

ANCAMAN TERHADAP DEMOKRATISASI DESA DI BALIK PERPANJANGAN MASA JABATAN KEPALA DESA

Umbu TW Pariangu¹, La Ode Muhammad Elwan²

¹ Universitas Nusa Cendana Kupang, ² Universitas Halu Oleo Kendari

Correspondent author: umbu.pariangu@staf.undana.ac.id

Kupang Nusa Tenggara Timur, Indonesia

Abstract

The extension of the village head's term of office from 6 years to 9 years as a result of the revision of Law Number 6 of 2014 concerning Villages in Article 39, cannot be separated from the influence of compromises or political transaction relations between politicians in the DPR and village heads related to the 2024 Election. This is to analyze the decision to extend the term of office of the village head, beyond simply articulating the normative wishes of the village heads, namely as a threat to village democratization. The study method is qualitative, through literature studies, explored using data and information sources related to the extension of the position of the village head through the ratification of the revision of Law No. 6 of 2014 concerning Villages in the context of electoral interests in the 2024 elections and threats to village democratization. Then the data is classified and analyzed. The results of the study concluded that the extension of the village head's term of office to 9 years has the potential to threaten village democratization because it has implications for the tendency to abuse power, one of which is with village funds as the object, there is a saturation of the political psychology of the community, and the circulation of village leadership is jammed due to the increasing narrowing of the people's political evaluation space against the village head.

Keywords: Parliament; Term of Office of the Village Head; Village Democratization

Abstrak

Perpanjangan masa jabatan kepala desa dari 6 tahun menjadi 9 tahun sebagaimana hasil revisi Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa pada pasal 39, tidak lepas dari pengaruh kompromi atau relasi transaksi politik antara politisi di DPR dengan para kepala desa terkait dengan Pemilu 2024. Kajian ini untuk menganalisis keputusan perpanjangan masa jabatan kepala desa, melampaui dari sekadar mengartikulasikan keinginan normatif dari para kepala desa yakni sebagai ancaman bagi demokratisasi desa. Metode kajian adalah kualitatif, melalui studi literatur, dieksplorasi menggunakan sumber-sumber data dan informasi terkait perpanjangan jabatan kepala desa melalui pengesahan revisi Undang-Undang No 6 Tahun 2014 tentang Desa dalam konteks kepentingan elektoral pemilu 2024 dan ancaman terhadap demokratisasi desa. Kemudian data-data tersebut diklasifikasi dan dianalisis. Hasil kajian menyimpulkan, perpanjangan masa jabatan kepala desa menjadi 9 tahun berpotensi mengancam demokratisasi desa karena berimplikasi pada kecenderungan penyalahgunaan kekuasaan, salah satunya dengan dana desa sebagai obyeknya, terjadi kejenuhan psikologi politik masyarakat, serta sirkulasi kepemimpinan desa yang macet karena kian menyempitnya ruang evaluasi politik rakyat terhadap kepala desa..

Kata Kunci: Demokratisasi Desa; Masa Jabatan Kepala Desa; Parlemen

PENDAHULUAN

Isu demokratisasi desa menjadi sebuah pendulum baru dalam arena demokrasi nasional. Setelah nyaris dua dekade -pasca reformasi 1998-, pemerintahan desa "dianaktirikan" dari fokus dan lokus pelembagaan demokrasi nasional, muncul kesadaran baru untuk memperkuat demokrasi di level "akar rumput". Salah satunya ruang penguatan demokrasi tersebut diisi oleh UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa yang secara spesifik antara lain memerintahkan Kepala Desa untuk mengembangkan kehidupan demokrasi (Jafar 2015:9).

Dalam UU No.6 Tahun 2014 tentang Desa, dijelaskan bahwa kepala desa merupakan bagian dari pemerintah desa selaku unsur penyelenggaraan pemerintahan desa. Unsur ini dimandatkan sebagai penyelenggara pemerintahan, pelaksana pembangunan, pembinaan kemasyarakatan dan pemberdayaan masyarakat berdasarkan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Bhineka Tunggal Ika. Sebagai bagian dari elite desa, kepala desa memiliki posisi yang strategis bagi konektivitas demokrasi dan pembangunan untuk mewujudkan kepentingan rakyat, sebagaimana spirit UU dimaksud.

Jauh sebelum itu, di era Orde Baru peran kepala desa sangat kooptatif. UU No.5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa menjadi instrumen perpanjangan tangan rezim pusat untuk mengkooptasi pemerintahan desa dengan memosisikan kepala desa sebagai penguasa tunggal. Jarak sosial-budaya antar-warga dalam politik desa mengalami mekanisasi oleh kepemimpinan kades yang otoritatif, yang dibidani oleh kokohnya kekuasaan pemerintahan pusat. Sehingga kesadaran kritis warga untuk mengaktualisasikan perannya sebagai penentu masa depan desa menjadi terokupasi oleh keinginan pusat (Luthfy, 2019:1).

Struktur pemerintahan desa berdasarkan UU No.5/1979 memang mengenal pembatasan kekuasaan yakni terdiri dari kepala desa dan Lembaga Musyawarah Desa (Pasal 3). Namun LMD tidak merepresentasikan masyarakat desa, bahkan dengan jabatannya, kepala desa bisa merangkap sebagai Ketua LMD, mengingat LMD itu sendiri ditunjuk oleh kepala desa (Pasal 17 ayat 2). Ini menyebabkan ruang kontrol (*checks and balances*) antara elite dengan warga desa tidak terjadi dan makin mengokohkan peran kepala desa sebagai penguasa tunggal (Arifin, 2019:3). Undang-undang Nomor 5 Tahun 1979 juga mengkonstatir posisi kepala desa yang diangkat dan diberhentikan oleh Bupati /Walikotamadya Kepala Daerah Tingkat II atas nama Gubernur Kepala Daerah Tingkat I (pasal 6 dan 9), dengan masa jabatan 8 tahun, dan dapat dipilih kembali untuk satu masa jabatan (pasal 7).

