

BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar belakang masalah

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (yang selanjutnya disebut UUD NRI Tahun 1945) dalam pasal 18 B ayat 2 menyebutkan bahwa negara memandang peraturan hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang telah diatur dalam undang-undang. Hal tersebut, maka kedudukan desa masuk sebagai kesatuan masyarakat hukum adat dengan hak tradisionalnya yang telah diakui oleh konstitusi dan diatur dengan undang-undang. Desa adalah suatu 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.¹

Desa adalah desa kecil atau di singgung dengan kata berbeda yang ,selanjutnya dikenal dengan Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Republik

¹ Wasistiono sadu, irwan Tahir, *Prospek Pengembangan Desa*. Fokusmedia, Bandung, 2007, hlm.25

Indonesia.² Desa merupakan ranah pemerintahan terkecil dibawah kecamatan, yang mana desa mempunyai peranan yang sangat penting mengingat dalam hal jumlah penduduk Indonesia hampir sebagian besar tinggal di pedesaan, jadi wajar jika banyak asumsi bahwa dapat dikatakan pembangunan Indonesia berhasil jika pembangunan desa bisa berjalan dengan baik. Desa yang berkembang dengan baik dapat meningkatkan kualitas hidup serta kebutuhan masyarakat dalam menjalankan aktivitas sesuai dengan kebutuhan didalam masyarakat.

Didalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (yang selanjutnya disebut UU Desa), banyak hal yang memuat tentang melindungi dan memberdayakan desa agar menjadi maju, kuat, mandiri serta demokratis. Terlebih, UU Desa ini menempatkan posisi desa lebih terhormat dan diakui sebagai subyek yang mempunyai kedudukan. Desa tidak bisa terlepas dengan yang namanya penyelenggaraan pemerintahan, baik pemerintahan desa maupun pemerintahan daerah. Pemerintah desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.³ Yang mana kepala desa yang dibantu perangkat desa sebagai penyelenggara pemerintahan desa. Dalam pemerintah desa, terdiri dari Kepala Desa serta Lembaga Musyawarah Desa (Yang Selanjutnya Disebut LMD), dalam hal ini Kepala Desa berkedudukan sebagai alat

² Republik Indonesia, “UNDANG-UNDANG NOMER 06 TAHUN 2014 TENTANG DESA,” *ACM International Conference Proceeding Series* 18-April-2, no. 1 (2016): 45–54, [https://peraturan.bpk.go.id/Download/27840/UU Nomor 06 Tahun 2014.pdf](https://peraturan.bpk.go.id/Download/27840/UU%20Nomor%2006%20Tahun%202014.pdf). Lihat pasal 1 ayat 1

³ Ibid. Lihat Pasal 1 ayat 3

pemerintah, yaitu alat pemerintah Daerah dan alat Pemerintah Desa yang diberi kepercayaan untuk menggerakkan pelaksanaan administrasi tingkat desa.⁴

Kepala desa merupakan pemimpin dalam pelayanan publik ditingkat desa di Negara Indonesia, kepala desa dilarang untuk menjadi pengurus partai politik, merangkap jabatan sebagai ketua atau anggota BPD, ikut serta dalam kampanye pemilihan umum. Pemilihan kepala desa sudah diatur terlebih dahulu dalam UU Desa serta Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (yang selanjutnya disebut PP No 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan UU Desa). Pemerintah daerah kabupaten/ kota menyepakati strategi pemilihan kepala desa yang diselesaikan menggunakan pedoman Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.⁵ Dengan adanya peraturan baru yakni UU Desa, Kepala Desa mempunyai kewenangan tambahan yakni mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakat guna mengatur penerimaan pendapatan desa sesuai yang telah diatur dalam pasal 72 UU No 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Selain itu, dengan diberlakukannya UU Desa ini, mengenai masa jabatan Kepala Desa ada perubahan, didalam peraturan sebelumnya yakni Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah daerah mengatur bahwa masa jabatan Kepala Desa adalah 6 tahun dan dapat dipilih untuk dua periode. Akan tetapi, peraturan terbaru didalam pasal 39 UU Desa menyebutkan bahwa :

⁴ Soewarno Handajaningrat & R. Hindratmo, *Landasan dan Pedoman Kerja Administrasi Pemerintahan Daerah, Kota dan Desa*, CV. Haji Masagung, Jakarta, 13, Hlm.77

⁵ Republik Indonesia, “UNDANG-UNDANG NOMER 06 TAHUN 2014 TENTANG DESA.” Lihat pasal 31 ayat 2

(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.

