

**Masa Jabatan Kepala Desa Bangunharjo
Kecamatan Sewon Kabupaten Bantul:
Ditinjau dari Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa**

*By: Iis Qomariyah** Nurainun Mangunsong***

Abstract

The research concludes that the legal basis used Bangunharjo village chief are Law No. 22 of 1999 on Regional Government. In Article 96 describes the "village chief tenure of ten years or a maximum of two terms as of the date specified." Though the law declared invalid because it has been replaced Law No. 32 of 2004 in conjunction with Law No. 12 of 2008 on Regional Government. The term of office of six years and the village chief can only be re-elected for a subsequent term of office. However, the researchers did a special case of the Village Head Bangunharjo serve time over regulated by the Act. Term of office of the Village Head Bangunharjo not in accordance with Law No. 6 2014 because the Act states that the village chief in office for 6 years. Then be served at most three consecutive terms consecutively or not consecutively. Basically the most recent regulations crippling/cancel the old rules, so the rules have been replaced with the new rules, the old rules are automatically void.

Abstrak

Hasil penelitian menyimpulkan bahwa dasar hukum yang digunakan Kepala Desa Bangunharjo ialah UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah. Dalam Pasal 96 menjelaskan "Masa jabatan Kepala Desa paling lama sepuluh tahun atau dua kali masa jabatan terhitung sejak tanggal ditetapkan." Padahal UU tersebut dinyatakan tidak berlaku karena telah digantikan UU No. 32 Tahun 2004 jo UU No. 12 Tahun 2008 tentang Pemerintah Daerah. Masa jabatan Kepala Desa enam tahun dan dapat dipilih kembali hanya untuk satu kali masa jabatan berikutnya. Namun khusus kasus yang peneliti lakukan Kepala Desa Bangunharjo menjalani masa jabatan lebih dari yang diatur oleh UU tersebut. Masa jabatan Kepala Desa Bangunharjo belum sesuai dengan UU No. 6 Tahun 2014 karena dalam Undang-undang tersebut menyatakan bahwa Kepala Desa memegang jabatan selama 6 tahun. Kemudian dapat menjabat paling banyak tiga kali masa jabatan secara berturut-turut atau tidak secara berturut-turut. Pada dasarnya

***Mahasiswa Alumni Program Studi Ilmu Hukum, Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta.*

***Dosen Program Studi Ilmu Hukum, Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta.*

peraturan yang paling baru melumpuhkan/membatalkan peraturan yang lama (Lex posteriori derogat legi priori), jadi peraturan yang telah diganti dengan peraturan yang baru, secara otomatis peraturan yang lama tidak berlaku lagi

Kata Kunci: *Masa Jabatan Kepala Desa, Bangunbarjo Sewon Bantul, UU No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa.*

A. Pendahuluan

Desa adalah salah satu bentuk dari kehidupan bersama, tinggal bersama-sama yang hampir semuanya saling mengenal dan kebanyakan dari mereka hidup dari pertanian, perkebunan dan lain-lain. Usaha-usaha masyarakat desa masih dipengaruhi oleh kehendak hukum alam. Terdapat banyak ikatan kekeluargaan yang baik dalam masyarakat desa, kekuatan pada tradisi dan kaidah-kaidah sosial hasil kesepakatan bersama serta keagamaannya pun masih cukup kuat.¹

Keistimewaan desa di era reformasi bertambah dengan adanya kebijakan pemerintah yang berkaitan dengan perangkat desa seperti Pemerintah Desa, Sekretaris Desa, dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Penambahan lainnya adalah disediakan Dana Alokasi Umum Desa, Alokasi Dana Desa, Badan Usaha Milik Desa, serta kewenangan untuk merumuskan Peraturan Desa. Pemilihan langsung Kepala Desa sebagai bentuk implementasi dari sistem demokrasi yang dianut oleh negara ini, yang secara tidak langsung berakibat pada munculnya elit-elit atau penguasa baru di pedesaan. Dinamika pemerintahan pada saat ini dapat dilihat bahwa sebagian besar kebijakan pemerintah justru membunuh mesin perekonomian lokal seperti kebijakan impor besar yang malah merugikan petani lokal, pengambilan keputusan ataupun kebijakan yang akan dilaksanakan oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah hingga ke Pemerintah Desa sering kali mengabaikan kepentingan masyarakat. Padahal gagasan demokrasi kerakyatan yang menguat dalam transformasi struktur dan kultur pemerintahan ke arah yang lebih demokratis menghendaki peran masyarakat dalam proses perencanaan, formulasi, implementasi dan evaluasi kebijakan publik. Dalam pengertian ini bahwa kebijakan pemerintah harus dibawa dalam forum publik untuk digagas bersama, dilaksanakan bersama dan dievaluasi bersama.²

Pada dasarnya pemerintah desa merupakan salah satu bagian dari struktur pemerintahan Indonesia yang terendah dan berada di dalam

¹Hariadi B. Setiawan, *Arsitektur Lingkungan dan Perilaku*, (Yogyakarta: Departemen Pendidikan dan Kebudayaan RI, 1995), p. 51.

