

**IMPLEMENTASI  
PERATURAN BUPATI MUSI RAWAS NOMOR 11 TAHUN 2016  
TENTANG PETUNJUK PELAKSANAAN PEMILIHAN KEPALA DESA  
PADA PEMILIHAN KEPALA DESA SECARA SERENTAK TAHUN 2021  
DI KABUPATEN MUSI RAWAS**

**TESIS**



**OLEH :**

**NAMA : KHOIRUL ANWAR  
NIM : 91220074  
BKU : HUKUM KENEGARAAN**

**UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH PALEMBANG  
PROGRAM PASCASARJANA  
PROGRAM STUDI MAGISTER HUKUM  
PALEMBANG, 2022**

**IMPLEMENTASI  
PERATURAN BUPATI MUSI RAWAS NOMOR 11 TAHUN 2016  
TENTANG PETUNJUK PELAKSANAAN PEMILIHAN KEPALA DESA  
PADA PEMILIHAN KEPALA DESA SECARA SERENTAK TAHUN 2021  
DI KABUPATEN MUSI RAWAS**

**OLEH :**

**NAMA : KHOIRUL ANWAR  
NIM : 91220074  
BKU : HUKUM KENEGARAAN**

**TESIS**

**Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat  
Untuk Memperoleh Gelar Magister Hukum  
Pada Program Studi Magister Hukum**

**Program Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Palembang**



**UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH PALEMBANG  
PROGRAM PASCASARJANA  
PROGRAM STUDI MAGISTER HUKUM  
PALEMBANG, 2022**

**JUDUL : IMPLEMENTASI PERATURAN BUPATI MUSI RAWAS NOMOR 11 TAHUN 2016 TENTANG PETUNJUK PELAKSANAAN PEMILIHAN KEPALA DESA PADA PEMILIHAN KEPALA DESA SECARA SERENTAK TAHUN 2021 DI KABUPATEN MUSI RAWAS**

**NAMA : KHOIRUL ANWAR**  
**NIM : 91220074**  
**BIDANG KAJIAN UMUM : HUKUM KENEGARAAN**  
**PROGRAM STUDI : MAGISTER HUKUM**

**MENYETUJUI**

**Dosen Pembimbing**

**Pembimbing I**

**Pembimbing II**



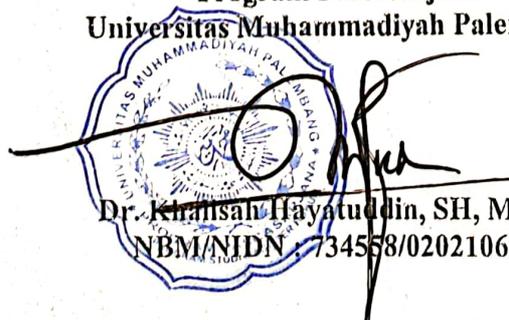
**Dr. Sri Suatmiati, SH, M.Hum**



**Dr. Muhammad Yahya Selma, SH, MH**

**MENGETAHUI**

**Ketua Program Studi Magister Hukum  
Program Pascasarjana  
Universitas Muhammadiyah Palembang**



**Dr. Khansah Hayatuddin, SH, M.Hum**  
**NBM/NIDN : 734558/0202106701**

## MENGESAHKAN

### 1. Tim Penguji

Ketua Tim Penguji : Dr. Hj. Sri Suatmiati, SH, M.Hum.

Sekretaris : Dr. Muhammad Yahya Selma, SH, M.H.

Anggota : 1. Prof. Dr. Drs. H. Romli, SA, M.Ag

2. Dr. Khalisah Hayatuddin, SH, M.Hum.

3. Dr. Hj. Sri Sulastri, SH, M.Hum.

### 2. Ketua Program Studi Magister Hukum

Program Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Palembang

Dr. Khalisah Hayatuddin, SH, M.Hum

NBM/NIDN : 734558/0202106701

Tanggal Lulus Ujian : 21 Desember 2022

# **MOTTO DAN PERSEMBAHAN**

## **MOTTO**

**“Inilah Saat Orang Yang Benar Memperoleh Manfaat Dari Kebenarannya”.**

**(Al-Qur'an Surah Al-Maidah : 119)**

## **Tesis Ini Kupersembahkan Kepada**

Tumpuan Kasih Sayangku Orang Tuaku Tersayang Yang Selalu Menyayangi dan  
Pemberi Semangat Kehidupanku.

Isteriku Tercinta dan Anak-anakku Yang Selalu Kusayang dan Kurindukan.  
Seluruh Keluarga Besarku.

Kedua Pembimbingku dan Dosen-Dosenku yang Telah Berjasa Membantuku  
Dalam Menyelesaikan Pendidikan di Prodi Magister Hukum Program  
Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Palembang Selama Ini.

Teman-teman Seangkatan dan Almamaterku Yang Kubanggakan.  
Agama, Bangsa dan Negaraku.

## PERNYATAAN PERYATAAN

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : **KHOIRUL ANWAR**  
Tempat / Tgl. Lahir : Musi Rawas, 14 Maret 1983  
NIM. : 912 20 074  
BKU : Hukum Kenegaraan.

Menyatakan bahwa :

1. Tesis ini adalah hasil karya saya dan disusun sendiri dengan sungguh-sungguh serta bukan merupakan penjiplakan karya orang lain. Apabila dikemudian hari terbukti bahwa pernyataan ini tidak benar, maka saya sanggup menerima sanksi berupa pembatalan Tesis ini dan segala konsekuensinya.
2. Saya bersedia menanggung segala bentuk tuntutan hukum yang mungkin timbul jika terdapat pelanggaran Hak Cipta dalam karya ilmiah say aini.
3. Memberikan hak kepada Perpustakaan Universitas Muhammadiyah Palembang untuk menyimpan, alih media, mengelola dan menampilkan/mempublikasikannya di media secara *fulltext* untuk kepentingan akademis tanpa perlu meminta izin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan atau penerbit yang bersangkutan.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya tanpa paksaan dan tekanan dari siapapun.

Palembang, Desember 2022

Yang Menyatakan,



Khoirul Anwar.

## KATA PENGANTAR



**Assalamu'alaikum Warohmatullahi Wabarokatuh!**

Syukur alhamdulillah penulis panjatkan ke hadirat Allah Subhanahu Wata'ala, karena dengan berkat limpahan rahmat dan karunia-Nya penulisan penelitian tesis dapat diselesaikan dengan baik dan tepat waktu. Sholawat dan salam penulis tujukan kepada Sang Pembawa Rahmat Semesta Alam Nabi dan Rasulullah Muhammad Shollallahu 'Alaihi Wasallam. Insyallah kita semua sebagai ummat Muslim akan memperoleh safa'at Beliau di hari perhitungan nanti. Adapun judul penelitian ini adalah Implementasi Peraturan Bupati Musi Rawas Nomor 11 Tahun 2016 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Pemilihan Kepala Desa Pada Pemilihan Kepala Desa Secara Serentak Tahun 2021 Di Kabupaten Musi Rawas. Penulisan penelitian tesis ini dilakukan dalam rangka melengkapi salah satu persyaratan untuk mendapatkan gelar Magister Hukum (MH) pada Program Studi Magister Hukum Program Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Palembang. Penulis sangat menyadari, bahwa dalam penyusunan dan penulisan penelitian tesis ini masih banyak terdapat kekurangan dan kesalahan serta masih jauh dari sempurna. Oleh karena itu saran dan kritik yang bersifat membangun sangat penulis harapkan demi untuk kesempurnaan dan perbaikan penelitian tesis ini. Dalam kesempatan ini juga saya dengan penuh ketulusan hati mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah banyak membantu, baik secara moril maupun materil, sehingga penulis dapat menyelesaikan penelitian tesis ini. Ucapan terima kasih ini disampaikan kepada:

1. Yth. Bapak Dr. Abid Djazuli, SE, MM, Rektor Universitas Muhammadiyah Palembang;
2. Yth. Ibu Dr. Hj. Sri Rahayu, SE. MM, Direktur Program Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Palembang;

3. Yth. Ibu Dr. Khalisah Hayatuddin, SH. MHum Ketua Program Studi dan Bapak Dr. Abdul Latief Mahfuz, SH, MKn, MHum sebagai Sekretaris Program Studi Magister Hukum Program Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Palembang;
4. Yth. Ibu Dr. Hj. Sri Suatmiati, SH. M.Hum sebagai Pembimbing I dan Bapak Dr. Muhammad Yahya Selma, SH, MH sebagai Pembimbing II dalam penulisan tesis ini;
5. Yth. Seluruh Dosen dan Staf Administrasi Program Studi Magister Hukum Program Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Palembang;
6. Yth. Seluruh teman-teman seperjuanganku, almamaterku dan semua pihak yang tidak dapat kusebutkan namanya dalam kesempatan ini yang telah banyak membantuku dalam menyelesaikan studi Prodi Magister Hukum Program Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Palembang selama ini, Terima kasih semuanya, semoga Allah Subhanahu Wata'ala berkenan memberikan balasan yang setimpal atas semua kebaikan kalian semua, aamiin Allahumma aamiin. Semoga ilmu pengetahuan tetap bersinar dan bermanfaat bagi sebesar-besar kemaslahatan ummat manusia.

Wabillahittaufig Walhidayah.

Wassalamu'alaikum Warohmatullahi Wabarokatuh!

Palembang, Desember 2022

Penulis.

