



ANALISIS DAN EVALUASI

UNDANG-UNDANG NOMOR 6 TAHUN 2014

TENTANG DESA

BERDASARKAN PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI



**ANALISIS DAN EVALUASI
UNDANG-UNDANG NOMOR 6 TAHUN 2014
TENTANG DESA
BERDASARKAN PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI**



**PUSAT PEMANTAUAN PELAKSANAAN
UNDANG-UNDANG
BADAN KEAHLIAN- SEKRETARIAT JENDERAL
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA
2022**

Judul:

Analisis Dan Evaluasi Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

Pengarah:

Dr. Inosentius Samsul, SH., M.Hum.

Penanggung Jawab:

Dra. Tanti Sumartini, M.Si

Kepala Pusat Pemantauan Pelaksanaan Undang-Undang

Penulis:

Tim Pusat Pemantauan Pelaksanaan Undang-Undang

ISBN:

Editor:

Yudarana Sukarno Putra, S.H., L.LM.

Ira Chandra Puspita, S.H., M.H.

Nur Azizah, S.H., M.H.

Penerbit:

Pusat Pemantauan Pelaksanaan Undang-Undang
Sekretariat Jenderal DPR RI

Redaksi:

Pusat Pemantauan Pelaksanaan Undang-Undang
Gedung Sekretariat Jenderal DPR RI

Lantai 6, Ruang 608, 609 dan 612

Telp. : +6221 5715822

Fax. : +6221 5715430

Email : pusatpanlak@gmail.com

Cetakan Pertama, September 2022

Hak cipta dilindungi undang-undang

Dilarang memperbanyak karya tulis ini dalam bentuk dan dengan cara apapun tanpa ijin tertulis dari Penerbit

SAMBUTAN KEPALA BADAN KEAHLIAN DPR RI

Puji syukur kami panjatkan kehadiran Tuhan Yang Maha Esa, atas rahmat dan karuniaNya. Dengan ini kami menyambut baik terbitnya buku Analisis dan Evaluasi Undang-Undang Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi oleh Pusat Pemantauan Pelaksanaan Undang-Undang Badan Keahlian Sekretariat Jenderal DPR RI (Puspanlak UU). Dukungan keahlian yang diberikan oleh Badan Keahlian DPR RI dalam pelaksanaan tugas dan fungsi DPR RI senantiasa perlu ditingkatkan agar pelaksanaan tugas dan fungsi DPR menjadi lebih efektif dan mampu merepresentasikan rakyat Indonesia dan memenuhi harapan yang diidealkan oleh DPR RI. Dengan terbitnya buku ini kami harap dapat memberikan sumbangan pemikiran kepada DPR RI sebagai pembentuk undang-undang dalam melakukan “*legislative review*” khususnya dalam mencermati pendapat hukum Mahkamah Konstitusi dalam putusannya, sehingga nantinya dapat digunakan sebagai bahan dalam penyusunan Program Legislasi Nasional (Prolegnas) Prioritas Tahunan dalam daftar kumulatif terbuka.



Kami menyampaikan penghargaan yang sangat tinggi kepada Tim Puspanlak UU yang telah berkontribusi dalam penulisan buku ini, dan juga kepada para pihak yang ikut membantu hingga terbitnya buku ini. Tentunya, naskah Analisis dan Evaluasi tidak lepas dari kekurangan, dan kami menyadari bahwa buku ini masih perlu ditingkatkan kualitasnya, oleh karena itu saran dan kritik sangat kami harapkan untuk penyempurnaan buku ini.

Jakarta, September 2022
Kepala Badan Keahlian DPR RI

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Inosentius Samsul', written over a horizontal line.

Dr. Inosentius Samsul, S.H., M.Hum.
NIP: 196307101990031007

KATA PENGANTAR

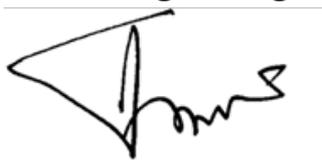
Puji syukur kami panjatkan kehadirat Allah SWT atas berkat rahmat dan karuniaNya, sehingga Pusat Pemantauan dan Pelaksanaan Undang-Undang Badan Keahlian Sekretariat Jenderal DPR RI (Puspanlak UU) dapat menerbitkan buku “Analisis dan Evaluasi Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi”. Buku ini memuat pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi dalam memberikan amar putusan yang menyatakan suatu ketentuan pasal dalam undang-undang yang dikaji dalam buku ini bertentangan dengan UUD Tahun 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat baik secara bersyarat maupun tidak.



Sebagai sistem pendukung keahlian bagi DPR RI, Puspanlak UU berharap buku ini dapat dipergunakan untuk menjadi masukan bagi DPR RI sebagai pembentuk undang-undang dalam melakukan “*legislative review*” khususnya dalam mencermati pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi dalam putusannya. Amar putusan dan pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi tersebut dapat dijadikan dasar-dasar pemikiran dalam penyusunan suatu Naskah Akademik terkait dengan perubahan atau penggantian Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Kami berharap tulisan yang ditampilkan dapat semakin meningkatkan kualitasnya baik dari segi teknis maupun substansi, meskipun kelemahan dan kekurangan masih banyak ditemui sehingga kritik dan saran konstruktif dari berbagai pihak sangat diharapkan.

Jakarta, September 2022
Kepala Pusat Pemantauan Pelaksanaan
Undang-Undang



Dra. Tanti Sumartini, M.Si.
NIP 196310011988032001

DAFTAR ISI

SAMBUTAN KEPALA BADAN KEAHLIAN DPR RI.....	iii
KATA PENGANTAR.....	v
DAFTAR ISI	vii
<i>EXECUTIVE SUMMARY</i>.....	viii
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. LATAR BELAKANG.....	1
B. PERMASALAHAN.....	7
C. TUJUAN KEGIATAN	8
D. KEGUNAAN KEGIATAN	8
E. METODE PENULISAN.....	8
BAB II KERANGKA TEORI	10
A. KONSTITUSIONALITAS UNDANG-UNDANG.....	10
B. PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI BERSIFAT FINAL DAN MENGIKAT.....	17
C. AKIBAT HUKUM PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI.....	21
BAB III ANALISIS DAN EVALUASI UNDANG-UNDANG NOMOR 6 TAHUN 2014 TENTANG DESA.....	25
A. PENDAPAT HUKUM MAHKAMAH KONSTITUSI	25
B. AKIBAT HUKUM PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI.....	31
C. EVALUASI UNDANG-UNDANG.....	34
BAB IV PENUTUP.....	41
A. SIMPULAN.....	41
B. REKOMENDASI.....	42
DAFTAR PUSTAKA	45

EXECUTIVE SUMMARY

Permohonan pengujian Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (UU Desa) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) telah 5 (lima) kali diuji dan setelah Tahun 2016 terdapat 1 (satu) perkara yang dikabulkan oleh Mahkamah Konstitusi (MK), yaitu Perkara Nomor 42/PUU-XIX/2021 yang putusannya diucapkan dalam sidang pleno MK terbuka untuk umum pada tanggal 30 September 2021. Dalam Perkara tersebut, MK memutuskan dengan menyatakan bahwa Penjelasan Pasal 39 UU Desa bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai sebagaimana pemaknaan MK.

Pemaknaan terhadap Penjelasan Pasal *a quo* yang merumuskan norma baru tersebut tidak dapat langsung diimplementasikan (*non-self executing/implementing*) tanpa adanya proses legislasi baik perubahan atas UU Desa ataupun dengan pembentukan undang-undang tentang Desa yang baru dan proses regulasi di bawah undang-undang. Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Atas UU Desa yang akan disusun oleh DPR bersama Presiden sebagai pembentuk undang-undang perlu mempertimbangkan Putusan Nomor 42/PUU-XIX/2021, yaitu Kepala desa yang sudah menjabat 1 (satu) periode, baik berdasarkan UU Desa maupun berdasarkan undang-undang sebelumnya masih diberi kesempatan untuk menjabat 2 (dua) periode. Begitu pula, bagi kepala desa yang sudah menjabat 2 (dua) periode, baik berdasarkan UU Desa maupun berdasarkan undang-undang sebelumnya masih diberi kesempatan untuk menjabat 1 (satu) periode. Sehingga, penghitungan 3 (tiga) kali berturut-turut atau tidak berturut-turut dalam norma Pasal 39 ayat (2) UU 6/2014 didasarkan pada fakta berapa kali keterpilihan seseorang sebagai kepala desa. Selain itu, periodesasi 3 (tiga) kali masa jabatan dimaksud berlaku untuk kepala desa baik yang menjabat di desa yang sama maupun yang menjabat di desa yang berbeda. Ke depannya, pembentukan rancangan undang-undang perubahan atas UU Desa dapat ditetapkan dalam Program Legislasi Nasional dalam Daftar Kumulatif Terbuka.

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (**UUD NRI Tahun 1945**) memuat tujuan negara Republik Indonesia yang 2 (dua) di antaranya adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia serta untuk memajukan kesejahteraan umum. Tujuan negara tersebut menjadi acuan bagi pemerintahan untuk bertanggung jawab mengakui, menghormati, dan menjamin keberlangsungan Desa sebagai kesatuan masyarakat hukum yang telah ada sebelum Negara Kesatuan Republik Indonesia terbentuk.

Pengaturan mengenai Desa dari segi pemerintahannya mengacu pada ketentuan Pasal 18 ayat (7) UUD NRI Tahun 1945 yang menegaskan bahwa “*Susunan dan tata cara penyelenggaraan Pemerintahan Daerah diatur dalam undang-undang*”. Senada dengan hal tersebut, Pasal 18B ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 juga mempertegas pengakuan terhadap Desa Adat sebagai kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.

Terhadap mandat tersebut, pembentuk undang-undang yakni Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) bersama dengan Presiden telah membentuk Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa yang dalam perjalanannya diubah 2 (dua) kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (**UU Desa**). Dibentuknya UU Desa bertujuan untuk memberikan pengakuan dan kejelasan kepada desa akan status dan kedudukannya dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia. Negara memberikan kewenangan desa guna melestarikan adat dan tradisi, serta budaya masyarakat. Desa juga diberikan kewenangan dalam pembangunan untuk memprakarsai

dan mengambil peran partisipasi yang besar dalam rangka menggali potensi desa dengan mendorong pemerintahan desa yang profesional, efisien dan efektif, terbuka, serta bertanggung jawab dalam melaksanakan kegiatan dengan tujuan untuk memberikan pelayanan prima kepada masyarakat yang akhirnya memberikan kesejahteraan bersama dan menempatkan desa sebagai subjek pembangunan. Kedudukan ini memberikan angin segar kepada desa dalam proses percepatan dan pemberdayaan masyarakat.¹

Berdasarkan Pasal 1 angka 1 UU Desa, Desa didefinisikan sebagai *“kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia”*. Selanjutnya dalam Pasal 1 angka 2 UU Desa, Pemerintahan Desa diartikan sebagai *“penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia”*. Adapun penyelenggara pemerintahan desa adalah Pemerintah Desa yaitu Kepala Desa atau yang disebut dengan nama lain dibantu perangkat Desa, dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) atau yang disebut dengan nama lain yang merupakan wakil dari penduduk desa berdasarkan keterwakilan wilayah dan ditetapkan secara demokratis.²

Sebagai salah satu subjek sentral dalam UU Desa yang menjadi personifikasi dan representasi pemerintah Desa, Kepala Desa diatur dalam Bab V, Penyelenggaraan Pemerintahan Desa, Bagian Kedua sampai Bagian Keempat, Pasal 26 sampai dengan Pasal 47 UU Desa. Dikatakan sentral karena Kepala Desa bertugas menyelenggarakan Pemerintahan Desa, melaksanakan pembangunan Desa, melakukan pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa. Hal mana

¹ Dody Setyawan dan Nanang Bagus Srihandjono, *“Analisis Implementasi Kebijakan Undang-Undang Desa dengan Model Edward III di Desa Landungsari Kabupaten Malang”*, Malang: Jurnal Reformasi, Jurnal Ilmiah Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Tribhuwana Tungadewi Vol. 6, No. 2, 2016, hal. 126.

