

Rekonstruksi Mekanisme Pemilihan Kepala Desa Antar Waktu dalam Mewujudkan Demokrasi Desa yang Partisipatif di Kabupaten Bone

Agustapa

E-mail : agustapabaddahu@gmail.com

Universitas Andi Sudirman

Abstract

This study analyzes the legal framework, implementation, and reconstruction of Inter-Time Village Head Elections (Pilkades PAW) in Bone Regency to foster participatory village democracy. Utilizing normative legal research, the findings indicate that while comprehensive regulations exist – from the Village Law to Regent Regulations – the implementation through Village Deliberations in the 2026 Pilkades PAW falls short of democratic ideals. Restricting voting rights to designated representatives undermines political equality, inclusiveness, and democratic legitimacy. Drawing on democracy theories by Robert Dahl, Carole Pateman, Jürgen Habermas, and Pancasila Democracy, this research reconstructs the Pilkades PAW mechanism by enhancing representative transparency, ensuring independent oversight, and broadening public participation. This reconstruction aims to strengthen both the legal and democratic legitimacy of interim village heads, advancing transparent and accountable village governance.

Keywords: *Interim Village Head Election, Participatory Democracy, Village Deliberation, Legal Reconstruction, Village Governance.*

Abstrak

Penelitian ini menganalisis pengaturan hukum, implementasi, dan rekonstruksi Pemilihan Kepala Desa Antar Waktu (Pilkades PAW) di Kabupaten Bone guna mewujudkan demokrasi desa yang partisipatif. Menggunakan metode penelitian hukum normatif, hasil studi menunjukkan bahwa kerangka regulasi dari UU Desa hingga Peraturan Bupati Bone telah memberikan landasan formal yang komprehensif. Namun, mekanisme Musyawarah Desa dalam Pilkades PAW 2026 belum optimal mencerminkan demokrasi partisipatif karena pembatasan hak pilih pada sistem perwakilan yang mengabaikan kesetaraan dan inklusivitas. Berdasarkan teori demokrasi Robert Dahl, Carole Pateman, Jürgen Habermas, dan Demokrasi Pancasila, penelitian ini merekonstruksi mekanisme Pilkades PAW melalui transparansi penetapan keterwakilan, pengawasan independen, serta perluasan partisipasi

masyarakat. Rekonstruksi ini bertujuan memperkuat legitimasi hukum dan demokratis kepala desa antar waktu demi tata kelola pemerintahan desa yang transparan dan akuntabel.

Kata kunci: *Pemilihan Kepala Desa Antar Waktu, Demokrasi Partisipatif, Musyawarah Desa, Rekonstruksi Hukum, Pemerintahan Desa.*

PENDAHULUAN

Desa merupakan kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan otonom untuk mengurus kepentingannya berdasarkan hak asal usul dan adat istiadat sebagaimana dijamin dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (Pitriyantini, 2026). Kepala desa memegang peranan strategis dalam memimpin penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, serta pemberdayaan masyarakat (Nasir, 2025). Oleh karena itu, pengisian jabatan kepala desa harus berlandaskan pada prinsip demokrasi, transparansi, partisipasi, dan kepastian hukum agar mampu menghasilkan kepemimpinan yang memperoleh legitimasi kuat dari warga masyarakat.

Secara teoretis, demokrasi menempatkan rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi. Menurut Robert A. Dahl (2000) dan Miriam Budiardjo (2015), demokrasi mensyaratkan adanya partisipasi efektif serta kebebasan dan kesetaraan warga negara dalam menentukan arah kebijakan maupun memilih pemimpin. Namun, Jimly Asshiddiqie (2018) menegaskan bahwa demokrasi Indonesia tidak hanya berorientasi pada pemungutan suara (*electoral democracy*), melainkan juga mengedepankan musyawarah sebagai manifestasi nilai Pancasila. Dengan demikian, mekanisme musyawarah memiliki legitimasi konstitusional sepanjang tetap menjamin keterwakilan serta tidak meniadakan hak-hak politik dasar warga negara (Jaya et al, 2023).

Dalam hukum positif Indonesia, kekosongan jabatan kepala desa dengan sisa masa jabatan lebih dari satu tahun diisi melalui Pemilihan Kepala Desa Antar Waktu (Pilkades PAW). Berdasarkan PP No. 43 Tahun 2014 jo. PP No. 11 Tahun 2021 dan Permendagri No. 65 Tahun 2017, Pilkades PAW tidak melibatkan seluruh pemilih desa secara langsung, melainkan dilaksanakan melalui Musyawarah Desa yang hanya diikuti oleh perwakilan unsur masyarakat yang ditetapkan oleh Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Mekanisme ini dirancang demi efisiensi penyelenggaraan pemerintahan saat terjadi transisi kepemimpinan darurat.

Meski demikian, pembatasan hak pilih hanya kepada unsur perwakilan memicu problem substansial terkait demokrasi partisipatif. Merujuk pada pemikiran Carole Pateman (1970) serta Huntington dan Nelson (1976), efektivitas dan kualitas demokrasi sangat bergantung pada kesempatan masyarakat untuk berpartisipasi langsung serta sejauh mana aspirasi publik dapat tersalurkan tanpa tereduksi oleh kelompok perwakilan. Di sisi lain, perspektif demokrasi deliberatif Jürgen Habermas (1996) menekankan bahwa legitimasi Musyawarah Desa sangat ditentukan oleh proses musyawarah yang inklusif, terbuka, rasional, dan bebas dari dominasi elite.

