



## Politik Hukum Dalam Pengisian Jabatan Kepala Desa Ditinjau Dari Sistem Ketatanegaraan di Indonesia

Abdul Wardani<sup>1</sup>, Mexsasai Indra<sup>2</sup>, Zulwisman<sup>3</sup>

Fakultas Hukum, Universitas Riau<sup>123</sup>

### Abstract

Received: 2 November 2024  
Revised: 15 November 2024  
Accepted: 30 November 2024

*Mahkamah Kontitusi melalui Putusan MK Nomor 42/PUU-XIX/2021 memutuskan Pasal 39 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai, "Kepala desa yang sudah menjabat 1 (satu) periode, baik berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa maupun berdasarkan undang-undang sebelumnya masih diberi kesempatan untuk menjabat 2 (dua) periode. Begitu pula, bagi kepala desa yang sudah menjabat 2 (dua) periode, baik berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa maupun berdasarkan undang-undang sebelumnya masih diberi kesempatan untuk menjabat 1 (satu) periode". Kedua putusan tersebut cukup memberi andil terhadap penataan Pilkades di Indonesia, utamanya calon kepala desa yang tidak wajib lagi berdomisili di desa setempat. Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif pada hakikatnya mengkaji hukum yang dikonsepsikan sebagai norma atau kaidah yang berlaku dalam masyarakat, dan menjadi acuan perilaku setiap orang. Menurut Soerjono soekanto dan Sri Mamudji mendefinisikan penelitian normatif, adalah penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka. Penelitian ini mengkaji pokok permasalahan sesuai dengan ruang lingkup dan identifikasi masalah melalui pendekatan Undang-Undang (Statute approach) dilakukan dengan menelaah peraturan perundang-undangan dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang diteliti. Dalam penelitian normatif ini penulis melakukan penelitian terhadap asas-asas hukum, dengan cara mengadakan identifikasi terlebih dahulu terhadap kaidah-kaidah hukum yang telah dirumuskan di dalam perundang-undangan tertentu. Problematika Masa Jabatan Kades Dalam Peraturan Perundang-Undangn mengalami dinamika. Puncaknya Jabatan Kades menjadi semakin panjang dalam UU Desa, yaitu enam tahun dan dapat dipilih kembali untuk dua kali masa jabatan, dan masa jabatan yang panjang ini diperkuat oleh Putusan MK No.42/PUUXIX/2021, yang menjadikan masa jabatan tiga periode bagi Kades menjadi konstitusional. Kelemahan Masa Jabatan Kades Tiga Periode menimbulkan ketidakadilan bagi Cakades non incumbent, mengingat Cakades incumbent dapat menggunakan fasilitas umum dan dana dari APBDes untuk berkampanye, dan rentan terjadi ketidaknetralan birokrasi dalam pilkades. Ideal Pengaturan Masa Jabatan Kepala Desa Dalam Sistem Ketatanegaraan Pengaturan Masa Jabatan Kepala Desa Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia adalah dengan menjadikan Masa Jabatan Kades Satu Periode perubahan ini dibutuhkan agar Kades lebih fokus bekerja dan tidak terganggu oleh jadwal kampanye serta keinginan untuk terpilih kembali.*

**Keywords:** Mahkamah Kontitusi, Pilkades, Pengisian Jabatan

(\* Corresponding Author: [abdulwardani86@gmail.com](mailto:abdulwardani86@gmail.com)

**How to Cite:** Wardani, A., Indra, M., & Zulwisman, Z. (2024). Politik Hukum Dalam Pengisian Jabatan Kepala Desa Ditinjau Dari Sistem Ketatanegaraan di Indonesia. *Jurnal Ilmiah Wahana Pendidikan*, 10(23), 1062-1072. Retrieved from <https://jurnal.peneliti.net/index.php/JIWP/article/view/11242>

## PENDAHULUAN

Indonesia adalah salah satu negara yang menganut sistem demokrasi. Ruang lingkup demokrasi terkecil diantara pemilihan kepala pemerintahan ialah pemilihan Kepala Desa. Dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 menyatakan bahwa otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem negara kesatuan republik Indonesia. Pelaksanaan Pilkades pada dasarnya merupakan manifestasi kedaulatan masyarakat desa yang paling riil. Hal ini berarti desa bukanlah ruang geografi kosong yang berjarak dari sosio budaya manusia yang tinggal di dalamnya, sebaliknya desa merupakan kesatuan teritorial atau wilayah yang melekat dan terikat pada kehidupan manusia di atasnya beserta tradisi dan adat-istiadat yang menggerakkan kehidupan itu.