² Indonesia, *Undang-Undang tentang Desa*, UU No. 6 Tahun 2014, LN No. 7 Tahun 2014, TLN No. 5495, Pasal 1 angka 3 dan Pasal 1 angka 4.

berdasarkan tugas-tugas tersebut, Kepala Desa memiliki kewenangan, hak, kewajiban, dan larangan.³ Lebih lanjut apabila Kepala Desa tidak melaksanakan kewajiban dan/atau melanggar larangan dimaksud akan dikenakan sanksi administratif berupa teguran lisan dan/atau teguran tertulis yang jika masih tidak dilaksanakan akan dikenakan tindakan pemberhentian sementara dan dapat dilanjutkan dengan pemberhentian.⁴ Berdasarkan uraian tersebut, dapat dipahami bahwa peran Kepala Desa sangatlah krusial. Memperhatikan peran yang krusial tersebut, maka pengaturan dari tahap awal pemilihan Kepala Desa didesain oleh pembentuk undang-undang dengan sangat berhati-hati. Mulai dari persyaratannya, mekanisme pemilihannya, pengesahannya, pelantikannya, masa jabatannya termasuk berapa kali atau periode paling banyak menjabatnya, hingga pemberhentiannya.

Sejak diundangkan pada tanggal 15 Januari 2014, UU Desa telah diajukan 5 (lima) kali pengujian materiil terhadap UUD NRI Tahun 1945 ke Mahkamah Konstitusi (**MK**) dan setelah Tahun 2016 terdapat 1 (satu) perkara yang dikabulkan oleh MK, yaitu dalam Putusan Nomor 42/PUU-XIX/2021, yang berdampak terhadap substansi norma UU Desa dan implementasinya di lapangan. Putusan MK tersebut secara umum tergambar sebagai berikut:

³ *Ibid.* Pasal 26, Pasal 27, dan Pasal 29.

⁴ *Ibid.* Pasal 28 dan Pasal 30.

- **Putusan Perkara Nomor 42/PUU-XIX/2021**

Dalam perkara ini Pemohon bernama Nedi Suwiran, merupakan perorangan warga negara Indonesia yang pada saat mengajukan permohonan *a quo* hendak mencalonkan diri dalam kontestasi Pemilihan Kepala Desa Sungai Ketupak, Kecamatan Cengal, Kabupaten Ogan Komering Ilir, Provinsi Sumatera Selatan. Pemohon sendiri sejatinya telah menjabat sebagai Kepala Desa Sungai Ketupak sebanyak 3 (tiga) periode, di mana periode pertamanya berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (UU 22/1999) dengan masa jabatan 5 (lima) tahun sampai dengan Februari 2009. Kemudian periode kedua berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (UU 32/2004) dengan masa jabatan 6 (enam) tahun sampai dengan Juni 2015. Dan periode ketiga masih berdasarkan UU 32/2004 dengan masa jabatan 6 (enam) tahun sampai dengan September 2021.

Sesuai dengan rangkaian tahapan pemilihan Kepala Desa Sungai Ketupak, Panitia Pemilihan Kepala Desa Sungai Ketupak membuat Berita Acara Penutupan Pendaftaran Bakal Calon Kepala Desa Sungai Ketupak yang diikuti oleh Yayat Supriyadi dan Pemohon (*in casu* Nedi Suwiran) yang kemudian ditetapkan melalui Keputusan Ketua BPD Sungai Ketupak Nomor 08/SK/BPD-SK/VIII/2021 bertanggal 5 Juli 2021 tentang Penetapan Bakal Calon Kepala Desa Sungai Ketupak, Kecamatan Cengal menjadi Calon Kepala Desa. Namun berselang 16 (enam belas) hari kemudian, tepatnya pada 21 Juli 2021, terbitlah Surat Bupati Ogan Komering Ilir Nomor 140/458/D.PMD/II.1/2021 yang pada intinya menunda pelaksanaan Pemilihan Kepala Desa Sungai Ketupak karena adanya multiinterpretasi terhadap ketentuan Penjelasan Pasal 39 ayat (2) UU Desa di mana Bupati Ogan Komering Ilir menilai Pemohon telah menjabat sebagai Kepala Desa Sungai Ketupak sebanyak 3 (tiga) kali sedangkan Pemohon beranggapan baru menjabat sebagai Kepala Desa Sungai Ketupak sebanyak 2 (dua) kali dengan mendasarkan pada UU 32/2004.

Merasa hak konstitusionalnya terhalangi akibat Surat Bupati Ogan Komering Ilir tersebut, Pemohon mengajukan pengujian terhadap ketentuan UU Desa sebagai berikut:

Pasal 39 ayat (2) UU Desa yang menyatakan:

Kepala Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat menjabat paling banyak 3 (tiga) kali masa jabatan secara berturut-turut atau tidak secara berturut-turut.

Penjelasan Pasal 39 ayat (2) UU Desa yang menyatakan:

Kepala Desa yang telah menjabat satu kali masa jabatan berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 diberi kesempatan untuk mencalonkan kembali paling lama 2 (dua) kali masa jabatan. Sementara itu, Kepala Desa yang telah menjabat 2 (dua) kali masa jabatan berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 diberi kesempatan untuk mencalonkan kembali hanya 1 (satu) kali masa jabatan.

Ketentuan pasal dimaksud Pemohon anggap bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 yang berketentuan sebagai berikut:

Pasal 28D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan:

Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.

Pasal 28D ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan:

Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan.

Pemohon dalam Permohonannya mendalilkan bahwa ketentuan Pasal 39 ayat (2) UU Desa beserta penjelasannya di satu sisi telah memberikan kepastian hukum atas pembatasan masa jabatan kepala desa yang menjabat paling banyak 3 (tiga) kali masa jabatan berdasarkan UU 32/2004 tetapi di sisi lain menimbulkan multitafsir sepanjang perhitungan pemberian kesempatan mencalonkan kembali. Penjelasan Pasal 39 ayat (2) UU Desa dirumuskan dengan sistematika kalimat yang tidak sederhana, berbelit-belit dan bersayap yang justru dapat menjadikan orang bingung dalam menafsirkannya sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum. Sementara itu jika merujuk asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan yang harus tercermin

dalam materi muatan peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangannya sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangannya (UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangannya)⁵, pilihan kalimat dalam Penjelasan Pasal 39 ayat (2) UU Desa tidak mencerminkan asas tersebut. Oleh karenanya menurut Pemohon, sesungguhnya Penjelasan Pasal 39 ayat (2) UU Desa seharusnya hanya memiliki 1 (satu) rumusan kalimat yang memiliki makna dalam satu tafsiran, yaitu Kepala desa hanya dapat menjabat 3 (tiga) kali masa jabatan baik secara berturut-turut atau tidak secara berturut-turut yang penetapannya sebagai kepala desa didasarkan pada UU 32/2004, sehingga masa jabatan seorang kepala desa yang didasarkan pada undang-undang sebelum pemberlakuan UU 32/2004 tidak dihitung sebagai masa jabatan.

Terhadap permohonan *a quo*, MK telah menyusun pertimbangan hukum yang pada intinya menyatakan bahwa MK berwenang mengadili permohonan *a quo*, Pemohon memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan *a quo*, dan dalil Pemohon berkenaan dengan Penjelasan Pasal 39 ayat (2) UU Desa yang menimbulkan multitafsir dan ketidakpastian hukum bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 adalah beralasan menurut hukum untuk sebagian. Selanjutnya dalam amar putusannya, MK memutuskan sebagai berikut:

- 5.1. *Mengabulkan permohonan Pemohon untuk sebagian;*
- 5.2. *Menyatakan Penjelasan Pasal 39 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 7, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5495) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat*

⁵ Indonesia, *Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangannya*, UU No. 12 Tahun 2011, LN No. 82 Tahun 2011, TLN No. 5234 dan Indonesia, *Undang-Undang tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangannya*, UU No. 13 Tahun 2022, LN No. 143 Tahun 2022, TLN No. 6801.

sepanjang tidak dimaknai, **“Kepala desa yang sudah menjabat 1 (satu) periode, baik berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa maupun berdasarkan undang-undang sebelumnya masih diberi kesempatan untuk menjabat 2 (dua) periode. Begitu pula, bagi kepala desa yang sudah menjabat 2 (dua) periode, baik berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa maupun berdasarkan undang-undang sebelumnya masih diberi kesempatan untuk menjabat 1 (satu) periode”**. Sehingga Penjelasan Pasal 39 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 7, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5495) yang semula berbunyi “Kepala Desa yang telah menjabat satu kali masa jabatan berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 diberi kesempatan untuk mencalonkan kembali paling lama 2 (dua) kali masa jabatan. Sementara itu, Kepala Desa yang telah menjabat 2 (dua) kali masa jabatan berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 diberi kesempatan untuk mencalonkan kembali hanya 1 (satu) kali masa jabatan” menjadi selengkapnya berbunyi **“Kepala desa yang sudah menjabat 1 (satu) periode, baik berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa maupun berdasarkan undang-undang sebelumnya masih diberi kesempatan untuk menjabat 2 (dua) periode. Begitu pula, bagi kepala desa yang sudah menjabat 2 (dua) periode, baik berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa maupun berdasarkan undang-undang sebelumnya masih diberi kesempatan untuk menjabat 1 (satu) periode”**;

- 5.3. Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya.
- 5.4. Menolak permohonan Pemohon untuk selain dan selebihnya;

B. PERMASALAHAN

Dari uraian latar belakang di atas, dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Apa akibat hukum terhadap Penjelasan Pasal 39 ayat (2) UU Desa yang dinyatakan inkonstitusional bersyarat oleh MK?
2. Apakah terjadi disharmoni norma dalam UU Desa jika Penjelasan Pasal 39 ayat (2) UU Desa dinyatakan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat oleh MK?

3. Bagaimana mengisi kekosongan hukum sebagai implikasi terhadap Penjelasan Pasal 39 ayat (2) UU Desa yang dinyatakan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat oleh MK?

C. TUJUAN KEGIATAN

Berdasarkan permasalahan di atas, kegiatan ini bertujuan sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui akibat hukum dari Penjelasan Pasal 39 ayat (2) UU Desa yang dinyatakan inkonstitusional bersyarat oleh MK.
2. Untuk mengetahui terjadi tidaknya disharmoni norma dalam UU Desa sebagai akibat dari Penjelasan Pasal 39 ayat (2) UU Desa yang dinyatakan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat oleh MK.
3. Untuk mengetahui cara mengisi kekosongan hukum akibat dari Penjelasan Pasal 39 ayat (2) UU Desa yang dinyatakan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat oleh MK.

D. KEGUNAAN KEGIATAN

Kegunaan kegiatan penyusunan Analisis dan Evaluasi UU Desa Berdasarkan Putusan MK ini adalah:

1. Sebagai data pendukung penyusunan Naskah Akademik dan memberi masukan bagi DPR dalam penyusunan rancangan undang-undang (RUU) tentang Perubahan UU Desa atau penggantian RUU Desa .
2. Sebagai bahan untuk menetapkan suatu RUU dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) kumulatif terbuka.

E. METODE PENULISAN

Berdasarkan identifikasi masalah sebagaimana diuraikan tersebut, maka penulisan ini masuk dalam penelitian hukum normatif, untuk itu

penelitian ini mempergunakan metode penelitian normatif⁶. Metode yang digunakan dalam penelitian ini dipilih untuk dapat memberikan uraian analisis atas berbagai Putusan MK tentang pengujian pasal-pasal dalam UU Desa.

Penulisan ini bersifat *deskriptif analitis* yakni akan menggambarkan secara keseluruhan obyek yang diteliti secara sistematis dengan menganalisis data-data yang diperoleh. Dalam penelitian ini digunakan bahan pustaka berupa data sekunder sebagai sumber utamanya. Data sekunder mencakup: (1) bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat, mulai dari UUD NRI Tahun 1945 dan peraturan perundang-undangan terkait lainnya; (2) bahan hukum sekunder, yaitu yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer; (3) bahan hukum tersier, yaitu yang memberikan petunjuk bahan hukum primer dan sekunder, seperti kamus, buku saku, agenda resmi, dan sebagainya⁷.

Teknik pengumpulan data dilakukan melalui studi kepustakaan, yang diperoleh melalui penelusuran manual maupun elektronik berupa peraturan perundang-undangan, buku-buku, jurnal serta koran atau majalah, dan juga data internet yang terkait. Seluruh data yang berhasil dikumpulkan kemudian disortir dan diklasifikasikan, kemudian disusun secara komprehensif. Proses analisis diawali dari premis-premis berupa norma hukum positif yang diketahui dan berakhir pada analisis dengan menggunakan asas-asas hukum, doktrin-doktrin serta teori-teori.

⁶ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, edisi 1, cet. v, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2001. hal. 13-15.

⁷ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: Universitas Indonesia Press, 1982. hal. 52.