Pelaksanaan Pilkades PAW Tahun 2026 di Kabupaten Bone—yang berlangsung di 18 desa pada 14 kecamatan—menunjukkan dinamika tersebut secara nyata. Meskipun kompetisi politik tetap terjadi—mulai dari penetapan secara aklamasi hingga persaingan ketat dengan selisih suara tipis—praktek ini menguatkan problem keterbatasan memilih (Misbahuddin et al, 2025; Podu et al, 2026). Pembatasan akses memilih tersebut memicu persoalan legitimasi sosio-politik kepala desa terpilih jika dibandingkan dengan kepala desa yang dipilih langsung oleh seluruh warga, yang pada gilirannya dapat memengaruhi tingkat akuntabilitas pemerintahan desa di masa mendatang.

Dalam kerangka negara hukum demokratis, Philipus M. Hadjon (2015) menegaskan bahwa setiap kebijakan pemerintahan wajib memberikan kepastian hukum sekaligus menjamin perlindungan hak-hak masyarakat. Oleh sebab itu, kerangka pengaturan Pilkades PAW tidak boleh berhenti pada pemenuhan legalitas formal semata, tetapi harus dievaluasi agar mampu menyeimbangkan antara efektivitas tata kelola pemerintahan dengan pemenuhan hak politik warga negara dalam menentukan pemimpinnya secara adil dan transparan.

Berdasarkan kesenjangan antara aspek normatif dan empiris tersebut, rekonstruksi terhadap mekanisme Pemilihan Kepala Desa Antar Waktu di Kabupaten Bone menjadi sangat mendesak. Rekonstruksi ini diarahkan untuk menemukan formulasi hukum baru yang memperluas ruang partisipasi, memperkuat transparansi penetapan keterwakilan, serta menjamin inklusivitas masyarakat. Atas dasar pemikiran itulah penelitian berjudul "Rekonstruksi Mekanisme Pemilihan Kepala Desa Antar Waktu dalam Mewujudkan Demokrasi Desa yang Partisipatif di Kabupaten Bone" ini dilakukan.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian hukum normatif (normative legal research) yang berfokus pada analisis kaidah, sinkronisasi, dan konsistensi norma

hukum yang mengatur mekanisme Pemilihan Kepala Desa Antar Waktu (Pilkades PAW) serta relevansinya dengan prinsip demokrasi partisipatif. Penelitian ini menggunakan tiga pendekatan utama: pendekatan perundang-undangan (statute approach) untuk menelaah UU No. 6/2014 jo. UU No. 3/2024 tentang Desa, PP No. 43/2014 jo. PP No. 11/2021, Permendagri No. 65/2017, hingga regulasi daerah Kabupaten Bone; pendekatan konseptual (conceptual approach) untuk mengkaji teori demokrasi partisipatif, demokrasi deliberatif, hak politik warga, dan rekonstruksi hukum; serta pendekatan kasus (case approach) dengan menganalisis dinamika empiris pelaksanaan Pilkades PAW Tahun 2026 di Kabupaten Bone sebagai objek ilustrasi penerapan norma.

Sumber bahan hukum yang digunakan mencakup bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Bahan hukum primer meliputi UUD NRI Tahun 1945, undang-undang sektor pemerintahan desa, peraturan pemerintah, peraturan menteri, serta peraturan daerah dan peraturan bupati terkait. Bahan hukum sekunder terdiri atas buku teks hukum, jurnal ilmiah nasional dan internasional, hasil penelitian, serta doktrin atau pendapat ahli hukum mengenai tata kelola pemerintahan desa dan demokrasi. Adapun bahan hukum tersier berupa kamus hukum dan ensiklopedia sebagai penjelas istilah-istilah normatif. Seluruh bahan hukum dikumpulkan melalui teknik studi kepustakaan (library research) secara sistematis melalui penelusuran, inventarisasi, dan klasifikasi dokumen resmi serta literatur relevan.

Analisis bahan hukum dilakukan secara kualitatif dengan metode preskriptif untuk menghasilkan argumen, teori, atau konsep baru sebagai jalan keluar atas permasalahan hukum yang diteliti. Proses analisis diawali dengan mengidentifikasi kecukupan norma Pilkades PAW, menilai kesesuaiannya dengan kedaulatan rakyat dan kepastian hukum, serta menginterpretasikannya melalui penafsiran gramatikal, sistematis, dan teleologis. Hasil sintesis normatif dan konseptual tersebut kemudian difungsikan sebagai landasan dalam merumuskan rekonstruksi mekanisme Pilkades PAW yang lebih partisipatif, inklusif, dan akuntabel di Kabupaten Bone.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

1. Pengaturan Hukum Pemilihan Kepala Desa Antar Waktu dalam Sistem Hukum Indonesia

a. Landasan Konstitusional dan Hirarki Norma Pilkades PAW

Pengaturan mengenai Pemilihan Kepala Desa Antar Waktu (Pilkades PAW) dalam sistem hukum Indonesia disusun secara berjenjang berdasarkan asas hirarki peraturan perundang-undangan. Meskipun Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia

Tahun 1945 tidak menyebutkan istilah Pilkades PAW secara eksplisit, norma-norma konstitusi memberikan landasan filosofis dan yuridis yang kuat. Pasal 18 ayat (7) UUD NRI Tahun 1945 mengamanatkan bahwa tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dengan undang-undang, yang menjadi dasar pembentukan regulasi tentang desa. Hal ini diperkuat oleh Pasal 18B ayat (2) yang mengakui kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya, sehingga mekanisme musyawarah desa dalam pengisian jabatan kepala desa memperoleh legitimasi konstitusional sebagai bentuk pengakuan atas praktik demokrasi lokal (Ismail, 2022).

