



**SEKOLAH TINGGI HUKUM
INDONESIA JENTERA**

**IMPLIKASI PERIODISASI MASA JABATAN KEPALA DESA TERHADAP TINGKAT
KORUPSI YANG DILAKUKAN PEMERINTAH DESA**

SKRIPSI

DISUSUN OLEH:

RAHMA NUR AINI KURNIATUN

101190014

SEKOLAH TINGGI HUKUM INDONESIA JENTERA

JAKARTA

2023

HALAMAN KEASLIAN TUGAS AKHIR/SKRIPSI

Saya Rahma Nur Aini Kurniatun

Dengan ini menyatakan bahwa tugas akhir/ skripsi yang berjudul:

Bahasa Indonesia

Implikasi Periodisasi Masa Jabatan Kepala Desa terhadap Tingkat Korupsi yang Dilakukan oleh

Pemerintah Desa

Bahasa Inggris

Implications of the Periodization of the Village Head's Term of Office on the Level of Corruption by the Village Government

adalah benar hasil karya dan belum pernah diajukan sebagai karya ilmiah, sebagian atau seluruhnya, atas nama saya atau pihak lain.

Jakarta, 09 Agustus 2023



Rahma Nur Aini Kurniatun

101190014

HALAMAN PENGESAHAN PEMBIMBING

**Implikasi Periodisasi Masa Jabatan Kepala Desa terhadap Tingkat Korupsi yang Dilakukan
oleh Pemerintah Desa**

RAHMA NUR AINI KURNIATUN

101190014

Jakarta, 09 Agustus 2023

Mengetahui

Pembimbing

Erni Setyowati

Erni Setyowati, S.H., M.H

HALAMAN PERSETUJUAN PANITIA SIDANG

**Implikasi Periodisasi Masa Jabatan Kepala Desa terhadap Tingkat Korupsi yang Dilakukan
oleh Pemerintah Desa**

RAHMA NUR AINI KURNIATUN

101190014

Disetujui untuk Diajukan dalam Sidang Ujian Skripsi

Panitia Sidang Ujian Sarjana Hukum
Sekolah Tinggi Hukum Indonesia Jentera

Wakil Ketua Bidang Akademik
Sekolah Tinggi Hukum Indonesia Jentera



Fritz Edward Siregar, S.H., LL.M., P.hd

HALAMAN KESIAPAN SIDANG SKRIPSI

Pernyataan Kesiapan Sidang Skripsi

Nama : Rahma Nur Aini Kurniatun

Nomor Induk Mahasiswa : 101190014

Email : rahma.kurniatun@jentera.ac.id

Judul Tugas Akhir/skripsi : Implikasi Periodisasi Masa Jabatan Kepala Desa terhadap Tingkat Korupsi yang Dilakukan oleh Pemerintah Desa

Kelengkapan sidang tugas akhir /skripsi

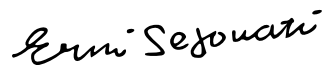
- Naskah Tugas akhir/ Skripsi
- Transkrip Nilai Sementara

Jakarta, 09 Agustus 2023

Yang Menyatakan



Rahma Nur Aini Kurniatun



Erni Setyowati, S.H., M.H

Mengetahui



Fajri Nursyamsi, S.H., M.H

HALAMAN PERSETUJUAN PUBLIKASI TUGAS AKHIR/SKRIPSI

Saya yang bertanda tangan di bawah ini,

Nama : Rahma Nur Aini Kurniatun

Nomor Induk Mahasiswa : 101190014

Email : rahma.kurniatun@gmail.com

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, saya menyerahkan karya ilmiah berupa Tugas Akhir / Skripsi, dengan judul: “Implikasi Periodisasi Masa Jabatan Kepala Desa terhadap Tingkat Korupsi yang Dilakukan oleh Pemerintah Desa”

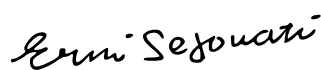
dan menyetujui memberikan kepada Sekolah Tinggi Hukum Indonesia Jember Hak Bebas Royalti Non-eksklusif (*Non-exclusive Royalty Free Right*) atas seluruh isi/sebagian karya ilmiah saya tersebut di atas. Dengan Hak Bebas Royalti Non-eksklusif ini, Sekolah Tinggi Hukum Indonesia Jember berhak menyimpan, mengalih media/formatkan, mengelolanya dalam bentuk pangkalan data, dan menampilkan / mempublikasikannya di internet atau media lain untuk kepentingan akademis tanpa perlu meminta izin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis dan sebagai pemilik Hak Cipta, dengan menerapkan prinsip-prinsip, etika, dan aturan hukum yang berlaku tentang penggunaan informasi. Saya bersedia untuk menanggung secara pribadi, tanpa melibatkan pihak Sekolah Tinggi Hukum Indonesia Jember atas segala bentuk tuntutan hukum yang timbul atas pelanggaran Hak Cipta/ Plagiarisme dalam karya ilmiah saya ini.

Jakarta, 09 Agustus 2023

Yang Menyatakan



Rahma Nur Aini Kurniatun



Erni Setyowati, S.H., M.H

Mengetahui



Fajri Nursyamsi, S.H., M.H

ABSTRAK

Keberadaan UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa membawa angin segar bagi pemerintah desa. UU Desa memberikan kewenangan Pemerintah Desa dalam mengurus dan mengatur rumah tangganya sendiri. Konsekuensi dari pemberian kewenangan ini, Pemerintah Pusat menganggarkan sejumlah dana guna menjalankan penyelenggaraan pemerintahan itu. Namun, ketersediaan dana ini menjadi bumerang bagi pemerintah desa di tengah kondisi desa yang masih bergelut masalah tata kelola internal pemerintahan, tata kelola keuangan desa yang tidak menjalankan partisipasi yang bermakna (*meaningful participation*), hingga permasalahan korupsi. Permasalahan partisipasi dan korupsi menjadi permasalahan usang bagi pemerintah desa. Terdapat tipologi korupsi sektor desa, yaitu penyelewengan anggaran, proyek/kegiatan fiktif, laporan fiktif, penggelembungan anggaran dan penggelapan. Berdasarkan temuan, periodisasi masa jabatan kepala desa menjadi salah satu faktor yang menguatkan adanya korupsi di desa. Setidaknya terdapat lima puluh tiga kasus korupsi sektor desa yang dilakukan oleh kepala desa pada periode kedua. Selain itu, terdapat faktor penguat korupsi sektor desa, yakni minimnya partisipasi, mandulnya BPD, minimnya transparansi dan mahalannya ongkos sosial. Masalah-masalah inilah yang menyebabkan terhambatnya pembangunan kesejahteraan masyarakat desa. Penelitian ini dilakukan dengan pendekatan kualitatif yang dilakukan dengan menghimpun data lapangan kemudian dianalisis menggunakan hukum. Berdasarkan analisis ditemukan implikasi perpanjangan masa jabatan kepala desa dengan tingkat korupsi sektor desa.

Kata Kunci: Korupsi, Masa jabatan, Periodisasi

ABSTRACT

The existence of Law No. 6 of 2014 concerning Villages brings fresh air to the village government. The Village Law gives authority to the Village Government to manage and manage their own households. As a consequence of granting this authority, the Central Government has budgeted a number of funds to run the governance. However, the granting hthese funds backfired for the village government in the midst of village conditions that were still grappling with internal governance issues, village financial management that did not carry out meaningful participation, and corruption problems. The problem of participation and corruption has become an obsolete problem for the village government. There is a typology of village sector corruption, namely budget misappropriation, fictitious projects/activities, fictitious reports, budget overruns, and embezzlement. Based on the findings, the periodization of the village head's term of office is one factor that strengthens corruption in the village. There were at least fifty-three cases of village sector corruption to strengthen village heads in the second term. In addition, at least fifty-three cases of village sector corruption were caused by the lack of participation, the infertility of the BPD, the lack of transparency and the high social costs. These problems have hampered the development of village community welfare. This research was conducted using a qualitative approach by collecting field data and then analyzing it using law. Based on the analysis, it was found that there were implications for extending the term of office of the village head to the level of corruption in the village sector.

Keywords: Corruption, Tenure, Periodization

KATA PENGANTAR

Saya menuliskan kata pengantar ini dengan perasaan lega, karena pertanda bahwa saya telah menyelesaikan penulisan skripsi ini. Tahapan penulisan skripsi memanglah tidak mudah banyak hambatan yang dilalui baik internal dan eksternal. Hambatan internal ini muncul ketika saya sakit pasca operasi tumor parotis, tingginya kadar diabetes dan mengalami *stroke* ringan. Kemudian, hambatan eksternal muncul ketika mengirim surat permohonan wawancara dan penelitian ke sejumlah lembaga tak kunjung terbalas. Namun, pada akhirnya telah sampai pada tahapan ini.

