	<i>Zakāh al-Fiṭri</i>
-------------------	---------	-----------------------

D. Vokal Pendek

1.	-----◌◌-----	Fathah	ditulis	a
2.	-----◌◌-----	Kasrah	ditulis	i
3.	-----◌◌-----	Ḍammah	ditulis	u

E. Vokal Panjang

1.	Fathah + alif	ditulis	<i>ā</i>
----	---------------	---------	----------

	إِسْتِحْسَان		<i>Istihsān</i>
2.	Fathah + ya' mati أَنْشَى	ditulis	ā ditulis Unśā
3.	Kasrah + yā' mati الْعَوَانِ	ditulis	ī <i>al-'Ālwānī</i>
4.	Ḍammah + wāwu mati عُلُوم	ditulis	ū <i>'Ulūm</i>

F. Vokal Rangkap

1.	Fathah + ya' mati غَرِيهِمْ	ditulis	ditulis	ai <i>Gairihim</i>
2.	Fathah + wawu mat قَوْل	ditulis	ditulis	au <i>Qaul</i>

G. Vokal Pendek yang ber Berurutan dalam Satu Kata Dipisahkan dengan Apostrof

أَنْتُمْ	ditulis	<i>a'antum</i>
أَعَدْتُ	ditulis	<i>u'iddat</i>
إِنْ شَكَرْتُمْ	ditulis	<i>la'in syakartum</i>

H. Kata Sandang Alif +Lam

Bila diikuti huruf Qamariyyah

الْقُرْآن	ditulis	<i>Al-Qur'ān</i>
الْقِيَّاس	ditulis	<i>al-Qiyās</i>

Bila diikuti huruf Syamsiyyah ditulis dengan menggunakan huruf Syamsiyyah yang mengikutinya, serta menghilangkan huruf l (el)nya.

الرِّسَالَة	ditulis	<i>ar-Risālah</i>
النِّسَاء	ditulis	<i>an-Nisā'</i>

I. Penulisan Kata-Kata dalam Rangkaian Kalimat Ditulis menurut bunyi atau pengucapannya.

أَهْلُ الرَّأْيِ	ditulis	<i>Ahl ar-Ra'yi</i>
أَهْلُ السُّنَّةِ	ditulis	<i>Ahl as-Sunnah</i>

KATA PENGANTAR

Puji syukur kehadiran Allah SWT yang telah memberikan limpahan rahmat, karunia, serta hidayah-Nya sehingga atas ridho-Nya penyusun dapat menyelesaikan skripsi yang berjudul “PARADOKS PARTISIPASI RAKYAT DALAM PEMILIHAN KEPALA DESA (ANTARA KEDAULATAN RAKYAT DAN REGULASI OTONOMI DESA DALAM BINGKAI HUKUM NASIONAL)” dengan baik, meskipun banyak hambatan, gangguan serta rintangan. Sholawat serta salam semoga selalu tercurahkan ke pangkuan Nabi Muhammad SAW yang telah membawa umat manusia dari zaman jahiliyyah menuju zaman yang penuh pencerahan. Skripsi ini disusun untuk memenuhi salah satu syarat memperoleh gelar Sarjana Hukum dalam Program Studi Hukum Tata Negara, Fakultas Syari’ah dan Hukum, Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta.

Penyusun menyadari bahwa skripsi ini tidak lepas dari bantuan dan kerja sama berbagai pihak yang terkait, oleh karena itu penyusun dengan kerendahan hati menyampaikan terima kasih dan penghargaan setinggi-tingginya kepada:

1. Bapak Prof. Noorhaidi Hasan, M.A., M.Phil., Ph.D., selaku Rektor UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta.
2. Bapak Prof. Ali Sodikin, M.Ag., selaku Dekan Fakultas Syari’ah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta.
3. Bapak Gugun El-Guyanie, S.H., L.L.M., selaku Kepala Program Studi Hukum Tata Negara dan Dosen Pembimbing Akademik.
4. Ibu Proborini Hastuti, M.H., selaku Sekretaris Program Studi Hukum Tata Negara.
5. Bapak Dr. Drs. Muhammad Rizal Qosim, M.Si, selaku Dosen Pembimbing Skripsi yang telah sabar dan ikhlas dalam membimbing dan membantu saya dalam mengerjakan skripsi ini.
6. Segenap Dosen dan Pendidik Prodi Hukum Tata Negara di Fakultas Syari’ah dan Hukum. Terima kasih telah memberikan arahan, motivasi, dukungan, nasehat, serta masukan selama proses penyusunan skripsi ini sehingga

penyusun lebih progresif terhadap keilmuan yang dipelajari.

7. Ayah yang telah mengupayakan segalanya demi penulis, Bunda yang tulus merawat dan mendidik sepenuh hati, dan Adik yang penulis sayangi.
8. Bapak Moch. Najib Yuliantoro, S.Fil., M. Phil., selaku mentor dan guru hidup penulis yang telah membimbing dan mendidik penulis.
9. Bapak Muhammad Nur Rohmaan, S.H., M.Kn., selaku mentor penulis dalam dunia hukum yang telah mendidik penulis.
10. Rekan seperjuangan di almamater Nurul Ishlahiyyah yang telah kebersamai penulis dalam berjuang di kota pelajar.
11. Semua pihak yang tidak bisa disebutkan satu persatu yang telah memberikan semangat dan motivasi dalam proses pengerjaan skripsi ini.

Yogyakarta, 25 Mei 2026

Yang Menyatakan,



Stevian Khobid Herlangga

NIM. 21103070027

STATE ISLAMIC UNIVERSITY
SUNAN KALIJAGA
YOGYAKARTA

DAFTAR ISI

ABSTRAK	i
<i>ABSTRACT</i>	ii
SURAT PERSETUJUAN SKRIPSI	iii
HALAMAN PENGESAHAN	iv
SURAT PERNYATAAN KEASLIAN	v
MOTTO	vi
HALAMAN PERSEMBAHAN	vii
PEDOMAN TRANSLITERASI ARAB – LATIN	viii
KATA PENGANTAR	xi
DAFTAR ISI	xiii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	7
C. Tujuan dan Manfaat Penelitian	7
1. Tujuan Penelitian	7
2. Manfaat Penelitian	8
D. Telaah Pustaka	9
E. Kerangka Teoritik	12
1. Teori Kedaulatan Rakyat	12
2. Teori Siyasa Dusturiyah	14
3. Teori Harmonisasi Hukum	16
F. Metode Penelitian	18
1. Jenis Penelitian	18
2. Pendekatan Penelitian	19
G. Sistematika Pembahasan	21
BAB II KERANGKA TEORI	23
A. Teori Kedaulatan Rakyat	23
1. Konsep Dasar Kedaulatan	23
2. Perkembangan Historis Teori Kedaulatan Rakyat	25