Prinsip kedaulatan rakyat dalam Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 juga diwujudkan melalui Pilkades PAW, di mana kedaulatan warga desa ditransformasikan melalui perwakilan unsur masyarakat dalam forum musyawarah. Selain itu, jaminan atas kepastian hukum yang adil pada Pasal 28D ayat (1) serta kebebasan berkumpul dan mengeluarkan pendapat pada Pasal 28E ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 menuntut agar seluruh tahapan Pilkades PAW dilaksanakan secara transparan, akuntabel, dan berbasis prosedur hukum yang jelas. Keseluruhan prinsip konstitusi ini dijabarkan lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2024, Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 jo. Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2021, serta Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 65 Tahun 2017 (Fadli, 2022).

b. Syarat, Alasan Pemberhentian, dan Prosedur Pelaksanaan

Dalam kerangka normatif undang-undang desa dan peraturan pelaksanaannya, mekanisme Pilkades PAW dibedakan secara tegas dari pemilihan kepala desa reguler. Jika pemilihan reguler melibatkan seluruh pemilih desa secara langsung, Pilkades PAW diselenggarakan khusus untuk mengisi kekosongan jabatan ketika kepala desa berhenti atau diberhentikan dengan sisa masa jabatan lebih dari satu tahun. Kepala desa dapat berhenti karena meninggal dunia, mengundurkan diri, atau diberhentikan akibat berakhirnya masa jabatan, tidak dapat menjalankan tugas secara berkelanjutan, melanggar larangan, atau terbukti melakukan pidana berdasarkan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap. Apabila sisa masa jabatan kurang dari satu tahun, jabatan tersebut hanya diisi oleh penjabat kepala desa hingga pemilihan serentak berikutnya.

Penyelenggaraan Pilkades PAW wajib diselesaikan paling lambat enam bulan sejak kepala desa diberhentikan. Prosedur hukum pelaksanaan Pilkades PAW terbagi dalam beberapa tahapan sistematis, yang meliputi: pembentukan panitia pemilihan oleh Badan Permusyawaratan Desa (BPD); pelaksanaan penjaringan dan penyaringan bakal calon; penetapan calon kepala desa; penyelenggaraan Musyawarah Desa; proses

pemilihan dan penetapan calon terpilih; serta penyampaian hasil pemilihan kepada bupati atau wali kota melalui camat untuk mendapatkan pengesahan dan pelantikan. Seluruh tahapan ini mengikat para pihak guna menjamin kepastian hukum dan legalitas formal kepemimpinan desa yang baru

c. Kelembagaan BPD, Forum Musyawarah Desa, dan Penetapan Hasil

Badan Permusyawaratan Desa (BPD) memegang posisi sentral sebagai penyelenggara utama Pilkades PAW. BPD berwenang membentuk panitia pemilihan, menyusun jadwal, memfasilitasi proses pencalonan, hingga memimpin Musyawarah Desa. Forum Musyawarah Desa itu sendiri diposisikan sebagai wadah pengambilan keputusan tertinggi dalam pengisian jabatan antar waktu. Untuk menjaga aspek representasi, peserta musyawarah ditentukan dari berbagai unsur masyarakat, seperti tokoh adat, tokoh agama, tokoh masyarakat, kelompok tani, kelompok nelayan, kelompok perempuan, kelompok pemerhati anak, kelompok masyarakat miskin, serta unsur perwakilan dusun yang jumlahnya dibatasi paling banyak lima orang per dusun.

Tahap akhir dari pengawasan dan proses perwakilan ini adalah penetapan kepala desa terpilih. Keputusan yang dihasilkan dalam Musyawarah Desa—baik melalui mufakat maupun pemungutan suara jika mufakat tidak tercapai—dituangkan dalam berita acara resmi. Berita acara tersebut menjadi dasar bagi BPD untuk mengusulkan pengesahan dan pengangkatan kepala desa antar waktu kepada bupati atau wali kota. Setelah keputusan pengesahan diterbitkan oleh kepala daerah, kepala desa antar waktu yang terpilih resmi dilantik untuk melanjutkan sisa masa jabatan yang ditinggalkan. Dengan demikian, norma-norma hukum positif telah mengonstruksikan Pilkades PAW sebagai prosedur transisi kepemimpinan desa yang legal dan terstruktur.

2. Pengaturan Hukum Pemilihan Kepala Desa Antar Waktu di Kabupaten Bone

Pengaturan hukum Pemilihan Kepala Desa Antar Waktu (Pilkades PAW) di Kabupaten Bone merupakan instrumen norma daerah yang dirancang untuk menjamin keberlanjutan tata kelola pemerintahan desa saat terjadi kekosongan jabatan sebelum masa jabatan definitif berakhir. Landasan operasionalnya tertuang dalam Peraturan Daerah Kabupaten Bone Nomor 3 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pemerintahan Desa yang diturunkan secara teknis melalui Peraturan Bupati Bone Nomor 41 Tahun 2022 tentang Pemilihan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Desa. Regulasi ini menginduksi ketentuan Undang-Undang Desa ke dalam konteks lokal dengan menekankan efisiensi, efektivitas anggaran, dan penanganan kondisi darurat transisi kepemimpinan.

