



Dinamika Masa Jabatan Kepala Desa dalam Sistem Pemerintahan Indonesia: Kajian Konstitusional

Zahrotul Hasanah

Universitas Ibrahimy

Alamat: Jl. KHR. Syamsul Arifin No. 1–2, Sukorejo, Sumberejo, Kecamatan Banyuputih, Kabupaten Situbondo, Jawa Timur 68374, Indonesia.

Korespondensi penulis: zahrotulhasanah156@gmail.com

No. WA Aktif: '085600400260

Abstract. *The tenure of village heads is a critical aspect of village governance in Indonesia, requiring in-depth analysis from a constitutional perspective. This study examines the alignment of village head tenure regulations with constitutional principles, such as democracy, justice, and legal certainty. A normative juridical research method was employed, utilizing legislative analysis and case studies. The findings reveal that while Law No. 6 of 2014 on Villages stipulates a six-year term for village heads with the possibility of extension through re-election, several constitutional challenges persist. A key issue is the potential for abuse of power due to the lack of clear term limits, which may enable village heads to hold office for extended periods, fostering oligarchic practices. Additionally, regional regulatory variations often create legal inconsistencies, undermining the uniform application of democratic and just principles. Some regions implement supplementary regulations that conflict with the Village Law, leading to legal uncertainty for rural communities. To address these issues, the study recommends refining village head tenure regulations by strengthening accountability and transparency mechanisms. Implementing term limits, enhancing community oversight, and harmonizing regional regulations with the Village Law are crucial steps toward ensuring democratic and equitable village governance. These measures would help optimize the realization of constitutional principles in village administration.*

Kata kunci: *Tenure, village head, village governance, constitution, democracy*

Abstrak. Masa jabatan kepala desa merupakan aspek kritis dalam tata kelola pemerintahan desa di Indonesia, memerlukan analisis mendalam dari sudut pandang konstitusional. Penelitian ini mengkaji keselarasan regulasi masa jabatan kepala desa dengan prinsip-prinsip konstitusi, seperti demokrasi, keadilan, dan kepastian hukum. Metode penelitian yuridis normatif digunakan dengan pendekatan analisis peraturan perundang-undangan dan studi kasus. Hasil penelitian menunjukkan bahwa meskipun Undang-Undang Desa No. 6 Tahun 2014 menetapkan masa jabatan kepala desa selama enam tahun dengan kemungkinan perpanjangan melalui pemilihan ulang, terdapat beberapa tantangan konstitusional yang perlu diperhatikan. Salah satu masalah utama adalah potensi penyalahgunaan kekuasaan akibat tidak adanya pembatasan periode yang

Received April 13, 2026; Revised April 15, 2026; Accepted April 15, 2026

*Corresponding author zahrotulhasanah156@gmail.com

jelas, memungkinkan kepala desa menjabat dalam waktu yang terlalu lama dan berpotensi menciptakan praktik oligarki. Selain itu, variasi regulasi di tingkat daerah seringkali menimbulkan ketidakharmonisan hukum, mengurangi konsistensi penerapan prinsip demokrasi dan keadilan. Beberapa daerah menerapkan aturan tambahan yang tidak sejalan dengan UU Desa, sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum bagi masyarakat desa. Untuk memperbaiki kondisi ini, penelitian merekomendasikan penyempurnaan regulasi masa jabatan kepala desa dengan memperkuat aspek akuntabilitas dan transparansi. Pembatasan periode jabatan, penguatan pengawasan masyarakat, serta harmonisasi peraturan daerah dengan UU Desa menjadi langkah penting untuk memastikan pemerintahan desa yang demokratis dan berkeadilan. Dengan demikian, prinsip-prinsip konstitusi dapat terwujud secara optimal dalam tata kelola desa.

Kata kunci: Masa jabatan, kepala desa, pemerintahan desa, konstitusi, demokrasi

LATAR BELAKANG

Indonesia merupakan negara kesatuan berbentuk kepulauan yang memiliki pembagian wilayah administratif sebagai bagian dari sistem penyelenggaraan pemerintahan. Pembagian wilayah tersebut menciptakan satuan-satuan pemerintahan yang berada di bawah yurisdiksi pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Ketentuan mengenai wilayah negara diatur dalam Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara, yang menegaskan bahwa kekuasaan pemerintahan nasional berada di tangan Presiden sebagai pemegang otoritas tertinggi, sedangkan penyelenggaraan pemerintahan di daerah dilaksanakan oleh pemerintah daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan (Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2008).

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, wilayah negara dibagi ke dalam provinsi, kemudian provinsi dibagi menjadi kabupaten dan kota yang masing-masing memiliki pemerintahan daerah. Penyelenggaraan pemerintahan daerah tersebut diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang memberikan kewenangan kepada daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan (Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014). Secara administratif, struktur pemerintahan kemudian berlanjut hingga tingkat kecamatan serta desa atau kelurahan sebagai satuan pemerintahan paling dekat dengan masyarakat (Kompas.com, 2023).

Desa sebagai entitas pemerintahan memiliki kedudukan penting dalam sistem pemerintahan nasional karena menjadi ujung tombak pelayanan publik dan pembangunan

masyarakat. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2024 mendefinisikan desa sebagai kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah, berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan serta kepentingan masyarakat setempat berdasarkan hak asal usul dan hak tradisional yang diakui dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014; Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2024). Kewenangan tersebut meliputi penyelenggaraan pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan, pembinaan kemasyarakatan, serta pemberdayaan masyarakat.