Kesempatan berkuliah di Jentera merupakan “hadiah” terbaik dalam hidup yang diberikan Tuhan. Sebab Jentera telah memberikan ruang aman, nyaman dan aktualisasi diri. Tanpa berkuliah di Jentera, rasa kepercayaan diriku tidak terbentuk. Setiap momen proses pembelajaran di Jentera tidak akan pernah terlupakan. Kuliah di Jentera merupakan hasil dari proses kolaboratif, begitu pula dalam proses penulisan skripsi ini. Maka dari itu, saya akan mengucapkan terima kasih kepada orang-orang hebat dan tercinta yang telah memberikan dukungan dalam masa skripsi ini.

Saya ucapkan terima kasih terhadap Mbah Uti dan *Lek* Eti yang telah mendukung dan mengizinkan saya berangkat ke Jakarta untuk mengenyam pendidikan hukum. Kemudian, saya ucapkan kepada *mamak* dan bapak yang telah memberikan dukungan secara moril dan menerima keputusan bahwa anaknya harus pindah kampus ke Jakarta. Kepada adik saya, Rafi dan Waafi yang telah kebersamai dan bersabar menghadapi teriakan saat proses belajar *online* selama pandemi. Untuk kedua kucing tersayang yang telah wafat, Homsy dan Mimi terima kasih telah merawat mentalku.

Kemudian, saya ucapkan terimakasih kepada Mba Erna dan Pak Sobron yang telah membantu dan mengarahkan dalam proses mendaftar beasiswa dan kuliah. Terima kasih juga, saya haturkan kepada teman-teman *bulu burung* Anna Kurst, Ferly dan Lily yang telah ikut mempersiapkan proses seleksi beasiswa. Saya ucapkan terima kasih juga teman-teman terdekat saya Mella, Cikal, Renie, Indah, Salisa, Ayu, Jumisih, Winda dan Hamdan yang selalu siap menerima

telepon dadakan dariku. Terkhusus bagi Mella dan Renie yang telah melakukan “adegan brutal” bersama selama dua bulan nonstop. Terima kasih juga kepada teman-teman Jentera angkatan V, Alix, Bang Jali, Dina, Enji, Erik, Indis, Jaenal, Layla, Steven, dan Zahra yang telah bertumbuh dan bertahan bersama.

Atas ruang, waktu, tenaga, ilmu dan “pengertiannya” yang telah diberikan, terima kasih sangat kepada Mbak Erni, dosen pembimbing saya karena sudah mau direpotkan selama proses penyusunan skripsi. Kepada Bang Eriyanto selaku dosen Pembimbing Akademik yang telah membantu urusan perkembangan akademik selama di Jentera. Kepada dosen-dosen Konstitusi dan Legisprudensi, Bang Fajri, Bang Gama, Bang Rival, Bang Miqdad, Bang Isro, Pak Solihin, Pak Rohidin, Bang Mulki, Bang Agil, Mbak Bibip, Mbak Tita, Mbak Liza, Mbak Aci karena sudah memberikan pembelajaran hukum konstitusi bagi mahasiswa konstitusi angkatan V. Terima kasih juga saya ucapkan kepada Mbak Gita, Mbak Inay, Bang Ery, Mbak Diah, Mbak Reny, Bang Eki, Bang Arsil, Bang Irfan, Mbak Rahma, Mbak I, Bang Away, Miss Ijul, Bang Ardi, Bang Haris, Bang Aziz, Bang Isnur, Bang Algif dan Bang Grahat yang telah memberikan ruang dan pikiran untuk mengajar ilmu-ilmu baru. Terima kasih pula kepada Mbak Aci, Mas Aca, Mbak Devi, Mas Asmuni dan Mas Amin yang telah membantu proses belajar melalui rekaman dan dipermudah urusan administrasi kampus.

Atas kesempatan dan dukungan finansial yang diberikan kepada saya, saya ucapkan terima kasih banyak kepada Yayasan Beasiswa Assegaf, karena berkatnya saya bisa berkuliah di Jentera yang merupakan hadiah terbaik bagiku. Apresiasi atas waktu dan kesempatannya kepada Mbak Almas Sjafrina (Indonesia Corruption Watch), Pak Rohidin (Pusat Telaah Informasi Regional), Pak Arifin (Ketua Asosiasi Pemerintah Desa Seluruh Indonesia) dan Bang Alfian (Masyarakat Transparansi Aceh) karena sudah bersedia dengan kerendahan hati membagikan ilmu, pengalaman dan temuannya dalam proses pengerjaan skripsi.

DAFTAR ISI

IMPLIKASI PERIODISASI MASA JABATAN KEPALA DESA TERHADAP TINGKAT KORUPSI YANG DILAKUKAN PEMERINTAH DESA.....	1
HALAMAN KEASLIAN TUGAS AKHIR/SKRIPSI.....	2
HALAMAN PENGESAHAN PEMBIMBING.....	3
HALAMAN PERSETUJUAN PANITIA SIDANG.....	4
HALAMAN KESIAPAN SIDANG SKRIPSI.....	5
HALAMAN PERSETUJUAN PUBLIKASI TUGAS AKHIR/SKRIPSI.....	6
ABSTRAK.....	7
KATA PENGANTAR.....	9
BAB I.....	14
PENDAHULUAN.....	14
1.1 Latar Belakang.....	14
1.2 Identifikasi Masalah.....	23
1.3 Tujuan Penelitian.....	23
1.4 Kegunaan Penelitian.....	24
1.5 Kerangka Pemikiran.....	24
1.6 Metode Penelitian.....	35
1.7 Sistematika Penulisan.....	37
BAB II.....	38
KERANGKA REGULASI PEMBATAHAN MASA JABATAN KEPALA DESA DAN TIPOLOGI KORUPSI DI DESA.....	38
2.1.1 KERANGKA PEMBATAHAN MASA JABATAN KEPALA DESA SEBELUM REFORMASI.....	38
2.1.2 KERANGKA REGULASI PEMBATAHAN MASA JABATAN KEPALA DESA PASCA REFORMASI.....	43
2.2 TIPOLOGI KORUPSI DI DESA.....	51
2.3 FAKTOR PENYEBAB KORUPSI YANG DILAKUKAN OLEH PEMERINTAH DESA... ..	58
BAB III.....	64
IMPLIKASI PERIODISASI MASA JABATAN KEPALA DESA TERHADAP TINGKAT KORUPSI PEMERINTAH DESA.....	64
BAB IV.....	83

PENUTUP.....	83
KESIMPULAN.....	83
DAFTAR PUSTAKA.....	84

DAFTAR TABEL

Tabel 1 Perbandingan Masa Jabatan di berbagai Rezim Undang-Undang	19
Tabel 2 Data Korupsi Sektor Desa	20
Tabel 3 Narasumber penelitian	35
Tabel 4 Periodisasi Masa Jabatan Kepala Desa di Indonesia	49
Tabel 5 Output Dana Desa di OM-SPAM	52
Tabel 6 Korupsi Sektor Desa	66

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1 Tangga Partisipasi Publik	28
------------------------------------	----

DAFTAR DIAGRAM

Gambar 1 Alokasi Dana Desa	51
Gambar 2 Tren korupsi sektor desa	53
Gambar 3 Tipologi Korupsi Sektor Desa	54
Gambar 4 Korupsi sektor desa 2015-2022	54
Gambar 5 Korupsi Sektor Desa pada Periode dua dan tiga	56

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Desa merupakan salah satu komponen penting dalam pembangunan bangsa. Data dari Badan Pusat Statistik (BPS) menyebutkan jumlah desa di tahun 2022 sebanyak 83.794 desa/kelurahan yang tersebar di 34 provinsi.¹ Desa merupakan garda terdepan dalam proses pembangunan bangsa sebagai unit terkecil dalam melaksanakan dan mensukseskan program pemerintah. Sangat logis apabila pemerintah meletakkan pembangunan desa sebagai prioritas pembangunan nasional.

Dalam pelaksanaan administrasi pemerintahan, pemerintah desa juga merupakan garda terdepan dalam akses pelayanan publik. Pelayanan publik yang diberikan oleh pemerintah desa merupakan hal vital bagi masyarakat. Pelayanan tersebut berupa administrasi kependudukan meliputi: pembuatan akta kelahiran, KTP, hingga akta kematian. Selain melakukan pelayanan terhadap administrasi kependudukan pemerintah desa juga memiliki peran yang tak kalah penting yakni pembangunan desa.