Kerangka hukum Kabupaten Bone membedakan secara tegas mekanisme Pilkades reguler dengan Pilkades PAW. Jika Pilkades reguler menganut demokrasi langsung dengan hak pilih universal bagi seluruh warga desa, maka Pilkades PAW dilaksanakan melalui mekanisme Musyawarah Desa yang berbasis demokrasi perwakilan. Perda No. 3 Tahun 2021 mengatur syarat normatif bahwa Pilkades PAW hanya dapat diselenggarakan apabila kepala desa berhenti atau diberhentikan dengan sisa masa jabatan lebih dari satu tahun. Pembatasan ini ditujukan untuk menjaga stabilitas penyelenggaraan pemerintahan desa agar tidak terjadi kekosongan kepemimpinan yang berlarut-larut.

Secara teknis, Pasal 70 Perda No. 3 Tahun 2021 membagi mekanisme Pilkades PAW ke dalam tiga tahapan utama, yaitu tahap persiapan, tahap pelaksanaan, dan tahap pelaporan. Pada tahap persiapan, Badan Permusyawaratan Desa (BPD) membentuk panitia pemilihan paling lambat 15 hari setelah terjadi kekosongan jabatan. Panitia bertugas mengumumkan pendaftaran, melakukan seleksi administrasi, hingga menetapkan calon kepala desa antar waktu. Peraturan Bupati Bone Nomor 41 Tahun 2022 kemudian melengkapi norma operasional ini dengan mewajibkan penyusunan jadwal, penetapan tata tertib, sosialisasi publik, serta pengesahan daftar peserta Musyawarah Desa.

Guna menjamin iklim kompetisi yang sehat, regulasi menetapkan batas jumlah calon paling sedikit dua orang dan paling banyak tiga orang. Apabila pendaftar melebihi tiga orang, Perda mengatur mekanisme seleksi tambahan berdasarkan pengalaman di bidang pemerintahan desa, tingkat pendidikan, dan kriteria lain yang ditetapkan oleh Bupati. Sebaliknya, jika calon kurang dari dua orang, pendaftaran diperpanjang selama tujuh hari, dan Musyawarah Desa akan ditunda jika kuota minimal tetap tidak terpenuhi. Pengaturan batas kuota ini difungsikan untuk memberikan kepastian hukum serta objektivitas dalam penyaringan figur calon pemimpin desa.

Pada tahap pelaksanaan, Musyawarah Desa dipimpin oleh Ketua atau anggota BPD secara terbuka sebagaimana diatur dalam Pasal 163 Perbup Bone No. 41/2022. Forum diawali dengan pengesahan calon, penjelasan teknis, hingga pemungutan suara jika musyawarah mufakat tidak tercapai. Setelah penetapan calon terpilih, panitia memasuki tahap pelaporan dengan menyampaikan hasil musyawarah kepada BPD paling lambat tujuh hari. Selanjutnya, BPD meneruskan laporan tersebut kepada Bupati untuk diterbitkan Keputusan Pengesahan paling lambat 30 hari, disusul pelantikan kepala desa antar waktu terpilih guna menyelesaikan sisa masa jabatan.

Elemen pembeda paling krusial dalam Pilkades PAW di Kabupaten Bone terletak pada komposisi subjek pemilih. Hak suara tidak melekat pada seluruh warga desa, melainkan terbatas pada peserta Musyawarah Desa yang terdiri atas perangkat desa, anggota BPD, dan perwakilan unsur masyarakat. Merujuk Pasal 161 Perbup Bone No. 41/2022, unsur masyarakat mencakup tokoh adat, tokoh agama, tokoh masyarakat, tokoh pendidikan, kelompok tani, nelayan, perajin, kelompok perempuan, pemerhati anak, hingga kelompok masyarakat miskin yang ditetapkan melalui Keputusan BPD paling lambat tiga hari sebelum pemilihan.

Secara teoretis, konstruksi hukum ini mencerminkan artikulasi demokrasi perwakilan berbasis musyawarah mufakat yang selaras dengan sila keempat Pancasila (Satriadi et al, 2026). Legitimasi kepala desa antar waktu tidak ditopang oleh akumulasi suara publik secara agregat, melainkan oleh legitimasi representatif dari kelompok-kelompok sosial yang menjadi peserta musyawarah (Ansar et al, 2025). Kehadiran perwakilan elemen marginal seperti kelompok masyarakat miskin dan kelompok perempuan normatifnya dirancang agar Musyawarah Desa tetap dapat mengagregasi aspirasi publik secara inklusif (Yusrang et al, 2025).

Kendati demikian, hasil analisis normatif mengidentifikasi sejumlah problem krusial dalam regulasi tersebut. Pertama, penggunaan mekanisme perwakilan berpotensi mereduksi legitimasi sosio-politik kepala desa terpilih jika dibandingkan dengan produk pemilihan langsung. Kedua, besarnya kewenangan BPD dalam menentukan peserta Musyawarah Desa rawan memicu subjektivitas dan konflik kepentingan akibat tiadanya parameter keterwakilan yang terukur. Ketiga, ruang diskresi Bupati dalam menentukan kriteria seleksi tambahan bagi calon yang melebihi tiga orang masih memerlukan standarisasi yang objektif agar tidak memicu ketidakpastian hukum dalam praktiknya.

