

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UUD NRI 1945) telah membuat perubahan besar bagi penyelenggaraan kekuasaan negara yang bertujuan untuk mencapai cita-cita negara hukum di Indonesia. Hal ini yang telah termaktub dalam UUD NRI 1945 yang menyatakan Negara Indonesia adalah negara hukum dan negara yang menganut sistem demokrasi. 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.

Indonesia menerapkan demokrasi konstitusional yang ditandai dengan kekuasaan pemerintah yang dibatasi dalam suatu konstitusi yang tercantum dalam Pasal 1 ayat (2) dan ayat (3) UUD NRI 1945 amandemen ketiga, yaitu “Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar” dan “Negara Indonesia adalah negara hukum”. Pembatasan ini pada dasarnya bertujuan agar pemerintah tidak melakukan kesewenang-wenangan terhadap warga negaranya. Ciri-ciri suatu negara demokrasi yaitu adanya keterlibatan warga negara dalam pengambilan keputusan politik, baik langsung maupun tidak langsung (perwakilan). Pemilu dalam negara demokrasi merupakan suatu proses pergantian kekuasaan yang dilakukan secara berkala sesuai dengan prinsip-prinsip yang

diatur oleh peraturan perundang-undangan. Demokrasi mempunyai arti penting bagi masyarakat yang menggunakannya sebab dengan demokrasi hak masyarakat untuk menentukan sendiri jalannya organisasi negara dijamin. Oleh sebab itu, hampir semua pengertian demokrasi ini selalu memberikan posisi penting bagi rakyat kendati secara operasional dan implikasinya di berbagai negara tidak selalu sama¹.

Dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, Desa adalah desa dan desa adat yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Indonesia. Pemerintahan desa memiliki peranan signifikan dalam pengelolaan proses sosial didalam masyarakat. Tugas utama yang harus diemban pemerintahan desa adalah bagaimana menciptakan kehidupan demokratis, memberikan pelayanan sosial yang baik sehingga dapat membawa warganya pada kehidupan yang sejahtera, rasa tenteram dan berkeadilan. Guna mewujudkan tugas tersebut, pemerintah desa dituntut untuk melakukan perubahan yang “radikal”, apakah dari segi kepemimpinan, kinerja birokrasi yang berorientasi pada pelayanan yang berkualitas dan bermakna sehingga kinerja pemerintahan

¹ Moh. Mahfud MD, 2003, *Demokrasi Dan Konstitusi Di Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, hlm 19

desa benar-benar makin mengarah praktek *good governance*, bukan *bad governance*.²

Pemilihan Kepala Desa (Pilkades) merupakan pesta demokrasi di tingkat desa, dimana masyarakat desa dapat berpartisipasi dengan memberikan suara untuk memilih calon Kepala Desa yang bertanggung jawab serta dapat mengembangkan desa tersebut. Dalam penyelenggaraan Pilkades, pemerintah kabupaten sebagai penyelenggara harus mapan dalam memahami proses demokrasi pada tingkat desa, apalagi dalam Pilkades harus dilaksanakan secara serentak di seluruh wilayah kabupaten sebagaimana yang telah termaktub dalam Pasal 31 ayat (1),(2) dan (3) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa :

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 diamskud 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 Pemerintah.

Dengan demikian maka pasal 31 ayat (3) diatas selanjutnya diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014. Pada peraturan

² AAGN Ari Dwipayana,Sutoro Eko, 2003, *Membangun Good Governance di Desa*, Ire Press, Yogyakarta,hlm 33

Pemerintah tersebut dalam pasal 46 ketentuan mengenai Pilkades diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 65 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 112 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Desa.

Proses awal dari rencana Pilkades dimulai dengan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) memberitahukan kepada Kepala Desa mengenai berakhirnya masa jabatan secara tertulis 6 (enam) bulan sebelum masa jabatannya berakhir. Kemudian BPD membentuk Panitia Pemilihan Kepala Desa yang terdiri dari unsur perangkat desa, lembaga kemasyarakatan dan tokoh masyarakat desa yang akan menjalankan tugas dalam pelaksanaan Pilkades.³

Dalam proses Pilkades pada Pasal 9 huruf a Panitia pemilihan Kepala Desa memiliki tugas sebagaimana 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 pelaksanaan pemilihan.