Pengertian Kedaulatan Rakyat	26
B. Teori Siyasa Dusturiyah.....	30
1. Pengertian Siyasa Dusturiyah	30
2. Prinsip Siyasa Dusturiyah	34
C. Teori Harmonisasi Hukum.....	41
1. Pengertian Harmonisasi Hukum	41
2. Tujuan Harmonisasi Hukum	42
3. Asas Harmonisasi Hukum.....	43
BAB III TINJAUAN UMUM TENTANG PILKADES, DASAR HUKUM, DAN	
PARTISIPASI RAKYAT	45
A. Sistem Pemilihan Kepala Desa	45
1. Pengertian dan Kedudukan Pilkades Dalam Sistem Ketatanegaraan	45
2. Hubungan antara Pilkades, Otonomi Desa, dan Kedaulatan Rakyat	46
B. Landasan Hukum dan Jaminan Asas Pilkades.....	48
1. Hierarki Regulasi Pilkades dalam Hukum Nasional.....	48
2. Asas Asas Pilkades dan Makna Konstitusionalnya	49
3. Ketegangan antara Jaminan Asas dan Regulasi Teknis.....	52
C. Mekanisme Penyelenggaraan Pilkades.....	53
1. Tahapan Penyelenggaraan Pilkades	53
2. Mekanisme Penyelesaian Sengketa dan Persoalannya	55
D. Dinamika Partisipasi Rakyat dalam Pelaksanaan Pilkades.....	57
1. Konsep dan Indikator Partisipasi Substantif	57
2. Kasus Empiris, Pilkades Kabupaten Rote Ndao (2021)	58
BAB IV ANALISIS PARADOKS PARTISIPASI RAKYAT DALAM	
PEMILIHAN KEPALA DESA: PERSPEKTIF KEDAULATAN RAKYAT,	
SIYASAH DUSTURIYAH, DAN HARMONISASI HUKUM.....	64
A. Paradoks Antara Kedaulatan Rakyat dan Regulasi Otonomi Desa dalam	
Sistem Pilkades	64
1. Kedaulatan Rakyat sebagai Landasan Normatif Pilkades.....	64
2. Regulasi Pilkades dan Sentralisasi Kembali Kewenangan	65
3. Konflik Norma: Antara Rekognisi dan Standarisasi Nasional.....	67

B. Analisis Kasus Rote Ndao Sebagai Cermin Pelanggaran Kedaulatan Rakyat	68
1. Ketentuan Penyelesaian Sengketa: Problem Independensi dan Akses Keadilan	68
2. Pilkadaes Sebagai Paradoks Demokrasi	72
C. Tinjauan Siyasah Dusturiyah terhadap Regulasi Pilkadaes	75
1. Pengujian Regulasi Pilkadaes dengan Prinsip Syura	75
2. Pegujian Regulasi Pilkadaes dengan Prinsip Keadilan	77
3. Pegujian Regulasi Pilkadaes dengan Prinsip Amanah	78
D. Rekomendasi Harmonisasi Regulasi Pilkadaes	82
1. Opsi A: Pembentukan Majelis Sengketa Pilkadaes (MSP) Independen....	84
2. Opsi B: Penguatan BPD sebagai Forum Penyelesaian Sengketa Tahap Pertama.....	84
BAB V PENUTUP	87
A. Kesimpulan	87
B. Saran	89
DAFTAR PUSTAKA	91
CURRICULUM VITAE	93

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Dalam sistem demokrasi, asas kedaulatan rakyat merupakan landasan utama yang menyatakan bahwa kekuasaan tertinggi berada di tangan rakyat dan dijalankan melalui mekanisme politik yang dilaksanakan oleh rakyat tersebut. Konsep ini tercantum secara tegas dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah negara demokrasi yang kedaulatan berada di tangan rakyat serta dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.¹ Asas ini menempatkan rakyat sebagai subjek aktif yang menentukan legitimasi kekuasaan melalui partisipasi politik konkret. Jimly Asshidqie dalam *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia (2020)* menjelaskan bahwa partisipasi rakyat merupakan unsur substantif kedaulatan rakyat, karena tanpa keterlibatan rakyat, legitimasi kekuasaan hanyalah formalistik.² Dalam demokrasi Pancasila partisipasi rakyat diukur melalui kehadiran pemilih di tempat pemungutan suara (*turnout*), kualitas pemilihan yang *free and fair*, serta substansi hasil yang benar-benar mencerminkan kehendak mayoritas rakyat.³

Dalam konteks pemerintahan lokal, partisipasi politik masyarakat dalam pemilihan pemimpin termasuk pemilihan kepala desa (pilkades).

¹ UUD NRI Tahun 1945, Pasal 1 ayat (2)

² Jimly Asshiddiqie. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika, 2020), hlm. 112-115.

³ Miriam Budiardjo. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Edisi Revisi (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2011), hlm. 105-108.

Secara normatif, Pasal 1 angka 5 Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 112 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Desa mendefinisikan Pilkades sebagai “pelaksanaan kedaulatan rakyat di desa dalam rangka memilih Kepala Desa yang bersifat langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.” Definisi ini menegaskan bahwa Pilkades bukan sekadar mekanisme administratif pergantian kepemimpinan, melainkan merupakan ekspresi paling konkret dari demokrasi yang dijamin oleh hukum nasional.

Kehadiran Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (selanjutnya disebut UU Desa) menjadi tonggak penting dalam perjalanan otonomi desa di Indonesia. Sebelum UU Desa lahir, regulasi yang ada utamanya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menempatkan desa hanya dalam beberapa pasal saja (Pasal 200–216) sebagai subordinasi pemerintah kabupaten/kota, sehingga desentralisasi berhenti di level kabupaten.⁴ UU Desa hadir untuk mengoreksi kelemahan fundamental ini dengan memberikan kedudukan yang lebih mandiri kepada desa, termasuk dalam hal tata kelola pemerintahannya sendiri, seperti mekanisme pemilihan kepala desa secara langsung oleh warga.