Dalam perspektif ketatanegaraan, pembagian kekuasaan dan pengaturan jabatan publik merupakan bagian penting dari desain konstitusi modern. Pembatasan masa jabatan merupakan salah satu mekanisme untuk mencegah terjadinya pemusatan kekuasaan dan penyalahgunaan wewenang (Strong, 2004). Prinsip tersebut juga relevan dalam konteks pemerintahan desa, khususnya terkait pengaturan masa jabatan kepala desa.

Pengaturan masa jabatan kepala desa di Indonesia mengalami dinamika dari waktu ke waktu. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 menetapkan masa jabatan kepala desa selama lima tahun dan dapat dipilih kembali satu kali. Ketentuan ini kemudian diubah melalui Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menjadi enam tahun dengan kemungkinan dipilih kembali satu kali. Selanjutnya, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 menetapkan masa jabatan kepala desa selama enam tahun dan dapat dipilih kembali paling banyak tiga kali (Kementerian Keuangan, 2024). Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 15/PUU-XXI/2023 juga menegaskan bahwa pengaturan masa jabatan kepala desa merupakan kebijakan hukum terbuka (open legal policy) yang ditentukan oleh pembentuk undang-undang (Helmi Chandra, 2023).

Perubahan kembali terjadi melalui Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2024 yang memperpanjang masa jabatan kepala desa menjadi delapan tahun dalam satu periode. Perubahan ini dimaksudkan untuk memberikan waktu yang lebih panjang bagi kepala desa dalam melaksanakan program pembangunan serta menjaga stabilitas pemerintahan desa (Liputan6.com, 2024). Namun demikian, kebijakan tersebut juga menimbulkan perdebatan di kalangan akademisi dan pengamat, terutama terkait potensi

penyalahgunaan kekuasaan dan melemahnya mekanisme kontrol sosial apabila masa jabatan terlalu panjang (Ramadani, 2024; PSHK, 2025).

Kekhawatiran tersebut bukan tanpa dasar, karena berbagai kasus korupsi dana desa masih kerap terjadi. Indonesia Corruption Watch mencatat bahwa korupsi dana desa telah menimbulkan kerugian negara yang signifikan, dengan ratusan kepala desa terlibat dalam kasus korupsi dalam beberapa tahun terakhir (Pintasan.co, 2024). Faktor penyebabnya antara lain lemahnya pengawasan, rendahnya kapasitas pengelolaan keuangan desa, serta kurangnya partisipasi masyarakat dalam pengawasan anggaran.

Salah satu contoh kasus terjadi di Kabupaten Lebak, Banten, di mana seorang kepala desa terlibat dalam penyalahgunaan dana desa melalui praktik mark-up proyek, pemalsuan dokumen, serta penggelapan anggaran yang berdampak pada terhambatnya pembangunan infrastruktur dan program pemberdayaan masyarakat (Kompas.com, 2024a). Kasus lain juga menunjukkan adanya praktik pungutan liar dan penyalahgunaan jabatan dalam proses politik lokal, yang mencerminkan masih rentannya tata kelola pemerintahan desa terhadap praktik korupsi (Kompas.com, 2024b).

Selain berdampak pada kerugian negara, korupsi di tingkat desa juga berpengaruh terhadap menurunnya kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah desa serta melemahnya partisipasi masyarakat dalam proses pembangunan. Dalam jangka panjang, kondisi tersebut dapat menghambat terciptanya tata kelola pemerintahan desa yang transparan, akuntabel, dan partisipatif. Bahkan, masa jabatan yang terlalu panjang juga berpotensi menimbulkan dinasti politik serta menghambat regenerasi kepemimpinan di tingkat lokal (NU Online, 2025).

Di sisi lain, pemerintah berupaya memperkuat sistem pengelolaan keuangan desa melalui berbagai instrumen, seperti penerapan Sistem Keuangan Desa (Siskeudes) dan peningkatan transparansi pelaporan. Namun, efektivitas kebijakan tersebut masih sangat bergantung pada kapasitas aparatur desa serta kualitas pengawasan dari lembaga desa maupun masyarakat.

Dinamika pengaturan masa jabatan kepala desa menunjukkan adanya tarik-menarik antara kebutuhan stabilitas pemerintahan dan pentingnya pembatasan kekuasaan. Di satu pihak, masa jabatan yang lebih panjang dapat mendukung kesinambungan pembangunan

desa, tetapi di pihak lain berpotensi meningkatkan risiko penyalahgunaan wewenang apabila tidak diimbangi dengan mekanisme pengawasan yang efektif.

Berdasarkan uraian tersebut, persoalan mengenai masa jabatan kepala desa menjadi isu penting dalam kajian hukum tata negara, khususnya dalam perspektif konstitusional dan prinsip demokrasi. Oleh karena itu, penelitian ini dilakukan untuk mengkaji lebih mendalam mengenai dinamika pengaturan masa jabatan kepala desa dalam sistem pemerintahan Indonesia, dengan judul “Dinamika Masa Jabatan Kepala Desa dalam Sistem Pemerintahan Indonesia: Kajian Konstitusional.”