## ABSTRAK

Pemilihan Kepala Desa secara demokratis sebagai amanat dari Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa yang kemudian diikuti dengan Peraturan Pemerintah No. 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa dan Permendagri Nomor 72 Tahun 2020 tentang Perubahan Kedua Permendagri No. 112 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Desa. Pemerintah daerah menetapkan kebijakan pelaksanaan pemilihan kepala desa secara serentak dengan peraturan daerah. Pemerintah Daerah Kabupaten Musi Rawas mengeluarkan Peraturan Daerah Kabupaten Musi Rawas Nomor 12 Tahun 2016 tentang Pelaksanaan Pemilihan Kepala Desa dan juga menetapkan Peraturan Bupati Musi Rawas Nomor 11 Tahun 2016 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pemilihan Kepala Desa. Selama ditetapkannya Peraturan Bupati Musi Rawas No. 11 Tahun 2016 pemerintah Kabupaten Musi Rawas telah melaksanakan Pemilihan Kepala Desa serentak sebanyak dua kali, yakni pada tahun 2016 dilaksanakan dengan cara e-voting dan pada tahun 2021 dilaksanakan dengan cara manual. Pelaksanaan Pemilihan Kepala Desa tahun 2021 menyisakan banyak persoalan, di mana panitia Pemilihan Kepala Desa membuat tata cara pelaksanaan Pemilihan yang berbeda-beda dan tidak dikoordinir oleh pemerintah daerah yang berpotensi menimbulkan konflik. Adapun permasalahan tesis ini adalah: Bagaimana implementasi Peraturan Bupati Musi Rawas Nomor 11 Tahun 2016 pada pemilihan kepala desa secara serentak tahun 2021 di Kabupaten Musi Rawas dan apa faktor-faktor penghambat dalam implementasi Peraturan Bupati Musi Rawas Nomor 11 Tahun 2016 pada pemilihan kepala desa secara serentak di Kabupaten Musi Rawas? Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis empiris dengan lebih mengutamakan data primer atau data lapangan. Sifat penelitian ini tergolong penelitian diskriptif analitis. Hasil penelitiannya adalah bahwa Implementasi Peraturan Bupati Musi Rawas Nomor 11 Tahun 2016 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pemilihan Kepala Desa pada pemilihan Kepala Desa secara serentak tahun 2021 di Kabupaten Musi Rawas masih terdapat kelemahan atau kekurangan, misalnya pada kebijakan dalam penyelesaian sengketa, larangan dan ancaman sanksi terhadap pelanggaran justru tidak jelas dan tidak tegas. Sedangkan yang merupakan faktor-faktor yang menjadi penghambat di dalam pelaksanaan pemilihan kepala desa secara serentak di Kabupaten Musi Rawas tahun 2021 yang lalu lebih disebabkan oleh kurangnya komunikasi dan informasi antara panitia pelaksana pemilihan kepala desa, serta akibat keterlambatan penyaluran anggaran pemilihan kepala desa dan juga kurangnya koordinasi antara panitia dalam pelaksanaan pemilihan kepala desa.

**Kata Kunci:** Implementasi, Peraturan Perundangan, Pemilihan Kepala Desa.

## ABSTRACT

Democratic Village Head elections as mandated by Law no. 6 of 2014 concerning Villages which was then followed by Government Regulation No. 43 of 2014 concerning Implementing Regulations of Law No. 6 of 2014 concerning Villages and Regulation of the Minister of Home Affairs Number 72 of 2020 concerning the Second Amendment to Regulation of the Minister of Home Affairs No. 112 of 2014 concerning Village Head Elections. The local government establishes policies for the implementation of village head elections simultaneously with regional regulations. The Regional Government of Musi Rawas Regency issued the Regional Regulation of the Musi Rawas Regency Number 12 of 2016 concerning the Implementation of Village Head Elections and also stipulated the Regulation of the Regent of Musi Rawas Number 11 of 2016 concerning Instructions for the Implementation of the Village Head Election. During the enactment of Musi Rawas Regent Regulation No. 11 of 2016 the government of Musi Rawas Regency has carried out simultaneous Village Head Elections twice, namely in 2016 it was carried out by e-voting and in 2021 it was carried out manually. The implementation of the 2021 Village Head Election leaves many problems, where the Village Head Election committee makes different procedures for implementing the Election and is not coordinated by the regional government which has the potential to cause conflict. The problems of this thesis are: How is the implementation of the Musi Rawas Regent Regulation Number 11 of 2016 in the simultaneous election of village heads in 2021 in Musi Rawas Regency and what are the inhibiting factors in the implementation of the Musi Rawas Regent Regulation Number 11 of 2016 in the simultaneous election of village heads in Musi Rawas District? This study uses an empirical juridical approach by prioritizing primary data or field data. The nature of this research is descriptive analytical research. The results of the research are that the implementation of the Musi Rawas Regent Regulation Number 11 of 2016 concerning Instructions for the Implementation of Village Head Elections in the simultaneous Village Head elections in 2021 in Musi Rawas Regency there are still weaknesses or shortcomings, for example in policies in dispute resolution, prohibitions and threats of sanctions for violations. is not clear and unequivocal. Meanwhile, the factors that became obstacles in the implementation of simultaneous village head elections in Musi Rawas Regency in 2021 were more caused by the lack of communication and information between the village head election executive committee, as well as due to delays in the distribution of the village head election budget and also the lack of coordination between the committee in the implementation of village head elections.

**Keywords:** Implementation, Legislation, Village Head Election.

## DAFTAR ISI

HALAMAN PERSETUJUAN .....	i
HALAMAN MOTTO DAN PERSEMBAHAN .....	ii
PERNYATAAN ORISINALITAS PENELITIAN TESIS .....	iii
KATA PENGANTAR .....	iv
ABSTRAK .....	v
ABSTRACT .....	vi
DAFTAR ISI .....	vii
BAB I PENDAHULUAN .....	1
A. Latar Belakang .....	1
B. Perumusan Masalah.....	12
C. Ruang Lingkup Penelitian .....	13
D. Tujuan dan Manfaat Penelitian .....	13
E. Kerangka Teori dan Konseptual .....	14
F. Metode Penelitian .....	25
G. Sistematika Penulisan .....	29
BAB II TINJAUAN PUSTAKA .....	30
A. Konsep Negara Hukum Indonesia.....	30
B. Sistem Negara Hukum Demokrasi Indonesia.....	47
C. Sistem Pemilu Di Indonesia.....	52
D. Sistem Pemilihan Kepala Desa Di Indonesia.....	57
E. Pemilihan Kepala Desa Secara Serentak Di Indonesia .....	62
F. Tinjauan Umum Mengenai Pemerintahan Desa .....	70
BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN.....	74
A. Implementasi Peraturan Bupati Musi Rawas Nomor 11 Tahun 2016 pada Pilkades Secara Serentak Tahun 2021 Di Kabupaten Musi Rawas .....	75
B. Faktor-Faktor Penghambat Implementasi Peraturan Bupati Musi Rawas Nomor 11 Tahun 2016 pada Pilkades Secara Serentak Di Kabupaten Musi Rawas .....	126
BAB IV PENUTUP.....	144
A. Kesimpulan .....	144
B. Saran-Saran .....	145
DAFTAR PUSTAKA .....	146

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang.**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) Tahun 1945 menegaskan, bahwa “Negara mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan perinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI)”. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mengakui adanya otonomi yang dimiliki oleh Desa dan Kepala Desa dapat diberikan penguasaan ataupun pendelegasian dari Pemerintah ataupun Pemerintah Daerah untuk melaksanakan urusan pemerintahan tertentu, Pemerintah desa merupakan struktur pemerintahan paling bawah yang secara langsung berinteraksi dengan masyarakat, sehingga kewenangan pemerintah desa untuk meningkatkan pelayanan serta pemberdayaan masyarakat. Hal ini dapat ditemukan pula pada Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2005 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah lalu kemudian keluar Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Sebagaimana Diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah. Selanjutnya keluar pula Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang-Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 juga menegaskan, bahwa “Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang dibagi atas

daerah provinsi, kabupaten/kota”. Pasal 18B ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 mengakui kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih ada dan sesuai dengan prinsip NKRI. Ide dasar Pasal 18B ayat (2) tersebut memberikan penghormatan dan pengakuan terhadap desa yang memiliki hak-hak tradisional atau dalam istilah lain hak asal-usul. Penyelenggaraan Pemerintahan Desa dipimpin oleh Kepala Desa. Kepala desa dipilih secara langsung oleh rakyat sebagai wujud demokrasi atau kedaulatan rakyat Desa. Namun pemilihan tersebut memiliki potensi masalah salah satunya adalah perselisihan hasil pemilihan Kepala Desa. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa mengatur, bahwa perselisihan hasil pemilihan Kepala Desa diselesaikan oleh Bupati/Walikota. Hal ini berpotensi tidak menyelesaikan masalah, karena tidak sesuai dengan otonomi asli desa. Asas pengakuan hak asal-usul masyarakat desa yang diakomodasi sebagai asas kemandirian dalam Undang-Undang Desa tidak diterapkan sepenuhnya di dalam pasal-pasal. Sebagai buktinya masih terdapat intervensi atau campur tangan pemerintah Kabupaten/Kota dalam penyelesaian perselisihan hasil pemilihan Kepala Desa yang seharusnya diserahkan kepada desa melalui musyawarah.

