

BAB III

IMPLIKASI PERIODISASI MASA JABATAN KEPALA DESA TERHADAP TINGKAT KORUPSI PEMERINTAH DESA

Masa jabatan kepala desa di Indonesia telah diatur dalam beberapa regulasi sebelum dan pasca reformasi. Masa jabatan kepala desa menjadi isu yang sering diperbincangkan menjelang atau pada tahun-tahun politik. Ketua Asosiasi Pemerintah Desa Seluruh Indonesia (APDESI), Arifin Abdul Majid mengatakan bahwa isu perpanjangan masa jabatan, status kepegawaian dan kenaikan dana desa menjadi poin yang selalu dibahas saat menjelang tahun politik. Arifin juga menambahkan bahwa isu perpanjangan masa jabatan ini menjadi isu politik transaksional.⁹⁸ Politik transaksional ini muncul karena desa terdapat sumber kantong suara pemilih sehingga para kades menukarkan hal ini dengan perpanjangan masa jabatan kepala desa.

Revisi UU Desa saat ini sedang dibahas dalam rapat Panitia Kerja Badan Legislasi (Panja Baleg) DPR. Revisi undang-undang desa mendadak masuk dalam daftar RUU kumulatif terbuka DPR, padahal RUU ini tidak masuk dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) 2023.⁹⁹ Kondisi ini terjadi pasca terbitnya putusan MK No. 15/PUU-XXI/2023 pada Maret 2023. Namun, kisruh mengenai usulan perpanjangan masa jabatan kepala desa dimulai sejak lama, jauh sebelum putusan MK tersebut lahir.

Pada 27 Juni 2023, Panja penyusunan revisi undang-undang desa telah menyepakati usulan perpanjangan masa jabatan kepala desa dari enam tahun menjadi sembilan tahun dan dapat dipilih dua kali. Wacana ini berbeda dengan usulan APDESI yang mengusulkan masa jabatan kepala desa selama sembilan tahun dan dapat dipilih tiga periode. Selain itu, tim Panja pun sepakat apabila perubahan masa jabatan langsung berlaku dalam draf revisi telah disahkan menjadi UU sehingga,

⁹⁸ Arifin Abdul Majid. *Supra note 89*

⁹⁹ Kurnia Yunita Rahayu. “DPR Sepakati Usulan Perpanjangan Masa Jabatan Langsung Berlaku” *kompas.id* 28 Juni 2023 dilansir dalam laman <https://www.kompas.id/baca/polhuk/2023/06/27/dpr-sepakati-usulan-perpanjangan-jabatan-kepala-desa-langsung-berlaku> 28 Juni 2023

jabatan kepala desa yang sedang menjabat otomatis bertambah. Merujuk Pasal 87 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, undang-undang mulai berlaku dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sejak diundangkan. Namun menurut, Direktur Pusat Studi Konstitusi (Pusako) Universitas Andalas, Feri Amsari menjelaskan bahwa terdapat asas universal dalam hukum yang tidak memberlakukan UU secara langsung pasca disahkan.¹⁰⁰

Selain itu, menurutnya revisi ini lebih kental DNA politiknya bukan berfokus pada pembenahan dan pembangunan desa.¹⁰¹ Selain itu, sebuah undang-undang tidak dapat langsung diberlakukan karena dibutuhkan persiapan untuk menjalankan aturan baru seperti pengharmonisasian, koordinasi antar sektor dan *stakeholder* yang akan menjalankan.¹⁰² Disisi lain, ketua Baleg DPR, Supratman Andi Agtas mengatakan bahwa parlemen saat ini telah satu suara dan tak perlu ada jeda waktu sehingga ketika UU telah diketok, disahkan, dan disetujui bersama oleh pemerintah dan DPR maka UU tersebut langsung berlaku.¹⁰³

Revisi UU Desa tak hanya berfokus pada masa jabatan kepala desa, tapi juga pada penambahan dana desa. Dalam draf yang telah disusun oleh Panja, terdapat penambahan dana desa sebesar 15% dari dana transfer dana desa yang semula hanya 10%. Panja mengatakan bahwa kenaikan besaran dana desa ini digunakan untuk peningkatan kapasitas pengembangan desa guna menjadi pilar kekuatan ekonomi. Penambahan ketersediaan dana desa dan perpanjangan masa jabatan ini berkonsekuensi logis pada tren korupsi yang dilakukan oleh pemerintah desa.

¹⁰⁰ Danu Damarjati. “Isu Perpanjangan Jabatan Kepala Desa dicurigai terkait Pemilu 2024” *detik.news* 20 Januari 2023. Dilansir dalam laman <https://news.detik.com/berita/d-6526097/isu-perpanjangan-jabatan-kepala-desa-dicurigai-terkait-pemilu-2024> diakses 10 Juni 2023

¹⁰¹ *id.*,

¹⁰² Tanpa Nama. “Proses Pengharmonisasian Sebagai Upaya Meningkatkan Kualitas Peraturan Perundang-Undang” *ditjenpp.kemenkumham.go.id*, diakses 08 Agustus 2023 https://ditjenpp.kemenkumham.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=232:proses-pengharmonisasian-sebagai-upaya-meningkatkan-kualitas-peraturan-perundang-undangan&catid=100&Itemid=180&lang=en