METODE PENELITIAN

Metode penelitian merupakan suatu proses yang dilakukan secara sistematis dan terencana untuk memperoleh jawaban atas suatu permasalahan ilmiah sehingga hasil penelitian memiliki dasar yang kuat dan dapat dipertanggungjawabkan secara akademik. Penelitian ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif (legal research), yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan menelaah bahan pustaka atau data sekunder sebagai sumber utama. Penelitian yuridis normatif berfokus pada pengkajian norma, asas, dan kaidah hukum yang berlaku, khususnya yang berkaitan dengan pengaturan masa jabatan kepala desa dalam sistem pemerintahan Indonesia.

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini meliputi pendekatan perundang-undangan (statute approach), pendekatan kasus (case approach), dan pendekatan konseptual (conceptual approach). Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan menelaah berbagai regulasi yang berkaitan dengan desa dan pemerintahan daerah, seperti Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2024 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014, serta peraturan pelaksana lainnya. Pendekatan kasus digunakan dengan mengkaji peristiwa atau praktik yang terjadi di masyarakat dan mengaitkannya dengan norma hukum yang berlaku, sedangkan pendekatan konseptual dilakukan melalui penelaahan teori, asas hukum, serta pendapat para ahli yang relevan dengan permasalahan penelitian. Bahan hukum yang digunakan terdiri atas bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan, serta bahan hukum sekunder berupa buku, jurnal ilmiah, hasil penelitian, dan artikel ilmiah yang relevan.

Analisis bahan hukum dalam penelitian ini dilakukan secara kualitatif dengan tahapan mengidentifikasi isu hukum yang berkaitan dengan dinamika pengaturan masa jabatan kepala desa, mengumpulkan dan mengklasifikasikan bahan hukum primer dan sekunder, kemudian menelaah dan membandingkan ketentuan hukum yang berlaku dengan konsep dan teori yang relevan. Selanjutnya, peneliti melakukan penafsiran hukum untuk menemukan argumentasi yang tepat, menarik kesimpulan sebagai jawaban atas permasalahan yang diteliti, serta memberikan preskripsi atau rekomendasi yang berkaitan dengan pengaturan masa jabatan kepala desa dalam perspektif hukum tata negara.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Landasan Konstitusional Pengaturan Masa Jabatan Kepala desa

Masa jabatan kepala desa merupakan salah satu aspek fundamental dalam sistem pemerintahan desa karena berkaitan langsung dengan kesinambungan kepemimpinan, efektivitas pembangunan, serta jaminan regenerasi dan akuntabilitas kekuasaan. Pengaturan mengenai masa jabatan tersebut tidak dapat dipahami semata-mata sebagai persoalan teknis administratif, melainkan harus ditempatkan dalam kerangka konstitusional yang lebih luas. Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, setiap jabatan publik, termasuk kepala desa, harus tunduk pada prinsip-prinsip dasar yang terkandung dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) sebagai hukum tertinggi (*supremacy of constitution*). Oleh karena itu, pembahasan mengenai masa jabatan kepala desa tidak dapat dilepaskan dari prinsip kedaulatan rakyat, negara hukum, pengakuan terhadap masyarakat hukum adat, serta asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik.

Secara konstitusional, Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 menegaskan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Ketentuan ini menjadi landasan utama bagi mekanisme demokratis dalam pengisian jabatan kepala desa melalui pemilihan kepala desa (Pilkades). Kepala desa memperoleh legitimasi kekuasaan langsung dari rakyat desa sebagai pemegang kedaulatan. Dengan demikian, pembatasan masa jabatan merupakan bagian dari mekanisme demokrasi untuk memastikan bahwa kedaulatan rakyat tetap terjaga melalui siklus pemilihan yang periodik. Tanpa pembatasan yang jelas, terdapat potensi terjadinya konsentrasi kekuasaan yang dapat

mengurangi esensi kedaulatan rakyat itu sendiri. Dalam perspektif ini, periodisasi jabatan menjadi instrumen konstitusional untuk menjaga sirkulasi elite di tingkat lokal.

Selanjutnya, Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 menyatakan bahwa Indonesia adalah negara hukum (*rechtstaat*). Konsekuensinya, seluruh tindakan penyelenggaraan pemerintahan harus didasarkan pada hukum yang jelas, tertulis, dan dapat dipertanggungjawabkan. Pembatasan masa jabatan kepala desa tidak boleh bersifat arbitrer atau semata-mata didasarkan pada pertimbangan politis, melainkan harus diatur secara normatif dalam peraturan perundang-undangan yang sah. Dalam konteks ini, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2024 menjadi dasar hukum utama yang mengatur durasi dan pembatasan periode jabatan kepala desa. Pengaturan tersebut merupakan manifestasi dari prinsip negara hukum yang menuntut adanya kepastian hukum (*legal certainty*) serta perlindungan terhadap hak-hak warga desa.

Selain itu, Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 mengatur bahwa negara mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat serta prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Ketentuan ini memiliki implikasi penting dalam pengaturan pemerintahan desa, termasuk masa jabatan kepala desa. Di berbagai daerah, desa memiliki karakteristik sosial dan hukum adat yang berbeda-beda. Oleh karena itu, pengaturan masa jabatan harus mampu mengakomodasi keberagaman tersebut tanpa mengabaikan standar nasional. Harmonisasi antara hukum nasional dan norma adat menjadi penting agar tidak terjadi benturan antara prinsip demokrasi modern dengan tradisi lokal yang masih hidup dan dihormati.

