

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Negara Indonesia merupakan Negara yang menganut sistem demokrasi, karena dalam tata kelolanya pemegang kedaulatan tertinggi adalah rakyat. Pada saat ini, demokrasi merupakan satu sistem politik yang diideal oleh banyak negara. Untuk mewujudkan negara demokrasi yang ideal, maka diperlukan adanya prinsip-prinsip demokrasi untuk mengukur sejauh mana suatu pemerintahan dapat dikatakan sebagai pemerintahan yang demokratis. Prinsip-prinsip demokrasi secara umum terdiri dari 4 pilar yaitu:<sup>2</sup>

1. Adanya lembaga legislatif yang berfungsi sebagai wakil rakyat;
2. Lembaga eksekutif sebagai penyelenggara pemerintahan
3. Lembaga yudikatif sebagai tempat pemberi putusan hukum dan keadilan dalam pelaksanaan undang-undang; dan
4. Pers yang berfungsi sebagai alat kontrol masyarakat.

Seiring berkembangnya demokrasi di Indonesia, pada tingkat desa juga dilaksanakan pelaksanaan Pemilihan Kepala Desa (Pilkades). Dasar hukum atas pelaksanaan Pilkades diatur dalam Undang-Undang Nomor 6

---

<sup>2</sup> Septi Nur Wijayanti dan Nanik Prasetyoningsih, *Politik ketatanegaraan*, (Yogyakarta: LabHukum Fakultas Hukum UMY, 2009), hal. 40

Tahun 2014 tentang Desa dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 112 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Desa sebagaimana telah diubah terakhir dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 72 Tahun 2020 tentang perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 112 Tahun 2014 tentang pemilihan kepala desa, serta diatur juga dalam Perda Nomor 34 Tahun 2015 tentang petunjuk pelaksanaan peraturan daerah Kabupaten Tulungagung Nomor 2 Tahun 2015 tentang Kepala Desa. Pemilihan kepala desa merupakan salah satu bentuk demokrasi yang begitu merakyat. Pemilu tingkat desa ini adalah ajang kompetisi politik yang dapat dimanfaatkan untuk pembelajaran politik untuk masyarakat tingkat desa.

Demokrasi juga menempatkan proses pergantian penguasa secara beradab sebagai hal yang paling utama dalam menjalankan kehidupan yang bernegara. Miriam Budiarto menilai pada penerapan demokrasi, pemilihan umum merupakan salah satu bentuk yang sederhana sebagai lambang dan tolok ukur pelaksanaan demokrasi.<sup>3</sup> Dalam momen ini masyarakat akan memilih siapa pemimpin desanya selama 6 tahun kedepan dengan cara mengumpulkan suara masyarakat desa tersebut. Banyak bentuk demokrasi yang digelar dalam kehidupan politik di Indonesia, seperti Pilpres, Pilkada Bupati dan Pemilu legislatif dan juga Pilkadaes. Pemilihan kepala desa merupakan bagian dari proses kegiatan

---

<sup>3</sup>Miriam Budiarto, *Dasar-Dasar Ilmu Politik (Edisi Revisi)*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008), 461.

politik untuk memperkuat partisipasi masyarakat. Sehingga diharapkan akan terjadi perubahan yang signifikan ditingkat pedesaan, sayangnya banyak penyimpangan dari norma demokratis dalam penyelenggaraan Pemilihan Kepala Desa yang di karenakan persaingan ketat setiap calon kepala desa mendorong mereka menghalalkan segala cara untuk mendapatkan dukungan suara dari masyarakat salah satunya yang sering kita temui adalah praktek *Money Politic* dengan berbagai bentuknya yang sulit dihindari.<sup>4</sup> *Money Politic* atau Politik Uang merupakan penyimpangan dari demokrasi dengan prakteknya Para oknum memberikan sejumlah uang kepada rakyat agar mendapat suara dari mereka, Praktek yang demikian inilah yang merusak esensi dari demokrasi. Sedangkan Desa merupakan cerminan dari negara, karena desa adalah bagian pemerintahan paling kecil dan paling bawah dari negara. Gambaran demokrasi di Indonesia sesungguhnya dapat dilihat dari demokrasi ditingkat desa dimana dalam kehidupan masyarakat desa pengambilan keputusan dilakukan dengan musyawarah mufakat dan sebagai jalan terakhirnya adalah pengambilan suara terbanyak. Sutoro Eko, dkk, dalam buku *Manufesto* Pembaruan Desa menjelaskan bahwa pengalaman pilkades selama ini penuh dengan paradoks dan distorsi yang membuat pilkades tidak mencerminkan kedaulatan rakyat. Lebih lanjut ia mengatakan pilkades selalu penuh dengan permainan politik uang (*money politic*) dan bahkan semakin menonjol di era reformasi.