¹⁰³ Dwi Rahmawati. “Revisi UU Desa Masa Jabatan Kades 9 Tahun dan Dana Desa Naik Jadi 2 M” *news.detik.com* 6 Juli 2023 dilansir dalam <https://news.detik.com/berita/d-6808504/revisi-uu-desa-masa-jabatan-kades-9-tahun-dana-desa-naik-jadi-rp-2-m> diakses pada 15 Juli 2023

Tren korupsi sektor desa naik pasca tersedianya dana desa, sektor desa selalu menempati peringkat tiga teratas dalam korupsi yang ditangani oleh aparat penegak hukum. Hal ini, berbanding terbalik sebelum ketersediaan dana desa.¹⁰⁴ Kondisi ini akan bertambah parah apabila revisi UU Desa akan disahkan dengan substansi perpanjangan masa jabatan dan penambahan dana desa. Berikut ini data yang telah dihimpun melalui *media tracking*, direktori putusan Mahkamah Agung dan temuan, Indonesia Corruption Watch (ICW), dan Masyarakat Transparansi Aceh (MaTA)

¹⁰⁴ Almas Sjafira. *supra note*, 74

Tabel 6. Korupsi Sektor Desa yang dilakukan oleh Pemerintah Desa Pada Periode Dua dan Tiga Tahun 2015-2022

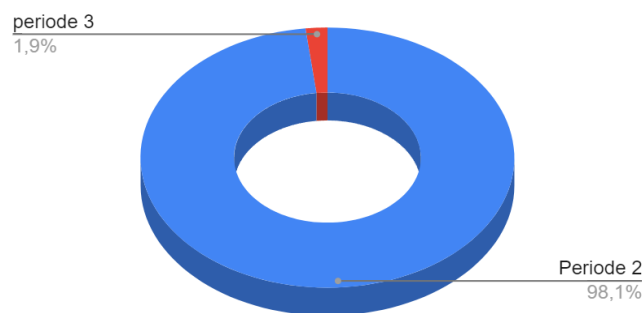
Desa	Periode	Tahun Anggaran	Sumber Dana	Kerugian Keuangan Negara	Pelaku	Modus/jenis
Surodadi, Demak	2	2021	DD	747	Kepala Desa	Penyelewengan Anggaran
Pacongan, Jember	2	2020	DD	168	Kepala Desa	Penyelewengan Anggaran
Kalitorong, Pematang	2	2020	DD	425	kepala Desa	Penyelewengan Anggaran
Sekadau, Kalbar	2	2021	DD	260	kepala Desa	Penyelewengan Anggaran
Tampang Baru, M Banyuasin	2	2014	DD	233	Kepala Desa	Penyelewengan Anggaran
Karang Asih, Cikarang Baru	2	2016	DD	3	Kepala Desa	Penyelewengan Anggaran
Kertapati, Bengkulu Tengah	2	2019	DD	500	Kepala Desa	Penyelewengan Anggaran
Resojo Kidul, Pasuruan	2	2020–2021	DD	200	Kepala Desa	Mark up Anggaran
Paslaten, Minahasa Utara	2	2021	DD	157	Kepala Desa	Mark up Anggaran
Lukit, Meranti Riau	2	2015	DD	1,6	Kepala Desa	Mark up Anggaran
Lombok wetan, Bondowoso	2	2016–2018	DD	641,8	Kepala Desa	Laporan fiktif
Meunasah Mee, Aceh Utara	2	2017–2018	DD	525	Kepala Desa	Laporan fiktif
Blok 18, Gunung Meriah, Aceh	2	2017–2018	DD	373	Kepala Desa	Mark up Anggaran
Gampong Jambo Dalem, Aceh	2	2016	DD	300	Kepala Desa	Mark up Anggaran
Blang Ara, Bener Meriah	2	2018	DD	132,8	Kepala Desa	Penyelewengan Anggaran
Gampong Geulanggang Gajah,	2	2017	DD	678	Kepala Desa	Penggelapan

