

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Otonomi daerah yang terkandung dalam undang-undang 1945 sudah sangat jelas bahwa dengan terlaksananya otonomi daerah maka otomatis daerah tersebut dituntut untuk dapat mandiri mengurus rumah tangganya sendiri, baik dalam penyelenggaraan tugas pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan. Dimana untuk merealisasikannya otonomi daerah tersebut maka perlu adanya pengaturan mengenai penyelenggaraan pada tingkat kabupaten, kecamatan, dan pemerintahan tingkat paling bawah yaitu desa dan kelurahan.<sup>1</sup>

Desa merupakan hirarki terendah Pemerintahan dari Negara Kesatuan Republik Indonesia, menurut pasal Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan, "Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan Kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang". Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah telah memberikan berbagai perubahan kearah peningkatan kesejahteraan kepada masyarakat melalui pelayanan yang baik, serta kinerja yang maksimal secara langsung dan transparan. Dengan adanya otonomi daerah ini pemerintah daerah dapat lebih memperhatikan daerah terpencil dalam rangka pemerataan pembangunan. Peningkatan kesejahteraan di daerah secara langsung dilakukan dengan cara pemerataan pembangunan seperti dibidang pendidikan dan pertanian, khususnya di Desa yang tepat sasaran akan menumbuhkan tingkat partisipasi masyarakat.<sup>2</sup>

Soetardjo mengatakan bahwa Desa adalah lembaga asli pribumi yang mempunyai hak mengatur rumah tangga sendiri berdasarkan hukum adat, dalam bentuk aslinya otonomi desa (berhak mengatur rumah tangga sendiri

---

<sup>1</sup> Muhammad Isransyah, "Kepemimpinan kepala desa dalam menggerakkan pembangunan di desa kota bangun seberang kabupaten kutai kertanegara", *Journal Ilmu Pemerintahan*, vol 2 No 1, (2008-2021) Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik Universitas Mulawarman. di desa kota bangun seberang kabupaten kutai kertanegara", *Journal Ilmu Pemerintahan*, vol 2 No 1, (2008-2021) Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik Universitas Mulawarman.

<sup>2</sup> Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

berdasarkan hukum adat dengan bercirikan pemerintah desa terdiri atas kepala desa yang dibantu oleh pamong desa). Pamong desa disini adalah para pembantu kepala desa yang mempunyai tugas sesuai dengan fungsinya. Petinggi atau disebut dengan kepala desa dipilih oleh warganya sendiri tanpa adanya campur tangan dari siapapun, jabatan ini dipangku dua sampai tiga tahun jika dalam pemilihan berikutnya tidak terpilih menjadi kepala desa itu berarti kembali menjadi masyarakat biasa.<sup>3</sup>

Menurut Kleintjes “desa dibiarkan mempunyai wewenang untuk mengurus rumah tangganya menurut kehendaknya, di bidang kepolisian maupun pengaturan tetapi dalam penyelenggaraannya desa tidaklah bebas sepenuhnya. Desa diberi otonomi dengan memperhatikan peraturan yang dibuat oleh Gubernur Jendral, Kepala wilayah atau pemerintah dari kesatuan masyarakat yang berdiri sendiri, yang ditunjuk dengan ordonasi.” Kata-kata Kleintjes merupakan bukti bahwa desa telah ada, telah berjalan baik, dengan organisasi pemerintahan yang berwibawa, mempunyai otonomi dan mempraktekkan demokrasi jauh sebelum kedatangan orang Belanda di Indonesia. Rapat desa yang berfungsi sebagai badan Legislatif memiliki kekuasaan tertinggi dan Kepala Desa yang dipilih adalah ciri dari demokrasi di desa.<sup>4</sup>

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.<sup>5</sup>

Menurut UU No. 6 Tahun 2014 Pasal 39 tentang Desa, Menejalaskan “Kepala Desa memegang jabatan selama enam tahun terhitung sejak tanggal pelantikan. Kepala Desa dapat menjabat paling banyak tiga kali masa jabatan

---

<sup>3</sup> Hanif Nurcholis, *Pertumbuhan Dan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, (Jakarta: Erlangga, 2011), hlm. 20.

<sup>4</sup> Bayu Suryaningkrat, *Pemerintahan Administrasi Desa dan Kelurahan*, (Jakarta: PT. Rineka Cipta, 1992), hlm. 79.

