

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) menjelaskan bahwa daerah di Indonesia dibagi atas daerah besar dan kecil begitu pula dengan bentuk susunan pemerintahan yang di dasarkan pada Peraturan Perundang-Undangan yang ada, serta permusyawaratan dalam penyelenggaraan pemerintahan serta memperhatikan hak asal-usul yang tumbuh di setiap daerah dengan sifat istimewanya.¹ Ketentuan tersebut mencerminkan *Desentralisasi*² antara pemerintah daerah dan pemerintah pusat dengan tujuan sebagai penghormatan dan pengakuan atas kehadiran masyarakat yang berada dalam cakupan local agar dapat meningkatkan identitas dan inisiatif masyarakat di daerah setempat yang disebut otonomi. Larry Diamond, berpendapat bahwa penggunaan sistem desentralisasi dapat memperkuat demokrasi hingga tingkat lokal.³ Hal tersebut di sebabkan oleh adanya partisipasi masyarakat, akuntabilitas

¹ Kadek Cahya Susila Wibawa, “Penegasan Politik Hukum Desentralisasi Asimetris Dalam Rangka Menata Hubungan Pemerintah Pusat Dengan Pemerintah Daerah di Indonesia,” *Administrative Law & Governance Journal* 2, no. 3 (2019), hlm. 401.

² Desentralisasi merupakan pelimpahan wewenang dan tanggung jawab atau kekuasaan untuk menyelenggarakan sebagian atau seluruh fungsi manajemen dan administrasi pemerintahan dari pemerintah pusat dan lembaga-lembaganya; pejabat pemerintah atau perusahaan yang bersifat semi otonom; kewenangan fungsional lingkup regional atau daerah; lembaga non pemerintah atau lembaga swadaya masyarakat; Hanif, Nurcholis. *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*. Grasindo, Jogjakarta, 2007, hlm. 23.

³ *Ibid.*

dan responsivitas dalam pembentukan peraturan kebijakan kepentingan lokal dan perimbangan kekuasaan antara pusat dengan lokal.

Daerah-daerah tersebut diberikan hak otonom untuk mengurus rumah tangganya sendiri. Demikian pula dengan desa⁴ yang memiliki susunan asli oleh karenanya dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa. Pasal 18B ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, menjelaskan bahwa negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya. Kemudian Pasal tersebut menjadi dasar hukum lahirnya Undang-Undang Desa yang bertujuan membangun instrument serta visi misi desa dengan fondasi inisiatif lokal, demokratis dan sejahtera. Desa merupakan kesatuan masyarakat hukum territorial yang memiliki hak untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat. Pemerintahan desa adalah penyelenggara urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat berdasar pada sistem pemerintahan negara. Dalam penyelenggaraan pemerintahan desa di laksanakan oleh Kepala Desa yang dibantu oleh perangkat desa sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa.⁵ Kepala Desa dipilih langsung oleh, dan dari penduduk warga desa yang telah memenuhi persyaratan dengan masa jabatan. Berdasar pada Pasal 26 Undang-Undang Desa, Kepala Desa bertugas menyelenggarakan pemerintahan desa,

⁴ Desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya 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; Pasal 1 angka 1 Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

⁵ Pakaya, Jefri S. "Pemberian Kewenangan Pada Desa Dalam Konteks Otonomi Daerah (The Providing of Authority to Village in The Context of Regional Autonomy)". Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 13, No. 1, (2016): hlm. 80.

melaksanakan pembangunan desa, pembinaan masyarakat desa, dan pemberdayaan masyarakat.

Secara hierarki jabatan Kepala Desa merupakan jabatan tertinggi dalam pemerintahan tingkat desa yang memiliki pengaruh langsung terhadap kesejahteraan dan pembangunan masyarakat desa. ⁶Berbicara mengenai sebuah jabatan maka berhubungan dengan masa atau kurun waktu dalam menjalankan tugas sebagai pejabat pemerintah sebuah negara. Periodesasi adalah proses pembabakan dari suatu periode atau satu masa tertentu yang dirumuskan secara sistematis dan lengkap, proses pembabakan tersebut di implementasikan karena adanya ketimpangan waktu atau masa dari awal hingga saat ini⁷.

