



RINGKASAN DISERTASI



**KEDUDUKAN KEPALA DESA DAN SEKRETARIS DESA
(Analisis Yuridis terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi
Nomor 128/PUU-XIII/2015
dalam Perspektif Politik Hukum Indonesia)**

**RIZA MULTAZAM LUTHFY, S.H., M.H.
NIM. 16932017**

RINGKASAN DISERTASI

**PROGRAM STUDI HUKUM PROGRAM DOKTOR
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA
2022**

RIZA MULTAZAM LUTHFY, S.H., M.H.

**KEDUDUKAN KEPALA DESA DAN SEKRETARIS DESA
(Analisis Yuridis terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi
Nomor 128/PUU-XIII/2015 dalam
Perspektif Politik Hukum Indonesia)**



**RIZA MULTAZAM LUTHFY, S.H., M.H.
NPM. 16932017**

RINGKASAN DISERTASI

**PROGRAM STUDI HUKUM PROGRAM DOKTOR
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA
2022**



**KEDUDUKAN KEPALA DESA DAN SEKRETARIS DESA
(Analisis Yuridis terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi
Nomor 128/PUU-XIII/2015 dalam
Perspektif Politik Hukum Indonesia)**

Oleh :

**RIZA MULTAZAM LUTHFY, S.H., M.H.
NPM. 16932017**

DISERTASI

Diajukan kepada Dewan Penguji dalam Ujian Terbuka Disertasi
(Promosi Doktor) sebagai salah satu syarat untuk memperoleh
gelar Doktor dalam bidang Hukum pada
Program Studi Hukum Program Doktor
Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia

**PROGRAM STUDI HUKUM PROGRAM DOKTOR
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA
2022**

DEWAN PENGUJI
UJIAN TERBUKA DISERTASI (PROMOSI DOKTOR)

RIZA MULTAZAM LUTHFY, S.H., M.H.
NPM. 16932017

Dr. Abdul Jamil, S.H.,M.H
(Ketua Sidang-Dekan FH UII)

Prof. Jawahir Thontowi, S.H., Ph.D.
(Ketua Program Studi)

Prof. Dr. Sudjito, S.H., M.Si.
(Promotor)

Dr. Saifudin, S.H., M.Hum.
(Co Promotor)

Prof. Dr. Achmad Sodiki, S.H.
(Anggota Penguji)

Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum.
(Anggota Penguji)

Prof. Dr. Muhammad Fauzan, S.H., M.Hum.
(Anggota Penguji)

Dr. Ridwan, S.H., M.Hum.
(Anggota Penguji)

PROGRAM STUDI HUKUM PROGRAM DOKTOR
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA
2022

KATA PENGANTAR

Bismillaahirrahmaanirrahiim.

Disertasi ini merupakan hasil penulisan yang disusun berdasarkan ketentuan-ketentuan penulisan karya ilmiah di lingkungan Program Studi Hukum Program Doktor Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia (UII) Yogyakarta. Penulisan disertasi ini tak mungkin dapat diselesaikan tanpa dukungan dari berbagai pihak. Ungkapan terima kasih penulis sampaikan kepada semua pihak yang telah memberikan segenap motivasi demi terselesaikannya disertasi ini, khususnya kepada yang terhormat:

1. Prof. Dr. Sudjito, S.H., M.Si., selaku Promotor yang senantiasa membimbing penulis, sehingga penulisan disertasi ini terselesaikan dengan baik dan lancar. Di sela-sela kesibukan, beliau masih menyempatkan diri untuk memberikan sumbangsih keilmuan yang cukup berharga sekaligus masukan yang konstruktif bagi penulis, terutama dalam penulisan disertasi. Semoga Allah Swt menganugerahkan kehormatan di dunia dan akhirat.
2. Dr. Saifudin, S.H., M.Hum., selaku Co-Promotor yang dengan sabar dan ikhlas membimbing penulis dalam penulisan disertasi. Keramahan dan kelembutan beliau saat memberikan bimbingan kepada penulis akan selalu dikenang. Kebajikan beliau merupakan hadiah terindah selama penulis menyelesaikan studi doktoral di Universitas Islam Indonesia (UII) Yogyakarta. Beliau adalah guru sekaligus orang tua bagi penulis yang telah mencurahkan segenap waktu dan pikirannya untuk membimbing penulis

dalam menyelesaikan disertasi. Beliau selalu mengingatkan penulis untuk senantiasa tegar menghadapi berbagai hambatan dan rintangan yang ada. Semoga Allah Swt membalas budi baik beliau dengan memberikan kemuliaan di dunia dan akhirat.

Penulis juga menyampaikan terima kasih yang tak terhingga kepada yang terhormat:

1. Prof. Fathul Wahid, S.T., M.Sc., Ph.D, Rektor Universitas Islam Indonesia, yang telah memberikan kesempatan bagi penulis untuk menimba ilmu pada Program Studi Hukum Program Doktor Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
2. Dr. Abd. Jamil, S.H., M.H., Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, yang telah memberikan kesempatan bagi penulis untuk mengikuti perkuliahan pada Program Studi Hukum Program Doktor Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
3. Prof. Jawahir Thontowi S.H., Ph.D., Ketua Program Studi Hukum Program Doktor Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, yang memberikan dukungan moril sekaligus kemudahan dalam proses studi doktoral.
4. Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum. dan Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D., Ketua Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia sebelumnya.
5. Prof. Dr. Achmad Sodiki, S.H., Dewan Penguji Ujian Tertutup dan Ujian Terbuka (Promosi Doktor).
6. Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum., Dewan Penguji Ujian Tertutup dan Ujian Terbuka (Promosi Doktor).
7. Prof. Dr. Muhammad Fauzan, S.H., M.Hum., Dewan Penguji Ujian Tertutup dan Ujian Terbuka (Promosi Doktor).
8. Dr. Ridwan, S.H., M.Hum., Dewan Penguji Ujian Tertutup dan Ujian Terbuka (Promosi Doktor).
9. Seluruh dosen pengajar yang memberikan pencerahan dan wawasan keilmuan selama penulis mengikuti perkuliahan pada Program Studi Hukum Program Doktor Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

10. Staf Program Studi Magister dan Program Doktor Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang memberikan bantuan teknis kepada penulis selama penulisan disertasi.

Penulis juga menyampaikan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada Prof. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum., dan Dr. Drs. Muntoha, S.H., M.Ag., yang turut berkontribusi dalam membimbing penulis. Saat awal-awal penulisan disertasi, penulis menerima banyak masukan dan arahan dari keduanya, sehingga rancangan disertasi lebih matang. Semoga Allah Swt senantiasa melimpahkan umur panjang dan kesehatan kepada keduanya.

Penulis tak lupa mengucapkan terima kasih kepada Dr. Sutoro Eko dan Dr. Arie Sujito yang bersedia menjadi teman diskusi yang asyik. Pemahaman penulis tentang tema disertasi, terutama berkaitan dengan pemerintahan desa, semakin luas berkat keduanya. Bagaimanapun, proses penulisan disertasi yang dilalui oleh penulis tak bisa terlepas dari sumbangsih keduanya. Semoga Allah Swt senantiasa melimpahkan rahmat dan kasih sayang kepada keduanya.

Kepada teman-teman mahasiswa/i se-angkatan tahun 2016 yang sedang atau telah menempuh studi pada Program Studi Hukum Program Doktor Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, terutama penerima MORA Scholarship. Proses studi doktoral yang dilalui oleh penulis menjadi lebih indah dan berwarna karena banyak kenangan manis bersama mereka.

Kepada seluruh keluarga yang tiada putus-putusnya memberikan perhatian dan dukungan, sehingga penulis dapat menyelesaikan studi doktoral yang cukup melelahkan ini. Bapak dan ibu yang selalu memberikan semangat dan mendoakan penulis supaya bisa menyelesaikan studi doktoral. Istri tercinta yang tak bosan-bosannya mencurahkan kasih sayang dan motivasi yang luar biasa. Lahirnya buah hati mengukir kenangan tersendiri bagi penulis saat penulisan disertasi.

Ya Allah, jadikan karya ini sebagai penghormatan kepada guru dan keluargaku. Penulis menyadari bahwa penulisan disertasi ini masih jauh dari kata sempurna. Akhirnya, penulis berharap semoga karya ini bermanfaat, khususnya bagi penulis dan bagi para pembaca pada umumnya. Amin.

Yogyakarta, 31 Januari 2022

Penulis

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
DEWAN PENGUJI.....	iv
KATA PENGANTAR.....	v
DAFTAR ISI	ix
ABSTRAK	xi
ABSTRACT	xiii

BAB I

PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	21
C. Tujuan Penelitian.....	21
D. Manfaat Penelitian	21
E. Tinjauan Pustaka dan Orisinalitas Penelitian	22
F. Landasan Teori	27
G. Definisi Operasional	51
H. Metode Penelitian.....	52

BAB II

ANALISIS DAN PEMBAHASAN.....	65
A. Politik Hukum Kedudukan Kepala Desa dan Sekretaris Desa Pasca Reformasi.....	65
B. Implikasi Yuridis Putusan MK 128/PUU-XIII/2015	75
C. Konsep Ideal Kedudukan Kepala Desa dan Sekretaris Desa	86

BAB III

PENUTUP 99

A. Kesimpulan 99

B. Saran..... 101

DAFTAR PUSTAKA..... 103

DAFTAR RIWAYAT HIDUP 125

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan: *pertama*, mengkaji politik hukum kedudukan Kepala Desa dan Sekretaris Desa Pasca Reformasi. *Kedua*, menganalisis implikasi yuridis terbitnya Putusan MK 128/PUU-XIII/2015 terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa. *Ketiga*, merancang konsep ideal kedudukan Kepala Desa dan Sekretaris Desa.

Ditinjau dari jenisnya, penelitian ini termasuk penelitian hukum normatif empiris. Penelitian ini menjelaskan politik hukum kedudukan Kepala Desa dan Sekretaris Desa dalam peraturan perundang-undangan serta putusan MK yang dihubungkan dengan teori-teori hukum sekaligus implementasinya. Penelitian ini menggunakan tiga pendekatan, yaitu pendekatan perundang-undangan, pendekatan kasus, serta pendekatan konseptual.

Berdasarkan hasil penelitian, disimpulkan bahwa: *Pertama*, politik hukum kedudukan Kepala Desa dan Sekretaris Desa Pasca Reformasi menunjukkan: (a) Berpijak pada ada atau tidaknya persyaratan domisili, UU 32/2004 memposisikan Kepala Desa sebagai pejabat pemerintahan, sementara UU 22/1999 dan UU 6/2014 memposisikan Kepala Desa sebagai abdi masyarakat. Adapun berpijak pada ada atau tidaknya penyebutan “Sekdes-PNS”, UU 32/2004 memposisikan Sekretaris Desa selaku pejabat pemerintahan, sementara UU 22/1999 dan UU 6/2014 meletakkan Sekretaris Desa sebagai abdi masyarakat. (b) Ketentuan tentang persyaratan domisili bagi Kepala Desa dan penetapan “Sekdes-PNS” dalam peraturan perundang-undangan menunjukkan adanya norma yang berbeda antara peraturan perundang-undangan yang satu dengan lainnya. (c) Norma-norma dalam peraturan perundang-undangan merupakan hasil kesepakatan siapa saja yang ikut merumuskan. (d) Saat merumuskan penetapan “Sekdes-PNS”, pembentuk

UU 32/2004 menggunakan perspektif keadilan komutatif, di mana setiap warga negara dianggap mempunyai kedudukan yang sama. Kondisi serupa juga ditemukan pada waktu para hakim MK menjatuhkan Putusan MK 128/PUU-XIII/2015. *Kedua*, Implikasi yuridis terbitnya Putusan MK 128/PUU-XIII/2015 terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa: (a) Dalam tataran filosofis, desa dikonstruksikan dalam rezim pemerintahan daerah. (b) Dalam tataran normatif, terbitnya Putusan MK 128/PUU-XIII/2015 mengakibatkan terdaptarnya orang luar sebagai calon perangkat desa, penghentian proses seleksi perangkat desa, berubahnya regulasi daerah tentang persyaratan calon Kepala Desa, serta lahirnya peraturan pendukung lainnya. (c) Dalam tataran sosiologis, keluarnya Putusan MK 128/PUU-XIII/2015 memunculkan anggapan tentang ketidakjelasan payung hukum pelaksanaan Pilkades, luntarnya ikatan persaudaraan dan kekerabatan di desa, meningkatnya politik uang, serta adanya bentrokan para simpatisan calon Kepala Desa. *Ketiga*, Kepala Desa dan Sekretaris Desa lebih tepat diposisikan sebagai abdi masyarakat, terutama dalam lingkup masyarakat solidaritas mekanis.

Ada beberapa hal yang direkomendasikan oleh peneliti dalam rangka mewujudkan konsep ideal kedudukan Kepala Desa dan Sekretaris Desa, yaitu penyebutan desa secara eksplisit dalam konstitusi, penetapan desain kedudukan desa melalui risalah persidangan, pengaturan desa di bawah satu kementerian, serta penggunaan pendekatan sosiologis dalam Putusan MK.

ABSTRACT

This study aims to: first, examine the legal politics of the position of the Village Head and the Village Secretary in Post Reformation Era. Second, analyze the juridical implications of the issuance of the Constitutional Court Decision 128/PUU-XIII/2015 on the implementation of village government. Third, design the ideal concept of the position of the Village Head and Village Secretary.

This study is categorized in an empirical normative legal research. This study explains the legal politics of the position of the Village Head and Village Secretary in statutory regulations and the Constitutional Court Decisions that are linked to legal theories and their implementation. This study uses the statute approach, the case approach, and the conceptual approach.

Based on the study results, it is concluded that: First, the legal politics of the position of the Village Head and Village Secretary in Post Reformation Era shows: (a) Based on the presence or absence of the domicile requirements, Law 32/2004 positions Village Head as government official, while Law 22/1999 and Law 6/2014 position the Village Head as a community servant. Based on the presence or absence of regulation of "Village Secretary-PNS", Law 32/2004 positions the Village Secretary as a government official, while Law 22/1999 and Law 6/2014 places the Village Secretary as a community servant. (b) The provisions concerning the domicile requirements for Village Head and the determination of "Village Secretary-PNS" in statutory regulations indicate that there are different norms between one statutory regulation and another. (c) The norms in statutory

regulations are the result of the agreement of whoever is involved in formulating them. (d) When formulating the determination of “Village Secretary-PNS”, the legislators of Law 32/2004 used a commutative justice perspective, in which every citizen is considered to have the same position. Similar conditions were also found when the judges of the Constitutional Court made the Constitutional Court Decision 128/PUU-XIII/2015. Second, the juridical implications of the issuance of the Constitutional Court Decision 128/PUU-XIII/2015 on the implementation of village government: (a) At a philosophical level, villages are constructed within the regional government regime. (b) At the normative level, the issuance of the Constitutional Court Decision 128/PUU-XIII/2015 resulted in the registration of outsiders as village official candidates, termination of the village official recruitment, changes in regional regulations regarding the requirements for Village Head candidates, and the issuance of other supporting regulations. (c) At the sociological level, the issuance of the Constitutional Court Decision 128/PUU-XIII/2015 issued the assumption of law obscurity of the Village Head Election, the decline of brotherhood, the increase in money politics, and the clash between sympathizers of the Village Head candidates. Third, the Village Head and Village Secretary are more appropriately positioned as community servants, especially in a mechanical solidarity society.

There are some recommendations in order to realize the ideal concept of the position of the Village Head and Village Secretary, namely the mention of the village explicitly in the constitution, the establishment of village institutional designs, village arrangements under one ministry, and the use of a sociological approach in the Constitutional Court Decision.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Upaya meletakkan kedudukan Kepala Desa dan Sekretaris Desa dalam penyelenggaraan pemerintahan desa bukanlah perkara yang mudah.¹ Apalagi, sejak lama arah politik hukum pengaturan Kepala Desa dan Sekretaris Desa seringkali mengalami perubahan. Dari masa ke masa, selalu muncul perbedaan corak pandang mengenai penempatan Kepala Desa dan Sekretaris Desa dalam format ideal. Dalam agenda penyusunan peraturan perundang-undangan, kerap muncul perdebatan panjang mengenai apakah Kepala Desa dan Sekretaris Desa lebih didekatkan kepada negara atau masyarakat. Jika ditarik ke atas dan diarahkan untuk lebih banyak mensukseskan program-program nasional, maka Kepala Desa dan Sekretaris Desa diperankan selaku pejabat pemerintahan. Adapun apabila ditarik ke bawah dan diproyeksikan untuk

¹ Hal ini antara lain disebabkan adanya kesulitan menempatkan desa dalam tata negara Indonesia. Beragamnya interpretasi atau penafsiran terhadap konstitusi menjadikan kedudukan desa tidak pernah final. Selama ini, upaya melihat kedudukan Kepala Desa dan Sekretaris Desa selalu dikaitkan dengan pengakuan Pasal 18 UUD 1945 terhadap kesatuan hukum masyarakat adat. Padahal, tidak selamanya kesatuan hukum masyarakat adat bisa disamakan dengan desa. Sanggahan terhadap desa sebagai kesatuan hukum masyarakat adat di antaranya disampaikan oleh Hanif Nurcholis dengan menyatakan, "UUD 1945 tidak mengatur Desa tapi mengatur kesatuan masyarakat hukum adat sebagaimana bunyi Pasal 18 B ayat (2)". Hanif Nurcholis, "Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa Dilihat dari Pasal 18 B Ayat 2 UUD 1945", *Jurnal Masalah-masalah Hukum*, Edisi No. 1 Vol. 43, (Januari 2014), hlm. 149.

memenuhi kepentingan masyarakat, maka Kepala Desa dan Sekretaris Desa difungsikan selaku abdi masyarakat.²

Dua pilihan di atas mempunyai risiko dan konsekuensi masing-masing. Diambilnya salah satu pilihan rentan memunculkan skema yang berat sebelah, sehingga kedudukan Kepala Desa dan Sekretaris Desa kurang proporsional. Kiat menarik Kepala Desa dan Sekretaris Desa ke atas rentan membuat keduanya lebih berpihak pada kepentingan negara daripada rakyat. Bagi keduanya, urusan pemerintahan pusat merupakan prioritas utama, di mana hal-hal kemasyarakatan bisa dikesampingkan.³ Sedangkan kiat menarik Kepala Desa dan Sekretaris Desa ke bawah berpotensi menjadikan keduanya lebih peka terhadap kepentingan rakyat ketimbang kepentingan negara. Lantaran sibuk mengurus urusan masyarakat, Kepala Desa dan Sekretaris Desa enggan memahami sekaligus mencampuri urusan pemerintahan pusat. Hal ini tentu melahirkan beragam problematika dalam penyelenggaraan pemerintahan desa.

² Pemilahan antara “pejabat pemerintahan” dan “abdi masyarakat” sengaja dilakukan oleh peneliti dalam kategorisasi Kepala Desa dan Sekretaris Desa. Konsistensi penggunaan istilah-istilah tersebut merupakan upaya peneliti untuk memudahkan penelusuran terhadap tipologi Kepala Desa dan Sekretaris Desa dalam kaitannya dengan kedekatannya dengan negara atau masyarakat.

³ Upaya menarik Kepala Desa dan perangkatnya ke atas dengan menjadikannya lebih dekat dengan negara daripada masyarakat kerap digencarkan oleh Penguasa Orde Baru. Hal ini antara lain cukup tampak saat keluarnya peraturan perundang-undangan tentang desa, yaitu UU 5/1979. Dalam penelitiannya, Hans Antlov mensinyalir bahwa penunjukan Kepala Desa beserta stafnya selaku wakil langsung pemerintah di tingkat lokal merupakan salah satu kiat membawa urusan-urusan desa ke dalam kendali pemerintah. Lebih lengkapnya periksa Hans Antlov, *Negara dalam Desa: Patronase Kepemimpinan Lokal*, diterjemahkan dari *Exemplary Centre, Administrative Periphery: Rural Leadership and the New Order in Java*, penerjemah Pujo Semedi, (Yogyakarta: Laper Pustaka Utama, 2002), hlm. 67-68. UU 5/1979 dikonstruksikan selaku sarana pemerintah pusat untuk menyeragamkan, mengendalikan, serta melakukan sentralisasi atas kehidupan masyarakat desa. Asumsi yang dibangun UU tersebut adalah perlunya memajukan desa oleh pemerintah nasional. Instrumen program-program pemerintah pusat yang bercorak *top down* merupakan “instrumen kekuasaan dan kontrol”. Agus Pramusinto dan M. Syahbudin Latief, “Dinamika Good Governance di Tingkat Desa”, *Jurnal Ilmu Administrasi Negara*, Edisi No. 1 Vol. 11, (Januari 2011), hlm. 5.