Pasca-reformasi lewat UU No.22/1999. UU No.32/2004 dan UU No. 6/2014, posisi kepala desa yang semulanya penguasa tunggal didemistifikasi lewat pembatasan jabatannya

sebagai bagian dari *habitiasi* (pembiasaan) upaya demokratisasi kekuasaan dan pemerintahan desa. Limitasi kekuasaan kepala desa sejatinya bagian dari rekognisi tata-kelola kekuasaan dan administrasi desa dari seluruh elite desa sebagai aktor demokrasi lokal dengan mengacu pada prinsip demokrasi.

Kepala desa selanjutnya diterjemahkan sebagai sosok yang keterpilihannya dilakukan secara demokratis berbasis pemilihan langsung oleh rakyat yang memiliki hak pilih berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Karenanya ia memiliki kewenangan pokok menyelenggarakan pemerintahan desa. Dalam pelaksanaannya, seorang kepala desa kemudian dibantu oleh beberapa perangkat desa seperti kepala urusan, kepala desa, dan badan permusyawaratan desa (Banakar & Travers, 2005:5).

Namun seiring dengan arus dinamika politik, upaya rekognitif tersebut kerap mengalami persoalan. Belakangan masa jabatan kepala desa terutama menjelang Pemilu 2014 justru dijadikan ruang transaksional atau komodifikasi politik oleh beragam kepentingan seperti yang terjadi pada revisi UU Desa oleh DPR beberapa waktu lalu. Spirit membangun demokratisasi desa justru berpotensi terancam, mengingat perpanjangan masa jabatan kepala desa terjadi di tengah eskalasi intensi kekuasaan para elite politik yang memiliki kepentingan mengamankan kekuasaan jelang Pemilu 2024. Padahal pada bagian lain, ini makin menguatkan fenomena kecenderungan lamanya (*periodisasi*) berkuasa pada kepala desa yang berpotensi pada penyalahgunaan kekuasaan. Di sinilah letak ancaman bagi demokratisasi desa, ketika ruang-ruang eksklusivitas desa diarahkan pada akumulasi kekuasaan yang menggoda *moral hazard* kepemimpinan para elite desa dalam mengabaikan prinsip demokrasi. Untuk itu artikel ini mencoba menganalisis keputusan perpanjangan masa jabatan kepala desa, melampaui dari sekadar mengartikulasikan keinginan normatif dari para kepala desa dengan harapan bisa meningkatkan pelayanan publik kepada warga desa. Dalam kepentingan yang lebih esensial atau substantif hal ini dapat dilihat sebagai ancaman bagi demokratisasi desa dan konektivitas politik elite desa dan rakyat.

METODOLOGI

Kajian ini menggunakan metode kualitatif, di mana data diperoleh dengan menggunakan kajian literatur. Metode yang digunakan dalam penulisan kajian ini adalah riset pustaka (*library research*) atau kajian pustaka yang dimana berisikan terkait ide maupun konsep yang substansial dengan problematika riset. Pada bagian ini dilakukan peninjauan terkait teori dan konsep yang diterapkan berdasarkan kajian literatur yang ada, terutama yang tersedia dalam bentuk artikel-artikel yang diterbitkan dalam berbagai jurnal ilmiah. Dengan obyek pengumpulan data yang mengacu ke pustakaan atau analisis yang di terapkan untuk

mengatasi suatu masalah yang ada serta tertuju pada pengkajian yang mendalam dan kritis terhadap dasar-dasar pustaka yang relevan (Soerjono Soekanto, 1985).

Riset ini bersifat deskriptif analitik, yakni suatu riset yang berfungsi untuk mengatasi masalah dengan cara mendefinisikan masalah yang ada dengan pengkajian data, pengumpulan, penyusunan serta jabaran penjelasan secara rinci dan selanjutnya akan di evaluasi kembali. Sedangkan riset deskriptif bertujuan dalam memberikan evidensi, informasi maupun data penelitian yang mungkin terkait obyek yang akan diteliti. Maksud hal tersebut terutama untuk memperjelas hipotesis-hipotesis yang ada agar dapat menyumbangkan pemikiran di dalam dan memperkuat teori-teori terdahulu atas dasar dalam menyusun teori yang baru (Adi, 2004).

Ada pula tipe informasi yang digunakan dalam riset ini merupakan informasi sekunder, ialah informasi yang didapatkan lewat pengkajian riset pustaka dengan menguasai serta menganalisis *literatur-literatur* yang terdapat dan data- data yang berkaitan dengan riset ini. Informasi sekunder yang dimaksudkan penulis merupakan bahan hukum primer, semacam peraturan perundang-undangan. Bahan hukum primer (*primary law material*) tersusun atas yurisprudensi dan peraturan perundang- undangan. Tidak hanya bahan hukum primer, dalam riset ini pula mempraktikkan bahan hukum tersier serta bahan hukum sekunder. Maksudnya adalah eksplorasi literatur kajian ini menggunakan sumber-sumber data, informasi dan ekstrapolasinya, terkait perpanjangan jabatan kepala desa melalui pengesahan revisi Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa di pasal 39 dalam konteks kepentingan elektoral pemilu 2024 dan ancaman terhadap demokratisasi desa. Kemudian data-data tersebut diklasifikasi dan dianalisis

Dalam riset ini, metode pengumpulan informasi yang digunakan ialah lewat riset kepustakaan, ialah sesuatu tata cara pengumpulan informasi dengan mengkaji ataupun mempelajari buku-buku, harian. Hasil riset dan sumber-sumber kepustakaan yang lain tertulis jelas yang berhubungan dengan objek riset.