Sistem demokrasi dapat diartikan sebagai suatu bentuk pemerintahan yang ditentukan oleh rakyat secara politik. Dalam hal ini, maka rakyat merupakan penentu terhadap siapa saja yang memiliki kekuasaan dan berhak untuk memerintah. Sebagai salah satu sistem pemerintahan yang ada di dunia, di mana demokrasi merupakan sistem yang paling populer dan banyak diikuti oleh banyak negara di dunia. Pada pasca Perang Dunia II terlihat gejala, bahwa secara formal

demokrasi merupakan dasar dari kebanyakan negara di dunia. Menurut penelitian yang diselenggarakan oleh UNESCO pada tahun 1949, maka: “Mungkin untuk pertama kali dalam sejarah demokrasi dinyatakan sebagai nama yang paling baik dan wajar untuk semua sistem organisasi politik dan sosial yang diperjuangkan oleh pendukung-pendukung yang berpengaruh”.<sup>1</sup>

Di antara negara-negara yang menganut sistem demokrasi salah satunya ialah negara Indonesia. Ada beberapa hal yang menjadi keunggulan dan pembeda antara sistem demokrasi dengan sistem yang lainnya. Terdapat kualitas yang menjadi pemikat dari pada demokrasi itu sendiri. Kualitas demokrasi sebenarnya didasarkan pada banyak hal, khususnya menyangkut tentang transparansi anggaran, partisipasi kelembagaan lokal, dan akomodasi kepentingan masyarakat di dalam pengambilan keputusan atau peraturan di daerah. Pelaksanaan pemilihan bisa saja bervariasi, namun intinya tetap sama untuk semua masyarakat demokratis, yakni akses bagi semua warga negara yang memenuhi syarat untuk mendapat hak pilih, perlindungan bagi tiap individu terhadap pengaruh suara, dan perhitungan yang jujur dan terbuka terhadap hasil pemungutan suara.<sup>2</sup>

Sebagai negara yang menganut sistem demokrasi, Indonesia menjalankan prinsip-prinsip yang melekat padanya. Salah satu konsekuensi logis dari sistem demokrasi ialah sistem pembangunan yang bersifat *bottom-up*, yaitu pola yang bersumber dari bawah ke atas. Hal ini dilakukan untuk menampung aspirasi

---

<sup>1</sup>S.I. Benn dan R.S. Peters, *Principles of Political Thought* (New York: Collier Books; 1964) dalam Miriam Budiardjo, 1996, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm. 105.

<sup>2</sup>Rachmad K. Dwi Susilo, 2006, *Kebijakan Elitisi Politik Indonesia*, Penerbit Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm. 180.

masyarakat dari bawah dan memberdayakan SDM secara optimal. Hal inilah kemudian yang memunculkan istilah otonomi daerah sebagai upaya untuk memberdayakan daerah dalam mengurus urusan rumah tangganya sendiri. Dalam rangka otonomi daerah, di mana kewenangan cenderung dimiliki oleh kabupaten/kota, harapan dan tuntutan masyarakat tentang keadilan dalam penyelenggaraan kehidupan ekonomi, politik, sosial, budaya, penegakan hukum, dan penghargaan atas hak asasi manusia tidak bisa ditawar-tawar. Dalam rangka menampung aspirasi masyarakat, maka otonomi daerah merupakan salah satu upaya strategis yang memerlukan pemikiran yang matang, mendasar, berdimensi jauh ke depan. Pemikiran itu kemudian dirumuskan dalam kebijakan otonomi daerah yang sifatnya menyeluruh dan dilandasi prinsip-prinsip dasar demokrasi, kesetaraan, dan keadilan disertai oleh kesadaran akan keanekaragaman/kemajemukan.<sup>3</sup>

Pemaknaan demokrasi sebagai pemaknaan permukaan akan membuat demokrasi menjadi liar. Dalam kebanalannya itu demokrasi dimaknakan sebagai tameng untuk menutupi kejahatan moral. Atas nama demokrasi, unsur-unsur negara dan masyarakat berlomba-lomba meneguhkan kepentingan sendiri dan kelompoknya serta meletakkan kepentingan umum di atas pengorbanan. Demokrasi yang lepas dari substansi makna itu akan melahirkan diktator baru berupa koruptor dan masyarakat yang anarkhis dan masyarakat tak mau ketinggalan melalui kamufase kebebasan berekspresi, mereka melakukan unjuk rasa anarkhis dengan kritik yang tidak lagi konstruktif akan tetapi memeras

---

<sup>3</sup>H.A.W. Widjaja, 2004, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, Penerbit PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 99.

oknum atau lembaga yang mereka kritisi.<sup>4</sup> Otonomi daerah tidak hanya meliputi daerah pada tingkat provinsi, kabupaten/kota, akan tetapi sampai pada lapis terendah dari pemerintahan, yaitu pemerintahan desa. Sesungguhnya pada tingkat inilah seharusnya otonomi dijalankan secara substansial. Desa sebagai perangkat pemerintahan terkecil harus mampu untuk mengelola wilayahnya secara mandiri dan otonom. Hal ini dilandaskan pada anggapan, bahwa daerah lebih mengetahui kebutuhan dan keperluan yang harus dipenuhi oleh masyarakatnya. Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang memiliki wewenang untuk mengatur dan mengurus kepentingannya sendiri berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Hal ini termuat di dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.<sup>5</sup>

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. Desa juga memiliki kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahannya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Penyelenggaraan pemerintah desa merupakan sub sistem dari sistem penyelenggaraan pemerintahan, sehingga desa memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat dengan salah

---

<sup>4</sup>Abd A'la Pembantu Rektor Bidang Akademik dan Pengembangan SDM, IAIN Sunan Ampel, Surabaya, Kompas, 31 Januari 2011 Dalam Disertasi Sri Suatmiati, 2014, *Rekonstruksi Ideal Pertanggungjawaban Presiden Dalam Masa Jabatannya*, PDIH Undip, Semarang, hlm. 124

<sup>5</sup>Risma Handayani, 2014, *Pembangunan Masyarakat Pedesaan*, Diterbitkan Alauddin University Press, Makassar, hlm. 55.

satu cara, yaitu melakukan pemilihan kepala desa dalam rangka menentukan kepala pemerintah dalam lingkup desa tersebut.

Dasar pengaturan desa adalah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pasal 18B ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyebutkan, bahwa “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, serta mengamanatkan hal tersebut untuk diatur di dalam undang-undang”. Secara historis desa merupakan cikal bakal terbentuknya masyarakat hukum dan pemerintahan di Indonesia jauh sebelum negara kesatuan yang berbentuk republik ini terbentuk.<sup>6</sup> Struktur sosial, masyarakat adat, hukum adat, nilai-nilai lokal yang dikembangkan telah menjadi institusi sosial yang sangat penting dalam membangun kehidupan bersama di kalangan warganya.<sup>7</sup> Sebagai bukti keberadaan desa atau yang disebut dengan nama lain sudah ada jauh sebelum Negara Indonesia terbentuk. Penjelasan Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Tahun 1945 sebelum amandemen menyebutkan, bahwa “Dalam teritorial Negara Indonesia terdapat kurang lebih 250 *zelfbesturende landschappen* dan *volksgemeenschappen*, seperti desa di Jawa dan Bali, nagari di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai

---

<sup>6</sup>Ananto Basuki dan Shofwan, 2006, *Penguatan Pemerintahan Desa Berbasis Good Governance*, Sekretariat Penguatan Otonomi Desa Fakultas Ekonomi Universitas Brawijaya, Malang, hlm. 27.

<sup>7</sup>Ibid.

susunan asli, dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa”.

Menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, bahwa “Kepala desa sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan di daerah kecil, yaitu desa yang dipilih masyarakat secara langsung oleh penduduk desa yang memenuhi persyaratan yang berlaku, dengan masa jabatan kepala desa (enam) 6 tahun dengan ketentuan tata cara pemilihan kepala desa (pilkades)”. Kepala desa pada dasarnya bertanggung jawab pada rakyat desa dan prosedur pertanggungjawaban yang disampaikan kepada bupati/walikota melalui camat kepada badan permusyawaratan desa (BPD). Pemilihan kepala desa menurut Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa pada Pasal 43 disebutkan, bahwa BPD memberitahukan kepada kepala desa mengenai akan berakhirnya masa jabatan kepala desa secara tertulis (enam) 6 bulan sebelum berakhir masa jabatan. BPD memproses pemilihan kepala desa paling lama (empat) 4 bulan sebelum berakhirnya masa jabatan kepala desa.

Dalam ketentuan Pasal 47 sampai 52 Peraturan Pemerintah No. 72 Tahun 2005 tentang Desa disebutkan, bahwa untuk pencalonan dan pemilihan kepala desa, BPD membentuk panitia pemilihan yang terdiri dari unsur perangkat desa, pengurus lembaga kemasyarakatan, dan tokoh masyarakat. Panitia pemilihan melakukan pemeriksaan identitas bakal calon berdasarkan persyaratan yang telah ditentukan, melaksanakan pemungutan suara, dan melaporkan pelaksanaan pemilihan kepala desa kepada BPD. Panitia pemilihan melaksanakan penjaringan dan penyaringan bakal calon kepala desa sesuai dengan persyaratan, calon kepala

desa yang memenuhi persyaratan ditetapkan sebagai calon kepala desa oleh panitia pemilihan. Selain itu, dalam sistem pemilihan kepala desa tidak lepas dari dinamika perkembangan politik lokal. Dalam pemilihan kepala desa turut terjadi perebutan kekuasaan seperti yang lazim terjadi di setiap putaran pemilu di Indonesia. Para calon-calon kepala desa melakukan berbagai cara dalam proses pemilihan kepala desa agar dapat memenangkan kekuasaan di desa. Kekuasaan selalu ada dalam setiap proses politik yang merupakan tujuan dari setiap pemilihan pemimpin, sehingga dalam memenangkan proses pemilihan kepala desa untuk mendapatkan kekuasaan di tingkat desa hingga perlu adanya strategi kampanye maupun strategi lainnya yang mengandung unsur kecurangan yang menghalalkan berbagai cara untuk memenangkan pemilihan. Selanjutnya ke luar pula Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa yang disahkan pada tanggal 15 Januari 2014 sebagai pembaharuan regulasi yang mengatur tentang desa. Sutoro Eko mengungkapkan, bahwa “Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa mengandung misi mulia, yakni melindungi dan memberdayakan agar menjadi kuat, maju, mandiri, dan demokratis, sehingga dapat menciptakan landasan yang kuat dalam melaksanakan pemerintahan dan pembangunan menuju masyarakat yang adil, makmur, dan sejahtera”.<sup>8</sup>

Desa sebagai kesatuan masyarakat hukum atau badan hukum publik memiliki kewenangan meskipun tidak seluas kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah daerah. Kewenangan desa adalah hak desa untuk mengatur, mengurus, dan bertanggung jawab atas urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat

---

<sup>8</sup> Hanif Nurcholis, 2011, *Pertumbuhan dan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, Penerbit Erlangga, Jakarta, hlm. 1.

setempat.<sup>9</sup> Dalam melaksanakan kewenangan yang telah diberikan oleh undang-undang tersebut kepala desa memegang peranan yang sangat strategis. Ia merupakan pemeran utama dalam mewujudkan idealisme desa yang dimandatkan dalam undang-undang, yakni menciptakan desa yang mandiri serta bermartabat.

