

**TINJAUAN YURIDIS TERHADAP SURAT KEPUTUSAN BUPATI  
SAMPANG NOMOR 188.45/272/KEP434.013/2021 TENTANG  
PEMILIHAN KEPALA DESA DI KABUPATEN SAMPANG**

**SKRIPSI**

**Oleh**

**REDI RIFKY MAULANY**

**NIM. C94218101**



**Universitas Islam Negeri Sunan Ampel**

**Fakultas Syariah dan Hukum**

**Jurusan Hukum Tata Negara**

**Surabaya**

**2023**

## PERNYATAAN KEASLIAN

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Redi Rifky Maulany

Nim : C94218101

Semeseter : 9

Program Studi : Hukum Tata Negara

Fakultas : Syariah dan Hukum

Menyatakan bahwa skripsi yang saya tulis ini benar-benar karya saya sendiri, bukan hasil plagiasi, baik sebagian maupun keseluruhan. Bila dikemudian hari terbukti hasil plagiasi, saya bersedia menerima sanksi akademik sesuai dengan ketentuan yang berlaku di Universitas Islam Negeri Sunan Ampel Surabaya.

Surabaya, 3 Januari 2023

Yang membuat pernyataan



*Redi Rifky Maulany*

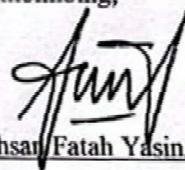
Redi Rifky Maulany

## PERSETUJUAN PEMBIMBING

Dalam hal ini menerangkan bahwa skripsi dengan judul "Tinjauan Yuridis Dan Siyasah Dusturiyah Terhadap Surat Keputusan Bupati Sampang Nomor 188.45/272/Kep434.013/2021 Tentang Pemilihan Kepala Desa Di Kabupaten Sampang" yang ditulis oleh Redi Rifky Maulany NIM. C94218101 telah diperiksa dan disetujui untuk diujikan dalam sidang skripsi/ Munaqasah.

Surabaya, 3 Januari 2023

Pembimbing,



Ikhsan Fatah Yasin, SHI, MH.

NIP.198905172015031006

## PENGESAHAN

Skripsi yang ditulis oleh Redi Rifky Maulany NIM. C94218101 ini telah dipertahankan di depan sidang Majelis Munaqasah Skripsi Fakultas Syariah dan Hukum UIN Sunan Ampel Surabaya pada hari Selasa, tanggal 11 Januari 2023 dan dapat diterima sebagai salah satu persyaratan untuk menyelesaikan program sarjana strata satu dalam prodi Hukum Tata Negara.

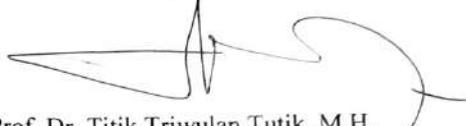
### Majelis Munaqasah Skripsi

Penguji I,



Ikhsan Fatah Yasin S.HI, MH  
NIP. 198905172015031006

Penguji II,



Prof. Dr. Titik Triwulan Tutik, M.H.  
NIP. 196803292000032001

Penguji III,



Muh. Sholihuddin, MHI  
NIP. 197707252008011009

Penguji IV,



M. Pasca Zakky Muhajir Ridlwan, SH., M.Kn  
NUP. 202111015

Surabaya, 11 Januari 2023  
Mengesahkan  
Fakultas Syariah dan Hukum  
Universitas Islam Negeri Sunan Ampel Surabaya  
Dekan,



Dr. Hj. Suqiyah Musafa'ah, M.Ag  
NIP. 196303271999032001



UIN SUNAN AMPEL  
SURABAYA

KEMENTERIAN AGAMA  
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN AMPEL SURABAYA  
PERPUSTAKAAN

Jl. Jend. A. Yani 117 Surabaya 60237 Telp. 031-8431972 Fax.031-8413300  
E-Mail: perpustakaan@uinsby.ac.id

LEMBAR PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI  
KARYA ILMIAH UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS

Sebagai sivitas akademika UIN Sunan Ampel Surabaya, yang bertanda tangan di bawah ini, saya:

Nama : Redi rifky maulany  
NIM : C94218101  
Fakultas/Jurusan : Syariah dan hukum  
E-mail address : redyrifky99@gmail.com

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya, Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif atas karya ilmiah :

Skripsi  Tesis  Desertasi  Lain-lain (.....)

yang berjudul :

Tinjauan Yuridis Terhadap Surat Keputusan Bupati Sampang Nomor 188.45/272/KEP434.013/2021 Tentang Pemilihan Kepala Desa di Kabupaten Sampang

beserta perangkat yang diperlukan (bila ada). Dengan Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif ini Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya berhak menyimpan, mengalih-media/format-kan, mengelolanya dalam bentuk pangkalan data (database), mendistribusikannya, dan menampilkan/mempublikasikannya di Internet atau media lain secara *fulltext* untuk kepentingan akademis tanpa perlu meminta ijin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan atau penerbit yang bersangkutan.

Saya bersedia untuk menanggung secara pribadi, tanpa melibatkan pihak Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya, segala bentuk tuntutan hukum yang timbul atas pelanggaran Hak Cipta dalam karya ilmiah saya ini.

Demikian pernyataan ini yang saya buat dengan sebenarnya.

Surabaya, 23 Mei 2023

Penulis

Redi Rifky Maulany

## ABSTRAK

Skripsi ini berjudul Tinjauan yuridis terhadap surat keputusan bupati sampang nomor 188.45/272/kep434.013/2021 tentang pemilihan kepala desa di kabupaten sampang, Dengan rumusan masalah yang diangkat, pertama Bagaimana tinjauan yuridis terhadap surat keputusan Bupati Sampang Nomor 188.45/272/KEP434.013/2021 tentang pemilihan Kepala Desa di Kabupaten Sampang, kedua Bagaimana dampak dari surat keputusan Bupati Sampang Nomor 188.45/272/KEP434.013/2021 terhadap hak-hak demokrasi di Kabupaten Sampang.

Metode yang digunakan dalam skripsi ini adalah metode penelitian Yuridis-normatif dengan menggunakan Pendekatan Perundang-Undangan (*Statute Approach*), Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*), dan Pendekatan Kasus (*Case Approach*) dengan menelaah semua peraturan Perundang-Undangan dan regulasi yang ada hubungannya dengan isu yang menjadi objek penelitian skripsi ini serta menghubungkan pandangan-pandangan dan doktrin dalam ilmu hukum

Hasil penelitian ini menunjukkan kedudukan Surat Keputusan Bupati Sampang Nomor 188.45/272/KEP434.013/2021 terkait penundaan pemilihan kepala desa pada tahun 2025 yang tidak dibenarkan menurut hukum karena bertentangan dengan Peraturan menteri dalam negeri terkait pedoman pelaksanaan pemilihan kepala desa di masa pandemi. Hal ini tertuang pada Keputusan Bupati Bagian kesatu bahwa pelaksanaan pemilihan kepala desa serentak di kabupaten sampang dilaksanakan pada tahun 2025 yang diikuti oleh 180 desa dengan daftar nama sebagaimana tercantum dalam lampiran yang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari keputusan bupati ini. kemudian hasil penelitian ini juga menunjukkan bahwa kewenangan menunda pilkades itu bukan kewenangan bupati tetapi kewenangan menteri sesuai dengan Peraturan Pemerintah No.43 Tahun 2014 pasal 57 ayat 2 sebagai pelaksana dari pada Undang-undang desa.

Penundaan pelaksanaan Pilkades dinilai telah merampas hak politik untuk memilih dan dipilih karena Pemilihan kepala desa sejatinya merupakan pesta demokrasi rakyat di negara ini pada tingkatan paling bawah. Penundaan pelaksanaan Pilkades ini juga tidak sesuai dengan aspirasi dari masyarakat yang ingin penyelenggaraan pemilihan kepala desa untuk dilaksanakan.

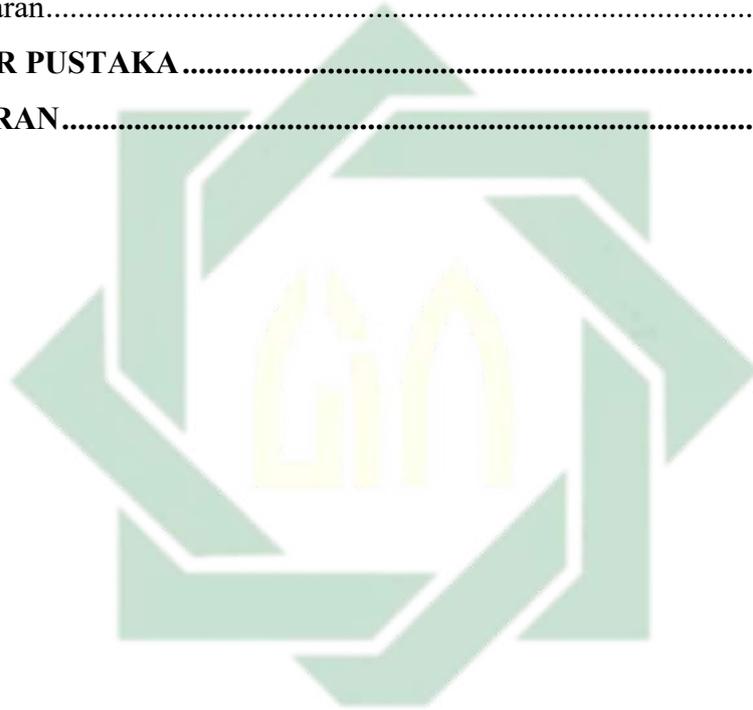
Berdasarkan hasil analisis dan kesimpulan pada bab pembahasan maka penerbitan SK Bupati Sampang Nomor 188.45/272/KEP434.013/2021 perlu dicabut, karena tidak sesuai dengan Permendagri Nomor 72 Tahun 2020 tentang pedoman pelaksanaan pemilihan kepala desa di masa pandemi.

Kata Kunci: Pemilihan, Desa, Surat Keputusan

## DAFTAR ISI

<b>SAMPUL DALAM</b> .....	<b>ii</b>
<b>PERNYATAAN KEASLIAN</b> .....	<b>iii</b>
.....	<b>iii</b>
<b>PERSETUJUAN PEMBIMBING</b> .....	<b>iv</b>
<b>PENGESAHAN</b> .....	<b>v</b>
<b>KATA PENGANTAR</b> .....	<b>vi</b>
<b>PERSEMBAHAN</b> .....	<b>viii</b>
<b>ABSTRAK</b> .....	<b>ix</b>
<b>DAFTAR ISI</b> .....	<b>x</b>
<b>DAFTAR TRANSLITERASI</b> .....	<b>xii</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN</b> .....	<b>1</b>
A. Latar Belakang .....	1
B. Identifikasi dan Batasan Masalah.....	6
C. Rumusan masalah.....	6
D. Kajian Pustaka.....	7
E. Tujuan Penelitian .....	9
F. Kegunaan Hasil Penelitian .....	10
G. Definisi Operasional.....	12
H. Metode penelitian.....	13
I. Sistematika Pembahasan .....	17
<b>BAB II TINJAUAN UMUM TERHADAP KEPUTUSAN TATA USAHA NEGARA</b> .....	<b>19</b>
A. Konsep Keputusan Tata Usaha Negara.....	19
B. Hirarki Peraturan Perundang-Undangan .....	34
<b>BAB III KEDUDUKAN HIRARKI SURAT KEPUTUSAN BUPATI SAMPANG NOMOR 188.45/272/KEP434.013/2021 TENTANG PEMILIHAN KEPALA DESA DI KABUPATEN SAMPANG</b> .....	<b>42</b>
A. Kronologis Penundaan Pemilihan Kepala Desa di Kabupaten Sampang .	42
B. Pemilihan Kepala Desa Dalam Peraturan Perundang-Undangan .....	47
C. Telaah SK Bupati Sampang Nomor 188.45/272/KEP/434.013/2021.....	53
<b>BAB IV ANALISIS</b> .....	<b>57</b>

A. Tinjauan Yuridis Surat Keputusan Bupati Sampang Nomor 188.45/272/KEP434.013/2021 Tentang Pemilihan Kepala Desa Di Kabupaten Sampang .....	57
B. Dampak dari Keputusan Bupati Sampang Nomor 188.45/272/KEP434.013/2021 terhadap hak-hak demokrasi di Kabupaten Sampang .....	66
<b>BAB V PENUTUP</b> .....	<b>71</b>
A. Kesimpulan .....	71
B. Saran.....	72
<b>DAFTAR PUSTAKA</b> .....	<b>73</b>
<b>LAMPIRAN</b> .....	<b>77</b>



UIN SUNAN AMPEL  
S U R A B A Y A

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Indonesia adalah Negara Kesatuan berbentuk Republik yang telah disebutkan dalam UUD 1945. Indonesia juga disebut negara hukum dengan dibuktikannya banyaknya peraturan dan undang-undang yang mengatur segala aspek kehidupan masyarakat dalam menjalani kehidupan berbangsa dan bernegara. Dengan berideologi Pancasila dan berlandaskan UUD 1945. Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 merupakan hukum dasar dalam peraturan perundang-undangan.<sup>1</sup> Pembentukan undang-undang di negara Indonesia diatur dalam undang-undang republik indonesia nomor 12 tahun 2011, mengatur tentang tahapan penyusunan, perencanaan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.<sup>2</sup> Maka tidak heran jika Indonesia disebut negara Hukum karena memang segala aspek kehidupan, khususnya dalam berbangsa dan negara sudah diatur sedemikian rupa.

Menurut Undang-undang No 12 tahun 2011 pasal 7 pembentukannya Hirarki serta jenis peraturan perundang-undangan Indonesia diatur atas:<sup>3</sup>

1. Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat.
3. Undang-Undang/ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang..
4. Peraturan Pemerintah.

---

<sup>1</sup> Undang-Undang No 11 Tahun 2011 pasal 3

<sup>2</sup> Undang-undang no 11 tahun 2011 pasal 1

<sup>3</sup> Hirarki peraturan perundang-undangan di indonesia acces 4 nov 2022

<https://www.hukumonline.com/klinik/a/hirarki-peraturan-perundang-undangan-di-indonesia-cl402>

5. Peraturan Presiden.
6. Peraturan Daerah Provinsi.
7. Permerintah Daerah Kabupaten/Kota.

Pada Pasal 18 Undang-Undang Dasar Tahun 1945 dijelaskan bahwa Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.<sup>4</sup> Dengan demikian, adanya daerah yang mempunyai kewenangan untuk mengatur dan Berdasarkan undang-undang dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 maka lahirlah undang-Undang otonomi daerah yang jelas tertuang pada Pasal 18 ayat (1) dan ayat (5) dinyatakan bahwa: (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia di bagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas kabupaten dan kota yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang, dan pada ayat (5) menyebutkan bahwa: pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintah yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.

Menurut Miftah Thoha dilaksanakannya otonomi daerah, karena mengingat luasnya wilayah Negara Indonesia dan demi efesiensinya dalam kegiatan tugas Negara, dipandang tidak mungkin menyelenggarakan pemerintahan ditangani seluruhnya secara sentralisis oleh pemerintah pusat, di samping itu, pembatasan kekuasaan pemerintahan juga dilakukan untuk

---

<sup>4</sup> UUD 1945 pasal 18

menghindari terjadinya penumpukan atau sentralisasi kekuasaan pada suatu tangan atau lembaga, sebab sentralisasi kekuasaan akan mendorong kepada otoritarisme dalam penyelenggaraan kekuasaan.<sup>5</sup> Maka juga urgensi peraturan yang spesifik mengatur unit terkecil dari sebuah negara yaitu desa. Maka disinilah lahir undang-undang yang mengatur tentang desa yaitu undang-undang nomer 6 tahun 2014 yang memuat semua aturan tentang penyelenggaraan desa demi terwujudnya kesejahteraan dan pemberdayaan masyarakat desa sesuai dengan tujuan dibentuknya undang-undang ini.

Undang-undang desa mencakup semua aspek kehidupan di desa, termasuk pemilihan serta pengangkatan kepala desa. Pemilihan kepala desa diatur pada bagian ketiga pasal 31 undang-undang desa yang mana mengatur tentang pemilihan kepala desa di seluruh wilayah kabupaten/kota dan diatur lebih lengkap berdasarkan peraturan pemerintah. Maka pemilihan kepala desa juga pasti ada keterkaitan dengan kebijakan pemerintah kabupaten/kota. Dalam hal ini pemilihan kepala desa harus dituangkan dalam peraturan daerah yang kemudian di laksanakan melalui peraturan bupati dan diterbitkan melalui SK Bupati.

