

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Indonesia merupakan negara yang menganut sistem demokrasi, demokrasi itu sendiri terselenggara atas dasar kehendak dan kesepakatan rakyat yang dilakukan oleh rakyat itu sendiri atas persetujuan rakyat karena kedaulatan berada pada tangan rakyat dan dilaksanakan berdasarkan undang-undang dasar<sup>1</sup>. Pernyataan tersebut memberikan arti yang jelas tentang negara hukum Indonesia yang memberikan kepada setiap warga negara untuk mendapatkan perlindungan terhadap hak-hak asasi dan menjalankan prinsip-prinsip demokrasi.

Hal itu berdasarkan ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 (yang selanjutnya disingkat menjadi UUD NRI 1945) Pasal 1 ayat (2) yang menyatakan bahwasanya kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut undang-undang dasar hal itu merupakan dasar lahirnya dari pada konsep demokrasi yang di tetapkan di Indonesia adapun ciri-ciri lain dari pada ciri konsep demokrasi yaitu, adanya keterlibatan warga negara (rakyat) dalam pengambilan keputusan politik, baik langsung maupun tidak langsung (perwakilan)<sup>2</sup>.

Pemerintah telah membuat sebuah perjanjian dengan rakyatnya yang ia sebut dengan istilah kontrak sosial. Dalam sebuah republik demokrasi, kontrak

---

<sup>1</sup> Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia

<sup>2</sup> Irwan Akbar, *Tinjauan Yuridis Pelaksanaan Pemilihan Kepala Desa Secara Serentak Di Kabupaten Soppeng*, Skripsi, Universitas Hasanuddin, 2017, hal 2

sosial atau perjanjian masyarakat ini diwujudkan dalam sebuah pemilihan umum. Melalui pemilihan umum, rakyat dapat memilih siapa yang menjadi wakilnya dalam proses penyaluran aspirasi, yang selanjutnya menentukan masa depan sebuah negara.

Indonesia merupakan Negara yang berbentuk kesatuan yang memberikan kewenangan kepada daerah-daerah untuk mengatur dan mengurus wilayahnya. Hal itu telah di atur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia pada Pasal 18 ayat (2) yang berbunyi "*Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi*"<sup>3</sup>.

Yang artinya Daerah otonom berhak mengurus dan mengatur wilayahnya sendiri sesuai dengan asas otonomi. Asas otonomi adalah prinsip dasar penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan otonomi daerah. Penjelasan tersebut menegaskan bahwa adanya hak dan wewenang kepada daerah untuk mengatur dan mengurus daerahnya sesuai asas desentralisasi, desentralisasi, dan tugas pembantuan.<sup>4</sup> Berdasarkan ketiga asas di atas maka daerah dalam menjalankan pemerintahannya memiliki hak, kewenangan, dan kewajiban dalam menyelenggarakan urusan pemerintahannya.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> Undang-undang dasar negara republik indonesia pasal 18 ayat (2)

<sup>4</sup> C.S.T. Kansil, & Christine S.T. Kansil, 2008, *Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 3-4.

<sup>5</sup> Asas desentralisasi adalah suatu asas yang menyatakan pelimpahan wewenang dari Pemerintah Pusat atau kepala wilayah atau kepala instansi vertikal tingkat yang lebih tinggi kepada pejabat-pejabat daerah tetapi tanggung jawab tetap ada pada Pemerintah Pusat; Asas desentralisasi adalah asas yang menyatakan penyerahan sejumlah urusan pemerintahan dari Pemerintah Pusat atau dari pemerintah daerah yang lebih tinggi ke pemerintah kepada pemerintah daerah tingkat yang lebih

Dengan adanya otonomi daerah ini maka daerah sendiri yang berhak mengatur dan menjalankan pemerintahannya sendiri tapi tetap berdasarkan aturan yang ada. Dalam pengelolaan pemerintahan daerah yang bersifat otonom, segala proses penyelenggaraan di serahkan kepada daerah termasuk penyelenggaraan Pilkades yang selanjutnya diatur oleh Peraturan daerah.

Keterlibatan seluruh masyarakat dalam pemilihan kepala desa merupakan suatu ciri dalam pemerintahan yang menganut sistem demokratis, termasuk dalam penyelenggaraan pemilihan kepala desa yang selanjutnya di singkat pilkades, Pemilihan kapala desa sendiri di atur khusus dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 14 tentang Desa, pemilihan kepala desa sendiri mrmpunyai tujuan yaitu mewujudkan pemerintahan desa yang demokratis dan masyarakat desa yang sejahtera. Pemerintahan desa merupakan struktural paling bawah dalam pemerintahan nasional sehingga pemerintahan desa sangat mempunyai kedekatan terhadap masyarakat dari berbagai lapisan golongan kepentingan dan berbagai banyak persoalan yang ada dalam masyarakat sehingga dapat di jadikan tolak ukur jika pemerintahan desa dapat berjalan secara baik maka akan sangat memebrikan pengaruh yang sangat signifikan dalam kemajuan masyarakat.

