

ANALISIS PENGATURAN PERIODE JABATAN KEPALA DESA BERDASARKAN UNDANG-UNDANG TENTANG DESA

Sherly Danti Suharmartha, Syamsir, Eriton

Mahasiswa Program Khusus Hukum Tata Negara Fakultas Hukum
Universitas Jambi

Jl. Jambi-Muara Bulian No. KM. 15 Mendalo Darat, Kecamatan Jambi Luar Kota Kabupaten
Muaro Jambi, 36361

Handphone : 082294662355

e-mail : serlydantis@gmail.com

Abstract

The purposes of this research are 1) to analyze the study of legal political arrangements regarding the term of office of village heads in Indonesia based on Law Number 6 of 2014 concerning Villages and 2) to analyze the consequences of setting the term of office of village heads based on Law Number 6 of 2014 concerning Village. This type of research is normative juridical with statutory, comparative, historical and conceptual approaches. The results of the analysis show that legal political arrangements regarding the term of office for village heads in Indonesia are based on Law Number 6 of 2014 concerning Villages which are contrary to Law Number 32 of 2004 in that the term of office for village heads is only 2 periods with a term of office of 6 years per period, whereas after the issuance of Law Number 6 of 2014, the village head served for 3 periods with a term of office of 6 years per period, so that the terms of office for village heads in Indonesia based on Law Number 6 of 2014 are contrary to other laws and regulations. The consequences of setting the term of office for the village head in the latest regulations have resulted in bad things that do not benefit the community, such as causing policy conflicts regarding the term of office of other regional heads with village heads which has led to disharmony of laws and regulations, giving rise to nepotistic behavior that is present in political configurations at the local level, as well as the occurrence of political and social conflicts at the village level which disrupt the social harmony of society.

Keywords : *arrangement, term of office, village head*

Abstrak

Tujuan dari penelitian ini adalah 1) untuk menganalisis kajian pengaturan politik hukum mengenai periode jabatan kepala desa di Indonesia berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dan 2) menganalisis konsekuensi dari pengaturan periode jabatan kepala desa berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Jenis penelitian ini adalah yuridis normative dengan pendekatan perundang-undangan, komparatif, sejarah dan konseptual. Hasil analisa menunjukkan bahwa pengaturan politik hukum mengenai periode jabatan kepala desa di Indonesia berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa yang bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dibagian periode jabatan kepala desa hanya 2 periode dengan masa jabatan 6 tahun per periode, sedangkan setelah terbit Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tersebut maka kepala desa menjabat menjadi 3 periode dengan lama jabatan 6 tahun per periode, sehingga aturan periode jabatan kepala desa di Indonesia berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 bertentangan dengan peraturan perundang-undangan lainnya. Konsekuensi dari pengaturan periode jabatan kepala desa pada peraturan terbaru menimbulkan hal buruk yang tidak memberikan manfaat bagi masyarakat, seperti menyebabkan pertentangan kebijakan mengenai periode jabatan kepala daerah lainnya dengan kepala desa yang berujung pada

disharmonisasi peraturan perundang-undangan, menimbulkan perilaku nepotisme yang hadir dalam konfigurasi politik di taraf lokal, serta terjadinya konflik politik dan sosial di tingkat desa yang mengganggu harmonisasi sosial masyarakat.

Kata Kunci : pengaturan, periode jabatan, kepala desa

I. Pendahuluan

Desa merupakan sistem pemerintahan daerah yang paling bawah tingkatannya, dimana desa ini terdiri dari suatu kesatuan masyarakat dan memiliki hak asal-usul sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Hal ini dikarenakan pelaksanaan sistem otonomi daerah pada tingkat desa dilakukan dengan berlandaskan pada Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa. Pasal 1 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 menegaskan bahwa :

“Desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

HAW. Widjaja menyebutkan bahwa “desa juga memiliki sistem pemerintahan yang disebut dengan pemerintah desa. Pemerintah Desa adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat”.¹ Desa diberi kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.²

Taliziduhu Ndraha menegaskan bahwa:

“Pemerintahan Desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia, pemerintahan desa pada prinsipnya merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari sistem pemerintahan nasional dengan batasan wilayah desa dan masyarakat desa sebagai satu kesatuan dengan menjalankan sistem pemerintahannya yang di dasarkan pada peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, penyelenggaraan pemerintahan desa merupakan sub sistem dari sistem penyelenggaraan pemerintah Indonesia”.³

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

² Lihat, Sakinah Nadir, Otonomi Daerah dan Desentralisasi Desa: Menuju Pemberdayaan Masyarakat Desa, *Jurnal Politik Profetik*, Vol 1 No 1, 2013, hal. 3.

³ Taliziduhu Ndraha, *Dimensi-Dimensi Pemerintahan Desa*, Bumi Aksara, Jakarta, 2001, hal. 188.

Selanjutnya Pasal 40 Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Perencanaan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa ditentukan bahwa:

Pemilihan Kepala Desa secara serentak dapat dilaksanakan bergelombang paling banyak 3 kali dalam jangka waktu 6 tahun. dalam hal terjadi kekosongan jabatan Kepala Desa dalam penyelenggaraan pemilihan Kepala Desa serentak, Bupati/Walikota menunjuk pejabat Kepala Desa. Pejabat Kepala Desa berasal dari Pegawai Negeri Sipil di lingkungan pemerintah daerah Kabupaten/Kota.