Aceh						
Panjang Kudus	2	2016	DD	1,47	kepala Desa	Laporan Fiktif
Jambi	2	2019	DD	220	kepala Desa	Penyelewengan Anggaran
Bari, Manggarai	2	2018–2021	DD	482,96	kepala Desa	Proyek/Kegiatan Fiktif
Pamedaran, Brebes	2	2022	DD	500	kepala Desa	Penyelewengan Anggaran
Cikeusal, Serang, Banten	2	2020	DD	1	kepala Desa	Penyelewengan Anggaran
Cianjur	2	2020	DD	1,3	kepala Desa	Penyelewengan Anggaran
Musi Rawas	2	2018	DD	898	kepala Desa	Penyelewengan Anggaran
Sungai Lebu, Jambi	2	2020	DD	1,1	Kepala Desa	Penyelewengan Anggaran
Desa Pangkah, Kab Tegal	2	2019	DD	230	Kepala Desa	Penyelewengan Anggaran
Desa Lontar, Serang Banten	2	2020	DD	988	Kepala Desa	Proyek/Kegiatan Fiktif
Desa Sindang, Purbalingga	2	2014 dan 2021	DD	1	Kepala Desa	Penyelewengan Anggaran
Desa Meunasah Blang, Aceh	2	2018–2019	DD	158	Kepala Desa	Penyelewengan Anggaran
Desa Wiringtasi, Sulsel	2	2019–2020	DD	475	kepala Desa	Penyelewengan Anggaran
Desa Makmur, Banjar Kalsel	2	2018	DD	579	kepala Desa	Proyek/Kegiatan Fiktif
Desa Jabi, Bengkulu	2	2021	DD	413	kepala Desa	Penyelewengan Anggaran
Desa Tanjung Nanak, Tanjab	2	2018-2021	DD	908,5	kepala Desa	Proyek/Kegiatan Fiktif
Desa Karanglewas, Kecamatan Jatilawang, Banyumas	2	2016-2021	DD	622	kepala Desa	Proyek/Kegiatan Fiktif
Desa Lau, Jawa Tengah	2	2018-2019	DD	1,8	kepala Desa	Proyek/Kegiatan Fiktif
Desa Sungai Kapai, Banjar	2	2018	DD	412,5	kepala Desa	Proyek/Kegiatan Fiktif
Desa Sempol. Magetan	2	2015-2017	DD	50	kepala Desa	Proyek/Kegiatan Fiktif

Desa Koto Duo, Kerinci Jambi	2	2018-2019	DD	758	Kepala Desa	Proyek/Kegiatan Fiktif
Desa Gunung Megang, Lahat	2	2019	DD	754	Kepala Desa	Proyek/Kegiatan Fiktif
Desa Bulung Ihit, Labuhanbatu Utara	2	2016-2019	DD	960	Kepala Desa	Penyelewengan Anggaran
Desa Slamperejo, Malang	2	2017-2018	DD	829	Kepala Desa	Penyelewengan Anggaran
Desa Ulu Maras, Tanjung Pinang	2	2019	DD	927	Kepala Desa	Laporan Fiktif
Pulo Bunta, Aceh Besar	2	2021	DD	438	Kepala Desa	Penyelewengan Anggaran
Kampung Bintang Kelip	2	2021	DD	312	Kepala Desa	Penyelewengan Anggaran
Jawi Aceh Barat	3	2021	DD	296	Kepala Desa	Penggelapan
Lingkok Busu, Kab Pidie	2	2021	DD	422	Kepala Desa	Penyelewengan Anggaran
Paya Billie, Kota Lhokseumawe	2	2021	DD	305	Kepala Desa	Penyelewengan Anggaran
Muara Batu-Batu, Subulussalam	2	2021	DD	732	Kepala Desa	Penyelewengan Anggaran
Keude Bakongan, Aceh Selatan	2	2021	DD	261	Kepala Desa	Penyelewengan Anggaran
Kampung Bandung Jaya, Kab. Aceh Tamiang	2	2021	DD	1.035	Kepala Desa	Penyelewengan Anggaran
Blok Bengkel, Kab. Pidie	2	2021	DD	274	Kepala Desa	Proyek/Kegiatan Fiktif
Matang Jrok, Aceh Timur	2	2022	DD	523	kepala Desa	Penyelewengan Anggaran
Lubok Pasi Ara, Aceh Barat	2	2022	DD	438	kepala Desa	Penyelewengan Anggaran
Tagia, Halmahera Selatan	3	2017	DD	125	Kepala Desa	Laporan fiktif

Tabel diatas merupakan temuan penulis terhadap korupsi sektor desa yang dihimpun melalui berbagai sumber dengan rentan tahun 2015–2022. Data tersebut menyebutkan lima puluh tiga kasus korupsi sektor desa yang dilakukan kepala desa pada periode kedua atau ketiga masa jabatan kepala desa. Lima puluh tiga kasus ini telah meng *capture* 10% kasus tren penindakan korupsi sektor desa yakni 592 kasus pada tahun 2015–2022. Lima puluh tiga kasus ini merupakan data yang berhasil ditemukan oleh peneliti karena keterbatasan informasi dan waktu. Provinsi Aceh sendiri dalam kurun waktu 2021–2022 menyumbang delapan kasus korupsi sektor desa.

Grafik 4. Korupsi Periode dua dan Tiga



Berdasarkan grafik diatas terdapat lima puluh dua (52) korupsi sektor desa yang dilakukan oleh kepala desa pada periode kedua dengan persentase 98, 1 %, dan satu kasus korupsi dilakukan pada periode ketiga dengan presentase 1,9%. Hal ini menandakan bahwa 10% dari total kasus korupsi sektor desa yang telah ditindak oleh aparat penegak hukum dilakukan pada masa jabatan periode kedua. Lima puluh tiga kasus ini bukan berarti menunjukkan penurunan kasus pada periode dua dan tiga melainkan data yang berhasil ditelusuri oleh penulis. Hal ini, dikarenakan keterbatasan akses informasi.

Tabel diatas juga menunjukkan dominasi modus korupsi sektor desa diantaranya tiga puluh kasus penyelewengan anggaran, lima kasus *mark up* anggaran, empat kasus laporan fiktif, dua kasus penggelapan, sebelas kasus kegiatan/proyek fiktif dan satu kasus tukar guling tanah. Objek yang di

korupsi infrastruktur. Dari lima puluh tiga kasus tersebut, Provinsi Aceh menyumbang delapan belas kasus korupsi sektor desa yang terjadi dalam kurun waktu 2021–2022.