Pilkades sebagai demokratisasi desa berarti upaya untuk menggerakkan demokrasi dalam kekhasan desa itu dengan semangat pengakuan keunikan dan kekhasan tradisi desa. Alpanya perhatian pada rezim Pilkades menjadi kelemahan tersendiri terhadap pengakuan demokratisasi masyarakat desa. Padahal jika menggunakan konsep *the living constitution* kedudukan masyarakat desa dengan segala sistem pemerintahan di dalamnya diatur dalam Pasal 18B Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945: “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”.

Pilkades dalam penyelenggaraannya dipilih langsung oleh rakyat, bersifat langsung umum, bebas, rahasia, jujur dan adil dan tahapan penyelenggaraannya sama dengan Pilpres dan Pilkada kendati demikian Pilkades tidak dimasukkan dalam rezim pemilu yang diatur dalam Undang-undang Nomor 8 Tahun 2012 terkait pemilu. Pilkades seakan menjadi anak tiri dalam pemilihan umum di Indonesia, padahal Pilkades pada proses penyelenggaraannya lebih rawan secara sosial, politik dibandingkan pemilu-pemilu yang lain. Pilkades selanjutnya di atur khusus dalam Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, yang sebelumnya diatur Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah yang memuat pengaturan daerah sebagai daerah otonom dan mengakui pemerintahan desa sebagai subsistem dari penyelenggaraan pemerintahan dan desa berhak, memiliki kewenangan untuk mengurus rumah tangga desa.

Seiring perkembangan demokratisasi di Indonesia, pada wilayah desa juga dilaksanakan Pilkades. Dasar hukum pelaksanaan pemilihan Kepala Desa diatur dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 112 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Desa sebagaimana telah diubah terakhir dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 72 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 112 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Desa, serta diatur dalam Perda masing-masing kabupaten. Namun dalam praktiknya Pilkades tidak dianggap sebagai salah satu rezim pemilihan di Indonesia. Padahal praktik Pilkades nyata dan dijalankan oleh masyarakat desa sebagai bentuk pelaksanaan demokrasi yang paling konkret di desa.

Dalam pelaksanaannya, hak kewenangan dan kebebasan dalam penyelenggaraan otonomi desa harus tetap mengunjung nilai-nilai tanggung jawab terhadap Negara Kesatuan Republik Indonesia. Ni'matul Huda menyebutkan dalam perubahan UUD NRI Tahun 1945 tidak ada pembahasan spesifik terhadap pemerintahan desa.

Kurangnya penegakan secara spesifik dalam konstitusi mengenai rezim pilkades berimplikasi pada penataan Pilkades dalam sistem ketatanegaraan yang tidak diakui sebagai sebuah rezim pemilihan, layaknya rezim pemilu dan pemilihan kepala daerah. Padahal jika dicermati, pelaksanaan Pilkades dewasa ini juga memiliki sejumlah tahapan yang hampir sama seperti tahapan pemilu atau pemilihan kepala daerah. Di sisi lain, perhatian akademis secara menyeluruh terhadap penataan Pilkades di Indonesia masih tergolong minim. Beberapa penelitian hanya mengkaji pelaksanaan Pilkades secara parsial. Misalnya pengkajian hukum Pilkades rata-rata hanya berfokus pada permasalahan perselisihan penetapan hasil Pilkades. Padahal permasalahan Pilkades saat ini bukan hanya terbatas pada hal tersebut, melainkan jauh lebih kompleks sebagai bagian dari proses dan dinamisasi kehidupan demokratisasi masyarakat desa. Jika dilakukan penelusuran terhadap perhatian para praktisi mengenai permasalahan konstitusional Pilkades, terdapat 2 (dua) permohonan ke Mahkamah Konstitusi (MK) yang mempersoalkan pelaksanaan Pilkades dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Permohonan pertama pada tahun 2015 yang diajukan oleh Asosiasi Perangkat Desa Seluruh Indonesia (APDESI) wilayah Lampung dan kaum buruh. Permohonan ini setidaknya mempersoalkan persyaratan calon kepala desa dalam Pasal 33 huruf g Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2016 tentang Desa: “terdaftar sebagai penduduk dan bertempat tinggal di desa setempat”. dan persyaratan perangkat desa dalam Pasal 50 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Pemohon menilai bahwa ketentuan pasal tersebut bertentangan dengan Pasal 28H Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang menentukan: “Setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan”. MK melalui Putusan MK Nomor 128/PUU-XIII/2015 memutuskan bahwa Pasal 33 huruf g dan Pasal 50 Ayat (1) huruf c Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945. Implikasi dari putusan tersebut, bahwa syarat calon kepala desa tidak wajib berdomisili di desa setempat.

