

# **ANALISIS HUKUM TERHADAP PEMILIHAN KEPALA DESA SECARA SERENTAK MENURUT PERATURAN BUPATI KABUPATEN PAKPAK BHARAT NOMOR 9 TAHUN 2021 TENTANG PETUNJUK TEKNIS PELAKSANAAN PEMILIHAN KEPALA DESA DI KABUPATEN PAKPAK BHARAT**

**Nurammah Manik**

Fakultas Hukum Universitas Malikussaleh  
e-mail : nurammah.200510052@mhs.unimal.ac.id

**Amrizal**

Fakultas Hukum Universitas Malikussaleh  
e-mail: [amrizal@unimal.ac.id](mailto:amrizal@unimal.ac.id)

**Muksalmina**

Fakultas Hukum Universitas Malikussaleh  
e-mail: [munaz@unimal.ac.id](mailto:munaz@unimal.ac.id)

---

## **Abstrak**

Demokrasi adalah sistem pemerintahan di mana keputusan politik didasarkan pada kesepakatan mayoritas yang diberikan secara bebas oleh rakyat dewasa, dengan tujuan menciptakan sistem pemerintahan yang responsif terhadap kebutuhan masyarakat. Di Indonesia, pemilihan kepala desa (Pilkades) merupakan salah satu bentuk perwujudan demokrasi di tingkat desa, yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dan dilaksanakan secara serentak di seluruh wilayah Indonesia, termasuk Kabupaten Pakpak Bharat. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis pelaksanaan Pilkades serentak di Kabupaten Pakpak Bharat berdasarkan Peraturan Bupati Pakpak Bharat Nomor 9 Tahun 2021, dengan fokus pada aspek hukum dan implementasi teknis pelaksanaannya. Metode penelitian yang digunakan adalah pendekatan normatif, dengan mengkaji peraturan perundang-undangan yang relevan, seperti UU Desa, Peraturan Pemerintah, dan Peraturan Bupati. Hasil penelitian menunjukkan bahwa meskipun Pilkades serentak telah dilaksanakan pada 13 desa di Kabupaten Pakpak Bharat, pelaksanaan di 39 desa lainnya masih tertunda karena ketidakjelasan dalam peraturan terkait pelaksanaan secara bergelombang. Penelitian ini menyimpulkan bahwa Peraturan Bupati Pakpak Bharat Nomor 9 Tahun 2021 perlu disesuaikan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi untuk menghindari benturan hukum dan memberikan kepastian hukum dalam pelaksanaan Pilkades. Disarankan agar peraturan daerah dan peraturan bupati mengakomodasi ketentuan yang lebih rinci mengenai pelaksanaan Pilkades secara bergelombang, serta memastikan kepatuhan terhadap peraturan yang lebih tinggi.

**Kata Kunci:** Pilkades Serentak, Demokrasi, Sistem Pemerintahan.

## **Abstract**

### *Abstract*

*Democracy is a system of government in which political decisions are based on the majority agreement freely given by the adult people, with the aim of creating a system of government that is responsive to the needs of the community. In Indonesia, the election of village heads (Pilkades) is one form of manifestation of democracy at the village level, which is regulated in Law Number 6 of 2014 concerning Villages and is carried out simultaneously throughout Indonesia, including Pakpak Bharat Regency. This study aims to analyze the implementation of simultaneous Pilkades in Pakpak Bharat Regency based on Pakpak Bharat Regent Regulation Number 9 of 2021, with a focus on the legal aspects and technical implementation of its implementation. The research method used is a normative approach, by examining relevant laws and regulations, such as the Village Law, Government Regulations, and Regent Regulations. The results of the study show that although simultaneous Pilkades have been implemented in 13 villages in Pakpak Bharat Regency, the implementation in 39 other villages is still delayed due to the lack of clarity in the regulations related to the implementation in waves. This study concludes that Pakpak Bharat Regent Regulation Number 9 of 2021 needs to be adjusted to higher laws and regulations to avoid legal conflicts and provide legal certainty in the implementation of the Village Head Election. It is recommended that regional regulations and regent regulations accommodate more detailed provisions regarding the implementation of the Village Head Election in waves, as well as ensure compliance with higher regulations.*

**Keywords:** *Simultaneous Village Head Election, Democracy, Government System*

## **1. PENDAHULUAN**

Demokrasi merupakan sebuah sistem pemerintahan di mana keputusan-keputusan pemerintahan yang penting secara langsung dan tidak langsung didasarkan pada kesepakatan mayoritas yang diberikan secara bebas dari rakyat dewasa.<sup>1</sup> Demokrasi bertujuan untuk menciptakan sistem pemerintahan yang lebih responsif terhadap kebutuhan dan aspirasi rakyat.<sup>2</sup> Prinsip-prinsip seperti kebebasan berpendapat, hak memilih, dan akses yang setara terhadap proses politik menjadi dasar dari demokrasi.<sup>3</sup> Dengan memberdayakan rakyat untuk berpartisipasi, diharapkan kebijakan yang dihasilkan akan lebih mencerminkan keinginan dan kepentingan masyarakat secara keseluruhan.<sup>4</sup>

Sebagai sebuah negara yang menganut sistem demokrasi, Indonesia

---

<sup>1</sup> Bagir Manan. *Teori dan Politik Konstitusi*. Penerbit FH UII Press, Yogyakarta, 2004, hlm. 112-130.

