

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Desa merupakan bagian dari sistem penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan hak asal-usul, prakarsa masyarakat, dan kewenangan lokal berskala desa.¹ Dalam struktur pemerintahan desa, Kepala Desa memiliki kedudukan penting karena bertugas menyelenggarakan pemerintahan desa, melaksanakan pembangunan, pembinaan kemasyarakatan, dan pemberdayaan masyarakat desa. Kedudukan Kepala Desa sebagai pejabat pemerintahan menuntut adanya dasar hukum yang jelas, terutama berkaitan dengan sumber kewenangan, masa jabatan, dan legitimasi dalam menjalankan pemerintahan desa. Pasal 39 Undang-Undang Desa sebagaimana telah diubah melalui Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2024 telah mengatur masa jabatan Kepala Desa definitif selama delapan tahun dan dapat menjabat paling banyak dua kali masa jabatan. Ketentuan ini menunjukkan bahwa masa jabatan Kepala Desa definitif telah memperoleh pengaturan yang tegas dalam peraturan perundang-undangan.²

Permasalahan muncul ketika terjadi kekosongan jabatan Kepala Desa definitif dan pemerintahan desa harus dijalankan oleh Penjabat Kepala Desa. Penjabat Kepala Desa memiliki karakter hukum yang berbeda dengan Kepala

¹ Fauziyah dan Sri Praptianingsih, “*Principles The Rule Of Law In The Settlement Of The Election Of Head Village*”, *Advances in Social Science, Education and Humanities Research (ASSEHR)*, volume 131 *International Conference on Law, Governance and Globalization 2017 (ICLGG 2017)*.

² Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2024 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, Pasal 39.

Desa definitif karena tidak dipilih langsung oleh masyarakat, melainkan ditunjuk oleh pejabat yang berwenang untuk mengisi kekosongan jabatan sementara.³ Oleh karena itu, jabatan Penjabat Kepala Desa seharusnya dipahami sebagai jabatan transisional yang bersifat sementara. Namun, pengaturan mengenai batas masa jabatan Penjabat Kepala Desa belum setegas pengaturan masa jabatan Kepala Desa definitif.⁴ Ketidaktegasan ini menimbulkan persoalan hukum karena Penjabat Kepala Desa dapat menjalankan fungsi pemerintahan desa dalam jangka waktu yang relatif panjang tanpa batas norma yang jelas.⁵

Kekaburan norma tersebut tampak dalam hubungan antara beberapa peraturan perundang-undangan. Undang-Undang Desa telah memberikan pengaturan yang jelas mengenai masa jabatan Kepala Desa definitif, tetapi belum memberikan rumusan yang tegas mengenai batas masa jabatan Penjabat Kepala Desa. Pada tingkat peraturan teknis, Permendagri Nomor 82 Tahun 2015 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Desa sebagaimana diubah dengan Permendagri Nomor 66 Tahun 2017 mengatur aspek pengangkatan dan pemberhentian Kepala Desa.⁶ Di tingkat daerah, Peraturan Bupati Jember Nomor 37 Tahun 2021 mengatur pedoman pelaksanaan pemilihan Kepala Desa serentak dan antar waktu di Kabupaten Jember.⁷ Akan tetapi, rangkaian pengaturan

³ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, 2020, hlm. 78-89

⁴ Bandingkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2024 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, Pasal 39, dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

⁵ Ni'matul Huda, "Hukum Pemerintahan Desa: Dalam Konstitusi Indonesia Sejak Kemerdekaan Hingga Era Reformasi", Setara Press, Malang, 2015.

⁶ Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 82 Tahun 2015 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Desa sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 66 Tahun 2017.

