



---

**ASPEK HUKUM PELAKSANAAN PILKADES SERENTAK DI KABUPATEN SIDOARJO OLEH BADAN PERMUSYAWARATAN DESA PADA MASA PANDEMI COVID-19**

**Yuniwati Soetrisno**

Fakultas Hukum Universitas Hangtuah Arief Rachman Hakim No. 150 Sukolilo, Surabaya  
Email: [condronegoroc@gmail.com](mailto:condronegoroc@gmail.com)

---

**Artikelinfo**

**Artikel history**

Diterima : 17-03-2021

Direvisi : 05-04-2021

Disetujui : 17-04-2021

**Keywords:**

Village Consultative Body; Village Head election; Covid-19.

**Kata Kunci:** Badan Permusyawaratan Desa; pemilihan Kepala Desa; Covid-19

---

**Abstract:** *The Village Head Election (Pilkades) is held simultaneously throughout the Regency / City area. This is currently regulated in Article 31 of Law Number 6 of 2014 concerning Villages. The implementation of the Village Head Election cannot be separated from the role of the Village Consultative Body. The Village Consultative Body is an institution in the Village that was born in the autonomy era after the enactment of Law No. 32 of 2004 concerning Regional Government and one of the powers possessed by the Village Consultative Body is to form a Village Head Election Committee. This paper uses a normative juridical method in addressing problems related to the authority of the Village Consultative Body, especially during the Covid-19 pandemic.*

**Abstrak:** Pemilihan Kepala Desa (Pilkades) dilaksanakan secara serentak diseluruh wilayah Kabupaten/Kota hal tersebut saat ini diatur dalam Pasal 31 Undang- Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Pelaksanaan Pemilihan Kepala Desa ini tidak lepas dari peranan Badan Permusyawaratan Desa. Badan Permusyawaratan Desa merupakan lembaga di Desa yang lahir pada era otonomi setelah diberlakukannya Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan salah satu wewenang yang dimiliki oleh Badan Permusyawaratan Desa adalah membentuk panitia Pemilihan Kepala Desa. Menggunakan metode yuridis normatif dalam menyikapi permasalahan yang berkaitan dengan wewenang Badan Permusyawaratan Desa khususnya di masa pandemic Covid-19.

---

**Koresponden author: Yuniwati Soetrisno**

Email: [condronegoroc@gmail.com](mailto:condronegoroc@gmail.com)

artikel dengan akses terbuka dibawah lisensi

CC BY SA

2021



## **Pendahuluan**

Pemilihan Kepala Desa (Pilkades) pada 19 April 2020 di Kabupaten Sidoarjo, Jawa Timur, akhirnya ditunda sampai dengan tiga kali yaitu pertama akan dilaksanakan tanggal 19 April 2020 ditunda jadi tanggal 20 September 2020 ditunda kembali menjadi tanggal 20 Desember 2020, menyusul merebaknya virus corona atau COVID-19, keputusan ini diambil untuk menyikapi surat Menteri Dalam Negeri terkait saran dan himbauan penundaan Pilkades. Mekanisme pemilihan Kepala Desa saat ini diatur dalam Pasal 31 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa yang menyatakan bahwa pemilihan Kepala Desa dilaksanakan secara serentak diseluruh wilayah Kabupaten/Kota, kemudian Ayat (2) berbunyi bahwa Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota menetapkan kebijakan pelaksanaan pemilihan Kepala Desa secara serentak dengan peraturan daerah Kabupaten/Kota Sidoarjo (Pangkey, 2016).

Dalam pelaksanaan Pemilihan Kepala Desa secara serentak ini Badan Permasyarakatan Rakyat memiliki peranan yang penting. Hal tersebut dapat kita ketahui dari Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 110 Tahun 2016 tentang Badan Permasyarakatan Desa bahwa fungsi dari Badan Permasyarakatan Desa adalah membahas dan menyepakati Rancangan Peraturan Desa bersama Kepala Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat Desa dan melakukan pengawasan kinerja Kepala Desa dan peranannya didalam Pilkades serentak adalah membentuk panitia pemilihan Pilkades. Sebagai lembaga terhormat dan strategis di Desa, Badan Permasyarakatan Desa berwenangan dan memiliki kewajiban yang besar dalam memastikan penyelenggaraan pemerintahan Desa berjalan secara baik, akuntabel dan transparan. Kewenangan yang diberikan kepada badan atau pejabat pemerintahan dalam masing - masing tahapan Pilkades sebagaimana seperti yang terurai diatas adalah merupakan bentuk atribusi kewenangan yang diberikan oleh Undang - Undang bagi badan dan/ atau pejabat pemerintahan tersebut sehingga konsekuensi hukumnya apabila terdapat Keputusan Tata Usaha Negara yang diterbitkan oleh masing - masing badan dan / atau pejabat pemerintahan tersebut maka menjadi tanggung jawab dari masing - masing badan dan / atau pejabat pemerintahan yang mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara. Demikian pula jika terdapat gugatan akibat penerbitan Keputusan Tata Usaha Negara yang merugikan kepentingan warga masyarakat maka tanggung gugat berada pada badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara karena dalam hukum administrasi terdapat teori hukum yang menyatakan bahwa pejabat yang berwenang menerbitkan Keputusan Tata Usaha Negara pejabat tersebut juga berwenang untuk membatalkan atau mencabut Keputusan Tata Usaha Negara. Hal tersebut juga sebagaimana yang diatur dalam Pasal 64 ayat (3) huruf a dan Pasal 66 ayat (3) huruf a Undang-Undang Administrasi Pemerintahan:

