

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Permasalahan

Henry B. Mayo mengemukakan pendapatnya bahwa Demokrasi adalah sistem politik yang menunjukkan bahwa kebijakan publik dapat ditentukan oleh mayoritas wakil rakyat yang dikendalikan langsung oleh rakyat dalam pemilihan umum berdasarkan prinsip persamaan politik dan diselenggarakan dalam iklim politik yang terjamin kebebasannya.¹ Demokrasi adalah negara yang pemerintahannya berada di tangan rakyat Indonesia sebagai negara yang berkedaulatan rakyat, hal ini sebagaimana termaktub dalam Alinea IV pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) yang menyatakan “...yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat” dan Pasal 1 Ayat (2) UUD NRI 1945 yang menjelaskan “Kedaulatan berada di tangan rakyat”.

Berdasarkan pengertian diatas terdapat salah satu unsur mengenai ciri dari negara demokrasi adalah adanya perwakilan rakyat yang dipilih langsung oleh rakyat atau dikenal dengan istilah pemilihan umum (pemilu) yaitu rakyat memilih sendiri perwakilannya. Pemilihan Kepala Desa (atau disebut dengan Pilkades) sebagai bagian dari pemilu merupakan salah satu bentuk pesta demokrasi di Indonesia yang ikut serta membangun kualitas pemilu dalam tingkat desa. Sebagaimana diatur dalam Pasal 22E ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) yang

¹ Tri dwi sulisworo, dkk, (2012), *Demokrasi*, Yogyakarta: Universitas Ahmad Dahlan, hlm. 3

menjelaskan bahwa pemilu dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Meskipun, Pilkades tidak disebutkan secara eksplisit dalam UUD 1945 namun Pilkades adalah pelaksanaan pemilihan Kepala Desa oleh rakyat yang dilakukan dengan berdasarkan asas pemilu yang telah termaktub dalam UUD 1945.

Berhasil tidaknya dalam mekanisme Pilkades untuk memperoleh Kepala Desa yang dicita-citakan oleh seluruh masyarakat desa merupakan salah satu tanggung jawab Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dalam menyelenggarakan pemilihan Kepala Desa. Dalam pelaksanaannya BPD diharapkan mampu mengambil sebuah keputusan yang tepat. “Keputusan Tepat”, dimaksudkan bahwa BPD harus mampu menetapkan orang-orang (person) dari warga desa yang akan direkrut menjadi Panitia Pemilihan secara adil dan menganut asas netralitas.² Berdasarkan Pasal 32 ayat (2) dan (3) Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa menjelaskan bahwa Badan Permusyawaratan Rakyat dapat membentuk panitia pemilihan Kepala Desa yang bersifat mandiri dan tidak memihak. Akan tetapi proses pembentukan Panitia Pemilihan Kepala Desa (selanjutnya disebut P2KD) dapat dikatakan lemah secara regulasi. Karena berjalannya pembentukan P2KD tersebut masih terjadi banyak konflik di daerah yang banyak tidak terselesaikan.

Pilkades merupakan aktivitas politik yang menunjukkan bagaimana proses demokrasi terjadi di desa namun dengan karakteristik dan budaya

² Hoffman, R. (2014). *Proses Pembentukan Panitia Pemilihan Kepala Desa Di Desa Jasa Kecamatan Ketungau Hulu*. Ilmu Hukum, 2(31), hlm. 3

masing-masing wilayah. Sehingga dalam Pilkades bukan hanya persoalan tentang perebutan kekuasaan atau pelaksanaan strategi kampanye untuk meraih suara di masyarakat, namun proses Pilakdes juga menyangkut *prestise*, harga diri dan kehormatan di beberapa daerah. Hal tersebut yang kerap kali menimbulkan konflik di masyarakat.³ Permasalahan yang sering terjadi dalam mekanisme Pilkades salah satunya adalah transparansi dan netralitas penyelenggara Pilkades yang menjadi cikal-bakal berbagai kecurangan termasuk politik (*money politic*).

