

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Eksistensi suatu negara tentu memiliki tujuan yang ingin dicapai termasuk Indonesia yang tujuannya tercantum dalam Alinea 4 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang salah satunya untuk mensejahterakan dan memakmurkan rakyatnya. Indonesia yang pada dasarnya merupakan sebuah negara hukum mengatur semua tindakan dan perilaku dalam sebuah aturan yang berbentuk undang-undang secara tertulis maupun tidak tertulis. Untuk mewujudkan tujuan tersebut, maka perlu untuk membentuk lembaga-lembaga dan menunjuk orang-orang untuk mengemban jabatan-jabatan yang bertujuan membantu dalam mengelola sumber daya alam dan memberikan berbagai pelayanan-pelayanan yang maksimal. Untuk dapat terlaksana hal tersebut maka dibutuhkan juga seseorang yang mampu memimpin dan mengatur pelaksanaan aturan tersebut yang sering disebut juga sebagai pemimpin.

Pemilihan pemimpin harus dilaksanakan sebagai bentuk negara yang menjunjung demokrasi. Demokrasi dalam pengertian secara luas adalah konsep yang berasal dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. Hal tersebut dijelaskan bahwa kekuasaan negara berada di tangan rakyat, baik dari rakyat, oleh rakyat maupun untuk rakyat dalam menyelenggarakan urusan kehidupan ketatanegaraan. Demokrasi menurut Joseph Schumpeter bahwa pemilihan pemimpin harus mendapatkan mekanisme yang baik, warga

negara diberikan kesempatan untuk memilih salah satu di antara pemimpin-pemimpin politik yang bersaing meraih suara terbanyak untuk dapat memimpin sebuah negara. Held mengemukakan bahwa perkembangan tersebut dapat disebut sebagai otonomi demokrasi (*democratic autonomy*) yang menggambarkan partisipasi substansial secara langsung pada lembaga komunitas lokal dan manajemen diri (*self-management*) (Sorensen, 2014: 2).

Pada hakikatnya, sistem pemerintahan di Indonesia jika dilihat berdasarkan pada Undang-Undang Dasar 1945, terbagi menjadi beberapa daerah tertentu yang dibantu oleh badan perwakilan sebagai perantara untuk memenuhi kebutuhan masyarakat (Surjadi et al., 2021). Menurut CST. Kansil dalam bukunya “Hukum Administrasi Daerah”, pemerintah dan pemerintahan memiliki pengertian yang berbeda. Pemerintah mengandung pengertian sebuah “organ” atau “alat negara” yang menjalankan tugas dan fungsi pemerintahan, sedangkan pemerintahan mengandung pengertian sebagai “fungsi” dari pemerintah (Kansil & Kansil, 2008).

Organ negara dalam mengimplementasikan fungsi pemerintahannya terbagi pula ke dalam beberapa kategori wilayah. Pembagian tersebut secara umum diatur dalam Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (“UUD NRI 1945”) menyatakan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia (“NKRI”) terbagi atas daerah provinsi yang kemudian dibagi kembali menjadi Kabupaten dan Kota yang tiap-tiap Provinsi, Kabupaten, dan Kota itu mempunyai pemerintahan yang diatur

oleh Undang-Undang. Terkait desa, diatur dalam Pasal 18B UUD NRI 1945 bahwa negara mengakui pemerintahan desa dan pemerintah desa sebagai pemerintahan dengan lingkup terkecil.

Desa pada fungsinya menjadi pemerintahan paling bawah yang secara langsung berinteraksi dengan masyarakat. Pemerintah Desa dibentuk dengan tujuan agar dapat secara langsung memanfaatkan dan memaksimalkan potensi-potensi desa yang ada di wilayahnya serta memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya. Berdasarkan data milik Badan Pusat Statistik, pada tahun 2022 tercatat negara Indonesia memiliki jumlah desa sebanyak 83.794 desa (Badan Pusat Statistik, 2023). Sehingga dengan jumlah desa yang sebanyak itu menjadikan desa bagian yang penting dalam sistem ketatanegaraan dan harus mendapat perhatian yang besar.

