

POTRET POLITIK & EKONOMI LOKAL DI INDONESIA

Dinamika Demokratisasi, Pengembangan Ekonomi
dan Kawasan Perdesaan

Potret Politik dan Ekonomi Lokal di Indonesia

Dinamika Demokratisasi, Pengembangan Ekonomi,
dan Kawasan Perdesaan

Kata Pengantar

Hans Antlöv

(Knowledge Sector Initiative)

Titok Hariyanto

(Deputi Program dan Pengembangan Jaringan IRE Yogyakarta)

Pendahuluan

Sunaji Zamroni

(Direktur Eksekutif IRE Yogyakarta)

Penulis

Prof. Dr. Heru Nugroho	Fauzan Djamal
Dr. AAGN Ari Dwipayana	Husen Wijaya Abd Hamid
Ahmad Hamdani	Isono Sadoko
Alimah Fauzan	Muhammad Asim Asy'ari
Aprilia Ambarwati	Muhammad Hidayanto
Benjamin White	Novita Anggraeni
Charina Chazali	Rendy A. Diningrat
Eka Chandra	Riza Multazam Luthfy
Eko Cahyono &	Slamet Riadi
Tim Studi Ekowisata	Yonathan H. Lopo

Reviewer

Nurkholik Ridwan

Editor

Anang Zakaria

Penyelaras

Melani Jayanti, Rajif Dri Angga

Potret Politik dan Ekonomi Lokal di Indonesia

Dinamika Demokratisasi, Pengembangan Ekonomi, dan Kawasan Perdesaan

Hak cipta © *Institute for Research and Empowerment (IRE)* Yogyakarta

Pertama kali diterbitkan dalam bahasa Indonesia
kerjasama IRE, AKATIGA, Sajogyo Institute, Mei 2017
dengan dukungan Program Knowledge Sector Initiative

Cetakan Pertama, Mei 2017

Kata Pengantar: Hans Antlöv (Knowledge Sector Initiative)
Penulis: Prof. Dr. Heru Nugroho, Dr. AAGN Ari Dwipayana, dkk.
Reviewer: Nurkholik Ridwan
Editor: Anang Zakaria
Penyelaras: Melani Jayanti, Rajif Dri Angga
Foto Sampul: Rajif Dri Angga
Desain Sampul & Layout: Suparmo

Institute for Research and Empowerment (IRE)
Jl. Palagan Tentara Pelajar Km. 9,5
Dusun Tegalrejo RT 01/RW 09
Desa Sariharjo, Kec. Ngaglik, Sleman, D.I. Yogyakarta 55581
Phone: 0274 - 867686, 7482091
E-mail: office@ireyogya.org, Website: www.ireyogya.org

Hak cipta dilindungi oleh undang-undang. Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku tanpa izin tertulis dari penerbit.

Perpustakaan Nasional: Katalog Dalam Terbitan (KDT)
Prof. Dr. Heru Nugroho, Dr. AAGN Ari Dwipayana, dkk.
Potret Politik dan Ekonomi Lokal di Indonesia, Cetakan. 1
Yogyakarta: IRE Yogyakarta, 2017
xxxii + 456 hlm.; 14 x 21,5 cm
ISBN: 979-9818-32-x

Daftar Singkatan

ADD = Alokasi Dana Desa

AKB = Angka Kematian Bayi

AKI = Angka Kematian Ibu

AMDAL = Analisis mengenai dampak lingkungan

AMDK = Air Minum dalam kemasan

APBD = Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

APB Desa = Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa

APBN = Anggaran Pendapatan Belanja Negara

APBN = Anggaran Pendapatan dan Belanja Nasional

Bamus = Badan Musyawarah

Bappenas = Badan Perencanaan Pembangunan Nasional

BKKBN = Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana

BO = Badan Otorita

BPD = Badan Permusyawaratan Desa

BPJS = Badan Penyelenggara Jaminan Sosial

BPKP = Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan

BPN = Badan Pertanahan Nasional

BPS = Badan Pusat Statistik

BRI = Bank Rakyat Indonesia

BTS = Bromo Tengger Semeru

BUM Desa = Badan Usaha Milik Desa

CDD = community driven/based development

DD = Dana Desa

DFAT = Department of Foreign Affair and Trade

DIM = Daftar Inventarisasi Masalah

Dinsosnaker = Dinas Sosial dan Ketenagakerjaan

Dispermasdes = Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa

DPD = Dewan Perwakilan Daerah

DPR = Dewan Perwakilan Rakyat

DPRD = Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Formasi = Forum Masyarakat Sipil

Formasi = Forum Masyarakat Sipil

Gapoktan = Gabungan Kelompok Tani

Hanura = Partai Hati Nurani Rakyat

HGB = Hak Guna Bangunan

HGU = Hak Guna Usaha

IGO = Inlandsche Gemeente Ordonnantie Java en Madoera

IGOB = Inlandsche Gemeente Ordonnantie Buitengewesten

ILO = International Labour Organization

INFID = International NGO Forum on Indonesian Development

IPI = Institut Pluralisme Indonesia

IRE = Institute for Research and Empowerment Yogyakarta

Jamkesda = Jaminan Kesehatan Daerah

JKN = Jaminan Kesehatan Nasional

JMPPK = Jaringan Masyarakat Peduli Pegunungan Kendeng

Jokowi = Joko Widodo

J-PAL SEA = The Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab South East Asia

Kades = Kepala Desa
KBBI = Kamus Besar Bahasa Indonesia
KDS = Kelompok Diskusi Sektor
KLHS = Kajian Lingkungan Hidup Strategis
KPA = Konsorsium Pembaharuan Agraria
KPMD = Kantor Pemberdayaan Masyarakat dan Desa
KPPOD = Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah
KSI = Knowledge Sector Initiative
KSP = Kantor Sekretariat Presiden
KSPN = Kawasan Strategis Pariwisata Nasional
KSPPM = Kelompok Studi Pemberdayaan Prakarsa Masyarakat
KUR = Kredit Usaha Rakyat
LAN = Lembaga Administrasi Negara
LKMD = Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa
LMD = Lembaga Musyawarah Desa
LPDB = Lembaga Pengelola Dana Bergulir
LSM = Lembaga Swadaya Masyarakat
LUP = Land Use Planning
MIFFE = Merauke Integrated Food Energy Estate
MNC = Multi National Corporation
Musdes = Musyawarah Desa
Musrembangdes = Musyawarah Perencanaan Pembangunan Desa
NIF = Nasional Inovasi Forum
NKRI = Negara Kesatuan Republik Indonesia
OMS = Organisasi Masyarakat Sipil
PAD = Perencanaan Apresiatif Desa
PAN = Partai Amanat Nasional

PATTIRO = Pusat Telaah dan Informasi Regional

PAUD = Pendidikan Anak Usia Dini

PBI = penerima bantuan iuran

PD = Partai Demokrat

PDB = Pendapatan Domestik Bruto

PDIP = Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan

PG = Partai Gerindra (Gerakan Indonesia Raya)

Pilkada = pemilihan kepala daerah

Pilkades = Pemilihan Kepala Desa

PKK = Pembinaan Kesejahteraan Keluarga

PKS = Partai Keadilan Sejahtera

PNPM = Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat

Poktan = Kelompok Tani

PPLS = Pendataan Program Perlindungan Sosial

PPP = Partai Persatuan Pembangunan

PSF = PNPM Support Facility

PTPN = PT Perkebunan Nusantara II

PUAP = Pengembangan Usaha Agribisnis Pertanian

PUG = Pengarusutamaan Gender

R4D = Result For Development

RESPEK = Program Rencana Strategis Pembangunan Kampung

RKP Desa = Rencana Kerja Pemerintah Desa

RPJM Desa = Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa

RTP = Rumah Tangga Petani

RUU = Rancangan Undang-Undang

SBY = Susilo Bambang Yudhoyono

SDKI = Survei Dasar Kesehatan Indonesia

SDM = Sumber Daya Manusia

Sisdumas = Sistem Pengaduan Masyarakat

SKPD = Satuan Kerja Pemerintah Daerah

SOP = standar operasional prosedur

TNC = Trans Nasional Corporation

UMKM = Mikro Kecil dan Menengah

UNDP = United Nations Development Programme

UU Desa = Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa

UUPA = Undang-Undang Pokok Agraria

Walhi = Wahana Lingkungan Hidup Indonesia

DAFTAR ISI

Kata Pengantar	v
Hans Antlöv (Ksi – Technical Director)	
Kata Pengantar IRE	ix
Titok Hariyanto	
Pendahuluan	xi
Sunaji Zamroni	
Daftar Singkatan	xxi
Daftar Isi	xxvii
BAGIAN 1: DEMOKRASI DAN DEMOKRATISASI DESA	1
Problem Politik Representasi dalam Politik Lokal di Indonesia	3
Heru Nugroho, Guru Besar Sosiologi UGM Yogyakarta	
Relevansi Riset Bagi Kebijakan	9
Dr. AAGN Ari Dwipayana	9
Menyongsong Akuntabilitas Desa: Studi Kesiapan Aparatur dalam Pengelolaan Keuangan Desa	15
Muhammad Asim Asy'ari	15
Biografi Kepala Desa, Kemenangan Pilkades, dan Kinerja dalam Pemerintahan Desa: Suatu Analisis	33
Rendy A. Diningrat	