Menurut koordinator MaTA, Alfian mengatakan bahwa objek infrastruktur bagian yang paling masif untuk dikorupsi.¹⁰⁵ Ia menambahkan bahwa banyak sekali proyek yang *total loss* contohnya pembangunan irigasi padahal tidak ada sawah dan pembangunan jalan *lurung* padahal disana tidak ada warga yang tinggal maupun berkegiatan.¹⁰⁶ Selain itu, Ia juga mengatakan dengan adanya bahwa ada penambahan ketersediaan dana desa tanpa adanya pengawasan yang lebih ketat akan menjadi bumerang.

“Ketersedian dan kenaikan dana desa nanti juga akan menarik perhatian banyak orang untuk mencalonkan diri sebagai kepala desa dibanding calon legislatif. Persyaratan menjadi kepala desa lebih mudah dan tersedia pula dana yang lumayan. Apalagi nantinya masa jabatan menjadi sembilan tahun, lebih lama dan warga pun tidak bisa melakukan evaluasi dengan cepat melalui pemilihan kepala desa.”¹⁰⁷

Sepanjang 2015–2022 terdapat 592 kasus korupsi sektor desa hal ini menunjukkan bahwa desa merupakan ladang basah bagi pelaku korupsi. Setidaknya dalam kurun waktu delapan tahun pasca dikucurkannya dana desa terdapat 729 kepala desa yang menjadi tersangka korupsi dana desa. Kondisi ini diperparah tidak transparannya dan minimnya partisipasi masyarakat dalam pengelolaan dana desa. Kondisi ini diperparah dengan terdapat lima puluh tiga kasus korupsi sektor desa yang dilakukan pada periode kedua.

Terdapat benang merah yang dapat ditarik dari lima puluh tiga kasus tersebut yakni partisipasi politik yang buruk, minimnya transparansi dan mandulnya BPD. Ketiga faktor ini menguat menguat pasca kepemimpinan kepala desa pada periode kedua. Berikut ini adalah penjabaran:

¹⁰⁵ Hasil wawancara dengan Alfian (Koordinator Masyarakat Transparansi Aceh) pada Selasa, 11 Juli 2023. Pukul 14.30 melalui zoom <https://us04web.zoom.us/j/73891008595?pwd=bmgqEON3h7MgcPloue3ZPOqkG2gcH3.1>

¹⁰⁶ *id.*,

¹⁰⁷ *Id.*,

1. Partisipasi politik di desa kian memburuk

Persoalan partisipasi menjadi permasalahan usang dalam proses penyelenggaraan pemerintahan baik level pusat, daerah maupun desa. Partisipasi sebagai wadah warga negara menjalankan kedaulatan sendiri guna mencapai tujuan dan kepentingan bersama. Tujuan utama partisipasi adalah mempengaruhi perumusan kebijakan. Namun, fakta yang dijumpai di masyarakat tidak demikian. Pada konteks pemerintah desa, partisipasi yang digunakan saat pemilihan kepala desa. Calon-calon kepala desa baik petahana maupun bukan berlomba-lomba menggerakkan masyarakat untuk datang ke TPS untuk menggunakan hak pilihnya. Pasca pilkades partisipasi kembali pasif serta pelibatan masyarakat hanya sebatas sosialisasi program-program kerja.

Hal ini dibenarkan oleh Rohidin Sudarno, ia mengatakan bahwa sebagian besar penyelenggaraan pemerintah desa hanya sedikit melibatkan masyarakat dalam proses perumusan kebijakan atau peraturan desa.¹⁰⁸ Almas juga menambahkan bahwa permasalahan partisipasi merupakan permasalahan utama dari kasus korupsi sektor desa, padahal masyarakat desa memiliki potensi mengawal dan terlibat aktif pengelolaan dana desa.¹⁰⁹

Lemahnya partisipasi politik juga disebabkan oleh budaya feodal yang masih mengakar pada diri masyarakat. Feodalisme merupakan sistem politik atau sosial yang memberikan kekuasaan besar kepada kelompok tertentu atau bangsawan dengan mengagung-agungkan jabatan.¹¹⁰ Hal ini juga terjadi pada konteks pemerintahan desa yang berlangsung di Indonesia saat ini. Masyarakat tidak terlibat aktif dalam penyelenggaraan pemerintahan desa, karena masyarakat menganggap bahwa pemerintah desa hanya dijabat oleh segelintir orang yang memiliki hubungan kekerabatan.

¹⁰⁸ Rohidin Sudarno. *Supra note 91*

¹⁰⁹ Almas Shafira. *Supra note 74*

¹¹⁰ Ifitah Nurul Layli. "Feodalisme Pengertian, sejarah dan ciri masyarakat feodal," *katadata.co.id* dilansir dalam laman <https://katadata.co.id/iftitah/berita/6200a36a01aa8/feodalisme-pengertian-sejarah-dan-ciri-ciri-masyarakat-feodal> diakses pada 13 Juli 2023

Hal tersebut, dikonfirmasi oleh ketua APDESI, Arifin Abdul Majid. Dia mengatakan bahwa kebanyakan desa di Indonesia dihuni oleh satu kelompok keluarga saja. Hal ini dikarenakan sumber daya manusia yang ada di desa tersebut minim.¹¹¹ Kondisi ini juga diperparah dengan keadaan masyarakat lebih banyak yang merantau ke kota sehingga tidak ada regenerasi kepemimpinan dari keluarga yang berbeda.