Bangkalan merupakan salah satu kabupaten administratif di Madura dimana aktivitas politik terkait pemilihan kepala desa cenderung menimbulkan konflik di masyarakat. Tugas BPD sebagai wakil masyarakat desa untuk membentuk panitia pemilihan kepala desa merupakan tonggak penting bagi keberhasilan Pilkades yang dilaksanakan secara demokratis. Beberapa konflik terjadi di Kabupaten Bangkalan mengenai pembentukan panitia pemilihan Kepala Desa (P2KD) yang dinilai tidak netral oleh masyarakat. Pada tahun 2021 Dinas Pemberdayaan Masyarakat Desa Kabupaten Bangkalan (DPMD) mencatat ada tiga desa di Kecamatan Klampis yang sempat terjadi konflik

³ Yuningsih, N. Y., & Subekti, V. S. 2016. ***Demokrasi dalam Pemilihan Kepala Desa ? Studi Kasus Desa Dengan Tipologi Tradisional , Transisional , dan Modern*** di. *Jurnal Politik*. 1(2). Hlm.232

dalam pembentukan P2KD.⁴ Berikutnya, pada tahun 2022 terjadi konflik tentang pembentukan P2KD di salah satu desa di Kecamatan Blega.⁵

Transparansi dan netralitas dalam pembentukan P2KD diperlukan demi terselenggaranya Pilkades yang demokratis. Akan tetapi, payung hukum mengenai pelaksanaan pembentukan P2KD yang kurang memadai menjadi salah satu alasan konflik Pilkades khususnya di Kabupaten Bangkalan. Proses pengawasan terhadap pembentukan P2KD menjadi instrument hukum diperlukan untuk menjaga Pilkades agar terlaksana dengan baik. Sistem pengawasan terhadap pembentukan P2KD dapat menjadi awal kemajuan dalam Pilkades sehingga dapat meminimalisir kecurangan-kecurangan berikutnya yang melibatkan P2KD selaku penyelenggara Pilkades. Oleh karena itu, berdasarkan permasalahan di atas maka penulis melakukan penelitian hukum yang berjudul **“SISTEM PENGAWASAN TERHADAP BADAN PERMUSYAWARATAN DESA DALAM PEMBENTUKAN PANITIA PEMILIHAN KEPALA DESA DI KABUPATEN BANGKALAN”**.

1.2. Rumusan Permasalahan

Berdasarkan latar belakang penelitian di atas maka penelitian ini dimaksudkan untuk menjawab rumusan masalah sebagai berikut:

⁴ Koran Madura, 2021, *“Konflik Pembentukan Panitia Pilkades di Bangkalan Karena Lemahnya Regulasi”*, diakses dari <https://www.koranmadura.com/2021/02/konflik-pembentukan-panitia-pilkades-di-bangkalan-karena-lemahnya-regulasi/> pada 16 Januari 2023 23:22 WIB

⁵Global investigasi news, 2022, diakses dari <https://globalinvestigasinews.com/2022/10/12/komitmen-dpmd-kab-bangkalan-menyelesaikan-gugatan-pembentukan-p2kd-desa-rosep-dipertanyakan-warga-masyarakat/> pada 16 Januari 2023 23:23

1. Bagaimana kesesuaian peraturan perundang-undangan tentang sistem pengawasan terhadap pembentukan Panitia Pemilihan Kepala Desa (P2KD) di Bangkalan dengan peraturan nasional?
2. Bagaimana sistem pengawasan terhadap Badan Permusyawaratan Daerah dalam pembentukan Panitia Pemilihan Kepala Desa (P2KD) di Kabupaten Bangkalan?

