

## **Problematika Perpanjangan Masa Jabatan Kepala Desa Menurut Prinsip Negara Demokrasi**

**Sandy Mulia Arhdan**

**Fakultas Hukum, Universitas Andalas, sandy.arhdan@gmail.com**

### **Abstract**

*The demand for an extension of the village head's term of office becomes a dilemma, according to regulations the authority for extending the term of office of the village head is an open legal policy that forms political laws, but on the other hand, in democratic principles, we want restrictions on power. The research method used in this study is normative legal research using statutory and conceptual approaches. The results of the study show that the terms of office for village heads are not explicitly regulated in the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia, such as the terms of office for the president and vice president and the term of office for regional heads. One of the reasons for the difference in arrangement is inseparable from the peculiarities of village governance in the Indonesian constitutional structure. According to the democratic principle that requires a limitation of power, an extension of the term of office for the village head will have the potential for abuse of power, such as corruption cases at the village level which occupy the top rank as the sector with the most corruption cases being prosecuted by law enforcement officials.*

*Keyword: democracy; length of service; village head*

### **Abstrak**

Tuntutan perpanjangan masa jabatan kepala desa menjadi problematik, secara aturan kewenangan perpanjangan masa jabatan kepala desa merupakan kebijakan hukum terbuka (*open legal policy*) pembentuk undang-undang yang bersifat politis, namun di sisi lain dalam prinsip demokrasi menginginkan adanya pembatasan kekuasaan. Metode penelitian yang digunakan pada penelitian ini adalah penelitian hukum normatif dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan dan konseptual. Hasil penelitian menunjukkan aturan mengenai masa jabatan kepala desa tidak diatur secara eksplisit dalam UUD NRI 1945 seperti halnya masa jabatan presiden dan wakil presiden serta masa jabatan kepala daerah. Salah satu alasan perbedaan pengaturan itu tidak terlepas dari kekhasan pemerintahan desa dalam struktur ketatanegaraan Indonesia. Menurut prinsip demokrasi yang menginginkan adanya pembatasan kekuasaan, perpanjangan masa jabatan kepala desa akan berpotensi terhadap penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*) seperti kasus korupsi di tingkat desa yang menempati urutan teratas sebagai sektor kasus korupsinya paling banyak ditindak oleh aparat penegak hukum.

Kata kunci: demokrasi; kepala desa; masa jabatan

### **Pendahuluan**

Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) adalah negara yang menganut sistem Demokrasi, hal ini ditegaskan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (selanjutnya disebut UUD NRI 1945), pada pasal 1 ayat (2) menyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Dari sudut pandang etimologi demokrasi berasal dari bahasa Yunani yakni dari kata *demos* (rakyat), dan *cratein* (memerintah). Menurut R.Kranenburg, perkataan demokrasi yang terbentuk dari dua pokok kata Yunani tersebut maknanya adalah cara memerintah oleh rakyat. Jadi demokrasi dapat diartikan pemerintahan mendapatkan mandatnya dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat (Sarja 2016).

Menurut Moh Kusnardi dan Harmeli Ibrahim, dalam pengertian kedaulatan rakyat (*democracy*), rakyat dianggap sebagai pemilik dan pengelola kekuasaan tertinggi negara, dalam arti rakyatlah yang menentukan. Model dan cara penyelenggaraan pemerintahan adalah orang-orang yang menentukan tujuan yang ingin dicapai oleh pemerintah dan para penguasanya (Asshiddiqie 2009). Jadi masyarakat berhak menyampaikan keinginan dan mengkritik pemerintah. Tujuan dari sistem pemerintahan yang demokratis adalah untuk mengurangi kekuasaan pemerintah sehingga tidak memperoleh kekuasaan absolut atau kediktatoran.

Pada tanggal 17 Januari 2023, para kepala desa menggelar aksi unjuk rasa di depan Gedung DPR RI sebagai gambaran demokrasi. Para pengunjuk rasa meminta Pasal 39 ayat 1

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (selanjutnya disebut UU No.6/2014) diubah guna menambah masa jabatan kepala desa dari semula enam tahun menjadi sembilan tahun (Dewan Perwakilan Rakyat 2023). Salah satu penjelasan yang diberikan oleh kepala desa adalah bahwa jika enam tahun gagal membangun dusun secara memadai, sementara itu terjadi pencalonan lagi. Kepala desa juga menuntut haknya sama seperti instansi-instansi yang lain, ketika mencalonkan diri sebagai anggota legislatif ada mendapatkan hak untuk cuti.

Kemudian berselang sepekan, pada Rabu, tanggal 25 Januari 2023, giliran aksi demo oleh Persatuan Perangkat Desa Indonesia (PPDI), ada lima hal yang secara khusus dituntut dalam aksi demo Persatuan Perangkat Desa Indonesia (PPDI) yaitu Presiden didesak mengeluarkan Nomor Induk Perangkat Desa (NIAPD) untuk memberikan perlindungan dan kepastian bagi perangkat desa di seluruh Indonesia, penghasilan tetap perangkat desa di seluruh Indonesia, perangkat desa diseluruh Indonesia diberikan tunjangan, jaminan kesejahteraan ketenagakerjaan 4 program dengan adanya jaminan hari tua (JHT) (Yanwardhana 2023).