Meskipun demikian, otonomi desa yang dikandung UU Desa tidak serta-merta berjalan tanpa hambatan. Justru di sinilah letak paradoks yang menjadi inti perhatian penelitian ini: di satu sisi, UU Desa dan Permendagri

⁴ Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

tentang Pilkades menjamin kedaulatan rakyat desa dalam menentukan pemimpinya secara langsung, namun di sisi lain, regulasi turunan berupa Peraturan Daerah (Perda) maupun Peraturan Bupati (Perbup) justru membuka ruang bagi intervensi pemerintah kabupaten khususnya Bupati dalam proses Pilkades, bahkan hingga tahap penyelesaian sengketa hasil pemilihan.⁵

Kewenangan Bupati dalam mekanisme Pilkades memang diatur secara eksplisit dalam berbagai regulasi. Permendagri Nomor 112 Tahun 2014 memberikan kewenangan kepada Bupati untuk membentuk panitia pemilihan tingkat kabupaten, menetapkan jadwal dan tahapan Pilkades, serta menyelesaikan sengketa hasil Pilkades.⁶ Kewenangan penyelesaian sengketa oleh Bupati ini dipertegas pula dalam Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan UU Desa, Pasal 41 ayat (7), yang menyatakan bahwa sengketa atas hasil penghitungan suara diselesaikan oleh Bupati/Walikota.⁷ Secara sepintas, ketentuan ini tampak sebagai upaya negara memberikan kepastian hukum. Namun bila ditelaah lebih dalam, mekanisme ini mengandung persoalan konstitusional yang mendasar: Bupati sebagai pejabat politik yang dipilih rakyat kabupaten memiliki kewenangan tunggal, final, dan tidak dapat digugat ke lembaga

⁵ Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, Pasal 37 ayat (6).

⁶ Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 112 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Desa, Pasal 5.

⁷ Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, Pasal 41 ayat (7).

peradilan manapun, untuk membatalkan atau mengubah hasil suara yang telah dinyatakan oleh rakyat desa itu sendiri.

Fakta empiris telah menunjukkan bagaimana kewenangan Bupati yang luas dalam Pilkadaes dapat berujung pada pencideraan kedaulatan rakyat. Kasus yang paling mencolok dan relevan adalah Kasus Sengketa Pilkadaes Serentak di Kabupaten Rote Ndao, Nusa Tenggara Timur, Tahun 2021. Pada pelaksanaan Pilkadaes serentak di Kabupaten Rote Ndao, tercatat tidak kurang dari 28 desa mengajukan sengketa atas hasil pemilihan.⁸ Bupati Rote Ndao, Paulina Haning-Bullu, kemudian menerbitkan Keputusan Bupati Nomor 50/KEP/HK/2021 tanggal 27 Januari 2021 tentang Penetapan Hasil Penyelesaian Sengketa Pemilihan Kepala Desa pada 28 Desa. Berdasarkan keputusan tersebut, Bupati menyatakan bahwa dari 28 desa yang bersengketa, 22 desa dinyatakan tidak ditemukan cukup bukti sehingga hasil pemilihan dinyatakan tidak sah (dalam sengketa), 4 desa diperintahkan untuk melakukan penghitungan ulang surat suara, dan 2 desa diperintahkan untuk melaksanakan pemilihan ulang.⁹

Pada kasus ini menjadi sorotan kritis dikarenakan beberapa faktor diantaranya adalah, Pertama, Bupati bertindak sekaligus sebagai penyelenggara, pengawas, sekaligus hakim tunggal atas sengketa Pilkadaes.

⁸ Garda Indonesia, "Sengketa Pilkadaes di Rote Ndao, 4 Desa Hitung Ulang & 2 Desa Pilih Ulang," *gardaindonesia.id*, 30 Januari 2021 (diakses 3 Juni 2026); Rakyat NTT, "Pilkades di Rote Ndao: 2 Desa PSU dan 4 Desa Hitung Ulang," *rakyatntt.com*, 29 Januari 2021 (diakses 20 Mei 2026).

⁹ Pemerintah Kabupaten Rote Ndao, "Sengketa Pilkadaes: 22 Desa Tidak Sah, 4 Desa Hitung Ulang, 2 Desa Ditunda Hingga Tahun 2022," *rotendaokab.go.id*, 29 Januari 2021 (diakses pada Jumat, 2 Januari 2026).

Tidak ada lembaga independen yang berwenang mengoreksi keputusan Bupati tersebut. Kedua, dasar hukum yang digunakan Bupati adalah Pasal 62 ayat (7) Peraturan Daerah Kabupaten Rote Ndao Nomor 8 Tahun 2019 tentang Pemilihan Kepala Desa, yang memberikan kewenangan kepada Bupati untuk menetapkan hasil penyelesaian sengketa dalam bentuk Keputusan Bupati. Norma Perda kabupaten ini, meskipun bersumber dari delegasi regulasi nasional, pada praktiknya menempatkan kehendak rakyat desa yang telah tersalurkan melalui surat suara dapat dibatalkan oleh satu pejabat eksekutif kabupaten semata.

Kondisi ini mencerminkan “paradoks desentralisasi”: UU Desa memberikan otonomi kepada desa, namun regulasi turunannya justru memusatkan kembali kekuasaan pada pemerintah kabupaten, khususnya dalam hal pengawasan dan penyelesaian sengketa Pilkades. Situasi ini diperparah oleh fakta bahwa Peraturan Bupati (Perbup) sebagai regulasi teknis pelaksanaan Pilkades di tingkat kabupaten kerap mencerminkan kepentingan politik Bupati yang berkuasa, alih-alih mencerminkan semangat perlindungan kedaulatan rakyat desa. Dalam konteks ini, Perbup tidak sekadar bersifat administratif, melainkan berpotensi menjadi instrumen kontrol politik atas Pilkades.

Mekanisme penyelesaian sengketa Pilkades yang sepenuhnya diserahkan kepada Bupati mengandung cacat struktural yang bertentangan dengan asas *nemo iudex in causa sua* (seseorang tidak boleh menjadi hakim dalam perkaranya sendiri). Bupati sebagai kepala pemerintah kabupaten

memiliki kepentingan institusional dan politik yang tidak dapat diabaikan dalam penentuan siapa yang menjadi kepala desa mengingat kepala desa merupakan perpanjangan tangan pemerintahan di tingkat bawah. Konflik kepentingan ini merupakan ancaman nyata bagi integritas proses demokrasi di tingkat desa.¹⁰

Sementara itu, di tingkat nasional, Permendagri sebagai regulasi yang seharusnya menjadi pemandu teknis pelaksanaan Pilkadaes justru turut berkontribusi dalam menciptakan ketidakjelasan hierarki kewenangan. Permendagri Nomor 72 Tahun 2020 tentang Perubahan Kedua atas Permendagri Nomor 112 Tahun 2014 memang memperbaiki beberapa aspek teknis penyelenggaraan Pilkadaes, namun belum secara substansial mengubah posisi Bupati sebagai pihak yang memiliki kewenangan final dan tunggal dalam penyelesaian sengketa hasil Pilkadaes.¹¹ Kondisi ini menimbulkan pertanyaan mendasar: apakah regulasi-regulasi tersebut, mulai dari UU Desa, PP 43/2014, Permendagri 112/2014, hingga Perda dan Perbup di tingkat kabupaten, telah secara harmonis membangun sistem Pilkadaes yang benar-benar menjamin kedaulatan rakyat? Ataukah justru terjadi tumpang tindih kewenangan yang pada akhirnya menggerus hak rakyat desa? Berangkat dari latar belakang tersebut, penulis mengangkat

¹⁰ Prinsip *nemo iudex in causa sua* merupakan salah satu asas hukum universal dalam penyelenggaraan peradilan yang adil. Lihat: Sri Soemantri, *Hukum Tata Negara Indonesia: Pemikiran dan Pandangan* (Bandung: Remaja Rosdakarya, 2014), hlm. 78; Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara* (Jakarta: Rajawali Press, 2013), hlm. 414.