Selain kondisi tersebut, minimnya partisipasi politik karena masyarakat hanya dijadikan sebagai alat legitimasi kekuasaan yang dilakukan oleh pemerintah desa. Pelibatan masyarakat hanya dilakukan seminimal mungkin, dengan menempatkan masyarakat sebagai objek bukan menjadi subjek. Dengan demikian, muncul sikap apatis yang muncul karena ketidakpercayaan masyarakat dengan institusi pemerintah desa.¹¹²

Pada keadaan tertentu, lemahnya partisipasi politik juga dipengaruhi oleh rendahnya kesadaran masyarakat terhadap hak dan kewajiban. Masyarakat sebagai individu atau kelompok yang berperan sebagai warga negara dalam menggunakan sumber dayanya untuk mempengaruhi proses pengambilan keputusan dalam pemerintahan. Oleh karena itu, partisipasi menjadi kunci sukses penyelenggaraan pemerintahan yang sesuai dengan asas umum penyelenggaraan pemerintahan baik dan benar.

Faktor budaya merupakan faktor yang paling berpengaruh terhadap partisipasi politik di desa. Terutama desa-desa pada Provinsi Jawa Tengah dan Provinsi Aceh. Budaya masyarakat yang tinggal di Jawa Tengah masih memegang sopan santun dan *ewuh pakewuh*. Istilah *ewuh pakewuh* sendiri memiliki arti rasa sungkan maupun sikap segan terhadap senior maupun orang dengan status sosial yang lebih tinggi.¹¹³ Menurut Rohidin Sudarno, *ewuh pakewuh* juga dapat muncul akibat individu sudah mengenal atau banyak menerima

¹¹¹ Arifin Abdul Majid. *Supra note 89*

¹¹² Alfian. *Supra note 104*

¹¹³ Soeharjono, *Pengaruh Budaya Birokrasi "ewuh-pakewuh" Terhadap Efektivitas Sistem Pengendalian Intern*. Jurnal Ilmu Administrasi Vol. VIII No. 3, 2001. Hlm. 1

suatu kebaikan dari orang lain sehingga bagi individu itu akan sulit untuk menolak atau mengabaikan permintaan orang tersebut, bahkan pendapat orang tersebut.¹¹⁴

Hal tersebut terjadi pada kasus eks Kepala Paslaten, Kecamatan Kauditan Kab. Minahasa Utara yang melakukan penyelewengan alokasi dana desa pada program digitalisasi dana desa dan belanja bagi hasil pajak dan retribusi sebesar 157 juta.¹¹⁵ Kades FPG melakukan pencairan dana tahap II dan dikelola langsung untuk melaksanakan dua (2) kegiatan tersebut tanpa melibatkan perangkat desa selaku pelaksana kegiatan anggaran. Program digitalisasi tidak dikerjakan sesuai dengan rencana anggaran dan hanya dikerjakan secara pribadi oleh kades serta dua orang pihak ketiga tanpa melibatkan perangkat desa dan masyarakat.

Selain itu, pelibatan partisipasi yang buruk juga terjadi di Desa Pencongan, Kabupaten Jember yang melakukan korupsi pada enam proyek pembangunan fisik pada tahun 2020 dan 2021.¹¹⁶ Pembangunan fisik ini terdiri atas pembangunan gedung madrasah, tower air bersih, pengaspalan jalan dan tiga kegiatan paving block. Proses pengerjaan ini dilakukan oleh kepala desa dan pihak ketiga (ASN), padahal seharusnya pengerjaan dilakukan oleh tim pelaksana kegiatan yang terdiri atas perangkat desa, BPD dan elemen masyarakat.

Kedua kasus di atas menunjukkan bahwa pelibatan masyarakat dalam pengelolaan dana desa dan program pembangunan. Kasus tersebut sama-sama melibatkan kades periode kedua. Hal ini dapat diartikan bahwa partisipasi masyarakat melemah dan semakin

¹¹⁴Rohidin Sudarno. *Supra note* 91

¹¹⁵ Trisno Mais, "Eks Kades di Minut ditahan Usai Jadi Tersangka Korupsi Dana Desa Rp. 157 Juta," *detik.com* 10 Februari 2023, diakses 06 Agustus 2023 <https://www.detik.com/sulsel/hukum-dan-kriminal/d-6562536/eks-kades-di-minut-ditahan-usai-jadi-tersangka-korupsi-dana-desa-rp-157-juta>

¹¹⁶ Bagus Supriadi, "Diduga korupsi dana desa kades dan ASN di Jember ditahan Kejaksaan," *surabaya.kompas.com* 23 Februari 2023, diakses 05 Agustus 2023 <https://surabaya.kompas.com/read/2023/02/23/084954778/diduga-korupsi-dana-desa-kades-dan-asn-di-jember-ditahan-kejaksaan>

memburuk pada periode kedua. Oleh karena itu, pembatasan masa jabatan menjadi jawaban yang tepat guna regenerasi kepemimpinan dan menyingkirkan kades-kades yang tidak kompeten.