Kepemimpinan dan Reformasi Birokrasi Desa Ditinjau dari Masa Jabatan Kepala Desa dalam UU Desa	51
Riza Multazam Luthfy, S.S., S.H., M.H.	
Menakar Derajat Deliberatif Studi Kasus Badan Permusyawaratan Desa Periode 2013-2019 di Desa Caturtunggal, Yogyakarta	80
Husen Wijaya Abd Hamid	80
Reposisi Representasi BPD Menuju Pelembagaan Proses Demokratisasi Desa	112
Muhammad Hidayanto & Yonathan H. Lopo	112
Advokasi Kesehatan Bagi Kelompok Marginal Berbasis Data Kesejahteraan Lokal Desa	128
Alimah Fauzan	
Aksi Sosial: Bentuk Aksi Kolektif Masyarakat Sebagai Partisipasi dalam Mempengaruhi Kebijakan Desa	171
Novita Anggraeni	
Kepemimpinan Pemuda Dalam Mewujudkan Reformasi Birokrasi Desa Implementasi Nilai-Nilai Kearifan Lokal Dalam Ruang Publik Masyarakat Bugis Makassar “Tudang Sipulung”	193
Slamet Riadi	
BAGIAN 2: PENGEMBANGAN EKONOMI LOKAL	209
Efisiensi Sosial dalam Penelitian dan Kebijakan Pembangunan Perdesaan	211
Ben White	

Optimalisasi Peranan Lembaga Perantara dalam Membangun Norma dan Jaringan bagi UMKM Perdesaan: Alternatif Memajukan Ekonomi Perdesaan	236
Eka Chandra, Fauzan Djamal, dan Isono Sadoko	
Ketimpangan Akses Tanah di Perdesaan	279
Aprilia Ambarwati	
Mengembangkan Institusi Ekonomi Perdesaan: Belajar dari Pengalaman	301
Charina Chazali	
Pengembangan Ekonomi Masyarakat di Papua	329
Fauzan Djamal	
BAGIAN 3: PEMBANGUNAN DESA DAN KAWASAN PERDESAAN	349
Undang-Undang Desa, Krisis Agraria, dan Masalah Kawasan Pedesaan	351
Eko Cahyono	
Rambu-Rambu Pembangunan Kawasan Pedesaan: Pembelajaran Kasus Pengembangan Kawasan Pariwisata Nasional	375
Eko Cahyono dan Tim Studi Ekowisata	
Nyambut Gae, Srawung, Ngaso, dan Upaya Merawat Ruang Hidup	413
Ahmad Hamdani	

Kepemimpinan dan Reformasi Birokrasi Desa Ditinjau dari Masa Jabatan Kepala Desa dalam UU Desa

Riza Multazam Luthfy, S.S., S.H., M.H.

Pengantar

Dari waktu ke waktu, masa jabatan kepala desa selalu mengalami pergantian. Kepala desa bisa menjabat dalam waktu yang panjang, bisa juga menduduki kekuasaan dalam waktu relatif pendek. Dari zaman kerajaan, kolonial, Orde Lama, Orde Baru, reformasi, hingga pasca reformasi, masa jabatan kepala desa tidak pernah seragam. Ini berarti, masa jabatan kepala desa bersifat dinamis, menyesuaikan situasi dan kondisi. Tampaknya, penyesuaian ini bukan lantaran tuntutan zaman dan pergeseran nilai-nilai masyarakat, melainkan karena setiap rezim memiliki politik hukum masing-masing. Dinamisasi dan perubahan masa jabatan kepala desa menunjukkan kepentingan sekaligus maksud tertentu di balik penetapan peraturan perundang-undangan.

Perbedaan ketentuan mengenai masa jabatan kepala desa yang diatur dalam beberapa peraturan perundang-undangan menunjukkan filosofi dan paradigma berpikirnya juga berlainan. Dengan filosofi dan

paradigma berpikir masing-masing, setiap produk legislasi memiliki “*point of view*” serta misi yang ingin diraih. Dengan demikian, meski dua produk perundang-undangan mengatur objek hukum yang sama misalnya, boleh jadi terdapat perbedaan ketentuan di dalamnya. Ini merupakan hal yang lumrah saat sasaran keduanya memang tidak sama. Filosofi dan paradigma menentukan materi, muatan, dan isi (konten) undang-undang.

Durasi waktu seseorang menjabat kepala desa berpengaruh besar terhadap kepemimpinan dan reformasi birokrasi desa. Ini karena kepala desa berkuasa membawa imbas besar bagi kehidupan desa. Jika masa jabatan kepala desa diatur dengan tepat, kepemimpinan dan birokrasi desa bernuansa demokratis. Sebaliknya, jika terlalu lama, corak kepemimpinan dan birokrasi cenderung mengkooptasi kepentingan masyarakat. Akibatnya, prinsip *good governance* sulit diwujudkan di desa. Lebih dari itu, kepala desa didudukkan sebagai penguasa tunggal yang menguasai beberapa aspek kehidupan di tingkat lokal.

Sejarah Masa Jabatan Kepala Desa dari Masa ke Masa

Pada masa Raffles (1811-1816), masa jabatan kepala desa hanya satu tahun. Kebijakan ini untuk memutus ikatan loyalitas tradisional yang mengakar dalam diri pemimpin lokal.¹ Struktur kerajaan mengharuskan kepatuhan membabibuta terhadap istana serta keterikatan antara bawahan dengan atasan. Titah raja membentuk karakter rendah diri dan pasrah. Rendahnya kepercayaan Raffles terhadap kepala desa disebabkan kuatnya ikatan adat kepala desa

1 Dalam pandangan penulis, kebijakan ini merupakan mata rantai dari apa yang dilakukan Raffles sebelumnya. Pada waktu Raffles menduduki Jawa, ia menyatakan keinginannya untuk “memulihkan” hak rakyat selama berabad-abad, yaitu memilih kepala desa mereka. Hal serupa diserukan kemudian oleh partai liberal yang, dalam *Staten-Generaal*, membela hak itu sebagai “perisai kebebasan-kebebasan rakyat”. Lebih jelasnya lihat Denys Lombard, *Nusa Jawa: Silang Budaya; Warisan Kerajaan-kerajaan Konsentris*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1996, hlm. 91.

lama pada bupati dan wedana yang dianggap mewakili kerajaan kuno. Pembangkangan terhadap keduanya sama artinya dengan kedurhakaan terhadap perintah raja.

Kepala desa tidak mampu melepaskan diri dari pengaruh feodalisme dan aristokratisme yang mengakar dalam tradisi. Kuatnya ketokohan dan relasi patron-klien selalu diwariskan lintas generasi. Bawahan dikondisikan untuk selalu mematuhi dan melaksanakan komando dari atas. Kultur genap membentuk mereka sebagai *homo hierarchicus* yang selalu menempatkan individu dalam konteks patron dan klien. Berbagai kemudahan dan kenyamanan yang mereka terima mengakibatkan tidak ada kesadaran *homo aequalis* yang melihat antar individu sebagai sesama.

Feodalisme di desa-desa Jawa muncul ketika hilangnya validitas hubungan tradisional dan ketika kebutuhan anggota masyarakat tidak terpenuhi oleh hubungan kekerabatan. Pada masa feodalisme, terjadi transformasi hubungan antara budak dan hamba menjadi ikatan antara pekerja dan tuan tanah (Mulder, 2000: 58).

Kepala desa tidak mungkin mengelak dari dominasi dan cengkeraman kekuasaan supra stuktur. Itulah mengapa, bupati dan wedana memegang kendali atas kepemimpinan kepala desa. Jika loyalitas tradisional yang ditunjukkan kepala desa lama dibiarkan tetap bertahan, bisa dipastikan kebijakan *land rente* mengalami kegagalan. Padahal, kepala desa difungsikan selaku wakil pemerintah pusat dalam mengumpulkan pajak di lapangan. Besarnya pajak yang terkumpul tergantung kinerja kepala desa dalam mengordinir dan mengondisikan warga. Ada sinergitas antara keberhasilan pembayaran pajak dengan kerja keras kepala desa.

Ketika Indonesia kembali berada dalam cengkeraman kekuasaan Belanda, kebijakan Raffles tidak dilanjutkan. Penguasa menilai, apa yang diputuskan Raffles hanya merusak perencanaan terhadap daerah jajahan. Meski sama-sama penjajah, Inggris dan Belanda memiliki corak pandang berbeda pada pemerintahan, termasuk dalam penentuan

masa jabatan kepala desa. Pada masa ini, kepala desa kembali menjabat seumur hidup, kecuali jika diberhentikan. Ini berarti, selama masih mampu menunaikan fungsi, peran, dan tugas kepala desa, seseorang boleh tetap menjabat. Jika tidak ada uzur yang memberatkan, kepala desa dibebani untuk selalu menjalankan kewajibannya.