Permohonan kedua, diajukan pada tahun 2021 oleh Nedi Suwiran. Permohonan ini mempersoalkan periode masa jabatan kepala desa dalam Pasal 39 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa: “Kepala Desa sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) dapat menjabat paling lama 3 (tiga) kali masa jabatan secara berturut atau tidak secara berturut-turut. Dalam ketentuan penjelasan terhadap pasal tersebut menjelaskan: “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”. Pemohon menilai penjelasan pasal tersebut membatasi periode masa jabatan kepala desa untuk kembali mencalonkan sebagai calon kepala desa dan menilai bertentangan dengan Pasal 28D Ayat (1) UUD NRI Tahun 1945: “Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum serta perlakuan yang sama di hadapan hukum”.

Mahkamah Konstitusi melalui Putusan MK Nomor 42/PUU-XIX/2021 memutuskan Pasal 39 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai, “Kepala desa yang sudah menjabat 1 (satu) periode, baik berdasarkan Undang-Undang

Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa maupun berdasarkan undang-undang sebelumnya masih diberi kesempatan untuk menjabat 2 (dua) periode. Begitu pula, bagi kepala desa yang sudah menjabat 2 (dua) periode, baik berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa maupun berdasarkan undang-undang sebelumnya masih diberi kesempatan untuk menjabat 1 (satu) periode”. Kedua putusan tersebut cukup memberi andil terhadap penataan Pilkades di Indonesia, utamanya calon kepala desa yang tidak wajib lagi berdomisili di desa setempat.

Penataan Pilkades saat ini mengalami permasalahan seperti kedudukan Pilkades masih lemah karena tidak disebut secara eksplisit dalam konstitusi, desain kelembagaan penyelenggara *ad hoc* Pilkades masih belum ideal karena tidak melibatkan Komisi Pemilihan Umum (KPU) Kabupaten dan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) sebagai bagian dari penyelenggara dan proses penegakan hukum pelanggaran Pilkades belum ditegakkan secara konsisten.

Berdasarkan uraian diatas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul “Politik Hukum dalam Pengisian Jabatan Kepala Desa Ditinjau dari Sistem Ketatanegaraan di Indonesia”

## **TINJAUAN PUSTAKA**

### **1. Teori Demokrasi**

Konsep demokrasi sederhananya adalah menempatkan rakyat sebagai pemegang kekuasaan tertinggi. Sejak ribuan tahun yang lalu, demokrasi mulai diterapkan. Abraham Lincoln mendefinisikan demokrasi sebagai pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Gagasan demokrasi sebagai sistem pemerintahan berasal dari kebudayaan Yunani. Dengan sistem tersebut rakyat akan terlibat langsung dalam pengambilan keputusan yang berkaitan dengan keberlangsungan sebuah negara. Dalam buku berjudul *Throes of Democracy* yang ditulis oleh Walter A. McDougall terdapat sejarah pergolakan demokrasi yang terjadi di Amerika Serikat pada tahun 1829 hingga 1877. Demokrasi adalah bentuk pemerintahan politik yang memiliki kekuasaan pemerintah berasal dari rakyat (demokrasi langsung) atau melalui perwakilan (demokrasi perwakilan). Istilah ini berasal dari bahasa Yunani yaitu *demokratia* (kekuasaan rakyat), yang terbentuk dari kata *demos* (rakyat) dan *kratos* (kekuasaan), merujuk pada sistem politik yang muncul di pertengahan abad ke-5 dan ke-4 SM di sebuah kota Yunani kuno khususnya Athena. Secara umum dapat dijelaskan bahwa demokrasi adalah pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat.

### **2. Teori Politik Hukum**

Hukum merupakan seperangkat aturan yang mengatur kehidupan manusia di masyarakat. Hukum tidak bekerja sendirian, tetapi membutuhkan studi ilmu lain supaya dapat mencapai tujuannya. Bekerjanya hukum selalu dipengaruhi oleh subsistem-subsistem lain, seperti; politik, sosial, ekonomi, budaya, dan lainnya. Menurut teori Talcott Parsons, menjelaskan bahwa hukum adalah salah satu subsistem dalam sistem sosial yang sangat besar, subsistem tersebut adalah budaya, politik dan ekonomi. Tugas hukum menata keserasian dan gerak sinergis subsistem lainnya, termasuk politik. Politik hukum berasal dari kata politik dan hukum, politik artinya usaha menggapai kehidupan yang lebih baik, atau usaha untuk menentukan peraturan-peraturan yang dapat diterima oleh masyarakat untuk membawa ke arah kehidupan bersama yang harmonis.