Politik hukum pengaturan kedudukan Kepala Desa dan Sekretaris Desa dalam penyelenggaraan pemerintahan desa bisa ditinjau dari hubungan antara pusat dengan daerah dalam skema dekonsentrasi (desentralisasi administratif) dan devolusi (desentralisasi politik). Arus pengutamaan dekonsentrasi dan devolusi berimbang pada kedudukan Kepala Desa dan Sekretaris Desa dalam ketatanegaraan Indonesia. Apabila skema dekonsentrasi lebih dominan ketimbang devolusi, maka Kepala Desa dan Sekretaris Desa dengan sendirinya lebih dekat dengan negara. Jika skema devolusi lebih dominan daripada dekonsentrasi, maka Kepala Desa dan Sekretaris Desa tentu lebih dekat dengan masyarakat. Ini berarti, semakin besar porsi dekonsentrasinya, semakin besar pula upaya menarik Kepala Desa dan Sekretaris Desa dalam urusan pemerintah pusat. Semakin kecil porsi dekonsentrasinya, maka semakin kecil pula keterlibatan keduanya dalam urusan pemerintah pusat. Begitu pula sebaliknya. Semakin besar porsi devolusinya, semakin besar pula upaya mendekatkan Kepala Desa dan Sekretaris Desa dengan masyarakat. Semakin kecil porsi devolusinya, maka semakin kecil pula keterlibatan keduanya dalam bidang kemasyarakatan.⁴

Politik hukum penetapan kedudukan Kepala Desa dan Sekretaris Desa juga memiliki keterkaitan dengan politik hukum penentuan desain kedudukan desa di Indonesia, yaitu *self-governing community*, *local self government*, *local state government* atau gabungan di antara ketiganya. Apabila politik hukum mendudukkan desa

⁴ Hal ini antara lain cukup tampak saat bergantinya sistem politik Indonesia menyusul jatuhnya rezim Orde Baru. Proses demokratisasi pada era reformasi yang salah satunya terwujud melalui penerapan asas desentralisasi rupanya turut mengguncang keberadaan elite politik lokal yang telah mapan selama rezim otoritarian tersebut berkuasa. Pada era demokratisasi dan desentralisasi, upaya memperoleh dan mempertahankan posisi elite politik lokal ditempuh melalui kompetisi yang cukup ketat. Hal ini tidak ditemukan pada waktu rezim Orde Baru berkuasa, di mana peran negara begitu dominan, sementara kehadiran dan peran elite politik lokal selalu direcoki oleh pemerintah. Haryanto, "Elit Politik Lokal dalam Perubahan Sistem Politik", *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*, Edisi No. 2 Vol. 13, (November 2009), hlm. 133.

sebagai organisasi komunitas lokal (*self governing community*) yang tidak dibebani dengan program pembangunan dan administrasi pemerintahan modern, maka Kepala Desa dan Sekretaris Desa cenderung berperan selaku abdi masyarakat. Bermodal “otonomi asli” atau “otonomi tradisional”⁵, Kepala Desa dan Sekretaris Desa menyelenggarakan kepentingan lokal berdasarkan pranata masyarakat setempat. Penyelenggaraan berbagai urusan dilakukan dengan berbasis pada inisiatif dan preferensi masyarakat lokal. Selain itu, Kepala Desa dan Sekretaris Desa juga dapat dengan leluasa mengurus urusan masyarakat sesuai dengan hak asal-usul dan adat istiadat. Lantaran tidak dibentuk oleh kekuatan eksternal dan tidak terikat secara struktural dengan organisasi eksternal seperti negara, keduanya bersifat mandiri, otonom dan sukarela. Corak ini ditemukan terutama pada desa-desa di Indonesia dengan nilai-nilai adat yang kental. Contohnya nagari di Sumatera Barat pada masa silam, yang dianggap oleh Sutoro Eko⁶ identik dengan “republik kecil”.⁷

Apabila politik hukum meletakkan desa selaku institusi pemerintahan lokal atau struktur pemerintahan terbawah yang otonom (*local self government*), maka Kepala Desa dan Sekretaris Desa cenderung berperan ganda, yaitu pejabat pemerintahan dan abdi masyarakat sekaligus. Kedudukan Kepala Desa dan Sekretaris Desa dalam *local self government* merupakan konsekuensi dari

⁵ “Otonomi asli” atau “otonomi tradisional” adalah otonomi yang bersumber dari asal-usul dan adat istiadat. Karena wewenang atau urusan pemerintahan bukan berasal dari pemerintah di atasnya, otonomi ini disebut pula dengan “otonomi bawaan”.

⁶ Sutoro Eko, *Kedudukan dan Kewenangan Desa*, Paper Tidak Diterbitkan, Tanpa Tahun, hlm 4.

⁷ Berdasarkan sejarahnya, setiap *nagari* bersifat otonom sejak empat atau lima abad silam. Penduduk *nagari* memiliki keleluasaan mengatur beberapa hal dalam kehidupan masyarakat. Selain Tuhan, tak ada kekuasaan lebih tinggi yang berwenang untuk ikut campur dalam persoalan mereka. M. Junus Melalatoa, *Ensiklopedi Suku Bangsa di Indonesia Jilid L-Z*, (Jakarta: Departemen Pendidikan dan Kebudayaan RI, 1995), hlm. 572.



desentralisasi politik (devolusi). Bermodal “otonomi modern”,⁸ keduanya melaksanakan tugas-tugas pemerintahan dan mengurus kepentingan masyarakat setempat. Kepala Desa dan Sekretaris Desa mempunyai kebebasan dalam perencanaan, pelayanan publik, keuangan, serta pelebagaan demokrasi lokal. Kepala Desa dan Sekretaris Desa dibekali hak dan wewenang mengatur rumah tangga pemerintahan desa sekaligus membangun *civil society*. Corak ini banyak dijumpai terutama pada desa-desa di Jawa dan nagari di Sumatera Barat pada masa belakangan.⁹

Apabila politik hukum menempatkan desa sebagai organisasi pemerintahan yang berada di bawah kecamatan atau kabupaten/kota (*local state government*), maka Kepala Desa dan Sekretaris Desa cenderung difungsikan selaku pejabat pemerintahan. Kedudukan keduanya dalam *local state government* merupakan konsekuensi dari dekonsentrasi (desentralisasi administratif). Karena menyelenggarakan organisasi pemerintahan formal dengan menjalankan fungsi-fungsi administrasi dan birokratisasi dari negara, Kepala Desa dan Sekretaris Desa tidak memiliki otonomi. Keduanya difungsikan selaku kepanjangan tangan pemerintah pusat dalam berbagai kebijakannya. Kepala Desa dan Sekretaris Desa tidak

⁸ “Otonomi modern” adalah otonomi yang bersumber dari penyerahan urusan atau wewenang pemerintahan dari pemerintah pusat kepada pemerintah di bawahnya yang bersifat operasional dalam rangka menjalankan sistem birokrasi pemerintahan. Karena penyerahan yang dimaksud berasal dari pemerintah di atasnya, otonomi ini disebut pula dengan “otonomi pemberian”.

⁹ Dibebankannya tugas-tugas pemerintahan kepada Kepala Desa dan perangkatnya antara lain merupakan imbas dari gencarnya pemerintah menyeragamkan sistem desa dalam konsep teritorial. Buku yang disunting oleh Taufik Rahzen dan Agustinus Hartono menunjukkan bahwa konsep teritorial yang menggunakan sistem hukum adat pada abad ke-19 telah tergantikan oleh sistem desa. Padahal, berdasarkan catatan sejarah, jauh sebelum Indonesia merdeka, sistem pengaturan teritori sebenarnya memakai sistem adat. Karena itulah berdiri daerah swapraja, desa (Jawa), Nagari (Minangkabau), Marta, Pertuanan. Taufik Rahzen dan Agustinus Hartono (ed.), *Strategi Pemberdayaan Komunitas Adat*, Cetakan Kedua, (Jakarta: Direktorat Kepercayaan terhadap Tuhan Yang Mahesa Esa, Direktorat Jenderal Nilai Budaya Seni dan Film, Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif, 2011), hlm. 30.

memiliki prakarsa lantaran selalu dibebani dengan berbagai program pemerintah pusat. Apa yang dilakukan oleh Kepala Desa dan Sekretaris Desa merupakan instruksi negara dengan sifat *top-down*. Corak ini cukup menonjol terutama pada desa-desa era Orde Baru.¹⁰

Penetapan desain kedudukan desa oleh negara ternyata tidak serta-merta dapat diwujudkan dengan baik di beberapa tempat. Barangkali solusi yang tunggal dan seragam dalam memposisikan desa belum sepenuhnya mampu merespons fakta historis sekaligus menjawab tuntutan zaman. Selain banyaknya perbedaan karakter antara satu desa dengan desa lainnya, tarik menarik antara nilai-nilai tradisionalisme dan modernisme juga menjadikan desain kedudukan desa yang telah ditetapkan seringkali mengingkari realitas sosial. Fenomena ini dalam perkembangannya telah memantik para pakar dan akademisi untuk menggabungkan desain kedudukan desa dalam produk legal. Gagasan ini ternyata melahirkan konsep, format dan model “desa baru”. Penggabungan (*hybrid*) antara desain kedudukan desa inilah yang berimbas pada kedudukan Kepala Desa dan Sekretaris Desa dalam penyelenggaraan pemerintahan desa.¹¹

¹⁰ Melalui UU 5/1979, penguasa Orde Baru tidak hanya “mengondisikan” Kepala Desa, melainkan juga tokoh-tokoh adat yang cenderung berada di bawah kontrol negara dan berjarak dengan masyarakatnya. Penyeragaman bentuk desa sesuai undang-undang tersebut telah menyebabkan pemangkasan aturan-aturan adat sekaligus pengukuhan aturan formal dalam mengatur kehidupan desa. Imbasnya, kehidupan desa tak lagi bercorak otonom sebagaimana sebelumnya. Hasantoha Adnan, dkk (ed), *Belajar dari Bungo: Mengelola Sumberdaya Alam di Era Desentralisasi*, (Bogor: Center for International Forestry Research [CIFOR], 2008), hlm. 329. Banyak penelitian menggambarkan dampak destruktif penerbitan UU 5/1979, terutama apabila dikaitkan dengan pembatasan kekuasaan di level desa. Hal ini mengecualikan hasil penelitian Warren (1990) bahwa meskipun UU 5/1979 berhasrat membatasi kekuasaan pejabat desa, tetapi pengaruhnya di desa-desa Bali nyaris tidak ada. Nicholas Herriman, *Negara vs Santet*, diterjemahkan dari *The Entangled State*, penerjemah Theresia Citra Ningtyas, (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2013), hlm. 41.

¹¹ Beberapa teori pendukung pendekatan hibrida untuk implementasi kebijakan dapat tersusun secara sistematis menggunakan hubungan fenomena makroskopik-mikroskopik serta hubungan obyektif-subyektif. Tatanan aparatur pemerintah desa yang menjadi struktur sosial dalam bertingkah laku berwujud UU 6/2014. Lihat Nata Irawan,



Politik hukum yang menggabungkan desain kedudukan *local self government* dan *self governing community*, misalnya, menjadikan Kepala Desa dan Sekretaris Desa selaku pejabat pemerintahan dan abdi masyarakat sekaligus. Meskipun mirip dengan kedudukan Kepala Desa dan Sekretaris Desa dalam desain kedudukan *local self government*, akan tetapi peran ganda keduanya dalam gabungan desain kedudukan *local self government* dan *self governing community* memuat perbedaan. Hal ini dikarenakan desain kedudukan yang pertama hanya merujuk pada “otonomi modern”, sedangkan desain kedudukan yang kedua berbasis pada keselarasan antara “otonomi asli” atau “otonomi tradisional” dan “otonomi modern”. Akibatnya, Kepala Desa dan Sekretaris Desa melaksanakan fungsi pemerintahan modern serta mengurus urusan masyarakat setempat berdasarkan hak asal-usul dan hak tradisional. Dengan desain inilah, terutama dualisme fungsi Kepala Desa formal dan kepala adat disatukan dalam diri Kepala Desa yang bertugas menyelenggarakan pemerintahan desa, melaksanakan pembangunan serta memberdayakan masyarakat.

Namun demikian, meskipun terdapat perpaduan konsep “pejabat pemerintahan” dan “abdi masyarakat” dalam diri Kepala Desa dan Sekretaris Desa, munculnya dominasi konsep yang satu di atas konsep lainnya tak bisa dihindarkan. Hal ini dapat digali dari fakta bahwa ditonjolkannya suatu konsep menyimpan nuansa politis. Bagaimanapun, posisi Kepala Desa dan Sekretaris Desa dalam lingkup “desa hibrida”¹² kerap berkorelasi dengan politik

Tata Kelola Pemerintahan Desa Era UU Desa, (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2017), hlm. 74.

¹² “Desa hibrida” merupakan konsep yang diusung UU 6/2014 dalam upaya menawarkan wajah baru bagi desa. M. Silahuddin menilai bahwa apabila pada peraturan perundang-undangan sebelumnya, kewenangan desa hanya bersifat target, maka kewenangan dalam UU 6/2014 bersifat mandat. Kedudukan desa menjadi pemerintahan masyarakat, “*hybrid* antara *self governing community* dan *local self government*, bukan sebagai organisasi pemerintahan yang berada dalam sistem pemerintahan kabupaten/kota (*local*

hukum. Rancang bangun kedudukan Kepala Desa dan Sekretaris Desa dalam sistem ketatanegaraan selalu berkaitan dengan misi yang diusung oleh rezim pemerintahan. Kecenderungan ini antara lain nampak setelah jatuhnya Orde Baru yang ditandai dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah (UU 22/1999) dan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa (UU 6/2014).

Setelah reformasi, berlangsung pergeseran paradigma dalam kehidupan politik dan ketatanegaraan di Indonesia dari sistem otoritarian menuju sistem demokratis.¹³ Pergeseran demikian tentu berdampak bagi kedudukan Kepala Desa. Pemangkasan nilai-nilai sentralistis, terutama dalam sistem pemerintahan, memaksa pemimpin lokal yang sebelumnya merupakan penguasa tunggal di desa harus berbagi peran dengan lembaga legislatif desa. Ketentuan tersebut digariskan dalam UU 22/1999.¹⁴ Peraturan perundang-undangan yang sama meletakkan Kepala Desa dalam posisi yang

state government)." M. Silahuddin, *Kewenangan Desa dan Regulasi Desa*, (Jakarta: Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi, 2015), hlm. 9.

¹³ Gelora reformasi yang digerakkan oleh media, LSM, mahasiswa, serta partai politik telah membuka ruang yang lebih luas bagi *civil society* untuk mengukuhkan posisinya di hadapan pemerintah desa. Demokratisasi pemerintahan desa juga telah memberikan peluang bagi warga untuk berpendapat, mengakses sekaligus mengawasi jalannya pemerintahan. Bambang Hidayana, "Civil Society: Anatomi Perkembangan Perkumpulan Warga di Era Otonomi", *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*, Edisi No. 3 Vol. 6, (Maret 2003), hlm. 360. Dorongan-dorongan untuk merombak pola sentralistik dan otoritarian Orde Baru memantik lahirnya kebijakan otonomi daerah. Kebijakan ini ternyata membuka jalan baru bagi proses pembuatan keputusan di level lokal yang menjangkau hingga ke desa. Septi Satriani, dkk., *Dinamika Peran Elite Lokal dalam Pilkada Bima 2010*, (Jakarta: Pusat Penelitian Politik LIPI dan CV. Andi Offset, 2014), hlm. 3.

¹⁴ Lahirnya Badan Perwakilan Desa (BPD) merupakan kritik atas eksistensi Lembaga Masyarakat Desa (LMD) yang dianggap telah menutup pintu demokrasi di level desa. Berbeda dengan LMD yang keanggotaannya dipilih langsung oleh Kepala Desa, pembentukan BPD melibatkan masyarakat, meski cukup terbatas. LMD merupakan lembaga korporatis yang berada di bawah kepemimpinan Kepala Desa, sehingga dominasinya sangat menonjol. Adapun setelah hadirnya BPD, Kepala Desa didudukkan selaku eksekutif yang terpisah dengan legislatifnya, yaitu BPD. Ade Chandra, dkk., *Manifesto Pembaharuan Desa: Persembahan 40 Tahun STPMD "APMD"*, (Yogyakarta: APMD Press, 2005), hlm. 230.



membingungkan: di satu sisi selaku pejabat pemerintahan, sedangkan di sisi lainnya menjadi abdi masyarakat.

Ketidaktejelasan di atas kemudian direspons dengan terbitnya UU 6/2014 yang memposisikan Kepala Desa lebih sebagai abdi masyarakat dibanding pejabat pemerintahan. Ketentuan tersebut berangkat dari argumentasi bahwa dalam konteks Indonesia, desa sebagai *self governing community* lebih menonjol daripada *local self government*. Ahli desa yang turut berkontribusi besar dalam penyusunan Undang-Undang (UU) Desa terbaru, Sutoro Eko, berpandangan:

“Desa sebagai *self governing community* mengacu pada perspektif desa dari UUD 1945 Pasal 18 B ayat 2. Sedangkan desa sebagai *local self government* mengacu pada perspektif pemerintahan dari UUD 1945 Pasal 18 ayat 7. Namun sesuai pertimbangan konstitusional, historis dan sosiologis, porsi desa sebagai *self governing community* jauh lebih besar dan kuat daripada porsi desa sebagai *local self government*.”¹⁵

Uniknya, pergeseran paradigma menuju sistem demokratis yang dimaksud tidak selamanya dibarengi dengan upaya menghilangkan sistem otoritarian secara penuh. Terdapat kecenderungan bahwa setelah reformasi kekuasaan negara sengaja dihadirkan secara lebih besar melalui Sekretaris Desa. Meski berupaya memperbaiki sistem administrasi desa sekaligus memakismalkan pelayanan publik guna mewujudkan pemerintahan desa yang maju dan profesional, terbitnya UU 32/2004 yang mengatur bahwa Sekretaris Desa harus berstatus pegawai negeri sipil (PNS) menunjukkan adanya usaha pemerintah pusat untuk

¹⁵ Sutoro Eko, *Regulasi Baru, Desa Baru: Ide, Misi, dan Semangat UU Desa*, (Jakarta: Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi, 2015), hlm. 48.



mengutamakan kepentingan negara di atas kepentingan masyarakat. Padahal, peraturan perundang-undangan tentang desa sebelumnya belum pernah mencantumkan pengaturan bahwa pemerintahan desa harus memuat unsur PNS.

Pengangkatan perangkat desa, salah satunya Sekretaris Desa, selama ini merupakan kewenangan Kepala Desa. Secara politis dan sosiologis, kedudukan perangkat desa sebenarnya berada di bawah Kepala Desa. Karena berperan membantu Kepala Desa, pertanggungjawaban Sekretaris Desa ditujukan kepada Kepala Desa. Sedangkan pengangkatan Sekretaris Desa berstatus PNS oleh Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota atas nama Bupati/Wali Kota menyebabkan Sekretaris Desa merasa tidak perlu bertanggung jawab kepada Kepala Desa. Selain itu, merujuk M. Farid Ridha dan Sujianto, proses pengangkatan Sekretaris Desa tanpa melalui uji kompetensi layaknya tes penerimaan PNS pada umumnya memunculkan ketidakpercayaan masyarakat desa mengenai kualitas perangkat desa dalam menyelenggarakan pemerintahan desa.¹⁶

Konstruksi kedudukan Kepala Desa dan Sekretaris Desa dalam desain kedudukan desa terutama tercermin dalam sejumlah peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang desa, yaitu UU 5/1979, UU 22/1999, UU 32/2004, dan UU 6/2014. Gambaran mengenai konstruksi yang dimaksud dijelaskan dalam tabel berikut:

¹⁶ M. Farid Ridha dan Sujianto, "Kebijakan Pengangkatan Sekretaris Desa Menjadi PNS", *Jurnal Demokrasi dan Otonomi Daerah*, Edisi No. 1 Vol. 11, (2013), hlm. 40.

Tabel 1. Konstruksi Kedudukan Kepala Desa dan Sekretaris Desa dalam Peraturan Perundang-undangan

Payung Hukum	Asas Utama	Kedudukan Desa	Posisi Kades dan Sekdes	Fungsi Kades dan Sekdes	Loyalitas Kades dan Sekdes
UU 5/1979	Dekonsentrasi	Organisasi pemerintahan di bawah kecamatan (<i>local state government</i>)	Pejabat pemerintahan	Instrumen birokratisasi, otoritarianisme dan sentralisasi	Loyalitas vertikal (ditujukan kepada negara)
UU 22/1999	Desentralisasi	Daerah otonom (<i>local self government</i>) dan kepanjangan tangan pemerintah pusat (<i>local state government</i>)	Di satu sisi merupakan pejabat pemerintahan, di sisi lain menjadi abdi masyarakat	Instrumen birokratisasi dan demokratisasi sekaligus	Loyalitas vertikal (ditujukan kepada negara) sekaligus horizontal (ditujukan kepada masyarakat)

Payung Hukum	Asas Utama	Kedudukan Desa	Posisi Kades dan Sekdes	Fungsi Kades dan Sekdes	Loyalitas Kades dan Sekdes
UU 32/2004	Desentralisasi-residualitas	Organisasi pemerintahan dalam sistem pemerintahan kabupaten/kota (<i>local state government</i>)	Pejabat pemerintahan	Instrumen birokratisasi, otoritarianisme dan sentralisasi	Loyalitas vertikal (ditujukan kepada negara)
UU 6/2014	Rekognisi-subsidiaritas	Pemerintahan masyarakat, <i>hybrid antara self governing community dan local self government</i>	Abdi masyarakat	Instrumen pemantapan demokrasi lokal dan <i>civil society</i>	Loyalitas horizontal (ditujukan kepada masyarakat)



Pengarusutamaan Kepala Desa dan Sekretaris Desa selaku abdi masyarakat menurut politik hukum dalam perkembangannya ternyata melemah setelah keluarnya Putusan MK 128/PUU-XIII/2015 akibat dikabulkannya permohonan *judicial review* oleh Asosiasi Pemerintahan Desa Indonesia (APDESI). Para pemohon memandang bahwa terbitnya UU 6/2014 mengakibatkan kerugian konstitusional yang diberikan oleh UUD 1945. Lantaran dinilai diskriminatif, Pasal 33 huruf g, Pasal 50 ayat (1) huruf a dan Pasal 50 ayat (1) huruf c UU 6/2014 tidak memberikan kesempatan yang sama dalam hal persyaratan untuk menjadi Kepala Desa dan perangkat desa, sehingga merugikan hak konstitusional para pemohon.

Terbitnya Putusan MK 128/PUU-XIII/2015 yang menghapus persyaratan “menjadi penduduk dan bertempat tinggal di desa setempat” bagi Kepala Desa dan perangkat desa dalam UU 6/2014 melahirkan kecenderungan bahwa keduanya lebih diposisikan sebagai pejabat pemerintahan daripada abdi masyarakat. Dalam kerangka NKRI, menurut para hakim MK, Kepala Desa dan perangkat desa lebih dekat dengan negara dibanding masyarakat. Padahal, konstruksi ini menjadikan kepentingan pemerintah pusat lebih diutamakan melebihi kepentingan masyarakat.

