

BAB II

TINJAUAN UMUM PEMBATASAN PERIODISASI MASA JABATAN KEPALA DESA

A. Pembatasan Kekuasaan Jabatan Pemerintahan

1. Esensi Pembatasan Kekuasaan

Sebagai Negara yang menganut demokrasi konstitusional, kehendak untuk membatasi kekuasaan Negara dan para penyelenggaranya merupakan konsekuensi logis. Sebab, dianutnya demokrasi konstitusional itu berarti Indonesia menganut paham konstitusionalisme,⁶⁷ di mana ditunjukkan dengan ketentuan Pasal 1 ayat (2) dan (3) UUD 1945 yang menyatakan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum di mana kedaulatannya berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Dengan kata lain, Indonesia telah menempatkan UUD 1945 selaku konstitusi sebagai perwujudan dari daulat rakyat yang membatasi kekuasaan Negara (*Rechsstaat*), sehingga Negara tidak semata-mata dijalankan berdasarkan kekuasaan belaka (*Machtsstaat*). Kepastian bahwa Indonesia menganut konstitusionalisme itu, sebagaimana dijabarkan oleh Moh. Mahfud MD dapat ditunjukkan melalui 4 (empat) hal.⁶⁸

⁶⁷ Bila suatu negara menempatkan konstitusi sebagai undang-undang dasar yang melingkupi kekuasaan negara sehingga menciptakan suatu penyelenggaraan negara yang dibatasi oleh konstitusi, maka negara itu dapat dikatakan menganut paham konstitusionalisme. Sebagaimana nyatakan oleh Daniel S. Lev, konstitusionalisme berarti paham 'negara terbatas' di mana kekuasaan politik yang dimilikinya dikelilingi oleh hukum yang jelas dan penerimaannya akan mengubah kekuasaan menjadi wewenang yang ditentukan secara hukum (konstitusi). Lihat Mustakim dan Herman Dirgantara, *Op. Cit.*, hal.

⁶⁸ Moh. Mahfud MD, "Konstitusionalisme dan Pelembagaannya dalam Ketatanegaraan di Indonesia", Makalah pada Pelatihan Hakim dan Jaksa yang diselenggarakan Komisi Yudisial RI,

Pertama, melalui BPUPKI (Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia) selanjutnya PPKI (Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia) perumus konstitusi atau pendiri bangsa telah berhasil menyusun UUD 1945 yang terdiri dari bagian pembukaan, batang tubuh dan penjelasan. Sebagaimana diketahui, konstitusi itu telah disahkan pada 18 Agustus 2018. *Kedua*, di dalam alinea ke-IV bagian Pembukaan UUD 1945, secara eksplisit menyatakan bahwa Indonesia didirikan dalam satu susunan undang-undang dasar negara. *Ketiga*, di dalam penjelasan umum bagian sistem pemerintahan negara pada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 yang berlaku pertama yakni butir II.2 ditegaskan bahwa “*pemerintahan berdasar atas sistem konstitusi (hukum dasar), tidak bersifat absolutisme (kekuasaan tidak terbatas)*”. Dan *keempat*, sekalipun telah melalui amandemen tetapi Indonesia selalu menjadikan undang-undang dasar sebagai landasannya.

Karena itu, pada UUD 1945 sebelum amandemen tahun 1999-2002 termuat di dalamnya bagian Penjelasan Umum angka IV tentang “Sistem Pemerintahan Negara” dengan anak judul: “I. Indonesia adalah negara yang berdasar atas Hukum (*Rechtsstaat*)”, di mana selanjutnya dituliskan: “Negara Indonesia berdasar atas Hukum (*Rechtsstaat*), tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*Machtsstaat*)”. Bahwasanya benar Negara memiliki kekuasaan yang bersumber dari daulat rakyat, namun kekuasaannya itu tidaklah diperkenankan diselenggarakan secara sewenang-wenang. Itu sebabnya lahir konsep Negara hukum, di mana di dalamnya

kekuasaan dijalankan berdasarkan dan tunduk pada hukum alih-alih atas dasar kekuasaan belaka.⁶⁹

Ditelusuri secara historis, tumbangnya absolutisme raja di Eropa, pada abad pertengahan, diketahui bermula dari munculnya renaissance. Kecaman terhadap absolutisme raja didasarkan pada kontrak sosial yang bertumpu pada hukum alam (*Natural Law*). Diasumsikan bahwa hukum alami mengandung prinsip-prinsip keadilan yang universal, berlaku bagi semua orang baik raja maupun rakyat biasa. Absolutisme raja yang kemudian mengakibatkan terampasnya hak-hak asasi warga itu, pada gilirannya harus dibatasi. Pembatasan kekuasaan ini dilakukan dengan cara pemisahan kekuasaan-kekuasaan negara dan pembatasan aktivitas-aktivitas pemerintah.

Sejalan dengan itu, sebagaimana disampaikan oleh Bagir Manan, secara historis pula, konsep negara hukum dinilai lahir sebagai tantangan terhadap negara kekuasaan. Di Jerman, konsep negara hukum lahir sebagai tantangan atau koreksi terhadap “Negara Kepolisian” (*Polizei Staat*), atau negara yang dijalankan atas dasar kekuasaan (*machtsstaat*) belaka.⁷⁰ Gagasan pembatasan kekuasaan negara sebagaimana yang telah diuraikan, dengan demikian dapat dipandang sebagai refleksi yang mendorong munculnya konsepsi negara hukum (*rechstaat*).

Bila disarikan, esensi Negara hukum dapat merujuk pada apa yang digambarkan oleh Hilaire Barnett, yaitu: *pertama*, negara hukum mengandung makna kedaulatan atau supremasi hukum di atas manusia atau yang secara ringkas

⁶⁹ Bagir Manan, “Nilai-Nilai Dasar Keindonesiaan dan Negara Hukum”, dalam *Memperkuat Peradaban Hukum dan Ketatanegaraan Indonesia*, oleh Imran dan Festy Rahma Hidayati, (Jakarta: Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial Republik Indonesia, 2019), hal. 1-2.

⁷⁰ Bagir Manan, *Ibid.*, hal. 2.

dapat dikatakan bahwa hukum mengatasi orang. *Kedua*, setiap orang tanpa memandang kedudukan dan status mesti tunduk pada hukum. *Ketiga*, terhadap warga, konsep negara hukum sekaligus bersifat prospektif dan protektif. *Keempat*, pemerintah harus bertindak sesuai hukum dan berada di bawah hukum.⁷¹

Ciri-ciri di atas menunjukkan secara tegas, bahwa salah satu gagasan penting *rechtstaat* ialah adanya prinsip persamaan di depan hukum yang berarti setiap orang memiliki kedudukan yang sama untuk tunduk pada hukum. Sementara itu, adanya undang-undang dasar atau konstitusi selaku hukum tertinggi akan memberikan jaminan konstitusional terhadap hak-hak asasi warga Negara. Hak-hak itu kemudian dituangkan di dalam (pasal-pasal) konstitusi sebagai wujud jaminan, pengakuan dan perlindungan oleh hukum bagi setiap warga Negara atas potensi pelanggaran atau kesewenang-wenangan kuasa Negara.

Dalam perkembangannya, paham negara hukum tidak dapat dipisahkan dari paham demokrasi dan keberadaan konstitusi sebagai hukum tertinggi. Begitu erat hubungan antara paham negara hukum dengan demokrasi dan konstitusi, sehingga ada sebutan negara hukum yang demokratis atau *democratishe rechtsstaat* yang berarti suatu Negara menganut demokrasi konstitusional. Karena itu, Muchamad Ali Safa'at menguraikan bahwa terdapat 2 (dua) karakteristik utama negara hukum modern yaitu dianutnya prinsip demokrasi dan adanya konstitusi yang menjadi hukum dasar kehidupan berbangsa dan bernegara. Kedua karakteristik itu, menurut Safa'at bukannya tidak saling berhubung, namun justru tidak terpisahkan. Sebab,

⁷¹ *Ibid.*, hal. 6.

konstitusi dapat dikatakan sebagai salah satu wujud sekaligus piranti hukum demokrasi.⁷²

Perihal demokrasi, seperti diketahui bahwa konsep negara hukum mulanya tidak hanya membatasi kekuasaan yang berlandaskan pada kedaulatan rakyat saja, tapi dapat pula berlandaskan pada kekuasaan raja-raja seperti dalam paham autokrasi. Singkatnya, suatu Negara hukum belum tentu menganut paham demokrasi. Namun, karena keberadaan paham demokrasi dalam negara hukum pada gilirannya memberikan kekhasan tersendiri dibandingkan dengan autokrasi atau bahkan teokrasi, maka paham demokrasi kemudian dianggap lebih ideal. Utamanya, sumber legitimasi demokrasi didasarkan pada kekuasaan rakyat, alih-alih pada satu orang atau kelompok tertentu.⁷³

Beberapa pertimbangan yang membuat demokrasi menjadi pilihan politik setidak-tidaknya yaitu: *pertama*, demokrasi sangat menghargai posisi rakyat baik dalam konteks prosedur demokrasi maupun dalam hal praktek kekuasaan negara secara umum. *Kedua*, demokrasi mengandung sejumlah nilai yang harus mengejawantah dalam tataran praktek demokrasi seperti keadilan, kejujuran, transparansi, partisipasi, pemberdayaan, dan non diskriminasi.⁷⁴ Di sisi lain, Menancapnya paham demokrasi dalam konsepsi Negara hukum seolah mempertegas bahwa hukum yang membatasi kekuasaan Negara dengan sendirinya

⁷² Mustakim dan Herman Dirgantara, *Op. Cit.*, hal.

⁷³ *Ibid.*, hal.

