

URGENSI PEMBATASAN MASA JABATAN KEPALA DESA DALAM PERSPEKTIF DEMOKRASI KONSTITUSIONAL

Desta Angga Ramadani *Anshorullah *Adeb Davega Prasna *Anne Ajriadesta

Mahasiswa Program Khusus Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Jambi
Jambi Luar Kota, Muaro Jambi, 36361

Abstract

The limitation of the village head's term of office is an essential step in maintaining the stability and quality of democracy at the local level. Within the framework of constitutional democracy, this limitation is designed to prevent the abuse of power, ensure sustainable leadership regeneration, and encourage more active public participation in the governance process. Term limits not only prevent the monopolization of power but also facilitate the establishment of a village government that is more transparent, accountable, and responsive to the needs of the community. This study aims to examine the urgency of implementing term limits for village heads, focusing on aspects of accountability, transparency, and the sustainability of village governance. Using a normative juridical approach, this research evaluates existing regulations and their impact on democratic practices at the village level. The findings show that term limits are in line with the principles of constitutional democracy, aiming to strengthen village governance, improve the quality of public services, and expand citizen participation in decision-making. These limits also represent a crucial step toward creating a more inclusive and sustainable government for the future.

Keywords: *Term limit, Maintain, Village, Democracy*

Abstrak

Pembatasan masa jabatan kepala desa merupakan langkah esensial dalam menjaga stabilitas dan kualitas demokrasi di tingkat lokal. Dalam kerangka demokrasi konstitusional, pembatasan ini dirancang untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan, memastikan adanya regenerasi kepemimpinan yang berkelanjutan, serta mendorong partisipasi masyarakat secara lebih aktif dalam proses pemerintahan. Pembatasan masa jabatan tidak hanya mencegah terjadinya monopoli kekuasaan, tetapi juga memfasilitasi terwujudnya pemerintahan desa yang lebih transparan, akuntabel, dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat. Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji urgensi implementasi pembatasan masa jabatan kepala desa, dengan fokus pada aspek akuntabilitas, transparansi, dan keberlanjutan tata kelola pemerintahan desa. Menggunakan pendekatan yuridis normatif, penelitian ini mengevaluasi regulasi yang ada dan dampaknya terhadap praktik demokrasi di tingkat desa. Hasil kajian menunjukkan bahwa pembatasan masa jabatan sejalan dengan prinsip-prinsip demokrasi konstitusional, yang bertujuan untuk memperkuat tata kelola pemerintahan desa, meningkatkan kualitas pelayanan publik, serta memperluas ruang partisipasi warga dalam pengambilan keputusan. Pembatasan ini juga menjadi langkah penting dalam menciptakan pemerintahan yang lebih inklusif dan berkelanjutan di masa depan.

Kata Kunci : *Pembatasan, Masa Jabatan, Desa, Demokrasi*

I. Pendahuluan

Pemerintahan Desa dikategorikan sebagai bagian dari pemerintahan eksekutif. Hal ini ditegaskan dalam Undang-Undang Desa Nomor 6 Tahun 2014, tepatnya pada Pasal 1 Butir 2 dan 3 yang secara eksplisit menempatkan desa sebagai tingkat pemerintahan yang memiliki kewenangan eksekutif dalam mengatur dan mengurus urusannya sendiri.¹ Desa dipimpin oleh pejabat pemerintah yang disebut Kepala Desa. Kepala Desa adalah pejabat yang mempunyai wewenang, tugas, dan kewajiban untuk menyelenggarakan rumah tangga desanya dan melaksanakan tugas dari Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Kepala Desa memainkan peran penting dalam mewujudkan desa yang mandiri, maju, dan sejahtera. Keberhasilan Kepala Desa dalam menjalankan tugasnya sangat bergantung pada kemampuannya memimpin, mengelola, dan melayani masyarakat desa. Sehingga jabatan ini merupakan jabatan strategis dalam pemerintahan desa yang dimana kesalahan fatal dalam memilih pemimpin akan berdampak panjang terhadap maju atau mundurnya desa.