Padahal, berpijak pada Sutoro Eko, semangat yang terkandung dalam UU 6/2014 adalah meletakkan Kepala Desa bukan selaku kepanjangan tangan pemerintah, melainkan sebagai pemimpin masyarakat.¹⁷ Terminologi Kepala Desa sebagaimana disebutkan dalam UU Desa cukup jelas yaitu “Kepala Desa sebagai pemimpin masyarakat”. Term tersebut bermakna bahwa Kepala Desa bukan hanya milik sebagian kelompok, keluarga ataupun

¹⁷ Sutoro Eko, dkk., *Desa Membangun Indonesia*, (Yogyakarta: Forum Pengembangan Pembaharuan Desa [FPPD], 2014), hlm. 158.

dinasti tertentu, melainkan milik seluruh masyarakat desa.¹⁸ Kepala Desa harus mengakar dengan masyarakat, melindungi, mengayomi serta melayani masyarakat. Kepala Desa bukan sekadar bertugas menyelenggarakan pemerintahan desa, melainkan juga memberdayakan masyarakat desa.¹⁹

Dalam salah satu pertimbangannya, Mahkamah Konstitusi (MK) berpandangan:

“Makna desa sebagaimana yang dimaksud dalam UU 6/2014 adalah masyarakat desa yang terstruktur dalam konteks rezim hukum pemerintahan daerah. Artinya sebagai rezim hukum pemerintahan daerah, pelaksanaan pemilihan Kepala Desa dan pengangkatan perangkat desa dilakukan secara langsung oleh masyarakat desa. Pemilihan Kepala Desa secara langsung oleh masyarakat desa dan pengangkatan perangkat desa tanpa mensyaratkan harus berdomisili di desa setempat telah bersesuaian dengan semangat Pasal 28C ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan *‘Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya.’*”²⁰

Para hakim MK meletakkan desa dalam rezim hukum pemerintahan daerah, bukan rezim hukum pemerintah desa secara khusus. Menurut mereka, status desa dalam UU 6/2014 kembali dipertegas sebagai bagian tak terpisahkan dari struktur organisasi pemerintahan daerah. Peraturan desa juga dinilai sebagai bagian dari

¹⁸ Mochammad Zaini Mustakim, *Kepemimpinan Desa*, (Jakarta: Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi, 2015), hlm. 17.

¹⁹ Muhammad Yasin, dkk., *Anotasi Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa*, (Jakarta Selatan: Pusat Telaah dan Informasi Regional [PATTIRO], 2015), hlm. 125-126.

²⁰ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 128/PUU-XIII/2015.



pengertian peraturan perundang-undangan yang melaksanakan fungsi pemerintahan. Ini berarti, desa menjadi kepanjangan tangan terbawah dari fungsi-fungsi pemerintahan negara secara resmi. Maka, sebagaimana pemilihan Kepala Daerah dan wakilnya yang meniadakan batasan dan syarat domisili atau terdaftar sebagai penduduk dan bermukim di suatu daerah, begitu pula dengan pemilihan Kepala Desa beserta perangkatnya.²¹

Pada hal, menurut pandangan Rajif Dri Angga, Peneliti Muda Institute for Research and Empowerment (IRE) Yogyakarta, setelah terbitnya UU 6/2014, desa bukan berada dalam rezim hukum pemerintahan daerah. Dibanding masa sebelumnya, relasi desa dengan daerah sudah berbeda. Desa bukan lagi menjadi 'bawahan' institusi di atasnya (kecamatan dan kabupaten/kota). Desa bukan pemerintahan yang berada langsung di bawah camat sebagaimana diatur dalam UU 5/1979. Desa juga bukan menjadi daerah tingkat III yang sempat diwacanakan pada waktu dikeluarkannya UU 18/1965.²²

Dalam kaitannya dengan fungsi pemerintahan negara yang diemban oleh desa, Sutoro Eko berpendapat bahwa frasa "terbawah" bermakna desa menempati susunan atau lapisan pemerintahan paling bawah dalam tata pemerintahan NKRI. Akan tetapi, "bawah" bukan berarti desa menjadi bawahan kabupaten/kota, atau Kepala

²¹ *Ibid.*

²² Wawancara dengan Rajif Dri Angga, Peneliti Muda Institute for Research and Empowerment (IRE) Yogyakarta, melalui pesan singkat pada 10 September 2017 pukul 17.09 WIB. UU 5/1979 memposisikan desa selaku pemerintahan terendah di bawah kecamatan. Ilustrasi lebih lengkap mengenai hal ini bisa dibaca pada R. Yando Zakaria, *Abih Tandeh: Masyarakat Desa di Bawah Rejim Orde Baru*, (Jakarta: Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat [Elsam], 2000), hlm. 30; 69; 70; 75; 116, 117; 124; 145. Lihat juga Hans Antlov, "Kerangka Hukum Kepemerintahan Desa Menurut UU No.22/1999", *Jurnal Forum Inovasi*, Edisi Vol. 6, (Maret 2003), hlm. 6. Dalam rangka merespons terbitnya UU 18/1965, pemerintah menerbitkan UU 9/1965 yang meletakkan desa sebagai daerah tingkat III. Lebih lengkapnya silakan baca R. Yando Zakaria, "Menimbang-nimbang Mandat Konstitusi tentang Kedudukan Desa atau Disebut dengan Nama Lain", *Jurnal Mandatory*, Edisi No. 1 Vol. 10, (2013), hlm. 20-21.

Desa bukan bawahan bupati/walikota. Desa bukanlah pemerintahan yang berada dalam sistem pemerintahan kabupaten/kota sebagaimana digariskan dalam Pasal 200 UU 32/2004. Berdasarkan UU 6/2014, desa berkedudukan dalam wilayah kabupaten/kota. Hal ini serupa dengan keberadaan kabupaten/kota dalam wilayah provinsi. Di samping itu, “bawah” bermakna bahwa desa merupakan organisasi pemerintahan yang berkaitan langsung dan menyatu dengan kehidupan sosial, budaya dan ekonomi masyarakat sehari-hari.²³

Agusta menilai, tafsir MK yang menyatakan bahwa desa menjadi mata rantai terbawah rezim pemerintahan condong kepada paradigma *local self-government* daripada *self-governing community*.²⁴ Menurutnya, MK mengonstruksi desa menjadi kepanjangan tangan terbawah fungsi-fungsi resmi pemerintahan negara. Pemerintahan desa bukan lagi terpisah dari sistem pemerintahan Indonesia. Satuan pemerintahan desa diletakkan selaku unit terbawah organisasi pemerintahan daerah.²⁵ Agusta berpendapat:

“Konstruksi legal itu memusat pada peran Kemendagri sebagai poros pemerintahan dari pusat sampai daerah serta koordinator instansi teknis secara horizontal. Sayangnya, realitasnya sulit dilaksanakan karena sejak 2014 berdiri Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi. Sisa konflik antarkementerian masih menyisakan paradoks: Kemendagri berwenang atas 19 aspek penataan desa, tapi pendanaannya sepersepuluh Kemendesa PDTT yang mengelola tiga wewenang saja.”²⁶

²³ Sutoro Eko, dkk., *op.cit.*, hlm. 35.

²⁴ Ivanovich Agusta, “Desa dalam Rezim Pemerintahan”, *Kompas*, 26-10-2016.

²⁵ *Ibid.*

²⁶ *Ibid.*



Di level akar rumput, baik respons positif maupun negatif muncul setelah dikeluarkannya Putusan MK 128/PUU-XIII/2015. Di sejumlah daerah, putusan tersebut ditanggapi dengan baik. Penghormatan ditujukan kepada apa yang telah diputuskan oleh MK sebagai penjaga marwah konstitusi.²⁷ Adapun di beberapa daerah lainnya, terdapat kecenderungan bahwa putusan tersebut kurang diindahkan. Aturan tentang rekrutmen perangkat desa tidak segera mengalami penyesuaian. Sehingga, persyaratan domisili tetap menjadi acuan dalam upaya menjaring siapa saja yang ingin menjadi bagian dari pemerintah desa.²⁸

Terhadap terbitnya putusan MK yang menghilangkan syarat domisili bagi calon pemimpin lokal, sebagian masyarakat menyatakan keberatan. Fakta historis menunjukkan bahwa sejak zaman dahulu, baik Kepala Desa maupun perangkat desa lainnya, merupakan penduduk asli suatu desa. Bagaimanapun, posisi kepemimpinan lokal sejak lama ditempati oleh mereka yang telah mengakar cukup kuat dalam kehidupan masyarakat.²⁹

²⁷ Kabag Pemerintahan Setda Wonosobo, Tri Antoro, menghimbau semua pihak untuk bersikap cerdas dan bijak setelah MK menganulir ketentuan dalam UU 6/2014 tentang Desa. Himbauan ini terutama ditujukan kepada warga masyarakat di desa yang menggelar pilkades. Tujuannya, menghindari kesalahpahaman dan potensi lahirnya dampak negatif. Bupati Wonosobo, Eko Purnomo, juga mengajak semua pihak, termasuk camat, sekcam, serta panitia Pilkades, untuk ikut mencermati perubahan regulasi tersebut. Lantaran sudah menjadi keputusan tetap MK, ketentuan ini perlu disikapi secara bijak. "Calon Kades Tak Harus Warga Setempat", *Wawasan*, 28-09-2016, hlm. 14.

²⁸ Hasil investigasi Lembaga Ombudsman (LO) Daerah Istimewa Yogyakarta mengungkap indikasi maladministrasi pada proses seleksi pamong di Desa Bantul, Daerah Istimewa Yogyakarta. Pelanggaran yang diduga melibatkan tim sembilan Desa Bantul, Kades Bantul, Camat Bantul, serta LP3M UMY selaku pihak ketiga tersebut antara lain yaitu adanya aturan yang menggariskan persyaratan bahwa calon pamong harus berdomisili minimal satu tahun di Desa Bantul. "Proses Seleksi Pamong Desa Bantul Maladministrasi", *Tribun Jogja*, 03-01-2017, hlm. 5.

²⁹ Saat menerima pertanyaan tentang keberadaan Kepala Desa yang bukan penduduk asli, Najmah Jamal menjawab, "Tidak setuju. Karena, Kepala Desa harus mengetahui adat-istiadat penduduk setempat. Sedangkan Kepala Desa setiap harinya bersentuhan langsung dengan penduduk desa." Adapun saat dimintai pandangan mengenai imbas Kepala Desa adalah pendatang, ia berpendapat, "Akan menyulitkan

Sejumlah perangkat desa bersikap ganda. Sebagian kelompok menerima sekaligus mendukungnya. Akan tetapi, sebagian lainnya menolak apa yang menjadi putusan MK tentang pengabulan sebagian permohonan *judicial review* oleh APDESI tersebut. Kelompok terakhir ini tidak setuju jika calon Kepala Desa boleh berasal dari luar desa atau pendatang.³⁰ Di samping mengeluarkan pernyataan, sikap ini juga digenapi dengan aksi penolakan. Bahkan, beberapa orang siap mengajukan gugatan dan menempuh jalur pengadilan.³¹

masyarakat untuk berkomunikasi dalam keperluan mendasar. Lain halnya dengan bupati. Bupati tidak bersentuhan langsung dengan masyarakat desa. Kalau Kepala Desanya pendatang, seakan ada jurang pemisah dengan masyarakat. Sehingga, jika ada keperluan tidak secepatnya terselesaikan." Wawancara dengan Najmah Jamal, warga desa Lembanna, Kecamatan Bontobahari, Kabupaten Bulukumba, Sulawesi Selatan, melalui pesan singkat pada 1 November 2017 pukul 15.13 WIB.

³⁰ Dalam pandangan Wahyu Widada, Kades Srigading, Kecamatan Sanden, Bantul, Daerah Istimewa Yogyakarta, keputusan tersebut sah-sah saja diterapkan. Namun, khusus untuk DIY, keputusan tersebut tidak akan berjalan maksimal. Kultur masyarakat DIY belum mengizinkan kehadiran pamong dari luar daerah. Menurutnya, keputusan MK tersebut dinilai tepat jika diterapkan di beberapa wilayah di luar Jawa. Di samping mobilisasi penduduknya tinggi, faktor sumber daya manusia (SDM) juga menjadi pertimbangan. Lebih lanjut Wahyu menegaskan, saat mencalonkan diri, calon Kades harus benar-benar mengakar dengan masyarakat, sehingga mereka meraih banyak dukungan. Senada dengan apa yang dikatakan Wahyu, Bahrn Wardoyo, Kades Dlingo, Kecamatan Dlingo, Bantul, Daerah Istimewa Yogyakarta, berpendapat bahwa putusan MK tersebut kurang tepat. Alasannya, Kades memiliki peran yang berkaitan langsung dengan masyarakat. Baginya, meski calon Kades boleh berasal dari luar daerah, namun masyarakat tetap dapat menentukan pilihan. "Warga Luar Desa Boleh Jadi Kades", *Tribun Jogja*, 31-08-2017, hlm. 1-11.

³¹ Asosiasi Kepala Desa Kabupaten Banyuwangi (ASKAB) pernah berencana mengajukan uji material terkait putusan MK. Mereka beralasan bahwa kehadiran calon Kepala Desa (cakades) yang berasal dari luar daerah dikhawatirkan memicu permasalahan sosial, semisal politik uang dan gesekan antarpendukung. Dalam pandangan Ketua ASKAB Banyuwangi, Agus Tarmidi, pemilihan Kepala Desa (pilkades) berbeda dengan pemilihan gubernur atau bupati yang seringkali jumlah calonnya terbatas. Lantaran terdapat banyak calon berkompeten di desa, orang luar tidak perlu diberi kesempatan untuk ikut berkontestasi. Sehingga, idealnya cakades merupakan warga desa asli. Atas dasar inilah, ASKAB berinisiatif mengajukan uji materi ke MK. Agus Tarmidi berharap pilkades menjadi pesta rakyat bagi warga desa. Mereka yang boleh mendaftarkan diri selaku cakades merupakan orang-orang yang berasal dari desa setempat. "Kades Se-Banyuwangi akan Gugat MK", *Bali Post*, 13-02-2017, hlm. 5. Lihat juga Riza Multazam



Fenomena ini tentu menarik perhatian para pakar dan akademisi. Mengingat, putusan MK bersifat final dan mengikat, sehingga menutup kemungkinan ditempuhnya upaya hukum yang lain. Ari Sujito cenderung mengembalikan apa yang menjadi keputusan para hakim MK kepada masyarakat. Menurut Dosen Fisipol Universitas Gadjah Mada (UGM) Yogyakarta tersebut, pada mulanya UU Desa lahir sebagai penegasan terhadap ikatan sosial yang ada. Namun demikian, ternyata muncul pandangan antara hukum positif yang diformalkan oleh MK dan gagasan pemimpin desa yang telah mengakar dalam kehidupan masyarakat. Bagaimanapun, masyarakat harus menerima ketentuan bahwa Kepala Desa beserta perangkatnya bisa berasal dari luar desa, sebab sudah menjadi hukum positif dan ditetapkan oleh MK. Dalam konteks inilah, terjadi proses alamiah, di mana respons masyarakat senantiasa berhubungan dengan status calon Kepala Desa.³² Dalam praktiknya, terbitnya Putusan MK 128/PUU-XIII/2015 melahirkan implikasi serius, baik implikasi yuridis filosofis, implikasi yuridis normatif maupun implikasi yuridis sosiologis. Implikasi-implikasi inilah yang membuat Putusan MK tersebut tidak mudah diterapkan. Di sejumlah daerah, terdapat sejumlah kendala untuk mengimplementasikannya.

Berdasarkan penjelasan sebelumnya, penetapan kedudukan Kepala Desa dan Sekretaris Desa tidak pernah final dan selalu mengalami perubahan dalam konstruksi Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), tergantung arah politik hukum pada suatu masa. Padahal, inkonsistensi kebijakan penetapan kedudukan keduanya dalam sejumlah produk hukum berpengaruh besar terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa. Pengaturan kedudukan Kepala

Luthfy, "Putusan MK dan Konfigurasi Politik Lokal", *Tribun Jogja*, 09-09-2016; *Suara NTB*, 14-10-2016; *Lampung Post*, 15-10-2016.

³² "Warga Luar Desa Boleh Jadi Kades", *Tribun Jogja*, 31-08-2017, hlm. 11.



Desa dan Sekretaris Desa yang proporsional menyebabkan penyelenggaraan pemerintahan desa berjalan maksimal. Begitu pula sebaliknya. Pengaturan kedudukan Kepala Desa dan Sekretaris Desa yang belum sepenuhnya proporsional menjadikan implementasi pemerintahan desa kurang optimal.³³

Atas dasar pemikiran di atas, pengaturan Kepala Desa dan Sekretaris Desa dalam kedudukan yang proporsional merupakan kebutuhan mendesak, terutama untuk mewujudkan prinsip demokrasi di level lokal. Guna mewujudkan format ideal kedudukan Kepala Desa dan Sekretaris Desa di masa mendatang inilah, penelitian ini diadakan. Akan tetapi, guna menemukan format ideal yang dimaksud, kajian terhadap politik hukum pengaturan kedudukan Kepala Desa dan Sekretaris Desa dalam UU 5/1979, UU 22/1999, UU 32/2004, UU 6/2014, serta Putusan MK 128/PUU-XIII/2015 merupakan keniscayaan.

Hal di atas dilakukan dengan maksud melihat lebih jauh perbandingan politik hukum peraturan perundang-undangan serta Putusan MK tentang kedudukan Kepala Desa dan Sekretaris Desa. Oleh karena itu, judul penelitian yang diangkat yaitu “KEDUDUKAN KEPALA DESA DAN SEKRETARIS DESA (Analisis

³³ Dalam konteks Indonesia, inkonsistensi politik hukum tidak hanya ditemukan pada kebijakan penetapan kedudukan Kepala Desa, melainkan juga pada politik hukum pemerintahan desa. Hasil Penelitian M. Iwan Satriawan menunjukkan adanya inkonsistensi politik hukum pemerintahan desa menurut UU 32/2004 dan PP 72/2005 dengan politik hukum dalam konstitusi terkait kedudukan dan kewenangan desa. Ia merekomendasikan perlunya melakukan integrasi fungsi pemerintahan desa dalam pemerintahan adat, atau mengakomodasi pemerintahan adat dalam pemerintahan desa, atau mengupayakan penguatan antara keduanya. M. Iwan Satriawan, “Politik Hukum Pemerintahan Desa”, *Jurnal Konstitusi*, Edisi No. 1 Vol. 1, (2012), hlm. 142-143. Adapun hasil penelitian Kushandajani menunjukkan urgensi memperjelas posisi desa dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Hal ini dilakukan dalam rangka merekonstruksi hukum pemerintahan desa. Ia juga menekankan perlunya kategorisasi desa menjadi tiga tipe, yakni desa adat (asli), desa administratif, serta desa transisi. Kushandajani, “Rekonstruksi Hukum Pemerintahan Desa, Pemikiran Perubahan Kebijakan Bagi Desa”, *Jurnal Ilmu Politik*, Edisi No. 1 Vol. 2 (April 2013), hlm. 7.



Yuridis terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 128/PUU-XIII/2015 dalam Perspektif Politik Hukum Indonesia)“.

B. Rumusan Masalah

Rumusan masalah yang diangkat dalam penelitian ini yaitu:

1. Bagaimana politik hukum kedudukan Kepala Desa dan Sekretaris Desa Pasca Reformasi?
2. Sejauh mana implikasi yuridis terbitnya Putusan MK 128/PUU-XIII/2015 terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa?
3. Bagaimana kedudukan Kepala Desa dan Sekretaris Desa yang ideal dalam penyelenggaraan pemerintahan desa?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini memiliki tiga tujuan, yaitu:

1. Mengkaji dan menganalisis politik hukum kedudukan Kepala Desa dan Sekretaris Desa Pasca Reformasi.
2. Menggali dan menganalisis implikasi yuridis terbitnya Putusan MK 128/PUU-XIII/2015 terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa.
3. Merancang sekaligus menawarkan konsep ideal kedudukan Kepala Desa dan Sekretaris Desa.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan memberikan manfaat atau kegunaan sebagai berikut:

1. Kepentingan teoretik yaitu mengembangkan ilmu hukum tata negara berupa sejumlah temuan teoretik dalam hubungan pemerintah pusat dengan pemerintah desa dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI),

penyelenggaraan pemerintahan desa, serta kedudukan Kepala Desa dan Sekretaris Desa.

2. Kepentingan praktik yaitu memberikan pedoman, landasan, serta rambu-rambu bagi lembaga eksekutif dan lembaga legislatif dalam mengatur hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah desa sekaligus menyempurnakan produk hukum nasional dan daerah yang berkaitan dengan pemerintahan desa. Penelitian ini juga diharapkan menjadi rujukan bagi lembaga yudikatif, terutama MK, dalam menjatuhkan putusan pengadilan yang memiliki keterkaitan dengan pemerintahan desa.

E. Tinjauan Pustaka dan Orisinalitas Penelitian

Selain menunjukkan adanya celah-celah dalam penelitian-penelitian sebelumnya yang perlu diisi, disertakannya sub bab ini dalam penelitian juga bertujuan untuk mencegah pengulangan yang tidak perlu, mengidentifikasi informasi dan ide yang terkait dengan topik penelitian, serta memberikan landasan teori supaya posisi peneliti terlihat dalam jejaring akademik. Ada beberapa penelitian tentang Kepala Desa dan Sekretaris Desa yang memiliki “titik singgung” dengan penelitian ini, antara lain yaitu tesis yang ditulis oleh Petrus Pedo, Bobby Oktavianus, dan Makin Mubasir; serta disertasi yang ditulis oleh M. Irfan Islamy, Yaqub Cikusin, serta Bambang Kuncoro.

Ada aspek yang menunjukkan persamaan antara tesis Petrus Pedo Maran dengan penelitian ini. Dalam hal persamaan, keduanya sama-sama merupakan penelitian kualitatif dan menjadikan Sekretaris Desa sebagai tema pembahasan. Sedangkan aspek-aspek krusial yang membedakan tesis Petrus Pedo Maran dengan penelitian ini antara lain terletak pada fokus perhatiannya. Tesis Petrus Pedo Maran memiliki fokus perhatian pada analisis kinerja



Sekretaris Desa sebagai PNS. Ini berarti, aspek administratif dalam penelitiannya cenderung lebih menonjol. Berbeda dengan penelitian ini yang ingin menggali politik hukum pengaturan kedudukan Kepala Desa dan Sekretaris Desa dalam peraturan perundang-undangan dan Putusan MK. Itulah mengapa, aspek ketatanegaraan dalam penelitian terakhir lebih dominan.