¹¹ Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 72 Tahun 2020 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 112 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Desa (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 1409).

penelitian yang berjudul “Paradoks Partisipasi Rakyat Dalam Pemilihan Kepala Desa” Antara Kedaulatan Rakyat Dan Regulasi Otonomi Desa Dalam Bingkai Hukum Nasional.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan analisis latar belakang mengenai paradoks partisipasi rakyat dalam pilkades yang telah diuraikan, rumusan masalah penelitian ini difokuskan pada dua pertanyaan utama yang sistematis dan saling berkaitan:

1. Bagaimana paradoks antara kedaulatan rakyat dan regulasi otonomi desa dalam sistem Pemilihan Kepala Desa berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku?
2. Bagaimana regulasi Pemilihan Kepala Desa sebagaimana diatur dalam UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa ditinjau dari prinsip Syura dalam perspektif Siyasa Dusturiyah?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan Penelitian

- a. Menganalisis paradoks partisipasi rakyat dalam pilkades antara asas kedaulatan rakyat dengan regulasi otonomi desa.
- b. Menganalisis realisasi prinsip syura Siyasa Dusturiyah dalam pilkades di tengah pembatasan otonomi desa oleh regulasi nasional.

2. Manfaat Penelitian

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat berguna dan memberikan manfaat untuk berbagai pihak, termasuk penulis sendiri. Adapun kegunaan dari penelitian ini yaitu:

a. Manfaat Teoritis

- 1) Memberikan kontribusi terhadap pengembangan teori kedaulatan rakyat dalam perspektif hukum tata negara, khususnya dalam memahami dinamika demokrasi langsung di tingkat desa.
- 2) Memberikan konstruksi konseptual mengenai “paradoks partisipasi rakyat”, yakni ketegangan antara legitimasi demokratis melalui partisipasi langsung dengan pembatasan normatif melalui regulasi administratif.
- 3) Memperkaya integrasi antara prinsip *syura siyasah syar’iyyah* dengan regulasi nasional seperti Permendagri No 112 Tahun 2014.

b. Manfaat Praktis

- 1) Penelitian ini menyediakan *policy brief* rekomendasi harmonisasi Pasal 56 UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dengan revisi Permendagri Nomor 112 Tahun 2016 tentang Pemilihan Kepala Desa guna mengakomodasi prinsip *siyasah syar’iyyah* dalam pemilihan kepala desa.

- 2) Penelitian ini menyediakan *checklist* operasional dengan 4 (empat) tujuan pemilu Jimly Asshiddiqie (substansi, proses, legitimasi, konsolidasi demokrasi) guna mencegah intervensi taqlid bupati.
- 3) Penelitian ini menghasilkan template analisis yuridis normatif *siyasah dusturiyah* yang dapat dijadikan rujukan bagi mahasiswa Hukum Tata Negara Fakultas Syariah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga untuk menganalisis isu konstitusional berbasis *syura*, *al adl*, dan *masalahah*.

D. Telaah Pustaka

Azallea Ramadhani dkk. dalam "Sistem Pemilihan Kepala Desa di Indonesia dalam Hukum Administrasi Negara" (Journal of Public Administration Review Vol. 3 No. 1, 2025) menganalisis bahwa rendahnya kapasitas kelembagaan desa menjadi penghambat utama sosialisasi pemilih yang efektif. Meskipun tingkat kehadiran formal (turnout) pilkades sering tinggi mencapai 80%, kualitas partisipasi terganggu karena panitia desa kekurangan SDM dan anggaran untuk edukasi pemilih pemula dan lansia. Temuan ini relevan dengan penelitian ini karena menjelaskan akar struktural paradoks partisipasi di mana partisipasi kuantitas tinggi tidak diimbangi

legitimasi substantif akibat lemahnya otonomi desa dalam pengelolaan DPT dan sosialisasi lokal.¹²

Marcella Natalia Tombiling dalam "Pelaksanaan Pemilihan Kepala Desa Serentak" (QISTINA: Jurnal Multidisiplin Indonesia Vol. 5 No. 2, 2024) menyoroti bahwa jadwal pilkades serentak yang ditetapkan Permendagri sering tidak sinkron dengan dinamika lokal seperti musim panen petani dan hari libur keagamaan. Fenomena ini menyebabkan penurunan kualitas partisipasi karena warga terpaksa memilih antara bekerja dan menggunakan hak pilihnya. Analisis Tombiling mendukung rumusan masalah kedua penelitian ini mengenai disharmoni regulasi nasional yang melemahkan efektivitas partisipasi rakyat sebagai wujud kedaulatan rakyat.¹³

Fikri Jamal melalui "Netralitas Perangkat Desa dalam Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Desa (Pilkades)" mengungkap bahwa kurangnya netralitas aparatur desa signifikan memengaruhi kebebasan memilih warga. Penelitian empirisnya menemukan praktik mobilisasi suara oleh perangkat desa yang mengurangi substansi partisipasi politik. Karya ini relevan karena memberikan landasan yuridis normatif mengenai pelanggaran prinsip "bebas" dalam Pasal 50 UU Desa yang menjadi salah satu dimensi paradoks partisipasi dalam penelitian ini.¹⁴

¹² Azallea Ramadhani dkk., "Sistem Pemilihan Kepala Desa di Indonesia dalam Hukum Administrasi Negara", *Journal of Public Administration Review*, Vol. 3 No. 1 (2025), halaman 45.

¹³ Marcella Natalia Tombiling, "Pelaksanaan Pemilihan Kepala Desa Serentak," *QISTINA: Jurnal Multidisiplin Indonesia*, Vol. 5 No. 2 (2024), halaman 122.

¹⁴ Fikri Jamal, "Netralitas Perangkat Desa dalam Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Desa (Pilkades)", *Rechtsregel: Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 4 No. 1 (2021), halaman 78.