Pada awal tahun 2020, Indonesia diterpa Bencana Non alam yaitu (*Covid 19*) penyakit yang penularannya sangat cepat dari satu orang ke orang lainnya. Sehingga membuat semua tatanan negara berubah total, mulai dari tatanan pemerintahan, sektor ekonomi, sektor sosial, dan sebagainya. Tidak sedikit sektor-sektor yang lumpuh hampir semuanya. Kondisi ini membuat pemerintah harus kerja ekstra untuk bagaimana mengubah semua tatanan serta

---

<sup>5</sup> Miftah Thoha, *Birokrasi dan Politik di Indonesia* (Jakarta PT. Raja Grafindo Persada, 2003)

sistem yang ada untuk menyesuaikan dikeadaan tersebut. Maka muncullah kebijakan PSBB (Pembatasan sosial berskala besar) hingga PPKM (Pemberlakuan pembatasan kegiatan masyarakat) sebagai bentuk ikhtiar pemerintah untuk menekan penularan *Covid 19*.<sup>6</sup> Akibat daripada kebijakan tersebut, juga berimbas terhadap sistem politik yang ada di Indonesia. Termasuk di tataran paling kecil Indonesia yaitu desa.

Kondisi ini mendorong negara untuk memberikan kebijakan yang responsif di masa saat ini. Akhirnya ditengah masa PSBB, pemerintah mengambil kebijakan lewat Menteri dalam negeri mengeluarkan peraturan nomor 72 tahun 2020 untuk stabilitas dalam hal pemilu dimasa pandemi covid 19. Aturan ini dibuat untuk pelaksanaan pemilu yang lebih spesifik pemilihan kepala desa ditengah pandemi dengan protokol Kesehatan. Peraturan ini merupakan perubahan kedua atas Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 112 tahun 2014 tentang pemilihan kepala desa. Semua aturan yang ada didalam permendagri tersebut menerangkan tentang pelaksanaan pemilihan kepala desa dimasa pandemi dengan protokol Kesehatan ketat.<sup>7</sup>

Peraturan Menteri Dalam Negeri ini adalah langkah pemerintah yang bertujuan untuk memberikan kepastian hukum terkait pelaksanaan pilkades untuk kemudian menjadi acuan pemerintah daerah yang dalam hal ini pemerintah kabupaten/kota untuk melaksanakan pesta demokrasi di tataran terkecil sebuah negara yaitu desa. Semua wilayah hampir melaksanakan pesta demokrasi di tingkat desa sesuai dengan aturan Permendagri No. 72 tahun 2020. Tetapi berbeda dengan Kabupaten Sampang mengambil kebijakan untuk

---

<sup>6</sup> <https://kompaspedia.kompas.id/label/kebijakan-ppemerintah-dalam-menangani-covid19>

<sup>7</sup> Peraturan dalam negeri no. 72 tahun 2020

menunda pemilihan kepala desa sampai tahun 2025. Hal ini dibuktikan dengan dikeluarkannya Peraturan Bupati No. 27 tahun 2021 tentang pedoman pencalonan, pemilihan, pengangkatan, pelantikan dan pemberhentian kepala desa. Dalam Peraturan bupati itu ada klausul yang mengatakan bahwa pemilihan kepala desa dilakukan secara serentak dihari yang sama diseluruh desa pada wilayah kabupaten sampang.<sup>8</sup> Hal ini tidak sesuai dengan asas hukum Lex Superior Derogat Legi Inferior bahwa Hukum yang tinggi Mengesampingkan hukum yang rendah artinya bahwa SK Bupati ini harus selaras dengan Peraturan yang ada diatasnya yang dalam hal ini Permendagri No.72 Tahun 2020.

Dalam Lampiran SK Bupati Sampang yang akan mengikuti pemilu serentak tahun 2025 yaitu 180 desa dalam 14 kecamatan dikabupaten sampang. Penundaan ini jauh dari perkiraan, pasalnya pemilihan kepala desa yang seharusnya dilakukan di 2021 ditunda sampai tahun 2025. Masyarakat harus menunggu kurang lebih 4 tahun untuk melaksanakan pesta demokrasi 6 tahunan tersebut. Hal itu juga tidak selaras dengan Undang-undang desa pasal 46 yang menjelaskan tentang masa jabatan Penjabat kepala Desa yang tidak lebih dari satu tahun. Hal ini mencederai nilai-nilai demokrasi dan merampas hak-hak demokrasi masyarakat desa.

Berdasarkan latar belakang diatas, penulis ingin mengkaji lebih dalam tentang kebijakan yang dikeluarkan oleh bupati melalui perbup dan SK bupati sampang, apakah perbup itu selaras dengan peraturan yang diatasnya, karena penulis melihat fakta dan realita berbanding berbeda dengan apa yang menjadi

---

<sup>8</sup> Peraturan Bupati (PERBUP) Kabupaten Sampang Nomor 27 Tahun 2021.

dasar pemerintah kabupaten sampang menunda Pilkades tersebut. Untuk itu agar lebih ekstensif pembahasan dalam skripsi ini, maka penulis membuat penelitian yang berjudul **“Tinjauan yuridis terhadap surat keputusan bupati sampang nomor 188.45/272/kep434.013/2021 tentang pemilihan kepala desa di kabupaten sampang.”**

## **B. Identifikasi dan Batasan Masalah**

### **1. Identifikasi masalah**

Berdasarkan latar belakang diatas maka peneliti melakukan identifikasi masalah sebagai berikut:

- a. Kekosongan Pemerintahan
- b. Banyaknya Penolakan
- c. Pengangkatan PJ terlalu lama
- d. Tercideranya Hak Politik

### **2. Batasan masalah**

Dalam mempermudah pembasan dalam skripsi ini, maka peneliti membatasi masalah-masalah yang akan dibahas sehingga pembahasannya tidak meluas, lebih jelas dan terarah sesuai yang diharapkan peneliti. Maka pembahasan pada skripsi ini hanya difokuskan pada tinjauan yuridis dan dampak dari terhadap surat keputusan Bupati Sampang Nomor 188.45/272/KEP434.013/2021 tentang pemilihan kepala desa di Kabupaten Sampang. Pembahasan skripsi ini dikhususkan mengkaji kebijakan Bupati Sampang yang dianggap terlalu lama di dalam menunda Pilkades.

## **C. Rumusan masalah**

Berdasarkan latar belakang dan identifikasi masalah diatas, peneliti akan merumuskan beberapa masalah yang akan dibahas dalam skripsi ini, yaitu sebagai berikut:

1. Bagaimana tinjauan yuridis terhadap surat keputusan Bupati Sampang Nomor 188.45/272/KEP434.013/2021 tentang pemilihan Kepala Desa di Kabupaten Sampang?
2. Bagaimana dampak dari surat keputusan Bupati Sampang Nomor 188.45/272/KEP434.013/2021 terhadap hak-hak demokrasi di Kabupaten Sampang?

#### **D. Kajian Pustaka**

Kajian pustaka merupakan pemaparan secara singkat tentang penulisan dan penelitian ini yang pernah dilakukan terdahulu maupun secara konteks bersama maupun yang mempunyai perbedaan dalam fokus kajian. Upaya dalam penyusunan penelitian ini menemukan beberapa penulisan karya yang membahas tentang pemilihan Kepala Desa antara lain sebagai berikut:

1. Penelitian ini berupa jurnal yang ditulis oleh Risano Rediale dengan judul *Analisis Yuridis Penundaan Pelaksanaan Pemilihan Kepala Desa Berdasarkan SK Menteri No. 140/2632/SJ Tentang Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Desa di Daerah (Studi Kasus di Kabupaten Lumajang)*. Hasil penelitian ini membahas tentang implementasi pemilihan kepala desa serentak didesa salut sudah berjalan dengan baik hal ini tidak terlepas dari aspek-aspek implementasi seperti: Komunikasi, Sumber daya, Disposisi dan Struktur Birokrasi. Keempat aspek ini menjadi tolak ukur keberhasilan

implementasi pemilihan kepala desa didesa salut. Adapun faktor yang mempengaruhi proses pelaksanaan pemilihan kepala desa didesa salut yaitu sumber daya manusia tingkat kabupaten masih kurang, indetitas calon,pemesanan logistic dan lemahnya pengawasan.<sup>9</sup>

Adapun persamaan dalam penelitian ini sama-sama membahas tentang pelaksanaan pilkades secara serentak di desa. Sedangkan perbedaannya terletak pada faktor penyebab terjadinya penundaan pilkades tersebut yang mana dalam permasalahan penulis ada unsur anggaran yang menjadi faktor penundaan ini.

2. Penelitian ini berupa skripsi yang ditulis oleh Muh. Faldi Abbas Mussa dengan judul *Tinjauan Hukum Penundaan Pemilihan Kepala Desa Serentak Kabupaten Seram Bagian Barat*. Hasil penelitian ini membahas tentang Penundaan pelaksanaan pemilihan Kepala Desa di Kabupaten Seram Bagian Barat melalui Surat Pemberitahuan Sekretaris Daerah Nomor 140/1044/Sekda baik dari segi syarat penundaan maupun pejabat yang berwenang melakukan penundaan pelaksanaan pemilihan Kepala Desa, bertentangan dengan Peraturan Perundang-Undangan, dalam hal ini Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2015 tentang Peraturan Pelaksana UU Desa Nomor 6 Tahun 2014 Pasal 52 ayat (2) dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 65 Tahun 2017 tentang Pemilihan Kepala Desa Pasal 24 ayat (2).<sup>10</sup> Adapun persamaan dalam penelitian ini sama-sama membahas tentang penundaan pemilihan kepala desa. Sedangkan

---

<sup>9</sup> Risano rediale, analisis yuridis penundaan pelaksanaan pemilihan kepala desa berdasarkan SK Menteri No 140/265/SJ tentang penyelenggaraan pemilihan kepala desa di desa, UNEJ Journal Ilmu Hukum, 2013

<sup>10</sup> Muh. Faldi abbas, *tinjauan hukum penundaan pemilihan kepala desa serentak kabupaten seram bagian barat* (skripsi, Universitas Bosowa, Makassar, 2019)

perbedaan dengan penulis penundaan di situasi covid 19 dan alasan anggaran.

3. Penelitian ini berupa skripsi yang ditulis oleh irwan akbar dengan judul “*tinjauan yuridis pelaksanaan pemilihan kepala desa secara serentak di kabupaten soppeng*”. Hasil penelitian ini membahas tentang faktor penundaan pilkades di kabupaten soppeng itu bisa terjadi. Mulai dari ketidak selarasan peraturan daerah dengan permendagri di atasnya yang mana sebagai acuan terhadap pelaksanaan pemilihan kepala desa di kabupaten tersebut, kemudian dari hal aturan turunannya yaitu perbup yang kadang menyeleweng dari perdanya sehingga terkadang terjadi ketidaksinkronan atau bertentangan dengan peraturan yang lain, Selain itu perihal anggaran.<sup>11</sup> Adapun persamaan skripsi ini dengan penulis sama-sama mengangkat tema besar tentang penundaan pilkades dan dilaksanakan secara serentak. Sedangkan perbedaannya terletak pada lokasi studi kasusnya, karena berbeda lokasi akan berbeda juga permasalahan yang ada.

#### **E. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan penelitian adalah:

1. Untuk menganalisis tinjauan yuridis terhadap surat keputusan Bupati Sampang Nomor 188.45/272/KEP434.013/2021 tentang pemilihan Kepala Desa di Kabupaten Sampang.

---

<sup>11</sup> Irwan akbar, *Tinjauan yuridis pelaksanaan pemilihan kepala desa secara serentak di kabupaten soppeng* ( Skripsi, Universitas Hasanuddin, Makassar, 2017)

2. Untuk menganalisis dampak dari surat keputusan Bupati Sampang Nomor 188.45/272/KEP434.013/2021 terhadap hak-hak demokrasi di Kabupaten Sampang.

## **F. Kegunaan Hasil Penelitian**

Penulisan penelitian ini diharapkan dapat memberikan sebuah manfaat di dalamnya. Adapun manfaat dari penelitian ini sebagai berikut:

### 1. Kegunaan teoritis

- a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan khazanah ilmu ketatanegaraan yang spesifik membahas Tentang Tinjauan Yuridis Terhadap Surat Keputusan Bupati Sampang Nomor 188.45/272/KEP434.013/2021 Tentang Pemilihan Kepala Desa Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 72 Tahun 2020
- b. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sebuah nilai tambah atau menjadi rujukan tentang permasalahan yang sama yang dapat dikomparasikan dengan penelitian lainnya yang relevan yaitu dampak daripada kebijakan surat keputusan bupati sampang nomor 188.45/272/KEP434.013/2021 tentang pemilihan kepala desa di kabupaten sampang.

### 2. Kegunaan praktis

- a. Bagi pemerintah

Diharapkan dapat memberikan manfaat sebesar-besarnya pada praktek di lapangan, sehingga menjadi solusi, sumbangsih, atau menjadi masukan untuk pemerintah pusat maupun daerah dalam mengambil

kebijakan, khususnya yang berkaitan dengan pelaksanaan Pilkades, agar kebijakan yang diambil bisa dibenarkan dimata hukum dan relevan pada saat ini.

b. Bagi masyarakat

Diharapkan dengan adanya peneliti ini dapat menambah pengetahuan dan wawasan masyarakat serta menjadi sumber informasi terkait tinjauan yuridis dan dampak dari surat keputusan Bupati Sampang Nomor 188.45/272/KEP434.013/2021 tentang pemilihan kepala desa di Kabupaten Sampang. Supaya dapat melihat lebih luas lagi dari berbagai sisi yang akan berdampak baik dan buruknya dari kebijakan penundaan pemilihan kepada desa.

c. Bagi peneliti

Diharapkan dengan melakukan penelitian ini dapat menambah pengetahuan serta wawasan peneliti tentang tinjauan yuridis dan dampak dari surat keputusan Bupati Sampang Nomor 188.45/272/KEP434.013/2021 tentang pemilihan kepala desa di Kabupaten Sampang, dan dapat melengkapi syarat-syarat yang diperlukan untuk manapai gelar S1 Jurusan Hukum Tata Negara Fakultas Syariah dan Hukum UIN Sunan Ampel Surabaya.

## G. Definisi Operasional

Adapun dalam penyusunan judul penelitian ini memiliki pengertian dan maksud sebagai berikut:

### 1. Tinjauan yuridis

Tinjauan yuridis adalah usaha untuk menggambarkan suatu kaidah secara konsisten dalam data sehingga hasil analisis dapat dipelajari dan diterjemahkan dan memiliki arti.<sup>12</sup> Jadi tinjauan yuridis adalah kegiatan untuk mencari dan memecah komponen dari suatu permasalahan untuk dikaji lebih dalam serta kemudian menghubungkannya dengan hukum, kaidah hukum serta norma yang berlaku sebagai pemecahan masalahnya.<sup>13</sup>

### 2. Kepala Desa

Berdasarkan UU No. 6 tahun 2014 Pasal 26, Kepala Desa adalah bertugas menyelenggarakan pemerintahan desa, melaksanakan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa. Penjelasan UU desa menyatakan Kepala Desa/ Desa Adat berkedudukan sebagai kepala Pemerintah Desa/Desa Adat dan sebagai pimpinan masyarakat. Artinya kepala desa memperoleh mandat dari rakyat, yang harus mengakar dekat dengan masyarakat, sekaligus melindungi, mengayomi dan melayani warga masyarakat

Kepala Desa adalah seorang yang bertugas menyelenggarakan pemerintahan desa, melaksanakan pembangunan desa, pembinaan masyarakat desa, dan pemberdayaan masyarakat desa. Kepala desa dalam

---

<sup>12</sup> Surayin, *Analisis Kamus Umum Bahasa Indonesia* (Bandung : Yrama Widya, 2005). 10

<sup>13</sup> Bahder Johan, *Metode Penelitian Hukum* (Bandung : Mandar Maju, 2008) 83

penelitian ini adalah kepala desa yang ada di Kabupaten Sampang, tepatnya ada 180 desa yang tersebar di 14 kecamatan di Kabupaten Sampang.

### 3. Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 72 Tahun 2020

Peraturan ini membahas tentang perubahan kedua atas peraturan menteri dalam negeri No. 112 Tahun 2014 tentang pemilihan Kepala Desa. Adapun maksud dari adanya peraturan ini untuk memberikan kepastian hukum dan pedoman pelaksanaan pemilihan kepala desa dalam kondisi bencana non alam covid-19.