Kepala Desa dipilih secara demokratis oleh warga desa melalui pemilihan langsung, dengan hak suara sesuai dengan hukum yang berlaku. Proses pemilihan dilakukan secara teratur menggunakan sistem pemungutan suara langsung. Undang-Undang yang mengatur masa jabatan Kepala Desa sering mengalami perubahan. Sebelum Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa, masa jabatan Kepala Desa tidak dibatasi atau seumur hidup. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979, masa jabatan Kepala Desa adalah 8 tahun dan dapat memegang jabatan hingga 2 periode. Kemudian, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah mengatur masa jabatan Kepala Desa menjadi 5 tahun dengan kemungkinan memegang jabatan hingga 2 periode. Selanjutnya, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menetapkan masa jabatan Kepala Desa menjadi 6 tahun dengan kemungkinan memegang jabatan hingga 2 periode. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa kemudian menetapkan masa jabatan Kepala Desa menjadi 6 tahun dengan kemungkinan memegang jabatan hingga 3 periode. Terbaru, Undang-Undang No. 3 Tahun 2024 tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 6 Tahun 2024 tentang Desa mengatur bahwasannya masa

¹Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara* (Jakarta: Rajawali Pers, 2019), hal. 327.

jabatan Kepala Desa adalah 8 tahun dan dapat menjabat paling banyak dua kali masa jabatan baik secara berturut-turut maupun tidak berturut-turut.

Perbedaan dalam masa jabatan antara Kepala Desa dan kepala daerah lainnya, seperti Gubernur, Bupati, atau Walikota, menimbulkan kebingungan dan pertanyaan. Biasanya, masa jabatan kepala daerah lainnya adalah 5 tahun dengan maksimal dua periode, sedangkan Kepala Desa memiliki masa jabatan 8 tahun untuk dua periode. Ketidaksesuaian ini dianggap tidak adil dan perlu diubah agar pengaturan masa jabatan Kepala Desa sejalan dengan kepala daerah lainnya. Begitu juga, Pasal 7 UUD 1945 menetapkan masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden selama 5 tahun dan dapat menjabat paling banyak 2 periode, yang seharusnya menjadi acuan dalam menentukan masa jabatan pemimpin baik di tingkat pusat maupun lokal.

Perubahan masa jabatan Kepala Desa pada mulanya merupakan inisiasi Asosiasi Pemerintah Desa Seluruh Indonesia (APDESI) yang menggelar demonstrasi di depan gedung Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI). Dalam demonstrasi tersebut, para Kepala Desa menuntut dilakukannya revisi masa jabatan Kepala Desa yang sebelumnya ialah selama 6 (enam) tahun 3 (tiga) periode menjadi 9 (sembilan) tahun 2 (dua) periode dengan dalih bahwa tuntutan itu berasal dari masyarakat. Kepala desa meminta perpanjangan masa jabatan mereka dengan alasan utama untuk meminimalisir konflik dan perpecahan sosial yang sering terjadi selama proses pemilihan kepala desa. Mereka percaya bahwa masa jabatan yang lebih lama akan memberikan mereka waktu yang cukup untuk menyelesaikan program pembangunan desa dan meminimalisir potensi konflik.²

Keberadaan norma yang memperbolehkan periode jabatan Kepala Desa selama 16 (enam belas) tahun bertentangan dengan arah politik hukum yang terdapat dalam UUD NRI Tahun 1945. Bahkan keberadaan periode jabatan Kepala Desa tersebut bisa dianggap sebagai inkonstitusional atau melanggar konstitusi. Hal ini juga mengakibatkan ketidakadilan dalam pengisian posisi kepemimpinan di pemerintahan desa serta memunculkan potensi eksploitasi jabatan oleh pihak-pihak tertentu.³

Masa jabatan Kepala Desa yang diperpanjang berpotensi melanggar prinsip demokrasi di tingkat desa karena dapat membatasi kesempatan partisipasi warga negara lain dalam

² <https://news.republika.co.id/berita/rll1te396/ketua-dpr-dukung-perubahan-masa-jabatan-kepala-desa> diakses pada 13 Januari 2024.

³ Lihat, Riza Multazam Luthfy, Masa Jabatan Kepala Desa dalam Perspektif Konstitusi, *Jurnal Hukum*, Vol. 48, No. 4, (2019), hal. 323.

pembangunan desa. Prinsip demokrasi menegaskan bahwa setiap individu memiliki hak yang sama untuk menduduki jabatan publik, namun perpanjangan masa jabatan tersebut dapat mengesampingkan potensi pemimpin desa lainnya.