Badan Permasyarakatan Desa dan Kepala Desa sejalan dalam menyelenggarakan pemerintahan Desa merupakan mitra kerja. Kepala Desa dalam memimpin penyelenggaraan pemerintahan Desa harus berdasarkan kebijakan-kebijakan yang ditetapkan bersama Badan Permasyarakatan Desa sesuai dengan Pasal 18 ayat 1 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 76 Tahun 2001 tentang Pedoman

Umum Pengaturan Mengenai Desa. Tetapi diantara keduanya tidak selalu berjalan sinergis terdapat konflik diantara keduanya. Menurut teori Demokrasi kontemporer disarikan dari pemikiran Jeremy Bentham dan James Stuart Mill. Teori Demokrasi kontemporer disebutkan olehnya memiliki 4 (empat) ciri utama yakni:

- Pemerintahan demokratis merupakan institusi penjaga kebebasan warga masyarakat;
- Perkembangan sistem ekonomi untuk dapat tumbuh dan berkembang bergantung kepada pemerintahan yang demokratis;
- Adanya sistem dan mekanisme pelaksanaan hak-hak rakyat;
- Mekanisme dan prosedur yang ada ditetapkan melalui undang-undang.

Menurut Philipus M. Hadjon Teori Kewenangan adalah berkaitan dengan sumber kewenangan dari pemerintah dalam melakukan perbuatan hukum dalam hubungannya dengan hukum publik maupun hukum privat (Hadjon, 1998). Kewenangan yang diberikan kepada badan atau pejabat pemerintahan dalam masing-masing tahapan Pilkada sebagaimana yang terurai di atas adalah merupakan bentuk atribusi kewenangan yang diberikan oleh undang-undang bagi badan dan/atau pejabat pemerintahan tersebut sehingga konsekuensi hukumnya apabila terdapat Keputusan Tata Usaha Negara yang diterbitkan oleh masing-masing badan dan/atau Pejabat Pemerintahan tersebut maka menjadi tanggung jawab dari masing-masing badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara (Darda Syahrizal, 2018). Demikian pula jika terdapat gugatan akibat penerbitan Keputusan Tata Usaha Negara yang merugikan kepentingan warga masyarakat maka tanggung gugat berada pada badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara karena dalam hukum administrasi terdapat teori hukum yang menyatakan bahwa pejabat yang berwenang menerbitkan Keputusan Tata Usaha Negara pejabat tersebut juga berwenang untuk membatalkan atau mencabut Keputusan Tata Usaha Negara (Darda Syahrizal, 2018) Hal tersebut juga sebagaimana yang diatur dalam Pasal 64 ayat (3) huruf a dan Pasal 66 ayat (3) huruf a Undang-Undang Administrasi Pemerintahan.

Peraturan Bupati Sidoarjo Nomor 5 Tahun 2020 tentang Pemilihan Kepala Desa. Pasal 1 ayat (1) “pada pokoknya Panitia Pemilihan Kepala Desa bertugas pada huruf d, mengadakan penjurangan dan penyaringan bakal calon kepala Desa’, dan huruf e “menetapkan calon yang telah memenuhi persyaratan”. Dari ketentuan tersebut dapat ditentukan Pejabat yang memiliki tugas dan kewenangan untuk menetapkan bakal calon Kepala Desa yang berhak dipilih setelah dinyatakan memenuhi persyaratan melalui proses penjurangan dan penyaringan oleh Panitia Pemilihan Kepala Desa dengan Keputusan Panitia Pemilihan Kepala Desa.

Kepala Desa merupakan unsur terpenting yang harus ada dalam suatu sistem Pemerintahan Desa selain dari pada Badan Permusyawaratan Desa. Kepala Desa merupakan pimpinan tertinggi dalam suatu desa yang dipilih langsung oleh masyarakat desa. Kepala Desa mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan. Kepala Desa adalah unsur penyelenggara pemerintahan desa yang dipilih langsung oleh penduduk desa sebagai Pemimpin Pemerintahan Desa.