<sup>2</sup> Jimly Asshiddiqie. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Sinar Grafika, Jakarta, 2005, hlm. 85-104.

<sup>3</sup> Siti Sundari Rangkuti. *Demokrasi Desa: Teori dan Praktik*. Penerbit Erlangga, Jakarta, 2009, hlm. 75-98.

<sup>4</sup> Dwi Restu Tanjung, dan Nikmah Dalimunthe. "Sistem Demokrasi Di Indonesia Ditinjau Dari Sudut Hukum Ketatanegaraan." *Innovative: Journal Of Social Science Research* 3, no. 6 (2023): 7321-7330.

memberikan ruang pada setiap rakyatnya untuk dipilih dan memilih sebagai wujud kedaulatan rakyat.<sup>5</sup> Perwujudan kedaulatan rakyat dilakukan melalui pemilihan umum, pemilihan kepala Daerah dan termasuk Pemilihan Kepala Desa yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil.<sup>6</sup>

Keberlangsungan Pemilihan Kepala Desa menguatkan adanya demokrasi di tingkat terendah sekalipun. Kepala desa dipilih secara langsung sejak orde baru yaitu pada tahun 1979, pelaksanaan Pemilihan Kepala Desa pada orde baru diatur di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa.<sup>7</sup> Dalam Undang-undang tersebut disebutkan bahwa desa mempunyai hak untuk menyelenggarakan rumah tangga sendiri, dan Kepala desa dipilih secara langsung oleh warga masyarakat setempat. Sebelumnya Pemilihan Kepala Desa tidak dilakukan secara langsung akan tetapi ditunjuk oleh para masyarakat di desa, karena dianggap sebagai sosok yang tepat menjadi pemimpin di desa.<sup>8</sup> Tentunya dengan dilakukannya Pemilihan Kepala Desa secara langsung yang telah berlangsung saat ini merupakan salah satu bentuk wujud demokrasi karena menggunakan mekanisme pemilihan secara langsung dan merupakan yang paling tua di Indonesia.<sup>9</sup> Pemilihan Kepala Desa merupakan suatu wadah bagi warga masyarakat dalam rangka melangsungkan pemerintahan yang demokratis.<sup>10</sup>

Penyelenggaraan Pilkades diharapkan mampu memenuhi keinginan dan harapan masyarakat desa untuk menentukan pemimpin yang amanah dan yang dapat memenuhi kebutuhan masyarakat.<sup>11</sup> Sebagai negara Hukum yang demokratis, maka

---

<sup>5</sup> Soetandyo Wignjosoebroto. *Hukum: Paradigma, Metode, dan Dinamika Masalahnya*. Penerbit Elsam, Jakarta, 2002, hlm. 64-89.

<sup>6</sup> Dianto, *Analisis Yuridis Penyelesaian Sengketa Pemilihan Kepala Desa Antar Waktu Di Kabupaten Sumbawa, Sultan Jurisprudance: Jurnal Riset Ilmu Hukum*, 3(2), 2023, Hlm. 196.

<sup>7</sup> Muchsan. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*. Liberty, Yogyakarta, 2003, hlm. 50-72.

<sup>8</sup> Widhy Erwiningsih. *Pemberdayaan Desa dalam Perspektif Hukum*. Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2017, hlm. 132-150.

<sup>9</sup> Aminuddin dan Andi Syamsu Alam. *Aspek Hukum Pemerintahan Desa*. UII Press, Yogyakarta, 2014, hlm. 173-191.

<sup>10</sup> Sultoni Fikri. "Upaya Hukum Dalam Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilihan Kepala Desa." *Maleo Law Journal* 5, no. 1 (2021): 86-103.

<sup>11</sup> Zainal Arifin Mochtar. *Teori Hukum Konstitusi dan Praktik Pemilihan Kepala Daerah*. PT Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2012, hlm. 101-125.

Pilkades merupakan suatu unsur esensial yang harus diatur dalam undang-undang.

Pilkades merupakan proses untuk memilih dan dipilihnya seseorang yang mampu untuk memimpin jalannya pemerintahan desa itu sendiri.<sup>12</sup> Pilkades yang notabene dianggap sebagai bentuk demokratisasi di tingkat desa dengan memberikan kebebasan masyarakat desa untuk memilih serta menentukan calon pemimpin mereka, satu sisi merupakan wujud adanya peningkatan partisipasi atau kepedulian masyarakat terhadap desanya.<sup>13</sup>

Setelah diundangkannya, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (UU Desa), pelaksanaan Pemilihan Kepala Desa dilakukan secara serentak di seluruh wilayah Kabupaten/Kota, yang tentunya mengenai tata cara dan pemilihan kepala desa ini disesuaikan dengan peraturan daerah Kabupaten/Kota yang akan melakukan Pemilihan Kepala Desa.<sup>14</sup>

Pilkades dilakukan di seluruh desa yang terdapat di Indonesia, salah satunya yaitu Pilkades serentak di Kabupaten Pakpak Bharat. Pelaksanaan Pilkades di Kabupaten Pakpak Bharat telah diatur dalam Peraturan Bupati Pakpak Bharat Nomor 9 Tahun 2021 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pemilihan Kepala Desa Di Kabupaten Pakpak Bharat. Dasar hukum dari Peraturan Bupati tersebut adalah Pasal 3 Peraturan Daerah Pakpak Bharat Nomor 5 Tahun 2020 tentang Tata Cara Pencalonan, Pemilihan, Pelantikan dan Pemberhentian Kepala Desa.