Adapun pengertian desa seperti termaktub dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa pada Pasal 1 angka 1, 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. Istilah desa atau yang disebut dengan nama lainnya memiliki karakteristik yang hampir sama di Indonesia, berbeda dengan desa adat yang mempunyai karakteristik berbeda dengan desa pada umumnya (Putri, 2016).

Menurut Eka N.A.M. Sihombing, istilah “desa” secara etimologi berasal dari kata “Swadesi” yang memiliki arti wilayah, tempat, atau bagian yang mandiri dan otonom (Sihombing, 2020). Di Indonesia “Desa” pertama kali ditemukan oleh Mr. Herman Warner Muntinghe, seorang Belanda yang menjadi anggota Raad van Indie dibawah pimpinan Letnan Gubernur Jenderal Raffles dimana dalam laporannya pada tanggal 14 Juli 1817 menyebutkan bahwa adanya keberadaan desa-desa di sepanjang pantai utara Jawa (Kartohadikoesoemo, 1954). Menurut Soetardjo (dalam Sihombing, 2021) kemudian ditemukan desa-desa lain di luar kepulauan Jawa yang kurang lebih sama dengan desa yang ada di Jawa dengan menggunakan kata lain karena kata “desa” hanya digunakan di pulau Jawa, Bali, dan Madura.

Saat ini istilah Desa sendiri ternyata dalam penyebutannya memiliki berbagai nama atau istilah tersendiri di berbagai wilayah di Indonesia. Di Yogyakarta desa disebut sebagai Kalurahan, di Sumatera Barat disebut sebagai Nagari, Lampung disebut sebagai Pekon, Jambi disebut dengan nama Dusun, dan masih banyak lagi istilah-istilah resmi yang digunakan dalam penyebutan nama Desa (Sultoni, n.d.). Sedangkan, pengertian Pemerintahan Desa menurut Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, menyebutkan bahwa Pemerintahan Desa yang dimaksudkan adalah penyelenggaraan urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem pemerintahan di Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemerintahan Desa terdiri dari seorang Kepala Desa, Perangkat Desa dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Dengan susunan

Pemerintahan Desa yang ditambah dengan adanya Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dimaksudkan agar meningkatkan sistem demokrasi dan mencegah adanya kesewenang-wenangan yang dilakukan oleh pihak Pemerintah Desa.

Setelah tumbangnya Orde Baru tahun 1998, perubahan-perubahan yang dilakukan saat itu ternyata sangat berimbas pada berubahnya beberapa produk legislasi tentang desa. Hal ini dikarenakan pada saat Orde Baru, kepala desa memiliki kekuasaan yang sangat besar. Aturan politik desa pada masa itu mengkondisikan bahwa pembentukan sistem politik bersifat tertutup dan monopolistik (Luthfy, 2019). Kepala desa adalah penguasa tunggal dan menjadi kepanjangan tangan pemerintah pusat untuk membantu mengatur pemerintahannya melalui desa. Sehingga berbagai kalangan masyarakat menginginkan bahwa peraturan yang akan dibuat pasca-reformasi mengharuskan pengaturan mengenai kekuasaan kepala desa untuk dikurangi dan juga mengalami perubahan dalam pemilihan Kepala Negara dan Kepala Daerah yang akhirnya dipilih secara langsung oleh rakyat.

Upaya-upaya pemangkasan kekuasaan kepala desa telah dilakukan dengan maksud menegaskan batasan masa jabatan kepala desa melalui peraturan perundang-undangan pasca reformasi, namun dalam praktiknya ketentuan ini masih sering dilanggar (Luthfy, 2019). Hal ini dapat dilihat dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979

Tentang Desa dinilai sudah tidak relevan lagi dengan perkembangan sisi ketatanegaraan Indonesia maka lahirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, kemudian diubah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah kemudian digantikan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah menandai berubahnya sistem kekuasaan pemerintah dari sentralistik menjadi otonomi yang kemudian dijabarkan dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa yang mengubah posisi desa dalam konteks otonomi daerah yang mengakibatkan peran Kepala Desa yang signifikan dalam menentukan kebijakan di tingkat desa (Barimbing, 2022).

