

POLITIK HUKUM PERUBAHAN MASA JABATAN KEPALA DESA DALAM UNDANG-UNDANG NOMOR 3 TAHUN 2024 TENTANG DESA DITINJAU DARI ASAS KEDAULATAN RAKYAT

The Legal Politics of Changing the Term of Office of Village Head in Law Number 3 of 2024 on Villages Reviewed from the Principle of Popular Sovereignty

Akmal^{1*}

Ichsan Anwary²

^{*1&2} Universitas Lambung Mangkurat, Banjarmasin, Kalimantan Selatan, Indonesia

*email: ckakmal3@gmail.com

Lisensi: CC-BY 

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis politik hukum perubahan masa jabatan kepala desa dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2024 tentang Desa serta menilai kesesuaiannya dengan asas kedaulatan rakyat dalam sistem pemerintahan Indonesia. Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif dengan metode analisis deskriptif-analitis. Pendekatan yang digunakan meliputi pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual, serta pendekatan historis terhadap dinamika pembentukan UU Desa. Data penelitian diperoleh melalui studi pustaka terhadap peraturan perundang-undangan, doktrin hukum tata negara, teori demokrasi, serta berbagai temuan empiris mengenai praktik pemerintahan desa. Hasil penelitian menunjukkan bahwa perubahan masa jabatan kepala desa menjadi delapan tahun didasari oleh pertimbangan politik hukum yang berfokus pada stabilitas pemerintahan desa, namun belum disertai mekanisme akuntabilitas, pengawasan, dan evaluasi kekuasaan yang memadai. Perpanjangan masa jabatan ini berpotensi mengurangi ruang partisipasi dan kontrol rakyat karena memperpanjang interval pemilihan, sehingga melemahkan prinsip kedaulatan rakyat. Selain itu, kondisi sosial-politik desa yang cenderung paternalistik serta lemahnya fungsi BPD memperbesar risiko konsentrasi kekuasaan lokal (*local authoritarianism*). Temuan ini menunjukkan bahwa kebijakan legislasi tersebut belum sepenuhnya sejalan dengan prinsip demokrasi dan pembatasan kekuasaan dalam negara hukum Indonesia. Oleh karena itu, perubahan masa jabatan kepala desa perlu dikaji kembali melalui mekanisme *legislative review* dan diperkuat dengan regulasi pengawasan untuk memastikan penyelenggaraan pemerintahan desa yang demokratis, akuntabel, dan konstitusional.

Abstract

This study aims to analyze the legal policy of changing the term of office of village heads in Law Number 3 of 2024 concerning Villages and assess its conformity with the principle of people's sovereignty in the Indonesian government system. This study uses a normative juridical approach with a descriptive-analytical method. The approaches used include a legislative approach, a conceptual approach, and a historical approach to the dynamics of the formation of the Village Law. The research data was obtained through a literature study of legislation, constitutional law doctrine, democratic theory, and various empirical findings on village governance practices. The results of the study show that the change in the village head's term of office to eight years was based on legal-political considerations focused on the stability of village administration, but was not accompanied by adequate mechanisms for accountability, oversight, and evaluation of power. This extension of the term of office has the potential to reduce public participation and control because it lengthens the interval between elections, thereby weakening the principle of popular sovereignty. In addition, the paternalistic socio-political conditions in villages and the weak functioning of the Village Consultative Body (BPD) increase the risk of local authoritarianism. These findings indicate that the legislative policy is not yet fully in line with the principles of democracy and the limitation of power in Indonesia's constitutional state. Therefore, changes to the term of office of village heads need to be reviewed through a legislative review mechanism and reinforced with supervisory regulations to ensure democratic, accountable, and constitutional village administration.

Kata Kunci:

Masa Jabatan Kepala Desa
Politik Hukum
Kedaulatan Rakyat

Keywords:

Term of Office Village Heads
Legal Politics
Popular Sovereignty

PENDAHULUAN

Desa adalah bagian pemerintahan terkecil di negara Indonesia dan memiliki banyak hubungan langsung dengan masyarakat. Desa adalah organisasi dan korporasi tertua yang tetap asli sebagai entitas sosial dan administratif. Keaslian desa tercermin dalam otonomi dan sistem pemerintahan yang diatur dan dikelola sesuai dengan adat istiadat lokal. Sistem ini berfungsi sebagai landasan untuk pengambilan keputusan dan pengelolaan sumber daya desa. Pemerintahan desa adalah lembaga pada tingkat desa yang bertanggung jawab atas pengelolaan wilayah.

Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Pemerintahan Desa, yang dibuat sebagai implementasi dari Pasal 216 Ayat 1 Undang-Undang Pemerintahan Daerah, menetapkan aturan untuk memastikan tata kelola pemerintahan desa yang efisien yang mengikuti prinsip desentralisasi dan otonomi daerah. Desa didefinisikan sebagai desa adat atau entitas dengan sebutan lain (selanjutnya disebut Desa) yang mempunyai batas wilayah, berwenang, dan merupakan kesatuan masyarakat hukum menurut Pasal 1 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014.¹

Menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014, desa diberi wewenang untuk mengelola urusan pemerintahan dan kepentingan lokal. Pengelolaan ini harus berbasis pada hak leluhur, masyarakat, atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan negara kesatuan Republik Indonesia. Desa memainkan peran penting dalam memperjuangkan kemerdekaan sesuai dengan UUD 1945.

Pemerintah desa dipimpin oleh kepala desa, yang bertanggung jawab atas urusan pemerintah, pembangunan, dan pemberdayaan masyarakat. Di tempat ini, kepala desa bertanggung jawab atas pelaksanaan kebijakan desa yang sesuai dengan tujuan pembangunan nasional dan prinsip otonom. Kepala desa memiliki tanggung jawab yang sangat penting dalam menjalankan tugasnya karena mereka adalah pemimpin yang bertanggung jawab atas kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat desa.

Mereka juga ditugaskan sebagai ujung tombak dalam membuat dan menerapkan kebijakan yang bertujuan untuk meningkatkan kualitas hidup warga desa. Selain itu, keberhasilan atau kegagalan pembangunan di wilayah desa sering kali digunakan sebagai ukuran seberapa efektif kepala desa mengelola. Kepala desa, sebagai pemimpin yang dipilih dan dipercaya oleh masyarakat, harus menjalankan tugasnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan untuk mencapai pembangunan desa yang berkelanjutan.²

Pada awal kemerdekaan, dalam Orde Lama, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 pasal 9 ayat (2) mengatur pembentukan Desa Praja atau Daerah Otonom Adat yang setingkat di seluruh Indonesia, yang mengatur masa jabatan kepala desa selama 8 (delapan) tahun, tanpa diikuti oleh pasal yang mengatur kemungkinan pemilihan kembali. Pada era Orde Baru, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1997 tentang Pemerintahan Desa mengatur pemerintahan desa dengan konsep otonomi desa. Pasal 7 menetapkan aturan tambahan tentang masa jabatan Kepala Desa, yang menyatakan bahwa jabatan tersebut berlangsung selama 8 (delapan) tahun dan dapat dipilih kembali untuk satu periode.

Pada tahun 1999, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 mengakui keragaman Desa Adat. Undang-undang tersebut menetapkan status desa sebagai berikut: pertama, pemerintah akan mengakui desa selama mereka tetap berdiri sebagai kelompok masyarakat hukum adat. Kedua, pengakuan pemerintah terhadap desa adalah pengakuan terhadap hak asal-usul dan adat istiadat desa tersebut. Ini mencakup lembaga asli di bidang politik, ekonomi, sosial budaya, peradilan, dan hankam. Ketiga, pengakuan pemerintah terhadap lembaga asli tersebut dilakukan setelah disesuaikan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan tujuan pemerintahan nasional. Terkait dengan masa jabatan Kepala Desa

¹ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika, 2020). Hlm. 17.

² Sri Wahyuni Laia and Sosialman Daliwu, "Urgensi Landasan Filosofis Sosiologis dan Yuridis dalam Pembentukan Undang-Undang yang Bersifat Demokratis di Indonesia", *Jurnal Education and Development*, vol. 10, no. 1 (2022). Hlm. 55.

Undang Undang Nomor 22 Tahun 1999 mengatur masa jabatan Kepala Desa yang termuat dalam pasal 96 yaitu “Masa jabatan Kepala Desa paling lama sepuluh tahun atau dua kali masa jabatan terhitung sejak tanggal ditetapkan”.³

Sistem ketatanegaraan Indonesia mengalami perubahan besar sebagai hasil dari Reformasi yang terjadi pada tahun 1999. Berdasarkan perubahan pada Pasal 18, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dibuat untuk menggantikan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-undang ini secara eksplisit membahas penghormatan dan pengakuan terhadap desa. Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, pasal 204 menyatakan bahwa “Masa jabatan Kepala Desa adalah 6 (enam) tahun dan dapat dipilih kembali hanya untuk satu kali masa jabatan berikutnya.”