Berdasarkan hasil penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Fuad Elfas, dengan judul "Analisis Yuridis Penundaan Pelaksanaan Pilkades Sampai Tahun 2025 Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 72 Tahun 2020".<sup>15</sup> Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa yang menjadi faktor penyebab

---

<sup>12</sup> Ahmadi Abdul Shomad. "Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilihan Kepala Desa Di Desa Wonorejo Kecamatan Sumbergempol Kabupaten Tulungagung." *Ahkam: Jurnal Hukum Islam* 8, no. 1 (2020): 44-49.

<sup>13</sup> Siti Muslikhatul Ummah, Wahyu Beny Mukti Setiyawan, Suparwi, and Siti Fatimah. "Demokrasi Dan Otonomi Desa Dalam Proses Pemilihan Kepala Desa Pasca Reformasi." *Jurnal USM Law Review* 6, no. 3 (2023): 1223-1233.

<sup>14</sup> Heru Widodo. *Hukum Acara Perselisihan Hasil Pilkada Serentak Di Mahkamah Konstitusi*. Sinar Grafika, Jakarta, 2022, hlm. 33.

<sup>15</sup> Elfas, Fuad. "Analisis Yuridis Penundaan Pelaksanaan Pilkades Sampai Tahun 2025 Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 72 Tahun 2020."

ditundanya pelaksanaan Pilkades sampai tahun 2025 di kabupaten Sampang adalah diterbitkannya Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 72 Tahun 2020 yang memperbolehkan menunda pelaksanaan Pilkades pada saat pandemi tidak dapat dikendalikan sehingga muncul keinginan pemerintah kabupaten Sampang untuk melindungi masyarakatnya dari pandemi covid -19 dengan mengeluarkan Surat Keputusan (SK) penundaan pelaksanaan Pilkades di daerahnya sampai tahun 2025. Kebijakan yang diambil Bupati Sampang tersebut tidak dapat dibenarkan secara hukum karena landasan hukumnya tidak memenuhi Asas hukum. kemudian hasil penelitian ini juga menunjukkan bahwa penundaan pelaksanaan Pilkades dinilai telah merampas hak demokrasi rakyat karena Pilkades sejatinya merupakan pesta demokrasi rakyat di negara ini pada tingkatan paling bawah. Penundaan pelaksanaan Pilkades ini juga mendapat kritik dari masyarakat.

Selanjutnya, berdasarkan hasil penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Muhammad Aden Lussy, dengan judul "Problematika Hukum Pasca Pemilihan Kepala Desa Di Negeri Adat".<sup>16</sup> Hasil penelitian menunjukkan bahwa Pemilihan kepala desa yang dilaksanakan serentak di sebagian besar kecamatan di kabupaten Seram Bagian Barat. Pemilihan tersebut dilakuan akibat pemerintah daerah mengeluarkan kebijakan mengenai pemilihan kepala desa serentak yang akan dilaksanakan di 92 (sembilan puluh dua) desa dan desa adat. Kebijakan Pemerintah Daerah Seram Bagian Barat tersebut melalui Surat Keputusan Bupati Seram Bagian Barat Nomor 141-117 Tahun 2020 tentang Penetapan Jadwal Pemilihan Kepala Desa Serentak Gelombang Pertama dan Peraturan Bupati Nomor 2 tahun 2020 tentang Tata Cara Pencalonan, Pemilihan, Pengangkatan dan Pelantikan Kepala Desa Serentak. Hal ini menjadi problem disejumlah negeri-negeri adat di kabupaten Seram Bagian Barat, protes pun berdatangan dari kalangan masyarakat dengan cara menolak hadirnya kebijakan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Seram Bagian Barat tersebut.

---

Bachelor's Thesis, Fakultas Syariah Dan Hukum Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta.

<sup>16</sup> Muhammad Aden Lussy. " Problematika Hukum Pasca Pemilihan Kepala Desa Di Negeri Adat (Studi Kasus Desa Hualoy)." Phd Diss., IAIN Ambon, 2023.

Selanjutnya, berdasarkan hasil penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Ristiati Ajeng Wahidiyah, dengan judul "Analisis Partisipasi Pemilih Pemula Pada Pemilihan Kepala Desa Bangun Sari Kecamatan Kampar Kiri Hilir Kabupaten Kampar Tahun 2021".<sup>17</sup> Hasil penelitian menunjukkan bahwa Kesimpulan penelitian ini adalah tingkat partisipasi pemilih pemula pada pemilihan Kepala Desa Bangun Sari dapat dikatakan sebagian pemilih pemula cukup antusias. Faktor pendorong partisipasi pemilih pemula adalah adanya rasa ingin tahu, adanya kesadaran politik, dorongan positif pihak keluarga, serta kegiatan sebagai pelajar/mahasiswa untuk mengetahui kegiatan pemilihan di lapangan. Adapun faktor penghambat partisipasi adalah jiwa sosial yang kurang, perasaan tidak mampu/minder, larangan negatif dari keluarga, dan kegiatan sehari-hari.

