

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Dalam perspektif hukum Indonesia, desa merupakan satuan pemerintahan paling rendah dalam hierarki sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sebagai entitas pemerintahan yang diakui oleh negara, desa memiliki otonomi tersendiri untuk mengatur serta mengelola urusan yang mencakup aspek pemerintahan, pembangunan, dan pemberdayaan masyarakat pada tingkatan lokal secara mandiri.

Meskipun Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) 1945 tidak secara eksplisit mengatur mengenai desa, konstitusi tersebut memberikan pengaturan terhadap kesatuan masyarakat hukum adat. Hal ini sebagaimana tercantum dalam pasal 18 B ayat (2) yang berbunyi : “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”.<sup>1</sup>

Pasal 1 Ayat 1 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa menetapkan bahwa “desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang

---

<sup>1</sup>Republik Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 18 B ayat (2)

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”<sup>2</sup>. Ketentuan tersebut memberikan pengakuan formal bahwa satuan-satuan pemerintahan desa memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengelola urusan penyelenggaraan pemerintahan serta kepentingan komunitas lokal di wilayahnya. Kewenangan tersebut diselenggarakan berdasarkan asas prakarsa masyarakat, hak asal-usul, dan/atau hak tradisional yang telah memperoleh pengakuan serta penghormatan dalam kerangka sistem ketatanegaraan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Oleh karena itu, regulasi tersebut memberikan legitimasi sekaligus kerangka kelembagaan bagi desa dan satuan setingkat yang sederajat untuk menyelenggarakan fungsi-fungsi pemerintahan secara otonom, selaras dengan norma hukum dan tradisi yang berlaku, dalam rangka memenuhi kebutuhan serta mewujudkan aspirasi masyarakat di wilayah yang bersangkutan.<sup>3</sup>

Dalam konteks implementasi sistem pemerintahan di Indonesia, desa sebagai satuan administratif terendah dalam struktur pemerintahan memiliki peranan yang signifikan dalam menyelenggarakan fungsi pelayanan publik, pembangunan, serta pemberdayaan masyarakat di tingkat

<sup>2</sup> Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Desa, Pasal 1 Ayat 1

<sup>3</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. (Jakarta: Rajawali Pers, 2019), hal 327

lokal. Salah satu elemen penting dalam penyelenggaraan pemerintahan desa adalah keberadaan Kepala Desa.

Kepala Desa merupakan pemimpin pemerintahan desa yang dipilih melalui mekanisme pemilihan langsung oleh masyarakat desa dalam proses Pemilihan Kepala Desa (Pilkades) yang menerapkan prinsip-prinsip pemilihan umum. Sebagai pemimpin desa, Kepala Desa memiliki tanggung jawab utama dalam pengelolaan berbagai urusan pemerintahan desa. Selain itu, Kepala Desa juga berfungsi sebagai representasi pemerintah dalam mengimplementasikan berbagai program pembangunan di tingkat desa.

Kesuksesan administrasi desa bergantung pada kepemimpinan kepala desa, yang memegang posisi eksekutif sebagai otoritas tertinggi dalam pengelolaan administrasi desa. Kepala desa memiliki tanggung jawab multidimensi, yang tidak hanya terbatas pada pengawasan berbagai aspek kehidupan desa, tetapi juga mencakup peran strategis sebagai perantara antara pemerintah pusat dan masyarakat desa. Dalam melaksanakan fungsi-fungsi ini, kepala desa diharuskan mematuhi lima prinsip dasar, yaitu prinsip kepercayaan, akuntabilitas, pelayanan masyarakat, keadilan, dan keterbukaan informasi.<sup>4</sup>

Jabatan kepala desa telah beberapa kali diubah dasar hukumnya. Pada zaman orde baru, jabatan kepala desa diatur didalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 pasal 7, dimana diatur masa jabatan Kepala Desa adalah 8 (delapan) tahun dihitung sejak tanggal pelantikannya dan dapat

---

<sup>4</sup> Nisrina Fawwazy Taorik, et al, *Perpanjangan Masa Jabatan Kepala Desa Dalam Perspektif Demokrasi dan Akuntabilitas Pemerintahan Desa*, Jurnal Ilmu Hukum Vol. 1 No. 2 (2024) hal. 46

diangkat kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan berikutnya<sup>5</sup>. Kepala desa memiliki kekuasaan yang sangat besar dalam masa ini. Kepala desa menjadi bawahan langsung dari pemerintah pusat. Ditambah dengan kewenangan kepala desa untuk memilih sendiri anggota lembaga desa, tidak ada lembaga desa yang dapat menjalankan tugas *check and balance* untuk mengawasi kepala desa.

Lalu pada masa reformasi terbit Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-Undang baru ini dimaksud untuk menggantikan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa yang bertujuan untuk membatasi kekuasaan yang dimiliki oleh kepala desa dan bermaksud menjadikan desa sebagai *self-governing community* dalam upaya mendesentralisasi kekuasaan pemerintah pusat. Kepala Desa mempunyai masa jabatan selama lima tahun dan dapat dipilih kembali sekali lagi untuk masa jabatan.<sup>6</sup>

Terjadi pergeseran dari dominasi eksekutif (*executive heavy*) ke dominasi legislatif (*legislative heavy*). Ketika rezim Orde Baru beralih ke orde reformasi, kekuasaan kepala desa dipangkas dengan cara memisahkan lembaga eksekutif dengan lembaga legislatif. BPD (Badan Permusyawaratan Desa) dibentuk dengan tujuan untuk menyeimbangi kekuasaan kepala desa sehingga pemerintahan desa tidak didominasi oleh kepala desa.