Filosofi mendasar otonomi daerah adalah adanya pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah. Oleh sebab itu maka pelimpahan wewenang ini diteruskan dengan pelimpahan wewenang dari pemerintah daerah ke pemerintah desa. Kebijakan strategis ini merupakan upaya menjadikan desa lebih kuat dan mandiri sebagai garda terdepan pemerintahan daerah merupakan bagian penting dari proses desentralisasi atau otonomi daerah. Berdasarkan Pasal 1 angka 7 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, asas otonomi adalah prinsip dasar penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berdasarkan Otonomi Daerah. Sedangkan dalam Pasal 1 angka 11 undang-undang *a quo* disebutkan bahwa tugas pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah Pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat atau dari Pemerintah Daerah provinsi kepada

Daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah provinsi. Sehingga, berdasarkan dari ketentuan diatas, desa memiliki otonomi untuk mengatur wilayahnya sendiri yang juga merupakan bagian dari perpanjangan dari fungsi asas otonomi daerah dan pembantuan dari Pemerintah Daerah.

Jauh sebelum Indonesia merdeka, Pemerintahan Desa sudah lama berdiri dan selama pemerintahan desa berdiri masa jabatan kepala desa juga banyak mengalami perubahan baik pertambahan maupun pengurangan masa jabatan maupun periodisasi. Mulai dari zaman kerajaan hingga pasca reformasi masa jabatan kepala desa tidak pernah seragam karena setiap pemerintahan memiliki politik hukum yang berbeda-beda. Pada zaman dahulu jabatan kepala Desa biasanya di emban oleh orang-orang yang dianggap memiliki kecerdasan atau kebijaksanaan serta memiliki kecakapan dalam menyelesaikan berbagai macam persoalan yang dihadapi oleh masyarakat (Warsudin & Hamid, 2023).

Kepala Desa sebagai penyelenggara Pemerintahan Desa semakin diperkuat posisinya karena diberikan wewenang untuk menyusun Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa (RPJM Desa), adanya dana desa yang menjadi sumber keuangan desa juga semakin memberikan kekuatan untuk melaksanakan pembangunan di desa (Atmaja & Hilman, 2023). Akibatnya, jabatan kepala desa menjadi sangat diminati oleh banyak orang. Dalam pemilihan kepala desa sekurang-kurangnya terdapat 3 (tiga) sampai 5 (lima) calon kepala desa yang mendaftar.

Saat ini, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa menjadi payung hukum bagi jalannya tata kelola Pemerintahan Desa. Dalam undang-undang ini diatur berbagai pokok-pokok perihal permasalahan Desa yang salah satunya terkait dengan masa jabatan kepala desa. Pada Pasal 39 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa mengatur mengenai masa jabatan kepala desa yang menyatakan bahwa masa jabatan kepala desa yaitu selama 6 (enam) tahun dan dapat menjabat sampai tiga periode yang artinya seorang kepala desa dapat menjabat selama 18 (delapan belas) tahun.

Kemudian muncul persoalan yang berkaitan dengan pelantikan kepala desa dengan melintasi 3 (tiga) undang-undang yakni Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, dan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa. Hal ini diakibatkan ketidak jelasannya penghitungan dan konstruksi hukum dalam masa jabatan kepala desa dan dalam perubahannya yang tidak langsung diberikan penjelasan bagaimana menghitungnya mengakibatkan kesimpangsiuran jumlah periode yang dapat dijabat (Maslul, 2022).

Setelah hampir 9 (sembilan) tahun berlakunya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014, kini muncul wacana penambahan masa jabatan kepala desa menjadi 9 (sembilan) tahun. Pada tanggal 17 Januari 2023, ratusan kepala desa yang tergabung dalam Pimpinan Pusat Perkumpulan Aparatur Pemerintah Desa Seluruh Indonesia (PAPDESI) menggelar aksi di

depan Gedung DPR-RI meminta agar pemerintah dan DPR-RI untuk segera merevisi Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa dan meminta masa jabatan kepala desa menjadi 9 (sembilan) tahun (Muliawati, 2023).