Perbedaan utama antara seluruh penelitian terdahulu dengan penelitian yang sedang dilaksanakan terletak pada fokus kajian dan konteksnya. Penelitian sebelumnya lebih menyoroti faktor-faktor yang menyebabkan penundaan Pilkades (Fuad Elfah), problematika hukum dalam implementasi pemilihan kepala desa di negeri adat (Muhammad Aden Lussy), serta tingkat partisipasi pemilih pemula dalam Pilkades (Ristiati Ajeng Wahidiyah). Sementara itu, penelitian yang sedang dilaksanakan secara khusus menganalisis aspek hukum pelaksanaan Pilkades serentak berdasarkan Peraturan Bupati Kabupaten Pakpak Bharat Nomor 9 Tahun 2021, dengan pendekatan yang berorientasi pada kepatuhan terhadap peraturan dan implementasi teknis dalam konteks wilayah Pakpak Bharat. Penelitian ini menawarkan perspektif hukum spesifik yang belum dibahas dalam penelitian terdahulu.

Kabupaten Pakpak Bharat telah melakukan pelaksanaan Pilkades secara serentak pada 04 Oktober 2023. Pilkades ini merupakan gelombang I pada tahun 2023 yang dilakukan pada 13 (Tiga Belas) desa di Kabupaten Pakpak Bharat. Pelaksanaan Pilkades tersebut harus mengikuti dan menyesuaikan dengan Peraturan

---

<sup>17</sup> Ristiati Ajeng Wahidiyah. "Analisis Partisipasi Pemilih Pemula Pada Pemilihan Kepala Desa Bangun Sari Kecamatan Kampar Kiri Hilir Kabupaten Kampar Tahun 2021." Phd Diss., Universitas Islam Negeri Sultan Syarif Kasim Riau, 2022, hlm. 21.

Daerah Pakpak Bharat Nomor 5 Tahun 2020 dan Peraturan Bupati Pakpak Bharat Nomor 9 Tahun 2021, karena di dalam aturan tersebut mengatur terkait tata cara dan petunjuk teknis dalam Pemilihan Kepala Desa di Kabupaten Pakpak Bharat sebagaimana yang ada pada Pasal 4 Peraturan Daerah Pakpak Bharat Nomor 5 Tahun 2020 dan Pasal 16- 20 Peraturan Bupati Pakpak Bharat Nomor 9 Tahun 2021.

Sebanyak 13 (Tiga Belas) Desa di Kabupaten Pakpak Bharat telah melakukan Pemilihan Kepala Desa dan telah memiliki Kepala Desa terpilih yang akan mulai menjabat pada periode 2023-2029. Kepala Desa ini telah dilantik oleh Bupati Pakpak Bharat pada tanggal 08 Desember 2023. Sebagaimana diketahui jumlah desa di Kabupaten Pakpak Bharat sebanyak 52 (Lima Puluh Dua) Desa, akan tetapi mengapa hanya 13 (Tiga Belas) desa yang disebutkan pada tabel di atas yang melakukan pelaksanaan Pemilihan Kepala Desa di Kabupaten Pak-Pak Bharat. Hingga September 2024 pelaksanaan Pemilihan Kepala Desa pada 39 (Tiga Puluh Sembilan) desa lainnya belum dilaksanakan. Sebagaimana di dalam Pasal 2 Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 72 Tahun 2020, menyebutkan bahwa Pemilihan Kepala Desa dapat dilakukan secara bergelombang. Akan tetapi hingga saat ini Pemilihan Kepala Desa gelombang selanjutnya belum dilakukan di Kabupaten Pakpak Bharat.

Di dalam Peraturan Bupati Pakpak Bharat Nomor 9 Tahun 2021 tidak secara jelas mengatur pelaksanaan Pemilihan Kepala Desa secara bergelombang, tidak ada pasal yang mengatur waktu pelaksanaan pemilihan kepala desa dapat dilakukan secara serentak satu kali atau bergelombang. Seharusnya, Peraturan Daerah Pakpak Bharat terkait pelaksanaan Pemilihan Kepala Desa dapat menyesuaikan dan mengakomodir peraturan perundang-undangan yang berada di atasnya baik di dalam Undang-Undang, Peraturan Pemerintah dan Permendagri, sehingga dapat memberikan rincian yang jelas dalam penyelesaian masalah terkait pelaksanaan Pemilihan Kepala Desa di Kabupaten Pakpak Bharat.

Selanjutnya, dengan adanya Peraturan Bupati Pakpak Bharat Nomor 9 Tahun 2021 diharapkan tidak terjadi adanya benturan hukum dengan peraturan perundang-undangan lainnya yang mengatur tentang Pemilihan Kepala Desa, karena



Peraturan tersebut merupakan sebagai sebuah payung hukum dalam Pelaksanaan Pemilihan Kepala Desa di Kabupaten Pakpak Bharat sehingga di dalam aturan ini harus menyesuaikan dan saling mengisi dengan Peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang Pemilihan Kepala Desa.

## **2. METODE PENELITIAN**

Penelitian ini menggunakan pendekatan normatif yang mengkaji peraturan perundang-undangan dengan fokus pada Pemilihan Kepala Desa di Kabupaten Pakpak Bharat berdasarkan Peraturan Bupati Pakpak Bharat Nomor 9 Tahun 2021. Sumber data utama yang digunakan adalah data sekunder, yang meliputi bahan hukum primer seperti UU Desa, Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2015, serta bahan hukum sekunder dan tersier. Teknik pengumpulan data dilakukan melalui penelitian kepustakaan, sedangkan analisis data dilakukan dengan reduksi, penyajian, dan penarikan kesimpulan untuk mengorganisasi data guna menyusun kesimpulan yang valid dan terverifikasi. (UU Desa, Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2015, Peraturan Bupati Pakpak Bharat Nomor 9 Tahun 2021).