Ada aspek yang menunjukkan persamaan antara tesis Bobby Oktavianus dengan penelitian ini. Dalam hal persamaan, keduanya sama-sama merupakan penelitian kualitatif dan menjadikan Sekretaris Desa sebagai tema pembahasan. Sedangkan aspek-aspek krusial yang membedakan tesis Bobby Oktavianus dengan penelitian ini antara lain terletak pada fokus perhatiannya. Tesis Bobby Oktavianus memiliki fokus perhatian pada implementasi kebijakan administrasi desa. Ini berarti, aspek administratif dalam penelitiannya cenderung lebih menonjol. Berbeda dengan penelitian ini yang ingin menggali politik hukum pengaturan kedudukan Kepala Desa dan Sekretaris Desa dalam peraturan perundang-undangan dan Putusan MK. Itulah mengapa, aspek ketatanegaraan dalam penelitian terakhir lebih dominan.

Ada aspek yang menunjukkan persamaan antara tesis Makin Mubasir dengan penelitian ini. Dalam hal persamaan, keduanya sama-sama merupakan penelitian kualitatif serta menjadikan Kepala Desa dan Sekretaris Desa sebagai tema pembahasan. Sedangkan aspek-aspek krusial yang membedakan tesis Makin Mubasir dengan penelitian ini dijabarkan sebagai berikut:

Pertama, tesis Makin Mubasir memiliki fokus perhatian pada hubungan kerja antara Kepala Desa dan Sekretaris Desa PNS dalam otonomi desa. Berbeda dengan penelitian ini yang ingin menggali politik hukum pengaturan kedudukan Kepala Desa dan Sekretaris Desa dalam produk hukum berupa peraturan perundang-undangan dan Putusan MK. *Kedua*, jika ruang lingkup tesis Makin Mubasir



cenderung lebih sempit karena membatasi diri hanya pada UU 32/2004 dan UU 6/2014, maka ruang lingkup penelitian ini lebih luas. Dalam prosesnya, penelitian ini berpijak pada UU 22/1999, UU 32/2004, UU 6/2014 serta Putusan MK 128/PUU-XIII/2015.

Terdapat aspek-aspek yang menunjukkan persamaan antara disertasi M. Irfan Islamy dengan penelitian ini. Dalam hal persamaan, keduanya sama-sama merupakan penelitian kualitatif dan menjadikan Kepala Desa sebagai tema pembahasan. Sedangkan aspek-aspek krusial yang membedakan disertasi M. Irfan Islamy dengan penelitian ini antara lain terletak pada fokus perhatiannya. Disertasi M. Irfan Islamy memiliki fokus perhatian pada perilaku kekuasaan Kepala Desa. Ini berarti, aspek kebudayaan dalam penelitiannya cenderung lebih menonjol. Berbeda dengan penelitian ini yang ingin menggali politik hukum pengaturan kedudukan Kepala Desa dan Sekretaris Desa dalam peraturan perundang-undangan dan Putusan MK. Itulah mengapa, aspek ketatanegaraan dalam penelitian terakhir lebih dominan.

Persamaan mendasar dari disertasi Yaqub Cikusin dan penelitian ini adalah keduanya bercorak kualitatif dan menjadikan Kepala Desa sebagai tema pembahasan. Adapun perbedaannya antara lain terletak pada fokus perhatiannya. Disertasi Yaqub Cikusin memiliki fokus perhatian pada relasi kekuasaan yang tercipta antara BPD dan Kepala Desa dalam transformasi sosial. Ini berarti, aspek sosial dalam penelitiannya lebih menonjol. Berbeda dengan penelitian ini yang ingin menggali politik hukum pengaturan kedudukan Kepala Desa dan Sekretaris Desa dalam peraturan perundang-undangan. Akibatnya, aspek ketatanegaraan di dalamnya lebih tampak.

Terdapat aspek-aspek yang menunjukkan persamaan antara disertasi Bambang Kuncoro dengan penelitian ini, yaitu jenis, obyek dan kurun waktunya. Apabila dibandingkan, maka keduanya sama-



sama merupakan penelitian kualitatif, menjadikan kedudukan Kepala Desa sebagai obyek kajian, serta “membatasi diri” pada pasca Orde Baru atau setelah reformasi. Meskipun demikian, ada aspek-aspek krusial yang membedakan disertasi Bambang Kuncoro dengan penelitian ini antara lain terletak pada fokus perhatiannya. Disertasi Bambang Kuncoro memiliki fokus perhatian pada kekuasaan Kepala Desa dalam hubungannya dengan warga desa, elite desa, serta supra desa. Berbeda dengan penelitian ini yang ingin menggali politik hukum pengaturan kedudukan Kepala Desa dan Sekretaris Desa dalam produk-produk hukum setelah Reformasi, yaitu UU 22/1999, UU 32/2004, UU 6/2014, serta Putusan MK 128/PUU-XIII/2015.

Di luar perbedaan-perbedaan tersebut, terdapat poin penting yang membedakan disertasi ini dengan penelitian-penelitian sebelumnya, yaitu proses penelitian. Bermula dari ranah teoritis, proses penelitian Petrus Pedo, Bobby Oktavianus, Makin Mubasir, M. Irfan Islamy, Yaqub Cikusin, serta Bambang Kuncoro berujung pada ranah empiris. Berbeda dengan penelitian ini yang berawal dari ranah teoritis-kasuistik, kemudian berakhir pada ranah empiris-konseptual. Sebagai salah satu bentuk *novelty* dari disertasi yang ditulis, peneliti berusaha menawarkan konsep ideal kedudukan Kepala Desa dan Sekretaris Desa di masa mendatang. Untuk lebih jelasnya, perbandingan antara keenam penelitian yang disebutkan di atas disajikan dalam tabel berikut:

Tabel 2. Perbandingan Disertasi dengan Penelitian Sebelumnya

Peneliti	Jenis Riset	Obyek	Ruang Lingkup	Karakter
Petrus Pedo	Normatif	Kinerja Sekretaris Desa PNS	Kebijakan pengangkatan perangkat desa menjadi PNS	Teoritis-empiris
Boby Oktavianus	Normatif	Sekretaris Desa PNS	Implementasi kebijakan administrasi desa	Teoritis-empiris
Makin Mubasir	Normatif	Relasi Kepala Desa- Sekretaris Desa PNS	Hubungan kerja antar eksekutif desa	Teoritis-empiris
M. Irfan Islamy	Normatif	Perilaku kekuasaan Kepala Desa	Isu pembangunan desa	Teoritis-empiris
Yaqub Cikusin	Normatif	Relasi BPD-Kepala Desa	Hubungan kekuasaan legislatif dan eksekutif desa	Teoritis-empiris
Bambang Kuncoro	Normatif	Kedudukan Kepala Desa	Hubungan warga desa, elite desa, dan supra desa	Teoritis-empiris
Riza Multazam Luthfy	Normatif	Kedudukan Kepala Desa dan Sekretaris Desa	Penyelenggaraan pemerintahan desa	Teoritis-empiris - konseptual



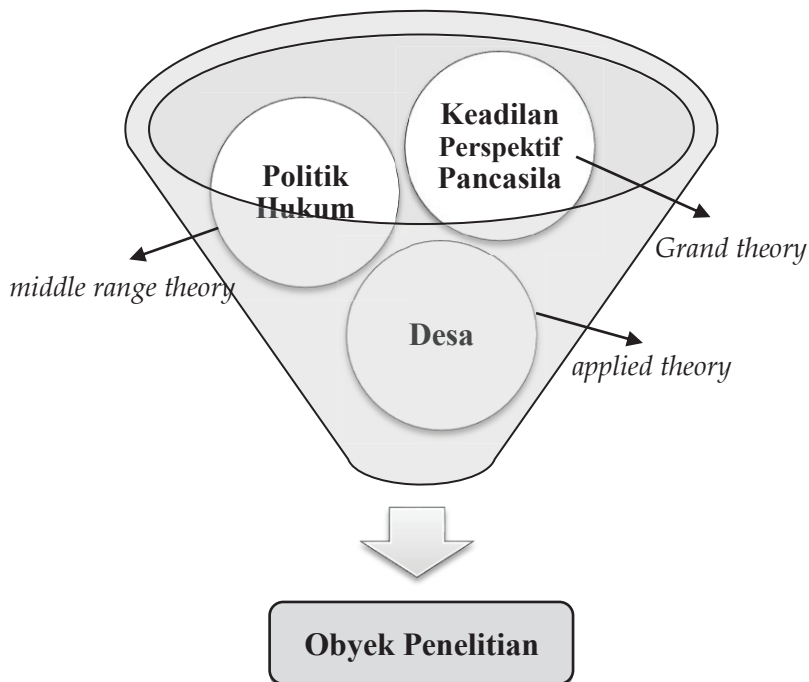
F. Landasan Teori

Pembentukan landasan teori sebagai pisau analisa dalam penelitian merupakan hal niscaya supaya permasalahan yang telah disebutkan sebelumnya bisa terjawab. Selain proses penelitian lebih terarah dan terstruktur, upaya ini bermaksud agar teori-teori yang dimunculkan mempunyai relevansi dengan obyek penelitian.

Berdasarkan fungsi dan kegunaan masing-masing, peneliti sengaja membedakan adanya tiga teori, yaitu teori utama (*grand theory*), teori madya (*middle range theory*), dan teori terapan (*applied theory*). Ketiga teori yang dimaksud berfungsi sebagai pisau analisa. Dalam konteks ini, Keadilan Perspektif Pancasila diperankan sebagai teori utama (*grand theory*), didukung dengan Politik Hukum sebagai teori madya (*middle range theory*), serta Desa sebagai teori terapan (*applied theory*).

Suatu teori membutuhkan sokongan teori lain dalam upaya menganalisa obyek penelitian. Di sinilah urgensi pemanfaatan teori dalam suatu penelitian. Apabila suatu penelitian memanfaatkan tiga teori, maka pastilah terbangun keterkaitan antara satu dengan lainnya. Atas dasar itulah, keberadaan teori kedua tentu mendukung teori pertama. Begitu pula dengan keberadaan teori ketiga yang menyokong teori pertama dan teori kedua. Berikut ditampilkan sebuah diagram yang berusaha mengkonstruksikan ketiga teori yang dimaksud:

Bagan 1. Penerapan Teori dalam Penelitian



Adapun penjelasan mengenai ketiga teori di atas, yaitu Keadilan Perspektif Pancasila (*grand theory*), Politik Hukum (*middle range theory*), dan Desa (*applied theory*), dapat dipaparkan sebagai berikut:

1. Keadilan Perspektif Pancasila

Selaku Dasar Filsafat Negara (*Filosofische Grondslag*), Ideologi Negara dan Pandangan Hidup (*way of life*) yang menjadi sumber nilai, inspirasi serta dasar interpretasi kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, Pancasila mesti diaktualisasikan dalam setiap proses, produk perundang-undangan, serta kebijakan



penyelenggaraan negara.³⁴ Alinea keempat Pembukaan UUD 1945 memuat tujuan dan dasar negara yang menjadi kerangka acuan negara Indonesia. Strategi pelembagaannya menuntut adanya perbedaan antara pelembagaan melalui negara dan masyarakat. Pancasila merupakan kombinasi cipta, rasa, dan karsa budaya bangsa Indonesia, sehingga tak bertentangan dengan keragaman budaya dan agama. Dalam konteks strategi pelembagaan, Pancasila perlu ditransformasikan secara kritis, rasional, serta kontekstual menjadi norma-norma sebagai petunjuk dan pedoman menuju tercapainya “keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”.³⁵

Berdasarkan alam pemikiran Pancasila, makna nilai ketuhanan, nilai kemanusiaan, nilai dan cita kebangsaan, serta demokrasi permusyawaratan dapat terpenuhi apabila mampu mewujudkan keadilan sosial. Di satu sisi, keadilan sosial harus dapat mewujudkan imperatif etis keempat sila lainnya. Di sisi lain, otentisitas pengalaman sila-sila Pancasila diukur dari perwujudan keadilan sosial dalam perikehidupan kebangsaan. Yang dikehendaki dari visi keadilan sosial berdasarkan Pancasila yaitu keseimbangan antara pemenuhan kebutuhan jasmani dan rohani, peran manusia selaku makhluk individu dan makhluk sosial, serta perwujudan hak sipil dan politik dengan hak ekonomi, sosial, dan budaya.³⁶

Di samping termuat dalam sila kelima Pancasila, Pembukaan UUD 1945 juga memberikan perhatian khusus terhadap masalah keadilan. Itulah mengapa, kata “keadilan/adil” dan prinsip keadilan hampir ditemui pada semua alinea, kecuali alinea ke-3. Alinea pertama Pembukaan UUD 1945 mengandung komitmen penegakan

³⁴ Tim Pusat Studi Pancasila UGM, *Prosiding Kongres Pancasila IV: Strategi Pelembagaan Nilai-nilai Pancasila dalam Menegakkan Konstitusionalitas Indonesia*, (Yogyakarta: Pusat Studi Pancasila UGM, 2012), hlm. 9.

³⁵ *Ibid.*

³⁶ Yudi Latif, *Negara Paripurna: Historisitas, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila*, Cetakan kelima, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2015), hlm. 45-46.

keadilan secara universal. Hal ini diekspresikan melalui ungkapan, “maka penjajahan di atas dunia harus dihapuskan, karena tidak sesuai dengan peri-kemanusiaan dan peri-keadilan”. Alinea kedua menyinggung impian kemerdekaan dalam rangka mewujudkan “Negara Indonesia yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil, dan makmur”. Alinea keempat Pembukaan UUD 1945 menyebutkan tujuan nasional, di antaranya memajukan “kesejahteraan umum” (yang memuat prinsip keadilan), serta “ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial”. Di luar itu, pada alinea yang sama, kata “adil”/“keadilan” termuat dalam rumusan sila kedua Pancasila, “Kemanusiaan yang adil dan beradab”, serta rumusan terakhir Pancasila, “serta dengan mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”.³⁷

Berdasarkan penjelasan tentang UUD Negara Republik Indonesia, terdapat empat pokok pikiran dalam Pembukaan UUD 1945. Dua dari empat pokok pikiran tersebut berhubungan dengan “keadilan sosial”. Pokok pikiran pertama menyebutkan, “Negara begitu bunyinya—yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dengan berdasar atas persatuan dengan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.” Pokok pikiran ini mengandung pengertian bahwa persatuan nasional sebagai sarana perlindungan segenap bangsa dan tanah air mensyaratkan perwujudan keadilan sosial. Pokok pikiran kedua menyebutkan, “Negara hendak mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.” Berdasarkan pokok pikiran inilah, negara mengemban misi mewujudkan keadilan sosial sebagai basis legitimasinya. Pokok-pokok pikiran ini mencakup suasana kebatinan UUD dalam upaya mewujudkan cita-cita hukum yang menguasai

³⁷ *Ibid.*, hlm. 533.



hukum dasar berupa hukum tertulis (UUD) ataupun hukum tak tertulis.³⁸

Legalitas paling tinggi dalam pembentukan hukum terletak pada kedaulatan rakyat. Oleh karena itu, semua kebutuhan dan kepentingan rakyat harus tercermin dalam UU. Ini berarti, pembentukan hukum bukan dilakukan untuk melindungi kepentingan penguasa yang menerima pendelegasian kekuasaan dari rakyat.³⁹

Konsep keadilan sosial dalam konstitusi sebenarnya tidak menyasar kepentingan penguasa. Tujuan utama keadilan sosial adalah bagi kepentingan kesejahteraan seluruh rakyat Indonesia tanpa ada diskriminasi. Karena menyangkut beragam aspek kehidupan yang bersifat menyeluruh, persoalan keadilan sosial merupakan hal paling sensitif dalam upaya menegakan hukum di Indonesia. Salah satu tujuan dibentuknya peraturan perundang-undangan yaitu memberi keadilan kepada seluruh masyarakat Indonesia tanpa memandang status sosial, etnis, agama, serta letak geografisnya. Jaminan perlakuan yang adil secara konstitusional telah diatur dalam Pasal 28D ayat (i) UUD NRI Tahun 1945 yang menyebutkan bahwa setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.⁴⁰

Dalam konteks negara hukum, negara memberikan pengakuan dan perlindungan terhadap hak individu. Pengakuan terhadap hak individu mendapat jaminan dalam asas persamaan di hadapan hukum. Jika terdapat persamaan di hadapan hukum (*equality before the law*), maka ada pula persamaan perlakuan (*equal treatment*) bagi semua orang. Persamaan tersebut menjamin

³⁸ *Ibid.*, hlm. 534.

³⁹ Muntaha, *Kapita Selekta Perkembangan Hukum Pidana di Indonesia*, (Jakarta: Kencana, 2018), hlm. 14.

⁴⁰ *Ibid.*, hlm. 15.



tersedianya akses bagi setiap orang untuk mendapatkan keadilan (*access to justice*).⁴¹

Sebagai negara yang berdasar hukum (*rechtsstaat*) Indonesia semestinya menghormati dan melindungi hak asasi, demokrasi dan persamaan hak setiap individu. Ini berarti, setiap orang berhak untuk diperlakukan sama di hadapan hukum. Supaya keadilan sosial bagi setiap individu terwujud, asas persamaan di hadapan hukum harus diterapkan dalam peraturan perundangan dan kehidupan sehari-hari.⁴² Pada prinsipnya, keadilan sosial adalah persoalan yuridis. Mengingat, terwujudnya keadilan sosial memiliki ketergantungan terhadap kebijakan pemerintah dan produk legislasi. Kebijakan pemerintah dan produk legislasi yang berpihak pada kepentingan rakyat merupakan instrumen utama dalam mewujudkan keadilan sosial.⁴³

Penggunaan teori Keadilan Perspektif Pancasila dalam penelitian ini adalah untuk menilai ketentuan yang telah digariskan dalam peraturan perundang-undangan tentang Kepala Desa dan Sekretaris Desa (baik pada UU 5/1979, UU 22/1999, UU 32/2004, maupun UU 6/2014) serta Putusan MK 128/PUU-XIII/2015 berdasarkan keadilan yang berlandaskan nilai-nilai Pancasila. Dengan pemahaman bahwa Pancasila merupakan pedoman yang menjiwai praktik-praktik kekuasaan sekaligus dasar penyelenggaraan negara, peneliti dapat menilai sejauh mana keempat peraturan perundang-undangan dan putusan yang bersifat final dan mengikat (*binding*) tersebut bersesuaian dengan Pancasila sebagai falsafah negara dan ideologi nasional. Ini berarti, teori ini difungsikan sebagai “pintu masuk” untuk melihat aktualisasi Pancasila dalam peraturan perundang-undangan dan Putusan MK

⁴¹ Frans Hendra Winarta, *Suara Rakyat Hukum Tertinggi*, (Jakarta: PT. Kompas Media Nusantara, 2009), hlm. 15.

⁴² *Ibid.*, hlm. 191.

⁴³ *Ibid.*, hlm. 9.



tentang Kepala Desa dan perangkat desa. Mengingat, dalam tertib hukum Indonesia, Pancasila menjadi sumber hukum karena berkedudukan sebagai kaidah fundamental negara (*staatsfundamentalnorm*).

2. Politik Hukum

Latar belakang ilmiah kehadiran disiplin politik hukum yaitu munculnya ketidakpuasan para pakar hukum terhadap model pembentukan hukum dan pengembangannya. Terjadinya pasang surut perkembangan dan pergeseran studi hukum tersebut dikarenakan perubahan struktur sosial akibat modernisasi dan industrialisasi politik, ekonomi, serta perkembangan ilmu pengetahuan. Sebenarnya awal mula disiplin politik hukum lahir dan tokoh penggagasnya tak bisa dipastikan.⁴⁴

Politik hukum merupakan istilah yang terdiri atas dua unsur, yaitu “politik” dan “hukum.” Dalam *Kamus Bahasa Indonesia* (2008), politik menurut etimologi berarti: (1) pengetahuan mengenai ketatanegaraan atau kenegaraan (seperti tentang sistem pemerintahan, dasar-dasar pemerintahan); (2) segala urusan dan tindakan (kebijaksanaan, siasat, dan lain sebagainya) mengenai pemerintahan suatu negara atau terhadap negara lain (dalam dan luar negeri; kedua negara itu bekerja sama di bidang ekonomi, dan kebudayaan, partai, organisasi; dan (3) kebijaksanaan; cara bertindak

⁴⁴ Abdul Manan, *Dinamika Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: Kencana, 2018), hlm. 8. Lihat juga Abdul Manan, *Perbandingan Politik Hukum Islam dan Barat*, (Jakarta: Kencana, 2016), hlm. 8. Menurut Bambang Purnomo, Apeldoorn dalam bukunya *Inleiding Tot De Studie Van Het Nederlandse Recht* secara samar-samar telah menyebut istilah politik hukum. Sayangnya, ia belum menjelaskan arti dan politik hukum secara lebih rinci. Imam Syaukani dan A. Ahsan Thohari, *Dasar-dasar Politik Hukum*, (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2004), hlm. 15-16. Namun demikian, dalam kaitannya dengan politik hukum, Van Apeldoorn menggunakan istilah politik perundang-undangan. Politik hukum bermakna menetapkan tujuan dan isi peraturan perundang-undangan. Ini berarti, politik hukum terbatas hanya pada hukum tertulis. Abdul Manan, *Mahkamah Syari'iyah Aceh dalam Politik Hukum Nasional*, (Jakarta: Kencana, 2018), hlm. 175.