Analisa dan pengolahan bahan adalah suatu tindakan penyederhanaan kajian maupun data menjadi bentuk yang lebih muda di interpretasikan serta di pahami. Analisis bahan ialah sesuatu aksi dalam riset yang berbentuk membagikan jajak ataupun kajian terhadap hasil pengolahan informasi yang di bantu dengan berbagai teori yang sudah di jumpai lebih dahulu. Informasi dini yang sudah didapatkan pastinya masih bertabiat dini ataupun mentahan serta belum bisa diambil suatu kesimpulan. Hingga dari itu butuh di analisis, ialah dengan metode mengkaji dan memaknai informasi tersebut selaku bahan pertimbangan dalam menarik kesimpulan. Analisis informasi pada riset ini memiliki 3 tahapan, ialah reduksi informasi, penyamaran serta penarikan kesimpulan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Demokratisasi Desa

Dalam dua dekade terakhir pasca-tumbangnya rezim Orde Baru, proses pembangunan demokrasi melalui partisipasi, transparansi maupun tata-kelola kekuasaan yang akuntabel dan responsif telah menjadi sebuah agenda populis yang menyita perhatian publik. Demokrasi seolah sebuah *panacea* yang mencoba menghubungkan kepentingan penataan kelembagaan, institusi formal politik dengan kepentingan menegakkan kesejahteraan masyarakat lewat penguatan masyarakat yang berbasis pada kebutuhan riil. Penguatan peran dan hak masyarakat khususnya di level bawah ini merupakan salah satu bagian dari ruang demokrasi substantif yang diharapkan memperkuat otonomi masyarakat dengan seluruh tatanan sosial-budayanya dari berbagai intervensi prosedural dan dominasi kekuasaan pusat (Sujito, 2022)

Dilatari keyakinan bahwa kekuatan demokrasi nasional sangat tergantung pada efektivitas demokrasi lokal, maka desa sebagai unit pemerintahan terendah telah menjadi subyek sekaligus obyek pemberlakuan demokrasi antara lain melalui UU No.6 Tahun 2014. Melalui UU ini desa direposisi untuk kembali mengakar pada jati dirinya sebagai ruang teritorial/geografis yang berisikan individu, kelompok masyarakat sebagai pemilik kekuasaan sejati beserta seluruh tatanan sosial-kultural yang melingkupinya.

UU tersebut berupaya menempatkan desa menjadi arena demokrasi dengan potensi modal yang dimilikinya: (1) hubungan sosial yang guyub berdasarkan ikatan kebatinan di antara sesama orang desa yang terbangun secara alamiah dan kental, (2) desa tumbuh dalam spirit kearifan lokal yang melampaui sekadar ruang fisik, (3) desa merefleksikan ruang pluralisme yang padat (memiliki keragaman adat-istiadat, sistem kelembagaan politik tradisional dan sejarahnya), (4) kental dengan kolektivisme dan solidaritas yang kuat (Amanulloh, 2015: 12-14).

Keempat modal tersebut merupakan prakondisi yang dapat dikapitalisasi untuk meningkatkan kemandirian dan kesejahteraan masyarakat. Dari situlah kemudian lahir konsep demokratisasi desa. Demokratisasi desa merupakan upaya konseptual dan praksis yang dilandasi prinsip-prinsip demokrasi untuk menghadirkan penyelenggaraan pemerintah desa dari yang bersifat otoritarian, monopolistik menjadi lebih akuntabel, responsif, dan legitimatif; termasuk mengefektifkan fungsi parlemen desa (artikulasi, agregasi, formulasi kebijakan, dan kontrol) serta menumbuhkan partisipasi dan kontrol bermakna masyarakat terhadap pemerintahan dan pembangunan desa (Cahyono, 2012: 2).

Demokratisasi desa berupaya memberikan pengakuan pada kapasitas desa selaku *self-governing community*, yakni komunitas yang memiliki kapasitas mengatur dirinya sendiri berdasarkan asas rekognisi dan subsidiaritas. Masyarakat desa sebagai subyek individu di

dalam dirinya melekat kepemilikan kekuasaan yang diaktualisasikan lewat partisipasi aktif membangun desa secara otonom dan bertanggung jawab.

Demokrasi dalam konteks pemilihan kepala desa (pilkades) dapat dipahami sebagai pengakuan terhadap keragaman dan sikap politik partisipatif masyarakat dalam bingkai demokratisasi di tingkat desa. Runtuhnya rezim Orde Baru di Indonesia dan hadirnya liberalisasi politik membawa perubahan kondisi sosial dan politik mulai dari tingkat lokal. Liberalisasi politik membuka ruang bagi setiap individu untuk berpartisipasi dalam panggung politik pemerintahan, baik lokal maupun nasional. Bagaikan oasis di tengah pasir bagi mereka yang terpinggirkan karena status sosial (Harakan 2017:77).

Hal di atas tentu bertolak-belakang dengan preseden historis dari masyarakat tradisional Indonesia di mana nilai-nilai demokrasi modern (kebebasan berpendapat, persamaan kedudukan tiap orang di depan hukum, kemerdekaan dalam mengambil keputusan) belum nampak. Dalam hal berkuasa, para pemimpin tradisional masih menghidupi pola pikir bahwa kekuasaan adalah hak absolut yang dimiliki seumur hidup sehingga menutup pintu bagi kewajiban mempertanggung jawabkan kekuasaan terhadap rakyat. Sirkulasi kepemimpinan lewat aktivitas memilih dan dipilih tidak terjadi karena direduksi oleh nihilnya proses pemilihan pemimpin berkala serta pengekan secara masif terhadap hak masyarakat dalam mengemukakan pendapat. Sehingga tak sedikit ahli yang mengatakan bahwa karakter demokratis sesungguhnya belum tumbuh pada masyarakat Indonesia (Marzali 2004; Cahyono, 2012: 4).

Fondasi demokrasi desa meliputi (1) masyarakat desa difasilitasi oleh mekanisme demokratis untuk mengontrol kualitas dan keterwakilan aspirasi masyarakat dalam proses pembangunan, (2) musyawarah sebagai bagian dari rekognisi atas kearifan lokal yang dimiliki oleh masyarakat Desa, (3) masyarakat ikut serta dalam pengambilan keputusan strategis, (4) voluntarisme kesadaran pribadi berpartisipasi dalam kegiatan desa tanpa ancaman, intimidasi, *money politic* dalam menentukan sebuah sikap politik, (5) Humanitas yang mengacu pada keluhuran harkat dan martabat manusia sebagai makhluk Tuhan. (6) pengambilan keputusan strategis desa berbasis gender, (7) transparansi dan akuntabilitas mengakses informasi terkait keseluruhan proses politik, pengelolaan keuangan desa (Aminulloh, 2015: 18-23).

Ketujuh prinsip di atas mewakili endogenitas (nilai dan kebutuhan yang mengakar) di masyarakat yang pemaknaan dan pengejawantahannya mengandaikan kesalingterhubungan antara satu dengan yang lainnya untuk membentuk sebuah norma demokrasi. Penerapan nilai demokrasi tersebut harus menjadi obligasi pemerintah desa (kepala desa dan perangkatnya) untuk menciptakan atmosfir penadbiran dan pembangunan desa yang dimaknai pula sebagai arena inklusifitas yang dikelola berbasiskan nilai demokrasi dan partisipatif.

