

BAB IV
ANALISIS PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI
NOMOR 42/PUU-XIX/2021 TENTANG MASA JABATAN
KEPALA DESA
DAN AKIBAT HUKUMNYA DALAM PEMERINTAHAN DESA

**A. Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 42/PUU-XIX/2021
Tentang Masa Jabatan Kepala Desa**

Perkara pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 yang dikemukakan adalah perkara permohonan pengujian materiil terhadap Pasal 39 ayat (2) UU No 6 Tahun 2014 tentang Desa beserta Penjelasan terhadap Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 ke Mahkamah Konstitusi.

Dalam ketentuan Pasal 9 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, mengatur secara hierarki kedudukan UUD 1945 sebagai *Groundnorms* di mana kedudukannya lebih tinggi dari Undang-Undang. Maka, dengan demikian setiap ketentuan yang ada didalam Undang-Undang tidak boleh bertentangan dengan UUD 1945, maka dalam hal suatu Undang-Undang diduga dan terindikasi bertentangan dengan UUD 1945, pengujiannya diserahkan kepada Mahkamah Konstitusi.

Keberadaan Mahkamah Konstitusi diatur dalam BAB III bagian ketiga Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman. Sebagai salah satu pelaku kekuasaan kehakiman, Mahkamah Konstitusi diberikan kewenangan khusus yaitu untuk mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang

putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945¹.

Pemohon dalam pengujian undang-undang tentang masa jabatan kepala desa ini adalah seorang warga negara Indonesia yang ingin mencalonkan diri sebagai Kepala Desa.

Pemohon menguraikan alasan permohonannya disebabkan, pemohon ingin mengajukan diri sebagai kepala desa Sungai Ketupak, Kecamatan Cengal, Kabupaten Ogan Komering Ilir, Provinsi Sumatera Selatan pada tahun 2021. Namun demikian, rumusan angka-angka yang berbeda di dalam rumusan Pasal 39 ayat (2) UU 6/2014 dengan Penjelasannya, telah menimbulkan polemik yang berakibat terhalangnya hak konstitusional Pemohon dalam maju sebagai bakal calon kepala desa pada kontestasi Pemilihan Kepala Desa Sungai Ketupak, Kecamatan Cengal, Kabupaten Ogan Komering Ilir, Provinsi Sumatera Selatan tanggal 25 Agustus 2021.

Adapun Kerugian hak konstitusional Pemohon bersifat spesifik dan aktual dengan rincian, sebagai berikut:

1. Pemohon menjabat sebaga kepala desa 1 kali berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah sampai tahun 2009 dengan masa jabatan 5 tahun

¹ Isharyanto dan Aryoko Abdurrachman, *Penafsiran Hukum Hakim Konstitusi (Studi terhadap Pengujian Undang-Undang No. 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air)*, (Jakarta: Halaman Moeka Publishing, 2016), hlm. 8.

2. Pemohon menjabat sebagai kepala desa 2 kali Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sampai dengan 2021 dengan masa jabatan 12 tahun

Namun demikian, rumusan angka-angka yang berbeda yang termuat dalam rumusan Pasal 39 ayat (2) UU 6/2014 dengan Penjelasannya, telah mengakibatkan terhalangnya pemohon untuk dapat mencalonkan diri lagi sebagai kepala desa yang keempat kalinya.

Maka, untuk memberikan kepastian hukum, muatan materi dalam Pasal 39 ayat (2) UU 6/2014 beserta Penjelasannya hanya memiliki 1 (satu) rumusan kalimat yang memiliki makna dalam satu tafsiran, yaitu: Kepala desa dapat menjabat 3 (tiga) kali masa jabatan baik secara berturut-turut atau tidak secara berturut-turut yang penetapannya sebagai kepala desa didasarkan pada UU 32/2004.

Permohonan ini diajukan pada tanggal 30 Juli 2021 dan diterima Kepaniteraan Mahkamah pada 14 September 2021 dan diucapkan dalam sidang Pleno pada tanggal 30 September 2021.

Menurut Mahkamah, Pemohon telah menjelaskan perihal hak konstitusionalnya yang menurut anggapan Pemohon dirugikan dengan berlakunya norma Pasal 39 ayat (2) dan Penjelasan Pasal 39 UU No 6 Tahun 2014 tentang Desa yang dimohonkan pengujian. Menurut Mahkamah, Pemohon memiliki kedudukan hukum untuk bertindak sebagai Pemohon dalam Permohonan *a quo*.