Pembatasan kekuasaan tercermin dalam postulat Lord Acton yang menyatakan “*Power tends to corrupt, but absolute power corrupts absolutely*” yang berarti bahwa kesadaran terhadap potensi penyimpangan dari kekuasaan yang berlebihan menjadi dasar dari pemikiran tersebut. Bentuk pembatasan tersebut dibagi menjadi dua yaitu tidak ada masa jabatan kedua (*no re-election*) dan tidak boleh ada jabatan berlanjut (*no immediate re-election*) atau maksimal 2 (dua) kali masa jabatan (*only one re-election*).⁸ Menurut Rumlah Surbakti, apabila seseorang menjabat terlalu lama maka akan terjadi kekuasaan yang lebih besar. Semakin besar kekuasaan maka akan memungkinkan akan terjadinya penyalahgunaan kekuasaan yang merugikan masyarakat serta merusak tatanan negara sebagai mana yang diatur

⁶ *Ibid.*

⁷ Munaf, Yusri. *Hukum Administrasi Negara*. (Pekanbaru, Marpoyan Tujuh Publishing, 2016), hlm. 66.

⁸ Eza Aulia, “Tinjauan Politik Hukum Terhadap Pembatasan Periodesasi Jabatan Kepala Daerah Tingkat II Di Aceh,” *Jurnal Ius Civile* 4, no. 1 (2020): hlm. 52–61.

didalam konstitusi. Aristoteles, berpendapat bahwa pemegang kekuasaan tidak boleh bertahan selamanya dan perlu ada pergantian antara penguasa dan yang di kuasai.⁹ Hal tersebut berkaitan dengan kekuasaan yang terlalu lama akan bertentangan dengan konstitusi. Pada dasarnya konstitusi bertujuan untuk membatasi dan mengontrol kekuasaan politik.¹⁰

Dalam melaksanakan tugas, wewenang, hak dan kewajiban Kepala Desa berkewajiban untuk menyampaikan laporan penyelenggaraan pemerintahan desa setiap akhir tahun anggaran kepada Kepala Desa. *Kedua*, menyampaikan laporan penyelenggaraan pemerintahan desa padaa masa akhir jabatan kepada kepala daerah. *Ketiga*, memberikan laporan keterangan penyelenggaraan pemerintahan secara tertulis kepada badan permusyawaratan desa. dan; *Empat*, memberikan dan/atau menyebarkan informasi penyelenggaraan pemerintahan secara tertulis kepada masyarakat desa setiap akhir tahun anggaran. Dalam Undang-Undang Desa, memberikan masa jabatan Kepala Desa selama 6 tahun dapat menjabat paling banyak 3 kali berturut-turut. Asosiasi Pemerintah Desa Indonesia (Apdesi) mengusulkan perpanjangan masa jabatan Kepala Desa hingga 9 tahun selama 3 periode. Usulan tersebut menjadi tuntutan demonstrasi yang dilakukan oleh Persatuan Perangkat Desa Indonesia (PPDI) pada tanggal 16 Januari 2023 di depan Gedung DPR RI.¹¹ bak gayung bersambut tuntutan ini pun direspon baik oleh Abdul Halim Iskandar selaku Mendes PDTT yang berpendapat bahwa usulan tersebut

⁹ Martosoewignjo S.S. "Fungsi Konstitusi Dalam Pembatasan Kekuasaan". Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM Vol. 3, No. 6, (1996): 03.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ <https://tirto.id/hasil-demo-masa-jabatan-kepala-desa-2023-dan-berapa-gajinya-gBgc> , diakses pada minggu 09 mei 2024 pukul 18:10 wib.

merupakan jalan tengah untuk menjamin stabilitas pembangunan desa yang perlu dimoderasi dengan membatasi kesempatan memimpin 2 periode.¹²

