

PENDAHULUAN

Latar Belakang

Desa merupakan cikal bakal terbentuknya masyarakat politik dan pemerintahan di Indonesia jauh sebelum negara Indonesia terbentuk. Struktur sosial sejenis desa, masyarakat adat dan lain sebagainya telah menjadi institusi sosial yang mempunyai posisi yang sangat penting. Desa merupakan institusi yang otonom dengan tradisi, adat istiadat, dan hukumnya sendiri serta relatif mandiri. Sehingga desa menjadi wujud paling konkrit atas suatu bangsa¹.

Desa di Indonesia telah ada sejak beratus-ratus tahun yang lampau. dari zaman ke zaman, desa, nagari, marga ini ada dan tetap ada sampai dewasa ini. Kerajaan Majapahit telah hilang, demikian pula Sriwijaya, Atjeh, Bugis, Minangkabau, Mataram dan sebagainya, tetapi desa, nagari, marga itu tetap ada. Jalan sejarah ini sebagai bukti bahwa sesuatu Negara akan tetap ada, selama desa, nagari, marga itu ada, asal negara itu sanggup menyatukan dirinya dengan desa, nagari, dan marga itu².

Secara yuridis, Desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-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 Negara Kesatuan Republik Indonesia³.

Indonesia adalah sebuah negara yang menjalankan pemerintahan dengan menganut sistem demokrasi. Hal ini tercantum dalam Undang-Undang Dasar 1945 (setelah amandemen) Pasal 1 Ayat (1) yang berbunyi:

¹ HAW. Widjaja. 2004. *Otonomi Desa Merupakan Otonomi Yang Asli, Bulat, dan Utuh*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.

² Nasroen.1995. *Daerah Otonomi Tingkat Terbawah*. Jakarta: Beringin Trading Company hal 41.

³ Undang-Undang 6/2014, Pasal 1 Angka 1

Kedaulatan ada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.

Demokrasi sebagai suatu sistem telah dijadikan alternatif dalam berbagai tatanan aktivitas bermasyarakat dan bernegara di beberapa negara. Seperti diakui oleh Moh.Mahfud.MD.⁴ Ada dua alasan dipilihnya demokrasi sebagai sistem masyarakat dan bernegara. *Pertama*, hampir semua negara di dunia ini telah menjadikan demokrasi sebagai asas yang fundamental; *kedua*, demokrasi sebagai asas kenegaraan secara esensial. Karakteristik negara dengan sistem pemerintahan demokrasi adalah pelibatan rakyat negara itu sendiri dalam hal yang berkaitan dengan pengambilan keputusan yang bersifat politik, termasuk pemilihan Kepala Desa.

Pemilihan Kepala Desa diatur dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Pada Pasal 31 Undang-Undang Desa berbunyi:⁵Pemilihan kepala desa dilakukan secara serentak satu kali atau dapat bergelombang. Pemilihan kepala desa satu kali dilaksanakan pada hari yang sama di seluruh desa pada wilayah Kabupaten/Kota. Adapun pemilihan kepala desa secara bergelombang dilaksanakan paling banyak 3 (tiga) kali dalam jangka waktu 6 (enam) tahun.

Konsekwensi logis dari pemilihan kepala desa secara serentak ini, jika ada kepala desa yang berhenti sebelum masa jabatannya berakhir maka tidak dapat secepatnya dilakukan pemilihan kepala desa, tetapi harus menunggu pemilihan kepala desa pada gelombang berikutnya. Pada kondisi seperti inilah diperlukan adanya Pemilihan Kepala Desa Antar Waktu.

Pemilihan Kepala Desa Antar Waktu baru dikenal sejak lahirnya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Pada Pasal 47 Undang-Undang tersebut berbunyi: Dalam hal sisa masa jabatan Kepala Desa yang diberhentikan lebih dari 1 (satu) tahun, Bupati/Walikota mengangkat pegawai negeri sipil dari Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sebagai penjabat Kepala

⁴ Moh.Mahfud MD, 1993. *Demokrasi dan Konstitusi Di Indonesia*; Jakarta: Rineka Cipta, hal. 86

⁵ Undang-Undang 6/2014. Pasal 31

Desa sampai ditetapkan Kepala Desa yang dipilih melalui Musyawarah Desa sampai habis sisa masa jabatan Kepala Desa yang berhenti.

Pemilihan Kepala Desa antar waktu, diatur juga pada Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Pasal 45 pada PP tersebut menyebutkan: Musyawarah Desa yang diselenggarakan khusus untuk pelaksanaan pemilihan kepala Desa antarwaktu dilaksanakan paling lama dalam jangka waktu 6 (enam) bulan terhitung sejak kepala Desa diberhentikan. Pasal 46 Peraturan Pemerintah tersebut menyebutkan: Ketentuan lebih lanjut mengenai pemilihan kepala Desa diatur dengan Peraturan Menteri.

Ketentuan lebih lanjut mengenai pemilihan kepala Desa diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 112 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Desa. Pada Pasal 1 Angka 5 Permendagri tersebut menyebutkan: Pemilihan kepala desa adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat di desa dalam rangka memilih kepala desa yang bersifat langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Adapun Musyawarah Desa untuk memilih kepala Desa antar waktu diatur dalam Permendagri Nomor 112 Tahun 2014 Pasal 1 Angka 4, yang berbunyi: musyawarah yang diselenggarakan oleh Badan Permusyawaratan Desa khusus untuk pemilihan Kepala Desa antar Waktu.

Permendagri Nomor 112 Tahun 2014 telah diubah melalui Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 65 Tahun 2017 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 112 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Desa. Pada Permendagri tersebut, pemilihan kepala Desa antar waktu diatur pada Pasal 47A Ayat (1) yang berbunyi: Kepala Desa yang berhenti dan/atau diberhentikan dengan sisa masa jabatan lebih dari satu tahun, bupati/walikota mengangkat PNS dari pemerintah daerah kabupaten/kota sebagai penjabat kepala Desa sampai ditetapkan kepala Desa antar waktu hasil musyawarah Desa. Kemudian Permendagri Nomor 65 Tahun 2017, pada Pasal 49 menyebutkan: Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan

pemilihan kepala Desa serentak dan antar waktu diatur dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Sebagai ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pemilihan kepala Desa antar waktu, Bupati Karawang telah menerbitkan Peraturan Bupati Karawang Nomor 26 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pemilihan Kepala Desa Antar Waktu Melalui Musyawarah Desa⁶.

Menurut Peraturan Bupati Karawang tersebut, yang dimaksud dengan Kepala Desa Antar Waktu, sesuai dengan Pasal 1 Angka 8 adalah: Kepala Desa Antar Waktu adalah Kepala Desa yang dipilih berdasarkan kesepakatan Musyawarah Desa yang melaksanakan wewenang, tugas dan kewajiban Kepala Desa dalam hal Kepala Desa berhenti dengan sisa masa jabatan lebih dari 1 (satu) tahun.

Pemilihan Kepala Desa merupakan bentuk praktek demokrasi langsung di pedesaan. Dalam Praktek Demokrasi langsung seperti ini yang terpenting dikedepankan adalah proses pemilihan yang memegang teguh tiga aspek penting, yaitu aspek kompetisi antar calon, partisipasi dan kebebasan.

Aspek kompetisi berkaitan dengan orang-orang yang mencalonkan diri sebagai Kepala Desa dan cara-cara yang dipakai untuk menjadikan mereka ini sebagai calon kepala desa. Aspek partisipasi berkaitan dengan pemahaman masyarakat terhadap pemilihan Kepala Desa, yaitu cara mereka merumuskan tipe kepemimpinan Kepala Desa dan model mereka membangun kesepakatan politik dengan para calon Kepala Desa. Aspek kebebasan erat kaitannya dengan suasana warga pemilih dalam menentukan pilihan politiknya kepada para Calon Kepala Desa.

Berdasarkan pertimbangan tiga aspek penting dalam proses pemilihan Kepala Desa tersebut, diharapkan akan terselenggara praktek demokrasi langsung melalui lembaga penyelenggara, proses dan produk pemilihan yang baik serta bermanfaat nyata bagi masyarakat desa. Sehingga bisa dikatakan bahwa Pemilihan Kepala Desa akan sukses, jika tiga aspek penting dalam proses pemilihan tersebut diperhatikan secara cermat.