Menurut Sutoro “pada dasarnya pelaksanaan pemilihan kepala desa juga sama dengan pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah, seperti pemilihan Gubernur, Bupati/Walikota, karena pemilihan kepala desa juga membutuhkan persiapan, pencalonan, pemungutan suara dan penetapan”.⁴ “Pemilihan kepala desa juga harus dilakukan secara demokratis oleh masyarakat dengan menggunakan asas pemilu yaitu langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil”.⁵

Akan tetapi, masa jabatan yang dimiliki oleh kepala desa berbeda dengan Gubernur, Bupati atau walikota. Perbedaannya adalah jika Gubernur, Bupati atau walikota memiliki masa jabatan 5 tahun dan hanya boleh menjabat selama 2 periode, maka kepala desa memiliki masa jabatan 6 tahun dengan periode jabatan 3 kali. Masa jabatan kepala desa diatur dalam Pasal 39 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa bahwa:

1. Kepala desa memegang jabatan selama 6 (enam) tahun terhitung sejak tanggal pelantikan.
2. Kepala desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat menjabat paling banyak 3 kali masa jabatan secara berturut-turut atau tidak secara berturut-turut.

Sebelum diatur dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014, pengaturan tentang masa jabatan kepala desa sudah diatur dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa yang menegaskan bahwa masa jabatan kepala desa adalah 8 (delapan tahun) terhitung sejak tanggal pelantikannya dan dapat diangkat kembali untuk 1 kali masa jabatan berikutnya. Selanjutnya pengaturan mengenai jabatan kepala

⁴ Sutoro Eko Yunanto, *Implementasi UU Desa: Perspektif Hukum Tata Negara dan Hukum Ekonomi*, Intelgensia Intrans Publishing, Jawa Timur, 2018, hal. 111.

⁵ Dedi Irawan dan Firmansyah Putra, Pemilihan Kepala Desa dengan Menggunakan Sistem *E-Votting* di Desa Ranggo Kecamatan Limun Kabupaten Sarolangun, *Limbago: Journal of Constitutional Law*, Volume 2, Nomor 1, 2022, hal. 24.

desa juga diatur dalam 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. Kemudian diatur kembali dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang mengatur masa jabatan kepala desa 6 tahun dan boleh dipilih kembali dalam 1 kali masa jabatan.

Pengaturan masa jabatan kepala desa pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentu mengalami perubahan yang sangat signifikan dibanding dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014. Hal ini dikarenakan pada Undang-Undang sebelumnya ada batasan periode jabatan kepala desa yaitu hanya 2 periode, tetapi masa jabatannya cukup panjang yaitu 8 tahun, sehingga 1 orang kepala desa bisa memiliki masa jabatan selama 16 tahun apabila ia terpilih kembali. Kemudian dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 diberi batasan mengenai masa jabatan kepala desa 6 tahun dan periodenya 3 kali, sehingga 1 orang memiliki peluang untuk menjabat 18 tahun secara berturut-turut.

Dari aturan tersebut, maka seorang kepala desa bisa menjabat selama bertahun-tahun secara berturut-turut maupun tidak berturut-turut. Selain itu, pengaturan dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 justru tidak jauh berbeda dengan pengaturan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 yaitu kepala desa bisa menduduki jabatan lebih dari 15 tahun. Hal ini tentu sangat rancu karena kepala daerah lainnya, seperti Gubernur, Bupati atau Walikota memiliki masa jabatan 5 tahun dan 2 kali periode, mengapa kepala desa harus 6 tahun dan 3 kali periode. Seharusnya pengaturan mengenai masa jabatan kepala desa disesuaikan dengan pengaturannya kepala daerah lainnya.

Apabila dilihat dari aspek konstitusional, maka norma tentang periode jabatan kepala desa selama 3 periode bertentangan dengan arah politik hukum dalam UUD 1945. Bahkan adanya periode jabatan kepala desa tersebut dapat dikatakan sudah inkonstitusional atau melanggar konstitusi. Hal ini juga menyebabkan adanya ketidakadilan dalam menduduki posisi pemimpin dalam pemerintahan desa dan menimbulkan adanya eksploitasi jabatan oleh orang-orang tertentu.⁶

Dari permasalahan tersebut, maka isu hukum yang terjadi dalam pengaturan periode masa jabatan kepala desa berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 adalah konflik norma karena pengaturan tersebut dinilai bertentangan dengan konstitusi yaitu

⁶ Lihat, Riza Multazam Luthfy, Masa Jabatan Kepala Desa dalam Perspektif Konstitusi, *Jurnal Hukum*, Volume 48, Nomor 4, 2019, hal. 323.

UUD 1945. Selain bertentangan dengan UUD 1945, pengaturan masa jabatan kepala desa juga bertentangan dengan pengaturan masa jabatan presiden dan kepala daerah, seperti pengaturan masa jabatan Gubernur, Bupati maupun Walikota yang tercantum dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah.