Lebih lanjut, pengaturan jabatan kepala desa tidak diatur secara langsung dan rinci dalam batang tubuh UUD 1945, melainkan didelegasikan kepada undang-undang sebagai peraturan pelaksana konstitusi. Hal ini sejalan dengan konstruksi Pasal 18 dan Pasal 18B UUD 1945 yang memberikan ruang kepada pembentuk undang-undang untuk merumuskan pengaturan pemerintahan daerah dan desa sesuai dengan dinamika sosial, politik, dan administratif. Delegasi pengaturan tersebut memberikan fleksibilitas bagi legislator untuk menyesuaikan masa jabatan kepala desa dengan kebutuhan perkembangan masyarakat. Namun demikian, fleksibilitas tersebut tetap harus berada

dalam koridor prinsip konstitusional, terutama terkait pembatasan kekuasaan dan akuntabilitas publik.

Dalam perspektif pembentukan peraturan perundang-undangan, Pasal 5 huruf (g) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 menegaskan asas keterbukaan sebagai salah satu asas fundamental. Asas ini menghendaki agar proses pembentukan undang-undang dilakukan secara transparan dan melibatkan partisipasi masyarakat. Dalam konteks revisi ketentuan masa jabatan kepala desa, partisipasi warga desa menjadi sangat penting karena mereka merupakan subjek yang secara langsung terdampak oleh kebijakan tersebut. Apabila proses perubahan undang-undang tidak melibatkan partisipasi publik secara memadai, maka secara yuridis dan etis dapat dipersoalkan karena bertentangan dengan asas pembentukan peraturan yang baik (*good legislation*).

Di tingkat teknis, pengaturan pemilihan kepala desa diatur lebih lanjut dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 112 Tahun 2014 yang kemudian diperbarui dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 72 Tahun 2020. Kedua regulasi ini merupakan aturan turunan dari Undang-Undang Desa yang mengatur mekanisme pencalonan, pemilihan, penetapan, dan pelantikan kepala desa. Meskipun bersifat teknis, peraturan tersebut memainkan peran penting dalam memastikan praktik demokrasi lokal berjalan secara tertib dan akuntabel. Perubahan masa jabatan kepala desa secara otomatis akan berdampak pada penyesuaian aspek teknis dalam peraturan menteri tersebut, termasuk jadwal pemilihan, masa transisi, serta pengaturan pejabat sementara.

Dengan demikian, landasan konstitusional pengaturan masa jabatan kepala desa menunjukkan bahwa isu ini bukan sekadar persoalan durasi waktu, melainkan menyangkut prinsip kedaulatan rakyat, negara hukum, pengakuan terhadap keberagaman lokal, serta tata kelola legislasi yang partisipatif. Oleh karena itu, setiap perubahan kebijakan terkait masa jabatan kepala desa harus dirumuskan secara hati-hati, berbasis evaluasi empiris, dan tetap berpegang pada nilai-nilai konstitusi agar tujuan demokrasi, akuntabilitas, dan kesejahteraan masyarakat desa dapat terwujud secara seimbang.

Pengaturan Masa Jabatan Kepala desa dalam Perundang-Undangan

Pengaturan masa jabatan kepala desa telah mengalami beberapa perubahan seiring dengan perkembangan regulasi di Indonesia. Adapun perubahan signifikan yang tercermin dalam berbagai peraturan perundang-undangan dimulai dari UU No. 5 Tahun 1979 tentang pemerintahan desa hingga UU No. 3 Tahun 2024 tentang perubahan kedua UU No.6 Tahun 2014 tentang Desa tertuang dalam tabel berikut:

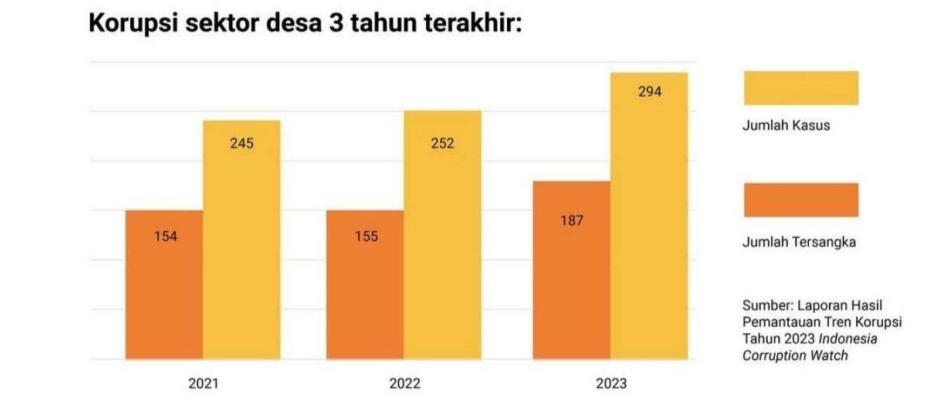
Tabel 1. Pengaturan masa jabatan kepala desa