3. Analisis Implementasi Prinsip Demokrasi dalam Mekanisme Pemilihan Kepala Desa Antar Waktu di Kabupaten Bone

Pelaksanaan Pemilihan Kepala Desa Antar Waktu (Pilkades PAW) Tahun 2026 di Kabupaten Bone yang mencakup 18 desa di 14 kecamatan menampilkan dua model penetapan kepala desa terpilih, yaitu penetapan secara aklamasi (seperti di Desa Kajuara, Desa Matajang, Desa Teamusu, dan Desa Kajaolaliddong) serta pemungutan suara terbatas. Berbeda dengan Pilkades reguler yang menggunakan sistem pemungutan suara langsung oleh seluruh populasi pemilih, Pilkades PAW membatasi hak pilih hanya kepada peserta Musyawarah Desa yang mewakili unsur-unsur masyarakat tertentu. Perbedaan mendasar ini menuntut adanya pengujian teoretis

untuk mengukur apakah praktik Pilkades PAW di Kabupaten Bone telah memenuhi prinsip demokrasi yang substantif atau sekadar pemenuhan standar prosedur formal semata.

a. Pengujian Berdasarkan Lima Indikator Demokrasi Robert Dahl

Perspektif poliarki Robert Dahl (1989) menetapkan lima indikator utama untuk mengukur kadar demokratis suatu proses politik, yang ketika diuji pada Pilkades PAW di Kabupaten Bone menunjukkan sejumlah keterbatasan normatif dan praktis. Pertama, pada indikator partisipasi efektif (*effective participation*), kesempatan menyampaikan pendapat sebelum keputusan diambil hanya dinikmati oleh perwakilan yang ditunjuk BPD, sehingga mayoritas warga desa kehilangan ruang partisipasi langsung. Kedua, pada indikator kesetaraan hak pilih (*voting equality*), terjadi ketimpangan hak suara karena hak memilih dibatasi maksimal lima orang per dusun, yang secara langsung meniadakan kesetaraan politik antar warga negara.

Selanjutnya pada tiga indikator Dahl lainnya, ketidakseimbangan tersebut semakin terlihat. Indikator pemahaman yang memadai (*enlightened understanding*) hanya dinikmati secara terbatas oleh peserta musyawarah yang hadir dalam forum, sementara informasi visi dan misi calon tidak terdiseminasi secara merata kepada seluruh warga (Dahl, 2000). Indikator pengendalian agenda (*control of the agenda*) juga tidak berada di tangan publik, melainkan terdesentralisasi pada instrumen BPD dan pemerintah desa yang berwenang menetapkan daftar peserta musyawarah. Akhirnya, indikator inklusivitas (*inclusion*) tidak terpenuhi secara maksimal karena akses memilih bersifat representatif terpilih. Dengan demikian, merujuk pada kriteria Dahl, Pilkades PAW di Kabupaten Bone baru berada pada taraf demokrasi perwakilan prosedural dan belum mencapai kualifikasi demokrasi substantif.

b. Evaluasi Keterwakilan Berdasarkan Teori Demokrasi Partisipatif Carole Pateman

Teori demokrasi partisipatif Carole Pateman (1970) menegaskan bahwa legitimasi dan kualitas demokrasi sangat ditentukan oleh keterlibatan langsung seluruh warga dalam setiap pengambilan keputusan politik, bukan sekadar penyerahan suara secara pasif. Dalam kasus Pilkades PAW di Kabupaten Bone, keterlibatan masyarakat direduksi ke dalam sistem representasi kelompok yang dibatasi oleh Keputusan BPD. Struktur perwakilan yang ketat ini memosisikan mayoritas warga desa hanya sebagai penerima pasif dari keputusan yang dibuat oleh sekelompok kecil elite perwakilan dusun dan tokoh masyarakat (Agustapa, 2024).

Kondisi tersebut menunjukkan bahwa tingkat partisipasi publik dalam Pilkades PAW di Kabupaten Bone masih berada dalam kualifikasi partisipasi semu atau sekadar keterwakilan formal. Pembatasan peserta musyawarah menghalangi terbangunnya rasa

kepemilikan politik (political ownership) dan tanggung jawab kewarganegaraan di tingkat tapak. Dalam pandangan Pateman, mekanisme perwakilan terbatas dalam Pilkades PAW gagal memfasilitasi edukasi politik warga secara meluas karena ruang artikulasi kepentingan publik diserap habis oleh mekanisme delegasi yang tertutup.

c. Kualitas Diskursus Menurut Teori Demokrasi Deliberatif Jürgen Habermas

Perspektif demokrasi deliberatif Jürgen Habermas (1996) menekankan bahwa legitimasi suatu keputusan publik sangat bergantung pada kualitas deliberasi rasional yang berlangsung secara terbuka, bebas, inklusif, dan setara bagi seluruh pihak yang terdampak. Forum Musyawarah Desa dalam Pilkades PAW di Kabupaten Bone secara prosedural memang telah menyediakan ruang diskusi Diskursif sebelum pemungutan suara atau penetapan aklamasi dilakukan. Namun, kualitas deliberasinya dinilai belum optimal karena ruang deliberasi tersebut mengalami pembatasan subjek deliberator secara dramatis melalui regulasi lokal.