Ketetapan mengenai panjangnya masa jabatan menyimpan maksud bahwa kedudukan kepala desa diperkuat demi menyukseskan program pemerintah kolonial. Kepala desa merupakan kaki tangan penguasa yang selalu dituntut menunjukkan pengabdian. Pemberhentian kepala desa sebelum masa berakhir (meninggal dunia) menandakan bahwa jabatan ini berada dalam penguasaan pemerintah kolonial. Dengan kata lain, ketika muncul gejala perlawanan atau pemberontakan kepala desa, Belanda dapat memberhentikan dan menggantikannya dengan orang lain. Loyalitas pemimpin lokal menentukan seberapa lama ia dapat mempertahankan jabatan. Kritik dan suara sumbang kepala desa hanya memunculkan *image* negatif di hadapan penguasa bahkan mematikan karirnya.

Pada era kekuasaan Jepang, kepala desa diberikan batasan waktu untuk memimpin warga dan mengelola pemerintahan desa. IGO dan IGOB sengaja dipertahankan oleh Jepang, selain membuat sedikit perubahan yang agak menonjol. Masa jabatan kepala desa, yang sebelumnya tidak ditentukan, diubah dengan Osamu Seirei Nomor 7 Tahun 1944. Di dalamnya disebutkan masa jabatan kepala desa adalah empat tahun (Juliantara, 2000: 162). Karena kepala desa terbiasa memegang tampuk kekuasaan lokal dalam waktu yang lama, hal ini mendapat banyak protes.

Ketentuan ini tidak terlepas dari upaya Jepang untuk melibatkan orang desa dalam perang. Lamanya kepala desa berkuasa demi mendukung hasrat kolonial. Kebijakan pemerintah Jepang berada dalam pola dan alur berpikir militeristik. Apa yang mereka tetapkan merupakan bagian dari rentetan persiapan menghadapi peperangan antar bangsa. Desa menanggung beban psikologis untuk turut

melancarkan rencana supradesa. Desa menjadi sub-ordinasi dan sub-organisasi pemerintahan Jepang. Demi kepentingan perang Asia Raya, desa berfungsi sebagai lumbung pangan dan pusat tenaga rakyat (*romusha*).

Jepang melancarkan intervensi, pengendalian, serta dominasi terhadap kehidupan desa. Guna keperluan perang, rakyat desa dimobilisasi besar-besaran dalam satuan-satuan milisi, semisal *Heiho*, *Kaibodan*, *Seinendan*, dan lain-lain. Jepang memberikan fungsi kontrol pada kepala desa. Langkah ini ditempuh untuk membantu mereka mengawasi rakyat saat menanam jarak, padi, dan tebu. Hal ini tentu berlainan dengan masa kekuasaan liberal, desa dibekali otonomi yang luas (Suhartono et.al, 2001: 49).

Masa jabatan kepala desa pada era penjajahan Belanda lebih lama dibandingkan Inggris dan Jepang. Pemerintah kolonial Belanda menetapkan jabatan kepala desa seumur hidup. Jika seseorang tidak benar-benar uzur, ia tetap dapat memegang tampuk kekuasaan lokal meski berusia lanjut.

Perbedaan masa jabatan tiap masa menggambarkan logika berpikir penguasa terhadap pemerintahan desa. Baik Belanda, Inggris, maupun Jepang menyimpan kepentingan, keinginan, serta maksud berbeda. Itulah mengapa, ketentuan pemerintah kolonial terkadang bersifat relatif. Meski peraturan telah menggariskan ketetapan, dalam praktiknya masa jabatan kepala desa merupakan hak prerogatif pemerintah kolonial. Berkuasanya seseorang menjadi kepala desa tergantung pada belas kasih kaum penjajah. Ketika kepala desa tidak berperan dan berfungsi sesuai hasrat kolonial, mereka bisa diberhentikan. Misalnya, kegagalan program *Keibodan* di Surabaya membuat Jepang marah dan memecat para kepala desa yang dianggap lalai. Jepang lantas mengganti mereka dengan orang-orang baru yang dianggap memiliki dedikasi (Palmos, 2016: 100).

Melalui Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desapraja (LN 1965 No. 84, TLN No. 2779), Orde Lama menetapkan

masa jabatan kepala desa adalah 8 tahun. Tapi undang-undang itu tak sempat berjalan dengan baik karena meletusnya peristiwa G-30-S (Handoyo, 2009: 333). Sesudah terjadinya peristiwa tersebut, situasi di beberapa daerah tidak stabil. Antara lain karena ada kepala desa yang terlibat atau meninggal dunia. Di Jawa Timur, hal ini mengakibatkan kekosongan jabatan. Untuk mengisi jabatan kepala desa, anggota ABRI ditunjuk komandan Kodim dan dibuatkan surat keputusan kepala daerah sebagai *caretaker*. Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 25 Tahun 1966 menyebutkan, masa jabatan *caretaker* paling lama satu tahun. Tapi situasi politik dan keamanan yang kurang mendukung menyebabkan masa jabatannya diperpanjang (Proyek Penelitian dan Pencatatan Kebudayaan Daerah, 1978: 265).

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa (LN 1979 No.56, TLN No.3153) (Pasal 7) menyebutkan masa jabatan kepala desa adalah 8 tahun (dapat dipilih kembali 1 kali masa jabatan berikutnya). Penjelasan undang-undang yang oleh sejumlah pakar dinilai sentralistis tersebut memuat alasan, pijakan, serta dasar berpikir mengenai lamanya kepala desa menjabat. “Penetapan masa jabatan 8 (delapan) tahun adalah berdasarkan pertimbangan bahwa tenggang waktu tersebut dipandang cukup lama bagi seorang kepala desa untuk dapat menyelenggarakan tugas-tugas yang dibebankan kepadanya dengan baik. Dipandang dari segi kelestarian pekerjaan waktu yang 8 (delapan) tahun itu cukup untuk memberikan jaminan terhindarnya perombakan-perombakan kebijaksanaan sebagai akibat dari penggantian-penggantian kepala-kepala desa. Ketentuan pembatasan untuk dapat dipilih kembali hanya untuk 1 (satu) kali masa jabatan berikutnya adalah dengan maksud untuk menghindari kemungkinan menurunnya kegairahan dalam menyelenggarakan pemerintahan di desa.”

Dengan diterbitkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (LN 1999 No.60, TLN No.3839), rezim reformasi menetapkan masa jabatan kepala desa selama 8

tahun. Sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa, undang-undang ini bermaksud menempatkan kembali desa sebagai *self-governing community*. Mengutip Gregorius Sahdan (2005), pada prinsipnya, *self-governing community* merupakan komunitas lokal *beyond the state* yang mengelola hidupnya sendiri dengan memanfaatkan pranata lokal (Sahdan ed., 2005: 98).

Wacana desentralisasi dan demokratisasi pasca reformasi membuat peraturan perundang-undangan setelahnya bernuansa populis. Para pakar menilai hadirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 memberi nuansa baru bagi pemerintahan daerah dan pemerintahan desa. Beberapa pihak menilai undang-undang itu sangat demokratis bahkan bersifat liberal karena melimpahkan wewenang luas pada daerah untuk mengembangkan potensinya. Bila dibandingkan dengan UU Nomor 5 Tahun 1974, banyak kemajuan di dalamnya. Bahkan, sebuah media massa menyatakan telah berlangsung “revolusi” pemerintahan daerah karena besarnya kewenangan yang diberikan (Romli, 2007: 15).

Di samping sebagai penguatan otonomi desa, undang-undang ini juga mempunyai ikhtiar pelemahan kekuasaan dan patronase kepala desa. Rezim Orde Baru mengikat pemerintah desa melalui kepala desa. Kecenderungan ini dapat dilihat dari posisi kepala desa yang merangkap jabatan kepala lembaga eksekutif desa (LKMD) sekaligus kepala lembaga legislatif desa (LMD). Agar pemerintah dapat melaksanakan program secara penuh, rakyat menerima instruksi lewat kepala desa. Dengan posisi inilah, pemerintah mendudukkan kepala desa sebagai penguasa tunggal seperti bupati dan gubernur (Juliantara, 2000: 165).

Tentang upaya memperkecil kekuasaan kepala desa, Hans Antlov menyimpulkan dengan penerbitan UU Nomor 22 Tahun 1999 setidaknya kepala desa harus melewati tiga ‘lapis pemeriksaan’. *Pertama*, kepala desa dipilih melalui pemilihan lima tahun sekali.

Kedua, kepala desa menyampaikan laporan pertanggungjawaban pada warga melalui Badan Perwakilan Desa (BPD). *Ketiga*, kepala desa dituntut bertanggungjawab juga kepada camat setiap tahun (Antlov, 2003: 368).