(dalam menghadapi atau menangani suatu masalah). Berpolitik berarti menjalankan (menganut paham) politik; ikut serta dalam urusan politik.⁴⁵

Sementara hukum menurut etimologi berarti: (1) peraturan yang dibuat oleh penguasa (pemerintah) atau adat yang berlaku bagi semua orang dalam suatu masyarakat (negara); (2) UU, peraturan, dan lain sebagainya untuk mengatur pergaulan hidup dalam masyarakat; (3) patokan (kaidah, ketentuan) mengenai suatu peristiwa (alam dan lain sebagainya) yang tertentu; dan (4) keputusan (pertimbangan) yang ditetapkan oleh hakim (dalam pengadilan); Dari pengertian inilah, bisa disimpulkan bahwa politik hukum secara sederhana bermakna kebijakan hukum.⁴⁶

Menurut etimologi, politik hukum adalah terjemahan dari bahasa Belanda, *rechtpolitiek*. Politik bermakna *beleid* atau kebijakan, sementara kebijakan menurut pakar hukum merupakan serangkaian tindakan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dengan menunjukkan hambatan dan kesempatan terhadap pelaksana usulan kebijakan tersebut guna mencapai tujuan.⁴⁷

Padmo Wahjono berpandangan bahwa politik hukum adalah kebijakan penyelenggaraan negara yang bercorak mendasar dalam menentukan arah, bentuk, maupun isi dari hukum yang akan dibentuk serta kriteria dalam menghukumi sesuatu, terkait dengan hukum yang akan datang.⁴⁸

Merujuk Moh. Mahfud MD, politik hukum adalah *legal policy* atau garis (kebijakan) resmi tentang hukum yang bakal dijalankan,

⁴⁵ *Ibid.*, hlm. 174.

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ Abdul Manan, *Dinamika Politik Hukum...*, hlm. 8. Lihat juga Abdul Manan, *Perbandingan Politik Hukum...*, hlm. 8.

⁴⁸ Padmo Wahjono, *Indonesia Negara Berdasarkan atas Hukum*, Cetakan kedua, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1986), hlm. 160.



baik dengan pembuatan hukum baru maupun penggantian hukum lama dalam rangka mencapai tujuan negara. Politik hukum merupakan pilihan tentang hukum-hukum yang bakal diberlakukan serta dicabut, dengan maksud mencapai tujuan negara sebagaimana digariskan dalam Pembukaan UUD 1945.⁴⁹

Dalam salah satu artikelnya, Moh. Mahfud MD membedakan antara politik hukum dan politisasi hukum dengan menulis, “Politik hukum adalah kebijakan pembuatan hukum yang menjadikan hukum sebagai alat untuk mencapai tujuan negara, sedangkan politisasi hukum adalah pembuatan atau langkah-langkah hukum melalui rekayasa dan kolusi tertentu yang menjadi hukum sebagai alat untuk meraih kepentingan pribadi.”⁵⁰

Apakah politik hukum berada dalam ilmu politik atau ilmu hukum? Mengutip Belifante, hukum tata negara mencakup hal-hal selain hukum positif. Apa yang berada di luar cakupan tersebut memberikan tempat bagi politik hukum sebagai bagian dari ilmu hukum, terutama hukum tata negara. Mahfud MD mengemukakan bahwa posisi politik hukum dalam studi ilmu hukum bisa

⁴⁹ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2009), hlm. 1. Bandingkan pengertian Padmo Wahjono dan Moh. Mahfud MD dengan pandangan Soedarto mengenai definisi politik hukum. Ia memaknai politik hukum sebagai kebijakan negara melalui badan-badan negara yang berwenang untuk menetapkan peraturan yang dikehendaki, yang diperkirakan akan digunakan untuk mengekspresikan nilai-nilai yang terkandung dalam masyarakat sekaigus mencapai cita-cita mereka. Didik Sukirno, “Politik Hukum Pemerintahan Desa”, *Jurnal Konstitusi*, Edisi No. 1 Vol. 1, (September 2008), hlm. 10. Adapun berdasarkan Satjipto Rahardjo, politik hukum yaitu aktivitas memilih cara yang hendak digunakan untuk menggapai tujuan sosial dan hukum tertentu dalam masyarakat. Dalam konteks ini, ia cenderung menitikberatkan pada pendekatan sosiologis. Studi politik hukum memuat sejumlah pandangan mendasar, yaitu: *pertama*, apa yang ingin digapai oleh sistem hukum; *kedua*, cara yang dinilai paling baik guna menggapai tujuan tersebut; *ketiga*, kapan suatu hukum perlu diubah dan bagaimana perubahan itu sebaiknya ditempuh; serta *keempat*, dapatkah dirumuskan suatu pola yang baku dan mapan untuk memutuskan proses pemilihan tujuan serta cara menggapai tujuan tersebut dengan baik. Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Cetakan ketiga, (Bandung: Citra Aditya, 1991), hlm. 352.

⁵⁰ Moh. Mahfud MD, “Politisasi Hukum, bukan Politik Hukum”, *Media Indonesia*, 11-12-2017.

ditemukan dalam pohon ilmiah hukum. Gambaran pohon ilmiah hukum sekurangnya tersusun atas akar, pohon/batang, cabang, serta ranting ilmu hukum. Menurutnya, cakupan pohon ilmiah hukum adalah sebagai berikut: *pertama*, akar ilmu hukum adalah filsafat bangsa dan ideologi negara. Di Indonesia, akar ilmu hukum adalah Pancasila dan Pembukaan UUD 1945. Keduanya menjadi peletak berbagai prinsip dan penuntun kaidah hukum tertentu dalam penerbitan bermacam produk perundang-undangan. *Kedua*, batang/pohon hukum adalah serat-serat pohon (atau subsistem masyarakat), semisal: sosiologi, sejarah, politik, ekonomi, budaya, serta administrasi yang memunculkan beberapa cabang hukum. Dari sinilah lahir studi sejarah hukum, sosiologi hukum, administrasi hukum, yang semuanya menjadi bagian dari studi ilmu hukum. *Ketiga*, cabang-cabang ilmu hukum adalah hukum positif yang digolongkan menjadi beberapa macam, semisal: hukum perdata, hukum pidana, hukum tata negara, serta hukum administrasi negara.⁵¹

Sehubungan dengan hal di atas, politik hukum bertugas: *pertama*, menerima usulan tentang nilai-nilai atas tujuan yang diperoleh dari filsafat hukum sekaligus memilih tinjauan terbaik yang hendak dicapai. Setelah terpilih, nilai-nilai tersebut dirumuskan sebagai sarana mencapai tujuan nasional, yang kemudian dijelaskan dalam bidang-bidang lainnya, semisal: ekonomi, sosial, pendidikan, politik, serta pertahanan dan keamanan nasional (hankamnas). *Kedua*, merumuskan cara-cara untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan dengan menjabarkannya dalam peraturan perundang-undangan sebagai hukum positif.⁵²

Dalam merumuskan apa yang telah dan akan dilakukan, politik hukum menyerahkan otoritas legislasi kepada penyelenggara

⁵¹ Moh. Mahfud MD, *op.cit.*, hlm. 5.

⁵² Abdul Manan, *Dinamika Politik Hukum...*, hlm. 11.



negara. Hal ini dilakukan dengan senantiasa memperhatikan nilai-nilai yang ada di masyarakat sekaligus diarahkan dalam rangka mencapai tujuan negara. Bagaimanapun, hukum juga merupakan kaidah atau norma sosial yang tak terlepas dari nilai-nilai dalam suatu masyarakat. Hukum merupakan pencerminan dan konkretisasi dari nilai-nilai yang dianut dalam masyarakat tertentu. Ini berarti, hukum akan selalu mematuhi tata nilai yang menjadi kesadaran bersama dan berlaku secara efektif dalam mengatur kehidupan masyarakat. Begitu pula dalam politik hukum. Ini berarti, fokus perhatian politik hukum yaitu hukum yang menjadi sarana pencapaian cita-cita bangsa dan tujuan negara sebagai suatu pernyataan kehendak pemerintah atas hukum di wilayahnya sekaligus arah perkembangan hukum yang ditetapkan.⁵³

UUD 1945 menjadi sumber dari keseluruhan politik hukum nasional Indonesia. Sayang, hukum dalam praktiknya kerap mencerminkan kehendak pemegang kekuasaan politik.⁵⁴ Imbasnya, tak sedikit orang menganggap bahwa hukum sama dengan kekuasaan. UUD 1945 tidak hanya mengakui hak, termasuk hak milik, dan kebebasan individu selaku hak asasi, tetapi juga meletakkan kepentingan bersama di atas kepentingan pribadi. Adapun politik hukum adalah *legal policy* yang telah atau bakal diwujudkan secara nasional oleh pemerintah Indonesia dengan mencakup: *pertama*, pembangunan hukum yang berisi pembuatan dan pembaruan materi-materi hukum supaya lebih relevan; *kedua*,

⁵³ *Ibid.*, hlm. 11-12.

⁵⁴ Terkait hal ini, Sudjito berpendapat bahwa wewenang dan fungsi konstitusional di negara Indonesia cenderung didominasi oleh lembaga politik. Ia berargumen, "Sudah tentu banyak faktor bisa diajukan sebagai alasan sehingga konfigurasi hukum dan politik berkembang menjadi seperti itu antara lain pengaruh menguatnya liberalisasi politik di era reformasi; tergerusnya ideologi hukum, karakter kekeluargaan, dan nuansa komunalistik-religius; melemahnya konsistensi pengamalan Pancasila; kecenderungan taqlid kepada hukum warisan kolonial Belanda, yakni KUHP." Sudjito, "Tanggung Jawab Hakim", *Koran Sindo*, 20-12-2016.

melaksanakan ketentuan hukum yang telah ditetapkan, termasuk penegasan fungsi lembaga serta pembinaan para penegak hukum.⁵⁵

Dalam menyelenggarakan politik hukum, pemerintah suatu negara tidak bertolak dari norma-norma keadilan yang abstrak, melainkan dari kepentingan-kepentingan yang memiliki hubungan dengan realitas dalam kehidupan masyarakat. Ditinjau dari aspek budaya dan ekonomi, situasi dan kondisi masyarakat-masyarakat dunia cukup berbeda. Atas dasar inilah, setiap negara mesti menentukan tujuan berdasarkan keadaan budaya dan ekonomi bangsa.⁵⁶ Tujuan politik hukum tidak hanya menjamin keadilan, melainkan juga melahirkan ketenteraman, dengan tetap memelihara kepastian hukum. Kepastian hukum dalam suatu negara mengandung maksud bahwa dalam negara tersebut UU benar-benar dijadikan sebagai hukum, adapun putusan para hakim bersifat konstan atau cocok dengan UU yang telah ditetapkan. Orang-orang menaruh keyakinan terhadap hukum, sebab terdapat kejelasan dalam UU dan praktik hukum.⁵⁷

Politik hukum merupakan suatu kebijaksanaan untuk menetapkan bermacam kaidah hukum berdasarkan ideologi penguasa. Menurut Kelsen, materi hukum selalu tergantung pada kehendak politik pihak yang berkuasa. Politik ini dirumuskan dalam ideologi negara, di mana baik atau tidaknya ideologi tersebut senantiasa tergantung pada penilaian. Tetapi baik atau tidaknya kaidah-kaidah hukum tidak berpengaruh terhadap implementasi kaidah-kaidah yang dimaksud.⁵⁸

Terdapat keterkaitan erat antara politik hukum dengan faktor-faktor kekuasaan/kekuatan riil dalam negara dan

⁵⁵ Abdul Manan, *Dinamika Politik Hukum...*, hlm. 13.

⁵⁶ Theo Huijbers, *Filsafat Hukum*, Cetakan Keduabelas, (Yogyakarta: Kanisius, 1995), hlm. 116.

⁵⁷ *Ibid.*, hlm. 118-119.

⁵⁸ *Ibid.*



masyarakat.⁵⁹ Faktor-faktor inilah yang menentukan pembentukan, perumusan, revisi, serta pembaruan substansi hukum secara formal (legislasi) dan aktual (penerapannya). Hubungan antara hukum dan politik melahirkan otoritas penguasa yang amat penting bagi tertib hukum dan tertib sosial. Tanpa adanya otoritas, fungsi tertib hukum tidak bisa berjalan. Meskipun demikian, tertib hukum tak dapat dibangun dengan kekuasaan/kekuatan (*power*) semata.⁶⁰

Politik hukum adalah kebijakan yang menjadi dasar penyelenggaraan negara, khususnya dalam hukum yang akan, sedang berjalan, serta telah berjalan, yang semuanya diambil dari nilai-nilai dalam masyarakat guna mencapai tujuan negara sebagaimana tercantum dalam Pembukaan UUD 1945 alinea ke-4. Dalam alinea tersebut ditegaskan cita-cita yang harus digapai oleh bangsa Indonesia melalui Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).⁶¹

Politik hukum erat kaitannya dengan politik perundang-undangan, yang diartikan sebagai kebijaksanaan mengenai penentuan isi atau obyek pembentukan peraturan perundang-undangan. Pengertian ini tidak mencakup kebijaksanaan tentang tata cara pembentukan dan penerapan atau penegakannya.⁶² Pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan aktivitas

⁵⁹ Sudjito mensinyalir adanya penaklukan hukum oleh kekuasaan. Ia menulis, "Ketika hukum dipandang menjadi kendala kekuasaan, maka tak segan-segan hukum ditaklukkan agar mau mengabdikan kepada kekuasaan. Penaklukan hukum itu semakin intensif dan mendapatkan warnanya yang khas sejak era reformasi bergulir. Hukum negara sebagai produk politik semakin esoterik dan imum, tak tersentuh campur tangan publik. Logika Hans Kelsen bahwa hukum itu murni sebagai aktivitas ilmiah-akademis, netral, otonom, sungguh sangat ideal; tetapi hanya berlaku di angan-angan. Realitas empiris bicara 'tidak ada hukum negara kecuali produk politik'." Sudjito, "Hukum untuk Kekuasaan?", *Koran Sindo*, 26-09-2012.

⁶⁰ L.M. Gandhi Lopian, *Disiplin Hukum yang Mewujudkan Kesetaraan dan Keadilan Gender*, (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2012), hlm. 146.

⁶¹ Abdol Manan, *Perbandingan Politik Hukum...*, hlm. 13.

⁶² Mirza Nasution, *Politik Hukum dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, (Medan: Puspantara, 2015), hlm. 67.

melahirkan suatu peraturan perundang-undangan. Secara umum, negara sepenuhnya memegang kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan. Bagaimanapun, kewenangan ini tidak boleh dialihkan ke tangan swasta. Meskipun demikian, proses pembentukannya boleh jadi mengikutsertakan atau melibatkan pihak-pihak non-negara atau non-pemerintah, misalnya melalui kajian ilmiah, penelitian, penulisan naskah akademik, penyusunan rancangan pasal-pasal, dan sebagainya.⁶³

Sebab peraturan perundang-undangan merupakan salah satu subsistem hukum, maka politik perundang-undangan selalu dikaitkan dengan politik hukum. Bahkan, politik perundang-undangan merupakan sebagian dari politik hukum. Itulah mengapa, mempelajari yang pertama pada dasarnya juga mempelajari yang kedua. Begitu pula sebaliknya. Setiap negara memiliki politik hukum masing-masing. Perbedaan politik hukum hanya terdapat pada pengelolaannya. Sejumlah negara menyusun politik hukumnya secara terencana dan sistematis, namun tidak demikian dengan beberapa negara lainnya. Imbasnya, sebagian politik hukum bersifat tetap, sementara sebagian lainnya bercorak temporer atau sementara.⁶⁴

Meskipun ruang lingkup utama politik hukum antara satu negara dengan negara lainnya memuat persamaan, tetapi isi dan coraknya boleh jadi berbeda. Dalam suatu negara sekalipun, politik hukum bisa berlainan dari waktu ke waktu. Perbedaan ini muncul karena dasar dan corak politik, tingkat perkembangan masyarakat, susunan masyarakat, serta pengaruh global.⁶⁵

Penggunaan teori Politik Hukum dalam penelitian ini adalah dalam rangka mengetahui kebijakan mengenai penentuan isi atau

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ *Ibid.*, hlm. 68.

⁶⁵ *Ibid.*, hlm. 68-70.



obyek pembentukan peraturan perundang-undangan tentang Kepala Desa dan Sekretaris Desa (baik pada UU 5/1979, UU 22/1999, UU 32/2004, maupun UU 6/2014) serta Putusan MK 128/PUU-XIII/2015. Dengan pemahaman bahwa politik hukum merupakan kebijakan yang menjadi dasar penyelenggaraan negara, khususnya dalam implementasi hukum, peneliti dapat menemukan motif-motif tertentu yang melatarbelakangi terbitnya produk hukum.

Teori ini melihat bahwa penyusunan peraturan perundang-undangan dan Putusan MK tentang Kepala Desa dan perangkat desa dilatarbelakangi oleh kentalnya pertarungan politik di dalamnya. Di samping menguak unsur-unsur politik keluarnya produk hukum sekaligus menunjukkan bahwa hukum selalu terkait dengan proses politik, teori ini juga ingin menemukan paradigma tertentu yang menjadi landasan berpikir dalam mengkonstruksikan pemahaman tentang Kepala Desa dan perangkat desa dalam ketiga peraturan perundang-undangan dan putusan yang bersifat final dan mengikat (*binding*) tersebut. Ini berarti, politik hukum diperankan sebagai teori untuk mengkaji dan menafsirkan beberapa hal di balik terbitnya peraturan perundang-undangan dan Putusan MK tentang Kepala Desa dan perangkat desa.

3. Desa

Pada dasarnya pemerintah daerah merupakan subdivisi pemerintahan nasional. Konsep negara kesatuan menentukan bahwa pemerintah daerah berada di bawah pemerintah pusat. Adapun konsep negara serikat menggariskan bahwa pemerintah daerah terletak di bawah negara bagian. Dalam negara kesatuan, pemerintah daerah bersifat *dependent* dan *subordinate* terhadap pemerintah pusat, sedangkan dalam negara serikat pemerintah daerah bercorak *dependent* dan *subordinate* terhadap negara bagian. Dalam negara kesatuan dan negara serikat, pemerintah daerah tidak bisa terlepas

dari sistem pemerintahan nasional. Bagaimanapun, pemerintah daerah hanyalah bagian atau subsistem dari sistem pemerintahan nasional. Ini berarti, terjalin hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang membentuk kesatuan pemerintahan nasional.⁶⁶

Pemerintahan nasional memuat dua subsistem, yaitu subsistem pemerintahan pusat dan subsistem pemerintahan daerah.⁶⁷ Adapun sub-sistem pemerintahan daerah memuat sub-subsistem pemerintahan daerah yang lebih kecil.⁶⁸ Sebagai contoh, Indonesia memuat subsistem pemerintahan pusat yang tersusun atas presiden dan para menteri. Daerah memuat sub-subsistem pemerintahan provinsi yang tersusun atas gubernur dan DPRD Provinsi dan sub-subsistem pemerintahan kabupaten/kota yang disusun atas bupati/walikota dan DPRD Kabupaten/Kota, serta sub-subsistem pemerintahan desa yang tersusun atas Kepala Desa dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD).⁶⁹

Keterkaitan antarsubsistem dan/atau antarsub-subsistem pemerintahan menciptakan sistem pemerintahan nasional yang menjadi sarana pencapaian tujuan negara. Tercapainya kondisi demikian didukung oleh hubungan antarsubsistem yang menghasilkan jalinan sistemik, di mana subsistem dan sub-subsistem mampu berfungsi secara serasi, selaras, serta harmonis. Apabila keduanya tercerai-berai, kurang terkoordinasi, tidak fokus pada tujuan yang ditetapkan, maka implementasi pemerintahan kurang efisien serta melahirkan kesengsaraan rakyat.⁷⁰

⁶⁶ Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah (Edisi Revisi)*, (Jakarta: Grasindo, 2007), hlm. 59.

⁶⁷ Bhenyamin Hoessein, *Naskah Akademik Tata Hubungan Kewenangan Pemerintah Pusat dan Daerah*, (Jakarta: Pusat Kajian Pembangunan Administrasi Daerah dan Kota, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia, 2005), hlm. 2.

⁶⁸ Hanif Nurcholis, *op.cit.*, hlm. 59-60.

⁶⁹ *Ibid.*, hlm. 60.

⁷⁰ *Ibid.*



Dalam rangka menciptakan hubungan pemerintahan yang sistemik, setiap negara dituntut mampu menjalin hubungan antarlembaga negara dan hubungan antarpemerintahan pada seluruh jenjang pemerintahan. Hubungan antarlembaga tinggi negara serta hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah diatur pada tingkat nasional. Begitu pula dengan hubungan antarlembaga daerah dan hubungan antarpemerintahan daerah diatur pada tingkat daerah. Konstitusi beserta peraturan perundang-undangan pelaksanaannya mengatur tata kerja dan mekanisme hubungan antarpemerintahan semacam ini.⁷¹

Mengenai pemerintahan desa, perlu dikemukakan konstitusi serta aspirasi masyarakat yang menciptakannya. Dalam UUD 1945, pemerintahan daerah dinilai penting sehingga ketentuan mengenainya cukup ditonjolkan. Penjelasan Pasal 18 UUD 1945 berbunyi: “Oleh karena negara Indonesia itu suatu *eenheidstaat* maka Indonesia tak akan mempunyai daerah di dalam lingkungannya yang bersifat *staat* juga. Daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah propinsi, dan daerah propinsi akan pula dibagi dalam daerah yang lebih kecil.”⁷²

UUD 1945 juga memberikan pengakuan terhadap daerah-daerah khusus yang dihuni oleh masyarakat lokal dengan struktur wewenang yang khas, “seperti desa di Jawa dan Bali, negeri di wilayah Minangkabau, dan dusun dan marga di Palembang” (Pasal 18).⁷³ UUD 1945 mengakui hak-hak pemerintah desa untuk mengelola urusannya berdasarkan asas keaslian dan keistimewaan. Pengaturan kelembagaan desa, hukum adat serta konsensus masa silam memperoleh pengakuan selama keberadaannya senantiasa

⁷¹ *Ibid.*

⁷² David Bourchier dan Vedi Hadiz (ed.), *Indonesian Politics and Society: A Reader*. New York: RoutledgeCurzon, 2003), hlm. 258.