Setelah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, ada kekacauan pradigmatik antara konsep otonomi desa asli dan otonomi daerah pada tingkat kabupaten atau kota. Akibatnya, pemerintah membentuk Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa untuk menerapkan amanat konstitusi. Pasal 39 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 menyebutkan bahwa “Kepala Desa memegang jabatan selama 6 (enam) tahun terhitung sejak tanggal pelantikan”, dan Ayat (2) menyatakan bahwa “Kepala Desa sebagaimana yang dimaksud dalam ayat (1) dapat menjabat paling banyak 3 (tiga) kali masa jabatan secara berturut-turut atau tidak secara berturut-turut.” Pada bulan April 2024, Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2024 tentang Desa disahkan. Undang-undang ini menetapkan masa jabatan Kepala Desa 8 tahun dengan dua periode.⁴

Permasalahan utama dalam penelitian ini meliputi: pertama, bagaimana politik hukum yang melatarbelakangi perubahan masa jabatan kepala desa dari enam tahun menjadi delapan tahun dan apa motif legislasi yang mendorong perubahan tersebut; kedua, bagaimana penerapan asas kedaulatan rakyat dalam kebijakan perubahan masa jabatan kepala desa mengingat perpanjangan masa jabatan berdampak langsung pada frekuensi kontrol demokratis oleh masyarakat; dan ketiga, apakah perubahan tersebut selaras dengan prinsip demokrasi konstitusional serta tidak bertentangan dengan prinsip pembatasan kekuasaan dalam penyelenggaraan pemerintahan desa.

METODE PENELITIAN

Jenis penelitian hukum normatif yang berfokus pada analisis dokumen dan sumber hukum tertulis. Data sekunder yang digunakan termasuk teori-teori hukum, peraturan perundang-undangan, dan pendapat para ahli.⁵ Metode yuridis normatif digunakan, metode ini melihat hukum sebagai standar yang terkandung dalam sistem peraturan perundang-undangan yang berlaku, dengan melakukan analisis sistematis, logis, dan sistematis.⁶ Metode ini digunakan untuk mencapai tujuan peneliti untuk menyelesaikan masalah hukum, khususnya berkaitan dengan politik hukum perubahan masa jabatan kepala desa ditinjau dari asas kedaulatan rakyat.

Pendekatan yang akan digunakan akan disesuaikan dengan masalah yang akan diteliti karena penelitian hukum (*legal research*) sesuai dengan karakteristik ilmu hukum (*jurisprudence*) dan substansi masalah atau isu yang akan diteliti. Penelitian hukum menggunakan berbagai metode untuk mengumpulkan informasi dari berbagai sudut pandang tentang masalah yang diteliti. Untuk menyelesaikan masalah yang menjadi pokok bahasan penelitian hukum, penelitian hukum harus menggunakan pendekatan yang berbeda.⁷

³ W. Sadu and Tahir, *Prospek Pengembangan Desa* (Bandung: Fokus Media, 2017). Hlm. 29.

⁴ Dudi Warsudin and Hayatun Hamid, “Kajian Teoritis Terhadap Rencana Perpanjangan Masa Jabatan Kepala Desa Selama 9 Tahun Dihubungkan dengan Konsep Negara Hukum dan Prinsip Demokrasi”, *Jurnal Ilmu Pengetahuan Sosial*, vol. 10, no. 1 (2023). Hlm. 42.

⁵ Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum* (Mataram: Mataram University Press, 2020). Hlm. 45.

⁶ Suyanto, *Metode Penelitian Hukum Pengantar Penelitian Normatif, Empiris dan Gabungan* (Gresik: Unigres Press, 2022). Hlm. 89.

⁷ Rusdin Tahir, *Metodologi Penelitian Bidang Hukum (Suatu Pendekatan Teori dan Praktik)* (Jambi: Sopindo Media Pustaka, 2023). Hlm. 91.