Periode jabatan kepala desa yang terlalu panjang tentu akan menimbulkan berbagai efek yang kurang baik bagi pelaksanaan pemerintahan desa. Hal ini sebagaimana yang dinyatakan oleh Riza Multazam Luthfy bahwa dampak dari masa jabatan kepala desa sebagai berikut:

Pertama, masa jabatan yang terlalu panjang menjadi peluang adanya penguasaan sumber daya atau aspek-aspek penting yang ada di desa oleh 1 atau sekelompok orang. Kedua masa jabatan yang terlalu panjang ini dikhawatirkan dapat menyebabkan adanya kelompok minoritas yang berkuasa dalam pemerintah desa. Ketiga berpeluang menimbulkan suatu kelompok elit yang menguasai desa, sehingga timbul hasrat mengejar keuntungan berjangka pendek dan cenderung menyampingkan urusan rakyat. Lamanya periode jabatan kepala desa juga menghambat kesempatan dari warga lain untuk berkontribusi membangun desa, sehingga sistem demokrasi desa tidak lagi berjalan sebagaimana mestinya.⁷

Pengaturan mengenai periode jabatan kepala desa dalam Undang- Undang Nomor 6 Tahun 2014 berpotensi mengundang konflik atau problematika politik dan sosial di level desa, antara lain memanasnya perebutan kursi kepala desa, menimbulkan praktek *money politik*, munculnya persaingan antara figure dominan dan potensial sehingga mengganggu harmonisasi sosial di wilayah pedesaan.

II. Metode Penelitian

Tipe dari penelitian ini adalah penelitian yuridis normative dengan pendekatan kasus (*case approach*), pendekatan sejarah (*historical approach*), pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan komparatif (*comparative approach*), serta pendekatan konseptual (*Conceptual approach*). Bahan hukum yang dikumpulkan adalah bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Analisis data dilakukan secara inventarisasi data, sistematisasi dan interpretasi.

⁷ *Ibid.* hal. 324.

III. Pembahasan dan Analisis

3.1. Kajian Pengaturan Politik Hukum Mengenai Periode Jabatan Kepala Desa di Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa

Sebelum tahun 1979, sistem pemerintahan desa di Indonesia dikenal dengan berbagai nama dan corak penyelenggaraan pemerintahan desa seperti Desa di Jawa, Nagari di Minangkabau, Huta di Tapanuli, Marga di Sumatera Selatan dan Mendapo di Kerinci Jambi.⁸ Desa-Desa tersebut baik yang terbentuk berdasarkan geneologis, territorial maupun campuran didalam menyelenggarakan roda pemerintahannya didasarkan kepada adat, kebiasaan dan hukum adat. Akibat bermacam-macam dan ragam pemerintahan desa tersebut, dirasakan oleh pemerintah orde baru ditemukan kendala-kendala didalam melakukan pembinaan dan pengendaliannya.⁹

Pada saat itu, pemerintahan desa diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979. Namun Peraturan perundang-Undangan tersebut tidak mengatur pemerintahan desa secara seragam dan kurang memberikan dorongan kepada masyarakatnya untuk tumbuh kearah kemajuan yang dinamis. Akibatnya desa dan pemerintahan desa yang sekarang ini bentuk dan coraknya masih beranekaragam, masing-masing daerah memiliki ciri-cirinya sendiri, yang kadang-kadang merupakan hambatan untuk pembinaan dan pengendalian yang intensif guna peningkatan taraf hidup masyarakat.¹⁰

Bertitik tolak dari bentuk dan corak yang beranekaragam tersebut pada tanggal 1 Desember 1979 dilakukan penyeragaman melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintah Desa yang saat ini menjadi Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Pada hal ini, desa berbeda dengan kelurahan. Perbedaannya terletak dalam hal penyelenggaraan rumah tangganya. Desa berhak menyelenggarakan rumah tangga sendiri, sedangkan Kelurahan tidak berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri. Desa yang menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dapat pula dinamakan "hak otonomi desa".¹¹

⁸ Dasril, Aspek Hukum Tanah Kas Desa (TKD) dalam Sistem UUPA dan Peranannya dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Desa di Kabupaten Daerah Tingkat II Batanghari, *Tesis*, Program Pasca Sarjana, Universitas Sumatera Utara, Medan, 1997, hal. 59

⁹ Lihat, *Ibid.* hal. 60

¹⁰ Lihat, *Ibid.*

¹¹ Lihat, *Ibid.* hal. 61

Pada pelaksanaannya, pemerintahan desa dipimpin oleh seorang kepala desa. Guna memilih seorang kepala desa, maka desa diberi kewenangan untuk melaksanakan pemilihan kepala desa atau Pilkades, dimana dalam pelaksanaan pilkades ini dikenal demokrasi lokal (*local democracy*). Menurut Mansyur Achmad bahwa “*local democracy* seperti pemilihan langsung, musyawarah mufakat, rembuk desa, dan lain sebagainya justru menjadi ciri utama pemerintahan desa sejak dikenalnya pemerintahan desa atau nama lain dalam istilah adat masyarakat setempat”.¹² Dari penjelasan ini, maka terlihat jelas bahwa pemilihan kepala desa serupa dengan pemilihan kepala daerah, seperti Gubernur maupun Bupati dan Walikota, karena kepala desa juga dipilih melalui pemilihan umum dan langsung dipilih oleh masyarakat di desa tersebut. Artinya dalam pemilihan kepala desa itu juga menerapkan prinsip demokrasi, yaitu dari rakyat, untuk rakyat dan oleh rakyat, karena calon kepala desa harus masyarakat desa tersebut, dipilih oleh masyarakat desa dan terpilih untuk menjadi pemimpin bagi masyarakat.