2. BPD Semakin Mandul

BPD sebagai lembaga legislatif tingkat desa memiliki beberapa fungsi dan tugas yang telah diamanatkan oleh undang-undang desa. Pasal 55 UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa menyebutkan setidaknya terdapat tiga fungsi utama BPD yakni:

- a. membahas dan menyepakati Rancangan Peraturan Desa bersama Kepala Desa;
- b. menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat Desa; dan
- c. melakukan pengawasan kinerja Kepala Desa.

Namun, ketiga fungsi utama tersebut kian mandul dikarenakan oleh beberapa sebab yakni budaya *ewuh pakewuh*, *local bosisme* dan minimnya *check and balances*. Pertama, dalam hal membahas dan menyepakati rancangan peraturan bersama kepala desa peran BPD sangat vital. BPD sebagai keterwakilan masyarakat dalam menyusun rancangan peraturan desa berperan dalam menentukan dan mempengaruhi formulasi kebijakan. Namun, akibat budaya *ewuh pakewuh* ini menghambat proses pembuatan formulasi kebijakan karena terbiasa menerima dan patuh terhadap pemerintah desa. Hal ini, dikarenakan terdapat hirarki “yang tak nampak”¹¹⁷ antara posisi BPD dan pemerintah desa. Seolah-olah bahwa BPD merupakan bawahan dari pemerintah desa, yang melakukan pembantuan fungsi-fungsi administrasi pelaporan.

Kedua, fungsi BPD dalam menampung menyampaikan aspirasi masyarakat desa menjadi tumpul. BPD sebagai keterwakilan masyarakat akan melakukan

¹¹⁷ Hirarki tak nampak adalah posisi dimana bahwa dalam struktur pemerintah desa kepala desa pada posisi yang setara. Namun, dalam pelaksanaannya BPD menjadi bawahan kepala desa.

musyawarah dusun (musdus) guna menyerap dan menghimpun aspirasi masyarakat. Setelah menghimpun aspirasi pada tingkat dusun BPD, akan melakukan penyampaian informasi dalam forum musyawarah desa (musdes). Proses menyerap dan menghimpun masyarakat ini terhambat akibat adanya budaya *ewuh pakewuh*. Masyarakat akan sangat sungkan memberi masukan terhadap program dan kinerja pemerintah desa dalam menyelenggarakan pemerintahan sesuai dengan AUPB. Partisipasi politik dalam musdus maupun musdes sangat minim melibatkan masyarakat. Kondisi ini diperparah dengan sebagian besar anggota BPD memiliki hubungan kekerabatan dengan pemerintah desa sehingga, timbul rasa *ewuh pakewuh* dalam penyampaian aspirasi. Kemudian, ditemukan keadaan dimana pemerintah desa maupun BPD sengaja tidak melakukan pelibatan masyarakat dalam menentukan formulasi kebijakan dan pengelolaan dana desa.

Ketiga, melakukan pengawasan terhadap kinerja pemerintah desa yang dilakukan oleh BPD merupakan mekanisme *check and balances* antar dua lembaga di tingkat desa ini. Namun, akibatnya adanya *local bosisme* yang tercipta berakibat pada melemahnya pengawasan yang dilakukan. *Local bosisme* merupakan pemimpin kuat yang ada pada tingkat daerah tak terkecuali desa, mereka hadir guna melakukan monopoli kekuasaan. Monopoli kekuasaan biasanya tercipta akibat ketiadaan pergantian pemimpin dan lamanya masa jabatan seseorang. Hal ini juga berkaitan dengan melemahnya mekanisme *checks and balances* yang dilakukan oleh BPD. Koordinator MaTA, Alfian menyatakan “bahwa terdapat kekuasaan yang terlalu lama dan berlarut-larut, misalnya sampai dua atau tiga periode dikhawatirkan terdapat peluang bersekongkol sehingga formulasi pengawasannya menjadi lemah.”¹¹⁸ Apabila terjadi perpanjangan masa jabatan kepala desa akan terjadi

¹¹⁸ Alfian, *Supra note*, 104

monopoli kekuasaan sehingga tercipta peluang persekongkolan yang mengakibatkan pelemahan mekanisme pengawasan yang dilakukan oleh BPD terhadap kepala desa. Selain itu, ciri khas dari adanya local bossism adalah melakukan intimidasi maupun melakukan kontrol berlebih terhadap pihak lain.¹¹⁹ Konteks desa *local bossisme* melakukan “kontrol” terhadap BPD sehingga dalam fungsi pengawasan maupun *checks and balances* menjadi lemah.

Hal tersebut terjadi pada kasus korupsi yang dilakukan oleh SM Kepala Desa Pencongan, Kabupaten Jember yang melakukan korupsi pada enam proyek pembangunan fisik pada tahun 2020 dan 2021.¹²⁰ SM selaku kepala desa membentuk Tim Pelaksana Kegiatan (TPK), akan tetapi pembentukan ini hanyalah formalitas. Pengerjaan proyek ini dilakukan oleh kepala desa dan salah seorang ASN di Kabupaten Jember yang turut menjadi tersangka pada kasus ini.