Peraturan	Masa Jabatan	Batasan Masa Jabatan	Tahun Berlaku	Keterangan
UU No.5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa (sudah tidak berlaku)	8 Tahun	2 Periode	1997 – 1999 (3 Tahun)	Masa jabatan kepala desa lebih bersifat tradisional dan tidak diatur secara ketat
UU No.22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (sudah tidak berlaku)	5 Tahun	2 Periode	1999 – 2004 (5 tahun)	Masa jabatan kepala desa mulai diatur dalam konteks Otonomi Daerah
UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (sudah tidak berlaku)	6 Tahun	2 Periode	2004 – 2014 (10 tahun)	Pengaturan lebih tegas terkait pembatasan masa jabatan kepala desa
UU No.6 Tahun 2014 tentang Desa (sudah tidak berlaku)	6 Tahun	3 Periode	2014 – 2024 (10 tahun)	Penegasan pembatasan masa jabatan dan mekanisme pemilihan kepala desa
UU No.3 Tahun 2024 Perubahan Kedua UU No.6 Tahun 2014 tentang Desa	8 Tahun	2 Periode	2024 – Sekarang	Penambahan mekanisme evaluasi kinerja sebagai syarat pencalonan kembali

Dapat dipaparkan mengenai tabel di atas bahwa, dinamika masa jabatan kepala desa dalam sistem pemerintahan desa di Indonesia menunjukkan perkembangan yang signifikan dari aspek regulasi dan kajian konstitusional. Adanya pengaturan terkait desa yang semula tidak seragam menjadi seragam dan menyeluruh, sehingga mulai tertata lebih baik. Kemudian diatur dalam konteks otonomi daerah, lalu dipertegas lagi terkait pembatasan masa jabatan kepala desa dan mekanisme pemilihan kepala desa, hingga akhirnya menambahkan mekanisme evaluasi kinerja dalam persyaratan untuk pencalonan kembali. Adapun pembatasan masa jabatan yang diatur secara jelas dan disertai mekanisme evaluasi kinerja merupakan langkah strategis untuk menjaga demokrasi, akuntabilitas, dan kualitas kepemimpinan di tingkat desa.

Dari banyaknya perubahan undang-undang yang terjadi, kasus korupsi dana desa pun mengalami peningkatan dari tahun ke tahun. Sebagaimana data yang didapatkan dari

Indonesia Corruption Watch (ICW) dan KPK, jumlah kasus korupsi tertinggi di sektor desa adalah 187 kasus dengan kerugian negara sebesar Rp.162 miliar. Tingkat korupsi ini meningkat dari tahun ke tahun. Pada 2021 tercatat 154 kasus dengan 245 tersangka, pada tahun 2022 mengalami peningkatan kasus korupsi yaitu 155 dengan 252 tersangka. Dan pada tahun 2023, angka tersangka melonjak menjadi 294 orang.



Gambar 1 Grafik kasus korupsi dana desa

Sumber: <https://pintasan.co/icw-ungkap-korupsi-dana-desa-jadi-penyumbang-kerugian-negara-rp162-miliar/>

Pembahasan

Pengaturan Masa Jabatan Kepala desa dalam Konstitusi

Pengaturan masa jabatan kepala desa dalam sistem ketatanegaraan Indonesia tidak dapat dilepaskan dari kerangka konstitusional yang menempatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) sebagai norma hukum tertinggi. Meskipun UUD 1945 tidak secara eksplisit mengatur tentang masa jabatan kepala desa, prinsip-prinsip fundamental seperti kedaulatan rakyat, negara hukum, dan demokrasi menjadi landasan normatif dalam pembentukan regulasi di tingkat undang-undang. Pasal 18 ayat (2) UUD 1945 mengakui dan menghormati satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa, yang kemudian menjadi dasar konstitusional bagi pengaturan desa sebagai kesatuan masyarakat hukum yang berwenang mengatur dan mengurus kepentingannya sendiri melalui mekanisme demokratis.

Dalam konteks tersebut, kepala desa merupakan manifestasi dari demokrasi lokal. Pengaturan masa jabatannya merefleksikan dinamika hubungan antara stabilitas pemerintahan dan prinsip pembatasan kekuasaan. Secara historis, masa jabatan kepala desa pernah tidak dibatasi secara tegas, bahkan dalam praktik tertentu berlangsung seumur hidup. Model ini berpotensi melahirkan stagnasi kepemimpinan serta membuka ruang penyalahgunaan kewenangan. Perubahan signifikan mulai tampak melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 yang menetapkan masa jabatan delapan tahun dan dapat dipilih kembali satu kali.

Era reformasi membawa semangat desentralisasi dan demokratisasi yang memengaruhi desain masa jabatan kepala desa. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 memangkas masa jabatan menjadi lima tahun dan dapat dipilih kembali, yang kemudian disempurnakan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menjadi enam tahun dengan pembatasan dua periode. Ketentuan ini kembali ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, yang dalam Pasal 39 menyatakan bahwa kepala desa memegang jabatan selama enam tahun dan dapat menjabat paling banyak tiga kali masa jabatan, baik berturut-turut maupun tidak berturut-turut.

Perubahan kembali terjadi melalui Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2024 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Dalam perubahan tersebut, Pasal 39 diubah sehingga masa jabatan kepala desa menjadi delapan tahun dan dapat menjabat paling banyak tiga kali masa jabatan. Ketentuan ini juga ditegaskan kembali dalam Pasal 33 perubahan undang-undang tersebut yang mengatur aspek teknis terkait periodisasi jabatan. Perubahan ini menimbulkan diskursus akademik mengenai konsistensi kebijakan hukum dan arah politik hukum pemerintahan desa.