⁶ Perbup Karawang Nomor 26 /2016

Pemilihan Kepala Desa Mulangsari Kecamatan Pangkalan Kabupaten Karawang pada Tanggal 4 Desember 2021 adalah pemilihan kepala desa antar waktu. Hal ini karena kepala desa sebelumnya meninggal dunia dan sisa masa jabatannya masih 5 tahun (lebih dari 1 tahun). Peraturan yang menjadi pedoman dalam pelaksanaannya adalah Peraturan Bupati Karawang Nomor 26 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pemilihan Kepala Desa Antar Waktu Melalui Musyawarah Desa⁷.

Musyawarah Desa adalah musyawarah yang diselenggarakan oleh Badan Permusyawaratan Desa (BPD) khusus untuk pemilihan Kepala Desa antar waktu. Musyawarah Desa dalam rangka pemilihan Kepala Desa Antar Waktu diselenggarakan oleh BPD dan difasilitasi oleh Pemerintah Desa yang teknis pelaksanaan pemilihannya dilakukan oleh Panitia Pemilihan (Pasal 2). Musyawarah Desa dapat dilaksanakan apabila sisa masa jabatan Kepala Desa yang berhenti lebih dari 1 (satu) tahun karena berhenti (Pasal 4 Ayat 1).

Peserta Musyawarah Desa dalam rangka pemilihan Kepala Desa antar waktu terdiri dari BPD, unsur Pemerintah Desa dan unsur masyarakat Desa (Pasal 14). Unsur Masyarakat adalah warga Desa yang bertempat tinggal tetap di desa bersangkutan, paling singkat 6 (enam) bulan dan memiliki Kartu Tanda Penduduk (KTP) dan bukan sebagai unsur Pemerintah Desa dan BPD. Kriteria unsur masyarakat desa dan Jumlah peserta Musyawarah Desa dalam rangka pemilihan Kepala Desa Antar Waktu diatur dengan Peraturan Desa dengan berpedoman pada Peraturan Bupati Karawang Nomor 26 Tahun 2016 tersebut.

Pada studi pendahuluan di Desa Mulangsari Kecamatan Pangkalan Kabupaten Karawang didapati bahwa salah satu Bakal Calon Kepala Desa bukan penduduk desa setempat, sehingga ketika berhadapan dengan persyaratan sebagai Calon Kepala Desa, sebagaimana Pasal 21 Ayat (1) Huruf g Peraturan Bupati Karawang Nomor 26 Tahun 2016, maka Bakal Calon tersebut dianggap tidak memenuhi persyaratan. Pada sisi lain, masyarakat masih ingat betul persyaratan sebagai calon pada Pemilihan

⁷ Perbup Karawang Nomor 26/2016

Kepala Desa serentak yang dilakukan di desa tersebut 10 bulan sebelumnya, yang mana berpedoman kepada Peraturan Bupati Karawang Nomor 64 Tahun 2020. Pada Perbup tersebut persyaratan bahwa Calon Kepala Desa harus terdaftar sebagai penduduk dan bertempat tinggal di Desa setempat paling kurang 1 (satu) tahun sebelum pendaftaran, sudah dihapus.

Permasalahan ini sempat menjadi ketegangan yang cukup runcing pada proses pelaksanaan Pilkades antar waktu. Ada anggapan bahwa Payung Hukum untuk Pilkades antar waktu ini tidak *update*, yakni belum mengakomodir keputusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor: 128/PUU-XIII/2015 yang telah mengabulkan pemohon uji materi bahwa untuk pemilihan kepala desa tidak mensyaratkan calon kepala desa harus menjadi penduduk di desa setempat.

Pada studi pendahuluan juga didapati bahwa titik krusial dalam pelaksanaan pemilihan Kepala Desa Antar Waktu melalui Musyawarah Desa ini antara lain:

- a. Penetapan peserta musyawarah desa. Peserta musyawarah desa bertindak sebagai “perwakilan pemilih” kepala desa, yang diharapkan dapat mengemban proses demokrasi.
- b. Politik transaksional dengan nominal yang lebih besar. Hal ini disebabkan jumlah pemilih yang hanya sedikit dibandingkan pemilihan kepala desa serentak, sehingga tidak terlalu memberatkan kepada calon untuk melakukan politik transaksional.
- c. Proses demokrasi yang asimetris. Hal ini sering terjadi ketika salah satu calon Kepala Desa adalah perangkat desa, yang mana perangkat desa dan panitia pemilihan bisa berlaku berat sebelah.

Berdasarkan uraian di atas, penulis hendak melakukan penelitian tesis dengan Judul: Implementasi Peraturan Bupati Nomor 26 Tahun 2016 pada Pemilihan Kepala Desa Antar Waktu di Desa Mulangsari Kecamatan Pangkalan Kabupaten Karawang.

Rumusan Permasalahan

Berdasarkan uraian pada latar belakang di atas, permasalahan yang akan diteliti dan dianalisis adalah:

1. Bagaimana proses pelaksanaan pemilihan Kepala Desa antar waktu menurut Peraturan Bupati Karawang Nomor 26 Tahun 2016 dan apakah ada penyimpangan yang terjadi ?
2. Apa saja kendala-kendala yang dihadapi dalam proses pelaksanaan pemilihan Kepala Desa antar waktu ?
3. Apa saja upaya-upaya yang dilakukan untuk mengatasi kendala-kendala dalam proses pelaksanaan pemilihan Kepala Desa antar waktu ?

Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk:

1. Meneliti bagaimana proses pelaksanaan pemilihan Kepala Desa antar waktu menurut Peraturan Bupati Karawang Nomor 26 Tahun 2016 dan apakah ada penyimpangan yang terjadi.
2. Meneliti kendala-kendala yang dihadapi dalam proses pelaksanaan pemilihan Kepala Desa antar waktu.
3. Meneliti upaya-upaya yang dilakukan untuk mengatasi kendala-kendala dalam proses pelaksanaan pemilihan Kepala Desa antar waktu.

Kegunaan Penelitian

Kegunaan dari penelitian ini, adalah:

1. Secara Teoritis:
 - a. Memberikan khasanah baru dalam Ilmu Hukum Tata Negara, khususnya tentang tata cara pengisian jabatan Kepala Desa antar waktu.
 - b. Memberikan masukan tentang konsep pemilihan Kepala Desa antar waktu dalam memenuhi prinsip-prinsip demokrasi.

2. Secara Praktis:

- a. Memberikan masukan perbaikan dalam pelaksanaan pemilihan Kepala Desa antar waktu.
- b. Memberikan contoh untuk mengatasi kendala-kendala dalam pelaksanaan pemilihan Kepala Desa antar waktu.
- c. Memberikan masukan dalam mencegah praktek-praktek negatif pada pelaksanaan pemilihan Kepala Desa antar waktu.

Penelitian Sejenis Sebelumnya

Sebagai perbandingan dalam penelitian tentang Pemilihan Kepala Desa Antar Waktu, terutama tentang permasalahan yang akan dikaji, yaitu: proses pelaksanaan, kendala yang dihadapi, solusi yang dilaksanakan untuk menyelesaikan kendala-kendala, serta penerapan prinsip-prinsip demokrasi, maka diperlukan teori dari pendapat para ahli dan hasil penelitian sejenis yang berkaitan dengan penelitian ini.

1. Sri Rahayu dan Dian Suluh Kusuma Dewi (2018) dengan judul: “Evaluasi Pemilihan Kepala Desa antar Waktu di Desa Winong Kecamatan Jetis Kabupaten Ponorogo”⁸.

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dan wawancara mendalam. Pengambilan sample menggunakan metode Purposive Sampling yaitu dengan cara sengaja karena alasan-alasan yang diketahui sifat dari sample tersebut atau menetapkan informan yang dianggap tahu dalam masalah yang sedang di teliti secara mendalam.