BAB II KERANGKA TEORI

A. KONSTITUSIONALITAS UNDANG-UNDANG

Pengujian undang-undang terhadap UUD NRI Tahun 1945 yang menjadi kewenangan MK merupakan wujud prinsip atau asas konstitusionalitas undang-undang (*constitutionality of law*) yang menjamin bahwa undang-undang yang dibuat oleh pembentuk undang-undang itu tidak bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945. Kewenangan pengujian undang-undang menimbulkan sebuah kewenangan yang *mutatis mutandis* (dengan sendirinya ada), yaitu kewenangan menafsirkan konstitusi. Apabila dalam konstitusi tidak terdapat ketentuan yang eksplisit mengenai kewenangan menafsir konstitusi kepada lembaga negara yang diberikan kewenangan *constitutional review*, maka harus dipahami bahwa kewenangan menafsirkan konstitusi menyertai kewenangan *constitutional review* tersebut. Oleh sebab itu, sering dinyatakan bahwa *Constitutional Court* itu merupakan “*the guardian of constitution and the sole interpreting of constitution*”, disebut sebagai penjaga konstitusi berdasarkan kewenangan dalam memutuskan apakah sebuah produk perundang-undangan telah sesuai dengan konstitusi atau tidak⁸.

Kewenangan menafsirkan itu sesungguhnya timbul dari sebuah tafsir Pasal 24C UUD NRI Tahun 1945 bahwa “*Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum*” sebagai ketentuan pemberian kewenangan *constitutional review* kepada MK, ketentuan tersebut tidak mengandung kewenangan MK untuk melakukan penafsiran terhadap konstitusi,

⁸ Tanto Lailam, *Jurnal Media Hukum* Vol. 21 No. 1 Juni 2014, Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.

namun sangatlah tidak mungkin dapat melakukan penilaian pertentangan norma sebuah undang-undang apabila tidak menggunakan penafsiran konstitusi, dalam hal ini MK sebagai penafsir sah terhadap undang-undang dasar atau konstitusi (*the legitimate interpreter of the constitution*).

Berdasarkan Pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, salah satu kewenangan dari MK adalah mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar. Pengujian undang-undang terhadap UUD NRI Tahun 1945 yang menjadi kewenangan MK tersebut merupakan wujud dari prinsip atau asas konstusionalitas undang-undang (*constitutionality of law*) yang menjamin bahwa undang-undang yang dibuat oleh pembentuk undang-undang itu tidak bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945.

Menurut Sri Soemantri, dalam praktiknya dikenal adanya dua macam hak menguji yaitu⁹:

a. Hak menguji formil (*formale toetsingsrecht*);

Hak menguji formil adalah wewenang untuk menilai, apakah suatu produk legislatif seperti undang-undang misalnya terjelma melalui cara-cara (*procedur*) sebagaimana telah ditentukan/diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku ataukah tidak. Dalam pengujian formal ini tampak jelas bahwa yang dinilai atau diuji adalah tata cara (*procedur*) pembentukan suatu undang-undang, apakah sesuai ataukah tidak dengan yang telah ditentukan/digariskan dalam peraturan perundang-undangan.

b. Hak menguji material (*materiele toetsingsrecht*).

Hak menguji material adalah suatu wewenang untuk menyelidiki dan kemudian menilai, apakah suatu pertautan perundang-undangan isinya sesuai atau bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi derajatnya serta apakah suatu kekuasaan tertentu (*verordenende macht*) berhak mengeluarkan suatu peraturan tertentu.

⁹ Sri Soemantri, *Hak Uji Material di Indonesia*, Bandung; Alumni, 1997, hal. 6-11.

Hak menguji material ini berkenaan dengan isi dari suatu peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi derajatnya. Jika suatu undang-undang dilihat dari isinya bertentangan dengan undang-undang dasar maka undang-undang tersebut harus dinyatakan tidak mempunyai daya mengikat.

Menurut pandangan Jimly Asshiddiqie, dalam praktiknya dikenal adanya tiga macam norma hukum yang dapat diuji atau yang biasa disebut *norm control mechanism*. Ketiganya sama-sama merupakan bentuk norma hukum sebagai hasil dari proses pengambilan keputusan hukum yaitu keputusan normatif yang berisi dan bersifat pengaturan (*regeling*), keputusan normatif yang berisi dan bersifat penetapan administratif (*beschikking*), dan keputusan normatif yang berisi dan bersifat penghakiman (*judgement*) yang biasa disebut vonis. Ketiga bentuk norma hukum ada yang merupakan *individual and concrete norms*, dan ada pula yang merupakan *general and abstract norms*. Vonis dan *beschikking* selalu bersifat *individual and concrete*¹⁰ sedangkan jika yang diuji normanya bersifat umum dan abstrak maka norma yang diuji itu adalah produk *regeling*. Pengujian norma hukum yang bersifat konkret dan individual termasuk dalam lingkup peradilan tata usaha negara¹¹.

Mekanisme pengujian norma hukum yang bersifat pengaturan dapat dilakukan dengan mekanisme pengujian yang dilakukan oleh lembaga peradilan yang dikenal dengan istilah *judicial review*. Terdapat beberapa jenis pengujian yaitu *legislative review* (pengujian tersebut diberikan kepada parlemen), *executive review* (pengujian tersebut diberikan kepada pemerintah), dan *judicial review* (pengujian yang diberikan kepada lembaga peradilan)¹².

Dalam pengujian peraturan perundang-undangan, terdapat dua istilah yakni *judicial review* dan *constitutional review*. Teori hierarki norma

¹⁰ Jimly Asshiddiqie, *Model-Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*, Jakarta: Sinar Grafika, 2010, hal. 2.

¹¹ *Ibid.*, hal. 7.

¹² Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, Jakarta: Konstitusi Press, 2006, hal. 1-2.

yang digagas oleh Hans Kelsen diterapkan di Indonesia sehingga suatu norma hukum yang lebih rendah harus mengacu atau berkesesuaian dengan norma hukum yang lebih tinggi. Teori tersebut dianut dalam UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang mengatur hierarki peraturan perundang-undangan dari tingkat tertinggi menuju terendah adalah:

1. UUD NRI Tahun 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah Provinsi; dan
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Constitutional review dapat diartikan sebagai pengujian undang-undang terhadap undang-undang dasar yang pada saat ini menjadi kewenangan MK, sedangkan *judicial review* dapat diartikan sebagai pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang yang pada saat ini dilakukan oleh Mahkamah Agung¹³.

Pada dasarnya banyak yang menyamakan istilah *judicial review* dan *constitutional review*, padahal kedua istilah ini berbeda. Jika *constitutional review* maka ukuran pengujiannya dilakukan dengan menggunakan konstitusi sebagai alat ukur, namun jika norma yang diujikan tersebut menggunakan batu uji undang-undang, maka dapat dikatakan sebagai *judicial review*¹⁴. Konsep *constitutional review* berkembang dari gagasan modern tentang sistem pemerintahan demokratis yang didasarkan atas ide-ide negara hukum (*rule of law*), prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of power*), serta perlindungan dan pemajuan hak asasi manusia (*the protection of fundamental rights*). Dalam *constitutional review* terdapat dua tugas pokok yakni¹⁵:

¹³ Mahfud MD, *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2012, hal. 64-65.

¹⁴ Jimly Asshiddiqie, *Op.Cit.*, hal. 7.

¹⁵ *Ibid.*, hal. 8-9.

1. Untuk menjamin berfungsinya sistem demokrasi dalam hubungan perimbangan peran atau *interplay* antar cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Dengan perkataan lain *constitutional review* dimaksudkan untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan kekuasaan oleh satu cabang kekuasaan lainnya; dan
2. Untuk melindungi setiap individu warga negara dari penyalahgunaan kekuasaan oleh lembaga negara yang merugikan hak fundamental warga negara yang dijamin dalam konstitusi.

Dengan adanya keberadaan MK juga telah menciptakan pembagian kekuasaan atau pemisahan kekuasaan yang memungkinkan adanya proses saling mengawasi dan saling mengimbangi di antara cabang-cabang kekuasaan negara yang ada atau lazim disebut dengan mekanisme *checks and balances*. Hal itu tampak terutama dari salah satu kewenangan yang dilimpahkan kepada MK untuk menguji undang-undang terhadap UUD NRI Tahun 1945.

Dengan demikian, esensi dari produk putusan MK dalam menguji undang-undang terhadap UUD NRI Tahun 1945 ditempatkan dalam bingkai mekanisme *check and balances* antara lembaga negara. Hubungan untuk saling mengontrol ini, pada akhirnya dimaksudkan untuk melahirkan suatu produk hukum yang adil dan betul-betul berorientasi pada kepentingan rakyat. Sehingga, pengujian undang-undang terhadap UUD NRI Tahun 1945 dapat juga dilihat sebagai bagian dari koreksi terhadap produk yang dihasilkan oleh DPR dan Presiden.

Berdasarkan Pasal 45 dan Pasal 48A Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (**UU MK**), produk hukum yang dikeluarkan oleh MK terdiri atas dua bentuk, yaitu putusan dan ketetapan. Putusan dikeluarkan oleh MK jika suatu perkara telah diperiksa dan diadili dalam persidangan. Sedangkan ketetapan dikeluarkan oleh MK dalam hal permohonan pengujian bukan merupakan kewenangan MK untuk mengadili atau pemohon menarik kembali permohonannya.

Berdasarkan Pasal 56 UU MK, amar putusan MK terdiri atas:

1. Menyatakan permohonan tidak dapat diterima;
2. Menyatakan permohonan dikabulkan; atau
3. Menyatakan permohonan ditolak.

Apabila amar putusan MK menyatakan permohonan dikabulkan, maka materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian undang-undang dimaksud, atau pembentukan undang-undang dimaksud bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, atau disebut juga inkonstitusional. Sedangkan jika amar putusan MK menyatakan permohonan ditolak, maka baik mengenai pembentukan maupun materinya sebagian atau keseluruhan tidak bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 dan tetap mempunyai kekuatan hukum mengikat, atau disebut juga konstitusional. Baik dalam hal suatu undang-undang dinyatakan konstitusional atau pun inkonstitusional, MK dapat memberikan syarat dalam amar putusannya, disebut dengan konstitusional bersyarat (*conditionally constitutional*) atau inkonstitusional bersyarat (*conditionally unconstitutional*).

Konstitusional bersyarat adalah kondisi suatu norma undang-undang dinilai bersesuaian dengan UUD NRI Tahun 1945 jika kelak ditafsir sesuai dengan syarat atau parameter yang telah ditetapkan oleh MK. Adapun inkonstitusional bersyarat adalah sebaliknya, yaitu norma undang-undang telah bersesuaian dengan UUD NRI Tahun 1945, namun ada potensi menjadi inkonstitusional ketika kelak ditafsirkan secara berbeda. Dengan kata lain, dalam putusan konstitusional bersyarat MK merumuskan syarat-syarat atau membuat tafsir agar suatu norma UU yang diuji dapat dinyatakan sesuai dengan UUD NRI Tahun 1945, sedangkan dalam putusan inkonstitusional bersyarat MK membuat tafsir secara negatif, artinya suatu norma UU seketika inkonstitusional ketika ditafsirkan seperti rumusan/tafsiran MK.¹⁶

¹⁶ Mardian Wibowo, *Menakar Konstitusionalitas sebuah Kebijakan Hukum Terbuka dalam Pengujian Undang-Undang*, Jurnal Konstitusi: Volume 2, Nomor 2, Juni 2015, hal. 197-198.

B. PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI BERSIFAT FINAL DAN MENGIKAT

Mahkamah Konstitusi yang diadopsi dalam UUD NRI Tahun 1945 memiliki dua fungsi ideal yaitu MK dikonstruksikan sebagai pengawal konstitusi dan berfungsi untuk menjamin, mendorong, mengarahkan, membimbing, dan memastikan bahwa UUD NRI Tahun 1945 dijalankan dengan sebaik-baiknya oleh penyelenggara negara agar nilai-nilai yang terkandung di dalamnya dijalankan dengan benar dan bertanggung jawab; dan MK harus bertindak sebagai penafsir karena MK dikonstruksikan sebagai lembaga tertinggi penafsir UUD NRI Tahun 1945. Melalui fungsi ini maka MK dapat menutupi segala kelemahan dan kekurangan yang terdapat dalam UUD NRI Tahun 1945¹⁷.

Dalam menjalankan tugas dan fungsinya maka MK diberikan kewenangan untuk mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap UUD NRI Tahun 1945; memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD NRI Tahun 1945; memutus pembubaran partai politik; memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum; dan memberikan putusan atas pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden diduga telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela, dan/atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagaimana tercantum dalam Pasal 24C UUD NRI Tahun 1945, Pasal 10 ayat (1) dan ayat (2) UU MK, Pasal 29 Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.