Secara teoritis, pembatasan masa jabatan merupakan instrumen konstitusional untuk mencegah konsentrasi kekuasaan yang berlebihan. Luthfy menegaskan bahwa pembatasan masa jabatan kepala desa harus dibaca dalam perspektif konstitusi sebagai bagian dari mekanisme checks and balances di tingkat lokal. Sementara itu, Amancik, Saifulloh, dan Barus mengkritisi perubahan kebijakan yang fluktuatif sebagai bentuk inkonsistensi legislasi yang berpotensi mengaburkan arah reformasi tata kelola desa. Perubahan dari enam tahun menjadi delapan tahun, meskipun masih dibatasi tiga periode,

secara matematis membuka kemungkinan seseorang menjabat hingga dua puluh empat tahun, suatu durasi yang relatif panjang dibandingkan kepala daerah lain.

Jika dibandingkan dengan presiden, gubernur, bupati, dan wali kota yang memiliki masa jabatan lima tahun dan dibatasi dua periode, pengaturan kepala desa tampak lebih longgar dari sisi durasi. Hal ini memunculkan pertanyaan mengenai konsistensi prinsip pembatasan kekuasaan dalam jabatan publik. Secara filosofis, memang terdapat argumentasi bahwa desa memerlukan stabilitas kepemimpinan jangka panjang guna menjamin keberlanjutan pembangunan dan pengelolaan dana desa yang kompleks. Namun demikian, masa jabatan yang terlalu panjang juga berpotensi meningkatkan risiko korupsi, kolusi, dan nepotisme, terutama dalam konteks lemahnya sistem pengawasan.

Dari aspek pengawasan, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 menempatkan Badan Permusyawaratan Desa (BPD), pemerintah daerah, serta partisipasi masyarakat sebagai instrumen kontrol terhadap kinerja kepala desa. Mekanisme pemberhentian diatur dalam Pasal 40 yang mencakup alasan administratif, hukum, dan etika jabatan. Meskipun demikian, praktik di lapangan menunjukkan bahwa proses pemberhentian seringkali berlarut-larut dan dipengaruhi dinamika politik lokal. Sanksi atas pelanggaran masa jabatan umumnya bersifat administratif, seperti pencabutan atau pembatalan pengangkatan oleh bupati/wali kota.

Ketidakkonsistenan regulasi dari waktu ke waktu menunjukkan adanya tarik-menarik antara kebutuhan stabilitas dan semangat pembatasan kekuasaan. Perubahan yang terlalu sering tanpa peta jalan kebijakan yang jelas dapat menimbulkan ketidakpastian hukum (*legal uncertainty*). Dalam perspektif negara hukum, kepastian hukum merupakan elemen esensial yang harus dijaga agar norma dapat diimplementasikan secara efektif dan tidak menimbulkan multitafsir.

Dengan demikian, pengaturan masa jabatan kepala desa idealnya dirumuskan melalui pendekatan yang komprehensif dan berbasis evaluasi empiris. Legislatur perlu mempertimbangkan keseimbangan antara efektivitas pembangunan desa, regenerasi kepemimpinan, serta penguatan sistem pengawasan. Reformulasi kebijakan hendaknya tidak semata-mata responsif terhadap tekanan politik jangka pendek, melainkan

berorientasi pada desain kelembagaan yang konsisten dengan prinsip demokrasi konstitusional.

Secara keseluruhan, dinamika pengaturan masa jabatan kepala desa mencerminkan proses pencarian titik temu antara stabilitas pemerintahan desa dan prinsip pembatasan kekuasaan dalam negara hukum demokratis. Tantangan ke depan terletak pada bagaimana memastikan bahwa durasi jabatan yang lebih panjang tetap diimbangi dengan mekanisme akuntabilitas yang kuat, partisipasi masyarakat yang aktif, dan pengawasan yang efektif, sehingga pemerintahan desa dapat berjalan secara transparan, responsif, dan berkeadilan.

Dinamika Pengaturan Masa Jabatan Kepala desa dalam Peraturan Perundang-Undangan

Pengaturan masa jabatan kepala desa di Indonesia mengalami dinamika yang cukup signifikan seiring dengan perubahan sistem pemerintahan dan perkembangan politik hukum nasional. Masa jabatan kepala desa tidak hanya berkaitan dengan aspek administratif pemerintahan, tetapi juga berhubungan erat dengan prinsip demokrasi lokal, stabilitas pembangunan desa, serta akuntabilitas kepemimpinan di tingkat akar rumput. Oleh karena itu, perubahan pengaturan masa jabatan kepala desa dalam berbagai peraturan perundang-undangan mencerminkan upaya negara untuk menyeimbangkan kebutuhan stabilitas pemerintahan dengan prinsip pembatasan kekuasaan.

Secara historis, pengaturan masa jabatan kepala desa dapat ditelusuri sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa. Dalam undang-undang tersebut, masa jabatan kepala desa ditetapkan selama delapan tahun dan dapat dipilih kembali untuk periode berikutnya. Pengaturan ini lahir pada masa pemerintahan Orde Baru yang bercorak sentralistik, di mana desa diposisikan sebagai bagian dari struktur birokrasi negara. Kepala desa pada masa itu lebih berperan sebagai pelaksana kebijakan pemerintah pusat, sehingga stabilitas administratif menjadi pertimbangan utama dalam penentuan masa jabatan yang relatif panjang.