Di dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa telah terdapat pengaturan tentang kepala desa yang tertuang di Pasal 26 sampai dengan Pasal 47 yang pada intinya menjelaskan kewenangan, hak dan kewajiban, tata cara pemilihan, pemberhentian kepala desa. Begitu pula di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa terdapat pengaturan tentang kepala desa, yakni mulai Pasal 40 sampai dengan Pasal 60 yang intinya kurang lebih sama mengatur kewenangan, hak dan kewajiban, tata cara pemilihan, dan pemberhentian kepala desa, namun Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa lebih bersifat teknis dan rinci, karena merupakan peraturan pelaksana. Dari banyak hal yang terdapat di dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang kepala desa, menarik dicermati masalah pemilihan kepala desa, karena berangkat dari sinilah seseorang yang memenuhi persyaratan dapat menjadi kepala desa.

Pemilihan kepala desa dikatakan merupakan wujud demokrasi di desa karena memastikan rakyat turut serta dalam pemerintahan berupa memilih pemimpinnya. Apabila proses pemilihan kepala desa yang sedang berlangsung

---

<sup>9</sup> Sutoro Eko, 2016, *Kedudukan dan Kewenangan Desa*, Forum Pengembangan Pembaharuan Desa (FPPD), Yogyakarta, hlm. 16.

telah selesai dilakukan mulai tahapan persiapan, pencalonan, pemungutan suara, hingga penetapan calon kepala desa terpilih ada pihak yang tidak puas atas hasil pemilihan kepala desa atau dengan kata lain terjadi sengketa atau perselisihan hasil pemilihan kepala desa, maka diperlukan mekanisme penyelesaian dan lembaga atau institusi mana yang berwenang menyelesaikan sengketa tersebut.

Di dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa yang mengatur lembaga atau institusi mana yang berwenang menyelesaikan perselisihan hasil pemilihan Kepala Desa, yakni 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)”. Jangka waktu yang dimaksud dalam pasal tersebut adalah paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak tanggal diterimanya penyampaian hasil pemilihan dari panitia pemilihan kepala desa.<sup>10</sup> Namun dalam ketentuan tersebut tidak diatur secara rinci bagaimana mekanismenya. Tidak jelasnya pengaturan dan tidak tepatnya lembaga yang berwenang dalam penyelesaian perselisihan hasil pemilihan kepala desa, sehingga menimbulkan berbagai permasalahan, di antaranya dengan turut campurnya Bupati/Walikota merupakan hal yang sangat tidak sesuai dengan asas otonomi asli yang dimiliki desa.

Pemilihan Kepala Desa dapat diikuti oleh semua penduduk yang memenuhi persyaratan, baik secara administratif maupun non administratif, baik tunggal maupun lebih dari satu orang calon. Kebijakan pemerintah untuk memfasilitasi penyelenggaraan pemilihan kepala desa agar dapat berlangsung

---

<sup>10</sup>Jimly Asshiddiqie, 2012, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Penerbit PT. Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 293.

secara demokratis, yaitu dengan diterbitkannya Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa yang kemudian ditindak lanjuti dengan Peraturan Pemerintah No. 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa dan Permendagri Nomor 72 Tahun 2020 tentang Perubahan Kedua Permendagri No. 112 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Desa.

Pemerintah daerah menetapkan kebijakan pelaksanaan pemilihan kepala desa secara serentak dengan peraturan daerah. Pemerintah Daerah Kabupaten Musi Rawas mengeluarkan Peraturan Daerah Kabupaten Musi Rawas Nomor 12 Tahun 2016 tentang Pelaksanaan Pemilihan kepala Desa dan juga telah menetapkan Peraturan Bupati Musi Rawas Nomor 11 Tahun 2016 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pemilihan Kepala Desa. Selama ditetapkannya Peraturan Bupati Musi Rawas No. 11 Tahun 2016 Kabupaten Musi Rawas telah melaksanakan Pilkades serentak dua kali, yakni pada tahun 2016 dan 2021 yang dilaksanakan dengan dua cara, yaitu pada tahun 2016 dilaksanakan dengan cara *e-voting* dan pada tahun 2021 dilaksanakan dengan cara manual.

Pelaksanaan Pilkades tahun 2021 yang dilaksanakan secara manual menyisakan banyak persoalan, di mana panitia Pilkades membuat tata cara pelaksanaan Pilkades yang berbeda-beda dan tidak dikoordinir oleh pemerintah daerah yang berpotensi menimbulkan konflik. Beberapa desa terjadi dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh calon Kades dan Panitia Pelaksana Pilkades. Dalam penyelesaian dugaan pelanggaran dan sengketa, panitia desa dan panitia kecamatan tidak mampu menyelesaikan dengan baik, sehingga terjadi konflik horizontal di beberapa desa disebabkan peraturan yang dibuat panitia ada yang

berbeda-beda, padahal pemilihan Kepala Desa (Pilkades) merupakan wujud demokrasi lokal, yaitu pelaksanaan demokrasi pada tingkat pemilihan kepala desa dan pelaksanaan pemilihan kepala desa secara demokratis menjanjikan terwujudnya pemerintahan yang representatif. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa pada ketentuan Pasal 31 telah mengatur tentang Pemilihan Kepala Desa. Peraturan Daerah dan Peraturan Bupati harus selaras dengan peraturan di atasnya yang mengatur pelaksanaan Pilkades.

Berangkat dari uraian pada latar belakang di atas, maka penulis berhasrat melakukan sebuah penelitian tesis dengan mengambil judul: Implementasi Peraturan Bupati Musi Rawas Nomor 11 Tahun 2016 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Pemilihan Kepala Desa Pada Pemilihan Kepala Desa Secara Serentak Tahun 2021 Di Kabupaten Musi Rawas.

## **B. Permasalahan.**

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka masalah yang akan di teliti dalam tesis ini dapat di rumuskan dalam beberapa pertanyaan berikut:

1. Bagaimana implementasi Peraturan Bupati Musi Rawas Nomor 11 Tahun 2016 pada pemilihan kepala desa secara serentak tahun 2021 di Kabupaten Musi Rawas?
2. Apa saja faktor-faktor penghambat dalam implementasi Peraturan Bupati Musi Rawas Nomor 11 Tahun 2016 pada pemilihan kepala desa secara serentak di Kabupaten Musi Rawas?

### **C. Ruang Lingkup Penelitian.**

Penelitian ini tergolong dalam bidang kajian ilmu Hukum Tata Negara yang membahas persoalan implementasi dan faktor-faktor penghambat dalam pengimplementasian Peraturan Bupati Musi Rawas Nomor 11 Tahun 2016 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pemilihan Kepala Desa pada pemilihan kepala desa secara serentak di Kabupaten Musi Rawas. Oleh karena penelitian ini merupakan jenis penelitian yuridis empiris yang mengutamakan data-data primer (data lapangan), maka tempat pengambilan data tersebut hanya dilakukan pada wilayah Kabupaten Musi Rawas saja.

### **D. Tujuan dan Manfaat Penelitian**

a. Tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui, menganalisis dan menjelaskan tentang implementasi Peraturan Bupati Musi Rawas Nomor 11 Tahun 2016 pada pemilihan kepala desa secara serentak tahun 2021 di Kabupaten Musi Rawas.
2. Untuk mengetahui, menganalisis dan menjelaskan mengenai faktor-faktor penghambat dalam implementasi Peraturan Bupati Musi Rawas Nomor 11 Tahun 2016 pada pemilihan kepala desa secara serentak di Kabupaten Musi Rawas.

b. Manfaat penelitian ini adalah:

1. Manfaat teoritis dari penelitian diharapkan dapat disumbangkan kepada almamater penulis, yakni Program Studi Magister Hukum Program Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Palembang dan dapat berguna bagi para mahasiswa dan peneliti selanjutnya yang membutuhkan

informasi dan pengetahuan tentang peraturan pemilihan kepala desa (pilkades) di Indonesia.

2. Manfaat praktisnya diharapkan dapat dijadikan acuan atau pedoman bagi semua pihak terkait dalam penyelenggaraan pemilihan kepala desa (Pilkades) di seluruh wilayah Republik Indonesia, khususnya Pilkades di Kabupaten Musi Rawas.