Menurut Sri Rahayu et all. dalam membahas tentang analisis data dalam penelitian kualitatif, para ahli memiliki pendapat yang berbeda. Huberman dan Miles mengajukan model analisis data yang disebutnya sebagai model interaktif. Model interaktif terdiri dari tiga hal utama, yaitu : (1) reduksi data (2) penyajian data dan (3) penarikan kesimpulan. Ketiga kegiatan tersebut

⁸ Sri Rahayu dan Dian Suluh Kusuma Dewi, 2018. *Evaluasi Pemilihan Kepala Desa antar Waktu di Desa Winong Kecamatan Jetis Kabupaten Ponorogo*. Jurnal Ilmu Sosial dan Politik Vol 03 No 02 November 2018.

merupakan kegiatan yang jalin menjalin pada saat sebelum, selama, dan sesudah pengumpulan data dalam bentuk yang sejajar untuk membangun wawasan umum yang disebut analisis.

Pada penelitian Sri Rahayu ini didapati bahwa proses pemilihan berjalan baik dan kondusif. Kendala yang dihadapi hampir tidak ada. Namun demikian didapati adanya politik uang yang diberikan kepada pemilih (peserta musyawarah desa).

2. Muhamad Adnan (2021) dengan judul: “Pemilihan Kepala Desa Antar Waktu di Desa Anjani Kecamatan Suralaga Kabupaten Lombok Timur”⁹.

Penelitian ini menggunakan metode *deskriptif* dengan menggambarkan tentang pelaksanaan Pilkades dengan mekanisme PAW melalui musyawarah desa. Pemilihan lokasi penelitian dilakukan secara *purposive*, jadi berdasarkan tujuan-tujuan tertentu, yang terutama adalah karena untuk memudahkan pencarian dan pengumpulan data. Pemilihan lokasi pada Desa Anjani, juga disertai asumsi bahwa apa yang terjadi di lokasi penelitian juga menggambarkan apa yang terjadi di tempat lain, sehingga dapat ditarik suatu generalisasi.

Pada penelitian ini didapati bahwa jumlah pemilih (peserta musyawarah desa) sebanyak 2,5% (Dua Koma Lima Persen) dari Daftar Pemilih Tetap di Desa Anjani. Angka ini adalah kebijakan lokal karena tidak ditetapkan secara tertulis di dalam Perbub tentang pedoman pelaksanaan Pilkades Antar Waktu. Didapati juga sebuah kebijakan bahwa anggota BPD, Pj Kades, Sekdes, Kaur, Kasi, Kawil, LKMD, dan BKD tidak ikut menjadi peserta musyawarah dengan alasan untuk menjaga kenetralan dan kondusifitas selama proses pelaksanaan dan setelah pemilihan serta diharapkan berjalannya roda pemerintahan Desa dengan baik, nyaman dan tidak ada saling tuduh menuduh tentang dukungan calon Kepala Desa tertentu antar jajaran pemerintah Desa setelah ditetapkannya calon Kepala Desa terpilih.

⁹ Muhamad Adnan, 2021. *Pemilihan Kepala Desa Antar Waktu di Desa Anjani Kecamatan Suralaga Kabupaten Lombok Timur*; JURIDICA - Volume 3, Nomor 1, November 2021.

3. Agus Sofyan (2019) dengan judul: “Partisipasi Masyarakat dalam Pelaksanaan Pemilihan Kepala Desa di Desa Sukamulya Kecamatan Rumpin Kabupaten Bogor Tahun 2019”.¹⁰

Penelitian ini menggunakan pendekatan *kualitatif* dengan metode *Purposive sampling*. Informan dipilih secara purposive sebanyak 15 orang. Pengumpulan data dengan wawancara mendalam. Teknik analisis Interaktif Kualitatif.

Pada penelitian ini didapati bahwa gambaran penyampaian visi, misi, dan program kerja calon kepala desa pada Pelaksanaan Pilkades, mengacu pada rumusan Permendagri No. 112 tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Desa pasal 31-32. Sejak masa sebelum kampanye, masa kampanye, sampai masa tenang saat Pemilihan Kepala Desa, baik langsung maupun tidak langsung melalui media.

Penyampaian umpan balik tentang visi, misi, dan program kerja calon kepala desa pada Pelaksanaan Pilkades dilakukan dengan cara mengulas balik secara tertulis, komunikasi verbal, media, baliho, atau datang ke kantor panitia Pilkades.

Pembahasan berbagai persoalan pada pelaksanaan Pemilihan Kepala Desa melalui Forum Warga, secara musyawarah, dan juga menggunakan bantuan mediasi. Tindak lanjut dari saran kritik dan aspirasi masyarakat adalah diupayakan segala permasalahan dapat diselesaikan, mementingkan kontinuitas dan keterbukaan kepada masyarakat, melalui peningkatan partisipasi masyarakat, sehingga masalah yang ada benar-benar dapat diselesaikan.

4. Amirullah Umar (2014) dengan judul penelitian:” Demokratisasi dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (Studi Pilkades Serentak di Kabupaten Bone).¹¹

¹⁰ Agus Sofyan, 2019. *Partisipasi Masyarakat dalam Pelaksanaan Pemilihan Kepala Desa di Desa Sukamulya Kecamatan Rumpin Kabupaten Bogor Tahun 2019*; *Dinamika- Volume 8 Nomor 1, Bulan April Tahun 2021*.

Metode Penelitian yang digunakan adalah metode penelitian kualitatif, yaitu suatu ana-lisis berdasarkan data yang diperoleh melalui hasil wawancara, observasi dan dokumentasi.

Pada penelitian ini didapati bahwa peran Pemerintah Daerah menjadi posisi kunci dalam pelaksanaan Pilkades serentak di Kabupaten Bone. Jika dilihat dari fungsi ganda yang dimiliki Pemerintah Daerah yakni sebagai penyelenggara sekaligus pengawas pemilihan, berarti Pemerintah Daerah dituntut untuk mampu melaksanakan pemilihan yang Langsung, umum, bebas dan rahasia serta jujur dan adil sesuai dengan tuntutan demokrasi. Luasnya daerah Kabupaten Bone ditambah banyaknya desa yang melakukan pemilihan menjadi tuntutan besar bagi Pemerintah Daerah untuk menyukseskan pemilihan diseluruh wilayah Kabupaten.

5. Anang Wahyu Kurnianto (2016) dengan penelitian yang berjudul: “Pemilihan Kepala Desa Antar Waktu; Studi Kasus Pemilihan Kepala Desa Antar Waktu Desa Reban Kecamatan Reban Kabupaten Batang”¹².

Penelitian ini menggunakan metode pendekatan kualitatif. Penggunaan metode kualitatif akan mudah disesuaikan dengan fakta hukum sebagaimana studi kasus penelitian, dimana dalam pengumpulan data yang diperlukan, akan terjalin interaksi dan hubungan langsung antara penulis dengan informan yang memberikan informasi di tempat penelitian.

Pada penelitian ini didapatkan bahwa Mekanisme Pemilihan Kepala Desa Antar Waktu di Desa Reban dilaksanakan melalui model pemungutan suara dengan sistem perwakilan. Daftar pemilih tetap Pilkades adalah setiap kepala keluarga yang berdomisili di Desa Reban dibuktikan dengan Kartu Keluarga (KK). Mekanisme tersebut merupakan hasil musyawarah Desa Reban yang menjadi pedoman pelaksanaan Pilkades. Model pemungutan

¹¹ Amirullah Umar, 2014. *Demokratisasi dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (Studi Pilkades Serentak di Kabupaten Bone)*; Government: Jurnal Ilmu Pemerintahan Volume 7, Nomor 2, Juli 2014

¹² Anang Wahyu Kurnianto, 2016. *Pemilihan Kepala Desa Antar Waktu; Studi Kasus Pemilihan Kepala Desa Antar Waktu Desa Reban Kecamatan Reban Kabupaten Batang*. Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang, 2016.

suara dengan hak pilih yang hanya diberikan kepada tiap kepala keluarga, tidak serta merta menjadikan Pilkades Antar Waktu di Desa Reban berjalan kurang demokratis. Sebab tiap kepala keluarga yang memiliki hak pilih, tentunya telah melakukan musyawarah keluarga sebelum memberikan hak suaranya.