Kiat lain pemerintah dan anggota legislatif memangkas patronase kepala desa dengan mengurangi masa jabatannya. Bila pada undang-undang sebelumnya kepala desa dapat menduduki jabatannya selama delapan tahun (dapat dipilih kembali satu kali masa jabatan berikutnya), UU Nomor 22 Tahun 1999 menetapkan masa jabatan kepala desa lima tahun (dapat dipilih kembali untuk satu kali masa jabatan berikutnya). Ketentuan ini bertujuan agar kepala desa tidak lagi menjadi raja kecil di desa. Bagaimana pun juga, panjangnya masa jabatan rentan disalahgunakan. Apalagi, era pemerintahan Orde Baru yang bercorak sentralistis benar-benar memberikan keleluasaan kepala desa untuk mengondisikan warga desa. Kepala desa merupakan tangan kanan pemerintah dalam menyukseskan programnya. Dengan pengurangan masa jabatan inilah penyelewengan kepala desa diharapkan bisa dicegah.

Demikian pula dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (LN 2004 No.125, TLN No.4437), di mana masa jabatan kepala desa hanya enam tahun (dapat dipilih kembali satu kali masa jabatan berikutnya). Tapi ada perbedaan bila dibandingkan dengan UU Nomor 22 Tahun 1999. Dua undang-undang terakhir ini terdapat selisih satu tahun (masa jabatan kepala desa) dengan undang-undang sebelumnya. Barangkali dengan masa jabatan lima tahun, kepala desa kurang dapat memberikan andil dalam mengelola pemerintahan desa. Karena itu produk legislasi mengubahnya menjadi enam tahun.

Peraturan perundang-undangan yang terbit belakangan membatasi masa jabatan kepala desa. Pembatasan ini ditempuh dalam rangka mencegah seseorang memimpin desa terlalu lama dan memberi kesempatan bagi orang lain untuk mencalonkan diri sebagai kepala

desa. Sistem demokrasi menuntut semua warga desa diperlakukan sama, termasuk dalam pemilihan kepala desa. Jabatan kepala desa tidak hanya bagi orang-orang berkekuatan finansial. Siapa saja punya peluang untuk mendedikasikan diri sebagai pemimpin. Semua lapisan masyarakat berhak ikut ambil bagian menjadikan desa lebih berdaulat.

Pada umumnya perpanjangan masa jabatan hanya boleh dilakukan satu kali. Baik UU Nomor 22 Tahun 1999 maupun UU Nomor 32 Tahun 2004. Artinya, setelah lengser kepala desa dapat memperpanjang masa kerja selama satu periode. Jika dalam periode kedua kembali terpilih, ia harus meletakkan jabatan ketika masanya berakhir. Hal ini yang tidak ditemukan dalam ketentuan perundang-undangan terbaru. Dalam UU Nomor 6 Tahun 2014 disebutkan kepala desa yang telah menjalankan tugasnya selama satu kali periode (enam tahun) dapat dipilih kembali dua kali masa jabatan berikutnya.

Dengan demikian, UU Nomor 6 Tahun 2014 menentukan seseorang dapat menjabat kepala desa selama tiga periode berturut-turut atau tidak berturut-turut. Ini berarti, jika ketentuan undang-undang menggariskan masa jabatan kepala desa adalah enam tahun, seseorang bisa mempertahankan posisinya selama 18 tahun. Apa yang termaktub dalam undang-undang setelah masa reformasi ini tidak jauh berbeda dengan ketentuan dalam UU Nomor 5 Tahun 1979 yang sentralistis dan anti-demokrasi. Dalam UU Nomor 5 Tahun 1979 disebutkan masa jabatan kepala desa maksimal 16 tahun atau dua periode (satu periode = 8 tahun) (Wetterberg, Dharmawan, & Jellema, 2013: 88).²

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah memuat sebuah kejanggalan. Dalam undang-undang ini disebutkan, "Masa jabatan kepala daerah sebagaimana dimaksud

2 Di bawah UU No.5/1979 tentang Pemerintah Desa, seorang kepala desa memiliki masa jabatan delapan tahun dan bisa dipilih kembali untuk periode kedua. Akan tetapi dalam kenyataannya, pemilihan tidak selalu dilakukan setiap delapan tahun. Pemilihan dapat diundur dengan berbagai alasan. Sedangkan batas waktu jabatan dua periode juga tidak selalu ditaati.

dalam Pasal 59 ayat (1) adalah selama 5 (lima) tahun dihitung sejak pelantikan dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama hanya untuk satu kali masa jabatan.” Padahal, jika mempunyai pola yang sama, masa jabatan kepala daerah dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 dan masa jabatan kepala desa dalam UU Nomor 6 Tahun 2014 seharusnya sama. Jika dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 masa jabatan kepala daerah diatur hanya 5 tahun (dapat dipilih kembali 1 kali masa jabatan berikutnya), UU Nomor 23 Tahun 2014 menetapkan ketentuan yang sama bagi kepala desa. Tapi ternyata di dalamnya memuat perbedaan. Ini berarti, logika berpikir dalam kedua undang-undang tersebut berbeda. Dari segi esensi, jabatan kepala daerah berbeda dengan jabatan kepala desa. Sehingga, masa jabatan keduanya juga harus dibedakan.

Ketentuan di atas perlu dikritisi, sebab lamanya seseorang menjabat rentan menimbulkan penyimpangan. Ketika apa yang melekat pada diri seseorang melebihi batas, ia cenderung memanfaatkan wewenang secara berlebihan. Jika memimpin selama 18 tahun, ia dikhawatirkan akan mengelola pemerintahan desa secara serampangan. Baik demokrasi prosedural maupun substansial sulit terwujud. Aspirasi warga dikesampingkan. Adapun kehendak elit lokal mendapat perhatian serius. Akses politik, sosial, dan ekonomi dikuasai oleh mereka yang dekat dengan kepala desa.

Konfigurasi politik perdesaan diwarnai oleh gejala nepotisme bertaraf lokal. Cita-cita komunal ditiadakan demi hasrat individual. Sedangkan kepentingan publik dikalahkan oleh kepentingan pribadi. Masa jabatan yang tergolong lama dikhawatirkan melahirkan kembali raja-raja kecil di desa. Wewenang tiap kepala desa begitu luas sehingga mudah mendatangkan keuntungan. Peluang warga desa lain yang ingin turut serta memajukan desa semakin sempit. Terlebih kepala desa boleh menjabat tiga periode, tentu kaderisasi kepemimpinan di tingkat lokal akan terhambat.

Terbitnya UU Nomor 6 Tahun 2014 berpotensi memunculkan

konflik atau permasalahan politik dan sosial terbatas di desa. Antara lain memanasnya perebutan kepala desa seperti terjadi pada pemilihan kepala daerah (Pilkada). Proses-proses politik boleh jadi kian marak dengan *money politic*. Peran pemimpin tertinggi di komunitas berbasis ruang itu dinilai sangat strategis lantaran sasaran perebutan bukan jabatan kepala desa saja, tapi nilai nominal dan kepastian ADD. Dengan peluang masa jabatan sampai tiga periode (18 tahun, setiap periode 6 tahun), diperkirakan para figur potensial di desa akan memperebutkan jabatan kepala desa berikut perangkatnya. Pada tingkat tertentu, kecenderungan ini dapat mengancam harmoni sosial di pedesaan (Ida, 2014).

Padaahal, di antara tujuan terbitnya UU Nomor 6 Tahun 2014 adalah menempatkan kepala desa sesuai kapasitasnya. Seperti diketahui, pada era Orde Baru, kepala desa merupakan tokoh sentral yang menguasai kehidupan desa. Tak ayal, sumber ekonomi dan lahan-lahan basah di desa berada di tangannya. Ia dapat mengendalikan beberapa kepentingan sekaligus, sehingga suara kritis warga dapat diredam.

Penentuan mengenai panjangnya masa jabatan kepala desa dalam UU Nomor 6 Tahun 2014 tidak terlepas dari semangat para pembuat undang-undang. Undang-undang ini menyimpan hasrat memperbesar kekuasaan negara terhadap desa dan mengembalikan pemerintahan sentralistis. Prof. Jimly Asshiddiqie menyatakan:

“Dalam Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa yang baru, status desa justru kembali dipertegas sebagai bagian tak terpisahkan dari struktur organisasi pemerintahan daerah, peraturan desa ditegaskan sebagai bagian dari pengertian peraturan perundang-undangan, sehingga desa menjadi kepanjangan tangan terbawah dari fungsi-fungsi pemerintahan negara secara resmi. Desa juga kembali diatur dengan semangat keseragaman secara nasional, seperti yang pernah dilakukan di masa-masa awal Orde Baru, yang berakibat fatal karena mematikan otonomi dan kreatifitas lokal desa-desa di seluruh Indonesia yang diseragamkan dengan struktur

desa-desa di Jawa. Tradisi hukum adat desa dan bahkan struktur pemerintahan adat seperti marga di Sumatera Selatan dan lain-lain menjadi runtuh dan menghilang dari praktik pemerintahan desa sehari-hari (Asshiddiqie, tt.: 8).”