<sup>5</sup> Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa, Pasal 7

<sup>6</sup> Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 96

Hans Antlov menyimpulkan bahwa sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, kepala desa diwajibkan untuk menjalani setidaknya tiga mekanisme pengawasan yang bersifat berlapis sebagai upaya sistematis dalam membatasi dan meminimalisir kekuasaan yang dimiliki kepala. Mekanisme pertama adalah penyelenggaraan pemilihan kepala desa secara periodik setiap lima tahun sekali sebagai wujud legitimasi demokratis berbasis partisipasi masyarakat. Mekanisme kedua adalah kewajiban kepala desa untuk menyampaikan laporan pertanggungjawaban kepada masyarakat melalui forum yang difasilitasi oleh Badan Perwakilan Desa (BPD) selaku lembaga representasi warga di tingkat desa. Mekanisme ketiga adalah kewajiban kepala desa untuk menyampaikan pertanggungjawaban secara tahunan kepada camat selaku pejabat pemerintahan pada tingkatan yang lebih tinggi.<sup>7</sup>

Pemangkasan masa jabatan kepala desa dari 8 tahun dan dapat dipilih 1 kali setelah masa jabatan menjadi 5 tahun dan dapat dipilih 1 kali setelah masa jabatan dan juga dibentuknya lembaga BPD bertujuan untuk mengimbangi kekuasaan kepala desa yang diatur didalam Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 adalah salah satu upaya pemerintah untuk membatasi kekuasaan yang dimiliki kepala desa.

---

<sup>7</sup> Hans Antlov, *Administrative Periphery Rural Leadership and the New Orde in Java*, Terjemah, Pujo Semedi, *Negara dalam Desa: Patronase Kepemimpinan Lokal*. (Yogyakarta : Lapera Pustaka Utama, 2003), hal. 368.

Perubahan selanjutnya, yang tercantum dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pasal 204 mengatur bahwa masa jabatan kepala desa adalah 6 tahun dan dapat dipilih kembali hanya untuk satu kali masa jabatan berikutnya.<sup>8</sup>

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Kebijakan pemerintah dalam menuangkan suatu peraturan tersebut bertujuan untuk mewujudkan pembangunan yang adil dan merata dan mengupayakan setiap daerah mempunyai kemandirian dalam meletakkan konsep dasar pembangunan daerahnya masing-masing.<sup>9</sup>

Selanjutnya, dalam Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 pasal 39 ayat 1 dan 2 disebutkan bahwa : “Kepala Desa memegang jabatan selama 6 (enam) tahun terhitung sejak tanggal pelantikan. Dan, Kepala Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat menjabat paling banyak 3 (tiga) kali masa jabatan secara berturut-turut atau tidak secara berturut-turut.”. Dengan demikian, seseorang apabila terpilih, dapat menjadi kepala desa selama 18 tahun berturut-turut.

Dalam Undang-Undang Nomor 3 tahun 2024 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa, ditetapkan

<sup>8</sup> Republik Indonesia, Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, pasal 204

<sup>9</sup> Candra Jon Asmara dan Ermansyah, *Urgensi UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dalam Rangka Mewujudkan Otonomi Desa (Studi Kasus Di Desa Tanjung Kecamatan Koto Kampar Hulu Kabupaten Kampar)*. Nakhoda: Jurnal Ilmu Pemerintahan, 2014. Hal. 2

revisi terhadap beberapa pasal dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 terutama mengenai lama masa jabatan kepala desa.

Dalam revisi UU Desa, akan dilakukan perubahan di Pasal 33, Pasal 34, Pasal 35, dan Pasal 39 yang terkait persyaratan, pemilihan, dan masa jabatan kepala desa. Terkait masa jabatan kepala desa diatur dalam Pasal 39 Ayat (2). Masa jabatan kepala desa direvisi dari yang sebelumnya kepala desa menjabat selama enam tahun, diubah menjadi delapan tahun dan dapat dipilih kembali selama satu periode. Hal tersebut tertuang pada Pasal 39 ayat (1) dan (2) yang berbunyi, “(1) Kepala desa memegang jabatan selama 8 tahun terhitung sejak tanggal pelantikan. (2) Kepala desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat menjabat paling banyak 2 kali masa jabatan secara berturut-turut atau tidak secara berturut-turut”.<sup>10</sup>

Berikut adalah tabel perbandingan masa jabatan kepala desa

TABEL 1

PERBANDINGAN LAMA MASA JABATAN KEPALA DESA

Undang-Undang	Masa Jabatan Kepala Desa	Keterangan
UU Nomor 5 tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa	8 tahun (dapat dipilih kembali 1 kali masa jabatan selanjutnya)	Masa jabatan maksimal 2 periode atau 16 tahun

<sup>10</sup> Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2024 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, pasal 39 ayat (1) dan (2)