### 4. Peraturan Bupati Sampang No. 27 Tahun 2021

Peraturan ini membahas tentang pedoman pencalonan, pemilihan, pengangkatan, pelantikan dan pemberhentian kepala desa. Adapun maksud dari adanya peraturan ini untuk menetapkan penundaan pemilihan kepala desa 2021 dan dilaksanakan serentak pada tahun 2025.

## H. Metode penelitian

### 1. Jenis penelitian

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian yuridis-normatif atau juga bisa disebut dengan penelitian hukum kepustakaan (*library research*). Perlu dipahami, bahwa penelitian hukum pada hakikatnya merupakan suatu aktivitas ilmiah yang dimaksudkan untuk menemukan pengetahuan yang benar yang berkaitan dengan hukum, Penelitian yuridis-normatif pada dasarnya merupakan suatu kegiatan yang

akan mengkaji aspek-aspek (untuk menyelesaikan masalah-masalah yang ada di dalam) internal dari hukum positif, yaitu berupa aturan Perundang-Undangan baik ditinjau dari sudut hirarki peraturan Perundang-Undangan (vertikal), maupun hubungan harmoni Perundang-Undangan (horizontal). Penelitian yuridis-normatif mengacu kepada norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan dan norma lain yang berlaku dan mengikat di masyarakat.<sup>14</sup>

## 2. Sumber Bahan Hukum

Sumber merupakan sebuah proses bagaimana untuk menemukan sebuah data. Sumber bahan hukum berdasarkan pada kebutuhan sebagai berikut:

### a. Bahan hukum primer

Bahan hukum primer merupakan suatu bahan hukum utama dan kebutuhannya mendasar dari penelitian ini. Bahan hukum primer terdiri dari bahan-bahan hukum yang mengikat dan terdiri dari kaidah dasar, peraturan dasar, peraturan perundang-undangan, bahan hukum yang tidak dikodifikasikan, yurisprudensi, traktat, dan bahan hukum dari zaman penjajahan. Pada penelitian ini, bahan hukum primer yang digunakan yaitu sebagai berikut:

- 1) Undang-Undang Dasar 1945.
- 2) Undang- Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
- 3) Undang- Undang No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

---

<sup>14</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum* (Jakarta, Kencana 2008) 23

- 4) Undang- Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.
- 5) Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 72 Tahun 2020 Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomer 112 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Kepala Desa.
- 6) Peraturan Daerah Kabupaten Sampang No. 4 tahun 2019 Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Daerah Nomer 1 Tahun 2015 Tentang Pedoman Pencalonan, Pemilihan, Pengangkatan Pelantikan, dan Pemberhentian Kepala Desa.
- 7) Peraturan Bupati Sampang No. 27 Tahun 2021 Tentang Pedoman Pencalonan, Pemilihan, Pengangkatan, Pelantikan dan Pemberhentian Kepala Desa.
- 8) SK Bupati Sampang No. 188.45/272/KEP434.013/2021 Tentang Pelaksanaan Pemilihan Kepala Desa Serentak di Kabupaten Sampang.

b. Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder ini merupakan data penunjang yang utama untuk melengkapi bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder ini diperoleh dari bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti rancangan Undang-Undang, hasil penelitian, hasil karya dari kalangan hukum dan sebagainya. Dalam penelitian ini, bahan hukum sekunder yang digunakan adalah buku-buku, jurnal dan artikel yang berkaitan dengan penundaan pelaksanaan pemilihan kepala desa.

### 3. Pendekatan penelitian

Pendekatan dalam penyusunan skripsi ini yaitu menggunakan Pendekatan Perundang-Undangan (*statute approach*) dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan dengan isu hukum yang sedang ditangani. Suatu penelitian normatif tertutupun harus menggunakan pendekatan perundang-undangan, karena yang akan diteliti ini adalah berbagai aturan hukum yang menjadi fokus penelitian.<sup>15</sup> Untuk itu peneliti harus melihat hukum sebagai sistem tertutup yang mempunyai sifat-sifat sebagai berikut, yakni:

- 1) *Komprehensive* artinya norma-norma hukum yang ada di dalamnya terkait antara satu dengan lain secara logis.
- 2) *Allinclusive* bahwa kumpulan norma hukum tersebut cukup mampu menampung permasalahan hukum yang ada, sehingga tidak ada kekurangan hukum.
- 3) *Systimatik* bahwa di samping bertautan antara satu dengan lain, norma-norma hukum tersebut juga tersusun secara hirarki.

### 4. Teknik analisis data

Analisis data adalah upaya atau cara untuk mengolah data menjadi informasi sehingga karakteristik data tersebut bisa dipahami dan bermanfaat untuk solusi permasalahan, terutama masalah yang berkaitan dengan penelitian. Penelitian ini menggunakan metode analisis kualitatif, yaitu dilakukan dengan cara menelusuri peraturan perundang-undangan dan bahan pustaka yang kemudian ditulis secara deskriptif.

---

<sup>15</sup> Soerjono soekamto, Sri mamudji, *penelitian hukum normative*, (Jakarta : PT Raja Grafindo Persada, 2014) 24

## I. Sistematika Pembahasan

Dalam penelitian ini terdapat sistematika pembahasan yang tersusun dalam lima bab. Pada masing-masing bab terdiri dari beberapa sub bab sesuai dengan pembahasan dan materi yang akan diteliti.

**Bab kesatu** berisi latar belakang masalah, identifikasi permasalahan, batasan masalah, rumusan masalah, kajian pustaka, tujuan penelitian, kegunaan hasil penelitian, definisi operasional, metode penelitian serta sistematika pembahasn.

**Bab kedua** berisi tentang kajian pustaka, berisi tentang kerangka konsep dan kajian teoritis. Di dalamnya terdapat konsep mengenai desa, kepala desa dan wewenangnya, dan sistem pemilihan kepala desa. Kemudian juga akan dilengkapi dengan teori perundang-undangan dan teori demokrasi

**Bab ketiga** berisi tentang Hirarki Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia, kemudian kedudukan Peraturan Menteri, pemilihan kepala desa berdasarkan undang-undang, serta kedudukan Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) dalam Hirarki peraturan Perundang-Undangan di Indonesia. Selain itu akan membahas peraturan daerah yang kemudian diterbitkannya Peraturan Bupati dan ditegaskan oleh SK Bupati.

**Bab keempat** berisi pembahasan yang merupakan inti dari penelitian ini, dimana peneliti akan melakukan analisis terhadap penundaan Pilkades di Kabupaten Sampang. Pertama akan dimulai dengan analisis yuridis terhadap surat keputusan Bupati Sampang Nomor 188.45/272/KEP434.013/2021 tentang pemilihan Kepala Desa di Kabupaten Sampang. dilanjut dengan

melakukan analisis terkait dampak dari surat keputusan Bupati Sampang Nomor 188.45/272/KEP434.013/2021 terhadap hak-hak demokrasi di Kabupaten Sampang.

**Bab kelima** berisi kesimpulan, saran-saran atau rekomendasi kesimpulan memberikan solusi secara ringkas dan memaparkan temuan atau penelitian yang telah dilakukan oleh pihak yang terkait dari hasil penelitian yang telah didapatkan.



UIN SUNAN AMPEL  
S U R A B A Y A

## BAB II

### TINJAUAN UMUM TERHADAP KEPUTUSAN TATA USAHA NEGARA

#### A. Konsep Keputusan Tata Usaha Negara

##### 1. Istilah Keputusan Tata Usaha Negara

Keputusan tata Usaha negara pertama kali dikemukakan oleh sarjana Jerman Otto Meyer, dengan istilah *verwaltungsakt*, istilah ini diperkenalkan dinegeri Belanda dengan istilah *beschikking* oleh Van Vollenhoven dan Van der Vot, yang kemudian diikuti oleh penulis seperti AM Donner, H.D. van Wijk /Willemkonijnenbelt, dan lain-lain, dianggap sebagai '*de vader van het moderne beschikking begrip*'.<sup>16</sup> Kuntjoro Purbopranoto mengatakan bahwa penggunaan istilah keputusan barang kali akan lebih tepat untuk menghindari kesimpangsiuran pengertian dengan istilah ketetapan. Menurutnya di Indonesia istilah ketetapan sudah memiliki pengertian teknis yuridis, yaitu sebagai ketetapan MPR yang berlaku ke luar dan ke dalam.<sup>17</sup>

Meskipun demikian istilah *beschikking* dalam bahasan ini hanya dibatasi dalam arti yuridis. H.D. Van Wijk/Willem Konijnenbelt mengatakan, ketetapan merupakan keputusan pemerintahan untuk hal yang bersifat konkrit dan individual (tidak ditujukan untuk umum) dan sejak dulu telah dijadikan instrumen yuridis pemerintahan yang utama. Menurut P. de Haan dan kawan-kawan, "*De administratieve beschikking is de meest voorkomende en ook meest bestudeerde bestuurshandeling.*" (Ketetapan administrasi merupakan

---

<sup>16</sup> Koentjoro Purbopranoto, *Beberapa Catatan Tentang Hukum Peradilan Administrasi dan Hukum Pemerintahan*, Alumni, Bandung, 1978, 45.

<sup>17</sup> Kuntjoro Purbopranoto, dalam Djenal Hoesen Koesoemahatmadja, *Pokok-Pokok Hukum Tata Usaha Negara*, Alumni, Bandung, 1979, 47

(bagian) dari tindakan pemerintahan yang paling banyak muncul dan paling banyak dipelajari). Sehubungan dengan ini tidak berlebihan jika F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek menganggapnya sebagai konsep inti dalam hukum administrasi (*een kernbegrip in het administratief recht*) dalam mengambil keputusan.<sup>18</sup>

Dikalangan para sarjana terdapat perbedaan dalam memberikan definisi tentang *beschikking*. Berikut akan dikemukakan beberapa definisi tentang *beschikking* sebagai berikut, ketetapan adalah pernyataan kehendak dari organ pemerintahan untuk melaksanakan hal khusus, ditujukan untuk menciptakan hubungan hukum baru, merubah atau menghapus hubungan hukum yang ada. Ketetapan adalah suatu “pernyataan kehendak yang disebabkan oleh surat permohonan yang diajukan, atau setidaknya keinginan atau keperluan yang dinyatakan”. Ketetapan adalah “suatu tindakan hukum publik sepihak dari organ pemerintahan yang ditujukan pada peristiwa konkret.”<sup>19</sup>

Secara umum ketetapan dapat diartikan keputusan yang berasal dari organ pemerintahan yang ditujukan untuk menimbulkan akibat hukum. *Beschikking* adalah keputusan tertulis dari administrasi negara yang mempunyai akibat hukum. *Beschikking* adalah perbuatan hukum publik atau berdampak langsung (yang dilakukan oleh alat-alat pemerintahan berdasarkan suatu kekuasaan istimewa. adapun *Beschikking* adalah suatu tindakan hukum yang bersifat sepihak dalam bidang pemerintahan yang dilakukan oleh suatu badan

---

<sup>18</sup> F.A.M. Stroink en J.G. Steenbeek, op. cit., h.26. lihat dalam Ridwan, op.cit., 71.

<sup>19</sup> C.J.N. Verstedden, *Inleiding Algemeen Bestuursrecht*, Samson H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn, 1984, 60

pemerintah berdasarkan wewenang yang luar biasa.<sup>20</sup>

Pemerintahan yang baik dan dapat dikatakan berjalan efektif dari sudut pandang hukum birokrasi pemerintahan, apabila pemerintahnya diberi kewenangan untuk memproduksi dua produk hukum yakni peraturan perundang undangan dan keputusan. Peraturan perundang-undangan merupakan produk hukum yang bersifat *in abstractum* atau dengan kata lain peraturan perundang-undangan merupakan produk hukum tertulis yang materinya atau substansinya atau isinya mempunyai daya ikat sebagian atau seluruh penduduk wilayah negara. Berbeda dengan keputusan yang dalam konteks birokrasi pemerintahan dikenal dengan istilah keputusan tata usaha negara yang merupakan produk hukum yang bersifat *in concreto*. Keputusan tata usaha negara merupakan penetapan tertulis yang diproduksi atau dibuat oleh pejabat tata usaha negara yang mendasarkan diri pada peraturan perundang-undangan, bersifat konkrit, individual dan final.<sup>21</sup>

Dalam beberapa Undang-Undang sebagaimana dalam pasal Pasal 1 ayat (3) Undang Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo Undang Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, memuat ketentuan bahwa yang dimaksudkan dengan Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berdasarkan peraturan perundang undangan yang berlaku, yang bersifat konkrit, individual dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata. Dikemukakan dalam penjelasan terhadap pasal ini bahwa, penetapan tertulis terutama menunjuk kepada isi dan bukan kepada

---

<sup>20</sup> Sjachran Basah, *Eksistensi dan Tolak Ukur Badan Peradilan Administrasi Negara*, Alumni, Bandung, 1985, (selanjutnya disingkat Sjachran Basah II) 230.

<sup>21</sup> Bahan ajar Prof Muchsan dalam Mata Kuliah Hukum Birokrasi Pemerintahan)

bentuk keputusan yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara. Keputusan tersebut memang diharuskan tertulis, namun yang disyaratkan tertulis bukanlah bentuk formalnya seperti surat keputusan pengangkatan dan sebagainya. Hal ini dimaksudkan untuk kemudahan dari segi pembuktiannya nanti sehingga, hanya dibutuhkan kejelasan soal, pertama Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mana yang mengeluarkannya; kedua, maksud serta mengenai hal apa isi tulisan tersebut dan ketiga, kepada siapa tulisan itu dituju dan apa yang ditetapkan didalamnya.<sup>22</sup> Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara terdiri atas Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara di pusat dan di daerah yang melakukan kegiatan atau yang melaksanakan tugas eksekutif. Tindakan hukum Tata Usaha Negara yang bersumber pada suatu ketentuan hukum Tata Usaha Negara yang dapat menimbulkan hak atau kewajiban pada orang lain.

Keputusan Tata Usaha Negara bersifat konkret artinya objek yang diputuskan dalam Keputusan Tata Usaha Negara itu tidak abstrak tetapi berwujud tertentu atau dapat ditentukan. Bersifat individual artinya Keputusan Tata Usaha Negara tersebut tidak ditunjuk untuk umum, tetapi tertentu baik alamat maupun hal yang dituju. Bersifat final artinya Keputusan Tata Usaha Negara sudah definitif dan karenanya dapat menimbulkan akibat hukum. Keputusan yang masih membutuhkan persetujuan instansi atasan lain belum bersifat final karenanya belum dapat menimbulkan suatu hak atau kewajiban pada pihak yang bersangkutan. Berikut ini terdapat definisi keputusan yang diberikan oleh beberapa sarjana:

---

<sup>22</sup> Bahan Kuliah Pada Pekan Orientasi dan Penataran Peradilan tata Usaha negara, jakarta, 7.

- a. Keputusan adalah perbuatan dilapangan pemerintahan yang dilakukan oleh penguasa berdasarkan atas wewenangnya yang istimewa.
- b. *Beschikking* adalah suatu perbuatan hukum yang bersegi satu (sepihak) yang dilakukan oleh alat-alat pemerintahan berdasarkan suatu kekuasaan istimewa.
- c. *Beschikking* adalah sebagai suatu tindakan hukum sepihak dalam lapangan pemerintahan yang dilakukan oleh alat pemerintahan berdasarkan wewenang yang ada pada alat atau organ itu .
- d. Keputusan atau ketetapan adalah tindakan hukum yang dilakukan oleh alat alat pemerintahan, pernyataan kehendak mereka dalam menyelenggarakan hal khusus dengan maksud mengadakan perubahan dalam lapangan hubungan hukum.
- e. Ketetapan adalah tindakan pemerintahan, dijalankan oleh suatu jabatan pemerintahan yang dalam suatu hal tertentu secara bersegi satu dan dengan sengaja meneguhkan suatu hubungan atau suatu keadaan hukum yang telah ada atau yang menimbulkan suatu hubungan hukum atau keadaan hukum yang baru atau menolaknya.
- f. Ketetapan adalah suatu perbuatan pemerintahan dalam arti luas yang khusus bagi lapangan pemerintahan dalam arti sempit.