## **3. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

### **3.1. Pengaturan Pemilihan Kepala Desa Secara Serentak Di Kabupaten Pakpak Bharat**

Pemilihan Kepala Desa (Pilkades) secara serentak di Kabupaten Pakpak Bharat dilaksanakan berdasarkan kerangka hukum yang meliputi berbagai peraturan perundang-undangan, termasuk Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Menteri Dalam Negeri, dan Peraturan Daerah. Pelaksanaan Pilkades serentak di kabupaten bertujuan untuk meningkatkan transparansi, efisiensi, dan mencegah praktik korupsi atau manipulasi dalam proses pemilihan kepala desa.<sup>18</sup> Berikut penjelasan mengenai pengaturannya:

#### **a. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa**

---

<sup>18</sup> Adi Papa Jefrianto Bondi, Maria Yovita Naif, dan Ferdinandus Lobo. "Problematika Pemilihan Kepala Desa Serentak di Kabupaten Timor Tengah Utara." *Madani: Jurnal Ilmiah Multidisiplin* 1, no. 7 (2023): 43-50.



- 1) Pilkades serentak diatur dalam Pasal 31 Undang-Undang ini, yang menetapkan bahwa pemilihan harus dilakukan serentak di seluruh wilayah kabupaten/kota. Pelaksanaannya diatur lebih lanjut melalui Peraturan Daerah.
- 2) UU ini menjadi payung hukum utama, yang mengatur seluruh aspek Pilkades, mulai dari pencalonan hingga pemberhentian kepala desa.

**b. Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2015**

- 1) Peraturan ini merinci tata cara pemilihan kepala desa melalui tahapan persiapan, pencalonan, pemungutan suara, dan penetapan.
- 2) PP ini menjadi pedoman pelaksanaan teknis untuk mendukung UU Nomor 6 Tahun 2014.

**c. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 112 Tahun 2014**

- 1) Pemilihan kepala desa diatur sebagai proses demokrasi langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.
- 2) Tahapan pelaksanaan pilkades mencakup persiapan, pencalonan, pemungutan suara, dan penetapan, sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi yang melibatkan partisipasi aktif masyarakat.<sup>19</sup>

**d. Peraturan Daerah Pakpak Bharat Nomor 5 Tahun 2020**

- 1) Peraturan Daerah ini memberikan panduan spesifik untuk pelaksanaan Pilkades di Kabupaten Pakpak Bharat, termasuk aturan teknis seperti jumlah panitia pemilihan berdasarkan jumlah pemilih dan persyaratan calon kepala desa.
- 2) Pada gelombang pertama Pilkades serentak yang dilaksanakan pada 4 Oktober 2023, 13 desa di Kabupaten Pakpak Bharat mengikuti pemilihan ini untuk periode jabatan 2023–2029.

Pilkades serentak di Kabupaten Pakpak Bharat mengacu pada aturan ini untuk memastikan legitimasi, transparansi, dan pelaksanaan yang sah sesuai dengan

---

<sup>19</sup> Indika Zuhri Maulana. "Analisis Pemilihan Kepala Desa Di Desa Talontam Benai Kecamatan Benai Kabupaten Kuantan Singingi Tahun 2019-2025." *JUHANPERAK* 5, no. 1 (2024): 348-362.

hukum yang berlaku. Proses ini juga bertujuan memperkuat demokrasi di tingkat desa dengan memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk memilih pemimpin secara langsung tanpa intimidasi atau manipulasi.

### **3.2. Peraturan Bupati Kabupaten Pakpak Bharat Nomor 9 Tahun 2021 dalam mengatur Pemilihan Kepala Desa**

Peraturan Bupati adalah salah satu produk hukum daerah yang disusun berdasarkan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.<sup>20</sup> Dalam hierarki tersebut, Peraturan Bupati merupakan bagian dari Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, yang berada di bawah Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah.

Peraturan Bupati dibentuk untuk menjalankan kewenangan daerah secara otonom sesuai Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar 1945, yang memberikan hak kepada pemerintah daerah untuk menetapkan peraturan daerah atau peraturan lain guna melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.<sup>21</sup> Peraturan ini disusun dengan mengacu pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, seperti kejelasan tujuan, kesesuaian hierarki, dan dapat dilaksanakan.

Keterkaitan Peraturan Bupati dengan Pemilihan Kepala Desa Pemilihan Kepala Desa (Pilkades) merupakan agenda penting dalam penyelenggaraan pemerintahan desa, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (Pasal 31). Pasal tersebut mengamanatkan bahwa:

- a. Pemilihan Kepala Desa dilaksanakan secara serentak di seluruh wilayah kabupaten/kota.
- b. Pemerintah daerah kabupaten/kota menetapkan kebijakan pelaksanaan Pilkades dengan Peraturan Daerah.

---

<sup>20</sup> Maria Farida Indrati Soeprapto. *Ilmu Perundang-undangan 2: Proses dan Teknik Penyusunan*. PT Kanisius, Yogyakarta, 2018, hlm. 46.