<sup>5</sup> Ibid, hlm. 81.

secara berturut-turut atau tidak secara berturut-turut.”. 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, Dan menurut Pasal 39 ayat (1) UU Desa menyatakan “Kepala Desa memegang jabatan selama 6 (enam) tahun terhitung sejak tanggal pelantikan”. Sementara Pasal 39 ayat (2) UU Desa menyatakan “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 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 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*.<sup>6</sup>

Seperti terjadinya Masa jabatan Kepala Desa Labuhan Maringgai Kecamatan Labuhan Maringgai Kabupaten Lampung Timur 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 Labuhan Maringgai sudah beberapa periode masa jabatan yang seharusnya dua kali pemilihan Kepala Desa namun pada praktiknya di Desa Labuhan Maringgai hanya dipimpin oleh orang yang sama. padahal secara teoritik negara hukum dibatasi sesuai pasal 39 Undang –

---

<sup>6</sup> Munir Fuady, Teori Negara Modern (Rechtstaat), (Bandung: PT Refika Aditama, 2009), hlm. 124.

Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa. Karena itu peneliti tertarik untuk mengkaji permasalahan ini dengan judul “ Analisis Implementasi Masa Jabatan Kepala Desa Labuhan Maringgai Menurut Undang – Undang nomor 6 tahun 2014 tentang desa “

## **B. Rumusan Masalah**

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

1. Apakah Pengaturan masa jabatan Kepala Desa Labuhan Maringgai Kecamatan Labuhan Maringgai sesuai dengan Undang – Undang nomor 6 tahun 2014 tentang Desa ?
2. Bagaimana dampak dari pemberlakuan Undang – Undang nomor 6 tahun 2014 tentang Desa dari Pembatasan masa jabatan Kepala Desa?

## **C. Ruang Lingkup Penelitian**

Mengingat luasnya penelitian ini maka perlu dilakukan pembatasan. Penulis membatasi pada Analisis Implementasi Masa Jabatan Kepala Desa Labuhan Maringgai Kecamatan Labuhan Maringgai Kabupaten Lampung Timur Menurut Undang – Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

## **D. Tujuan Dan Manfaat Penelitian**

Adapun tujuan yang akan ditempuh dalam melakukan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui Pengaturan masa jabatan Kepala Desa Labuhan Maringgai Kecamatan Labuhan Maringgai sesuai dengan Undang – Undang nomor 6 tahun 2014 tentang Desa.
2. Untuk mengetahui dampak dari pemberlakuan Undang – Undang nomor 6 tahun 2014 tentang Desa dari Pembatasan masa jabatan Kepala Desa.

Adapun manfaat penulisan penelitian ini adalah:

- a. Secara teoritis

Adapun penelitian ini diharapkan dapat berguna bagi pemerintah desa serta menambah wacana dan wawasan sehingga bisa dijadikan bahan tambahan bagi penelitian selanjutnya.

- b. Secara praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat berguna bagi semua pembaca tentang pentingnya peraturan perundang-undangan yang berlaku mengenai masa jabatan Kepala Desa. Dan dapat memberi kebijakan dan pengawasan terhadap pemerintahan Desa sehingga pelaksanaan pemerintahan bisa berjalan dengan baik.

## **E. Kerangka Teoritik**

Di dalam penelitian yang dilakukan peneliti menggunakan beberapa teori yaitu sebagai berikut:

### **1. Teori Negara Hukum**

Teori yang telah kita ketahui bersama bahwa Negara Indonesia adalah Negara Hukum.<sup>7</sup> Sebagaimana yang dikemukakan oleh Aristoteles, bahwa ada tiga unsur pemerintah yang berkonstitusi; pertama, pemerintahan dilaksanakan untuk kepentingan umum. Kedua, pemerintahan dilaksanakan menurut hukum yang berdasarkan ketentuan-ketentuan umum, bukan hukum yang dibuat secara sewenang-wenang yang menyampingkan konvensi dan konstitusi. Ketiga, pemerintah berkonstitusi berarti pemerintah yang dilaksanakan atas kehendak rakyat, berkonstitusi berarti pemerintah yang dilaksanakan atas kehendak rakyat, bukan berupa paksaan atau tekanan seperti dilaksanakan pemerintahan despotis. Pemikiran Aristoteles ini jelas sekali merupakan cita Negara hukum yang dikenal sekarang, karena ketiga unsur yang dikemukakan oleh Aristoteles tersebut dapat ditemukan di semua negara hukum.<sup>8</sup>

### **2. Teori Administrasi**

Mengingat negara merupakan organisasi kekuasaan (*machtenorganisatie*), maka pada akhirnya Hukum Administrasi Negara akan muncul sebagai instrumen untuk mengawasi penggunaan kekuasaan pemerintahan.<sup>9</sup> Dengan demikian, keberadaan HAN itu muncul karena adanya penyelenggaraan kekuasaan negara dan pemerintahan dalam suatu negara hukum, yang menuntut dan menghendaki penyelenggaraan tugas-tugas kenegaraan, pemerintahan, dan kemasyarakatan berdasarkan atas hukum. Menurut Philipus M. Hadjon, ukuran atau indikasi negara hukum adalah

---

<sup>7</sup> Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 Amandemen Ketiga.