⁷ Peraturan Bupati Jember Nomor 37 Tahun 2021 tentang Pedoman Pelaksanaan Pemilihan Kepala Desa Serentak dan Antar Waktu di Kabupaten Jember.

tersebut masih perlu diuji secara normatif karena belum sepenuhnya menjawab persoalan batas masa jabatan Penjabat Kepala Desa sebagai jabatan sementara. Dengan demikian, isu hukum dalam penelitian ini bukanlah kekosongan norma secara total, melainkan kekaburan norma mengenai batas masa jabatan Penjabat Kepala Desa.⁸

Secara yuridis sebagaimana diatur pada Undang-Undang Desa dalam amanatnya bahwa Kepala Desa dipilih secara langsung oleh masyarakat untuk masa jabatan enam tahun, dan dalam hal terjadi kekosongan jabatan, pengisian antar waktu dapat dilakukan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Praktik penyelenggaraan pemerintahan desa, tidak selalu Kepala Desa definitif dapat menjalankan jabatannya sampai akhir masa jabatan. Kekosongan jabatan Kepala Desa dapat terjadi karena Kepala Desa meninggal dunia, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan. Dalam keadaan demikian, pemerintahan desa tetap harus berjalan agar pelayanan publik, administrasi pemerintahan, dan pengambilan kebijakan desa tidak terhenti. Untuk itu, dikenal mekanisme pengisian jabatan sementara melalui Penjabat Kepala Desa. Namun, kedudukan Penjabat Kepala Desa berbeda dengan Kepala Desa definitif karena Penjabat Kepala Desa tidak memperoleh legitimasi melalui pemilihan langsung masyarakat, melainkan melalui penunjukan oleh pejabat pemerintahan yang berwenang.

Permasalahan hukum tersebut tampak secara konkret dalam kasus Desa Sumberlesung, Kecamatan Ledokombo, Kabupaten Jember. Desa Sumberlesung

⁸ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2017, hlm. 90-95.

mengalami kekosongan jabatan Kepala Desa definitif setelah Kepala Desa meninggal dunia pada tanggal 17 April 2019. Secara normatif, keadaan berhentinya Kepala Desa karena meninggal dunia telah diatur dalam Pasal 40 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, menegaskan bahwa Kepala Desa berhenti karena meninggal dunia, permintaan sendiri, atau diberhentikan.⁹ Dengan demikian, meninggalnya Kepala Desa definitif di Desa Sumberlesung merupakan peristiwa hukum yang menimbulkan kekosongan jabatan Kepala Desa dan memerlukan mekanisme pengisian jabatan sesuai peraturan perundang-undangan.

Selama masa kekosongan tersebut, pemerintahan desa dijalankan oleh pejabat sementara, yaitu Sekretaris Desa kemudian dilanjutkan oleh Pegawai Negeri Sipil dari kecamatan yang merangkap sebagai Penjabat Kepala Desa. Dari peristiwa tersebut terdapat masa pengisian jabatan yang berlangsung dalam rentang waktu panjang, sehingga menimbulkan persoalan mengenai dasar kewenangan, legalitas tindakan pemerintahan, dan kepastian hukum bagi masyarakat desa. Dalam penelitian ini, kasus Desa Sumberlesung ditempatkan sebagai *empirical issue*, yaitu fakta konkret yang menunjukkan pentingnya analisa secara normatif terhadap pengaturan batas masa jabatan Penjabat Kepala Desa, bukan sebagai dasar penggunaan metode penelitian empiris.¹⁰

Penelitian terdahulu mengenai pemerintahan desa pada umumnya banyak membahas persoalan pemilihan Kepala Desa, Kepala Desa antar waktu,

⁹ Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, Pasal 40 ayat (1) huruf a.

¹⁰ *Empirical Issue* dalam penelitian ini diposisikan sebagai sebuah bahan hukum pendukung dalam menganalisa permasalahan hukum yang penulis angkat, bukan sebagai isu empiris yang utama dalam pengambilan permasalahan dalam penelitian penulis.

kewenangan Kepala Desa, kedudukan Badan Permusyawaratan Desa, serta otonomi desa.¹¹ Kajian-kajian tersebut penting karena memberikan landasan mengenai penyelenggaraan pemerintahan desa dan hubungan kelembagaan di tingkat desa. Namun, penelitian terdahulu belum secara khusus mengkaji konstitusionalitas dan legalitas masa jabatan Penjabat Kepala Desa yang berlangsung berkepanjangan dalam perspektif asas legalitas, Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik, dan teori kewenangan.¹² Dengan demikian, gap penelitian dalam kajian ini terletak pada belum adanya pembahasan yang secara spesifik menilai apakah masa jabatan Penjabat Kepala Desa yang berlangsung lama tetap dapat dibenarkan secara konstitusional dan legal, mengingat jabatan tersebut pada dasarnya bersifat sementara dan tidak lahir dari pemilihan langsung masyarakat desa.¹³