Berikut disajikan perbandingan masa jabatan kepala desa dari era kolonial hingga pasca reformasi:

No	Pemerintahan	Produk Legislasi	Jabatan Kades	Keterangan
1.	Kolonial Belanda (sebelum 1811)	IGO (Jawa) IGOB (Luar Jawa)	Tidak diatur	Praktiknya seumur hidup
2.	Kolonial Inggris (1811-1816)	Revenue	1 tahun	
3.	Kolonial Belanda (1816-1942)	IGO (Jawa) IGOB (Luar Jawa)	Tidak diatur	Praktiknya seumur hidup
4.	Kolonial Jepang (1942-1945)	Osamu Seirei No. 7 tahun 1944	4 tahun	PP No. 1/1948 menunda Osamu Seirei
5.	Orde Lama	UU No. 19/1965	Maksimal 8 tahun	UU tidak sempat berjalan
6.	Orde Baru	UU No. 5/1979	8 tahun (dapat dipilih kembali 1 kali masa jabatan)	
7.	Reformasi	UU No. 22/1999	5 tahun (dapat dipilih kembali 1 kali masa jabatan)	Kabupaten bisa menetapkan sesuai kondisi sosial budaya
		UU No. 32/2004	6 tahun (dapat dipilih kembali 1 kali masa jabatan)	
		UU No. 6/2014	6 tahun (dapat dipilih kembali 2 kali masa jabatan)	

Data diramu dari berbagai sumber

Politik Hukum Penetapan Masa Jabatan Kepala Desa dalam UU Nomor 6 Tahun 2014

Bertambahnya masa jabatan kepala desa akhir-akhir ini mengalami proses berliku-liku. Sebelum UU Nomor 6 Tahun 2014 disahkan banyak konfigurasi politik yang terjadi. Antara lain demonstrasi yang digelar oleh perangkat desa dalam upaya penambahan masa jabatan kepala desa dari enam tahun menjadi delapan tahun. Dalam catatan Soemarso S Rahardjo, mereka yang hadir dalam agenda unjuk rasa di depan wakil rakyat pada 14 Desember 2012 dengan fasih mengumandangkan tiga tuntutan utama. Pengangkatan perangkat desa menjadi pegawai negeri sipil, perpanjangan masa jabatan kepala desa menjadi delapan tahun, dan dana alokasi desa sebesar 5-10 persen dari APBN (Rahardjo, 2012).

Ada asumsi penambahan masa jabatan dinilai sangat penting bagi berjalannya pemerintahan desa. Koordinator Aliansi Desa Indonesia Suryokoco Suryoputro melihat desa pada masa silam adalah wilayah yang merdeka dengan hak mengatur rumah tangga sendiri. Adapun kepala desa tidak diatur dalam masa jabatan tertentu. Bahkan, dulu kepala desa di Jawa sering memperoleh julukan bupati cilik karena otoritasnya yang besar atas wilayahnya (Suryoputro, 2012).

Dalam perjalanan waktu, ternyata tuntutan pertama tidak dapat terwujud. Tapi tuntutan kedua dan ketiga diperhatikan oleh anggota legislatif. Dalam undang-undang terbaru, penetapan masa jabatan kepala desa sesuai aturan sebelumnya, enam tahun. Tapi peluang seseorang untuk menduduki jabatan kepala desa ditambah. Jika undang-undang sebelumnya terbatas dua periode, sekarang kepala desa bisa mengokohkan kekuasaannya sampai tiga periode.

Salah satu tujuan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 adalah membentuk pemerintahan desa yang mandiri, profesional, efisien dan efektif, terbuka, serta bertanggung jawab. Penetapan ini sesuai arah politik hukum dalam konstitusi. Dengan demikian, politik hukum pemerintahan desa mengarah pada pembentukan *civil society*,

atau meminjam istilah Nurcholis Madjid masyarakat madani.³

Dalam DIM (Oktober 2012), pemilihan kepala desa diatur dalam satu bab yang terdiri dari lima pasal. Perdebatan fraksi-fraksi dengan usulan-usulan signifikan menambah jumlah pasal menjadi sembilan. Dalam UU Desa, pengaturan tentang pemilihan kepala desa merupakan bagian dari penyelenggaraan pemerintahan desa yang diatur pasal 31-39.⁴

Rumusan dalam RUU mengalami perubahan, terutama pengaturan tentang pemilihan serentak, biaya, dan masa jabatan kepala desa. Perubahan ini pula yang mengundang perdebatan fraksi-fraksi pada saat pembahasan. Berikut adalah sejumlah poin perubahan penting dalam pembahasan pemilihan kepala desa.⁵

Pertama, pemilihan kepala desa diselenggarakan secara serentak (pasal 31 UU Desa). RUU tidak menyebut klausul tentang pemilihan kepala desa secara serentak. Boleh jadi hal ini dipengaruhi kebijakan pilkada serentak pembahasan RUU Desa bersamaan dengan RUU Pemda dan RUU Pilkada.

Kedua, biaya pemilihan kepala desa (pasal 34 ayat 6 UU Desa). Mayoritas fraksi setuju *draft* RUU tentang biaya pemilihan kepala desa dibebankan kepada APBDes. Tapi fraksi PPP mengusulkan biaya pemilihan kepala desa dibebankan kepada APBD; meliputi pengadaan surat suara, kotak suara, serta sarana dan prasarana pemilihan.

Ketiga, masa jabatan kepala desa (Pasal 39 UU Desa). Rumusan RUU menyebutkan masa jabatan kepala desa adalah 6 tahun dan dapat dipilih kembali hanya 1 (satu) kali masa jabatan. Rumusan DIM, Fraksi PDIP, PAN, dan Gerindra setuju dengan usulan RUU. Adapun fraksi PD dan PG mengusulkan masa jabatan kepala desa adalah sepuluh tahun

3 Retno Saraswati, *Arah Politik Hukum Pengaturan Desa ke Depan (Ius Constituentum)*, Jurnal Masalah-Masalah Hukum Jilid 43 No. 3, Juli 2014, Semarang: Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, 2014, hlm. 315.

4 Muhammad Yasin, dkk., *Anotasi Undang-Undang NO. 6 Tahun 2014 Tentang Desa*, Jakarta: Pusat Telaah dan Informasi Regional (PATTIRO), 2015, hlm. 146.

5 *Ibid*, hlm. 146-147.

dan dapat dipilih kembali satu kali masa jabatan. Alasan fraksi PD dan PG mengusulkan sepuluh tahun yaitu mempermudah proses di level perencanaan terutama dalam penyusunan RPJM (lima tahun). Dengan pembatasan hanya bisa dipilih kembali satu periode memberi ruang bagi regenerasi kepemimpinan. Pada waktu yang sama kepala desa terpilih juga memiliki cukup waktu untuk merealisasikan program-program yang direncanakan. Fraksi PG berpendapat usulan sepuluh tahun lebih untuk menjaga kesinambungan kehidupan masyarakat.

Sedangkan Fraksi PPP mengusulkan jabatan kepala desa adalah delapan tahun dan dapat dipilih kembali hanya satu kali masa jabatan. Lain lagi dengan Fraksi Hanura yang mengusulkan jabatan kepala desa merujuk pada periodisasi jabatan politik pimpinan wilayah dari presiden sampai bupati dan walikota, yakni lima tahun.⁶

Dalam pendapat akhir pada tanggal 11 Desember 2011, fraksi PKS menyampaikan pandangan:⁷

“Pasal 39 ayat 1 dan 2, tentang masa jabatan kepala desa kami mengusulkan perubahan sebagai berikut:

(1) Kepala desa memegang jabatan selama 8 tahun terhitung sejak tanggal pelantikan. (2) Kepala desa dapat menjabat paling banyak 2 kali masa jabatan secara berturut-turut atau tidak berturut-turut”.

Ketua Pansus RUU Desa Budiman Sudjatmiko pada Rapat Kerja IV tanggal 11 Desember 2013, menyampaikan pandangan atau keputusan Pansus sebagai berikut:⁸

“Adapun mengenai jabatan kepala desa, yang tercantum di dalam Pasal 39, awalnya terdapat 2 alternatif rumusan, yaitu pasal 39 ayat (1), kepala desa memegang jabatan selama 6 tahun terhitung sejak tanggal pelantikan. Ayat (2), kepala desa sebagaimana dimaksud

6 *Ibid*, hlm. 147.

7 *Ibid*, hlm. 147-148.

8 *Ibid*, hlm. 148.

pada ayat (1) dapat menjabat paling banyak 3 kali masa jabatan secara berturut-turut atau tidak secara berturut-turut. Adapun alternatif kedua adalah, Pasal 39 a. kepala desa memegang jabatan selama 8 tahun terhitung sejak tanggal pelantikan. Ayat (2), kepala desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat menjabat paling banyak 2 kali masa jabatan secara berturut-turut atau tidak secara berturut-turut. Pada akhirnya, tadi dicapai kesepakatan bahwa Pasal 39 itu memilih alternatif pertama”.

Rapat Paripurna DPR tanggal 18 Desember 2013 memutuskan bahwa masa jabatan kepala desa adalah enam tahun dan dapat dipilih kembali selama tiga kali masa jabatan secara berturut-turut atau tidak berturut-turut. Sebagaimana yang disampaikan oleh Akhmad Muqowam.⁹

“ . . . Kepala desa memegang jabatan selama 6 tahun terhitung sejak tanggal pelantikan. Kepala desa dapat menjabat 3 kali masa jabatan secara berturut-turut atau tidak berturut-turut”. Sementara itu, fraksi PKB dalam rapat paripurna melalui juru bicaranya Abdul Kadir Karding memberikan catatan, PKB mengusulkan masa jabatan kepala desa selama 8 tahun. Kita setuju (disahkan), dengan harapan kesejahteraan segera tercapai. Namun fraksi PKB perlu beri catatan, PKB mengusulkan agar masa jabatan Kades 2 kali selama 8 tahun. Artinya, setiap kali 8 tahun.”