Dengan demikian, penelitian ini akan membahas secara mendalam mengenai urgensi pembatasan masa jabatan Kepala Desa dari sudut pandang demokrasi konstitusional sebagaimana pengaturan dalam UU No. 3 Tahun 2024 tentang Perubahan Kedua atas UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa. Pengaturan ini dianggap bertentangan dengan arah politik hukum yang tertera dalam UUD. Penelitian ini akan menganalisis argumen-argumen hukum dan mengevaluasi atas kebijakan perpanjangan masa jabatan kepala desa

II. Metode Penelitian

Penelitian ini tergolong penelitian hukum normatif, yang berfokus pada analisis prinsip-prinsip dan struktur hukum. Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan dan konseptual. Data sekunder, yang meliputi bahan hukum primer, sekunder, dan tersier, menjadi sumber informasi utama. Analisis kualitatif diterapkan untuk memperkuat analisis, dengan mempertimbangkan kualitas data yang dikumpulkan, melalui langkah-langkah:

- a) Menyusun daftar lengkap dari semua bahan hukum yang relevan dengan masalah yang dibahas.
- b) Mengelompokkan secara sistematis bahan-bahan hukum yang berkaitan dengan isu yang diteliti.
- c) Menginterpretasikan peraturan perundang-undangan dan mengevaluasi kebermaknaan bahan hukum yang relevan dengan penelitian.

III. Pembahasan dan analisis

• Urgensi Pembatasan Masa Jabatan Kepala Desa dalam Perspektif Demokrasi Konstitusional

Sejarah mencatat bahwa masa jabatan Kepala Desa telah mengalami beberapa perubahan untuk menyesuaikan dengan kebutuhan dan dinamika pemerintahan di desa. Regulasi mengenai masa jabatan kepala desa telah mengalami perubahan seiring dengan perubahan undang-undang yang berlaku. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah menetapkan masa jabatan kepala desa selama 8 tahun, yang merupakan ketentuan yang sama dengan undang-undang sebelumnya, yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintah Desa. Namun, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah mengurangi masa jabatan kepala desa menjadi 6 tahun dan hanya dapat menjabat satu kali masa jabatan berikutnya.

Kemudian, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa memberikan kesempatan lebih lama kepada kepala desa untuk menjabat, dengan menetapkan masa jabatan selama 6 tahun dan dapat menjabat kembali paling banyak tiga kali masa jabatan berturut-turut atau tidak berturut-turut.⁴ Aturan terbaru, UU No. 3 Tahun 2024, kembali ke masa jabatan 8 tahun dengan maksimal 2 periode, baik berturut-turut maupun tidak.

Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 membawa nuansa baru bagi pemerintahan daerah dan pemerintahan desa. Undang-undang ini melimpahkan kewenangan yang sangat luas kepada daerah untuk mengembangkan potensinya, sehingga sejumlah pihak menyebutnya sangat demokratis, bahkan liberal. Jika dibandingkan dengan UU No. 5 Tahun 1974, undang-undang ini membawa banyak kemajuan. Selain menjadi sarana menguatkan otonomi desa, Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah juga berusaha melemahkan kekuasaan dan patronase Kepala Desa. Kecenderungan ini dapat ditinjau dari posisi ganda Kepala Desa, baik sebagai Kepala Lembaga Eksekutif Desa (LKMD) maupun Kepala Lembaga Legislatif Desa (LMD). Pada masa Orde Baru, kekuasaan Kepala Desa sangat besar dan rentan disalahgunakan. Kepala Desa pada masa ini memiliki wewenang yang luas dalam mengelola pemerintahan desa, dan kekuasaan tersebut seringkali digunakan untuk kepentingan pribadi dan patronase. Beberapa Kepala Desa juga terbukti memanfaatkan kekuasaan mereka untuk memperkaya diri dengan aset desa. Mereka menguasai fasilitas dan sarana publik yang seharusnya dinikmati oleh masyarakat demi kepentingan pribadi. Untuk mengurangi kekuasaan Kepala Desa, masa jabatan mereka dipangkas dari 8 tahun menjadi 5 tahun.