Meskipun sama-sama dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum, tapi ternyata dalam pemberian masa jabatan terdapat perbedaan jabatan antara kepala desa dengan Gubernur maupun Bupati atau walikota. Hal ini dikarenakan Gubernur, Bupati atau walikota memiliki masa jabatan selama 5 tahun dengan periode 2 kali masa jabatan, sehingga setiap 1 orang hanya memiliki 1 kali peluang untuk terpilih ulang. Berbeda halnya dengan kepala desa, dimana kepala desa boleh terpilih sebanyak 3 kali periode secara berturut-turut dengan masa jabatan selama 6 tahun per periode. Artinya setiap 1 orang berpeluang untuk memimpin desa selama 18 tahun.

Pengaturan mengenai masa jabatan kepala desa sudah diatur dalam Pasal 39 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa bahwa:

1. Kepala desa memegang jabatan selama 6 (enam) tahun terhitung sejak tanggal pelantikan.
2. Kepala desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat menjabat paling banyak 3 kali masa jabatan secara berturut-turut atau tidak secara berturut-turut.

¹² Mansyur Achmad, *Manajemen dan Tatakelola Pemerintahan Desa*, Balai Pustaka, Jakarta, 2018, hal. 1-2.

Dari aturan tersebut, jika memang filosofi dan prinsip mengenai pemilihan kepala desa sama dengan kepala daerah yang lain, maka seharusnya masa jabatan kepala desa dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 disamakan dengan masa jabatan kepala daerah yang tercantum dalam Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

Apabila dikaitkan dengan politik hukum, maka seharusnya kehadiran Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 yang diharapkan dapat memperbaiki tata kelola sistem pemerintah desa lebih baik dibanding peraturan sebelumnya. Namun pada faktanya aturan mengenai masa jabatan kepala desa dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 justru tidak jauh berbeda dan tidak memberikan perubahan yang signifikan terhadap masa jabatan kepala desa. Pada hal ini, kajian mengenai pengaturan masa jabatan kepala desa dari aspek politik hukum dapat dilihat dari sejarah pembentukan desa itu sendiri.

Pada masa pemerintahan Hindia Belanda, pemerintah desa memiliki keleluasaan untuk mengatur pemerintahan desa berdasarkan hukum adat yang berlaku. Pada masa pemerintahan Hindia Belanda ini, kepala desa diangkat melalui suatu pemilihan. Namun saat itu, tidak ada batasan mengenai masa jabatan kepala desa, sehingga kepala desa akan berakhir jika dirinya meninggal atau mengundurkan diri dan dilakukan pemilihan kembali.¹³

Kemudian saat masa pemerintahan berganti ke masa pendudukan Jepang, maka ada 5 pejabat dalam pemerintahan desa, yaitu kepala desa, sekretaris desa, mandor (pengawas), keamanan dan pekerja urusan agama. Kepala desa adalah satu-satunya penguasa di desa, dimana kepala desa ini menjadi pelaksana tugas dari penguasa atas dan harus bertanggungjawab terhadap apa yang terjadi di desa.¹⁴ Kondisi ini menggambarkan bahwa pada saat itu pemerintahan desa yang dipimpin oleh seorang kepala desa cenderung mengarah pada feodalisme, dimana bentuk colonial yang lebih dominan, sehingga kepala desa harus mendahulukan kepentingan para penguasa dibanding kepentingan rakyat. Hal ini juga menyebabkan pemerintahan desa pada saat itu lebih mengarah kepada sistem oligarki, nepotisme dan otoritarianisme pemerintahan desa.

¹³ Lihat, Achmad Hariri, *The Politics Law Concerning The Tenure of Village Head Reviewed From The Constitutional Respective*, Jurnal Kajian Ilmu Hukum, Vol. 5, No. 1, 2020, hal. 65.

¹⁴ Lihat, *Ibid.* hal. 66

Oleh karena itu, guna memperbaiki sistem pemerintahan desa pada masa pemerintahan orde baru, maka pemerintah menetapkan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang masa jabatan kepala desa. Peraturan pertama adalah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa. Tujuan pemerintah menetapkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 ini untuk mengatur kembali masa jabatan kepala desa, dimana Pasal 7 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa menegaskan bahwa “Kepala desa memiliki masa jabatan 8 tahun dan dapat dipilih kembali untuk satu kali masa jabatan”. Artinya masa jabatan kepala desa dalam aturan ini maksimal 16 tahun, dimana kepala desa diberi kewenangan untuk bertanggungjawab atas jalannya pemerintahan dan mengatur rumah tangga desanya.