⁷⁴ Sri Hastuti Puspitasari, "Mahkamah Konstitusi dan Penegakan Demokrasi Konstitusional", *Jurnal Konstitusi*, Volume 8, Nomor 3, Juni 2011, hlm. 374.

harus dinilai sebagai penjelmaan dari rakyat yang berdaulat. Berkembanglah kemudian pemaknaan yang menyetarakan antara daulat rakyat dan daulat hukum.⁷⁵

Sementara itu perihal konstitusi, bagaimanapun keberadaan konstitusi yang terdapat di suatu Negara hukum yang demokratis memang pada dasarnya dimaksudkan mengatur pembatasan kekuasaan negara. Dengan kata lain, diskursus pembatasan kekuasaan dalam Negara hukum selain berhubungan dengan demokrasi, juga amat bersangkutan paut dengan konstitusi. Kaitannya dengan hal itu, Jimly Asshiddiqie menjelaskan bahwa:

Salah satu ciri negara hukum, yang dalam bahasa Inggris disebut *the rule of law* atau dalam bahasa Belanda dan Jerman disebut *rechtsstaat*, adalah adanya ciri pembatasan kekuasaan dalam penyelenggaraan kekuasaan negara. Pembatasan itu dilakukan dengan hukum yang kemudian menjadi ide dasar paham konstitusionalisme modern. Oleh karena itu, konsep negara hukum juga disebut sebagai negara konstitusional atau *constitutional state*, yaitu negara yang dibatasi oleh konstitusi. Dalam konteks yang sama, gagasan negara demokrasi atau kedaulatan rakyat disebut pula dengan istilah *constitutional democracy* yang dihubungkan dengan pengertian negara demokrasi yang berdasarkan atas hukum.⁷⁶

Senada dengan yang diuraikan Jimly Asshiddiqie di atas, King Faisal Sulaiman dengan mengutip James T. McHugh menegaskan bahwa pada prinsipnya salah satu karakter utama konstitusi ialah merupakan suatu instrumen yang *legitimate* untuk membatasi kekuasaan pejabat pemerintah.⁷⁷ Hal yang sama

⁷⁵ Penyetaraan daulat rakyat (demokrasi) dan daulat hukum (nomokrasi) ini ditunjukkan melalui ketentuan di dalam UUD 1945 pasca amandemen 1999-2002, di mana pada Pasal 1 ayat (2) terdapat frasa "kedaulatan berada di tangan rakyat", yang kemudian diikuti dengan frasa "dan dilaksanakan menurut undang-undang dasar". Kemudian, ditegaskan kembali dalam Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945 bahwa Negara Indonesia adalah Negara hukum. Lihat Mustakim dan Herman Dirgantara, *Op. Cit.*, hal.

⁷⁶ Jimly Asshiddiqie, *Op. Cit.*, hal. 281.

⁷⁷ King Faisal Sulaiman dengan mengutip James T. McHugh menyebutkan bahwa terdapat 3 (tiga) karakter utama konstitusi yaitu: (1) konstitusi sebagai suatu hukum tertinggi suatu negara; (2) konstitusi sebagai suatu kerangka kerja sistem pemerintahan; dan (3) konstitusi merupakan suatu instrumen yang *legitimate* untuk membatasi kekuasaan pejabat pemerintah dan berfungsi sebagai

disampaikan pula oleh Daniel Lev bahwa, secara historis, munculnya pemerintahan konstitusional selain berhubungan dengan upaya membatasi Negara, namun juga membatasi kekuasaan para pengelolanya.⁷⁸ Artinya, persoalan pembatasan kekuasaan sesungguhnya tidak hanya berkaitan erat dengan ide pemisahan kekuasaan (*separation of power*) atau pembagian kekuasaan (*division of power*) tentang pengaturan kekuasaan antar organ-organ dan fungsi-fungsi kekuasaan Negara,⁷⁹ tapi juga berkenaan bagaimana membatasi kekuasaan para pejabat pemerintah atau pengelola Negara. Termasuk dalam konteks ini ialah terkait pembatasan terhadap masa jabatan dan periodisasi masa jabatan pemerintah.

2. Jabatan Pemerintahan dan Hubungannya dengan Pembatasan Kekuasaan

Pada dasarnya kekuasaan adalah kemampuan individu atau kelompok untuk memanfaatkan sumber-sumber kekuatan yang bisa menunjang sektor kekuasaannya dalam rangka mencapai tujuan tertentu. Sumber-sumber tersebut bisa berupa media massa, media umum, mahasiswa, elit politik, tokoh masyarakat ataupun militer.⁸⁰ Selain itu, Max Weber mendefinisikan kekuasaan sebagai kemungkinan bagi seseorang untuk memaksakan orang-orang lain berperilaku

kendaraan yang dapat mengakomodasikan tatanan internasional ke dalam sistem hukum nasional. Lihat King Faisal Sulaiman, *Teori dan Hukum Konstitusi*, (Bandung: Nusamedia, 2019), hal. 21.

⁷⁸ Daniel S. Lev, *Hukum dan Politik di Indonesia, Kesenambungan dan Perubahan*, (Jakarta: LP3ES, 1990), hal. 476.

⁷⁹ Doktrin pemisahan kekuasaan (*separation of power*) atau pembagian kekuasaan (*division of power*) beranjak dari gagasan Montesquieu dengan *trias politica*-nya yang memisahkan 3 (tiga) fungsi kekuasaan yaitu legislatif, eksekutif, dan yudisial. Menurutnya, ketiga fungsi kekuasaan itu harus dibedakan dan dipisahkan secara struktural dalam organ-organ yang tidak saling mencampuri. Doktrin ini lebih lanjut berkembang melalui pembedaan terhadap 2 (dua) konteks, yaitu hubungan kekuasaan yang sifatnya horisontal (misalnya antara Presiden, DPR, DPD dan lain-lain) dan hubungan kekuasaan yang sifatnya vertikal (misalnya antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah). Lihat Jimly Asshiddiqie, *Op. Cit.*, hal. 283-288.

⁸⁰ Imam Hidayat, *Teori-Teori Politik*, (Malang: Setara Press, 2009), hal. 31.

sesuai dengan kehendaknya.⁸¹ Dari pengertian tersebut, kekuasaan bersangkut paut dengan kekuatan (*power*) yang memang dimiliki oleh setiap pejabat pemerintah dalam rangka menunjang pemenuhan tercapainya tujuan tertentu. Dimensi ini menunjukkan bahwa amat berpotensi kekuasaan disalahgunakan untuk tujuan-tujuan sempit, alih-alih dalam upayanya mencapai tujuan yang ditentukan oleh hukum.

Padahal sebagaimana diketahui, selaku negara hukum (Pasal 1 ayat (3) UUD 1945), Indonesia berarti menganut prinsip asas legalitas. Hal itu menunjukkan bahwa setiap tindakan-tindakan hukum pemerintahan (pejabat pemerintah atau pejabat publik) harus berdasarkan pada kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan. Karena adanya kewenangan itu, maka di dalamnya tersirat kewajiban pertanggungjawaban.⁸²

Dalam bertindak, pemerintah atau pejabat publik sejatinya adalah pemimpin bagi dirinya maupun atas jabatan yang dipangkunya. Dari pemaknaan itu, pejabat publik berada pada 2 (dua) posisi sekaligus. Di sisi lain ia adalah seorang manusia (*natuurlijke persoon*) yang bertindak selaku personal (*prive persoon*) dan terikat pada hukum perdata (privat). Namun, di sisi lain juga ia bertindak untuk dan atas nama jabatan (*ambtshalve*) serta terikat dan tunduk atas ketentuan hukum publik.⁸³

Lebih lanjut, untuk mengetahui kapan pejabat pemerintah terlibat pada hukum perdata dan hukum publik, pertama-tama yang harus dilakukan ialah melihat lembaga yang diwakili pemerintah, apakah Negara, provinsi, atau

⁸¹ Rafael Raga Maran, *Pengantar Sosiologi Politik*, (Jakarta : Rineka Cipta, 2001), hal. 190.

⁸² Ridwan HR, *Op. Cit.*, hal. 339.

⁸³ *Ibid.*, hal. 69.

kabupaten/kota, bahkan hingga di lingkup terbawah yakni desa.⁸⁴ Melalui para penyelenggara atau yang bisa disebut dengan pejabat itulah keterlibatan dalam kegiatan-kegiatan yang bersifat publik atau privat dapat tergambarkan.

Istilah pejabat selaku penyelenggara lembaga pemerintahan itu beranjak dari pemahaman bahwa lembaga-lembaga pemerintahan itu merupakan organisasi jabatan. Sebagaimana dijabarkan oleh Logemann, “*De staat is ambtenorganisatie*” (Negara adalah organisasi jabatan). Kerena itu kemudian, jabatan dapat diartikan sebagai suatu lembaga dengan lingkup pekerjaan sendiri yang dibentuk untuk waktu lama dan kepadanya diberi tugas dan wewenang.⁸⁵ Di samping itu, Bagir Manan mengartikan jabatan sebagai “lingkungan pekerjaan tetap yang berisi fungsi-fungsi tertentu yang secara keseluruhan mencerminkan tujuan dan tata kerja suatu organisasi”.⁸⁶

Kemudian, dapat dipahami bahwa jabatan bersifat tetap, sementara pemegang jabatan atau pejabat dapat berganti-ganti atau berubah. Sebagai contoh jabatan Presiden, Menteri, Gubernur, Bupati, Walikota, Kepala Desa relatif bersifat tetap, namun pemangkunya atau pejabatnya berganti-ganti.⁸⁷

Pergantian itu biasanya dilakukan melalui tata cara yang bersifat demokratis, misalnya melalui pemilihan umum Presiden, pemilihan umum legislatif, pemilihan Kepala Daerah dan pemilihan Kepala Desa. Pergantian itu merupakan konsekuensi dari adanya pengaturan yang membatasi masa jabatan dan periodisasinya sebagai pengejawantahan prinsip pembatasan kekuasaan

⁸⁴ *Ibid.*, hal. 70.

⁸⁵ *Ibid.*, hal. 70-71.

⁸⁶ *Ibid.*, hal. 71.

⁸⁷ *Ibid.*

sebagaimana yang telah diuraikan sebelumnya. Namun, pergantian pejabat tidak mempengaruhi kewenangan yang melekat pada jabatan.⁸⁸ Karena adanya kewenangan itu, seseorang yang menduduki jabatan tertentu memiliki kekuasaan tertentu yang dilindungi oleh peraturan perundang-undangan. Oleh sebab itu, upaya untuk membatasi masa jabatan dan periodisasi masa jabatan seorang pejabat pemerintahan menjadi relevan. Sebab, selain merupakan perwujudan esensi penyelenggaraan kekuasaan Negara hukum yang demokratis, juga merupakan penerapan esensi pembatasan kekuasaan yang melekat pada seorang pejabat pemerintahan.

3. Macam-Macam Jabatan Pemerintahan

Macam-macam jabatan pemerintahan merupakan diskursus yang berkaitan dengan hukum administrasi negara. Sementara itu, ruang lingkup administrasi negara atau pemerintahan sangat luas dan beragam. Hal itu, menurut Ridwan HR sejalan dengan dinamika perkembangan masyarakat yang menuntut pengaturan dan keterlibatan administrasi negara. Konsekuensinya, jabatan-jabatan pemerintahan selaku penyelenggara kegiatan pemerintahan pun banyak dan beragam, bahkan selain menyoal jabatan-jabatan pemerintahan yang telah dikenal secara konvensional seperti instansi-instansi pemerintah, namun juga menyoal badan-badan swasta yang memiliki wewenang hukum publik.⁸⁹

⁸⁸ *Ibid.*, hal. 76-77.