Maka demokratisasi desa sebagai agenda populis sejatinya merupakan konsep purifikasi entitas rakyat dalam komunitas terkecil masyarakat desa yang mensyaratkan terciptanya ruang evaluasi dan kritisisme rakyat terhadap pemimpin (kepala desa) dan ruang akuntabilitas aparat desa termasuk kepala desa secara regular kepada rakyat sehingga representasi kehendak masyarakat desa sebagai pemilik kedaulatan dapat ditegakkan.

Perpanjangan Jabatan Kepala Desa

Demokratisasi desa menjadi isu menarik untuk mendiskusikan terkait perpanjangan jabatan kepala desa setelah Badan Legislasi DPR menyetujui perpanjangan masa jabatan kepala desa dari semula enam tahun (untuk tiga periode) menjadi 9 tahun dalam 2 periode. Sebelumnya mayoritas fraksi DPR mendukung revisi Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, pasal 39, yang mengatur terkait periodisasi masa jabatan kepala desa. Mereka satu suara menyetujui masa jabatan kepala desa yang sebelumnya 6 tahun direvisi menjadi 9 tahun dan dapat dipilih sebanyak 2 kali. Selain itu, kenaikan alokasi dana desa juga diusulkan ditambah menjadi 15 persen dari total dana transfer daerah.

Usulan perpanjangan masa jabatan kepala desa berangkat dari alasan (yang kemudian dicurigai sebagai sekadar apologi) bahwa gesekan atau konflik selalu terjadi setelah diadakan pemilihan kepala desa (pilkades) sebagai residu dari kontestasi antar-rival politik yang membelah masyarakat secara sosial. Hal tersebut dianggap memberikan implikasi terganggunya stabilitas sosial politik dan terciptanya hambatan bagi kontinuitas pembangunan desa.

Dengan kondisi tersebut, enam tahun menjabat dinilai sulit bagi kepala desa untuk mengefektifkan kepemimpinannya terutama dalam mengimplementasikan program-program terkait peningkatan kesejahteraan masyarakat di desa. Alasan tersebut kedengarannya rasional. Namun hal tersebut tidak bisa menyembunyikan kecurigaan adanya aroma kepentingan politis di balik perubahan undang-undang tersebut. Mengingat revisi yang dibidani Komisi II DPR tersebut muncul secara mengagetkan dalam daftar RUU Kumulatif Terbuka saat menjelang Pemilu 2024, padahal inisiatif revisi sebelumnya tak pernah muncul dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) Prioritas 2023. Kemunculan mendadak agenda revisi di Prolegnas tersebut dibungkus rapih alasan untuk menyesuaikan dengan putusan Mahkamah Konstitusi atas perkara uji materi UU No 6/2014 pada Maret 2023.

Sebelumnya pada 17 Januari ribuan kepala desa berunjuk rasa di depan Gedung DPR. Mereka menuntut penambahan masa jabatannya dan revisi UU Desa. Tidak berhenti sampai di situ, pada 23 Januari 2023, Asosiasi Pemerintah Desa Seluruh Indonesia (Apdesi) mewanti-

wanti akan menggelar demonstrasi pada Agustus-Oktober manakala UU Desa tak kunjung direvisi. Tak hanya berhenti pada desakan aspirasi bahkan di 19 Maret 2023, Apdesi mengancam parpol yang tak mendukung usulan 10 persen APBN untuk dana desa agar tidak dipilih pada pemilu 2024. Ancaman tersebut juga disuarakan oleh kepala desa di Pulau Madura, Jawa Timur seperti Kades Tentenan Timur, Larangan, Pamekasan yang menyatakan bakal menghabisi suara parpol di Pemilu 2024 jika menolak masa perpanjangan jabatan kepala desa (CNN 21/1/2023).

Tabel 1. Kronologi Revisi UU Desa

No	Waktu	Agenda/aksi
1	15-9-2014	Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa disetujui
2	20-4-2021	Pembatasan jabatan kepala desa oleh Mahkamah Konstitusi 6 tahun dan maksimal tiga kali periode jabatan
3	17-1-2023	Perwakilan kepala desa ramai-ramai berdemonstrasi meminta tambahan periodisasi jabatan menjadi 9 tahun
4	23-1-2023	DPP Asosiasi Pemerintah Desa Indonesia (Apdesi) mengancam mengerahkan masa lebih besar pada Agustus-Oktober 2023 manakala DPR tidak merubah Undang-Undang Desa
5	22-6-2023	Masa jabatan 9 tahun disetujui DPR dan dapat dipilih kembali sebanyak dua kali

Sumber: Diolah dari berbagai sumber, 2023

Banyak pihak yang mempertanyakan atas dasar apa para kepala desa melakukan ancaman terhadap parpol dalam memeperjuangkan revisi UU dimaksud. Kepala desa memang memiliki pengaruh ke akar rumput untuk menggerakkan dukungan politik (Suprpti dan Kisni, 2020). Namun keberanian politik para kepala desa tersebut menunjukkan sebuah skenario resiprokal kepentingan politik antara kepala desa dan parpol terkait dengan Pemilu 2024.

Nampak kehendak perpanjangan jabatan kepala desa hanya bagian dari justifikasi politik kehendak terselubung para kepala desa. Menjadikan kerentanan konflik sosial pasca-pilkades sebagai alasannya, terkesan menggeneralisir masalah. Apalagi dalam preseden demokrasi, dampak merenggangnya relasi sosial-politis pasca-pilkades adalah masalah khas kontestasi elektoral yang bisa dijumpai pada level manapun, yang akan terkesan mensimplifikasi akar masalah jika meletakkan solusi sepenuhnya pada beleid perpanjangan masa jabatan. Berdasarkan kajian akademis pun, belum ada jaminan kuat bahwa penambahan masa jabatan berkorelasi dengan efektivitas kinerja kepala desa.