Pada masa orde baru, kepala desa memiliki posisi ganda yaitu sebagai lembaga eksekutif desa maupun kepala lembaga legislatif desa, sehingga untuk memastikan bahwa program terjalankan sepenuhnya, maka rakyat menerima perintah dari kepala desa. Pada masa orde baru tersebut, kepala desa diposisikan sebagai penguasa tunggal.¹⁵

Dari pengertian tersebut, maka tergambar bahwa pada masa orde baru kepala desa memiliki peran yang sangat besar dan jabatan tersebut rentan digunakan, apalagi kepala desa bisa menjabat selama 16 tahun atau lebih dari 1 dekade, sehingga peluang untuk menyalahgunakan semakin besar. Hal ini dikarenakan kewenangan yang luar biasa untuk kepala desa, menyebabkan banyak kepala desa pada masa orde baru tidak menjalankan tugas dengan baik, dan lebih mengarah kepada menguntungkan diri sendiri dan beberapa kelompoknya.

Oleh karena itu setelah rezim orde baru berakhir, masa jabatan kepala desa kembali direvisi dan berkurang, dimana pasca reformasi pemerintah menetapkan peraturan perundang-undangan baru yaitu Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Tujuan pemerintah menetapkan Undang-Undang ini adalah untuk memposisikan kembali desa agar sesuai dengan prinsip pelaksanaan pemerintahan di Indonesia.

Keberadaan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah diharapkan dapat memperbaiki sistem pemerintahan daerah dan juga pemerintahan desa, karena pelimpahan kewenangan yang sangat luas kepada daerah untuk mengembangkan potensinya. Bahkan kewenangan tersebut diharapkan menjadi

¹⁵ Lihat, Rizam Multazam Luthfy, *Op..Cit.* hal. 320

revolusi pemerintahan daerah hingga pemerintahan desa. Selain memperkuat kewenangan, terciptanya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah juga menjadi cara untuk melemahkan kekuasaan kepala desa, dengan cara mengurangi masa jabatan kepala desa. Hal ini dikarenakan pengaturan mengenai jabatan kepala desa juga diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah menetapkan bahwa masa jabatan kepala desa adalah 5 tahun dan boleh dipilih kembali dalam 1 kali masa jabatan.

Hal ini menunjukkan bahwa masa jabatan kepala desa berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 hanya 5 tahun setiap periode, jika kepala desa boleh dipilih sebanyak 2 periode, maka kepala desa tersebut akan memimpin selama 10 tahun. Dari hal ini terlihat bahwa pemerintah ingin mengubah periode dan masa jabatan dari seorang kepala desa dengan tujuan untuk meminimalisir terjadinya sikap sewenang-wenang dari seorang kepala desa. Selain itu, 2 periode dengan masa jabatan 5 tahun dianggap cukup bagi kepala desa untuk menuntaskan programnya.

Akan tetapi, aturan dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tersebut ternyata harus direvisi dan perubahan juga terjadi pada pengaturan periode dan masa jabatan kepala desa. Pada saat itu, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 harus direvisi dan diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dimana dalam undang-undang tersebut periode jabatan kepala desa tetap sama yaitu 2 periode, tetapi masa jabatan lebih lama yaitu 6 tahun. Tujuan dari pemerintah untuk merombak aturan ini karena masa jabatan 5 tahun dengan 2 periode menjadikan kinerja kepala desa tidak optimal, dikarenakan waktu yang terlalu singkat.

Melihat dari aturan ini, maka terjadi perbedaan aturan mengenai masa jabatan kepala desa, dimana ada selisih 1 tahun. Apabila kepala desa diperbolehkan menjabat 2 periode dengan masa jabatan masing-masing 6 tahun, maka total ada 12 tahun. Artinya Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 justru menambah masa jabatan kepala desa, bukan mengurangi. Jika selama ini pemerintah mengkhawatirkan adanya tindakan sewenang-wenang karena masa jabatan yang terlalu lama, maka seharusnya aturan baru lebih baik dari aturan lama, bukan malah sebaliknya.

Meskipun demikian, aturan periode dan masa jabatan kepala desa dalam Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tetap memiliki keunggulan, dimana dalam undang-

undang ini diatur bahwa perpanjangan masa jabatan kepala desa hanya diberlakukan satu kali. Setelah masa kerjanya habis, kepala desa boleh menambah satu periode. Apabila pada saat lengser kepala desa kembali mengikuti pilkades dan terpilih, maka ia dituntut bersedia meletakkan jabatan ketika masa berakhir.

Aturan ini tidak ditemukan dalam peraturan perundang-undangan sebelumnya, maupun dalam undang-undang setelahnya yaitu Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Aturan dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa disebutkan bahwa kepala desa yang telah menjalankan tugasnya selama 1 kali periode (6 tahun) boleh terpilih kembali 2 kali masa jabatan selanjutnya. Artinya seseorang boleh menduduki kursi kepala desa selama 3 periode dengan masa jabatan 6 tahun per periode, sehingga berpeluang menjadi pemimpin selama 18 tahun berturut-turut maupun tidak.