<sup>21</sup> Ani Sri Rahayu. *Pengantar Pemerintahan Daerah: kajian teori, hukum dan aplikasinya*. Sinar Grafika, Jakarta, 2022, hlm. 61.

- c. Ketentuan tata cara Pilkades serentak diatur lebih lanjut berdasarkan Peraturan Pemerintah.

Ketentuan ini memberi landasan hukum bagi pemerintah daerah, termasuk Kabupaten Pakpak Bharat, untuk membuat kebijakan teknis mengenai Pilkades dalam bentuk Peraturan Bupati.

Peraturan Bupati Kabupaten Pakpak Bharat Nomor 9 Tahun 2021 adalah perubahan atas Peraturan Bupati sebelumnya, yaitu Peraturan Bupati Nomor 27 Tahun 2016 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pemilihan Kepala Desa di Kabupaten Pakpak Bharat. Aturan ini mencakup:

- a. Tahapan Pilkades (persiapan, pencalonan, pemungutan suara, dan penetapan).
- b. Petunjuk teknis untuk panitia pemilihan agar setiap tahapan berjalan tertib dan sesuai hukum.

Peraturan Bupati ini memiliki kedudukan yang sah dan strategis dalam sistem hukum nasional karena<sup>22</sup>:

- a. Merupakan penjabaran dari Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 dan Peraturan Pemerintah yang terkait.
- b. Disusun untuk melaksanakan otonomi daerah, sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (6) UUD 1945.
- c. Memiliki sifat mengatur (regulatif) yang bersifat teknis untuk mendukung kebijakan pemerintah daerah.

Sebagaimana diatur dalam hierarki peraturan perundang-undangan, Peraturan Bupati hanya sah jika:

- a. Dibentuk berdasarkan perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
- b. Tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, seperti Peraturan Pemerintah dan Undang-Undang Desa.

---

<sup>22</sup> Tim Visi Yustisia. *Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa dan Peraturan Terkait*. Visimedia, Yogyakarta, 2015, hlm. 72.

Dalam hal ini, Peraturan Bupati Kabupaten Pakpak Bharat Nomor 9 Tahun 2021 dibuat untuk melaksanakan Pasal 31 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014, yang mengharuskan pemerintah daerah menetapkan kebijakan pelaksanaan Pilkades. Karena itu, aturan ini memiliki dasar hukum yang kuat untuk mengatur teknis Pilkades di Kabupaten Pakpak Bharat. Berdasarkan seluruh pembahasan di atas, maka dapat disimpulkan bahwa:

- a. Peraturan Bupati Kabupaten Pakpak Bharat Nomor 9 Tahun 2021 dapat mengatur pelaksanaan Pemilihan Kepala Desa (Pilkades) di Kabupaten Pakpak Bharat.
- b. Hal ini karena aturan tersebut merupakan penjabaran dari ketentuan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014, dibuat sesuai hierarki peraturan perundang-undangan, dan memiliki sifat teknis untuk memudahkan pelaksanaan Pilkades.
- c. Dengan mengacu pada asas pembentukan peraturan yang baik, Peraturan Bupati ini berfungsi sebagai instrumen hukum yang sah, jelas, dan aplikatif untuk mendukung kelancaran Pilkades.

Peraturan Bupati ini adalah contoh bagaimana pemerintah daerah dapat menggunakan kewenangannya secara otonom untuk menjabarkan peraturan yang lebih tinggi demi melaksanakan tugas dan kewajiban pemerintahan di tingkat desa.<sup>23</sup>

### **3.3. Implikasi Hukum Pilkades Dengan Peraturan Bupati Kabupaten Pakpak Bharat Nomor 9 Tahun 2021**

Implikasi hukum merupakan akibat atau dampak yang ditimbulkan oleh suatu aturan hukum terhadap peristiwa atau tindakan yang dilakukan oleh subjek hukum. Dalam Peraturan Bupati Kabupaten Pakpak Bharat Nomor 9 Tahun 2021, yang menjadi dasar hukum pelaksanaan Pemilihan Kepala Desa (Pilkades), implikasi hukumnya mencakup berbagai aspek baik dalam hal kepastian hukum, harmonisasi dengan peraturan yang lebih tinggi, maupun dampaknya terhadap masyarakat.

---

<sup>23</sup> Yahya Ahmad Zein, Mawardi Khairi, dan Rinda Philona. *Hukum Pemerintahan Daerah*. Syiah Kuala University Press, Banda Aceh, 2022, hlm. 37.

Berikut ini pembahasan lengkap mengenai implikasi hukum Pilkades berdasarkan peraturan tersebut:

### **1. Kepastian Hukum dalam Pelaksanaan Pilkades**

Peraturan Bupati ini memberikan dasar hukum yang jelas untuk penyelenggaraan Pilkades di Kabupaten Pakpak Bharat. Dengan adanya aturan ini, pelaksanaan Pilkades memiliki panduan teknis yang sah dan dapat mencegah terjadinya kekosongan hukum. Hal ini penting untuk:

- a. Menjamin pelaksanaan Pilkades berjalan sesuai dengan prosedur hukum.
- b. Mengurangi potensi konflik yang timbul akibat ketidakjelasan regulasi.
- c. Memberikan rasa aman dan kepercayaan kepada masyarakat terhadap proses Pilkades.