Menurut Mahkamah, dalam praktiknya ketentuan ini akan dapat memunculkan kepala desa yang menjabat lebih dari 3 (tiga) periode yang merupakan prinsip utama pembatasan masa jabatan kepala desa yang dianut oleh

UU No 6 Tahun 2014 tentang Desa. Oleh karenanya, menurut Mahkamah, untuk menghindari munculnya kesewenang-wenangan dan berbagai macam penyimpangan oleh kepala desa, terkait dengan penghitungan perodesasi masa jabatan kepala desa meskipun masa jabatan kepala desa didasarkan pada undang-undang yang berbeda namun hitungan satu kali periode jabatan tidak terhalang karena perubahan undang-undang. Maka, dalil Pemohon berkenaan dengan Pasal 39 ayat (2) UU No 6 Tahun 2014 tentang Desa telah ternyata tidak menimbulkan multitafsir dan ketidakpastian hukum sehingga tidak bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, sehingga tidak beralasan menurut hukum. Sementara, dalil Pemohon berkenaan dengan Penjelasan Pasal 39 UU No 6 Tahun 2014 tentang Desa yang menimbulkan multitafsir dan ketidakpastian hukum bertentangan dengan UUD 1945 adalah beralasan menurut hukum untuk sebagian.

Putusan ini berdasarkan keputusan dari sembilan Hakim Konstitusi yaitu Anwar Usman, selaku Ketua merangkap Anggota, Aswanto, Daniel Yusmic P. Foekh, Enny Nurbaningsih, Saldi Isra, Arief Hidayat, Suhartoyo, Manahan M.P. Sitompul, dan Wahiduddin Adams, masing-masing sebagai Anggota, dengan dibantu oleh Rizki Amalia sebagai Panitera Pengganti, dengan dihadiri oleh Pemohon, Dewan Perwakilan Rakyat atau yang mewakili, dan Presiden atau yang mewakili.

Untuk dapat dikabulkan, permohonan judicial review yang dimohonkan tidak saja harus terbukti dalam persidangan melainkan juga harus memenuhi beberapa persyaratan yang telah ditentukan. Sesuai dengan Pasal 51 ayat (2) pemohon wajib menguraikan dengan jelas hak dan/ atau kewenangan

konstitusionalnya yang dianggap dirugikan karena berlakunya UU yang ingin diujikan.

Terhadap pembatasan pola ini Mahkamah Konstitusi memperketat lagi dengan membuat yurisprudensi yang menjabarkan tentang kerugian konstitusional. yaitu harus memenuhi 5 syarat sesuai dengan Putusan Mahkamah yang termuat dalam Putusan Nomor 006/PUU-III/2005 dan Putusan Nomor 011/PUU-V/2007.² Dalam putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 42/PUU-XIX/2021 tentang duduk perkara, pemohon mengajukan permohonan (secara garis besar), sebagai berikut:

1. Pemohon merupakan warga negara Indonesia yang memiliki kedudukan hukum (legal standing) untuk dapat mengajukan permohonan pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945 kepada Mahkamah Konstitusi, yang sesuai dengan ketentuan Pasal 51 ayat (1) UU MK.
2. Karena adanya ketentuan Penjelasan Pasal 39 ayat (2) UU 6/2014, setidaknya telah menghalangi hak Pemohon untuk turut serta dalam pemerintahan sebagai hak konstitusional Pemohon yang diberikan oleh Pasal 28D ayat (3) UUD 1945
3. Indonesia merupakan negara kesatuan yang menerapkan sistem otonom. Telah ditetapkan ketentuan perundang-undangan yang mengatur desa sebagai bagian dari penyelenggara administratif pemerintahan daerah, yaitu Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1948, Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1950, Undang-Undang Nomor 1

² Ja'far Bachaqi, *Perspektif Penegakan Hukum Progresif dalam Judicial Review di Mahkamah Konstitusi*, Jurnal Konstitusi, Vol 10, No 3, 2013, hlm. 429.

Tahun 1957, Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959, Penetapan Presiden Nomor 5 Tahun 1960, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, dan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014.