Oleh karena itu, semenjak reformasi, pengaturan terkait dengan desa mengalami perubahan. Perubahan ini tidak lain karena adanya kepentingan politik, kebutuhan akan perubahan serta kemandirian untuk mengakui dan menghargai desa yang dapat membawa perkembangannya. Desa memulai proses restrukturisasi melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut UU No.22/1999) kemudian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah (selanjutnya disebut UU No.32/2004 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut UU No.23/2014). Lebih dari itu, desa pada akhirnya diatur tersendiri dalam UU No.6/2014 (Fanani and others 2019).

Menurut UU No.22/1999, kepala desa hanya dapat mengajukan permohonan untuk dua periode waktu yang terpisah. Perlindungan lebih lanjut diberikan oleh batas waktu 10 tahun pada durasi perjanjian. Penjelasan dan batasan terdapat pada Pasal 96 UU No.22/1999 "*Masa jabatan kepala desa paling lama sepuluh tahun atau dua kali masa jabatan terhitung sejak tanggal ditetapkan*". Kemudian Pasal 204 UU No.32/2004 mengubah masa jabatan kepala desa. "*Masa jabatan kepala desa adalah 6 (enam) tahun dan dapat dipilih kembali hanya untuk 1 (satu) kali masa jabatan berikutnya*". Menurut uraian Pasal 204 UU No.32/2004, masa jabatannya diperpanjang dengan 1 (satu) tahun, namun jangka waktunya tetap konsisten. Selain itu, UU No.6/2014 meski tidak memperpanjang jangka waktu, jabatan kepala desa dapat diisi tiga kali lipat, baik secara berurutan maupun secara sporadis. Kepala desa dengan demikian dapat menjabat paling lama 18 tahun (Maslul 2022).

Hukum pada dasarnya mengatur kriterianya sendiri berkenaan dengan bagaimana norma hukum dibuat dan akan menentukan isi normanya. Sejak norma hukum disahkan atau telah divalidasi dengan merujuk pada norma hukum lain, maka ketentuannya norma hukum harus merujuk pada norma hukum yang telah ada (Aslansyah and Umar 2014). Hubungan tersebut dinamakan Hans Kelsen sebagai hubungan super dan sub-ordinasi dalam konteks spasial (berkenaan dengan ruang dan tepat). Norma yang akan menentukan norma-norma lain dikatakannya sebagai superior dan norma yang akan dibuat sebagai inferior. Dalam sistem hukum Indonesia, jenis dan hirarki peraturan perundang-undangan diatur dalam ketentuan Pasal 7 dan Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (selanjutnya disebut UU No.12/2011) (Irfani 2020). Dengan demikian norma hukum harus didasarkan pada hierarki dengan level yang berbeda, maka norma yang lebih rendah akan ditentukan oleh norma-norma yang lebih tinggi dalam pembentukannya. Jenjang norma bertujuan mengatur hubungan antara norma satu dengan yang lainnya agar tidak tumpang tindih. Keadaan tumpang tindih akan membuat suatu norma hukum tidak jelas atau dengan kata lain akan terjadi pertentangan-

pertentangan saat diterapkan atau dipraktikan dalam kehidupan suatu negara (Samekto 2019).

Masa jabatan kepala desa tidak diatur secara eksplisit dalam UUD NRI 1945 seperti halnya masa jabatan presiden dan wakil presiden serta masa jabatan kepala daerah, tetapi hanya diatur dalam Pasal 39 UU No.6/2014. Mahkamah Konstitusi (MK) dalam Putusan Perkara Nomor 15/PUU-XXI/2023 menyatakan dinamika perubahan pada pengaturan mengenai masa jabatan kepala desa sangatlah tergantung pada faktor filosofis, yuridis, dan sosiologis yang memengaruhi pada saat ketentuan tersebut dibuat. Dengan kata lain, apabila suatu saat pembentuk undang-undang berpendirian bahwa dengan memerhatikan perkembangan masyarakat terdapat kebutuhan untuk membatasi masa jabatan kepala desa, termasuk dengan menentukan periodisasi masa jabatan yang mungkin saja berbeda dengan ketentuan sebelumnya, hal itu tidaklah serta-merta dapat diartikan bertentangan dengan UUD NRI 1945 sepanjang pertimbangan untuk melakukan pembatasan demikian tidak memuat hal-hal yang dilarang oleh UUD NRI 1945. Termasuk juga apabila terdapat perbedaan mengenai jangka waktu kepala desa menjabat dengan masa jabatan publik lainnya, hal tersebut merupakan kebijakan hukum terbuka (*open legal policy*) pembentuk undang-undang.

Beberapa hasil penelitian sebelumnya mengenai tema yang serupa dengan penulis, penelitian jurnal pertama, yakni Syaifullahil Maslul dengan judul "Konstruksi Hukum Masa Jabatan Kepala Desa Pasca Putusan MK Nomor 42/PUU-XIX/2021" (Maslul 2022). Permasalahan pada penelitian ini adalah konstruksi masa jabatan kepala desa pasca Putusan MK Nomor 42/PUU-XIX/2021. Hasil penelitian ini menunjukkan Putusan MK Nomor 42/PUU-XIX/2021 membatasi masa jabatan 3 (tiga) kali masa jabatan. Penghitungan tersebut baik didasarkan pada UU No.6/2014 dan undang-undang lainnya. Persamaan yang terdapat dalam penelitian ini adalah penulis juga ada membahas terkait Putusan MK Nomor 42/PUU-XIX/2021 namun perbedaannya penulis juga menganalisis masa jabatan kepala desa berdasarkan prinsip negara demokrasi sedangkan penelitian dari Syaifullahil Maslul terkait konstruksi hukum jabatan kepala desa berdasarkan Putusan MK Nomor 42/PUU-XIX/2021.