⁸⁹ *Ibid.*, hal. 79-80.

Lazimnya pejabat pemerintahan itu disebut dengan atau digolongkan sebagai badan atau pejabat tata usaha negara, di mana mendapatkan tugas dan wewenang berdasarkan hukum publik yang kemudian tunduk pada hukum publik itu. Secara rinci, SF. Marbun menyebutkan jabatan-jabatan pemerintahan atau kelompok pejabat tata usaha negara yang menyelenggarakan urusan, fungsi atau tugas pemerintahan yang meliputi:

- a. Mereka yang termasuk dalam lingkungan eksekutif mulai dari Presiden sebagai Kepala Pemerintahan, Wakil Presiden, para Menteri dan Lembaga-Lembaga non-departemen.
- b. Mereka yang menyelenggarakan urusan desentralisasi, yaitu Kepala Daerah Tingkat I (termasuk Sekretariat Daerah Tingkat I dan Dinas-Dinas Daerah Tingkat I), Kepala Daerah Tingkat II (termasuk Sekretariat Daerah Tingkat II dan Dinas-Dinas Daerah Tingkat II), dan Pemerintahan Desa.
- c. Mereka yang menyelenggarakan urusan dekonsentrasi, seperti Gubernur (termasuk Sekretariat Wilayah dan Kanwil-Kanwil), Bupati (termasuk Sekretariat Wilayah dan Kandep-Kandep), Walikotaamadya, Walikota Administratif, Camat, serta Lurah.
- d. Pihak ketiga atau pihak swasta yang memiliki hubungan istimewa atau biasa dengan pemerintah, baik yang diatur atas dasar hukum publik maupun hukum privat.
- e. Pihak ketiga atau pihak swasta yang mendapatkan konsesi atau izin dari pemerintah.
- f. Pihak ketiga atau pihak swasta yang diberi subsidi oleh pemerintah, misalnya sekolah-sekolah swasta.
- g. Yayasan-yayasan yang didirikan dan diawasi oleh pemerintah.
- h. Pihak ketiga atau korporasi yang didirikan dan diawasi oleh pemerintah.
- i. Pihak ketiga atau Bank-Bank yang didirikan dan diawasi oleh pemerintah.
- j. Pihak ketiga atau swasta yang bertindak bersama-sama dengan Pemerintah (persero), seperti BUMN yang memperoleh atribusi wewenang, PLN, Pos dan Giro, PAM, Telkom, Garuda, dan lain-lain.
- k. Ketua Pengadilan Negeri, Ketua Pengadilan Tinggi dan Ketua Mahkamah Agung serta Panitera dalam lingkungan peradilan.
- l. Sekretariat pada Lembaga-Lembaga Tinggi Negara seperti MPR, DPR dan lainnya serta Sekretariat pada DPRD.⁹⁰

B. Desa dan Pemerintahan Desa

⁹⁰ *Ibid.*, hal. 81-82.

1. Pengertian Desa dan Pemerintahan Desa

Sebagaimana diketahui, dalam rangka meningkatkan dan memperlancar pelaksanaan tugas di lingkungan pemerintahan desa, pemerintah desa memiliki sejumlah tugas dalam menunjang pelaksanaan otonomi daerah sesuai dengan kewenangan dari pemerintahan desa sebagai perangkat pemerintahan daerah. Tugas-tugas itu dilakukan dalam rangka melaksanakan pembangunan pemerintahan otonomi daerah yang nyata, luas dan bertanggungjawab sesuai yang diamanahkan dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (selanjutnya disingkat Undang-Undang Desa).⁹¹

Dapat dipahami kemudian, bahwa desa merupakan unit kesatuan individu membentuk kelompok masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Hal ini sejalan dengan ketentuan pada Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Desa, di mana desa diberi pengertian yaitu:

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.

⁹¹ Saiful Ichwan, "Implementasi Penyelenggaraan Pemerintahan Desa", Jurnal Noken Volume 5, Nomor 1, 2019, hal. 82.

Atas hal itu, maka desa digolongkan sebagai desa (biasa) dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, yang dinilai merupakan kesatuan masyarakat hukum di mana memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur tata kehidupannya. Tak hanya itu, desa dapat diartikan sebagai kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat yang diakui dalam sistem pemerintahan nasional dan berada di daerah kabupaten.

Desa secara etimologi berasal dari bahasa Sansekerta, yang berarti tanah air, tanah asal atau tanah kelahiran. Banyak pihak menilai bahwa istilah desa mulanya dikenal di Jawa, sedangkan di luar Jawa misalnya di Sumatra, Kalimantan dan Sulawesi, sebutan untuk wilayah dengan pengertian serupa desa sangat beraneka ragam, sesuai dengan asal mula terbentuknya area desa tersebut, baik berdasarkan pada prinsip-prinsip ikatan genealogis, atau ikatan teritorial, dan bahkan berdasarkan tujuan fungsional tertentu (semisal desa petani atau desa nelayan, atau desa penambang emas) dan sebagainya.⁹² Merujuk dari pendapat ahli, menurut Hanif Nurcholis, desa merupakan suatu wilayah yang ditinggali oleh sejumlah orang yang saling mengenal, hidup bergotong-royong, memiliki adat istiadat yang relatif sama, dan mempunyai tata cara sendiri dalam mengatur kehidupan kemasyarakatannya.⁹³

Mengenai desa dalam perkembangannya, Hanif Nurkholis selanjutnya membagi beberapa tipe tentang desa dalam perkembangannya, yaitu:

⁹² Heru Cahyono, *Dinamika Demokratisasi Desa di Beberapa Daerah di Indonesia Pasca 1999*, (Jakarta: LIPI, 2006), hal. 19-20.

⁹³ Hanif Nurcholis, *Pertumbuhan dan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, (Jakarta, Erlangga, 2011), hal. 4.

- a. Desa adat (*self-governing community*). Desa adat merupakan bentuk desa asli dan tertua di Indonesia. Konsep “otonomi asli” ini merujuk pada konsep desa adat ini. dan desa yang demikian tidak menjalankan tugas-tugas administrasi yang diberikan negara. Dan negara hanya mengakui kedudukan, kewenangan asli, dan kekayaan desa adat. Contoh desa adat seperti Desa Pakraman di Bali, dan lainnya.
- b. Desa Administrasi (*local state government*) adalah desa yang merupakan satuan wilayah administrasi, yaitu satuan pemerintah terendah untuk memberikan pelayanan administrasi dari pemerintah pusat (pembantuan). Desa administrasi merupakan subsistem dari pemerintahan kabupaten/kota the local state government. Desa administrasi ini berubah status dan dikenal sebagai kelurahan.
- c. Desa otonom (*local self-government*) adalah desa yang dibentuk berdasarkan desentralisasi dengan undang-undang. Desa otonom mempunyai kewenangan yang jelas karena diatur dalam undang-undang pembentuknya.
- d. Desa campuran (adat dan semi otonom), desa yang mempunyai kewenangan campuran antara otonomi asli dan semi otonomi formal. Disebut campuran karena otonomi aslinya diakui oleh undang-undang dan juga diberi penyerahan kewenangan dari kabupaten/kota. Disebut semi otonom karena model penyerahan urusan pemerintahan dari daerah otonom kepada satuan pemerintahan di bawahnya ini tidak dikenal dalam teori desentralisasi. Dalam teori desentralisasi dan otonomi daerah, penyerahan urusan pemerintahan hanya dari pemerintah.⁹⁴

Lebih jauh, pengertian tentang desa sebagaimana yang telah disebutkan diikuti dengan ketentuan pada Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Desa yang menjelaskan makna pemerintahan desa. Seperti diketahui, Pasal 1 ayat (2) norma *a quo* menyatakan bahwa, *Pemerintahan Desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia*. Dengan ketentuan itu, secara sederhana pemerintahan desa berkenaan dengan lingkup kekuasaan di tingkat desa di mana pemerintahan di dalamnya dijalankan yang merupakan bagian dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

⁹⁴ *Ibid.*, hal. 65-66.

Setelah Orde Baru tumbang dan sebelum dikeluarkannya Undang-Undang Desa, pengaturan tentang desa merujuk pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, lalu yang kemudian dicabut dan diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Hal demikian menempatkan kedudukan desa berada di bawah pemerintahan daerah (Kabupaten). Namun, seiring dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa yang mengatur tentang desa secara tersendiri, maka secara tidak langsung desa ditempatkan sebagai entitas yang memiliki otonomi. Terlebih hal itu nampak dari adanya sedikit perbedaan rumusan pengertian desa berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 dengan Undang-Undang sebelumnya, sebagai berikut:

Desa atau disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dalam sistem Pemerintahan Nasional dan berada di daerah Kabupaten.⁹⁵

Desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Indonesia.⁹⁶

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.⁹⁷

⁹⁵ Pengertian desa menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

⁹⁶ Pengertian desa menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

⁹⁷ Pengertian desa menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Hadirnya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tak lain merupakan penegasan dan pengakuan keberadaan desa yang selama ini dibayang-bayangi keberadaan pemerintah daerah. Hal itu dapat ditunjukkan melalui frasa “kesatuan masyarakat hukum yang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat”, yang termuat pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Sementara pada Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 rumusannya menjadi, “kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan,..”. Selain itu juga, pada Undang-Undang yang terbaru termuat frasa “prakarsa masyarakat”. Dengan kata lain, pengakuan keberadaan pemerintahan desa dalam struktur ketatanegaraan Indonesia saat ini telah didesain bahwa desa merupakan otonomi asli.

Seperti yang telah disebutkan sebelumnya, desa merupakan kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk “mengatur dan mengurus”. Istilah mengatur dan mengurus, artinya desa mempunyai kewenangan yang bersifat mengatur dan membuat aturan (*policy regulation*), sedangkan mengurus, artinya bahwa desa memiliki kewenangan untuk membuat aturan pelaksanaan (*policy implementation*) dalam rangka mencapai kesejahteraan dan pemberdayaan. Kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus berarti kesatuan masyarakat hukum tersebut memiliki otonomi, karena memiliki kewenangan guna membuat kebijakan yang sifatnya mengatur dan membuat aturan pelaksanaannya. Dengan kata lain, desa memiliki otonomi, namun otonomi desa bukan otonomi formal sebagaimana yang dimiliki oleh Provinsi,

Kabupaten/Kota, namun otonomi desa itu berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat.⁹⁸

Otonomi tersebut diyakini telah ada jauh sebelum negara ini terbentuk. Oleh karena itu otonomi desa disebutkan sebagai otonomi asli. Hal ini berbeda dengan karakteristik otonomi di daerah (Provinsi dan Kabupaten/Kota), di mana otonomi tersebut diberikan melalui undang-undang (*top down*). Sedangkan pada desa, otonominya berasal dari asal-usul dan adat istiadat yang dikembangkan, dipelihara, dan dipertahankan sampai sekarang, serta diakui berdasarkan Undang-Undang (*bottom up*).