Kendala teknis penyelenggaraan Pilkades Antar Waktu di Desa Reban adalah belum adanya Peraturan Daerah dan Peraturan Bupati Batang yang mengatur secara khusus tentang pelaksanaan Pemilihan Kepala Desa Antar Waktu. Keterbatasan aturan teknis yang terjadi membuat panitia berpedoman langsung pada Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dan Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

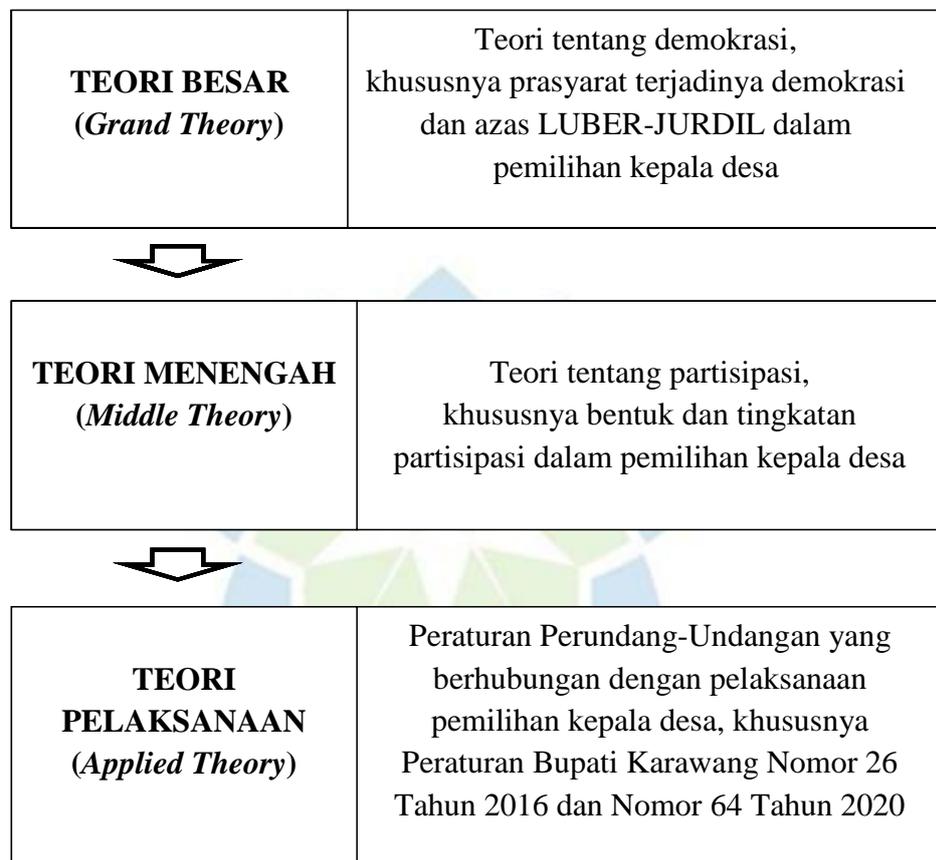
Kerangka Pemikiran

Kerangka pemikiran dari penelitian ini dikembangkan dari tiga teori, yaitu: (1) teori besar (*grand theory*), (2) teori menengah (*middle theory*), dan (3) teori pelaksanaan (*applied theory*).

Teori besar pada umumnya adalah teori-teori makro yang mendasari berbagai teori di bawahnya. Disebut *grand theory* karena teori tersebut menjadi dasar lahirnya teori-teori lain dalam berbagai level. *Grand theory* disebut juga teori makro karena teori-teori ini berada di level makro, bicara tentang struktur dan tidak berbicara fenomena-fenomena mikro. Sementara itu, teori menengah adalah dimana teori tersebut berada pada level mezo atau level menengah yang fokus kajiannya makro dan juga mikro. Adapun teori pelaksanaan adalah suatu teori yang berada di level mikro dan siap untuk diaplikasikan dalam konseptualisasi.

Pada penelitian ini, teori besarnya adalah teori tentang demokrasi, sedangkan teori menengahnya adalah teori tentang partisipasi, khususnya bentuk dan derajat partisipasi dalam pemilihan Kepala desa. Adapun teori pelaksanaannya adalah peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pemilihan Kepala Desa, khususnya pemilihan Kepala Desa antar waktu.

Gambar 1. 1. Bagan Alur Kerangka Pemikiran Penelitian Pilkadaes Antar Waktu melalui Musyawarah Desa



Penjelasan tentang bagan alur kerangka pemikiran tersebut disajikan sebagai uraian teori, yaitu: (1) teori besar, (2) teori menengah, dan (3) teori pelaksanaan berikut ini.

1. Teori Besar (*Grand Theory*) tentang Demokrasi

Terminologi demokrasi bukanlah hal baru pada masa sekarang ini. Demokrasi dianggap sebagai pilihan yang logis dan rasional dalam menjalankan pemerintahan, karena demokrasi memberikan pancaran legitimasi pada kehidupan modern, baik hukum, undang-undang maupun

politik akan kelihatan absah ketika semua itu bersifat “demokratis”.¹³ Menurut Carol C. Gould (1994)¹⁴ bahwa demokrasi dikelompokkan menjadi tiga model, yaitu: (1) Model Individualisme liberal, (2) model pluralisme, dan (3) model sosialisme holistik.

Model individualisme liberal menjelaskan demokrasi sebagai pelindung orang dari kasewenang-wenangan kekuasaan pemerintah, dan mendudukan pemerintah sebagai pelindung kebebasan seluruh rakyat dari ancaman dan gangguan. Model demokrasi ini menginginkan kesamaan universal bagi seluruh rakyat dan kesamaan hak bagi seluruh rakyat itu di dalam proses politik. Pandangan ini ditandai oleh “satu orang satu suara” (*one man one vote*).

Model Pluralisme merupakan kebalikan dari individualisme liberal yang menekankan kepentingan pribadi individu-individu yang saling lepas. Dalam hal ini pluralisme memusatkan perhatian kepada kepentingan kelompok sebagai agregasi dari kepentingan individual, dan pemunculannya akan mengakibatkan konflik dalam proses politik. Sehingga, demokrasi politik ditafsirkan sebagai sistem pemerintahan yang menengahi konflik (kompetisi) itu untuk memperoleh keseimbangan sosial. Menurut teori ini demokrasi politik memaksimumkan terwakilinya individu-individu yang kepentingannya mungkin tidak akan diwakili secara memadai oleh kekuasaan kelompok tempat ia bergabung. Teori ini juga menyatakan bahwa pluralisme melindungi kebebasan memilih para individu dengan menyediakan alternatif-alternatif politik yang mampu mewakili pluralitas kelompok kepentingan (*interest group*) ataupun partai-partai.

Model sosialisme holistik, merupakan salah satu pendekatan yang menekankan demokrasi ekonomi dan muncul untuk menanggapi ditolaknya kenyataan hubungan sosial dan ekonomi yang dilontarkan oleh individualisme liberal. Pandangan umum ini diwakili oleh dua jenis teori utama. Teori yang pertama cenderung memahami demokrasi ekonomi sebagai

¹³ Uu Nurul Huda, 2018. *Hukum Partai Politik dan Pemilu di Indonesia*. Bandung: Fokusmedia, hal. 88

¹⁴ Carol C. Gould, 1994. *Demokrasi Ditinjau Kembali*, Yogyakarta : Tiara Wacana, hal. 36

cara pendistribusian barang dan kesempatan secara lebih adil dalam konteks bentuk-bentuk demokrasi politik. ini lebih merupakan pandangan liberal daripada sosialis. Teori yang kedua menekankan perlunya demokrasi dalam mengendalikan produksi maupun distribusi, secara tradisional ini teori sosialis yang umum.