⁷³ *Ibid.*, hlm. 259.

dilaksanakan oleh masyarakat serta tidak bertentangan dengan prinsip negara kesatuan.⁷⁴

Sebab Indonesia menganut paham demokrasi, maka semua kewenangan legislatif, eksekutif serta yudikatif pada dasarnya merupakan kepunyaan rakyat. Melalui pemilihan umum yang bebas dan adil, rakyat menyerahkan kewenangan pemerintahan kepada presiden. Kemudian presiden membentuk pemerintahan pusat. Imbasnya, pemerintah pusat dibekali dengan semua kewenangan pemerintahan. Atas dasar inilah, kewenangan pemerintah pusat meliputi semua kewenangan/urusan pemerintahan yang berlaku di seluruh wilayah negara Indonesia.⁷⁵

Namun, mengingat wilayah negara Indonesia yang besar dengan luasnya rentang geografi serta beragamnya kondisi sosial-budaya, UUD 1945 mengatur pentingnya pemerintahan daerah. Pasal 18 UUD 1945 menegaskan pembagian negara Indonesia ke dalam daerah besar (provinsi) dan daerah kecil (kabupaten/kota dan desa) yang bercorak otonom, dengan mempertimbangkan keistimewaan asal-usul daerah yang bersangkutan. Ini berarti, sistem pemerintahan Negara Republik Indonesia menggariskan bahwa adanya pemerintahan daerah merupakan ketentuan konstitusi yang mesti diwujudkan.⁷⁶

Sebelum UUD 1945 mengalami amandemen, ketentuan tentang pemerintahan daerah terdapat pada Bab VI tentang Pemerintahan Daerah, tepatnya Pasal 18:⁷⁷

“Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan. mengingati dasar

⁷⁴ Sutiyo dan Keshav Lall Maharjan, *Decentralization and Rural Development in Indonesia*. Singapura: Springer, 2017), hlm. 35.

⁷⁵ Hanif Nurcholis, *op.cit.*, hlm. 101.

⁷⁶ *Ibid.*, hlm. 101.

⁷⁷ *Ibid.*, hlm. 101-102.



permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah yang bersifat istimewa."

Inti pasal 18 di atas yaitu negara Indonesia memuat pemerintahan daerah yang terdiri atas daerah besar dan daerah kecil. Pemerintah daerah yang dibentuk baik dalam daerah besar maupun daerah kecil harus memperhatikan dua hal, yaitu: dasar permusyawaratan dan hak asal-usul dalam daerah yang bersifat istimewa. Yang dimaksud dengan poin pertama yaitu pemerintahan daerah harus bersendikan demokrasi dengan musyawarah dalam dewan perwakilan rakyat sebagai ciri utamanya. Sedangkan yang dimaksud poin kedua yaitu pemerintah daerah tidak boleh sewenang-wenang menghapus daerah-daerah yang pada zaman Belanda merupakan daerah swapraja (*zelfbesturende landschappen*) dan kesatuan masyarakat hukum pribumi (*volks-gemeenschappen* atau *zelfstandig-gemeenschappen*) semisal Desa, Nagari, Marga, dan lain-lain.⁷⁸

Pada zaman Belanda terdapat banyak daerah otonom yang diperintah secara tidak langsung oleh Belanda. Berdasarkan hukum adat, daerah-daerah tersebut berada di bawah pemerintahan sultan atau raja. Sebelum ditundukkan oleh Belanda, daerah-daerah yang dimaksud merupakan negara-negara merdeka yang terpaksa mengakui kedaulatan Belanda melalui kontrak panjang atau kontrak pendek. Daerah-daerah inilah yang dalam perkembangannya dinamakan daerah swapraja (*zelfbesturende landschappen*). Misalnya Kesultanan Yogyakarta, Kasunan Surakarta, serta Kesultanan Goa. Selain itu, Belanda juga mengakui adanya kesatuan-kesatuan masyarakat hukum pribumi, semisal desa di Jawa, nagari di Minangkabau, marga di Sumatera Selatan, gampong di Aceh, kuria

⁷⁸ *Ibid.*, hlm. 102.

di Tapanuli, serta kampung di Kalimantan Timur guna menyelenggarakan pemerintahan secara mandiri.⁷⁹

Sebab mempunyai lembaga politik, ekonomi, sosial, serta budaya yang senantiasa dikembangkan dan dipertahankan oleh masyarakat setempat, maka desa, nagari, marga, gampong, kuria, kampung, dan lain-lain dinamakan kesatuan masyarakat hukum pribumi. Oleh Belanda, kesatuan masyarakat hukum adat ini disebut *volks-gemeenschappen* atau *inlandshe gemeente*. Pasal 18 UUD 1945 menyebut daerah swapraja dan kesatuan masyarakat hukum pribumi sebagai daerah dengan susunan asli dan bisa dibentuk selaku daerah istimewa.⁸⁰

Berdasarkan penjelasan pasal 18 UUD 1945, terdapat 250 *Zelfbesturende* yang tersebar di seluruh Indonesia. *Zelfbesturende Landschappen* merupakan daerah swapraja di bawah kekuasaan raja yang mengakui kekuasaan dan kedaulatan pemerintah Belanda melalui perjanjian politik. *Zelfbesturende Landschappen* secara teoretis dinamakan daerah otonom (*local self government*) yang pembentukannya berdasarkan asas desentralisasi, sementara *Volksgemeenschappen* disebut dengan kesatuan masyarakat hukum adat atau *self governing community* yang keberadaannya berlandaskan asas pengakuan (rekognisi). Tampaknya penjelasan pasal tersebut menunjukkan bahwa desa-desa (atau nama lainnya) berjumlah 250 itu sebagiannya berstatus daerah otonom (*local self government*), adapun sebagian lainnya berstatus *self governing community*. Namun demikian, belum ditempuhnya identifikasi yang jelas mengakibatkan kesulitan dalam pengaturan desa.⁸¹

⁷⁹ *Ibid.*

⁸⁰ *Ibid.*, hlm. 103.

⁸¹ Bungaran Antonius Simanjuntak (ed), *Dampak Otonomi Daerah di Indonesia: Merangkai Sejarah Politik dan Pemerintahan Indonesia*, (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2013), hlm. 139.



Pada dasarnya pemerintahan desa merupakan wujud konkret *self-community governing* yang dibentuk secara mandiri oleh masyarakat. Sayangnya, saat diintegrasikan ke dalam negara, desa sebagai *self-community governing* tidak ada lagi. Selain kekuasaan negara turut menentukan proses rekrutmen pengurus desa, negara juga menjadikan desa selaku “keranjang sampah” dengan membawa semua urusan politik, pembangunan, serta administratif ke desa.⁸² Hukum Indonesia mengakomodir hak pemerintahan desa yang bersifat otonom. Esensi otonomi sebenarnya dapat ditinjau dari keleluasaan pemerintah desa dalam merencanakan pelaksanaan proyek pembangunan beserta evaluasinya berdasarkan inisiatif lokal. Hukum menetapkan bahwa “desa adalah badan hukum dan politik yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangga berdasarkan asal-usul dan adat-istiadatnya”. Desa selaku tingkat pemerintahan terendah memiliki lembaga formal guna melaksanakan tugas pemerintahannya.⁸³

Dengan segenap atribut pemerintahannya, desa menjadi arena yang langsung bersinggungan dengan rakyat. Pemerintahan desa merupakan sentra kekuasaan politik lokal yang dipersonifikasi melalui Kepala Desa dan perangkatnya. Posisi pemerintahan desa dinilai sangat penting, mengingat mayoritas penduduk Indonesia bermukim di wilayah pedesaan.⁸⁴ Otonomi bukan sekadar berbicara mengenai pemerintah, melainkan juga menyangkut masyarakat. Otonomi terkait dengan pembicaraan tentang perilaku masyarakat serta aspirasi lokal. Definisi daerah yang lebih kecil bermula dari sifat komunitas lokalnya, yaitu kelompok etnis/masyarakat atau komunitas hukum/masyarakat adat setempat. Ini berarti, penjelasan “Indonesia dibagi menjadi provinsi dan provinsi dibagi menjadi

⁸² Sutoro Eko, *Kemunduran Demokrasi di Desa*, Paper Tidak Diterbitkan, Tanpa Tahun, hlm 3-4.

⁸³ Sutiyo dan Keshav Lall Maharjan, *op.cit.*, hlm. 111.

⁸⁴ Muhammad Yasin, *dkk.*, *op.cit.*, hlm. 109.

daerah yang lebih kecil” mestinya dilanjutkan dengan pernyataan, “dihuni oleh kelompok etnis dan masyarakat hukum tradisional yang otonom”.⁸⁵

Isu otonomi daerah sedang difokuskan pada desentralisasi kekuasaan atau pemberian kewenangan pemerintah ke tingkat administrasi tertentu (misalnya tingkat kabupaten). Namun demikian, otonomi administratif hanyalah merupakan satu aspek dari otonomi asli sebagai hak masyarakat setempat. Berdasarkan UUD 1945 dan para *founding father*, otonomi asli merupakan hak masyarakat lokal untuk mempertahankan dan mengembangkan diri dalam bidang kesejahteraan.⁸⁶

Para tokoh yang memproklamirkan kemerdekaan pada 17 Agustus 1945 menyusun tujuan negara dengan tiga dimensi, yaitu negara bangsa yang berbasis pada Pancasila, republik berdasarkan kedaulatan rakyat serta negara kesatuan berlandaskan otonomi daerah. Negara kesatuan berhasil diwujudkan, meski keberadaannya terikat dengan birokrasi terpusat dan konsentrasi kekuasaan. Otonomi daerah sebagai salah satu aspek dari negara kesatuan dianggap sebagai ancaman potensial bagi persatuan sekaligus merupakan “bahan percobaan”. Hal ini mengakibatkan fungsi negara kesatuan belum berjalan secara maksimal.⁸⁷

Otonomi merupakan hak masyarakat daerah, bukan pemberian dari pusat, sebagaimana asumsi yang dibangun oleh banyak pejabat pemerintah pusat. Karya berjudul *Indonesian Politics and Society: A Reader* yang dieditori oleh David Bourchier dan Vedi Hadiz menyebutkan sebagai berikut:⁸⁸

“Autonomy is a right of regional communities, not something to be granted as a gift or delegated by and from the centre, as

⁸⁵ David Bourchier dan Vedi Hadiz (ed.), *op.cit.*, hlm. 258.

⁸⁶ *Ibid.*, hlm. 259.

⁸⁷ *Ibid.*

⁸⁸ *Ibid.*



many central government officials seem to think. This attitude, this perception, needs to be corrected, because it disturbs the functioning of the unitary republic and, accordingly, the integrity of the nation and its society...."

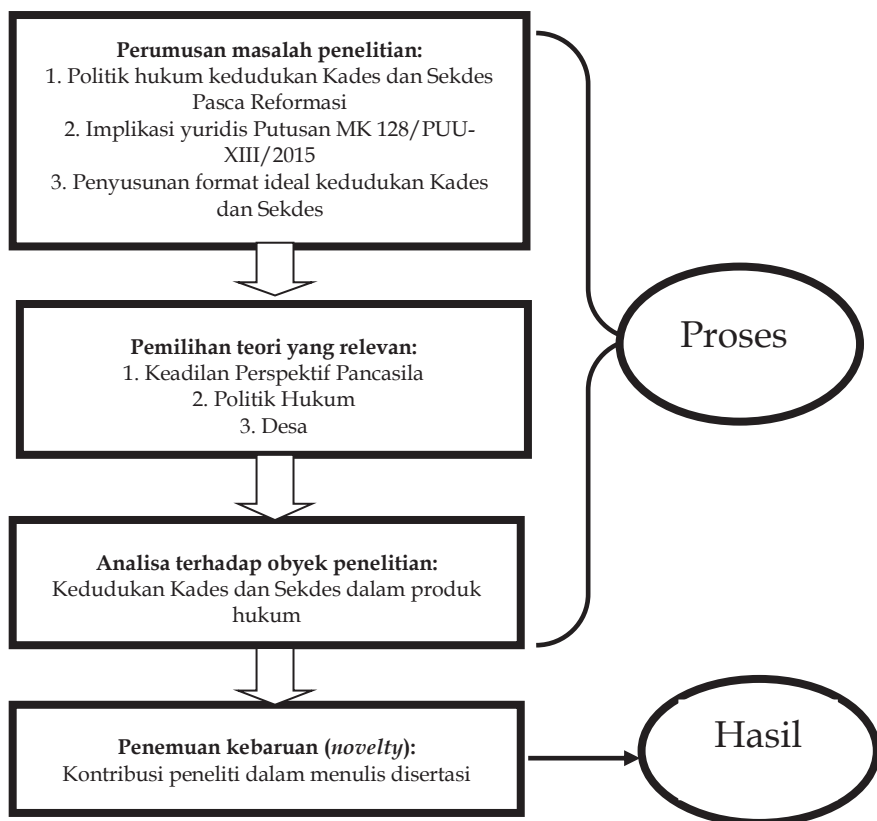
(Terjemahan peneliti: "Otonomi merupakan hak masyarakat lokal, bukan pemberian atau hadiah oleh dan dari pemerintah pusat, sebagaimana yang dipahami banyak pejabat pemerintah pusat. Sikap dan persepsi demikian perlu diluruskan, karena mengganggu fungsi negara kesatuan, terutama keutuhan bangsa dan masyarakatnya....")

Penggunaan teori Desa berangkat dari pemahaman bahwa pengaturan desa menurut konstitusi selalu dikaitkan dengan pemerintahan daerah. Dalam UUD 1945 (sebelum amandemen dan setelah amandemen), desa diletakkan dalam Bab Pemerintah Daerah. Selain itu, desa menjadi induk pemikiran dari pengaturan Kepala Desa dan perangkat desa dalam UU 5/1979, UU 22/1999, UU 32/2004, UU 6/2014, serta Putusan MK 128/PUU-XIII/2015. Keberadaan Kepala Desa dan perangkat desa tak terlepas dari desa. Itulah mengapa, pembicaraan mengenai yang pertama kerap dihubungkan dengan yang terakhir. Berdasarkan catatan sejarah dan norma-norma hukum yang berlaku di Indonesia, Kepala Desa dan perangkat desa diposisikan selaku personifikasi atas pemerintahan desa.

Uraian mengenai landasan teori dalam penelitian ini dikonstruksikan dalam suatu alur berpikir yang sistematis. Setelah merumuskan masalah penelitian, peneliti memilih beberapa teori yang relevan. Dalam konteks ini, teori berfungsi sebagai pisau analisa terhadap obyek penelitian. Apa yang dihasilkan dari proses

penelitian merupakan *novelty* yang mengandung unsur kebaruan. *Novelty* adalah kontribusi penting dalam penulisan disertasi. Ini berarti, kegiatan menetapkan rumusan masalah, memilih teori dan menggunakannya sebagai alat analisa terhadap obyek penelitian merepresentasikan proses penelitian. Adapun temuan penelitian merepresentasikan hasil (*output*) penelitian. Berikut ditampilkan alur berpikir peneliti dalam sebuah bagan:

Bagan 2. Landasan Teori dalam Alur Berpikir Peneliti





G. Definisi Operasional

Yang dimaksud dengan “kedudukan Kepala Desa dan Sekretaris Desa” dalam penelitian ini adalah kedudukan Kepala Desa dan Sekretaris Desa berdasarkan UU 5/1979, UU 22/1999, UU 32/2004, UU 6/2014, serta Putusan MK 128/PUU-XIII/2015. Berubahnya kedudukan Kepala Desa dan Sekretaris Desa dari masa ke masa menunjukkan adanya inkonsistensi kebijakan penetapan kedudukan keduanya dalam produk-produk hukum yang dimaksud, baik sebagai pejabat pemerintahan maupun abdi masyarakat. Hal ini merupakan imbas dari adanya perbedaan pemahaman, corak pandang, serta logika berpikir penyusun peraturan perundang-undangan dan para hakim MK.

Yang dimaksud dengan “politik hukum” dalam penelitian ini adalah aktivitas melahirkan kebijakan resmi tentang hukum yang telah, sedang, atau akan dijalankan. Dalam konteks ini, kebijakan hukum yang telah dijalankan berhubungan dengan UU 5/1979, UU 22/1999 dan UU 32/2004 sebagai produk hukum lama yang telah tergantikan oleh peraturan perundang-undangan yang terbit setelahnya. Kebijakan hukum yang sedang dijalankan berhubungan dengan UU 6/2014 dan Putusan MK 128/PUU-XIII/2015 selaku produk hukum baru yang tengah menjadi rujukan sah dan legal dalam bernegara. Sedangkan kebijakan hukum yang akan dijalankan berkaitan dengan konsep hukum ideal atau terbaik yang diharapkan pada masa mendatang.

Yang dimaksud dengan “kedudukan Kepala Desa dan Sekretaris Desa yang ideal” dalam penelitian ini adalah kedudukan Kepala Desa dan Sekretaris Desa yang dianggap paling ideal dan proporsional dalam penyelenggaraan pemerintahan desa. Upaya menemukan format ideal yang dimaksud dilakukan dengan menentukan apakah Kepala Desa dan Sekretaris Desa lebih didekatkan kepada negara atau masyarakat. Apabila ditarik ke atas

dan diarahkan untuk lebih banyak mensukseskan program-program nasional, maka keduanya diperankan selaku pejabat pemerintahan. Adapun apabila ditarik ke bawah dan diproyeksikan untuk memenuhi kepentingan masyarakat, maka keduanya difungsikan selaku abdi masyarakat.

H. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Ditinjau dari jenisnya, penelitian ini termasuk penelitian hukum normatif-empiris yang merupakan penggabungan antara pendekatan normatif dengan penambahan unsur-unsur empiris. Penelitian ini dilakukan dengan cara melihat fakta-fakta hukum di lapangan yang dibandingkan dengan hukum positif, baik berupa peraturan perundang-undangan atau Putusan MK yang berlaku. Dalam konteks ini, peneliti berusaha mengkaji implementasi ketentuan UU 6/2014 dan Putusan MK 128/PUU-XIII/2015 pada peristiwa hukum yang terjadi pada suatu masyarakat. Dengan demikian, penelitian ini didesain dalam upaya menilai sejauh mana penerapan peraturan perundang-undangan dan Putusan MK tentang kedudukan Kepala Desa dan Sekretaris Desa dapat diberlakukan. Bersifat deskriptif analitis, penelitian ini berusaha menjelaskan beberapa hal terkait politik hukum kedudukan Kepala Desa dan Sekretaris Desa dalam peraturan perundang-undangan dan Putusan MK yang dihubungkan dengan teori-teori hukum sekaligus implementasinya.

2. Metode Pendekatan

Penelitian ini menggunakan tiga pendekatan sekaligus, yaitu pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan kasus (*case approach*), serta pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pemilihan serta pemakaian tiga pendekatan ini oleh



peneliti bermaksud agar menghasilkan penelitian yang komprehensif. Atas dasar itulah, ketiganya tidak berdiri sendiri, melainkan selalu berkorelasi dan saling melengkapi.

Dalam praktiknya, ketiga pendekatan tersebut cenderung diterapkan secara berurutan. Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dipakai terutama dalam menjawab rumusan masalah pertama, pendekatan kasus (*case approach*) dipakai terutama dalam menjawab rumusan masalah kedua, sementara pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dipakai terutama dalam menjawab rumusan masalah ketiga.⁸⁹ Meskipun demikian, dalam situasi tertentu, boleh jadi penerapannya dilakukan secara fleksibel, kurang ketat, atau bahkan tumpang tindih.

Penelitian ini menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), karena mengkaji peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan kedudukan Kepala Desa dan Sekretaris Desa. Peraturan perundang-undangan yang dimaksud adalah UU tentang desa yang terbit sebelum maupun setelah Reformasi, yaitu UU 5/1979, UU 22/1999, UU 32/2004, serta UU 6/2014. Oleh Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, tipe penelitian semacam ini dikategorikan sebagai penelitian hukum normatif (*legal research*) yang memanfaatkan data sekunder belaka.⁹⁰

Di satu sisi, pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) bertujuan menelusuri dasar ontologis, landasan filosofis, serta *rasio legis* terbitnya peraturan perundang-undangan yang mengatur kedudukan Kepala Desa dan Sekretaris Desa. Di sisi lain, pendekatan ini bertujuan menelaah kedudukan Kepala Desa dan Sekretaris Desa yang cukup beragam dalam peraturan perundang-undangan. Terdapat kecenderungan bahwa corak pandang terhadap

⁸⁹ Rumusan masalah penelitian ini bisa dilihat pada halaman 19.

⁹⁰ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Edisi kesebelas, (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2009), hlm. 13-14.

Kepala Desa dan Sekretaris Desa pada suatu masa mempengaruhi kedudukannya dalam produk hukum. Dalam kondisi inilah, kedudukan keduanya senantiasa bercorak tidak tetap atau inkonsisten. Guna menelusuri alasan perbedaan pengaturan kedudukan Kepala Desa dan Sekretaris Desa, baik sebagai pejabat pemerintahan maupun selaku abdi masyarakat, peneliti menggunakan teori politik hukum.

Penelitian ini juga menggunakan pendekatan kasus (*case approach*). Tujuan utamanya adalah untuk melihat konstruksi pengaturan Kepala Desa dan Sekretaris Desa, khususnya setelah keluarnya Putusan MK 128/PUU-XIII/2015. Sebagaimana diketahui, terdapat perbedaan signifikan antara konstruksi pengaturan Kepala Desa dan Sekretaris Desa menurut UU 6/2014 dan konstruksi pengaturan keduanya berdasarkan Putusan MK 128/PUU-XIII/2015. Apabila UU 6/2014 mendudukan Kepala Desa dan Sekretaris Desa sebagai abdi masyarakat, maka Putusan MK 128/PUU-XIII/2015 cenderung menyamakan kedudukan Kepala Desa dan perangkat desa dengan Kepala Daerah dan wakilnya yang identik dengan pejabat pemerintahan.

Ditampilkannya Putusan MK 128/PUU-XIII/2015 dalam penelitian ini cukup menarik. Putusan tersebut telah menghapus persyaratan “menjadi penduduk dan bertempat tinggal di desa setempat” bagi Kepala Desa dan perangkat desa dalam UU 6/2014. Meski banyak pihak menaruh keberatan terhadapnya, keberadaan Putusan MK tetap harus dihormati. Mengingat salah satu wewenang MK adalah menguji UU terhadap UUD 1945, maka Putusan MK bersifat final dan mengikat (*binding*). Putusan MK merupakan putusan pertama dan terakhir yang tak menyediakan ruang hukum bagi pengujian UU (*judicial review*).