Dari aturan dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tersebut, maka berdasarkan analisa penulis terjadi kejanggalan. Hal ini dikarenakan pengaturan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 yang seharusnya melakukan revolusi kearah lebih baik dalam pemerintahan desa, justru tidak sesuai yang diharapkan. Menurut pandangan penulis, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tidak memberikan perubahan terhadap pengaturan periode maupun masa jabatan kepala desa, tetapi justru merusak dan lebih buruk dibanding dengan pengaturan sebelumnya.

Berdasarkan kondisi tersebut, maka penulis berpendapat bahwa pengaturan periode dan masa jabatan kepala desa di Indonesia mengalami kemunduran atau kemerosotan. Pengaturan periode jabatan kepala desa dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 lebih buruk dibanding dengan aturan sebelumnya. Perlu diingat bahwa sebelum reformasi, periode jabatan kepala desa adalah 2 periode dengan masa 8 tahun, sehingga kepala desa memimpin selama 16 tahun. Saat itu, periode dan masa jabatan kepala desa dinilai tidak efektif dan berpeluang menimbulkan adanya sikap otoriter dan sewenang-wenang dari kepala desa, kemudian kepala desa juga dianggap memiliki kekuasaan yang dominan karena masa kepemimpinannya yang sangat lama. Hal ini menyebabkan pada saat itu, pemerintah melakukan revisi terhadap peraturan perundang-undangan untuk memperbaiki pengaturan periode dan masa jabatan kepala desa, sehingga mellaui Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999, periode jabatan kepala desa ettap 2 periode dan masa jabatannya dikurangi menjadi 5 tahun.

Namun perubahan ini ternyata tidak konsisten dengan alasan kinerja kepala desa tidak dapat optimal apabila hanya 10 tahun menjabat, sehingga melalui Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 periode jabatan kepala desa tetap 2 tahun dengan masa jabatan 6 tahun per periode. Tidak hanya sebatas itu, pemerintah kembali membuat aturan baru sebagai bentuk pelaksanaan otonomi desa dengan menetapkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 yang didalamnya merubah total periode jabatan kepala desa menjadi 3 periode dengan masa 6 tahun per periode, sehingga kepala desa menjabat selama 18 tahun. Artinya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 kembali ke masa orde baru, bahkan lebih parah dari orde baru karena saat ini seorang kepala desa bisa menjabat lebih dari 1 dekade. Hal ini dikarenakan dalam orde baru, masa jabatan kepala desa hanya 16 tahun, sedangkan dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 justru 18 tahun, sehingga selisih 2 tahun lebih lama dari orde baru.

Selain diatur dalam peraturan perundang-undangan, jabatan kepala desa juga diatur dalam beberapa peraturan daerah, seperti Peraturan Daerah Kabupaten Batanghari Nomor 4 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Batanghari Nomor 6 Tahun 2016 tentang Pemilihan Kepala Desa. Akan tetapi didalam peraturan daerah tersebut hanya membahas mengenai tata cara dan persyaratan dalam pemilihan kepala desa, sedangkan batasan masa jabatan kepala desa justru tidak ada dibahas dalam peraturan daerah tersebut. Akibatnya ada beberapa desa di Kabupaten Batanghari yang justru terbangun sistem dinasti politik, dimana jabatan kepala desa hanya diduduki oleh 1 kelompok saja dan kekuasaan berada dibawah kewenangan 1 kelompok, seperti yang terjadi pada beberapa desa di Kecamatan Mersam dimana kepala desa yang pernah menjabat rata-rata masih memiliki pertalian darah dan jika ada informasi mengenai lowongan pekerjaan, maka hanya orang-orang terdekat yang mendapat informasi tersebut.

Berdasarkan hal tersebut, maka sebenarnya dari ketiga peraturan perundang-undangan tersebut berupaya untuk memberikan batasan kewenangan mengenai periode jabatan kepala desa, sehingga ketentuan berapa lama seseorang memegang jabatan kepala desa diberikan legalitas yang jelas. Akan tetapi dalam praktiknya, ketentuan ini justru sering dilanggar, sehingga jika dikaitkan dengan politik hukum, maka pengaturan periode jabatan kepala desa bertentangan dengan UUD 1945 dan Undang-Undang Nomor 10 tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota (UU Pilkada).

Hal ini dikarenakan dalam UUD 1945 dijelaskan bahwa Presiden hanya memiliki periode jabatan 2 periode dengan masa jabatan 5 tahun per periode, sedangkan dalam UU Pilkada dijelaskan bahwa jabatan Gubernur, Bupati dan Walikota memiliki periode jabatan 2 periode dengan masa jabatan 5 tahun per periode.

Jika memang seluruh kepala daerah, bahkan kepala negara memiliki periode jabatan 2 periode, lantas mengapa kepala desa memiliki 3 periode dengan masa jabatan 6 tahun per periode. Artinya kepala negara dan kepala daerah hanya diberi kesempatan 1 dekade memimpin, tapi kepala desa justru diberi kesempatan untuk lebih dari 1 dekade kepemimpinan. Padahal politik tingkat desa justru menjadi politik lokal yang dapat menimbulkan peluang terjadinya hal-hal buruk akibat jabatan yang terlalu lama lebih besar terjadi di desa dibanding negara atau daerah. Hal ini dikarenakan desa diberi keenangan untuk mengatur sendiri urusan rumah tangganya, dimana kewenangan tersebut menjadi tanggungjawab kepala desa. Semakin lama kepala desa menjabat maka semakin besar pula pengetahuannya tentang urusan rumah tangga desanya dan jika tidak dikontrol dengan baik, maka kepala desa akan melakukan hal-hal negative yang dapat merugikan masyarakat.