Penelitian ini juga menggunakan penalaran deduktif dalam penarikan kesimpulan. Dalam penalaran deduktif, seseorang menggunakan prinsip atau standar hukum yang umum untuk mencapai kesimpulan yang lebih khusus. Metode deduktif digunakan untuk menyusun argumen dalam penelitian ini secara sistematis.⁸ Ini dimulai dengan prinsip-prinsip dasar sistem hukum Indonesia dan sampai pada kesimpulan yang lebih terfokus tentang pentingnya peraturan untuk masa jabatan kepala desa.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Hasil penelitian bahwa perubahan masa jabatan kepala desa dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2024 dari enam tahun menjadi delapan tahun dengan maksimal dua periode didasarkan pada pertimbangan politik hukum yang menekankan stabilitas pemerintahan desa dan efektivitas pembangunan. Namun, kebijakan ini tidak disertai dengan mekanisme akuntabilitas, pengawasan, dan evaluasi kekuasaan yang memadai, sehingga berpotensi melemahkan prinsip kedaulatan rakyat. Perpanjangan masa jabatan mengurangi frekuensi kontrol demokratis melalui pemilihan kepala desa, memperlemah peran Badan Permusyawaratan Desa (BPD), dan membuka ruang konsentrasi kekuasaan yang dapat melahirkan fenomena *local authoritarianism*. Kondisi sosial-politik desa yang paternalistik, maraknya kasus korupsi Dana Desa, serta munculnya dinasti politik semakin memperbesar risiko penyalahgunaan kekuasaan.

Pembahasan menegaskan bahwa perubahan masa jabatan ini tidak sepenuhnya selaras dengan asas kedaulatan rakyat sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, karena rakyat kehilangan kesempatan untuk lebih sering mengevaluasi pemimpinnya. Dari perspektif teori demokrasi Robert A. Dahl, perpanjangan masa jabatan justru mengurangi kompetisi politik, partisipasi warga, dan pergiliran kepemimpinan yang merupakan syarat demokrasi substantif. Sementara itu, dari sudut pandang teori pembatasan kekuasaan, masa jabatan yang panjang tanpa pengawasan efektif berpotensi melahirkan kekuasaan absolut di tingkat desa. Politik hukum yang melatarbelakangi perubahan ini lebih mencerminkan kompromi politik jangka pendek antara DPR dan kelompok kepala desa, bukan aspirasi rakyat desa secara langsung.

Dengan demikian, bahwa kebijakan perpanjangan masa jabatan kepala desa dalam UU No. 3 Tahun 2024 tidak sepenuhnya sejalan dengan prinsip demokrasi konstitusional dan asas kedaulatan rakyat. Oleh karena itu, diperlukan *legislative review* untuk menilai kembali rasionalitas kebijakan tersebut, serta penguatan mekanisme pengawasan melalui reformasi peraturan pelaksana. Instrumen penting yang direkomendasikan meliputi penguatan kewenangan BPD, evaluasi kinerja kepala desa secara periodik, transparansi pengelolaan dana Desa, dan mekanisme *recall* oleh warga. Langkah-langkah ini diharapkan dapat menjaga demokrasi desa tetap berjalan sesuai prinsip konstitusional, serta memastikan pemerintahan desa yang akuntabel, partisipatif, dan transparan.

KESIMPULAN

Politik hukum perubahan masa jabatan kepala desa dalam Undang-Undang No. 3 Tahun 2024 menunjukkan orientasi legislator pada stabilitas pemerintahan desa, efisiensi penyelenggaraan pemerintahan, serta penguatan pembangunan jangka panjang, namun di sisi lain mengandung problem mendasar berupa pelemahan akuntabilitas elektoral dan potensi konsolidasi kekuasaan yang lebih panjang pada satu figur kepala desa. Perubahan dari masa jabatan enam tahun menjadi delapan tahun menggambarkan adanya preferensi kebijakan yang lebih menekankan kontinuitas pemerintahan daripada mekanisme sirkulasi kekuasaan, sehingga menimbulkan ketegangan antara tujuan stabilitas yang

⁸ Chitra Imelda, *Logika dan Argumen dalam Penalaran Hukum* (Padang: Gita Lentera, 2024). Hlm. 83

hendak dicapai dan prinsip demokrasi lokal yang harus dijaga. Dengan demikian, politik hukum perubahan masa jabatan ini dapat dikategorikan sebagai kebijakan yang bersifat ambivalen, yakni memiliki dasar argumentatif dalam konteks efektivitas pembangunan desa, tetapi secara bersamaan membuka potensi mengurangi ruang kontrol elektoral warga serta menurunkan kualitas demokrasi desa apabila tidak diimbangi mekanisme pengawasan dan akuntabilitas yang memadai.