Keputusan Tata Usaha Negara memegang peranan yang sangat penting dalam proses penyelenggaraan suatu pemerintahan. Hal ini dikarenakan Keputusan Tata Usaha Negara lebih merupakan instrumen administrasi Negara yang lebih berorientasi pada pelaksanaan tugas-tugas konkrit dari pada penjabaran suatu undang-undang. Keputusan Tata Usaha negara lebih memiliki nilai fleksibilitas

serta lebih dimungkinkan untuk menerjemahkan dan mengkomunikasikan kemauan pihak pengatur atau penguasa dan pihak yang diatur demi terwujudnya tujuan bersama. Kecepatan dan ketepatan dari pihak administrasi negara untuk menerjemahkan tugas yang dipercayakan kepadanya, terlihat jelas dengan wewenang pembuatan suatu Keputusan Tata Usaha Negara berada pada kewenangan pemerintahan (*bestuurs bevoegdheid*) dan kewenangan diskresi pemerintahan (*vrije bevoegdheid*) terlihat jelas akan adanya.<sup>23</sup> Ditinjau dari sudut pandang doktrin, menurut Van der Pot, sebagaimana dikutip oleh Tjandra, ada 4 (empat) syarat sahnya suatu Keputusan Tata Usaha Negara, yakni:

- a. Keputusan Tata Usaha Negara harus dibuat oleh alat organ yang berwenang (*bevoegd*) untuk membuatnya.
- b. Oleh karena Keputusan Tata Usaha Negara merupakan suatu pernyataan kehendak (*wilsverklaring*), maka pembentukan kehendak tersebut tidak boleh mengandung kekurangan yuridis (*geen juridisce gebreken in de wilsvorming*) yakni tidak boleh mengandung paksaan, kekeliruan dan penipuan.
- c. Keputusan Tata Usaha Negara harus diberi bentuk (*vorm*) yang ditetapkan dalam peraturan yang menjadi dasarnya dan pembuatannya harus memperhatikan cara atau prosedur pembuatan Keputusan Tata Usaha Negara itu, manakalah cara itu ditetapkan dengan tegas dalam peraturan dasar tersebut.
- d. Isi dan tujuan Keputusan Tata Usaha Negara harus sesuai dengan isi dan tujuan peraturan dasarnya.

---

<sup>23</sup> Subekti dan R. Tjitrosudibio, *Kamus Hukum*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1972, 99

Dalam beberapa Keputusan Tata Usaha Negara harus memenuhi Syarat-syarat materiil dan syarat formil adapun;

1) syarat materiil meliputi:

- a) Instansi/alat negara yang membuat Keputusan Tata Usaha Negara tersebut harus berwenang menurut jabatannya, baik kewenangan dalam lingkup wilayah hukumnya maupun kewenangan berdasarkan persoalannya.
- b) Dalam kehendak alat negara yang membuat Keputusan Tata Usaha Negara tidak boleh ada kekurangan-kekurangan yuridis seperti kehilangan, penipuan, paksaan, dan penyogokan.
- c) Keputusan Tata Usaha Negara harus berdasarkan suatu keadaan tertentu
- d) Keputusan Tata Usaha Negara tersebut harus dapat dilaksanakan dan tanpa melanggar peraturan-peraturan lain, menurut isi dan tujuan sesuai dengan peraturan-peraturan lain yang menjadi dasar Keputusan Tata Usaha Negara tersebut

2) Syarat-syarat formil

- a) Syarat-syarat yang ditentukan berkaitan dengan persiapan dan cara pembuatan suatu Keputusan Tata Usaha Negara.
- b) Keputusan Tata Usaha Negara harus diberi bentuk yang ditentukan.
- c) Syarat-syarat yang ditentukan berkaitan dengan pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara.
- d) Angka waktu yang ditentukan antara timbulnya hal-hal yang

menyebabkan dibuatnya suatu Keputusan Tata Usaha Negara dan pengumuman Keputusan Tata Usaha Negara itu tidak boleh dilewati.

Ditinjau dari sudut pandang normatif, sahnya suatu Keputusan Tata Usaha Negara didasarkan pada pasal 53 ayat (2) Undang Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yakni: Keputusan Tata Usaha Negara sesuai dengan peraturan perundang undangan yang berlaku dan sesuai dengan Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik.

2. Keputusan Tata Usaha Negara sesuai dengan peraturan perundang undangan yang berlaku Penjelasan pasal 53 ayat (2) Undang Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dijelaskan bahwa kesesuaian Keputusan Tata Usaha Negara dengan peraturan perundang-undangan meliputi:
  - a. Kesesuaian dengan peraturan perundang undangan yang bersifat formal/prosedural. Misalnya: sebelum mengeluarkan Surat Keputusan tentang perbatasan wilayah antar kabupaten/kota Gubernur hendaknya melakukan pengkajian berupa penelitian dokumen, pelacakan batas serta membuka akses komunikasi dengan masyarakat yang mendiami wilayah perbatasan.
  - b. Kesesuaian dengan peraturan perundang undangan yang bersifat material/substansi. Misalnya: ketepatan menentukan titik batas sesuai dengan rasa adil masyarakat kedua kabupaten sebagai hasil komunikasi antara kepentingan pemerintah dan kepentingan masyarakat yang bertikai.
  - c. Dikeluarkan oleh badan atau pejabat yang berwenang.

3. Keputusan Tata Usaha Negara sesuai dengan Asas Asas Umum Pemerintahan Yang Baik Pasal 53 ayat (2) Undang Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, memuat ketentuan bahwa yang dimaksudkan dengan asas asas umum pemerintahan yang baik merupakan asas asas umum penyelenggara negara sebagaimana yang dimaksudkan dalam pasal 3 Undang Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme, yang meliputi:
- a. Asas kepastian hukum Asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang undangan yang berlaku, keputusan dan keadilan dalam setiap kebijakan.
  - b. Asas tertib penyelenggaraan negara Asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggaraan negara.
  - c. Asas keterbukaan Asas yang membuka diri pada hak-hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur dan tidak diskriminatif tentang penyelenggara negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak-hak atas pribadi, golongan dan rahasia negara.
  - d. Asas proporsionalitas Asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara.
  - e. Asas profesionalitas Asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
  - f. Asas akuntabilitas Asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan

hasil akhir dari kegiatan penyelenggara negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang undangan yang berlaku.

Terdapat satu asas lagi yang tidak diatur dalam pasal 3 Undang Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme namun diatur dalam penjelasan pasal 53 ayat (2) Undang Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yakni asas kepentingan umum. Asas ini mengandung muatan mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif dan selektif, untuk memberikan kepastian hukum terhadap masyarakat.

Jika mencoba menelaah apa yang ada saat ini dalam pelaksanaan pemilihan kepala desa yang terdapat di samping dengan mengacu terhadap beberapa aturan instrumen hukum yang sifatnya masih abstrak yang membutuhkan tindakan konkrit, dengan berlandsakan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa yang memberikan pengaturan secara jelas terkait sendi penyelenggaraan pemerintahan desa termasuk dalam hal pemilihan kepala desa dalam Pasal 31 ayat (1) Pemilihan Kepala Desa dilaksanakan secara serentak di seluruh wilayah Kabupaten/Kota. (2) Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota menetapkan kebijakan pelaksanaan pemilihan Kepala Desa secara serentak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, dalam dua pasal ini seakan memberikan penegasan sebagai perintah pelaksanaan

pemilihan kepala desa, dari pada penegasan pemilihan kepala desa secara langsung dalam Pasal 34 (1) Kepala Desa dipilih langsung oleh penduduk Desa. Yang kemudian secara teknis di atur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 72 Tahun 2020 Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 112 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Kepala Desa yang kemudian mengalami penundaan dari melalui SK Bupati Sampang Nomor 188.45/272/KEP434.013/2021 Tentang Penundaan Pemilihan Kepala Desa Serentak Di Kabupaten Sampang

## 2. *Good Governance*

*Governance* merupakan sebuah mekanisme yang diterapkan oleh pemerintah guna menerapkan tata cara untuk mengatur rakyat agar keluar dari masalah-masalah publik. Pemerintah selaku yang menjadi kepercayaan masyarakat tidak selalu menjadi aktor dalam memutuskan sebuah langkah dalam konsep *good governance*. Komunitas akan didorong dan difasilitasi oleh pemerintah untuk menciptakan lingkungan yang disalurkan baik dalam segi pembangunan, infrastruktur, maupun penyediaan jasa. Dengan demikian, *good governance* akan meredefinisi peran warga dan makna negara, akuntabilitas pemerintahan sendiri akan menjadi tuntutan lebih bagi warga.<sup>24</sup>

Kata 'Good' dalam istilah konsep *good governance* mempunyai arti ganda. Pertama, mengandung nilai-nilai untuk mencapai tujuan nasional, memprioritaskan kehendak rakyat, dan membangun kemandirian

---

<sup>24</sup> Sumarto Hetifa Sj, *Inovasi, Partisipasi dan Good Governance* (Bandung: Yayasan Obor Indonesia, 2003), 1-2.

pembangunan yang bersifat berkelanjutan demi keadilan sosial. Kedua, demi mencapai tujuan nasional maka pemerintah harus mengedepankan aspek fungsionalnya secara efektif dan efisien.<sup>25</sup>

*Good governance* merupakan sebuah konsep tata kelola pemerintahan, yang tidak hanya menjadikan pemerintah sebagai aktor utama dalam pembangunan. Namun juga melibatkan pihak luar lebih meluas yakni masyarakat sebagai *stakeholder*. Pentingnya konsep *good governance* untuk membagi otoritas pemerintah kepada masyarakat secara proporsional, terlebih lagi apalagi telah dirasa apabila pemerintah dinilai tidak memadai untuk mengatasi kompleksitas yang terjadi pada masyarakat.<sup>26</sup>

Dibawah ini merupakan ciri-ciri dari *good governance* dan prinsip-prinsipnya :

1. Mengikut sertakan semua, transparansi dan bertanggung jawab, efektif dan adil.
2. Menjamin adanya supremasi hukum.
3. Menjamin bahwa prioritas-prioritas politik, sosial dan ekonomi didasarkan pada konsesus masyarakat.
4. Memperhatikan kepentingan mereka yang paling miskin dan lemah dalam proses pengambilan keputusan menyangkut alokasi sumber daya pembangunan.<sup>27</sup>

---

<sup>25</sup> Abdullah, Amin. *Pendekatan Hermeneutik dalam Studi Fatwa-Fatwa Keagamaan: Proses Negosiasi Komunitas Pencari Makna Teks, Pengarang, dan Pembaca* (Jakarta: Serambi, 2004) 113-114.

<sup>26</sup> Syamsul Anwar. *Studi Hukum Islam Kontemporer* (Jakarta: RM Books, 2007),

<sup>27</sup> Sumarto Hetifa Sj, *Inovasi, Partisipasi dan Good Governance.....3*.

Adapun prinsip-prinsip *Good governance* adalah sebagai berikut :

### 1. Partisipasi

Masyarakat khususnya orang tua terhadap anak-anak mereka harus ikut serta berpartisipasi dalam proses pendidikan dibutuhkan. Karena tanpa partisipasi orang tua, pendidik (guru) ataupun supervisor tidak akan mampu bisa mengatasinya. Maka dari itu, pentingnya orang terdekat terhadap penerus bangsa yakni anak-anak yang masih dalam jenjang pendidikan.

### 2. Penegakan hukum

Apabila tidak ada sebuah hukum atau peraturan yang ditegakkan dalam penyelenggaraannya, maka pelaksanaan hukum tidak mungkin dapat berjalan dengan kondusif. Aturan-aturan itu berikut sanksinya guna meningkatkan komitmen dari semua pihak untuk mematuhi. Aturan-aturan tersebut dibuat tidak dimaksudkan untuk mengekang kebebasan, melainkan untuk menjaga keberlangsungan pelaksanaan fungsi-fungsi pendidikan dengan seoptimal mungkin.

### 3. Transparansi

Persoalan pada saat ini adalah kurangnya keterbukaan supervisor kepada para staf-stafnya atas segala hal yang terjadi, dimana salah satu dapat menimbulkan perkecokan antara satu pihak dengan pihak yang lain, sebab manajemen yang kurang transparan. Apalagi harus lebih transparan di berbagai aspek baik dibidang kebijakan, baik di bidang

keuangan ataupun bidang-bidang lainnya untuk memajukan kualitas dalam pendidikan.

#### 4. Responsif

Salah satu untuk menuju cita good governance adalah responsif, yakni supervisor yang peka, tanggap terhadap persoalan-persoalan yang terjadi di lembaga pendidikan, atasan juga harus bisa memahami kebutuhan masyarakatnya, jangan sampai supervisor menunggu staf-staf menyampaikan

keinginan-keinginannya. Supervisor harus bisa menganalisa kebutuhan-kebutuhan mereka, sehingga bisa membuat suatu kebijakan yang strategis guna kepentingan-kepentingan bersama.

#### 5. Konsensus

Aspek fundamental untuk cita good governance adalah perhatian supervisor dalam melaksanakan tugas-tugasnya adalah pengambilan keputusan secara konsensus, di mana pengambilan keputusan dalam suatu lembaga harus melalui musyawarah dan semaksimal mungkin berdasarkan kesepakatan bersama (pencapaian mufakat). Dalam pengambilan keputusan harus dapat memuaskan semua pihak atau sebagian besar pihak juga dapat menarik komitmen komponen-komponen yang ada di lembaga. Sehingga keputusan itu memiliki kekuatan dalam pengambilan keputusan.

#### 6. Kesetaraan dan keadilan

Asas kesetaraan dan keadilan ini harus dijunjung tinggi oleh supervisor dan para staf-staf didalam perlakuannya, di mana dalam suatu lembaga pendidikan yang plural baik segi etnik, agama dan budaya akan selalu memicu segala permasalahan yang timbul. Proses pengelolaan supervisor yang baik itu harus memberikan peluang, jujur dan adil. Sehingga tidak ada seorang pun atau para staf yang teraniaya dan tidak memperoleh apa yang menjadi haknya.

#### 7. Efektifitas dan efisien

Efektifitas dan efisien disini berdaya guna dan berhasil guna, efektifitas diukur dengan parameter produk yang dapat menjangkau besarnya kepentingan dari berbagai kelompok. Sedangkan efisien dapat diukur dengan rasionalitas untuk memenuhi kebutuhan yang ada di lembaga. Di mana efektifitas dan efisien dalam proses pendidikan, akan mampu memberikan kualitas yang memuaskan.

#### 8. Akuntabilitas

Asas akuntabilitas berarti pertanggung jawaban supervisor terhadap staf-stafnya, sebab diberikan wewenang dari pemerintah untuk mengurus beberapa urusan dan kepentingan yang ada di lembaga. Setiap supervisor harus mempertanggung jawabkan atas semua kebijakan, perbuatan maupun netralitas sikap-sikap selama bertugas di lembaga.

#### 9. Visi Strategi

Visi strategi adalah pandangan-pandangan strategi untuk menghadapi masa yang akan datang, karena perubahan-perubahan yang

akan datang mungkin menjadi perangkat bagi supervisor dalam membuat kebijakan-kebijakan. Disinilah diperlukan strategi-strategi jitu untuk menangani perubahan yang ada.<sup>28</sup>

## B. Hirarki Peraturan Perundang-Undangan

### 1. Pengertian Peraturan Perundang-Undangan

Istilah peraturan perundang-undangan dalam Bahasa Belanda dikenal dengan "*wettelijke regeling*". Kata *wet* berarti undang-undang, sedangkan *wettelijke* dimaknai sesuai undang-undang. Adapun *regeling* artinya pengaturan atau peraturan. Sehingga *wettelijke regeling* maknanya adalah peraturan perundang-undangan. Istilah *wet* itu sendiri menurut A. Hamid Attamimi dibedakan menjadi 2 bagian, yaitu *wet in materiele zin* dan *wet in formele zin*.<sup>29</sup>

Sedangkan di Indonesia di kenal dengan maksud, undang-undang dalam arti materil dan undang-undang dalam arti formil. Undang-Undang dalam arti materil adalah peraturan hukum tertulis yang berisi norma hukum yang mengikat secara umum. Sedangkan undang-undang dalam arti formil adalah produk hukum tertulis yang dibuat oleh pejabat yang berwenang membentuknya dan sesuai dengan prosedur yang ditetapkan undang-undang. Jika dilihat dari segi waktunya, peraturan perundang-undangan termasuk dalam kategori *ius constitutum* yang merupakan lawan dari *ius constituendum* yang berarti undang-undang yang berlaku untuk masa yang akan datang.

<sup>28</sup> Sumarto Hetifa Sj, *Inovasi, Partisipasi dan Good Governance*.....182.

<sup>29</sup> Lutfil Ansori, *Legal Drafting: Teori dan Praktik Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan* (Depok: Rajawali Press, 2020), 2-3.

Merujuk pada Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, “Peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.”