4. Pemerintahan Desa yang partisipatif dibutuhkan kehadirannya sebagai bagian dari penyelenggaraan pemerintahan yang baik Prinsip-prinsip partisipatif dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa, selalu mengalami perubahan sebagai dampak dari asas demokratisasi. Hal ini mulai terlihat sejak era reformasi, seperti yang terdapat dalam pada Pasal 95 ayat (2) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, Pasal 34 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, dan Pasal 34 ayat (1) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014.
5. Meskipun pemilihan kepala desa dilakukan langsung oleh masyarakat daerah, tetapi bukan berarti jabatan kepala desa dapat berlangsung terus menerus. Dalam hal masa jabatan kepala desa, maka guna menjamin hak dan kebebasan warganegara lain, yang juga memiliki keinginan untuk turut serta dalam kontestasi Pemilihan Kepala Desa yang pada ujungnya terpilih menjadi Kepala Desa, maka pembatasan sebagaimana diatur dalam Pasal 28J ayat (2) UUD 1945 tersebut, ditetapkan dengan sebuah undang-undang (UU 6/2014).

6. Jabatan kepala desa, baik di dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, dan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014, ditemukan pembatasan masa jabatan kepala desa
7. Muatan materi dalam ketentuan Pasal 39 ayat (2) UU 6/2014 dan Penjelasan Pasal 39 ayat (2) UU 6/2014, disatu sisi telah memberikan kepastian hukum atas pembatasan masa jabatan kepala desa yang menjabat paling banyak 3 (tiga) kali masa jabatan berdasarkan UU 32/2004. Tetapi disisi lain, muatan yang termuat dalam penjelasan Pasal 39 ayat (2) UU 6/2014 telah menimbulkan keragu-raguan (multi-tafsir) sepanjang perhitungan pemberian kesempatan mencalonkan kembali.
8. Sepanjang syarat untuk menjadi bakal calon Kepala Desa seperti yang dimaksud Pasal 33 UU 6/2014 terpenuhi, maka tidak ada halangan untuk berpartisipasi menjadi kontestan bakal calon Kepala Desa.
9. Muatan materi Pasal 39 ayat (2) UU 6/2014 yang mengatur pembatasan masa jabatan kepala desa, tidaklah berdiri sendiri sesuai dengan Penjelasan Pasal 39 ayat (2) UU 6/2014. Melainkan, merujuk pada ketentuan UU 32/2004. Oleh karena itu, maka untuk memberikan kepastian hukum, muatan materi Pasal 39 ayat (2) UU 6/2014 beserta Penjelasanannya hanya memiliki 1 (satu) rumusan kalimat yang memiliki makna dalam satu tafsiran, yakni: Kepala desa dapat menjabat 3 (tiga) kali masa jabatan baik secara berturut-turut atau tidak secara berturut-turut yang penetapannya sebagai kepala desa didasarkan pada UU 32/2004.

1. Analisis Pertimbangan Hukum Hakim Dengan Penafsiran Hukum Hakim

Penafsiran merupakan suatu metode untuk memahami makna yang terkandung di dalam teks-teks hukum. Penafsiran memiliki makna yang sama dengan interpretasi. Pentingnya penafsiran hukum dalam ilmu hukum dan dampaknya yang dapat bersifat luas karena dapat menjadi sarana pengubah, penambah, atau pengurang makna konstitusi itu sendiri. Penafsiran hukum merupakan kegiatan yang sering dilakukan oleh kalangan yuridis. Menurut pendapat Patterson ia menyatakan bahwa³:

“Interpretation is a familiar feature of law and legal practice. For some legal theorists, interpretation is a central even foundational aspect of law”

Dalam hal menafsirkan ini, selain memperhatikan unsur kepastian dari putusan yang akan dibuatnya, hakim juga harus tetap memperhatikan unsur rasa keadilan di masyarakat.

Berdasarkan permohonan tersebut, Majelis Hakim Konstitusi memberikan pertimbangan hukum.

1. Sejak berlakunya UU 5/1979 sampai pada UU 6/2014, telah ditentukan penetapan pembatasan masa jabatan kepala desa. Pembatasan yang diatur tidak hanya untuk masa jabatan saja akan tetapi membatasi juga tentang perodesasi masa jabatan.