Posisi penelitian ini berbeda dari penelitian sebelumnya karena tidak menempatkan isu Penjabat Kepala Desa semata-mata sebagai bagian dari mekanisme pemilihan Kepala Desa antar waktu, melainkan sebagai persoalan hukum administrasi negara yang berkaitan dengan sumber kewenangan, batas penggunaan kewenangan, legalitas tindakan pemerintahan, dan kepastian hukum. Kebaruan penelitian ini terletak pada analisis terhadap masa jabatan Penjabat

¹¹ Silvia Pangaribuan, "Peranan Penjabat (PJ) Kepala Desa dalam Menjalankan Tugas Pokok dan Fungsi di Desa Sitoluama Kecamatan Laguboti Kabupaten Toba", Skripsi, Universitas Medan Area, 2022.

¹² Muhammad Juang Rambe, "Kewenangan Penjabat Sementara Kepala Desa dalam Menjalankan Pemerintahan Desa Silangge Kecamatan Dolok Kabupaten Padang Lawas Utara", Skripsi, Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, 2017.

¹³ Lihat perbandingan fokus penelitian dalam Silvia Pangaribuan, "Peranan Penjabat (PJ) Kepala Desa..."; Muhammad Juang Rambe, "Kewenangan Penjabat Sementara Kepala Desa..."; dan Abdul Rohman, "Kewenangan Penjabat Kepala Desa dalam Mengangkat Perangkat Desa". Ketiga penelitian tersebut membahas peranan atau kewenangan Penjabat Kepala Desa, tetapi tidak secara khusus menelaah kekaburan norma batas masa jabatan Penjabat Kepala Desa yang berlangsung berkepanjangan.

Kepala Desa yang berlangsung berkepanjangan melalui tiga pisau analisis utama, yaitu asas legalitas, Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik, dan teori kewenangan. Dengan demikian, penelitian ini diarahkan untuk menilai apakah pengaturan dan praktik masa jabatan Penjabat Kepala Desa telah memiliki dasar kewenangan yang jelas, sesuai dengan prinsip negara hukum, dan tidak menimbulkan ketidakpastian dalam penyelenggaraan pemerintahan desa.

Sejumlah penelitian terdahulu mengenai pemerintahan desa umumnya membahas pemilihan Kepala Desa, pemilihan Kepala Desa antar waktu, kewenangan Kepala Desa, peran Badan Permusyawaratan Desa, partisipasi masyarakat dalam Pilkades, atau kewenangan pemerintah daerah dalam pembinaan desa. Penelitian-penelitian tersebut belum secara khusus mengkaji kekaburan norma batas masa jabatan Penjabat Kepala Desa dalam hubungan antara Undang-Undang Desa, peraturan teknis, peraturan daerah, dan peraturan bupati. Posisi penelitian ini adalah mengisi celah tersebut dengan menelaah konstruksi pengaturan batas masa jabatan Penjabat Kepala Desa berdasarkan asas legalitas, hierarki peraturan perundang-undangan, kepastian hukum, dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik. Kebaruan penelitian ini terletak pada fokus analisis terhadap ketidaktegasan batas masa jabatan Penjabat Kepala Desa sebagai jabatan sementara yang dalam praktik dapat berlangsung lama dan menimbulkan persoalan legitimasi pemerintahan desa.¹⁴

Berdasarkan uraian tersebut, penelitian ini penting dilakukan untuk menganalisis konstitusionalitas dan legalitas masa jabatan Penjabat Kepala Desa

¹⁴ Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*, Jakarta: Ind-Hill Co., 1992, hlm. 134-136.