Affan Gafar¹⁵, menyatakan bahwa negara yang memberlakukan sistem demokratis ditentukan dengan prasyarat sebagai berikut:

- a. Akuntabilitas; dalam demokrasi, setiap pemegang jabatan yang dipilih oleh rakyat harus dapat mempertanggungjawabkan kebijaksanaan yang hendak dan telah ditempuhnya.
- b. Rotasi kekuasaan dalam demokrasi, pemegang kekuasaan tidak menjalankan kekuasaannya secara terus menerus dalam waktu yang lama, terdapat suatu sistem pemilihan umum yang menyebabkan adanya rotasi kekuasaan di negara tersebut.
- c. Rekrutment politik yang terbuka dalam demokrasi, terdapat suatu rekrutmen politik yang transparan bagi masyarakat. Untuk tercapainya syarat ini maka suatu sistem pemilihan umum secara langsung menjadi syarat untuk terpenuhinya suatu rekrutmen politik yang terbuka.
- d. Pemilihan umum yang jujur, dalam demokrasi, pemilihan umum yang dilaksanakan adalah pemilihan umum yang jujur, tanpa rekayasa dan hasil dari pemilihan umum benar-benar merupakan hasil yang berasal dari suara rakyat.
- e. Menghormati hak-hak dasar, dalam demokrasi, seluruh penyelenggara negara dan pemerintahan memberikan penghormatan dan perlindungan terhadap hak-hak dasar warga negara antara lain hak memperoleh penghidupan layak, hak memperoleh pendidikan, hak memperoleh pendidikan dan hak-hak dasar lainnya.
- f. Persamaan dalam hak politik, dalam demokrasi, harus terdapat persamaan dalam penyaluran hak-hak politik dari warga negara.

¹⁵ Affan Gaffar, 2006, *Politik Indonesia Transisi Menuju Demokrasi*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar

Azas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil (Luber Jurdil) sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Desa Pasal 34 Ayat (2), diuraikan sebagai berikut:

- a. Langsung, artinya rakyat pemilih mempunyai hak untuk secara langsung memberikan suaranya sesuai dengan kehendak hati tanpa perantara.
- b. Umum, artinya semua warga yang telah berusia 17 tahun atau telah menikah berhak untuk ikut memilih dan telah berusia 25 tahun berhak di pilih dengan tanpa ada diskriminasi (pengecualian).
- c. Bebas, artinya rakyat pemilih berhak memilih menurut hati nuraninya tanpa adanya pengaruh, tekanan atau paksaan dari siapapun.
- d. Rahasia, artinya rakyat pemilih dijamin oleh peraturan tidak akan diketahui oleh pihak siapapun dan dipilihnya atau kepada siapa suaranya diberikan (*secret ballot*).
- e. Jujur, dalam penyelenggaraan pemilihan, pihak penyelenggara, pelaksana, pemerintah, peserta, pengawas dan pemantau pemilu, termasuk pemilih, serta semua pihak yang terlibat secara tidak langsung, harus bersikap jujur sesuai dengan peraturan perundangundangan yang berlaku.
- f. Adil, penyelenggaraan pemilihan memperlakukan secara adil serta bebas dari kecurangan pihak manapun.

2. Teori Menengah (*Middle Theory*) tentang Partisipasi

Samuel P. Huntington dan Joan Nelson (dalam Uu Nurul Huda, 2018)¹⁶ membagi bentuk partisipasi politik menjadi:

- a. Kegiatan pemilihan, mencakup suara, sumbangan untuk kampanye, bekerja dalam sebuah pemilihan, mencari dukungan bagi seorang calon, atau setiap tindakan yang bertujuan untuk mempengaruhi pemilihan.
- b. Lobbying, mencakup upaya-upaya perorangan atau kelompok untuk menghubungi pejabat-pejabat pemerintah dan pemimpin-pemimpin politik dengan maksud mempengaruhi keputusan-keputusan mereka mengenai persoalan-persoalan yang menyangkut kepentingan orang banyak.

¹⁶ Uu Nurul Huda. 2018. Op.Cit. hal 40

- c. Kegiatan organisasi, mencakup partisipasi sebagai anggota atau pejabat dalam sebuah organisasi yang tujuan utama dan eksplisitnya adalah mempengaruhi pengambilan keputusan pemerintah.
- d. Mencari Koneksi (*contacting*), merupakan tindakan perorangan yang ditujukan terhadap pejabat-pejabat pemerintah dan biasanya dengan maksud memperoleh manfaat bagi satu atau segelintir orang.
- e. Tindakan kekerasan (*violence*), yaitu tindakan individu atau kelompok guna mempengaruhi keputusan pemerintah dengan cara menciptakan kerugian fisik manusia atau harta benda, termasuk huru-hara, teror, kudeta, pembunuhan politik (*assasination*), revolusi dan pemberontakan.

Sumarto (2009)¹⁷, menyebutkan bahwa Sherry Arnstein dalam teori *the ladder of partisipation*, membagi tingkatan partisipasi masyarakat ke dalam 8 tangga atau derajat dengan karakteristik partisipasi di setiap tangga yang berbeda.

- a. Manipulasi.

Pada tangga partisipasi ini bisa diartikan relatif tidak ada komunikasi apalagi dialog; tujuan sebenarnya bukan untuk melibatkan masyarakat dalam perencanaan dan pelaksanaan program tapi untuk mendidik atau "menyembuhkan" partisipan (masyarakat tidak tahu sama sekali terhadap tujuan, tapi hadir dalam forum).

- b. Terapi (*Therapy*)

Pada tangga partisipasi ini penyampaian visi misi dan program kerjanya terhadap masyarakat, dan masyarakat hanya mendengar saja. Pada level ini telah ada komunikasi namun bersifat terbatas. Inisiatif datang dari pemerintah dan hanya satu arah

- c. Menyampaikan informasi

¹⁷ Sumarto ST Hetifah. 2004. *Inovasi, Partisipasi, dan Good Governance*. Jakarta : Yayasan Obor Indonesia

Penyampaian visi misi dan program kerjanya terhadap masyarakat, masyarakat hanya bisa menerima informasi dan tidak terjadi umpan balik. Pada jenjang ini komunikasi sudah mulai banyak terjadi tapi masih bersifat satu arah dan tidak ada sarana timbal balik. Informasi telah diberikan kepada masyarakat tetapi masyarakat tidak diberikan kesempatan melakukan tanggapan balik (*feed back*).

d. Konsultasi

Pada tahap ini terjadi dialog kedua belah pihak tentang berbagai persoalan di desa, saran dan kritik ditampung namun keputusan akhir ada di pemerintahan desa. Pada tangga partisipasi ini komunikasi telah bersifat dua arah, tapi masih bersifat partisipasi yang ritual. Sudah ada penjarangan aspirasi, telah ada aturan pengajuan usulan, telah ada harapan bahwa aspirasi masyarakat akan didengarkan, tapi belum ada jaminan apakah aspirasi tersebut akan dilaksanakan ataupun perubahan akan terjadi.

Berbagai bentuk upaya yang dapat dilakukan agar masyarakat dapat mengeluarkan aspirasinya, antara lain adalah dapat melalui musyawarah desa dengan mengundang tokoh masyarakat sebagai perwakilan, atau melakukan jajak pendapat secara terbuka terhadap seluruh kepala keluarga yang ada di wilayah desa, terkait dengan kepuasan terhadap kinerja pemerintahan desa, termasuk saran dan masukan yang dapat diajukan oleh kepala keluarga.

e. Peredam Kemarahan (Penenteraman)

Pada level ini komunikasi telah berjalan baik dan sudah ada negosiasi antara masyarakat dan pemerintah. Masyarakat dipersilahkan untuk memberikan saran atau merencanakan usulan kegiatan. Namun pemerintah tetap menahan kewenangan untuk menilai kelayakan dan keberadaan usulan tersebut. Pemerintahan Desa mendengarkan dan menerima berbagai kritik dan saran yang disampaikan masyarakat, namun Pemerintah desa tetap menjalankan pada rencana semula. Dalam arti lain bahwa aspirasi masyarakat didengarkan namun tidak dilaksanakan sesuai dengan aspirasi yang disampaikan tersebut.