UU Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan	5 tahun (dapat dipilih kembali 1 kali masa jabatan selanjutnya)	Masa jabatan maksimal 2 periode atau 10 tahun
Dareah		
UU Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah	6 tahun (dapat dipilih kembali 1 kali masa jabatan selanjutnya)	Masa jabatan maksimal 2 periode atau 12 tahun
UU Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa	6 tahun (dapat dipilih kembali 2 kali masa jabatan selanjutnya)	Masa jabatan maksimal 3 periode atau 18 tahun
UU Nomor 3 Tahun 2024 tentang Perubahan Kedua Atas UU Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa	8 tahun (dapat dipilih kembali 1 kali masa jabatan selanjutnya)	Masa jabatan maksimal 2 periode atau 16 tahun

Sumber ; Penulis himpun dari berbagai Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia tentang desa

Masa jabatan selama 8 tahun dengan potensi perpanjangan sebanyak 2 kali yang apabila ditotalkan adalah selama 16 tahun merupakan masa jabatan yang terlampau panjang dan inkonstitusional. Perubahan ini dapat berpotensi membuka ruang *abuse of power* yang berseberangan dengan prinsip konstitusionalisme, negara hukum, dan demokrasi konstitusional.

Prinsip konstitusi mengharuskan adanya pembatasan kekuasaan untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan kekuasaan atau *abuse of power*. Pembatasan kekuasaan ini dilaksanakan dengan pengaturan masa jabatan kepala desa yang rasional sesuai dengan UUD NRI 1945.

Aturan perpanjangan masa jabatan kepala desa dan periodisasi jabatan kepala desa berpotensi menimbulkan institusional *disaster*, sebab aturan ini bertentangan dengan prinsip konstitusionalisme dan tidak memikirkan arah, penguatan, pembangunan dan kemajuan desa, yang dapat berujung pada pelanggaran hak konstitusional warga negara, terutama berkenaan dengan Pasal 1 ayat (3), Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28D ayat (3) UUD 1945.

Perlu adanya adanya kesesuaian antara muatan dalam UUD NRI 1945 dan berbagai aturan perundang-undangan di bawahnya. Jabatan kepala desa wajib merujuk pada periodisasi jabatan eksekutif lainnya di pemerintahan yang telah ditetapkan dalam UUD NRI 1945 yaitu selama 5 tahun. Sehingga, muncul kesepahaman arah politik hukum berbagai jenjang atau tingkatan dalam hierarki perundang-undangan. Apabila terjadi

kontradiksi, maka bisa dipastikan ketentuan dalam ayat atau pasal mengingkari nilai-nilai yang diusung oleh konstitusi.

Dari sudut pandang supremasi konstitusi, peraturan perundang-undangan di bawah konstitusi tidak boleh bertentangan dengan konstitusi, sehingga harus terdapat mekanisme untuk menilai konstitusionalitas dari suatu undang-undang (*constitutionality of legislation*).<sup>11</sup>

Kepala desa dapat menjabat 8 tahun, dengan maksimal dua periode, yang berarti seseorang dapat menjabat selama 16 tahun, sebagaimana diatur dalam UU Nomor 3 Tahun 2024 tentang Desa, yang tercantum pada Pasal 39 ayat (1) dan (2). Dibandingkan dengan jabatan eksekutif lain seperti presiden, gubernur, bupati, dan wali kota, masa jabatan kepala desa jauh lebih lama. Periode yang terlalu panjang ini bertentangan dengan semangat konstitusionalisme yang menekankan pembatasan kekuasaan dan dapat mengakibatkan penyalahgunaan wewenang. Masa jabatan yang terlalu lama dianggap inkonstitusional karena melanggar prinsip pembatasan kekuasaan yang diamanatkan oleh konstitusi negara, di mana kekuasaan yang berkepanjangan dapat mendorong terbentuknya oligarki.

Selain melanggar prinsip konstitusionalisme, peraturan ini juga berpotensi menimbulkan dampak negatif lain. Masa jabatan yang terlalu panjang dapat menyebabkan lahirnya politik dinasti.

Dalam politik dinasti, dominasi politik dimiliki secara berkelanjutan oleh suatu keluarga melalui mekanisme pemilihan umum maupun

---

<sup>11</sup> Salman, R. *Pengujian Undang-Undang oleh Mahkamah Konstitusi dalam Perspektif Konstitusionalisme dan Demokrasi*. Universitas Airlangga. (2017). Hal. 2

penunjukan langsung terhadap posisi-posisi strategis dalam struktur pemerintahan, sehingga kendali atas kekuasaan tersebut senantiasa berada dalam cakupan keluarga yang bersangkutan. Contoh fenomena ini misalnya, ketika seorang pejabat publik seperti bupati atau gubernur secara aktif

mengupayakan agar anggota keluarganya turut menduduki jabatan yang setara maupun jabatan-jabatan lain yang relevan dalam hierarki pemerintahan.<sup>12</sup>

Politik dinasti atau keluarga memiliki ciri khusus yaitu berperan besar di tingkat tertinggi pemerintahan sedangkan rakyat memilih hanya bermain di belakang. Dalam politik ini nyaris tidak ada tempat bagi politis yang tidak memiliki jalinan kekeluargaan atau kekerabatan<sup>13</sup>