yang berlangsung berkepanjangan, khususnya dalam kasus Desa Sumberlesung, Kecamatan Ledokombo, Kabupaten Jember. Penelitian ini tetap menggunakan metode yuridis normatif karena fokus kajiannya adalah norma hukum, asas hukum, teori kewenangan, dan prinsip penyelenggaraan pemerintahan yang baik.¹⁵ Dengan demikian, penelitian ini diarahkan pada judul **“ANALISIS YURIDIS TERHADAP KEKABURAN NORMA PENGATURAN BATAS MASA JABATAN PENJABAT KEPALA DESA: STUDI PADA DESA SUMBERLESUNG KECAMATAN LEDOKOMBO KABUPATEN JEMBER.”**

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana konstruksi pengaturan masa jabatan Pejabat Kepala Desa dalam perspektif asas legalitas dan hierarki peraturan perundang-undangan?
2. Bagaimana implikasi hukum dari kekaburan norma pengaturan masa jabatan Pejabat Kepala Desa terhadap prinsip kepastian hukum?

1.3 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk menganalisis konstruksi pengaturan batas masa jabatan Penjabat Kepala Desa berdasarkan Undang-Undang Desa, peraturan pelaksana, Peraturan Daerah Kabupaten Jember, dan Peraturan Bupati Jember.

¹⁵ Jonaedi Efendi dan Johnny Ibrahim, *Metode Penelitian Hukum: Normatif dan Empiris*, Prenada Media Group, Depok, 2018, hlm. 2.

2. Untuk menganalisis implikasi hukum kekaburan norma pengaturan batas masa jabatan Penjabat Kepala Desa terhadap asas legalitas, kepastian hukum, dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik.

1.4 Manfaat Penelitian

Adapun hasil penelitian ini nantinya diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Secara teoritis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi pengembangan ilmu hukum, khususnya dalam bidang hukum administrasi negara dan hukum pemerintahan desa. Penelitian ini juga diharapkan dapat memperkaya kajian mengenai asas legalitas, hierarki peraturan perundang-undangan, kepastian hukum, dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik dalam pengaturan jabatan Penjabat Kepala Desa
2. Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan bagi pemerintah daerah, khususnya Pemerintah Kabupaten Jember, dalam merumuskan pengaturan yang lebih jelas mengenai batas masa jabatan Penjabat Kepala Desa. Selain itu, penelitian ini juga diharapkan dapat memberikan pemahaman kepada masyarakat desa mengenai pentingnya kepastian hukum dalam pengisian jabatan Kepala Desa ketika terjadi kekosongan jabatan definitif.

1.5 Metode Penelitian

Metode penelitian merupakan prosedur ilmiah yang digunakan untuk mengkaji suatu permasalahan secara sistematis guna memperoleh jawaban yang dapat dipertanggungjawabkan secara akademik. Pada penelitian hukum, metode

penelitian berfungsi sebagai pedoman untuk menelaah objek kajian melalui pengumpulan, pengolahan, dan analisis bahan hukum yang relevan dengan isu hukum yang diteliti.¹⁶

Menurut Sugiyono, metode penelitian merupakan cara ilmiah yang digunakan untuk memperoleh data yang valid dan rasional guna menemukan, membuktikan, serta mengembangkan pengetahuan tertentu.¹⁷ Dalam penelitian hukum, metode tersebut digunakan sebagai pedoman untuk menelaah permasalahan hukum secara sistematis agar menghasilkan analisis yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah.

Untuk memperoleh hasil penelitian yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah, diperlukan penggunaan metode yang tepat. Metode penelitian berfungsi sebagai pedoman dalam menelaah, mengolah, dan menganalisis bahan hukum yang berkaitan dengan isu hukum yang dikaji. Adapun metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut ini.

1.5.1 Metode Pendekatan Masalah

Pendekatan yang digunakan dalam penulisan hukum ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) adalah pendekatan yang dilakukan dengan menelaah semua perundang-undangan yang memiliki relevansi dengan isu hukum yang sedang ditangani.¹⁸ Pendekatan konseptual (*conceptual approach*) sebagai pendekatan yang beranjak dari doktrin dan pandangan yang berkembang dalam ilmu hukum, khususnya mengenai isu hukum yang penulis angkat terhadap

¹⁶Jonaedi Efendi dan Johnny Ibrahim, *Metode Penelitian Hukum: Normatif dan Empiris*, (Depok: Prenada Media Group, 2018), hlm 2.