<sup>8</sup> Firdaus, "Politik Hukum di Indonesia Kajian dari Sudut Padang Negara Hukum," *Jurnal Hukum*, Vol. 12 No. 10, (September 2005), hlm. 48.

<sup>9</sup> Foulkes dalam Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2006), hlm. 21.

berfungsinya HAN, sebaliknya suatu negara bukanlah negara hukum in realita apabila HAN tidak berfungsi.<sup>10</sup> Kepala Desa beserta pemerintahan desa juga perlu adanya pengawasan karena pemerintahan desa termasuk dalam kekuasaan negara.

Administrasi berasal dari bahasa Latin "*administrare*" yang berarti to manage.

Derevasinya antara lain menjadi "*administratio*" yang berarti besturing atau pemerintahan.<sup>11</sup> Dalam KBBI, administrasi diartikan sebagai :

- a. Usaha dan kegiatan meliputi penetapan tujuan serta penetapan cara-cara penyelenggaraan pembinaan organisasi,
- b. Usaha dan kegiatan yang berkaitan dengan penyelenggaraan kebijaksanaan serta mencapai tujuan,
- c. Kegiatan yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan,
- d. Kegiatan kantor dan tata usaha.<sup>12</sup>

### 3. Teori Jabatan

Sesuai dengan keberadaan negara yang menganut konsep welfare state, ruang lingkup kegiatan administrasi negara atau pemerintahan itu sangat luas dan beragam. Keleluasaan dan keragaman kegiatan administrasi negara ini seiring sejalan dengan dinamika perkembangan masyarakat yang menuntut pengaturan dan keterlibatan administrasi negara. Karena itu jabatan-jabatan pemerintahan selaku penyelenggara kegiatan pemerintahan dan kemasyarakatan juga banyak dan beragam, bahkan dalam praktik (sebagaimana akan ternyata dalam pembahasan tentang tindakan hukum pemerintahan) pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan tidak semata-mata dijalankan oleh jabatan pemerintahan yang telah dikenal secara konvensional seperti instansi-instansi pemerintah, tetapi juga oleh badan-badan swasta.

Dalam hal ini, Philipus M. Hadjon mengatakan sebagai berikut, "Wewenang hukum publik hanya dapat dimiliki oleh penguasa. Dalam ajaran ini terkandung bahwa setiap orang atau setiap badan yang memiliki hukum publik harus dimasukkan dalam golongan penguasa sesuai dengan definisinya. Ini

---

<sup>10</sup> Ibid, hlm. 108.

<sup>11</sup> Ridwan HR, Hukum Administrasi Negara, (Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada, 2006), hlm.28.

<sup>12</sup> Badan Pengembangan dan Pembinaan Bahasa, Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), Edisi Kedua, (Jakarta: Balai Pustaka, 1994), hlm. 8.

berarti bahwa setiap orang atau badan yang memiliki wewenang hukum publik tidak termasuk dalam daftar nama badan-badan pemerintahan umum seperti disebutkan dalam UUD (pembuat Undang-undang, pemerintah, menteri, badan-badan provinsi dan kotapraja) harus dimasukkan dalam desentralisasi (fungsional). Bentuk organisasi yang bersifat yuridis tidak menjadi soal. Badan yang bersangkutan dapat berbentuk suatu badan yang didirikan oleh undang-undang tetapi dapat juga badan pemerintahan dari yayasan/lembaga yang bersifat hukum perdata yang memiliki wewenang hukum publik.”<sup>13</sup>

#### 4. Teori Pertanggung Jawaban

Berasal dari kata tanggung jawab, yang berarti keadaan wajib menanggung segala sesuatunya (kalau ada sesuatu hal, boleh dituntut, dipersalahkan, diperkarakan, dan sebagainya).<sup>14</sup> Dalam kamus hukum ada dua istilah yang menunjuk pada pertanggungjawaban yakni liability dan responsibility. Dalam pengertian dan penggunaan secara praktis, istilah liability menunjuk pada pertanggungjawaban hukum yaitu tanggung gugat akibat kesalahan yang dilakukan oleh subjek hukum, sedangkan istilah responsibility menunjuk pada pertanggungjawaban politik.<sup>15</sup>

Alasan teoritik pertanggungjawaban pemerintah, pemerintah adalah subjek hukum, sebagai pendukung hak dan kewajiban hukum, dengan dua kedudukan hukum yaitu sebagai wakil dari badan hukum dan wakil dari jabatan pemerintahan. Sebagai subjek hukum, pemerintah dapat melakukan perbuatan hukum, yakni perbuatan yang ada relevansinya dengan hukum atau dengan perbuatan yang dapat menimbulkan akibat- akibat hukum. 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, sejalan dengan prinsip “pemberian wewenang tertentu untuk melakukan tindakan hukum tertentu,” menimbulkan pertanggungjawaban atas penggunaan wewenang tersebut.<sup>16</sup>

Sesuai dengan dikeluarkannya UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa

---

<sup>13</sup> Ibid, hlm. 70.