Pemilihan kepala desa dilaksanakan pada tanggal 20 Desember 2020 oleh panitia pemilihan, biaya pemilihan kepala desa dibebankan kepada APB Desa yang bersumber pada APBD kabupaten/kota. Pemilihan kepala desa dilakukan melalui tahapan penjurangan dan penyaringan bakal calon, penetapan calon, kampanye, pemungutan suara, dan penetapan calon terpilih. Calon kepala desa terpilih ditetapkan berdasarkan perolehan suara terbanyak. Calon kepala desa terpilih tersebut diatas kemudian diajukan oleh ketua panitia pemilihan kepada Badan Permasyarakatan Desa paling lama tujuh hari setelah penetapan calon Kepala Desa terpilih, kemudian Badan Permasyarakatan Desa paling lama tujuh hari setelah menerima laporan panitia pemilihan menyampaikan nama calon Kepala Desa terpilih kepada Bupati/Walikota. Selain telah menetapkan tanggal pelaksanaan Pilkades (pemilihan kepala desa) serentak pada 20 September 2020, Pemkab Sidoarjo menyiapkan skema pelaksanaannya terutama teknis pemungutan suara agar Pilkades tidak menjadi pusat penyebaran covid-19. Mekanismenya, area tempat pemungutan suara (TPS) dibagi menjadi tiga ring

- Ring pertama, area pemungutan suara. Lokasinya dipagari.
- Ring kedua, area tunggu sebelum masuk TPS, radiusnya lebih kurang 100 meter dari pagar luar TPS
- Sedangkan ring tiga merupakan area bebas pedagang atau kegiatan di luar pemungutan suara, radiusnya sekira 100 meter dari ring kedua.

Selain itu, Pemerintah Kabupaten Sidoarjo mengambil langkah-langkah pencegahan penyebaran Covid-19 sebelum hari pemungutan suara. Seperti meminta surat suara yang tercetak sudah terdapat tanda tangan panitia Pilkades maupun stempel panitia pada surat suara dilakukan pada saat pelaksanaan pemungutan suara. Ada pengaturan kehadiran pemilih pada surat undangan, serta Rapid Tes kepada semua panitia Pilkades, dan calon kepala desa, serta melakukan desinfektan di tempat pemungutan suara pada H-1 coblosan. Pilkades serentak sangat riskan dilaksanakan apabila daerah masih zona orange, seperti Sidoarjo sekarang ini. Jika memang Pilkades harus dilaksanakan, penyelenggaraannya harus benar-benar aman, Protokol kesehatan harus dijalankan dengan benar. Jangan sampai pelaksanaan Pilkades justru menjadi sumber penularan baru Covid-19 di Sidoarjo.

Dalam UUD RI Tahun 1945, baik sebelum maupun setelah amandemen tidak ada satu ketentuanpun yang secara eksplisit mengatur tentang pemilihan kepala desa. Bahkan Jadi jelas dengan dasar ini Pemilihan Kepala Desa termasuk dalam lingkup pemilihan umum, karena pemilihan kepala desa selain sebagai sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang diselenggarakan dengan asas LUBER-JURDIL dalam NKRI (Negara Kesatuan Republik Indonesia), juga dalam pelaksanaannya harus didasarkan pada Pancasila dan UUD Republik Indonesia Tahun 1945. Oleh karena itu melalui revisi UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dimana pengaturan tentang Desa akan diatur dengan Undang-Undang tentang Desa tersendiri maka perlu juga diatur penataan sistem pemilihan kepala desa dalam kerangka pemilihan umum mulai dari asas-asasnya, pemilihnya, persyaratan calon, penyelenggara, tata cara pemilihan, pembiayaan, pengawasan dan penyelesaian sengketa yang terjadi. Sehingga pemilihan kepala desa yang secara historis merupakan prototype

pemilihan secara langsung di Indonesia benar-benar dihormati dan diperhatikan keberadaannya oleh negara dengan berbagai fasilitas terhadap seluruh kebutuhan yang dibutuhkan dalam pelaksanaannya.

Pilkades adalah suatu moment dimana masyarakat mengerti posisi mereka sebagai warga dalam percaturan politik di desa tersebut. 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 Pemilihan Kepala Desa adalah satu kesatuan yang utuh dan erat terkait di dalam menentukan arah dan agenda enam tahun ke depan ke mana desa tersebut akan dibawa. Dengan adanya Undang-Undang nomor 6 tahun 2014 tentang Desa, maka pilkades, pemilihan kepala desa dilaksanakan juga secara langsung, artinya kepala desa itu adalah pejabat politik, kalau dulu ditunjuk, tapi kini adalah amanat Undang - Undang dan amanat rakyat melalui DPRD yang harus kita laksanakan, sesuai dengan aturan Undang-Undang nomor 6 tahun 2014 tentang Desa agar kepala desa menjabat selama 6 tahun (Yustisia, 2015).

Mekanisme pemilihan Kepala Desa saat ini diatur dalam Pasal31 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa pasal 31 ayat (1) " Pemilihan Kepala Desa dilaksanakan secara serentak diseluruh wilayah Kabupaten/Kota". Ayat (2) "Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota menetapkan kebijakan pelaksanaan pemilihan Kepala Desa secara serentak dengan peraturan daerah Kabupaten/Kota". Kemudian di dalam Pasal 40 PP No. 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa, PP 11 Tahun 2019, Perubahan Kedua atas PP 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang 6 Tahun 2014 tentang Desa. Dasar hukum PP 11 Tahun 2019 adalah Pasal 5 ayat(2) UUD 1945; Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa; dan PP Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa sebagaimana telah diubah dengan PP Nomor 47 Tahun 2015 tentangperubahanPP nomor 43 tahun 2014. Dan semua itu tidak lepas dari peranan Badan Permusyawaratan Desa. Badan Permusyawaratan Desa atau yang disebut dengan nama lain adalah lembaga yang melaksanakan fungsi pemerintahan yang anggotanya merupakan wakil dari penduduk Desa berdasarkan keterwakilan wilayah dan ditetapkan secarademokratis.