2. Pengaturan Desa dan Pemerintahan Desa Sebelum Reformasi

Seperti dipahami, pada masa Orde Baru, pengaturan desa merujuk pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa, dan lima tahun sebelumnya terdapat pula Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah. Pengaturan desa dalam Undang-Undang yang lahir di masa Orde Baru bercorak penyeragaman bentuk desa dan nama, atau penyeragaman organisasi pemerintahan desa, dan pemerintahan nasional yang bersifat sentralistik. Pengintegrasian desa ke dalam struktur pemerintahan nasional menempatkannya sebagai rantai terbawah dari sistem berokrasi pemerintahan yang sentralistik. Hal demikian tak dapat dipungkiri menjadikan desa sebagai kepanjangan tangan dari pemerintah pusat dan sub sistem terhadapnya, sehingga

⁹⁸ Hanif Nurcholis, *Op. Cit.*, hal. 64.

kedudukan desa sebagai kesatuan masyarakat hukum yang otonom dan otonomi asli semakin pudar dan terkikis dari jati diri desa sebenarnya.

Mashuri Maschab mencatat beberapa substansi pengaturan desa dan pemerintahan desa pada masa Orde Baru, utamanya pada rezim Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979, yaitu: *Pertama*, organisasi pemerintahan yang terendah dipisahkan antara yang bersifat administratif yaitu kelurahan, dengan desa yang bersifat otonom. *Kedua*, pejabat dan pegawai organisasi pemerintahan yang terendah dipegang oleh pegawai negeri. *Ketiga*, penghapusan lembaga perwakilan masyarakat desa. Dan *keempat*. Pengukuhan kepala desa sebagai pusat kekuasaan di desa. Di samping itu, kedudukan penasihat dan badan pertimbangan desa hanyalah bersifat formalitas, dan kekuasaan sentral di desa terpusat pada Kepala Desa.⁹⁹

Ketika memasuki era Reformasi, sejalan dengan dilakukannya perubahan konstitusi melalui perubahan UUD 1945 pada tahun 1999-2002, format desa pun berubah tidak seperti pada Undang-Undang sebelumnya. Hal itu ditunjukkan dengan diterbitkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Di dalamnya, kedudukan desa tidak lagi di atur oleh pemerintahan nasional, melainkan desa menjadi bagian atau sub sistem dari pemerintahan daerah (*local government*).

3. Pengaturan Desa dan Pemerintahan Desa Pasca Reformasi

⁹⁹ Mashuri Maschab, *Politik Pemerintahan Desa Di Indonesia*, (Yogyakarta: Fakultas Ilmu Sosial dan Politik UGM, 2013), hal. 114.

Lahirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah, didasarkan pada lima dasar pemikiran, yaitu: *pertama*, sebagai upaya memberikan landasan hukum yang kokoh bagi penyelenggara otonomi daerah melalui pemberian keleluasan kepada daerah untuk menjadikan daerah otonom yang mandiri dalam rangka menegakkan sistem pemerintahan NKRI berdasarkan UUD 1945. *Kedua*, penyelenggaraan otonomi yang luas diselenggarakan dalam prinsip-prinsip demokrasi, melibatkan peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah. *Ketiga*, meningkatkan peran dan fungsi DPRD, baik sebagai badan legislatif daerah, badan pengawas, maupun sebagai sarana dan wahana pengemban demokrasi. *Keempat*, untuk mengantisipasi perkembangan keadaan, baik dalam negeri maupun tantangan global yang mau tidak mau pengaruhnya akan melanda daerah. *Kelima*, untuk mendudukan kembali posisi desa atau dengan nama lain sebagai kesatuan masyarakat hukum terendah yang memiliki hak asal-usul otonomi asli yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan NKRI. Berbeda dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 yang mengatur desa secara seragam di seluruh Indonesia, seperti desa ala Jawa, pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, desa tak lagi diseragamkan, melainkan pengaturannya diserahkan kepada daerah yang akan diatur melalui peraturan daerah yang bersangkutan.¹⁰⁰

Secara normatif Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 menempatkan desa tidak lagi sebagai pemerintahan terendah di bawah Kecamatan, melainkan kesatuan

¹⁰⁰ Dadang Julianta, *Arus Bawah Demokrasi; Otonomi dan Pemberdayaan Desa*, Cet. I (Yogyakarta : Laper Pustaka Utama, 2000), hal. 66-67.

masyarakat hukum yang berhak mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan hak asal-usul desa. Walaupun desa tidak lagi berada di bawah Kecamatan, akan tetapi dalam Undang-Undang ini desa berada dalam kewenangan Kabupaten. Implikasinya, desa berhak membuat regulasi desa sendiri untuk mengelola barang-barang publik dan kehidupan desa, sejauh belum diatur oleh kabupaten.¹⁰¹ Walaupun desa diberi kewenangan mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri, namun dalam sifatnya, desa tetap saja memperoleh sisa dari pemerintah Kabupaten dan Kecamatan.

Bila dilihat dari desain desentralisasi, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 seolah hanya memberikan “cek kosong” pengaturan desa kepada Kabupaten/Kota. Undang-undang ini pun masih mengaburkan posisi desa karena mencampurkan antara prinsip *self governing community* (otonomi asli) dan *local self-government* (desentralisasi) tanpa demarkasi yang jelas. Pengakuan desa sebagai *self governing community* (otonomi asli) nampak semata bersifat simbolik dan nostalgia, alih-alih bersifat substantif. Selain itu, setelah Undang-Undang ini dijalankan, pun tidak serta merta diikuti dengan pemulihan otonomi asli desa, terutama otonomi dalam rangka mengelola hak ulayat desa adat.¹⁰²

Walau demikian, harus diakui prinsip desa seperti yang diatur di dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 telah mengarah pada terselenggaranya prinsip demokratisasi. Dalam penjelasan Undang-Undang ini menyebutkan bahwa, sebagai perwujudan demokrasi, di desa dibentuk Badan Perwakilan Desa (BPD),

¹⁰¹ Kushandajani, *Otonomi Desa Berbasis Modal Sosial dalam Perspektif Sosial-Legal*, (Semarang: Jurusan Ilmu Politik FISIP UNDIP, 2008), hal. 483.

¹⁰² *Ibid.*, hal. 488.

atau sebutan lain yang sesuai dengan budaya yang berkembang di desa yang bersangkutan. Fungsinya yakni sebagai lembaga legislasi dan pengawasan dalam hal pelaksanaan Peraturan Desa, Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa, dan keputusan Kepala Desa. Yang membedakan dari Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dengan Undang-Undang sebelumnya perihal pengaturan desa adalah berdirinya Badan Perwakilan Desa. Adapun Kepala Desa bertanggungjawab kepada Badan Perwakilan Desa dan selanjutnya laporannya tersebut disampaikan kepada bupati (Pasal 102). Namun, mengenai tugas dan wewenang, serta kedudukan BPD dalam Undang-Undang tersebut kurang dijabarkan secara rinci dan mendetail, serta hanya diatur dalam dua Pasal, yakni pada Pasal 104 dan 105.¹⁰³

Selanjutnya, yang membedakan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dengan Undang-Undang sebelumnya adalah terjadinya pemisahan kekuasaan antara eksekutif dan legislatif. Pemisahan kekuasaan yang dimaksud membawa implikasi pembagian, pembatasan kekuasaan, di mana eksekutif tidak lagi menjadi kekuasaan sentral. Jika Kepala Desa selaku eksekutif berperan sebagai eksekutor atau pelaksana, maka legislatif (Badan Perwakilan Desa) berperan sebagai pengontrol dan membuat peraturan desa yang memiliki mandat langsung dari rakyat, karena Badan Perwakilan Desa dipilih langsung oleh rakyat. Perbedaan lainnya adalah desa tidak lagi berada di bawah Kecamatan, dan

¹⁰³ Bunyi Pasal 104 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yaitu: *Badan Perwakilan Desa atau yang disebut dengan nama lain berfungsi mengayomi adat istiadat, membuat peraturan desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat, serta melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Desa.* Sementara, bunyi Pasal 105 Undang-Undang *a quo*, yaitu: (1) *Anggota Badan Perwakilan Desa dipilih dari dan oleh penduduk desa yang memenuhi persyaratan;* (2) *Pimpinan Badan Perwakilan Desa dipilih dari dan oleh anggota;* (3) *Badan Perwakilan Desa bersama dengan Kepala Desa menetapkan Peraturan Desa;* (4) *Pelaksanaan Peraturan Desa ditetapkan dengan Keputusan Kepala Desa.*

pertanggungjawaban Kepala Desa langsung kepada rakyat melalui Badan Perwakilan Desa, lalu kemudian menyampaikan laporan pelaksanaan tugasnya itu kepada Bupati.

Dalam rentang sekitar 5 (lima) tahun setelahnya, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dicabut dan berujung pada lahirnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Menurut Ateng Syafrudin, dasar pemikiran dicabutnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang kemudian berganti menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 diantaranya meliputi: *pertama*, sesuai dengan amanat UUD 1945, pemerintah daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemberian otonomi yang luas kepada daerah itu diorientasikan guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Dan *Kedua*, prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan pemerintah yang ditetapkan dalam Undang-Undang. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat.¹⁰⁴

Pengaturan tentang desa dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, diatur dalam Bab XI yang terdiri dari 16 Pasal (Pasal 200 sampai 216). Dan

¹⁰⁴ Ateng Syafrudin, *Kapita Selekta, Hakikat Otonomi dan Desentralisasi Dalam Pembangunan Daerah*, (Yogyakarta: Citra Media, 2006), hal. 37-38.

selanjutnya pengaturan tentang desa diatur pula melalui Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa. Pengaturan desa dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, meliputi Kedudukan Desa, Pemerintahan Desa, Keuangan Desa, Badan Permusyawaratan Desa (BPD), Lembaga Kemasyarakatan Desa, dan Kerjasama Desa. Pengaturan tersebut, tentu tidak jauh berbeda dengan Undang-Undang sebelumnya, tetapi dalam hal Pasal-Pasalnya lebih sedikit dibandingkan dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 memposisikan pemerintahan desa dikembalikan sesuai dengan jiwa Pasal 18 UUD 1945, di mana lebih mengakui serta menghormati hak dan asal-usul daerah yang bersifat istimewa. Hal itu sejatinya selaras dengan pemahaman bahwa desa merupakan kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dalam sistem pemerintahan nasional dan berada di daerah Kabupaten/Kota.¹⁰⁵ Berdasarkan Undang-Undang *a quo*, desa dapat dibentuk, dihapus atau digabung dengan memperhatikan asal-usulnya atas prakarsa masyarakat dengan persetujuan pemerintah kabupaten dan DPRD. Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 200 ayat (3) Undang-Undang *a quo* menyebutkan bahwa desa di Kabupaten/Kota secara bertahap dapat diubah atau disesuaikan statusnya menjadi kelurahan sesuai usul dan prakarsa pemerintah desa bersama Badan Permusyawaratan Desa yang ditetapkan dengan Perda. Ketentuan bahwa desa dapat diubah menjadi kelurahan dinilai