³ Dennis Patterson, *Interpretation In Law*, Departments Of Law And Philosophy, No 1, 2003, hlm. 2

Di sini Hakim menggunakan penafsiran historis. Penafsiran historis adalah penafsiran dengan melihat sejarah hukum atau sejarah pembentukan undang-undang⁴. Dalam pertimbangan hukum diatas Hakim melihat melalui sejarah hukum pembatasan masa jabatan kepala desa yakni, sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desapraja mengatur masa jabatan kepala desa adalah 8 tahun akan tetapi tidak mengatur tentang berapa periode kepala desa dapat menjabat
- b. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa mengatur masa jabatan kepala desa adalah 8 tahun dan dapat dipilih kembali sebanyak 1 kali (Ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 dapat dinilai sebagai bentuk perkembangan lebih lanjut dari Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desapraja)
- c. Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah mengatur masa jabatan kepala desa adalah 5 tahun dan dapat dipilih kembali sebanyak 1 kali
- d. Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mengatur masa jabatan kepala desa adalah 6 tahun dan dapat dipilih kembali sebanyak 1 kali
- e. Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa mengatur masa jabatan kepala desa adalah 6 tahun dan dapat dipilih kembali sebanyak

⁴ Afif Khalid, *Penafsiran Hukum Oleh Hakim Dalam Sistem Peradilan Di Indonesia*, Jurnal Al' Adl, Vol VI, No11, 2014, hlm. 16.

2 kali dengan kata lain dapat menjabat sebanyak 3 periode baik secara berturut-turut atau tidak secara berturut-turut.

Berdasarkan uraian diatas dapat terlihat dari yang pertama sampai Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 telah mengatur tentang periodisasi masa jabatan kepala desa serta menetapkan tentang pembatasan masa jabatan yang dapat diperoleh kepala desa setiap periodenya.

2. UU 6/2014 telah memuat prinsip pembatasan masa jabatan kepala desa serta prinsip penyelenggaraan demokrasi yang dikehendaki oleh UUD 1945, yakni dengan menjabat paling banyak 3 (tiga) kali masa jabatan secara berturut-turut atau tidak secara berturut-turut, dengan masa jabatannya adalah selama 6 (enam) baik berdasarkan berdasarkan pada UU Nomor 6 Tahun 2014 dan UU Nomor 32 Tahun 2004.

Di sini hakim menggunakan penafsiran otentik atau resmi. Penafsiran otentik adalah penafsiran yang sesuai dengan maksud pembuat undang-undang itu sendiri. Dalam pertimbangan diatas hakim menyatakan bahwa UU 6/2014 telah memuat pembatasan serta prinsip penyelenggaraan demokrasi yang sesuai dengan kehendak UUD 1945, sehingga tidak perlu diperdebatkan lagi atau dirubah karena baik dalam kata atau maksudnya sudah jelas termuat dalam undang-undang tersebut sehingga dapat menjamin keadilan hukum dan kepastian hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan desa.

3. Penjelasan Pasal 39 UU 6/2014 menyatakan, “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.” Dalam praktiknya sendiri ketentuan ini berpotensi untuk memunculkan kepala desa yang menjabat lebih dari 3 periode. Maka, untuk menghindari hal tersebut, penghitungan periodisasi masa jabatan kepala desa yakni 3 (tiga) kali berturut-turut atau tidak berturut-turut dalam norma Pasal 39 ayat (2) UU 6/2014 didasarkan pada fakta berapa kali keterpilihan seseorang sebagai kepala desa

Di sini Hakim menggunakan penafsiran futuristik⁵. Penafsiran futuristik adalah penafsiran undang-undang yang sifatnya antisipatif dengan kata lain dengan maksud untuk mengantisipasi perubahan dinamika hukum yang akan mendatang. Dalam pertimbangan hukum diatas hakim menentukan tentang penghitungan periodisasi masa jabatan kepala desa untuk menghindari akan adanya kepala desa yang akan menjabat lebih dari 3 periode serta untuk menghindari munculnya kesewenangan dan penyimpangan kepala desa yang berpotensi muncul karena ketentuan ini.