Penelitian kedua, yakni penelitian jurnal oleh Hario Danang Pambudhi dengan judul "Tinjauan Diskursus Perpanjangan Masa Jabatan Kepala Desa Berdasarkan Ajaran Konstitusionalisme" (Pambudhi 2023). Permasalahan pada penelitian ini adalah perpanjangan masa jabatan kepala desa dari perspektif konstitusionalisme. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa pembatasan kekuasaan tersebut dapat diwujudkan secara isi maupun durasi jabatannya. Pembatasan ini ditujukan untuk menghindari kekuasaan yang tersentralisasi atau terkonsentrasi di satu orang atau kelompok, sehingga dapat meminimalisir potensi kesewenang-wenangan yang akan terjadi. Persamaan yang terdapat dalam penelitian ini adalah mengenai perpanjangan jabatan kepala desa sedangkan perbedaannya penulis menggunakan prinsip negara demokrasi sementara penelitian dari Hario Danang Pambudhi menganalisis berdasarkan ajaran konstitusionalisme.

Penelitian ketiga, yakni penelitian jurnal oleh Riza Multazam Luthfy dengan judul "Masa Jabatan Kepala Desa Dalam Perspektif Konstitusi" (Luthfy 2019). Permasalahan pada penelitian ini adalah pembatasan kekuasaan melalui masa jabatan kepala desa dalam peraturan perundang-undangan menurut tinjauan konstitusi. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa berdasarkan pendekatan konstitusionalisme, norma tentang diperkenalkannya seseorang menjabat sebagai kepala desa selama tiga periode (18 tahun) dalam UU No.6/2014 bertolak belakang dengan arah politik hukum dalam UUD NRI 1945 sekaligus dinilai inkonstitusional. Persamaan yang terdapat dalam penelitian ini adalah mengenai perpanjangan jabatan kepala desa sedangkan perbedaannya penulis

menggunakan prinsip negara demokrasi sementara penelitian dari Riza Multazam Luthfy menganalisis menggunakan tinjauan konstitusi.

Berdasarkan uraian dan penjelasan pada latar belakang masalah di atas, terdapat isu hukum yang menarik untuk dapat ditelaah yaitu bagaimana pandangan demokrasi terhadap perpanjangan masa jabatan kepala desa?. Jika pembentuk undang-undang menerima usulan demo para kepala desa untuk melakukan perpanjangan masa jabatan sampai 27 tahun atau 1 periode 9 tahun dikarenakan kebijakan tersebut termasuk dalam kebijakan hukum terbuka (*open legal policy*) maka masa jabatan yang terlampau panjang tidak sesuai dengan prinsip demokrasi. Oleh sebab itu penelitian ini sangat penting dilakukan karena dalam prinsip demokrasi negara demokrasi menghendaki adanya pembatasan kekuasaan.

### **Metode Penelitian**

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang menggunakan model studi kepustakaan dengan meletakkan hukum sebagai sebuah bangunan sistem norma (Mukti and Achmad 2019). Penelitian ini menggunakan metode pendekatan kualitatif. Pendekatan penelitian dilakukan secara konseptual (*conceptual approach*) yaitu mengkaji masalah dengan melihat, menelaah dan meninterpretasikan hal-hal yang bersifat teoritis. Asas-asas hukum yang berupa konsepsi, disinkronisasikan dengan peraturan perundang-undangan (*statute approach*), dan pandangan doktrin hukum mengenai masa jabatan kepala desa menurut prinsip negara demokrasi (Ali 2021).

### **Hasil Penelitian dan Pembahasan**

#### **Masa Jabatan Kepala Desa Menurut Undang-Undang dan Putusan MK Nomor 42/PUU-XIX/2021**

Berdasarkan Pasal 22 UU No.22/1999, desa merupakan kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai kemampuan mengelola kepentingan lokal berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat yang diakui dalam sistem pemerintahan nasional dan berkedudukan di wilayah kabupaten. Apa pun yang berkaitan dengan desa, dalam skenario ini, berada di bawah pemerintah daerah.

Tujuan pembentukan desa adalah upaya yang disengaja untuk meningkatkan kapasitas pertumbuhan yang efisien di tingkat desa. Karena desa adalah unit pemerintahan terendah. Dengan adanya desa masyarakat di tingkat satuan terkecil pemerintah memiliki arah pembangunan yang jelas dan terarah. Sedangkan otonomi merupakan serangkaian upaya untuk memberikan kelonggaran daerah untuk membangun daerahnya sendiri (Barniat 2019). Pasal 95 UU No.22/1999 menyebutkan:

- 1) Pemerintah Desa terdiri atas Kepala Desa atau yang disebut dengan nama lain dan perangkat Desa.
- 2) Kepala Desa dipilih langsung oleh Penduduk Desa dari calon yang memenuhi syarat.
- 3) Calon Kepala Desa yang terpilih dengan mendapatkan dukungan suara terbanyak, sebagaimana dimaksud pada ayat (2), ditetapkan oleh Badan Perwakilan Desa dan disahkan oleh Bupati.