Konstitusi, UUD 1945 secara jelas mengkonstatir bagaimana kuantum kekuasaan itu dikelola dengan ide-ide kebangsaan yang berbasis keadilan. *The founding fathers* meyakini bahwa kekuasaan adalah ruang pengaplikasian kepemimpinan yang bisa direduksi sebatas

menjalankan organ negara dengan menafikan pandangan konstitusional. Inilah yang disebut sebagai konstitusionalisme, di mana pembatasan kekuasaan didorong sebagai bagian dari spirit konstitusi untuk mencegah kesewenang-wenangan dan penyalahgunaan kekuasaan (Thalib & Huda, 2008).

Dalam konteks negara demokrasi, pembatasan jabatan kekuasaan merupakan sebuah keniscayaan konstitusionalisme (Zoelfa, 2020; Alfauzi dan Effendi, 2020: 113-115). Konstitusionalisme adalah pembatasan kekuasaan dalam menjalankan pemerintahan untuk melindungi hak-hak rakyat dari penyelewengan prinsip kekuasaan (Alfauzi & Effendi, 2020, p. 5). Tidak ada negara demokrasi yang kekuasaannya tak dibatasi karena kekuasaan secara arbitrer berpotensi menimbulkan penyimpangan (Azis dan Ristawati, 2020: 75) atau menurut Lord Acton kekuasaan yang absolut cenderung korup.

Karenanya dalam negara demokrasi masa jabatan atau periodisasi kekuasaan diatur untuk membuka ruang evaluasi kepemimpinan. Pasal 39 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa mengatur secara tegas masa jabatan kepala desa enam tahun, kemudian dapat dipilih dalam tiga kali masa jabatan.

Tabel 2. Masa Jabatan Kepala Desa dalam Undang-Undang

Dasar Hukum	Masa Jabatan Kepala Desa	Masa Kerja Maksimal
Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999	Lima tahun dan bisa dipilih lagi satu kali	Dua periode/sepuluh tahun
Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004	Enam tahun dan bisa dipilih lagi satu kali	Dua periode/dua belas tahun
Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014	Enam tahun dan bisa dipilih lagi dua kali	Tiga periode/delapan belas tahun
Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 (yang direvisi)	Sembilan tahun dan bisa dipilih lagi satu kali	Dua periode atau delapan belas tahun

Sumber: Diolah dari berbagai sumber, 2023

Secara kumulatif masa jabatan tersebut sama dengan masa jabatan yang direvisi yakni 9 tahun dan bisa dipilih lagi 1 periode. Perbedaannya, peluang dipilih untuk ketiga kalinya bagi kepala desa merupakan momentum yang diberikan oleh konstitusi kepada masyarakat untuk memberikan pertimbangan, menilai, mengoreksi, mengevaluasi kepemimpinan kepala desa mereka. Manakala kepemimpinan seorang kepala desa dianggap kurang berhasil dan menghambat ekspektasi rakyat untuk mengakses pelayanan publik dan hak kesejahteraan rakyatnya, maka tersedia ruang demokrasi bagi rakyat untuk menghukum dengan tidak memilihnya kembali di periode kedua.

Tidak demikian halnya ketika perpanjangan masa jabatan kepala desa menjadi 9 tahun. Ruang evaluasi politik oleh rakyat terhadap kepala desa akan menyempit. Masa berkuasa yang terlalu panjang itulah yang pada akhirnya berpotensi menggiring para kepala desa ke dalam kecenderungan privelese melakukan korupsi melalui jabatannya dalam rangka mengakumulasi kekuasaan dan memperkaya diri. Potret maraknya penyimpangan dana desa di berbagai daerah belakangan tidak saja menunjukkan adanya penyalahgunaan dan ketidakefektivan kekuasaan. Namun bersamaan dengan itu publik disuguhi perilaku kepada desa yang tiba-tiba menjadi kaya (memiliki rumah mewah, mobil lebih dari satu), yang kemudian membuat mereka berurusan dengan hukum, menyisakan gambaran miris masyarakat desa yang justru kian miskin dan tertinggal (Cnbcindonesia.com 30/1/2020; Fisip.ui.ac.id 30/1/2023).

Perpanjangan masa jabatan kepala desa adalah paradoks demokrasi karena mencuat di tengah eskalasi kasus penyalahgunaan anggaran desa oleh para kades dan aparat desa. Sejak 2015-2021 rasuah di desa selalu menempati posisi pertama sebagai sektor yang paling banyak berurusan dengan penegak hukum, di mana terdapat 592 kasus rasuahi dengan nilai kerugian negara mencapai Rp433,8 miliar (DW.com 27/1/2023). Menurut *Indonesia Corruption Watch* (ICW, 2022), korupsi anggaran dana desa (155 kasus) sebagai yang terbanyak dalam kasus rasuah. Sementara catatan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), sampai tahun 2022 perangkat desa yang terjerat korupsi dana desa sebanyak 686 orang. Dana desa meningkat dari waktu ke waktu seiring komitmen mendekatkan pembangunan pada masyarakat desa. Itu berarti ruang fiskal kekuasaan lokal untuk mengapitalisasi sumber daya anggaran semakin membengkak. Sejak 2015, dana desa yang tersalurkan mencapai Rp400,1 triliun untuk membangun berbagai infrastruktur di desa, termasuk untuk pemulihan ekonomi dan pemberdayaan masyarakat (Yuwono, 2022). Ironisnya anggaran tersebut justru dibancak. Pengelolaan dana desa yang korup ini berimplikasi pada tingkat kemiskinan warga desa. Menurut BPS, pada tahun 2020, masyarakat miskin Indonesia sebanyak 13,2 persen, tahun 2021 (12,59 persen), tahun 2022 (12,2 persen). Pada Maret 2023, jumlah penduduk miskin di desa mencapai Rp11,74 juta (CNBC Indonesia 18/7/2023).