Dari uraian di atas maka diketahui bahwa sifat dari putusan MK berdasarkan Pasal 47 UU MK adalah final, yang artinya bahwa putusan MK langsung memperoleh kekuatan hukum tetap sejak diucapkan sehingga tidak ada upaya hukum yang dapat ditempuh oleh pemohon. Sifat final dalam putusan MK dalam Undang-Undang ini (re: UU MK)

¹⁷ Soimin dan Mashuriyanto, *Mahkamah Konstitusi Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Yogyakarta: UII Press, 2013, hal. 51.

mencakup pula kekuatan hukum mengikat (*final and binding*)¹⁸. Konsep ini mengacu pada prinsip penyelenggaraan kekuasaan kehakiman, yakni secara sederhana dan cepat sebagaimana diuraikan dalam Penjelasan UU MK yang secara utuh menjelaskan bahwa MK dalam menyelenggarakan peradilan untuk memeriksa, mengadili, dan memutus perkara tetap mengacu pada prinsip penyelenggaraan kekuasaan kehakiman yakni dilakukan secara sederhana dan cepat. Putusan MK yang final dan mengikat tersebut, tidak dapat dilepaskan dengan asas *erga omnes* yang diartikan dengan mengikat secara umum dan juga mengikat terhadap objek sengketa. Apabila suatu peraturan perundang-undangan oleh hakim dinyatakan tidak sah, karena bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, berarti peraturan perundang-undangan tersebut berakibat menjadi batal dan tidak sah untuk mengikat setiap orang¹⁹.

Secara harfiah, putusan MK yang bersifat final dan mengikat memiliki makna hukum tersendiri. Frasa "*final*" dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia diartikan sebagai "*terakhir dalam rangkaian pemeriksaan*" sedangkan frasa "*mengikat*" diartikan sebagai "*mengeratkan*", "*menyatukan*". Bertolak dari arti harfiah ini, maka frasa "*final*" dan frasa "*mengikat*", saling terkait sama seperti dua sisi mata uang, artinya dari suatu proses pemeriksaan telah memiliki kekuatan mengeratkan atau menyatukan semua kehendak dan tidak dapat dibantah lagi. Makna harfiah di atas, bila dikaitkan dengan sifat final dan mengikat dari putusan MK artinya telah tertutup segala kemungkinan untuk menempuh upaya hukum. Tatkala putusan tersebut diucapkan dalam sidang pleno, maka ketika itu lahir kekuatan mengikat (*verbindende kracht*)²⁰.

Secara substansial makna hukum dari putusan MK yang final dan mengikat dibagi dalam beberapa bagian yaitu:

¹⁸ Penjelasan Pasal 10 ayat (1) UU MK.

¹⁹ S.F. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia*, Yogyakarta: Liberty, 1997, hal. 211.

²⁰ Malik, *Telaah Makna Hukum Putusan Mahkamah Konstitusi yang Final dan Mengikat*, Jurnal Konstitusi, Volume 6, Nomor 1, April 2009, hal. 82.

1. Menjaga konstitusi (*The Guardian of Constitution*), menafsirkan konstitusi (*The Interpreter of Constitution*), menjaga demokrasi, menjaga persamaan di mata hukum, dan koreksi terhadap undang-undang;

Kehadiran MK dalam sistem ketatanegaraan tidak lain berperan sebagai pengawal konstitusi (*The Guardian of Constitution*), agar konstitusi selalu dijadikan landasan dan dijalankan secara konsisten oleh setiap komponen negara dan masyarakat. Mahkamah Konstitusi berfungsi mengawal dan menjaga agar konstitusi ditaati dan dilaksanakan secara konsisten, serta mendorong dan mengarahkan proses demokratisasi berdasarkan konstitusi. Dengan adanya MK, proses penjaminan demokrasi yang konstitusional diharapkan dapat diwujudkan melalui proses penjabaran dari empat kewenangan konstitusional (*constitutionally entrusted powers*) dan satu kewajiban (*constitutional obligation*). Mahkamah Konstitusi bertugas melakukan penyelesaian persengketaan yang bersifat konstitusional secara demokratis²¹.

Putusan-putusan yang final dan mengikat yang ditafsirkan sesuai dengan konstitusi sebagai hukum tertinggi, dimana pelaksanaannya harus bertanggung jawab, sesuai dengan kehendak rakyat (konstitusi untuk rakyat bukan rakyat untuk konstitusi) dan cita-cita demokrasi, yakni kebebasan dan persamaan (keadilan). Artinya MK tidak hanya sebagai penafsir melalui putusan-putusannya melainkan juga sebagai korektor yang aplikasinya yang tercermin dalam undang-undang yang dibuat oleh DPR dan Presiden dengan batu uji konstitusi melalui interpretasinya dengan kritis dan dinamis. Putusan MK yang final dan mengikat merupakan refleksi dari fungsinya sebagai penjaga konstitusi, penjaga demokrasi, penjaga persamaan di mata hukum, penafsir konstitusi dan korektor undang-undang agar disesuaikan dengan undang-undang dasar²².

2. Membumikan prinsip-prinsip negara hukum;

²¹ *Ibid.*, hal. 83.

²² *Ibid.*, hal. 84.

Filosofi negara hukum adalah negara melaksanakan kekuasaannya, tunduk terhadap pengawasan hukum. Artinya ketika hukum eksis terhadap negara, maka kekuasaan negara menjadi terkendali dan selanjutnya menjadi negara yang diselenggarakan berdasarkan ketentuan hukum tertulis atau tidak tertulis (konvensi).

Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga pengawas tertinggi, tatkala putusannya yang final dan mengikat, makna hukumnya adalah membumikan negara hukum Indonesia yang berdasarkan Pancasila sebagaimana dikemukakan oleh Philipus M. Hadjon. Dimana, melalui putusan MK mengadili dan memutus hal-hal yang berkaitan dengan kewenangan atribusi yang diberikan kepadanya untuk menjaga, keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat berdasarkan asas kerukunan²³.

3. Membangun sebuah penegakan hukum;

Dalam menegakkan hukum ada tiga unsur yang selalu harus diperhatikan yaitu kepastian hukum (*rechissicherheit*), kemanfaatan (*zweckmassigkeit*), dan keadilan (*gerechtigkei*)²⁴. Selanjutnya ditegaskan bahwa kepastian hukum merupakan perlindungan yustisiabel terhadap tindakan sewenang-wenang, yang berarti bahwa seseorang akan memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu. Masyarakat mengharapkan adanya kepastian hukum, karena dengan adanya kepastian hukum masyarakat akan lebih tertib, karena hukum bertugas menciptakan kepastian hukum karena bertujuan untuk ketertiban masyarakat²⁵. Putusan MK yang final dan mengikat dapat dimaknai sebagai penegakan hukum tata negara. Khususnya menyangkut pengontrolan terhadap produk politik yaitu undang-undang yang selama ini tidak ada lembaga yang dapat mengontrolnya. Pada sisi lain, juga dapat menegakkan hukum dimana memutuskan tentang benar salahnya Presiden atau Wakil

²³ *Ibid.*, hal. 85.

²⁴ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 1996, hal. 140.

²⁵ *Ibid.*

Presiden yang dituduh oleh DPR bahwa melakukan perbuatan melanggar hukum. Demikian juga dapat memutuskan tentang sengketa-sengketa khusus yang merupakan kewenangannya termasuk memutuskan untuk membubarkan partai politik. Dengan demikian, hal ini sangat diharapkan sebagai wujud perlindungan hak-hak masyarakat dan juga menempatkan semua orang sama di mata hukum (*equality before the law*)²⁶.

4. Perakayasa Hukum²⁷;

Putusan MK yang final dan mengikat (*final and banding*) merupakan suatu bentuk rekayasa hukum. Frasa “*rekayasa*” diartikan sebagai penerapan kaidah-kaidah ilmu dalam pelaksanaan seperti perancangan, pembuatan konstruksi, serta pengoperasian kerangka, peralatan, dan sistem yang ekonomis dan efisien. konstruksi, serta pengoperasian kerangka, peralatan, dan sistem yang ekonomis dan efisien.

Putusan MK yang final dan mengikat sebagai sebuah bentuk rekayasa hukum yang diwujudkan dalam bentuk norma atau kaidah yang sifatnya membolehkan, menganjurkan, melarang, memerintahkan untuk berbuat atau tidak berbuat. Nilai mengikat dari putusan MK yang final adalah sama dengan nilai mengikat dan sebuah undang-undang hasil produk politik, yang berfungsi sebagai alat rekayasa sosial politik, alat kontrol terhadap masyarakat dan penguasa serta memberikan perlindungan hukum terhadap seluruh komponen bangsa.

C. AKIBAT HUKUM PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI

Putusan dalam peradilan merupakan perbuatan hakim sebagai pejabat negara berwenang yang diucapkan dalam sidang terbuka untuk umum dan dibuat secara tertulis untuk mengakhiri sengketa yang dihadapkan para pihak kepadanya. Sebagai perbuatan hukum yang akan menyelesaikan sengketa yang dihadapkan kepadanya, maka putusan

²⁶ Malik, *Op.Cit.*, hal. 87.

²⁷ *Ibid.*

hakim tersebut merupakan tindakan negara di mana kewenangannya dilimpahkan kepada hakim baik berdasarkan UUD NRI Tahun 1945 maupun undang-undang²⁸.

Dari sudut pandang hukum tata negara, putusan MK termasuk dalam keputusan negara yang mengandung norma hukum, sama halnya dengan putusan pembentuk undang-undang yang bersifat pengaturan (*regeling*). Putusan MK dapat membatalkan suatu undang-undang atau materi muatan dalam undang-undang, sedangkan pembentuk undang-undang menciptakan norma hukum dalam bentuk materi muatan dalam suatu undang-undang²⁹.

Putusan MK terutama dalam pengujian undang-undang kebanyakan jenisnya adalah bersifat *declaratoir constitutief*. Artinya putusan MK tersebut menciptakan atau meniadakan satu keadaan hukum baru atau membentuk hukum baru sebagai *negative legislature*³⁰. Hal lain yang perlu dicermati lebih lanjut adalah adanya putusan Mahkamah Konstitusi yang bersifat konstitusional bersyarat (*conditionally constitutional*) maupun inkonstitusional bersyarat (*conditionally unconstitutional*). Varian putusan Mahkamah Konstitusi tersebut merupakan putusan yang menyatakan bahwa suatu ketentuan undang-undang tidak bertentangan dengan konstitusi dengan memberikan persyaratan pemaknaan dan keharusan kepada lembaga negara dalam pelaksanaan suatu ketentuan undang-undang untuk memperhatikan penafsiran Mahkamah Konstitusi atas konstitusionalitas ketentuan undang-undang yang sudah diuji tersebut.³¹ Dengan demikian, terdapat penafsiran sendiri dari Mahkamah Konstitusi agar suatu norma undang-undang tidak bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945.

²⁸ *Ibid.* hal. 201.

²⁹ Jimly Asshiddiqie dalam Ronny SH Bako, dkk, *Analisis terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: P3DI Setjen DPR RI, 2009, hal. 3.

³⁰ Maruarar Siahaan, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Pres, 2010 hal. 212.

³¹ Mahfud MD, *Problematika Putusan MK yang Bersifat Positive Legislature*, pengantar dalam buku Martitah, *Mahkamah Konstitusi dari Negative Legislature ke Positive Legislature*, 2013, Konpress, Jakarta, 2013.

Putusan MK sejak diucapkan di hadapan sidang terbuka untuk umum dapat mempunyai 3 (tiga) kekuatan, yaitu³²:

1. Kekuatan mengikat;

Kekuatan mengikat putusan MK berbeda dengan putusan pengadilan biasa, tidak hanya meliputi pihak-pihak berperkara (*interpartes*), yaitu pemohon, pemerintah, DPR/Dewan Perwakilan Daerah (DPD), ataupun pihak terkait yang diizinkan memasuki proses perkara, tetapi juga putusan tersebut mengikat bagi semua orang, lembaga negara, dan badan hukum dalam wilayah Republik Indonesia.

Putusan tersebut berlaku sebagai hukum sebagaimana hukum diciptakan pembuat undang-undang. Dengan demikian, Hakim MK dikatakan sebagai *negative legislator* yang putusannya bersifat *erga omnes*, yaitu ditujukan pada semua orang.

2. Kekuatan pembuktian;

Oleh karena putusan MK bersifat *erga omnes*, maka terhadap materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian dalam undang-undang yang telah diuji tidak dapat dimohonkan pengujian kembali, kecuali jika materi muatan dalam UUD NRI Tahun 1945 yang dijadikan dasar pengujian berbeda³³. Putusan MK yang telah berkekuatan hukum tetap demikian dapat digunakan sebagai alat bukti dengan kekuatan pasti secara positif bahwa apa yang diputus oleh hakim itu dianggap telah benar. Selain itu, pembuktian sebaliknya tidak diperkenankan.

