

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Negara penganut sistem demokrasi diartikan sebagai suatu konsep pemerintahan negara yang lahir dari rahim rakyat. Dalam kehidupan kenegaraan dan penyelenggaraan negara, rakyat diposisikan sebagai sentral dalam artian rakyat yang berkuasa (*government or rule by the people*)¹. Salah satu poin penting dari demokrasi adalah adanya partisipasi rakyat. Bentuk partisipasi politik yang sangat penting dilakukan oleh warga negara adalah keikutsertaannya dalam pemilihan umum. Dalam perpolitikan Indonesia ada beragam bentuk kontestasi demokrasi, mulai dari pemilihan presiden, pemilihan kepala daerah provinsi, pemilihan kepala daerah kabupaten/kota, pemilihan umum legislatif, hingga pemilihan kepala desa (pilkades). Pemilihan kepala desa dianggap sebagai arena demokrasi asli, dalam pilkades terjadi kompetisi bebas, partisipasi setiap masyarakat, serta pemilihan langsung dengan prinsip satu orang satu suara. Pemilihan kepala desa merupakan suatu proses rutinitas pergantian pemimpin desa di tiap daerah Indonesia.

Dijelaskan dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa bahwa Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan

¹ Yudi Widagdo Harimurti, *Negara Hukum Dan Demokrasi : Konsep Dan Perkembangan Kontemporer*, Malang, Setara Press, 2021, hlm. 15.

pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan Prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemilihan Kepala Desa merupakan pesta demokrasi di tingkat desa, dimana masyarakat desa dapat berpartisipasi dengan memberikan suara secara langsung untuk memilih calon kepala desa yang bertanggung jawab serta dipercaya dapat mengembangkan desanya². Dalam penyelenggaraan Pilkades, Pemerintah daerah kabupaten/kota sebagai penyelenggara harus memperhatikan kelancaran dan meminimalisir terjadinya konflik akibat diselenggarakannya pemilihan kepala desa secara serentak di daerah wewenangya, sebagaimana termaktub pada Pasal 31 ayat (1) sampai ayat (3) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa menjelaskan bahwa:

- (1) Pemilihan Kepala Desa dilaksanakan secara serentak di seluruh wilayah Kabupaten/kota;
- (2) Pemerintah Daerah Kabupaten/kota menetapkan kebijakan pelaksanaan pemilihan kepala desa secara serentak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dengan Peraturan Daerah Kabupaten/kota;
- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pemilihan Kepala Desa Serentak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dalam Peraturan Menteri berdasarkan Peraturan Pemerintah³.

Pasal 31 ayat (3) di atas selanjutnya diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014. Pada Pasal 46 Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun

² M. Huda dan S H Djoko Purwanto, "Kejian Yuridis Pengawasan Pemilihan Kepala Desa Dalam Sistem Pemerintahan Desa Berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa", *Universitas ...*, 2021, 1–18 <<http://repository.unmuhjember.ac.id/8720/8/h.ARTIKEL.pdf>>.

³ Lihat Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa (Lembaran Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 7).

2014 menjelaskan bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai pemilihan kepala desa diatur dengan Peraturan Menteri. Peraturan Menteri yang dimaksud adalah Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 65 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 112 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Desa, serta Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 72 Tahun 2020 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 112 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Desa.

Pemilihan Kepala Desa dilaksanakan melalui tahapan persiapan, pencalonan, pemungutan suara, dan penetapan calon terpilih⁴. Dalam setiap pelaksanaan tahapannya Pilkades perlu adanya fungsi pengawasan. Hal tersebut berkaitan dengan adanya potensi kecurangan di setiap penyelenggaraan, baik dari pihak calon maupun dari pihak panitia. Kewaspadaan akan terjadinya kecurangan tersebut bukan tanpa alasan. Pada Tahun 2019 pada penyelenggaraan Pilkades di Kabupaten Banyuwangi tepatnya di Desa Jambewangi Kecamatan Sempu telah digugat oleh salah satu bakal calon kepala desa yang tidak lolos seleksi akibat pengaturan skor hasil tes tulis yang diselenggarakan oleh Panitia Pemilihan⁵. Di tahun yang sama terjadi demo oleh ratusan massa dari empat Calon Kuwu/Kepala Desa di desa Ujungsemi Kecamatan Kaliwedi, Kabupaten Cirebon. Massa mendesak agar dua oknum panitia pemilihan Kuwu dicopot karena dinilai

⁴ Lihat Pasal 41 ayat (1) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 47 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 157).

