

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Masalah**

Indonesia merupakan Negara Demokrasi sebagaimana telah tertuang dalam Pancasila sila ke-4 yaitu kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan, dengan adanya sila tersebut telah memberikan panduan dalam bernegara di Indonesia yaitu siapapun warga negara Indonesia berhak dipilih untuk menjadi pemimpin. Menurut Joseph A. Schemer Demokrasi diartikan sebagai suatu perencanaan institusional yang bertujuan untuk mencapai keputusan politik, yang dilaksanakan secara persaingan kompetitif berdasarkan suara rakyat.<sup>1</sup> Sehingga dengan demokrasi menjadikan segala keputusan didasarkan oleh kepentingan rakyat Indonesia karena demokrasi di Indonesia dimaknai dari rakyat oleh rakyat dan untuk rakyat.

Demokrasi di Indonesia bukan hanya untuk pemilihan umum saja akan tetapi untuk memilih diantaranya Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Presiden dan Wakil Presiden serta Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagaimana yang tertuang dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) tepatnya Pasal 22E, selain itu juga terhadap pemilihan pemimpin dalam pemerintahan diantaranya dari

---

<sup>1</sup> Dwi Sulisworo dkk, *Demokrasi*, Jogjakarta : Universitas Ahmad Dahlan, 2012. Hlm.2

tingkat daerah sampai dengan tingkat terkecil yaitu pemerintahan desa untuk memilih Kepala Desa.

Pemilihan Kepala Desa diatur berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa selanjutnya di sebut UU Desa dimana dalam undang-undang tersebut telah memberikan mekanisme yang jelas terkait dengan tata cara dan syarat-syarat untuk pemilihan Kepala Desa. Salah satu yang menjadi point penting adalah pada Pasal 39 ayat (1) UU Desa yang berbunyi “*Kepala Desa memegang jabatan selama 6 (enam) tahun terhitung sejak tanggal pelantikan.*” Dengan adanya pasal tersebut secara tidak langsung telah menjelaskan bahwasannya pemilihan Kepala Desa dilaksanakan setiap 6 tahun sekali.

Ajang 6 tahun sekali ini adalah sebagai ajang pesta demokrasi di indonesia untuk memilih pemimpin desa agar semakin maju dan tentunya harus di dasari oleh pemilihan yang menerapkan prinsip langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Sehingga desa sebagai sitem terkecil di indonesisa dapat berkembang untuk mensejahterakan warganya.

Pemilhan Kepala Desa di Kabupaten Sampang dengan jumlah Desa sebanyak 180 Desa,<sup>2</sup> berdasarkan Surat Keputusan Bupati Sampang Nomor 188.45/272/Kep/434.013/2021 Tentang Pelaksanaan Pemilihan Kepala Desa Serentak dilakukan penundaan Pemilihan Kepala Desa di 111 Desa yang ada di Kabupaten Sampang, dan akan di laksanakan pemilihan kepala desa serentak

---

<sup>2</sup>**Jumlah Desa 2018-2020,** dikutip padal laman : <https://jatim.bps.go.id/indicator/101/288/1/jumlah-des.html> tanggal 5 Februari 2022 jam 21.12 WIB.

seluruh desa di wilayah kabupaten sampang pada tahun 2025. Alasan penundaan pemilihan Kepala Desa di desa-desa yang ada di Kabupaten Sampang tersebut dikarenakan Pandemi Covid-19 yang masih menyebar dan membahayakan kesehatan masyarakat hal ini sesuai dengan surat Keputusan Bupati Sampang Nomor 188.45/272/Kep/434.013/2021 Tentang Pelaksanaan Pemilihan Kepala Desa Serentak, sehingga Pemerintah Kabupaten sampang penting untuk mengantisipasi penyebaran *Corona Virus Disease-2019* (Covid-19) dengan cara melakukan pengetatan protokol kesehatan dan juga untuk meminimalisir penyebaran covid-19 perlu menunda pemilihan Kepala Desa dikarenakan aktivitas pemilihan Kepala Desa biasanya menyebabkan kerumunan masyarakat sehingga dapat mempercepat penularan Covid-19.