<sup>14</sup> WJS. Poerwadarminta, Kamus Umum Bahasa Indonesia, (Jakarta: Balai Pustaka, 1976), hlm. 1014.

<sup>15</sup> Ridwan HR, Hukum Administrasi Negara, (Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada, 2006), hlm. 250.

<sup>16</sup> Ibid, hlm. 251-253.

sebagai landasan dan pedoman pelaksanaan pemilihan Kepala Desa dan penetapan masa jabatan secara langsung seperti yang diamanatkan PP No.72 Tahun 2005 tentang Desa. Pemerintahan desa yang dipimpin oleh seorang Kepala Desa dan Sekretaris Desa yang dipilih melalui proses pemilihan Kepala Desa diatur jelas dalam aturan perundang-undangan yakni Pasal 39 UU No. 6 Tahun 2014 dan diatur juga UU No. 12 Tahun 2008 sebagai pengganti UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Desa.

#### 5. Teori Perundang – undangan (*Gesetzgebungstheorie*)

Istilah peraturan perundangan dipakai dalam Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1996 tentang Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan. Adapun istilah yang dipergunakan dalam Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan, sebagaimana nama dari Ketetapan MPR tersebut adalah peraturan perundang-undangan. Istilah peraturan perundang-undangan juga dipakai di dalam UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.<sup>17</sup>

Istilah perundang-undangan dan peraturan perundang-undangan berasal dari kata undang-undang, yang merujuk kepada jenis atau bentuk peraturan yang dibuat oleh negara. Dalam literatur Belanda dikenal dengan istilah “wet” yang mempunyai dua arti yaitu “wet in formele zin” dan “wet in materiele zin” yaitu pengertian undang-undang yang didasarkan kepada bentuk dan cara terbentuknya serta pengertian undang-undang yang didasarkan kepada isi atau substansinya.<sup>18</sup> Menurut Jimly Asshiddiqie, pembedaan keduanya dapat dilihat hanya dari segi penekanan atau sudut penglihatan, yaitu suatu undang- undang yang dapat dilihat dari segi materinya atau dilihat dari segi bentuknya, yang dapat dilihat dengan dua hal yang sama sekali terpisah.<sup>19</sup>

#### F. Sistematika Penulisan

Untuk mempermudah membaca dan memahami arah dan tujuan dari penelitian ini, peneliti akan terlebih dahulu memaparkan tahap-tahap dari

---

<sup>17</sup> Ni'matul Huda, dkk, Teori & Pengujian Peraturan Perundang-undangan, (Bandung: Nusa Media, 2011), hlm. 3.

<sup>18</sup> Amiroeddin Syarif, Perundang-undangan (Dasar, jenis, dan Teknik Membuatnya), (Bandung: Rineka Cipta, 1997), hlm. 4-6.

<sup>19</sup> Jimly Asshiddiqie, Perihal Undang-undang, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hlm. 34-35.

penelitiannya, yang mana diantaranya sebagai berikut:

Bab satu merupakan pendahuluan yang meliputi latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan dan kegunaan penelitian, kerangka teori, dan sistematika penulisan.

Bab kedua membahas tentang tinjauan Umum jabatan dalam konteks negara hukum yang akan mengkaji tentang negara hukum, ketentuan umum tentang pemerintah daerah, penyelenggaraan pemerintahan desa, kepala desa, serta kedudukan dan fungsi jabatan.

Bab ketiga berisi tentang Metode Penelitian, pendekatan penelitian, sumber dan jenis data, penentuan narasumber, proses pengolahan dan pengumpulan data serta Analisis Data.

Bab ke empat analisis masa jabatan Kepala Desa Labuhan Maringgai Kecamatan Labuhan Maringgai Kabupaten Lampung Timur dengan tahapan analisis atau lingkup materi sebagai berikut: Analisis Implementasi Masa jabatan Kepala Desa Labuhan Maringgai Kecamatan Labuhan Maringgai Menurut Undang – Undang nomor 6 tahun 2014 Tentang Desa.

Bab kelima merupakan penutup yang terdiri dari kesimpulan dan saran dari hasil penelitian yang dibahas pada bab sebelumnya.