Demokrasi desa adalah bingkai pembaharuan terhadap tata pemerintahan desa atau hubungan antara pemerintah desa, Badan Permusyawaratan Desa, dan elemen-elemen masyarakat desa yang lebih luas. Dalam memahami demokrasi di tingkat lokal ini, kita tidak boleh terjebak pada seremonial, prosedur dan lembaga yang tampak di permukaan. Prosedur dan lembaga memang sangat penting, tetapi tidak mencukupi. Yang lebih penting dalam demokrasi adalah proses dan hubungan antara rakyat secara substantif bagi perkembangan demokrasi. Pemilihan kepala desa juga penting tetapi yang lebih penting dalam proses politik sehari-hari yang melibatkan bagaimana hubungan antara Pemerintah Desa, Badan Permusyawaratan Desa, Lembaga Kemasyarakatan Desa dan masyarakat. Sebagai ajang pesta demokrasi, pemilihan kepala desa pasti tidak lepas dari taktik dan strategi (Rudiadi & Herawati, 2017). Pada jaman dahulu tidak ada *money politic* dalam pemilihan kepala desa. Penentuan pilihan seseorang banyak dipengaruhi oleh kedekatan kekerabatan dan

hubungan emosional lainnya. Kecakapan seorang calon kepala desa tidak ditentukan oleh kemampuan managerial atau akademisakan tetapi lebih ditentukan oleh sikap atau tingkah laku, memahami adat istiadat desa dan memiliki kelebihan dalam hal kesaktian.

Desa Prasung merupakan desa pertama penyelenggara Pilkades Serentak di Kabupaten Sidoarjo, setelah hadirnya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Kepala Desa Prasung sebelumnya, almarhum Darno meninggal dunia dalam sisa masa jabatan 4 (empat) tahun pada tanggal 4 Oktober 2014. Dalam aturan terbaru Undang-Undang Desa, hal tersebut telah memenuhi syarat ketentuan penyelenggaraan Pilkades Serentak. Kekosongan jabatan Kepala Desa Prasung ditindaklanjuti oleh Badan Permasyarakatan Desa Prasung dengan pengusulan Pejabat Kepala Desa Prasung kepada Bupati. Berdasarkan Surat Keputusan Bupati Sidoarjo Nomor 141/40/2015 tentang Pengangkatan Pejabat Kepala Desa Prasung, Sudaryitno selaku Sekertaris Desa Prasung oleh Bupati Sidoarjo ditetapkan sebagai Pejabat Kepala Desa Prasung. Tugas utama yang di bebaskan kepadanya adalah menyelenggarakan Pilkades Serentak.

Pemilih adalah perwakilan tiap kepala keluarga yang berdomisili di Desa Prasung. Jumlah total DPT adalah sebanyak 686 orang, dengan rincian jumlah pemilih laki-laki sebanyak 612 orang (89,2 %) dan pemilih perempuan sebanyak 74 orang (10,8 %). Pemilih yang datang memberikan hak pilihnya dalam Pilkades sebanyak 651 orang. Sedangkan Pemilih yang golput sebanyak 35 orang. Angka prosentase pemilih yang hadir dalam proses pemungutan suara mencapai 94,9 %.

Pemilihan Kepala Desa Serentak di Desa Prasung diselenggarakan berlandaskan pada :

- a. Undang-Undang Dasar 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 Menteri Dalam Negeri Nomor 112 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Desa. Peraturan Daerah Kabupaten Sidoarjo Nomor 6 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pemilihan, Pencalonan, Pengangkatan, Pelantikan dan Pemberhentian Kepala Desa.
- e. Peraturan Bupati Sidoarjo Nomor 14 Tahun 2007 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Sidoarjo Nomor 6 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pemilihan, Pencalonan, Pengangkatan, Pelantikan dan Pemberhentian Kepala Desa.

Secara yuridis proses kampanye Pilkades Serentak di Desa Prasung tidak bertentangan dengan ketentuan yang berlaku. Kampanye berlangsung sehari sebelum pemungutan suara, sehingga tidak ada masa tenang dalam Pilkades. Akan tetapi Panitia pemilihan mengalami kendala dalam menentukan mekanisme pemilihan kepala desa. Pedomanan teknis penyelenggaraan Pilkades Serentak di Kabupaten Sidoarjo masih terbatas. Peraturan Daerah dan Peraturan Bupati Kabupaten Sidoarjo yang mengatur secara khusus mengenai pemilihan kepala desa serentak masih dalam proses legislasi. Panitia pemilihan menggunakan hasil kesepakatan musyawarah desa sebagai dasar pertimbangan penyusunan tata tertib Pilkades. Sebagaimana amanat Pasal 45b ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan yang menyebutkan bahwa Penyelenggaraan musyawarah Desa dipimpin oleh Ketua Badan Permasyarakatan Desa yang teknis pelaksanaan pemilihannya dilakukan oleh panitia pemilihan.