Perdebatan mengenai masa jabatan kepala desa cukup menyita perhatian para anggota dewan. Tapi akhirnya yang disepakati adalah rumusan Pasal 39.¹⁰ Perdebatan antar fraksi menunjukkan ada silang pendapat tentang berapa lama kepala desa bisa menjabat. Beragam usulan menggambarkan perbedaan corak pandang beberapa kelompok terhadap obyek perdebatan. Dengan pendirian masing-masing, mereka berusaha menawarkan gagasan untuk memperoleh dukungan atau penolakan. Bagaimanapun, mengenai masa jabatan kepala desa,

9 *Ibid*, hlm. 148-149.

10 *Ibid*, hlm. 149.

tidak ada konsep yang paling ideal. Sebuah pendapat dinilai benar bahkan mendekati sempurna bila disertai dengan data pendukung, argumen, serta rasionalisasi yang kuat. Mana yang paling logis, itulah yang semestinya dipegang teguh dan diikuti oleh semua fraksi.

Memang tidak mudah menentukan durasi waktu kepala desa berkuasa. Masing-masing pihak mencoba melakukan interpretasi sekaligus penjabaran terhadap asas-asas yang dianut dalam undang-undang desa terbaru. Dari proses ini, mereka berupaya mewujudkan dan mengaplikasikannya dalam norma. Salah satu asas yang dimaksud adalah demokrasi. Baik usulan lima tahun, enam tahun, delapan tahun, maupun sepuluh tahun masa jabatan kepala desa mengandung ikhtiar memasukkan asas demokrasi dalam sebuah pasal. Begitu pula dengan usulan apakah kepala desa boleh memegang jabatan selama satu atau dua periode. Namun demikian, tidak semua usulan fraksi mencerminkan nilai dan prinsip demokrasi. Fraksi PD dan PG mengusulkan masa jabatan kepala desa adalah 10 tahun dan dapat dipilih kembali satu kali masa jabatan. Ini berarti dalam pandangan kedua fraksi itu, kepala desa bisa menjabat dalam masa yang begitu panjang, yaitu selama 20 tahun.

Fraksi yang mengusulkan masa jabatan lima tahun cenderung menyamakan posisi kepala desa dengan pejabat publik lainnya. Adapun dari beberapa masukan yang memuat usulan masa jabatan lebih dari lima tahun bagi kepala desa, muncul kecenderungan sejumlah fraksi memandang pemerintahan desa memiliki perbedaan mendasar dengan pemerintahan di atasnya. Kenapa? Karena apabila mereka menyamakan pemerintahan desa dengan supradesa, masa jabatan kepala desa tentu disamakan dengan masa jabatan bupati, gubernur, atau presiden. Jika ketiga jabatan publik yang disebut terakhir memiliki masa jabatan lima tahun dan hanya dapat dipilih kembali satu kali, masa jabatan kepala desa pun seharusnya sama.

Kesepakatan yang dicapai dalam merumuskan UU Nomor 6 Tahun 2014 sebenarnya memuat anomali dan kejanggalan. Bila dilihat dari prosesnya, tidak ada fraksi yang mengusulkan masa jabatan kepala

desa adalah enam tahun dan dapat dipilih kembali untuk dua periode berikutnya. Baik secara berturut-turut maupun tidak. Tidak satu pun dari mereka berpandangan kepala desa boleh menjabat selama tiga periode. Berdasarkan pendapat sejumlah fraksi, masa jabatan kepala desa harus dibatasi hanya dua periode. Seseorang dapat menjabat kepala desa maksimal selama dua kali. Setelah itu, ia harus meletakkan jabatannya dan mempersilakan orang lain untuk menggantikan kedudukannya. Aturan mengenai pembatasan ini penting demi meningkatkan demokratisasi di tingkat lokal.

Dengan demikian, ada lompatan misterius dari mekanisme pengambilan suara ke hasil keputusan. Demi tujuan tertentu, ada satu atau beberapa tahap yang sengaja dilalui. Rumusan Pasal 39 UU Desa terbaru memuat *missing link* dalam logika berpikir. Apa yang digariskan di dalamnya seolah memuat gejala cacat prosedur. Padahal, usulan tentang masa jabatan kepala desa oleh fraksi-fraksi yang ada di DPR memiliki dasar pertimbangan tersendiri. Patut disayangkan karena pertimbangan tersebut dilewatkan begitu saja.

Boleh jadi, ketentuan mengenai panjangnya masa jabatan kepala desa menjadi pemanis bagi para elit lokal untuk membawa perubahan dan kemajuan bagi desa. Dengan durasi waktu yang lama, tugas yang mereka emban lebih maksimal. Adapun pembangunan desa diharapkan lebih optimal. Bagaimana pun juga konfigurasi politik turut mempengaruhi produk legal dalam suatu negara. Lahirnya peraturan perundang-undangan tidak dapat dilepaskan dari situasi politik yang melingkupinya. Ada hubungan yang erat antara iklim politik dengan konten produk politik. Tak heran jika pasal mengenai masa jabatan kepala desa juga merupakan hasil dari proses politik yang kompromistik dan penuh dengan kontestasi.

Kepemimpinan dan Reformasi Birokrasi Desa

Panjangnya masa jabatan mengakibatkan kewenangan yang luar biasa bagi kepala desa. Akhirnya, mereka tidak memosisikan diri sebagai

pengayom masyarakat, tapi malah meneguhkan posisinya di hadapan supradesa dan warga desa. Mereka rentan memperkaya diri dengan aset-aset desa. Berbagai fasilitas dan sarana publik yang semestinya dapat dinikmati oleh rakyat malah dikuasai demi pemenuhan hasrat pribadi. Seperti terjadi pada zaman Orde Baru, kepemimpinan dan reformasi birokrasi desa tidak berjalan secara maksimal lantaran besarnya kekuasaan kepala desa.

Berdasarkan catatan Dadang Juliantara, dengan diterbitkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa, rezim Orde Baru mengikat pemerintah desa melalui kepala desa. Hal ini bisa dilihat dari kedudukan kepala desa yang menjabat kepala lembaga eksekutif desa (LKMD) sekaligus merangkap kepala lembaga legislatif desa (LMD). Rakyat desa diperintah lewat kepala desa, sehingga pemerintah pusat dapat melaksanakan program secara penuh. Apakah sesuai dengan kebutuhan rakyat atau tidak, itu lain urusan. Pemerintah mendudukan kepala desa selaku penguasa tunggal di desa seperti halnya bupati dan gubernur (Juliantara, 2000: 165).¹¹

Kedudukan LMD tidak lagi mewakili kepentingan masyarakat

11 Selain mendominasi LMD, kepala desa juga mempunyai kekuasaan besar untuk mengatur LKMD. Hal tersebut tidak hanya menjadikan sebagian kegiatan yang ada di desa berporos pada kepala desa, melainkan juga menyebabkan LMD dan LKMD dikuasai oleh kepala desa beserta pamongnya. Sunyoto Usman (2003: 62) mencatat, "Sesungguhnya kepala desa bisa saja mengangkat orang lain untuk duduk sebagai pengurus LMD dan LKMD, tetapi dalam kenyataannya kepala desa lebih suka memilih pamong desa daripada pemimpin informal atau anggota masyarakat biasa. Para pemimpin informal memang tetap duduk sebagai pengurus, namun kebanyakan dari mereka hanya menempati posisi-posisi yang tidak begitu dominan dalam proses pengambilan keputusan. Keadaan semacam ini jelas berbeda dengan masa sebelum ditetapkannya strategi massa mengambang oleh pemerintah sebagai salah satu kebijaksanaan pembangunan politik. Pada masa itu, cukup banyak pemuka agama dan tokoh masyarakat yang menjadi ketua ranting partai politik. Sedangkan pada masa ini, para pemimpin informal tidak memiliki posisi yang begitu penting seperti itu, kecuali yang menjadi anggota Golkar. Dari pembahasan LM dan LKMD serta figur-figur yang duduk di dalamnya, tampak bahwa dari dimensi legitimasi, para pemimpin formallah yang lebih dominan. Sebaliknya, para pemimpin informal hanya berada di pinggiran.

desa dan lebih banyak menampung kepentingan pemerintah desa (Nugroho, 2007: 99-100). Hal ini tidak lepas dari kenyataan bahwa seluruh anggota LMD ditunjuk oleh kepala desa yang kemampuannya masih diragukan. Akhirnya, timbul kesangsian apakah aspirasi atau pendapat masyarakat bisa disalurkan untuk dimasukkan ke dalam keputusan desa.