Pada, Kamis, 28 Maret 2024, DPR RI mengesahkan Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang perubahan kedua atas Undang-Undang Desa dengan memuat 26 poin perubahan.¹³ Mulai dari masa jabatan Kepala Desa pada Pasal 39 masa jabatan Kepala Desa menjadi 8 tahun dan dapat dipilih paling banyak 2 kali masa jabatan, pemberian dana konservasi dan rehabilitasi, syarat jumlah calon Kepala Desa, hingga pemberian tunjangan purna tugas bagi Kepala Desa.¹⁴ Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa merupakan amanat langsung dari Undang-Undang Desa untuk mengatur beberapa materi muatan dalam peraturan pemerintah. Materi muatan yang diamanatkan langsung tersebut adalah Pasal 31 ayat (3) Undang-Undang Desa mengenai tata cara pemilihan Kepala Desa serentak, Pasal 40 ayat (4) Undang-Undang Desa mengenai pemberhentian Kepala Desa, Pasal 47 ayat (6) Undang-Undang Desa mengenai musyawarah desa, Pasal 50 ayat (2) Undang-Undang Desa mengenai perangkat desa, Pasal 53 ayat (4) Undang-Undang Desa mengenai pemberhentian perangkat desa, Pasal 66 ayat (5) Undang-Undang Desa mengenai besaran penghasilan tetap dan tunjangan serta penerimaan lainnya yang sah untuk Kepala Desa dan Perangkat Desa, Pasal 75 ayat (3) Undang-Undang Desa mengenai keuangan desa, Pasal 77 ayat (3) Undang-

¹² *Ibid.*

¹³ <https://www.dpr.go.id/berita/detail/id/49059/t/Tok!%20DPR%20Resmi%20Sahkan%20RUU%20Desa%20Menjadi%20UU>, diakses pada minggu 09 mei 2024 pukul 19:55 wib.

¹⁴ https://www.hukumonline.com/berita/a/disetujui-jadi-uu--uu-desa-memuat-26-poin_perubahan-lt660510bb751e0/, diakses pada minggu 09 mei 2024 pukul 19:58 wib.

Undang Desa mengenai tata cara pengelolaan kekayaan milik desa, dan Pasal 118 ayat (6) Undang-Undang Desa mengenai pelaksanaan tugas oleh perangkat desa yang berstatus sebagai Pegawai Negeri Sipil.

Sebagai peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang Desa, Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 yang telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2015, Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2019, dan terakhir dengan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2021 memiliki keterkaitan erat dengan perubahan materi muatan dalam Undang-Undang Desa. Setelah mengalami beberapa kali perubahan, maka melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 42/PUU-XIX/2021, Nedi Suwiran yang hendak mencalonkan kembali sebagai kepala desa. Pemohon mengajukan permohonan pengujian Pasal 39 ayat (2) dan Penjelasan Pasal 39 Undang-Undang Desa terkait dengan masa jabatan Kepala Desa dan ketentuan terhadap Kepala Desa yang telah menjabat. Amar putusan tersebut berkaitan erat dengan materi perubahan dalam Rancangan Undang-Undang (RUU) Perubahan Atas Undang-Undang Desa. Masa jabatan dan periodisasi masa jabatan Kepala Desa dan anggota Badan Permusyawaratan Desa sebagaimana yang diatur dalam Pasal 39 dan Pasal 56 Undang-Undang Desa merupakan salah satu materi muatan yang diubah dalam Rancangan Undang-Undang (RUU) Perubahan Atas Undang-Undang Desa. Perubahan ini menyebabkan adanya kondisi faktual jabatan Kepala Desa berdasarkan Undang-Undang Desa atau Undang-Undang sebelumnya yang berbeda dengan pola periodisasi

pada dasarnya pemerintahan desa menjalaan kekuasaan atas nama rakyat desa dan untuk kepentingan rakyat, sehingga apapun keputusan Kepala Desa harus

mengakomodir kepentingan rakyat. Akan tetapi keputusan perpanjangan masa jabatan Kepala Desa sama halnya dengan menutup kran demokrasi atau mempersempit kesempatan masyarakat lain yang memiliki potensi untuk maju menjadi Kepala Desa periode selanjutnya. Mahfud MD menegaskan bahwa satu asas yang merupakan pasangan logis dari asas demokrasi adalah asas negara hukum. Negara hukum dan demokrasi merupakan kesatuan yang tidak dapat dipisahkan satu dengan lainnya.¹⁵

Berdasarkan latar belakang tersebut, penulis tertarik melakukan penelitian dengan judul **“ANALISIS YURIDIS PERPANJANGAN MASA KEPALA DESA BERDASARKAN UNDANG UNDANG NOMOR 3 TAHUN 2024”**

1.2. Rumusan Masalah.

Berdasarkan uraian dari latar belakang di atas, penulis merumuskan masalah yaitu: Bagaimana Pertimbangan Hakim dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 42/PUU-XIX/2021 dengan perpanjangan masa jabatan Kepala Desa menurut Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2024?