Sedangkan hukum diartikan sebagai aturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh pemerintah, dan mengandung sanksi apabila dilanggar. Politik hukum

berarti kebijakan negara untuk mencapai tujuannya melalui pembentukan perundang-undangan. Status hukum yang berarti undang-undang berfungsi untuk menyelesaikan permasalahan negara. Oleh karena itu negara berupaya membuat dan menetapkan perundang-perundangan supaya tujuan negara tercapai. Negara di sini adalah lembaga legeslatif yang berwenang menetapkan perundang-undangan setelah disetujui oleh lembaga eksekutif yakni presiden. M. Mahfud MD mengemukakan bahwa politik hukum meliputi: Pertama, pembangunan hukum yang berintikan pembuatan dan pembaharuan terhadap materi-materi hukum agar dapat sesuai dengan kebutuhan. Kedua, pelaksanaan ketentuan hukum yang telah ada termasuk penegasan fungsi lembaga dan pembinaan para penegak hukum. Sebagai Negara hukum, tentunya Indonesia dalam pembentukan peraturan perundang-undang tidak dapat terlepas dari politik hukum. Menurut M. Mahfud MD, politik hukum adalah kebijakan resmi (*legal policy*) negara tentang hukum yang akan diberlakukan atau tidak akan diberlakukan (pembuat aturan yang baru atau mencabut aturan yang lama) untuk mencapai tujuan negara.

## **METODE PENELITIAN**

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif. Dalam pengumpulan data untuk penelitian normatif (*legal research*) digunakan metode studi kepustakaan. Setelah data terkumpul dan dianalisis dengan menggunakan teori demokrasi yang bertujuan sebagai pisau analisis di dalam penelitian ini, maka analisis data yang penelitian guna adalah analisis data secara normatif yang mana merupakan uraian-uraian yang dilakukan terhadap bahan-bahan hukum yang terkumpul yang salah satu prosedur penelitian menghasilkan data deskriptif berupa ucapan atau tulisan dan perlu orang-orang yang diamati. Selanjutnya diuraikan dan disimpulkan dengan metode berpikir deduktif. Pada prosedur deduktif, bertolak dari suatu proposal umum yang kebenarannya telah diketahui (diyakini) dan berakhir pada suatu kesimpulan (pengetahuan) yang bersifat lebih khusus.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **A. Problematika Politik Hukum Pengaturan Pemilihan Kepala Desa Dalam Pengisian Jabatan Kepala Desa Ditinjau Dari Sistem Ketatanegaraan Di Indonesia.**

Tata kelola dalam pemanfaatan sumber daya alam tentunya harus dilakukan oleh orang-orang yang berkompeten dan berkualitas guna memaksimalkan berbagai potensi yang ada di Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam Hukum Tata Negara, Pemerintahan Desa digolongkan sebagai bagian dari pemerintahan eksekutif, yang secara spesifik dapat dimasukkan sebagai kekuasaan pemerintahan daerah. Hamdan Zoelva mengatakan pembatasan terhadap masa kepemimpinan Jabatan Tunggal (termasuk Kades) perlu dilakukan karena untuk keberlangsungan demokrasi mengingat bahaya jika masa jabatan tidak dibatasi, yaitu: Seseorang akan otoriter; *Abuse of Power*; Regenerasi kepemimpinan macet; Seseorang bisa menjadi diktator; dan Timbulnya kultus individu.

Dalam Hukum Tata Negara, terdapat Empat Konsep Pembatasan masa jabatan Pimpinan Eksekutif, yaitu:

1. *No re-election*: Tidak ada kemungkinan untuk mencalonkan diri lagi sebagai Kades setelah masa jabatan pertamanya selesai.
2. *No Immediate re-election*: Tidak diperkenankan seorang Kades untuk mencalonkan

diri kembali ketika ia masih memegang jabatan, akan tetapi seorang mantan Kades bisa mencalonkan diri kembali setidaknya-tidaknyanya setelah satu periode Kades penggantinya menjabat sebagai Kades.

3. *Only one re-election*: Seorang Kades bisa mencalonkan diri kembali satu kali lagi pada periode selanjutnya, sistem ini yang paling banyak digunakan.
4. *No Limitation re-election*: Seorang Kades bisa mencalonkan diri lagi menjadi Kades tanpa ada batasan periode.
5. *Only two reelection*: Seorang Kades bisa mencalonkan diri kembali sebanyak dua periode setelah ia menjabat.