Penentruman (placation) melibatkan aktivitas yang lebih mendalam dengan mengajak masyarakat untuk lebih terlibat dalam aspirasi pembuatan kebijakan, meskipun pada dasarnya itu hanyalah sikap manipulatif agar massa tenang. Pemegang kuasa tetap memiliki hak yang lebih dalam pengambilan keputusan. Dalam arti lain, upaya pemegang kuasa untuk menenangkan masyarakat.

f. Kemitraan

Pada tangga partisipasi ini, pemerintah dan masyarakat merupakan mitra sejajar. Kekuasaan telah diberikan dan telah ada negosiasi antara masyarakat dan pemegang kekuasaan, baik dalam hal perencanaan, pelaksanaan, maupun monitoring dan evaluasi.

g. Pendelegasian Kekuasaan

Pada level pendelegasian kekuasaan, pemerintah telah memberikan wewenang kepada masyarakat untuk mengurus sendiri kebutuhan dan kepentingannya dalam hal pelayanan publik. Masyarakat telah diberikan kewenangan penuh dalam pengambilan keputusan, khususnya dalam menentukan pilihannya pada Pilkades. Tidak ada intimidasi ataupun paksaan pada saat penentuan pilihan

h. Pengawasan Masyarakat

Pada level partisipasi tertinggi ini masyarakat dapat terlibat aktif dalam hal perumusan, implementasi, evaluasi dan kontrol setiap kebijakan publik yang dibuat. Masyarakat bekerjasama dalam mengawasi berjalannya Pilkades, termasuk kecurangan-kecurangan yang kemungkinan dapat terjadi. Masyarakat dapat menyampaikan melalui panitia yang telah dibentuk oleh BPD, dan selanjutnya dapat pula melaporkan ke jenjang yang lebih tinggi seperti panitia di tingkat Kecamatan atau Kabupaten.

Tingkatan partisipasi menurut Mukti Asikin (2001) dari yang terendah sampai tertinggi adalah:¹⁸

¹⁸ Mukti Asikin. 2001. *Stakeholder Participation in SME Policy Design And Implementation*. ADB Technical Assistance SME Development State Ministry for Cooperatives & SME. Jakarta.

a. Diseminasi informasi (sosialisasi).

Maksudnya pemerintah hanya menyebarluaskan informasi tentang program yang akan direncanakan atau sekedar memberikan informasi mengenai keputusan yang dibuat dan mengajak warga untuk melaksanakan keputusan tersebut.

b. Konsultasi (ada umpan balik).

Pemerintah meminta saran dan kritik dari masyarakat sebelum suatu keputusan ditetapkan. Adanya timbal balik dari masyarakat harus diutarakan kepada pemerintah. Karena tingkat kekurangan suatu program akan tahu pada siapa yang menjalankan dalam hal ini masyarakat harus ada respon yang positif dari semua kalangan agar pemberdayaan yang dilakukan berhasil.

c. Kolaborasi.

Merupakan pembagian hak dan kerjasama di dalam penetapan keputusan pembuatan keputusan bersama, masyarakat bukan sebagai penggagas kolaborasi, tetapi masyarakat dilibatkan untuk merancang dan mengambil keputusan bersama, sehingga peran masyarakat secara signifikan dapat mempengaruhi hasil/keputusan. Kalau pembuat keputusan masyarakat tidak dilibatkan maka akan terjadi kerancuan yang berdampak negatif rasa kepedulian dan kepemilikan tidak ada.

d. Delegasi.

Adalah pemberian kewenangan bagi pengambilan keputusan dan pengelolaan sumberdaya pada *stakeholder*. Masyarakat memiliki kekuasaan dalam mengawasi secara langsung keputusan yang telah diambil dan menolak pelaksanaan keputusan yang bertentangan dengan tujuan yang telah ditetapkan dengan menggunakan prosedur dan indikator kinerja yang mereka tetapkan bersama. Masyarakat tidak hanya dijadikan sebagai obyek tetapi juga subyek yang menjalankan program yang direncanakan bersama.

3. Teori Pelaksanaan (*Applied Theory*) tentang Pemilihan Kepala Desa Antar Waktu

Pelaksanaan berasal dari kata laksana yang artinya menjalankan atau melakukan suatu kegiatan, pelaksanaan adalah suatu tindakan atau pelaksanaan dari sebuah rencana yang sudah disusun secara matang dan terperinci, implementasi biasanya dilakukan setelah perencanaan sudah dianggap siap, secara sederhana pelaksanaan bisa diartikan penerapan.¹⁹

Pengertian Pelaksanaan berdasarkan Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah proses, cara, perbuatan melaksanakan suatu rancangan, keputusan dan sebagainya. Pelaksanaan adalah suatu tindakan atau pelaksanaan dari sebuah rencana yang sudah disusun secara matang dan terperinci, implementasi biasanya dilakukan setelah perencanaan sudah dianggap siap.

Secara sederhana pelaksanaan bisa diartikan penerapan. Pelaksanaan merupakan aktifitas atau usaha-usaha yang dilaksanakan untuk melaksanakan semua rencana dan kebijaksanaan yang telah dirumuskan dan ditetapkan dengan dilengkapi segala kebutuhan, alat-alat yang diperlukan, siapa yang melaksanakan, dimana tempat pelaksanaannya mulai dan bagaimana cara yang harus dilaksanakan, suatu proses rangkaian kegiatan tindak lanjut setelah program atau kebijaksanaan ditetapkan yang terdiri atas pengambilan keputusan, langkah yang strategis maupun operasional atau kebijaksanaan menjadi kenyataan guna mencapai sasaran dari program yang ditetapkan semula.

Sondang P. Siagian mendefinisikan pelaksanaan sebagai keseluruhan proses kegiatan yang harus dilakukan untuk membina dan mendorong semangat bekerja kepada para bawahan sedemikian rupa sehingga mereka mau bekerja dengan ikhlas demi tercapainya tujuan.²⁰ Adapun menurut Mazmanian dan sebatier, pelaksanaan adalah pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula

¹⁹ Abdullah Syukur, 1987. *Study Implementasi Latarbelakang Konsep Pendekatan Dan Relevansinya Dalam Pembangunan*, Jakarta: Persadi Ujung Pandang, hal. 40.

²⁰ Sondang P. Siagian, 2008, *Filsafat Administrasi*, Jakarta: Bumi Aksara, hal. 5

berbentuk perintah atau keputusan badan eksekutif yang penting ataupun keputusan peradilan.²¹

Fungsi pelaksanaan, menurut Raharjo Adisasmito (2011), adalah:²²

- a. Mengimplementasikan proses kepemimpinan, pembimbingan, dan pemberian motivasi kepada tenaga kerja agar dapat berkerja secara efektif dan efisien dalam pencapaian tujuan.
- b. Memberikan tugas dan penjelasan rutin mengenai pekerjaan.
- c. Menjelaskan kebijakan yang ditetapkan.
- d. Proses implementasi program agar dapat dijalankan oleh seluruh pihak dalam organisasi serta proses memotivasi agar semua pihak tersebut dapat menjalankan tanggung jawabnya dengan penuh kesadaran dan produktifitas yang tinggi.

Matland, menawarkan model untuk melakukan implementasi dengan memenuhi beberapa syarat, diantaranya:²³

- a. Ketepatan Kebijakan

Ketepatan kebijakan ini dinilai dari:

- 1) Apakah kebijakan tersebut sudah dirumuskan sesuai dengan karakter masalah yang hendak dipecahkan.
- 2) Apakah kebijakan dibuat oleh lembaga yang mempunyai kewenangan (misi kelembagaan) yang sesuai dengan karakter kebijakan.

- b. Ketepatan pelaksanaan.