Masa jabatan kepala desa dibatasi paling lama 10 tahun, atau dua kali masa jabatan, terhitung sejak tanggal ditetapkan, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 96 Statuta a quo. Sumber daya keuangan, aset fisik, dan sumber daya manusia diberikan kepada desa atas nama pemerintah, pemerintah provinsi dan/atau pemerintah kabupaten untuk membantu penyelesaian tanggung jawab kepada desa. Kepala desa bertanggung jawab untuk berikut ini memimpin penyelenggaraan pemerintah desa; membina kehidupan masyarakat desa; membina perekonomian desa; memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat desa; dan mendamaikan perselisihan masyarakat di desa; dan mewakili desanya di dalam dan di luar pengadilan dan dapat menunjuk kuasa hukumnya.

Kepala desa melalui Badan Perwakilan Desa bertanggung jawab kepada warganya atas pelaksanaan tugas dan kewajiban yang diatur dalam Pasal 101 UU No.22/1999. Setiap kepala desa wajib menyampaikan laporan kepada camat tentang rencana pelaksanaannya.

Selain itu, UU No.32/2004 memberikan gambaran tentang wilayah sebagai berikut: Desa adalah kesatuan geografis tertentu yang diakui oleh undang-undang, yang batas-batasnya digunakan untuk menguasai dan melindungi masyarakat setempat dan kepentingan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sistem pemerintahan yang menghargai dan melindungi warisan budaya warganya.

Akibat UU No.32/2004, pemerintahan daerah mengalami perubahan yang mendasar, salah satunya masa jabatan kepala desa pada satu periode bertambah satu tahun. Pada UU No.22/1999, satu periode berdurasi 5 (lima) tahun. Sedangkan dalam UU No.32/2004, masa jabatan kepala desa berdurasi 6 (enam) tahun, sebagaimana terdapat pada Pasal 204 UU No.32/2004 bahwa masa jabatan kepala desa adalah 6 (enam) tahun dan dapat dipilih kembali hanya untuk 1 (satu) kali masa jabatan berikutnya.

Menurut Pasal 26 UU No.6/2014, kepala desa bertugas mengawasi pemerintahan desa, merencanakan pembangunan desa, memajukan masyarakat desa, dan memberikan kewenangan lebih kepada masyarakat. Dalam memegang jabatannya, kepala desa memiliki tanggung jawab antara lain: (Maslul 2022).

1. Tugas yang diatur dalam Pasal 26 ayat (1);
2. Wewenang yang diatur dalam Pasal 26 ayat (2);
3. Hak-hak yang diatur dalam Pasal 26 ayat (3);
4. Kewajiban yang diatur dalam Pasal 26 ayat (4);

Oleh sebab itu dapat dikelompokkan kepala desa memiliki durasi jabatan dan masa jabatan yang berubah-ubah pada saat reformasi :

**Tabel 1.** Perbandingan Masa Jabatan Kepala Desa

Dasar Hukum	Masa Jabatan	Keterangan
UU No. 22 Tahun 1999	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 5 Tahun,</li> <li>• Dapat dipilih kembali 1 kali masa jabatan selanjutnya</li> </ul>	dua periode, atau 10 tahun.
UU No. 32 Tahun 2004	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 6 Tahun</li> <li>• Dapat dipilih kembali 1 kali masa jabatan selanjutnya)</li> </ul>	Dua periode, atau 12 tahun, adalah jumlah maksimum tahun kerja.
UU No. 6 Tahun 2014	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 6 Tahun</li> <li>• Dapat dipilih kembali 2 kali masa jabatan selanjutnya</li> </ul>	Dua periode, atau 18 tahun, adalah jumlah maksimum tahun kerja.

Pasal 39 UU No.6/2014 sebelumnya diperjelas sebagai berikut: kepala desa yang telah menjabat dalam satu masa jabatan sesuai dengan UU No.32/2004 diberi kesempatan mencalonkan kembali untuk paling banyak 2 (dua) periode jabatan, sehingga kepala desa yang sudah menjabat 1 (satu) periode, baik berdasarkan UU No.6/2014 maupun berdasarkan undang-undang sebelumnya masih diberi kesempatan untuk menjabat 2 (dua) periode. Begitu pula, bagi kepala desa yang sudah menjabat 2 (dua) periode, baik berdasarkan UU No.6/2014 maupun berdasarkan undang-undang sebelumnya masih diberi kesempatan untuk menjabat 1 (satu) periode.

Hakim Konstitusi Enny Nurbaningsih dalam Putusan MK Nomor 42/PUU-XIX/2021 membacakan pertimbangan hukum untuk Pasal 39 UU No.6/2014 guna menetapkan protokol perpanjangan masa jabatan kepala desa maksimal 3 (tiga) kali. Pengangkatan

kepala desa yang menginginkan masa jabatan lebih dari tiga kali menjadi alasan utama berakhirnya jabatan tersebut berdasarkan UU No.6/2014. Oleh karena itu, sebelum disahkannya UU No.32/2004, praktik ini perlu dianalisis berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Masalah muncul ketika kepala desa membuat pilihan sesuka hati atau ketika ada keadaan lain yang tidak terduga. Untuk menghindari masalah ini, masa jabatan kepala desa tidak hanya ditentukan oleh UU No.32/2004 (Mahkamah Konstitusi 2021).