Mengenai pemilihan kepala desa sebagaimana telah diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 72 tahun 2020 tentang perubahan kedua Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 112 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Kepala Desa (selanjutnya di sebut-permendagri/72/2020) Pasal 44A telah mengatur terkait tahapan pelaksanaan pemilihan kepala Desa dalam kondisi bencana non alam *corona virus deseasi-2019* dengan menerapkan protokol Kesehatan, berupa pengukuran suhu tubuh, alat pelindung tubuh berupa Masker, dan tidak melakukan jabat tangan/kontak fisik. Oleh karena itu pemilihan kepala Desa dapat dilaksanakan dengan tetap melakukan penegakan protokol Kesehatan sesuai dengan yang diatur dalam peraturan menteri dalam negeri ini. Dan Berdasarkan pasal 44F (Permendagri No 72/2020) menjelaskan, bahwa, “*Bupati/wali kota selaku ketua satuan tugas penanganan Corona Virus Disease 2019 kabupaten/kota berdasarkan*

*rekomendasi dari panitia pemilihan di kabupaten/kota dapat menunda pelaksanaan pemilihan Kepala Desa jika situasi penanganan protokol kesehatan pencegahan dan pengendalian Corona Virus Disease 2019 tidak dapat dikendalikan.”*

Atas dasar itulah maka Bupati Sampang Penundaan pelaksanaan pemilihan Kepala Desa sampai dengan tahun 2025 dengan alasan pandemi *Corona Virus Disease 2019* (covid-19) sehingga penundaan tersebut menjadikan protes pada masyarakat Sampang, dimana diketahui bersama kasus Covid-19 di Kabupaten Sampang tiap hari mengalami penurunan karena sebagian besar masyarakat sudah menerima vaksin dan pertanggal 5 Februari 2022 kasus Covid-19 di Kabupaten Sampang yaitu 0 (nol) atau tidak ada kasus.<sup>3</sup> Sehingga penundaan pemilihan kepala Desa sampai dengan tahun 2025 bukanlah waktu yang sebentar. Sehingga masyarakat sampang perlu menunggu waktu 4 tahun lamanya untuk melaksanakan pemilihan kepala Desa, Untuk menentukan pemimpin yang dia pilih secara demokratis. Maka penundaan pemilihan kepala desa di kabupaten Sampang hingga 2025 perlu di kaji dan di analisis lebih eksplisit, apakah kebijakan tersebut terdapat unsur merampas hak warga negara untuk memilih dan dipilih atau tidak.

Dengan permasalahan-permasalahan diatas tentu menarik untuk dilakukan penelitian terkait dengan Surat Keputusan Bupati Sampang Nomor 188.45/272/KEP/434.013/2021 Tentang Pelaksanaan Pemilihan Kepala Desa Serentak di Kabupaten Sampang yang menunda pemilihan Kepala Desa sampai dengan tahun 2025 apakah sudah sesuai dengan peraturan perundang-undangan

---

<sup>3</sup> Update Perkembangan Data Covid-19 Kab. Sampang, dikases pada laman : <https://sampangkab.go.id/> pada tanggal 5 Februari 2022 jam 21.55 WIB.

yang ada di Indonesia sehingga dalam penelitian ini mengangkat judul **“Anallisis Yuridis Penundaan Pemilihan Kepala Desa Di Kabupaten Sampang Berdasarkan Keputusan Bupati Sampang Nomor 188.45/272/Kep/434.013/2021.”**

### **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang diatas maka permasalahan yang ingin dianalisis dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Bagaimanakah mekanisme penundaan pemilihan Kepala Desa berdasarkan peraturan perundang-undangan di Indonesia ?
2. Apakah penundaan pemilihan Kepala Desa berdasarkan Keputusan Bupati Sampang Nomor 188.45/272/KEP/434.013/2021 Tentang Pelaksanaan Pemilihan Kepala Desa Serentak di Kabupaten Sampang sesuai dengan peraturan menteri dalam negeri nomor 72 tahun 2020 Tentang Pemilihan Kepala Desa.