Serta aturan yang sama terdapat didalam pasal 33 huruf l UU Desa dan pasal 47 ayat (2) PP No 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan UU Desa pun menegaskan sedemikian rupa. Dengan diperbolehkannya seseorang menjabat kepala desa selama batas maksimal sebanyak 3 kali, baik berturut-turut maupun tidak terus-menerus. Dirasa sangatlah bertolak belakang dengan cita-cita konstitusi. Dimana dalam hal ini, norma tersebut mengesampingkan adanya pembatasan kekuasaan. Padahal, UU No 6 Tahun 2014 tentang Desa ini sudah dikelola dalam pedoman hukum yang seharusnya terdapat pembatasan kekuasaan. Sesuai dengan konstitusi kita, bahwasanya Indonesia adalah Negara Hukum.⁶ Yang mengenal adanya pembatasan kekuasaan.

Dari hal ini, penentuan mengenai periode jabatan Kepala Desa dirasa kurang tepat, sebab masa jabatan enam tahun dan diperbolehkan menjabat selama tiga periode baik berturut-turut maupun tidak terkesan melemahkan konstitusi. Sebab arah politik hukum dalam konstitusi menyebutkan bahwa masa jabatan Kepala Negara, Wakil Kepala Negara, anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota

⁶ Republik Indonesia, “UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945” 105, no. 3 (1945): 129–133, <https://peraturan.bpk.go.id/Download/92283/UUD45.pdf>. Lihat pasal 1 ayat 3

Dewan Perwakilan Daerah serta lembaga yang lainnya dibatasi 2 (dua) periode.⁷ Selain itu, diperbolehkannya menjabat selama 3 periode, dikhawatirkan akan menghambat penataan kerangka administrasi ditingkat desa tersebut. Optimalisasi pemerintah desa haruslah dengan dilakukannya pergantian secara berkala, agar dapat menghindari penguasa tunggal yang akan mendominasi dan untuk menumbuhkan generasi baru untuk memegang kepemimpinan yang akan datang.

Dengan demikian, berdasarkan uraian diatas terjadi ketidakkonsisten-an terkait periode masa jabatan Kepala Desa dengan arah politik hukum mengenai periode masa jabatan dalam konstitusi. Ketidak konsisten-an ini bisa kita lihat dari periode masa jabatan Kepala Desa dengan Kepala Eksekutif lainnya yang dapat menjalankan tugasnya selama 3 (tiga) kali periode masa jabatan yang tidak sesuai. Sehingga penulis merasa tertarik untuk meneliti terkait masa jabatan kepala desa tersebut dalam bentuk tugas akhir yang berjudul **“Analisis Yuridis Periode Masa Jabatan Kepala Desa Dalam Pemerintahan Di Indonesia”**.

⁷ Riza Multazam Luthfy, *“Masa Jabatan Kepala Desa Dalam Perspektif Konstitusi,” Masalah-Masalah Hukum* 48, no. 4 (2019): 319, <http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0>. Hlm.326

1.2 Rumusan Masalah

Dengan dipaparkannya latar belakang masalah di atas maka dapat dikemukakan rumusan masalah sebagai berikut:

- 2.1 Bagaimana politik hukum perubahan pengaturan masa jabatan dan periode jabatan kepala desa antara UU No 32 Th 2004 ke UU No 6 Th 2014 ?
- 2.2 Bagaimana relevansi pembatasan masa jabatan kepala desa dengan kepala eksekutif di atasnya yang berkaitan dengan Asas Umum Pemerintahan Yang baik (AUPB) ?