Dari hal tersebut, maka pengaturan periode jabatan kepala desa dari aspek politik hukum belum memberikan kebijakan yang tepat. Seharusnya kebijakan atau aturan-aturan baru yang dibuat oleh pemerintah itu lebih baik dibanding kebijakan atau aturan sebelumnya, sehingga ada peningkatan. Namun dalam hal ini justru sebaliknya, pemerintah memiliki niat untuk mengurangi periode jabatan kepala desa, tetapi pada faktanya periode jabatan kepala desa justru ditambah. Alasan terbesar adalah supaya kinerja kepala desa menjadi lebih optimal. Oleh karena itu, pemerintah dalam menetapkan suatu kebijakan atau aturan jangan hanya berpandangan pada satu sudut permasalahan, tetapi dari segala aspek, sehingga kebijakan yang diambil tidak hanya menguntungkan salah satu pihak, tetapi seluruh pihak terutama masyarakat.

3.2. Konsekuensi Dari Pengaturan Periode Jabatan Kepala Desa Berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa

Konsekuensi merupakan akibat hukum dari pengaturan periode jabatan kepala desa yang ada dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014. Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya bahwa pengaturan periode jabatan kepala desa yang ada dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 justru memberikan tambahan periode jabatan kepala

desa, dari 2 periode menjadi 3 periode dengan masa jabatan yang lebih lama. Bahkan aturan dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tersebut lebih lama dibanding aturan periode jabatan kepala desa pada masa orde baru.

Hal ini tentu akan menimbulkan beberapa akibat, seperti adanya pertentangan atau ketidakselarasan kebijakan atau aturan mengenai periode jabatan kepala daerah lainnya dengan kepala desa, dimana kepala desa memiliki periode 3 kali, sedangkan kepala daerah lainnya bahkan Presiden sebagai kepala negara hanya memiliki 2 periode dengan masa jabatan 10 tahun. Kondisi ini tentu tidak seimbang, padahal kepala desa, Presiden maupun kepala daerah lainnya sama-sama dipilih melalui pemilihan langsung oleh rakyat, tetapi mengapa masa jabatan mereka tidak sama. Seharusnya sebagai negara demokrasi harus menjunjung tinggi keadilan dan pemerintahan dilaksanakan secara transparan.

Kondisi ini juga menggambarkan bahwa terjadi disharmonisasi atau ketidakharmonisan antara peraturan perundang-undangan yang satu dengan peraturan lain. Misalnya terjadi disharmonisasi atau ketidakharmonisan antara peraturan perundang-undangan Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah yang mengatur bahwa masa jabatan kepala daerah (Gubernur, Bupati dan Walikota) adalah 2 periode dengan masa jabatan 10 tahun, sedangkan dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 justru mengatur masa jabatan kepala desa lebih lama yaitu 3 periode dengan masa jabatan 18 tahun.

Oleh karena itu, pemerintah harus mempertimbangkan ulang agar seluruh kepala daerah maupun kepala desa memiliki periode jabatan yang adil dan harus mempertimbangkan kepentingan rakyat, karena lamanya periode jabatan kepala desa menimbulkan peluang desa berada dalam kekuasaan seseorang atau sekelompok kecil.

Selain itu, pengaturan jabatan kepala desa yang lebih dari 1 dekade juga menyebabkan hak politik orang lain menjadi berkurang karena jabatan kepala desa hanya diduduki oleh satu orang saja. Akibat lainnya adalah perilaku nepotisme yang hadir dalam konfigurasi politik di taraf lokal. Pada hal ini, cita-cita awal kepala desa untuk kepentingan umum dapat saja terkalahkan oleh hasrat individu, sehingga kepentingan publik dikesampingkan demi kepentingan individu. Atas dasar ini, periode jabatan kepala desa yang terlampau lama menyebabkan adanya kekuasaan dominan dari salah satu kelompok yaitu kelompok kepala desa tersebut, sehingga jabatan dalam

pemerintahan desa akan terhambat karena kekuasaan tertinggi di desa hanya dipegang oleh satu orang. Dari permasalahan ini, dampak lain akan muncul, seperti berpeluang terjadinya korupsi secara sistematis, penyalahgunaan jabatan, serta kualitas pelayanan publik yang tidak mengalami perubahan.

Permasalahan berikutnya adalah terjadinya konflik politik dan sosial di tingkat desa, seperti memanasnya perebutan jabatan kepala desa yang menyebabkan adanya persaingan antara pihak dan hubungan sosial menjadi merenggang. Apabila dikaitkan dengan periode jabatan, maka ada dua kemungkinan, yaitu kemungkinan pertama perebutan jabatan kepala desa memang murni untuk memimpin dan mensejahterakan masyarakat, kemungkinan kedua perebutan jabatan kepala desa dikarenakan nilai nominal dan kepastian Anggaran Dana Desa (ADD). Artinya permasalahan ini juga akan berujung pada keinginan memanfaatkan dana desa untuk kepentingan pribadi atau bisa disebut dengan korupsi. Selain itu, perebutan jabatan kepala desa ini juga akan merusak harmonisasi sosial di masyarakat desa yang selama ini terkenal sebagai masyarakat dengan ikatan sosial yang tinggi.