Pelaporan hasil Pilkades oleh panitia pemilihan dilaksanakan melalui musyawarah Desa. Proses penetapan dilakukan oleh Badan Permusyawaratan Desa Prasung setelah hasil Pilkades disahkan forum musdes. Sebagaimana diatur dalam Pasal 45b ayat (6) PP Nomor 43 Tahun 2014 yang menyebutkan bahwa pelaporan hasil pemilihan Kepala Desa melalui musyawarah Desa kepada Badan Permusyawaratan Desa dalam jangka waktu 7 (tujuh) hari setelah musyawarah Desa mengesahkan calon Kepala Desa terpilih. Proses penetapan yang dilakukan oleh Badan Permusyawaratan Desa Prasung, selanjutnya ditindaklanjuti dengan pelaporan hasil Pilkades kepada Bupati Sidoarjo. Secara yuridis proses penetapan hasil Pilkades Serentak di Desa Prasung sudah sesuai dengan prosedur peraturan yang berlaku (Tri Jata Ayu Pramesti, 2020).

### **Metode Penelitian**

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian yuridis normatif. Yuridis normatif adalah dimana hukum dikonsepsikan sebagai apa yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan (law in books) atau hukum dikonsepsikan sebagai kaidah atau norma yang merupakan patokan berperilaku manusia yang dianggap pantas (Sunggono, 2010). Alat pengumpul data dalam penelitian ini melalui study dokumen dengan metode Analisis Data Kualitatif.

### **Hasil dan Pembahasan**

Penerapan protokol kesehatan dan peraturan yang ketat didalam demokrasi Pilkades serentak di Kabupaten Sidoarjo serta masyarakat yang tertib mentaati peraturan membuat Pilkades serentak di Kabupaten Sidoarjo berhasil dilaksanakan (Suparno, 2020). Menurut Ealau dan Pewitt Kebijakan adalah sebuah ketetapan yang berlaku, dicirikan oleh perilaku yang konsisten dan berulang baik dari yang membuat atau yang melaksanakan kebijakan tersebut (Tahir, 2014). Menurut Titmuss mendefinisikan kebijakan sebagai prinsip prinsip yang mengatur tindakan dan diarahkan pada tujuan tertentu. Menurut Hoogerwerf dalam sajhri istilah kebijakan atau sebagaimana orang mengistilahkan kebijaksanaan seringkali disamakan pengertiannya dengan policy. Hal tersebut barangkali dikarenakan sampai saat ini belum diketahui terjemahan yang tepat istilah policy kedalam Bahasa Indonesia. Menurut Hoogerwerf dalam sajhri pada hakikatnya kebijakan adalah semacam jawaban terhadap suatu masalah, merupakan upaya untuk memecahkan, mengurangi, mencegah suatu masalah dengan cara tertentu, yaitu dengan tindakan yang terarah.

Peran pemerintah desa sebagai regulator ditunjukkan dengan penetapan berbagai peraturan desa dan keputusan kepala desa, termasuk yang mengatur kelembagaan sosial didesa, terutama organisasi standart. Salah satu penyebab timbulnya konflik antara kepala desa dengan Badan Permusyawaratan Desa adalah karena Badan Permusyawaratan Desa lebih mengedepankan peran dan fungsinya sebagai “pengawas” pemerintah desa dibanding tugas dan fungsi lainnya (Cahyono, 2005). Masyarakat Politik Desa merupakan masyarakat sipil, partai politik dan lembaga lembaga formal desa. Pada alam demokrasi kontemporer yang selalu merujuk pada demokrasi partisipatif, masyarakat sipil atau *civil Society* menjadi indikator utama untuk menunjukkan derajat demokrasi dapat berlangsung pada suatu masyarakat. Eksistensi masyarakat sipil

dianggap demokratis apabila memiliki kemampuan untuk menentukan nasib dan masa depan sendiri.

Berbagai kelemahan praktek desentralisasi yang tidak berpihak pada desa dan sekaligus menguatnya tuntutan lokal atas otonomi desa, membawa konsekuensi bahwa desentralisasi harus ditinjau kembali dan didesakan agar benar-benar sampai ke desa. Pemerintah Indonesia telah lama tidak membutuhkan kultur terhadap leadership yang transformative, melainkan hanya menumbuhkan birokratis (Eko et al., 2014). Undang-Undang No. 32 tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah memang berupaya memperkuat demokrasi local dengan cara menggelar pemilihan kepala daerah secara langsung. Menurut logika demokrasi, akuntabilitas kepala daerah seharusnya dialamatkan kepada rakyat pemilihnya. Demokratisasi yang membuat *Democratic governance* diarahkan ke desa. Desa sudah mempunyai institusi dan tradisi demokrasi meskipun masih terbatas dan terkadang terdistorsi. Desa membutuhkan pendalaman, atau mendemokratisasi demokrasi desa. Peraturan Desa ditetapkan oleh Kepala Desa. Desa memiliki pemerintahan sendiri. Pemerintahan Desa terdiri atas Pemerintah Desa (yang meliputi Kepala Desa dan Perangkat Desa) dan Badan Permasyarakatan Desa (Nurcholis, 2014). Sebagaimana telah dijelaskan dalam Peraturan Pemerintah Tahun 2005 ayat (6) yang berbunyi bahwa pemerintahan desa adalah penyelenggaraan desa dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat yang diakui dan dihormati dalam system Pemerintahan NKRI. Desa mempunyai kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat berdasarkan hak asal-usul, adat istiadat dan nilai-nilai sosial budaya masyarakat dan melaksanakan bagian-bagian dari suatu urusan pemerintahan yang dilimpahkan oleh pemerintah kabupaten atau kota. Jadi untuk keperluan pengurusan masyarakat tersebut tentunya dibutuhkan seorang pemimpin yang mampu memimpin jalannya pemerintahan desa.