Kebijakan mengenai perpanjangan masa jabatan Kepala Desa dipandang tidak sejalan dengan prinsip-prinsip fundamental negara demokrasi. Hal ini didasarkan pada konsep dasar demokrasi yang menekankan kesetaraan hak politik bagi seluruh warga negara, termasuk hak untuk menduduki posisi kepemimpinan di pemerintahan. Oleh karena itu, perpanjangan masa jabatan Kepala Desa yang berlebihan berpotensi membatasi atau bahkan menafikan kesempatan bagi individu lain dalam masyarakat untuk mengajukan diri dan menduduki jabatan yang sama.<sup>14</sup>

<sup>12</sup> Firdaus Arifin, *Politik Dinasti dan Pembaruan Sistem Demokrasi di Indonesia*, Jurnal Hukum Ius Quia Iustum, (2024), Hal. 637

<sup>13</sup> Wijoko Lestario, *Politik Dinasti Dalam Kepemimpinan Desa*, Jurnal Sociopolitico Vol. 4 No. 1 (2022). Hal. 50

<sup>14</sup> Dudi Warsudin dan Hayatun Hamid, *Kajian Teoritis Terhadap Rencana Perpanjangan Masa Jabatan Kepala Desa Selama 9 Tahun Dihubungkan Dengan Konsep Negara Hukum dan Prinsip Demokrasi*, Jurnal Ilmu Pengetahuan Sosial Vol 10. No. 1.(2023) hal. 428

Perpanjangan masa jabatan kepala desa merupakan isu yang penting dalam pelaksanaan demokrasi lokal di Indonesia. Perubahan periodisasi ini membawa berbagai implikasi terhadap partisipasi politik masyarakat desa. Desa memiliki masyarakat yang merupakan modal sosial atau institusi lokal

yang menopangnya, yang tercermin dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2024 Tentang Desa Pasal 78 dengan asas kekeluargaan, kebersamaan, dan gotong royong. Asas ini sangat penting karena menjadi landasan kuat bagi desa yang maju, otonom, dan demokratis. Dalam skala lebih kecil, masyarakat desa merupakan kekuatan pendorong pembangunan desa dan berperan penting dalam berhasil atau gagalnya suatu program pembangunan desa. Oleh karena itu, partisipasi politik masyarakat desa sangat krusial dalam konteks pembangunan desa dan demokrasi lokal.<sup>15</sup>

Kebijakan ini menyebabkan kekhawatiran terhadap prinsip demokrasi dan akuntabilitas pemerintahan desa. Demokrasi mewajibkan terjadinya rotasi kekuasaan yang regular guna memastikan partisipasi masyarakat<sup>16</sup>.

Selain itu juga secara teoretis, kekuasaan yang terlalu lama cenderung akan rusak atau berpotensi menjadi korupsi, sebagaimana pernyataan Lord Acton "*Power trends to corrupt, and absolute power*

<sup>15</sup> Muh. Saldi, et al, *Implikasi Perpanjangan Masa Jabatan Kepala Desa Dalam Sistem Demokrasi Di Indonesia*, Jurnal Lex Philosophy (JLP), (2024) Hal. 1310

<sup>16</sup> A. Haryanto and P. Kusuma, *Demokrasi Lokal Dan Kepemimpinan Desa: Analisis Perpanjangan Masa Jabatan Kepala Desa*, Jurnal Demokrasi Desa 15, no. 1 (2023) 45-60

*corrupt absolutely*” (kekuasaan itu cenderung korup, dan kekuasaan yang absolut cenderung korup secara absolut) <sup>17</sup>

Menurut Peneliti Indonesia Corruption Watch (ICW), Kurnia Ramadhana, kebijakan perpanjangan masa jabatan kepala desa berpotensi

menimbulkan tiga masalah fundamental. Masalah pertama adalah bahwa perpanjangan masa jabatan dapat menyebabkan penurunan kualitas demokrasi dan tata kelola di tingkat desa, sekaligus berpotensi menciptakan struktur oligarki di daerah perkotaan. Masalah kedua berkaitan dengan kontradiksi antara kebijakan ini dan semangat reformasi serta amandemen konstitusi yang secara eksplisit menekankan pembatasan kekuasaan di cabang eksekutif, sebagaimana diatur dalam Pasal 39 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, yang menetapkan masa jabatan enam tahun untuk setiap periode. Masalah ketiga adalah bahwa respons positif terhadap usulan perpanjangan masa jabatan Kepala Desa akan menciptakan preseden yang tidak menguntungkan dan berpotensi membuka peluang untuk perpanjangan masa jabatan pejabat terpilih lainnya dalam struktur pemerintahan.<sup>18</sup>

Masa jabatan kepala desa yang tepat akan mempengaruhi kepemimpinan dan birokrasi desa karena kepala desa memiliki pengaruh besar pada pelaksanaan pembangunan di desa. Durasi waktu kepala desa menjabat memiliki dampak yang signifikan terhadap kualitas

<sup>17</sup> Saraswati, R. Arah *Politik Hukum Pengaturan Desa ke Depan (Ius Constituendum)*. Jurnal Masalah Masalah Hukum, Vol 43. No.3, (2014). hal.316.