Aktor implementasi kebijakan tidaklah hanya pemerintah. Ada tiga lembaga yang bisa menjadi pelaksana, yaitu pemerintah, kerjasama antara pemerintah-masyarakat/swasta, atau implementasi kebijakan yang diswastakan

- c. Ketepatan target

Ketepatan berkenaan dengan tiga hal, yaitu:

²¹ https://repository.bsi.ac.id/index.php/unduh/item/253036/File_10-Bab-II-Landasan-Teori.pdf

²² Rahardjo Adisasmita, 2011, *Pengelolaan Pendapatan dan Anggaran Daerah*, Yogyakarta:Graha Ilmu

²³ <http://abdiprojo.blogspot.co.id/2010/04/model-model-impementasi-kebijakan05.html>

- 1) Apakah target yang diintervensi sesuai dengan yang direncanakan, apakah tidak ada tumpang tindih dengan intervensi lain, atau tidak bertentangan dengan intervensi kebijakan lain.
- 2) Apakah targetnya dalam kondisi siap untuk diintervensi ataukah tidak. Kesiapan bukan saja dalam arti secara alami, namun juga apakah kondisi target ada dalam konflik atau harmoni, dan apakah kondisi target ada dalam kondisi mendukung atau menolak.
- 3) Apakah intervensi implementasi kebijakan bersifat baru atau memperbarui implementasi kebijakan sebelumnya

d. Ketepatan lingkungan

Ada dua lingkungan yang paling menentukan, yaitu:

- 1) Lingkungan kebijakan, yaitu interaksi antara lembaga perumus kebijakan dengan pelaksana kebijakan dengan lembaga yang terkait
- 2) Lingkungan Eksternal Kebijakan, yang terdiri dari atas public opinion, yaitu persepsi publik akan kebijakan dan implementasi kebijakan, interpretive institutions yang berkenaan dengan interpretasi lembaga-lembaga strategis dalam masyarakat, seperti media massa, kelompok penekan, dan kelompok kepentingan, dalam menginterpretasikan kebijakan dan implementasi kebijakan, dan *individuals*, yakni individu-individu tertentu yang mampu memainkan peran penting dalam menginterpretasikan kebijakan dan implementasi kebijakan.

Pada penelitian ini, teori pelaksanaan yang digunakan berupa peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pemilihan Kepala Desa, khususnya pemilihan Kepala Desa antar waktu. Pada level mikro, peraturan tersebut adalah Peraturan Bupati Karawang Nomor 26 Tahun 2016 dan Nomor 64 Tahun 2020.

Tahapan pilkades antar waktu, menurut Perbup 26/2016 adalah: (1) tahap persiapan; (2) tahap pencalonan; (3) tahap pemilihan; dan (4) tahap penetapan.²⁴

²⁴ Perbup Karawang 26/2016. Pasal 5 Ayat (2)

Tahap persiapan meliputi kegiatan: Laporan musyawarah BPD tentang Rencana Pelaksanaan Pemilihan Kepala Desa antar waktu kepada Bupati melalui Camat (Pasal 9), pembentukan dan penetapan panitia pemilihan (Pasal 10), pengajuan dan penyetujuan biaya pemilihan (Pasal 13), dan penetapan peserta musyawarah desa dalam rangka pemilihan kepala desa antar waktu (Pasal 14 – 18). Tahap pencalonan meliputi kegiatan: pengumuman dan pendaftaran bakal calon (19, 20, dan 21), penetapan dan pengumuman nama calon kepala desa antar waktu (Pasal 22, 23 dan 24).

Tahap pemilihan meliputi kegiatan: kesepakatan peserta Musyawarah Desa tentang mekanisme pengambilan keputusan musyawarah pemilihan Kepala Desa Antar Waktu berdasarkan musyawarah mufakat atau suara terbanyak (Pasal 25), dan pemilihan kepala desa antar waktu (26 dan 27).

Adapun tahap penetapan terdiri atas kegiatan: Pelaporan Calon Kepala Desa terpilih hasil musyawarah desa oleh Ketua BPD kepada Bupati, Penerbitan Keputusan Bupati tentang pengesahan pengangkatan Calon Kepala Desa terpilih, dan Pelantikan Kepala Desa oleh Bupati atau pejabat lain yang ditunjuk paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak diterbitkan Keputusan pengesahan pengangkatan Calon Kepala Desa terpilih dengan urutan acara pelantikan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan (Pasal 31)

Perbup Karawang Nomor 64 Tahun 2020 menyebutkan Pemilihan kepala Desa dilaksanakan melalui tahapan: a. persiapan; b. pencalonan; c. pemungutan suara; dan d. penetapan.

Persiapan pemilihan di Desa terdiri atas kegiatan:

- a. pemberitahuan badan permusyawaratan desa kepada kepala desa tentang akhir masa jabatan yang disampaikan 6 (enam) bulan sebelum berakhir masa jabatan;
- b. pembentukan panitia pemilihan kepala desa oleh badan permusyawaratan desa ditetapkan dalam jangka waktu 10 (sepuluh) hari setelah pemberitahuan akhir masa jabatan;

- c. laporan akhir masa jabatan kepala desa kepada bupati/walikota disampaikan dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) hari setelah pemberitahuan akhir masa jabatan;
- d. perencanaan biaya pemilihan diajukan oleh panitia kepada bupati/walikota melalui camat atau sebutan lain dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) hari setelah terbentuknya panitia pemilihan; dan
- e. persetujuan biaya pemilihan dari bupati/walikota dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) Hari sejak diajukan oleh panitia.

Pemilih yang menggunakan hak pilih, harus terdaftar sebagai pemilih, dalam hal ini adalah Daftar Pemilih Tetap (DPT). Adapun persyaratan bagi pemilih pada pilkades serentak adalah:

- a. penduduk Desa yang pada hari pemungutan suara pemilihan Kades sudah berumur 17 (tujuh belas) tahun atau sudah/pernah menikah ditetapkan sebagai pemilih.
- b. nyata-nyata tidak sedang terganggu jiwa/ingatannya;
- c. tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap; dan
- d. berdomisili di desa sekurang-kurangnya 6 (enam) bulan sebelum disahkannya daftar pemilih sementara yang dibuktikan dengan Kartu Tanda Penduduk atau surat keterangan penduduk.

Panitia pemilihan menyusun dan menetapkan daftar pemilih sementara (DPS). Daftar pemilih kemudian dimutakhirkan dan divalidasi sesuai data penduduk di desa. Daftar Pemilih Sementara kemudian diumumkan di tempat-tempat yang strategis, agar semua penduduk dapat mengakses atau melihatnya. Jika ada keberatan atas DPS tersebut, diberikan waktu untuk *complain* yang akan digunakan sebagai bahan perbaikan. Setelah batas waktu pengumuman DPS selesai, jika sudah tidak ada keberatan dari semua pihak, maka Panitia Pemilihan melakukan rapat paripurna terbuka yang boleh dihadiri oleh semua penduduk desa untuk menetapkan Daftar pemilih Tetap (DPT).

Pemungutan suara dilakukan dengan memberikan suara melalui surat suara yang berisi nomor, foto, dan nama calon atau berdasarkan kebiasaan masyarakat desa setempat. Pemberian suara untuk pemilihan dilakukan dengan mencoblos salah satu calon dalam surat suara.

Langkah-Langkah Penelitian

Langkah-langkah penelitian ini terdiri atas: (1) metode penelitian, (2) teknik pengumpulan data, (3) jenis dan sumber data, dan (4) teknik analisis data.

1. Metode Penelitian

Metodologi adalah ilmu tentang kerangka kerja untuk melaksanakan penelitian yang sistematis, sekumpulan peraturan, kegiatan dan prosedur yang digunakan oleh pelaku pada saat disiplin ilmu, studi atau analisis teori mengenai suatu cara/metode, atau cabang logika yang berkaitan dengan prinsip umum pembentukan pengetahuan (*knowledge*). Penelitian sebagai upaya untuk memperoleh kebenaran, harus didasari oleh proses berfikir ilmiah yang dituangkan dalam metode ilmiah²⁵.

Penelitian ini menggunakan pendekatan *yuridis-empiris*. Pendekatan *yuridis-empiris* adalah menekankan penelitian yang bertujuan memperoleh pengetahuan hukum secara empiris dengan jalan terjun langsung kepada objeknya. Penelitian ini menggunakan data sekunder sebagai data awalnya, yang kemudian dilanjutkan dengan data primer di lapangan. Pendekatan *yuridis-empiris* ditujukan terhadap kenyataan dengan cara melihat penerapan hukum (*Das Sein*), dalam hal ini Perbup Karawang Nomor 26 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pemilihan Kepala Desa Antar Waktu melalui Musyawarah Desa. Peneliti memilih jenis penelitian hukum ini karena peneliti melihat adanya kesenjangan antara aturan hukum yang dikehendaki (*Das Sollen*) dengan realita yang ada (*Das Sein*).²⁶

²⁵ Juliansyah Noor. 2011. *Metode Penelitian: Skripsi, Tesis, Disertasi, dan Karya Ilmiah*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.