---

<sup>4</sup> Mukhaelani, *Pilkades dan Pembelajaran Politik*. (Grobogan: Pusta Pelajar Tahun 2013), hal. 4.

Dari penyimpangan ini akan berdampak pada terciptanya pemimpin yang menyalah gunakan jabatan dan terlibat kasus Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN), terciptanya produk perundangan dan tidak tepat sasaran, mengajarkan masyarakat untuk berperilaku curang, mencederai hak demokrasi, terjadi perpecahan antar warga masyarakat serta adanya pemikiran masyarakat untuk berbalas budi pada mereka yang memberikan uang. Selain itu *money politic* bisa terjadi karna masih kurangnya penegakan hukum di Indonesia dan Banwaslu masih kurang efektif dalam mengawasi pemilihan di tingkat desa agar berjalan sesuai tujuan. *Money politic* terjadi karna kurangnya edukasi politik dan pemerintah, tokoh masyarakat dan Lembaga Sosial Masyarakat (LSM). Disisi lain tingkat pendidikan yang hampir mayoritas masyarakatnya masih berpendidikan rendah (Lulusan Sekolah Dasar dan Lulusan Sekolah Pertama), *money politic* terjadi karna di pengaruhi oleh aspek perekonomian masyarakat yang minim pendapatannya. Dari beberapa masalah inilah yang menjadi pengaruh besar adanya tindakan *mony politic* itu bisa terjadi dan sampai sekarang tindakan *money politic* semakin berkembang pesat mulai dari Pemerintah pusat, Pemerintah daerah dan sampai pada tingkat desa.

Dalam hal ini eksistensi lembaga pengawas dipertanyakan karena dalam kasus *money politic* dalam Pilkadaes ini lambat laun akan menyebabkan konflik. Adapun pengawas tidak berperan berarti membantu menyelesaikan konflik ini dan mencegah dini potensi kerawanan dalam

Pilkades, karenanya penting melakukan riset apa yang membuat pengawas pilkades tidak berperan mengawasi dan memediasi konflik politik pada pilkades di desa.

Dalam pemerintahan desa terdapat suatu lembaga yang dianggap sebagai wakil dari masyarakat atau yang mewakili masyarakat dan pengangkatannya dengan sistem pemilihan yang dilakukan oleh seluruh masyarakat desa, lembaga tersebut adalah Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Kemudian keberadaan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) di desa akan membantu kegiatan pemerintahan desa terutama dalam melakukan dan menjalankan pembangunan desa. BPD terdiri dari ketua RW, Pemangku Adat, tokoh masyarakat atau agama dan lainnya. Badan ini adalah sebagai badan permusyawaratan desa yang dianggap sebagai wahana untuk melakukan demokrasi berdasarkan Pancasila. Kurangnya Pengawasan ataupun Peran dari BPD mengakibatkan penyimpangan ini. menurut Sistem Pengawasan Pilkades yang diatur dalam pasal 9 huruf a Peraturan Menteri Dalam Negeri nomor 112 Tahun 2014 tentang pemilihan Kepala Desa, Panitia pemilihan yang dibentuk oleh Badan Permusyawaratan Desa (BPD) mempunyai salah satu tugas merencanakan, mengawasi, mengkoordinasikan, menyelenggarakan, mengawasi, dan mengendalikan semua tahapan pelaksanaan pemilihan. Hal ini menunjukkan tugas panitia pemilihan Kepala Desa memiliki dualisme tugas yang dimana hal ini dirasa kurang efektif karna tidak adanya pembagian tugas secara proposional. Proses pengawasan Pilkades sangat