3. Kekuatan eksekutorial

Putusan MK berlaku sebagai undang-undang dan tidak memerlukan perubahan yang harus dilakukan dengan amandemen atas materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian dalam undang-undang yang dinyatakan bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Eksekusi putusan MK telah dianggap terwujud dengan pengumuman putusan

³² Maruarar Siahaan, *Op.cit.*, hal. 214-216.

³³ Pasal 60 UU MK.

tersebut dalam Berita Negara sebagaimana diperintahkan dalam Pasal 57 ayat (3) UU MK.

Akibat hukum yang timbul dari satu putusan hakim jika menyangkut pengujian terhadap undang-undang diatur dalam Pasal 58 UU MK, yang pada intinya menyatakan undang-undang yang diuji tetap berlaku sebelum ada putusan yang menyatakan bahwa undang-undang tersebut bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945. Ketentuan ini juga berarti bahwa putusan hakim MK yang menyatakan suatu undang-undang bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat tidak boleh berlaku surut³⁴. Jika diperlukan perubahan terhadap undang-undang yang telah diuji, maka Pasal 59 ayat (2) UU MK memerintahkan kepada DPR atau Presiden untuk segera menindaklanjuti putusan MK sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

³⁴ Maruarar Siahaan, *Op.cit.*, hal. 218.

BAB III

ANALISIS DAN EVALUASI UNDANG-UNDANG NOMOR 6 TAHUN 2014 TENTANG DESA

A. PENDAPAT HUKUM MAHKAMAH KONSTITUSI

Berdasarkan permohonan Pemohon dalam Perkara Nomor 42/PUU-XIX/2021, Pemohon memohon pengujian konstiusionalitas Pasal 39 ayat (2) dan Penjelasan Pasal 39 ayat (2) UU Desa. Adapun pasal dimaksud mengatur mengenai berapa kali atau periode paling banyak bagi seseorang untuk menjabat jabatan kepala desa yaitu 3 (tiga) kali atau periode. Pemohon yang secara empiris telah menjabat menjadi Kepala Desa Sungai Ketupak menginginkan agar Penjelasan Pasal 39 ayat (2) dimaknai "*Kepala Desa dapat menjabat 3 (tiga) kali masa jabatan baik secara berturut-turut atau tidak secara berturut-turut yang penetapannya sebagai kepala desa didasarkan pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004*".

Pemaknaan tersebut guna mengakomodir kepentingan Pemohon yang periode pertama menjabat sebagai kepala desa masih menggunakan dasar hukum UU 22/1999 agar dimungkinkan untuk mencalonkan diri kembali sebagai kepala desa dalam rezim UU Desa sebagai *ius constitutum*.³⁵ Permohonan pengujian Penjelasan Pasal 39 ayat (2) UU Desa juga diperkuat alasan lain dari kuasa Pemohon yang mengungkapkan bahwa Pemohon diminta kembali oleh masyarakat Desa Sungai Ketupak untuk menjadi kepala desa karena telah berhasil membangun desa dan memberikan keamanan serta kenyamanan masyarakat desa dalam roda pemerintahan.³⁶

³⁵ Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum: Sebuah Pengantar*, Yogyakarta: Liberty, 2006, hal. 120. *Ius constitutum* diartikan sebagai hukum yang berlaku saat ini atau hukum yang telah ditetapkan (hukum positif). Penjelasan mengenai *ius constitutum* juga dapat ditemukan dalam buku karya Soerjono Soekanto dan Purnadi Purbacaraka dengan judul *Aneka Cara Pembedaan Hukum*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 1994, hal. 5.

³⁶ <https://news.detik.com>, *Kades Terpilih 4 Periode di Sumsel Terbentur UU Desa, BPD Minta Penjelasan ke MK*, <https://news.detik.com/berita/d-5683200/kades-terpilih-4-periode-di-sumsel-terbentur-uu-desa-bpd-minta-penjelasan-ke-mk>, diakses pada 9 Juli 2022.

Terhadap permohonan *a quo*, MK mempertimbangkan terlebih dahulu hal-hal sebagai berikut:

[3.11] *Bahwa pemerintahan desa merupakan bentuk administrasi pemerintahan paling bawah dalam struktur pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Dalam perkembangannya, sistem dan bentuk pemerintah desa, termasuk pengisian jabatan kepala desa mengalami perubahan pengaturan sejak Indonesia merdeka hingga pengaturan dalam UU 6/2014. Jika diikuti pengaturan tentang pemerintahan desa pada waktu berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa (UU 5/1979), pembentuk undang-undang telah mengatur pembatasan masa jabatan dan perodesasi masa jabatan kepala desa. Dalam hal ini, Pasal 7 UU 5/1979 mengatur masa jabatan kepala desa adalah 8 (delapan) tahun dan dapat diangkat kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan. Artinya, seseorang hanya dapat menjadi kepala desa maksimal 2 (dua) periode dengan total masa jabatan seorang kepala desa maksimal adalah 16 (enambelas) tahun. Ketentuan dalam UU 5/1979 dapat dinilai sebagai bentuk perkembangan lebih lanjut dari Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desapraja Sebagai Bentuk Peralihan Untuk Mempercepat Terwujudnya Daerah Tingkat III di Seluruh Wilayah Republik Indonesia (UU 19/1965) yang sama sekali tidak mengatur perihal pembatasan perodesasi masa jabatan kepala desa. Perihal masa jabatan, Pasal 9 ayat (2) UU 19/1965 hanya mengatur masa jabatan kepala desa paling lama 8 (delapan) tahun, tanpa diikuti dengan ketentuan dapat dipilih kembali sebagaimana diatur dalam Pasal 7 UU 5/1979;*

Bahwa sejak reformasi, pengaturan pemerintahan desa digabung dengan pemerintahan daerah, yaitu Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (UU 22/1999). Berkenaan dengan masa jabatan kepala desa, ketentuan Pasal 96 UU 22/1999 menyatakan, “masa jabatan kepala desa paling lama sepuluh tahun atau dua kali masa jabatan terhitung sejak tanggal ditetapkan”. Kemudian, Penjelasan Pasal 96 UU 22/1999 menyatakan, “Daerah Kabupaten dapat menetapkan masa jabatan Kepala Desa sesuai dengan sosial budaya setempat”. Sekalipun Penjelasan tersebut seolah-olah “membuka” katub prinsip pembatasan masa jabatan dan perodesasi masa jabatan, namun dengan digantinya UU 22/1999 menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (UU 32/2004) maka dapat dipastikan tidak ada kepala desa yang memegang jabatannya melebihi 10 (sepuluh) tahun. Terlebih lagi, dalam masa transisi dari UU 22/1999 ke UU 32/2004, ditentukan bahwa kepala desa yang sedang menjabat pada saat mulai berlakunya UU 32/2004 tetap menjalankan tugas sampai habis masa jabatannya [vide Pasal 236 ayat (2) UU 32/2004]. Selanjutnya, UU 32/2004 mengatur masa jabatan dan perodesasi masa jabatan

kepala desa sebagaimana termaktub dalam Pasal 204 UU 32/2004 yang menyatakan, “Masa jabatan kepala desa adalah 6 (enam) tahun dan dapat dipilih kembali hanya untuk 1 (satu) kali masa jabatan berikutnya”. Norma *a quo* telah menentukan pembatasan masa jabatan kepala desa selama 6 (enam) tahun dan maksimal dua kali periode masa jabatan, sehingga seseorang tidak akan melebihi waktu 12 (dua belas) tahun menjadi kepala desa. Meskipun demikian, pembatasan yang ditentukan Pasal 204 *a quo* dapat dikecualikan bagi kesatuan masyarakat hukum adat yang keberadaannya masih hidup dan diakui yang ditetapkan dengan peraturan daerah [vide Penjelasan Pasal 204 UU 32/2004]. Artinya, pembatasan masa jabatan dan perodesasi masa jabatan kepala desa dapat tidak sama dengan pembatasan yang telah ditentukan dalam Pasal 204 UU 32/2004 sepanjang memenuhi klausul “kesatuan masyarakat hukum adat masih hidup yang ditentukan dalam perda”.

Bahwa sebagai unit pemerintahan terbawah, dengan adanya pergantian UU 32/2004, pengaturan Pemerintahan Desa tidak lagi digabung dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU 23/2014), tetapi diatur terpisah dalam UU 6/2014. Berkenaan dengan masa jabatan kepala desa, Pasal 39 UU 6/2014 menyatakan kepala desa memegang jabatan selama 6(enam) tahun terhitung sejak tanggal pelantikan dan kepala desa dapat menjabat paling banyak 3 (tiga) kali masa jabatan secara berturut-turut atau tidak secara berturut-turut. Dalam hal ini, bila seseorang telah dilantik sebagai kepala desa kemudian mengundurkan diri sebelum habis masa jabatannya, maka dianggap telah menjabat satu periode masa jabatan 6 (enam) tahun [vide Penjelasan Pasa 39 UU 6/2014]. Sedangkan berkaitan dengan frasa “secara berturut-turut” dan frasa “atau tidak secara berturut-turut” dijelaskan bahwa, “Kepala Desa yang telah menjabat satu kali masa jabatan berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 diberi kesempatan untuk mencalonkan kembali paling lama 2 (dua) kali masa jabatan. Sementara itu, Kepala Desa yang telah menjabat 2 (dua) kali masa jabatan berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 diberi kesempatan untuk mencalonkan kembali hanya 1 (satu) kali masa jabatan” [vide Penjelasan Pasal 39 UU 6/2014].

Bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dikemukakan di atas, pembatasan masa jabatan kepala desa merupakan salah satu semangat penting yang dikehendaki oleh pembentuk undang-undang. Bahkan, sejak berlakunya UU 5/1979, pembatasan tidak hanya dimaksudkan untuk masa jabatan tetapi juga untuk membatasi perodesasi masa jabatan. Dalam batas penalaran yang wajar, pembatasan demikian tidak hanya sebatas dimaksudkan untuk membuka kesempatan kepastian terjadinya alih generasi kepemimpinan di semua

tingkatan pemerintahan termasuk di tingkat desa, tetapi juga mencegah penyalahgunaan kekuasaan (power tends to corrupt) karena terlalu lama berkuasa.

Bahwa berdasarkan pertimbangan hukum paragraf [3.11] tersebut di atas, MK telah memberikan pemahaman sekaligus penegasan bahwa secara historis, pengaturan mengenai masa jabatan termasuk berapa kali atau periode paling banyak bagi seseorang untuk menjabat jabatan kepala desa telah mengalami beberapa kali perubahan. Namun yang terpenting dari perubahan pengaturan tersebut adalah semangat untuk membatasi masa jabatan dan periodisasi masa jabatan karena dalam batas penalaran yang wajar, diperlukan pembatasan untuk membuka kesempatan regenerasi kepemimpinan di tingkat pemerintahan desa sekaligus mencegah penyalahgunaan kekuasaan akibat terlalu lama berkuasa.

Setelah menguraikan mengenai perkembangan pengaturan mengenai masa jabatan termasuk berapa kali atau periode paling banyak bagi seseorang untuk menjabat jabatan kepala desa yang secara historis telah mengalami beberapa kali perubahan sebagaimana pertimbangan hukum paragraf [3.11], MK memberikan pendapat hukumnya terhadap norma ketentuan Pasal 39 ayat (2) UU Desa beserta penjelasannya yang dimohonkan pengujian oleh Pemohon sebagai berikut:

[3.12] *Mahkamah akan mempertimbangkan dalil-dalil Pemohon a quo, yang pada pokoknya Pemohon mendalilkan materi muatan Pasal 39 ayat (2) dan Penjelasan Pasal 39 UU 6/2014 menimbulkan multitafsir sehingga bertentangan dengan UUD 1945. Pemohon mendalilkan, di satu sisi pembatasan masa jabatan kepala desa telah jelas dan memberikan kepastian hukum karena pembatasan masa jabatan kepala desa adalah paling banyak 3 (tiga) kali masa jabatan. Namun, di sisi lain dengan adanya penjelasan pasal a quo yang mengaitkan parameter penghitungan masa jabatan kepala desa paling banyak 3 (tiga) kali tersebut dengan UU 32/2004 telah menimbulkan keragu-raguan (multitafsir) bagi Pemohon untuk mencalonkan kembali dalam kontestasi pemilihan kepala desa serentak yang akan digelar dalam waktu dekat. Terhadap dalil Pemohon a quo, Mahkamah mempertimbangkan sebagai berikut:*

[3.12.1] *Bahwa pembatasan masa jabatan kepala desa, yakni dengan masa jabatan 6 (enam) tahun dengan periodisasi masa jabatan paling banyak 3 (tiga) kali masa jabatan sebagaimana*

diatur dalam Pasal 39 ayat (2) UU 6/2014 merupakan perwujudan penyelenggaraan prinsip demokrasi sekaligus merupakan semangat pembatasan yang dikehendaki UUD 1945. Semangat demikian dapat dicontoh dengan adanya pembatasan masa jabatan dan perodesasi masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden. Turunan semangat UUD 1945 tersebut juga tercermin dari pembatasan masa jabatan dan perodesasi masa jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah.