Alih-alih perilaku korup tersebut dikoreksi dengan merombak dan memperkuat sistem pengawasan, akuntabilitas, evaluasi berkala terhadap mekanisme pengelolaan dana desa, para kepala desa malah diberikan 'durian runtuh' jabatan panjang. Sulit menafikan ada aroma politis di balik perpanjangan jabatan dimaksud. Meskipun Ketua Badan Legislatif (Baleg) sekaligus Ketua Panitia Kerjaja (Panja) Penyusunan RUU Desa Supratman Andi Agtas, mencoba meyakinkan bahwa tak ada jaminan parpol akan mendapatkan efek elektoral setelah mengubah UU Desa (Kompas 27/6/2023). Namun dengan logika sederhana, publik

tidak mungkin begitu saja menafikan keadaan yang terjadi saat ini, ketika publik makin tidak menaruh percaya pada performa DPR yang banyak menuai sorotan selama ini karena dianggap kerap mengabaikan aspirasi dan tidak membela kepentingan rakyat. Kepentingan parpol untuk mengamankan kue dan nasib politiknya di Senayan terutama menjelang Pemilu 2024 membuat para elite politik akan memanfaatkan semaksimal mungkin pola klientalisme politik, termasuk mengapitalisasi kewenangan legislasinya untuk mengakomodir suara politis masyarakat yang 'direpresentasikan' oleh para kepala desa. Para elite politik membutuhkan amunisi taktis untuk menarik simpati publik. Sementara kepala desa merupakan simpul elektoral paling seksi yang perlu 'ditangkap' dan dimenangkan aspirasi dan kepentingannya. Selain sebagai representasi rakyat desa, kepala desa merupakan satuan pemerintahan terendah yang memiliki privelese dan pengaruh kuat untuk memobilisasi suara di tingkat akar rumput dengan menggunakan strategi jalan pintas (*short cut*) dengan bersikap tidak netral dalam penyelenggaraan pemilu.

Sederet preseden tersebut merefleksikan keresahan publik soal kian tereduksinya kedaulatan rakyat di level desa melalui praktek-praktek nir-demokrasi para elitnya. Misalnya, kasus yang melibatkan aparat desa serta penyelenggara pemilu di Sumedang, Jawa Barat dalam pemilihan legislatif. Di Desa Bualemo B, di Sulawesi Tengah, Kepala Desanya mengarahkan warganya memilih calon legislatif tertentu pada Pemilihan Bupati 2015 silam. Selain itu terdapat dua oknum kepala desa (Kepala Desa Mbawa, Kecamatan Donggo dan Kepala Desa Pesa Kecamatan Wawo) yang akhirnya dipenjara karena memberikan dukungan pada saat kampanye calon Bupati Bima periode 2020-2025. Pada Pilpres 2019, di Desa Panyabungan Jae di Kabupaten Mandailing Natal, kepala desanya memanfaatkan ritual keagamaan dan kepentingan surat-menyurat sebagai ajang mempromosikan calon presiden dan calon wakil presiden. Bahkan menyuap anggota kelompok penyelenggara pemungutan suara (Fahrizal, 2020).

Peranan kepala desa sebagai elemen kekuatan politik masyarakat nyatanya melahirkan kecenderungan destruktif yang meliputi, 1) sebagai agen mobilisator suara politik masyarakat berbasis ketokohan dan pengaruh secara politik maupun kultural 2) sebagai obyek kapitalisasi politik oleh para elite politik yang mendegradasi komitmen dan kapasitas mereka untuk melindungi independensi jabatannya dari 'politik merkantilisme' desa. Sebuah sstrategi akumulasi modal lewat politisasi sumber daya/aparat desa untuk menggerakkan basis elektoral (suara warga) ke kantong kepentingan kekuasaan para (elite) politik (Suprapti & Kisni, 2020: 15-16).

Maka kemudian menjadi sangat beralasan ketika aspirasi perpanjangan masa jabatan kepala desa memperoleh 'jalan tol' pembahasan di DPR. Tiap elite politik dari seluruh parpol di Senayan kompak mengeluarkan satu suara dan mengakselerasi waktu dan momentum penggodokan/pembahasan usulan tersebut karena terkait dengan momentum utilisasi dan skrutiniasi kepentingan bersama di Pemilu 2024. Bahkan ironisnya, parpol *non-seat* parlemen (Partai Gelora, Partai Serikat Indonesia, Partai Bulan Bintang) yang nota bene tidak memiliki kepentingan elektoral secara langsung di pemilu sehingga diharapkan lebih memiliki 'kemewahan' untuk vokal dan bersikap kritis, juga tidak melakukan penolakan atas usulan revisi UU Desa dimaksud. Ada dugaan jika mereka mengambil sikap berseberangan dengan mayoritas parpol, karir politik mereka akan terhambat di 2024, sehingga membuat mereka lebih memilih untuk bermain aman (*safety player*) atau menempuh sikap untuk tidak bersikap terhadap usulan tersebut. Sementara kelompok akademisi yang diharapkan memberikan pencerahan melalui analisis akademisnya terhadap usulan para kepala desa tersebut relatif bersikap 'diam' sehingga resonansi sikap akademis tidak signifikan mengarusutamakan polemik yang terjadi.

Ruang kegamangan tersebut kemudian dimanfaatkan oleh para kepala desa untuk tampil berani dan frontal 'mengancam' parpol di Senayan manakala aspirasi perpanjangan masa jabatannya tidak direspons. Mereka tahu persis, posisi tawar (*bargaining position*)-nya secara transaksional politik cukup determinatif untuk mendikte kepentingan mereka kepada elite politik, karena bagaimanapun parpol di DPR memerlukan kue elektoral pemilu dari masyarakat melalui pengaruh kepala desa untuk memperoleh kursi kekuasaan di parlemen.

Ancaman bagi demokratisasi desa

Demokrasi merupakan hak masyarakat dalam lingkup negara untuk menentukan keberlangsungan atau masa depan dirinya, sebagaimana yang dipraktikkan dalam kehidupan bernegara pada abad ke 5 SM hingga abad ke 6 M di mana pelaksanaan demokrasi dipraktikkan secara langsung (*direct democracy*). Demokrasi menjembatani relasi peran rakyat terhadap negara di dalam mewujudkan kesejahteraan melalui pelaksanaan kekuasaan dari rakyat (*people*) yang dimandatkan kepada pemimpinnya. Kekuasaan sejatinya dipahami sebagai sebuah relasi, tidak harus diperlakukan sebagai *eigendom*, hak milik, properti untuk diperjuangkan dan dinikmati tanpa batas. Kekuasaan selalu melekat (*embedded*) dalam relasi. (Santoso dan Tapiheru, 2021: 40). Karenanya demokrasi sebagai sistem pengelolaan kekuasaan dilandasi oleh: 1) kekuasaan harus dibatasi, dikontrol dan diawasi oleh rakyat agar tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan, 2) sistem demokrasi berasal dari rakyat, dilaksanakan oleh rakyat, diperuntukkan bagi kepentingan rakyat. dengan demikian tanggung jawab utama dan terutama bagi siapa pun pengembanamanah tersebut adalah memenuhi kepentingan bersama, rakyat (3),

kekuasaan yang legitimasi diwujudkan dalam sistem demokrasi lewat tunduk pada aturan main atau hukum (*rule of law*) (Hikam, 2023: 330-331).