Independensi lembaga legislatif desa berhenti setelah terbitnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 yang memberikan kekuasaan terlalu besar kepada kepala desa untuk memegang kendali LMD. Perwakilan masyarakat kurang mendapat tempat karena lebih banyak diisi pamong desa. Ini mirip yang terjadi di tingkat pusat. Pihak eksekutif (presiden) lebih dominan daripada legislatif (DPR) (Nugroho, 2007: 101). Akibatnya, ada yang menyitir LMD sebagai lembaga stempel kepala desa saja karena fungsi kontrolnya hilang. Dengan diterbitkannya UU Nomor 5 Tahun 1979, berakhirilah demokrasi dan otonomi desa.

Panjangnya masa jabatan kepala desa pada UU Nomor 6 Tahun 2014 mengundang setidaknya dua kesan negatif. *Pertama*, mengingkari asas-asas pemerintahan demokratis. Dalam pandangan Hanif Nurcholis, "Pasal 39 yang mengatur kepala desa bisa menjabat tiga kali masa jabatan secara berturut-turut atau tidak berturut-turut mengingkari asas-asas pemerintahan demokratis. Salah satu asas pemerintahan demokratis adalah pembatasan periode masa jabatan. Periode masa jabatan di seluruh negara demokrasi paling banyak dua periode masa jabatan, kecuali di negara totaliter atau negara demokrasi-demokrasian. Pasal ini diindikasikan merupakan konspirasi anggota DPR dengan para kepala desa dan *moral hazard* anggota DPR. Dalam konspirasi ini, kepala desa menginginkan masa jabatannya seumur hidup sebagaimana diatur dalam Stbl. 1907 Nomor 212 yang berlaku sampai dengan tahun 1980-an. Sedangkan anggota DPR menginginkan kepala desa mengerahkan rakyatnya memilihnya dalam Pemilu 2014. Di sini tampak *moral hazard* anggota

DPR yang mengorbankan nilai demokrasi untuk kepentingan pribadi jangka pendek daripada menjunjung tinggi nilai demokrasi untuk memantapkan sistem NKRI (Nurkholis, 2014: 16).”

Kedua, ketidaksesuaian dengan arah politik hukum dalam konstitusi. Di dalam Pasal 39 ayat (2) disebutkan kepala desa dapat menjabat paling banyak 3 (tiga) kali masa jabatan secara berturut-turut atau tidak secara berturut-turut. Sementara arah politik hukum dalam konstitusi menunjukkan masa jabatan presiden, wakil presiden, anggota DPR, anggota DPD, serta lembaga-lembaga lainnya terbatas 2 (dua) kali atau 2 (dua) periode. Jika kepala desa bisa berkuasa selama 3 (tiga) kali masa jabatan, hal ini tidak konsisten dengan arah politik hukum mengenai masa jabatan dalam konstitusi. Secara teoritis, kekuasaan yang terlalu lama cenderung rusak atau berpotensi mengundang korupsi. Seperti perkataan Lord Acton “*Power trends to corrupt and absolute power corrupt absolutely*” (kekuasaan itu cenderung korup dan kekuasaan yang absolut cenderung korup secara absolut). Sedangkan secara sosiologis, semakin lama masa jabatan kepala desa, semakin menutup kesempatan orang lain menjadi kepala desa (Saraswati, 2014: 316).

Di samping kesan negatif, panjangnya masa jabatan kepala desa memberi ancaman terhadap implementasi kepemimpinan dan reformasi birokrasi di desa. Ancaman yang dimaksud adalah sebagai berikut. *Pertama*, munculnya fenomena lempar tanggung jawab dan biaya transaksi yang besar. Menurut Purbayu Budi Santosa (2016), ada keganjilan pada jabatan kepala desa sampai tiga periode secara terus-menerus, ataupun ada jedanya, selama satu masa jabatan enam tahun. Karena jabatan bupati atau wali kota dan gubernur justru hanya dua periode dengan masa jabatan lima tahun. Guru Besar Fakultas Ekonomika dan Bisnis Universitas Diponegoro tersebut mengatakan, “Entah disengaja atau khilaf, peraturan ini sungguh naif, karena pertanggungjawaban dana desa ditujukan kepada bupati atau walikota paling lambat setelah satu bulan setelah akhir tahun

anggaran. Artinya, bupati atau walikota ikut memantau pelaksanaan penggunaan dana desa, dan sekiranya masa jabatan tidak sama, maka bisa saling lempar tanggung jawab dan memunculkan biaya transaksi yang tidak diharapkan.”

Kedua, lahirnya konservatisme di desa. Ivanovich Agusta (2014) menekankan perlunya kewaspadaan terhadap bahaya konservatisme politik dalam undang-undang desa terbaru. Bertambahnya satu periode masa jabatan berarti kepala desa boleh dipilih hingga tiga masa jabatan atau 18 tahun alias sekitar separuh masa manusia dewasa. Penetapan maksimal masa jabatan kepala desa selama tiga periode merupakan gejala elitisme. Kepala desa diposisikan kembali sebagai penguasa tunggal yang dapat menguasai beberapa aspek kehidupan desa sekaligus. Akibatnya, partisipasi masyarakat perdesaan dalam perencanaan pembangunan sangat terbatas. Keputusan mengenai pemerintahan desa tidak berangkat dari aspirasi masyarakat, melainkan hanya dari elit desa. Padahal, dalam upaya mewujudkan *good governance* di desa, diperlukan demokrasi deliberatif dan partisipatoris.

Ilustrasi Kasus

Gambaran mengenai imbas dari panjangnya masa jabatan ditunjukkan dalam kepemimpinan Arisman Son PH yang memimpin desa selama 21 tahun. Kasus ini sengaja dipilih guna menggambarkan kesewenangan kepala desa yang telah menjabat selama tiga periode. Durasi waktu jabatan turut menentukan berapa besar kepala desa dapat mengemban amanat. Dalam taraf tertentu, Arisman Son PH ingin menunjukkan dominasi penguasa. Pemerintahan desa yang seyogyanya berjalan demokratis akhirnya berubah oligarkis. Demi kepentingan pribadi, ia meniadakan partisipasi masyarakat. Berbekal kekuasaan, nasib desa seolah berada di tangannya.

Beberapa tahun silam, suksesi kepemimpinan kepala desa Sontang Kecamatan Bonai Darussalam Kabupaten Rokan Hulu dimenangkan oleh Arisman Son PH secara aklamasi. Pada tahun 1990, ia adalah

calon tunggal dengan kharisma dan wibawa besar. Faktor inilah yang antara lain menyebabkan para pesaing enggan mendaftarkan sebagai calon kepala desa. Setelah dinyatakan menang telak, ia akhirnya dilantik menggantikan Nazarudin selaku penjabat sementara kepala desa (Setiawati & Amin, 2013: 5).

Pada tahun 1998, seharusnya diadakan suksesi kepemimpinan kepala desa Sontang. UU Nomor 5 Tahun 1979 menentukan masa jabatan kepala desa adalah delapan tahun. Anehnya, ketentuan ini tidak dijalankan semestinya. Karena dinilai mampu mewujudkan kesejahteraan masyarakat, LKMD beserta tokoh masyarakat setempat menyepakati masa jabatan Arisman Son PH diperpanjang. Pada tahun 2004, para tokoh dan warga menghendaki Arisman Son PH ditetapkan kembali sebagai kepala desa. Namun, silang pendapat antara pihak pro dan kontra melahirkan polemik. Di tingkat *grassroot*, muncul ketidakpercayaan terhadap kepemimpinannya. Gejala ini mereda setelah musyawarah desa menyetujui ia ditetapkan sebagai penjabat sementara kepala desa (Setiawati & Amin, 2013: 5-6).

Pada periode ketiga, tepatnya tahun 2010, terjadi upaya pelengseran kekuasaan kepala desa Sontang. Muncul opini publik dan isu politik bahwa gaya kepemimpinan Arisman Son PH cenderung sentralistis, otoriter, korup, serta justifikasi negatif lainnya. Masyarakat mempermasalahakan tidak adanya reformasi politik terhadap tatanan pemerintahan desa. Arisman Son PH tidak mampu menepis tuduhan yang dilontarkan oleh lawan politiknya (Setiawati & Amin, 2013: 7).

Dua kubu yang masing-masing berada di bawah kendali Zulfahrianto dan Murkhas berusaha menjatuhkan rezim kekuasaannya. Upaya ini dibarengi dengan tuntutan masyarakat agar kepala desa berkenan melepaskan jabatan. Namun pemerintah desa bersikukuh mempertahankan kedudukan. Masyarakat membentuk pemerintahan tandingan dengan maksud mendelegitimasi Arisman Son PH meski tanpa SK. Dualisme pemerintahan itu menghadirkan kekacauan pemerintahan desa. Hal ini diperparah dengan keengganan pihak

kecamatan membantu mengatasi permasalahan yang membelit desa Sontang (Setiawati & Amin, 2013: 7-8).