[3.12.2] *Bahwa sebagaimana uraian pertimbangan di atas, pengaturan masa jabatan kepala desa telah ternyata ditentukan dengan prinsip pembatasan yang ditegaskan dalam rumusan norma pasal sejumlah undang-undang. Kalaupun ada pengecualian, hanya dimungkinkan bagi kesatuan masyarakat hukum adat yang masih hidup yang ditentukan dalam perda. Merujuk pertimbangan Mahkamah dalam Paragraf [3.11], telah ternyata terdapat 2 (dua) pola rumusan pembatasan masa jabatan kepala desa yakni dirumuskan dengan pola ditentukan sekali atau dengan menggunakan frasa paling lama sebagaimana UU 19/1965 dan UU 22/1999 atau dengan pola rumusan pembatasan dua kali masa jabatan sebagaimana UU 5/1979 dan UU 32/2004. Sementara, dalam UU 6/2014 pola rumusan prinsip pembatasan masa jabatan kepala desa yang digunakan berbeda dengan pengaturan sebelumnya karena menentukan kepala desa dapat menjabat paling banyak 3 (tiga) kali masa jabatan secara berturut-turut atau tidak secara berturut-turut, dengan masa jabatannya adalah selama 6 (enam) tahun terhitung sejak tanggal pelantikan [vide Pasal 39 ayat (1) dan ayat (2) UU 6/2014].*

[3.12.3] *Bahwa permasalahan yang harus dijawab Mahkamah adalah bagaimana cara penghitungan paling banyak 3 (tiga) kali masa jabatan kepala desa tersebut karena Penjelasan Pasal 39 UU 6/2014 menyatakan, “Kepala Desa yang telah menjabat satu kali masa jabatan berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 diberi kesempatan untuk mencalonkan kembali paling lama 2 (dua) kali masa jabatan. Sementara itu, Kepala Desa yang telah menjabat 2 (dua) kali masa jabatan berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 diberi kesempatan untuk mencalonkan kembali hanya 1 (satu) kali masa jabatan.” Menurut Mahkamah, dalam praktiknya ketentuan ini akan dapat memunculkan kepala desa yang menjabat lebih dari 3 (tiga) periode yang merupakan prinsip utama pembatasan masa jabatan kepala desa yang dianut oleh UU 6/2014. Munculnya praktik tersebut karena dimungkinkan adanya kepala desa yang menjabat dengan mendasarkan pada undang-undang sebelum berlakunya UU 32/2004. Keadaan demikian rentan berakibat munculnya kesewenang-wenangan dan berbagai macam penyimpangan oleh kepala desa, apalagi UU 6/2014 telah memberikan kewenangan yang cukup besar kepada kepala desa sebagaimana diatur dalam Pasal 26 UU 6/2014. Oleh*

karenanya, menurut Mahkamah, untuk menghindari munculnya kesewenang-wenangan dan berbagai macam penyimpangan oleh kepala desa, terkait dengan penghitungan periodisasi masa jabatan kepala desa meskipun masa jabatan kepala desa didasarkan pada undang-undang yang berbeda namun hitungan satu kali periode jabatan tidak terhalang karena perubahan undang-undang. Dengan kata lain, penghitungan periodisasi masa jabatan kepala desa tidak hanya didasarkan pada UU 32/2004. Artinya, bagi kepala desa yang sudah menjabat tiga periode, meskipun didasarkan pada undang-undang yang berbeda, termasuk undang-undang sebelum berlakunya UU 6/2014, jika telah pernah menjabat selama 3 (tiga) periode sudah terhitung 3 (tiga) periode. Sehingga, penghitungan 3 (tiga) kali berturut-turut atau tidak berturut-turut dalam norma Pasal 39 ayat (2) UU 6/2014 didasarkan pada fakta berapa kali keterpilihan seseorang sebagai kepala desa. Selain itu, periodisasi 3 (tiga) kali masa jabatan dimaksud berlaku untuk kepala desa baik yang menjabat di desa yang sama maupun yang menjabat di desa yang berbeda. Berdasarkan uraian pertimbangan tersebut di atas, dalil Pemohon yang menyatakan Pasal 39 ayat (2) UU 6/2014 bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 adalah tidak beralasan menurut hukum.

Bahwa berdasarkan pertimbangan hukum sebagaimana diuraikan di atas maka hal tersebut menimbulkan konsekuensi yuridis terhadap Penjelasan Pasal 39 UU 6/2014 sehingga harus dilakukan penyesuaian agar tidak menimbulkan multitafsir dan ketidakpastian hukum. Oleh karena itu, terhadap Penjelasan Pasal 39 UU 6/2014 harus dinyatakan bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 sepanjang tidak dimaknai “Kepala desa yang sudah menjabat 1 (satu) periode, baik berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa maupun berdasarkan undang-undang sebelumnya masih diberi kesempatan untuk menjabat 2 (dua) periode. Begitu pula, bagi kepala desa yang sudah menjabat 2 (dua) periode, baik berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa maupun berdasarkan undang-undang sebelumnya masih diberi kesempatan untuk menjabat 1 (satu) periode”. Dengan demikian, permohonan Pemohon sepanjang berkenaan dengan Penjelasan Pasal 39 UU 6/2014 adalah beralasan menurut hukum untuk sebagian.

[3.13] Menimbang bahwa Pemohon juga mendalilkan rumusan angka-angka yang berbeda dalam Pasal 39 ayat (2) dengan Penjelasan Pasal 39 UU 6/2014, telah menimbulkan polemik yang berakibat terhalangnya hak konstitusional Pemohon untuk maju sebagai bakal calon kepala desa pada kontestasi Pemilihan Kepala Desa Sungai Ketupak, Kecamatan Cengal, Kabupaten Ogan Komering Ilir, Provinsi Sumatera Selatan tanggal 25 Agustus 2021.

Berkenaan dengan dalil Pemohon a quo mengenai norma Pasal 39 ayat (2) beserta Penjelasan Pasal 39 UU 6/2014, telah dipertimbangkan Mahkamah pada Paragraf [3.12]. Dalam hal ini, berkenaan dengan kasus konkret yang dialami oleh Pemohon, telah terjawab oleh pertimbangan hukum tersebut di atas.

[3.14] *Menimbang bahwa, secara faktual, sangat mungkin telah terjadi kepala desa yang telah terpilih lebih dari 3 (tiga) periode sebelum putusan a quo, untuk alasan kepastian hukum dan tidak menimbulkan kegaduhan di desa yang kepala desanya telah terpilih, maka kepala desa yang bersangkutan tetap menjalankan tugasnya hingga berakhir masa jabatannya sesuai dengan UU 6/2014.*

[3.15] *Menimbang bahwa berdasarkan seluruh pertimbangan hukum di atas, menurut Mahkamah, dalil Pemohon berkenaan dengan Pasal 39 ayat (2) UU 6/2014 telah ternyata tidak menimbulkan multitafsir dan ketidakpastian hukum sehingga tidak bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, sehingga tidak beralasan menurut hukum. Sementara, dalil Pemohon berkenaan dengan Penjelasan Pasal 39 UU 6/2014 yang menimbulkan multitafsir dan ketidakpastian hukum bertentangan dengan UUD 1945 adalah beralasan menurut hukum untuk sebagian.*

B. AKIBAT HUKUM PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI

Bahwa sebagaimana dinyatakan dalam Amar Putusan Nomor 42/PUU-XIX/2021, Penjelasan Pasal 39 ayat (2) UU Desa sepanjang tidak dimaknai “*Kepala desa yang sudah menjabat 1 (satu) periode, baik berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa maupun berdasarkan undang-undang sebelumnya masih diberi kesempatan untuk menjabat 2 (dua) periode. Begitu pula, bagi kepala desa yang sudah menjabat 2 (dua) periode, baik berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa maupun berdasarkan undang-undang sebelumnya masih diberi kesempatan untuk menjabat 1 (satu) periode*” maka dianggap bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Putusan tersebut merupakan model putusan yang secara hukum membatalkan dan menyatakan tidak berlaku (*legally null and void*) serta bersifat final dan mengikat. Kekuatan mengikat putusan MK berbeda dengan putusan pengadilan biasa, dalam makna

putusan tersebut tidak hanya meliputi pihak-pihak yang berperkara yaitu pemohon, Presiden, DPR atau DPD, pihak-pihak terkait yang diizinkan memasuki proses perkara, tetapi juga mengikat bagi semua orang, lembaga negara dan badan hukum dalam wilayah Republik Indonesia. Putusan MK tersebut berlaku sebagai hukum sebagaimana hukum yang diciptakan oleh pembuat Undang-Undang.³⁷ Namun, merujuk pada pertimbangan hukum Putusan *a quo* poin [3.12], Majelis Hakim MK memberikan syarat sehingga putusan ini termasuk dalam kategori putusan inkonstitusional bersyarat.

Model putusan inkonstitusional bersyarat berarti bahwa pasal yang dimohonkan diuji tersebut adalah bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 jika syarat yang ditetapkan oleh Majelis Hakim MK tidak dipenuhi. Dengan demikian bagi seseorang yang pada kenyataannya telah menjabat sebagai kepala desa selama 3 (tiga) periode baik itu berdasarkan pada UU 22/1999 dan UU 32/2004, maka seseorang tersebut telah terhitung menjabat sebagai kepala desa selama 3 (tiga) periode sehingga orang tersebut tidak dapat mencalonkan diri kembali untuk periode keempatnya dan seterusnya. Dalam konteks ini, berarti Pemohon yang secara faktual telah menjabat sebagai Kepala Desa Sungai Ketupak selama 3 (tiga) periode di mana periode pertamanya menggunakan dasar hukum UU 22/1999, dan periode kedua serta periode ketiganya menggunakan dasar hukum UU 32/2004, sudah tidak dapat mencalonkan diri untuk keempat kalinya dan seterusnya.

Model putusan inkonstitusional bersyarat pada dasarnya merupakan model putusan yang secara hukum tidak membatalkan dan menyatakan tidak berlaku suatu norma, akan tetapi model putusan tersebut memuat atau mengandung adanya penafsiran (*interpretative decision*) terhadap suatu materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian dari undang-undang. Sifat deklaratif dari putusan tersebut merupakan pernyataan permulaan yang digantungkan kepada pelaksanaan norma yang diuji di mana harus didasarkan pada tafsiran, arah, pedoman, dan

³⁷ Ni'matul Huda, "Kekuatan Eksekutorial Putusan Mahkamah Konstitusi", Yogyakarta: FH UII Press, 2018, hal. 193.

rambu-rambu yang diberikan Majelis Hakim MK. Jika syarat yang ditentukan oleh Majelis Hakim MK dipenuhi, maka norma tersebut tetap dapat dipertahankan keberlakuannya (*conditionally constitutional*) meskipun pada dasarnya bertentangan dengan konstitusi (*conditionally unconstitutional*).³⁸

Melalui Putusan Nomor 42/PUU-XIX/2021, Majelis Hakim MK merumuskan norma baru yang didasarkan pada suatu keadaan tertentu yang dianggap mendesak untuk segera dilaksanakan. Jika Putusan tersebut hanya menyatakan ketentuan Penjelasan Pasal 39 ayat (2) UU Desa bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat tanpa adanya norma baru yang ditafsirkan oleh Majelis Hakim MK, maka akan timbul kekosongan norma sementara ketentuan pasal *a quo* sedang, akan, atau bahkan telah diimplementasikan namun menimbulkan ketidakpastian hukum sebagai akibat penghitungan periodisasi masa jabatan kepala desa hanya mendasarkan pada UU 32/2004 sehingga bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3) UUD NRI Tahun 1945. Rumusan norma baru tersebut pada dasarnya bersifat sementara, nantinya norma tersebut akan diambil-alih dalam pembentukan atau revisi undang-undang terkait.³⁹

Meskipun doktrin dan teori yang diperkenalkan oleh Hans Kelsen bahwa dalam *constitutional review* fungsi hakim merupakan *negative legislator* yang menegasikan norma dalam undang-undang yang diuji, namun perkembangan praktik di Mahkamah Konstitusi menunjukkan bahwa hakim tidak lagi hanya berhenti pada pernyataan undang-undang yang diuji inkonstitusional, melainkan juga melaksanakan fungsi regulasi dengan merumuskan norma-norma hukum menggantikan norma hukum yang dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat tersebut⁴⁰, salah satunya adalah Putusan Nomor 18/PUU-V/2007. Sebagaimana

³⁸ Syukri Asy'ari, dkk., *Model dan Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Pengujian Undang-Undang (Studi Putusan Tahun 2003-2012)*, Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta: 2013, hlm. 10-11.