Setelah dibahas dan disepakati bersama Badan Permasyarakatan Desa. Merupakan kerangka hukum dan kebijakan dalam penyelenggaraan pemerintahan Desa dan Pembangunan Desa. Penetapan peraturan merupakan penjabaran atas berbagai kewenangan yang dimiliki desa mengacu pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Sebagai sebuah produk hukum, peraturan desa tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi dan tidak boleh merugikan kepentingan umum. Yaitu:

- a) Terganggunya kerukunan antar warga masyarakat
- b) Terganggunya akses terhadap pelayanan publik
- c) Terganggunya ketentraman dan ketertiban umum
- d) Terganggunya kegiatan ekonomi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa
- e) Diskriminasi terhadap suku, agama dan kepercayaan, ras, antargolongan, serta gender.

Sebagai sebuah produk politik, peraturan desa di peroleh secara demokratis dan partisipatif, yakni proses penyusunannya mengikutsertakan partisipasi masyarakat Desa. Masyarakat Desa mempunyai hak untuk mengusulkan atau memberikan masukan kepada Kepala Desa dan Badan Permasyarakatan Desa dalam proses penyusunan peraturan desa (Arasy Pradana A. Azis, 2020).



Pilkades adalah suatu moment dimana masyarakat mengerti posisi mereka sebagai warga dalam percaturan politik di desa tersebut. 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 kitabayangkan. Di dalamnya berimplikasi tentang banyak hal mengenai hajat hidup dan kepentingan orang banyak. Mulai dari proses, hasil hingga pasca kegiatan Pemilihan Kepala Desa adalah satu kesatuan yang utuh dan erat terkait di dalam menentukan arah dan agenda enam tahun ke depan ke mana desa tersebut akan dibawa. Menurut Widayat dan Amirullah dalam Mashuri dan M. Zainudin Kerangka pikir atau kerangka konseptual merupakan model konseptual tentang bagaimana teori berhubungan dengan berbagai faktor yang telah diidentifikasi sebagai masalah yang penting (Ramadani et al., 2018) kerangka pikir menjelaskan sementara terhadap gejala yang menjadi masalah atau objek penelitian. Adapun kerangka pikir dalam judul besar Pemilihan Kepala Desa Serentak terhadap Demokrasi Lokal dan susunan nya.

Firmanzah berpendapat bahwa Kampanye politik merupakan periode yang diberikan oleh panitia pemilihan kepada semua kontestan baik partai politik atau perorangan untuk memaparkan program kerja, mempengaruhi opini publik, sekaligus memobilisasi masyarakat agar memberikan suara kepada mereka sewaktu pencoblosan. Proses kampanye Pilkades Serentak di Desa Prasung termasuk kategori sederhana. Padahal kampanye politik merupakan akses penunjang dalam pemenangaan Pilkades. Strategi kampanye yang baik akan mendukung usaha untuk menarik simpatisan yang lebih banyak. Kampanyepolitik dalam Pilkades serentak diatur lebih rinci dalam Pasal 27 Permendagri Nomor 112 Tahun 2014 yang menyebutkan bahwa :

1. CalonKadesdapatmelakukankampanyesesuaidengankondisisosialbudaya masyarakatDesa.
2. Pelaksanaan kampanye sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dalam jangka waktu 3 (tiga) Hari sebelum dimulainya masatenang.
3. Kampanye sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan denganprinsip jujur, terbuka, dialogis serta bertanggungjawab.

Kendala teknis yang dihadapi Desa Prasung, membuat panitia menyelenggarakan Pilkades Serentak dengan mekanisme yang sedikit berbeda.Mekanisme pemilihan ditentukan melalui hasil kesepakatan musyawarah Desa. Pro dan kontra terhadap proses demokrasi selalu muncul dalam dinamika politik. Sebagaimana dikatakan Dahl, bahwa demokrasi pada dasarnya merupakan model ideal pengelolaan konflik antara otonomi atau kebebasan dengan pengendalian atau Kontrol.Konsep demokrasi yang di tawarkan dalam pelaksanaan Pilkades sebenarnya telah memiliki model ideal tersebut.Apabila forum musyawarah Desa diselenggarakan dengan baik dan optimal. Secara yuridis, teknis pemilihan Kepala Desa serentak bisa dilaksanakan dengan menggunakan 2 (dua) cara. Sebagaimana diatur dalam Pasal 45b ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan pelaksanaan Undang-Undang Kepala Desa bahwa pelaksanaan pemilihan calon Kepala Desa oleh panitia pemilihan melalui mekanisme musyawarah mufakat atau melalui pemungutan suara yang telah disepakati oleh musyawarah Desa.