Peristiwa penyalahgunaan kekuasaan oleh Kepala Desa, seperti oligarki, nepotisme, dan otoritarianisme, menjadi bukti nyata bahwa masa jabatan yang panjang dapat membahayakan demokrasi di tingkat desa. Oleh karena itu, pembatasan masa jabatan Kepala Desa menjadi penting untuk mencegah terulangnya peristiwa tersebut. Jangka waktu 5 tahun dianggap ideal bagi seorang Kepala Desa untuk menjalankan tugas dan wewenangnya secara efektif. Masa jabatan ini memungkinkan Kepala Desa untuk fokus pada program-program pembangunan desa dan menyelesaikan tugasnya dengan akuntabel. Sayangnya, ketentuan masa jabatan 5 tahun tidak lagi

⁴ Muhammad Yasin dkk “Anotasi Undang-Undang No. 6 tahun 2014 Tentang Desa” (Jakarta: Pusat Telaah dan Informasi Regional PATTIRO, 2015), hal. 150.

ditemukan dalam undang-undang desa terbaru. Hal ini bertentangan dengan tujuan awal pembatasan masa jabatan, yaitu untuk memposisikan Kepala Desa sesuai dengan kapasitasnya dan mencegah terulangnya peristiwa seperti rezim Orde Baru.

Dalam konteks konstitusi, ketentuan yang memperbolehkan seseorang menjabat sebagai kepala desa selama 16 tahun dapat dikritik karena tidak memperhatikan konsensus masyarakat di negara modern. Membiarkan seseorang menjabat sebagai kepala desa selama (16 tahun) tidak sesuai dengan hukum dan cita-cita nasional. Apalagi Indonesia merupakan negara yang berdasar atas hukum berarti hukum di tempatkan sebagai panglima atau dengan kata lain pengakuan dan aplikasi supremasi hukum atau *“rule of law”*. Implementas *“rule of law”* adalah aturan-aturan yang menitikberatkan pada pembatasan-pembatasan kekuasaan agar tidak terjadi absolutisme yang mengarah kepada *“onrechmatige daad”* bahkan dapat menjadi tindakan *“onggrondwetting”* (bertentangan dengan undang-undang dasar).⁵

Berdasarkan pemikiran yang telah dipaparkan, norma-norma yang diatur dalam Undang-undang (UU) Nomor 3 Tahun 2024 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa perlu diharmonisasikan kembali dengan konstitusi. Hal ini berarti bahwa Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) harus menjadi landasan utama dan sumber rujukan dalam penetapan norma-norma dalam undang-undang tersebut. Dalam konteks ini, kesesuaian penetapan masa jabatan kepala desa dengan ketentuan dalam UUD NRI 1945 menjadi tolok ukur konstiusionalitas norma terkait. Penetapan masa jabatan yang sejalan dengan UUD NRI 1945 dikategorikan konstiusional, sedangkan yang tidak sesuai atau bertentangan dengan konstitusi dianggap inkonstitusional.

Norma yang terkandung dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2024 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa yang mengatur masa jabatan kepala desa, dinilai mengesampingkan prinsip pembatasan kekuasaan. Hal ini bertentangan dengan norma-norma dalam peraturan perundang-undangan lainnya, termasuk UU itu sendiri, yang seharusnya memuat pembatasan kekuasaan. Lebih jauh lagi, norma tersebut bertentangan dengan konstitusi Indonesia yang menegaskan bahwa Indonesia adalah Negara Hukum (*Rechtsstaat*), bukan Negara Kekuasaan (*Machtsstaat*). Prinsip Negara Hukum menuntut adanya

⁵Saleng, A. Penegakan Hukum dalam Era Reformasi. *Jurnal Ius Quia Iustum*, Vol. 11, No. 25, (2004), hal. 149.

pembatasan kekuasaan untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan dan melindungi hak-hak rakyat.⁶

Pembahasan mengenai pembatasan masa jabatan kepala desa, termasuk kebijakan 8 tahun 2 periode (16 tahun) yang diatur dalam UU 3 tahun 2024 tidak hanya berkaitan dengan prinsip negara hukum, tetapi juga erat kaitannya dengan kedaulatan rakyat. Memahami kedua konsep ini secara mendalam menjadi kunci untuk menilai secara komprehensif kebijakan tersebut. Indonesia menganut demokrasi, yang berarti kedaulatan berada di tangan rakyat. Rakyatlah pemilik kekuasaan tertinggi di negara ini. Oleh karena itu, penting untuk selalu mengingat bahwa kekuasaan berasal dari rakyat, dijalankan oleh rakyat, dan untuk rakyat. Lebih lanjut, penyelenggaraan kekuasaan harus dilakukan bersama dengan rakyat.

