

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

suatu negara pasti memiliki maksud tertentu. Salah satu niat di balik pendirian negara adalah untuk memberikan perlindungan dan kebahagiaan kepada penduduk yang tinggal di daerah tersebut. Alinea keempat dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa salah satu tujuan pendirian Negara Republik Indonesia adalah untuk meningkatkan kesejahteraan dan menjaga keselamatan semua warga Indonesia.. (RAKYAT & INDONESIA, 1945).

Dalam naskah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, khususnya Pasal 33, dijelaskan bahwa tanah, air, dan sumber daya alam yang ada di dalamnya dikelola oleh negara dan dimanfaatkan sebaik-baiknya untuk kepentingan kesejahteraan rakyat. Ketentuan-ketentuan tersebut menggarisbawahi bahwa tujuan utama pendirian Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah untuk memberikan kesejahteraan dan kebahagiaan yang maksimal kepada seluruh rakyat.

Pengelolaan dalam konteks ini merujuk pada eksploitasi sumber daya alam, yang harus dilakukan oleh individu yang memiliki keterampilan dan kualitas yang tepat, sehingga berbagai peluang yang ada di Negara Kesatuan Republik Indonesia dapat dimanfaatkan secara optimal. Sebagai manifestasi dari tujuan utama pendirian Negara Kesatuan Republik Indonesia, perlu dibentuk institusi dan tugas khusus untuk mengatur administrasi pemerintahan dan memberikan layanan unggul kepada masyarakat, guna mewujudkan kesejahteraan dan kemakmuran atas nama masyarakat. Salah satu tugas yang erat hubungannya dan saling berkaitan dengan penduduk desa adalah posisi kepala desa. Jabatan kepala desa dihadirkan dengan tujuan agar potensi desa dapat dikelola melalui manajemen pemerintahan yang efisien dan penyediaan layanan utama bagi masyarakat.(Dan et al., 2023).

Posisi kepala desa sebenarnya telah ada sebelum Republik Indonesia merdeka. Di masa lampau, tanggung jawab kepala desa umumnya diemban oleh individu yang dianggap memiliki kecerdasan atau kebijaksanaan, serta kemampuan dalam menyelesaikan beragam masalah masyarakat. Masa jabatan kepala desa bisa panjang, namun juga bisa singkat, bergantung pada situasi yang berbeda. Seiring berjalannya zaman, termasuk era kerajaan, kolonial, orde lama, orde baru, reformasi, hingga pasca reformasi, durasi jabatan kepala desa tidak pernah seragam. Ini berarti bahwa masa jabatan kepala desa mengalami perubahan yang dinamis, menyesuaikan dengan konteks dan kondisi yang ada.

Penyesuaian ini tidak selalu muncul karena perubahan nilai masyarakat atau tuntutan zaman, tetapi lebih dikaitkan dengan kebijakan hukum yang diambil oleh pemerintah yang berbeda. Fluktuasi dan variasi periode dalam masa jabatan kepala desa menunjukkan adanya kepentingan dan niat tersirat di balik regulasi hukum yang ada.(DENNYS LOMBABARD, 1996).

Perbedaan dalam pandangan dan mentalitas juga tercermin melalui variasi dalam aturan yang diatur oleh berbagai peraturan perundang-undangan pada masa kepala desa. Setiap peraturan perundang-undangan mencerminkan filosofi serta cara berpikir yang berbeda, memiliki perspektif yang unik dan tujuan yang ingin dicapai. Bahkan jika kedua instrumen hukum ini mengatur hal yang sama, seperti subjek hukum yang serupa, mungkin terjadi variasi dalam ketentuannya. Hal ini adalah hal yang lumrah ketika tujuan dari keduanya tidak identik. Prinsip filosofis dan paradigma memengaruhi materi, substansi, dan esensi hukum yang diterapkan(Prof. Dr. Heru Nugroho, Dr. AAGN Ari Dwipayana, 2017).