Mekanisme pemilihan Kepala Desa di Desa Prasung melalui model pemungutan suara dengan sistem perwakilan tidak bertentangan dengan peraturan yang berlaku.Sebab

mekanisme tersebut merupakan hasil kesepakatan musyawarah masyarakat Desa Prasung.

Penyelenggaraan pemilihan kepala desa tidak lepas dari proses demokrasi yang melibatkan rakyat. Secara yuridis peraturan yang ada telah memberikan pilihan strategis kepada masyarakat untuk menentukan cara mereka menyalurkan aspirasi. Sejatinya proses demokrasi tidak hanya membutuhkan akuntabilitas negara dalam derajat yang tinggi dan suatu pemesanan kembali kepada masyarakat sipil, melainkan juga memerlukan partisipasi substansial secara langsung pada lembaga komunitas lokal.

Dalam praktiknya dilapangan, penyaluran kehendak rakyat melalui demokrasi tidak langsung (*Indirect Democracy*) dapat diselenggarakan dengan baik jika ada kerjasama yang baik dan dukungan dari semua pihak terkait.

Partisipasi merupakan aspek penting dalam proses demokrasi. Partisipasi politik adalah usaha terorganisir para warga negara untuk memilih pemimpin mereka dan mempengaruhi bentuk maupun jalannya kebijakan umum. Usaha ini dilakukan akan tanggung jawab dan kesadaran mereka terhadap kehidupan bersama sebagai suatu bangsa dalam suatu Negara.

Masyarakat Desa Prasung secara representative telah menunjukan peran aktifnya sebagai unsur masyarakat dalam musyawarah Desa. Keputusan strategis terkait pelaksanaan Pilkades sebagian besar dihasilkan dari aspirasi masyarakat. Keterwakilan masyarakat dalam susunan panitia Pilkades serentak Desa Prasung juga telah memenuhi kuota. Pemilihan Kepala Desa Prasung dilaksanakan melalui model pemungutan suara dengan sistem perwakilan. Meskipun demikian, tingkat partisipasi masyarakat dalam pemungutan suara sangat tinggi. Masyarakat Desa Prasung yang terdaftar sebagai DPT Pilkades serentak berjumlah 686 jiwa. Sedangkan tingkat partisipasi masyarakat dalam proses pemungutan suara mencapai angka prosentase 94,9 %.

Pelaksanaan Pilkades Serentak di Desa Prasung telah berjalan dengan demokratis. Akses *money politic* diawasi secara ketat oleh semua pihak terkait. Kedua calon kepala desa yang berkompetisi telah sepakat menandatangani surat perjanjian yang berisi larangan penggunaan akses *money politic* dalam pelaksanaan Pilkades serentak. Sebagaimana Febrinanda dalam penelitiannya tentang Strategi Kandidat Dalam Pilkades (Strategi kemenangan Muhammad Husin di Desa Kenongo Kecamatan Tulangan Kabupaten Sidoarjo dalam Pilkades Tahun 2009) berpendapat bahwa :

“Keberhasilan seorang kandidat terpilih guna menarik simpati masyarakat yang lebih banyak serta lebih memungkinkan, apabila kandidat terpilih tersebut bisa memanfaatkan & rdquo; Kekuasaan & rdquo; yang kandidat miliki yang selanjutnya akan diterjemahkan kedalam bahasa strategi politik, contohnya seperti, kampanye dan *money politic*. Sedangkan sumber kekuasaan itu sendiri dapat berasal dari harta, kekayaan, status, keluarga, ilmu pengetahuan, informasi, jabatan, popularitas, status sosial yang tinggi dan juga massa yang terorganisasi baik dari segi agama maupun ekonominya. Dengan adanya strategi politik maka dukungan formal dan informal pun akan mengalir dengan sendirinya untuk kandidat terpilih.”

Angka prosentase partisipasi masyarakat Desa Prasung yang tinggi dalam memberikan hak suaranya, bukan menjadi ukuran kesuksesan penyelenggaraan proses demokrasi. Namun peran partisipatif masyarakat Desa Prasung dalam penyelenggaraan

Pilkades, secara signifikan mempengaruhi tingkat partisipasi politik dalam proses demokrasi tersebut. Komitmen semua pihak terkait, dalam meminimalisir adanya akses “mooney politic” harus diberikan apresiasi. Sebab berawal dari pesta demokrasi masyarakat Desa itulah pendidikan politik yang baik seharusnya diajarkan.