<sup>18</sup> Hukumonline.com (2023). ICW Beberkan Tiga Masalah Mendasar dalam Perpanjangan Masa Jabatan Kepala Desa. Diakses pada 20 Mei 2025. <https://www.hukumonline.com/berita/a/icw-beberkan-tiga-masalah-mendasar-dalam-perpanjangan-masa-jabatan-kepala-desa-lt63d3a4911fe68/?page=1>

kepemimpinan dan birokrasi desa yang demokratis. Jika durasi waktu kepala desa diatur dengan baik, maka kepemimpinan dan birokrasi desa akan bersifat demokratis, sedangkan jika terlalu lama, kemungkinan besar kepemimpinan dan birokrasi desa akan korup dan memprioritaskan kepentingan pribadi. Prinsip *good governance* akan sulit diwujudkan di desa jika kepala desa menjabat terlalu lama dan mengkooptasi kepentingan masyarakat. Kepala desa memiliki kekuasaan besar dalam beberapa aspek kehidupan di tingkat lokal, sehingga durasi waktu yang tepat dalam menjabat sangat penting untuk mencegah terjadinya kepemimpinan yang otoriter dan korup.<sup>19</sup>

Berdasarkan uraian di atas, maka penulis bermaksud ingin mendalaminya lebih dalam dan menuangkannya dalam sebuah penulisan yang berbentuk penulisan hukum dengan judul: TINJAUAN YURIDIS TERHADAP KEBIJAKAN PERPANJANGAN MASA JABATAN KEPALA DESA : ANALISIS PRINSIP DEMOKRASI DALAM UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA (UUD NRI) TAHUN 1945

## B. Rumusan Masalah

Berdasarkan penulisan latar belakang diatas, maka penulis dapat merumuskan beberapa permasalahan dalam penulisan ini yaitu sebagai berikut:

---

<sup>19</sup>Tjoe Kang Long, *Masa Jabatan Kepala Desa, Suatu Wacana*. Jurnal Cendekia Ilmiah Vol.2, No.4, (2023) Hal. 364

1. Apakah kebijakan perpanjangan jabatan kepala desa sesuai dengan prinsip demokrasi?
2. Bagaimanakah implikasi perpanjangan jabatan kepala desa terhadap kepemimpinan di desa?

### C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

#### 1. Tujuan Penelitian

Tujuan yang akan dirumuskan penulis untuk penulisan ini adalah sebagai berikut:

- a. Untuk mengetahui apakah kebijakan perpanjangan jabatan kepala desa sesuai dengan prinsip demokrasi
- b. Untuk mengetahui implikasi perpanjangan jabatan kepala desa terhadap kepemimpinan di desa

#### 2. Manfaat Penelitian

Penelitian ini dilakukan dengan harapan akan dapat memberikan manfaat yaitu:

##### 1. Manfaat Teoritis

- a. Memberi wawasan peraturan yang mengatur tentang peraturan perpanjangan masa jabatan kepala desa
- b. Mengetahui dan memberikan gambaran mengenai dampak perpanjangan masa jabatan kepala desa

## 2. Manfaat Praktis

Diharapkan hasil dari penelitian ini dapat memberikan masukan dan sumbangan pemikiran bagi masyarakat umum dan aparat penegak hukum terkait dengan perubahan peraturan mengenai masa jabatan kepala desa dan implikasinya terhadap kepemimpinannya di desa

### D. Kerangka Teoritis dan Konseptual

#### 1. Kerangka Teoritis

##### a. Teori Kekuasaan

Dalam perspektif hukum, kekuasaan dapat diartikan sebagai hak atau kemampuan yang dimiliki seseorang untuk mengatur dan mengendalikan perilaku individu atau kelompok dalam suatu masyarakat. Kekuasaan ini seringkali terkait dengan pemerintahan dan lembaga-lembaga negara yang memiliki wewenang untuk membuat undang-undang, menjalankan kebijakan, dan mengambil keputusan yang memengaruhi masyarakat.

Beberapa konsep penting terkait kekuasaan dalam perspektif hukum melibatkan:

1. Kedaulatan Hukum (*Rule of Law*): Prinsip ini menekankan bahwa kekuasaan wajib dijalankan berdasarkan hukum, bukan kehendak semata. Semua orang, wajib tunduk pada hukum dan prosedur yang telah ditetapkan.

2. Pemisahan Kekuasaan (*Separation of Powers*): Konsep ini berbicara tentang pembagian kekuasaan dalam pemerintahan, seperti legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Hal ini untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan dan memastikan keseimbangan antara lembaga pemerintah.

3. Keadilan dan Hak Asasi Manusia (*Human Rights*): Penerapan kekuasaan harus berdasarkan prinsip-prinsip keadilan dan hak asasi manusia. Ini mencakup perlindungan hak individu dan kelompok dari penyalahgunaan kekuasaan pemerintah atau pihak-pihak yang memiliki kekuasaan.

4. Legitimasi: Kekuasaan pemerintah harus memiliki dasar legitimasi yang diterima oleh masyarakat. Legitimasi ini dapat berasal dari konstitusi, pemilihan umum, atau konsensus sosial.

Prinsip pemisahan kekuasaan dikembangkan oleh dua pemikir besar dari Inggris dan Perancis, John Locke dan Montesquieu. Konsep pemisahan kekuasaan yang dikemukakan oleh dua pemikir besar tersebut kemudian dikenal dengan teori Trias Politica. Menurut John Locke kekuasaan itu dibagi dalam tiga kekuasaan, yaitu :<sup>20</sup>

1. Kekuasaan legislatif, bertugas untuk membuat peraturan dan undang-undang.
2. Kekuasaan eksekutif, bertugas untuk melaksanakan undang-undang yang ada di dalamnya termasuk kekuasaan untuk mengadili.