## **E. Kerangka Teori dan Konseptual.**

### **a. Kerangka Teori.**

#### **1. Teori Sistem Pemilihan Umum.**

Dimulainya proses demokratisasi pasca keruntuhan rezim orde baru pada tahun 1998, bangsa Indonesia sudah melakukan upaya perubahan dalam penyelenggaraan negara selama tujuh tahun (proses amandemen UUD 1945). Belajar dari banyak negara, perubahan cepat (*accelerated revolution*) seperti yang terjadi pada tahun 1998 membutuhkan waktu paling lama untuk penyesuaian dengan waktu sebelumnya ke masa yang baru. Untuk sampai ke waktu keseimbangan (*equilibrium*) rata-rata membutuhkan waktu 10 sampai dengan 15 tahun.<sup>11</sup> David Easton, adalah seorang teoretisi politik pertama yang memperkenalkan pendekatan sistem dalam politik menyatakan, bahwa suatu sistem selalu memiliki sekurangnya tiga sifat. Ketiga sifat tersebut adalah:<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup>Jimly Assiddiqie, 2007, *Konstitusi dan Ketatanegaraan Kontemporer, Pemikiran Prof Jimly Assiddiqie dan Para Pakar Hukum*, The Biography Institute, Bekasi, hlm. 31. Dalam Disertasi Sri Suatmiati, 2014, *Rekonstruksi Ideal Pertanggungjawaban Presiden Dalam Masa Jabatannya*, PDIH Undip, Semarang, hlm. 126

<sup>12</sup>David Easton dalam Sahat Simamora, 1984, *Sistem Politik*, Penerbit PT. Bina Aksara, Jakarta, hlm. 395

- a. Terdiri dari banyak bagian-bagian;
- b. Bagian-bagian itu saling beinterksi dan saling tergantung; dan
- c. Mempunyai pembatasan yang memisahkannya dari lingkungan yang juga terdiri dari sistem-sistem lain.

Sebagai suatu sistem, sistem pemilu langsung mempunyai bagian-bagian yang merupakan sistem sekunder atau sub-sub sistem. Bagian-bagian tersebut adalah:<sup>13</sup>

- a. *Electoral regulation*, yaitu adalah segala ketentuan atau aturan mengenai pilkada langsung yang berlaku, bersifat mengikat dan menjadi pedoman bagi penyelenggara, calon dan pemilih dalam menunaikan peran dan fungsi masing-masing;
- b. *Electoral process* dimaksudkan adalah seluruh kegiatan yang terkait secara langsung dengan pilkada yang merujuk pada ketentuan perundang-undangan baik yang bersifat legal maupun teknis, dan
- c. *Electoral law enforcement*, yaitu penegakan hukum terhadap aturan-aturan pilkada baik politis, administratif atau pidana.

Ketiga bagian sistem pemilu langsung tersebut sangat menentukan sejauh mana kapasitas sistem dapat menjebatani pencapaian tujuan dari proses awalnya. Masing-masing bagian tidak dapat dipisah-pisahkan, karena merupakan suatu kesatuan utuh yang komplementer. Mekanisme, prosedur dan tatacara dalam sistem pemilihan langsung merupakan dimensi *elektoral regulation*. Secara teknis parameter mekanisme, prosedur dan tata cara dalam sistem adalah yang terukur. Ben Reilly mengkonstantasikan 3 ukuran tersebut yang menurutnya juga kontemporer dan tak dapat dipisah-pisahkan, yaitu:<sup>14</sup>

- a. Sistem pemilihan menterjemahkan jumlah suara yang diperoleh dalam pemilihan menjadi kursi;

---

<sup>13</sup>Ibid. hlm. 398.

<sup>14</sup>Mahfud MD, 1999, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Penerbit PT. Gama Media, Yogyakarta, hlm. 12

- b. Sistem pemilihan bertindak sebagai wahana penghubung yang memungkinkan rakyat dapat menagih tanggung jawab pemimpin yang telah mereka pilih;
- c. Sistem pemilihan memberi dorongan terhadap pihak-pihak yang saling bersaing pengaruh supaya melakukannya dengan cara yang tidak sama. Pendeknya untuk memperoleh hasil sistem pemilihan yang demokratis, proses yang dilalui pun musti demokratis pula, yang di dalamnya mengandung aspek keadilan, keterbukaan dan kejujuran.

Atas dasar itu sistem pemilu merupakan sekumpulan unsur yang melakukan kegiatan atau menyusun skema atau tatacara melakukan proses untuk memilih. Sebagai suatu sistem, sistem pemilu memiliki ciri-ciri antara lain yang bertujuan memilih pemimpin di mana setiap komponen yang terlibat dan kegiatan mempunyai batas, terbuka, tersusun dari berbagai kegiatan yang tersusun dari berbagai kegiatan yang merupakan sub sistem, masing-masing kegiatan saling terikat dan tergantung dalam suatu rangkaian utuh, memiliki mekanisme kontrol dan mempunyai kemampuan mengatur dan menyesuaikan diri.<sup>15</sup>

## 2. Teori Implementasi Kebijakan.

Teori implementasi kebijakan yang digunakan dalam penelitian ini, yaitu teori George C. Edward III. Edward III seperti dikutip Subarsono yang berpandangan, bahwa implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel, yaitu:<sup>16</sup>

- a. Komunikasi, yaitu keberhasilan implementasi kebijakan mensyaratkan agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan, di mana yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan harus ditransmisikan kepada kelompok sasaran (*target group*), sehingga akan mengurangi distorsi implementasi;
- b. Sumberdaya, meskipun isi kebijakan telah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila implementor kekurangan sumberdaya untuk melaksanakan, maka implementasi tidak akan berjalan efektif. Sumber

---

<sup>15</sup>J. Prihatmoko, 2005, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung*, Penerbit Pustaka Pelajar, Semarang, hlm. 200-202.

<sup>16</sup>Subarsono, 2006, *Analisis Kebijakan Publik*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm. 90-92

daya tersebut dapat berwujud sumber daya manusia, misalnya kompetensi implementor dan sumber daya finansial;

- c. Disposisi, adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementor, seperti komitmen, kejujuran, sifat demokratis. Apabila implementor memiliki disposisi yang baik, maka implementor tersebut dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Ketika implementor memiliki sikap atau perspektif yang berbeda dengan pembuat kebijakan, maka proses implementasi kebijakan juga menjadi tidak efektif;
- d. Struktur Birokrasi, Struktur organisasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Aspek dari struktur organisasi adalah *Standard Operating Procedure* (SOP) dan *fragmentation*. Struktur organisasi yang terlalu panjang akan cenderung melemahkan pengawasan dan menimbulkan *red-tape*, yakni prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks, yang menjadikan aktivitas organisasi tidak fleksibel. Menurut pandangan George Edward III sebagaimana dikutip Budi Winarno, bahwa sumber-sumber yang penting meliputi, staff yang memadai serta keahlian-keahlian yang baik untuk melaksanakan tugas-tugas mereka, wewenang dan fasilitas-fasilitas yang diperlukan untuk menterjemahkan usul-usul di atas kertas guna melaksanakan pelayanan-pelayanan publik.<sup>17</sup> Struktur Birokrasi menurut George Edward III dalam Budi Winarno, terdapat dua karakteristik utama, yakni *Standard Operating Procedures* (SOP) dan *Fragmentation*. SOP atau prosedur-prosedur kerja ukuran-ukuran dasar berkembang sebagai tanggapan internal terhadap waktu yang terbatas dan sumber-sumber dari para pelaksana serta keinginan untuk keseragaman dalam bekerjanya organisasi-organisasi yang kompleks dan tersebar luas. Sedangkan fragmentasi berasal dari tekanan-tekanan di luar unit-unit birokrasi, seperti komite-komite legislatif, kelompok-kelompok kepentingan pejabat-pejabat eksekutif, konstitusi negara dan sifat kebijakan yang mempengaruhi organisasi birokrasi pemerintah.<sup>18</sup>

Menurut pandangan George Edward III sebagaimana dikutip Budi Winarno, bahwa proses komunikasi kebijakan dipengaruhi tiga hal penting, yaitu:<sup>19</sup>

- a. Faktor pertama yang berpengaruh terhadap komunikasi kebijakan adalah transmisi. Sebelum pejabat dapat mengimplementasikan suatu keputusan, ia harus menyadari, bahwa suatu keputusan telah dibuat dan suatu perintah untuk pelaksanaannya telah dikeluarkan;

---

<sup>17</sup>Budi Winarno, 2008, *Kebijakan Publik (Teori Proses, dan Studi Kasus)*, Diterbitkan PT. CAPS, Yogyakarta, hlm. 181

<sup>18</sup>Ibid, hlm. 203

<sup>19</sup>Budi Winarno, Op.Cit, hlm. 175-177

- b. Faktor kedua adalah kejelasan, jika kebijakan-kebijakan diimplementasikan sebagaimana yang diinginkan, maka petunjuk-petunjuk pelaksanaan tidak hanya harus diterima oleh para pelaksana kebijakan, tetapi juga komunikasi kebijakan tersebut harus jelas. Seringkali instruksi-instruksi yang diteruskan kepada pelaksana kabur dan tidak menetapkan kapan dan bagaimana suatu program dilaksanakan;
- c. Faktor ketiga adalah konsistensi, jika implementasi kebijakan ingin berlangsung efektif, maka perintah-perintah pelaksanaan harus konsisten dan jelas. Walaupun perintah-perintah yang disampaikan kepada pelaksana kebijakan jelas, tetapi bila perintah tersebut bertentangan, maka perintah tersebut tidak akan memudahkan para pelaksana kebijakan menjalankan tugasnya dengan baik.