Sebanyak 42,1 % penduduk Indonesia tinggal di pedesaan,² penduduk ini akan menjadi subjek dan objek dalam pembangunan nasional. Selain itu, para penduduk ini menjadi orang yang akan menerima manfaat dari adanya pembangunan, seperti pembangunan prasarana pendidikan dan kesehatan. Pendidikan dan kesehatan merupakan hak dasar yang telah dijamin oleh konstitusi. Oleh karenanya, dibutuhkan pelayanan yang prima oleh pemerintah desa.

¹ BPS, "Jumlah Desa/Kelurahan Menurut Provinsi, 2022," *bps.go.id* diakses pada 5 Maret 2023 dilansir laman https://www.bps.go.id/indikator/indikator/view_data_pub/0000/api_pub/bEVXU252SU9hTjBxWEU3Z2NpS1ZPOT09/da_02/1

² Rauf Nuryama, "Jumlah Penduduk Indonesia Pada Tahun 2022" *Tinewss.com* 14 Juni 2022, diakses pada 14 Maret 2023, <https://www.tinewss.com/indonesia-news/pr-1853617715/jumlah-penduduk-indonesia-pada-tahun-2022#:~:text=49%2C7%20persen%20penduduk%20Indonesia.1%20persen%20tinggal%20di%20pedesaan.&text=Usia%20rata%2Drata%20penduduk%20di%20Indonesia%20adalah%2030%2C3>.

Saat ini desa menyumbang banyak permasalahan di negeri ini, mulai dari kemiskinan, pengangguran dan kesenjangan sosial terjadi di desa. Data BPS mencatat terdapat 14,38 juta penduduk miskin desa pada September 2022.³ Angka ini naik 0,04 juta orang yang sebelumnya berjumlah 14,34 juta penduduk miskin desa pada Maret 2022⁴. Selain itu, jumlah pengangguran di desa mencapai 3,43% dari total penduduk yang tinggal di desa.⁵

Melihat banyaknya permasalahan ini, pemerintah pusat tidak tinggal diam. Pemerintah pusat melakukan intervensi melalui program Nawacita, yakni membangun Indonesia dari pinggiran desa. Nawacita ini diterjemahkan menjadi beberapa hal seperti pemberian dana desa, pembangunan fisik dan penguatan ekonomi lokal.⁶ Dengan demikian peran pemerintah desa dalam melakukan pembangunan menjadi teramat penting sehingga diperlukan pengawasan dan pembatasan kekuasaan agar tidak terjadi penyalahgunaan wewenang.

Pada 2014 lahir regulasi khusus yang mengatur tentang desa. Lahirnya UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa (UU Desa) membawa angin segar bagi pemerintah desa dan masyarakat desa. Desa dalam undang-undang ini diartikan sebagai kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahannya sendiri.⁷ Keberadaan UU Desa melahirkan kewenangan baru yang dilekatkan kepada pemerintahan desa, yakni kewenangan mengatur dan mengurus pemerintahannya sendiri, utamanya dalam konteks pelayanan dan pelaksanaan administrasi yang baik untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa. Dengan kata lain desa memiliki hak otonom dalam menyelenggarakan pemerintahan desanya

³ BPS, “Persentase Penduduk Miskin September 2022 naik menjadi 9,57%,” *Bps.go.id* diakses 27 Maret 2023 <https://www.bps.go.id/pressrelease/2023/01/16/2015/persentase-penduduk-miskin-september-2022-naik-menjadi-9-57-persen.html>

⁴ *id.*,

⁵ BPS, “Tingkat Pengangguran Terbuka Berdasarkan Daerah Tempat Tinggal” *Bps. go.id* diakses 27 Maret 2023 <https://www.bps.go.id/indicator/6/1178/1/tingkat-pengangguran-terbuka-berdasarkan-daerah-tempat-tinggal.html>

⁶ Al Furqan Setiawan, “Membangun Indonesia dari Pinggiran Desa” *setkab.go.id* 24 Juni 2019 diakses pada 15 Maret 2023 <https://setkab.go.id/membangun-indonesia-dari-pinggiran-desa/>

⁷ Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa, Pasal 1 angka (1)

sendiri. Sebagai konsekuensi adanya kewenangan otonomi desa maka dibutuhkan ketersediaan dana yang cukup.

Jabatan kepala desa sebenarnya telah ada sebelum Indonesia merdeka. Dulunya jabatan kepala desa diemban oleh orang-orang yang cerdas dan cakap menyelesaikan permasalahan desa.⁸ Hingga pasca kemerdekaan Indonesia, jabatan kepala desa masih eksis dalam tata kelola pemerintahan Indonesia. Di Indonesia jabatan kepala desa merupakan salah satu jabatan yang prestisius oleh sebagian orang. Oleh karenanya, banyak orang yang rela menghamburkan banyak uang untuk mengikuti kontestasi pemilihan kepala desa. Biaya politik yang dikeluarkan calon kepala desa mencapai Rp. 250 juta/ calon.⁹

Meskipun UU Desa telah memberi suatu kerangka regulatif bagi terlaksananya proses pembangunan desa secara mandiri mulai dari tahap perencanaan, pelaksanaan sampai dengan evaluasi yang mana desa dijadikan sebagai subjek dalam keseluruhan prosesnya, namun UU Desa tidak mampu menjadi jawaban atas semua permasalahan dan tuntutan yang selama ini diperjuangkan bagi terwujudnya otonomi desa beserta segala hak-hak yang dahulu dimilikinya, khususnya dalam pembangunan desa. Bahkan beberapa pasal yang ada dalam UU Desa justru mendistorsi kewenangan desa yang hakikatnya sudah menjadi institusi yang bertanggung jawab dalam pembangunan desa.

Pasal-pasal tersebut adalah Pasal 4 huruf a¹⁰ menjelaskan bahwa UU Desa telah memberikan pengakuan dan penghormatan atas desa dengan keberagamannya. Pasal ini telah memberikan legitimasi bahwa desa dapat mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Namun, keberadaan ini didistorsi dengan :

⁸Dudi Warsudi dan Hayatun Hamid, "Kajian Teoritis Terhadap Rencana Perpanjangan Masa Jabatan Kepala Desa Selama 9 Tahun dihubungkan dengan Konsep Negara Hukum dan Prinsip Demokrasi" NUSANTARA: Jurnal Ilmu Pengetahuan Sosial Vol 10 No.1 Tahun 2023. hlm. 432.

⁹Agus Sarwono, "Perpanjangan Masa Jabatan," *ti.or.id* 10 Februari 2023 diakses pada 4 April 2023 <https://ti.or.id/perpanjangan-masa-jabatan-kepala-desa/>

¹⁰ Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa, Pasal 4 huruf a: "memberikan pengakuan dan penghormatan atas Desa yang sudah ada dengan keberagamannya sebelum dan sesudah terbentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia,"

- a. “Pasal 69 ayat (4) Rancangan Peraturan Desa tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa, pungutan, tata ruang, dan organisasi Pemerintah Desa harus mendapatkan **evaluasi** dari Bupati/Walikota sebelum ditetapkan menjadi Peraturan Desa.
- b. Pasal 79 ayat (1) Pemerintah Desa menyusun perencanaan Pembangunan Desa sesuai dengan kewenangannya dengan **mengacu pada perencanaan pembangunan Kabupaten/Kota**.
- c. Pasal 115 huruf (e) yang menyebutkan bahwa melakukan **evaluasi** dan pengawasan Peraturan Desa”

Pelimpahan kewenangan kepada desa untuk merencanakan dan melaksanakan pembangunan desa terhambat dengan adanya pasal tersebut. Dalam proses perencanaan pembangunan harus mendapatkan persetujuan dan evaluasi dari Bupati/Walikota. Frasa evaluasi dalam pasal tersebut sama saja dengan melemahkan kewenangan desa dalam mengurus dan mengatur pemerintahannya sendiri. Selain itu, rencana pembangunan yang disusun oleh pemdes harus mendapat persetujuan dari Bupati/Walikota dengan demikian, apabila tidak mendapat persetujuan maka rencana pembangunan tersebut tidak dapat digunakan. Hal ini sama saja mendistorsi kewenangan desa dalam melakukan perencanaan pembangunan harus mengacu pada perencanaan pembangunan kabupaten/kota.