Vince Trisnayanti Lase dalam skripsi "Partisipasi Politik Pemilih Pemula pada Pemilihan Kepala Desa Tahun 2019 di Desa Batu Ampar" (Universitas Medan Area, 2020) mendokumentasikan tingkat partisipasi pemilih pemula hanya 45% akibat minimnya sosialisasi politik dan pendidikan pemilih. Penelitian lapangan ini membuktikan bahwa kelompok pemilih muda yang mencapai 25-30% total pemilih desa rentan golput ketika desa tidak memiliki otonomi penuh mengatur sosialisasi. Temuan Lase memperkuat analisis kasus empiris penelitian ini tentang hambatan partisipasi kelompok rentan akibat regulasi nasional yang kaku.¹⁵

Ari Wibowo & Yana Kusnadi dalam "Tinjauan Hukum terhadap Kedudukan Desa dalam Kerangka Otonomi Desa" berargumen bahwa standarisasi nasional melalui Permendagri melemahkan esensi otonomi desa sebagaimana dijamin UU No. 6 Tahun 2014. Analisis yuridis normatif mereka menunjukkan kontradiksi antara Pasal 4 (asas rekognisi) dengan Pasal 56 (teknis nasional). Karya ini menjadi landasan teoretis utama rumusan masalah pertama penelitian ini mengenai paradoks antara kedaulatan rakyat dengan regulasi otonomi.¹⁶

"Partisipasi Masyarakat dalam Pilkades Serentak Masa Pandemi (Desa Ridan Permai)" mendokumentasikan penurunan partisipasi dari 85% menjadi 68% akibat protokol kesehatan yang membatasi akses TPS.

¹⁵ Vince Trisnayanti Lase, "Partisipasi Politik Pemilih Pemula pada Pemilihan Kepala Desa Tahun 2019 di Desa Batu Ampar" *Skripsi*, Universitas Medan Area, Tahun 2020.

¹⁶ Ari Wibowo, Yana Kusnadi, "Tinjauan Hukum terhadap Kedudukan Desa dalam Kerangka Otonomi Desa di Indonesia," Wacana Paramarta: *Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 20 No. 4 (2021), halaman 456-470.

Penelitian ini relevan karena menunjukkan bagaimana regulasi darurat nasional (SE Mendagri Covid-19) mengorbankan partisipasi lokal, mirip dengan kasus penundaan e-voting Sleman yang menjadi fokus penelitian ini.¹⁷

E. Kerangka Teoritik

Untuk menganalisis problem akademik di atas, penyusun akan menggunakan dua teori, yaitu:

1. Teori Kedaulatan Rakyat

Kedaulatan rakyat (*popular sovereignty*) merupakan prinsip konstitusional fundamental bahwa sumber kekuasaan tertinggi negara berada di tangan rakyat, bukan monarki, aristokrasi, atau pemerintahan otoriter. Jean Jacques *Du Contrat Social* (1762) pertama kali merumuskan konsep ini sebagai kehendak umum (*volonté générale*) yang tidak dapat diwakilkan atau dibagi, di mana rakyat sebagai kesatuan kolektif menentukan arah negara melalui kontrak sosial. Di Indonesia, Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 secara eksplisit menetapkan: "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar," menciptakan kedaulatan rakyat konstitusional yang mengikat supremasi rakyat dengan supremasi konstitusi.

¹⁷ Rahman Fatkhur, "Partisipasi Masyarakat Dalam Pelaksanaan Pemilihan Kepala Desa Serentak Di Masa Pandemi Covid-19 (Studi Di Desa Ridan Permai, Kabupaten Kampar 2021)", *Jurnal Manajemen Publik*, Vol. 1 No. 2 (2024).

Jimly Assidqie dalam *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia* mengembangkan teori ini dengan merumuskan empat tujuan mutlak pemilu sebagai indikator kedaulatan rakyat substantif: (1) rotasi kepemimpinan tertib dan damai, (2) representasi kepentingan rakyat di lembaga legislatif/eksekutif, (3) akuntabilitas pejabat publik kepada pemilih, dan (4) penegakan hak asasi warga negara melalui partisipasi politik inklusif.¹⁸ Jimly membedakan pelaksanaan kedaulatan rakyat dalam demokrasi langsung (pilkades, referendum) dan demokrasi perwakilan (DPRD, DPR RI), dengan pilkades sebagai praktik paling murni karena warga desa secara langsung memilih kepala desanya tanpa perantara.

Pelaksanaan kedaulatan rakyat menurut Jimly terbagi dalam dua mekanisme utama, yaitu:

- a. Demokrasi langsung, memuat referendum, inisiatif rakyat, pemilihan kepala desa langsung sesuai dengan Pasal 34 UU Desa. Pilkades merupakan implementasi paling murni karena warga desa memilih secara langsung dan tanpa perantara.
- b. Demokrasi perwakilan, memuat DPR, DPRD, BPD sebagai wakil rakyat.

¹⁸ Jimly Asshiddiqie. *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*. (Jakarta: Rajawali Pers, 2020), halaman 45-60.

Bagir Manan melengkapi teori ini dalam Hukum Tata Negara Indonesia (2001) dengan konsep otonomi daerah sebagai wujud kedaulatan rakyat lokal. Pasal 18 UUD 1945 dan asas rekognisi UU Desa Pasal 4 Ayat (1) memberikan desa hak asal-usul mengatur urusan sendiri, termasuk teknis pilkades Pasal 56. Namun Permendagri Nomor 112 Tahun 2014 menuntut standarisasi nasional mengenai jadwal serentak, syarat calon minimal 2, dan DPT nasional yang membatasi ruang otonomi. Manan berargumen: "Otonomi bukan sekadar administratif, melainkan konstitusional pengakuan hak politik masyarakat hukum adat."¹⁹

2. Teori Siyasah Dusturiyah

Siyasah Dusturiyah merupakan salah satu cabang dalam fikih siyasah yang membahas prinsip-prinsip ketatanegaraan dalam Islam, khususnya yang berkaitan dengan konstitusi, pembagian kekuasaan, legitimasi pemerintahan, serta hubungan antara penguasa dan rakyat. Secara bahasa Siyasah berasal dari kata سياسة (ساسة – ساس – يسوس) (sasa, yasusu, siyasatan) yang berarti mengatur, mengurus dan memerintah atau pemerintahan, politik dan pembuatan kebijaksanaan. Pengertian secara kebahasaan ini mengisyaratkan bahwa tujuan siyasah adalah mengatur dan

¹⁹ Bagir Manan, *Hukum Tata Negara Indonesia* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2001), halaman 73-74.

membuat kebijaksanaan atas sesuatu yang bersifat politis untuk mencapai sesuatu. Abdul Wahhab Khallaf mendefinisikan bahwa siyasah adalah pengaturan perundang-undangan yang diciptakan untuk memelihara ketertiban dan kemaslahatan.