Periode yang panjang dalam jabatan kepala desa memiliki dampak yang signifikan terhadap organisasi administrasi dan reformasi di desa. Hal ini disebabkan oleh besarnya wewenang yang dimiliki oleh kepala desa dalam mempengaruhi dinamika kehidupan desa. Ketika durasi masa jabatan kepala desa diatur dengan cermat, pemerintahan dan administrasi desa akan cenderung demokratis. Sebaliknya, jika masa jabatan terlalu lama,

pengelolaan dan administrasi cenderung mementingkan kepentingan individu. Akibatnya, prinsip good governance sulit diterapkan di tingkat desa. Selain itu, kepala desa adalah satu-satunya pemimpin yang mengendalikan berbagai aspek kehidupan di tingkat lokal.

Berkembangnya periode masa jabatan kepala desa dalam waktu belakangan ini telah mengalami perjalanan yang penuh dengan tantangan. Sebelum disahkan UU Nomor 6 Tahun 2014, terjadi berbagai dinamika politik. Termasuk di antaranya adalah demonstrasi yang diadakan oleh perangkat desa dengan tujuan untuk memperpanjang masa jabatan kepala desa dari enam tahun menjadi sembilan tahun. Salah satu tujuan utama dari penetapan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 adalah untuk membentuk pemerintahan desa yang memiliki otonomi, profesionalisme, efisiensi, efektivitas, transparansi, serta akuntabilitas. Dengan demikian, pendekatan hukum dalam pengelolaan pemerintahan desa menuju kepada pembentukan masyarakat sipil, atau sebagaimana diucapkan oleh Nurcholis Madjid, masyarakat madani. (Saraswati, 2014).

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 mengangkat kepala desa sebagai tokoh sentral yang memiliki peran penting dalam menentukan mutu dalam penyelenggaraan pembangunan desa serta praktik tata kelola pemerintahan desa. Berbeda dengan regulasi sebelumnya, terdapat beberapa elemen mendasar yang memberikan dasar lebih kuat untuk posisi tersebut. "Desa lama" merujuk pada era sebelum keberlakuan UU Desa ini, dimana desa hanya dianggap sebagai penerima delegasi kewenangan atau wewenang pemerintah daerah tingkat kabupaten atau kota.

Dalam hal ini, kepala desa ditempatkan sebagai agen atau wakil pemerintah yang lebih tinggi. Di lain pihak, UU Desa menguatkan prinsip pengakuan dan subsidiaritas yang menghasilkan kerangka "desa baru" dalam struktur hukum nasional Indonesia. Aparatur pemerintahan desa merupakan elemen pelaksana pemerintahan dalam proses administratif dan pengelolaan tugas pemerintahan desa. UU Desa (Pasal 25) menjelaskan bahwa kepala desa atau dengan gelar lainnya adalah pemerintah desa, yang dibantu oleh perangkat desa atau dengan sebutan lain. Ini merujuk pada

fakta bahwa perangkat desa adalah bagian dari aparaturnya desa yang meliputi (1) sekretariat desa, (2) pelaksana wilayah, dan (3) pelaksana teknis. (INDONESIA, 2016).

Hari-hari ini, kita banyak melihat suatu regulasi tentang desa, baik sebelum ataupun setelah lahirnya suatu Undang-Undang Desa pada 2014. Tapi berapa banyak dari kebijakan yang dibuat itu mampu menjawab sebuah persoalan yang ada di sebuah perdesaan. Beragam musabab regulasi tak efektif, karena tak *up to date, regulation for regulation*, hingga sekadar untuk sebuah kepentingan proyek itu sendiri.

Selama periode reformasi pada tahun 1998, terjadi berbagai perubahan signifikan di negara ini. Tidak hanya mengubah struktur elit di tingkat nasional, tetapi juga mengubah tata politik di tingkat desa. Elit baru mulai muncul, menggantikan dominasi kelompok oligarki yang sudah lama. Namun, pertanyaannya adalah apakah elit desa yang baru ini benar-benar baru, atau hanyalah oligarki lama yang mengubah wajahnya. Faktanya, elit baru ini sebenarnya merupakan penduduk asli desa yang telah lama merantau atau tinggal di luar daerah. Setelah reformasi, mereka kembali ke desa asal mereka.

Dengan pengetahuan dan status sosial-ekonomi baru yang mereka peroleh selama masa perantauan, mereka kemudian berkompetisi dalam arena politik di tingkat desa. Perubahan dalam aliran informasi telah menjadi faktor penting bagi warga dalam memilih kepala desa setelah reformasi. Di masa lalu, peran pemimpin masyarakat atau dukun memiliki peran yang besar dalam menentukan siapa yang akan menjadi kepala desa. Namun, hal ini berubah sekarang. Warga desa lebih cenderung memilih calon kepala desa berdasarkan latar belakang dan program yang mereka tawarkan, daripada bergantung pada dukun atau pemimpin masyarakat (Desa, 2017).