<sup>20</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia, 2002) hlm .150.

3. Kekuasaan federatif, tugasnya meliputi segala tindakan untuk menjaga keamanan negara dalam hubungan dengan negara lain seperti membuat aliansi dan sebagainya (dewasa ini disebut hubungan luar negeri).

Sementara itu Montesquieu dalam masalah pemisahan kekuasaan membedakannya dalam tiga bagian pula meskipun ada perbedaan dengan konsep yang disampaikan John Locke, yaitu :

1. Kekuasaan legislatif, bertugas untuk membuat undang undang.
2. Kekuasaan eksekutif, bertugas untuk menyelenggarakan undang-undang (tetapi oleh Montesquieu diutamakan tindakan di bidang politik luar negeri).
3. Kekuasaan yudikatif, bertugas untuk mengadili atas pelanggaran undang-undang.

Dari dua pendapat ini ada perbedaan pemikiran antara John Locke dengan Montesquieu. John Locke memasukkan kekuasaan yudikatif ke dalam kekuasaan eksekutif, sementara Montesquieu memandang kekuasaan pengadilan (yudikatif) itu sebagai kekuasaan yang berada sendiri.<sup>21</sup>

#### b. Teori Konstitualisme

Pada hakikatnya, konstitusionalisme merupakan suatu konsep yang telah eksis sejak lama, bahkan keberadaannya mendahului kemunculan gagasan mengenai konstitusi itu sendiri. Hal ini dibuktikan dengan fakta

---

<sup>21</sup> Ibid

bahwa konstitusionalisme telah menjadi prinsip yang dianut sejak era pemerintahan polis atau negara kota pada masa Yunani Kuno, periode Romawi Kuno, hingga perjalanan sejarah kekhalifahan Islam yang tercermin dalam Piagam Madinah. Secara esensial, konstitusionalisme bertujuan untuk menjamin terselenggaranya pemerintahan secara teratur dan tertib.

Meskipun telah tua usianya, akan tetapi konstitusionalisme adalah paham yang paling efektif untuk mengelola kekuasaan pada masa modern saat ini. Seperti dikatakan pemikir politik kontemporer Gabriel A. Almond, yang menyatakan bahwa bentuk pemerintahan terbaik yang bisa diwujudkan adalah pemerintahan campuran atau pemerintahan konstitusional, yang membatasi kebebasan dengan aturan hukum dan juga membatasi kedaulatan rakyat dengan institusi-institusi negara yang menghasilkan ketertiban dan stabilitas.<sup>22</sup> Demikian pula menurut Richard S. Kay, konstitusionalisme menghadirkan situasi yang dapat memupuk rasa aman, karena adanya pembatasan terhadap wewenang pemerintah yang telah ditentukan lebih dahulu.<sup>23</sup>

<sup>22</sup> Disarikan dari tulisan Gabriel A. Almond, "Political Science: The History of the Discipline", dalam Robert E. Goodin and Hans-Dieter Klingemann (eds), *A New Handbook of Political Science*, (Oxford: Oxford University Press, 1996), hal. 53-61.

<sup>23</sup> Richard S. Kay, *American Constitutionalism dalam Larry Alexander (ed), Constitutionalism: Philosophical Foundations*, (Cambridge: Cambridge University Press, 1999), hal 4

## 2. Kerangka Konseptual

### a. Desa

Desa adalah entitas yang memiliki kewenangan dalam mengatur dan mengelola urusan pemerintahan, pembangunan, dan pemberdayaan masyarakat di tingkat lokal.

Desa merupakan suatu komunitas yang kecil yang berada disetiap belahan dunia seperti halnya yang ada di Indonesia. Desa adalah dimana sebagian besar masyarakat Indonesia bertempat. Desa sudah resmi dijadikan kesatuan yang kecil dan diakui pemerintah. Keadaan tersebut ditetapkan dalam peraturan resmi negara dan dijadikan sebagai wilayah terkecil mobilitas pembangunan. Model pemerintahan desa diseragamkan di seluruh Indonesia, meski masih ada desa yang menjalankan model kepemimpinan desa adat. Meskipun pemerintah desa tetap ada namun pengaruh lokal dan keputusan tentang komunitas tetap dimiliki oleh seseorang yang memiliki kekuasaan di masyarakat desa<sup>24</sup>

Definisi tentang desa dijelaskan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, yang berbunyi :

“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

<sup>24</sup> Hanif Nurcholis, *Pertumbuhan dan Penyelenggara Pemerintahan Desa* (Jakarta: Erlangga, 2011), Hal 77

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”.<sup>25</sup>

#### b. Kepala Desa

Kepala Desa merupakan pejabat pemerintahan yang memegang peranan krusial dalam penyelenggaraan pemerintahan desa. Kedudukan dan fungsi Kepala Desa diatur dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa beserta peraturan perundang-undangan terkait lainnya. Secara yuridis, Kepala Desa memiliki status hukum sebagai pemimpin sekaligus representasi eksekutif pada tingkat desa. Dalam kapasitasnya tersebut, Kepala Desa memiliki tanggung jawab terhadap pengelolaan serta pengambilan keputusan yang berkaitan dengan urusan pemerintahan, pembangunan, dan pemberdayaan masyarakat desa.