1.3. Tujuan

1. Menganalisis kesesuaian peraturan perundang-undangan tentang sistem pengawasan terhadap pembentukan Panitia Pemilihan Kepala Desa (P2KD) di Indonesia.
2. Mengetahui sistem pengawasan terhadap Badan Permusyawaratan Daerah dalam pembentukan panitia pemilihan Kepala Desa di Kabupaten Bangkalan.

1.4. Kegunaan

Kegunaan dari penelitian ini yang ingin diperoleh oleh penulis adalah:

1.4.1 Secara Teoritis

Penelitian ini berguna sebagai referensi mengenai peran Pemerintah Daerah terkait pembentukan P2KD dan sistem pengawasan terhadap BPD dalam pembentukan P2KD di Kabupaten Bangkalan dalam kajian hukum tata negara serta kesesuaian aturan hukum yang berkaitan dengan Pilkades.

1.4.2 Secara Praktis

Bagi Penulis manfaat yang dapat diambil oleh penulis dari penulisan ini adalah untuk menambah dan memperdalam wawasan hukum khususnya mengenai mekanisme pemilihan Kepala Desa di Kabupaten Bangkalan serta kesesuaian substansi hukum dalam peraturan perundang-undangan berdasarkan kajian hukum tata negara dan hukum administrasi negara.

1.5. Keaslian Penelitian

No.	Penelitian Sebelumnya	Judul Penelitian	Fokus Pembahasan	Korelasi dengan penelitian	Pembeda
1.	Supriyadi A Arief Universitas Negeri Gorontalo	Isu Hak Konstusional Masyarakat Desa Terhadap Kewenangan Pengawasan Pemilihan Kepala Desa	Fokus pembahasan dalam penelitian ini menitikberatkan pada kontruksi hukum pemilihan Kepala Desa dan wewenang pengawasan dalam Pilkades	Penelitian ini bermanfaat untuk memberikan informasi mengenai analisa peraturan Pilkades terkait pengawasan pemilihan Kepala Desa.	Substansi dalam penelitian ini berfokus pada pengawasan Pilkades yang bersifat <i>general</i> dengan melakukan analisa terhadap peraturan perundang- undangan. Sedangkan penelitian yang akan dilakukan oleh penulis

					pembahasannya lebih dipersempit karena terfokus pada sistem pengawasan terhadap BPD dalam membentuk panitia pemilihan Kepala Desa dan analisa terhadap aturan juga dilakukan pada Peraturan Daerah Kabupaten Bangkalan.
2.	Sarip, dkk. Universitas Galuh	Mengurai Dilema Hukum Badan Pengawas Pemilu Untuk Pengawasan Pemilihan Kepala Desa	Yaitu menitikberatkan terhadap analisis permasalahan hukum yang dihadapi Bawaslu terkait tidak ada kewenangan untuk mengawasi Pilkades.	Dalam penelitian ini berguna sebagai bahan analisa untuk mengetahui problematika yang terjadi dalam pillkades seperti <i>money politic</i> sehingga	Penelitian ini terfokus pada memaksimalkan fungsi Bawaslu sebagai pengawas Pilkades. Namun tidak menganalisa lebih lanjut terkait aturan hukum tentang Pilkades.

				memerlukan badan pengawas yang independent atau memaksimalkan kewenangan Bawaslu untuk dapat melakukan pengawasan terhadap Pilkades.	Sedangkan penelitian yang dilakukan penulis membahas mengenai sistem pengawasan terhadap BPD dalam pembentukan P2KD. Melakukan analisa terhadap aturan hukum yang berkaitan dengan Pilkades untuk mendapatkan celah terhadap pengawasan Pilkades kewenangannya tidak harus dimaksimalkan pada Bawaslu namun dapat membentuk panitia khusus pengawasan Pilkades di Desa.
--	--	--	--	---	--

1.6. Metode penelitian

Adapun metode penelitian yang ditempuh dalam memperoleh data-data atau bahan dalam penelitian meliputi:

1.6.1 Jenis Penelitian

Jenis penelitian dalam penelitian ini adalah penelitian doktrinal atau penelitian normatif. Penelitian ini berfokus untuk mengkaji hukum tertulis dari berbagai perspektif, yaitu dari teori, sejarah, filsafat, perbandingan, struktur, ruang lingkup, koherensi, penjelasan umum pasal demi pasal, dan kekuatan mengikat suatu Undang-Undang, serta bahasa hukum yang digunakan, tetapi tidak mengkaji aspek implementasinya.⁶ Menurut Peter Mahmud Marzuki penelitian hukum adalah suatu metode untuk menemukan kebenaran koherensi, yaitu adakah aturan hukum yang sesuai dengan norma hukum dan adakah norma dalam bentuk perintah atau larangan yang sesuai dengan prinsip hukum, serta apakah tindakan seseorang sesuai dengan norma hukum (tidak hanya sesuai aturan hukum) atau menurut prinsip hukum⁷.

Penelitian Doktrinal merupakan penelitian berupa aturan hukum, prinsip, konsep atau doktrin yang melibatkan uraian sistematis yang teliti, analisis, dan evaluasi kritis terhadap aturan hukum, prinsip atau

⁶ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum Edisi Revisi*, (Jakarta: Prenamedia Grup, 2016) hlm. 21

⁷ *Ibid.*, hlm. 47

doktrin, dan sejenisnya. Hal ini berkaitan dengan tinjauan kritis terhadap pembuatan aturan hukum dan proses pengambilan keputusan serta kebijakan yang mendasarinya.⁸

1.6.2 Metode Pendekatan

Penelitian ini menggunakan dua metode pendekatan yaitu Pendekatan Perundang-Undangan (*statute approach*) dan Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*). Pendekatan Perundang-Undangan (*statute approach*) dilakukan dengan menganalisis terhadap semua regulasi yang berkaitan dengan isu hukum yang sedang diteliti. Pendekatan undang-undang ini akan membuka kesempatan bagi peneliti untuk mempelajari adakah koherensi dan kesesuaian antara suatu undang-undang dan Undang-Undang Dasar atau antara regulasi dan undang-undang dalam pendekatan perundang-undangan. Pada pendekatan Undang-Undang ini penulis merujuk pada Pasal 32 ayat (2) dan (3) Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*) dilakukan ketika peneliti tidak beranjak dari regulasi hukum yang ada. Hal itu dilakukan karena memang tidak ada dasar hukum atas hal tersebut. Dalam penelitian ini menggunakan pendekatan terhadap konsep hukum asli (*genuine legal concepts*) yaitu konsep konstruktif dan pendekatan

⁸ Ani Purwati, Metode Penelitian Hukum, (Surabaya: Jakad Media Publishing, 2020) hlm.

sistematis untuk memahami sistem hukum (misalnya, konsep hak, kewajiban, dan hubungan hukum).⁹

1.6.3 Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Dalam Penelitian Hukum Normatif atau kepustakaan, teknik pengumpulan data dilakukan dengan studi Pustaka terhadap bahan hukum, baik bahan hukum primer, sekunder, maupun tersier, dan atau bahan non-hukum. Penelusuran bahan-bahan hukum tersebut dapat dilakukan dengan cara membaca, melihat, mendengarkan, maupun sekarang banyak dilakukan penelusuran bahan hukum tersebut dengan melalui media internet.¹⁰ Adapun berikut dan jenis sumber data dalam penelitian ini antara lain:

- a. Sumber bahan hukum primer meliputi peraturan yang berkaitan dengan hukum pemerintahan desa dan pemilihan Kepala Desa. Sumber bahan hukum primer yang digunakan adalah sebagai berikut:
 1. Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa (Lembara Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 7; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5495)
 2. Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

⁹ *Ibid.*, Hlm. 12

¹⁰ Mukti Fajar & Yulianto Achmad, 2010, *Dualisme Penelitian dari atau Hukum Normatif & Empiris*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, hlm. 160

3. Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa (Lembara Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 123; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5539)
4. Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 112 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Desa (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 2092)
5. Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 72 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 112 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Desa (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 1409)
6. Peraturan Daerah No. 1 Tahun 2015 tentang Pedoman Pemilihan Kepala Desa (Lembaran Daerah Kabupaten Bangkalan Tahun 2015 Nomor 1/E)
7. Peraturan Daerah No. 2 tahun 2015 tentang Badan Permusyawaratan Desa (Lembaran Daerah Kabupaten Bangkalan Tahun 2015 Nomor 2/E)
8. Peraturan Daerah No. 2 Tahun 2020 tentang Pedoman Pemilihan Kepala Desa tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pedoman Pemilihan Kepala Desa (Lembaran Daerah Kabupaten Bangkalan Tahun 2020 Nomor 2/E)

9. Peraturan Bupati No. 51 Tahun 2022 tentang Pedoman Pemilihan Kepala Desa Dan Pemilihan Kepala Desa Antar Waktu (Berita Daerah Kabupaten Bangkalan Tahun 2022 Nomor 16/E)

b. Sumber bahan sekunder

Bahan hukum sekunder ini memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer yang berasal dari beberapa literatur dan tulisan ilmiah lainnya yang dapat menjelaskan terhadap permasalahan dalam penelitian ini. Bahan hukum sekunder dalam penulisan ini beberapa literatur karangan ilmiah, berupa buku-buku teks terkait hukum pemerintahan daerah, hukum pemerintahan desa, dan pemilihan Kepala Desa serta jurnal-jurnal baik hukum maupun non hukum yang mendukung terhadap analisa penulisan penelitian ini.

1.6.4 Metode Analisis Bahan Hukum

Untuk menganalisis bahan hukum yang diperoleh, akan digunakan preskriptif analisis, tujuannya adalah untuk memberikan penilaian tentang apa yang benar atau salah yang seyogyanya menurut hukum dianggap sebagai sesuatu yang faktual atau berupa peristiwa hukum dari hasil penelitian.¹¹ Oleh karena itu penelitian hukum baik

¹¹ *Ibid.*, hlm. 184

yang dilakukan oleh praktisi maupun para scholars tidak dimulai dengan hipotesis.

1.7. Sistematika Penelitian

Skripsi ini nantinya akan disusun dalam bab dan setiap bab terdiri dari beberapa sub bab yang menyajikan materi yang dibahas. Adapun sistematikanya adalah sebagai berikut:

BAB I : PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

1.2 Rumusan Masalah

1.3 Tujuan

1.4 Kegunaan

1.5 Keaslian

1.6 Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian
2. Metode Pendekatan
3. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum
4. Metode Analisis Bahan Hukum

1.7 Sistematika Penulisan

BAB II : TINJAUAN UMUM TENTANG SISTEM PENGAWASAN TERHADAP BADAN PERMUSYAWARATAN DESA

DALAM PEMBENTUKAN PANITIA PEMILIHAN KEPALA DESA

2.1 Konsep Sistem Pengawasan

2.2 Kewenangan Badan Permusyawaratan Desa Dalam Pembentukan Panitia
Pemilihan Kepala Desa

2.3 Konsep Pemilihan Kepala Desa

2.4 Teori Peraturan Perundang-Undangan

BAB III : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

3.1 Pengaturan Pembentukan Panitia Pemilihan Kepala Desa (P2KD) Di
Kabupaten Bangkalan Sebelum Dan Sesudah Berlakunya Peraturan Daerah
Nomor 5 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Daerah Nomor
1 Tahun 2015 Tentang Pedoman Pemilihan Kepala Desa

3.2 Peraturan Pembentukan Panitia Pemilihan Kepala Desa (P2KD) Dalam
Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua Atas
Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2015

BAB IV : PENUTUP

4.1 Kesimpulan

4.2 Saran