Dalam Permendagri di atas disebutkan tugas panitia pemilih pada pasal 9 huruf a yaitu sebagai pelaksana Pilkades dan juga sebagai pengawas dalam Pilkades. Hal itu menunjukan tugas panitia pemilihan kepala desa memiliki dualisme tugas yang dimana hal itu dirasakan kurang efektif karena tidak ada pembagian tugas secara proporsional. Penulis

³ Rahmad Purwanto, Pemilihan Kepala Desa (PILKADES) Di Era Digital, *Mimbar Administrasi*, UNTAG Semarang, Vol 15 No 19, Tahun 2019, hal.3

berkeyakinan seringkali terjadi kecurangan dalam Pilkades merupakan salah satu faktor tidak adanya badan pengawas independensi.

Apabila dalam Pilkades terdapat lembaga pengawas tersendiri maka, suasana Pilkades akan semakin terjaga kenyamanan, kedamaian, kenetralan dan sukses dalam melaksanakan Pilkades yang jujur dan adil. Pilkades bersifat langsung umum, bebas, rahasia, jujur dan adil telah dipahami sebagai pengakuan terhadap keanekaragaman sikap politik partisipasi masyarakat dalam demokratisasi tingkat desa. Timbulnya konflik Pilkades yang berkepanjangan akibat fanatisme dan kerasnya konfrontasi pendukung calon Kepala Desa yang secara tatap muka saling memperjuangkan kemenangan calon masing-masing. Konflik diawali dengan ketidakpuasan, berbagai rasa atas kemenangan calon terpilih akan adanya kecurangan dan manipulasi sebagai akibat dari perolehan suara yang sangat ketat dan reaksi sejumlah pihak yang berkepentingan atas kasus ini cenderung berlebihan.⁴

Timbulnya berbagai reaksi masyarakat setelah Pilkades 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 Pilkades 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

⁴ Isnaeni, Penyelesaian Sengketa Pemilihan Kepala Desa, *Laporan Pengkajian Hukum*, Kementerian Hukum Dan HAM RI, Tahun 2011, hal.5

berdemokrasi tinggi. Dalam peristiwa 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.⁵

Dari realita yang sering kita jumpai didalam perkembangan Pilkades, kita perlu tau apa sebenarnya substansi dan esensi dari pemilihan tersebut. Sebagai mahasiswa hukum, kita harus mengetahui dari sudut pandang hukum positif dan praktek sebagai realita sosial. Dalam skripsi ini akan dijelaskan secara konseptual tentang hukum Pilkades dan hal-hal yang berkaitan dengan hal tersebut.

Dari persoalan dalam latar belakang ini, perlu kiranya mengkaji adanya celah kecurangan serta efisiensinya panitia pemilihan merangkap sebagai penyelenggara dan pengawas dalam Pilkades, sehingga pada penelitian ini dapat menjawab persoalan mengenai sistem Pilkades di Indonesia. Maka dengan ini peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“KAJIAN YURIDIS PENGAWASAN PEMILIHAN KEPALA DESA DALAM SISTEM PEMERINTAHAN DESA BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 6 TAHUN 2014 TENTANG DESA”**

⁵ L.O Suprianto, Muh Arsyad & Megawati A. T,2017, *Persepsi Masyarakat Terhadap Politik Uang Pada Pilkada Serentak*, Sulawesi Tenggara, hal.2

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas dapat dirumuskan permasalahan Bagaimanakah aturan sistem pengawasan pemilihan Kepala Desa?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan dilakukannya penelitian ini adalah untuk mengetahui aturan sistem pengawasan pemilihan Kepala Desa.

1.4 Manfaat Penelitian

Manfaat Penelitian ini nantinya diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut :

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 secara praktis diharapkan dapat memberikan gambaran kepada masyarakat bahwasannya dalam Pemilihan Kepala Desa perlu adanya badan pengawas independen untuk meminimalisir kecurangan.

