

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang memiliki 38 Provinsi, 416 Kabupaten, 98 Kota, 7.277 Kecamatan serta 83.794 Desa/Kelurahan. Desa merupakan bagian terkecil dari suatu sistem pemerintahan di Indonesia yang berada dibawah naungan Pemerintah Kabupaten. Aturan-aturan mengenai Pemerintahan Desa diatur dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Undang-Undang tersebut mengatur tentang Kewenangan Desa, Pembangunan Desa, Penyelenggaraan Pemerintahan Desa, dll. Dalam bukunya yang berjudul Pemerintahan Desa/Marga, HAW Widjaja menyebutkan bahwa “Desa mempunyai sistem pemerintahan yang disebut dengan pemerintah desa. Pemerintah Desa adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat”.¹ Dalam Pasal 39 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 ini juga mengatur ketentuan mengenai masa jabatan kepala desa yang dapat mencalonkan diri sebagai kepala desa selama 3 kali berturut-turut atau tidak berturut-turut dengan satu periode masa jabatan adalah 6 tahun.

Perubahan aturan hukum tentang desa terus dilakukan sejak tahun 1965 yakni Undang-Undang Nomor 19 tahun 1965 tentang Desapraja hingga tahun 2014 yakni Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa.

¹ HAW Widjaja, 2003, *Pemerintahan Desa/Marga*, Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada, hlm. 3.

Pengaturan mengenai masa jabatan kepala desa telah diatur terlebih dahulu dalam Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1965 yang menyebutkan bahwa masa jabatan kepala desa 8 tahun dan tanpa diikuti oleh pasal dapat atau tidaknya dipilih kembali. Selanjutnya dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa yang mengatur masa jabatan kepala desa 8 tahun dihitung sejak tanggal pelantikan dan dapat diangkat kembali 1 kali masa jabatan berikutnya. Kemudian diatur dalam Pasal 96 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang menetapkan masa jabatan kepala desa adalah 5 tahun dan boleh dipilih kembali dalam 1 kali masa jabatan. Selanjutnya diatur kembali dalam Pasal 204 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang mengatur masa jabatan kepala desa selama 6 tahun dan dapat dipilih kembali dalam 1 kali masa jabatan selanjutnya.

Peraturan mengenai masa jabatan kepala desa pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mengalami perubahan yang sangat signifikan dibandingkan dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Hal tersebut dikarenakan pada undang-undang sebelumnya terdapat batasan periode masa jabatan kepala desa yaitu hanya 2 periode. Berbeda dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa yang membatasi 3 kali periode, sehingga seseorang memiliki peluang untuk menjabat sebagai kepala desa selama 18 tahun secara berturut-turut atau tidak berturut-

turut. Adanya perubahan dan perbedaan peraturan perundang-undangan mengenai masa jabatan seorang kepala desa, maka lahir Putusan Mahkamah Konsultasi Republik Indonesia Nomor 42/PUU-XIX/2021 yang disahkan pada tanggal 20 September 2021 yang membatasi masa jabatan kepala desa selama tiga kali masa jabatan.

Masa jabatan kepala desa yang terlalu lama ini ditakutkan akan menimbulkan berbagai dampak negatif bagi pelaksanaan pemerintahan desa. Menurut Riza Multazam Luthfy terdapat tiga akibat dari masa jabatan kepala desa yang terlalu Panjang yaitu sebagai berikut:

“Masa jabatan yang terlalu panjang menjadi peluang adanya penguasaan sumber daya atau aspek-aspek penting yang ada di desa oleh satu atau sekelompok orang. Masa jabatan yang terlalu panjang dikhawatirkan menyebabkan adanya kelompok minoritas yang berkuasa dalam pemerintah desa. Serta, berpeluang menimbulkan suatu kelompok elit yang menguasai desa, sehingga timbul hasrat mengejar keuntungan berjangka pendek dan cenderung menyampingkan urusan rakyat. Selain itu juga menghambat kesempatan dari masyarakat lain untuk berkontribusi membangun desa, sehingga sistem demokrasi desa tidak lagi berjalan sebagaimana mestinya”.²

Selain itu, dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa memberikan pengaruh positif karena desa mendapatkan perhatian dari pemerintah pusat. Undang-undang ini secara resmi mengakui kedaulatan dan otonomi desa-desa di Indonesia, menegaskan hak masyarakat desa untuk

² Sherly Danti Suharmartha, Syamsir, dan Eriton, “Analisis Pengaturan Periode Jabatan Kepala Desa Berdasarkan Undang-Undang Tentang Desa”, *Journal of Constitutional Law*, Vol. 3, No. 2 (Juni, 2023), hlm. 229.

memprioritaskan dan mengelola pembangunan di tingkat desa sesuai dengan prinsip-prinsip dan pemerintahan lokal.³

Dalam Hukum Tata Negara, Pemerintahan Desa digolongkan sebagai bagian dari pemerintahan eksekutif, yang secara spesifik dapat dimasukkan sebagai kekuasaan pemerintahan daerah.⁴ Pada Pasal 1 ayat 2 dan 3 Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa tertulis bahwa kewenangan eksekutif tertinggi desa dipegang oleh seorang pejabat pemerintahan yang disebut sebagai kepala desa. Dari kedudukannya yang memiliki kekuasaan administrasi pemerintahan paling bawah dalam struktur pemerintahan di Indonesia, maka kepala desa tidak terlepas dari prinsip pembatasan kekuasaan. Pembatasan dalam hal ini tidak hanya mengenai perihal kekuasaan, tetapi juga dalam hal masa jabatan dan periodisasi masa jabatan.