Berdasarkan hal tersebut, maka konsekuensi pengaturan periode jabatan kepala desa dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 cenderung mengarah ke hal negative dan tidak ada yang menguntungkan masyarakat. Oleh karena itu, penting bagi pemerintah untuk mengkaji ulang dan menetapkan kebijakan baru yang lebih baik dan sesuai kebutuhan masyarakat.

IV. Penutup

Kesimpulan

1. Pengaturan politik hukum mengenai periode jabatan kepala desa di Indonesia berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa justru menambah periode jabatan kepala desa, dimana sebelumnya pengaturan periode jabatan kepala desa hanya 2 periode dan setelah terbit undang-undang tersebut maka kepala desa menjabat selama menjadi 3 periode, sehingga aturan periode jabatan kepala desa di Indonesia berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 bertentangan dengan peraturan perundang-undangan lainnya dan bukan merupakan kebijakan politik yang tepat dalam mengatur jabatan kepala desa.
2. Konsekuensi dari pengaturan periode jabatan kepala desa berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa adalah menimbulkan hal buruk yang tidak

memberikan manfaat bagi masyarakat, seperti menyebabkan pertentangan atau ketidakselarasan kebijakan mengenai periode jabatan kepala daerah lainnya dengan kepala desa yang berujung pada disharmonisasi peraturan perundang-undangan, menimbulkan perilaku nepotisme yang hadir dalam konfigurasi politik di taraf lokal, serta terjadinya konflik politik dan sosial di tingkat desa yang mengganggu harmonisasi sosial masyarakat.

Saran

1. Perlu adanya kebijakan baru mengenai periode jabatan kepala desa, sehingga dalam pengaturannya lebih selaras atau sejalan dengan pengaturan periode jabatan kepala daerah lainnya, seperti Gubernur, Bupati dan Walikota.
2. Perlu adanya upaya-paya strategis atau membuat aturna baru untuk meminalisir dan mencegah hal-hal negative akibat pengaturan periode jabatan kepala desa yang terlalu lama.

DAFTAR PUSTAKA

Buku :

- HAW Widjaja, *Pemerintahan Desa/Marga*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003.
- Mansyur Achmad, *Manajemen dan Tatakelola Pemerintahan Desa*, Balai Pustaka, Jakarta, 2018.
- Sutoro Eko Yunanto, *Implementasi UU Desa: Perspektif Hukum Tata Negara dan Hukum Ekonomi*, Intelgensia Intrans Publishing, Jawa Timur, 2018.
- Taliziduhu Ndraha, *Dimensi-Dimensi Pemerintahan Desa*, Bumi Aksara, Jakarta, 2001.

Undang-Undang :

- Republik Indonesia. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- _____. *Undang-Undang tentang Desa*. UU Nomor 6 Tahun 2014 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 7 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5495).
- _____. *Undang-Undang tentang Pemerintahan Desa*. UU Nomor 5 Tahun 1979. (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1979 Nomor 56 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3153).
- _____. *Peraturan Menteri dalam Negeri tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 112 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Desa*. Permendagri Nomor 72 Tahun 2020. (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 1409).
- _____. *Peraturan Daerah Kabupaten Batanghari tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Batanghari Nomor 6 Tahun 2016 tentang Pemilihan Kepala Daerah*. Perda Batanghari Nomor 4 Tahun 2018. (Lembaran Daerah Kabupaten Batanghari Tahun 2018 Nomor 4, Tambahan Lembaran Daerah Kabupaten Batanghari Nomor 4).

Jurnal/Artikel :

Limbago : Journal of Constitutional Law

- Achmad Hariri, *The Politics Law Concerning The Tenure of Village Head Reviewed From The Constitutionalism Respective*, Jurnal Kajian Ilmu Hukum, Vol. 5, No. 1, 2020.
- Dasril, *Aspek Hukum Tanah Kas Desa (TKD) dalam Sistem UUPA dan Peranannya dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Desa di Kabupaten Daerah Tingkat II Batanghari*, Tesis, Program Pasca Sarjana, Universitas Sumatera Utara, Medan, 1997.
- Dedi Irawan dan Firmansyah Putra, *Pemilihan Kepala Desa dengan Menggunakan Sistem E-Votting di Desa Ranggo Kecamatan Limun Kabupaten Sarolangun*, *Limbago: Journal of Constitutional Law*, Volume 2, Nomor 1, 2022.
- Riza Multazam Luthfy, *Masa Jabatan Kepala Desa dalam Perspektif Konstitusi*, *Jurnal Hukum*, Volume 48, Nomor 4, 2019.
- Sakinah Nadir, *Otonomi Daerah dan Desentralisasi Desa: Menuju Pemberdayaan Masyarakat Desa*, *Jurnal Politik Profetik*, Vol 1 No 1, 2013.