Baru-baru ini, terjadi perbincangan mengenai kemungkinan memperpanjang masa jabatan kepala desa, yang kemudian diikuti oleh aksi demonstrasi beberapa kepala desa dalam beberapa waktu terakhir. Fenomena ini menarik perhatian banyak orang tidak hanya karena

kelangkaannya, tetapi juga karena tuntutan yang kontroversial. Bayangkan, para kepala desa ini menginginkan masa jabatan mereka diperpanjang dari enam tahun menjadi sembilan tahun. (R53, 2023).

Tuntutan kontroversial itu ramai mendapat kritik dari segala penjur. Banyak pihak menakutkan terjadinya *abuse of power*, hingga kekhawatiran akan merusak tatanan demokrasi. dikhawatirkan dengan panjangnya masa jabatan kades ini 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 rentang 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.

Lamanya masa jabatan kepala desa menurut UU Nomor 6 Tahun 2014 menghasilkan setidaknya dua dampak negatif. Pertama, hal ini bertentangan dengan prinsip-prinsip pemerintahan yang demokratis. Pasal 39, yang memungkinkan kepala desa menjabat tiga kali masa jabatan berturut-turut atau tidak berturut-turut, tidak sesuai dengan prinsip-prinsip pemerintahan yang demokratis. Salah satu prinsip inti dari pemerintahan yang demokratis adalah pembatasan masa jabatan. Di sebagian besar negara demokrasi, periode masa jabatan dibatasi hingga dua periode, dengan pengecualian pada negara-negara yang bersifat totaliter atau dalam model demokrasi tertentu. (Dr. Hanif Nurcholis, 2014).

Kedua, Ketidaksesuaian ini mencakup arah politik hukum di dalam konstitusi. Dalam Pasal 39 ayat (2), disebutkan bahwa kepala desa bisa menjabat hingga tiga kali masa jabatan secara berturut-turut atau tidak berturut-turut. Sebaliknya, arah politik hukum dalam konstitusi membatasi masa jabatan presiden, wakil presiden, anggota DPR, anggota DPD, dan lembaga lainnya hanya hingga dua kali atau dua periode.

Ketika kepala desa diizinkan berkuasa selama tiga kali masa jabatan, hal ini tidak konsisten dengan arah politik hukum mengenai masa jabatan yang diatur dalam konstitusi. Dari segi teori, kekuasaan yang berlangsung terlalu lama cenderung merusak atau bahkan meningkatkan risiko korupsi. Hal ini dinyatakan dalam kutipan Lord Acton: "*Power tends to corrupt and absolute power corrupts absolutely*" (Kekuasaan cenderung merusak dan kekuasaan yang mutlak cenderung merusak secara mutlak). Dari perspektif sosiologis, semakin lama kepala desa menjabat, semakin sulit bagi orang lain untuk mendapatkan kesempatan menjadi kepala desa. (Saraswati, 2014)

parafrasekan paragraf 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. 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. Entah disengaja ataupun 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.

Selain dampak-dampak negatif, durasi yang panjang dari masa jabatan kepala desa menimbulkan risiko bagi pelaksanaan kepemimpinan dan reformasi birokrasi di tingkat desa. Ancaman yang timbul dapat dijelaskan sebagai berikut. Pertama, fenomena terjadi di mana tanggung jawab dilemparkan dan biaya transaksi menjadi semakin kompleks. Ada hal yang mencurigakan dalam memperbolehkan kepala desa menjabat hingga tiga periode secara beruntun, atau dengan jeda selama masa jabatan enam tahun. Ini menjadi semakin aneh mengingat jabatan bupati, wali kota, dan gubernur dibatasi hingga dua periode dengan masa jabatan lima tahun.

Apakah disengaja atau tanpa sengaja, aturan ini tampak naif, karena pengelolaan dana desa harus dipertanggungjawabkan kepada bupati atau wali kota dalam waktu paling lama sebulan setelah akhir tahun anggaran. Ini berarti bahwa bupati atau wali kota memiliki peran dalam mengawasi penggunaan dana desa. Jika masa jabatan tidak sejalan, ini dapat mengakibatkan saling lempar tanggung jawab dan menimbulkan biaya transaksi yang tidak diinginkan.