Secara bahasa Dusturiyah berasal dari bahasa Persia *dusturi*. Semula artinya adalah seorang yang memiliki otoritas, baik dalam bidang politik maupun agama. Dalam perkembangan selanjutnya, kata ini digunakan untuk menunjukkan anggota kependetaan (pemuka agama) Zoroaster (Majusi). Setelah mengalami penyerapan ke dalam bahasa Arab, kata dusturiyah berkembang pengertiannya menjadi asas dasar/pembinaan. Menurut istilah, dusturiyah berarti kumpulan kaidah yang mengatur dasar dan hubungan kerja sama antara sesama anggota masyarakat dalam sebuah negara baik yang tidak tertulis (konvensi) maupun yang tertulis (konstitusi).²⁰

Dapat disimpulkan bahwa kata dusturiyah itu adalah suatu norma aturan perundang-undangan yang mendasar sehingga dijadikan landasan utama dalam rujukan semua tata aturan dalam hal bernegara agar sejalan dengan nilai-nilai syari'at. Dengan demikian semua peraturan perundang-undangan haruslah mengacu pada konstitusinya masing-masing setiap negara yang tercermin dalam

²⁰ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah, Konstektualisasi Doktrin Politik Islam*, (Jakarta: Prenadamedia Group, 2014), halaman 154.

nilai-nilai Islam dalam hukum-hukum syari'at yang telah dijelaskan oleh al-Qur'an sebagaimana firman Allah SWT. dalam Q.S. Ali Imran Ayat 159:

فَاعْفُ عَنْهُمْ وَاسْتَغْفِرْ لَهُمْ وَشَاوِرْهُمْ فِي الْأَمْرِ

“...dan bermusyawarahlah dengan mereka dalam urusan itu...”

Dalam konteks penelitian ini, konsep *siyasah dusturiyah* relevan untuk menganalisis hubungan antara kedaulatan rakyat dan regulasi otonomi desa. Kedaulatan rakyat menempatkan masyarakat sebagai pemegang kekuasaan tertinggi dalam kehidupan bernegara, sedangkan *siyasah dusturiyah* menekankan bahwa kekuasaan tersebut harus diwujudkan melalui mekanisme yang adil, partisipatif, dan tidak menimbulkan kemudharatan. Oleh karena itu, apabila terdapat aturan yang membatasi partisipasi rakyat dalam pemilihan kepala desa, maka aturan tersebut perlu diuji berdasarkan prinsip kemaslahatan dan keadilan dalam hukum Islam.

3. Teori Harmonisasi Hukum

Harmonisasi hukum secara etimologis berasal dari Bahasa Yunani *harmonia* yang berarti keselarasan dan keseimbangan. Dalam konteks ilmu hukum, harmonisasi hukum diartikan sebagai suatu proses dan upaya untuk menyelaraskan, menyasikan, serta menyeimbangkan berbagai peraturan perundang-undangan agar tidak terjadi tumpang tindih, pertentangan, maupun inkonsistensi

antarnorma di dalam suatu sistem hukum.²¹ L.M. Gandhi merumuskan harmonisasi hukum sebagai upaya atau proses yang hendak mengatasi batasan-batasan perbedaan, halangan, dan kejanggalan dalam hukum sehingga tercapai suatu keselarasan yang menyeluruh.²² Harmonisasi hukum pada prinsipnya menghendaki agar setiap produk perundang-undangan yang ada saling mendukung, melengkapi, dan tidak bertentangan satu sama lain, baik secara vertikal maupun horizontal, dalam rangka mewujudkan kepastian, keadilan, dan kemanfaatan hukum bagi seluruh masyarakat.

Harmonisasi hukum memiliki beberapa tujuan pokok yang secara langsung berkaitan dengan kualitas dan efektivitas sistem hukum. Tujuan utama harmonisasi hukum adalah untuk menciptakan kepastian hukum (*rechtszekerheid*) bagi masyarakat dan penyelenggara negara. Peraturan perundang-undangan yang saling bertentangan atau tumpang tindih akan menimbulkan kebingungan dalam penerapannya dan membuka peluang terjadinya penyalahgunaan hukum.²³

Selain kepastian hukum, harmonisasi hukum juga bertujuan untuk mewujudkan tertib peraturan perundang-undangan,

²¹L.M. Gandhi, "Harmonisasi Hukum Menuju Hukum yang Responsif", *Pidato Pengukuhan Guru Besar Tetap Fakultas Hukum Universitas Indonesia*, Jakarta, 1995, hlm. 5.

²²Ibid., hlm. 6.

²³Ibid., hlm 9.

menghindari konflik norma yang berpotensi menimbulkan sengketa kewenangan antarlembaga negara, serta memastikan bahwa setiap peraturan perundang-undangan dapat diimplementasikan secara efektif di lapangan. Dalam konteks pembangunan hukum nasional, harmonisasi juga bertujuan mendekatkan berbagai sistem hukum yang hidup dalam masyarakat hukum nasional, hukum adat, dan hukum agama ke dalam satu sistem hukum nasional yang terpadu dan berkeadilan.

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan peneliti dalam penelitian ini adalah yuridis normatif. Jenis penelitian yuridis normatif adalah penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder sebagai bahan dasar untuk diteliti dengan cara mengadakan penelusuran terhadap peraturan-peraturan dan literatur-literatur yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.

Dalam konteks penelitian ini, pendekatan normatif dipilih karena fokus kajian adalah menganalisis asas kedaulatan rakyat dalam pemilihan kepala desa (pilkades) dengan meninjau sejauh mana regulasi Pilkades memberi ruang terhadap otonomi desa dalam bingkai hukum nasional. Dengan demikian, penelitian ini tidak menekankan pada data

empiris di lapangan, melainkan analisis yuridis terhadap regulasi, asas hukum, dan doktrin terkait.

2. Pendekatan Penelitian

Dalam penelitian hukum normatif, pendekatan yang digunakan beragam, disesuaikan dengan objek permasalahan yang diteliti. Adapun pendekatan yang digunakan dalam skripsi ini adalah:

a. Pendekatan Perundang-Undangan (*Statute Approach*)

Pendekatan ini mengkaji peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang desa dan pemilihan kepala desa, seperti UUD NRI 1945, UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 jo. Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2015, Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2017, serta Permendagri Nomor 112 Tahun 2014 jo. Permendagri Nomor 65 Tahun 2017. Pendekatan penting untuk menelaah secara sistematis kesesuaian regulasi Pilkades dengan asas kedaulatan rakyat.

b. Pendekatan Konseptual

Pendekatan konseptual digunakan untuk memahami konsep-konsep hukum yang berkaitan dengan asas kedaulatan rakyat, otonomi desa, dan teori hukum Islam *siyāṣah syar'iyah*. Dengan pendekatan ini, penelitian dapat menemukan pijakan teoritis untuk mengkaji keterkaitan antara hukum nasional dan nilai-nilai keadilan serta kemaslahatan dalam hukum Islam.

c. Pendekatan Kasus (*Case Approach*)

Dalam konteks penelitian ini, pendekatan kasus digunakan untuk menganalisis praktik atau sengketa tertentu yang berkaitan dengan isu yang diteliti, guna melihat kesesuaian antara ketentuan normatif dan implementasinya. Dengan demikian, pendekatan kasus berfungsi sebagai instrumen untuk menguji konsistensi antara norma hukum dan realitas penerapannya..