### 3. Teori Faktor-Faktor Penghambat Implementasi Kebijakan.

Di dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, dijelaskan yang dimaksud dengan penghambat adalah hal yang menjadi penyebab atau karenanya tujuan atau keinginan tidak dapat diwujudkan.<sup>20</sup> Ditemukan dua teori yang menjelaskan faktor-faktor penghambat dalam implementasi atau penerapan sebuah kebijakan sebagaimana berikut ini:

1) Menurut Bambang Sunggono dalam bukunya “Hukum dan Kebijakan Publik” dikatakan, bahwa implementasi kebijakan mempunyai beberapa faktor penghambat, yaitu:<sup>21</sup>

- a. Faktor Isi Kebijakan.
  - a) Implementasi kebijakan gagal, karena masih samarnya isi kebijakan, maksudnya apa yang menjadi tujuan tidak cukup terperinci, sarana-sarana dan penerapan prioritas, atau program-program kebijakan terlalu umum atau sama sekali tidak ada;
  - b) Karena kurangnya ketetapan interen maupun eksteren dari kebijakan yang akan dilaksanakan;
  - c) Kebijakan yang akan diimplementasikan dapat juga menunjukkan adanya kekurangan-kekurangan yang sangat berarti; dan
  - d) Penyebab lain dari timbulnya kegagalan implementasi suatu kebijakan publik dapat terjadi, karena kekurangan-kekurangan yang menyangkut

---

<sup>20</sup>Departemen Pendidikan dan Kebudayaan RI, 1990, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, hlm. 235

<sup>21</sup>Bambang Sunggono, 1994, *Hukum dan Kebijaksanaan Publik*, PT. Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 94.

sumber daya sumber daya pembantu, misalnya yang menyangkut waktu, biaya/dana dan tenaga manusia.

- b. Faktor Informasi. Implementasi kebijakan publik mengasumsikan, bahwa para pemegang peran yang terlibat langsung mempunyai informasi yang perlu atau sangat berkaitan untuk dapat memainkan perannya dengan baik. Informasi ini justru tidak ada, misalnya akibat adanya gangguan komunikasi.
- c. Faktor Dukungan. Pelaksanaan suatu kebijakan publik akan sangat sulit apabila pada pengimplementasiannya tidak cukup dukungan untuk pelaksanaan kebijakan tersebut.
- d. Faktor Pembagian Potensi. Sebab musabab yang berkaitan dengan gagalnya implementasi suatu kebijakan publik juga ditentukan aspek pembagian potensi di antara para pelaku yang terlibat dalam implementasi. Dalam hal ini berkaitan dengan diferensiasi tugas dan wewenang organisasi pelaksana. Struktur organisasi pelaksanaan dapat menimbulkan masalah-masalah apabila pembagian wewenang dan tanggung jawab kurang disesuaikan dengan pembagian tugas atau ditandai oleh adanya pembatasan-pembatasan yang kurang jelas.<sup>22</sup>

2) Menurut William N. Dunn seperti dikutip Muhadjir Darwin menyatakan,

bahwa ada 5 aspek yang menjadi penghambat implementasi kebijakan, yaitu:<sup>23</sup>

- a. Aspek Kepentingan. Dalam proses implementasi suatu kebijakan publik seringkali menimbulkan konflik dari kelompok sasaran atau masyarakat, artinya terbuka peluang munculnya kelompok tertentu diuntungkan (*gainer*), sedangkan di pihak lain implementasi kebijakan tersebut justru merugikan kelompok lain (*looser*).<sup>24</sup> Implikasinya, masalah yang muncul kemudian berasal dari orang-orang yang merasa dirugikan. Upaya untuk menghalang-halangi, tindakan *complain*, bahkan benturan fisik biasa saja terjadi. Singkatnya, semakin besar konflik kepentingan yang terjadi dalam implementasi kebijakan publik, maka semakin sulit pula proses implementasi nantinya, demikian pula sebaliknya.
- b. Aspek Azas Manfaat. Dalam konteks pemerintahan yang efektif, pemerintah haruslah menyelesaikan persoalan-persoalan, walaupun tidak bisa dikatakan seluruh persoalan, karena keterbatasan diri pemerintah sendiri, untuk kemudian memberdayakan masyarakat atau melalui LSM dan organisasi lainnya untuk menyelesaikan persoalan mereka yang muncul dalam masyarakat. Pada tataran “menyelesaikan persoalan” tersebut, artinya kebijakan sebagai upaya intervensi pemerintah harus

---

<sup>22</sup>Ibid, hlm. 149-153.

<sup>23</sup>William N. Dunn, 2003, *Analisis Kebijakan Publik*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta dalam Muhadjir Darwin, 2001, *Analisis Kebijakan Publik*, Hanindita Graha Widia, Yogyakarta, hlm. 116

<sup>24</sup>Agus Dwiyanto, 2002, *Reformasi Tata Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan UGM, Yogyakarta, hlm. 118

bermanfaat bagi masyarakat, baik langsung atau tidak langsung, di mana manfaat itu bagi pemerintah sendiri akan berdampak sangat positif. Jika dilihat dari aspek bermanfaat atau tidak, maka semakin bermanfaat implementasi kebijakan publik, dengan sendirinya dalam proses implementasi nantinya akan lebih mudah, mudah dalam arti untuk waktu yang tidak begitu lama implementasi, sebaliknya bila tidak bermanfaat, maka akan sulit dalam proses implementasi lebih lanjut.

- c. Aspek Budaya. Aspek lain yang harus diperhatikan dalam implementasi kebijakan publik adalah perubahan perilaku kelompok sasaran atau masyarakat, maksudnya sebelum implementasi kebijakan kelompok sasaran atau masyarakat melakukan sesuatu dengan pola implementasi kebijakan terdahulu. Ketika suatu kebijakan baru diimplementasikan, terjadi perubahan, baik dalam finansial, cara atau tempat lain sebagainya. Perubahan tersebut akan menimbulkan resistensi dari kelompok sasaran. Masalahnya, lebih banyak implementasi kebijakan yang menuntut perubahan perilaku, baik sedikit atau banyak, artinya pengambil kebijakannya harus memilih alternatif kebijakan yang paling kecil menimbulkan pengaruh pada perubahan perilaku kelompok sasaran atau masyarakat.
- d. Aspek Aparat Pelaksana. Aparat pelaksana atau implementor merupakan faktor lain yang menentukan apakah satu kebijakan publik sulit atau tidak diimplementasikan. Komitmen untuk berperilaku sesuai tujuan kebijakan penting dimiliki oleh aparat pelaksana. Dalam hal ini Darwin mengatakan, bahwa dalam hal ini diperlukan pengembangan aturan yang jelas dan sistem monitoring dan kontrol yang efektif dan transparan yang dapat mencegah kemungkinan terjadinya perilaku aparat yang berlawanan dengan tujuan publik tersebut. Selain itu, masyarakat perlu diberdayakan agar lebih kritis dalam menyikapi perilaku aparat yang menyimpang. Perlu juga dipraktekkan, pilihan program sebagai upaya mengimplementasikan kebijakan *in-built* mekanisme yang menjamin transparansi dan pengawasan, hal ini penting untuk mengarahkan perilaku aparat. Selain itu, kualitas aparat dalam melaksanakan proses implementasi pun menjadi kendala yang sering dijumpai, terutama menyangkut implementasi kebijakan yang menumbuhkan keterampilan khusus.<sup>25</sup>
- e. Aspek Anggaran. Suatu program akan dapat terimplementasi dengan baik jika didukung oleh sumber daya yang memadai, dalam hal ini dapat berbentuk dana, peralatan teknologi, dan sarana serta prasarana lainnya. Kesulitan untuk melaksanakan satu program terkait erat dengan beberapa hal yang disebut terakhir, bila sumber daya yang ada tidak mendukung, maka implementasi program tersebut nantinya akan menemui kesulitan.

---

<sup>25</sup>Muhadjir Darwin, Op.Cit, hlm. 128

## **b. Kerangka Konseptual.**

1. Pengertian **implementasi** menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), arti kata implementasi adalah pelaksanaan. Arti lainnya dari implementasi adalah penerapan.<sup>26</sup> Menurut Mazmanian dan Sebatier sebagaimana dikutip oleh Waluyo menyebutkan, bahwa “implementasi adalah pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau badan peradilan lainnya, keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan atau sasaran yang ingin dicapai dengan berbagai cara untuk menstruktur atau mengatur proses implementasinya”.<sup>27</sup>
2. Peraturan Bupati Musi Rawas Nomor 11 Tahun 2016 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pemilihan Kepala Desa. Jadi Perbup ini merupakan pedoman aturan yang merupakan petunjuk dalam pelaksanaan pemilihan kepala desa di Kabupaten Musi Rawas.
3. Pengertian **desa** menurut ketentuan Pasal 1 angka 6 Peraturan Bupati Musi Rawas Nomor 11 Tahun 2016 tentang Pelaksanaan Kepala Desa disebutkan, bahwa “Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan

---

<sup>26</sup>Departemen Pendidikan Nasional, 1990, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Penerbit Balai Pustaka, Jakarta, hlm. 529.

<sup>27</sup>Waluyo, 2007, *Manajemen Publik: Konsep, Aplikasi dan Implementasinya Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, CV. Mandar Maju, Bandung, hlm. 49.

prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

4. Pengertian **Kepala Desa** menurut Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa pada Pasal 26 disebutkan Kepala Desa adalah bertugas menyelenggarakan pemerintahan desa, melaksanakan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa. Kepala Desa menurut Talizidhuhu Ndraha merupakan pemimpin di desa, semua urusan tentang kemakmuran, kesejahteraan masyarakat pembangunan dan lain-lain merupakan kewajiban dari kepala desa sebagai pemimpin formal yang ditunjuk oleh pemerintah.<sup>28</sup>
5. Kabupaten Musi Rawas. Pengertian kabupaten adalah pembagian wilayah administratif di Indonesia setelah provinsi, yang dipimpin oleh seorang bupati. Selain kabupaten, pembagian wilayah administratif setelah provinsi adalah kota. Secara umum, baik kabupaten dan kota memiliki wewenang yang sama. Kabupaten bukanlah bawahan dari provinsi, karena itu bupati atau walikota tidak bertanggung jawab kepada gubernur. Kabupaten maupun kota merupakan daerah otonom yang diberi wewenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahannya sendiri.<sup>29</sup> Menurut ketentuan Pasal 4 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah disebutkan, bahwa: “Daerah kabupaten/kota selain berstatus

---

<sup>28</sup>[https://scholar.google.co.id/scholar?q=Pengertian+Kepala+desa+menurut+para+ahli&hl=en&as\\_sdt=0&as\\_vis=1&oi=scholar](https://scholar.google.co.id/scholar?q=Pengertian+Kepala+desa+menurut+para+ahli&hl=en&as_sdt=0&as_vis=1&oi=scholar). Diakses pada tanggal 24 Nopember 2022 pukul 7.58 WIB.