4. Penjelasan Pasal 39 UU 6/2014 menimbulkan konsekuensi yuridis, sehingga apabila tidak dilakukan penyesuaian akan menimbulkan multitafsir dan ketidakpastian hukum dalam praktiknya sehingga harus

⁵ M. Yusrizal Adi Syaputra, *Penafsiran Hukum Oleh Hakim Mahkamah Konstitusi*, Jurnal Mercatoria, Vol 4, No 2, 2011, hlm. 77.

dinyatakan bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, dikarenakan memungkinkan munculnya kepala desa yang menjabat lebih dari 3 periode

Di sini Hakim menggunakan penafsiran teleologis. Penafsiran teleologis yaitu penafsiran dengan tujuan kemasyarakatan yaitu Peraturan perundang-undangan disesuaikan dengan hubungan dan situasi sosial yang baru, Undang-Undang ditafsirkan tidak hanya dilihat dari segi teks semata, melainkan juga tujuan dari dibentuknya undang-undang tersebut.

Dalam pertimbangan diatas yang disebabkan oleh perubahan dinamika hukum dalam masyarakat yakni semenjak permohonan diajukan sangat penting bagi pemohon dan juga seluruh warga Indonesia yang ingin mengajukan diri sebagai kepala desa agar kepastian hukum dan keadilan hukum dapat terjamin dan terlindungi oleh konstitusi.

2. Analisis Dalam Amar Putusan

Berdasarkan pertimbangan yang dilakukan, hakim Mahkamah Konstitusi memberikan amar putusannya, yang pada pokoknya memutuskan:

- a. Kepala desa yang sudah menjabat selama 1 (satu) periode, baik yang didasarkan pada ketentuan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa maupun berdasarkan undang-undang sebelumnya masih diberi kesempatan untuk menjabat sebanyak 2 (dua) periode
- b. Kepala desa yang sudah menjabat 2 (dua) periode, baik berdasarkan ketentuan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun

2014 tentang Desa maupun berdasarkan ketentuan pada undang-undang sebelumnya masih diberi kesempatan untuk menjabat sebanyak 1 (satu) periode

Berdasarkan amar putusan diatas, Hakim memberikan putusan yang bersifat progresif. Adapun yang dimaksud progresif dalam hukum progresif adalah melihat hukum tidak dari hukum itu sendiri, melainkan melihatnya berdasarkan tujuan sosial yang ingin dicapainya serta akibat-akibat yang muncul dari berlakunya hukum tersebut⁶.

Hukum adalah untuk rakyat dan bukan sebaliknya. Hukum ditempatkan sebagai aspek perilaku sekaligus sebagai peraturan. Peraturan akan membangun suatu sistem hukum positif, sedangkan perilaku atau manusia akan menggerakkan peraturan serta sistem yang telah (akan) terbangun. Hukum progresif menghendaki bahwa hukum harus berpihak dan berguna bagi kepentingan manusia. Secara substansial, produk hukum dalam bentuk peraturan perundang-undangan dapat dikatakan memiliki kualitas yang baik apabila dapat menampung dan melindungi kepentingan umum seluruh anggota masyarakat.⁷

Adapun aspek progresif dalam amar putusan Hakim diatas, adalah sebagai berikut:

⁶ Deni Nuryadi, *Teori Hukum Progresif Dan Penerapannya Di Indonesia*, Jurnal Ilmiah Hukum De'Jure: Kajian Ilmiah Hukum, Vol 1, No 2, 2016, hlm. 400.

⁷ Eko Noer Kristiyanto, *Urgensi Omnibus Law Dalam Percepatan Reformasi Regulasi Dalam Perspektif Hukum Progresif (The Urgency of Omnibus Law to Accelerate Regulatory Reform in The Perspective of Progressive Law)*, Jurnal Penelitian Hukum De Jure, Vol 20, No 2, 2020, hlm. 238-239.

- a. Memberikan pembatasan yang jelas dalam periodisasi masa jabatan kepala desa, yakni 3 periode yang tidak terhalang pada undang-undang dengan kata lain apabila telah menjabat sebagai kepala desa 1 kali maka masih dapat menjabat dua kali lagi begitu pula sebaliknya apabila telah menjabat 2 kali maka masih dapat menjabat 1 kali lagi dan apabila telah menjabat sebanyak 3 kali maka sudah tidak dapat lagi menjabat sebagai kepala desa.
- b. Memberikan kesempatan kepada bakal calon kepala desa yang ingin menjabat sebagai kepala desa yang memenuhi syarat dan peraturan yang telah ditetapkan dalam undang-undang untuk mencalonkan diri serta mencegah terjadinya kepala desa yang menjabat melebihi 3 periode
- c. Persaingan dalam memperebutkan kursi kepala desa akan adil sesuai dengan tujuan dibentuknya hukum yaitu untuk menjamin keadilan sosial dan kepastian hukum

Adanya tuntutan kepala desa untuk memperpanjang masa jabatannya menjadi 9 tahun untuk satu periode tersebut jika dijamin oleh pembuat kebijakan, maka hal ini akan berdampak negatif. Jika dikaitkan dengan pernyataan Lord Acton diatas, bahwasannya kekuasaan yang absolut cenderung korup secara absolut maka korupsi ditingkat desa akan semakin tumbuh subur.