Pada akhirnya, pembatasan dilakukan dengan maksud bahwa terjaminnya hak-hak warga negara yang bahwasannya setiap warga negara itu sama kedudukannya baik dalam hukum maupun pemerintah. Pembatasan masa jabatan ini bertujuan untuk menghindari penyalahgunaan kekuasaan dan memastikan adanya regenerasi kepemimpinan yang aktif. Pembatasan kekuasaan merupakan esensi dari konstitusi dan konstitusionalisme. Hal ini dilakukan untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan yang dapat terjadi dengan mudah dan kekuasaan yang sah harus dibatasi oleh konstitusi, baik dalam ruang lingkup maupun durasinya.

IV. Penutup

A. Kesimpulan

Formulasi masa jabatan Kepala Desa perlu didasarkan pada prinsip tata kelola pemerintahan yang baik, demokrasi, Pancasila, Konstitusi, dan UU Pemerintahan Daerah. Masa jabatan Kepala Desa saat ini 8 tahun dengan maksimal 2 periode berdasarkan UU Nomor 3 Tahun 2024. Peneliti menilai masa jabatan ini terlalu lama dan bertentangan dengan konsep negara hukum yang membatasi kekuasaan. Selain itu, hal ini menghambat sirkulasi demokrasi dan menutup ruang bagi calon pemimpin desa lainnya. Peneliti merekomendasikan bahwa masa jabatan Kepala Desa seharusnya selama 5 tahun dengan maksimal 2 periode. Durasi 5 tahun dinilai dapat meningkatkan sirkulasi demokrasi dan memberikan kesempatan bagi calon pemimpin desa lainnya. Selain itu,

⁶Mahmuzar, *Sistem Pemerintahan Indonesia Menurut UUD 1945 Sebelum dan Sesudah Amandemen*, (Bandung: Nusa Media, 2010), hal. 25-26.

masa jabatan yang lebih singkat ini dianggap sejalan dengan prinsip negara hukum yang mengatur batasan kekuasaan.

B. Saran

Penting bagi DPR sebagai lembaga yang berwenang membuat undang-undang, harus melakukan kajian mendalam dan menyeluruh terkait perpanjangan masa jabatan kepala desa. Kajian ini perlu dilakukan dengan pertimbangan matang, berlandaskan prinsip demokrasi dan keadilan, serta dengan memperhatikan suara dan kebutuhan masyarakat desa sebagai prioritas utama. Diperlukan kajian mendalam dan analisis komprehensif dari berbagai perspektif untuk menentukan masa jabatan ideal bagi kepala desa di Indonesia. Hal ini penting untuk memastikan bahwa pengaturan tersebut memberikan manfaat positif bagi masyarakat desa.

Daftar Kepustakaan

A. Buku

Jimly Asshiddiqie, Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, Jakarta: Rajawali Pers, 2019.

Muhammad Yasin dkk “*Anotasi Undang-Undang No. 6 tahun 2014 Tentang Desa*”, Jakarta: Pusat Telaah dan Informasi Regional PATTIRO, 2015, hal. 150.

B. Artikel/Jurnal

Lihat, Riza Multazam Luthfy, “Masa Jabatan Kepala Desa dalam Perspektif Konstitusi” *Jurnal Hukum*, Vol. 48, No. 4, 2019.

Saleng, A. Penegakan Hukum dalam Era Reformasi. *Jurnal Ius Quia Iustum*, Vol. 11, No. 25, 2004, hal.149.

C. Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125)

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

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2024 tentang Perubahan Kedua Atas Undang

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

D. Sumber Lain

Iskandar, A. M. "Ketua DPR Dukung Perubahan Masa Jabatan Kepala Desa." REPUBLIKA.CO.ID, 2022. <https://news.republika.co.id/berita/rll1te396/ketua-dpr-dukung-perubahan-masa-jabatan-kepala-desa>. Diakses pada 2 Januari 2024.