<sup>29</sup><https://id.wikipedia.org/wiki/Kabupaten>. Diakses pada tanggal 2 Agustus 2021 pukul 16.59 WIB.

sebagai Daerah juga merupakan Wilayah Administratif yang menjadi wilayah kerja bagi bupati/wali kota dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan umum di wilayah Daerah kabupaten/kota”. Nomenklatur kabupaten dalam penelitian ini adalah Kabupaten Musi Rawas dalam wilayah administratif provinsi Sumatera Selatan.

## **F. Metode Penelitian.**

### 1. Jenis dan Sifat Penelitian.

#### a. Jenis Penelitian.

Jenis penelitian menggunakan pendekatan **yuridis empiris**, yaitu pendekatan masalah dari peraturan perundang-undangan yang berlaku dan penerapannya dalam kenyataan yang terjadi dalam masyarakat. Namun demikian penelitian ini juga menggunakan data sekunder sebagaimana penelitian yuridis normatif lazimnya. Dalam penelitian hukum ini, dilakukan penelitian terhadap penemuan hukum *in concreto*, yaitu menemukan berhasil tidaknya pelaksanaan peraturan perundang-undangan, yang dalam hal ini implementasi Peraturan Bupati Musi Rawas Nomor 11 Tahun 2016 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pemilihan Kepala Desa pada pilkades secara serentak tahun 2021 di Kabupaten Musi Rawas.

#### b. Sifat atau Spesifikasi Penelitian.

Berkaitan dengan jenis penelitian di atas, maka penelitian tesis ini bersifat deskriptif analitis, karena ingin menggambarkan kenyataan yang terjadi. Penelitian deskriptif merupakan penelitian yang bertujuan melukiskan atau menggambarkan tentang sesuatu hal di daerah tertentu pada saat tertentu dan

untuk menentukan ada tidaknya hubungan antara suatu gejala dengan gejala lainnya dalam masyarakat.<sup>30</sup>

## 2. Jenis dan Sumber Data.

Data yang dipergunakan dalam penelitian ini ada dua jenis, yaitu data primer dan data sekunder.

- a. Data primer adalah data yang diperoleh langsung dari lapangan (*field research*) dari kehidupan masyarakat dengan cara wawancara, observasi dan kuesioner.
- b. Data sekunder adalah data yang diperoleh dari studi pustaka (*library research*), yang bersumber pada bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.

Adapun uraian bahan hukum dimaksud seperti berikut ini:

- a. Bahan hukum primer (perundang-undangan), antara lain Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum; Undang-Undang No. 11 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum; Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa; Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa; Permendagri Nomor 72 Tahun 2020 tentang Perubahan Kedua Permendagri No. 112 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Desa; Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2016 tentang Pelaksanaan Pemilihan Kepala Desa; Peraturan Bupati

---

<sup>30</sup>Bambang Waluyo, 2008, *Penelitian Hukum dalam Praktek*, Penerbit PT. Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 8

Musi Rawas Nomor 11 Tahun 2016 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pemilihan Kepala Desa;

- b. Bahan hukum sekunder meliputi peraturan pelaksana, kebijakan pemerintah pusat dan pemerintah daerah Kabupaten Musi Rawas yang berhubungan dengan implementasi Peraturan Bupati Musi Rawas Nomor 11 Tahun 2016 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pemilihan Kepala Desa dan faktor-faktor yang menjadi penghambatnya.
- c. Bahan hukum tersier yang dipergunakan dalam penulisan tesis ini adalah kamus, ensiklopedi, jurnal ilmiah, makalah, pendapat para sarjana dan internet.

Data primer yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah data yang diperoleh langsung dari responden yang memberikan informasi atau keterangan tentang kebijakan pemerintah pusat dan pemerintah daerah Kabupaten Musi Rawas.

### 3. Teknik Pengumpulan Data.

Pengumpulan data dilakukan dengan langkah-langkah sebagai berikut:

- a. Data primer diperoleh dengan cara studi lapangan (*field research*), yaitu melakukan wawancara dengan menggunakan daftar pertanyaan (kuesioner) yang dijabarkan dari permasalahan, kerangka teoretis dan tujuan penelitian. Untuk menambah kelengkapan data digunakan metode wawancara (*interview*) dengan menggunakan pedoman wawancara sebagai metode pembantu.

- b. Data sekunder diperoleh dengan cara studi pustaka (*library research*) dengan membaca, mencatat, mengutip bahan-bahan pustaka, menelaah peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan materi pembahasan dan/atau penelitian.

#### 4. Teknik Pengolahan Data.

Setelah data dikumpulkan, selanjutnya dilakukan pengolahan data dengan menggunakan metode sebagai berikut:

- a. Pengeditan, yaitu data yang diperoleh diperiksa dan diolah ke dalam bentuk tulisan atau menyusun kembali data sesuai dengan klasifikasinya atau kelompoknya berdasarkan persamaan dan perbedaan, agar dapat diseleksi mana yang sesuai dan tidak sesuai atau yang relevan dan tidak relevan dengan data yang diinginkan.
- b. Sistematisasi, yaitu melakukan penyusunan dan penempatan data pada tiap pokok bahasan secara sistematis, sehingga memudahkan pembahasan.

#### 5. Teknik Menganalisis Data.

Penulisan ini menggunakan analisis data secara kualitatif, yaitu menganalisis keterkaitan antara teori dengan kenyataan-kenyataan yang ada di lapangan berdasarkan penelitian dengan menguraikan hal-hal yang pokok menjadi bagian-bagian hingga didapatkan sebuah kesimpulan.

#### **G. Sistematika Penulisan.**

**BAB I PENDAHULUAN.** Dalam Bab ini diuraikan latar belakang masalah, rumusan masalah penelitian, ruang lingkup penelitian, tujuan dan kegunaan penelitian, kerangka teori dan konseptual,

metode penelitian dan sistematika penulisan.

BAB. II TINJAUAN PUSTAKA. Dalam Bab ini akan diuraikan hal-hal yang berhubungan dengan konsep negara hukum di Indonesia, sistem negara hukum demokrasi, sistem pemilihan umum di Indonesia, sistem pemilihan Kepala Desa dan tata cara penyelenggaraan pemilihan kepala desa.

BAB. III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN. Dalam Bab ini diuraikan hasil penelitian yang berkaitan dengan pokok permasalahan dalam penelitian, yakni implementasi Peraturan Bupati Musi Rawas No. 11 Tahun 2016 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pemilihan Kepala Desa pada pemilihan kepala desa secara serentak tahun 2021 di Kabupaten Musi Rawas dan faktor-faktor yang menjadi penghambatnya..

BAB. IV PENUTUP. Dalam Bab ini dikemukakan kesimpulan dari penelitian dan saran-saran kepada pihak terkait.

**DAFTAR PUSTAKA.**

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku-Buku Literatur.

- A.V. Dicey, 1971, *An Introduction to Study of the Law of the Constitution*, 10th edition, (London: English Language Book Society and MacMillan.);
- A.W. Bradley, 2000, *The Sovereignty of Parliament-Form or Substance?* dalam Jeffrey Jowell dan Dawn Oliver, eds., *The Changing Constitution*, 4th edition, (Oxford: Oxford University Press);
- Agus Dwiyanto, 2002, *Reformasi Tata Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan UGM, Yogyakarta;
- Amanullah Naeni, 2015, *Serial Bahan Bacaan Buku 3 Demokratisasi Desa*. Diterbitkan Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal Dan Transmigrasi Republik Indonesia, Jakarta;
- Ananto Basuki dan Shofwan, 2006, *Penguatan Pemerintahan Desa Berbasis Good Governance*, Sekretariat Penguatan Otonomi Desa Fakultas Ekonomi Universitas Brawijaya, Malang;
- Bambang Sunggono, 1994, *Hukum dan Kebijaksanaan Publik*, PT. Sinar Grafika, Jakarta;
- Bambang Waluyo, 2008, *Penelitian Hukum dalam Praktek*, PT. Sinar Grafika, Jakarta;
- Basuki dan Shofwan, 2006, *Penguatan Pemerintahan Desa Berbasis Good Governance*, SPOD-FE Unibraw, Malang;
- Budi Winarno, 2008, *Kebijakan Publik (Teori Proses, dan Studi Kasus)*, Diterbitkan PT. CAPS, Yogyakarta;
- E.S. Savas, 1987, *Privatization: The Key to Better Governance*. New Jersey. Chattam House Publisher;
- Eko Sutoro, 2004, *Reformasi Politik dan Pemberdayaan Masyarakat*, Penerbit APMD Press, Yogyakarta;
- Franz Magnis-Suseno, 1993, *Etika Politik: Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, Gramedia, Jakarta;
- H.A.W. Widjaja, 2004, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, Penerbit PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta;