Kelemahan deliberatif ini bersumber dari tiga aspek utama. Pertama, tidak adanya kesetaraan akses bagi setiap warga untuk angkat bicara dan memengaruhi arah musyawarah secara langsung. Kedua, ketidaktransparanan dalam penentuan daftar peserta musyawarah oleh BPD memicu keraguan atas independensi ruang publik yang dibentuk. Ketiga, keterbatasan akses publik untuk menguji klaim-klaim rasional para calon kepala desa dalam forum terbuka berpotensi menurunkan bobot legitimasi deliberatif dari produk keputusan yang dihasilkan. Meskipun forum musyawarah telah berjalan, ia belum sepenuhnya memenuhi kriteria ideal ruang publik Habermasian yang bebas dari hambatan struktural.

d. Relevansi dan Aktualisasi Nilai-Nilai Demokrasi Pancasila

Dalam kerangka hukum nasional, pelaksanaan Pilkades PAW di Kabupaten Bone pada dasarnya berakar pada semangat Sila Ketiga dan Keempat Pancasila yang mengedepankan permusyawaratan perwakilan untuk mencapai mufakat. Pelibatan berbagai unsur sosial—seperti tokoh adat, tokoh agama, kelompok perempuan, kelompok tani, kelompok nelayan, hingga kelompok masyarakat miskin—mencerminkan upaya pengakuan terhadap pluralitas sosial dan kearifan lokal dalam pengambilan keputusan bersama di tingkat desa.

Namun demikian, Demokrasi Pancasila tidak hanya berhenti pada formalitas musyawarah melalui wakil, melainkan juga menuntut terpenuhinya keadilan sosial, transparansi, kebersamaan, dan pengayoman terhadap aspirasi rakyat secara utuh. Pembatasan hak memilih yang terlalu ketat pada praktiknya memisahkan masyarakat umum dari proses kepemimpinan di desanya sendiri. Oleh sebab itu, aktualisasi Demokrasi Pancasila dalam Pilkades PAW di Kabupaten Bone telah memenuhi aspek

formal permusyawaratan, namun masih memerlukan penguatan pada aspek keterbukaan, inklusivitas, dan perluasan keterlibatan publik agar tidak mencederai asas keadilan sosial dan kedaulatan rakyat.

e. Sintesis Sintagmatik Keterbatasan Demokrasi dalam Pilkades PAW

Sintesis terhadap keempat tinjauan teoretis tersebut mengonfirmasi adanya jurang pemisah (*gap*) antara ketaatan prosedural normatif dengan pemenuhan demokrasi substantif dalam penyelenggaraan Pilkades PAW di Kabupaten Bone. Secara legal-formal, seluruh tahapan pemilihan telah berjalan sesuai dengan mandat undang-undang desa, peraturan daerah, dan peraturan bupati. Namun secara doktrinal, mekanisme yang berjalan masih diwarnai oleh defisit kedaulatan rakyat akibat pembatasan hak pilih, ketimpangan partisipasi, diskresi kewenangan lembaga penyelenggara yang dominan, serta keterbatasan ruang deliberasi publik.

Kelemahan-kelemahan teoretis ini berimplikasi langsung pada potensi melemahnya legitimasi sosio-politik kepala desa antar waktu terpilih di mata masyarakat umum. Ketika seorang kepala desa lahir dari mekanisme perwakilan yang sangat terbatas, tingkat akuntabilitas dan kepercayaan publik terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa di masa mendatang dapat terancam. Kondisi objektif inilah yang menegaskan perlunya langkah rekonstruksi terhadap mekanisme Pilkades PAW agar mampu mengintegrasikan kebutuhan transisi kepemimpinan dengan perlindungan hak-hak politik warga secara inklusif, adil, dan transparan.

4. Rekonstruksi Mekanisme Pemilihan Kepala Desa Antar Waktu dalam Mewujudkan Demokrasi Desa yang Partisipatif di Kabupaten Bone

Pelaksanaan Pemilihan Kepala Desa Antar Waktu (Pilkades PAW) Tahun 2026 pada 18 desa di Kabupaten Bone menunjukkan bahwa efisiensi anggaran dan percepatan transisi kepemimpinan menjadi alasan utama diterapkannya mekanisme Musyawarah Desa. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2024 tentang Desa dan regulasi turunannya, pemilihan hanya melibatkan peserta perwakilan unsur masyarakat yang dibatasi maksimal lima orang per dusun berdasarkan Keputusan BPD. Meskipun sah secara normatif, mekanisme perwakilan ini memicu persoalan mendasar dari sudut pandang demokrasi partisipatif karena hak memilih mayoritas warga tereliminasi, yang pada gilirannya menurunkan bobot legitimasi sosio-politik kepala desa terpilih dibandingkan hasil Pilkades reguler.

Temuan empiris memperlihatkan bahwa titik krusial kerentanan Pilkades PAW tidak terletak pada pemungutan suara di dalam forum, melainkan pada proses penetapan subjek peserta musyawarah yang memegang hak pilih. Kasus Pilkades PAW

di Desa Lilina Ajangale, Kecamatan Ulaweng, menjadi bukti nyata ketika muncul dugaan konflik kepentingan dan indikasi manipulasi dokumen kepengurusan kelompok masyarakat berupa dualisme Surat Keputusan. Sengketa komposisi pemilih tersebut memicu tuduhan ketidaknetralan panitia hingga berlanjut ke ranah kepolisian, meskipun pemilihan tetap berjalan dan dimenangkan oleh salah satu calon. Fenomena ini mengonfirmasi bahwa tanpa transparansi penetapan keterwakilan, mekanisme musyawarah sangat rentan dimanipulasi oleh elite lokal.