#### c. Demokrasi

Demokrasi merupakan suatu sistem pemerintahan yang berlandaskan pada prinsip-prinsip hukum yang mengatur keterlibatan rakyat dalam proses pengambilan keputusan politik dan penyelenggaraan pemerintahan. Prinsip-prinsip fundamental demokrasi mencakup berbagai aspek, antara lain hak-hak dan kebebasan individu, mekanisme pemilihan yang adil serta transparan, dan pengawasan terhadap implementasi

<sup>25</sup> Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, Pasal 1 ayat (1)

kekuasaan pemerintah. Secara konseptual, demokrasi berorientasi pada prinsip-prinsip esensial seperti supremasi hukum, hak asasi manusia, dan negara hukum (*Rechtsstaat*).

Dalam sistem demokrasi, rakyat memiliki kewenangan untuk memilih representasi mereka dalam struktur pemerintahan, baik di lembaga legislatif maupun eksekutif, melalui mekanisme pemilihan umum yang diatur berdasarkan ketentuan hukum yang berlaku. Selanjutnya, setiap keputusan politik yang dihasilkan oleh para wakil rakyat terpilih harus selaras dengan prinsip-prinsip hukum serta hak-hak individu yang dijamin oleh konstitusi.

#### d. Pemilihan Kepala Desa (Pilkades)

Pemilihan Kepala Desa merupakan suatu proses yang diatur secara hukum, yang memberikan kesempatan kepada masyarakat desa untuk memilih Kepala Desa sebagai pemimpin eksekutif di tingkat desa secara langsung. Tata cara penyelenggaraan Pemilihan Kepala Desa diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia, khususnya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa serta peraturan daerah yang relevan di masing-masing wilayah.

Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Desa harus memenuhi prinsip-prinsip keadilan, transparansi, dan kesesuaian dengan ketentuan hukum yang berlaku. Regulasi hukum juga mengatur berbagai aspek teknis, meliputi persyaratan kualifikasi bagi calon Kepala Desa, mekanisme

kampanye pemilihan, serta prosedur pemungutan suara. Hasil dari pemilihan tersebut harus merepresentasikan kehendak dan aspirasi masyarakat desa. Dalam konteks ini, setiap pemilih memiliki hak untuk menentukan pilihan mereka terhadap calon sesuai dengan keyakinan dan preferensi masing-masing.

e. Kebijakan

Menurut James Anderson menyatakan bahwa kebijakan publik itu ialah suatu *“purposive course of action or inaction undertaken by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter of concern”* (langkah tindakan yang secara sengaja dilakukan oleh seorang aktor berkenaan dengan adanya masalah atau persoalan tertentu yang dihadapi).<sup>26</sup>

Carl Friedrich mendefinisikan kebijakan sebagai serangkaian tindakan yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan spesifik yang dirumuskan oleh individu, kelompok, atau pemerintah dalam konteks tertentu, yang dalam pelaksanaannya memperhitungkan adanya hambatan-hambatan tertentu sambil secara bersamaan mengidentifikasi dan memanfaatkan peluang-peluang yang tersedia untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan.<sup>27</sup>

<sup>26</sup> Solichin A. Wahab. 2016. *Analisis Kebijakan: Dari Formulasi ke Penyusunan Model-Model Implementasi Kebijakan Publik*. (Jakarta : Bumi Aksara,2016). Hal. 8

<sup>27</sup> Ibid, hal 9

## E. Metode Penelitian

### 1. Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum yang bersifat yuridis normatif pada implementasi hukum positif yang terjadi terhadap peristiwa hukum yang terjadi di masyarakat, untuk menjawab isu yang diangkat dalam permasalahan skripsi ini.

Penelitian hukum normatif merupakan suatu pendekatan metodologis dalam kajian hukum yang memandang hukum sebagai sebuah sistem norma yang terstruktur secara sistematis. Sistem norma yang dimaksud mencakup berbagai elemen fundamental seperti asas-asas hukum yang menjadi landasan filosofis, norma-norma yang mengatur perilaku masyarakat, serta kaidah-kaidah yang bersifat mengikat. Sumber-sumber yang membentuk sistem norma tersebut meliputi peraturan perundang-undangan sebagai produk legislatif, putusan pengadilan sebagai interpretasi yudisial, perjanjian sebagai manifestasi kehendak para pihak, serta doktrin atau ajaran yang dikembangkan oleh para pemikir hukum.<sup>28</sup>

### 2. Pendekatan Penelitian

Dalam penelitian ini penulis menggunakan pendekatan perundang-undangan, pendekatan historis dan pendekatan konsep.