¹⁰⁵ H.A.W Widjaja, *Otonomi Desa Merupakan Otonomi Yang Asli, Bulat dan Utuh*, (Bandung: PT Rajagrafindo, 2010), hal. 65.

banyak kalangan kurang tepat, karena tidak adanya penjelasan dan kriteria desa dapat diubah menjadi kelurahan.¹⁰⁶

Menurut Gufron di dalam tesisnya, pengaturan tentang desa dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 begitu lemah. Di samping itu, desain desentralisasi yang terdapat di dalamnya tak jauh berbeda dengan Undang-Undang sebelumnya, dan amat lemah dalam visi kesejahteraan, kemandirian, dan demokratisasi desa yang didasarkan pada akuntabilitas, transparansi, dan partisipasi. Nilai-nilai yang dimaksud belum menjadi ruh dalam Undang-Undang ini. Terdapat beberapa penyebab yang mendasarinya. *Pertama*, pengaturan tentang desa yang diatur dalam Undang-undang tidak sepenuhnya mengembalikan desa sebagai kesatuan masyarakat hukum yang berdasarkan asal-usul, adat istiadat setempat, dan desa sebagai otonomi asli. *Kedua*, beberapa komponen pengaturan desa dalam Undang-undang tersebut terlalu umum (universal), tidak terperinci dengan jelas, sehingga mengakibatkan ketergantungan penuh kepada pemerintahan di atasnya, terutama mengenai mengenai pengaturan dana desa sebagai tonggak kesejahteraan. Hal demikian terlihat pengaturan desa selanjutnya di atur dalam Peraturan Pemerintah (PP), dan beberapa bagian lain diatur dan diserahkan pada Peraturan Daerah (Perda) masing-masing yang berpedoman pada Peraturan Pemerintah. *Ketiga*, kedudukan desa yang menjadi sub sistem dari pemerintah daerah kabupaten/kota, dan mengaburkan esensi desa yang meliputi makna, hakekat, fungsi, dan manfaat desa itu sendiri bagi rakyat, dan esensi desa apakah sebagai desa otonom atau desa adat.

¹⁰⁶ Gufron, "Hubungan Antara Pemerintah Daerah dan Pemerintah Desa dalam Konsep Otonomi Pasca Reformasi di Indonesia", Tesis Magister Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2016, hal. 98.

Tak hanya itu, landasan yuridis “peraturan perundang-undangan” dalam pengaturan desa tampak lemah sehingga mengakibatkan eksperimentasi otonomi desa di berbagai daerah masih bersifat parsial.¹⁰⁷

Selanjutnya, di dalam Pasal 202 Undang-Undang ini menyebutkan bahwa, (1) Pemerintah desa terdiri atas kepala desa dan perangkat desa; (2) Perangkat desa terdiri dari sekretaris desa dan perangkat desa lainnya. (3). Sekretaris desa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diisi dari pegawai negeri sipil (PNS) yang memenuhi persyaratan. Ketentuan sekretaris desa harus diisi dari unsur PNS akan menyebabkan ketidakpatuhan sekretaris desa kepada kepala desa, karena kepatuhan tersebut didasarkan pada kekuasaan dirinya sebagai PNS, yang jelas-jelas kekuasaannya didapatkan bukan dari kepala desa, melainkan dari pejabat di jajaran perangkat pemerintahan daerah.

Selain itu, sebagai wujud demokratisasi di wilayah pemerintahan desa, berdasarkan Undang-Undang ini pula dibentuklah Badan Permusyawaratan Desa (BPD), yang berfungsi menetapkan peraturan desa bersama Kepala Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Dalam penjelasannya tentang fungsi desa disebutkan, selain menetapkan peraturan dan menyalurkan aspirasi masyarakat, Badan Permusyawaratan Desa berfungsi sebagai lembaga pengaturan dalam penyelenggaraan pemerintahan Desa, seperti dalam pembuatan dan pelaksanaan Peraturan Desa, Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa, dan Keputusan Kepala Desa. Selain itu, dibentuk juga lembaga kemasyarakatan yang berkedudukan sebagai mitra kerja pemerintah desa dalam memberdayakan

¹⁰⁷ *Ibid.*, hal. 98-99.

masyarakat desa. Kepala Desa pada dasarnya bertanggung jawab kepada masyarakat desa setempat yang dalam tata cara dan prosedur pertanggungjawabannya disampaikan kepada Bupati atau Walikota melalui Camat. Kepada Badan Permusyawaratan Desa, Kepala Desa wajib memberikan keterangan laporan pertanggungjawabannya dan kepada masyarakat menyampaikan informasi pokok-pokok pertanggungjawabannya namun tetap harus memberi peluang kepada masyarakat melalui Badan Permusyawaratan Desa untuk menanyakan dan/atau meminta keterangan lebih lanjut terhadap hal-hal yang bertalian dengan pertanggungjawaban dimaksud.¹⁰⁸

Perubahan lain yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, ialah pelimpahan kewenangan pemerintahan kepada desa, yang pada Undang-undang sebelumnya belum di atur secara resmi. Secara tegas Undang-undang ini menyatakan desa memperoleh penyerahan sebagian wewenang dari pemerintah, propinsi, dan atau pemerintah Kabupaten/Kota disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumberdaya manusia. Adapun mengenai wewenang desa dan pelimpahan wewenang kepada desa diatur dalam Pasal 206, yang mencakup: (1) urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal-usul desa; (2) urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa; (3) tugas pembantuan dari pemerintah, pemerintah provinsi, dan/atau pemerintah Kabupaten/Kota; dan (4) urusan pemerintahan lainnya yang oleh peraturan perundang-undangan diserahkan kepada desa.

¹⁰⁸ Bagian penjelasan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Lihat juga *Ibid.*, hal. 101.

Kemudian, ketentuan itu dilanjutkan dengan Pasal 207 yang menyatakan bahwa tugas pembantuan dari pemerintah, pemerintah Provinsi, dan/atau pemerintah Kabupaten/Kota kepada desa disertai dengan pembiayaan, saran dan prasarana, serta sumber daya manusia.

Secara umum, sebagaimana dijelaskan oleh Gufron di dalam tesisnya, menyebutkan bahwa:

Pengaturan tentang desa dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, tidak ada perubahan yang begitu signifikan, justru lebih banyak bersifat teknis daripada esensi. Pengakuan desa sebagai kesatuan masyarakat hukum yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri hanyalah bersifat formalistik belaka.¹⁰⁹

Tak berbeda jauh dengan itu, menurut Sutoro Eko, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 cenderung menjauh dari apa yang terkandung di dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang bersifat devolutif-liberal, dan sebaliknya, semakin mendekati Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 yang bersifat sentralistik-otokratis-korporatis. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tidak dimaksudkan untuk memperkuat desentralisasi dan demokrasi lokal, sebaliknya justru hendak melakukan resentralisasi, neokorporatisme dan rebirokratisme daerah dan desa.¹¹⁰ Pada gilirannya, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 pun dicabut, dan ketentuan perihal desa yang digabung dengan pemerintahan daerah pun dipisahkan dan ditempatkan tersendiri melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (disingkat Undang-Undang Desa). Sementara perihal

¹⁰⁹ *Ibid.*, hal. 103.

¹¹⁰ Ni'matul Huda, *Op. Cit.*, hal. 189.

pemerintahan daerah, muatannya dituangkan di dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.¹¹¹

Konstruksi penyelenggaraan pemerintahan desa dalam Undang-Undang Desa sebagai *beleid* termutakhir tentang desa menyangkut beberapa hal penting. Merujuk dari artikel yang ditulis oleh Kushandajani, berikut ini dijabarkan catatan-catatan substantif yang dapat digambarkan pada pengaturan desa dan pemerintahan desa berdasarkan Undang-Undang Desa.¹¹²

Pertama, pemerintahan desa diselenggarakan oleh Pemerintah Desa (Pasal 23). *Kedua*, menyangkut asas penyelenggaraan pemerintahan desa yang terdiri dari kepastian hukum; tertib penyelenggaraan pemerintahan; tertib kepentingan umum; keterbukaan; proporsionalitas; profesionalitas; akuntabilitas; efektivitas dan efisiensi; kearifan lokal; keberagaman; dan partisipatif (Pasal 24). *Ketiga*, pemerintah desa adalah kepala desa atau yang disebut dengan nama lain dan yang dibantu oleh perangkat desa atau yang disebut dengan nama lain (Pasal 25).¹¹³

Selanjutnya *keempat*, menyangkut tugas, wewenang, hak, dan kewajiban kepala desa (Pasal 26). Kepala desa bertugas menyelenggarakan pemerintahan desa, melaksanakan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa. Wewenang Kepala Desa adalah memimpin

¹¹¹ Sebagaimana yang kemudian diubah menjadi **Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang**. Kemudian, diubah kembali menjadi **Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah**.

¹¹² Kushandajani, "Implikasi UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa Terhadap Penyelenggaraan Pemerintahan Desa", Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan, Volume 2, Nomor 1, Maret 2016, hal. 55.