1.3. Tujuan Penelitian

Tujuan dari pulisan penelitian ini adalah untuk mengetahui dan memberikan informasi tentang Pertimbangan Hakim Mahkamah Konstitusi dengan perpanjangan masa jabatan Kepala Desa

1.4. Manfaat Penelitian

¹⁵ Mahfud MD. (2001). *Dasar & Struktur Ketatanegaraan Indonesia*. RINEKA CIPTA.hlm. 35

a. Manfaat Teoritis

Skripsi ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pemikiran hukum tata negara khususnya dalam ilmu pemerintahan desa di bidang kepegawaian dan BUMDes dalam memajukan pendapatan desa dan pemberdayaan masyarakat sesuai dengan kredibilitas dan profesionalisme kepala desa sesuai Peraturan Perundang-Undangan.

b. Manfaat Praktisi

1. Skripsi ini diharapkan dapat memberikan masukan serta evaluasi kepada pemerintah daerah khususnya pemerintahan desa.
2. Skripsi ini di harapkan dapat dijadikan sebagai referensi belajar atau bahan referensi dalam penelitian selanjutya dalam pengembangan keilmuan hukum dalam bidang pemerintahan desa.

1.5. Metode Penelitian

Dalam penelitian hukum dilakukan untuk menghasilkan argumentasi hukum, teroi hukum atau konsep hukum baru untuk pemecahan masalah yang bertujuan memberikan solusi atas permasalahan yang dihadapi.

1.5.1 Metode Pendekatan

Dalam tulisan ini telah digunakan berbagai teknik pemecahan masalah, antara lain dalam rangka mengkaji seluruh Peraturan Perundang-Undangan yang berkaitan dengan permasalahan hukum dalam penelitian ini, yaitu menganalisis dan memantau Hukum Indonesia. *Pertama*, Pendekatan Perundang-Undangan (*statute*

approach) dimaksudkan untuk mengkaji secara praktik, mekanisme dan tindak lanjut terkait dengan peninjauan dan pemantauan Undang-Undang, atau sebaliknya sebagai cara mengevaluasi seberapa baik praktik, mekanisme dan tindak lanjut telah diakomodir dan sesuai dengan aturan hukum yang ada dalam Peraturan Perundang-Undangan, atau bahkan belum diatur sama sekali.¹⁶ *Kedua*, Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*), pendekatan ini bertujuan untuk menggunakan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum dan asas-asas hukum yang relevan dengan isu hukum dalam penelitian ini. Selanjutnya digunakan untuk membangun argumentasi sebagai jawaban atas permasalahan sebagaimana yang diajukan dalam penelitian ini.¹⁷

1.5.2 Jenis Penelitian

Dalam penulisan skripsi ini menggunakan metode Yuridis Normatif atau penelitian Yuridis Normatif. Penelitian Yuridis Normatif umumnya dilakukan melalui studi pustaka yang mengkaji data sekunder berupa Peraturan Perundang-Undangan dalam hal ini adalah Peraturan Perundang-Undangan, keputusan Hakim yang telah diinkracht *van gewijsde* atau memiliki kekuatan hukum tetap dan perjanjian yang telah memiliki implikasi hukum dan dokumen hukum lainnya, serta penelitian terbaru, hasil penilaian, dan penghormatan lainnya.¹⁸ Model penelitian dengan metode Yuridis juga dapat menggunakan wawancara, *focus group*

¹⁶ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana, 2006), hlm. 141.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2004), hlm. 30.

discussion, dan pertemuan dengan pendapat sebagai pelengkap jika data masih belum lengkap.