Sedangkan menurut Solly Lubis, istilah perundang-undangan merujuk pada makna proses pembentukan peraturan negara yang meliputi perencanaan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. Adapun peraturan negara itu sendiri adalah peraturan tertulis yang diterbitkan oleh instansi resmi baik pejabat atau lembaga tertentu. Peraturan tersebut dapat berupa undang-undang, peraturan pemerintah pengganti undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan daerah, surat keputusan dan instruksi.<sup>30</sup>

Peraturan perundang-undangan sebagai norma hukum memiliki hirarki atau tahapan hukum yang berjenjang-jenjang. Sebagaimana dikemukakan oleh Hans Kelsen bahwa peraturan perundang-undangan itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis membentuk suatu hirarki peraturan perundang-undangan layaknya susunan anak tangga, artinya norma hukum yang rendah akan bersumber pada norma hukum yang lebih tinggi kedudukannya, hingga norma hukum yang paling tinggi yang disebut *grundnorm* atau hukum dasar. Kemudian, teori ini dikembangkan oleh Hans Nawiasky (murid Hans Kelsen), bahwa norma hukum tidak hanya berjenjang-jenjang dan berlapis-

---

<sup>30</sup> Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia* (Bandung: PT. Alumni, 1997), 248

lapis, namun juga berkelompok. Kelompok norma hukum menurut Hans Nawiasky terdiri dari *staatsfundamentalnorm* (norma hukum fundamental), *staatgrundsetz* (hukum dasar), *formell gesetz* (undang-undang formal), dan *verordnung* dan *autonome satzung* (aturan pelaksana dan aturan otonom).<sup>31</sup>

Aplikasi jenjang norma hukum di Indonesia dapat dilihat dari hirarki peraturan perundang-undangan yang terdapat dalam ketentuan Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 sebagaimana diubah dengan UU No. 15 Tahun 2019 perubahan kedua dengan UU No. 13 Tahun 2022 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang Undangan , yaitu terdiri dari:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UUD NRI 1945).
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (TAP MPR) .
3. Undang-Undang (UU) atau Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPPU).
4. Peraturan Pemerintah (PP).
5. Peraturan Presiden (Perpres) .
6. Peraturan Daerah Provinsi (Perda Provinsi) .
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota (Perda Kab/kota).

Adapun hirarki peraturan perundang-undangan selain itu adalah peraturan-peraturan yang ditetapkan oleh MPR, DPR, DPD, MA, MK, BPK, KY, BI, menteri dan badan, lembaga atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-undang atau pemerintah atas perintah Undang-undang, DPRD Provinsi,

---

<sup>31</sup> Jimly Asshiddiqie dan Ali Safa'at, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum* (Jakarta Pusat: Sekretaris Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), 17

Gubernur, DPRD Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.<sup>32</sup>

Berdasarkan hirarki peraturan perundang-undangan ini, maka berlaku *asas lex superior derogate inferiori* (hukum yang lebih tinggi mengesampingkan hukum yang lebih rendah). Selain itu, konsekuensi dari adanya hirarki norma hukum tersebut, berlaku juga beberapa prinsip, yaitu:<sup>33</sup>

1. Peraturan perundang-undangan yang kedudukannya lebih tinggi dapat dijadikan sumber hukum bagi peraturan yang lebih rendah kedudukannya;
2. Peraturan perundang-undangan yang lebih rendah harus memiliki sumber atau dasar hukum dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi;
3. Substansi peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi;
4. Peraturan perundang-undangan dapat dicabut/diganti dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau yang sederajat;
5. Peraturan perundang-undangan yang sejenis apabila mengandung materi yang sama, maka peraturan perundang-undangan yang baru yang harus diberlakukan, walaupun tidak secara tegas bahwa peraturan yang lama dicabut (*lex posterior derogat legi prior*). Selain itu peraturan perundang-undangan yang khusus mengesampingkan peraturan perundang-undangan yang umum (*lex specialis derogate legi generalis*).

Peraturan perundang-undangan sebagai hukum formil di Indonesia, maka dalam pembentukannya harus sesuai dengan pedoman atau nilai-nilai tertentu

---

<sup>32</sup> Pasal 8 UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

<sup>33</sup> Ni'matul Huda, "Kedudukan Peraturan Daerah dalam Hirarki Peraturan Perundang-Undangan" *Jurnal Hukum*, Vol. 13. No. 1 (Januari, 2006), 33.

yang disebut asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sebagaimana ketentuan UU No. 12 Tahun 2011, yaitu terdiri dari:

1. Asas kejelasan tujuan, yang berarti dalam pembentukannya memiliki tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
2. Asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat, artinya pembentukannya dilakukan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang.
3. Asas kesesuaian antara jenis, hirarki dan muatan materi, artinya pembentukannya harus memperhatikan muatan materi yang tepat dengan jenis dan hirarkinya.
4. Asas dapat dilaksanakan, artinya efektivitas pemberlakuan peraturan perundang-undangan dalam masyarakat harus diperhatikan.
5. Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan, artinya pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempertimbangkan aspek kebutuhan dan kemanfaatan terhadap masyarakat.
6. Asas kejelasan rumusan, yaitu pembentukannya harus sesuai teknis, pedoman, sistematika, bahasa, pilihan kata yang dapat mudah dipahami dan tidak menimbulkan berbagai macam penafsiran dalam pelaksanaannya.
7. Asas keterbukaan, yaitu dalam setiap tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan harus transparan dan terbuka, karena seluruh masyarakat memiliki hak untuk mengetahui dan juga memberikan masukan.<sup>34</sup>

Asas-asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut menjadi dasar pijakan bagi lembaga negara atau badan yang berwenang membentuknya,

---

<sup>34</sup> Victor Imanuel, *Ilmu Perundang-Undangan* (Yogyakarta: Suluh Media, 2017), 72

agar pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut dapat mencapai esensi atau tujuan dasar dari hukum itu sendiri yaitu kemanfaatan, keadilan, dan kepastian hukum bagi setiap rakyat dalam pengambilan kebijakan.

## 2. Kedudukan Peraturan Menteri Dalam Negeri Dalam Hirarki Peraturan Perundang-Undangan

Dalam Undang-Undang yang mengatur tentang hirarki peraturan Perundang-Undangan yaitu pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, tidak memasukkan peraturan Menteri ke dalam hirarki peraturan Perundang-Undangan sebagai aturan yang mengikat secara umum.

Namun, jenis peraturan tersebut keberadaannya diakui di dalam pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. “Jenis Peraturan Perundang-Undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan

Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.”<sup>35</sup>

Secara teoritik pemebentukan dasar kewenangan pembentukannya, terdapat dua macam peraturan Perundang-Undangan, yaitu peraturan Perundang-Undangan yang dibentuk atas dasar atribusi dan peraturan Perundang-Undangan yang dibentuk atas dasar delegasi. Disebutkan di dalam Jurnal PALAR (Pakuan Law Review), A. Hamid S. Attamimi mengatakan bahwa atribusi kewenangan pembentukan peraturan Perundang-Undangan yaitu lahirnya wewenang yang baru oleh konstitusi/grondwet atau oleh pembentuk peraturan/wetgever dan kemudian diberikan kepada suatu organ negara, baik yang sudah ada ataupun yang baru dibentuk. Sebagai contohnya, UUD 1945 sebagai konstitusi negara Indonesia memberikan kewenangan kepada DPR atau Presiden untuk membuat Undang-Undang yang kemudian disebut dengan UU dan Peraturan pemerintah pengganti Undang-Undang (Perpu). Selain pada itu juga terhadap segenap lembaga negara lain yang diberikan secara yuridis berwenang mengeluarkan peraturan mengikat terhadap internal.<sup>36</sup>

Adapun pada intinya peraturan menteri merupakan pelaksan kebijakan. pembentukan peraturan Menteri didorong oleh adanya kebijakan pemerintah dari peraturan yang lebih tinggi yang harus dituangkan ke dalam peraturan yang bersifat pelaksanaan, oleh sebab itu Menteri atau pejabat yang setingkat diberikan kewenangan untuk membuat peraturan yang bersifat pelaksanaan tersebut. Eksistensi peraturan Menteri dibutuhkan untuk melaksanakan ketentuan peraturan

---

<sup>35</sup> Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

<sup>36</sup> Jimly Ashidiqqie, *Perihal undang-undang*, Raja Grafindo Press, Jakarta, 2010, Hlm 7

Perundang-Undangan di atasnya yang secara tegas mendelegasikan. Akan tetapi berdasarkan kewenangan atributif, Menteri juga dimungkinkan untuk membuat peraturan meskipun tanpa ada pendelegasian atau perintah langsung dari peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi dikarenakan untuk menjawab kebutuhan secara mendesak membutuhkan aturan lebih lanjut.

Dasar kewenangan pembentukan peraturan Menteri atas dasar kewenangan juga berhubungan erat dengan pasal 17 ayat (1) dan (3) UUD 1945 yang menyatakan bahwa Menteri adalah pembantu presiden dan setiap Menteri membidangi urusan tertentu dalam menjalankan pemerintahan. Maka dapat kita pahami bahwa Menteri memiliki kewenangan atributif atau melekat yang diperoleh dari kewenangan presiden untuk mengatur penyelenggaraan pemerintahan sesuai dengan bidang dan tugasnya masing-masing. Istilah “kewenangan” dalam konteks tersebut bukan merupakan kewenangan untuk membuat peraturan melainkan kewenangan yang diberikan presiden kepada Menteri untuk mengurus pemerintahan dalam bidang tertentu. Sehingga ketika Menteri membuat peraturan atas dasar kewenangan tersebut tanpa ada perintah dari peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi, maka peraturan tersebut juga bisa dikatakan sebagai peraturan Perundang-Undangan sebagaimana disebutkan di dalam pasal 8 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang menegaskan adanya peraturan Perundang-Undangan yang dibentuk atas dasar kewenangan yang juga meliputi kewenangan menteri.

### **BAB III**

## **KEDUDUKAN HIRARKI SURAT KEPUTUSAN BUPATI SAMPANG NOMOR 188.45/272/KEP434.013/2021 TENTANG PEMILIHAN KEPALA DESA DI KABUPATEN SAMPANG**

### **A. Kronologis Penundaan Pemilihan Kepala Desa di Kabupaten Sampang**

Kabupaten Sampang terletak pada 1130 08' – 1130 39' Bujur Timur dan 060 05'–070 13' Lintang Selatan, dengan luas wilayah 1.233,33 Km<sup>2</sup> . Secara keseluruhan Kabupaten Sampang mempunyai luas wilayah sebanyak 1233,30 Km<sup>2</sup> . Sebelum otonomi daerah, Kabupaten Sampang terdiri atas 12 Kecamatan. Namun sejak dikeluarkan Perda No. 2 tahun 2003 tentang Pembentukan Kecamatan Pangarengan dan Perda No. 3 tahun 2003 tentang Pembentukan Kecamatan Karangpenang, Kabupaten Sampang terdiri dari 14 Kecamatan dengan 6 kelurahan (di Kecamatan Sampang) dan 180 desa.<sup>37</sup>

Berdasarkan Undang-undang No.32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah pasal 1 ayat 12 menyebutkan Desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut dengan desa, adalah satu kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>38</sup> Maka bisa diartikan bahwa desa memiliki otonomi asli yang perlu diperhatikan dalam kerangka penyelenggaraan pemerintahan, khususnya

<sup>37</sup> Geografi sampang, sampangkab.go.id

<sup>38</sup> Novianto M. Hantoro, *Perubahan Status Desa Menjadi Kelurahan Dalam Sistem Ketatanegaraan*, Jurnal Kajian, Vol.18 No. 4 (Desember 2013) 237

penyelenggaraan otonomi daerah. Berhubungan dengan konsep otonomi desa disebutkan di dalam buku yang ditulis Rahyunir Rauf dan Sri Maulidah berjudul *Pemerintah Desa*, menurut Saragih otonomi desa dianggap sebagai suatu kewenangan yang telah ada, tumbuh dan mengakar dalam adat istiadat desa setempat dari masa dahulunya, semenjak desa tersebut terbentuk, namun kewenangan tersebut bukan merupakan sebuah pemberian sebagaimana kewenangan yang diberikan dalam sistem desentralisasi<sup>39</sup>.

Pemilihan kepala desa di kabupaten sampang dipilih langsung oleh rakyat setiap 6 tahun sekali dan dalam 3 gelombang sesuai amanat Undang-undang No. 6 tahun 2014 bahwa Kebijakan pelaksanaan Pilkades serentak sebagaimana dimaksud ayat 1 ditetapkan oleh pemerintah kabupaten/kota dengan peraturan daerah kabupaten/kota. Pilkades serentak bisa dilaksanakan secara bergelombang dan paling banyak 3 kali. Masing-masing kepala desa akan menjabat dalam masa 6 tahun kerja terhitung sejak dilantik dan hanya bisa menjabat paling banyak 3 kali masa jabatan secara berturut-turut atau tidak. Kabupaten sampang melaksanakan pemilihan kepala desa tersebut sebanyak 3 kali dalam satu periode. Periode pertama dilaksanakan 2015, kedua 2017 dan terakhir ,2019.

Pada awal tahun 2020, Indonesia diterpa Bencana Non alam yaitu (Covid 19) penyakit yang penularannya sangat cepat dari satu orang ke orang lainnya. Sehingga membuat semua tatanan negara berubah total, mulai dari tatanan pemerintahan, sektor ekonomi, sektor sosial, dan

---

<sup>39</sup> Rahyunir Rauf dan Sri Maulidah, *Pemerintahan Desa*, (Pekanbaru: Zanafa Publishing, 2015) 28.

sebagainya. Tidak sedikit sektor-sektor yang lumpuh hampir semuanya. Kondisi ini membuat pemerintah harus kerja ekstra untuk bagaimana mengubah semua tatanan serta sistem yang ada untuk menyesuaikan dikeadaan tersebut. Maka muncullah kebijakan PSBB (Pembatasan sosial berskala besar) hingga PPKM (Pemberlakuan pembatasan kegiatan masyarakat) sebagai bentuk ikhtiar pemerintah untuk menekan penularan covid 19.<sup>40</sup> Akibat daripada kebijakan tersebut, juga berimbas terhadap sistem politik yang ada di Indonesia. Termasuk di tataran paling kecil Indonesia yaitu desa.

Dalam sebaran wilayah yang ada dikabupaten sampang yang meliputi 180 desa 14 kecamatan dan kelurahan terdampak covid-19 hal ini dapat dilihat dari data grafik covid 19 perjuni 2021 ada 1221 terkonfirmasi covid 19. Korban meninggal 75, dirawat 25, isoman 147 dan 974 sembuh.<sup>41</sup> Kondisi ini mendorong negara untuk memberikan kebijakan yang responsif di masa saat ini. Akhirnya ditengah masa PSBB, pemerintah mengambil kebijakan lewat Menteri dalam negeri mengeluarkan peraturan nomor 72 tahun 2020 untuk stabilitas dalam hal pemilu dimasa pandemi covid 19. Aturan ini dibuat untuk pelaksanaan pemilu yang lebih spesifik pemilihan kepala desa ditengah pandemi dengan protokol Kesehatan. Peraturan ini merupakan perubahan kedua atas Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 112 tahun 2014 tentang pemilihan kepala desa. Semua aturan yang ada didalam permendagri

---

<sup>40</sup> <https://kompaspedia.kompas.id/label/kebijakan-ppemerintah-dalam-menangani-covid19>

<sup>41</sup> Peta Sebaran covid 19, [https://sampangkab.go.id/wp-content/uploads/2021/03/30-juni-2021-TABEL\\_SEBARAN\\_PASIEN-COVID.JPG](https://sampangkab.go.id/wp-content/uploads/2021/03/30-juni-2021-TABEL_SEBARAN_PASIEN-COVID.JPG)

tersebut menerangkan tentang pelaksanaan pemilihan kepala desa dimasa pandemi dengan protokol Kesehatan ketat.<sup>42</sup>

Peraturan Menteri Dalam Negeri ini adalah langkah pemerintah yang bertujuan untuk memberikan kepastian hukum terkait pelaksanaan pilkades untuk kemudian menjadi acuan pemerintah daerah yang dalam hal ini pemerintah kabupaten/kota untuk melaksanakan pesta demokrasi di tataran terkecil sebuah negara yaitu desa. Semua wilayah hampir melaksanakan pesta demokrasi di tingkat desa sesuai dengan aturan Permendagri No. 72 tahun 2020. Tetapi berbeda dengan Kabupaten Sampang, pemerintah Kabupaten Sampang mengambil kebijakan untuk menunda pemilihan kepala desa sampai tahun 2025. Hal ini dibuktikan dengan dikeluarkannya Peraturan Bupati No. 27 tahun 2021 tentang pedoman pencalonan, pemilihan, pengangkatan, pelantikan dan pemberhentian kepala desa. Dalam Peraturan bupati itu ada klausul yang mengatakan bahwa pemilihan kepala desa dilakukan secara serentak dihari yang sama diseluruh desa pada wilayah kabupaten sampang, dan pemilihan kepala desa secara serentak sebagaimana yang dimaksud pada ayat sebelumnya di tetapkan dengan keputusan bupati.<sup>43</sup>

Alasan pemerintah kabupaten sampang mengambil kebijakan menunda pelaksanaan pemilihan kepala desa sampai tahun 2025 adalah keadaan covid dan anggaran. Sedangkan pada waktu itu kondisi covid di kabupaten sampang stabil dan bisa dikendalikan jika dibandingkan dengan kondisi covid dikabupaten lain seperti bangkalan yang jauh lebih tidak

---

<sup>42</sup> Peraturan dalam negeri no. 72 tahun 2020

<sup>43</sup> Peraturan Bupati (PERBUP) Kabupaten Sampang Nomor 27 Tahun 2021.

bisa dikendalikan tetapi tetap bisa melaksanakan pemilihan kepala desa di tahun 2021 dengan protokol kesehatan ketat.<sup>44</sup> Melihat data penyebaran covid 19 perjanuari 2021 sampai kebijakan penundaan pilkades diterbitkan kondisi sampang jauh lebih bisa dikendalikan jika dibandingkan dengan kabupaten bangkalan.<sup>45</sup> Alasan kedua adalah anggaran yang difocusing untuk covid19, alasan ini tidak sesuai dengan ketentuan-ketentuan yang ada bahwa dana untuk kebutuhan pilkades sama sekali tidak difocusing untuk kebutuhan penanganan covid 19.