Enam tahun menjabat dinilai sulit bagi kepala desa untuk mengefektifkan kepemimpinannya terutama dalam menerapkan rencana program-program terkait peningkatan kesejahteraan masyarakat di desa. Namun hal tersebut tidak bisa menyembunyikan kecurigaan adanya kepentingan politis di balik perubahan

undang-undang tersebut. Mengingat revisi yang dilakukan oleh Komisi II DPR tersebut muncul secara mengagetkan dalam daftar RUU Kumulatif Terbuka saat menjelang Pemilu tahun 2024, padahal inisiatif revisi sebelumnya tak pernah muncul dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) Prioritas pada tahun 2023. Kemunculan mendadak agenda revisi di Prolegnas tersebut dibungkus rapih dengan alasan untuk menyesuaikan dengan putusan Mahkamah Konstitusi atas perkara uji materi UU No 6 Tahun 2014 tentang Desa pada Maret 2023.

Secara kumulatif masa jabatan tersebut sama dengan masa jabatan yang direvisi yakni 9 tahun dan bisa dipilih lagi 1 periode. Adapun perbedaannya, terletak pada peluang dipilih untuk ketiga kalinya bagi kepala desa merupakan momentum yang diberikan oleh konstitusi kepada masyarakat untuk memberikan pertimbangan, menilai, mengoreksi, mengevaluasi kepemimpinan kepala desa mereka pada saat menjabat. Apabila kepemimpinan seorang kepala desa dianggap kurang berhasil dan menghambat kemajuan desa dan hak kesejahteraan rakyatnya, maka tersedia ruang demokrasi bagi rakyat dengan tidak memilihnya kembali di periode kedua karena kesalahannya pada periode sebelumnya.

Berbeda halnya ketika perpanjangan masa jabatan kepala desa menjadi 9 tahun. Ruang evaluasi politik oleh rakyat terhadap kepala desa akan menyempit.

⁸Sehingga menghambat demokrasi pada tingkat desa karena lamanya seorang kepala desa dalam menjabat dalam 1 periode yaitu harus menunggu masa jabatannya habis baru dapat melakukan pemilihan kepala desa lagi.

⁸Umbu TW Pariangu dan La Ode Muhammad Elwan, *Ancaman Terhadap Demokratisasi Desa Di Balik Perpanjangan Masa Jabatan Kepala Desa*, Jurnal Publicuho, Vol 6, No 3, 2023, hlm 859-860.

Suatu peraturan hukum dalam perspektif hukum progresif tidak lebih dari sekedar upaya untuk menjadikan hukum sebagai penjamin kebahagiaan untuk masyarakat. Karena itu, betapa pun baiknya suatu produk hukum, ia tidak lebih dari sekedar kertas bila manusia tidak turut serta dalam menggerakkannya⁹. Oleh sebab itu dalam pandangan hukum progresif bahwa manusia hukum ada untuk manusia bukan manusia untuk hukum, artinya apabila hukum tersebut merugikan atau tidak bermanfaat bagi manusia maka hukum tersebut yang harus dirubah atau diganti dan bukan sebaliknya.