Pelaksanaan Pilkades di Indonesia pada dasarnya memiliki kedudukan secara tersirat dalam Pasal 18B Ayat (2) yakni, “*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*”. Meskipun hanya disebut secara tersirat dalam ketentuan pasal di atas, Pilkades harus tetap mendapat pengakuan yang kuat dalam praktik ketatanegaraan di Indonesia. Mahkamah Konstitusi memberi tafsir terhadap Pasal 18B Ayat (2) tersebut dalam Putusan Nomor 010/PUU-1/2003 yaitu: “*Ketentuan Pasal 18B Ayat (2) UUD 1945 tidaklah dimaksudkan untuk dijadikan dasar pembagian wilayah negara melainkan merupakan penegasan bahwa negara berkewajiban untuk mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat dan hak-hak tradisionalnya yang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip NKRI, yang diatur dalam undang-undang.*”

Pelaksanaan Pasal 18B Ayat (2) dalam konteks Pilkades memberi penegasan secara tersirat bahwa Pilkades merupakan wujud tata kelola pemerintahan desa untuk menjamin hak tradisional desa yang telah ada sebelum Indonesia berdiri. Menurut van Vollenhoven bahwa pemerintahan republik desa telah ada sebelum Belanda masuk ke wilayah nusantara. Dalam tulisannya yang berjudul *Staatrecht Oversea*, Van Vollenhoven mengemukakan pada tahun 1596 ketika Belanda pertama kali memasuki kepulauan Indonesia, wilayah Indonesia bukanlah wilayah yang kosong tanpa pemerintahan. Pada saat itu sudah terdapat lembaga pengaturan dan kewibawaan melalui pemerintahan terhadap suku-suku, desa-desa yang berbentuk ketatanganan yang disebut sebagai masyarakat pribumi.

Masalah muncul di pasal 39 (2) UU No. 6 Tahun 2014 menjelaskan bahwa istilah kepala desa memiliki masa 3 periode. Selain itu, dalam interpretasinya, bagi mereka yang telah mengabdikan 2 kali berdasarkan UU No. 32 diberikan untuk 1 periode pada tahun 2004 periode tambahan. Dan kepala desa Menjabat hanya 1 kali berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004 memberikan 2 kali tambahan masa jabatan.

Konstitusi Indonesia hanya mengatur secara jelas rezim pemilu dan pemilihan kepala daerah. Namun penyelenggaraan Pilkades tidak disebut secara tersirat. Akan tetapi berdasarkan konsep the living constitution yang telah diuraikan di atas, Pasal 18B Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 harus ditafsirkan hidup dan menjangkau perkembangan Pilkades saat ini, sehingga dapat dijadikan dasar konstitusi untuk mendudukkan Pilkades sebagai salah satu rezim suksesi penggantian penguasa (pemilu) setara dengan rezim pemilu dan pemilihan kepala daerah.

Desa bukan sebagai bagian dari rezim pemerintah daerah, melainkan sebagai kesatuan masyarakat hukum adat, namun melahirkan asas rekognisi (pengakuan dan penghormatan). Hal ini tercantum pada landasan Konstitusi dalam Pasal 18 Ayat 7 desa sebagai bagian dari susunan pemerintah daerah juga Pasal 18B Ayat 2 menerangkan

desa sebagai kesatuan masyarakat hukum. Undang-Undang ini diatur mengenai kelembagaan Desa/Desa Adat, yaitu lembaga Pemerintahan Desa/Desa Adat yang terdiri atas Pemerintah Desa/Desa Adat dan Badan Permusyawaratan Desa/Desa Adat, Lembaga Kemasyarakatan Desa, dan lembaga adat. Badan Permusyawaratan Desa atau yang disebut dengan nama lain adalah lembaga yang melakukan fungsi pemerintahan yang anggotanya merupakan wakil dari penduduk Desa berdasarkan keterwakilan wilayah dan ditetapkan secara demokratis.

Masa jabatan kepala desa dibatasi paling lama 10 tahun, atau dua kali masa jabatan, terhitung sejak tanggal ditetapkan, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 96 *Statuta a quo*. Sumber daya keuangan, aset fisik, dan sumber daya manusia diberikan kepada desa atas nama pemerintah, pemerintah provinsi dan/atau pemerintah kabupaten untuk membantu penyelesaian tanggung jawab kepada desa. Kepala desa bertanggung jawab untuk berikut ini memimpin penyelenggaraan pemerintah desa; membina kehidupan masyarakat desa; membina perekonomian desa; memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat desa; dan mendamaikan perselisihan masyarakat di desa; dan mewakili desanya di dalam dan di luar pengadilan dan dapat menunjuk kuasa hukumnya.

Kaitannya dengan pembahasan mengenai konstitusi di atas, negara Indonesia sendiri menggunakan konsep berdemokrasi dalam ketentuan konstitusi yang ada. Oleh karena itu, demokrasi dimasukkan ke dalam konstitusi. Ketika kekuatan rakyat secara signifikan mempengaruhi kehidupan sehari-hari warga atau pembuatan kebijakan publik, demokrasi itu sendiri dapat dianggap sebagai dasar negara. Kemampuan kebijakan negara untuk mengakomodir seluruh kepentingan rakyat merupakan nilai konstitusional yang positif dalam sebuah negara yang menjunjung tinggi cita-cita demokrasi, karena dalam demokrasi rakyatlah yang paling berkuasa. Dengan demikian bukan sesuatu yang tidak mungkin pembatasan atas kekuasaan dalam kebijakan negara berangkat dari kepentingan rakyat, begitulah sejatinya nilai konstitusi yang baik dalam sebuah negara yang menganut konsep demokrasi.