---

<sup>28</sup> Mukti Fajar Nur Dewata dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum, Normatif dan Empiris*. (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006) Hal. 34

Pendekatan perundang-undangan sebagai salah satu pendekatan penelitian yang digunakan oleh penulis dengan menelaah peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan isu hukum yang diteliti.<sup>29</sup>

Pendekatan konseptual merupakan salah satu metodologi yang digunakan dalam penelitian hukum, yang berlandaskan kerangka teoretis yang terdiri dari perspektif dan doktrin yang telah berkembang dalam disiplin ilmu hukum. Penerapan pendekatan ini melibatkan tinjauan sistematis terhadap berbagai perspektif dan ajaran hukum yang ada, dengan tujuan memungkinkan peneliti untuk mengidentifikasi konsep-konsep dasar yang mendasari pembentukan konsep-konsep hukum. Selain itu, melalui pendekatan ini, peneliti diharapkan dapat merumuskan konsep-konsep hukum operasional dan prinsip-prinsip hukum yang langsung relevan dan terkait dengan masalah atau isu yang menjadi objek.<sup>30</sup>

Pendekatan Historis adalah penelaahan serta sumber-sumber lain yang berisi tentang informasi-informasi mengenai masa lampau dan dilaksanakan secara sistematis, atau dalam kata lain penelitian yang mendeskripsikan gejala tetapi bukan yang terjadi pada saat atau pada waktu penelitian dilakukan.

---

<sup>29</sup>Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*. (Jakarta, Penerbit Kencana, 2007), hal.96

<sup>30</sup>Peter Mahmud Marzuki, *Ibid.*, hal.135

### 3. Sumber Bahan Hukum

Sumber bahan hukum yang digunakan adalah :

1. Bahan Hukum Primer, yaitu bahan hukum yang mempunyai kekuatan

yang mengikat bagi individu maupun masyarakat yang dapat membantu penulisan. Dalam hal ini adalah peraturan perundang-undangan terkait seperti Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) tahun 1945, Undang-Undang nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa, Undang-Undang nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa, dan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2024 tentang Perubahan Kedua Atas UU Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa

2. Bahan hukum sekunder adalah sumber hukum yang erat kaitannya dengan bahan hukum primer dan berfungsi sebagai alat pendukung dalam menganalisis dan memahami substansi bahan hukum primer secara lebih komprehensif. Bahan hukum sekunder mencakup semua karya tertulis yang tidak berbentuk peraturan atau undang-undang, termasuk buku-buku hukum, hasil penelitian ilmiah, jurnal hukum, baik yang bersifat spesialis maupun umum, serta publikasi akademik lain yang relevan dengan studi hukum.

3. Bahan hukum tersier merupakan sumber-sumber hukum yang berfungsi memberikan petunjuk teknis atau penjelasan tambahan terhadap bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder guna mempermudah

pemahaman dan penelusuran informasi hukum. Kategori bahan hukum tersier ini mencakup berbagai referensi pelengkap, seperti naskah penjelasan resmi dari peraturan perundang-undangan, ensiklopedia hukum, indeks majalah atau jurnal hukum, serta instrumen bibliografis

lainnya yang bersifat informatif.

#### 4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Yaitu dengan jalan mengumpulkan Bahan Hukum dengan mempelajari dan mencatat buku-buku, literatur yang mempunyai kaitan dengan objek yang diteliti, yakni:

1. Studi Kepustakaan Yaitu mengumpulkan bahan hukum dengan jalan mempelajari dan mencatat buku-buku, literatur yang mempunyai kaitan dengan objek yang diteliti.

2. Dokumentasi

Yaitu dengan cara mencari dan mengumpulkan data serta mencatat, mengklasifikasikan buku-buku yang relevan dengan objek penelitian<sup>31</sup>

#### 5. Analisis Bahan Hukum

Analisis terhadap Bahan Hukum yang diperoleh akan dilakukan dengan data kualitatif yang kemudian akan di paparkan dalam suatu penulisan dengan penulisan deskriptif.

---

<sup>31</sup>Soerjono S oekanto, Pengantar Penelitian Hukum. (Jakarta : UI Press, 1986), Hal. 1

## F. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan dalam penelitian ini terdiri dari 5 (lima) bab dan masing-masing bab terdiri dari bab-bab untuk memperjelas ruang lingkup dan bahasan permasalahan yang diteliti, yaitu:

### **BAB I, PENDAHULUAN**

Berisi tentang pendahuluan yang memuat tentang latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, metode penelitian, dan sistematika penelitian.

### **BAB 2, TINJAUAN PUSTAKA**

Berisi tentang tinjauan umum, yang memuat tentang teori yang berhubungan dan tinjauan umum mengenai desa, kepala desa, pemerintahan desa, konsep demokrasi dan prinsip-prinsip demokrasi

### **BAB 3, PENGATURAN MASA JABATAN KEPALA DESA**

Dalam bab ini penulis akan menguraikan tentang ketentuan hukum dan peraturan mengenai jabatan kepala desa yang berlaku di Indonesia, terdiri dari hukum yang berlaku (*ius constitutum*), dan hukum yang harus ditetapkan (*ius constituendum*).

### **BAB 4, PEMBAHASAN**

Berisi tentang hasil penelitian dan pembahasan, yang memuat dampak kebijakan perpanjangan jabatan kepala desa apakah sesuai dengan

prinsip demokrasi dan bagaimanakah implikasi perpanjangan jabatan kepala desa terhadap kepemimpinan di desa.

## **BAB 5, PENUTUP**

Dalam bab ini penulis akan menguraikan secara garis besar hasil kesimpulan dan saran berdasarkan penulisan dari bab-bab sebelumnya yang disesuaikan dengan hasil peneliti.