Menurut SK Bupati Sampang yang akan mengikuti pemilu serentak tahun 2025 yaitu 180 desa dalam 14 kecamatan di kabupaten sampang. Penundaan ini jauh dari perkiraan, pasalnya pemilihan kepala desa yang seharusnya dilakukan di 2021 ditunda sampai tahun 2025. Masyarakat harus menunggu kurang lebih 4 tahun untuk melaksanakan pesta demokrasi 6 tahunan tersebut. Hal itu juga tidak selaras dengan Undang-undang desa pasal 46 yang menjelaskan tentang masa jabatan Penjabat kepala Desa yang tidak lebih dari satu tahun.<sup>46</sup> Hal ini mencederai nilai-nilai demokrasi dan merampas hak-hak demokrasi masyarakat desa.

---

<sup>44</sup> Pelaksanaan Pilkades Kabupaten Bangkalan 2021  
<https://dprd.bangkalankab.go.id/read/berita/191-kunjungan-dprd-kabupaten-malang-pilkades-serentak-di-masa-pandemi-covid-19> acces 2023

<sup>45</sup> Grafik covid 19 2021 <https://surabaya.liputan6.com/read/4447217/update-corona-covid-19-jawa-timur-pada-1-januari-2021> acces 4 Jan 2023

<sup>46</sup> Undang-undang No. 6 tahun 2014 pasal 46

## B. Pemilihan Kepala Desa Dalam Peraturan Perundang-Undangan

Demokrasi dalam konteks pemilihan kepala desa dapat dipahami sebagai pengakuan dan keanekaragaman serta sikap politik partisipasi dari masyarakat dalam bingkai demokratisasi.<sup>47</sup> Dalam penyelenggaraan pemilihan kepala desa secara demokratis merupakan hal keniscayaan penegasan bahwa Indonesia mengakui sebagai negara demokratis, semangat akan pemilihan secara langsung sontak yang melibatkan segala sektor pemerintahan dari pusat sampai desa yang secara penyelenggaraan pemilihan kepala desa dipilih secara demokratis dalam tatanan pemerintahan terkecil berupa desa.

Lahirnya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa yang memberikan pengaturan secara jelas terkait sendi penyelenggaraan pemerintahan desa termasuk dalam hal pemilihan kepala desa dalam Pasal 31 ayat (1) Pemilihan Kepala Desa dilaksanakan secara serentak di seluruh wilayah Kabupaten/Kota. (2) Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota menetapkan kebijakan pelaksanaan pemilihan Kepala Desa secara serentak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, dalam dua pasal ini seakan memberikan penegasan sebagai perintah pelaksanaan pemilihan kepala desa, dari pada penegasan pemilihan kepala desa secara langsung dalam Pasal 34 (1) Kepala Desa dipilih langsung oleh penduduk Desa. Yang kemudian dalam pasal dua sekan memberikan penegasan bahwa berpedoman terhadap asas pemilihan sebagai mana dalam pasal (2)

---

<sup>47</sup> Etik Takrariah: “Penyelesaian...25

Pemilihan Kepala Desa bersifat langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Kerangka dasar penyelenggaraan pemilihan kepala desa seakan memberikan bahwa kerangka pemilihan ini sudah secara konsep sudah sangat baik.

Dalam beberapa aturan terkait penyelenggara pemilihan kepala desa yang terdapat dalam peraturan.

1. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa dalam undang ini khusus dalam Pasal 40 (1) Pemilihan kepala Desa dilaksanakan secara serentak di seluruh wilayah kabupaten/kota. (2) Pemilihan kepala Desa secara serentak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilaksanakan bergelombang paling banyak 3 (tiga) kali dalam jangka waktu 6 (enam) tahun dalam peraturan ini sebagai pelaksana juga tidak ada istilah penundaan secara sepihah, dimana peraturan ini merupakan pelaksana dari Undang- Undang desa. Dalam pasal pertama pelaksanaan di laksanakan secara serentak apun obsi yang kedua memberikan gelombang penyelenggaraan paling banyak tiga dalam jamnga waktu enam tahun
2. Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 72 Tahun 2020 Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 112 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Kepala Desa, Peraturan menteri ini menjadi pintu masuk penundaan yang memaknai secara berbeda, yang menimbulkan pemaknaan yang terjadi dibeberapa.

Perubahan secara adaptif bahwa Pemerintah Daerah dalam melaksanakan tahapan pemilihan Kepala Desa perlu melakukan penegakan protokol kesehatan untuk mencegah aktivitas yang menimbulkan penyebaran atau penularan *Corona Virus Disease 2019* yang membahayakan kesehatan masyarakat maka permen ini lahir agar tetap terlaksananya pesta demokrasi yang ada di desa.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 112 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Desa sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 65 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 112 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Desa, perlu disesuaikan dengan dinamika sosiologis akibat bencana nonalam yaitu pandemi *Corona Virus Disease 2019* sehingga perlu diubah dalam memberikan penyesuaian secara menyeluruh namun tidak perlu mengurangi hak politik masyarakat desa dengan memberikan mekanisme tertentu tentu agar tetap terlaksana, adapun mekanis pemilihan kepala desa pada masa pandemi antara lain;

a. Pemilihan Kepala Desa Dalam Kondisi Bencana No. dalam *Corona Virus Disease 2019*

Dalam Pasal 44A ayat (1) Pelaksanaan tahapan pemilihan Kepala Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 dalam kondisi bencana nonalam *Corona Virus Disease 2019* dilakukan dengan penerapan protokol kesehatan yang telah ditentukan dalam permen ini dengan menerapkan protokol kesehatan yang ketat

- 1) melakukan pengukuran suhu tubuh bagi seluruh unsur pelaksana paling tinggi 37,3° (tiga puluh tujuh koma tiga derajat celcius);
- 2) penggunaan alat pelindung diri berupa masker yang menutupi hidung dan mulut hingga dagu dan/atau dengan pelindung wajah serta sarung tangan sekali pakai bagi panitia pemilihan Kepala Desa dan pemilih
- 3) penyediaan tempat sampah tertutup di TPS untuk pembuangan sarung tangan sekali pakai
- 4) tidak melakukan jabat tangan atau kontak fisik serta menjaga jarak antara 1 (satu) sampai dengan 2 (dua) meter
- 5) menghindari terjadinya kerumunan baik di dalam maupun luar ruangan
- 6) penyediaan tempat cuci tangan dengan sabun dan air mengalir serta hand sanitizer di tempat penyelenggaraan
- 7) panitia dan pemilih membawa alat tulis masing-masing
- 8) melakukan penyemprotan disinfektan pada tempat pelaksanaan penyelenggaraan sebelum dan setelah pelaksanaan kegiatan
- 9) penyusunan tata letak tempat duduk dengan penerapan jaga jarak
- 10) penyediaan sumber daya kesehatan sebagai antisipasi keadaan darurat berupa obat, perbekalan kesehatan, dan/atau personel yang memiliki kemampuan di bidang kesehatan atau tim dari satuan tugas Penanganan Corona Virus Disease 2019 Desa

11) protokol kesehatan pencegahan Corona Virus Disease 2019 sesuai dengan kebutuhan yang ditetapkan dalam keputusan bupati/wali kota.

Peralihan dengan tetap memperhatikan penerapan protokol kesehatan, termasuk dalam, pembentukan panitia pemilihan, masa pencalonan, kampanye dan sampai pada perhitungan suara harus menerapkan protokol kesehatan, adapun dalam beberapa hal yang tidak bisa dikendalikan maka sebagaimana dalam ketentuan Pasal 44 F Bupati atau wali kota selaku ketua satuan tugas penanganan Corona Virus Disease 2019 kabupaten atau kota berdasarkan rekomendasi dari panitia pemilihan di kabupaten atau kota dapat menunda pelaksanaan pemilihan Kepala Desa jika situasi penanganan protokol kesehatan pencegahan dan pengendalian Corona Virus Disease 2019 tidak dapat dikendalikan.

3. Peraturan Daerah Kabupaten Sampang Nomor 4 Tahun 2019 Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Pedoman Pencalonan, Pemilihan, dan Pemberhentian Kepala desa.

Dalam ketentuan ini dalam hal Pengangkatan Pelantikan, Dan Pemberhentian Kepala Desa dalam ketentuannya Pasal 2 (1) Pemilihan Kepala Desa bersifat langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. (2) Pemilihan Kepala Desa dilaksanakan secara serentak di seluruh wilayah kabupaten. (3) Pemilihan Kepala Desa secara serentak sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat dilaksanakan secara

bergelombang paling banyak 3 (tiga) kali dalam jangka waktu 6 (enam) tahun dan ketentuan mengenai interval waktu pelaksanaannya diatur dengan Peraturan Bupati, perda ini dibentuk sebelum adanya pandemi sehingga perda ini tidak bersandar pada peraturan menteri dalam negeri yang harus bersumber pada aturan yang di atasnya.

4. Peraturan Bupati Sampang Nomor 27 Tahun 2021 Tentang Pedoman Pencalonan, Pemilihan, Pengangkatan, Pelantikan Dan Pemberhentian Kepala Desa

Dalam ketentaun sebagai mana dalam bab 3 terkait pemilihan kepala desa Pasal 2 (1) Pemilihan Kepala Desa dilakukan secara serentak; (2) Pemilihan Kepala Desa secara serentak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan pada hari yang sama di seluruh desa pada wilayah Kabupaten Sampang, dalam angka (2) dimana dalam pelaksanaannya Pemilihan Kepala Desa secara serentak ditetapkan dengan Keputusan Bupati. Selain itu dalam penerapan protokol kesehatan dalam menghadapi dalam kondisi Bencana Non Alam Corona Virus Disease-2019 melibatkan Kepala UPTD Dinas Kesehatan Puskesmas dan Satuan Tugas Penanganan Corona Virus Disease-2019 Kecamatan.

Dari beberapa ketentuan diatas bahwa penerapan penyelenggaraan pemilihan kepala desa harus tetap di langsungkan selama penerapan sesuai dengan protokol kesehatan yang telah diatur oleh peraturan menteri dan peraturan bupati sebagai landasan hukum penyelenggaraan pemilihan kepala desa.

5. SK Bupati Sampang Nomor 188.45/272/KEP434.013/2021 Tentang Pemilihan Kepala Desa Serentak Di Kabupaten Sampang.

Keputusan Bupati Sampang tersebut menetapkan pelaksanaan pemilihan kepala desa serentak di kabupaten sampang dilaksanakan pada tahun 2025 yang diikuti oleh 180 desa dengan daftar nama desa sebagaimana tercantum dalam lampiran yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari keputusan bupati ini.<sup>48</sup>

Keputusan ini menunda 111 desa yang terbagi di 14 kecamatan yang seharusnya dilakukan pelaksanaan pilkades di tahun 2021 dan 2023 harus menunggu sampai tahun 2025 dengan alternatif diangkatnya Penjabat (PJ) kepala desa dengan jangka waktu yang sangat lama dan melanggar ketentuan. Periode PJ seharusnya tidak lebih dari satu tahun, dan ini sampai 4 tahun.

### **C. Telaah SK Bupati Sampang Nomor 188.45/272/KEP/434.013/2021**

penundaan Pilkades sampai tahun 2025 di Kabupaten Sampang ini punya dasar hukum yaitu UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 43 Tahun 2014 diubah dengan PP Nomor 47 tahun 2015, dan Permendagri Nomor 112 tahun 2014, Permendagri Nomor 65 tahun 2014, dan Permendagri Nomor 72 Tahun 2020. Hal ini sebagaimana disebutkan di dalam Surat Keputusan (SK) Nomor 188.45/272/KEP/434.013/2021.

---

<sup>48</sup> Keputusan Bupati Sampang Nomor : 188.45/272/KEP/434.013/2021

Klausul dalam Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 pasal 57 mengatur tentang kebolehan untuk menunda pelaksanaan pemilihan kepala desa (Pilkades), namun yang berhak untuk mengambil kebijakan untuk menunda pelaksanaan pemilihan kepala desa tersebut adalah Menteri. Menurut pasal 57 menegaskan bahwa: (1) Dalam hal terjadi kebijakan penundaan pelaksanaan Pilkades, kepala Desa yang habis masa jabatannya tetap diberhentikan dan selanjutnya Bupati/walikota mengangkat penjabat kepala Desa. (2) Kebijakan penundaan pelaksanaan pemilihan kepala Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan oleh Menteri. (3) Bupati/walikota mengangkat penjabat kepala Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dari pegawai negeri sipil dari pemerintah daerah kabupaten/kota.

Pasal tersebut menjelaskan tentang kebolehan menunda pelaksanaan pemilihan kepala desa (Pilkades), namun yang mempunyai kewenangan untuk menunda pelaksanaan Pilkades adalah Menteri sesuai dengan pasal 57 ayat 2 Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa. Sedangkan dalam kasus yang diangkat dalam penelitian ini kebijakan untuk menunda pelaksanaan pemilihan kepala desa (Pilkades) sampai tahun 2025 ditetapkan oleh Bupati Sampang. Maka kebijakan yang mengatur penundaan pelaksanaan Pilkades sampai tahun 2025 oleh Bupati Sampang batal demi hukum karena SK tersebut dibuat oleh pejabat yang tidak berwenang. Hal ini telah menyalahi ketentuan tentang Asas-Asas Pembentukan peraturan

Perundang-undangan yang diatur dalam pasal 5 UU No. 12 Tahun 2011.

UU No. 12 Tahun 2011 Pasal 5 mengatur dalam membentuk Peraturan Perundang-Undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang baik yang salah satunya adalah Asas Kelembagaan atau Pejabat Pembentuk yang Tepat. Artinya adalah bahwa setiap jenis Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang berwenang. Peraturan Perundangundangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang.<sup>49</sup>

Kemudian, ketika penundaan Pilkadaes di kabupaten Sampang ini diputuskan dengan Surat Keterangan (SK) Bupati nomor 188.45/272/KEP/434.013/2021 tertanggal 30 Juni 2021, maka peraturan tersebut juga bertentangan dengan Undang-Undang di atasnya, yaitu UU No. 06 tahun 2014 yang mengharuskan Bupati/Walikota untuk melaksanakan pemilihan kepala desa (Pilkades) ketika masa kerja kepala desa yang sedang menjabat berakhir. Sekalipun diperbolehkan untuk ditunda, harus didasarkan dengan alasan dan dasar hukum yang jelas.