B. Dampak Keputusan Mahkamah Konstitusi Nomor 42/PUU-XIX/2021 Tentang Masa Jabatan Kepala Desa Terhadap Pemerintahan Desa

Keberadaan jabatan dalam suatu negara merupakan unsur yang fundamental untuk dapat menjalankan tujuan bernegara. Sebab, negara membutuhkan seseorang untuk berperan dalam menjelmakan fungsi-fungsinya untuk melayani masyarakat. Jabatan sebagai bentuk perwujudan sosial negara merupakan bagian dari fungsi atau aktivitas pemerintahan yang memiliki sifat tetap atau berkelanjutan.¹⁰

Pentingnya keberadaan jabatan dalam suatu negara membuat hukum harus dapat mengatur jabatan. Hal ini terwujudkan dengan menempatkan hukum sebagai norma untuk pembentukan jabatan yang memberikan aturan tentang bagaimana para pemangku bertindak atas nama jabatannya. Hukum telah memberikan aturan

⁹ Ja'far Baehaqi, *Perspektif Penegakan Hukum Progresif dalam Judicial Review di Mahkamah Konstitusi*, Jurnal Konstitusi, Vol 10, No 3, 2013, hlm. 433.

¹⁰ J.H.A. Logemann, *Over de Theori van Een Stelling Staatsrecht, Universitaire Pers Leiden, 1948, Terjemahan Makkatutu dan Pengkerego, Tentang Teori Suatu Hukum Tata Negara Positif*, (Jakarta: Ikhtiar Baru Van Hoeve, 1975), hlm. 124

mengenai batas masa jabatan maupun pendelegasian jabatan yang menyebabkan seorang tidak memegang jabatan yang dipegangnya sebelumnya.

Pengaturan tentang masa jabatan kepala desa sendiri telah diatur dalam undang-undang dan telah banyak mengalami perubahan baik dari yang pertama dimuat dalam undang-undang maupun dalam undang-undang yang sekarang terdapat perbedaan dalam mengatur periodisasi masa jabatan kepala desa. Dengan uraian, sebagai berikut:

1. Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desapraja mengatur masa jabatan kepala desa adalah 8 tahun yang diangkat oleh kepala daerah tingkat satu lewat pemilihan yang sah, akan tetapi ketentuan ini tidak mengatur tentang berapa periode kepala desa dapat menjabat
2. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa mengatur masa jabatan kepala desa adalah 8 tahun yang pengangkatannya dilakukan oleh Bupati/Walikota atas nama Gubernur dan dapat dipilih kembali sebanyak 1 kali
3. Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah mengatur masa jabatan kepala desa adalah 5 tahun yang ditetapkan oleh Badan Perwakilan Desa (BPD) berdasarkan dari hasil pemilihan kepala desa yang kemudian disahkan oleh Bupati dan dapat dipilih kembali sebanyak 1 kali
4. Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mengatur masa jabatan kepala desa adalah 6 tahun yang pelantikkannya dilakukan oleh Bupati dan dapat dipilih kembali sebanyak 1 kali

5. Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa mengatur masa jabatan kepala desa adalah 6 tahun setelah dilantik oleh Bupati/Walikota berdasarkan dari hasil pemilihan kepala desa dan dapat dipilih kembali sebanyak 2 kali dengan kata lain dapat menjabat sebanyak 3 periode baik secara berturut-turut atau tidak secara berturut-turut.

Sejalan dengan adanya putusan Mahkamah Konstitusi yang memberikan kejelasan tentang penghitungan periodisasi masa jabatan kepala desa, yang sesuai dengan sifat dari putusan Mahkamah Konstitusi yang bersifat final dan mengikat. Maka, dalam kehidupan ketatanegaraan dalam lingkup desa telah diberikan pembatasan yang jelas tentang masa jabatan kepala desa yakni 3 periode baik berturut-turut atau tidak secara berturut-turut yang tidak terhalang oleh undang-undang yang termuat dalam konstitusi Indonesia.

Konstitusi adalah keseluruhan sistem dalam pemerintahan suatu negara yang memuat sekumpulan peraturan yang membentuk serta menentukan pengaturan dalam pemerintahan¹¹. Keberadaan konstitusi dimaksudkan untuk dapat membatasi kesewenangan tindakan yang dilakukan oleh pemerintah, menjamin hak-hak dari yang diperintah, serta merumuskan pelaksanaan kekuasaan yang berdaulat¹².