Contoh kasus diatas merupakan bukti bahwa keberadaan mekanisme *check and balances* yang dilakukan oleh BPD tidak berfungsi maksimal. Kemudian dalam kasus tersebut, terdapat pula dominasi kekuasaan yakni pengelolaan pekerjaan pembangunan fisik yang hanya dikelola oleh kepala desa. Dengan demikian, terjadi monopoli kekuasaan yang dilakukan oleh kepala desa yang tidak mengikutsertakan BPD sebagai wakil rakyat berperan dalam proses pembangunan. Oleh karena itu, pembatasan masa jabatan menjadi jawaban tepat dalam kasus ini sehingga tidak terjadi monopoli kekuasaan.

3. Minimnya Transparansi

¹¹⁹ Ika Widia Wati. Bos Lokal Dalam Dinamika Politik Lokal di Indonesia. Studi kasus: Kekuasaan Politik Sutrisno di Kabupaten Kediri. Skripsi Fakultas Ilmu Sosial dan Politik, Universitas Brawijaya. Malang, 2018. Hlm. 28

¹²⁰ Bagus Supriadi, “Diduga korupsi dana desa kades dan ASN di Jember ditahan Kejaksaan,” *surabaya.kompas.com* 23 Februari 2023, diakses 05 Agustus 2023
<https://surabaya.kompas.com/read/2023/02/23/084954778/diduga-korupsi-dana-desa-kades-dan-asn-di-jember-ditahan-kejaksaan>

Sebagai negara yang menjunjung tinggi demokrasi, keterlibatan masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan desa menjadi sebuah hal yang krusial. Khususnya dalam proses pembuatan formulasi kebijakan dan pengelolaan keuangan desa. Sebab, posisi rakyat lebih tinggi dibanding penguasa oleh karenanya masyarakat memiliki hak untuk melakukan kontrol terhadap terciptanya penyelenggaraan pemerintah.¹²¹ Namun, apabila melihat penjabaran diatas kondisi saat ini masih jauh dari kondisi ideal. Ketidak idealan partisipasi politik ini telah lama mengakar pada internal masyarakat desa. Pada hakikatnya negara yang menerapkan demokrasi, dalam penyelenggaraan pemerintah seyogyanya didasari dengan prinsip partisipatif.¹²² Kondisi idealnya adalah dalam penyelenggaraan pemerintah harus melibatkan masyarakat secara *meaningful*. *Meaningful participation* adalah partisipasi yang melibatkan masyarakat secara aktif. Dalam memastikan terselenggaranya partisipasi masyarakat yang bermakna setidaknya terdapat tiga kriteria yakni terpenuhinya hak untuk didengarkan pendapatnya (*right to be heard*), hak untuk dipertimbangkan pendapatnya (*right to be considered*) dan hak untuk mendapatkan tanggapan (*right to be explained*).¹²³ Padahal partisipasi bermakna mendorong terciptanya *good governance* ideal.

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. Menurut UNDP terdapat beberapa prinsip-prinsip *good governance* yakni: (i) partisipasi, (ii)

¹²¹ Joko Risyono, Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Perundang-undangan untuk Mewujudkan Kesejahteraan. Aspirasi: Jurnal Masalah-Masalh Sosial, Vol 6 No. 2. 2015. hlm. 167.

¹²² Darmini Roza dan Gokma Toni Parlindungan, "Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Perundang-Undangan untuk Mewujudkan Indonesia Sejahtera dalam Pandangan Teori Negara Kesejahteraan," Jurnal Cendekia Hukum, Vol 5 No. 1. 2019. hlm. 137-138.

¹²³ Ali Imran Nasution dan Rahman Bijak Setiawan Sapii. "Aktualisasi Konsep Meaningful Participation Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan." Jurnal Surya Kencana Dua: Dinamika Masalah Hukum dan Keadilan Vol. 9 Nomor 2 Desember 2022. Hlm. 210.

transparansi, (iii) peduli terhadap *stakeholder*; (iv) berorientasi pada konsensus, (v) akuntabel serta (vi) kesetaraan.

Pada faktanya kondisi yang ada jauh dari prinsip-prinsip good governance. Pertama, prinsip partisipasi yang telah dijelaskan diatas masih jauh belum memenuhi prinsip partisipasi yang dimaksud yakni *meaningful participation*. Kedua, transparansi juga belum terpenuhi. Banyak pemerintah desa yang belum melakukan transparansi dalam pengelolaan dana desa. Hal ini dibenarkan oleh Almas Sjafrina, “*Minimnya transparansi juga menjadi salah satu faktor penyebab masifnya korupsi sektor desa. Bagaimana masyarakat melakukan pengawasan? Objek yang akan diawasi saja tidak ada, padahal masyarakat adalah garda terdepan dalam melakukan pengawasan*”¹²⁴

Ketiga, prinsip kesetaraan yang dimaksud adalah posisi antara pemerintah desa, BPD dan masyarakat yang sama. Walaupun pada hakikatnya posisi masyarakat lebih tinggi daripada kedua lembaga ini. Namun, yang terjadi hirarki yang “tak nampak” pemerintah desa menduduki peringkat pertama, BPD pada peringkat kedua dan masyarakat menduduki peringkat terbawah. Kondisi yang sering dijumpai pemerintah desa enggan menerima masukan dan kritikan. Hal ini diperparah dengan adanya *ewuh pakewuh* sehingga masyarakat hanya diam dan “*nurut*” saja. Oleh karena itu, muncul sikap apatis masyarakat dengan enggan terlibat dalam penyelenggaraan pemerintahan 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.