Dengan kata lain, meski bergantung pada banyak undang-undang, termasuk yang sudah ada sebelum UU No.6/2014, kepala desa yang sudah menjabat tiga periode berturut-turut tetap dianggap sudah terhitung tiga periode. Dengan kata lain, Pasal 39 Ayat 2 UU No.6/2014 dihitung 3 (tiga) kali berturut-turut atau tidak berturut-turut tergantung berapa kali seseorang terpilih sebagai kepala desa. Tidak peduli apakah dipecah menjadi desa yang sama atau desa lain, kepala desa yang terpecah tetap tunduk pada batas tiga masa jabatan.

Penjelasan Pasal 39 UU No.6/2014 harus dilakukan penyesuaian agar tidak menimbulkan multitafsir dan ketidakpastian hukum dan harus dinyatakan bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945 sepanjang tidak dimaknai kepala desa yang sudah menjabat 1 (satu) periode, baik berdasarkan UU No.6/2014 maupun berdasarkan undang-undang sebelumnya, masih diberi kesempatan untuk menjabat 2 (dua) periode. Kemudian, bagi kepala desa yang sudah menjabat 2 (dua) periode, baik berdasarkan UU No.6/2014 maupun berdasarkan undang-undang sebelumnya, masih diberi kesempatan untuk menjabat 1 (satu) periode.

Dinamika perubahan pengaturan tentang masa jabatan kepala desa sangatlah tergantung pada kondisi filosofis, yuridis, dan sosiologis yang memengaruhi pada saat ketentuan tersebut dibuat. Apabila suatu saat pembentuk undang-undang berpendirian bahwa dengan memperhatikan perkembangan masyarakat akan kebutuhan untuk membatasi masa jabatan kepala desa, termasuk dengan menentukan periodisasi masa jabatan yang mungkin saja berbeda dengan ketentuan sebelumnya, hal tersebut tidaklah serta-merta dapat diartikan bertentangan dengan UUD NRI 1945.

Oleh karena itu, secara konstitusional tuntutan terhadap perpanjangan masa jabatan kepala desa tidaklah melanggar UUD NRI 1945, secara eskplisit masa jabatan kepala desa tidak diatur dalam UUD NRI 1945, tetapi diatur dalam undang-undang. Salah satu alasan pembedaan pengaturan itu tidak terlepas dari kekhasan pemerintahan desa dalam struktur ketatanegaraan Indonesia. Hal ini berbeda dengan pembatasan masa jabatan untuk beberapa jabatan publik lain, seperti presiden dan wakil presiden, serta kepala daerah. Oleh karena itu masa jabatan kepala desa dan berapa periode kepala desa bisa menjabat, hal tersebut merupakan kebijakan hukum terbuka (*open legal policy*) pembentuk undang-undang untuk mengaturnya, berubah-ubahnya masa jabatan dan periodisasi kepala desa sangat dipengaruhi oleh kondisi sosiologis, yuridis, dan filosofis saat aturan tersebut dibuat.

### **Pandangan Demokrasi Terhadap Perpanjangan Masa Jabatan Kepala Desa**

Konsep negara hukum dan demokrasi memiliki keterkaitan yang erat, dengan pengertian negara hukum di dalam negara meliputi syarat-syarat dan komponen-komponen sistem demokrasi, seperti perlunya batasan melalui undang-undang dasar, termasuk konstitusi. Agar demokrasi tidak menimbulkan kebebasan dan kemerdekaan yang tidak terbatas, diperlukan peraturan perundang-undangan sebagai pedoman bagi negara demokrasi. Meskipun negara yang menjunjung tinggi supremasi hukum adalah negara yang tindakan cabang eksekutif dan penduduknya dipandu oleh hukum yang berlaku (Alfons 2018).

Dalam negara dengan sistem demokrasi, hukum, kekuasaan, dan demokrasi semuanya saling terkait. Sebaliknya, hukum digunakan untuk membatasi kekuasaan agar tidak berbenturan dengan demokrasi. Hukum digunakan untuk melegitimasi kekuasaan sehingga otoritas dapat diakui. Di Indonesia menggunakan demokrasi pancasila, yang

sangat berbeda dengan demokrasi barat, telah ada di Indonesia sejak lama (Mahfud MD 2009).

Tentu saja, pembatasan kekuasaan di dalam sebuah negara yang demokratis tidak lepas dari keberadaan sebuah konstitusi yang melandasinya. Abdul Mukhtie Fadjar menegaskan dalam bukunya *Hukum Tata Negara dan Mahkamah Konstitusi* bahwa negara hukum yang juga bergantung pada konstitusi yang kuat merupakan landasan yang paling tepat dan stabil bagi negara demokrasi. Konstitusi yang kuat adalah satu-satunya yang memahami konstitusionalisme, yang secara tepat mendefinisikan batas-batas otoritas dan kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif secara adil dan efektif (Alfauzi and Efendi 2020).