Dinamika berbeda terlihat pada Pilkades PAW Desa Mattiro Walie, Kecamatan Mare, di mana pemilihan yang diikuti 57 pemilih perwakilan berhasil memenangkan calon berusia muda dengan kualifikasi pendidikan formal tingkat SMP. Secara yuridis formal, hasil ini sah karena telah memenuhi batas minimal regulasi. Namun secara substantif, realitas di mana hanya puluhan orang menentukan nasib kepemimpinan bagi ribuan penduduk desa memperlihatkan jurang pemisah yang lebar dengan prinsip dasar *one person, one vote*. Kemenangan calon lebih ditentukan oleh preferensi politik kelompok perwakilan yang terkooptasi ketimbang kehendak kolektif seluruh lapisan masyarakat desa.

Dalam kerangka teori demokrasi deliberatif, musyawarah desa seharusnya menjadi sarana pertukaran gagasan secara bebas, rasional, dan inklusif. Namun ketika proses penentuan perwakilan masyarakat dibentuk secara tertutup dan didominasi oleh kewenangan diskresioner BPD bersama pemerintah desa, forum musyawarah kehilangan hakikat deliberatifnya dan terdegradasi sekadar menjadi prosedur formalitas. Kondisi ini memperjelas bahwa legitimasi hasil pemilihan sangat tergantung pada integritas, keterbukaan, dan akuntabilitas sejak tahap awal pembentukan daftar peserta musyawarah.

Atas dasar kelemahan normatif dan empiris tersebut, penelitian ini merumuskan lima pilar rekonstruksi mekanisme Pilkades PAW di Kabupaten Bone. Pertama, penentuan peserta musyawarah desa wajib dilakukan secara terbuka melalui penjangkauan langsung di forum warga dusun. Kedua, BPD harus menyusun standar objektif keterwakilan unsur masyarakat untuk mencegah manipulasi komposisi pemilih. Ketiga, penetapan daftar peserta wajib diumumkan secara transparan sebelum pemilihan guna memberikan hak sanggah bagi publik. Keempat, pemerintah daerah perlu membentuk tim pengawas independen guna meminimalisasi konflik kepentingan panitia. Kelima, dalam jangka panjang perlu dilakukan revisi regulasi untuk membuka ruang pemungutan suara langsung atau kombinasi konsultasi publik jika sisa masa jabatan kepala desa masih relatif panjang.

Secara keseluruhan, konstruksi Pilkades PAW di Kabupaten Bone saat ini memang telah memenuhi legalitas formal peraturan perundang-undangan, namun masih menyisakan defisit demokrasi partisipatif. Pembatasan hak pilih warga, minimnya transparansi penetapan utusan, serta tingginya potensi nepotisme elite lokal menuntut pembaharuan hukum yang menyeluruh. Melalui rekonstruksi mekanisme yang mengedepankan prinsip partisipasi, transparansi, akuntabilitas, dan keterwakilan yang adil, Pilkades PAW diharapkan tidak hanya melahirkan kepala desa yang sah secara hukum (*legal legitimacy*), melainkan juga memiliki legitimasi demokratis yang kuat dari seluruh masyarakat desa secara substantif (*democratical legitimacy*).

KESIMPULAN

Konstruksi hukum Pemilihan Kepala Desa Antar Waktu (Pilkades PAW) di Indonesia dibangun secara berjenjang dan sistematis, mulai dari norma konstitusional UUD NRI Tahun 1945, Undang-Undang tentang Desa, Peraturan Pemerintah, hingga Peraturan Menteri Dalam Negeri. Di tingkat lokal, Pemerintah Kabupaten Bone telah menjamin kepastian hukum pergantian kepemimpinan desa melalui Peraturan Daerah Kabupaten Bone Nomor 3 Tahun 2021 dan Peraturan Bupati Bone Nomor 41 Tahun 2022. Kedua regulasi daerah ini memberikan dasar operasional yang jelas mengenai tahapan, persyaratan, serta tata cara pelaksanaan Pilkades PAW melalui Musyawarah Desa guna menjamin keberlanjutan dan efektivitas roda pemerintahan desa saat terjadi kekosongan jabatan.

Meski seluruh tahapan Pilkades PAW di Kabupaten Bone telah memenuhi aspek legalitas formal, pengujian secara teoretis menunjukkan bahwa pelaksanaannya belum sepenuhnya mencerminkan demokrasi substantif. Ditinjau dari indikator poliarki Robert Dahl, demokrasi partisipatif Carole Pateman, demokrasi deliberatif Jürgen Habermas, hingga nilai-nilai Demokrasi Pancasila, mekanisme yang berjalan masih mengalami defisit legitimasi. Pembatasan hak pilih hanya pada peserta perwakilan unsur masyarakat mereduksi hak politik warga secara langsung, meniadakan prinsip kesetaraan suara (*voting equality*), serta membatasi ruang partisipasi dan keterbukaan publik dalam pengambilan keputusan strategis di tingkat desa.