³⁹ *Ibid.*, hlm. 14

⁴⁰ *Ibid.*, hlm. 18

yang diutarakan Christopher Wolfe bahwa tahap pengujian konstitusionalitas norma yang dilakukan telah bergerak ke arah *positive legislator*, dan menurut Wolfe hal itu diterima dengan diakuinya *judge-made law* sebagai hukum dan sistem *case-law* atau *precedent* sebagaimana yang terjadi dalam sistem hukum di Amerika Serikat.⁴¹ “*They reflected the victory of a distinctly modern understanding of judicial power as a fundamentally legislative in character... The result was nearly total victory within the legal profession of the view that judge – including the Supreme Court Justices exercising the power of judicial review – are inevitably legislators.*”⁴²

C. EVALUASI UNDANG-UNDANG

Meskipun putusan MK memperoleh kekuatan hukum mengikat sejak selesai diucapkan dalam sidang pleno terbuka untuk umum⁴³, namun tidak semua putusan MK yang mengabulkan dapat langsung dilaksanakan. Hal tersebut disebabkan karena masih memerlukan tindak lanjut untuk melaksanakan putusan MK tersebut sehingga disebut dengan *non-self-implementating*. Dikatakan demikian karena putusan tersebut memengaruhi norma-norma lain dan memerlukan revisi atau pembentukan undang-undang baru atau peraturan yang lebih operasional dalam pelaksanaannya⁴⁴. Putusan Nomor 42/PUU-XIX/2021 memberikan syarat dan makna kepada *addressat* Putusan *a quo* dalam memaknai dan melaksanakan UU Desa agar memperhatikan penafsiran Majelis Hakim MK sebagaimana terdapat dalam pertimbangan hukumnya. Bilamana syarat itu tidak dipenuhi atau ditafsirkan lain oleh *addressat* Putusan *a quo*, maka ketentuan Penjelasan Pasal 39 ayat (2)

⁴¹ *Ibid.*, hlm. 19.

⁴² Christopher Wolfe, *The Rise of Modern Judicial Review, From Constitutional Interpretation to Judge-Made Law*, New York, 1986, hlm. 6-7, dalam *Ibid.*

⁴³ Pasal 47 UU MK.

⁴⁴ Syukri Asy'ari, dkk., *Loc.Cit.*

UU Desa yang sudah diuji tersebut dapat diajukan pengujian kembali ke MK (*re-judicial review*).⁴⁵

Saat ini belum ada ketentuan yang mengatur mengenai produk hukum yang dibentuk oleh *addressat* putusan MK sebagai tindak lanjut dari putusan tersebut, terutama putusan yang merumuskan norma baru. Dengan kondisi tersebut, maka *addressat* memiliki beragam bentuk pilihan hukum yang dapat diambil untuk menindaklanjuti putusan MK, yaitu membentuk undang-undang melalui proses legislasi dan/atau membentuk peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang melalui proses regulasi. Idealnya putusan MK ditindaklanjuti dengan perubahan undang-undang oleh pembentuk undang-undang sebagai produk legislasi, namun putusan MK juga dapat diadopsi dalam revisi atau pembentukan baru suatu peraturan perundang-undangan tanpa harus menunggu perubahan undang-undang.⁴⁶

Sejak pengucapan Putusan Nomor 42/PUU-XIX/2021 pada tanggal **30 September 2021**, norma hukum baru yang disusun oleh Majelis Hakim MK dalam ketentuan Penjelasan Pasal 39 ayat (2) UU Desa belum diakomodir oleh pembentuk undang-undang melalui proses legislasi pembentukan undang-undang perubahan atas UU Desa. Adapun perubahan pertama UU Desa yang dilakukan pada 31 Maret 2020 melalui Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara Dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi *Corona Virus Disease* 2019 (Covid-19) dan/atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman Yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan (Perppu 1/2020) yang kemudian ditetapkan menjadi Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara Dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi *Corona Virus Disease* 2019 (Covid-19) dan/atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman

⁴⁵ Mohammad Mahrus Ali, dkk., *Tindak Lanjut Putusan Mahkamah Konstitusi yang Bersifat Konstitusional Bersyarat Serta Memuat Norma Baru*, Jurnal Konstitusi, Vol. 12, No. 3, September 2015, hal. 634

⁴⁶ *Ibid.*, hal. 635

Yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan Menjadi Undang-Undang (UU 2/2020) hanya berfokus pada penyesuaian pengaturan mengenai sumber pendapatan desa yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara khususnya Belanja Pusat dalam rangka penanganan penyebaran Covid-19 dan/atau dalam rangka menghadapi ancaman yang membahayakan perekonomian nasional dan/atau stabilitas sistem keuangan.⁴⁷

Begitu pula pada perubahan kedua UU Desa yang dilakukan pada 2 November 2020 melalui Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU 11/2020), hanya berfokus pada penguatan pengaturan mengenai Badan Usaha Milik Desa (BUM Desa).⁴⁸ Oleh karena itu perubahan materi muatan mengenai masa jabatan dan perodesasi kepala desa sebagaimana diatur dalam Penjelasan Pasal 39 ayat (2) UU Desa tetap perlu ditindaklanjuti oleh pembentuk undang-undang.

Sejatinya terhadap hal tersebut, pembentuk undang-undang telah merencanakan pembentukan Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Atas UU Desa (RUU Perubahan UU Desa) dalam Prolegnas sejak tahun 2021, tepatnya berdasarkan:

1. Keputusan DPR Nomor 1/DPR RI/IV/2020-2021 tentang Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Prioritas Tahun 2021 dan Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Perubahan Tahun 2020-2024 tertanggal 23 Maret 2021 dengan nomor urut 228 dan pengusul DPD⁴⁹ (sebelum Putusan MK Nomor 42/PUU-XIX/2021).
2. Keputusan DPR Nomor 9/DPR RI/I/2021-2022 tentang Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Perubahan Prioritas Tahun 2021 dan Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Perubahan Kedua Tahun 2020-2024 tertanggal 30 September

⁴⁷ Indonesia, *Undang-Undang tentang Penetapan Perppu Covid-19*, UU No. 2 Tahun 2020, LN No. 87 Tahun 2020, TLN No. 6485.

⁴⁸ Indonesia, *Undang-Undang tentang Cipta Kerja*, UU No. 11 Tahun 2020, LN No. 245 Tahun 2020, TLN No. 6573.

⁴⁹ Indonesia, *Keputusan DPR tentang Prolegnas Prioritas Tahun 2021 dan Prolegnas RUU Perubahan Tahun 2020-2024*, Keputusan DPR No. 1/DPR RI/IV/2020-2021.

2021 dengan nomor urut 229 dan pengusul DPD⁵⁰ (di hari yang sama dengan Putusan MK Nomor 42/PUU-XIX/2021).

3. Keputusan DPR Nomor 8/DPR RI/II/2021-2022 tentang Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Prioritas Tahun 2022 dan Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Perubahan Ketiga Tahun 2020-2024 tertanggal 7 Desember 2021 dengan nomor urut 233 dan pengusul DPD⁵¹ (setelah Putusan MK Nomor 42/PUU-XIX/2021).

Sesuai kronologis waktu tersebut, dapat dipahami bahwa pembentuk undang-undang telah memasukkan RUU Perubahan UU Desa dalam tahap perencanaan. Tahap selanjutnya yang perlu dilakukan adalah penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan sebagaimana telah diatur dalam UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan DPR Nomor 2 Tahun 2020 tentang Pembentukan Undang-Undang (Peraturan DPR 2/2020)⁵².

Berkaca dari sejarahnya, sejak dalam Naskah Akademik RUU tentang Desa, perihal masa jabatan dan perodesasi kepala desa sudah masuk dalam salah satu ruang lingkup dan isi pengaturan.⁵³ Lebih lanjut jika mencermati perdebatan saat pembahasan UU Desa berdasarkan Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) RUU tentang Desa pada Oktober 2012⁵⁴, ihwal masa jabatan dan perodesasi kepala desa termasuk salah satu isu yang mendapat perhatian hampir seluruh fraksi. Rumusan norma awalnya mengatur “*masa jabatan kepala desa adalah 6 (enam) tahun terhitung sejak tanggal pelantikan dan dapat dipilih kembali hanya*

⁵⁰ Indonesia, *Keputusan DPR tentang Prolegnas Perubahan Prioritas Tahun 2021 dan Prolegnas RUU Perubahan Kedua Tahun 2020-2024*, Keputusan DPR No. 9/DPR RI/I/2021-2022.

⁵¹ Indonesia, *Keputusan DPR tentang Prolegnas Prioritas Tahun 2022 dan Prolegnas RUU Perubahan Ketiga Tahun 2020-2024*, Keputusan DPR No. 8/DPR RI/II/2021-2022.

⁵² Indonesia, *Peraturan DPR tentang Pembentukan Undang-Undang*, Peraturan DPR No. 2 Tahun 2020. BN No. 668 Tahun 2020.

⁵³ Naskah Akademik RUU tentang Desa yang disusun oleh Direktorat Jenderal Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Kementerian Dalam Negeri, Tahun 2011.

⁵⁴ *Daftar Inventarisasi Masalah Rancangan Undang-Undang tentang Desa* Nomor 285, Oktober 2012.

untuk 1 (satu) kali masa jabatan". Kemudian mendapat masukan dari fraksi yang dapat diklasifikasikan sebagai berikut:

1. Masa jabatan kepala desa adalah 10 (sepuluh) tahun terhitung sejak tanggal pelantikan dan dapat dipilih kembali hanya untuk 1 (satu) kali masa jabatan.
2. Masa jabatan kepala desa adalah 8 (delapan) tahun terhitung sejak tanggal pelantikan dan dapat dipilih kembali hanya untuk 1 (satu) kali masa jabatan.
3. Masa jabatan kepala desa adalah 5 (lima) tahun terhitung sejak tanggal pelantikan dan dapat dipilih kembali hanya untuk 1 (satu) kali masa jabatan.

Pembahasan dari DIM kemudian berlanjut dan berkembang dengan sangat cair dalam forum-forum rapat kerja yang akhirnya pada 11 Desember 2013 dalam forum rapat kerja Panitia Khusus RUU tentang Desa dengan agenda pembicaraan tingkat I terhadap RUU tentang Desa⁵⁵ dan Rapat Paripurna DPR tertanggal 18 Desember 2013 dapat disepakati titik tengah dari seluruh fraksi yakni masa jabatan kepala desa adalah 6 (enam) tahun dan dapat dipilih kembali maksimal 3 (tiga) periode dengan mempertimbangkan dinamika nyata di tengah masyarakat desa.⁵⁶

Belajar dari pengalaman pembentukan UU Desa pada rentang Tahun 2011 hingga Tahun 2013 yang lalu untuk kemudian diaktualisasikan dengan rencana perubahan atas UU Desa pada masa mendatang, pembahasan mengenai materi muatan masa jabatan dan perodesasi kepala desa tentu masih menjadi salah satu isu yang selalu relevan dan krusial. Idealnya, pembentuk undang-undang mencermati betul dan menyikapi secara kritis pertimbangan hukum Putusan MK 42/PUU-XIX/2021 yang menegaskan pembatasan masa jabatan kepala desa sebagai salah satu semangat penting yang dikehendaki oleh pembentuk

⁵⁵ Pendapat Akhir Mini Fraksi-Fraksi pada Rapat Kerja Panitia Khusus RUU tentang Desa tanggal 11 Desember 2013 dan Risalah Rapat Kerja Panitia Khusus RUU tentang Desa tanggal 11 Desember 2013.