⁵ Baca <https://timesindonesia.co.id/peristiwa-daerah/230565/panitia-pilkades-serentak-desa-jambewangi-digugat-ke-pengadilan-negeri-banyuwangi> <diakses pada tanggal 29 Juli 2023>

tidak netral dan memihak salah satu calon⁶. Kisruh Pilkades juga terjadi di Kabupaten Rembang pada Tahun 2022 di desa Logede, yakni adanya keberatan terhadap pengisian panitia pemilihan di tingkat desa secara sepihak oleh kepala desa. Tindakan tersebut dianggap akan menimbulkan kecurangan oleh masyarakat terhadap oknum Panitia Pemilihan Kepala Desa (P2KD)⁷.

Memperhatikan potensi kecurangan dari beberapa contoh kejadian sebelumnya, salah satu faktor penyebab kecurangan dalam proses pelaksanaan Pilkades adalah karena tidak maksimalnya pengawasan dari Panitia Pemilihan Kepala Desa. Menilik pada Pasal 5 ayat (4) huruf g Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 72 Tahun 2020 menjelaskan salah satu tugas dari Panitia Pemilihan di Kabupaten/kota yaitu melakukan pengawasan, penyelenggaraan pemilihan Kepala Desa dan melaporkan serta membuat rekomendasi kepada Bupati/Wali Kota. Merujuk pada Pasal 5 ayat 4 huruf g Permendagri Nomor 72 Tahun 2020 tersebut, adanya ketidakefektifan berkenaan tidak diaturnya lebih jelas terkait pengawasan pemilihan kepala desa. Diberikannya dua tugas terhadap Panitia Pemilihan yakni sebagai penyelenggaraan dan sebagai pelaksana pengawasan akan berdampak pada memperbesar potensi kecurangan terhadap Pemilihan Kepala Desa. Mengingat bahwa Pemilihan Kepala Desa bukan merupakan

⁶ Baca <https://cirebonpos.com/2019/10/24/diduga-tak-netral-2-panitia-pilwu-ujungsemi-dicopot/> <diakses pada tanggal 29 Juli 2023>

⁷ <https://radarkudus.jawapos.com/rembang/691650527/dituding-curang-kades-logede-sumber-dilaporkan-ke-dewan-ini-masalahnya> <diakses pada tanggal 29 Juli 2023>

objek pengawasan dari Panitia Pengawas Pemilihan Umum (Panwaslu), maka perlu adanya kajian lebih lanjut serta komprehensif berkenaan dengan adanya dua fungsi Panitia Pemilihan Kepala Desa, sehingga dapat memberikan kepastian hukum terkait konsep pengawasan dari penyelenggaraan Pilkades di setiap daerah kabupaten/kota.

Atas dasar uraian latar belakang tersebut, tulisan ini tertarik untuk melakukan penelitian mendalam terhadap permasalahan tersebut melalui karya ilmiah berbentuk skripsi dengan judul: **“KONSEP PENGAWASAN PEMILIHAN KEPALA DESA DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA”**.

1.2. Rumusan Masalah

Suatu rumusan masalah akan dapat memberikan telaah lebih maksimal terkait ruang lingkup pembahasan pada penelitian, sehingga dalam penulisan ini tidak mengarah pada hal-hal di luar permasalahan yang akan dibahas. Mengacu pada latar belakang masalah yang telah diuraikan penulis di atas, maka rumusan masalah yang diambil sebagai berikut :

- 1.2.1. Bagaimana sistem pengawasan pemilihan kepala desa di Indonesia?
- 1.2.2. Bagaimana konstruksi hukum terkait pengawasan pemilihan kepala desa dalam sistem ketatanegaraan Indonesia?

1.3. Tujuan Penelitian

Tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian dan penyusunan tugas akhir ini antara lain :

1.3.1. Menganalisis dan mengetahui sistem pengawasan Pemilihan Kepala Desa di Indonesia.

1.3.2. Menganalisis dan mengetahui konstruksi hukum terkait pengawasan Pemilihan Kepala Desa dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

1.4. Kegunaan Penelitian

Kegunaan dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat dari segi teoritis maupun segi praktisnya untuk kepentingan umum, antara lain :

1.4.1. Kegunaan Teoritis

Harapan dari penelitian karya tulis ilmiah berbentuk skripsi ini dapat berkontribusi memberikan manfaat pada khalayak umum. Secara teoritis guna menambah khazanah pengetahuan tentang ilmu hukum, khususnya dalam bidang penyelenggaraan negara fokus pada pengawasan dan penyelenggaraan pemilihan umum.