Konstitusionalisme berpendapat bahwa pemerintahan adalah serangkaian keputusan yang dibuat oleh dan atas nama rakyat, tetapi tunduk pada beberapa paksaan yang dimaksudkan untuk mencegah mereka yang memiliki otoritas hukum untuk memerintah dari penyalahgunaan kekuasaan. Prinsip konstitusionalisme modern sesungguhnya menyangkut pengaturan dan pembatasan kekuasaan negara, sehingga dinamika kekuasaan dalam proses pemerintahan dapat dibatasi dan dikendalikan sebagaimana mestinya (Asshiddiqie 2006). Menurut Adnan Buyung Nasution bahwa konstitusionalisme itu bukan sekedar pemerintahan negara yang berkonstitusi melainkan pemerintahan yang kekuasaannya terbatas (dibatasi oleh hukum) dan bertanggung jawab kepada rakyat. Oleh karena itulah dikatakan bahwa konstitusionalisme dikatakan sebagai satu sistem kelembagaan tentang pembatasan yang efektif dan teratur terhadap kekuasaan pemerintahan (Siahaan 2015).

Kaitannya dengan pembahasan mengenai konstitusi di atas, negara Indonesia sendiri menggunakan konsep berdemokrasi dalam ketentuan konstitusi yang ada. Oleh karena itu, demokrasi dimasukkan ke dalam konstitusi. Ketika kekuatan rakyat secara signifikan mempengaruhi kehidupan sehari-hari warga atau pembuatan kebijakan publik, demokrasi itu sendiri dapat dianggap sebagai dasar negara. Kemampuan kebijakan negara untuk mengakomodir seluruh kepentingan rakyat merupakan nilai konstitusional yang positif dalam sebuah negara yang menjunjung tinggi cita-cita demokrasi, karena dalam demokrasi rakyatlah yang paling berkuasa. Dengan demikian bukan sesuatu yang tidak mungkin pembatasan atas kekuasaan dalam kebijakan negara berangkat dari kepentingan rakyat, begitulah sejatinya nilai konstitusi yang baik dalam sebuah negara yang menganut konsep demokrasi.

Oleh karena itu, persoalan masa jabatan kepala desa 6 (enam) tahun yang tidak memberikan waktu yang cukup untuk menjalankan visi dan misi kepala desa seharusnya bukan merupakan persoalan konstitusionalitas norma, apalagi jika dibandingkan dengan masa jabatan politik lainnya yang dipilih secara langsung, seperti jabatan presiden yang dipilih hanya 5 (lima) tahun dan dapat dipilih kembali untuk satu kali masa jabatan, artinya jika masa jabatan ditambah 2 (dua) kali, menjadi paling lama 10 (sepuluh) tahun. Sementara kepala desa dapat menjabat selama 18 (delapan belas) tahun. dengan demikian, seharusnya kepala desa tersebut dapat memaksimalkan pelaksanaan visi dan misinya jika terpilih kembali.

Optimalisasi pemerintahan desa antara lain dilakukan dengan perputaran kepemimpinan secara berkala. Aksi ini dimaksudkan untuk memperkenalkan generasi baru pembawa estafet kepemimpinan lokal sekaligus mencegah terbentuknya penguasa tunggal yang menguasai banyak aspek kehidupan masyarakat. Disinilah letak kebutuhan dan pentingnya pembaharuan. Namun, persaingan di tingkat lokal bertujuan untuk mencocokkan siapa pun dengan keterampilan yang dibutuhkan untuk mempertahankan kepemimpinan lokal sekaligus mengembangkan masyarakat.

Secara teoritis, kekuasaan yang terlalu lama cenderung akan rusak atau berpotensi menjadi korupsi, sebagaimana yang diungkapkan Lord Acton, "*Power trends to corrupt, and absolute power corrupt absolutely*" artinya (kekuasaan itu cenderung korup, dan kekuasaan yang absolut cenderung korup secara absolut) (Saraswati 2016). Dalam pandangan sosiologis, kemungkinan calon kepala desa lain menjadi kepala desa tentunya akan semakin berkurang dengan semakin lamanya masa jabatan kepala desa.

Di sisi lain, perpanjangan masa jabatan kepala desa dapat terjadi penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*). Perbuatan penyalahgunaan kekuasaan tersebut mayoritas berpengaruh signifikan terhadap tren korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN) (Al Hafis and Yogya 2017). Terlihat dari pemberantasan korupsi yang diinventarisasi oleh *Indonesia Corruption Watch* (ICW) setiap tahunnya. Dari tahun 2015 hingga 2021, korupsi di tingkat desa menempati urutan teratas sebagai sektor yang kasus korupsinya paling banyak ditindak oleh aparat penegak hukum. Ada 592 kasus korupsi desa selama tujuh tahun terakhir yang merugikan negara total Rp 433,8 miliar (Indonesia Corruption Watch 2023). Pemerintah pusat rutin mendistribusikan dana desa ke seluruh desa, dan memang dana tersebut rentan terhadap tindak pidana korupsi. Akibatnya, beberapa kepala desa dipenjarakan karena terlibat dalam korupsi keuangan ilegal (Safitri 2022).