Jika suatu daerah tidak memiliki peraturan seperti ini, pelaksanaan Pilkades bisa tertunda atau bahkan kacau. Kekosongan hukum dapat menyebabkan ketidakpastian dalam menentukan tata cara pelaksanaan pemilihan, yang berpotensi menimbulkan kekacauan hukum (*rechtsverwarring*) dan ketidakpastian hukum (*rechtsonzekerheid*).<sup>24</sup>

### **2. Harmonisasi dengan Peraturan yang Lebih Tinggi**

Peraturan Bupati ini harus sejalan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, seperti:

- a. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa
- b. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 112 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Desa

Apabila Peraturan Bupati ini bertentangan dengan peraturan di atasnya atau dengan kepentingan umum, maka sesuai Pasal 251 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Gubernur dapat membatalkan peraturan tersebut. Jika Gubernur tidak melakukannya, Menteri Dalam Negeri berwenang membatalkannya sebagaimana diatur dalam Pasal 251 ayat (3).

---

<sup>24</sup> Eduard Awang Maha Putra. *Peraturan Kebijakan (Beleidsregel) Dalam Hukum Positif Indonesia*. Samudra Biru, Yogyakarta, 2024, hlm. 53.

Ketidakharmonisan ini akan memengaruhi legalitas pelaksanaan Pilkades. Peraturan Bupati yang dibatalkan berimplikasi pada pengulangan proses Pilkades atau ketidakabsahan hasilnya, sehingga merugikan masyarakat.

### **3. Potensi Perbaikan dalam Pasal 4 Ayat (3)**

Salah satu kekurangan dalam Peraturan Bupati ini adalah tidak dicantumkannya istilah “secara bergelombang” pada Pasal 4 ayat (3), yang menyatakan “Pemilihan Kepala Desa serentak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf a, dapat dilaksanakan paling banyak tiga kali dalam jangka waktu enam tahun.” Kata “secara bergelombang” yang digunakan dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 112 Tahun 2014 memberikan kejelasan bahwa Pilkades serentak dapat dilakukan bertahap. Penambahan kata ini diperlukan untuk menyelaraskan Peraturan Bupati dengan regulasi yang lebih tinggi, sehingga menghindari multitafsir dan mempermudah implementasi aturan.

### **4. Akibat Hukum Kekosongan atau Ketidaksesuaian Aturan**

- a. Jika tidak ada peraturan terkait Pilkades, maka pelaksanaan pemilihan bisa tertunda, kacau, atau tidak menghasilkan kepala desa yang *legitimate*.<sup>25</sup> Hal ini merugikan masyarakat karena pemerintahan desa menjadi tidak stabil.
- b. Jika Peraturan Bupati ini bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, pemerintah daerah dapat menerima sanksi administratif, termasuk penundaan evaluasi rancangan peraturan daerah lainnya.<sup>26</sup>

### **5. Dampak terhadap Pelaksanaan Pilkades dan Masyarakat**

- a. Peraturan ini memberikan kepastian hukum dan panduan teknis, sehingga Pilkades dapat berlangsung dengan tertib dan menghasilkan kepala desa yang terpilih secara demokratis.

---

<sup>25</sup> Hijrawati. "Money Politic Calon Legislatif Di Desa Lempura Kecamatan Ponrang Selatan Kabupaten Luwu Tahun 2019 (Perspektif Siyasa Islam)." PhD diss., Institut agama islam Negeri (IAIN Palopo), 2021.

<sup>26</sup> Abdul Rahmat Tamimu. "Pembatalan Peraturan Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah." *Lex Administratum* 7, no. 2 (2020).

- b. Jika peraturan ini bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi atau tidak diperbaiki, maka hasil Pilkades bisa dibatalkan, menimbulkan konflik sosial, dan membebani anggaran daerah untuk pelaksanaan ulang Pilkades.<sup>27</sup>

Peraturan Bupati Kabupaten Pakpak Bharat Nomor 9 Tahun 2021 berfungsi sebagai landasan teknis pelaksanaan Pilkades di Kabupaten Pakpak Bharat. Aturan ini memberikan kepastian hukum dan memastikan Pilkades berjalan sesuai prosedur. Namun, agar lebih efektif, perlu dilakukan penyempurnaan, khususnya pada Pasal 4 ayat (3), dengan menambahkan kata “secara bergelombang” untuk menyelaraskan dengan peraturan nasional. Dengan demikian, aturan ini tidak hanya sah secara hukum, tetapi juga mampu menjamin pelaksanaan Pilkades yang baik, demokratis, dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

#### **4. KESIMPULAN**

Pengaturan Pemilihan Kepala Desa (Pilkades) serentak di Kabupaten Pakpak Bharat telah dilakukan sesuai dengan hierarki peraturan perundang-undangan, termasuk Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014, Peraturan Pemerintah, Peraturan Menteri Dalam Negeri, Peraturan Daerah, serta Peraturan Bupati Kabupaten Pakpak Bharat Nomor 9 Tahun 2021. Peraturan Bupati ini memberikan dasar hukum yang jelas dan teknis untuk pelaksanaan Pilkades, sehingga memastikan kepastian hukum, legitimasi, dan transparansi proses pemilihan. Namun, terdapat kekurangan pada Pasal 4 ayat (3) yang tidak mencantumkan istilah “secara bergelombang,” yang berpotensi menimbulkan multitafsir dan ketidaksesuaian dengan regulasi yang lebih tinggi. Implikasi hukum dari peraturan ini mencakup kepastian hukum dalam pelaksanaan Pilkades, harmonisasi dengan peraturan lebih tinggi, dan dampak positif terhadap masyarakat.