²Willy R. Tjandra. *Praktis Good Governance*, (Yogyakarta: Pondok Edukasi, 2006), p. 57.

lingkup wilayah kerja pemerintah daerah. Sebagai unsur pemerintah yang terendah dan langsung berhubungan dengan masyarakat, desa telah mengalami beberapa kali pergantian peraturan perundang-undangan.³ Konsep desa saat ini dimaknai sebagai kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah dan berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁴

Kepala Desa adalah penguasa tunggal dalam pemerintahan desa bersama-sama dengan pembantunya merupakan pamong desa. Ia adalah pelaksana dan penyelenggara urusan rumah tangga desa dan di samping itu ia juga menyelenggarakan urusan-urusan pemerintah. Meskipun demikian di dalam melaksanakan tugasnya ia mempunyai batas-batas tertentu, ia tidak dapat menuruti keinginannya sendiri. Dalam membuat peraturan desa, Kepala Desa harus meminta pendapat BPD atau masyarakat dalam rapat desa, khususnya mengenai urusan yang menyangkut desa, urusan yang sangat penting. Kepala Desa wajib berunding dengan rakyat yang berhak memilih Kepala Desa dan orang yang dipandang sesepuh dan yang menurut adat dipandang terkemuka.⁵

Menurut UU No. 32 Tahun 2004 Pasal 204, masa jabatan Kepala Desa adalah 6 (enam) tahun dan dapat dipilih kembali hanya untuk 1 kali masa jabatan berikutnya. Dalam Pasal 52 Peraturan Pemerintah No. 72 Tahun 2005 tentang Desa menyebutkan bahwa setelah masa jabatannya berakhir, maka Kepala Desa dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama untuk paling banyak 1 (satu) kali masa jabatan berikutnya. Secara praktis itu berarti seseorang dapat menjadi Kepala Desa paling banyak dua kali. Perhitungan berakhirnya masa jabatan Kepala Desa adalah “tanggal pelantikan” yang disebutkan dalam surat keputusan. Jadi bukan didasarkan pada tanggal surat keputusan. Bukan pula didasarkan pada tanggal pemilihan atau tanggal penetapan.

Meskipun sudah ada peraturan tentang desa masih banyak terjadi kejanggalan dalam menjalankan pemerintah di desa seperti penetapan masa jabatan yang seharusnya sesuai dengan undang-undang yang telah ditetapkan. Karena itu harus ada suatu keseimbangan kekuasaan agar masing-masing kekuasaan tidak cenderung terlalu kuat sehingga menimbulkan tirani. Tidak lupa adanya suatu pengawasan pemerintahan yang satu terhadap yang lain agar suatu pemegang kekuasaan tidak berbuat

³C.S.T. Kansil, dkk, *Hukum Administrasi Daerah*, (Jakarta: Jala Permata Aksara, 2009), p. 101.

⁴Lihat Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

⁵Bayu Suryaningkrat, *Pemerintahan Administrasi Desa dan Kelurahan*, (Jakarta: PT. Rineka Cipta, 1992), p. 81.

sebebas-bebasnya yang dapat menimbulkan kesewenang-wenangan. Dalam hal ini, agar terjadi suatu keseimbangan tidak hanya satu cabang pemerintahan dapat mengecek cabang pemerintahan lainnya, tetapi harus saling melakukan pengecekan satu sama lain. Untuk itulah dalam suatu pemerintahan diperlukan suatu sistem saling mengawasi secara seimbang atau disebut dengan sistem *checks and balances*.⁶

Terjadinya kasus yang peneliti lakukan yaitu di Desa Bangunharjo Kecamatan Sewon Kabupaten Bantul telah terjadinya ketidak sinkronan dalam menetapkan masa jabatan Kepala Desa yang seharusnya dilakukan Pemilihan Kepala Desa setiap enam tahun sekali setelah masa jabatannya berakhir. Namun di Desa Bangunharjo sudah 10 tahun masa jabatan yang seharusnya dua kali pemilihan Kepala Desa namun pada praktiknya di Desa Bangunharjo hanya sekali saja padahal secara teoritik negara hukum dibatasi sesuai dengan UU No. 12 Tahun 2008 sebagai pengganti UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, PP No. 72 Tahun 2005 tentang Desa dan peraturan yang terbaru yaitu UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa. Karena itu peneliti tertarik untuk mengkaji permasalahan ini dengan judul “Masa Jabatan Kepala Desa Bangunharjo Kecamatan Sewon Kabupaten Bantul Ditinjau Dari UU No. 6 Tahun 2014.”

Tulisan ini akan memaparkan dua pokok permasalahan yaitu: (1) Bagaimanakah pengaturan masa jabatan Kepala Desa ditinjau dari peraturan perundang-undangan yang berlaku, dan (2) Apakah masa jabatan Kepala Desa Bangunharjo Kecamatan Sewon Kabupaten Bantul telah sesuai dengan UU No. 6 Tahun 2014.

B. Pengaturan Masa Jabatan Kepala Desa Bangunharjo Ditinjau Dari Peraturan Perundang-undangan

Negara Indonesia adalah negara hukum yang menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, sebagaimana yang diisyaratkan dalam Pasal 18 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945⁷ “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten atau kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota mempunyai pemerintah daerah, yang diatur dengan undang-undang.” Sebagai negara hukum, setiap penyelenggaraan urusan pemerintahan haruslah berdasarkan pada hukum yang berlaku (*wetmatigheid van bestuur*). Sebagai negara yang menganut desentralisasi mengandung arti bahwa urusan pemerintahan itu terdiri atas urusan

⁶Munir Fuady, *Teori Negara Modern (Rechtstaat)*, (Bandung: PT Refika Aditama, 2009), p. 124.