jauh berbeda dengan pemilu, dalam negara demokrasi dikenal dengan *check and balance*, dimana penerapannya suatu lembaga dengan lembaga lain nya saling mengontrol atau mengawasi, sehingga segala sesuatunya berjalan sesuai dengan visi misi dan tujuan lembaga tersebut.

Di samping itu calon pilkades ataupun dari pemerintah terdahulu juga tidak membangun tim pengawas khusus untuk mengawasi dan mendokumentasikan apa yang terjadi didalam ruang lingkup masyarakat. Dalam Peraturan Menteri Desa Nomor 16 Tahun 2019 bisa juga dijadikan untuk bermusyawarah untuk membentuk suatu lembaga pengawas yang dibutuhkan saat pemilihan kepala desa, dalam Pasal 9 Peraturan Menteri Desa Nomor 16 Tahun 2019 disini masyarakat juga dibutuhkan untuk mengutarakan apa saja yang menjadi keluhan kesah maupun untuk mengusulkan aspirasinya yang dirasa penting. Juga dalam Pasal 10 Peraturan Bupati Nomor 34 Tahun 2015 dan Pasal 9 huruf a Peraturan Menteri Dalam Negeri nomor 112 Tahun 2014 tentang pemilihan Kepala Desa tersebut dapat dijadikan acuan untuk membentuk badan pengawas khusus untuk menangani kasus-kasus yang dianggap sebagai pembelokan dalam sistem demokrasi khususnya ditingkat desa.

Berdasarkan latar belakang tersebut, penulis hendak melakukan penelitian mengenai pembentukan lembaga pengawas independen dalam pemilihan kepala desa. Penulis menuangkan dalam bentuk proposal skripsi yang berjudul **“POLITIK HUKUM PEMBENTUKAN LEMBAGA PENGAWAS INDEPENDEN DALAM PEMILIHAN**

**KEPALA DESA.”****B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian masalah pada latar belakang di atas, penulis mengambil rumusan masalah dalam proposal ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana sistem pengawasan pemilihan kepala desa?
2. Bagaimana konsep hukum dalam pengawasan Pilkades yang demokratis?
3. Bagaimana politik hukum pembentukan lembaga pengawas independen dalam Pilkades?

**C. Tujuan Penelitian**

Pada penelitian ini tujuan yang diharapkan adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui sistem lembaga pengawas dalam pemilihan kepala desa.
2. Untuk mengetahui konsep hukum dalam pengawasan pilkades yang demokratis.
3. Untuk mengetahui politik hukum terhadap pembentukan lembaga pengawas independen.

**D. Kegunaan Penelitian**

Pada penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat untuk:

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi masyarakat pada umumnya, dan bagi penulis pada khususnya, mengenai politik hukum pembentukan lembaga pengawas independen dalam pemilihan kepala

desa sehingga dalam pemilihan kepala desa kedepannya berjalan secara efektif, jujur, dan mencerminkan pemerintahan desa yang demokratis.

## 2. Manfaat Praktis

### a. Bagi Pemerintah

Manfaat penelitian ini adalah sebagai masukan bagi Kepala Desa dan BPD untuk membentuk Badan Pengawasan Khusus untuk Pemilihan Kepala Desa, agar terciptanya pemerintahan yang bersih dan jujur.

### b. Bagi Masyarakat

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi dan pembelajaran mengenai pembentukan lembaga pengawas independen bagi masyarakat agar dapat menekan kecurangan dalam pilkades agar dapat mewujudkan negara demokrasi. Dan juga memudahkan masyarakat yang ingin menjadi pemimpin desa selanjutnya yang bermodalkan dengan kepintaran.