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah diatas maka dalam penelitian ini bertujuan untuk mengetahui lingkup permasalahan sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui Bagaiamankah mekanisme penundaan pemilihan Kepala Desa berdasarkan peraturan perundang-undangan di Indonesia.
2. Untuk menganalisis terkait penundaan pemilihan Kepala Desa berdasarkan Keputusan Bupati Sampang Nomor 188.45/272/KEP/434.013/2021 Tentang Pelaksanaan Pemilihan Kepala Desa Serentak di Kabupaten Sampang apakah

sudah sesuai dengan Peraturan Menteri Nomor 72 Tahun 2020 Tentang Pemilihan Kepala Desa.

#### **1.4 Kegunaan Penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat berguna dan bermanfaat terhadap perkembangan ilmu hukum setidaknya terhadap dua aspek yaitu aspek teoritis dan aspek praktis.

##### **1. Kegunaan Teoritis**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangsih teoritis bagi perkembangan Khazanah dan kemajuan ilmu hukum, khususnya hukum tata negara, yaitu terkait dengan pelaksanaan pemilihan kepala desa serentak di kabupaten sehingga dapat dijadikan refrensi bagi para pemegang jabatan dan akademisi.

##### **2. Kegunaan Praktis**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan dan dapat dijadikan refrensi oleh Pemerintah Kabupaten Sampang dalam pengambilan kebijakan terkait penundaan pemilihan kepala desa serentak di kabupaten sampang.

#### **1.5 Keaslian Penelitian**

Penelusuran hasil penelitian sebelumnya telah peneliti lakukan dalam rangka menunjukkan keorisinalitasan dalam penelitian ini. Hasil penelusuran penelitian mengarah pada penelitian yang hampir sama guna mengetahui perbedaan prinsip dengan penelitian karya lain yang dapat dijadikan sebagai refrensi, yaitu

| Penelitian Sebelumnya                                  | Judul penelitian                                                                                                                                                                                                            | Fokus pembahasan                                                                                                                                                                                                                                              |
|--------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Risano Rediale<br>Universitas Jember                   | Analisis Yuridis<br>Penundaan Pelaksanaan<br>Pemilihan Kepala Desa<br>Berdasarkan Sk Menteri<br>No. 140/2632/Sj<br>Tentang<br>Penyelenggaraan<br>Pemilihan Kepala Desa<br>Di Desa (Studi Kasus<br>Di Kabupaten<br>Lumajang) | Pembahasan penelitian<br>ini lebih pada penekanan<br>yuridis artinya<br>penundaan pemilihan<br>kepala desa di lumajang<br>ini harus ada sinkronisasi<br>dengan bahasan SK<br>kementrian yang sudah<br>ada dengan peraturan<br>perundang undangan<br>yang ada. |
| Muh Faldi Abbas Musa<br>Universitas Bosowa<br>Makassar | Tinjauan Hukum<br>Penundaan Pemilihan<br>Kepala Desa Serentak<br>Kabupaten Seram<br>Bagian Barat                                                                                                                            | Penelitian disini lebih<br>pada tinjauan dari segi<br>aspek hukum<br>penundaannya atau<br>alasan tepat dari<br>penundaan tersebut                                                                                                                             |
| Pujangga Sactriatama<br>Universitas Indonesia          | Pengaruh Penundaan<br>Pemilihan Kepala Desa<br>Terhadap<br>Penyelenggaraan<br>Pemilihan Kepala<br>Daerah Di Kabupaten<br>Magelang                                                                                           | Terkait penelitian disini<br>aspek pembahasannya<br>lebih kepada pengaruh<br>penundaan pemilu<br>kepala daerah dan kepala<br>desa                                                                                                                             |

Sumber: Penulis.