⁷Lihat Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

pemerintahan pusat dan urusan pemerintahan daerah. Artinya ada perangkat pemerintahan pusat dan ada perangkat pemerintah daerah, yang diberi otonomi yakni kebebasan dan kemandirian untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangga daerah.⁸

Penyelenggaraan Pemerintah Desa merupakan subsistem dari sistem penyelenggaraan pemerintahan, sehingga desa memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya. Penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa berdasarkan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhineka Tunggal Ika.⁹

Penyelenggaraan Pemerintahan Desa berdasarkan asas:

1. Kepastian hukum;
2. Tertib penyelenggaraan pemerintahan;
3. Tertib kepentingan umum;
4. Keterbukaan;
5. Proporsionalitas;
6. Profesionalitas;
7. Akuntabilitas;
8. Efektivitas dan efisiensi;
9. Kearifan lokal;
10. Keberagaman; dan
11. Partisipatif.

Semua pemerintahan dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya harus berdasarkan atas hukum atau peraturan perundang-undangan. Masa jabatan Kepala Desa Bangunharjo Kecamatan Sewon Kabupaten Bantul menggunakan acuan hukum perda dan peraturan perundang-undangan yang lama yaitu paling lama masa jabatannya 10 tahun dan tidak dapat mencalonkan diri lagi untuk menjadi Kepala Desa. Pemerintah Desa tidak menggunakan dasar hukum yang baru karena masa jabatannya belum berakhir. Undang-undang itu akan berlaku apabila ada Peraturan Pemerintah dan Peraturan Daerah sudah lengkap dan setelah masa jabatannya berakhir. Pemerintah Desa tidak ingin menentang undang-undang yang lama yaitu UU No. 22 Tahun 1999 padahal UU itu dinyatakan tidak berlaku karena telah digantikan UU No. 32 Tahun 2004 jo UU No. 12 Tahun 2008 tentang Pemerintah Daerah. Sebagaimana yang disebutkan dalam asas peraturan perundangan-undangan dikenal dengan

⁸ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Daerah*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2011), p. 17.

⁹Lihat UU No. 6 Tahun 2014.

asas *Lex posteriori derogat legi priori* yaitu pada peraturan yang sederajat, peraturan yang paling baru melumpuhkan peraturan yang lama. Yang dimaksud dengan asas ini ialah bahwa undang-undang lain atau yang lebih dulu berlaku yang mengatur suatu hal tertentu, tidak berlaku lagi jika ada undang-undang baru atau yang berlaku belakangan yang mengatur pula hal tertentu tersebut.¹⁰ Jadi peraturan yang telah diganti dengan peraturan yang baru, secara otomatis dengan asas ini peraturan yang lama tidak berlaku lagi. Biasanya dalam peraturan perundang-undangan ditegaskan secara eksplisit yang mencerminkan asas ini.

Kegiatan atau segala usaha yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan untuk mencapai suatu tujuan dalam kegiatan kantor atau tata usaha termasuk dalam administrasi maka pemerintahan Kepala Desa termasuk di dalamnya. Masa jabatan Kepala Desa Bangunharjo mulai dari 2005 dan akan berakhir pada tahun 2015. Meskipun sudah ada Undang-undang No. 6 Tahun 2014 namun belum ada Peraturan Pemerintah/Keputusan Menteri Dalam Negeri maka Pemerintahan Desa Bangunharjo masih menggunakan UU No. 22 Tahun 1999.¹¹ Kemendagri No. 64 Tahun 1999 tentang Pedoman Umum Peraturan Mengenai Desa Pasal 15 ayat (1) dan (2):

- (1) *“Masa jabatan Kepala Desa paling lama 10 (sepuluh) tahun atau dua kali masa jabatan terhitung sejak tanggal pelaksanaan pelantikan.”*
- (2) *“Apabila masa jabatan Kepala Desa sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) telah berakhir yang bersangkutan tidak boleh dicalonkan kembali untuk masa jabatan berikutnya.” Menurut UU No. 22 Tahun 1999 Pasal 96:¹² “Masa jabatan kepala desa paling lama sepuluh tahun atau dua kali masa jabatan terhitung sejak tanggal ditetapkan.”*

Kepala Desa termasuk dalam jabatan pemerintahan karena Kepala Desa diberi tugas dan wewenang dalam menjalankan tugasnya. Pengisian masa jabatan di Desa Bangunharjo melalui tahap pemilihan Kepala Desa. Pelaksanaan pemilihan Kepala Desa dilakukan serentak se daerah kabupaten/kota. Sesuai Pasal 34 ayat (2) UU No. 6 Tahun 2014, “Pemilihan Kepala Desa bersifat langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.” Kepala Desa sebagai jabatan dari instansi pemerintahan maka harus menjalankan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Perbandingan masa jabatan Kepala Desa menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku sebagai berikut:

¹⁰C.S.T Kansil dkk, *Pengantar Ilmu Hukum Indonesia*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2011), p. 392-393.

¹¹Hasil wawancara Kepala Desa Sumardjan tanggal 6 Juni 2014.

¹²Lihat Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah.