1.3 Tujuan Penelitian

Penulis bertujuan untuk mencapai hal berikut, meliputi :

- 3.1 Untuk mengetahui politik hukum perubahan pengaturan masa jabatan dan periode jabatan kepala desa antara UU No 32 Th 2004 ke UU No 6 Th 2014.
- 3.2 Mampu mengidentifikasi hubungan pembatasan masa jabatan Kepala Desa dengan Kepala Eksekutif di atasnya yang berkaitan dengan Asas Umum Pemerintahan Yang baik (AUPB)

1.4 Kegunaan Penelitian

Penelitian ini dilakukan untuk dapat memberikan kemanfaatan bagi pembacanya, kegunaan penelitian ini ada dua, yaitu sebagai berikut :

4.1 Kegunaan Teoritis

Dimaksud bahwa hasil penelitian ini dapat menjadi pedoman dan pemahaman yang mendasar terkait pengaturan masa jabatan Kepala Desa,

serta guna menganalisa hubungan pembatasan antara masa jabatan Kepala Desa dengan Kepala Eksekutif di atasnya.

4.2 Kegunaan Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi khalayak umum serta akademisi-akademisi yang lainnya. Yang mana dalam penelitian ini memuat informasi terkait pengaturan masa jabatan Kepala Desa yang dapat dijadikan referensi terhadap penelitian yang akan datang.

1.5 Keaslian Penelitian

Tabel 1.5 Keaslian Penelitian

No	Judul Peneliti Sebelumnya	Rumusan Masalah Penelitian Sebelumnya	Isu Hukum penelitian sebelumnya	Perbedaan dengan Tugas Akhir yang diusulkan
1.	Analisis <i>fiqh siyasah</i> tentang Masa Jabatan Kepala Desa (Studi terhadap pasal 33 Huruf 1 Undang-Undang Nomor 06 Tahun 2014 Tentang Desa)	1. Bagaimana analisis terhadap masa jabatan kepala desa berdasarkan Undang-Undang No 06 Tahun 2014 Tentang Desa. 2. Bagaimana analisis <i>fiqh siyasah</i> terhadap masa jabatan kepala desa berdasarkan Undang-Undang No 06 Tahun 2014 tentang Desa	Isu hukum penelitian ini mengenai analisis masa jabatan kepala desa berdasarkan UU No 06 Tahun 2014 tentang Desa dalam konteks <i>fiqh siyasah</i> .	Dalam skripsi ini fokus analisisnya mengenai pandangan <i>fiqh siyasah</i> terhadap syarat calon kepala desa berdasarkan pasal 33 huruf I Undang-Undang No 06 Tahun 2014 tentang Desa sedangkan skripsi penulis fokus analisa nya terhadap Undang-Undang No 06 Tahun 2014 Tentang desa mengenai pasal 39 .
2.	Periode Jabatan Kepala Desa Menurut Undang-Undang Nomor 06 Tahun 2014 (Studi kasus di Desa Pakumen, Kecamatan	1. Bagaimana prosedur pemilihan Kepala Desa menurut UU No.06 Tahun 2014? 2. Bagaimana periodisasi jabatan kepala	Isu hukum penelitian ini membahas mengenai tata cara pemilihan calon kepala desa dengan kewenangannya, serta membahas	Fokus skripsi ini membahas objek penelitian lokasi yang berbeda yaitu pembatasan masa jabatan kepala desa dalam studi kasus di desa pakumen, sedangkan skripsi penulis objek fokusnya analisa terhadap masa jabatan kepala desa berdasarkan Undang-

	Bojonegara, Kabupaten Serang Provinsi Serang)	desa menurut UU No 6 Tahun 2014? 3. Bagaimana kedudukan kepala desa pakuncen menurut UU NO 06 Tahun 2014 ?	masa jabatan kepala desa yang awalnya di atur dalam UU No 32 Tahun 2004 menjadi UU No 06 Tahun 2014	Undang No 06 Tahun 2014 tentang Desa
3.	Masa jabatan kepala desa Bangunharjo kecamatan sewon kabupaten bantul ditinjau dari Undang-Undang No 06 Tahun 2014 tentang Desa	1. Bagaimana pengaturan masa jabatan Kepala Desa ditinjau dari perundang-undangan yang berlaku ? 2. Apakah masa jabatan Kepala Desa Bangunharjo Kecamatan Sewon Kabupaten Bantul telah sesuai dengan Undang-Undang No 06 Tahun 2014 ?	Isu hukum skripsi Ini yaitu di Desa Bangunharjo terjadi ketidak sinkronan dalam menetapkan masa jabtan kepala desa yang harusnya dilakukan 6 tahun sekali, namun di desa ini sudah 10 tahun masa jabatan tapi hanya sekali saja dilakukan pemilihan kepala desa.	Skripsi ini berfokus untuk membenahi masa jabatan di Desa Bandungharjo yang semula 10 tahun satu kali pemilihan agar sesuai dengan aturan di Undang-Undang No 06 Tahun 2014 Tentang desa untuk dilakukan per 6 tahun sekali, sedangkan skripsi penulis berfokus pada pembatasan masa jabatan yang sekarang menjadi 6 tahun sekali dan boleh dipilih kembali 3 kali periode, dimana aturan ini berbeda dengan aturan yang lainnya.