Maka sejatinya, kebijakan penundaan Pilkadaes sampai tahun 2025 oleh Bupati Sampang yang dimuat dalam Surat Keterangan (SK) Bupati

---

<sup>49</sup> Andi Bau Inggit AR, "Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dalam Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah", Jurnal Restorative Justice, Vol. 3, No.1 (Mei 2019) 8.

nomor 188.45/272/KEP/434.013/2021 telah bertentangan dengan Asas hukum *Lex Superior Derogat Legi inferiori*, di mana Undang-Undang (norma/aturan hukum yang lebih tinggi meniadakan keberlakuan Undang-Undang (norma/aturan hukum) yang lebih rendah, dan peraturan yang lebih rendah harus merujuk dan mendasarkan diri pada peraturan yang lebih tinggi. Dalam artian suatu peraturan Perundang-Undangan tidak boleh bertentangan peraturan Perundangan di atasnya.

Kendati salah satu landasan hukum yang digunakan adalah Permendagri Nomor 72 Tahun 2020. Namun ketika kita telaah lebih dalam lagi, Permendagri tersebut justru tidak hanya memperbolehkan untuk menunda pelaksanaan pemilihan kepala desa (Pilkades) dalam situasi pandemi covid -19 yang tidak bisa dikendalikan. Permendagri a quo tersebut juga menjelaskan bagaimana pelaksanaan pemilihan kepala desa (Pilkades) tetap bisa dilaksanakan di masa pandemi yang masih bisa dikendalikan dengan syarat harus mematuhi protokol kesehatan.<sup>50</sup>

---

<sup>50</sup> Fuad Elfash, *Analisis Yuridis Penundaan Pelaksanaan Pilkades Sampai Tahun 2025 Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri (PERMENDAGRI) Nomor 72 Tahun 2020* 56

## BAB IV

### ANALISIS

#### **A. Tinjauan Yuridis Surat Keputusan Bupati Sampang Nomor 188.45/272/KEP434.013/2021 Tentang Pemilihan Kepala Desa Di Kabupaten Sampang**

Dalam tatanan pemerintahan negara yang menyatakan negaranya sebagai negara demokratis hal paling mendasar adalah terciptanya pemilihan secara demokratis. Desa merupakan tempat masyarakat tinggal secara berkelompok dan membentuk pemerintahan sendiri yang juga merupakan bagian pemerintah terkecil dari sebagai negara tidak luput dari penyelenggaraan pemerintahan secara demokratis pula. Tidak hanya sebagai suatu tempat tinggal, namun desa juga memiliki induk dan beberapa kediaman. Desa memiliki kewenangan dan hak untuk mengatur dan mengurus segala kebutuhan masyarakat setempat berdasarkan adat istiadat.<sup>51</sup> Menjadi dangat penting harus diperhatikan termasuk dalam pelaksanaan demokrasi yang ada desa.

Demokrasi dalam konteks pemilihan kepala desa dapat dipahami sebagai pengakuan dan keanekaragaman serta sikap politik partisipasi dari masyarakat dalam bingkai demokratisasi.<sup>52</sup> Dimana dalam penyelenggaraan pemilihan kepala desa secara demokratis merupakan hal keniscayaan penegasan bahwa indonesia mengakui sebagai negara demokratis, semangat akan pemilihan secara langsung sontak yang melibatkan segala

---

<sup>51</sup> Daniel dhakidee, *Peta Politik Pemilihan Umum* (Jakarta: PT kompas media nusantara, 1999-2004 ), 53.

<sup>52</sup> Etik Takririiah: “ Penyelesaian...h .25

sektor pemerintahan dari pusat sampai desa yang secara penyelenggaraan pemilihan kepala desa dipilih secara demokratis dalam tatanan pemerintahan terkecil berupa desa yang mengharuskan memperhatikan yang harus diakomodir oleh pemerintah.

Indonesia sebagai negara yang menganut sistem demokrasi, sistem yang paling baik dan paling cocok diterapkan di Indonesia dengan pemilihan umum yang jujur dan adil sebagai cara untuk memilih pemimpin ditingkat lokal, regional, maupun nasional. Pada tingkat paling bawah ditingkat desa disebut dengan pemilihan kepala desa, Sistem ini diatur dalam Undang-undang No 6 tahun 2014 tentang desa. Menurut pasal 31 UU No 6 tahun 2014 pilkades dilaksanakan secara serentak di seluruh wilayah kabupaten/kota dan dilakukan secara bergelombang paling banyak 3 kali. Sedangkan masa jabatan kepala desa dalam satu periode adalah 6 tahun. Kabupaten Sampang sudah melaksanakan Pilkades tersebut 3 gelombang.

Pelaksanaan gelombang ketiga dilaksanakan pada tahun 2019, artinya bahwa pelaksanaan gelombang selanjutnya harusnya dilaksanakan ditahun 2021 sesuai dengan Undang-undang desa No 6 tahun 2014 tersebut. Dalam beberapa aturan terkait penyelenggara pemilihan kepala desa yang terdapt dalam peraturan. Dalam pelaksana dari Undang-Undang desa, dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa dalam undang ini khusus dalam Pasal 40 (1) Pemilihan kepala Desa dilaksanakan secara serentak di seluruh wilayah

kabupaten/kota. (2) Pemilihan kepala Desa secara serentak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilaksanakan bergelombang paling banyak 3 (tiga) kali dalam jangka waktu 6 (enam) tahun dalam peraturan ini sebagai pelaksana juga tidak ada istilah penundaan secara sepihah, dimana peraturan ini merupakan pelaksana dari Undang- Undang desa. Dalam pasal pertama pelaksanaan di dilaksanakan secara serentak apun obsi yang kedua memberikan gelombag penyelenggaraan paling banyak tiga dalam jangka waktu enam tahun artinya pelaksanaan pemelihan kepala desa harus tetap dilaksanakan jika mengaju terhadap kedua aturan diatas.

Selain dari pada dalam aturan teknis melalui Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 72 Tahun 2020 Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 112 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Kepala Desa, Peraturan menteri ini menjadi pintu masuk penundaan yang memaknai secara berbeda, yang menimbulkan pemaknaan yang terjadi dibeberapa. Perubahan secara adaptif bahwa Pemerintah Daerah dalam melaksanakan tahapan pemilihan Kepala Desa perlu melakukan penegakan protokol kesehatan untuk mencegah aktivitas yang menimbulkan penyebaran atau penularan *Corona Virus Disease 2019* yang membahayakan kesehatan masyarakat maka permen ini lahir agar tetap terlaksananya pesta demokrasi yang ada di desa dengan beberapa ketentuan yang harus di perhatikan

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 112 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Desa sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 65 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 112 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Desa, perlu disesuaikan dengan dinamika sosiologis akibat bencana nonalam yaitu pandemi Corona Virus Disease 2019 sehingga perlu diubah dalam memberikan penyesuaian secara menyeluruh namun tidak perlu mengurangi hak politik masyarakat desa dengan memberikan mekanisme tertentu agar tetap terlaksana, adapun mekanisme pemilihan kepala desa pada masa pandemi antara lain; *pertama* pemilihan Kepala Desa Dalam Kondisi Bencana Nonalam Corona Virus Disease 2019

Dalam Pasal 44A ayat (1) Pelaksanaan tahapan pemilihan Kepala Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 dalam kondisi bencana nonalam Corona Virus Disease 2019 dilakukan dengan penerapan protokol kesehatan yang telah ditentukan dalam permen ini dengan menerapkan protokol kesehatan yang ketat antara lain sebagai berikut;

- a. melakukan pengukuran suhu tubuh bagi seluruh unsur pelaksana paling tinggi  $37,3^{\circ}$  (tiga puluh tujuh koma tiga derajat celsius);
- b. penggunaan alat pelindung diri berupa masker yang menutupi hidung dan mulut hingga dagu dan/atau dengan pelindung wajah serta sarung tangan sekali pakai bagi panitia pemilihan Kepala Desa dan pemilih
- c. penyediaan tempat sampah tertutup di TPS untuk pembuangan sarung tangan sekali pakai
- d. tidak melakukan jabat tangan atau kontak fisik serta menjaga jarak antara 1 (satu) sampai dengan 2 (dua) meter

- e. menghindari terjadinya kerumunan baik di dalam maupun luar ruangan
- f. penyediaan tempat cuci tangan dengan sabun dan air mengalir serta hand sanitizer di tempat penyelenggaraan
- g. panitia dan pemilih membawa alat tulis masing-masing
- h. melakukan penyemprotan disinfektan pada tempat pelaksanaan penyelenggaraan sebelum dan setelah pelaksanaan kegiatan
- i. penyusunan tata letak tempat duduk dengan penerapan jaga jarak
- j. penyediaan sumber daya kesehatan sebagai antisipasi keadaan darurat berupa obat, perbekalan kesehatan, dan/atau personel yang memiliki kemampuan di bidang kesehatan atau tim dari satuan tugas Penanganan Corona Virus Disease 2019 Desa
- k. protokol kesehatan pencegahan Corona Virus Disease 2019 sesuai dengan kebutuhan yang ditetapkan dalam keputusan bupati/wali kota.

Permen ini merupakan aturan teknis dalam penyelenggaraan pemilihan kepala desa yang sangat membuka ruang agar pemilihan kepala desa tetap terlaksana dengan memperhatikan protokol kesehatan, dimana hak politik untuk dapat memilih tidak dapat dibenerkan melalui penundaan secara sepihak oleh pemerintah daerah, jika mencoba mengacu terhadap aturan peraturan daerah dan peraturan bupati tidak ditemukan klausul penundaan pemilihan kepala desa.

Dalam Peraturan Daerah Kabupaten Sampang Nomor 4 Tahun 2019 Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Pedoman Pencalonan, Pemilihan, Dalam ketentuan ini dalam hal Pengangkatan Pelantikan, Dan Pemberhentian Kepala Desa dalam ketentuannya Pasal 2 (1) Pemilihan Kepala Desa bersifat langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. (2) Pemilihan Kepala Desa dilaksanakan secara serentak di seluruh wilayah kabupaten. (3) Pemilihan Kepala Desa secara serentak sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat dilaksanakan secara bergelombang paling banyak 3 (tiga) kali dalam jangka waktu 6 (enam) tahun dan ketentuan mengenai interval waktu pelaksanaannya diatur dengan Peraturan Bupati, perda ini dibentuk sebelum adanya pandemi sehingga perda ini tidak bersandar pada peraturan menteri dalam negeri yang harus bersumber pada aturan yang di atasnya, juga tidak memberikan perintah adanya penundaan terhadap pemilihan kepala desa.

Begitupula dengan Peraturan Bupati Sampang Nomor 27 Tahun 2021 Tentang Pedoman Pencalonan, Pemilihan, Pengangkatan, Pelantikan Dan Pemberhentian Kepala Desa, dalam ketentaun sebagai mana dalam bab 3 terkait pemilihan kepala desa Pasal 2 (1) Pemilihan Kepala Desa dilakukan secara serentak; (2) Pemilihan Kepala Desa secara serentak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan pada hari yang sama di seluruh desa pada wilayah Kabupaten Sampang, dalam angka (2) dimana dalam pelaksanaanya Pemilihan Kepala Desa secara serentak ditetapkan dengan Keputusan Bupati. Selain itu dalam penerapan protokol kesehatan dalam menghadapi dalam kondisi Bencana Non Alam *Corona Virus*

*Disease-2019* melibatkan Kepala UPTD Dinas Kesehatan Puskesmas dan Satuan Tugas Penanganan *Corona Virus Disease-2019* Kecamatan.

Dengan adanya pandemi ini melalui Keputusan ini dikeluarkan pada saat kasus covid 19 melonjak, sebagai bentuk pengendalian kasus covid 19 dikabupaten sampang. Hal ini disampaikan oleh sekretaris daerah kabupaten sampang H. Yuliadi Setiawan yang mana faktor daripada ditundanya pelaksanaan pilkades kabupaten sampang dikabupaten sampang adalah naiknya angka kasus covid 19 di Indonesia. Dengan ditundanya pelaksanaan pilkades tersebut, Bupati Sampang berharap bisa menyelamatkan masyarakat dari covid 19.<sup>53</sup> Berdasarkan hal tersebut mengundang pro dan kontra dimasyarakat pasalnya keputusan tersebut dinilai kontroversial karena akan merampas hak demokrasi masyarakat untuk memilih pemimpinnya di tingkat desa dan harus menunggu sampai tahun 2025. Dalam catatan kasus covid- 19 dalam suatu pulau yang sama pelaksanaan pemelihan kepala desa tetap berlangsung misalnya seperti, kabupaten Bangkalan, kabupaten Pamekasan dan kabupaten Sumenep tetap berlangsung padahal menurut data yang ada kasus covid-19 tanpak lebih tinggi di bandingkan dengan kabupaten Sampang. Dalam kekosongan kepemimpinan di pemerintahan desa selama 4 tahun itu akan diangkat Penjabat (PJ) kepala desa yang notabennya adalah pegawai negeri sipil yang berada dikecamatan, artinya belum banyak tahu tentang keadaan desa karena memang sebagian PJ kepala desa bukan orang

---

<sup>53</sup> 1 Pilkades di Sampang dan Sumenep ditunda Imbas Covid -19 akses 30 des 2022  
<https://www.merdeka.com/peristiwa/pilkades-di-sampang-dan-sumenep-ditunda-imbis-lonjakan-covid-19.html>

Pribumi desa tersebut. Penundaan ini dirasa tidak sesuai dengan sebagaimana aturan yang ada di atasnya.

Dari beberapa ketentuan di atas bahwa penerapan penyelenggaraan pemilihan kepala desa harus tetap di langungkan selama penerapan sesuai dengan protokol kesehatan yang telah diatur oleh peraturan menteri dan peraturan bupati sebagai landasan hukum penyelenggaraan pemilihan kepala desa. Jika mengacu pada teori jenjang norma Hans Kelsen menyampaikan pendapatnya bahwa norma itu berjenjang berlapis-lapis dalam suatu susunan hirarki. Pengertiannya, norma hukum yang dibawah berlaku dan bersumber, dan berdasar dari norm yang lebih tinggi, dan norma lebih tinggi juga bersumber dan berdasar dari norma yang lebih tinggi lagi begitu seterusnya sampai berhenti pada suatu norma tertinggi yang disebut sebagai Norma Dasar (*Grundnorm*) dan masih menurut Hans Kelsen termasuk dalam sistem norma yang dinamis. Oleh sebab itu, hukum selalu dibentuk dan dihapus oleh lembaga-lembaga otoritas-otoritasnya yang berwenang membentuknya, berdasarkan norma yang lebih tinggi, sehingga norma yang lebih rendah (*Inferior*) dapat dibentuk berdasarkan norma yang lebih tinggi (*superior*), pada akhirnya hukum menjadi berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis membentuk suatu Hirarki.

Tetapi ditahun 2021 Bupati selaku kepala daerah mengeluarkan kebijakan yang tujuannya menunda pelaksanaan Pilkadaes ditahun 2021 dengan alasan covid 19. Tidak berlandaskan terhadap norma yang ada di atasnya baik itu Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2014 Tentang

Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa aturan teknis Menteri Dalam Negeri Nomor 112 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Desa sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 65 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 112 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Desa dan peraturan daerah dan peraturan bupati yang tidak mengakomodir aturan di atasnya. Kebijakan penundaan pilkades di kabupaten sampang itu tertuang dalam Surat Keputusan Bupati Sampang Nomor 188.45/272/KEP434.013/2021 yang bertentangan aturan yang ada di atasnya sebagaimana dalam aturan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa aturan teknis Menteri Dalam Negeri Nomor 112 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Desa sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 65 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 112 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Desa yang memberikan mekanisme penerapan protokol kesehatan bukan penundaan pemilihan kepala desa bupati tersebut telah bertentangan dengan asas Kelembagaan/Pejabat yang Tepat dan asas *Lex Superior Derogat Legi Inferiori*. Dimana Undang-Undang yang ada dibawahnya tidak boleh bertentangan dengan Undang-Undang di atasnya.

Selain itu Bupati/Walikota memiliki kewenangan yang sangat luas dalam menyelenggarakan urusan pemerintahannya tanpa terkecuali

terhadap bupati sampang. Kewenangan yang luas ini cenderung disalahgunakan sehingga menimbulkan kerugian dan ketidakadilan terhadap masyarakat. Seharusnya kepala daerah harus berpegang teguh terhadap Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) dalam menjalankan pemerintahannya demi terwujudnya pelaksanaan pemerintah yang baik sesuai dengan pasal 10 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Salah satu AUPB yang disebutkan dalam pasal tersebut adalah kepastian hukum dalam penerbitan SK dalam penundaan pemilihan kepala desa yang merugikan hak politik masyarakat desa.