### c. Bagi Peneliti

Penelitian ini menjadi ruang belajar dalam peningkatan kapasitas dan pengalaman berkaitan dengan kondisi penyelenggaraan pemilihan kepala desa. Disamping itu penelitian ini merupakan salah satu syarat yang wajib dipenuhi bagi setiap mahasiswa untuk meraih gelar sarjana.



## **E. Penegasan Istilah**

Pada kerangka awal guna mendapatkan gambaran yang jelas dan memudahkan memahami skripsi ini, maka perlu adanya ulasan terhadap penegasan arti dan maksud dari beberapa istilah yang terkait dengan judul skripsi ini. Berdasarkan penegasan ini diharapkan tidak akan terjadi kesalah pahaman terhadap pemaknaan judul dari beberapa istilah yang digunakan pada skripsi ini. Skripsi ini berjudul “POLITIK HUKUM PEMBENTUKAN LEMBAGA PENGAWAS INDEPENDEN”, untuk menghindari kesalah pahaman maksud dan tujuan serta ruang lingkup maka perlu adanya penegasan judul secara konseptual dan oprasional sebagai berikut:

### **1. Penegasan Konseptual**

Untuk memudahkan dan menghindari kesalahpahaman dalam mengartikan serta penafsiran terhadap istilah ataupun kata-kata yang ada di dalam penelitian ini, maka perlu adanya penjelasan mengenai hal-hal yang akan menjadi hal-hal yang nantinya akan menjadi pegangan dalam penelitian. Adapun penelitian ini dapat dijelaskan sebagai berikut:

#### **a) Politik Hukum**

Menurut Padmo Wahjono politik hukum adalah kebijakan penyelenggara negara yang bersifat mendasar dalam menentukan arah, bentuk maupun isi dari hukum yang akan dibentuk dan tentang apa yang akan dijadikan kriteria untuk menghukumkan

sesuatu.<sup>5</sup> Dengan demikian, politik hukum menurut Padmo Wahjono berkaitan dengan hukum yang berlaku di masa datang (*ius constituendum*). Sedangkan Teuku Mohammad Radhie dalam sebuah tulisannya berjudul *Pembaharuan dan Politik Hukum dalam Rangka Pembangunan Nasional* mendefinisikan politik hukum sebagai suatu pernyataan kehendak penguasa negara mengenai hukum yang berlaku di wilayahnya, dan mengenai arah perkembangan hukum yang dibangun.<sup>6</sup>

Satjipto Rahardjo mendefinisikan politik hukum sebagai aktivitas memilih dan cara yang hendak dipakai untuk mencapai suatu tujuan sosial dan hukum tertentu dalam masyarakat.<sup>7</sup> Adapun penjabaran lain mengenai Politik hukum yaitu Politik Hukum sebagai sebuah alat atau sarana dan langkah yang dapat digunakan oleh pemerintah untuk menciptakan sistem hukum nasional yang dikehendaki dan dengan sistem hukum nasional itu akan diwujudkan cita-cita bangsa Indonesia.

b) Independen

Menurut KBBI (Kamus Besar Bahasa Indonesia) independen merupakan sebuah hanonim yang artinya biasanya menjelaskan kata benda atau kata ganti menjadi lebih spesifik, arti kata

---

<sup>5</sup> Disimpulkan dari Padmo Wahyono, *Indonesia Negara Berdasarkan atas hukum*, Cet. II, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1986), hlm. 160, dan Padmo Wahyono, "Menyelisik Proses Terbentuknyan PerundangUndangan", *Forum Keadilan*, No. 29 (April 1991), hlm. 65.

<sup>6</sup> *Jurnal Prisma* Nomor 6 Tahun II Desember 1973, hlm. 4.

<sup>7</sup> Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Cet. III, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1991), hlm. 352.

independen sendiri memiliki arti berdiri sendiri yang berjiwa bebas.