Perubahan paradigma pemerintahan setelah reformasi membawa dampak besar terhadap pengaturan pemerintahan desa. Semangat desentralisasi dan demokratisasi yang diusung Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

memberikan ruang yang lebih luas bagi partisipasi masyarakat dan penguatan otonomi daerah, termasuk dalam penyelenggaraan pemerintahan desa. Meskipun undang-undang ini belum mengatur secara rinci masa jabatan kepala desa, arah kebijakan yang dibangun menekankan pentingnya akuntabilitas dan partisipasi masyarakat dalam proses pemerintahan di tingkat lokal.

Pengaturan yang lebih jelas mengenai masa jabatan kepala desa kemudian diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Pasal 202 ayat (4) menetapkan masa jabatan kepala desa selama enam tahun dan dapat dipilih kembali untuk satu kali masa jabatan berikutnya. Ketentuan ini menunjukkan adanya upaya pembatasan kekuasaan melalui pengurangan masa jabatan serta pembatasan jumlah periode. Kebijakan tersebut bertujuan mendorong regenerasi kepemimpinan, mencegah dominasi kekuasaan yang terlalu lama, serta memperkuat mekanisme kontrol masyarakat terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa.

Dinamika kembali terjadi dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa yang menetapkan masa jabatan kepala desa selama enam tahun dan dapat dipilih kembali paling banyak tiga kali masa jabatan. Ketentuan ini menunjukkan adanya kompromi antara kebutuhan stabilitas pemerintahan desa dan tuntutan pembatasan kekuasaan. Pemerintah menilai bahwa masa jabatan enam tahun diperlukan agar kepala desa memiliki waktu yang cukup untuk merencanakan dan melaksanakan program pembangunan desa, sementara pembatasan periode tetap dipertahankan untuk menjaga prinsip demokrasi.

Perkembangan terbaru terjadi melalui Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2024 yang mengubah ketentuan masa jabatan kepala desa menjadi delapan tahun dengan maksimal dua periode. Perubahan ini merupakan respons terhadap aspirasi berbagai organisasi kepala desa yang menilai masa jabatan sebelumnya belum cukup untuk menyelesaikan program pembangunan secara optimal. Selain itu, proses pemilihan kepala desa yang sering memicu konflik sosial juga menjadi pertimbangan dalam memperpanjang masa jabatan agar stabilitas pemerintahan desa dapat terjaga.

Namun demikian, kebijakan perpanjangan masa jabatan juga menimbulkan perdebatan di kalangan akademisi dan praktisi hukum. Sebagian berpendapat bahwa masa jabatan yang terlalu panjang berpotensi meningkatkan risiko penyalahgunaan wewenang,

praktik nepotisme, dan melemahnya kontrol masyarakat. Dalam perspektif teori demokrasi, pembatasan masa jabatan merupakan instrumen penting untuk mencegah terjadinya konsentrasi kekuasaan dan memastikan adanya sirkulasi elit politik secara berkala.

Dalam kerangka sistem hukum nasional, pengaturan masa jabatan kepala desa tunduk pada hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan beserta perubahannya. Pada tingkat konstitusi, Pasal 18 dan Pasal 18B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memberikan dasar pengakuan terhadap pemerintahan daerah dan kesatuan masyarakat hukum adat. Ketentuan ini memberikan ruang bagi keberagaman sistem pemerintahan desa, termasuk desa adat yang memiliki mekanisme kepemimpinan tersendiri berdasarkan hukum adat setempat.

Fakta empiris menunjukkan bahwa sistem kepemimpinan desa di Indonesia sangat beragam. Di beberapa daerah, seperti Bali dan Sumatera Barat, kepemimpinan desa adat memiliki karakteristik yang berbeda dengan desa administratif pada umumnya. Mekanisme pemilihan pemimpin seringkali didasarkan pada musyawarah adat dan kepercayaan masyarakat, bukan semata-mata pada pembatasan periode jabatan. Hal ini menunjukkan bahwa pendekatan pengaturan yang terlalu seragam berpotensi mengabaikan kekhasan sosial dan budaya masyarakat desa.

Selain itu, dinamika pengaturan masa jabatan kepala desa juga perlu dikaitkan dengan persoalan tata kelola pemerintahan desa. Berbagai kasus penyalahgunaan dana desa yang terjadi di sejumlah daerah menunjukkan bahwa pembatasan masa jabatan saja tidak cukup untuk mencegah praktik korupsi. Lemahnya sistem pengawasan, rendahnya kapasitas aparatur desa, serta minimnya partisipasi masyarakat menjadi faktor yang turut memengaruhi kualitas tata kelola pemerintahan desa.

Dalam perspektif good governance, efektivitas kepemimpinan desa tidak hanya ditentukan oleh lamanya masa jabatan, tetapi juga oleh transparansi, akuntabilitas, dan partisipasi masyarakat. Oleh karena itu, penguatan peran Badan Permusyawaratan Desa (BPD), peningkatan transparansi pengelolaan keuangan desa, serta pemanfaatan teknologi informasi dalam sistem pelaporan keuangan menjadi langkah penting untuk meningkatkan akuntabilitas pemerintahan desa.

Berdasarkan uraian tersebut, dapat dipahami bahwa dinamika pengaturan masa jabatan kepala desa merupakan bagian dari proses penyesuaian kebijakan hukum terhadap kebutuhan pembangunan desa dan perkembangan demokrasi lokal. Ke depan, pengaturan masa jabatan kepala desa perlu mempertimbangkan keseimbangan antara stabilitas pemerintahan, pembatasan kekuasaan, serta pengakuan terhadap keberagaman sistem pemerintahan desa di Indonesia. Dengan pendekatan yang lebih kontekstual dan adaptif, diharapkan regulasi yang ada mampu mendorong terciptanya pemerintahan desa yang efektif, akuntabel, dan berorientasi pada kesejahteraan masyarakat.