Wewenang yang diberikan sebagai sarana untuk melaksanakan tugas, dipandang sebagai kekuasaan pribadi. Karena itu dapat dipakai untuk kepentingan pribadi, akibatnya kepala desa yang menduduki posisi penting dalam sebuah pemerintahan paling bawah merasa mempunyai hak untuk menggunakan wewenang yang diperuntukkan baginya secara bebas, makin tinggi jabatannya, makin besar kewenangannya. Adakalanya tindakan penyalahgunaan wewenang jabatan tersebut disebabkan karena kebijakan publik yang hanya dipandang sebagai kesalahan prosedur dan administratif, akan tetapi apabila dilakukan dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau korporasi yang berakibat pada kerugian perekonomian dan keuangan negara, maka sesungguhnya itu adalah tindak pidana.

Dengan demikian, kasus tindak pidana korupsi dengan modus penyalahgunaan wewenang jabatan bersifat multidimensi dan kompleks. Sekalipun tindak pidana korupsi bersifat multidimensi dan kompleks, akan tetapi ada satu hal yang merupakan penyebab utama terjadinya tindak pidana korupsi khususnya dalam birokrasi, yaitu kesempatan dan jabatan atau kekuasaan. Seseorang akan cenderung menyalahgunakan jabatan atau kekuasaannya untuk memperkaya diri sendiri atau orang lain atau korporasi, apabila kekuasaan tersebut mempunyai kesempatan dan tidak dibatasi.

Oleh sebab itu, problematika perpanjangan masa jabatan kepala desa menjadi dilematik, secara aturan kewenangan perpanjangan masa jabatan kepala desa merupakan kebijakan hukum terbuka (*open legal policy*) pembentuk undang-undang yang bersifat politis, namun di sisi lain menurut prinsip demokrasi yang menginginkan adanya pembatasan kekuasaan akan berpotensi untuk penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*), karena pada prinsipnya demokrasi bertujuan untuk membatasi kekuasaan pemerintahan agar tidak menimbulkan kekuasaan absolut atau diktator, sehingga penyalahgunaan kekuasaan seperti korupsi di tingkat desa tidak terjadi lagi.

### **Kesimpulan**

Sejak era reformasi ada tiga undang-undang yang mengatur tentang masa jabatan kepala desa yakni UU No.22/1999, UU No.32/2004 dan UU No.6/2014 serta putusan MK Nomor 42/PUU-XIX/2021 terkait masa jabatan kepala desa. Tuntutan perpanjangan masa jabatan kepala desa menjadi dilematik, secara aturan kewenangan perpanjangan masa jabatan kepala desa merupakan kebijakan hukum terbuka (*open legal policy*) pembentuk undang-undang yang bersifat politis, namun di sisi lain menurut prinsip demokrasi yang menginginkan adanya pembatasan kekuasaan akan berpotensi untuk penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*) seperti kasus korupsi di tingkat desa menempati urutan teratas



sebagai sektor yang kasus korupsinya paling banyak ditindak oleh aparat penegak hukum. Dengan demikian tuntutan perpanjangan masa jabatan kepala desa seharusnya tidak disetujui karena melihat kasus yang terjadi dapat memberikan dampak negatif yang lebih besar lagi.