3. Sumber Bahan Hukum

Penelitian hukum normatif sangat bergantung pada sumber bahan hukum. Adapun sumber bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari:

- a. Bahan Hukum Primer, meliputi sumber hukum yang mempunyai kekuatan hukum mengikat, meliputi
 - 1) UUD NRI 1945,
 - 2) UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa,
 - 3) Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2017,
 - 4) Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 jo. Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2015,
 - 5) Permendagri Nomor 112 Tahun 2014 jo. Permendagri Nomor 65 Tahun 2017.
- b. Bahan Hukum Sekunder, yakni bahan yang menjelaskan lebih lanjut mengenai sumber bahan primer, meliputi buku-buku hukum tata negara, artikel dan jurnal yang relevan, skripsi dan

tesis yang membahas tema serupa, dan pendapat pakar hukum yang membahas tema ini.

4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dilakukan melalui studi kepustakaan (library research). Studi kepustakaan dilakukan dengan cara menginventarisasi, menelaah, dan menganalisis berbagai literatur, peraturan perundang-undangan, artikel jurnal, serta dokumen hukum lain yang relevan. Metode ini sesuai dengan sifat penelitian hukum normatif yang berfokus pada teks dan dokumen hukum sebagai sumber utama.

G. Sistematika Pembahasan

Penelitian ini disusun dalam lima bab yang tersusun secara sistematis, logis, dan terstruktur agar pembahasan dapat dilakukan secara runtut serta mampu menjawab rumusan masalah penelitian. Adapun uraian sistematika pembahasan dalam skripsi ini adalah sebagai berikut:

Bab Pertama, berfungsi sebagai pintu masuk yang menjelaskan latar belakang penelitian. Dalam bab ini dikemukakan rumusan masalah yang menjadi pokok kajian, tujuan penelitian yang hendak dicapai, serta manfaat penelitian yang dibagi menjadi manfaat teoritis dan praktis. Selain itu, Bab ini juga menjelaskan metode penelitian yang digunakan, yakni metode penelitian yuridis normatif dengan pendekatan studi pustaka, serta sistematika penulisan skripsi secara keseluruhan. Dengan demikian, bab ini memberikan gambaran umum tentang arah dan fokus penelitian..

Bab Kedua, menguraikan kerangka teori yang digunakan sebagai landasan analisis. Dalam penelitian ini digunakan teori kedaulatan rakyat dan teori siyasah dusturiyah dari perspektif Islam sebagai pisau analisis.

Bab Ketiga, berisi tinjauan umum mengenai partisipasi rakyat dalam pemilihan kepala desa, kedaulatan rakyat, dan regulasi otonomi desa.

Bab Keempat, merupakan inti dari penelitian ini. Pada bagian ini dilakukan analisis terhadap paradoks partisipasi rakyat dalam pemilihan kepala desa, antara kedaulatan rakyat dan regulasi otonomi desa dalam bingkai hukum nasional.

Bab Kelima, berisi penutup yang terdiri dari kesimpulan dan saran. Kesimpulan disusun sebagai jawaban atas rumusan masalah yang diajukan, berdasarkan hasil analisis pada bab sebelumnya. Kesimpulan ini juga menjadi penegasan posisi penelitian. Adapun saran ditujukan baik secara akademis maupun praktis.

BAB V PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil analisis, penelitian ini menghasilkan dua kesimpulan yang menjawab rumusan masalah yang telah ditetapkan.

1. Terdapat paradoks yang nyata dan struktural antara kedaulatan rakyat dan regulasi otonomi desa dalam sistem pilkades berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Di satu sisi, UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa menjamin kedaulatan rakyat desa melalui asas rekognisi dan subsidiaritas, serta memastikan penyelenggaraan pilkades berdasarkan prinsip langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil (LUBER JURDIL). Namun di sisi lain, regulasi teknis di bawahnya khususnya Pasal 37 Permendagri Nomor 112 Tahun 2014 justru memusatkan kembali kewenangan kepada bupati/walikota, terutama dalam hal penyelesaian sengketa hasil pilkades. Bupati ditempatkan sekaligus sebagai penyelenggara, pengawas, dan hakim tunggal atas sengketa pilkades tanpa mekanisme dengar pendapat yang transparan dan tanpa jalur banding yang independen. Kondisi ini melanggar prinsip *nemo iudex in causa sua*, mencampurkan fungsi eksekutif dan quasi-yudisial, serta menciptakan asimetri pembuktian yang merugikan warga desa. Kasus Pilkades Serentak Kabupaten Rote Ndao Tahun 2021 di mana 28 desa mengajukan sengketa dan Bupati menolak 22 di

antaranya melalui satu Keputusan Bupati Nomor 50/KEP/HK/2021 tanpa prosedur yang adil menjadi bukti empiris bahwa desain regulasi yang ada secara sistemik menggerus substansi kedaulatan rakyat di tingkat desa.

2. regulasi pilkades sebagaimana diatur dalam UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa belum sepenuhnya mencerminkan prinsip syura dalam perspektif siyasah dusturiyah. Ditinjau dari prinsip utama siyasah dusturiyah yakni syura, keadilan ('adl), dan amanah, mekanisme penyelesaian sengketa pilkades yang berlaku saat ini mengandung cacat fundamental. Prinsip syura dilanggar karena keputusan bupati atas sengketa pilkades tidak lahir dari proses musyawarah yang melibatkan para pihak secara setara, melainkan dari diskresi sepihak pejabat eksekutif. Prinsip 'adl dilanggar karena tidak semua pihak memperoleh perlakuan yang setara dalam proses pembuktian. Prinsip amanah dilanggar karena konflik kepentingan struktural antara bupati sebagai atasan kepala desa terpilih tidak pernah dieleminasi dari desain kewenangan ini. Prinsip maslahat dilanggar karena regulasi yang seharusnya melindungi hak-hak warga desa justru menjadi penghalang akses keadilan. Dengan demikian, harmonisasi antara regulasi pilkades nasional dengan nilai-nilai siyasah dusturiyah menuntut adanya redesign kelembagaan yang menjamin independensi, transparansi, dan aksesibilitas dalam penyelesaian sengketa pilkades.