## 2. Penegasan Oprasional

Penegasan Oprasional dari judul “Politik Hukum Pembentukan Lembaga Pengawas Independen Dalam Pemilihan Kepala Desa” ini adalah bentuk pengawasan khusus dalam pemilihan kepala desa yang berguna untuk mewujudkan pilkades yang jujur dan adil agar menciptakan pemimpin yang amanah serta bertanggung jawab. Pembentukan lembaga pengawas independen ini dapat dijadikan rujukan maupun solusi atas kasus kecurangan yang sering terjadi dalam pemilihan kepala desa.

## F. Metode Penelitian

### 1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum normatif (*normative law research*) menggunakan studi kasus normatif berupa produk perilaku hukum. Penelitian hukum normatif atau biasanya dikenal dengan studi dokumen, menggunakan metode kualitatif untuk menganalisis data, dan menggunakan data sekunder yang digunakan sebagai sumbernya. Pokok kajiannya adalah hukum yang dikonsepsikan sebagai norma atau kaidah yang berlaku dalam masyarakat dan menjadi acuan perilaku setiap orang. Sehingga penelitian hukum normatif berfokus pada inventarisasi hukum positif, asas-asas dan doktrin hukum, penemuan hukum dalam perkara *in*

*concreto*, sistematik hukum, taraf sinkronisasi, perbandingan hukum dan sejarah hukum.<sup>8</sup>

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

## **2. Sumber Data**

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

---

<sup>8</sup> Abdul Kadir, *Hukum dan Penelitian Hukum*, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti. 2004), h.

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

- 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
  - 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
  - g. Peraturan Menteri 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.<sup>10</sup>

### **3. Teknik Pengumpulan Data**

Studi kepustakaan yaitu pengumpulan data melalui buku-buku tentang hukum, Undang-Undang, Peraturan Pemerintah dan sumber lain yang berkaitan dengan penelitian untuk mendapatkan 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.<sup>11</sup>

### **4. Teknik Penyajian Data**

Hasil penelitian ini disajikan dalam bentuk uraian-uraian yang tersusun secara sistematis, yaitu data sekunder yang diperoleh akan dihubungkan satu dengan lainnya yang disesuaikan dengan permasalahan yang diteliti, sehingga secara keseluruhan merupakan kesatuan yang utuh sesuai dengan kebutuhan yang diteliti.

### **5. Teknik Analisis Data**

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

---

<sup>10</sup> Peter Mahmud, 2013, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, Hlm 196

<sup>11</sup> Suratman & Philips Dillah, 2013, *Metode Penelitian Hukum*, Alfabeta, Bandung, Hlm 67

pada asas dan prinsip hukum yang berlaku. Dari analisis yang dilakukan kemudian menghasilkan kesimpulan dan rekomendasi.

#### **G. Sistematika Penulisan**

Sistematika penulisan merupakan unsur penting dalam penelitian yang terarah. Penulisan proposal ini dari keseluruhan memiliki 6 (enam) BAB. Dalam menjelaskan penulisan yang sesuai dengan konteks atau fokus penelitian, maka sistematikanya adalah sebagai berikut:

- **BAB I:** Pendahuluan, terdiri dari latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, kegunaan hasil penelitian, penegasan istilah, dan sistematika penulisan skripsi.
- **BAB II:** Kajian Pustaka, Bab ini menjelaskan beberapa teori yang dijadikan sebagai landasan berfikir dan pedoman dalam pelaksanaan penelitian. Beberapa teori yang dibahas meliputi: (a) teori mengenai Pilkadaes, (b) teori mengenai sistem pengawasan, (c) penelitian terdahulu, (d) kerangka berfikir (paradigma).
- **BAB III:** Metode Penelitian, terdiri dari: sumber data, dan teknik pengumpulan data
- **BAB IV:** Analisis, pada bab ini penulis menganalisis data dari hasil survey dilapangan maupun menganalisis data yang ada kemudian melakukan membenaran, penolakan terhadap teori atau menemukan teori baru.
- **BAB V:** Penutup, terdiri dari: kesimpulan dan saran.