1.4.2. Kegunaan Praktis

a. Bagi Akademis

Penelitian ini dapat bermanfaat sebagai sarana untuk menguatkan argumentasi dan pengetahuan, serta sebagai sumber referensi terkait masalah hukum mengenai pengawasan pelaksanaan Pemilihan Kepala Desa di Indonesia.

b. Bagi Pemerintah

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan pertimbangan oleh instansi Pemerintah terutama Pemerintah Daerah Provinsi dan

Kabupaten/Kota terkait urgensi pembentukan Lembaga Pengawasan Pemilihan Kepala Desa di Indonesia.

c. Bagi Masyarakat

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat kepada masyarakat untuk mengetahui sistem pengawasan Pilkades serentak di Indonesia dan konstruksi pengawasannya.

1.5. Keaslian Penelitian

Sejauh ini penelitian yang membahas tema serupa masih jarang dikaji, sehingga penulis tertarik untuk melakukan penelitian secara lebih mendalam. Sebelumnya penulis melakukan penelusuran dan membandingkan terkait penelitian terdahulu dengan tema yang sama dan masih relevan dengan penelitian ini. Dalam hal ini untuk mengetahui perbedaan penelitian ini dengan penelitian terdahulu, penelitian dengan judul **“KONSEP PENGAWASAN PEMILIHAN KEPALA DESA DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA”**, belum pernah ditulis oleh peneliti lain. Meskipun ada penelitian sebelumnya yang serupa, tetapi fokus penelitiannya berbeda. Berikut adalah tabel hasil penelusuran terkait penelitian sebelumnya :

Tabel 1 Keaslian dan Korelasinya

No.	Peneliti	Judul	Rumusan Masalah	Hasil
1.	Miftahul Huda	Kajian Yuridis Pengawasan Pemilihan Kepala Desa Dalam	Bagaimanakah aturan sistem pengawasan Pemilihan Kepala Desa?	Dalam proses Pilkades pada Pasal 9 huruf a Panitia Pemilihan Kepala Desa memiliki tugas sebagaimana

		Sistem Pemerintahan Desa Berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa	tertuang dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 65 Tahun 2017 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 112 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Desa, berupa merencanakan, mengkoordinasikan, menyelenggarakan, mengawasi, dan mengendalikan semua tahapan pemilihan. Tugas Panitia Pemilihan sebagai pelaksana Pilkades dan pengawas dalam Pilkades. Timbulnya konflik Pilkades yang berkepanjangan akibat fanatisme dan kerasnya konfrontasi pendukung calon kepala desa yang secara tatap muka saling memperjuangkan kemenangan masing-masing. Konflik diawali dengan dengan ketidakpuasan, berbagai rasa atas kemenangan calon terpilih akan adanya kecurangan dan manipulasi sebagai akibat dari perolehan yang begitu ketat
--	--	---	--

				dan reaksi sejumlah pihak yang berkepentingan atas kasus ini cenderung berlebihan.
2.	Muhamad Nawawi, Diana Emilia Cevani, dan Diana Hertati	Peran <i>Non Government Organization</i> Melalui Bidang Pemerintahan Dalam Pengawasan Sebelum Dilaksanakan Pemilihan Kepala Desa	1. Bagaimana peran Seven Gab dalam pengawasan sebelum diadakannya pemilihan kepala desa yang ada di Kecamatan Sidoarjo? 2. Bagaimana respon pemerintah dengan adanya Lembaga swadaya masyarakat ini berdiri dalam membantu masyarakat atau pemerintah daerahnya?	Peran swadaya masyarakat sangat penting di lingkungan sosial, pemberdayaan sebagai mediator yang mempertemukan actor-aktor yang memiliki kepentingan tujuan yang sama tentang kepedulian terhadap berbagai isu-isu di sekitar Sidoarjo maupun nasional. Dalam hal ini LSM Seven Gab yang turut berperan dalam mengkritik, mengawal, dan mengawasi perubahan peraturan daerah mengenai pemilihan kepala desa di Sidoarjo. Peran Seven Gab dalam pengawasan Pilkades telah membuahkan hasil bakal calon yang pernah bermasalah dengan hukum tetap bisa mencalonkan diri dengan menyertai referensi dari surat Keputusan Pengadilan Negeri, Referensi surat Keterangan Catatan Kepolisian (SKCK)

				dan referensi pernyataan.
--	--	--	--	---------------------------

Sumber : Berdasarkan Skripsi dan Artikel Jurnal dari masing-masing peneliti terdahulu.

Penelitian yang dilakukan oleh Miftahul Huda menjelaskan tentang aturan sistem pengawasan pemilihan kepala desa berdasarkan pada Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, sedangkan penelitian yang dilakukan oleh penulis berfokus pada sistem pengawasan dari pemilihan kepala desa saat ini dan konstruksi hukum pengawasan berkenaan pelaksanaan pemilihan kepala desa di Indonesia.