Kondisi tersebut diperparah oleh adanya dominasi pemerintah desa dalam proses perencanaan pembangunan. Dominasi ini muncul dari tahapan perencanaan hingga evaluasi pembangunan. Permasalahan dominasi ini sebenarnya bisa diatasi dengan partisipasi masyarakat dalam proses pembangunan. Kemudian, BPD juga melakukan mekanisme *checks and balances* terhadap program pembangunan agar tidak di dominasi kepala desa. Dominasi kepala desa ini muncul akibat lamanya jabatan kepala desa yang tidak ada siklus pergantian.

Jabatan kepala desa merupakan jabatan yang vital karena berhadapan dan bersinggungan langsung dengan warga negara. Selain itu, tugas dan fungsi kepala desa akan berdampak pada tata kelola wilayah desa. Mengingat vitalnya peran kepala desa maka dibutuhkan orang yang cakap dan mumpuni untuk mengemban jabatan kepala desa. Pasal 26

ayat (2) UU “Desa menyebutkan melaksanakan jabatannya kepala desa memiliki wewenang diantaranya:

- a. memimpin penyelenggaraan pemerintahan desa;
- b. mengangkat dan memberhentikan perangkat desa;
- c. memegang kekuasaan atas pengelolaan keuangan desa;
- d. menetapkan peraturan desa dan;
- e. menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes).”

Hal diatas merupakan lima dari sebagian wewenang yang dimiliki oleh kepala desa. Jika dilihat kembali, jabatan kepala desa ini menarik, karena jabatan di ruang lingkup kecil namun banyak akan wewenang. Guna melaksanakan wewenang tersebut, UU Desa memberikan masa jabatan kepada kepala desa selama enam tahun. Kemudian, hal ini diikuti dengan ketentuan kepala desa dapat menjabat paling banyak tiga kali secara berturut-turut atau tidak berturut-turut. Hal ini dapat diartikan bahwa kepala desa dapat menjabat selama 18 tahun untuk tiga periode jabatan. Dengan banyaknya wewenang yang dimiliki oleh kepala desa banyak pihak yang merebutkan jabatan kepala desa. Selain itu, jabatan kepala desa pun sering menjadi isu politik bahkan menjadi alat politik transaksional.¹¹

Isu perpanjangan masa jabatan kepala desa kian santer diperbincangkan pada akhir tahun 2022 hingga pertengahan tahun 2023.¹² Isu ini muncul karena adanya revisi UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa yang sedang digodok di DPR. Asosiasi Pemerintahan Desa Seluruh Indonesia (APDESI) dan Persatuan Perangkat Desa Indonesia (PPDI) inipun memanfaatkan peluang guna meminta perpanjangan masa jabatan dari yang semula enam tahun menjadi sembilan tahun.

Dalam Pasal 39 ayat (1) UU Desa menyatakan, “Kepala Desa memegang jabatan selama 6 (enam) tahun terhitung sejak tanggal pelantikan.” Pasal 39 ayat (2) UU Desa menyatakan, “Kepala

¹¹ R Graal Taliwo, “Bahaya Perpanjangan Masa Jabatan Kepala Desa,” *kompas.com* 4 Juli 2023, diakses pada 28 Juli 2023 <https://nasional.kompas.com/read/2023/07/04/12381111/bahaya-perpanjang-masa-jabatan-kepala-desa>

¹² Tika Ayu. “Perangkat Desa Ajukan 3 Tuntutan dalam Jilid III di Depan Gedung DPR” *Nasional.tempo.co* 25 Januari 2023, diakses 28 Juli 2023 <https://nasional.tempo.co/read/1683755/perangkat-desa-ajukan-3-tuntutan-dalam-demo-jilid-iii-di-depan-gedung-dpr>

Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat menjabat paling banyak 3 (tiga) kali masa jabatan secara berturut-turut atau tidak secara berturut-turut. Jika melihat ketentuan pasal tersebut pemerintah desa telah diberikan keistimewaan. Apabila dibandingkan masa jabatan kepala daerah maupun presiden yang hanya lima tahun dan dua periode. Padahal ketiganya sama-sama jabatan politis yang pilih langsung oleh rakyat. Namun, masa jabatan kepala desa diemban selama enam tahun dengan batasan paling banyak tiga periode.

Pembatasan masa jabatan penting dilakukan sebab agar tidak menjadi sewenang-wenang. Semua jabatan politis di Indonesia memiliki aturan mengenai masa jabatan, misalnya masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden dibatasi dalam konstitusi. Pengaturan batasan masa jabatan presiden dan wakil presiden di Indonesia dalam UUD 1945 terdapat dalam Pasal 7 UUD 1945. Merujuk pada rumusan Pasal 7 UUD 1945 dapat diketahui bahwa rumusan pasal tersebut hanya mengatur terkait masa jabatan presiden.

Pada awalnya pembatasan masa jabatan ini dilakukan agar sistem pemerintahan di Indonesia tidak cenderung *executive heavy*. Dulunya pemerintah Indonesia terlalu *executive heavy* ditandai dengan kelanggengan masa jabatan Presiden Soekarno dan Soeharto. Tidak adanya batasan masa jabatan terhadap kedua presiden tersebut menimbulkan banyak permasalahan yakni maraknya korupsi dan tidak percayanya masyarakat terhadap pemerintah. Bukan hanya terjadi di presiden dan wakil presiden saja melainkan jabatan politis seperti kepala daerah dan kepala desa. Masa jabatan kepala desa sendiri Indonesia diatur dalam berbagai rezim undang-undang diantaranya:

Tabel 1. Perbandingan Masa Jabatan di berbagai Rezim Undang-Undang

Undang-Undang	Masa Jabatan
Pasal 96 UU No. 22 Tahun 1999	Sepuluh tahun atau dua kali masa jabatan
Pasal 204 UU No. 32 Tahun 2004	Enam tahun dan dapat dipilih kembali satu kali jabatan

Pasal 39 ayat (2) UU No. 6 Tahun 2014	Enam tahun dan dapat menjabat sebanyak tiga kali
---------------------------------------	--

Alih-alih meminta perpanjangan jabatan pemerintah desa harusnya berfokus pada pembenahan desa. Kondisi desa saat masih terdapat sejumlah masalah mulai dari tata kelola internal pemerintahan desa, tata kelola keuangan desa yang tidak *meaningful participation* hingga permasalahan korupsi. Masalah-masalah inilah yang menyebabkan terhambatnya pembangunan kesejahteraan masyarakat desa. Oleh karena itu, dibutuhkan peran pembuat undang-undang yang fokus membuat regulasi pembenahan desa bukan ikut serta memberikan peluang kemunduran desa.

Korupsi merupakan salah satu permasalahan desa yang marak dijumpai. Istilah korupsi berasal dari bahasa lain yakni *corruptio* dan dalam bahasa Belanda *coruptie*. Korupsi adalah perbuatan yang buruk seperti penggelapan uang, penerimaan uang sogokan dan sebagainya.¹³ Sebagian besar objek yang di korupsi yakni Anggaran Pendapatan Belanja Desa (APBDes), Dana Desa (DD), Alokasi Dana Desa (ADD).¹⁴ Desa menjadi pusara korupsi, sebab desa merupakan garda terdepan dalam pelayanan publik dan pembangunan nasional.

Berdasarkan data yang ditemukan oleh Indonesia Corruption Watch (ICW) setiap tahun menunjukkan fenomena yang mengkhawatirkan mengenai desa. Korupsi pada desa menempati posisi pertama sebagai sektor yang paling ditangani oleh aparat penegak hukum sejak 2015-2021 dengan data sebagai berikut:¹⁵

¹³ Fethi Ben Jomaa Ahmed, "Corruption: A Sociological Interpretative Study with Special Reference to Selected Southeast Asian Case", *Disertasi Doktor Philosophy, Department of Anthropology and Sociology, Faculty of Arts and Social Sciences*, University of Malaya, Kuala Lumpur, 2003 hlm.140-149.