Peraturan Perundang-undangan	Keterangan
1. UU No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintah Desa	Pasal 7 menjelaskan “Masa jabatan Kepala Desa 8 (delapan) tahun terhitung sejak tanggal pelantikan dan dapat diangkat kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan berikutnya.”
2. UU No. 12 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah	Pasal 96 menjelaskan “Masa jabatan Kepala Desa paling lama sepuluh tahun atau dua kali masa jabatan terhitung sejak tanggal ditetapkan.”
3. UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah	Pasal 204 menjelaskan “Masa jabatan Kepala Desa adalah enam tahun dan dapat dipilih kembali hanya untuk satu kali masa jabatan berikutnya.”
4. PP No. 72 Tahun 2005 tentang Desa	Pasal 52 menjelaskan “Masa jabatan Kepala Desa enam tahun terhitung sejak tanggal pelantikan dan dapat dipilih kembali hanya untuk satu kali masa jabatan berikutnya.”
5. UU No. 12 Tahun 2008 tentang perubahan atas UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah	Tidak ada perubahan pada Pasal 204, yang menjelaskan “Masa jabatan Kepala Desa adalah enam tahun dan dapat dipilih kembali hanya untuk satu kali masa jabatan berikutnya.”
6. UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa	Pasal 39 menjelaskan “Kepala Desa memegang jabatan selama enam tahun terhitung sejak tanggal pelantikan. Kepala Desa dapat menjabat paling banyak tiga kali masa jabatan secara berturut-turut atau tidak secara berturut-turut.”

Pelaksanaan pemilihan Kepala Desa terakhir pada bulan Januari tahun 2005 dilantik pada bulan Maret 2005 dan masa jabatan akan berakhir pada bulan Maret tahun 2015. Secara yuridis seharusnya pemerintah desa sudah menggunakan UU No. 32 Tahun 2004 karena pemilihan umum Kepala Desa itu dilaksanakan setelah UU No. 32 Tahun 2004 sudah diundangkan. Apabila pemilihan Kepala Desa dilaksanakan sebelum tahun 2005 maka benar adanya kalau pemerintah desa

menggunakan dasar hukum UU No. 12 Tahun 1999. Pelaksanaan pemilihan Kepala Desa sebelum enam bulan masa jabatan berakhir harus ada pembentukan panitia pemilihan Kepala Desa. Pelaksanaan pemilihan Kepala Desa melalui tahap pencalonan, pemungutan suara, dan penetapan.¹³ Namun pelaksanaan pedoman masih menggunakan UU No. 22 Tahun 1999 yang sekarang telah diganti dengan UU No. 32 Tahun 2004 jo UU No. 12 Tahun 2008 tentang Pemerintah Daerah. Semua masyarakat setuju untuk melanjutkan masa jabatan Kepala Desa tersebut karena masyarakat menganggap bahwa dari tiga calon Kepala Desa itu yang terbaik menurut masyarakat dan banyak masyarakat yang memilihnya yaitu Kepala Desa saat ini yang menjabat selama sepuluh tahun. Menurut pendapat masyarakat bahwa selama ini beliau sangat berhati-hati dalam menjalankan tugas pemerintahannya sehingga tidak ada kekecewaan sedikitpun dari masyarakat yang telah menjatuhkan pilihannya kepada Kepala Desa tersebut. Sampai saat ini banyak kemajuan dan perkembangan dalam bidang sosial dan ekonomi yang pesat selama beliau menjabat.¹⁴

Mengingat tugas dan kewajiban Kepala Desa yang sangat berat tersebut, maka sangat diperlukan persyaratan tertentu untuk menjadi Kepala Desa. Selain yang telah ditentukan di dalam peraturan perundang-undangan juga diperlukan adanya kemampuan dalam menjalankan kepemimpinan yang diembannya. Secara individu seorang pemimpin haruslah memiliki kelebihan-kelebihan antara lain sebagai berikut:¹⁵

1. Kelebihan dalam penggunaan pikiran dan rasio, dalam arti kelebihan dalam memiliki pengetahuan tentang hakikat tujuan dan lembaga (desa) yang dipimpinnya, pengetahuan tentang keluhuran asas-asas yang mendasari organisasi yang dipimpinnya dan pengetahuan tentang cara-cara untuk memutar roda pemerintahan secara rasional, efektif, efisien dan profesional sehingga tercapai hasil yang maksimal.
2. Kelebihan dalam rohaniah, dalam arti memiliki sifat-sifat keluhuran budi, integritas moral sehingga menjadi teladan bagi masyarakat yang dipimpinnya.
3. Kelebihan secara fisik, dalam arti dapat memberikan contoh konkret dalam memotivasi kerja yang berprestasi bagi yang dipimpinnya.

¹³ Lihat UU No. 6 Tahun 2014 Pasal 34.

¹⁴ Hasil wawancara tokoh masyarakat Suwardi 12 Juni 2014.

¹⁵ Haw. Widjaja, *Otonomi Desa Merupakan Otonomi Yang Asli, Bulat, dan Utuh*, (Jakarta: PT Radja Grafindo Persada, 2010), p. 30.

Menurut masyarakat Kepala Desa yang telah menjabat selama sepuluh tahun itu telah mempunyai sifat integritas yang tinggi sehingga menjadi teladan bagi masyarakatnya. Dalam menjalankan pemerintahan Kepala Desa bersikap profesional dalam menjalankan tugasnya, berbudi pekerti luhur, bijaksana, tegas, dan sangat berhati-hati sehingga tidak terjadi kekekacauan atau permasalahan administrasi dalam menjalankan tugas selama menjabat sepuluh tahun sebagai Kepala Desa.