Undang-undang nomor 6 tahun 2014 tentang Desa pasal 31 ayat (1)

“Pemilihan kepala desa dilaksanakan secara serentak di seluruh wilayah

---

rendah sehingga menjadi urusan rumah tangga daerah itu; Asas tugas pembantuan adalah asas yang menyatakan tugas turut serta dalam pelaksanaan urusan pemerintah yang ditugaskan kepada pemerintah daerah dengan kewajiban mempertanggungjawabkannya kepada pemerintah yang memberi tugas.

Kabupaten/Kota”<sup>6</sup>. Hal ini yang menjadi dasar sebagai proses penyelenggaraan pemilihan kepala desa secara serentak terkait dengan aturan yang lebih khusus mengatur pelaksanaannya di tuangkan dalam ketentuan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 72 Tahun 2020 Mengenai Pelaksanaan Pemilihan Kepala Desa, selain itu terkait dengan pemilihan kepala desa secara serentak di Kabupaten/kota dapat di atur secara khusus dalam ketentuan peraturan daerah masing-masing, sehingga Kabupaten/Kota di berikan kewenangan untuk membuat kebijakan yang tertuang dalam peraturan daerah dan dilanjutkan peraturan Bupati sebagai peraturan pelaksana kegiatan pemilihan kepala desa.

Pemilihan Kepala Desa (selanjutnya disingkat pilkades) salah satu bentuk demokrasi yang memiliki tujuan untuk memilih pemimpin yang memiliki kewenangan mengatur pengelolaan desa dan masyarakat desa. Selama ini Pilkades tidak pernah kering dari pembicaraan mulai dari mulut kemulut, dari pena ke pena, dan dari otak ke otak. Hal ini terjadi mengingat karena Pilkades adalah refleksi bagaimana demokrasi itu mencoba di implementasikan. Disisi lain Pilkades merupakan sarana sirkulasi elit dan transfer kekuasaan ditingkat lokal. Dalam konteks ini Pilkades diharapkan secara langsung membuat masyarakat mengerti akan hak dan kewajibannya. Pilkades adalah suatu moment dimana masyarakat mengerti posisi mereka sebagai warga, dalam percaturan politik di desa tersebut.

---

<sup>6</sup> Undang-undang nomer 6 tahun 2014 tentang desa pasal 31 ayat-(1)

Dimana terjadi proses interaksi antara rakyat dan pemerintah sebagai wujud adanya demokrasi dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. Dimaklumi bersama, Pilkades tidak sesederhana apa yang kita bayangkan. Di dalamnya berimplikasi tentang banyak hal mengenai hajat hidup dan kepentingan orang banyak. Mulai dari proses, hasil hingga pasca kegiatan Pilkades adalah satu kesatuan yang utuh dan erat terkait di dalam menentukan arah dan agenda enam tahun ke depan.

Kesuksesan dalam pelaksanaan pemilihan kepala desa tidak terlepas dari dukungan dan partisipasi masyarakat dalam menggunakan hak pilihnya guna untuk membangun demokrasi. Partisipasi yang di maksud adalah mengikut sertakan faktor-faktor kesadaran masyarakat dimana masyarakat ikut berpartisipasi mengambil bagian atau turut melaksanakan dan bertanggung jawab atas pilihannya sendiri. Dalam pelaksanaan pemilihan kepala desa adalah kesadaran masyarakat yang juga ikut dalam menyusun kandidat dalam pemilihan kepala desa. Kehidupan manusia perlu adanya aturan-aturan yang mengatur tentang kehidupan manusia agar mereka selalu terpilih dan terjaga dari ancaman-ancaman yang dapat merusak pketurunan dan ketertiban dalam masyarakat<sup>7</sup>.