¹⁴ Fathur Rahman, "Korupsi di Tingkat Desa." *Governance*, Vol.2, No.1, November 2011. hlm 20

¹⁵ ICW, Siaran Pers Indonesia Corruption Watch, *antikorupsi.org* 26 Januari 2023, diakses pada 15 Februari 2023 <https://antikorupsi.org/id/sesat-pikir-perpanjangan-masa-jabatan-kades-niat-buruk-politisasi-desa-dan-suburkan-oligarki-desa>

Tabel 2. Data Korupsi Sektor Desa

Tahun	Jumlah Kasus	Jumlah Tersangka	Kerugian Negara
2015	21	22	40,10
2016	48	61	10,40
2017	98	83	19,40
2018	96	109	36,50
2019	46	49	32,30
2020	129	172	50,10
2021	154	233	245,0
Total	592	729	433,8

Tren kenaikan angka korupsi ini bukan tanpa sebab. Hal ini disebabkan oleh kenaikan alokasi dana desa yang cukup besar. Selain itu, faktor-faktor pribadi juga menjadi alasan utamanya yakni kecanduaan akan kekuasaan para kepala desa ataupun perangkat desa. Sejak diundangkan UU Desa, pemerintah desa mempunyai kewenangan untuk mengelola dana desa sehingga ada sumber daya yang membuat candu. Oleh karena itu, masa jabatan tiga kali enam tahun dianggap kurang.¹⁶

Pada 23 Januari 2023 terjadi aksi demonstrasi yang dilakukan oleh APDESI yang menuntut perpanjangan masa jabatan.¹⁷ Wakil DPP APDESI, Sunan, mengatakan bahwa alasan perpanjangan masa jabatan adalah jabatan tiga kali enam hanya akan merugikan kepala desa.¹⁸ Ia berpendapat bahwa waktu enam tahun tidaklah cukup meredam polarisasi yang terjadi pasca pemilihan kepala desa. Alasan ini belum ada studi empirik dan justifikasinya sehingga bukanlah alasan yang tepat

¹⁶ Fika Nurul Ulya, "Sebut Jabatan Kades 9 tahun gagasan Mendes, DPP APDESI kalau tak terealisasikan," *nasional.kompas* 24 Januari 2023, diakses 27 Maret 2023 <https://nasional.kompas.com/read/2023/01/23/13411251/sebut-jabatan-kades-9-tahun-gagasan-mendes-dpp-apdesi-kala-u-tak-terrealisasi>

¹⁷ Wildan Noviansyah, "Apdesi minta jabatan kepala desa sampai 27 tahun," *detik.com* 23 Januari 2023, diakses 15 Februari 2023 dilansir pada laman <https://news.detik.com/berita/d-6530057/apdesi-minta-masa-jabatan-kepala-desa-bisa-sampai-27-tahun>

¹⁸ *id.*,

bagi legislator dan pemerintah untuk menyepakati usulan ini. Padahal masa jabatan bukan hanya sekedar angka melainkan terdapat sumber kekuasaan dan kewenangan. Lord Acton berpendapat yakni *power tends to corrupt but absolute power corrupts absolutely*. Hal tersebut akan terjadi apabila perpanjangan masa jabatan kepala desa disepakati oleh pemerintah pusat. Monopoli sumber kekuasaan akan tercipta dan menghambat kesejahteraan masyarakat desa.

Penelitian ini mengkaji mengenai kerangka regulasi pembatasan jabatan kepala desa. Kemudian, dalam penelitian ini pula mengkaji mengenai implikasi periodisasi masa jabatan kepala desa dengan tingkat korupsi yang dilakukan oleh pemerintah desa dalam hal ini kepala desa dan perangkat desa.

Berdasarkan penjabaran diatas, maka penulis akan melakukan penelitian dengan judul **“Implikasi Periodisasi Masa Jabatan Kepala Desa terhadap Tingkat Korupsi yang Dilakukan Pemerintah Desa”** Penelitian ini akan membahas mengenai kerangka regulasi masa jabatan kepala desa dan bagaimana implikasi masa jabatan kepala desa terhadap tingkat korupsi yang dilakukan oleh pemerintah desa.

1.2 Identifikasi Masalah

Pasca reformasi, tepatnya melalui amandemen konstitusi pertama tahun 1999 berlaku pembatasan masa jabatan terhadap jabatan eksekutif. Pembatasan jabatan pada eksekutif ini dilakukan agar tidak terjadi monopoli kekuasaan. Pembatasan jabatan pertama kali diterapkan pada masa jabatan presiden dan wakil presiden. Pembatasan masa jabatan juga penting diterapkan pada jabatan lainnya tak terkecuali kepala desa. Oleh karena itu, telah dirumuskan tiga pertanyaan penelitian untuk mengulas hal tersebut yaitu:

1. Bagaimana kerangka regulasi pembatasan masa jabatan kepala desa?
2. Apa saja bentuk-bentuk korupsi di desa dan apa saja faktor penyebabnya?

3. Bagaimana implikasi periodisasi masa jabatan kepala desa dengan tingkat korupsi yang dilakukan oleh pemerintah desa?

1.3 Tujuan Penelitian

Penelitian kali ini bertujuan untuk mengetahui kerangka regulasi pembatasan masa jabatan kepala desa baik dalam konstitusi, undang-undang dan peraturan lainnya maupun peraturan turunan. Selain itu, penelitian ini juga bertujuan untuk mengetahui apa saja faktor penyebab korupsi di desa dan bagaimana implikasi periodisasi masa jabatan kepala desa terhadap tingkat korupsi yang dilakukan oleh pemerintah desa.

1.4 Kegunaan Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat baik secara teoritis dan praktis.

1. Manfaat secara teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat menemukan kerangka regulasi mengenai pembatasan masa jabatan kepala desa. Selain itu, penelitian ini juga diharapkan dapat menemukan implikasi periodisasi masa jabatan kepala desa terhadap tingkat korupsi yang dilakukan oleh pemerintah desa.

2. Manfaat secara praktis.

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan diskursus mengenai masa jabatan kepala desa serta menjadi syarat kelulusan studi Strata-1 pada Sekolah Tinggi Hukum Indonesia Jentera (STHI Jentera)

1.5 Kerangka Pemikiran

1. Desa dan Kepala Desa

Desa berasal dari bahasa sansekerta "*swadeshi*" yang memiliki makna tempat asal, tempat tinggal, negeri asal, dan tanah leluhur yang merujuk pada suatu satu kesatuan hidup

dengan satu kesatuan norma dan memiliki batas yang jelas.¹⁹ Sejarah mengenai desa dapat dilihat dalam pita dokumentasi dalam coretan pena Van Vollenhoven dalam bukunya “*staatsrecht Overzee.*” Dalam buku tersebut dijelaskan bahwa pemerintah republik atau republik desa telah ada sebelum Belanda masuk ke Nusantara pada 1596.²⁰

Masih dalam buku yang sama, Van Vollenhoven menuliskan frasa “*Republikeken*” yang diartikan sebagai pemerintahan demokratis yang mementingkan kesejahteraan rakyat yang bersifat asli dan otonom. Dengan demikian bahwa konsep desa yang otonom merupakan sifat orisinal desa yang diyakini sebagai basis penghidupan masyarakat setempat dan kesatuan masyarakat hukum (*volksgemeenschappen*) menjadi cikal bakal negara modern.²¹

Berdasarkan fakta tersebut membuktikan bahwa desa merupakan cikal bakal negara modern. Desa merupakan entitas sosial yang memiliki kelengkapan budaya dan pranata sosial, pranata lokal dan memiliki otonomi untuk tata kelola penduduk. Hal inilah yang disebut dengan *self-governing community*.²² Namun, pasca era kolonialisme Belanda, desa disebut sebagai kesatuan masyarakat hukum *volksgemeenschappen* yang memiliki tata kelola otonom tanpa ikatan hirarkis struktural.²³

Kepala desa merupakan pemimpin penyelenggaraan pemerintahan desa. Kepala desa adalah orang yang memenangkan kontestasi politik tingkat bawah yakni pemilihan kepala desa. Syarat menjadi kepala desa telah diatur dalam Pasal 33 UU Desa. Masih dalam undang-undang yang sama memiliki tugas, fungsi dan wewenang sebagai berikut:

¹⁹ Soetardjo Kartohadikoesoemo, *Desa*. (Jakarta : Balai Pustaka, 1984), hlm.16

²⁰ Ateng Syafrudin, *Pengaturan Koordinasi Pemerintahan di Daerah Tarsito*. (Bandung: 1976), hlm. 6 dikutip oleh Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Desa Dalam Konstitusi Indonesia Sejak Kemerdekaan Hingga Reformasi*, (Malang: Setara Press, 2015), hlm. 2-3.

²¹ Soetardjo Hadikoesoemo, *Desa*. (Jakarta: Balai Pustaka, 1984). hlm. 16

²² HAW Widjaja, *Pemerintah Desa dan Administrasi Desa*. (Jakarta: Raja Grafindo, 2003). hlm. 10

²³ HAW Widjaja, *Otonomi Desa merupakan Otonomi Yang Asli, Bulat dan Utuh*. (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada. 2008), hlm. 4

- a. Kepala desa bertugas menyelenggarakan pemerintahan desa, melaksanakan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan dan pemberdayaan masyarakat.
- b. Kepala desa juga berwenang dalam memimpin penyelenggaraan pemerintah desa, mengangkat dan memberhentikan perangkat desa, mengelola keuangan desa dan aset desa, menetapkan peraturan desa dan menetapkan APBDes.