Penelitian ini bertujuan untuk mencari solusi atas permasalahan, sehingga dari sudut penerapannya, penelitian ini bertujuan untuk mengidentifikasi dan mengkaji Peraturan Perundang-Undangan yang berkaitan dengan kebijakan Perodesasi atau masa jabatan Kepala Desa berdasar Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2024 dengan analisa teori demokrasi. Hal ini dimaksudkan bahwa dengan menggunakan teori-teori hukum dan pendapat hukum ahli yang dikumpulkan untuk penelitian ini, penelitian akan mengikuti garis penalaran yang benar dan mencapai kesimpulan yang dapat dijelaskan secara ilmiah. Mengingat hal tersebut di atas, penelitian ini akan dilakukan dalam tahap-tahap berikut: Untuk mengidentifikasi masalah hukum yang perlu diselesaikan, pertama-tama identifikasi fakta hukum yang relevan dan kemudian singkirkan. Peninjauan masalah hukum yang diajukan berdasarkan materi yang telah dikumpulkan dilakukan setelah pengumpulan materi hukum, yang mungkin relevan serta materi non-hukum. Kemudian, membuat kesimpulan berupa pembenaran atas pertanyaan hukum. Akhirnya, ia menawarkan rekomendasi berdasarkan pembenaran yang diberikan dalam kesimpulan.

1.5.3 Bahan Hukum

Dalam penelitian ini digunakan bahan hukum primer, bahan hukum skunder dan tersier. Berikut penjelesannya:

A. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer, merupakan data yang bersifat autoritattif yang memiliki otoritas. Bahan hukum primer terdiri atas Perundang-Undangan, catatan-catatan resmi atau naskah akademik dan risalah dalam pembuatan Undang-Undang dan putusan Hakim. Bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang (UU) Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
3. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah;
4. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2024 Tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2014 Tentang Desa;
5. Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.
6. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 72 Tahun 2020 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 112 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Desa.

B. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yaitu bahan hukum yang terdiri atas literatur hukum, jurnal hukum dengan landasan-landasan hukum, pandangan ahli hukum doktrin, thesis, disertasi, dan hasil penelitian hukum.

C. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang berhubungan dalam memberikan penjelasan bahan hukum primer yang terkait dengan penelitian, seperti kamus besar bahasa Indonesia dan website.

1.5.4 Teknik Pengumpulan Data

Teknik yang digunakan dalam pengumpulan data untuk penelitian ini adalah dengan cara mengumpulkan data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang ada kaitannya dengan pokok masalah penelitian, yaitu pemerintahan desa. Adapun model pengumpulan bahan hukum yang digunakan adalah model library research atau studi kepustakaan. Studi ini bertempat di perpustakaan atau tempat-tempat lain yang kiranya di sana bisa didapatkan berbagai sumber data bahan hukum yang diperlukan.¹⁹

Pengumpulan data tersebut penulis lakukan dengan menggunakan beberapa tahapan berikut, yaitu: penentuan sumber data sekunder, identifikasi data yang diperlukan, inventarisasi data yang relevan dengan rumusan masalah, terakhir mengkaji data-data tersebut guna menentukan relevansinya dengan kebutuhan dan rumusan masalah.²⁰

1.5.5 Teknik Analisis Data

Analisis bahan hukum adalah bagaimana memanfaatkan sumber-sumber bahan hukum yang telah terkumpul untuk digunakan dalam memecahkan permasalahan dalam penelitian ini. Dasar dari penggunaan analisis secara normatif,

¹⁹ Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), hlm. 225.

²⁰ Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2004), hlm. 125.

dikarenakan bahan-bahan hukum dalam penelitian ini mengarah pada kajian-kajian yang bersifat teoritis dalam bentuk asas-asas hukum, konsep-konsep hukum, serta kaidah-kaidah hukum. Bahan-bahan hukum yang telah berhasil dikumpulkan dilakukan analisis yakni deskripsi, interpretasi, evaluasi dan sistematisasi. Teknik deskripsi yakni menguraikan (mengabstraksikan) suatu fenomena apa adanya atau posisi dari proposisi-proposisi hukum dan non-hukum yang dijumpai.²¹ Metode analisis data dalam penelitian ini, dengan mengolah secara sistematis bahan-bahan penelitian untuk dikaji secara komprehensif, untuk selanjutnya di telaah secara Preskriptif merupakan penelitian yang bertujuan untuk mendapatkan saran-saran mengenai apa yang harus dilakukan untuk mengatasi masalah tertentu.

²¹ *Ibid.*