Terkait dengan hal di atas, perpanjangan masa jabatan kades bisa menjadi bagian dari pola ancaman terhadap jalannya demokratisasi lokal khususnya desa. Dalam konteks demokrasi di desa, masa jabatan kepala desa yang diperpanjang hingga 9 tahun mendorong terbukanya ruang arbitrer atau penyalahgunaan kekuasaan yang dilakukan oleh kepala desa. Panjangnya masa jabatan secara psikologis memicu hasrat kepala desa untuk semakin leluasa mengapitalisasi sumber daya yang ada di desa, sebagai bagian dari agenda akumulasi kekuasaan. Implikasi derivatnya, akan muncul hasrat antidemokrasi para kepala desa untuk mengabaikan tanggung jawabnya menciptakan iklim demokrasi di desa karena iklim partisipatoris tersebut akan menjadi musuh bagi eksistensi dan kontinuitas kekuasaan kepala desa.

Pada bagian lain masa jabatan kepala desa yang terlalu lama secara psikologis berkonsekuensi pada kejenuhan politik masyarakat terhadap atmosfer kepemimpinan yang ada. Seperti yang disampaikan salah seorang Kepala Desa Tilang, Kecamatan Nita, Kabupaten Sikka, NTT yang mengatakan bahwa dengan perpanjangan masa jabatan kepala desa menjadi 9 tahun akan melahirkan situasi kejenuhan pada masyarakat terhadap pemimpinnya karena ketiadaan variasi sosok dan program, selain tentu saja membuka potensi penyalahgunaan kekuasaan atau korupsi (TribunFlores.com 9/7/2023). Bahkan Achmad Yusuf, Kepala Desa Penundan, Kecamatan Banyuputih, Kabupaten Batang, Jawa Tengah mengatakan, alasan adanya gesekan di masyarakat usai adanya pilkades, kurang tepat, karena kepala desa terpilih memiliki kapasitas untuk segera melakukan rekonsiliasi atas konflik yang terjadi. Bahkan menurutnya konflik yang terjadi di masyarakat tersebut dipicu oleh perilaku kepala desa itu sendiri (Nu Online 22/1/2023).

Dengan gambaran di atas, maka ruang partisipasi masyarakat dalam mengontrol kualitas dan keterwakilan aspirasi masyarakat desa dalam pengarusutamaan agenda pembangunan desa akan mengalami kemandegan. Termasuk sirkulasi kekuasaan di desa akan semakin terbatas karena adanya penyempitan ruang demokrasi dalam proses pilkades. Selama ini, pilkades di Indonesia bermuka ganda. Di satu sisi merupakan arena perayaan hakiki berdemokrasi masyarakat (desa). Namun di sisi lain, masyarakat kerap terjebak dalam apatisme politik yang berkonsekuensi pada menurunnya partisipasi masyarakat dalam Pilkades. Hal ini justru dimanfaatkan oleh para elite desa untuk memobilisasi suara masyarakat demi merebut jabatan dan kekayaan di desa melalui

jabatan yang dimenangkan (Suwandi, 2015). Tak jarang mobilisasi suara tersebut dilakukan lewat politik uang dan intimidasi lainnya (Aminulloh, 2015: 23).

Pilkades sejatinya instrumen pembentukan pemerintahan yang modern dan demokratis sebagai upaya mengakomodir aspirasi politik masyarakat dengan memilih calon yang layak (Soehartono., et al, 2020:271). Ketika proses pilkadesnya sudah diwarnai dengan cara-cara kotor, maka sulit untuk mewujudkan kondisi ideal tersebut. Dengan kata lain, efek 9 tahun masa jabatan kepala desa ikut menurunkan gairah berdemokrasi bagi masyarakat desa. Program dan kebijakan pemerintahan desa juga akan menjauh dari prinsip akuntabilitas dan transparansi karena ruang kebijakan dalam pelaksanaan pemerintahan desa diintervensi kepala desa yang tergodanya pada intensi dan keinginan mengekalkan jabatannya.

Yang jelas, kebijakan perpanjangan masa jabatan kepala desa adalah pertarungan masa depan pembangunan desa dan demokrasi desa/lokal. Secara moralitas politik kepublikan, para politisi dan elitnya harus bertanggung jawab jika kelak jabatan dan anggaran yang melekat di (kepala) desa justru mereproduksi masalah baru, hanya karena mereka tak kuat menahan godaan kursi kekuasaan lima tahunan. Selain itu, pemerintah perlu membangun sistem pengawasan dan penegakan hukum yang ketat dan tegas terhadap pengelolaan dana desa yang bermasalah berbasis perubahan *mindset* aparatur. Bahwa kucuran dana desa oleh pemerintah selama ini bukan diperuntukkan sebagai lahan bancakan kepala desa untuk memperkaya diri namun semata-mata ditujukan untuk membangun desa dan mensejahterakan rakyat desa. Para kepala desa yang dipilih langsung oleh rakyatnya perlu memiliki kapabilitas dengan menggunakan perspektif *local wisdom* (kearifan lokal) dalam menciptakan mekanisme mitigasi dan penyelesaian konflik antar-warga desa yang difasilitasi pemerintah di level atas (kabupaten/provinsi/pusat), sehingga konflik yang dipicu resistensi masyarakat terutama pasca-pilkades bisa diminimalisir.