¹¹³ *Ibid.*

penyelenggaraan pemerintahan desa; mengangkat dan memberhentikan perangkat desa; memegang kekuasaan pengelolaan keuangan dan aset desa; menetapkan peraturan desa; menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa; membina kehidupan masyarakat desa; membina ketenteraman dan ketertiban masyarakat desa; membina dan meningkatkan perekonomian desa serta mengintegrasikannya agar mencapai perekonomian skala produktif untuk sebesar-besarnya kemakmuran masyarakat desa; mengembangkan sumber pendapatan desa; mengusulkan dan menerima pelimpahan sebagian kekayaan negara guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa; mengembangkan kehidupan sosial budaya masyarakat desa; memanfaatkan teknologi tepat guna; mengoordinasikan pembangunan desa secara partisipatif; mewakili desa di dalam dan di luar pengadilan atau menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan melaksanakan wewenang lain yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam melaksanakan tugas, Kepala Desa berhak mengusulkan struktur organisasi dan tata kerja Pemerintah Desa; mengajukan rancangan dan menetapkan peraturan desa; menerima penghasilan tetap setiap bulan, tunjangan, dan penerimaan lainnya yang sah, serta mendapat jaminan kesehatan; mendapatkan perlindungan hukum atas kebijakan yang dilaksanakan; dan memberikan mandat pelaksanaan tugas dan kewajiban lainnya kepada perangkat desa. Dalam melaksanakan tugas, Kepala Desa berkewajiban memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika; meningkatkan

kesejahteraan masyarakat Desa; memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat Desa; menaati dan menegakkan peraturan perundang-undangan; melaksanakan kehidupan demokrasi dan berkeadilan gender; melaksanakan prinsip tata Pemerintahan Desa yang akuntabel, transparan, profesional, efektif dan efisien, bersih, serta bebas dari kolusi, korupsi, dan nepotisme; menjalin kerja sama dan koordinasi dengan seluruh pemangku kepentingan di Desa; menyelenggarakan administrasi Pemerintahan Desa yang baik; mengelola keuangan dan aset desa; melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Desa; menyelesaikan perselisihan masyarakat di Desa; mengembangkan perekonomian masyarakat Desa; membina dan melestarikan nilai sosial budaya masyarakat Desa; memberdayakan masyarakat dan lembaga kemasyarakatan di Desa; mengembangkan potensi sumber daya alam dan melestarikan lingkungan hidup; dan memberikan informasi kepada masyarakat Desa.¹¹⁴

Kemudian *kelima*, menyangkut kewajiban kepala desa, yang terdiri dari: menyampaikan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Desa setiap akhir tahun anggaran kepada Bupati/Walikota; menyampaikan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Desa pada akhir masa jabatan kepada Bupati/Walikota; memberikan laporan keterangan penyelenggaraan pemerintahan secara tertulis kepada Badan Permusyawaratan Desa setiap akhir tahun anggaran; dan memberikan dan/atau menyebarkan informasi penyelenggaraan pemerintahan secara tertulis kepada masyarakat Desa setiap akhir tahun anggaran (Pasal 27). *Keenam*, menyangkut sanksi terhadap kepala desa yang tidak menjalankan kewajiban (Passal 28). Selain

¹¹⁴ *Ibid.*, hal. 55-56.

itu, terdapat pula pengaturan perihal larangan bagi kepala desa (Pasal 29), dan sanksi melanggar bagi kepala desa (Pasal 30). *Ketujuh*, menyangkut pemilihan kepala desa (Pasal 31-39). *Kedelapan*, berkenaan dengan pemberhentian kepala desa (pasal 40) dan pemberhentian sementara kepala desa (Pasal 41-47). *Kesembilan*, mengatur tentang perangkat desa (Pasal 48-53). *Kesepuluh*, mengatur tentang musyawarah desa. *Kesebelas*, tentang Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dalam Pasal 55-56 dan terakhir yaitu pengaturan tentang penghasilan pemerintah desa.¹¹⁵

Menyimak konstruksi tersebut, terganbarkan bahwa pada Undang-Undang Desa, penyelenggaraan pemerintahan desa melekat pada tugas, wewenang, hak, dan kewajiban Kepala Desa yang dibantu perangkat desa. Adapun dalam proses menetapkan kebijakan tingkat desa, kepala desa bekerjasama dengan Badan Permusyawaratan Desa sebagai representasi perwakilan masyarakat desa.¹¹⁶

C. Jabatan Kepala Desa

1. Kepala Desa Sebagai Pejabat Pemerintah Desa

Menurut W.S Sayre, pemerintah dapat diartikan sebagai organisasi dari negara yang memperlihatkan dan menjalankan kekuasaannya. Di samping itu, David Apter menguraikan bahwa pemerintah merupakan satuan anggota yang paling umum di mana memiliki tanggung jawab tertentu guna mempertahankan sistem yang meliputinya serta atas monopoli praktis yang menyangkut kekuasaan

¹¹⁵ *Ibid.*, hal. 56.

¹¹⁶ *Ibid.*

paksaannya.¹¹⁷ Selaras dengan itu, menurut Hamrin dan Albert, pemerintah dapat diartikan sebagai sekelompok orang yang secara bersama-sama memikul tanggung jawab terbatas, untuk menggunakan kekuasaan.¹¹⁸

Sebagaimana diketahui, kewenangan pemerintah desa ditujukan guna menunjang penyelenggaraan otonomi daerah dalam menjalankan tugas dan fungsi pada pemerintahan desa. Di dalam penyelenggaraan urusan pemerintahannya itu, dilakukan oleh pemerintah desa yang ditangani oleh Kepala Desa guna mengatur berbagai urusan kepentingan masyarakat setempat. Merujuk pada ketentuan yang termaktub pada Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, menyatakan bahwa, *“Pemerintah Desa adalah Kepala Desa atau yang disebut dengan nama lain dibantu perangkat Desa sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Desa”*. Ketentuan itu dipertegas melalui Pasal 23 yang menyatakan, *“Pemerintahan Desa diselenggarakan oleh Pemerintah Desa”*, dan Pasal 25 norma *a quo* yang menyebutkan, *“Pemerintah Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 adalah Kepala Desa atau yang disebut dengan nama lain dan yang dibantu oleh perangkat Desa atau yang disebut dengan nama lain”*.

Selanjutnya, ketentuan umum seputar Kepala Desa diatur pada Pasal 26 hingga Pasal 30 norma *a quo*. Dari pasal-pasal itu memuat pengaturan perihal, tugas Kepala Desa, wewenang Kepala Desa, hak dan kewajiban Kepala Desa, kewajiban lain berkenaan dengan menyampaikan laporan dan informasi, serta larangan dan sanksi terhadap Kepala Desa.

¹¹⁷ Hamrin dan Albert Tanjung, *Op. Cit.*, hal. 193.

¹¹⁸ *Ibid.*

Dalam hal tugas Kepala Desa, tertuang pada Pasal 26 ayat (1) Undang-Undang *a quo* yang berbunyi: “*Kepala Desa bertugas menyelenggarakan Pemerintahan Desa, melaksanakan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa*”. Sementara dalam hal wewenang Kepala Desa, pengaturannya terdapat pada Pasal 26 ayat (2) Undang-Undang *a quo* yang berbunyi:

Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Kepala Desa berwenang:

- a. memimpin penyelenggaraan Pemerintahan Desa;*
- b. mengangkat dan memberhentikan perangkat Desa;*
- c. memegang kekuasaan pengelolaan Keuangan dan Aset Desa;*
- d. menetapkan Peraturan Desa;*
- e. menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa;*
- f. membina kehidupan masyarakat Desa;*
- g. membina ketenteraman dan ketertiban masyarakat Desa;*
- h. membina dan meningkatkan perekonomian Desa serta mengintegrasikannya agar mencapai perekonomian skala produktif untuk sebesar-besarnya kemakmuran masyarakat Desa;*
- i. mengembangkan sumber pendapatan Desa;*
- j. mengusulkan dan menerima pelimpahan sebagian kekayaan negara guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat Desa;*
- k. mengembangkan kehidupan sosial budaya masyarakat Desa;*
- l. memanfaatkan teknologi tepat guna;*
- m. mengoordinasikan Pembangunan Desa secara partisipatif;*
- n. mewakili Desa di dalam dan di luar pengadilan atau menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan*
- o. melaksanakan wewenang lain yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.*

Dalam hal hak-hak Kepala Desa, diatur di dalam Pasal 26 ayat (3) Undang-Undang *a quo* yang menyatakan bahwa:

Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Kepala Desa berhak:

- a. mengusulkan struktur organisasi dan tata kerja Pemerintah Desa;*
- b. mengajukan rancangan dan menetapkan Peraturan Desa;*

- c. menerima penghasilan tetap setiap bulan, tunjangan, dan penerimaan lainnya yang sah, serta mendapat jaminan kesehatan;*
- d. mendapatkan pelindungan hukum atas kebijakan yang dilaksanakan; dan*
- e. memberikan mandat pelaksanaan tugas dan kewajiban lainnya kepada perangkat Desa.*

Ketentuan mengenai hak itu diikuti dengan sejumlah kewajiban Kepala Desa seperti yang termaktub pada Pasal 26 ayat (4) Undang-Undang *a quo* di mana merumuskan bahwa:

Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Kepala Desa berkewajiban:

- a. memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika;*
- b. meningkatkan kesejahteraan masyarakat Desa;*
- c. memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat Desa;*
- d. menaati dan menegakkan peraturan perundang-undangan;*
- e. melaksanakan kehidupan demokrasi dan berkeadilan gender;*
- f. melaksanakan prinsip tata Pemerintahan Desa yang akuntabel, transparan, profesional, efektif dan efisien, bersih, serta bebas dari kolusi, korupsi, dan nepotisme;*
- g. menjalin kerja sama dan koordinasi dengan seluruh pemangku kepentingan di Desa;*
- h. menyelenggarakan administrasi Pemerintahan Desa yang baik;*
- i. mengelola Keuangan dan Aset Desa;*
- j. melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Desa;*
- k. menyelesaikan perselisihan masyarakat di Desa;*
- l. mengembangkan perekonomian masyarakat Desa;*
- m. membina dan melestarikan nilai sosial budaya masyarakat Desa;*
- n. memberdayakan masyarakat dan lembaga kemasyarakatan di Desa;*
- o. mengembangkan potensi sumber daya alam dan melestarikan lingkungan hidup; dan*
- p. memberikan informasi kepada masyarakat Desa.*

Ketentuan-ketentuan di atas dibarengi dengan pengaturan yang berkenaan dengan menyampaikan laporan dan informasi, serta larangan dan sanksi terhadap

Kepala Desa. Hal itu termaktub di dalam Pasal 27, 28, 29 dan 30 Undang-Undang

a quo yang rumusannya yakni:

Dalam melaksanakan tugas, kewenangan, hak, dan kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26, Kepala Desa wajib:

- a. menyampaikan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Desa setiap akhir tahun anggaran kepada Bupati/Walikota;*
- b. menyampaikan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Desa pada akhir masa jabatan kepada Bupati/Walikota;*
- c. memberikan laporan keterangan penyelenggaraan pemerintahan secara tertulis kepada Badan Permusyawaratan Desa setiap akhir tahun anggaran; dan*
- d. memberikan dan/atau menyebarkan informasi penyelenggaraan pemerintahan secara tertulis kepada masyarakat Desa setiap akhir tahun anggaran.*¹¹⁹

(1) Kepala Desa yang tidak melaksanakan kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 ayat (4) dan Pasal 27 dikenai sanksi administratif berupa teguran lisan dan/atau teguran tertulis.