#### Daftar Pustaka

- Al Hafis, Raden Imam, and Moris Adidi Yogia. 2017. 'Abuse Of Power: Tinjauan Terhadap Penyalahgunaan Kekuasaan Oleh Pejabat Publik Di Indonesia', *Publika*, 3.1: 80-88
- Alfauzi, Ro'is, and Orien Efendi. 2020. 'Pembatasan Kekuasaan Berdasarkan Paham Konstitusionalisme Di Negara Demokrasi', *Politica*, 7.2: 111-33
- Alfons, Saartje Sarah. 2018. 'Hukum Versus Kekuasaan Di Negara Demokrasi Pancasila' (Faculty of Law Pattimura University) <<https://fh.unpatti.ac.id/hukum-versus-kekuasaan-di-negara-demokrasi-pancasila/>>
- Ali, Zainuddin. 2021. *Metode Penelitian Hukum* (Jakarta: Sinar Grafika)
- Aslansyah, Muhammad, and Firman Umar. 2014. 'Studi Ajaran Hans Kelsen Tentang Pure Theory Of Law Ditinjau Dari Perspektif Keadilan', *Jurnal Tomalebbi*, 1.1: 63-82
- Asshiddiqie, Jimly. 2006. *Konstitusi Dan Konstitusionalisme Indonesia* (Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi R.I)
- — —. 2009. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara* (Jakarta: Raja Grafindo Persada)
- Barniat, Zulman. 2019. 'Otonomi Desa: Konsepsi Teoritis Dan Legal', *Jurnal Analisis Sosial Politik*, 5.1: 20-33
- Dewan Perwakilan Rakyat. 2023. 'Demo Kades Di DPR, Said Abdullah Apresiasi Tuntutan Para Pemimpin Desa' (DPR RI) <<https://www.dpr.go.id/berita/detail/id/42762/t/-Demo+Kades+di+DPR%2C+Said+Abdullah+Apresiasi+Tuntutan+Para+Pemimpin+D+esa>>
- Fanani, Abdul Fatah, Wahyu Astutik, Dodik Wahyono, and Suprpto. 2019. 'Analisa Undang-Undang Desa', *Jurnal Dialektika*, 4.1
- Indonesia Corruption Watch. 2023. 'Sesat Pikir Perpanjangan Masa Jabatan Kades: Niat Buruk Politisasi Desa Dan Suburkan Oligarki Desa' (antikorupsi.org) <<https://antikorupsi.org/id/sesat-pikir-perpanjangan-masa-jabatan-kades-niat-buruk-politisasi-desa-dan-suburkan-oligarki-desa>>
- Irfani, Nurfaqih. 2020. 'Asas Lex Superior, Lex Specialis, Dan Lex Posterior: Pemaknaan, Problematika, Dan Penggunaannya Dalam Penalaran Dan Argumentasi Hukum', 16.3 <<https://doi.org/DOI:https://doi.org/10.54629/jli.v17i3.711>>
- Kurniawati, Ika, and Lusi Liany. 2019. 'Kewenangan Mahkamah Konstitusi Sebagai Negative Legislator Dalam Pengujian Undang-Undang Terhadap Undang-Undang Dasar 1945', *Jurnal ADIL: Jurnal Hukum*, 10.1
- Luthfy, Riza Multazam. 2019. 'Masa Jabatan Kepala Desa Dalam Perspektif Konstitusi', *Masalah-Masalah Hukum*, 48.4: 319-30
- Mahfud MD. 2009. *Politik Hukum Di Indonesia* (Jakarta: Raja Grafindo Persada)
- Mahkamah Konstitusi. 2021. 'MK Mengabulkan Sebagian Uji Aturan Periodisasi Masa Jabatan Kepala Desa' (MKRI) <<https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&-id=17644&menu=2>>
- Maslul, Syaifullah. 2022. 'Konstruksi Hukum Masa Jabatan Kepala Desa Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 42/Puu-Xix/2021', *Literasi Hukum*, 6.2: 131-40 <<https://doi.org/DOI:http://dx.doi.org/10.31002/lh.v6i2>>
- Mukti, Fajar, and Yulianto Achmad. 2019. *Dualisme Penelitian Hukum Normatif Dan Empiris(5th Ed)*. (Yogyakarta: Pustaka Belajar)
- Pambudhi, Hario Danang. 2023. 'Tinjauan Diskursus Perpanjangan Masa Jabatan Kepala desa Berdasarkan Ajaran Konstitusionalisme', *Wijaya Putera Law Review*, 2.1: 25-46 <<https://doi.org/10.38156/wplr.v2i1.82>>

- Purnamasari, Galuh Candra. 2017. 'Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Melakukan Judicial Review Terhadap Undang-undang Ratifikasi Perjanjian Internasional', *Refleksi Hukum Jurnal Ilmu Hukum*, 2.1: 1-16 <<https://doi.org/DOI: https://doi.org/10.24246/jrh.2017.v2.i1.p1-16>>
- Safitri, Rantika. 2022. 'Analisis Penyalahgunaan Alokasi Dana Desa Oleh Kepala Desa (Studi Kasus Di Desa Taman Jaya)', *Jurnal Petikum*, 2.1: 45-55
- Samekto, FX. Adji. 2019. 'Menelusuri Akar Pemikiran Hans Kelsen Tentang Stufenbeuthetheorie Dalam Pendekatan Normatif-Filosofis', *Jurnal Hukum Progresif*, 7.1: 1 <<https://doi.org/10.14710/hp.7.1.1-19>>
- Saraswati, Retno. 2016. 'Arah Politik Hukum Pengaturan Desa Ke Depan', *Ius Constituendum Jurnal MasalahMasalah Hukum*, 43.3: 313-21 <<https://doi.org/DOI: 10.14710/mmh.43.-3.2014.313-321>>
- Sarja. 2016. *Negara Hukum Teori Dan Praktek* (Gowa: Thafa Media)
- Siahaan, Maruarar. 2015. 'Konstitusi Dan Pembatasan Kekuasaan Negara' (Pusdik MKRI) <[https://pusdik.mkri.id/materi/materi\\_125\\_Lampiran%20B-Maruarar%20S.-Konstitusi%20dan%20Konstitusionalisme.pdf](https://pusdik.mkri.id/materi/materi_125_Lampiran%20B-Maruarar%20S.-Konstitusi%20dan%20Konstitusionalisme.pdf)>
- Siregar, Abdul Rahman Maulana. 2017. 'Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Pengujian Undang-Undang Terhadap Undang-Undang Dasar Tahun 1945', *Jurnal Hukum Responsif*, 5.5: 100-108
- Universitas Bung Hatta. 2005. 'Otonomi Daerah Pasca Revisi UU Nomor 22 Tahun 1999: Tantangan Dalam Mewujudkan Local Accountability' (Universitas Bung Hatta) <<https://bunghatta.ac.id/artikel-79-otonomi-daerah-pasca-revisi-uu-nomor-22-tahun-1999-tantangan-dalam-mewujudkan-local-accountability.html#:~:text=Lebih%20jauh%20UU%20No.%2022,Undang%2Dundang%20ini%20pemberian%20kewenangan>>
- Yanwardhana, Emir. 2023. 'Kronologi Demo Besar-Besaran Kades Cs Di Jakarta, Ada Apa?' (CNBC Indonesia) <<https://www.cnbcindonesia.com/news/20230125153706-4-408-224/kronologi-demo-besar-besaran-kades-cs-di-jakarta-ada-apa>>