2. Pemisahan kekuasaan

Berdasarkan sejarah perkembangan hukum tata negara teori pemisahan kekuasaan dicetuskan pertama kali oleh John Locke. Menurut John Locke kekuasaan itu dibagi menjadi tiga yakni:²⁴

- a. kekuasaan legislatif yang memiliki tugas untuk membuat peraturan perundang-undangan;
- b. kekuasaan eksekutif memiliki tugas untuk melaksanakan undang-undang;
- c. kekuasaan federatif memiliki tugas untuk menjaga keamanan negara.

Kemudian konsep pemisahan kekuasaan ini dikembangkan oleh Charles Secondat Baron de La Brède et de Montesquieu dalam karyanya yang berjudul *L'Esprit des Lois (The Spirit of the Laws)*.²⁵ Sama halnya dengan John Locke, Montesquieu juga membagi cabang kekuasaan menjadi tiga yakni fungsi membuat undang-undang dilakukan oleh legislatif, fungsi menyelenggarakan undang-undang oleh eksekutif sedangkan fungsi mengadili pelanggaran undang-undang dilakukan oleh yudikatif.²⁶ Adanya pemisahan kekuasaan ini diharapkan setiap cabang kekuasaan harus terpisah baik mengenai tugas (*functie*) maupun mengenai alat perlengkapannya (*organ*).²⁷ Oleh karena itu, tidak dibenarkan cabang kekuasaan saling bercampur tangan.

²⁴ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. (Jakarta: Gramedia, 2002), hlm. 150

²⁵ MPR RI, *Panduan Dalam Memasyarakatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses dan Hasil Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945* (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR R.I. 2003) hlm. 14. diunduh dari <http://www.jimlyschool.com/read/analisis/333/checks-and-balances-dan-judicial-review-dalam-legislasi-di-indonesia/> pada 17 Maret 2023

²⁶ Indra Rahmatullah, "Rejuvenasi Sistem Checks and Balances dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia" *Jurnal Cita Hukum* Vo. I. No. 2 Desember 2013. hlm. 216

²⁷ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*. (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum UI, 1983), hlm. 141.

Konsep pemisahan kekuasaan dalam negara diatur dalam undang-undang dasar maupun atau konstitusinya. Konstitusi merupakan dokumen negara yang berisikan hal-hal pokok terkait penyelenggaraan negara.²⁸ Moh. Mahfud MD berpendapat bahwa konstitusi mengandung hal dasar sebagai berikut: (i) *public authority*, (ii) pelaksanaan kedaulatan rakyat, (iii) adanya pemisahan, pembatasan wewenang, (iv) adanya kekuasaan kehakiman yang merdeka, (v) adanya kontrol terhadap militer dan (vi) adanya jaminan terhadap hak asasi manusia.²⁹

Konsep pemisahan kekuasaan atau *trias politica* ini telah diatur di konstitusi. *Separation of power* dari konsep *trias politica* sulit terlaksana karena tidak memungkinkan satu lembaga dengan lembaga yang lain tidak bersinggungan. Oleh karena itu, konsep pemisahan kekuasaan ini di berbagai negara berkembang menjadi teori *check and balances*.

Di Indonesia sendiri menganut kedua konsep tersebut baik pemisahan kekuasaan dan juga *check and balances*. Dalam perkembangan ketatanegaraan Indonesia hal yang merujuk pada sistem *check and balances* ditandai dengan adanya amandemen Undang-Undang Dasar 1945. Amandemen konstitusi tersebut memunculkan perubahan substansial yakni adanya lembaga negara yang saling mengawasi.³⁰ Indonesia memisahkan ketiga cabang kekuasaan. Kekuasaan eksekutif dipegang oleh Presiden, legislatif oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan yudikatif dipegang oleh Mahkamah Agung (MA) dan Mahkamah Konstitusi (MK).

Selain mekanisme pemisahan cabang kekuasaan diatas. Mekanisme pemisahan cabang kekuasaan juga terjadi dalam penyelenggaraan pemerintahan desa. Unsur penyelenggara pemerintah desa adalah Kepala desa beserta perangkat desa dan BPD. Dalam hal ini, kepala desa beserta perangkat desa sebagai pemegang cabang kekuasaan eksekutif, sedangkan BPD sebagai cabang kekuasaan legislatif.

²⁸ Moh. Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi Indonesia : Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*. (Jakarta: Rineka Cipta, 2000), hlm. 421.

²⁹ *id.*,

³⁰ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006). hlm. 74.

BPD merupakan lembaga yang lahir di rezim otonomi daerah. BPD pertama kali muncul dalam UU No. 22 Tahun 1999 dalam undang-undang ini terjadi pemisahan kekuasaan eksekutif dan legislatif. Pemisahan antara keduanya membawa dampak bahwa kekuasaan tersebut memang harus dipisahkan.³¹ Pada awalnya BPD dibentuk dengan tujuan agar kekuasaan tidak berpusat pada kepala desa saja. Dengan demikian, keberadaan BPD mencegah adanya monopoli kekuasaan oleh kepala desa.

3. Partisipasi Politik di Desa

Partisipasi berasal dari bahasa Latin yakni *pars* yang artinya bagian dan *capere (spasi)* yang artinya mengambil.³² Sedangkan partisipasi dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) turut berperan dalam suatu kegiatan.³³ Secara umum partisipasi dimaknai sebagai kapasitas orang dalam upaya menentukan tujuan. Menurut Miriam Budiardjo partisipasi politik sebagai kegiatan seseorang atau sekelompok orang untuk ikut secara aktif dalam kehidupan politik, misalnya dalam pemilihan kepala negara, mempengaruhi kebijakan negara dan berbagai kegiatan lainnya.³⁴

Di Indonesia sendiri partisipasi masyarakat dalam kehidupan bernegara diatur dalam UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Khususnya diatur dalam penjelasan Pasal 2 ayat 4 huruf d yakni keikutsertaan masyarakat dalam mengakomodasi kepentingan bersama di proses penyusunan rencana pembangunan. Lebih lanjut lagi Cohen dan Uphoff (1997) menguraikan bentuk-bentuk partisipasi kedalam empat bentuk yakni:³⁵

- a. partisipasi dalam pembuatan keputusan (*participation in decision making*)
- b. partisipasi dalam pelaksanaan (*participation in implementation*)

³¹ Jaka Tri Widaryanto, "Kinerja Pemerintahan Desa dan Demokrasi Desa", dalam dalam Jamil Gunawan dkk (editors), Desentralisasi, Globalisasi, dan Demokrasi Lokal, (Jakarta: LP3ES, 2005), hlm.367.

³² R.A. Anggraini, "Partisipasi warga masyarakat dalam kegiatan pelayanan kesejahteraan sosial" Tesis Magister Universitas Indonesia, Indonesia 2020. hlm. 1

³³ KBBI, Partisipasi dilansir dalam laman <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/PARTISIPASI> diakses pada 14 Maret 2023

³⁴ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. (Jakarta: Penerbit PT Gramedia Pustaka Utama). hlm. 150

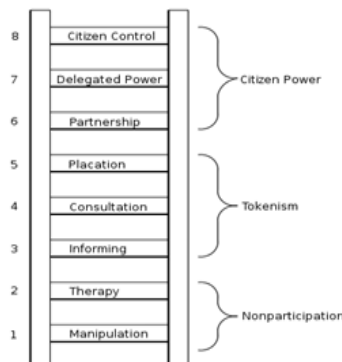
³⁵ Sri Daniati, "Tingkat Partisipasi Masyarakat Pada Perencanaan Penggunaan Dana Desa Dalam Rangka Pengentasan Kemiskinan di Desa Kesimantengah" *Jurnal Ilmiah Administrasi Publik (JIAP)* Vol 5, No, 2. pp 172-180, 2019. hlm. 174

- c. partisipasi dalam menerima manfaat (*participation in benefits*)
- d. partisipasi dalam evaluasi (*participation in evaluation*)

Partisipasi politik menjadi sebuah kunci dalam negara demokrasi. Hal ini dikarenakan partisipasi politik berfungsi sebagai perangsang dinamika politik agar tercapai titik ideal demokrasi. Partisipasi politik sebagai wujud turut serta warga negara dalam menjalankan kedaulatannya sendiri. Selain itu, partisipasi politik juga merupakan bentuk kesukarelaan masyarakat atas keterlibatan dalam kepentingan bersama dalam mencapai tujuan bersama.