Atas peristiwa tersebut banyak terjadi perdebatan, pasalnya dengan penambahan masa jabatan kepala desa menjadi 9 (sembilan) tahun dinilai merupakan hal yang sangat bertolak belakang dengan prinsip negara demokrasi yang nantinya akan menimbulkan resiko-resiko sebagai berikut (Warsudin & Hamid, 2023):

- a. menimbulkan resiko penyalahgunaan kewenangan;
- b. menimbulkan resiko terjadinya penyalahgunaan jabatan;
- c. menimbulkan resiko terjadinya kecemburuan sosial ditengah-tengah masyarakat;
- d. dapat memunculkan dinasti kepemimpinan sehingga tidak terjadi regenerasi yang sehat;
- e. akan memunculkan risiko terjadinya penyalahgunaan dana desa;
- f. akan menimbulkan terjadinya nepotisme dalam struktur pengisian jabatan pada pemerintahan desa;
- g. memberikan ruang yang sempit terhadap pihak lain untuk berkesempatan sebagai kepala desa;
- h. akan menimbulkan kerugian bagi masyarakat jika kepala desa yang menjabat selama 9 (sembilan) tahun ternyata merupakan seseorang yang tidak memiliki kualitas dalam menjalankan jabatannya;
- i. dapat menimbulkan gejolak di tengah-tengah masyarakat;

- j. dapat menimbulkan ketidak transparan terkait penggunaan anggaran dikarenakan masa jabatan Kepala Desa yang terlalu lama.

Sedangkan tuntutan yang diajukan terkait penambahan masa jabatan kepala desa menjadi 9 (sembilan) tahun memiliki tujuan sebagai berikut (Atmaja & Hilman, 2023):

- a. mengurangi konflik politik;
- b. menciptakan kedaulatan desa;
- c. memaksimalkan pembangunan desa.

Lamanya jabatan Kepala Desa menjadi kebingungan tersendiri karena apabila jabatan Kepala Desa terlalu lama maka dapat menyebabkan terjadinya karakter otoriter, sedangkan jika jabatan terlalu pendek bisa menyebabkan visi dan misi yang akan dilaksanakan belum tercapai sehingga dalam menjalankan pemerintahan Desa kurang maksimal (Habibi Afif, 2014).

Berdasarkan dari permasalahan dan perubahan-perubahan masa jabatan kepala desa yang dijelaskan diatas maka, penting dilakukan peneliti menganalisis perubahan masa jabatan kepala desa dalam perspektif sejarah perundang-undangan.

B. Rumusan Masalah

Adapun rumusan masalah yang hendak diteliti adalah:

1. Mengapa masa jabatan kepala desa selalu berubah dari masa ke masa?

2. Mengapa kepala desa masih menuntut masa jabatan kepala desa dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 dari 6 (enam) tahun menjadi 9 (sembilan) tahun?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui sejarah pengaturan masa jabatan kepala desa dari masa ke masa.
2. Untuk mengetahui analisis perubahan masa jabatan kepala desa dalam perspektif sejarah perundang-undangan.

D. Manfaat Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah dan tujuan penelitian diatas, diharapkan penelitian ini dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

1) Secara Teoritis

- a. Dapat mengembangkan wawasan keilmuan dan pengetahuan dalam bidang hukum tata negara terutama dalam kajian masa jabatan kepala desa dalam perspektif sejarah perundang-undangan.
- b. Apabila dianggap layak, maka karya ini dapat dijadikan sebagai salah satu referensi bagi penelitian selanjutnya dengan permasalahan yang sama.

2) Secara Praktis

- a. Dapat dijadikan acuan dalam memberikan masukan bagi pemerintah agar memperhatikan mengenai masa dari jabatan kepala desa.

- b. Sebagai rekomendasi pembentuk undang-undang untuk menentukan masa jabatan kepala desa dalam merevisi atau membentuk undang-undang yang baru.