Berdasarkan berlangsungnya pemilihan kepala desa secara serentak di kabupaten Situbondo memiliki berbagai permasalahan utamanya dalam hal

---

<sup>7</sup> Falua Jisokhi Haluana, Irwan Nasution, Beby Masitho, *Analisis Tingkat Partisipasi Masyarakat Dalam Pemilihan Kepala Desa Orahili Kecamatan Pulau-Pulau Batu Kabupaten Nias Selatan*, JIPIKOM, Vol 2 Nomor 1 Tahun 2020, Hal 48

penyelesaian sengketa. Padahal dalam melaksanakan proses demokrasi harusnya negara melalui pemerintahannya dapat menjamin kualitas pemilihan yang baik. Timbulnya berbagai reaksi masyarakat setelah pemilihan kepala desa di daerah-daerah, pada satu sisi merupakan wujud adanya peningkatan partisipasi atau kepedulian masyarakat terhadap desanya. Sisi yang lain menunjukkan bahwa mekanisme pemilihan kepala desa selama ini masih diwarnai dengan kecurangan-kecurangan. Salah satu bentuk kecurangan yang sering diwarnai dalam pemilihan kepala desa yaitu politik uang (*money politic*) yang dilakukan oleh para calon kepala desa. Maraknya kecurangan praktek politik uang yang terjadi di hampir seluruh tingkatan pemilihan umum menyebabkan biaya berdemokrasi tinggi. Dalam momen seperti ini, uang merupakan alat kampanye yang sangat ampuh untuk mempengaruhi masyarakat guna memilih calon kepala desa tertentu. Kecerdasan intelektual dan kesalehan pribadi tidak menjadi tolak ukur kelayakan bagi calon kepala daerah, tetapi kekayaan finansial yang menjadi penentu kemenangan dalam pilkades<sup>8</sup>. Dari alasan-alasan tersebut dan perdebatan dari pihak yang kalah dan pihak yang menang maka akan timbul konflik hukum yang berujung dengan sengketa. Sengketa yang dimaksud yaitu sengketa pemilihan kepala desa.

Dalam berlangsungnya pilkades serentak mempunyai beberapa permasalahan yang biasanya kita sebut sengketa pilkades, dalam terjadinya sengketa pilkades tidak di atur secara eksplisit terkait proses mekanisme

---

<sup>8</sup> L.O Suprianto, Muh Arsyad & Megawati A. T, *Persepsi Masyarakat Terhadap Politik Uang Pada Pilkada Serentak*, Jurnal Neo Societal, Vol 2 No 2 Tahun 2017, hal.2

penyelesaiannya sengketa hasil pemilihan kepala desa, baik di Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksana Desa Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 72 Tahun 2020 Tentang Pemilihan Kepala Desa Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Desa, Peraturan Bupati Nomor 19 Tahun 2019 Tentang Peraturan Pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Situbondo Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Kepala Desa.

Hal tersebut sangat dirasakan di berbagai daerah yang menjalankan kontestasi pemilihan kepala desa, Seperti halnya yang terjadi pada pemilihan kepala desa secara serentak di kabupaten Situbondo dilaksanakan pada tahun 2020 dengan di ikuti oleh 115 desa yang terdiri dari 17 kecamatan dimana dalam proses berjalannya pemilihan kepala desa serentak tersebut terdapat suatu sengketa pemilihan kepala desa terhadap proses penghitungan suara yang dilakukan oleh panitia pemilihan kepala desa yang terindikasi terdapat kecurangan dalam proses penghitungan surat suara sehingga calon kepala desa yang kalah mengajukan gugatan terhadap dinas pemberdayaan dan desa sehingga berujung ke Pengadilan Negeri.

Dengan berlangsungnya upaya hukum kedua belah pihak di pertemukan oleh Pengadilan Negeri dengan upaya mediasi, sampai pada saat pemerintah daerah akan melaksanakan proses pelantikan serentak sebagaimana tertuang dalam ketentuan Pasal 39 Ayat (7) Peraturan Bupati Nomor 19 Tahun 2019 tentang Tentang Peraturan Pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Situbondo Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Kepala Desa. Bahwa calon kepala desa terpilih

harus dilantik kecuali ditetapkan oleh Pengadilan Negeri, namun calon kepala desa terpilih yang masih bersengketa di pengadilan negeri tidak diikuti sertakan dalam pelantikan serentak tersebut dengan dalih masih belum ada putusan dari Pengadilan Negeri terkait adanya sengketa tersebut. Kepala Desa terpilih yang tidak dikutsertakan dalam proses pelantikan tersebut yaitu kepala desa Kumbangsari yaitu Samsiyono dikarenakan belum adanya hasil perdamaian yang ditetapkan oleh Pengadilan Negeri Situbondo, hal itu yang melatarbelakangi Pemerintah Daerah Situbondo tidak melakukan pelantikan.