Kepala desa adalah kepala organisasi pemerintahan desa yang mempunyai kedudukan strategis serta memiliki tanggung jawab yang luas.⁵ Memiliki kewenangan yang besar seperti menyusun Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa (RPJM Desa), mengelola dana desa yang menjadi sumber keuangan desa serta masa jabatan yang lama, membuat jabatan kepala desa dianggap sebagai posisi yang strategis. Pemilihan kepala desa banyak diikuti oleh kalangan masyarakat yang mencoba peruntungannya untuk

³ Zamhasari *et al.*, “Sosialisasi Pengaturan Jabatan Kepala Desa dan Dampaknya Bagi Masyarakat Desa”, *Jurnal Pengabdian Kepada Masyarakat*, Vol 2, No. 8 (Januari, 2023), hlm. 1.

⁴ Jimly Asshiddiqie, 2019, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta, Rajawali Press, hlm. 327.

⁵ Djoni Gunanto dan Muhammad Sahrul, “Politisasi Kepala Desa (Studi Analisis Wacana Penundaan Pemilu)”, *Jurnal Inovasi Dan Kreativitas (JIKA)*, Vol. 3, No. 1 (Februari, 2023), hlm. 57.

menjadi kepala desa, namun banyak pula kepala desa yang berusaha mencalonkan kembali dalam pemilihan kepala desa.⁶

Pada awal tahun 2023 Asosiasi Kepala Desa Seluruh Indonesia (APDESI) melakukan aksi unjuk rasa di depan Gedung Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) RI untuk menyuarakan tuntutan mereka agar masa jabatan kepala desa diubah dari 6 tahun menjadi 9 tahun. Mereka mendesak agar Pasal 39 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa segera diubah. Terdapat spekulasi bahwa dibalik aksi demo tersebut adalah para anggota dewan legislatif yang bekerja sama dengan Pemerintah Desa agar dapat memberikan peluang sumbangan suara masyarakat desa, seperti yang kita ketahui bahwa suara masyarakat desa memiliki pengaruh yang tinggi terhadap pemilu. Demo ini menuai banyak kritik dari berbagai pihak khususnya dari elemen masyarakat, karena dianggap hanya demi kepentingan dirinya sendiri bukan masyarakat, selain itu juga dikhawatirkan bahwa kekuasaan tersebut akan disalahgunakan hingga merusak tatanan demokrasi.

Panjangnya masa jabatan kepala desa ini mengakibatkan kewenangan yang luar biasa bagi kepala desa, yang dapat menyebabkan mereka rentang memperkaya diri dengan aset-aset yang ada di desa. Hal tersebut seperti yang terjadi pada era Orde Baru, dimana kepemimpinan birokrasi desa tidak berjalan secara maksimal lantaran besarnya kekuasaan kepala desa.

⁶ Ahmad Hasan *et al.*, 2023, "Persepsi Masyarakat Terhadap Penambahan Masa Jabatan Kepala Desa Dalam Perspektif Demokrasi Di Kabupaten Mojokerto Tahun 2023", (Skripsi Ilmu Politik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Islam Majapahit), hlm. 45.

Berdasarkan permasalahan masa jabatan kepala desa di atas, maka penulis tertarik untuk menganalisis efektivitas masa jabatan kepala desa pada saat ini dalam bentuk Skripsi yang berjudul “Penataan Ulang Masa Jabatan Kepala Desa”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang yang telah penulis tulis maka rumusan masalah dalam skripsi ini adalah:

1. Bagaimana pengaturan masa jabatan kepala desa di Indonesia?
2. Apakah latar belakang pengaturan masa jabatan kepala desa dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014?
3. Bagaimana konsep ideal masa jabatan kepala desa di masa depan?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan pada pokok permasalahan tersebut, maka tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui dan mengkaji pengaturan masa jabatan kepala desa di Indonesia.
2. Untuk mengetahui dan mengkaji latar belakang pengaturan masa jabatan kepala desa dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014.
3. Untuk menganalisis konsep ideal masa jabatan kepala desa di masa depan.

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang dapat diperoleh dalam penelitian penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Manfaat Secara Teoritis

Secara teoritis hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah dan memperluas wawasan keilmuan mengenai peraturan perundang-undangan masa jabatan seorang kepala desa di Indonesia, selain itu penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi atau rujukan pada penelitian berikutnya.

2. Manfaat Secara Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi acuan untuk penelitian selanjutnya yang masih memiliki relevansi dengan penelitian ini dan menjadi rujukan bagi pemerintah dalam pembuatan peraturan mengenai masa jabatan kepala desa kedepannya.