KESIMPULAN

Perpanjangan masa jabatan kepala desa dari 6 tahun menjadi 9 tahun sebagaimana hasil revisi Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa pada pasal 39, tidak lepas dari pengaruh kompromi atau relasi transaksi politik antara politisi di DPR dengan para kepala desa terkait dengan Pemilu 2024. Terdapat keuntungan resiprokal politik ekonomi yang melandasinya, di mana para politisi membutuhkan kue elektoral pemilu dan di saat bersamaan para kepala desa juga membutuhkan kue politik untuk melanggengkan jabatan/kekuasaannya. Perpanjangan masa jabatan tersebut melahirkan ancaman bagi demokrasi lokal khususnya di desa karena berimplikasi pada kecenderungan penyalahgunaan kekuasaan, salah satunya dengan dana desa sebagai obyeknya, terjadi kejenuhan psikologi politik masyarakat serta sirkulasi kepemimpinan desa yang macet antara lain karena kian menyempitnya ruang evaluasi politik rakyat terhadap kepala desanya.

REFERENSI

- Adi, R. (2004). *Metodologi Riset Sosial dan Hukum*. Jakarta: Grannit.
- Alfauzi, R., & Effendi, O. (2020). Pembatasan Kekuasaan Berdasarkan Paham Konstitusionalisme Di Negara Demokrasi. *Politica: Jurnal Hukum Tata Negara dan Politik Islam*, 7(2), 111–133. <https://doi.org/10.32505/politica.v7i2.1990>
- Amaliyah, Suci. (2023). "Kepala Desa di Sejumlah Daerah Tolak Masa Jabatan Kades 9 Tahun". Dalam *Nu Online*, diakses pada 28 Juli 2023
- Amanulloh, Naeni. (2015). *Demokratisasi Desa*. Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi, Jakarta.
- Aquinaldo, Albert. (2023). "Masa Jabatan Diperpanjang 9 tahun, Kades di Sikka Mengaku Akan Ada Kejenuhan Memimpin Desa". Dalam *Tribun Flores*, diakses pada 9 Juli 2023
- Aziz, N. B. A., & Ristawati, R. (2020). The Constitutional Power Of The Executive in The Age of Rule of Law: A Comparative Study on Malaysia and Indonesia. *Sociological Jurisprudence Journal*, 3(2), 75–83. <https://doi.org/10.22225/scj.3.2.1857.75-83>
- Cahyono, H. (2012). *Arah Perkembangan Demokrasi Di Perdesaan Pasca Orde Baru*. *Jurnal Masyarakat Indonesia*, Vol. 38, No. 2, Desember 2012
- Cahyono, H. (2005). *Konflik Elite Politik di Pedesaan: Relasi antara Badan Perwakilan Desa dan Pemerintah Desa*. *Jurnal Penelitian Politik*, Vol. 2 (No. 1), p.73.
- Fahrizal, Muhammad. (2020). *Netralitas Kepala Desa Dalam Pemilihan Presiden Dan Wakil Presiden 2019 Di Tinjau Dari Fiqh Siyasah (Studi Kasus Desa Panyabungan Jae Kecamatan Panyabungan Kabupaten Mandailing Natal)*. Skripsi thesis, Universitas Islam Negeri Sumatera Utara.
- Harakan, C. Razak. A. (2017) *Indigenous Exclusivity in a Frame of Democracy in Indonesia*. *Journal of Aggregation* Volume 3 Number 2 March 2017. Bandung: Faculty of Social and Political Sciences, Indonesian Computer University, 2017, pp. 77 <https://ojs.unikom.ac.id/index.php/agregasi/article/view/217/201>
- Luthfy, R. M. (2019). Masa Jabatan Kepala Desa Dalam Perspektif Konstitusi. *Masalah-Masalah Hukum*, 48(4), 319. <https://doi.org/10.14710/mmh.48.4.2019.319-330>
- Putri, Cantika, Adinda. (2020). "Bingung Kepala Desa Tiba-tiba Kaya Mendadak? Laporkan!". Dalam *Cnbcindonesia.com*, diakses pada 24 Juni 2023
- Reza Banakar & Max Travers. (2005) *Theory and Method in Socio-Legal Research*, Oregon and Portland: Hart Publishing, 2005, pp. 5
- Soehartono, Harjono, Adhlyati, Z., Septiningsih, I., & Kurniawan, I. D. (2020). Pros and Cons: Legal Status of Dispute in Election of Village Head in the Perspective of Indonesian Constitutional Law (A Case Study in Klaten District): *Proceedings of the 6th International Conference on Social and Political Sciences (ICOSAPS 2020)*. 6th International Conference on Social and Political Sciences (ICOSAPS 2020), Surakarta, Jawa Tengah, Indonesia. <https://doi.org/10.2991/assehr.k.201219.041>
- Soerjono Soekanto, S. M. (1985). *Penulisan Hukum Normatif Suatu Tinjauan*. Jakarta: PT. Raja

Grafindo Persada.

S. Suwandi. (2015). Money Politics in 2014 Village Head Elections: Study of Community Understanding of Money Politics in Poreh Village, Lenteng District, Sumenep Regency, Doctoral Dissertation Program at the Faculty of Law, Sunan Ampel State Islamic University, Surabaya, 2015, pp. 82. pp. 13. <http://digilib.uinsby.ac.id/2361/>

Suprapti, W., & Kisni, K. (2020). Persepsi Masyarakat Terhadap Kepala Desa Sebagai Penggerak Politik di Desa Tehang. *JURNAL SOCIOPOLITICO*, 2(1), 9–18. <https://doi.org/10.54683/sociopolitico.v2i1.21>

Tapiheru, Joas & Santoso, Purwo. (2021). Tentang Kuasa, Lingkup Kajian, Metodologi dan Pengajaran Ilmu Politik dan Pemerintahan. Gadjah Mada University Press.

Thalib, D., & Hamidi, J. Ni'matul Huda, (2008). Teori dan Hukum Konstitusi, *Jakarta: PT RajaGrafindo Persada*.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

Yuwono, Tatag, Prihantara. (2022). Membedah Potensi dan Tantangan Dana Desa Tahun 2022. Dalam dijpb.kemenkeu.go.id, diakses pada 20 Juli 2023

Zoelfa, Hamdan. (2020). Konstitualisme Indonesia Untuk Pembatasan Kekuasaan diakses dari <https://mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=7775>, pada 9 Oktober 2020.