Arnstein mendeskripsikan delapan tingkat dalam partisipasi masyarakat yakni: *manipulation, therapy, informing, consultation, placation, partnership, delegated power* dan *citizen control*.³⁶ Berikut ilustrasi tangga partisipasi oleh Arnstein:³⁷

Gambar 1. Tangga Partisipasi Arnstein



Tangga partisipasi Arnstein ini menunjukkan semakin keatas anak tangganya maka semakin baik pula partisipasi warga negaranya. Tingkat pertama dalam tangga partisipasi adalah manipulasi (*manipulation*). Tahapan ini memiliki karakteristik masyarakat hanya dijadikan alat legitimasi kekuasaan saja. Kemudian, tahapan kedua adalah *therapy* dimana dalam tahapan ini pelibatan masyarakat hanya dengan tujuan pembelajaran. Selanjutnya tangga ketiga adalah *informing*. Dalam tahapan ini pelibatan masyarakat pasif yakni hanya dengan diberikan informasi saja.³⁸

³⁶ Sherry R. Arnstein (1969) “A Ladder Of Citizen Participation”, Journal of the American Institute of Planners, 35:4, 216-224, DOI: 10.1080/01944366908977225

³⁷ *id.*,

³⁸ Farizi Ramadhan dan Parfi Khadiyanto, “Partisipasi Masyarakat Dalam Mendukung Kegiatan Pariwisata di Desa Wisata Bejiharjo, Gunungkidul, Yogyakarta” Jurnal Teknik PWK, Vol 3 Nomor 4, 2014. hlm. 952

Tahapan selanjutnya adalah konsultasi (*consultation*) dalam tahapan ini pelibatan masyarakat pada sebuah proses kegiatan pemerintah. Kemudian tahapan kelima *placation* dalam tahapan ini pelibatan masyarakat berupa penempatan wakilnya di pemerintah. Tahapan keenam disebut dengan *partnership*. Di tahap ini posisi masyarakat dan pemerintah menjadi setara. Setelah *partnership* tahapan selanjutnya adalah *delegated power*. Tahapan ini pemerintah sudah mendelegasikan kekuasaan pada masyarakat. Oleh karena itu, kewenangan masyarakat menjadi lebih tinggi. Pendelegasian kekuasaan berdampak kekuasaan masyarakat sehingga memunculkan tahapan kedelapan yakni *citizen control*.

Partisipasi politik masyarakat itu penting. Hal ini, dikarenakan berkaitan dengan hak dan kewajiban masyarakat sebagai individu atau kelompok yang berperan sebagai warga negara dalam menggunakan sumber dayanya untuk mempengaruhi proses pengambilan keputusan dalam pemerintahan. Partisipasi politik dapat dilaksanakan karena adanya kesadaran masyarakat.

Kesadaran masyarakat ini berupa keterlibatan masyarakat dalam pemilihan umum sebagai wujud pelaksanaan kedaulatan rakyat. Sebagaimana pemilihan umum, juga terdapat pemilihan Kepala Desa (Pilkades) yang merupakan level kontestasi politik di tingkat bawah. Selain itu, wujud dari partisipasi politik masyarakat adalah dengan menjadi anggota dari BPD.

Dalam Pasal 56 ayat (1) UU Desa disebutkan bahwa anggota BPD berasal dari keterwakilan penduduk desa yang pengisian diisi secara demokratis. Keterwakilan ini berasal dari unsur masyarakat yang terdiri dari ketua rukun warga, pemangku adat, pemuka agama, dan pemuda setempat. Salah satu fungsi utama BPD menyalurkan aspirasi masyarakat kepada pemerintah desa. Sebagai lembaga legislatif di tingkat desa BPD mempunyai fungsi yang telah diatur dalam Pasal 55 UU Desa yakni:

- a. membahas dan menyetujui Rancangan Peraturan Desa bersama Kepala Desa
- b. menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat desa
- c. melakukan pengawasan kinerja kepala desa.

Ketiga fungsi BPD merupakan salah satu mekanisme *check and balances* yang dilakukan oleh legislatif terhadap eksekutif. Mekanisme *check and balances* ini, termasuk bentuk partisipasi masyarakat sebab BPD merupakan wakil masyarakat. Oleh karena itu, BPD memiliki posisi tawar yang lebih tinggi dari pada pemerintah desa.

4. Pembatasan kekuasaan

Dalam sebuah negara pastilah terdapat kelompok-kelompok sosial yang telah ada secara keseluruhan adalah warga negara.³⁹ Kelompok-kelompok tersebut bersatu dan berhimpun membentuk negara. Menurut John Locke mengemukakan mengenai paham pembatasan kekuasaan atau paham konstitualisme yang dikenalkan dalam *two treatises of government*. Menurut Locke perlu adanya pembatasan kekuasaan pemerintahan negara melalui konstitusi.⁴⁰

Indonesia sebagai negara demokrasi konstitusional, dimana terdapat pembatasan kekuasaan kekuasaan negara dan para penyelenggaraan negara. Dianutnya demokrasi konstitusional hal ini berarti bahwa Indonesia menganut paham konstitualisme.⁴¹ Paham konstitualisme tertuang dalam Pasal 1 ayat (2) dan (3) yang menyatakan bahwa Indonesia adalah negara hukum dimana kedaulatan tertinggi ditangan rakyat. Bukti bahwa Indonesia menganut paham konstitualisme telah dijabarkan oleh Mahfud MD dalam keempat hal ini:⁴²

- a. Melalui BPUPKI dan PPKI yang merupakan perumus konstitusi telah berhasil menyusun UUD 1945;
- b. dalam alinea keempat pembukaan UUD 1945 secara eksplisit Indonesia didirikan dalam susunan UUD

³⁹ Mansyur Semma, *Negara dan Korupsi: Pemikiran Mochtar Lubis Atas Negara, Manusia Indonesia, dan Perilaku Politik*, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2008). hlm. 2.

⁴⁰ Adnan Buyung Nasution, *Arus Pemikiran Konstitusionalisme seri Tata Negara*, (Jakarta: Kata Hasta Pustaka, 2007), hlm. 39.

⁴¹ *id.*,

⁴² Moh. Mahfud MD, "Konstitusionalisme dan Pelembagaannya dalam Ketatanegaraan di Indonesia"(Makalah pada Pelatihan Hakim dan Jaksa yang diselenggarakan Komisi Yudisial RI, PUSHAM UII, dan Norwegian Center for Human Right (NCHR) Oslo University, Hotel Santika Jakarta, 2-5 November 2015.)

- c. penjelasan umum bagian sistem pemerintah pada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 yang berlaku pertama yakni butir II.2 ditegaskan bahwa “pemerintahan berdasar atas sistem konstitusi (hukum dasar), tidak bersifat absolutisme (kekuasaan tidak terbatas)”.
- d. Indonesia menjadikan UUD sebagai landasannya.

Sistem pemerintahan yang dianut oleh Indonesia adalah sistem pemerintahan presidensial.⁴³

Sistem presidensial dikatakan sebagai sistem konvensional apabila sejalan dengan karakteristik utama sebagai berikut: (i) terdiri dari seorang pimpinan eksekutif tunggal; (ii) pimpinan eksekutif tersebut dipilih langsung oleh rakyat; dan (iii) masa tugasnya dibatasi dan tidak dapat diberhentikan melalui pemungutan suara oleh lembaga legislatif.⁴⁴

Apabila melihat penjabaran di atas, Indonesia menentang adanya absolutisme kekuasaan. Hal ini disebabkan absolutisme kekuasaan hanya akan mengakibatkan terampasnya hak-hak asasi warga negara. Pembatasan kekuasaan dilakukan dengan mekanisme pemisahan cabang kekuasaan dan masa jabatan. Esensi dari pembatasan kekuasaan diantaranya adalah menghargai posisi rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi. Pembatasan kekuasaan ini sangat erat dengan keberadaan negara hukum. Dengan kata lain pembatasan kekuasaan dalam negara hukum selalu berkaitan dengan konstitusi. Jimly Asshidiqie menjelaskan bahwa:

“Salah satu ciri negara hukum, yang dalam bahasa Inggris disebut *the rule of law* atau dalam bahasa Belanda dan Jerman disebut *rechtsstaat*, adalah adanya ciri pembatasan kekuasaan dalam penyelenggaraan kekuasaan negara. Pembatasan itu dilakukan dengan hukum yang kemudian menjadi ide dasar paham konstitusionalisme modern. Oleh karena itu, konsep negara hukum juga disebut sebagai negara konstitusional atau *constitutional state*, yaitu negara yang dibatasi oleh konstitusi. Dalam konteks yang sama, gagasan negara

⁴³Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan bahwa “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar”. Selain hal tersebut, kekuasaan pemerintahan negara oleh presiden juga diatur dalam Bab III UUD 1945 yang berisi 17 pasal yang mengatur berbagai aspek mengenai presiden dan lembaga kepresidenan, serta kewenangan yang dimilikinya dalam memegang kekuasaan pemerintah.