Dalam menyelenggarakan kenegaraan dan pemerintahan pertanggungjawaban itu melekat pada jabatan. Begitu pula Kepala Desa harus mempertanggungjawabkan jabatan pemerintahan yang diembannya. Kepala Desa memberikan/menyebarkan informasi penyelenggaraan pemerintahan secara tertulis kepada masyarakat desa disetiap akhir tahun anggaran melalui BPD. Kepala Desa memberikan laporan keterangan penyelenggaraan pemerintahan secara tertulis kepada BPD namun sekarang langsung kepada Bupati. Di Bangunharjo tidak ada LSM pengawas desa namun BPD melakukan pengawasan kinerja Kepala Desa secara langsung. Selama Kepala Desa menjabat tidak ada konflik atau konflik dari masyarakat setempat. Selama Kepala Desa menjabat juga belum pernah melanggar janjinya sebagai Kepala Desa dan tidak pernah terjerat suatu kasus apapun. Kepala Desa tidak pernah berhenti menjabat sebagai Kepala Desa sehingga kinerja Kepala Desa berjalan dengan efektif dan efisien. Sampai sekarang BPD belum memberitahukan kepada Kepala Desa mengenai akan berakhirnya masa jabatan Kepala Desa dan belum membentuk panitia pemilihan Kepala Desa disebabkan belum ada intruksi dari Pemerintah Daerah. Panitia pemilihan Kepala Desa terdiri dari sembilan orang yang diambil dari BPD sebanyak tiga orang, pamong desa tiga orang, LPMD satu orang, Karang taruna satu orang, PKK satu orang. Panitia pemilihan mengadakan penjangkaran dan penyaringan bakal calon Kepala Desa terlebih dahulu.¹⁶

Pemerintah desa akan mengikuti UU yang baru apabila sudah ada peraturan penterintah atau keputusan menteri dalam negeri dan sudah ada perda yang mengatur, apabila belum ada itu semua maka desa masih menggunakan acuan UU yang lama untuk menghabiskan masa jabatan Kepala Desa. Jadi hal itulah yang menjadi permasalahan di Desa Bangunharjo. Pada waktu pemilihan Kepala Desa tahun 2005 menggunakan UU No. 22 Tahun 1999 yang menyatakan bahwa masa jabatan Kepala Desa itu sepuluh tahun dan tidak dapat menjabat lagi setelah masa jabatannya berakhir. Sekarang sudah UU tersebut tidak berlaku lagi karena sudah dirubah dengan UU No. 32 Tahun 2004 Pasal

¹⁶Hasil wawancara TU BPD Nova Kristianto, tanggal 12 Juni 2014.

204 yang menyatakan bahwa “masa jabatan Kepala Desa adalah enam tahun dan dapat dipilih kembali untuk masa jabatan berikutnya.” Kalau ingin mengikuti UU yang baru harus dihabiskan dulu masa jabatannya.¹⁷

Berdasarkan UU No. 6 Tahun 2014 Pasal 39 ayat (1) dan (2)

“Kepala Desa memegang jabatan selama 6 (enam) tahun terhitung sejak tanggal pelantikan.”

“Kepala Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat menjabat paling banyak 3 (tiga) kali masa jabatan secara berturut-turut atau tidak secara berturut-turut.”

Meskipun pemilihan Kepala Desa sudah mengacu pada peraturan perundang-undangan namun telah terjadi cacat formil karena pada pemilihan tahun 2005 acuan yang digunakan adalah UU No. 22 Tahun 1999 sedangkan UU itu sudah tidak berlaku dan telah digantikan oleh UU No. 32 Tahun 2004. Seharusnya pemilihan Kepala Desa pada tahun 2005 sudah menggunakan acuan UU No. 32 Tahun 2004 karena UU itu berlaku sejak diresmikannya UU tersebut. Dalam UU No. 32 Tahun 2004 Pasal 204 dijelaskan, “Masa jabatan kepala desa adalah 6 (enam) tahun dan dapat dipilih kembali hanya untuk 1 (satu) kali masa jabatan berikutnya.” Kemudian lahir PP No. 72 Tahun 2005 tentang Desa. Pada Pasal 52 menyatakan bahwa:¹⁸

“Masa jabatan Kepala Desa adalah 6 (enam) tahun terhitung sejak tanggal pelantikan dan dapat dipilih kembali hanya untuk satu kali masa jabatan berikutnya.”

Di dalam Peraturan Daerah Kabupaten Bantul No. 21 tahun 2007 tentang Tata Cara Pencalonan, Pemilihan, Pelantikan dan Pemberhentian Lurah Desa dalam Pasal 25 menjelaskan bahwa:¹⁹

“(1) Masa jabatan Lurah Desa adalah 6 (enam) tahun. (2) Apabila berakhir masa jabatannya Lurah Desa dapat dipilih kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan berikutnya.”

Undang-undang tersebut telah berlaku selama masa itu namun Pemerintah Desa tetap menggunakan UU yang sudah tidak digunakan lagi dasar hukumnya. Hal itu dikarenakan belum lengkapnya peraturan perundang-undangan tersebut. Pemerintah Desa kebingungan karena sering bergantinya Undang-undang sehingga menyebabkan pengaturan masa jabatan Kepala Desa yang berbeda sehingga Pemerintah Desa melangsungkan masa jabatan Kepala Desa sampai berakhir masa

¹⁷ Hasil wawancara carik desa Baron Nur Cahyo, tanggal 9 Juni 2014.