#### **B. Dampak dari Keputusan Bupati Sampang Nomor 188.45/272/KEP434.013/2021 terhadap hak-hak demokrasi di Kabupaten Sampang**

Dalam beberapa aturan yang di tetapkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 72 Tahun 2020 Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 112 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Kepala Desa, dalam Peraturan menteri ini menjadi pintu masuk penundaan yang memaknai secara berbeda oleh pemerintah yang ada di daerah yang menimbulkan pemaknaan yang dalam pengambilan kebijakan pelaksanaan kepala desa. Perubahan secara adaptif bahwa Pemerintah Daerah dalam melaksanakan tahapan pemilihan Kepala Desa perlu melakukan penegakan protokol kesehatan untuk mencegah aktivitas yang menimbulkan penyebaran atau

penularan *Corona Virus Disease* 2019 yang membahayakan kesehatan masyarakat maka permen ini lahir agar tetap terlaksananya pesta demokrasi yang merupakan hak politik untuk dipilih dan memilih yang juga dilindungi.

Kebijakan hukum yang di ambil oleh bupati yaitu penundaan pilkades di kabupaten sampang itu tertuang dalam Surat Keputusan Bupati Sampang Nomor 188.45/272/KEP434.013/2021 yang bertentangan aturan yang ada di atasnya sebagaimana dalam aturan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa aturan teknis Menteri Dalam Negeri Nomor 112 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Desa sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 65 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 112 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Desa. Tidak berdalil pada aturan di atasnya dan tidak partisipatif terhadap kebutuhan masyarakat, dimana dalam suatu kaidah, bahwa “Penetapan suatu hukum diperlukan adanya dalil” Kaidah tersebut menunjukkan bahwa dalam hal pembentukan hukum maka harus ada dalil yang melatar belakanginya atau yang menjadi landasan hukumnya.

Selain itu dalam kebijakan yang diambil tidak memperhatikan hak masyarakat berupa hak politik untuk memilih dan dipilih dengan alasan yang tidak masuk akal yang lebih condong kepada lebih mengarah kemodorotanya dengan terbitnya Keputusan Bupati Sampang Nomor

188.45/272/KEP434.013/2021 memberikan dampak terhadap penyelenggaraan politik desa yang berkaitan dengan penundaan pemilihan kepala desa, selain bertentangan terhadap aturan di atasnya juga terdapat penolakan dari masyarakat desa yang ada di Sampang untuk melakukan pemilihan kepala desa.

Dampak yang terjadi disebabkan penundaan pelaksanaan Pilkades sampai tahun 2025 oleh Bupati Sampang adalah Ketidakpastian Hukum di dalam menyelenggarakan pemerintahan desa. Hal ini disebabkan Kebijakan yang diambil tersebut menyalahi asas-asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Sebagaimana telah dijelaskan dipertemuan sebelumnya kebijakan penundaan pilkades yang disebutkan dalam sk bupati tersebut telah bertentangan dengan asas Kelembagaan/Pejabat yang Tepat dan *asas Lex Superior Derogat Legi Inferiori* yang bertentangan dengan aturan yang di atasnya yang memberikan hak politik terhadap masyarakat desa.

Selain itu, ketika Pilkades di Kabupaten Sampang berhasil ditunda sampai tahun 2025, dan pada tahun tersebut Pemerintah Kabupaten Sampang berhasil melaksanakan Pilkades serentak maka hal ini berdampak terhadap lemahnya legitimasi Kepala Desa karena pengangkatannya sepenuhnya dilakukan oleh bupati. Hal ini karena kebijakan penundaan Pilkades ini bertentangan dengan Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan serta mendapat banyak kritikan dari masyarakat Sampang. Salah satu kritikan itu muncul dari Riswanto selaku kordinator Aliansi Mahasiswa Sampang tolak Pemilihan

kepala desa, dalam keterangan “Kami menilai SK Bupati tersebut tidak mendapatkan legitimasi dari masyarakat serta ada upaya merampas hak-hak demokrasi masyarakat”<sup>54</sup>. dapat dipahami bahwa penundaan ini merampas hak politik masyarakat desa.

Terdapat 4 hal yang menjadi alasan penundaan menurut Wahyudi dalam mengomentari kebijakan Bupati Sampang. *Pertama* menurutnya Interval pelaksanaan pelaksanaan Pilkades serentak seharusnya ditentukan berdasarkan Peraturan Bupati (Perbup), bukan berdasarkan Surat Keterangan (SK) Bupati nomor 188.45/272/KEP/434.013/2021 tertanggal 30 Juni 2021 tersebut. *Kedua*, penundaan pelaksanaan Pilkades tersebut tidak atas dasar rekomendasi panitia Pilkades tingkat kabupaten karena pada kenyataannya Bupati Sampang memang belum membentuk panitia Pilkades per tahun 2021. *Ketiga*, penundaan Pilkades harus berdasarkan pada ketetapan Menteri Dalam Negeri, bukan Surat Keputusan (SK) Bupati. Masalah *keempat*, Surat Keputusan Bupati tidak boleh bertentangan dengan peraturan Perundang-Undangan di atasnya (baik PP, Permendagri, maupun Perbup).

Pemilihan kepala desa (Pilkades) sebenarnya merupakan kegiatan politik pada tingkat lokal yang menjadi cerminan dari Indonesia sebagai negara demokrasi. Dengan Pemilihan kepala desa (Pilkades) masyarakat dilibatkan dalam menentukan siapa yang akan menjadi pemimpin mereka, sehingga pemimpin yang terpilih diharapkan bisa

---

<sup>54</sup> [https://beritajatim.com/politik-pemerintahan/aliansi-mahasiswa-sampang-tolak-pilkades-dilaksanakan-tahun-2025/\(diakses-pada-28-Desember-2023\)](https://beritajatim.com/politik-pemerintahan/aliansi-mahasiswa-sampang-tolak-pilkades-dilaksanakan-tahun-2025/(diakses-pada-28-Desember-2023))

mensejahterakan masyarakatnya. Sebagaimana kita ketahui bahwa esensi dari demokrasi itu sendiri adalah bahwa kekuasaan tertinggi berada di tangan rakyat serta sering kita mendengar bahwa di negara demokrasi kekuasaannya berasal dari rakyat dan untuk rakyat yang harus diaktualisasikan dalam bentuk pelaksanaan kepala desa.



UIN SUNAN AMPEL  
S U R A B A Y A

## BAB V

### PENUTUP

#### A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian yang telah diuraikan pada penjelasan sebelumnya, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa:

1. Kebijakan penundaan pilkades di kabupaten sampang itu tertuang dalam Surat Keputusan Bupati Sampang Nomor 188.45/272/KEP434.013/2021 yang bertentangan aturan yang ada di atasnya sebagaimana dalam aturan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa aturan teknis Menteri Dalam Negeri Nomor 112 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Desa sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 65 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 112 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Desa yang memberikan mekanisme penerapan protokol kesehatan bukan penundaan pemilihan kepala desa bupati tersebut telah bertentangan dengan asas Kelembagaan/Pejabat yang Tepat dan asas *Lex Superior Derogat Legi Inferiori*. Dimana Undang-Undang yang ada dibawahnya tidak boleh bertentangan dengan Undang-Undang di atasnya.
2. Dapat disimpulkan dampak kebijakan melalui Surat Keputusan Bupati Sampang Nomor 188.45/272/KEP434.013/2021 Penundaan pelaksanaan pemilihan kepala desa (Pilkades) Sampang sampai tahun

2025 memiliki banyak dampak. Pertama, penundaan pelaksanaan pemilihan kepala desa (Pilkades) tersebut telah menyebabkan ketidakpastian hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan. kedua lemahnya legitimasi Kepala Desa yang terpilih pada tahun 2025. Ketiga, penundaan pelaksanaan Pilkades ini telah merampas hak demokrasi rakyat masyarakat Sampang dalam penyelenggaraan pemilihan kepala desa.

## **B. Saran**

Sebagai bentuk saran dari hasil penelitian skripsi ini, penulis memberikan saran terhadap pemerintahan yang ada di kabupaten Sampang, harapan penulis, berharap agar pemerintah kabupaten Sampang mencabut Surat Keputusan Keputusan Bupati Sampang Nomor 188.45/272/KEP434.013/2021 tentang penundaan pelaksanaan pemilihan kepala desa sampai tahun 2025 di kabupaten Sampang dan membuat kebijakan baru untuk melaksanakan pemilihan kepala desa di desa-desa yang masa kerja kepemimpinannya berakhir pada tahun 2021 dalam rangka memberikan hak terhadap masyarakat desa. Kebijakan yang dibuat tersebut harus mengacu terhadap Permendagri No. 72 tahun 2020 tentang pemilihan kepala desa pada masa pandemi covid - 19 dan aturan yang ada di atasnya dalam pelaksanaan pemilihan kepala desa.

## DAFTAR PUSTAKA

- Abbas, Muh. Faldi. *tinjauan hukum penundaan pemilihan kepala desa serentak kabupaten seram bagian barat* (skripsi, Universitas Bosowa, Makassar, 2019)
- Akbar, Irwan. *Tinjaun yuridis pelaksanaan pemilihan kepala desa secara serentak di kabupaten soppeng* ( Skripsi, Universitas Hasanuddin, Makassar, 2017)
- Al-Shiddieqy, T.M. Hasbi *Pengantar Siyasaah Syar'iyah* (Yogyakarta: Madah, t.th.).
- Amin, Abdullah. *Pendekatan Hermeneutik dalam Studi Fatwa-Fatwa Keagamaan: Proses Negosiasi Komunitas Pencari Makna Teks, Pengarang, dan Pembaca* (Jakarta: Serambi, 2004).
- Ansori, Lutfil. *Legal Drafting: Teori dan Praktik Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan* (Depok: Rajawali Press, 2020).
- Anwar, Syamsul. *Studi Hukum Islam Kontemporer* (Jakarta: RM Books, 2007).
- AR, Andi Bau Inggit. "Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dalam Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah", *Jurnal Restorative Justice*, Vol. 3, No.1 (Mei 2019).
- Ashidiqqie, Jimly. *Perihal undang-undang*, Raja Grafindo Press, Jakarta, 2010.
- Asshiddiqie, Jimly. dan Ali Safa'at, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum* (Jakarta Pusat: Sekretaris Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006).
- Bahan ajar Prof Muchsan dalam Mata Kuliah Hukum Birokrasi Pemerintahan).
- Bahan Kuliah Pada Pekan Orientasi dan Penataran Peradilan tata Usaha negara, jakarta.
- Basah, Sjachran. *Eksistensi dan Tolak Ukur Badan Peradilan Administrasi Negara*, Alumni, Bandung, 1985,(selanjutnya disingkat Sjachran Basah II).
- Dhakidee,Daniel. *Peta Politik Pemilihan Umum* (Jakarta: PT kompas media nusantara, 1999-2004 ).
- Djazuli, H.A., *Fiqh Siyasaah Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syari'ah* (Jakarta: Kencana, 2003).
- \_\_\_\_\_, *Fiqh Siyasaah Implementasi*.

Elfash, Fuad. *Analisis Yuridis Penundaan Pelaksanaan Pilkades Sampai Tahun 2025 Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri (PERMENDAGRI) Nomor 72 Tahun 2020*.

Etik Takririiah: “Penyelesaian.

Etik Takririiah: “Penyelesaian.

Hantoro, Novianto M. *Perubahan Status Desa Menjadi Kelurahan Dalam Sistem Ketatanegaraan, Jurnal Kajian*, Vol.18 No. 4 (Desember 2013).

Huda, Ni'matul. “Kedudukan Peraturan Daerah dalam Hirarki Peraturan Perundang-Undangan” *Jurnal Hukum*, Vol. 13. No. 1 (Januari, 2006).

*Ibid.*,

Immanuel, Victor. *Ilmu Perundang-Undangan* (Yogyakarta: Suluh Media, 2017).

Iqbal, Dr. Muhammad. *Fiqh Siyasah ,Konstektualisasi Doktrin Politik Islam’*. (Jakarta, Prenadamedia Group 2014).

\_\_\_\_\_, *Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam* (Jakarta: Kencana, 2014).

Johan, Bahder *Metode Penelitian Hukum* (Bandung : Mandar Maju, 2008).

Khallaf, Abdul Wahab. *Al-Siyasah al-Syar’iyyah* (Kairo: Dar Al-Anshar, 1977),  
Dikutip dari J. Suyuthi Pulungan, *Fikih Siyasah Ajaran, Sejarah dan Pemikiran* (cet. V; Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2002).

Manan, Bagir. dan Kuntana M. *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia* (Bandung: PT. Alumni, 1997).

Marzuki, Peter Mahmud, *Pengantar Ilmu Hukum* (Jakarta, Kencana 2008).

Purbopropanoto, Koentjoro. *Beberapa Catatan Tentang Hukum Peradilan Administrasi dan Hukum Pemerintahan*, Alumni, Bandung, 1978.

\_\_\_\_\_, dalam Djenal Hoesen Koesoemahatmadja, *Pokok-Pokok Hukum Tata Usaha Negara*, Alumni, Bandung, 1979.

Rauf, Rahyunir. dan Sri Maulidah, *Pemerintahan Desa*, (Pekanbaru: Zanafa Publishing, 2015).

Rediale, Risano. analisis yuridis penundaan pelaksanaan pemilihan kepala desa berdasarkan SK Menteri No 140/265/SJ tentang penyelenggaraan pemilihan kepala desa di desa, *UNEJ Journal Ilmu Hukum*, 2013.

Sj, Sumarto Hetifa. *Inovasi, Partisipasi dan Good Governance* (Bandung: Yayasan Obor.  
\_\_\_\_\_, *Inovasi, Partisipasi dan Good Governance*.

Soekamto, Soerjono. Sri mamudji. *penelitian hukum normative*, (Jakarta : PT Raja Grafindo Persada, 2014).

Stroink, F.A.M. end J.G. Steenbeek, op. cit., h.26. lihat dalam Ridwan, op.cit.

Subekti dan R. Tjitrosudibio, *Kamus Hukum*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1972.

Surayin. *Analisis Kamus Umum Bahasa Indonesia* (Bandung : Yrama Widya, 2005).

Thoha, Miftah. *Birokrasi dan Politik di Indonesia*, (Jakarta PT. Raja Grafindo Persada, 2003)

Versteden, C.J.N., *Inleiding Algemeen Bestuursrecht*, Samson H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn.

Hirarki peraturan perundang-undangan di indonesia acces 4 nov 2022

Keputusan Bupati Sampang Nomor : 188.45/272/KEP/434.013/2021

Pasal 8 UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Peraturan Bupati (PERBUP) Kabupaten Sampang Nomor 27 Tahun 2021.

Peraturan Bupati (PERBUP) Kabupaten Sampang Nomor 27 Tahun 2021.

Peraturan dalam negeri no. 72 tahun 2020

Peraturan dalam negeri no. 72 tahun 2020

Undang-undang no 11 tahun 2011 pasal 1

Undang-Undang No 11 Tahun 2011 pasal 3

Undang-undang No. 6 tahun 2014 pasal 46

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

UUD 1945 pasal 18

Geografi sampang, sampangkab.go.id

Pelaksanaan Pilkades Kabupaten Bangkalan 2021  
<https://dprd.bangkalankab.go.id/read/berita/191-kunjungan-dprd-kabupaten-malang-pilkades-serentak-di-masa-pandemi-covid-19> acces 2023

Peta Sebaran covid 19, [https://sampangkab.go.id/wp-content/uploads/2021/03/30-juni-2021-TABEL\\_SEBARAN\\_PAIIEN-COVID.JPG](https://sampangkab.go.id/wp-content/uploads/2021/03/30-juni-2021-TABEL_SEBARAN_PAIIEN-COVID.JPG)

Grafik covid 19 2021 <https://surabaya.liputan6.com/read/4447217/update-corona-covid-19-jawa-timur-pada-1-januari-2021> acces 4 Jan 2023

<https://kompaspedia.kompas.id/label/kebijakan-ppemerintah-dalam-menangani-covid19>

<https://kompaspedia.kompas.id/label/kebijakan-ppemerintah-dalam-menangani-covid19>

<https://www.hukumonline.com/klinik/a/hirarki-peraturan-perundang-undangan-di-indonesia-cl402>

1 Pilkades di Sampang dan Sumenep ditunda Imbas Covid -19 akses 30 des 2022  
<https://www.merdeka.com/peristiwa/pilkades-di-sampang-dan-sumenep-ditunda-imbis-lonjakan-covid-19.html>

UIN SUNAN AMPEL  
S U R A B A Y A