¹¹ K.C. Wheare, *Modern Constitution*, (New York: Oxford University Press, 1975), hlm. 1-2

¹² C.F Strong, *Modern Political Constitution*, (London: Sidgwick & Jackson Limited, 1966), hlm. 11

Selain itu konstitusi dimaksudkan untuk mengawasi proses kekuasaan dengan tujuan untuk membatasi dan mengawasi kekuasaan politik dan membebaskan kekuasaan tersebut dari kontrol para penguasa dengan cara mengatur batasannya.¹³

Konstitusi sendiri, baik dalam hal makna didalamnya atau penerapannya, tergantung pada masyarakat yang menjalankannya¹⁴. Atau dengan kata lain suatu konstitusi akan dapat berjalan sebagaimana mestinya apabila masyarakatnya ikut menjalankan dan menaatinya dengan baik begitupula sebaliknya, apabila masyarakat tidak menjalankan konstitusi yang telah ditetapkan maka konstitusi tersebut tidak akan berlaku sebagaimana mestinya melainkan hanya kertas saja yang tidak memiliki kekuatan untuk memengaruhi kehidupan masyarakat.

Dengan adanya putusan Mahkamah Konstitusi ini, maka memberikan pembatasan yang jelas tentang periodisasi masa jabatan kepala desa serta menghentikan adanya praktik kepala desa yang menjabat lebih dari 3 periode serta memberikan keadilan hukum sehingga memberikan kesempatan yang sama terhadap setiap orang yang memenuhi syarat yang termuat dalam ketentuan undang-undang untuk dapat ikut berpartisipasi dalam pemilihan bakal calon kepala desa yang juga mendukung demokrasi dalam tingkat desa, serta telah memberikan kepastian hukum sehingga seorang kepala desa atau yang ingin menjabat sebagai kepala desa terlindungi dengan ketentuan perundang-undangan yang jelas sehingga

¹³ Karl Loewenstein, *Political Power and the Governmental Process*, (Chicago: University of Chicago Press, 1965), hlm. 12.

¹⁴ Hilaire Barnett, *Constitutional & Administrative Law*, (London-Sydney: Candevis Publishing Ltd, 2002), hlm. 9.

tidak menyebabkan keragu-raguan dalam mengetahui tentang penghitungan periderisasi masa jabatan kepala desa.

Selain itu, dengan jelasnya penghitungan periderisasi masa jabatan kepala desa juga dapat menimbulkan aspek negatif, diantara lain adalah dengan masa jabatan yang dapat dikatakan terbilang lama yaitu maksimal 18 tahun (3 periode) memungkinkan timbulnya perilaku korup pada kepala desa serta dapat menyebabkan adanya perilaku otoriter dalam pemerintahan desa.

Dalam hal kasus tindak pidana korupsi yang terjadi pada tingkat desa, hingga tahun 2022 terdapat 686 Kepala Desa yang terjerat kasus korupsi dana desa. Hal ini menunjukkan bahwa dalam masa jabatan 6 tahun (18 Tahun 3 periode) dalam UU Desa sudah terlihat adanya perilaku koruptif dan tingkat potensinya semakin tinggi karena lamanya masa jabatan Kepala Desa yang sekarang masih berlaku.¹⁵

Adapun faktor yang menyebabkan tingginya tingkat korupsi pada tingkat desa, antara lain:

1. Faktor regulasi

Undang-Undang desa memberikan kewenangan yang besar kepada pemerintah desa, sehingga kepala desa menempati posisi yang sentral pada tingkat desa yang juga memonopoli pembangunan desa

2. Faktor pribadi kepala desa

¹⁵Perpanjangan Masa Jabatan Kepala Desa, <https://www.pshk.or.id/publikasi/perpanjangan-masa-jabatan-kepala-desa-kebobrokan-etik-kepemimpinan-publik/> diakses pada 1 Oktober 2023 pada pukul 13.45 wita

Seperti adanya desakan kebutuhan ekonomi, sifat tamak dan rakus, rendahnya integritas dan moralitas serta adanya tuntutan janji politik yang harus dipenuhi oleh kepala desa

3. Faktor masyarakat

Rendahnya kontrol masyarakat kepada kepala desa, hal ini disebabkan karena tidak adanya mekanisme yang menjadi acuan untuk masyarakat dalam menilai kepala desa serta rendahnya tingkat partisipasi masyarakat untuk ikut aktif dalam mendorong kemajuan desa dengan berperan aktif dalam setiap pemilihan kepala desa¹⁶

¹⁶ Zamhasari dkk, *Sosialisasi Pengaturan Jabatan Kepala Desa Dan Dampaknya Bagi Masyarakat Desa, Jurnal Pengabdian Kepada Masyarakat*, Vol.2, No.8, 2023, hlm. 6034.