Sumber : Karya Penulis

1.6 Metode Penelitian

1.6.1 Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang diterapkan dalam karya tulis ini yaitu menggunakan penyusunan Normatif, yang mana penelitian ini difokuskan pada analisis pemanfaatan aturan-aturan atau standard-standar dalam suatu peraturan tertentu⁸. Dalam Konsep ini hukum identik dengan norma dan kaidah yang hanya ditujukan pada peraturan-peraturan tertulis yang membutuhkan data-data sekunder. Penelitian yang akan penulis lakukan,

⁸ Johnny Ibrahim, 2006, *"Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif"*, Malang, Banyu Mdeiapublishing, Hlm.295

penulis akan berkonsentrasi pada topik dari sudut pandang masalah.⁹ Masalah yang dimaksud adalah ketidakkonsistenan (*Inconsistency*) dalam pengaturan masa jabatan Kepala Desa yang bertentangan dengan arah politik hukum, dimana tidak adanya pembatasan kekuasaan. Penelitian ini difokuskan pada penelitian pemecahan masalah, yang ditunjukkan dengan tujuan penciptaanya (*Problem Solution*)¹⁰. Dengan cara meninjau secara yuridis mengenai pengaturan masa jabatan Kepala Desa dengan pengaturan hukum yang lainnya.

1.6.2 Pendekatan penulisan

Pendekatan yang digunakan pada penulisan ini menggunakan Pendekatan Perundang-undangan atau *Statute Approach*, dan pendekatan Konseptual atau *Conceptual Approach* yang mana dalam pendekatan Perundang-undangan (*Statute Approach*) dijabarkan mengenai UUD NRI Tahun 1945, UU Nomor 32 Tahun 2004 jo. UU Nomor 12 Tahun 2008 jo. UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa .

Pendekatan Konseptual atau *Conceptual Approach* digunakan untuk memberikan pedoman dalam memberikan penjelasan mengenai pandangan atau ide-ide hukum untuk membangun argument hukum.

⁹ Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2001), hlm. 43.

¹⁰ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI Press, 2006), hlm. 50 – 51.

1.6.3 Sumber Bahan Hukum

1. Bahan Hukum Primer

Sumber bahan hukum utama yang berkaitan dengan peraturan mengenai masa jabatan kepala desa, antara lain terdiri dari:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945. (dalam Pasal 18 B)
2. Undang-Undang Nomor 06 Tahun 2014 Tentang Desa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 7)
3. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125)
4. Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 sebagaimana telah diubah dengan PP nomor 47 Tahun 2005 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 123)

2. Sumber Bahan Hukum Sekunder

Yaitu sumber bahan hukum yang memperkuat dan memahami materi terhadap bahan hukum primer, antara lain yaitu:

1. Buku yang berhubungan dengan pokok bahasan
2. Saran ahli
3. Karya Tulis

4. Jurnal Hukum
 5. Artikel Hukum
 6. Literatur lainnya
3. Sumber bahan Hukum Tersier

Yaitu sumber bahan hukum yang memberikan dukungan bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, antara lain:

1. Kamus Besar Bahasa Indonesia;
2. Ensiklopedia;
3. Kamus Hukum
4. Wiktionary Bahasa Indonesia.

1.6.4 Analisis Bahan Hukum

Metode pengumpulan data yang diterapkan pada penulisan ini dengan melibatkan Studi Kepustakaan. Bahan hukum yang disarankan untuk disajikan secara *deskriptif* kemudian dianalisis secara *kualitatif*, yang mana Penelitian yang seperti ini memudahkan dalam pengambilan benah merah atau inti sari yang akan mudah di fahami oleh seluruh kalangan dalam memperoleh kesimpulan tersebut.