B. Saran

Berdasarkan hasil analisis dan kesimpulan di atas, beberapa saran dapat diajukan sebagai berikut:

1. Kepada DPR RI dan Pemerintah Pusat, perlu dilakukan revisi terhadap Pasal 37 ayat (6) UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa guna mencabut kewenangan bupati/walikota sebagai penyelesai tunggal sengketa pilkades yang bersifat final. Sebagai gantinya, perlu dibentuk forum penyelesaian sengketa yang independen, transparan, dan dapat diakses oleh seluruh warga desa tanpa hambatan ekonomi, misalnya melalui pembentukan Majelis Sengketa Pilkades (MSP) independen di tingkat kabupaten/kota.
2. Kepada Kementerian Dalam Negeri, perlu dilakukan revisi menyeluruh terhadap Permendagri Nomor 112 Tahun 2014 untuk memasukkan ketentuan tentang standar pembuktian yang operasional dalam sengketa pilkades, mekanisme dengar pendapat yang wajib dan transparan, serta jalur banding yang independen atas putusan penyelesaian sengketa. Revisi ini juga perlu memuat pengakuan eksplisit terhadap peran Badan Permasyarakatan Desa (BPD) sebagai forum penyelesaian sengketa tahap pertama yang berbasis musyawarah dan selaras dengan nilai syura siyash dusturiyah.
3. Kepada pemerintah daerah dan DPRD kabupaten/kota, perlu dilakukan evaluasi dan revisi atas Perda maupun Perbup yang memberikan

kewenangan berlebihan kepada bupati dalam proses pilkades, termasuk dalam hal penyelesaian sengketa. Peraturan daerah yang bertentangan dengan asas kedaulatan rakyat, prinsip pemisahan kekuasaan, dan nilai-nilai kemaslahatan harus diperbaiki agar tidak menjadi instrumen kontrol politik atas proses demokrasi desa.

4. Kepada akademisi dan peneliti hukum, penelitian ini membuka ruang bagi kajian lebih lanjut tentang model kelembagaan penyelesaian sengketa pilkades yang paling efektif, baik dari perspektif hukum tata negara positif maupun perspektif siyasah dusturiyah. Pengembangan kerangka analisis integratif antara hukum nasional dan hukum Islam dalam mengkaji persoalan konstitusional di tingkat desa merupakan bidang yang sangat menjanjikan untuk dieksplorasi lebih dalam.
5. Kepada masyarakat desa dan organisasi sipil, kesadaran akan hak-hak demokratis dalam pilkades perlu terus ditingkatkan. Warga desa perlu memahami bahwa partisipasi yang substantif bukan hanya soal hadir di TPS, melainkan juga mencakup hak untuk mengawasi proses, mengajukan keberatan atas pelanggaran, dan menuntut keadilan melalui jalur yang tersedia. Pendampingan hukum bagi warga yang menghadapi sengketa pilkades merupakan kebutuhan nyata yang perlu dijawab oleh lembaga bantuan hukum dan perguruan tinggi hukum.

DAFTAR PUSTAKA

A. Perundang-undangan

- Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
 Undang Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.
 Permendagri Nomor 65 Tahun 2017 tentang Perubahan atas Permendagri Nomor 112 Tahun 2014
 Permendagri Nomor 112 Tahun 2014 tentang Mekanisme Penyelesaian Sengketa Hasil Pilkadaes.

B. Buku

- Bagir Manan. *Hubungan Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*. (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994).
 Denny Indrayana. *Negara Antara Ada dan Tiada: Reformasi Hukum Ketatanegaraan*. (Jakarta: Kompas, 2008).
 Maria Farida Indrati. *Ilmu Perundang-undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*. (Yogyakarta: Kanisius, 2007).
 Hasbi Ash-Shiddieqy. *Asas-Asas Hukum Tata Negara Menurut Syariat Islam*. (Jakarta: Bulan Bintang, 1969).
 Jimly Asshiddiqie. *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*. (Jakarta: Sinar Grafika, 2011).
 Jimly Asshiddiqie. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika, 2020).
 Jimly Asshiddiqie. *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*. (Jakarta: Ichtiar Baru-Van Hoeve, 1994)
 Jimly Asshiddiqie. *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis*. (Jakarta: Gramedia, 2009).
 Jimly Asshidqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. (Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006)
 Maria Farida Indrati. *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*. Jilid I (Yogyakarta: Kanisius, 2007).
 Miriam Budiardjo. *Dasar-Dasar Ilmu Politik. Edisi Revisi* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2011).
 Muhammad Iqbal. *Fiqh Siyasah: Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*. (Jakarta: Prenadamedia Group, 2014).
 Muhammad Iqbal. *Fiqh Siyasah, Konstektualisasi Doktrin Politik Islam*. (Jakarta: Prenadamedia Group, 2014).

C. Artikel Jurnal

- Azallea Ramadhani dkk., "Sistem Pemilihan Kepala Desa di Indonesia dalam Hukum Administrasi Negara", *Journal of Public Administration Review*, Vol. 3 No. 1 (2025).
- Bambang Adhi Pamungkas, "Pelaksanaan Otonomi Desa Pasca Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa", *Jurnal USM Law Review*, Vol. 2 No. 2 (2014).
- Fajar Kamizi dkk., "Konsep Kekuasaan dalam Siyasa Dusturiyah dan Relevansinya terhadap Prinsip Kedaulatan Rakyat di Indonesia," *Elqonun: Jurnal Hukum dan Ekonomi Syariah*, Vol. 3 No. 1 (2025).
- Fikri Jamal, "Netralitas Perangkat Desa dalam Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Desa (Pilkades)," *Rechtsregel: Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 4 No. 1 (2021).
- Khairul Fahmi, "Prinsip Kedaulatan Rakyat Dalam Penentuan Sistem Pemilihan Umum Anggota Legislatif", *Jurnal Konstitusi* Vol. 7 No. 3 (2010).
- Marcella Natalia Tombiling, "Pelaksanaan Pemilihan Kepala Desa Serentak", *QISTINA: Jurnal Multidisiplin Indonesia* Vol. 5 No. 2 (2024).
- Rahman Fatkhur, "Partisipasi Masyarakat Dalam Pelaksanaan Pemilihan Kepala Desa Serentak Di Masa Pandemi Covid-19 (Studi Di Desa Ridan Permai, Kabupaten Kampar 2021)", *Jurnal Manajemen Publik*, Vol. 1 No. 2 (2024).
- Wibowo, Kusnadi, "Tinjauan Hukum terhadap Kedudukan Desa dalam Kerangka Otonomi Desa," *Wacana Paramarta* (2021).

D. Internet

- Garda Indonesia, "Sengketa Pilkades di Rote Ndao, 4 Desa Hitung Ulang & 2 Desa Pilih Ulang," *gardaIndonesia.id*, 30 Januari 2021 (diakses 3 Juni 2026); Rakyat NTT, "Pilkades di Rote Ndao: 2 Desa PSU dan 4 Desa Hitung Ulang," *rakyatntt.com*, 29 Januari 2021 (diakses 20 Mei 2026).
- Pemerintah Kabupaten Rote Ndao, "Sengketa Pilkades: 22 Desa Tidak Sah, 4 Desa Hitung Ulang, 2 Desa Ditunda Hingga 2022," <https://rotendaokab.go.id>, diakses Pada Jumat 2 Januari 2026 pukul 10.00 WIB.