Selain itu, penelitian ini juga menggunakan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dalam upaya merancang konsep



ideal kedudukan Kepala Desa dan Sekretaris Desa dalam penyelenggaraan pemerintahan desa. Fakta historis menunjukkan adanya inkonsistensi peraturan perundang-undangan dalam mengatur kedudukan Kepala Desa dan Sekretaris Desa. Jika pada satu masa Kepala Desa dan Sekretaris Desa lebih diposisikan sebagai pejabat pemerintahan, maka pada masa lain keduanya lebih diposisikan selaku abdi masyarakat. Padahal, posisi-posisi tersebut memiliki risiko, imbas, dan konsekuensi masing-masing. Oleh karena itulah, berdasarkan pertimbangan logis dan filosofis, peneliti berusaha menawarkan konsep ideal kedudukan Kepala Desa dan Sekretaris Desa dalam penyelenggaraan pemerintahan desa. Supaya hasil yang diperoleh lebih maksimal, upaya merancang konsep ideal kedudukan keduanya sengaja difokuskan pada desa-desa dalam lingkup masyarakat solidaritas mekanis.⁹¹

3. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan di desa-desa Bojonegoro dan Yogyakarta. Pemilihan desa-desa di Bojonegoro selaku lokasi penelitian berlatar belakang bahwa meskipun dalam dasawarsa terakhir pemerintah daerah setempat gencar menggalakkan proyek-proyek pembangunan, namun sebagian desa di daerah ini cenderung dikategorikan miskin dan tertinggal. Tak heran apabila beberapa perguruan tinggi negeri maupun swasta seringkali menjadikan desa-

⁹¹ Kategorisasi ini didasarkan pada pendapat Emile Durkheim yang membagi masyarakat menjadi dua yaitu, solidaritas mekanis dan solidaritas organik. Kategorisasi pertama merupakan cermin dari masyarakat tradisional, sementara kategorisasi kedua menjadi cermin dari masyarakat modern. Masyarakat tradisional bercorak mekanis sekaligus disatukan dengan kenyataan bahwa setiap orang lebih kurang sama. Dalam masyarakat tradisional, kesadaran kolektif meliputi juga kesadaran individual. Karena setiap individu di dalamnya bersifat homogen, mereka bersatu dan menghimpun diri. Ikatan anggota masyarakat semacam ini dikarenakan mereka terlibat dalam aktivitas-aktivitas serta tanggung jawab serupa. Hermen Malik, dkk., *Bangun Industri Desa Selamatkan Bangsa*, (Bogor: IPB Press, 2019), hlm. 45. Dalam penelitian ini, solidaritas mekanis mencakup desa-desa di wilayah pedalaman dengan coraknya yang tradisional, bukan desa-desa modern yang banyak terpengaruh dengan nilai-nilai urban.

desa di Bojonegoro selaku lokasi program pemberdayaan masyarakat bagi dosen dan Kuliah Kerja Nyata (KKN) bagi mahasiswa. Di desa-desa yang terdapat di wilayah pedalaman inilah, nilai-nilai kultural dan sosiologis mengakar dengan kuat dalam kehidupan masyarakat.

Sedangkan Yogyakarta sejak lama merepresentasikan diri sebagai miniatur Indonesia. Dengan latar belakang tradisi, suku, dan agama yang cukup berlainan, orang-orang yang datang dari berbagai penjuru bisa hidup berdampingan di sana. Menariknya, walaupun Yogyakarta kerap dikunjungi oleh para wisatawan baik dalam maupun luar negeri, akan tetapi nilai-nilai tradisional di Yogyakarta tetap terpelihara dengan baik. Masyarakat setempat, terutama orang-orang desa, mampu memelihara bermacam prinsip dan ajaran nenek moyang. Kearifan lokal (*local wisdom*) yang telah diwariskan lintas generasi masih bertahan hingga kini. Dalam beragam dimensinya, desa-desa di Yogyakarta senantiasa mencerminkan nilai-nilai kultural dan sosiologis.

4. Sumber Data

Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh dari realitas sosial yang berhubungan dengan bekerjanya hukum yang nyata dalam masyarakat berupa dokumentasi fakta hukum dari hasil wawancara dengan beberapa narasumber mengenai obyek penelitian. Berdasarkan pendapat Soemitro, penggunaan metode wawancara dalam penelitian bermaksud mengungkap aspek-aspek krusial tentang situasi psikologis yang sulit dipahami.⁹²

Dalam upaya menghasilkan informasi yang relevan dan memadai tentang norma-norma dalam Undang-Undang yang

⁹² Rony Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1990), hlm. 61.



mengatur kedudukan Kepala Desa dan Sekretaris Desa sekaligus terbitnya putusan MK beserta implementasinya, peneliti melakukan wawancara dengan sejumlah narasumber yang terdiri dari akademisi, perangkat desa serta warga desa. Orang-orang yang menjadi narasumber penelitian ini yaitu:

- 1) Arie Sujito, Ketua Advokasi Rancangan Undang-Undang (RUU) Desa.
- 2) Bagir Manan, Guru Besar Hukum Tata Negara Universitas Padjadjaran (Unpad) Bandung.
- 3) Eko Prasetyo, Kepala Desa Sambongrejo, Gondang, Bojonegoro.
- 4) Kasiyan, Ketua RT.06 RW.01 Dusun Guyangan, Guyangan, Trucuk, Bojonegoro.
- 5) Kastari, mantan Kebayan dan mantan Kaur Pembangunan Dukuh Kaligempol, Siwalan, Sugihwaras, Bojonegoro.
- 6) Najmah Jamal, warga desa Lembanna, Kecamatan Bontobahari, Kabupaten Bulukumba, Sulawesi Selatan.
- 7) Nova Kristianto, Kaur Perencanaan Pandean, Bangunharjo, Sewon, Bantul.
- 8) Parji, Kasun Dukuh Tikung, Senganten, Gondang, Bojonegoro.
- 9) Rajif Dri Angga, Peneliti Muda Institute for Research and Empowerment (IRE) Yogyakarta.
- 10) Renita Yulia, warga Dusun Sumberejo, Kentong, Trucuk, Bojonegoro.
- 11) Ria Fitriani, Sekretaris Desa Kedungsumber, Siwalan, Sugihwaras, Bojonegoro.
- 12) Sri Mulatinah, Dukuh Pelem Lor, Baturetno, Banguntapan, Bantul.

- 13) Subarno, Dukuh Jongke Kidul, Sendangadi, Mlati, Sleman.
- 14) Sutoro Eko, Pegiat Forum Pengembangan Pembaharuan Desa (FPPD) Yogyakarta.
- 15) Wisnu Nugroho Pamungkas, Ketua Karang Taruna Dusun Kricak, Kedungsumber, Siwalan, Sugihwaras, Bojonegoro.
- 16) Wiwik, warga Dukuh Kaligempol, Siwalan, Sugihwaras, Bojonegoro.
- 17) Zainuddin, Dukuh Sribit, Sendangtirto, Brebah, Sleman.

Adapun data sekunder diperoleh dari penelitian kepustakaan dengan cara menelusuri, menghimpun, meneliti, dan mempelajari buku, literatur, dokumen, peraturan perundang-undangan, serta sejumlah artikel mengenai materi pembahasan atau fokus kajian. Sumber data sekunder dipilah menjadi tiga macam, yaitu bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tertier. Ketiganya dirinci dan dijelaskan sebagai berikut. *Pertama*, bahan hukum primer yang mengikat, seperti (1) UUD 1945 sebelum dan setelah amandemen, (2) Putusan MK, yaitu Putusan MK 128/PUU-XIII/2015, (3) UU tentang Desa yang terbit sebelum maupun setelah Reformasi (UU 5/1979, UU 22/1999, UU 32/2004, dan UU 6/2014) berikut beberapa perangkat peraturan di bawahnya, (3) Peraturan perundang-undangan yang terkait dengan obyek penelitian.

Kedua, bahan hukum sekunder, yaitu seluruh publikasi tentang hukum yang memberikan penjelasan atau memiliki keterkaitan dengan bahan hukum primer. Bahan hukum tersebut cukup membantu dalam menganalisa serta memahami bahan hukum primer, semisal hasil penelitian terdahulu, karya ilmiah para ahli hukum maupun non hukum yang relevan dengan obyek penelitian, serta risalah persidangan pembentukan produk hukum



(risalah sidang UU 6/2014 dan risalah sidang Putusan MK 128/PUU-XIII/2015). *Ketiga*, bahan hukum tersier yang diperoleh melalui pemanfaatan kamus dan ensiklopedia yang memaparkan bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

5. Teknik Pengumpulan Data

Di samping mengkaji beragam literatur dan dokumen yang berhubungan dengan objek penelitian, peneliti juga melakukan penelitian lapangan melalui wawancara pihak-pihak terkait. Hal ini bertujuan memperoleh data yang relevan dengan obyek penelitian. Adapun pengumpulan data dalam penelitian ini ditempuh melalui studi pustaka serta wawancara. Studi pustaka terhadap data sekunder bermaksud memperoleh landasan teoritis berupa tulisan atau pendapat para ahli. Adapun wawancara digunakan sebagai sarana mengumpulkan data pendukung melalui wawancara mendalam (*indepth interview*) dengan pihak-pihak tertentu. Penentuan sumber yang diwawancarai ditempuh berdasarkan tujuan-tujuan tertentu (*purposive*).

Guna memastikan kebenaran hasil penelitian, peneliti menempuh uji validitas melalui uji vertikal dan horizontal dengan bermacam bahan hukum primer. Sementara penggunaan metode *check and recheck* (cek dan cek ulang) bertujuan mengkonfirmasi data supaya validitasnya terjaga. Melalui metode ini, pengumpulan data bisa diinterpretasikan dengan hasil yang sama, dan tidak hanya berdasarkan pada satu sumber, melainkan dikonfirmasi dengan sumber-sumber lain secara komprehensif.

6. Teknik Pengolahan Data

Pengolahan data dimulai dengan aktivitas memeriksa bahan hukum yang bermaksud untuk melihat pembenaran bahan hukum serta pengumpulan data melalui studi pustaka dan dokumen. Dalam

prosesnya, peneliti memilih memanfaatkan lima macam dokumen, yaitu peraturan-peraturan, perundang-undangan, keputusan-keputusan pengadilan, teori-teori hukum, serta pendapat para sarjana hukum terkemuka. Menurut Soemitro, penelitian hukum normatif pada umumnya memakai bermacam dokumentasi, semisal peraturan-peraturan, perundang-undangan, keputusan-keputusan pengadilan, teori-teori hukum, serta pendapat para sarjana hukum terkemuka.⁹³

Proses pemeriksaan bahan hukum juga ditempuh untuk memeriksa kembali informasi tentang kelengkapan bahan hukum dengan mengecek kesesuaiannya dengan tujuan penelitian. Peneliti kemudian menyesuaikan bahan hukum yang satu dengan bahan hukum lainnya. Hal ini bertujuan untuk menghimpunnya berdasarkan kategori dan hierarki perundangan sesuai dengan bab dan subbab penelitian. Bahan hukum tersebut disajikan sesuai dengan kepentingan dan fokus pembahasan penelitian, baik bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, maupun bahan hukum tersier.

Pada tahap selanjutnya, peneliti menyusun atau mengadakan sistematisasi bahan-bahan hukum dengan melahirkan klasifikasi terhadapnya demi memudahkan analisa dan konstruksi. Pada tahapan ini, peneliti membahas dan menganalisa bahan-bahan hukum secara mendalam sekaligus menghubungkannya dengan politik hukum kedudukan Kepala Desa dan Sekretaris Desa berdasarkan urutan pembahasan yang tercermin dalam bab dan sub bab.

7. Teknik Analisis Data

Peneliti menggunakan analisa deskriptif kualitatif. Metode ini bertujuan untuk memecahkan masalah yang ada pada masa

⁹³ *Ibid.*



sekarang, terutama masalah-masalah yang berhubungan dengan politik hukum pengaturan kedudukan Kepala Desa dan Sekretaris Desa dalam peraturan perundang-undangan dan Putusan MK.

Pembahasan pada bagian ini tak terlepas dari masalah-masalah pokok dalam penelitian sebagai berikut. *Pertama*, penggalan politik hukum kedudukan Kepala Desa dan Sekretaris Desa Pasca Reformasi. *Kedua*, pencarian alasan lahirnya Putusan MK 128/PUU-XIII/2015 yang memposisikan Kepala Desa dan perangkat desa sama dengan Kepala Daerah dan wakilnya. *Ketiga*, penyusunan konsep ideal kedudukan Kepala Desa dan Sekretaris Desa dalam penyelenggaraan pemerintahan desa.

Bahan hukum yang telah dihimpun sesuai dengan masalah-masalah pokok dalam penelitian ini diharapkan bisa menggambarkan politik hukum pengaturan kedudukan Kepala Desa dan Sekretaris Desa dalam peraturan perundang-undangan. Semua bahan hukum yang terhimpun tersebut selanjutnya digolongkan oleh peneliti pada pengaturan kedudukan Kepala Desa dan Sekretaris Desa Pasca Reformasi.

Metode analisa yang dipakai oleh peneliti untuk mengidentifikasi norma hukum yaitu analisa isi normatif yang mengabstraksikan asas yang terkandung dalam peraturan perundang-undangan, menilai sinkronisasi vertikal dan horizontal, melakukan perbandingan antar periode, serta mengkaji kecenderungan perkembangan sejarahnya. Bahan hukum yang sudah tersedia itu kemudian dianalisa oleh peneliti secara kualitatif.

8. Tahap-tahap Penelitian

Beberapa tahap yang ditempuh oleh peneliti dalam penelitian ini adalah sebagai berikut. *Pertama*, menghimpun data yang bersumber dari bahan hukum primer berupa: (1) UUD 1945 sebelum dan setelah amandemen, (2) Putusan MK, yaitu Putusan MK

128/PUU-XIII/2015, (3) UU tentang Desa yang terbit sebelum maupun setelah Reformasi (UU 5/1979, UU 22/1999, UU 32/2004, dan UU 6/2014) berikut beberapa perangkat peraturan di bawahnya, (3) Peraturan perundang-undangan yang terkait dengan obyek penelitian.

Setelah bahan hukum primer terkumpul, peneliti menghimpun bahan hukum sekunder berupa risalah persidangan pembentukan produk hukum serta publikasi-publikasi yang memberikan penjelasan atau memiliki keterkaitan dengan bahan hukum primer dan menghimpun bahan hukum tersier yang berperan menjabarkan bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Sebagai pelengkap, peneliti mengumpulkan hasil wawancara mendalam (*indepth interview*) dengan sejumlah sumber yang berkompeten di bidangnya sekaligus melakukan klasifikasi berdasarkan permasalahan yang telah dirumuskan. Langkah ini ditempuh secara cukup cermat supaya data-data yang ada benar-benar terbukti validitasnya berdasarkan pendekatan yang telah ditetapkan.

Kedua, melakukan klasifikasi dan sistematisasi terhadap data-data yang telah terkumpul berdasarkan sumber dan hierarki perundang-undangan untuk dikaji secara komprehensif. *Ketiga*, mengolah dan menganalisa data berdasarkan model interaktif analisa data. Kegiatan analisa yang dilakukan oleh peneliti adalah sebagai berikut: (a) Inventarisasi dan reduksi data. Ditempuh untuk menggolongkan, mengarahkan, mereduksi data yang tidak diperlukan serta melakukan kategorisasi terhadap data yang ada untuk kemudian dipelajari secara seksama. (b) Penyajian data. Dilakukan dengan menyusun data yang telah diperoleh serta menyajikannya dalam bentuk laporan. (c) Penarikan kesimpulan. Merupakan usaha untuk menyimpulkan penelitian, supaya hasilnya bisa dibaca oleh semua orang.



9. Penarikan Kesimpulan

Langkah selanjutnya dalam analisis data kualitatif adalah penarikan kesimpulan dan verifikasi. Penarikan kesimpulan dan verifikasi adalah langkah yang mempengaruhi sekaligus memiliki keterkaitan dengan langkah-langkah sebelumnya. Langkah ini bertujuan agar menghasilkan suatu kesimpulan akhir yang benar, kredibel, dan valid.

Penarikan kesimpulan merupakan hasil penelitian yang berusaha menjawab fokus penelitian berdasarkan hasil analisis data. Peneliti menyajikan kesimpulan dalam bentuk deskriptif dengan berpedoman pada kajian penelitian. Hal ini menggambarkan bahwa penyajian data dan analisis terhadapnya memungkinkan adanya penarikan kesimpulan. Ini berarti, peneliti bisa memikirkan kembali tentang analisis data yang telah dihasilkan. Pada saat inilah, peneliti dapat menelaah serta meninjau kembali apa yang ditulis.

Ini berarti, makna dari apa yang telah dilakukan sebelumnya harus teruji kebenarannya, kekokohannya, serta kecocokannya. Apabila informasi baru mengenai objek penelitian tidak ditemukan, maka peneliti dapat menetapkan kesimpulan akhir. Kesimpulan yang ditarik oleh peneliti akan melewati verifikasi menggunakan kerangka berpikir. Upaya ini diambil agar tercapai kesesuaian yang optimal antara hasil analisis data dengan sumber-sumber informasi, sehingga diperoleh validitas dan akurasi.



BAB II

ANALISIS DAN PEMBAHASAN

A. Politik Hukum Kedudukan Kepala Desa dan Sekretaris Desa Pasca Reformasi

1. Politik Hukum Kedudukan Kepala Desa

Beralihnya satu era kekuasaan ke era kekuasaan lainnya menandai bahwa keberadaan Kepala Desa lebih diposisikan selaku pejabat pemerintahan daripada abdi masyarakat. Sartono Kartodirdjo, dkk, mencatat bahwa dengan dilancarkannya beragam proyek pedesaan, para pamong desa lebih banyak berfungsi sebagai *extension* (kepanjangan) birokrasi supra-desa. Melalui pamong desa, pelaksanaan proyek diturunkan dari atas, sehingga secara otomatis mereka menjadi bagian terbawah dari hierarki birokrasi dengan segala konsekuensinya.⁹⁴ Hal di atas dikuatkan oleh pandangan Wertheim yang mengatakan bahwa di daerah pedesaan, status Kepala Desa ditingkatkan melebihi apa yang telah digariskan oleh hukum adat. Kepala Desa menjadi pemegang otoritas dan memerankan diri selaku alat pemerintah pusat.⁹⁵

Kecenderungan demikian tentu tidak sejalan dengan syarat-syarat calon Kepala Desa yang diatur dalam produk legal, salah satunya persyaratan domisili. Adanya persyaratan domisili mengindikasikan bahwa peraturan perundang-undangan lebih memosisikan Kepala Desa selaku abdi masyarakat. Adapun ketiadaan persyaratan tersebut menunjukkan bahwa Kepala Desa diletakkan sebagai pejabat pemerintahan.

⁹⁴ Sartono Kartodirdjo, dkk., *Prospek Pedesaan 1987...*, *loc.cit.*

⁹⁵ Indera Ratna Irawati Pattinasarany, *Stratifikasi dan Mobilitas Sosial...*, *loc.cit.*

Pandangan mengenai seberapa penting persyaratan domisili bagi calon Kepala Desa memunculkan pertanyaan: siapa yang berhak menjadi pemimpin suatu desa? Apakah penduduk asli, orang-orang yang lama menetap di desa, kaum pendatang, atau mereka yang sama sekali tidak pernah bermukim di desa? Peraturan perundang-undangan yang memuat persyaratan domisili mendukung gagasan Kepala Desa sebagai abdi masyarakat. Adapun peraturan perundang-undangan yang tidak memuatnya turut menyokong gagasan Kepala Desa selaku pejabat pemerintahan.

Dari masa ke masa muncul perbedaan penetapan persyaratan calon Kepala Desa dalam produk legislasi. Apa yang telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan sebenarnya tidak terlepas dari proses penyusunannya. Proses pembentukan produk hukum tak terlepas dari politik hukum. Dalam konteks inilah, apa yang dikatakan oleh Kelsen menemukan relevansinya. Menurutnya,⁹⁶ materi hukum selalu tergantung pada kehendak politik pihak yang berkuasa.

Pasang surut ditemukan dalam peraturan perundang-undangan yang menggariskan bahwa diangkatnya seseorang menjadi calon Kepala Desa mensyaratkan “menjadi penduduk dan bertempat tinggal di desa setempat”. UU 22/1999 dan UU 32/2004 tidak mengaturnya. Sementara itu UU 6/2014 mengaturnya, meski dengan redaksi dan ketentuan yang berbeda.

Meskipun UU 22/1999 tidak menyebutkan secara eksplisit bahwa calon Kepala Desa mesti “penduduk setempat”, akan tetapi Pasal 97 huruf k UU ini menetapkan bahwa calon Kepala Desa harus memenuhi persyaratan “mengenal daerahnya dan dikenal oleh masyarakat di Desa setempat”. Ketentuan ini diperkuat dengan Pasal 8 huruf k PP 76/2001. Baik norma dalam UU 22/1999 maupun PP 76/2001 mengharuskan seseorang yang ingin mencalonkan diri

⁹⁶ Theo Huijbers, *Filsafat Hukum...*, *loc.cit.*



selaku Kepala Desa untuk terlebih dahulu terdaftar menjadi penduduk desa. Tanpa menyebutkan domisili atau istilah lain yang semakna dengannya, norma ini sebenarnya menuntut calon Kepala Desa untuk berproses dalam masyarakat. Hal ini ditunjukkan dengan penyebutan frase “mengenal daerahnya dan dikenal oleh masyarakat di Desa setempat”.