Jika dilihat berdasarkan teori demokrasi yang dimana Demokrasi telah menjadi paradigma terhadap sistem pemerintahan dan sistem politik yang dianggap ideal. Menurut Ni'matul Huda bahwa demokrasi merupakan asas dan sistem politik dan ketatanegaraan. C.F. Strong mengemukakan pandangan tentang demokrasi, yaitu suatu sistem pemerintahan di mana mayoritas anggota dewan dari masyarakat ikut serta dalam politik atas dasar sistem perwakilan yang menjamin pemerintahan akhirnya mempertanggung jawabkan tindakan-tindakannya pada mayoritas tersebut.

Bahwa Mahkamah Kontitusi melalui Putusan MK Nomor 42/PUU-XIX/2021 memutuskan Pasal 39 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai, "Kepala desa yang sudah menjabat 1 (satu) periode, baik berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa maupun berdasarkan undang-undang sebelumnya masih diberi kesempatan untuk menjabat 2 (dua) periode. Begitu pula, bagi kepala desa yang sudah menjabat 2 (dua) periode, baik berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa maupun berdasarkan undang-undang sebelumnya masih diberi kesempatan untuk menjabat 1 (satu) periode".

Selain berdampak menimbulkan persoalan ketidakadilan, kandidat yang bukan Cakades petahana pastinya akan dirugikan ketika melihat fasilitas dan dana dari APBDes digunakan oleh kandidat incumbent untuk berkampanye. Proses penegakan

hukum dalam pelaksanaan Pilkades saat ini tidak berjalan sesuai *due process of law* ketika terjadi pelanggaran seperti *money politic*. Penegakan hukum Pilkades sangat sulit untuk ditegakkan jika hanya mengandalkan kewenangan perangkat daerah dalam menegakkan praktik kecurangan dalam Pilkades.

Ketiga permasalahan di atas menjadi benang kusut yang melilit dan sangat memengaruhi kualitas pelaksanaan Pilkades saat ini. Oleh karena itu, kajian ini akan mengulas ketiga permasalahan tersebut untuk memberikan gagasan akademik dan praktis dalam menata pelaksanaan Pemilihan Kepala Desa di masa mendatang.

### **B. Konsep Ideal Pengisian Jabatan Kepala Desa di Indonesia**

Dalam perspektif negara demokratis, perlu difahami apa yang dikatakan Aristoteles, bahwa masalah penting untuk disoroti yang bersangkutan paut dengan pemegang kekuasaan itu adalah bukan semata-mata mencari orang yang terbaik, melainkan Menyusun hukum yang terbaik, yang tidak hanya menjadi sumber kekuasaan dan pedoman bagi Pemerintah harus memiliki kewibawaan dan kedaulatan yang tertinggi. Hukum yang menjadi sumber kekuasaan dan pedoman bagi Pemerintah haruslah hukum yang benar-benar terbaik. Aristoteles menulis bahwa mereka yang ada pada saat pemegang kekuasaan negara tidak memegang kekuasaan untuk selamanya, tetapi ada pergantian peran antara penguasa dan yang dikuasai. Lebih baik, secara periodik dibuat pemilu yang diatur oleh UU, agar mereka yang dikuasai dapat diangkat menjadi penguasa dan demikian seterusnya.

Metode atau cara yang digunakan dalam sistem pengisian jabatan Kepala Desa dapat dikelompokkan menjadi dua jenis, yakni :

1. sistem pemilihan secara tidak langsung dengan mekanisme pengangkatan dan/atau penunjukan serta pemilihan perwakilan; dan
2. pemilihan secara langsung yakni memberikan ruang atau keleluasaan rakyat untuk memilih Kepala Desa.

Berdasarkan prinsip desentralisasi dan otonomi daerah, desa atau yang disebut dengan nama lain tersebut diberi kewenangan 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. Oleh karena itu, dalam struktur ketatanegaraan, desa merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari Negara Kesatuan Republik Indonesia, bahkan jauh sebelum terbentuknya Negara Indonesia entitas desa atau dengan nama lain tersebut yang memiliki adat istiadat sendiri yang diakui dan dijadikan sebagai pedoman hidup bagi masyarakatnya merupakan suatu daerah otonom dengan perangkat dan struktur kelembagaan sendiri.