¹⁷ Sugiyono, *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D*, Alfabeta, Bandung, 2017, hlm. 2.

¹⁸Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum, Kencana Prenada Media*, Jakarta, 2010, hlm. 93.

kekosongan norma pengaturan masa jabatan penjabat kepala desa.¹⁹ Pendekatan tersebut dimaksud untuk menjawab pokok-pokok permasalahan kekaburan norma dari masa jabatan penjabat kepala desa di Desa Sumberlesung Kecamatan Ledokombo Kabupaten Jember.

1.5.2 Jenis Penelitian

Jenis penelitian dalam penulisan hukum ini adalah penelitian yuridis normatif, yaitu penelitian hukum yang menitikberatkan kajiannya pada norma atau kaidah hukum positif.²⁰ Penelitian ini dilakukan dengan menelaah berbagai bahan hukum, terutama peraturan perundang-undangan dan literatur hukum yang berkaitan dengan objek penelitian. Bahan hukum tersebut kemudian dianalisis dan dihubungkan dengan permasalahan hukum yang dikaji, yaitu kekaburan norma pengaturan batas masa jabatan Penjabat Kepala Desa.²¹

1.5.3 Bahan Hukum

Bahan hukum yang dipergunakan dalam penelitian hukum ini adalah bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

1. Bahan Hukum Primer

Aturan-aturan yang tertulis yang dilaksanakan oleh Negara atau diartikan sebagai sumber hukum primer adalah hukum tertulis yang dibuat oleh pihak berwenang untuk membuat hukum tertulis. Sumber hukum primer juga merupakan keputusan resmi dari badan pembentuk hukum Negara berupa

¹⁹*Ibid*, hlm 137

²⁰ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali Pers, Depok, 2018, hlm. 13–14.

²¹*Ibid*, hlm 194

surat keputusan pemerintah terkait, undang-undang dan regulasi sebagai dasar dari doktrin ahli hukum.

Bahan hukum primer yang digunakan oleh penulis dalam penelitian skripsi adalah peraturan peraturan perundang-undangan yakni:²²

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan;
- c. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa;
- d. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2024 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa;
- e. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
- f. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan;
- g. Undang-undang (UU) Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan;
- h. Peraturan Permerintah Nomor 43 Tahun 2014 Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa;

²² Peter Mahmud Marzuki, Penelitian Hukum, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2010, hlm. 141.

- i. Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 65 Tahun 2017 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 112 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Kepala Desa;
- j. Peraturan Menteri Desa Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Pedoman Kewenangan Berdasarkan Hak Asal Usul Dan Kewenangan Lokal Berskala Desa;
- k. Peraturan Daerah Kabupaten Jember Nomor 7 Tahun 2015 Tentang Desa;
- l. Peraturan Bupati Jember Nomer 37 Tahun 2021 Tentang mekanisme penyelenggaraan pemilihan kepala desa antar waktu;
2. Bahan Hukum Sekunder, yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti rancangan undang-undang, hasil-hasil penelitian, atau pendapat pakar hukum.²³

1.5.4 Teknik Pengambilan Bahan Hukum

Pengambilan sumber hukum yang digunakan dalam penulisan hukum ini adalah Studi Pustaka mendapatkan bahan hukum melalui bahan-bahan kepustakaan yang dilakukan dengan cara membaca dan mempelajari peraturan perundang-undangan, teori-teori, atau tulisan-tulisan yang terdapat dalam buku-buku, literatur, catatan kuliah, surat kabar dan bahan-bahan bacaan ilmiah yang mempunyai relevansi dengan permasalahan yang diangkat”.

²³ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat, Rajawali Pers, Depok, 2018, hlm. 13.

1.5.5 Prosedur Analisis Bahan Hukum

Bahan hukum penulisan ini dianalisis dengan menggunakan analisis bahan hukum kualitatif bertujuan untuk memecahkan permasalahan yang diangkat, sedangkan jalan pemikiran yang digunakan dalam menganalisis bahan hukum memakai “metode deduktif yaitu memperoleh gambaran dengan menarik pengetahuan dari hal-hal yang bersifat umum diarahkan dengan guna mencapai hal-hal yang bersifat khusus”.