Untuk menyelesaikan polemik, mediasi digelar pada tanggal 27 Juli 2011 dengan dihadiri oleh pihak kecamatan dan Asisten I Bupati Rokan Hulu sebagai mediatornya. Mediasi ini menghasilkan kesepakatan Arisman Son PH dicopot sebagai Kepala Desa Sontang dan pemerintah desa dituntut untuk segera mempersiapkan kepanitiaan pergantian pemimpin desa. Akhirnya, sang kepala desa menyatakan mundur dari jabatannya (Setiawati & Amin, 2013: 9).

Selain minimnya pengawasan pemerintahan supradesa, lahirnya kubu yang berseberangan, dan dualisme pemerintahan, dinamika politik Desa Sontang pada tahun 1990-2011 juga tak lepas dari gaya kepemimpinan Arisman Son PH yang sentralistis dan otoriter. Krisis kepercayaan muncul lantaran kejenuhan masyarakat. Ada semacam rasa bosan ketika mereka dipimpin oleh seseorang dengan masa jabatan cukup panjang. Meski ia berkontribusi dalam kemajuan desa, gaya kepemimpinannya seolah menghanguskan jasanya. Psikologi dan sosiologi masyarakat turut ditentukan oleh berapa lama pemimpin desa menjalankan fungsinya.

Waktu yang lama membuat seorang pemimpin cenderung mempertahankan kekuasaan dan bersikap otoriter. Ini terbukti dengan tidak adanya suksesi kepemimpinan Desa Sontang pada masa Arisman Son PH menjabat. Masyarakat menilai pelayanan publik yang ditunjukkan pemerintah desa sangat minim. Birokrasi desa jalan di tempat. Kepala Desa Sontang yang semestinya menunjukkan peran dan sumbangsinya justru kurang aktif dalam menyelenggarakan pemerintahan desa. Banyak urusan pemerintahan diserahkan pada sekretaris desa. Untuk sekadar menemui kepala desa dan meminta tanda tangan saja, warga kesulitan. Ada jarak sosiologis antara pemimpin dengan masyarakat.

Penutup

Panjangnya masa jabatan kepala desa pada UU Nomor 6 Tahun 2014 mengundang kesan negatif dan ancaman serius terhadap implementasi kepemimpinan dan reformasi birokrasi di desa. Karena itu harus ada perubahan dalam UU Desa, khususnya pengaturan tentang masa jabatan kepala desa. Revisi ini meniscayakan perbaikan manajemen pemerintahan desa, optimalisasi sumber daya aparatur desa, peningkatan penyelenggaraan pemerintahan desa, serta memperkuat partisipasi masyarakat dan kapasitas pengambilan keputusan di level desa yang lebih deliberatif dan partisipatif.

Perubahan terhadap masa jabatan juga untuk memperkecil kekuasaan kepala desa. Perubahan ini diharapkan mampu mengubah perilaku kepala desa yang sewenang-wenang serta meminimalisasi feodalisme yang tumbuh dalam diri kepala desa. Jangka waktu sepuluh tahun dianggap ideal bagi seorang kepala desa dalam menunaikan tugasnya sebagai pemerintah desa. Terlalu lamanya seseorang duduk selaku kepala desa bisa membuatnya lupa diri dengan menyalahgunakan posisi dan jabatan.

Menurut Irawan Rumekso (2013), “Masa jabatan yang ideal untuk kepala desa adalah sepuluh tahun dan cukup menjabat satu periode saja untuk mendorong kaderisasi kepemimpinan di tingkat desa. Dengan tidak bisa memperpanjang jabatan, guncangan politik di desa bisa dikurangi karena *incumbent* tak bisa mencalonkan lagi.”

Mantan camat dan Widyaiswara Badan Diklat Provinsi Jawa Tengah tersebut berkata, “Meski UU Desa adalah UU yang bagus, ada hal yang perlu dikritisi. UU Desa mengatur jabatan kepala desa selama enam tahun dan bisa dipilih untuk tiga kali masa jabatan, baik berturut-turut maupun tidak berturut-turut. Jabatan enam tahun sebenarnya belum cukup bagi kepala desa untuk memaksimalkan program kerjanya. Selain itu, masa jabatan enam tahun akan mendorong stabilitas politik desa terguncang kembali setiap enam tahun.”

Pengalaman menunjukkan pemilihan kepala desa sering

menorehkan luka, dendam berkepanjangan, dan menimbulkan konflik bagi para pihak terkait. Acapkali pihak yang kalah dan dirugikan menjegal program-program kepala desa terpilih sehingga menghambat kelancaran pemerintahan dan pembangunan. Apalagi biaya pemilihan kepala desa menjadi beban APBD kabupaten/kota. Karena itu, dengan periode jabatan yang singkat, biaya Pilkades akan membebani APBD.

Demokratisasi menghendaki jabatan kepala desa bisa dimiliki oleh setiap orang. Siapa saja yang mengantongi label warga negara berhak mencalonkan diri sebagai kepala desa. Berbeda dengan prinsip oligarki, segelintir orang mendapat prioritas dalam kekuasaan. Prinsip demokrasi mengajarkan nasib kekuasaan ditentukan oleh rakyat. Dalam pemerintahan demokratis, kepentingan publik merupakan prioritas utama.

Paradigma ini mencegah adanya upaya seseorang melakukan kooptasi dan dominasi kekuasaan lokal. Dominasi dalam kehidupan masyarakat hanya akan melahirkan sentralisasi. Peluang menjadi pemimpin desa seharusnya terbuka bagi siapa saja yang mampu memenuhi persyaratan sesuai perundang-undangan. Kepala desa tidak boleh hanya dijabat segelintir orang. Pembatasan sepuluh tahun (tanpa diperpanjang) mengandung pengertian jabatan kepala desa bisa maksimal dan proporsional jika dijalankan dalam masa yang sangat terbatas.

UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A

Daftar Pustaka

Buku

- Antlov, H. (2003). *Negara dalam Desa: Patronase Kepemimpinan Lokal* (Cetakan Kedua). Yogyakarta: Laperia Pustaka Utama.
- Handoyo, H (2009). *Hukum Tata Negara Indonesia: Menuju Konsolidasi Sistem Demokrasi*. Yogyakarta: Universitas Atma Jaya.
- Juliantara, D. (ed.) (2000). *Arus Bawah Demokrasi: Otonomi dan Pemberdayaan Desa*. Yogyakarta: Laperia Pustaka Utama.
- Lombard, D. (1996). *Nusa Jawa: Silang Budaya; Warisan Kerajaan-kerajaan Konsentris*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Mulder, N. (2000). *Individu, Masyarakat dan Sejarah: Kajian Kritis Buku-Buku Pelajaran Sekolah di Indonesia*. Yogyakarta: Kanisius.
- Nugroho, T. (2007). *Pembangunan Desa: dari Modernisasi ke Liberalisasi*. Yogyakarta: Satunama.
- Palmos, F. (2016). *Surabaya 1945; Sakral Tanahku*. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia.
- Proyek Penelitian dan Pencatatan Kebudayaan Daerah (1978). *Sejarah Daerah Jawa Timur*. Jakarta: Direktorat Jenderal Kebudayaan.
- Romli, L. (2007). *Potret Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Sahdan, G. (ed.) (2005). *Transformasi Ekonomi-Politik Desa*. Yogyakarta: APMD Press.
- Suhartono (et.al) (2001). *Politik Lokal; Parlemen Desa: Awal Kemerdekaan sampai Jaman Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Laperia Pustaka Utama.
- Usman, S. (2003). *Pembangunan dan Pemberdayaan Masyarakat* (Cet. Kedua). Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Yasin, M. (et.al) (2015). *Anotasi Undang-Undang NO. 6 TAHUN 2014 Tentang Desa*. Jakarta: Pusat Telaah dan Informasi Regional

(PATTIRO).

Widjaja, HAW. (2003). *Otonomi Desa Merupakan Otonomi yang Asli, Bulat dan Utuh*. Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada.

Paper, Jurnal, dan Prosiding

Asshiddiqie, J. (t.th). “Konstitusi Masyarakat Desa (Piagam Tanggungjawab dan Hak Asasi Warga Desa,” (*Makalah tidak dipublikasikan*).

Nurcholis, H. (2014). Prosiding Simposium Nasional Asosiasi Ilmuwan Administrasi Negara IV “Otonomi Desa dalam Konteks UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa” di Universitas Udayana Bali pada 18-19 September 2014, *Tinjauan Kritis Terhadap Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa*.

Saraswati, R. (2014). “Arah Politik Hukum Pengaturan Desa ke Depan (Ius Constituendum),” *Jurnal Masalah-Masalah Hukum*, Vol. 43, No. 3.

Setiyawati, E. & Amin, R.M. (2013). “Dinamika Politik Kepemimpinan Kepala Desa Sontang Kecamatan Bonai Darussalam Kabupaten Rokan Hulu Tahun 1990-2011,” *Jurnal Unri*, Edisi Januari.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Nomor 19 tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 64 Tahun 1999 tentang Pedoman Umum Pengaturan Mengenai Desa.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Koran

Republika, 19 Desember 2012.

Sinar Harapan, 26 Desember 2012.

Jawa Pos, 24 Desember 2013.

Kompas, 08 Januari 2014

Kompas, 25 Januari 2014.

Suara Merdeka, 02 Januari 2016.