⁵⁶ Laporan Ketua Panitia Khusus RUU tentang Desa pada Rapat Paripurna DPR tanggal 18 Desember 2013.

undang-undang. Selaras dengan pertimbangan hukum putusan MK tersebut, Hotma Sibuea menyatakan bahwa dalam lingkungan kekuasaan eksekutif terdapat pembatasan kekuasaan berdasarkan masa jabatan.⁵⁷ Alasan pembatasan kekuasaan ditegaskan kembali oleh Jimly Asshidiqie yang menyatakan bahwa setiap kekuasaan pasti memiliki kecenderungan untuk berkembang menjadi sewenang-wenang, seperti dikemukakan oleh Lord Acton, “*power tends to corrupt, and absolute power corrupts absolutely*”.⁵⁸ Sama halnya dengan yang dikemukakan oleh Carl Joachim Friedrich, “*an institutionalized system of effective, regularized restraints upon governmental action*” (suatu sistem yang terlembagakan, menyangkut pembatasan yang efektif dan teratur terhadap tindakan-tindakan pemerintahan).⁵⁹

Berdasarkan pemikiran tersebut, ketentuan Penjelasan Pasal 39 ayat (2) UU Desa harus dikembalikan kepada konstitusi. Masa jabatan kepala desa selama lebih dari 3 (tiga) periode dalam perspektif konstitusi mengingkari konsensus masyarakat dalam negara modern. Terlalu lamanya seseorang menjabat kepala desa berpotensi menutup kesempatan orang lain untuk mendapatkan peluang yang sama. Hak setiap warga negara untuk diperlakukan secara sederajat perlu dilindungi sehingga pengaturan pembatasan kekuasaan harus termanifestasi dalam peraturan yang mengutamakan keadilan.⁶⁰ Sebab, penempatan suatu jabatan publik dalam ukuran yang proporsional merupakan sebagian tuntutan konstitusi. Itulah mengapa dalam menjalankan tugas, kewenangan, hak, dan kewajibannya, kepala desa harus berada dalam masa kerja yang wajar.⁶¹ Selanjutnya agar menjadi konkret, pembentuk

⁵⁷ Hotma P. Sibuea, *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan, Dan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik*. Jakarta: Erlangga, 2010, hal. 141.

⁵⁸ Jimly Asshiddiqie, *Konsep Negara Hukum*, artikel dalam Isnanto Bidja, *Politik Hukum Masa Jabatan Kepala Desa Menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa*, Jurnal Media Hukum, Vol. 1, Maret 2015, hal. 14.

⁵⁹ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MKRI, 2005, hal. 1.

⁶⁰ A. Saleng, *Penegakan Hukum dalam Era Reformasi*, Jurnal Ius Quia Iustum, Vol. 11, No. 25, hal. 149.

⁶¹ Riza Multazam Luthfy, *Masa Jabatan Kepala Desa Dalam Perspektif Konstitusi*. Jurnal Masalah-Masalah Hukum, Jilid 48, No. 4, Oktober 2019, hal. 327.

undang-undang perlu mengakomodir materi muatan substansi tersebut melalui proses legislasi, yaitu perubahan atas UU Desa.

BAB IV PENUTUP

A. SIMPULAN

Dari pemaparan yang telah diuraikan dalam bab-bab sebelumnya, maka dapat diambil simpulan sebagai berikut:

1. Terdapat satu putusan MK yang menguji UU Desa terhadap UUD NRI Tahun 1945 dan menyatakan sebagian materi muatan penjelasan pasal dalam UU Desa bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat, yaitu Putusan Nomor 42/PUU-XIX/2021.
2. Materi muatan penjelasan pasal dalam UU Desa yang dinyatakan inkonstitusionalitas bersyarat adalah Pasal 39 ayat (2) UU Desa. Agar Penjelasan Pasal *a quo* menjadi konstitusional, maka MK memberikan syarat, yaitu sebagai berikut:

“untuk menghindari munculnya kesewenang-wenangan dan berbagai macam penyimpangan oleh kepala desa, terkait dengan penghitungan periodesasi masa jabatan kepala desa meskipun masa jabatan kepala desa didasarkan pada undang-undang yang berbeda namun hitungan satu kali periode jabatan tidak terhalang karena perubahan undang-undang. Dengan kata lain, penghitungan periodesasi masa jabatan kepala desa tidak hanya didasarkan pada UU 32/2004. Artinya, bagi kepala desa yang sudah menjabat tiga periode, meskipun didasarkan pada undang-undang yang berbeda, termasuk undang-undang sebelum berlakunya UU 6/2014, jika telah pernah menjabat selama 3 (tiga) periode sudah terhitung 3 (tiga) periode. Sehingga, penghitungan 3 (tiga) kali berturut-turut atau tidak berturut-turut dalam norma Pasal 39 ayat (2) UU 6/2014 didasarkan pada fakta berapa kali keterpilihan seseorang sebagai kepala desa. Selain itu, periodesasi 3 (tiga) kali masa jabatan dimaksud berlaku untuk kepala desa baik yang menjabat di desa yang sama maupun yang menjabat di desa yang berbeda.”

3. Perumusan syarat yang merupakan norma baru tersebut tidak dapat langsung diimplementasikan (*non-self-implementating*) tanpa adanya pengadopsian melalui proses legislasi. Dalam perkembangannya sampai dengan saat ini, pembentuk undang-undang telah

merencanakan pembentukan RUU Perubahan UU Desa dalam Prolegnas sejak tahun 2021. Belajar dari pengalaman pembentukan UU Desa pada rentang Tahun 2011 hingga Tahun 2013 yang lalu untuk kemudian diaktualisasikan dengan rencana perubahan atas UU Desa pada masa mendatang, pembahasan mengenai materi muatan masa jabatan dan perodesasi kepala desa tentu masih menjadi salah satu isu yang selalu relevan dan krusial. Idealnya, pembentuk undang-undang mencermati betul dan menyikapi secara kritis pertimbangan hukum Putusan MK 42/PUU-XIX/2021 yang menegaskan pembatasan masa jabatan kepala desa sebagai salah satu semangat penting yang dikehendaki oleh pembentuk undang-undang. Sebab, penempatan suatu jabatan publik dalam ukuran yang proporsional merupakan sebagian tuntutan konstitusi. Itulah mengapa dalam menjalankan tugas, kewenangan, hak, dan kewajibannya, kepala desa harus berada dalam masa kerja yang wajar.

B. REKOMENDASI

Berdasarkan simpulan yang telah diambil, maka dapat diberikan rekomendasi sebagai berikut:

1. Pembentuk undang-undang perlu untuk mengubah Penjelasan Pasal 39 ayat (2) UU Desa menjadi "*Kepala desa yang sudah menjabat 1 (satu) periode, baik berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa maupun berdasarkan undang-undang sebelumnya masih diberi kesempatan untuk menjabat 2 (dua) periode. Begitu pula, bagi kepala desa yang sudah menjabat 2 (dua) periode, baik berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa maupun berdasarkan undang-undang sebelumnya masih diberi kesempatan untuk menjabat 1 (satu) periode*".
2. Selain itu, pembentuk undang-undang juga perlu menambah pengaturan dalam ketentuan Pasal 39 ayat (2) UU Desa untuk lebih memberikan kepastian hukum yaitu perodesasi 3 (tiga) kali masa

jabatan kepala desa berlaku untuk kepala desa baik yang menjabat di desa yang sama maupun yang menjabat di desa yang berbeda.

DAFTAR PUSTAKA

A. BUKU

- Asshiddiqie, Jimly. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MKRI. 2005
- _____. *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*. Jakarta: Konstitusi Press. 2006.
- _____. *Model-Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*. Jakarta: Sinar Grafika. 2010.
- Huda, Ni'matul. *Kekuatan Eksekutorial Putusan Mahkamah Konstitusi*, Yogyakarta: FH UII Press. 2018.
- Marbun, S.F. *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia*. Yogyakarta: Liberty. 1997.
- Martitah, *Mahkamah Konstitusi dari Negative Legislature ke Positive Legislature*, Jakarta: Konpress, 2013.
- MD, Mahfud. *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada. 2012.
- Mertokusumo, Sudikno. *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*. Yogyakarta: Liberty. 1996.
- _____, *Penemuan Hukum: Sebuah Pengantar*, Yogyakarta: Liberty, 2006.
- Siahaan, Maruarar. *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*. Jakarta: Konstitusi Pres. 2010.
- Soimin dan Mashuriyanto. *Mahkamah Konstitusi Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*. Yogyakarta: UII Press. 2013.
- Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: Universitas Indonesia Press. 1982.
- _____, dan Purbacaraka Purnadi, *Aneka Cara Pembedaan Hukum*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 1994.
- _____, dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, edisi 1, cet.v. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada. 2001.
- Soemantri, Sri. *Hak Uji Material di Indonesia*. Bandung; Alumni. 1997.
- Sibuea, Hotma P. *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan, Dan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik*. Jakarta: Erlangga, 2010.

B. JURNAL

- Ali, Mohammad Mahrus, dkk. *Tindak Lanjut Putusan Mahkamah Konstitusi yang Bersifat Konstitusional Bersyarat Serta Memuat Norma Baru*. Jurnal Konstitusi, Volume 12, Nomor 3. September 2015.
- Asy'ari, Syukri, dkk. *Model dan Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Pengujian Undang-Undang (Studi Putusan Tahun 2003-2012)*. Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. Jakarta: 2013.
- Bako, Ronny SH, dkk. *Analisis terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi*. Jakarta: P3DI Setjen DPR RI. 2009.
- Bidja, Isnanto. *Politik Hukum Masa Jabatan Kepala Desa Menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa*, Jurnal Media Hukum: Vol. 1, Maret 2015
- Lailam, Tanto. *Jurnal Media Hukum Vol. 21 No. 1 Juni 2014*. Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.
- Luthfy, Riza Multazam. *Masa Jabatan Kepala Desa Dalam Perspektif Konstitusi*. Jurnal Masalah-Masalah Hukum, Jilid 48, No. 4, Oktober 2019.
- Malik. *Telaah Makna Hukum Putusan Mahkamah Konstitusi yang Final dan Mengikat*. Jurnal Konstitusi: Volume 6, Nomor 1. April 2009.
- Wibowo, Mardian, *Menakar Konstitusionalitas sebuah Kebijakan Hukum Terbuka dalam Pengujian Undang-Undang*. Jurnal Konstitusi: Volume 2, Nomor 2. Juni 2015.
- Saleng, A. *Penegakan Hukum dalam Era Reformasi*, Jurnal Ius Quia Iustum, Vol. 11, No. 25.
- Setyawan Dody dan Srihandjono, Nanang Bagus. *Analisis Implementasi Kebijakan Undang-Undang Desa dengan Model Edward III di Desa Landungsari Kabupaten Malang*, Malang: Jurnal Reformasi, Jurnal Ilmiah Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Tribhuwana Tungadewi Vol. 6, No. 2, 2016.

C. PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 98, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4316) sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik

Indonesia Tahun 2020 Nomor 216, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6554).

Undang-Undang Negara Republik Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234) sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2022 Nomor 143, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6801).

Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 7, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5495)

Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara Dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) dan/atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman Yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan Menjadi Undang-Undang, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 87, Tambahan Lembaran Negara Nomor 6485)

Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Nomor 6573)

Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Nomor 2 Tahun 2020 tentang Pembentukan Undang-Undang (Berita Negara Tahun 2020 Nomor 668).

D. LAIN-LAIN

Daftar Inventarisasi Masalah Rancangan Undang-Undang tentang Desa, Oktober 2012.

<https://news.detik.com>, *Kades Terpilih 4 Periode di Sumsel Terbentur UU Desa, BPD Minta Penjelasan ke MK*, <https://news.detik.com/berita/d-5683200/kades-terpilih-4-periode-di-sumsel-terbentur-uu-desa-bpd-minta-penjelasan-ke-mk>, diakses pada 9 Juli 2022.

Keputusan DPR Nomor 1/DPR RI/IV/2020-2021 tentang Program Legislasi Nasional Prioritas Tahun 2021 dan Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Perubahan Tahun 2020-2024.

Keputusan DPR Nomor 9/DPR RI/I/2021-2022 tentang Program Legislasi Nasional Perubahan Prioritas Tahun 2021 dan Program

Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Perubahan Kedua Tahun 2020-2024.

Keputusan DPR Nomor 8/DPR RI/II/2021-2022 tentang Program Legislasi Nasional Prioritas Tahun 2022 dan Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Perubahan Ketiga Tahun 2020-2024.

Laporan Ketua Panitia Khusus RUU tentang Desa pada Rapat Paripurna DPR tanggal 18 Desember 2013.

Naskah Akademik RUU tentang Desa yang disusun oleh Direktorat Jenderal Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Kementerian Dalam Negeri, Tahun 2011.

Pendapat Akhir Mini Fraksi-Fraksi pada Rapat Kerja Panitia Khusus RUU tentang Desa tanggal 11 Desember 2013

Risalah Rapat Kerja Panitia Khusus RUU tentang Desa tanggal 11 Desember 2013.



Copyright@PuspanlakUU2022