⁴⁴ Abdul Rahman Kanang. “Diskursus Pembatasan Kekuasaan Presiden Dalam Sistem Presidensial Menurut UUD 1945” *Al-Daylahi* Vol.7/No.1/ Juni 2019. hlm. 163

demokrasi atau kedaulatan rakyat disebut pula dengan istilah *constitutional democracy* yang dihubungkan dengan pengertian negara demokrasi yang berdasarkan atas hukum.”⁴⁵

Dalam konstitusi terkandung pembatasan masa jabatan bagi suatu jabatan. Pembatasan kekuasaan dilakukan dengan cara memisahkan cabang kekuasaan. Dalam penyelenggaraan pemerintahan desa, cabang kekuasaan terpisah menjadi dua yakni kepala desa dan BPD. Pemisahan ini dilakukan agar tidak terjadi monopoli kekuasaan mengingat banyak peran dan wewenang kepala desa.

5. Good Governance

Menurut United Nation Development Programme (UNDP) *good governance* adalah suatu penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan efisien yang sejalan dengan prinsip demokrasi, disiplin anggaran, baik secara administrasi serta penciptaan *legal* dan *political framework*.⁴⁶ Isu *good governance* itu sendiri menjadi perdebatan karena adanya tuntutan perubahan dalam pengelolaan kehidupan kenegaraan. Dalam menjalankan roda pemerintahan biasanya pemerintah menerapkan prinsip-prinsip *good governance*. Prinsip-prinsip *good governance* dikemukakan oleh UNDP diantaranya:⁴⁷

- a. partisipasi, dalam hal ini terjadi pelibatan masyarakat dalam pengambilan keputusan baik secara langsung maupun diwakilkan;
- b. tegaknya supremasi hukum (*rule of law*);
- c. transparansi;
- d. peduli pada stakeholder;
- e. berorientasi pada konsensus;
- f. kesetaraan;

⁴⁵ Jimly Asshidiqie, *Gagasan Negara Hukum di Indonesia*, [pn.gunungsitoli.go.id https://www.pn-gunungsitoli.go.id/assets/image/files/Konsep_Negara_Hukum_Indonesia.pdf](https://www.pn-gunungsitoli.go.id/assets/image/files/Konsep_Negara_Hukum_Indonesia.pdf) diakses 18 Maret 2023

⁴⁶ Teti Anggita Sari dan Rigel Nurul Fathah, *Pengelolaan Alokasi Dana Desa Dalam Mewujudkan Good Governance*. Jurnal Litbang Sukowati Vol. 2 Nomor 1 Tahun 2018.hlm. 91

⁴⁷ *id.*,

- g. efektifitas dan efisiensi;
- h. akuntabilitas.

Secara umum *good governance* dapat diartikan sebagai pemerintahan yang baik sesuai dengan prinsip-prinsip yang ada. Prinsip *good governance* ini digunakan dalam semua tingkatan pemerintah baik pusat, daerah dan desa. Dalam tingkat desa *good governance* ini dapat digunakan dalam proses penyelenggaraan pemerintah dan pengelolaan keuangan desa. Tahapan pengelolaan keuangan desa dimulai dari perencanaan, pelaksanaan alokasi dana desa, pertanggungjawaban dana desa. Semua hal tersebut harus patuh terhadap prinsip *good governance* agar tidak terjadi penyelewengan.

1.6 Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif, yang merupakan metode untuk mengeksplorasi dan memahami makna oleh sejumlah individu atau sekelompok orang- dianggap berasal dari masalah sosial atau kemanusiaan⁴⁸ Peter Mahmud Marzuki berpendapat bahwa penelitian hukum adalah sebuah proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip maupun doktrin hukum guna menjawab isu-isu hukum yang dihadapi.⁴⁹ Penelitian jenis ini akan dilakukan dengan cara menghimpun data-data lapangan yang akan dianalisis menggunakan hukum yang berlaku serta yang telah terjadi didalam kehidupan masyarakat.⁵⁰ Penelitian ini dilakukan dengan melihat fakta atau keadaan nyata masyarakat mengenai penerapan sebuah peraturan perundang-undangan. Penelitian ini mengkaji penerapan UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa dengan spesifikasi masa jabatan kepala desa. Dalam penelitian ini akan melihat implementasi UU Desa.

Jenis data yang akan digunakan dalam penelitian ini ada dua:

⁴⁸ John W. Creswell. *Research Design: Qualitative, Quantitative and Mixed Methods Approaches*, (London:Sage Publications, Inc.)

⁴⁹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Cetakan ke11, (Jakarta: Kencana. 2011), hlm. 35.

⁵⁰ Dr. Amirudin dan Prof. Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, (Depok: PT. Raja Grafindo Persada), hlm. 175

A. Data Primer merupakan suatu data yang telah diperoleh secara langsung yang dari sumber pertama atau sumber asal dari lapangan atau data yang diperoleh secara langsung yang melalui wawancara terhadap narasumber yang berkompeten. Rencana wawancara akan dilakukan dengan narasumber ICW, APDESI dan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dan Masyarakat Transparansi Aceh.

Tabel 3. Narasumber Penelitian

Narasumber	Hari/Tanggal	Tempat	Keterangan
Rohidin Sudarno, (Pusat Telaah Informasi Regional)	Selasa, 6 Juni 2023. Pukul 13.30-16.00 WIB	Kantor Pattiro, Pasar Minggu Jakarta Selatan	Dampak Dana Desa
Almas Sjafrina, (Indonesia Corruption Watch)	Jumat, 9 Juni 2023. Pukul 15.30-16.20 WIB	<i>Zoom meeting</i>	Konfirmasi temuan ICW terkait korupsi sektor desa
Arifin Abdul Majid, (APDESI)	Senin, 12 Juni 2023. Pukul 14.00-15.30 WIB	Plaza Festival, Kuningan Jakarta Selatan	Periodisasi masa jabatan dan urgensi perpanjangan masa jabatan Kades.
Alfi Rachman Waluyo, (Komisi Pemberantas Korupsi)	Kamis, 22 Juni 2023. Pukul 15.30-16.10 WIB	Kantor KPK Merah Putih, Kuningan Jakarta Selatan	Modal politik dan akuntabilitas menjadi faktor penyebab korupsi.
Alfian, (Masyarakat Transparansi Aceh)	Selasa, 11 Juli 2023. Pukul 14.30-15.20 WIB melalui zoom	<i>Zoom meeting</i>	Korupsi dana desa Provinsi Aceh

B. Data Sekunder merupakan data yang diperoleh dari buku-buku sebagai data pelengkap sumber data primer. Sumber sekunder lainnya penulis dapatkan dengan melakukan penelitian kepustakaan (*library research*) seperti: buku buku hukum, jurnal, situs-situs hukum dari internet dan literatur lainnya.

1.7 Sistematika Penulisan

Bab I: Pendahuluan

Bab ini berisi uraian latar belakang penelitian, identifikasi masalah, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, kerangka pemikiran, penggunaan metodologi penelitian dan sistematika penulisan.

Bab II: Kerangka Regulasi Pembatasan Masa Jabatan Kepala Desa.

Bab ini akan mengulas tentang kerangka regulasi pembatasan masa jabatan kepala desa yang meliputi sejarah pengaturan masa jabatan kepala desa serta dinamika yang menyertai perubahan masa jabatan tersebut. Kemudian dalam bab ini pula akan menjelaskan mengenai tipologi korupsi yang ada di desa dan apa saja faktor penyebabnya.

Bab III: Implikasi Periodisasi Masa Jabatan Kepala Desa Terhadap Tingkat Korupsi Yang Dilakukan Oleh Pemerintah Desa.

Bab ini akan membahas mengenai implikasi lamanya jabatan kepala desa terhadap tingkat korupsi yang dilakukan pemerintah desa. Kemudian, dalam bab ini akan menjabarkan data korupsi yang dilakukan oleh pemerintah desa berdasarkan periodisasi jabatan kepala desa.

Bab IV: Penutup

Bab ini berisikan kesimpulan penelitian dan saran bila diperlukan.