KESIMPULAN

Berdasarkan uraian pembahasan, dapat disimpulkan bahwa pengaturan masa jabatan kepala desa di Indonesia menunjukkan dinamika yang fluktuatif sebagai refleksi perubahan paradigma politik dan hukum dari sentralistik menuju desentralistik dan demokratis. Perubahan regulasi, mulai dari ketentuan tanpa batas waktu, kemudian delapan tahun dalam UU No. 5 Tahun 1979, lima tahun dalam UU No. 22 Tahun 1999, enam tahun dua periode dalam UU No. 32 Tahun 2004, enam tahun tiga periode dalam UU No. 6 Tahun 2014, hingga perubahan melalui UU No. 3 Tahun 2024, memperlihatkan belum adanya konsistensi kebijakan yang mapan. Pembatasan masa jabatan pada dasarnya bertujuan menjaga keseimbangan antara stabilitas pemerintahan desa dan prinsip pembatasan kekuasaan guna mencegah penyalahgunaan wewenang, korupsi, serta stagnasi kepemimpinan, namun di sisi lain durasi yang terlalu singkat juga berpotensi menghambat kesinambungan pembangunan desa. Secara hierarkis, pengaturan masa jabatan kepala desa berlandaskan pada UUD 1945 khususnya Pasal 18B ayat (2), kemudian diatur lebih lanjut dalam UU No. 6 Tahun 2014 jo. UU No. 3 Tahun 2024 tentang Desa, Peraturan Pemerintah sebagai aturan pelaksana, hingga Peraturan Daerah dan Peraturan Desa. Dengan demikian, kebijakan masa jabatan kepala desa idealnya dirumuskan secara konsisten, partisipatif, dan berbasis prinsip negara hukum serta demokrasi konstitusional agar mampu menjamin akuntabilitas, regenerasi kepemimpinan, dan keberlanjutan pembangunan desa secara seimbang.

DAFTAR PUSTAKA

- Adi, I. R. (2001). Pemberdayaan, pengembangan masyarakat dan intervensi komunitas:(pengantar pada pemikiran dan pendekatan praktis). Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia.
- Almagfiroh, E. Analisis Hukum Terhadap Penambahan Masa Jabatan Kepala Desa Pasca Diterbitkannya Undang-Undang No. 3 Tahun 2024 Tentang Desa (Bachelor's thesis, Fakultas Syariah dan Hukum UIN Syarif Hidayatullah Jakarta).
- Amancik, A., Saifulloh, P. P. A., & Barus, S. I. (2023). Reformulasi Pengaturan Masa Jabatan Kepala Desa Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia. *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional*, 12(1).
- Arikunto Suharsini, 2006, Prosedur Penulisan Suatu Pendekatan Praktek, Edisi Revisi VI, Rineka Cipta, Jakarta
- Asofa Burhan, 2001, Metode Penelitian Hukum, Jakarta: Rineka Cipta
- CF. Strong, 2004 Konstitusi-Konstitusi Politik Modern Kajian Tentang Sejarah & Bentuk-Bentuk Konstitusi Dunia, Bandung: Nuansa dan Nusamedia
- Luthfy, Riza Multazam. "Masa Jabatan Kepala Desa Dalam Perspektif Konstitusi." *Masalah-Masalah Hukum* 48.4 (2019): 319-330.
- Mardiasmo, A. (2002). Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah: Good Governance, Democratization, Local Government Financial Management. Nick, D., Booth, B. B. A., Davey, K., Kelly, R., & Maris, P. M. (1989).
- Peter Mahmud Marzuki, 2011, Penelitian Hukum Edisi Revisi, Prenada Media, Jakarta
- Ramadani, D. A. (2024). Urgensi Pembatasan Masa Jabatan Kepala Desa Dalam Perspektif Demokrasi Konstitusional (Doctoral dissertation, HUKUM TATA NEGARA).
- Sedarmayanti., 2004. Good Governance (Kepemerintahan Yang Baik) Bagian Kedua Membangun Sistem Manajemen Kinerja Guna Meningkatkan Produktivitas Menuju Good Governance (Kepemerintahan Yang Baik. CV. Mandar Maju, Bandung
- Soekanto Soerjono dan Mamudji Sri, 2001, Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat, Jakarta: Raja Grafindo Persada
- Suryabrata Sumadi, 2003 Metodologi Penelitian, Jakarta : Rajawali Pers

SY, Helmi Chandra. "Desain Konstitusi Masa Jabatan Kepala Desa Setelah Putusan Mahkamah Konstitusi." *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional* 12.1 (2023).

Syafiie, Kencana Inu. 2003. *Sistem Administrasi Negara Republik Indonesia*, Jakarta: Bumi Aksara

Undang-Undang No. 6 tahun 2014 tentang Desa

Undang-Undang No.3 tahun 2024 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang No. 6 tahun 2014 tentang Desa

Undang-Undang RI Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang RI Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang RI Nomor 43 Tahun 2008 Tentang Wilayah Negara

Wibowo, 2018 kepemimpinan: pemahaman desa: pandangan konvensional. Gagasan kontemporer, Jakarta: Universitas Dharmawangsa Medan