*(2) Dalam hal sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak dilaksanakan, dilakukan tindakan pemberhentian sementara dan dapat dilanjutkan dengan pemberhentian.*¹²⁰

Kepala Desa dilarang:

- a. merugikan kepentingan umum;*
- b. membuat keputusan yang menguntungkan diri sendiri, anggota keluarga, pihak lain, dan/atau golongan tertentu;*
- c. menyalahgunakan wewenang, tugas, hak, dan/atau kewajibannya;*
- d. melakukan tindakan diskriminatif terhadap warga dan/atau golongan masyarakat tertentu;*
- e. melakukan tindakan meresahkan sekelompok masyarakat Desa;*
- f. melakukan kolusi, korupsi, dan nepotisme, menerima uang, barang, dan/atau jasa dari pihak lain yang dapat memengaruhi keputusan atau tindakan yang akan dilakukannya;*
- g. menjadi pengurus partai politik;*
- h. menjadi anggota dan/atau pengurus organisasi terlarang;*
- i. merangkap jabatan sebagai ketua dan/atau anggota Badan Permusyawaratan Desa, anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, dan jabatan lain yang ditentukan dalam peraturan perundangan-undangan;*

¹¹⁹ Pasal 27 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

¹²⁰ Pasal 28 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

- j. ikut serta dan/atau terlibat dalam kampanye pemilihan umum dan/atau pemilihan kepala daerah;*
k. melanggar sumpah/janji jabatan; dan
l. meninggalkan tugas selama 30 (tiga puluh) hari kerja berturut-turut tanpa alasan yang jelas dan tidak dapat dipertanggungjawabkan.¹²¹

(1) Kepala Desa yang melanggar larangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 29 dikenai sanksi administratif berupa teguran lisan dan/atau teguran tertulis.

(2) Dalam hal sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak dilaksanakan, dilakukan tindakan pemberhentian sementara dan dapat dilanjutkan dengan pemberhentian.¹²²

Tak hanya itu, pengaturan di dalam Undang-Undang Desa juga mengatur secara rinci mengenai pemilihan Kepala Desa yang termaktub di dalam Pasal 31 hingga Pasal 39 Undang-Undang *a quo*. Hal ini berbeda jauh dengan apa yang pernah diatur sebelumnya pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, yang setidaknya hanya termuat di Pasal 202, 203 dan 204. Bahkan, ketentuan umum tentang Kepala Desa hanya diatur pada Pasal 202 sampai dengan Pasal 208, yang tentu memuat ketentuan yang tidak serinci yang termaktub pada Undang-Undang Desa.

Dengan pengaturan tentang segala hal yang berkenaan dengan desa di dalam Undang-Undang tersendiri, maka kedudukan desa dengan otonomi asli yang melekat padanya dapat dikatakan lebih diakui, dijamin dan dilindungi secara langsung oleh konstitusi. Salah satu implikasi positifnya, masyarakat dapat turut melakukan pengawasan bahkan dapat menggunakan hak konstitusionalnya berupa pengajuan *judicial review* atas Undang-Undang Desa tersebut. Termasuk bila

¹²¹ Pasal 29 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

¹²² Pasal 30 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

ditemukan keganjilan berupa semisal adanya ketidakadilan di dalam pengaturan di dalam hal-hal seputar jabatan Kepala Desa.

Dalam konteks demokratisasi di lingkup penentuan pejabat Kepala Desa, dengan pengaturan tentang desa yang diatur tersendiri dan terpisah dengan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah,¹²³ maka jabatan Kepala Desa seolah memiliki muatan pengakuan konstitusional yang tak berbeda dengan Kepala Daerah sebagai Pemerintah Daerah. Bagaimanapun, pengaturan pada Undang-Undang Desa yang memuat secara rinci tentang hal-hal seputar pemilihan Kepala Desa, menempatkan kedudukan Kepala Desa dalam penyelenggaraan demokrasi menjadi krusial dalam rangka mengejawantahkan prinsip Negara demokrasi konstitusional yang dianut, di mana di dalamnya memuat prinsip-prinsip pembatasan kekuasaan. Hal yang sesungguhnya sama pula berlaku pada Kepala Daerah, baik Gubernur di tingkat Pemerintah Provinsi maupun Bupati/Walikota di tingkat Pemerintah Kabupaten/Kota.

Hal itu sejalan dengan apa yang pernah dinyatakan oleh Moh. Yamin selaku salah satu arsitek UUD 1945 dalam sidang BPUPKI pada tanggal 29 Mei 1945 sebagaimana yang dikutip oleh Gufron, yang mengatakan:

Negeri, Desa dan segala persekutuan hukum adat yang diperbaruhi dengan jalan rasionalisme dan pembaharuan zaman, dijadikan kaki susunan sebagai bagian bawah. Antara bagian atas dan bawah dibentuk bagian tengah

¹²³ Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah yang saat ini berlaku ialah **Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah** yang menggantikan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 itu kemudian diubah menjadi **Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang**. Kemudian, diubah kembali menjadi **Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah**.

sebagai Pemerintah Daerah untuk menjalankan Pemerintahan Urusan Dalam, Pangreh Praja.¹²⁴

... tetapi yang perlu ditegaskan disini, yaitu bahwa desa-desa, negeri-negeri, warga-warga dan lainnya tetaplah menjadi kaki Pemerintahan Republik Indonesia. Dan ditengah-tengah Pemerintahan atasan dan bawahan, kita putuskan Pemerintahan Daerah.¹²⁵

Berdasarkan pandangan Yamin di atas, maka konsep dan struktur pemerintahan sesungguhnya terdiri dari 3 (tiga) tingkatan, yakni Pemerintah Pusat, Pemerintahan Daerah, dan Pemerintah Desa sebagai struktur Pemerintahan paling bawah. Dengan demikian, pemerintah desa tidaklah menjadi sub sistem semata tanpa otonomi dengan pemerintah di atasnya, atau dapat pula dikatakan selaras dengan prinsip pembagian atau pemisahan kekuasaan secara vertikal. Ke semua tingkatan pemerintahan tersebut dijalankan berdasarkan otonomi dan dijalankan secara demokratis dan dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹²⁶

Sebut saja misalnya perbandingan perihal ketentuan Kepala Daerah dengan Kepala Desa. Dalam Pasal 59 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, perihal Kepala Daerah dinyatakan bahwa:

- (1) *Setiap Daerah dipimpin oleh kepala Pemerintahan Daerah yang disebut kepala daerah.*
- (2) *Kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk Daerah provinsi disebut gubernur, untuk Daerah kabupaten disebut bupati, dan untuk Daerah kota disebut wali kota.*

Sementara perihal Kepala Desa, sebagaimana disebutkan di dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Desa, yaitu: *“Pemerintah Desa adalah Kepala Desa atau*

¹²⁴ Gufron, *Op. Cit.*, hal. 85.

¹²⁵ *Ibid.*

¹²⁶ *Ibid.*

yang disebut dengan nama lain dibantu perangkat Desa sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Desa”. Hal itu diperkuat dengan ketentuan pada Pasal 23 yang menyatakan bahwa, “Pemerintahan Desa diselenggarakan oleh Pemerintah Desa” dan pada Pasal 25 norma *a quo* yang menegaskan bahwa, “Pemerintah Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 adalah Kepala Desa atau yang disebut dengan nama lain dan yang dibantu oleh perangkat Desa atau yang disebut dengan nama lain”.

Dengan demikian, dalam konteks pejabat pemerintah, baik Kepala Daerah maupun Kepala Desa sama-sama menduduki sebagai ‘pejabat eksekutif’ di lingkup pemerintahannya masing-masing. Hal itu kemudian ditunjukkan pula pada perihal pemilihannya, di mana keduanya dilaksanakan melalui mekanisme pemilihan umum secara langsung oleh masyarakat setempat yakni hajatan pemilihan kepala daerah untuk konteks Kepala Daerah, dan pemilihan kepala desa untuk konteks Kepala Desa. Tak hanya itu, ketentuan perihal masa jabatan dan periodisasinya pun diatur terhadap keduanya di mana untuk Kepala Daerah dinyatakan di dalam 560 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014,¹²⁷ sementara pada Kepala Desa dinyatakan di dalam Pasal 39 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Desa.¹²⁸

Dengan apa yang telah disebutkan di atas, kedudukan jabatan Kepala Desa sesungguhnya didesain sebagai ‘kepala daerah di tingkat pemerintahan desa’ yang

¹²⁷ Bunyi Pasal 60 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yaitu: *Masa jabatan kepala daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 59 ayat (1) adalah selama 5 (lima) tahun terhitung sejak pelantikan dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama hanya untuk satu kali masa jabatan.*

¹²⁸ Bunyi Pasal 39 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 yaitu: *(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 (tiga) kali masa jabatan secara berturut-turut atau tidak secara berturut-turut*

memang diakui otonominya dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia. Hal itu sejalan dengan pemaknaan bahwa desa merupakan sebuah entitas kewilayahan yang memiliki sistem pemerintahan sendiri. Karena itu, bila merujuk di dalam ketentuan di dalam konstitusi, pada Pasal 18B UUD 1945 menyatakan bahwa:

- (1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.
- (2) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.

Namun tentu saja, kewenangan pemerintah desa dapat dikatakan akan menunjang pelaksanaan otonomi daerah apabila Kepala Desa dan perangkatnya menjalankan kewenangannya sesuai dengan kedudukan, tugas dan hak-hak yang dimilikinya secara terarah, mempunyai prinsip-prinsip yang kuat dalam mengembangkan uraian tugasnya secara kontinyu dan berkesinambungan untuk mewujudkan bentuk-bentuk hubungan kewenangan yang jelas sesuai dengan fungsi kewenangan yang dilimpahkan oleh pemerintah daerah.

Kewenangan mengatur secara mandiri urusan pemerintahannya ini menunjukkan bahwa proses demokrasi yang ingin diwujudkan tak hanya berada pada level nasional atau pusat namun juga pada level daerah, hingga unit 'terbawah' yakni desa dalam rangka mewujudkan penyelenggaraan otonomi daerah. Bahkan, secara jujur harus diakui, bahwa prinsip penyelenggaraan demokrasi di level desa berada pada posisi yang krusial sebab amat dekat dan bersentuhan langsung dengan masyarakat.

2. Ketentuan Pembatasan Masa Jabatan dan Periodisasi Masa Jabatan Kepala Desa

Sebelum pengaturan masa jabatan dan periodisasi masa jabatan Kepala Desa dituangkan di dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 selaku *beleid* tentang Desa terbaru saat ini, ketentuan yang dimaksud telah diatur pada Undang-Undang sebelumnya. Dimulai setidaknya dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa, pembentuk undang-undang telah mengatur pembatasan masa jabatan dan periodisasi masa jabatan kepala desa. Seperti diketahui, dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 itu, pengaturan masa jabatan kepala desa adalah 8 (delapan) tahun dan dapat diangkat kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan. Dari ketentuan itu, seseorang hanya dapat menjadi kepala desa maksimal 2 (dua) periode dengan total masa jabatan seorang kepala desa maksimal adalah 16 (enam belas) tahun (delapan tahun untuk setiap periode).

Ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 dapat dinilai sebagai bentuk perkembangan lebih lanjut dari Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desapraja sebagai bentuk Peralihan untuk Mempercepat Terwujudnya Daerah Tingkat III di Seluruh Wilayah Republik Indonesia yang sejauh dapat ditelisik tidak mengatur perihal pembatasan periodisasi masa jabatan kepala desa. Dalam hal masa jabatan, Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 hanya mengatur masa jabatan Kepala Desa paling lama 8 (delapan) tahun, tanpa diikuti dengan pengaturan dapat atau tidaknya dipilih kembali.

Lebih lanjut, melalui hadirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, tepatnya berdasarkan Pasal 96 norma *a quo* kemudian diatur bahwa, “*masa jabatan kepala desa paling lama sepuluh tahun atau dua kali masa jabatan terhitung sejak tanggal ditetapkan*”. Ketentuan itu dilengkapi bagian penjelasan Pasal 96 Undang-Undang *a quo* yang berbunyi, “*Daerah Kabupaten dapat menetapkan masa jabatan Kepala Desa sesuai dengan sosial budaya setempat*”. Artinya, pengecualian terhadap masa jabatan yang terbatas itu dimungkinkan sejauh ada ketentuan yang mengatur berkenaan dengan budaya lokal setempat, dalam ini desa adat. Hal ini menunjukkan bahwa pengaturan masa jabatan dan periodisasinya dapat dikecualikan atas dasar penghormatan, pengakuan dan jaminan terhadap keberadaan sosial dan budaya di desa-desa tertentu yakni desa adat.

Dengan demikian, nampak ada perubahan pengaturan masa jabatan dan periodisasi masa jabatan Kepala Desa dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 ke Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999. Dalam hal masa jabatan, terjadi perubahan dari 8 (delapan) tahun menjadi 5 (lima). Meski secara periode sama-sama terbatas pada 2 (dua) periode, namun jika pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 seorang pejabat Kepala Desa terhitung dapat mengemban jabatan selama total 16 (enam belas) tahun, maka pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 terjadi penurunan cukup signifikan lamanya seorang pejabat Kepala Desa menjabat yakni yang bila ditotal menjadi 10 (sepuluh) tahun.

Selanjutnya, ketentuan itu berlanjut melalui hadirnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah di mana melalui Pasal 204

norma *a quo* menegaskan bahwa, “Masa jabatan kepala desa adalah 6 (enam) tahun dan dapat dipilih kembali hanya untuk 1 (satu) kali masa jabatan berikutnya”. Dari norma *a quo*, dapat dikatakan bahwa pembatasan masa jabatan Kepala Desa diatur selama 6 (enam) tahun dan maksimal dua kali periode masa jabatan atau tidak melebihi waktu 12 (dua belas) tahun. Seperti diketahui, ketentuan Pasal 204 Undang-Undang ini dapat dikecualikan bagi kesatuan masyarakat hukum adat yang keberadaannya masih hidup dan diakui yang ditetapkan dengan peraturan daerah sebagaimana yang ditekankan dalam bagian Penjelasan Pasal 204.

Sejarah pengaturan tentang jabatan Kepala Desa itu pada gilirannya kemudian diatur terpisah dengan pemerintahan daerah, di mana ketentuannya hadir dalam Undang-Undang tersendiri tersendiri yaitu Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Tak berbeda halnya dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sebelumnya, ketentuan Undang-Undang Desa ini pun memuat pembatasan masa jabatan dan periodisasi masa jabatan kepala desa tepatnya pada Pasal 39 ayat (2) Undang-Undang Desa. Seperti diketahui, di dalam Pasal 39 ayat (1) dan (2) norma *a quo* menyebutkan 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 (tiga) kali masa jabatan secara berturut-turut atau tidak secara berturut-turut.

Hal itu menjelaskan bahwa masa jabatan kepala desa ialah 6 (enam) tahun terhitung sejak tanggal pelantikan di mana secara periodisasi masa jabatan yang dimaksud yakni paling banyak 3 (tiga) kali secara berturut-turut atau tidak secara berturut-turut. Ketentuan Pasal 39 Undang-Undang Desa itu diperjelas melalui

hadirnya ketentuan di bagian Penjelasan Pasal 39 Undang-Undang *a quo*, yang berbunyi:

Kepala Desa yang telah menjabat satu kali masa jabatan berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 diberi kesempatan untuk mencalonkan kembali paling lama 2 (dua) kali masa jabatan. Sementara itu, Kepala Desa yang telah menjabat 2 (dua) kali masa jabatan berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 diberi kesempatan untuk mencalonkan kembali hanya 1 (satu) kali masa jabatan.

Dari apa yang terurai di atas, tampak adanya perubahan periodisasi masa jabatan Kepala Desa dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 ke Undang-Undang Desa. Jika pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 periodisasinya ditentukan tidak lebih dari 12 (dua belas) tahun, maka berdasarkan Undang-Undang Desa periodisasi masa jabatan Kepala Desa dapat diemban selama 18 (delapan belas) tahun.

Secara sederhana, sejak tahun 1979 hingga saat ini, pengaturan masa jabatan dan periodisasi masa jabatan Kepala Desa tidak pernah absen dari pembatasan kekuasaan. Pembatasan kekuasaan itu sesungguhnya merupakan pengaturan yang sejalan dengan prinsip demokrasi konstitusional yang berupaya mewujudkan pencegahan atas kesewenang-wenangan pemerintah desa sehingga dapat mewujudkan esensi penyelenggaraan pemerintahan yang selain menjunjung tinggi prinsip otonomi, namun juga prinsip demokratis. Dimensi ini menunjukkan bagaimana pemerintah desa berperan amat krusial dalam mewujudkan penyelenggaraan demokrasi di unit 'terbawah' kekuasaan Negara.

D. Perbandingan Pembatasan Periodisasi Masa Jabatan Kepala Desa dengan Jabatan Pemerintahan Lain

1. Perbandingan Pembatasan Periodisasi Masa Jabatan Kepala Desa dengan Kepala Daerah

Seperti diketahui, pengaturan pembatasan masa jabatan dan periodisasi masa jabatan Kepala Desa diatur pada Pasal 39 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Desa. Ketentuan itu diikuti dengan bagian Penjelasan Pasal 39 Undang-Undang *a quo*. Sebagaimana telah disebutkan sebelumnya, berdasarkan Pasal 39 dan bagian Penjelasan Undang-Undang Desa, masa jabatan Kepala Desa ialah 6 (enam) tahun terhitung sejak tanggal pelantikan di mana secara periodisasinya yakni paling banyak 3 (tiga) kali secara berturut-turut atau tidak secara berturut-turut. Dengan kata lain, secara total maka seorang pejabat Kepala Desa dapat mengemban selama 18 (delapan belas) tahun.

Sementara itu, dalam hal masa jabatan dan periodisasi masa jabatan Kepala Daerah seperti termaktub di Pasal 60 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yaitu, *“Masa jabatan kepala daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 59 ayat (1) adalah selama 5 (lima) tahun terhitung sejak pelantikan dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama hanya untuk satu kali masa jabatan”*. Maksud Kepala Daerah pada norma itu, sebagaimana yang dinyatakan di dalam Pasal 59 Undang-Undang *a quo* yang berbunyi:

- (1) Setiap Daerah dipimpin oleh kepala Pemerintahan Daerah yang disebut kepala daerah.
- (2) Kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk Daerah provinsi disebut gubernur, untuk Daerah kabupaten disebut bupati, dan untuk Daerah kota disebut wali kota.

Dengan demikian, menurut Undang-Undang ini, Kepala Daerah baik Gubernur, Bupati maupun Walikota ketentuan masa jabatannya ialah selama 5 (lima) tahun dan dapat diemban selama tidak lebih dari 2 (dua) periode. Selain itu, ketentuan itu juga termaktub di dalam Pasal 7 ayat (2) huruf n Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang.¹²⁹

2. Perbandingan Pembatasan Periodisasi Masa Jabatan Kepala Desa dengan Presiden

Sebagaimana diketahui, jika pada masa jabatan dan periodisasi masa jabatan Kepala Desa ketentuannya tertuang di dalam Undang-Undang, dalam hal ini pada Pasal 39 ayat (1) dan (2) serta bagian Penjelasan Pasal 39 Undang-Undang Desa, maka pengaturan masa jabatan dan periodisasi masa jabatan Presiden tertuang langsung di dalam UUD 1945 selaku konstitusi. Pengaturan yang dimaksud termuat di dalam Pasal 7 UUD 1945, yang merupakan hasil perubahan tahap pertama amandemen UUD 1945 tahun 1999-2002. Pasal 7 UUD 1945 itu menyatakan bahwa, “*Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan*”. Dengan demikian, masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden ialah

¹²⁹ Pasal 7 ayat (2) huruf n Undang-Undang ini berbunyi: *Belum pernah menjabat sebagai Gubernur, Wakil Gubernur, Bupati, Wakil Bupati, Walikota, dan Wakil Walikota selama 2 (dua) kali masa jabatan dalam jabatan yang sama untuk Calon Gubernur, Calon Wakil Gubernur, Calon Bupati, Calon Wakil Bupati, Calon Walikota, dan Calon Wakil Walikota.*

selama 5 (lima) tahun di mana dapat diemban maksimal selama 2 (dua) periode atau yang bila ditotal selama 10 (sepuluh) tahun.

Dari perubahan tahap pertama amandemen UUD 1945, pasal-pasal yang diperbaiki di dalamnya, termasuk pada Pasal 7, sesungguhnya memberikan penekanan pada perdebatan yang muncul pada awal kejatuhan rezim Orde Baru di mana misalnya pada masa itu dirasakan bahwa kemampuan Soeharto untuk dapat bertahan sebagai Presiden sekitar 32 (tiga puluh dua) tahun karena tidak adanya pembatasan periodisasi masa jabatan Presiden. Untuk itu, MPR pun melakukan amandemen terhadap Pasal 7 UUD 1945 yang secara tegas menentukan bahwa seseorang hanya dapat menjadi Presiden Indonesia hanya untuk 2 (dua) kali masa jabatan.¹³⁰



¹³⁰ Saldi Isra, "Perubahan UUD 1945 dan Implikasinya terhadap Sistem Ketatanegaraan Indonesia", Makalah yang dipresentasikan dalam seleksi Dosen Teladan Tingkat Universitas Andalas Tahun 2002, di Kampus Limau Manih, Padang 09 September 2002.