Berdasarkan prinsip desentralisasi dan otonomi daerah, desa atau yang disebut dengan nama lain tersebut diberi kewenangan 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. Oleh karena itu, dalam struktur ketatanegaraan, desa merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari Negara Kesatuan Republik Indonesia, bahkan jauh sebelum terbentuknya Negara Indonesia entitas desa atau dengan nama lain tersebut yang memiliki adat istiadat sendiri yang diakui dan dijadikan sebagai pedoman hidup bagi masyarakatnya merupakan suatu daerah otonom dengan perangkat dan struktur kelembagaan sendiri.

Mekanisme penyelesaian perselisihan pemilihan kepala desa yang timbul dalam kaitannya dengan proses penyelesaian perselisihan pemilihan kepala desa, harusnya

diatur secara tegas yang menjamin adanya kepastian hukum bagi para pihak-pihak yang berselisih, harusnya diatur pula dalam pasal-pasal yang mencegah terjadinya kendala-kendala dalam setiap pemilihan kepala desa berlangsung. Terkait dengan ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa pada Pasal 37 harus dijelaskan pula dalam bentuk peraturan pemerintah mengenai mekanisme penyelesaian perselisihan dalam proses pemilihan kepala desa agar mencegah terjadinya kekosongan penafsiran terhadap Pasal tersebut. Kemudian dalam Pasal 41 Ayat (7) Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa menyatakan bahwa “Dalam hal terjadi perselisihan hasil pemilihan kepala Desa, bupati/walikota wajib menyelesaikan perselisihan dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) Hari”.

Meskipun sejauh ini telah dilakukan berbagai upaya penguatan pengaturan pelaksanaan Pilkades melalui proses *constitutional review* pada Mahkamah Konstitusi sebagaimana dalam Putusan MK Nomor 128/PUU-XIII/2015 memutuskan bahwa Pasal 33 huruf g dan Pasal 50 Ayat (1) huruf c Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945. Implikasi dari putusan tersebut, bahwa syarat calon kepala desa tidak wajib berdomisili di desa setempat. Begitupula dalam Putusan MK Nomor 42/PUU-XIX/2021 memutuskan Pasal 39 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai, Implikasi dari putusan tersebut memberikan kejelasan terhadap masa periode bagi kepala desa yang akan mencalonkan kembali sebagai kepala desa. Mahkamah konstitusi berpendapat, alasan ketidakcukupan waktu untuk menjalankan visi dan misi kepala desa jika masa jabatan dibatasi selama enam tahun bukanlah persoalan konstusionalitas norma.

Ideal pengaturan masa jabatan kepala desa dalam sistem ketatanegaraan republik indonesia bisa dilakukan dengan tiga jalan, yaitu: *pertama*, melakukan amandemen uud 1945 kelima untuk menjadikan masa jabatan seluruh pimpinan eksekutif, seperti presiden, dan wapres; gubernur dan wakil gubernur; walikota dan wakil walikota; bupati dan wakil bupati; dan kades dengan masa jabatan tujuh tahun. *Kedua*, Melakukan Revisi UU Desa sesuai dengan UUD 1945 Kelima, khususnya Pasal 39 UU Desa yang mengatur Masa Jabatan Kades dari tiga periode menjadi satu periode. *Ketiga*, menjadikan Konvensi Ketatanegaraan Untuk masa jabatan Seluruh Pimpinan Eksekutif, seperti Presiden, dan Wapres Satu; Gubernur dan Wakil Gubernur; Walikota dan Wakil Walikota; Bupati dan Wakil Bupati; dan Kades satu periode dan membudayakan *Concession Speech*, dan *Victory Speech* dari Cakades yang berkontestasi dalam Pilkades Pasca adanya Pengumuman Resmi dari Penyelenggara Pilkades.

Undang-Undang No.6 tahun 2014 tentang desa mengizinkan kepala desa menjabat selama tiga periode (18 tahun) tampaknya telah melemahkan semangat konstitusi. Mengutip pendapat Retno Saraswati, Pasal 39(2) UU tersebut mengatur bahwa kepala desa dapat menjabat maksimal 3 kali berturut-turut atau tidak berturut-turut, dan arahan hukum-politik dalam Konstitusi membatasi masa jabatan presiden, wakil presiden, anggota kongres Demokrat, dan lembaga lainnya menjadi dua periode atau dua kali masa jabatan. Oleh karena itu, ketentuan bahwa kepala desa dapat dipilih kembali untuk tiga kali masa jabatan tidak sejalan dengan orientasi hukum dan politik konstitusi tentang masa jabatan. Secara teori, kekuasaan yang berlangsung terlalu lama cenderung rusak atau berpotensi menjadi korup, seperti yang dikatakan Lord Acton

“Power trends to corrupt, and absolute 44 power corrupt absolutely” (kekuasaan itu cenderung korup, dan kekuasaan yang absolut cenderung korup secara absolut).