E. Metode Penelitian

Metode penelitian merupakan suatu cara untuk memperoleh informasi yang dapat dijadikan bahan penelitian yang dikaji. Metode yang dipakai dalam penelitian ini, meliputi:

1. Jenis Penelitian

Penulisan skripsi ini menggunakan metode penelitian kualitatif yaitu yuridis-normatif. Metode penelitian yuridis normatif yaitu metode penelitian yang mengkaji penerapan hukum yang dikonsepsikan baik dalam peraturan perundang-undangan maupun hukum sebagai kaidah-kaidah dan norma-norma terhadap kasus-kasus konkret serta tidak menutup kemungkinan dilakukannya diskusi untuk mendapatkan data yang diperlukan dalam penulisan skripsi ini.

2. Sumber Data

Sumber data adalah segala sesuatu yang dapat memberikan informasi terkait data penelitian. Sumber data yang akan digunakan dalam penelitian ini terdiri dari data sekunder terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier yang diuraikan sebagai berikut:

1) Bahan hukum primer, merupakan bahan-bahan hukum yang mengikat, terdiri dari:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 Tentang Desapraja;
- c. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 Tentang Pemerintahan Desa;
- d. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah;
- e. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah;
- f. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa;
- g. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

2) Bahan hukum sekunder, adalah bahan-bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari:

- a. Buku;
- b. Jurnal;
- c. Artikel; dan

d. Literatur lain yang berkaitan dengan permasalahan yang sedang diteliti.

3) Bahan hukum tersier, yakni bahan-bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder. Bahan hukum tersier dalam penelitian ini yaitu:

- a. Kamus Hukum;
- b. Ensiklopedia;
- c. Kamus Bahasa Inggris; dan
- d. Kamus Besar Bahasa Indonesia.

3. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dalam penulisan skripsi ini adalah *literature research*/studi kepustakaan/studi dokumen yaitu melakukan inventarisasi dan mempelajari data kepustakaan berupa peraturan perundang-undangan, buku-buku literatur, dokumen resmi serta website resmi. Selain itu juga dapat dilakukan diskusi sebagai pelengkap dalam skripsi ini.

4. Obyek Penelitian

Obyek penelitian dalam penelitian ini adalah menganalisis perubahan masa jabatan kepala desa dalam perspektif sejarah perundang-undangan.

5. Metode Pendekatan

Dalam penulisan skripsi ini menggunakan pendekatan:

1) Pendekatan perundang-undangan

Pendekatan perundang-undangan ini menganalisa dan menelaah peraturan perundang-undangan yang memiliki relevansi dalam pembahasan skripsi ini, yaitu:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 Tentang Desapraja;
- c. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 Tentang Pemerintahan Desa;
- d. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah;
- e. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah;
- f. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa;
- g. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

b. Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*)

Pendekatan konseptual adalah suatu pendekatan yang diperoleh dari pemahaman prinsip-prinsip, hukum, dan teori. Agar dapat membimbing peneliti/penulis untuk dapat

mengkorelasikan antara praktik yang ada dengan teori yang relevan, sehingga peneliti/penulis dapat menganalisis untuk mencari alternatif solusi terbaik dalam memecahkan permasalahan yang sedang dikaji.

6. Teknik Analisis Data

Dalam tulisan ini, teknik yang digunakan dalam pengumpulan bahan-bahan hukum adalah *content analysis* (analisis isi) yang didasarkan pada teori-teori yang ada. Konten isi yang dimaksud adalah isi dari sumber hukum primer, sekunder bahkan tersier yang memiliki relevansi dengan topik yang diangkat dalam tulisan ini. Melalui analisis ini diharapkan dapat memilah dan memilih data dari pelbagai bahan pustaka yang ada dan sejalan dengan objek yang dikaji serta dapat menghasilkan deskripsi yang lebih objektif dan sistematis dalam penulisan tentang analisis perubahan masa jabatan kepala desa dalam perspektif sejarah perundang-undangan.