Secara keseluruhan, Pilkades PAW di Kabupaten Bone berhasil dari segi ketaatan normatif, namun masih menyisakan kelemahan mendasar pada aspek transparansi, inklusivitas, dan akuntabilitas penetapan peserta Musyawarah Desa yang rawan memicu konflik kepentingan. Keadaan ini berpotensi meragukan tingkat legitimasi demokratis kepala desa terpilih di mata publik. Oleh karena itu, diperlukan rekonstruksi hukum dan penyempurnaan mekanisme pelaksanaan yang berfokus pada

standarisasi penentuan keterwakilan warga secara objektif, peningkatan pengawasan independen, serta pembukaan ruang partisipasi publik yang lebih luas agar penyelenggaraan Pilkades PAW tidak sekadar formalitas hukum, melainkan juga mampu mewujudkan demokrasi desa yang partisipatif, adil, dan berintegritas.

DAFTAR PUSTAKA

- Agustapa, A. (2024). Komitmen Komisi Pemilihan Umum (KPU) Kabupaten Bone sebagai Pelaksana Pemilu yang Berintegritas dalam Menjamin Prinsip Langsung, Umum, Bebas, Rahasia, Jujur dan Adil. *Journal Ilmu Hukum Pengayoman*, 2(2), 105-118.
- Ansar, L., Tarmizi, T., Hamzah, H., Amir, I., & Wahyudin, D. (2025). PEMBERDAYAAN MASYARAKAT DALAM PEMILU MELALUI SOSIALISASI DAN PENDIDIKAN POLITIK DI KABUPATEN BONE. *NUMBAY: Jurnal Pengabdian Masyarakat*, 3(2), 90-101.
- Asshiddiqie, J. (2018). *Konstitusi dan konstitusionalisme Indonesia*. Sinar Grafika.
- Budiardjo, M. (2015). *Dasar-dasar ilmu politik (Edisi revisi)*. PT Gramedia Pustaka Utama.
- Dahl, R. A. (1989). *Democracy and its critics*. Yale University Press.
- Dahl, R. A. (2000). *On democracy*. Yale University Press.
- Fadli, M. (2022). Implementasi pengisian jabatan kepala desa antar waktu berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. *Jurnal RechtsVinding*, 11(1), 45-60.
- Habermas, J. (1996). *Between facts and norms: Contributions to a discourse theory of law and democracy*. MIT Press.
- Hadjon, P. M. (2015). *Pengantar hukum administrasi Indonesia*. Gadjah Mada University Press.
- Huntington, S. P., & Nelson, J. M. (1976). *No easy choice: Political participation in developing countries*. Harvard University Press.
- Ismail, M. (2022). Rekonstruksi pengaturan pemilihan kepala desa antar waktu dalam perspektif demokrasi. *Jurnal RechtsVinding*, 11(3).
- Jaya, A., Sandra, G., Tarmizi, T., & Asia, A. (2023). The Legal Position of Deputy Regional Leader in the Implementation of Regional Government. *Cerdika: Jurnal Ilmiah Indonesia*, 3(1), 93-106.

- Misbahuddin, M., Tarmizi, T., Sapa, N. B., & Rahmawati, R. (2025). The Possibility of Social Conflict in the Momentum of General Elections in the Sociological Perspective of Islamic Law. *Samarah: Jurnal Hukum Keluarga Dan Hukum Islam*, 9(1), 63-82.
- Nasir, N. (2025). Peran Kepemimpinan Kepala Desa dalam Meningkatkan Pemberdayaan Masyarakat di Desa Cambajawaya Kecamatan Galesong Selatan Kabupaten Takalar. *JMIK: Jurnal Manajemen dan Inovasi Kewirausahaan*, 1(3).
- Pateman, C. (1970). *Participation and democratic theory*. Cambridge University Press.
- Peraturan Bupati Bone Nomor 41 Tahun 2022 tentang Pemilihan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Desa.
- Peraturan Daerah Kabupaten Bone Nomor 3 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pemerintahan Desa.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 112 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Desa.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 65 Tahun 2017 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 112 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Desa.
- Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2021 tentang Badan Usaha Milik Desa.
- Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.
- Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.
- Pitriyantini, P. E. (2026). Peran Otonomi Desa dalam Mendorong Kemandirian Desa di Indonesia. *Jurnal Ilmiah Sains Sosial, Kewirausahaan dan Kebudayaan*, 4(1).
- Podu, S., Ansar, L., Tarmizi, T., Zulfadli, Z., & Sari, D. A. (2026). ELECTION OF LEADERS IN MUSLIM MINORITY AREAS: THE PERSPECTIVE OF MAQĀSID AL-SYARĪ 'AH ON THE AUTHORITY OF THE PAPUAN PEOPLE'S ASSEMBLY. *Jurnal Al-Dustur*, 9(1), 113-131.
- Satriadi, S., Lisma, L., Ansar, L., Tarmizi, T., Podu, S., & Kafryawan, W. (2026). The Authority of the Constitutional Court in Redesigning the Electoral System: A Normative Analysis of Decision Number 135/PUU-XXII/2024. *Constitutional Law Review*, 5(1).

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244.

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2024 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 7, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5495).

Yusrang, Y., Suriyati, S., Damayanti, R., & Agustapa, A. (2025). Legitimasi Rendahnya Partisipasi Pemilih terhadap Demokrasi Lokal pada Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Bone. *Journal Ilmu Hukum Pengayoman*, 3(1), 34-42.