SARAN

Pembentuk undang-undang melakukan evaluasi normatif terhadap kebijakan perpanjangan masa jabatan kepala desa melalui mekanisme legislative review dengan menimbang kembali keseimbangan antara stabilitas pemerintahan desa dan prinsip kedaulatan rakyat. Apabila masa jabatan delapan tahun tetap dipertahankan, regulasi pelaksanaannya harus mewajibkan adanya *checks and balances* yang kuat, termasuk penguatan kewenangan dan kapasitas pengawasan BPD, mekanisme evaluasi kinerja periodik yang transparan, serta audit keuangan independen yang dapat diakses publik. Selain itu, pemerintah perlu menyusun pedoman pengawasan yang lebih ketat untuk mencegah konsolidasi kekuasaan yang berlebihan pada kepala desa, sehingga stabilitas pemerintahan tidak dicapai dengan mengorbankan akuntabilitas demokratis dan hak politik masyarakat desa.

REFERENSI

- Ackerman, B. (2021). *We the people: Foundations*. Cambridge: Harvard University Press.
- Ahmad. (2024). *Buku ajar metode penelitian & penulisan hukum*. Jambi: Sonpedia Publishing Indonesia.
- Aspinall, E., & Berenschot, W. (2019). *Democracy for sale*. Ithaca: Cornell University Press.
- Asshiddiqie, J. (2016). *Pengantar ilmu hukum tata negara*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Asshiddiqie, J. (2020). *Konstitusi dan konstiusialisme Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Dicey, A. V. (2019). *Introduction to the study of the law of the constitution*. London: Macmillan.
- Fahmi, K. (2022). Prinsip kedaulatan rakyat dalam pemenuhan sistem pemilihan umum anggota legislatif. *Jurnal Konstitusi*, 7(3).
- Huda, N. (2019). *Ilmu negara*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Imelda, C. (2024). *Logika dan argumen dalam penalaran hukum*. Padang: Gita Lentera.
- Khozin, A. N., & Diniyanto, A. (2025). Politik hukum perubahan regulasi masa jabatan kepala desa. *Manabia: Journal of Constitutional Law*, 5(1).
- Laia, S. W., & Daliwu, S. (2022). Urgensi landasan filosofis sosiologis dan yuridis dalam pembentukan undang-undang yang bersifat demokratis di Indonesia. *Jurnal Education and Development*, 10(1), 55.
- Manan, B. (2020). *Teori dan politik konstitusi*. Jakarta: FH UII Press.
- Montesquieu. (2019). *The spirit of law*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Muhaimin. (2020). *Metode penelitian hukum*. Mataram: Mataram University Press.
- Pateman, C. (2020). *Participation and democratic theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Puswati, A. (2020). *Metode penelitian hukum teori dan praktek*. Surabaya: Jakad Media Publishing.
- Sen, A. (2019). *Development as freedom*. Oxford: Oxford University Press.
- Smith, B. C. (2020). *Decentralization: The territorial dimension of the state*. London: George Allen & Unwin.
- Suyanto. (2022). *Metode penelitian hukum: Pengantar penelitian normatif, empiris dan gabungan*. Gresik: Unigres Press.
- Tahir, R. (2023). *Metodologi penelitian bidang hukum (Suatu pendekatan teori dan praktik)*. Jambi: Sopindo Media Pustaka.

- Warsudin, D., & Hamid, H. (2023). Kajian teoritis terhadap rencana perpanjangan masa jabatan kepala desa selama 9 tahun dihubungkan dengan konsep negara hukum dan prinsip demokrasi. *Jurnal Ilmu Pengetahuan Sosial*, 10(1), 42.
- White, B. (2022). *Rural Indonesia: Dynamics of power and resistance*. Singapore: ISEAS Publishing.
- W. Sadu, & Tahir. (2017). *Prospek pengembangan desa*. Bandung: Fokus Media.
- . (2024). *Demokrasi dan kedaulatan rakyat*. Bandung: Nusa Media.
- . (2024). *Hubungan antara pemerintah pusat dan daerah menurut UUD 1945*. Jakarta: FH UII Press.