Partisipasi merupakan aspek penting dalam proses demokrasi. Partisipasi politik adalah usaha terorganisir para warga negara untuk memilih pemimpin mereka dan memengaruhi bentuk maupun jalannya kebijakan umum. Usaha ini dilakukan akan tanggung jawab dan kesadaran mereka terhadap kehidupan bersama sebagai suatu bangsa dalam suatu Negara

Dimensi sosial dalam perpolitikan Nasional, sering kali masih dicampuri dengan akses kepentingan. Sehingga budaya politik tersebut secara dominan mempengaruhi tingkat partisipasi politik. Penyelenggaraan Pilkades di Desa Prasung tidak lepas dari partisipasi masyarakat desa. Mekanisme pemilihan Kepala Desa secara mendasar ditentukan melalui kesepakatan forum musyawarah desa. Sebagaimana diatur dalam Pasal 54 ayat (1) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa bahwa musyawarah Desa merupakan forum permusyawaratan yang diikuti oleh Badan Permusyawaratan Desa, Pemerintah Desa, dan unsur masyarakat Desa untuk memusyawarahkan hal yang bersifat strategis dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa.

### **Kesimpulan**

Dari uraian yang telah dijabarkan dalam pembahasan, dapat ditarik simpulan bahwa Prosedur penyelenggaraan Pemilihan Kepala Desa Prasung di Desa Prasung Kecamatan Bluru Kabupaten Sidoarjo sudah sesuai dengan amanat Pasal 47 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Namun merujuk pada Pasal 45 Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa ada beberapa tahapan Pilkades yang tidak sesuai dengan aturan teknis pelaksanaan di dalam Pilkades serentak yang mengalami 3 (Tiga) kali perubahan yaitu pada awal akan dilaksanakan Tanggal 19 April 2020 memiliki kendala diantaranya penegakan Hukum dalam Pelaksanaan Pilkades serentak Kabupaten Sidoarjo yang melaksanakan Perda No. 2 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Kepala Desa dan Adanya wabah Pandemic Covid-19. Yang kedua Tanggal 20 September 2020 di tunda kembali dikarenakan Wabah Covid-19 masih meningkat dan pemberlakuan PSBB (Pembatasan Sosial Berskala Besar). Yang ketiga Tanggal 20 Desember 2020 tanggal ini ditentukan oleh KEMENDAGRI untuk melaksanakan Pilkades serentak di Kabupaten Sidoarjo dan telah terlaksana.

### **Bibliografi**

Arasy Pradana A. Azis. (2020). *Pencantuman Dasar Hukum Dalam Perancangan Peraturan Desa*. Di Akses 15 Oktober 2020. <http://jdih.banyuwangikab.go.id/anjungan-buletin/artikel/detail/pencantuman-dasar-hukum-dalam-perancangan-peraturan-desa>

- Cahyono, H. (2005). Konflik elite politik di pedesaan: Relasi antara badan perwakilan desa dan pemerintah desa. *Jurnal Penelitian Politik*, 2(1), 73–84.
- Darda Syahrizal, S. H. (2018). *Hukum Administrasi Negara & Peradilan Tata Usaha Negara*. Media Pressindo.
- Eko, S., Khasanah, T. I., Widuri, D., Handayani, S., & Handayani, N. (2014). Desa Membangun Indonesia. *FPPD*. Yogyakarta.
- Hadjon, P. M. (1998). Tentang Wewenang Pemerintahan (bestuurbevoegdheid). *Pro Justitia*, 16(1).
- Nurcholis, H. (2014). Pemerintahan Desa: “Unit Pemerintahan Palsu” dalam Sistem Administrasi Negara Republik Indonesia. *Jurnal Politica*, 5(1), 1–19.
- Pangkey, D. K. A. (2016). Peran Kepala Desa Dalam Pelaksanaan Pembangunan Di Desa Tateli Satu Kecamatan Mandolang Kabupaten Minahasa. *Politico: Jurnal Ilmu Politik*, 3(1), 161096.
- Ramadani, R., Nasution, I., & Tarigan, U. (2018). Analisis Pemilihan Kepala Desa Serentak terhadap Demokrasi Lokal di Desa Tanjung Kabupaten Aceh Tamiang. *PERSPEKTIF*, 7(2), 40–45.
- Rudiadi, R., & Herawati, R. (2017). PEMILIHAN KEPALA DESA SERENTAK DALAM PERSPEKTIF OTONOMI DESA (Studi Kasus Pelaksanaan Pemilihan Kepala Desa Serentak Tahun 2016 di Kabupaten Rokan Hilir, Provinsi Riau). *LAW REFORM*, 13(1), 132–151.
- Sunggono, B. (2010). *Metodelogi Penelitian Hukum*. Rajawali Pers.
- Suparno. (2020). *Pilkades Serentak Sidoarjo Ditunda Sampai Waktu Yang Belum Ditentukan*. Diakses Pada 29 April 2020. <https://news.detik.com/berita-jawa-timur/d-4954564/pilkades-serentak-sidoarjo-ditunda-sampai-waktu-yang-belum-ditentukan/2>
- Tahir, A. (2014). *Kebijakan publik dan transparansi penyelenggaraan pemerintahan daerah*. Penerbit Alfabeta.
- Tri Jata Ayu Pramesti. (2020). *Kedudukan Kepala Desa dan Badan Permusyawaratan Desa*. Di Akses 24 September 2020. <https://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/lt5443d096a940b/kedudukan-kepala-desa-dan-badan-pemusyawaratan-desa/>,
- Yustisia, T. V. (2015). *Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa dan Peraturan Terkait*. Visimedia.