²⁶ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji. 1985. *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: Rajawali Pres. Hal. 52

Melalui pendekatan tersebut diharapkan mampu membandingkan efektifitas pemilihan kepala desa antar waktu melalui musyawarah desa dengan pemilihan kepala desa serentak dengan cara pencoblosan oleh seluruh penduduk desa.

Pemilihan lokasi penelitian dilakukan secara *purposive*, yaitu berdasarkan tujuan-tujuan tertentu, dalam hal ini untuk memudahkan pencarian dan pengumpulan data. Pemilihan lokasi di Desa Mulangsari karena di desa ini pada Bulan Desember 2021 baru saja dilakukan pemilihan kepala desa antar waktu. Pemilihan lokasi juga disertai asumsi bahwa apa yang terjadi di Desa Mulangsari juga menggambarkan apa yang terjadi di desa lain yang memiliki karakteristik yang sama, sehingga dapat ditarik suatu generalisasi.

2. Teknik Pengumpulan Data

Pengambilan data pada penelitian ini menggunakan tiga cara, yaitu: (1) observasi, (2) wawancara ; dan (3) penelaahan dokumen.

a. Observasi

Metode observasi merupakan teknik pengumpulan data dimana peneliti mengadakan pengamatan secara langsung terhadap gejala-gejala subjek yang diselidiki baik pengamatan itu dilakukan di dalam situasi sebenarnya maupun dilakukan di dalam situasi buatan, yang khusus diadakan²⁷. Metode observasi pada penelitian ini dilakukan di tempat-tempat yang berkaitan dengan penyelenggaraan Pilkades Antar Waktu, antara lain Kantor Desa Mulangsari, Kantor Panitia Pilkades, Kantor BPD, Tempat Musyawarah Desa, dan bilik suara (jika memungkinkan).

b. Wawancara

Metode wawancara dilakukan dengan cara tanya jawab tentang topik tertentu, dilakukan oleh dua pihak yaitu pewawancara (*interviewer*) yang mengajukan pertanyaan dan terwawancara (*narasumber*) yang memberikan

²⁷ Burhan Ashshofa.2013.*Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Rineka Cipta. hal. 26

jawaban atas pertanyaan itu²⁸. Pada penelitian ini, wawancara dilakukan oleh penulis dengan narasumber yang berkaitan dengan semua proses Pilkades antar waktu di Desa Mulangsari, antara lain: Ketua dan anggota BPD, Ketua dan anggota Panitia Pilkades antar waktu, Perangkat Desa, Unsur masyarakat yang menjadi peserta Musdes dan tokoh yang lain.

c. Penelaahan Dokumen

Penelaahan dokumen dilakukan dengan cara pengumpulan data yang bersumber dari dokumen-dokumen penyelenggaraan Pilkades antar waktu di lokasi penelitian. Dokumen yang akan ditelaah meliputi dokumen dasar hukum (peraturan) penyelenggaraan, surat-surat keputusan, hasil musyawarah dan semua dokumen sejak tahap persiapan sampai dengan penetapan kepala desa terpilih.

3. Jenis dan Sumber Data

a. Jenis Data

Jenis data pada penelitian ini adalah: (a) data primer, dan (b) data sekunder.

Data primer berupa data hasil observasi, wawancara dan diskusi kelompok terarah. Adapun data sekunder berupa *copy* dokumen-dokumen yang diperoleh dari hasil penelaahan dokumen di lokasi penelitian. Data sekunder juga berupa bahan-bahan hukum, baik peraturan perundang-undangan maupun pendapat para ahli yang berkaitan dengan permasalahan yang akan diteliti.

b. Sumber Data

Ada dua sumber data digunakan dalam penelitian ini, yaitu: (a) Sumber data kepustakaan, dan (b) Sumber data lapangan.

Data kepustakaan diambil dari publikasi hukum baik berupa literatur, journal maupun peraturan perundang-undangan yang berlaku. Adapun data

²⁸ Lexy J. Moelang. 2013. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya. Hal. 186.

lapangan diambil dari hasil observasi lapangan dan wawancara dengan responden.

4. Metode Analisis Data

Analisis data adalah mengorganisasikan dan menguraikan data ke dalam pola, kategori dan satuan uraian dasar sehingga dapat ditemukan sesuai masalah penelitian²⁹. Metode analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode analisis induktif. Analisis induktif adalah analisis yang bertolak dari data dan bermuara pada simpulan-simpulan umum. Kesimpulan umum itu bisa berupa kategorisasi maupun proposisi. Adapun langkah-langkah yang dilakukan untuk menganalisis data dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

a. Reduksi Data

Reduksi data merupakan proses pemilihan, pemusatan perhatian, pengabstraksian dan pentransformasian data kasar dari lapangan. Data yang dihasilkan dari proses wawancara dan dokumentasi merupakan data yang masih kompleks dan kasar sehingga peneliti perlu melakukan pemilihan data yang relevan dan bermakna yang dapat digunakan dengan memilih pokok yang mengarah pada permasalahan yang diteliti.

b. Pengelompokan Data (*Unitasi*)

Data yang diperoleh disederhanakan dan dipilih, kemudian disusun secara sistematis ke dalam kategori dengan sifat masing-masing data spesifik sesuai dengan tujuan penelitian yang sifatnya penting dan pokok. Sehingga dapat memberikan gambaran yang jelas dari hasil penelitian.

c. Pemaparan Data (*Display*)

Pemaparan data adalah penyajian data ke dalam tabel matriks yang sesuai, yang dilakukan dengan melihat gambaran keseluruhan data yang diperoleh selama penelitian. Pada tahap ini data yang diperoleh telah dikategorikan selama penelitian kemudian disajikan ke dalam bentuk narasi konstruktif yang berupa informasi mengenai hal-hal yang berkaitan dengan

²⁹ Lexy J. Moelang. 2013. *Op.Cit.* hal. 103

masalah penelitian. Data dalam bentuk narasi konstruktif ini dimaksudkan untuk menginterpretasikan data secara sistematis untuk selanjutnya dianalisis guna mengambil kesimpulan.

d. Penarikan Kesimpulan

Data yang telah dianalisa dengan langkah-langkah seperti di atas, kemudian ditarik kesimpulan secara kritis dengan menggunakan metode induktif yang berangkat dari hal-hal yang khusus untuk memperoleh kesimpulan umum yang objektif. Kesimpulan tersebut dengan cara melihat hasil reduksi data dan display data sehingga kesimpulan yang diambil tidak menyimpang dari permasalahan penelitian.

Lokasi dan Waktu Penelitian

Penelitian ini dilakukan di 2 (dua) lokasi yang berbeda antara penelitian pustaka dan penelitian lapangan.

a. Penelitian Pustaka

Penelitian ini dilakukan di beberapa perpustakaan yaitu di Perpustakaan Universitas Islam Negeri Sunan Gunung Djati Bandung, Perpustakaan Pasca Sarjana Universitas Islam Negeri Sunan Gunung Djati Bandung dan Perpustakaan Universitas Singaperbangsa Karawang.

b. Penelitian Lapangan

Penelitian ini dilakukan di Desa Mulangsari Kecamatan Pangkalan Kabupaten Karawang, yang mana pada Tanggal 4 Desember 2021 dilakukan pemilihan kepala desa antar waktu. Dipilihnya Desa Mulangsari sebagai lokasi penelitian karena di Kecamatan Pangkalan, Pilkades antar waktu hanya dilaksanakan di desa ini.

Penelitian pendahuluan yang berupa penelaahan data-data kepustakaan dilakukan pada Bulan Januari dan Februari 2022, adapun penelitian lapangan dilakukan pada Bulan Maret dan April 2022.