¹²⁴ Almas Sjafrina *Supra note 74*

Kasus tidak transparannya pengelolaan dana desa terjadi di Desa Tagia Kecamatan Gane Timur Utara, Kabupaten Halmahera Selatan.¹²⁵ Kasus ini melibatkan kepala desa (Minggu Hanis) yang melakukan laporan fiktif atas proyek pembangunan fisik. Kemudian kades ini pun tidak melakukan pelaporan pertanggungjawaban kepada BPD selama 2017–2020. Menurut Ketua BPD Desa Tagia Hj Musdalifah, Kades Minggu tidak melibatkan masyarakat dalam proses perencanaan, pelaksanaan, hingga pelaporan tidak pernah melalui forum musyawarah desa.¹²⁶

Kasus diatas merupakan gambaran nyata tidak transparan kepala desa dalam pengelolaan dana desa. Dengan demikian, diperlukan pembatasan masa jabatan agar guna menjaga sirkulasi dan regenerasi kepemimpinan. Tujuan utama pembatasan masa jabatan adalah menjaga marwah masyarakat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi. Oleh karenanya setiap masyarakat harus dilibatkan dalam setiap proses pengelolaan dana desa.

Apabila melihat penjabaran diatas, maka dapat diketahui bahwa permasalahan desa masih sangat kompleks. Ketiga faktor diatas menguat pasca periode kedua kepala desa, partisipasi dan transparansi semakin buruk sedangkan BPD semakin mandul. Hal ini, juga dibuktikan dengan terdapat 53 kasus korupsi sektor desa pada periode kedua. Alih-alih melakukan perpanjangan masa jabatan Pemerintah dan DPR berfokus terlebih dahulu dalam membenahan sektor desa.

¹²⁵ Tim UJDIH BPK Malut, “ Kepala Desa Tagia diduga Tidak Transparan Kelola Dana Desa” *malut.bpk.go.id* 13 Januari 2020, diakses 05 Agustus 2023

<https://malut.bpk.go.id/wp-content/uploads/2020/02/KEPALA-DESA-TAGIA-DIDUGA-TIDAK-TRANSPARAN-KELOLA-DANA-DESA-1.pdf>

¹²⁶ Tanpa Nama, “ Kades Tagia diduga Tidak Transparan dalam Kelola Dana Desa” *teropongmalut.com* 16 Januari 2020, diakses 05 Agustus 2023 <https://www.teropongmalut.com/kades-tagia-diduga-tidak-transparan-kelola-dana-desa/>

Hal tersebut menunjukkan terdapat implikasi antara masa jabatan dengan tingkat korupsi. Semakin lama masa jabatan seseorang maka akan terjadi pula korupsi. Memperpanjang masa jabatan kepala desa bukan menjadi jawaban yang tepat atas kondisi saat ini. Wacana perpanjangan masa jabatan dari enam tahun kali tiga periode menjadi sembilan tahun kali dua periode. Perubahan ini membalut tiga periode menjadi dua periode yang dapat menimbulkan kerugian masyarakat sebab kehilangan momentum untuk melakukan evaluasi terhadap kepala desa dalam kontestasi pilkades.

Realitas alasan permohonan perpanjangan masa jabatan kepala desa imbas dari adanya polarisasi pasca pemilihan kepala desa sehingga pada periode pertama para kepala desa ini disibukan dengan merendam konflik bukan berfokus pada program pembangunan. Oleh karenanya, menurut APDESI perpanjangan masa jabatan ini diperlukan sehingga kepala desa dapat melakukan pembangunan pada periode kedua ataupun ketiga. Perpanjangan masa jabatan pula berdampak tingkat korupsi yang dilakukan oleh kepala desa. Hal ini dibuktikan dengan kasus yang terjadi pada Provinsi Aceh dalam kurun waktu 2021–2022 terdapat delapan belas kasus korupsi sektor desa yang melibatkan kepala desa.

Pembatasan masa jabatan penting dilakukan guna membatasi kekuasaan yang melekat pada diri seseorang dan mencegah terjadi penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*).¹²⁷ Pembatasan masa jabatan juga menjadi forum mengevaluasi dan menyingkirkan kepala desa yang tidak kompeten. Apabila perpanjangan masa jabatan tetap disahkan oleh DPR dan Pemerintah, itu merupakan tanda kemunduran penyelenggaraan pemerintahan dan demokrasi. Sebab, esensi dari pembatasan masa jabatan adalah melindungi hak dan kedaulatan rakyat. Hal ini, dikarenakan perpanjangan masa jabatan erat hubungan dengan monopoli kekuasaan yang berdampak pada kerugian hak konstitusional masyarakat.

¹²⁷ Pusat Pemantauan Pelaksanaan Undang-Undang, UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa. hlm 2