. Berdasarkan permasalahan sengketa pemilihan kepala desa yang terdapat di Kabupaten Situbondo tersebut menyimpulkan bahwa penyelesaian sengketa pemilihan kepala desa perlu di atur secara jelas terkait mekanisme penyelesaiannya untuk memastikan penyelenggaraan pemilihan kepala desa sampai penyelesaian sengketa berjalan dengan baik serta dapat menjamin pemilihan yang adil. Berdasarkan latar belakang di atas penulis tertarik untuk melakukan penelitian yang berjudul **“Penyelesaian Sengketa Pemilihan Kepala Desa Serentak Di Kabupaten Situbondo”**

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang di atas maka dapat dijadikan rumusan masalah sebagai berikut :

1. Apakah Mekanisme Penyelesaian Sengketa Pemilihan Kepala Desa Di Kabupaten Situbondo Sudah Sesuai Dengan Undang Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa?

### **1.3 Tujuan Masalah**

Tujuan dalam penulisan ini yaitu mengetahui Mekanisme Penyelesaian Sengketa Pemilihan Kepala Desa Di Kabupaten Situbondo Sudah Sesuai Dengan Undang Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

### **1.4 Manfaat Penelitian**

#### **1. Manfaat secara teoritis**

Penelitian ini secara akademis diharapkan dapat menjadi sumbangan akademik yang dijadikan dasar pengembangan khasanah keilmuan dalam kajian ilmu pendidikan, khususnya terkait dengan ilmu hukum.

#### **2. Manfaat secara praktis**

Penelitian ini dapat menghasilkan implikasi yang signifikan kepada para pembuat kebijakan dalam memecahkan permasalahan mengenai mekanisme pelaksanaan penyelesaian sengketa pemilihan kepala desa secara serentak

### **1.5 Metode Penelitian**

Dalam penulisan karya ilmiah memerlukan suatu metode untuk menganalisis suatu data atau fakta agar menghasilkan suatu kebenaran yang ilmiah, guna memperoleh suatu kebenaran ilmiah tersebut seseorang peneliti harus memiliki proses berpikir yang baik dan benar secara ilmiah sehingga dapat menghasilkan karya ilmiah yang baik dan benar serta dapat diterima di berbagai kalangan. Adapun metode penelitian yang digunakan dalam penulisan

ini meliputi tipe penelitian, pendekatan masalah, Sumber data, jenis data, teknik pengumpulan bahan hukum dan teknik analisa bahan hukum yang secara jelas.

### **1.5.1 Metode Pendekatan Penelitian**

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang – undangan (*statue approach*) yaitu dilakukan dengan menelaah semua undang – undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani. Hasil dari telaah tersebut merupakan suatu argument untuk memecahkan isu yang dihadapi.<sup>9</sup> Adapun yang terakhir pendekatan konseptual (*konseptual approach*) yaitu berasal dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum.<sup>10</sup>

### **1.5.2 Jenis Penelitian**

Dalam mengkaji dan membedah esensi didalamnya jenis penelitian ini adalah penelitian yuridis normatif yang bertujuan untuk memberi gambaran serta penjelasan atau menimbang dan merumuskan masalah perbandingan teori serta norma hukum yang ada didalamnya,<sup>11</sup> menurut piter mahmud marzuki penelitian hukum normative merupakan Langkah-langkah untuk menemukan suatu

---

<sup>9</sup> Peter Mahmud, 2013, *Peneilitian Hukum*, Kencana, Jakarta, Hlm 133

<sup>10</sup> *Ibid.*, Hlm 135

<sup>11</sup> *Ibid.*, hlm.3.

aturan hukum, prinsip hukum, doktrin hukum, hal tersebut digunakan guna menjawab isu hukum yang di hadapi mengenai sistem norma yang di maksud dapat berupa asas, norma, kaidah dari peraturan perundang undangan, putusan pengadilan, perjanjian, dan doktrin/ajaran.

Adapun yang di teliti dalam penelitian ini terkait penyelenggaran pemilu kepala desa secara serentak di kabupaten situbondo, dimana hal itu di atur dalam perundang undangan yakni terdapat dalam undang undang nomer 6 tahun 2014 tentang Desa.

### **1.5.3 Bahan Hukum**

Sumber bahan hukum adalah bagian terpenting dalam penelitian hukum. Tanpa bahan hukum tidak mungkin dapat ditemukan jawaban atas isu hukum yang diketengahkan. Guna memecahkan isu hukum yang dihadapi digunakan bahan hukum sebagai sumber penelitian hukum. Pada penelitian karya ilmiah ini penyusun menggunakan sumber bahan hukum yang meliputi sumber bahan hukum primer dan sumber bahan hukum sekunder.