## KESIMPULAN DAN SARAN

### *Kesimpulan*

1. Problematika Masa Jabatan Kades Dalam Peraturan Perundang-Undangan mengalami dinamika. Puncaknya Jabatan Kades menjadi semakin panjang dalam UU Desa, yaitu enam tahun dan dapat dipilih kembali untuk dua kali masa jabatan, dan masa jabatan yang panjang ini diperkuat oleh Putusan MK No.42/PUUXIX/2021, yang menjadikan masa jabatan tiga periode bagi Kades menjadi konstitusional. Kelemahan Masa Jabatan Kades Tiga Periode menimbulkan ketidakadilan bagi Cakades *non incumbent*, mengingat Cakades incumbent dapat menggunakan fasilitas umum dan dana dari APBDDes untuk berkampanye, dan rentan terjadi ketidaknetralan birokrasi dalam pilkades.
2. Ideal Pengaturan Masa Jabatan Kepala Desa Dalam Sistem Ketatanegaraan Pengaturan Masa Jabatan Kepala Desa Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia adalah dengan menjadikan Masa Jabatan Kades Satu Periode perubahan ini dibutuhkan agar Kades lebih fokus bekerja dan tidak terganggu oleh jadwal kampanye serta keinginan untuk terpilih kembali.

### *Saran*

1. Perlu di tafsir ulang kembali berdasarkan asas- asa demokrasi mengenai Masa Jabatan Kades Dalam Peraturan Perundang-Undangan mengalami dinamika. Puncaknya Jabatan Kades menjadi semakin panjang dalam UU Desa, yaitu enam tahun dan dapat dipilih kembali untuk dua kali masa jabatan, dan masa jabatan yang panjang ini diperkuat oleh Putusan MK No.42/PUUXIX/2021, yang menjadikan masa jabatan tiga periode bagi Kades menjadi konstitusional. Kelemahan Masa Jabatan Kades Tiga Periode: menimbulkan ketidakadilan bagi Cakades non incumbent, mengingat Cakades incumbent dapat menggunakan fasilitas umum dan dana dari APBDDes untuk berkampanye, dan rentan terjadi ketidaknetralan birokrasi dalam pilkades.
2. jika hal diatas dijadikan tradisi bisa berdampak positif pada pembentukan kultur hukum masyarakat, dan bisa menjadi Konvensi Ketatanegaraan yang merupakan Sumber Hukum Tata Negara Formal dalam keilmuan Hukum Tata Negara

## DAFTAR PUSTAKA

- Asshiddiqie Jimly, *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005, hlm. 141.
- Azra, Azumardi, 2005, *Demokrasi, Hak Asasi Manusia, dan Masyarakat Madani*, Prenada Media, Jakarta.
- Boboy,Max 194, *DPR RI dalam Perspektif Sejarah dan Tata Negara*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.
- David A. Straus, 2010, *The Living Constitution*, Oxford University Press, Oxford.
- Elsan Yudhistira, “Pembatasan Masa Jabatan Presiden Sebagai Upaya Menghindari Terjadinya Abuse Of Power,” *AL-ISHLAH: Jurnal Ilmiah Hukum* 23, no. 2 (2020).
- <https://www.gramedia.com/literasi-demokrasi>, diakses pada tanggal, 05 April 2023.
- <https://www.hukumonline.com/pengertian-demokrasi-sejarah-dan-pelaksananya-diindonesia>, diakses, tanggal, 05 April 2023.

- Huda, *Hukum Pemerintahan Desa Dalam Konstitusi Indonesia Sejak Kemerdekaan Hingga Era Reformasi*, 29
- Mahfud MD, 2010, *Politik Hukum di Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta
- Miriam Budiardjo, 2005, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Miriam Budiardjo, 2005, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Naeni Amanulloh, 2015. *Demokratisasi Desa*, Jakarta.
- Ni'matul Huda, 2015, *Hukum Pemerintahan Desa Dalam Konstitusi Indonesia Sejak Kemerdekaan Hingga Era Reformasi*, Setara Press, Malang.
- Proborini, "Reduksi Kewenangan Atribusi Pemerintahan Daerah dalam Pengaturan Pemilihan Kepala Desa," *Jurnal Yudisial* 11, no. 1 (2018)
- Rapar, *Filsafat Politik Aristoteles* Jakarta: Rajawali Press, 1988. Syahbudin Syahbudin dkk, "Model Harmonisasi Hubungan Wewenang Antara Kepala Desa dengan Badan Perwakilan Desa (BPD) dalam Pembentukan Peraturan Desa", *Jurnal Artikel Halu Oleo Law Review Universitas Halu Oleo Kendari Sulawesi Selatan*, Vol 2, No 2, 2018.