- Hanif Nurcholis, 2011, *Pertumbuhan dan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, Penerbit Erlangga, Jakarta;
- Heri Kusmanto, 2007, *Desa Tertekan Kekuasaan*, Bitra Indonesia, Medan;
- J. Prihatmoko, 2005, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung*, Pustaka Pelajar, Semarang;
- Jimly Asshiddiqie, 1997, *Teori dan Aliran Penafsiran Hukum Tata Negara*, Penerbit Ind Hill-Co., Jakarta;
- , 1998, *Agenda Pembangunan Hukum Nasional Di Abad Globalisasi*, Balai Pustaka, Jakarta
- , 2009, *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*, PT. Bhuana Ilmu Populer Kelompok Gramedia, Jakarta;
- , 2012, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Penerbit PT. Sinar Grafika, Jakarta
- , 2007, *Konstitusi dan Ketatanegaraan Kontemporer, Pemikiran Prof Jimly Assiddiqie dan Para Pakar Hukum*, The Biography Institute, Bekasi;
- L.P. Sinambela, 2006, *Reformasi Pelayanan Publik*, Bumi Aksara, Jakarta;
- Mahfud MD, 1999, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, PT. Gama Media, Yogyakarta
- Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, 2003, *Hasil Perubahan dan Naskah Asli UUD 1945, Dalam Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Sekretariat Jenderal MPR RI, Jakarta;
- Maria Farida Indrati Soeprapto, 1998, *Ilmu Perundang-Undangan*, Kanisius, Yogyakarta;
- Miriam Budiardjo, 1996, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta
- Moh. Kusnardi dan Bintang R. Saragih, 1989, *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem Undang-Undang Dasar 1945*, Gramedia, Jakarta;
- , dan Harmaily Ibrahim, 1976, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta;

- Muhadam Labolo, 2017, *Peluang dan Ancaman Otonomi Desa Pasca Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa*, IPDN, Jatinangor;
- Muhadjir Darwin, 2001, *Analisis Kebijakan Publik*, Hanindita Graha Widia, Yogyakarta;
- Muhammad Tahir Azhary, 2003, *Negara Hukum: Suatu Studi Tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat Dari Segi Hukum Islam, Implementasinya Pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Prenada Media, Jakarta;
- Ni'matul Huda, 2015, *Hukum Pemerintahan Desa*, Penerbit PT. Setara Press, Malang;
- Oemar Seno Adji, 1980, *Peradilan Bebas Negara Hukum*, Erlangga, Jakarta;
- P. Fadhillah, 2012, *New Public Governance*, UB Press., Malang;
- Padmo Wahjono, 1989, *Pembangunan Hukum di Indonesia*, Penerbit Ind-Hill Co, Jakarta;
- Rachmad K. Dwi Susilo, 2006, *Kebijakan Elitisi Politik Indonesia*, Penerbit Pustaka Pelajar, Yogyakarta;
- Ramlan Surbakrti, 1992, *Memahami Ilmu Politik*, PT. Grasindo, Jakarta;
- Risma Handayani, 2014, *Pembangunan Masyarakat Pedesaan*, Diterbitkan Alauddin University Press, Makassar;
- RM. A.B. Kusuma, 2009, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945-Memuat Salinan Dokumen Otentik Badan Oentoek Menyelidiki Oesaha-Oesaha Persiapan Kemerdekaan*, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta;
- S.I. Benn dan R.S. Peters, *Principles of Political Thought* (New York: Collier Books; 1964);
- Sahat Simamora, 1984, *Sistem Politik*, PT. Bina Aksara, Jakarta;
- Samodra Wibawa dkk, 1994, *Evaluasi Kebijakan Publik*, Raja Grafindo Persada, Jakarta;
- Satjipto Rahardjo, 2006, *Sisi-Sisi Lain Dari Hukum di Indonesia*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta;
- Subarsono, 2006, *Analisis Kebijakan Publik*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta;

Sutoro Eko, 2016, *Kedudukan dan Kewenangan Desa*, Forum Pengembangan Pembaharuan Desa (FPPD), Yogyakarta

-----, dkk., 2014, *Desa Membangun Indonesia*, Forum Pengembangan Pembaharuan Desa (FPPD), Yogyakarta;

Waluyo, 2007, *Manajemen Publik: Konsep, Aplikasi dan Implementasinya Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, CV. Mandar Maju, Bandung;

William N. Dunn, 2003, *Analisis Kebijakan Publik*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta;

Wolfgang Friedmann, 1960, *Legal Theory*, (London: Steven & Son Limited);

### **B. Peraturan Perundang-Undangan.**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum;

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum;

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa;

Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa;

Permendagri Nomor 72 Tahun 2020 tentang Perubahan Kedua Permendagri Nomor 112 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Desa;

Peraturan Daerah Kabupaten Musi Rawas Nomor 12 Tahun 2015 tentang Pelaksanaan Pilkades;

Peraturan Bupati Musi Rawas Nomor 11 Tahun 2016 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pemilihan Kepala Desa;

### **C. Kamus, Tulisan Ilmiah, Surat Kabar, Hasil Wawancara dan Website Internet.**

Abd A'la Pembantu Rektor Bidang Akademik dan Pengembangan SDM, IAIN Sunan Ampel, Surabaya, Kompas, 31 Januari 2011

B. Harsanto et.al., 2017, 2017, *Penguatan Kelembagaan Kelurahan Pasca Implementasi UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah*, Masyarakat, Kebudayaan dan Politik 30 (2): 188.

<https://doi.org/10.20473/mkp.V30I22017.188-196>. Diakses tanggal 15 Juni 2022 pada pukul 21.14 WIB.

Data yang disampaikan ini dari hasil pengumpulan atau rangkuman data yang dihimpun LINGGAUPOS.CO.ID dari berbagai sumber. Adapun penetapan pemenang Pilkada dilakukan pihak yang berwenang.

Departemen Pendidikan Nasional, 1990, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Penerbit Balai Pustaka, Jakarta;

Fitriyah, 2015, *Cara Kerja Politik Wang (Studi Kasus Pilkada Dan Pilkadaes Di Kabupaten Pati)*, Jurnal Politika 6 (2);

<http://notcupz.blogspot.co.id/2011/06/negara-hukum.html>. Diakses tanggal 28 Januari 2022 pada pukul 15.22 WIB;

<http://www.ejournal-s1.undip.ac.id>. Diakses tanggal 19 Juni 2022 pukul 14.59 WIB;

<https://gusfumi.wordpress.com/2010/10/20/negara-hu...dalam> Agus Wirawan's blok. Diakses pada tanggal 28 Januari 2022 pada pukul 15.34 WIB;

<https://id.wikipedia.org/wiki/Kabupaten>. Diakses pada tanggal 2 Agustus 2021 pukul 16.59 WIB.

Indonesian Corruption Watch, 2018, *Outlook Dana Desa 2018 Potensi Penyalahgunaan Anggaran Desa Di Tahun Politik*, [https://antikorupsi.org/sites/default/files/outlook\\_desa\\_2018\\_\\_icw.pdf](https://antikorupsi.org/sites/default/files/outlook_desa_2018__icw.pdf). Diakses tanggal 14 Juni 2022 pada pukul 20.22 WIB;

Padmo Wahjono, 1979, *Indonesia ialah Negara yang Berdasarkan atas Hukum*, Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Diucapkan pada tanggal 17 Nopember 1979;

Paulus E. Lotulung, 2003, *Kebebasan Hakim dalam Sistim Penegakan Hukum*, Makalah disampaikan Pada Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII Tema "Penegakan Hukum Dalam Era Pembangunan Berkelanjutan" Diselenggarakan Oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman Dan Hak Asasi Manusia RI. Denpasar, 14 -18 Juli 2003;

Sri Suatmiati, 2014, *Rekonstruksi Ideal Pertanggungjawaban Presiden Dalam Masa Jabatannya*, Disertasi PDIH Undip, Semarang;

Tempo, 2015, *Jadi Korban Pungli Rp 65 Juta, Calon Kades Lapor Polda*, <https://nasional.tempo.co/read/693585/jadi-korban-pungli-rp-65->

jutacalon-kades-laporpolda/full&view=ok.8 Februari 2019. Diakses tanggal 15 Juni 2022 pukul 20.32 WIB;

Tempo, 2016, *Pemilihan Kepala Desa Lebih Mahal daripada Pilkada, Mengapa?* <https://nasional.tempo.co/read/812814/pemilihan-kepala-desa-lebihmahal-daripadapilkadamengapa/full&view=ok,8Februari2019>. Diakses tanggal 15 Juni 2022 pada pukul 20.36 WIB;

Tribunnews, 2015, *Fantasts! Biaya pendaftaran calon kades di OKI 18 dipatok 39 juta*. Atastalian: <http://www.tribunnews.com/regional/2015/05/29/fantasts-biayapendaftaran-calon-kades-di-okidipatok-rp-39-juta.8> Februari2019. Diakses tanggal 16 Juni 2022 pada pukul 2042 WIB;

#### **D. Jurnal.**

R.S. Kartika, 2016, *Concurrent Village Head Election (Pilkades) Disputes (Analysis of Handling Pattern and Dispute Resolution Process in Tapos, Talagasari, and Dukuh Villages of Tangerang Regency)*, *Jurnal Bina Praja* 8 (2): 253–62. <https://doi.org/10.21787/jbp.08.2016.253-262>. Diakses pada tanggal 14 Juni 2022 pukul 20.25 WIB;

J.J. Kingsley, 2012, *Village Elections, Violence and Islamic Leadership in Lonfibok, Eastern Indonesia*, *Journal of Social Issues in Southeast Asia* 27 (2);

E. Aspinall & N. Rohman, 2017, *Village Head Elections in Java: Money Politics and Brokerage in the Remaking of Indonesia's Rural Elite*, *Journal of Southeast Asian Studies* 48 (01): 31–52. <https://doi.org/10.1017/S0022463416000461>. Diakses pada tanggal 17 Juni 2022 pukul 21.16 WIB;

Neneng Yani Yuningsih and Valina Singka Subekti, 2016, *Demokrasi dalam Pemilihan Kepala Desa? Studi Kasus Desa Dengan Tipologi Tradisional, Transisional, dan Modern di Provinsi Jawa Barat Tahun 2008-2013*, *Jurnal Politik* 1 (2). <https://doi.org/10.7454/jp.v1i2.21>. Diakses tanggal 14 Juni 2022 pukul 10.21 WIB.