¹⁸ Lihat Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 Tentang Desa.

¹⁹ Peraturan Daerah Kabupaten Bantul No. 21 tahun 2007 tentang Tata Cara Pencalonan, Pemilihan, Pelantikan dan Pemberhentian Lurah Desa.

jabatannya. Undang-undang yang baru yang telah ditetapkan hanya menjadi pedoman untuk pemilihan Kepala Desa yang akan datang.

Kedudukan peraturan yang diurutkan oleh peraturan perundang-undangan merupakan pedoman dalam pembuatan aturan hukum di bawahnya. Berdasarkan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Indonesia Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia adalah:

1. UUDNRI 1945
2. Tap MPR RI
3. UU
4. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu)
5. Peraturan Pemerintah
6. Keputusan Presiden
7. Peraturan Daerah

Bahwa Peraturan Daerah yang merupakan produk hukum/peraturan daerah yang paling bawah, dapat didefinisikan sebagai peraturan untuk melaksanakan aturan hukum di atasnya dan menampung kondisi khusus dari daerah yang bersangkutan. Dalam sejarah pengaturan Desa, telah ditetapkan beberapa pengaturan tentang Desa, yaitu:²⁰

1. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pokok Pemerintahan Daerah,
2. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah,
3. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah,
4. Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desa Praja Sebagai Bentuk Peralihan Untuk Mempercepat Terwujudnya Daerah Tingkat III di Seluruh Wilayah Republik Indonesia,
5. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok- Pokok Pemerintahan di Daerah,
6. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa,
7. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, dan
8. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 jo Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah.

²⁰ Lihat Penjelasan UU No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

C. Analisa Masa Jabatan Kepala Desa Bangunharjo Kecamatan Sewon Kabupaten Bantul Menurut UU No. 6 Tahun 2014

Keberagaman karakteristik dan jenis Desa, atau yang disebut dengan nama lain, tidak menjadi penghalang bagi para pendiri bangsa (*founding fathers*) ini untuk menjatuhkan pilihannya pada bentuk negara kesatuan. Meskipun disadari bahwa dalam suatu negara kesatuan perlu terdapat homogenitas, tetapi Negara Kesatuan Republik Indonesia tetap memberikan pengakuan dan jaminan terhadap keberadaan kesatuan masyarakat hukum dan kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya. Dalam kaitan susunan dan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, setelah perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pengaturan Desa atau disebut dengan nama lain dari segi pemerintahannya mengacu pada ketentuan Pasal 18 ayat (7) yang menegaskan bahwa “Susunan dan tata cara penyelenggaraan Pemerintahan Daerah diatur dalam undang-undang.” Hal itu berarti bahwa Pasal 18 ayat (7) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 membuka kemungkinan adanya susunan pemerintahan dalam sistem pemerintahan Indonesia.²¹

Melalui perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pengakuan terhadap kesatuan masyarakat hukum adat dipertegas melalui ketentuan dalam Pasal 18B ayat (2) yang berbunyi:

“Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.”

Dalam pelaksanaannya, pengaturan mengenai Desa tersebut belum dapat memadai segala kepentingan dan kebutuhan masyarakat Desa yang hingga saat ini sudah berjumlah sekitar 73.000 (tujuh puluh tiga ribu) Desa dan sekitar 8.000 (delapan ribu) kelurahan. Selain itu, pelaksanaan pengaturan Desa yang selama ini berlaku sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan zaman, terutama antara lain menyangkut kedudukan masyarakat hukum adat, demokratisasi, keberagaman, partisipasi masyarakat, serta kemajuan dan pemerataan pembangunan sehingga menimbulkan kesenjangan antar wilayah, kemiskinan, dan masalah sosial budaya yang dapat mengganggu keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.²²

²¹Lihat penjelasan UU No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

²² *Ibid.*

Menurut hasil penelitian yang telah peneliti lakukan Pemerintah desa Bangunharjo menggunakan pedoman UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah pada saat pemilihan Kepala Desa tahun 2005 jadi pemerintah desa menggunakan acuan dasar hukum itu untuk menjalankan pemerintahannya begitu pula masa jabatan Kepala Desanya juga masih mengikuti UU No. 22 Tahun 1999 yang mana masa jabatan Kepala Desa diatur dalam Pasal 96: “Masa jabatan Kepala Desa paling lama sepuluh tahun atau dua kali masa jabatan terhitung sejak tanggal ditetapkan.” Sedangkan masa jabatan yang diatur oleh UU No. 6 Tahun 2014 Pasal 39:

- (1) *Kepala desa memegang jabatan selama enam tahun terhitung sejak tanggal pelantikan*
- (2) *Kepala desa sebagaimana dimaksudkan pada ayat satu dapat menjabat paling banyak tiga kali masa jabatan secara berturut-turut atau tidak secara berturut-turut.*

Sudah jelas bahwa boleh menjabat tiga kali masa jabatan dan dilakukan melalui tahap pemilihan umum Kepala Desa. Apabila tidak memenuhi aturan tersebut berarti tidak menaati peraturan perundang-undangan yang berlaku namun di Desa Bangunharjo masih menggunakan peraturan perundang-undangan yang dinyatakan tidak berlaku. Sedangkan undang-undang yang baru hanya 6 tahun masa jabatan dan boleh menjabat selama tiga kali masa jabatan baik secara berturut-turut ataupun tidak.