---

<sup>27</sup> Umar Nain. *Wisata Pembangunan Desa: Suatu Autokritik*. INSISTPress & Amongkarta, Yogyakarta, 2018, hlm. 51.



## 5. DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku

- Alam, Andi Syamsu, dan Aminuddin. *Aspek Hukum Pemerintahan Desa*, Yogyakarta: UII Press, 2014.
- Bagir, Manan. *Teori dan Politik Konstitusi*, Yogyakarta: FH UII Press, 2004.
- Erwiningsih, Widhy. *Pemberdayaan Desa dalam Perspektif Hukum*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2017.
- Jimly, Asshiddiqie. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2005.
- Manan, Bagir. *Teori dan Politik Konstitusi*, Yogyakarta: Penerbit FH UII Press, 2004.
- Muchsan. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, Yogyakarta: Liberty, 2003.
- Nain, Umar. *Wisata Pembangunan Desa: Suatu Autokritik*, Yogyakarta: INSISTPress & Amongkarta, 2018.
- Putra, Eduard Awang Maha. *Peraturan Kebijakan (Beleidsregel) Dalam Hukum Positif Indonesia*, Yogyakarta: Samudra Biru, 2024.
- Rahayu, Ani Sri. *Pengantar Pemerintahan Daerah: Kajian Teori, Hukum dan Aplikasinya*, Jakarta: Sinar Grafika, 2022.
- Rangkuti, Siti Sundari. *Demokrasi Desa: Teori dan Praktik*, Jakarta: Penerbit Erlangga, 2009.
- Soeprapto, Maria Farida Indrati. *Ilmu Perundang-undangan 2: Proses dan Teknik Penyusunan*, Yogyakarta: PT Kanisius, 2018.
- Yustisia, Tim Visi. *Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa dan Peraturan Terkait*, Yogyakarta: Visimedia, 2015.
- Widodo, Heru. *Hukum Acara Perselisihan Hasil Pilkada Serentak Di Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Sinar Grafika, 2022.
- Wignjosuebrototo, Soetandyo. *Hukum: Paradigma, Metode, dan Dinamika Masalahnya*, Jakarta: Penerbit Elsam, 2002.

## B. Artikel Ilmiah

- Abdul Shomad, Ahmadi. "Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilihan Kepala Desa Di Desa Wonorejo Kecamatan Sumbergempol Kabupaten Tulungagung," *Ahkam: Jurnal Hukum Islam* 8, no. 1 (2020).
- Bondi, Adi Papa Jefrianto, Maria Yovita Naif, dan Ferdinandus Lobo. "Problematika Pemilihan Kepala Desa Serentak di Kabupaten Timor Tengah Utara," *Madani: Jurnal Ilmiah Multidisiplin* 1, no. 7 (2023).
- Elfas, Fuad. "Analisis Yuridis Penundaan Pelaksanaan Pilkades Sampai Tahun 2025 Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 72 Tahun 2020," Skripsi, Fakultas Syariah Dan Hukum Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta.
- Fikri, Sultoni. "Upaya Hukum Dalam Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilihan Kepala Desa," *Maleo Law Journal* 5, no. 1, 2021.
- Hijrawati. "Money Politic Calon Legislatif Di Desa Lampuara Kecamatan Ponrang Selatan Kabupaten Luwu Tahun 2019 (Perspektif Siyasah Islam)," Disertasi, Institut Agama Islam Negeri (IAIN Palopo), 2021.
- Lussy, Muhammad Aden. "Problematika Hukum Pasca Pemilihan Kepala Desa Di Negeri Adat (Studi Kasus Desa Hualoy)," Disertasi, IAIN Ambon, 2023.
- Muksalmina 2024. Fenomena Money Politic Pada Pemilihan Geusyik Desa Ujong Baroh Tahun 2019. *Jurisprudensi: Jurnal Ilmu Hukum* . 1, 1 (Jun. 2024), 23–32. DOI:<https://doi.org/10.70193/jurisprudensi.v1i01.03>.
- Yustisi, N. (2024). Netralitas Bagi Aparatur Sipil Negara dalam Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah. *Jurisprudensi: Jurnal Ilmu Hukum*, 1(2), 107-122.
- Setiyawan, Wahyu Beny Mukti, dan Suparwi. "Demokrasi Dan Otonomi Desa Dalam Proses Pemilihan Kepala Desa Pasca Reformasi," *Jurnal USM Law Review* 6, no. 3 (2023).
- Tanjung, Dwi Restu, dan Nikmah Dalimunthe. "Sistem Demokrasi Di Indonesia Ditinjau Dari Sudut Hukum Ketatanegaraan," *Innovative: Journal Of Social Science Research* 3, no. 6 (2023).
- Wahidiyah, Ristiati Ajeng. "Analisis Partisipasi Pemilih Pemula Pada Pemilihan Kepala Desa Bangun Sari Kecamatan Kampar Kiri Hilir Kabupaten Kampar Tahun 2021," Disertasi, Universitas Islam Negeri Sultan Syarif Kasim Riau, 2022.