Kedua, Munculnya aspek konservatif di lingkungan desa menjadi sorotan. Pentingnya mempertimbangkan ancaman konservatisme politik dalam regulasi terbaru mengenai undang-undang desa menjadi fokus. Penambahan satu periode masa jabatan mengindikasikan bahwa kepala desa dapat menjabat hingga tiga periode, atau sekitar 27 tahun, yang setara dengan hampir setengah masa hidup seseorang dewasa. Penetapan batas maksimum masa jabatan kepala desa sampai tiga periode mencerminkan pandangan yang mengedepankan elitisme. Ini berarti kepala desa kembali menjadi penguasa tunggal yang memiliki pengaruh dalam berbagai aspek kehidupan desa secara serentak. Dampaknya, partisipasi masyarakat pedesaan dalam proses perencanaan pembangunan sangat terbatas. Keputusan tentang pemerintahan desa tidak berasal dari aspirasi masyarakat, melainkan hanya ditentukan oleh para elit desa. Padahal, untuk mencapai good governance di desa, dibutuhkan pendekatan demokrasi yang melibatkan partisipasi aktif dan deliberatif dari masyarakat. (Ivanovich Agusta, 2014)

Asosiasi Kepala Desa Seluruh Indonesia baru – baru ini mensuarakan agar masa jabatan Kepala Desa ditambah dari 6 tahun menjadi 9 tahun. Dalam hal ini penulis berpandangan bahwa terlalu lamanya masa jabatan yang diemban oleh seseorang tentu akan menimbulkan banyak resiko-resiko penyelewengan dan penyalahgunaan kewenangan. Selain itu pula setiap orang di negara republik Indonesia memiliki hak yang sama untuk menduduki jabatan-jabatan tertentu sehingga perpanjangan masa jabatan Kepala Desa akan mempersempit ruang bagi pihak lain untuk berkesempatan menjadi seorang Kepala Desa. Oleh sebab itu penulis dalam

penelitiannya ini mengangkat judul ” PERSEPSI MASYARAKAT TERHADAP MASA PENAMBAHAN JABATAN KEPALA DESA DALAM PERSPEKTIF DEMOKRASI DI KABUPATEN MOJOKERTO TAHUN 2023 (STUDI KASUS DI KABUPATEN MOJOKERTO) “

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan pemaparan latar belakang di atas, maka dapat dirumuskan beberapa pokok permasalahan penelitian ini yaitu:

Bagaimana Persepsi masyarakat terhadap Penambahan Masa jabatan Kepala Desa menjadi 9 Tahun dilihat dalam perseptif demokrasi?

1.3. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang akan ditempuh dalam melakukan penelitian ini

Adalah :

Untuk mengetahui sebuah persepsi Masyarakat terhadap penambahan masa jabatan kepala desa dalam perspektif demokrasi.

1.4. Manfaat Penelitian

a. Secara akademis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan beberapa sumbangsih pemikiran bagi pemerintah desa terutama terhadap penambahan masa jabatan kepala desa dilihat dari perspektif demokrasi

b. Secara praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat berguna bagi semua pembaca tentang pentingnya mengenai masa jabatan Kepala Desa dalam prespektif demokrasi. Dan dapat memberi kebijakan dan pengawasan terhadap pemerintahan Desa sehingga pelaksanaan pemerintahan bisa berjalan dengan baik.

1.5. Batas Penelitian

Batasan dalam penelitian ini tetap berfokus tentang penambahan masa jabatn kepala Desa menjadi 9 tahun dalam perspektif demokrasi. Namun, dalam sebuah analisis dalam teori Iran law of oligarchi dari Robert Michels menyebutkan adanya penambahan masa jabatan kepala desa ini terdapat adanya oligarchi dengan prinsip – prinsip yang menyebabkan

oligarchi akan tetapi peneliti juga terfokus dengan persepsi masyarakat dengan adanya penambahan masa jabatan kepala Desa menjadi 9 tahun dalam penelitian , penelitian ini merupakan penelitian yang mikro, dengan ruang lingkup pemerintah Desa