Masa jabatan Kepala Desa Bangunharjo tidak sesuai dengan UU No. 6 Tahun 2014 karena masa jabatan Kepala Desa Bangunharjo menggunakan dasar hukum UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah. Seharusnya dasar hukum yang digunakan dalam pemilihan Kepala Desa terakhir yaitu UU No. 32 Tahun 2004 sebagai pengganti UU No. 22 Tahun 1999, apabila pedoman pelaksanaan pemilu menggunakan UU No. 32 Tahun 2004 maka masa jabatan Kepala Desa diatur dalam Pasal 204: “Masa jabatan kepala desa adalah 6 (enam) tahun dan dapat dipilih kembali hanya untuk 1 (satu) kali masa jabatan berikutnya.”

Apabila dasar hukum yang digunakan menggunakan UU No. 32 Tahun 2004 maka dari tahun 2005 pelantikan Kepala Desa masa jabatannya akan berakhir pada tahun 2011 dan harus dilaksanakan Pemilihan Umum Kepala Desa. Setelah Kepala Desa telah berakhir masa jabatannya maka ia boleh lagi mencalonkan diri untuk menjadi Kepala Desa karena dapat dipilih kembali hanya untuk satu kali masa jabatan berikutnya.

Namun dasar hukum yang digunakan oleh Pemerintah Desa adalah UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah yang mana masa jabatan Kepala Desa sepuluh tahun maka akan diadakan pemilihan umum Kepala Desa pada awal tahun 2015. Sebelum enam bulan masa jabatan

berakhir maka BPD harus sudah menentukan/membentuk panitia pemilihan Kepala Desa dan menginformasikan kepada Kepala Desa bahwa masa jabatan Kepala Desa akan segera berakhir. Sampai sekarang BPD belum menginformasikan kepada Kepala Desa dan belum juga menentukan/membentuk panitia pemilihan Kepala Desa.

Alasan mengapa belum dilaksanakannya tugas diatas karena belum ada intruksi dari Pemerintah Daerah jadi belum jelas kapan waktu dilaksanakannya pemilihan Kepala Desa. Pemilihan Kepala Desa akan dilaksanakan serentak sedaerah/sekabupaten. Apabila masa jabatan Kepala Desa telah berakhir semua maka akan dilaksnakan pemilihan Kepala Desa dan apabila masih ada yang belum berakhir masa jabatan Kepala Desa saat ini maka semua Desa harus menunggu sampai semua Kepala Desa berakhir masa jabatannya.

Dengan demikian, dalam pengaturan pemerintahan desa telah mengalami pergeseran paradigma utamanya dalam kewenangan. Pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah sebagaimana dimaklumi tidak lagi campur tangan secara langsung tetapi memberikan pedoman, bimbingan, pelatihan/pembelajaran termasuk peraturan desa serta Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBD). Dalam rangka pemerintahan desa, maka diharapkan dapat terwujud kondisi pemerintahan desa yang kuat dan mandiri. Dengan demikian, desa harus dipahami sebagai kesatuan masyarakat hukum yang memiliki hak dan kekuasaan dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya menuju kesejahteraan.

Mengingat kedudukan kewenangan dan keuangan Desa yang semakin kuat, penyelenggaraan Pemerintahan Desa diharapkan lebih akuntabel yang didukung dengan sistem pengawasan dan keseimbangan antara Pemerintah Desa dan lembaga Desa. Lembaga Desa, khususnya Badan Permusyawaratan Desa yang dalam kedudukannya mempunyai fungsi penting dalam menyiapkan kebijakan Pemerintahan Desa bersama Kepala Desa. Maka harus mempunyai visi dan misi yang sama dengan Kepala Desa sehingga Badan Permusyawaratan Desa tidak dapat menjatuhkan Kepala Desa yang dipilih secara demokratis oleh masyarakat Desa.

Yang menjadi pokok permasalahan Pemerintah Desa saat ini adalah perundang-undangan yang dibutuhkan belum lengkap jadi pemerintah desa menggunakan dasar hukum yang lama. Namun, undang-undang tersebut secara yuridis dinyatakan tidak berlaku karena telah digantikan dengan undang-undang yang baru yaitu UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. Undang-undang tersebut berlaku sejak tanggal diundangkan, dan saat ini telah lahir UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa

sebagai pengganti peraturan perundang-undangan yang terdahulu. Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 ini disusun dengan semangat penerapan amanat konstitusi, yaitu pengaturan masyarakat hukum adat sesuai dengan ketentuan Pasal 18B ayat (2) untuk diatur dalam susunan pemerintahan sesuai dengan ketentuan Pasal 18 ayat (7).