## 1.6 Metode Penelitian

### 1.6.1 Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini adalah jenis penelitian Hukum Normatif yang pada hakikatnya untuk melakukan, menganalisis serta mengkonsep terhadap suatu aturan norma atau kaidah yang di terapkan pada masyarakat. Dalam penelitian ini penulis akan menggunakan jenis **Penelitian Hukum Normatif**. Penelitian hukum normatif yang meneliti dan menelaah bahan Pustaka, atau data sekunder, sehingga penelitian hukum normatif sering dikatakan sebagai penelitian hukum kepustakaan, penelitian hukum teoritis/dogmatis.<sup>4</sup>

Menurut Peter Mahmud Marzuki yang mengatakan “*bahwa Penelitian hukum normatif diartikan sebagai proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip hukum, maupun doktrin hukum yang digunakan untuk menjawab suatu permasalahan hukum yang di hadapi*”<sup>5</sup>. Sehingga penelitian hukum normatif dilakukan untuk menemukan argumentasi hukum, teori hingga konsep baru sebagai petunjuk atau acuan dalam menyelesaikan suatu masalah.

Dalam penelitian ini penulis akan menggunakan penelitian hukum normatif, karena penulis ingin menganalisis dan mengkaji terkait dengan Penundaan Pemilihan Kepala Desa Di Kabupaten Sampang Berdasarkan Keputusan Bupati Sampang Nomor 188.45/272/Kep/434.013/2021.

---

<sup>4</sup> H.Ishaq, “**Metode Penelitian Hukum Dan Penulisan Skripsi, Tesis, Serta Disertasi**”,(Bandung, ALFABETA BANDUNG 2017), hlm.66

<sup>5</sup> Peter Mahmud Marzuki. “**Penelitian Hukum**”. Jakarta: Kencana Prenada Group, 2007, hlm.35.

### 1.5.2 Pendekatan Penelitian

Berdasarkan objek penelitian, penelitian ini menggunakan beberapa pendekatan, pendekatan yang pertama ialah pendekatan perundang-undangan yang digunakan untuk menelaah terhadap peraturan yang berhubungan dengan isu hukum yang akan diteliti, sehingga mampu menemukan *ratio legis* suatu undang-undang yang bersangkutan dengan isu hukum yang akan dibahas.

Pendekatan yang kedua adalah pendekatan konseptual (conceptual approach) dimana dalam pendekatan ini diharapkan memberikan sudut pandang dalam menganalisis suatu permasalahan atau penyelesaian hukum dari perspektif konsep-konsep yang melatar belakangi, dan juga dari nilai-nilai yang terdapat dalam norma atau peraturan terutama yang berhubungan dengan penelitian ini. Pendekatan ini menjadi penting digunakan karena dapat memberikan sebuah pandangan atau doktrin yang menjadi pijakan dalam menyusun argumentasi hukum untuk menyelesaikan permasalahan hukum dalam penelitian ini.

### 1.5.3 Sumber Bahan Hukum

Sumber bahan hukum yang dibutuhkan dalam penelitian ini adalah bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier yang dapat dibedakan menjadi:

#### a) Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang utama yaitu sebagai landasan dalam melakukan penelitian ini, dalam penelitian ini yang digunakan yakni peraturan perundang-undangan terutama terkait dengan isu yang akan dikaji diantaranya:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
2. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa
3. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan beserta Perubahannya
4. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.
5. Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014, Tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa. Sebagaimana telah di ubah kedua kalinya dengan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2019 Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksana Undang Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa.
6. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 72 Tahun 2020 Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 112 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Kepala Desa.
7. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 82 Tahun 2015 Tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Desa. Sebagaimana telah di ubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 66 Tahun 2017 Tentang Perubahan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor

82 Tahun 2015 Tentang Pengangkatan Dan Pemberhentian Kepala Desa.

8. Peraturan Bupati Sampang Nomor 27 Tahun 2021 Tentang Pedoman Pencalonan, Pemilihan, Pengangkatan, Pelantikan Dan Pemberhentian Kepala Desa
9. Keputusan Bupati Sampang Nomor 188.4 5/272/Kep/434.013/2021.