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif (bahan hukum yang bersifat mengikat) artinya mempunyai otoritas. Bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, catatan- catatan resmi atau risalah dalam penyusunan perundang-

undangan dan putusan Pengadilan<sup>12</sup>. Bahan hukum primer yang digunakan penyusun dalam karya ilmiah ini adalah perundang-undang yang mengatur pemilihan kepala desa yaitu::

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- b) Undang Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa
- c) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 47 Tahun 2015 tentang perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa
- d) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 72 Tahun 2020 Tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 112 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Desa
- e) Peraturan Daerah Kabupaten Situbondo Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Kepala Desa
- f) Peraturan Bupati Situbondo Nomor 19 Tahun 2019 Peraturan Pelaksanaan Peratiran Daerah Kabupaten Situbondo Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Kepala Desa

Bahan hukum sekunder adalah sumber hukum yang memberikan komentar serta mendiskusikan tentang sumber hukum primer, sumber hukum sekunder itu bukan hukum itu sendiri tetapi mendiskusikan dan menganalisis doktrin-doktrin hukum dan tidak mempunyai kekuatan yang

---

<sup>12</sup> *Ibid*, hlm.141.

mengikat. Sumber hukum sekunder ini memiliki fungsi untuk menjelaskan Undang-Undang dan putusan pengadilan yang tidak mudah dipahami dan memberikan suatu bentuk penawaran serta memberikan kesadaran terhadap pembaharuan hukum<sup>13</sup>. Bahan hukum sekunder berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi. Publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks, kamus hukum, dan jurnal-jurnal.

#### **1.5.4 Metode Pengumpulan Bahan Hukum**

Kegiatan penelitian dapat dibedakan menjadi dua tahapan yang pertama yakni penelitian pendahuluan (*parliamentary research*) yakni kegiatan untuk mengumpulkan bahan hukum yang sifatnya primer guna menemukan permasalahan normatif yakni tahapan proposal. Setelah itu adalah tahapan yang ruang lingkupnya lebih luas, yakni yang kedua adalah tahapan penyelesaian penelitian skripsi yang tentunya memerlukan banyak bahan hukum untuk pendalaman analisis dan argumentasi hukum.<sup>14</sup>

Bahan hukum yang dikaji serta yang di analisis dalam penelitian hukum normatif meliputi sumber bahan hukum primer dan sumber bahan hukum sekunder. Adapun teknik untuk mengkaji dan

---

<sup>13</sup> A'an Efendi, Dyah Ochtorina Susanti, dan Rahmadi Indra Tektona, 2011, *Penelitian Hukum Doktrinal*, Justitia, Yogyakarta, hlm.75-76

<sup>14</sup> I Made Pasek Diantha, 2016, *Metode Penelitian Hukum Normatif Dalam Justifikasi teori Hukum*, Prenada Media Group, Jakarta, hlm.141-142.

mengumpulkan bahan hukum itu yaitu menggunakan studi documenter. Studi documenter adalah studi yang mengkaji tentang berbagai dokumen-dokumen baik yang berkaitan dengan peraturan perundang-undangan maupun dokumen- dokumen yang sudah ada.

### **1.5.5 Metode Analisa bahan hukum**

Analisis hukum menurut Putman adalah suatu proses mengidentifikasi isu dari fakta-fakta yang ada di lapangan dan menentukan hukum yang akan diterapkan serta bentuk penerapannya terhadap isu yang telah ditetapkan. Analisa hukum terhadap Undang-Undang yang berkaitan dengan masalah atau isu hukum yang dijadikan objek penelitian mempunyai tiga proses yaitu antara lain adalah, satu menetapkan apakah Undang-Undang berlaku secara keseluruhan untuk isu hukum yang di jadikan objek penelitian. Kedua membaca Undang-Undang dengan cara hati-hati dan melakukan pengidentifikasian elemen yang dibutuhkan. Ketiga melakukan perbandingan dan pencocokan elemen yang menjadi kebutuhan terhadap penyelesaian isu hukum dan bagaimana undang-undang itu di terapkan.<sup>15</sup>

Selain ketiga proses diatas terdapat jenis pertimbangan yang harus diperhatikan dan diingat terkait dengan analisa hukum terhadap Undang- Undang, yaitu sejarah Undang-Undang dan konstruksi hukum. Kedua hal ini penting ketika makna yang ada dalam Undang-

---

<sup>15</sup> A'an Efendi, Dyah Ochtorina Susanti, dan Rahmadi Indra Tektona, Op.Cit, hlm.89-90.