1.5 Metode Penelitian

Penulisan sebuah karya ilmiah memerlukan suatu metode untuk menganalisis suatu data atau fakta agar menghasilkan suatu kebenaran yang

ilmiah, guna memperoleh suatu kebenaran ilmiah tersebut seorang peneliti harus memiliki proses berpikir yang baik dan benar secara ilmiah, sehingga dapat menghasilkan karya ilmiah yang baik dan benar.⁶ Adapun metode yang penulis gunakan dalam penelitian ini meliputi metode pendekatan, jenis penelitian, bahan hukum, metode pengambilan bahan hukum, metode analisa bahan hukum.

1.5.1 Metode Pendekatan Masalah

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.⁷ Adapun pendekatan historis (*historical approach*) yang dilakukan dengan menelaah latar belakang apa yang dipelajari dan perkembangan pengaturan mengenai isu yang dihadapi. Telaah demikian diperlukan oleh peneliti manakala peneliti memang ingin mengungkap filosofis dan pola pikir yang melahirkan sesuatu yang sedang dipelajari.⁸ Adapun pendekatan kasus (*case approach*) adalah pendekatan yang dilakukan dengan cara melakukan telaah terhadap kasus-kasus yang berkaitan dengan isu yang dihadapi yang telah menjadi putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum

⁶ Jonaedi Efendi & Johnny Ibrahim, 2018, *Metode Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, hlm 16

⁷ Peter Mahmud, 2013, *Peneilitian Hukum*, Kencana, Jakarta, Hlm 133

⁸ *Ibid.*, Hlm 134

yang tetap. Adapun yang terakhir pendekatan konseptual (*conseptual approach*) yaitu berasal dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum.⁹

1.5.2 Jenis Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian yuridis normatif, penelitian hukum dengan tujuan normatif dilakukan dalam rangka merekomendasikan atau mendukung argumentasi untuk pembaruan hukum. Tujuan penelitian hukum yang normatif ini adalah tujuan dari penelitian hukum yang berorientasi pembaruan hukum yaitu penelitian hukum yang dirancang untuk pelaksanaan pembaruan hukum.¹⁰

1.5.3 Bahan Hukum

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini dapat dikelompokkan menjadi dua jenis, yaitu :

1. Bahan primer, yaitu yang digunakan penyusun dalam penulisan ini peraturan perundang-undangan yang mengatur Pemilihan Kepala Desa adalah :
 - a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

⁹ *Ibid.*, Hlm 135

¹⁰ A'an Efendi, Dyah Ochtorina Susanti & Rahmadi Indra Tektona, 2019, *Penelitian Hukum Doktrinal*, LaksBang Justitia, Yogyakarta, Hlm 44

- b. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244
 - c. Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 7
 - d. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Lembaran Negara Tahun 2017 Nomor 182
 - e. Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa
 - f. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 65 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 112 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Desa
2. Bahan Sekunder, yaitu berupa buku-buku hukum termasuk skripsi, tesis, dan disertasi, dan jurnal-jurnal hukum. Kegunaan bahan hukum sekunder adalah memberikan kepada peneliti semacam “petunjuk” ke arah mana peneliti melangkah.¹¹

1.5.4 Metode Pengumpulan Bahan Hukum

Studi kepustakaan yaitu pengumpulan data melalui buku-buku tentang hukum, Undang-Undang, Peraturan Pemerintah dan sumber lain yang berkaitan dengan penelitian untuk mendapatkan

¹¹ Peter Mahmud, 2013, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, Hlm 196

landasan teoritis. Pengumpulan data hukum dilakukan dengan cara mencatat segala informasi terkini tentang isu dalam penelitian. Disamping itu juga penelitian dilakukan melalui meneliti buku-buku literature untuk mendapatkan landasan teoritis pendapat para ahli.¹²

1.5.5 Metode Analisa Bahan Hukum

Teknik analisis data yang digunakan adalah analisis kualitatif, yakni dengan menganalisis data-data sekunder yang didapat sesuai dengan rumusan masalah yang telah ditentukan. Dengan metode kualitatif artinya dalam bentuk kalimat-kalimat yang disusun secara sistematis berdasarkan pada asas dan prinsip hukum yang berlaku. Dari analisis yang dilakukan kemudian menghasilkan kesimpulan dan rekomendasi.

¹² Suratman & Philips Dillah, 2013, *Metode Penelitian Hukum*, Alfabeta, Bandung, Hlm 67