Penjelasan umum Undang-undang Dasar 1945 mengenai sistem pemerintahan negara, antara lain menyatakan bahwa Indonesia adalah negara yang berdasarkan hukum (*rechstaat*). Pengertian negara berdasarkan hukum berarti bahwa segala kehidupan berbangsa dan bernegara dan bermasyarakat harus didasarkan atas hukum. Hal ini berarti hukum mempunyai kedudukan yang tinggi dan setiap orang baik pemerintah maupun warga negara harus tunduk pada hukum. Di Desa Bangunharjo memang telah taat kepada hukum atau peraturan yang telah berlaku namun peraturan yang digunakan sudah digantikan dengan peraturan yang baru. Pemerintahan Desa termasuk dalam administrasi negara maka Hukum Administrasi Negara sebagai instrumen untuk mengawasi penggunaan kekuasaan pemerintahan, termasuk pemerintahan di Desa Bangunharjo. Keleluasaan dan keragaman kegiatan administrasi negara ini seiring dengan perkembangan masyarakat yang menuntut pengaturan dan keterlibatan administrasi negara. Karena itu jabatan-jabatan pemerintah selaku penyelenggara kegiatan pemerintahan dan kemasyarakatan juga banyak dan beragam. Dalam menyelenggarakan kenegaraan dan pemerintahan, pertanggungjawaban itu melekat pada jabatan, yang secara yuridis dilekati dengan kewenangan. Dalam perspektif hukum adanya kewenangan inilah yang memunculkan adanya pertanggungjawaban. Kepala Desa termasuk jabatan pemerintah sehingga jabatan yang diembannya harus dipertanggungjawabkan karena tidak ada kewenangan yang tidak dipertanggungjawabkan.

D. Penutup

Berdasarkan pembahasan-pembahasan sebelumnya maka secara keseluruhan dapat disimpulkan sebagai berikut: *Pertama*, pemerintahan Desa Bangunharjo menggunakan dasar hukum UU No. 22 Tahun 1999 yang sekarang telah digantikan oleh UU No. 32 Tahun 2004 jo UU No. 12 Tahun 2008 untuk menjalankan pemerintahannya. Sebagaimana yang disebutkan dalam asas peraturan perundangan-undangan dikenal dengan asas *Lex posterior derogat legi priori* yaitu pada peraturan yang sederajat, peraturan yang paling baru melumpuhkan/membatalkan peraturan yang lama. Jadi peraturan yang telah diganti dengan peraturan yang baru, secara otomatis dengan asas ini peraturan yang lama tidak berlaku lagi. Biasanya dalam peraturan perundang-undangan ditegaskan secara eksplisit yang

mencerminkan asas ini. Pengaturan masa jabatan kepala desa terdapat dalam Pasal 15 ayat (1) dan (2) Masa jabatan Kepala Desa paling lama 10 (sepuluh) tahun atau dua kali masa jabatan terhitung sejak tanggal pelaksanaan pelantikan. Apabila masa jabatan Kepala Desa sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) telah berakhir yang bersangkutan tidak boleh dicalonkan kembali untuk masa jabatan berikutnya. Acuan dasar yang digunakan tidak sesuai dengan tahun pelaksanaannya sehingga terjadi kecacatan formil dalam menjalankan pemerintahan tersebut.

Kedua, masa jabatan Kepala Desa tidak sesuai dengan UU No. 6 Tahun 2014 karena masa jabatan Kepala Desa Bangunharjo sepuluh tahun dan tidak dapat dipilih kembali setelah masa jabatannya berakhir. Sedangkan dalam UU No. 6 Tahun 2014 masa jabatan Kepala Desa enam tahun dan dapat menjabat tiga kali masa jabatan baik secara berturut-turut atau tidak secara berturut-turut. Masa jabatan Kepala Desa Bangunharjo akan sesuai dengan UU No. 6 Tahun 2014 setelah adanya Peraturan Pemerintah dan Peraturan Daerah yaitu pemilihan umum Kepala Desa yang akan datang. Kepala Desa dipilih dari calon Kepala Desa terpilih ditetapkan oleh BPD dan disahkan oleh Bupati. Yang akan dilakukan serentak sekabupaten/kota namun sampai saat ini belum ada intruksi dari Bupati. Kepala Desa bertanggungjawab kepada rakyat melalui BPD dan menyampaikan laporan mengenai tugasnya kepada Bupati. Pertanggungjawaban Kepala Desa disampaikan kepada BPD sekali dalam setahun pada setiap tahun anggaran. Mekanisme seperti ini agar sendi tanggungjawab pelaksanaan pemerintahan yang dilakukan Kepala Desa kepada rakyat melalui BPD dapat dilihat sebagai perwujudan dari kedaulatan rakyat (demokrasi) dan perwujudannya di tingkat desa.

Daftar Pustaka

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintah Daerah.
Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 jo Undang-undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Pemerintah Daerah.
Udnang-undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa.
Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 Tentang Desa.
Peraturan Daerah Kabupaten Bantul No. 21 tahun 2007 tentang Tata Cara Pencalonan, Pemilihan, Pelantikan dan Pemberhentian Lurah Desa.
Fuady, Munir, *Teori Negara Modern (Rechtstaat)*, Bandung: PT Refika Aditama, 2009.

- Kansil, C.S.T. dkk, *Hukum Administrasi Daerah*, Jakarta: Jala Permata Aksara, 2009.
- Kansil, C.S.T dkk, *Pengantar Ilmu Hukum Indonesia*, Jakarta: Rineka Cipta, 2011.
- Ridwan HR, *Hukum Administrasi Daerah*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2011.
- Setiawan, Hariadi B., *Arsitektur Lingkungan dan Perilaku*, Yogyakarta: Departemen Pendidikan dan Kebudayaan RI, 1995.
- Suryaningkrat, Bayu, *Pemerintahan Administrasi Desa dan Kelurahan*, Jakarta: PT. Rineka Cipta, 1992.
- Tjandra, Willy R, *Praktis Good Governance*, Yogyakarta: Pondok Edukasi, 2006.
- Widjaja, Haw, *Otonomi Desa Merupakan Otonomi Yang Asli, Bulat, dan Utuh*, Jakarta: PT Radja Grafindo Persada, 2010.