Penelitian yang dilakukan oleh Muhammad Nawawi dkk, menjelaskan tentang peran Lembaga Swadaya Masyarakat dalam pengawasan sebelum pelaksanaan pemilihan kepala desa, sedangkan penelitian yang dilakukan oleh penulis berfokus pada sistem dan konstruksi hukum terkait pengawasan dari pemilihan kepala desa di Indonesia.

1.6. Metode Penelitian

Metodologi penelitian merupakan unsur mutlak yang harus ada di dalam suatu penelitian yang berfungsi sebagai suatu pedoman bagi peneliti dalam mempelajari, menganalisa, dan memahami sebuah fenomena atau suatu permasalahan yang sedang diteliti untuk mendapatkan tujuan yang ingin diketahui dan dicapai⁸.

⁸ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta, UI-Press, 2012, cetakan 3, hlm. 7.

1.6.1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif disebut juga penelitian hukum doktrinal. Pada penelitian hukum jenis ini, acapkali hukum dikonsepkan sebagai apa yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan (*law in books*) atau hukum dikonsepkan sebagai kaidah atau norma yang merupakan patokan berperilaku manusia yang dianggap pantas⁹.

1.6.2. Pendekatan Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konsep (*conceptual approach*), dan pendekatan sejarah (*historical approach*). Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan dan regulasi yang terkait dengan isu hukum yang sedang dibahas atau diteliti. Pendekatan konsep (*conceptual approach*) ini beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum. Pendekatan sejarah (*historical approach*) dilakukan dengan menelaah latar belakang apa yang dipelajari atau berkenaan dengan sejarah serta perkembangan pengaturan mengenai isu yang sedang diteliti¹⁰.

⁹ Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta, Rajawali Press, 2004, cetakan 1, hlm. 118.

¹⁰ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum : Edisi Revisi*, Jakarta, Kencana Prenada Media Group, 2005. Di dalam Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum*, Mataram, Unram Press, 2020, cetakan 1, hlm. 56-57.

1.6.3. Sumber Bahan Hukum

Pada penelitian hukum normatif, mempunyai metode tersendiri dibandingkan dengan penelitian hukum empiris atau penelitian ilmu sosial lainnya, hal ini merujuk pada bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini. Bahan hukum yang dimaksud adalah bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.

a. Bahan Hukum Primer

Bahan Hukum Primer yaitu bahan hukum yang mempunyai kekuatan mengikat secara umum dan merupakan bahan utama dalam penelitian ini, seperti :

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa;
- c. Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa;
- d. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 47 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa;
- e. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 112 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Kepala Desa;

- f. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 65 Tahun 2017 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 112 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Kepala Desa;
- g. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 72 Tahun 2020 Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 112 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Kepala Desa;
- h. Peraturan Daerah Provinsi Daerah Tingkat 1 Jawa Timur Nomor 24 Tahun 1981 Tentang Tata Cara Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, Pemberhentian Sementara Dan Pemberhentian Kepala Desa;

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan Hukum Sekunder merupakan bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer. Bahan hukum Sekunder tersebut meliputi seperti Rancangan Undang-Undang, buku literatur hukum, hasil penelitian dari jurnal dan majalah, atau pendapat para pakar di bidang hukum.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan Hukum Tersier yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder,

seperti Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) atau yang lain, kamus hukum, dan ensiklopedia hukum¹¹.

1.6.4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Teknik pengumpulan bahan hukum yang akan digunakan untuk meneliti ialah menggunakan studi kepustakaan dan *online research*. Nantinya penulis mengumpulkan data diperoleh melalui membaca, memahami, dan menganalisis dari internet dan berbagai sumber referensi atau sumber bacaan yang berkaitan dengan permasalahan yang sedang dibahas.

1.6.5. Metode Analisis Bahan Hukum

Analisis bahan adalah proses penyusunan bahan agar bahan tersebut dapat ditafsirkan¹². Metode analisis yang digunakan dalam skripsi ini menggunakan metode deskriptif kualitatif, yaitu analisis yang menggambarkan keadaan yang sebenarnya mengenai fakta-fakta tertentu di dalam penelitian, dengan menguraikan bahan hukum penelitian untuk mendapatkan kerangka penjelasan yang sistematis. Tentu hal ini berguna untuk menjawab isu hukum dalam penelitian.

¹¹ Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum*, Mataram, Unram Press, 2020, cetakan 1, hlm. 60-62.

¹² Dadang Kahmad, *Metodologi Penelitian Agama*, Bandung, CV Pustaka Setia, 2000, hlm. 102.