#### **b) Bahan Hukum Sekunder**

Bahan hukum sekunder digunakan dalam penelitian ini yakni untuk memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer, seperti rancangan undang undang, buku, hasil-hasil penelitian dalam jurnal dan majalah, atau pendapat para pakar di bidang hukum. Sementara menurut pendapat peter mahmud menjelaskan bahwa yang termasuk bahan hukum skunder diantaranya publikasi tentang hukum, seperti jurnal hukum, dan putusan pengadilan.

#### **c) Bahan Hukum Tersier**

Bahan hukum tersier digunakan untuk memberi petunjuk ataupun pandangan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti (kamus hukum, ensiklopedia hukum dan berita-berita yang bererkaitan dengan penelitian ini).

### **1.5.4 Teknik Penelusuran Bahan Hukum**

Adapun teknik penelusuran bahan hukum dalam penelitian ini menggunakan studi kepustakaan untuk memperoleh bahan hukum primer,

bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier pada penelitian ini. Untuk memperoleh bahan hukum primer yaitu dengan cara melakukan penelusuran internet untuk mencari dan mengunduh peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penelitian ini. Dan untuk memperoleh bahan hukum sekunder dan tersier yaitu dengan melakukan studi literatur ke Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Trunojoyo, Perpustakaan Pusat Universitas Trunojoyo Madura, Surat kabar, serta dengan cara mengunduh di internet jurnal-jurnal, e-book, maupun artikel yang berkaitan dengan penelitian ini.

#### **1.5.5 Metode Analisis Data**

Adapun analisis data yang digunakan dalam penelitian ini yakni deskriptif-analisis (Descriptiv- Analisis) dimana dalam penelitian ini, peneliti menganalisis untuk memberikan gambaran atau pemaparan terhadap suatu permasalahan dalam penelitian ini sehingga diharapkan dari hasil penelitian yang dilakukannya dapat menentang, mengkritik ataupun mendukung serta memberikan sebuah solusi yang selanjutnya dibuat suatu kesimpulan terhadap hasil penelitian.

#### **1.7 Sistematika Penulisan**

Tulisan ini dibuat dengan sistematika yang terbagi menjadi empat (4) bagian. Yang di setiap bab terdapat tujuan untuk memperjelas gagasan dari permasalahan yang diteliti. Adapun masing-masing bab terurai sebagai berikut:

BAB I : Memuat latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian,kegunaan penelitian, metode penelitian, orisinalitas tulisan, serta sistematikan penulisan

BAB II beberapa pengertian dan teori terkait penundaan pemilihan kepala Desa, dalam bab ini menjelaskan terkait pengertian dan teori yang berhubungan dengan permasalahan yang bersakutan dengan yang diteliti dalam Judul “Analisis Yuridis Penundaan Pemilihan Kepala Desa Di Kabupaten Sampang Berdasarkan Keputusan Bupati Sampang Nomor 188.45/272/Kep/434.013/2021” dalam penelitian ini berfokus bagaimana aturan hukum dalam penundaan pemilihan kepala desa

BAB III : Dalam Bab ini akan menganalisis serta mendeskripsikan rumusan masalah yang telah dipaparkan pada bab-bab sebelumnya.

BAB IV : Dalam bab ini sebagai bab penutup yang memuat kesimpual dari hasil yang analisis serta saran sebagai hasil yang diberikan darin permasalahan permasalahan yang dibahas.