UU 32/2004 tidak menyertakan persyaratan calon Kepala Desa. Akan tetapi, PP 75/2005 sebagai peraturan pelaksanaannya secara jelas mengaturnya. Sementara UU 6/2014 merinci persyaratan calon Kepala Desa. Pasal 33 huruf g UU ini menyatakan bahwa calon Kepala Desa harus “terdaftar sebagai penduduk dan bertempat tinggal di Desa setempat paling kurang 1 (satu) tahun sebelum pendaftaran”. Adapun Pasal 50 ayat (1) huruf c UU yang sama menyebutkan bahwa perangkat desa harus “terdaftar sebagai penduduk dan bertempat tinggal di Desa setempat paling kurang 1 (satu) tahun sebelum pendaftaran”. Perbandingan di atas secara lebih gamblang diuraikan dalam tabel berikut:

Tabel 3. Persyaratan Calon Kepala Desa dalam Peraturan Perundang-Undangan

No	Produk Legislasi	Syarat Calon Kepala Desa		Keterangan
		Penduduk Tetap	Domisili	
1.	UU 22/1999	Tidak diatur	Tidak diatur	Pasal 97 huruf k menetapkan bahwa calon Kepala Desa harus “mengenal daerahnya dan dikenal oleh masyarakat di

				Desa setempat". Hal ini diperkuat dengan Pasal 8 huruf k PP 76/2001
2.	UU 32/2004	Tidak diatur	Tidak diatur	Pasal 44 huruf f PP 75/2005 menyebutkan bahwa calon Kepala Desa harus menjadi "penduduk desa setempat".
3.	UU 6/2014	Diatur	Diatur (minimal 1 tahun)	Pasal 33 huruf g dan Pasal 50 ayat (1) huruf c.

Persyaratan domisili yang ditetapkan dalam produk hukum merupakan upaya pembentuk UU untuk mengharuskan setiap calon Kepala Desa mengenal wilayah yang akan dipimpin. Dalam konteks ini, ada hubungan psikologis antara calon Kepala Desa dan orang-orang yang menempati suatu wilayah. Ketentuan demikian menunjukkan pentingnya konsep masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan desa. Pemahaman terhadap nilai-nilai sosial dan budaya serta corak berpikir masyarakat desa sangat penting. Ketentuan demikian tidak ditemukan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Diperbolehkannya calon Kepala Daerah berasal dari luar, bukan penduduk asli, atau belum pernah berdomisili di daerah yang akan dipimpin dalam jangka waktu tertentu menunjukkan bahwa konsep masyarakat bukan prioritas utama dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.



Dalam UU 22/1999 dan UU 32/2004, ketentuan mengenai persyaratan domisili dan keharusan menjadi penduduk tetap bagi calon Kepala Desa tidak disebutkan. Ketentuan demikian tercantum dalam peraturan pelaksanaannya, yaitu PP 76/2001 dan PP 75/2005. Bila diperhatikan, penyebutan persyaratan calon Kepala Desa dalam UU tentu lebih kuat ketimbang pencantumannya dalam Peraturan Pemerintah (PP). Mengingat, dalam hierarki peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia, kedudukan UU lebih kuat daripada PP.

Proses penyusunan UU 32/2004 menunjukkan bahwa pembahasan mengenai persyaratan Kepala Desa, terutama tentang domisili, tidak begitu menonjol. Di samping muatan tersebut kurang dianggap penting, hal ini juga dikarenakan proses pembentukan perundang-undangan pada waktu itu diarahkan untuk merancang RUU tentang Pemerintahan Daerah, bukan RUU tentang Pemerintahan Desa atau RUU tentang Desa. Meskipun mengatur tentang desa, UU 32/2004 tidak mencantumkan persyaratan Kepala Desa. UU yang dimaksud memuat hal-hal yang strategis serta dianggap lebih utama daripada persyaratan Kepala Desa.

Upaya memasukkan persyaratan Kepala Desa sebagai norma yang diatur dalam UU 32/2004 sebenarnya pernah dilakukan. Tuntutan dimasukkannya persyaratan Kepala Desa pernah disuarakan dalam proses penyusunan UU 32/2004. Akan tetapi, tuntutan tersebut ternyata tidak dikabulkan. Hal ini menunjukkan adanya politik hukum perundang-undangan. Para legislator dan semua yang terlibat dalam proses penyusunan UU 32/2004 menghendaki bahwa ada hal-hal lain yang lebih urgen untuk ditampung dalam UU. Atas dasar itulah, UU 32/2004 tidak memuat norma yang mengatur persyaratan Kepala Desa.

2. Politik Hukum Kedudukan Sekretaris Desa

Penetapan status PNS bagi Sekretaris Desa dalam peraturan perundang-undangan menjadi tolok ukur untuk melihat posisi atau kedudukan Sekretaris Desa. Dicantumkannya norma ini merupakan sarana bagi peneliti untuk mengetahui konstruksi pemikiran yang dituangkan dalam produk hukum. Ada atau tidaknya penyebutan “Sekdes-PNS” dalam peraturan perundang-undangan menjadi ukuran untuk menilai apakah Sekretaris Desa diposisikan sebagai pejabat pemerintahan atau abdi masyarakat. Apabila peraturan perundang-undangan memuat norma “Sekdes-PNS”, maka Sekretaris Desa diposisikan sebagai pejabat pemerintahan. Apabila peraturan perundang-undangan tidak memuat norma “Sekdes-PNS”, maka Sekretaris Desa diposisikan sebagai abdi masyarakat.

Dalam penyusunan UU 32/2004, pembicaraan tentang perangkat desa berstatus PNS disampaikan oleh sejumlah fraksi, yaitu Fraksi Partai Golkar, Fraksi Partai Persatuan Pembangunan, dan Fraksi TNI/POLRI. Fraksi Partai Golkar yang diwakili oleh Ferry Mursydan Baldan berpandangan bahwa hilangnya tanah bengkok sebagai sumber keuangan perangkat desa membuat pengabdian mereka kurang berjalan maksimal. A. Chozin Chumaidy dari Fraksi Partai Persatuan Pembangunan mengusulkan agar status PNS dilekatkan pada Sekretaris Desa. Berjalannya pemerintahan desa, terutama dalam bidang administrasi, tidak terlepas dari peran dan fungsi Sekretaris Desa. Menurutnya, jabatan Sekretaris Desa tidak perlu dibatasi pada penduduk setempat. Selama memenuhi kualifikasi, orang luar juga boleh menjadi Sekretaris Desa. Kohirin Suganda dari Fraksi TNI/POLRI mengusulkan agar Sekretaris Desa diangkat menjadi PNS. Senada dengan Ferry Mursydan Baldan, ia beralasan bahwa tanah bengkok kini mulai menghilang dari desa.

Dalam risalah sidang UU 6/2014, perdebatan paling krusial tentang perangkat desa berkaitan dengan status Sekretaris Desa



sebagai PNS. Fraksi PKB melalui rapat 4 April 2012 menyampaikan keinginannya dalam memperjuangkan status Perangkat Desa menjadi PNS.⁹⁷ Suara senada datang dari utusan Partai Demokrat. Namun demikian, DPD mengingatkan beragam risiko apabila pemerintah hanya mengangkat Sekretaris Desa sebagai PNS.

Pada raker 15 Mei 2012, Menteri Dalam Negeri (Mendagri) Gamawan Fauzi menjawab pandangan beberapa fraksi mengenai status Sekretaris Desa dan Perangkat Desa lainnya sebagai PNS. Mendagri menyampaikan beberapa poin terkait Sekretaris Desa berstatus PNS, yaitu: *Pertama*, selaku orang kedua di desa, Sekretaris Desa memiliki peran yang cukup strategis. Atas dasar itulah, dibutuhkan Sekretaris Desa berstatus PNS yang siap mengemban tugas tersebut. *Kedua*, alokasi Dana Desa diberikan dalam rangka menguatkan kapasitas desa di berbagai kabupaten/kota. Sekretaris Desa berstatus PNS dianggap mampu mengelola keuangan desa secara tepat dan optimal. *Ketiga*, pengisian Sekretaris Desa dari PNS diperlukan dalam rangka menata administrasi desa secara efektif dan profesional. *Keempat*, Sekretaris Desa berstatus PNS diharapkan menjadi penyelaras atau penyeimbang yang mampu menjaga netralitas.⁹⁸

RDPU 13 Juni 2012 antara DPR dengan sejumlah pakar memuat dua tema pembahasan mengenai perangkat desa, yaitu tentang penghasilan perangkat desa dan status perangkat desa. Pembahasan tentang penghasilan Perangkat Desa ternyata tidak banyak memunculkan perbedaan pendapat. Adapun pembahasan mengenai perangkat desa yang diangkat menjadi PNS sempat memunculkan perbedaan pandangan. Ryaas Rasyid dalam RDPU 27 Juni 2012 menyinggung pengisian perangkat desa oleh PNS yang mengaitkannya dengan tingkat kesejahteraan perangkat desa. Dalam

⁹⁷ Muhammad Yasin, dkk., *op.cit.*, hlm. 178.

⁹⁸ *Ibid.*, hlm. 180-181.

kesempatan yang sama, Pratikno mengingatkan bahwa penempatan PNS sebagai Sekretaris Desa justru rentan merusak tatanan kehidupan masyarakat di desa.

Selain risiko dan dampak pengisian perangkat desa dari PNS, proses pembahasan juga menunjukkan adanya masukan supaya perangkat desa tidak berstatus PNS. Masukan tersebut antara lain berasal dari Lastowijono sebagai perwakilan APMD Yogyakarta. Adapun Tri Ratnawati menyampaikan argumentasi tentang komunalitas sebagai jawaban mengapa Sekretaris Desa dan perangkat desa lainnya tidak harus berasal dari PNS. Berdasarkan pandangannya, keberadaan perangkat desa berstatus PNS justru merusak tatanan pemerintahan desa berbasis komunal.

UU 6/2014 pada akhirnya mengatur bahwa pengangkatan perangkat desa dilakukan oleh Kepala Desa. Norma ini sekaligus menghapus ketentuan Sekretaris Desa berasal dari PNS. Sebagaimana diketahui, UU 32/2004 telah mewariskan aturan bahwa Sekretaris Desa adalah PNS. Mengenai penetapan status PNS bagi Sekdes, ada kaitannya dengan kemunduran desentralisasi, otonomi dan demokrasi desa yang cukup menonjol pada UU 32/2004. Pengaturan perangkat desa berdasarkan UU 32/2004 sangat berbeda dengan UU 22/1999. Perangkat desa menurut UU 32/2004 terdiri dari Sekretaris Desa dan perangkat desa lainnya. Sesuai amanah UU 32/2004, Sekretaris Desa diisi dengan pegawai negeri sipil yang memenuhi persyaratan.⁹⁹

Ketentuan di atas cukup dilematis. Keberadaan Sekretaris Desa berstatus PNS memungkinkan pelayanan di kantor desa lebih terjamin. Namun, hal ini merupakan bentuk birokratisasi yang berdampak buruk bagi pemerintahan desa. Dalam konteks lokal, Sekretaris Desa beserta perangkatnya adalah pamong desa, yang tak hanya menjalankan fungsi administratif, melainkan juga fungsi

⁹⁹ Sutoro Eko, *Masa Lalu...., op.cit.*, hlm. 55.



sosial. Di samping selama ini perekrutan Sekretaris Desa berskala lokal, tanggung jawab Sekretaris Desa juga hanya ditujukan kepada Kepala Desa. Di satu sisi, apabila berstatus PNS, maka Sekretaris Desa memiliki tanggung jawab dan loyalitas ganda, yakni kepada Kepala Desa sekaligus birokrasi pembina PNS di atas desa. Birokratisasi rentan menyeret pamong desa pada birokrasi yang lebih kompleks, menjauhkannya dari rakyat, serta mengubah orientasi pengabdianya. Di sisi lain, keberadaan Sekretaris Desa berstatus PNS juga dapat melahirkan kecemburuan sosial di kalangan perangkat desa lainnya, bahkan Kepala Desa. Jika kecemburuan sosial ini muncul, maka efektivitas pelayanan administratif akan terhambat.¹⁰⁰

Klausul “Sekdes-PNS” menimbulkan permasalahan serius, sehingga membingungkan Departemen Dalam Negeri dalam menyusun Peraturan Pemerintah (PP) tentang Pemerintahan Desa. Pengangkatan Sekretaris Desa menjadi PNS berbenturan dengan UU Kepegawaian, sekaligus membebani anggaran negara. Di level desa, masalah tersebut cukup menonjol. Sebelum peraturan dilaksanakan, muncul benturan antara Kepala Desa, Sekretaris Desa dan perangkat desa lainnya. Para Kepala Desa merasa iri dengan Sekretaris Desa yang berstatus PNS.¹⁰¹ Di Jawa Tengah dan Jawa Timur, Sekretaris Desa membentuk asosiasi guna memperjuangkan aspirasi mereka. Ratusan anggota asosiasi Sekretaris Desa pernah berbondong-bondong mendatangi Ditjen PMD Depdagri dalam rangka menyampaikan tuntutan tersebut.¹⁰²

Dalam taraf tertentu, pengangkatan “Sekdes-PNS” seolah memuat aspek keadilan. Penunjukan orang luar untuk duduk sebagai Sekretaris Desa di suatu desa seakan telah memenuhi prinsip

¹⁰⁰ *Ibid.*

¹⁰¹ *Ibid.*

¹⁰² *Ibid.*, hlm. 55-56.

keadilan, terutama hak seseorang untuk diperlakukan secara adil sebagai pejabat publik. Padahal, ketentuan bahwa PNS Kabupaten dapat ditempatkan sebagai Sekretaris Desa di suatu desa tidak dapat dibenarkan. Bagaimanapun, ketetapan mengenai jabatan-jabatan di level lokal, termasuk Sekretaris Desa, meniscayakan pemahaman terhadap desa yang mempunyai karakter tersendiri.

Selain itu, keadilan yang dimaksud cenderung memuat upaya penyetaraan warga negara dalam pengangkatan perangkat desa. Dengan menunjuk orang luar untuk duduk sebagai Sekretaris Desa di suatu desa, keadilan cenderung dimaknai dengan memberikan peluang yang sama bagi setiap orang untuk menjadi perangkat desa. Orang luar dianggap memiliki kesempatan yang sama besarnya dengan penduduk setempat atau orang yang telah lama berdomisili di suatu desa. Ini berarti, dominasi penduduk setempat dalam jabatan perangkat desa seolah bertentangan dengan sila kelima Pancasila. Sedangkan pemberian peluang terhadap orang luar untuk menduduki jabatan perangkat desa seakan bersesuaian dengan sila “keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”. Padahal, pandangan ini belum tentu sepenuhnya benar dan tepat.

Berdasarkan tinjauan peneliti, para pembentuk UU 32/2004 mengkonstruksikan pemikirannya dalam keadilan komutatif, di mana keadilan diimplementasikan dengan memberikan bagian secara merata kepada setiap warga negara. Bagi pembentuk UU, kedudukan PNS Kabupaten yang notabene merupakan orang luar dianggap sama dengan penduduk setempat. Padahal, cara berpikir atau perspektif yang digunakan oleh pembentuk UU tidak sesuai dengan fakta hukum yang sebenarnya.

Menurut peneliti, keadilan tidak selamanya diwujudkan dengan menyamakan kedudukan setiap warga negara. Dalam konteks ini, keadilan semestinya lebih bercorak distributif, di mana setiap orang mendapat bagian yang seimbang dengan jasa-jasanya.



Ini berarti, asas proporsionalitas harus diutamakan. Peluang menduduki perangkat desa selayaknya diletakkan sesuai proporsinya. Sehingga, ada ketentuan-ketentuan khusus yang mesti dipenuhi oleh seseorang sebelum ia menjabat sebagai perangkat desa, salah satunya domisili.

Pengangkatan “Sekdes-PNS” sebenarnya telah bersesuaian dengan sila kelima Pancasila. Akan tetapi, pembentuk UU 32/2004 kurang tepat dalam memaknai asas keadilan terutama saat menyusun produk legal yang dimaksud. Sehingga, PNS Kabupaten yang ditempatkan di desa untuk menduduki jabatan Sekretaris Desa telah mengingkari prinsip atau asas keadilan distributif yang direfleksikan melalui sila kelima Pancasila.

B. Implikasi Yuridis Putusan MK 128/PUU-XIII/2015

1. Implikasi Yuridis Filosofis Putusan MK 128/PUU-XIII/2015

Putusan MK 128/PUU-XIII/2015 menyebabkan implikasi yuridis filosofis, yaitu berubahnya konstruksi rezim pemerintahan desa. Putusan MK 128/PUU-XIII/2015 mengkonstruksikan desa dalam rezim pemerintahan daerah. Dengan konstruksi demikian, penyelenggaraan pemerintahan desa merupakan subsistem dari sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah. Menurut Mahkamah, status desa dalam UU 6/2014 justru dipertegas sebagai bagian tak terpisahkan dari struktur organisasi pemerintahan daerah. Ini berarti, desa akhirnya kembali menjadi bagian dari pemerintahan daerah sebagaimana ketentuan peraturan perundang-undangan sebelumnya. Penempatan Desa menjadi subsistem pemerintahan daerah berimbas pada kenyataan bahwa Desa merupakan bagian dari perencanaan daerah. Kemandirian sulit terwujud karena desa tidak bisa melakukan perencanaan sendiri. Yang tak kalah penting, konstruksi demikian mengakibatkan kedudukan desa berada di bawah daerah otonom lainnya.

Padahal, pemaknaan desa sebagai masyarakat desa yang terstruktur dalam konteks rezim hukum pemerintahan daerah oleh Putusan MK tidak koheren dan konkruen dengan nafas dalam UU 6/2014 yang justru ingin “mengeluarkan” desa dari rezim hukum pemerintahan daerah. Bahkan, UU tersebut berusaha meletakkan desa dalam rezim hukum tersendiri. Artinya, jika sebelumnya kewenangan desa merupakan sisa atau residu kewenangan Kabupaten, sebagaimana digariskan dalam UU 22/1999 dan UU 32/2004, maka kini desa diberi kewenangan tersendiri. Ini berarti, UU Desa terbaru bermaksud menonjolkan otonomi desa yang selama ini selalu dikaburkan oleh sejumlah peraturan perundang-undangan. Dalam sejumlah kasus, otonomi desa dikorbankan demi kokohnya otonomi daerah.

Dari perspektif negara, pemerintahan desa dalam pandangan para hakim MK merupakan bagian tak terpisahkan dari sistem pemerintahan NKRI secara keseluruhan. Sebab itulah, bersandar pada pendapat hakim MK, beberapa nomenklatur yang dipakai dalam pemerintahan desa merujuk kepada logika pemerintahan negara Republik Indonesia secara umum. Dasar ini pula yang digunakan oleh para hakim MK untuk menetapkan bahwa pemerintahan desa merupakan unit terbawah dari struktur organisasi pemerintahan daerah.¹⁰³ Padahal, keserupaan nomenklatur dalam pemerintahan desa dengan pemerintahan daerah tidak serta-merta menarik pemerintahan pertama sebagai unit terbawah dari struktur organisasi pemerintahan kedua. Indikasi adanya sejumlah nomenklatur yang mirip tidak secara otomatis menunjukkan persamaan “logika” antara pemerintahan desa dengan pemerintahan daerah.

Jika UU 6/2014 mengkonstruksikan Kepala Desa berbeda dengan Kepala Daerah, maka Putusan MK 128/PUU-XIII/2015

¹⁰³ Putusan MK 128/PUU-XIII/2015.



justru menyamakan Kepala Desa dengan Kepala Daerah. Karena menjadi agen pemerintahan di atasnya, baik Kepala Desa maupun Kepala Daerah seolah hanya berperan mensukseskan program-program pemerintahan nasional. Ini berarti, posisi Kepala Desa selaku pemimpin masyarakat seakan dinihilkan. Lebih jauh, sebagaimana Kepala Daerah, akhirnya Kepala Desa semakin disuburkan dengan birokratisasi dan administrasi pemerintahan.

Menurut peneliti, jabatan Kepala Desa memiliki keunikan. Di dalamnya terdapat kharisma dan kewibawaan di hadapan masyarakat. Aspek kemasyarakatan inilah yang tidak ditemukan pada jabatan Kepala Daerah. Dalam menjalankan tugas dan wewenangnya, Kepala Daerah tidak bersinggungan langsung dengan masyarakat yang dipimpin. Oleh karena itu, peraturan mengenai Kepala Desa semestinya tidak sama dengan Kepala Daerah. Kedudukan Kepala Desa yang berlainan dengan Kepala Daerah juga merupakan imbas dari keistimewaan desa, di mana kelahirannya mendahului negara. Fakta historis menunjukkan bahwa desa merupakan cikal bakal terbentuknya negara.

Putusan MK 128/PUU-XIII/2015 berpeluang memutar kembali rekaman sejarah kelam tentang eksistensi Kepala Desa dari masa ke masa. Sejak lama, kedudukannya selaku kepanjangan tangan negara lebih ditonjolkan ketimbang sebagai pemimpin masyarakat. Tak heran jika julukan “agen negara” dilekatkan bagi Kepala Desa. Padahal, semestinya kedua posisi tersebut diletakkan secara proporsional. Dalam konteks inilah, terjadi pergeseran konstruksi Kepala Desa yang berlangsung setelah Putusan MK 128/PUU-XIII/2015 diterbitkan.

Putusan MK 128/PUU-XIII/2015 menimbulkan anomali. Di satu sisi, putusan tersebut mencoba meletakkan desa dalam konteks kekinian. Bagaimanapun, Desa dituntut memuat semangat zaman. Berkembangnya prinsip dan nilai baru dalam kehidupan manusia

yang tak bisa dihindarkan memaksa desa harus menyesuaikan diri. Para hakim MK menilai bahwa desa tidak lagi dipandang sebagai ruang yang terbatas oleh luas geografi. Di sisi lain, Putusan MK 128/PUU-XIII/2015 mempunyai implikasi serius karena rentan menghapus keistimewaan desa dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Padahal, dalam catatan historis, kehadiran desa mendahului keberadaan negara. Bahkan, dalam konteks Indonesia, desa merupakan cikal-bakal sebuah negara. Ini berarti, eksistensinya perlu diperhatikan bahkan dilestarikan.

Terbitnya Putusan MK 128/PUU-XIII/2015 yang menghapus persyaratan “menjadi penduduk dan bertempat tinggal di desa setempat” bagi Kepala Desa dalam UU 6/2014 melahirkan kecenderungan bahwa pemimpin lokal tersebut lebih diposisikan sebagai pejabat pemerintahan daripada pemimpin masyarakat. Padahal, semangat yang terkandung dalam UU 6/2014 adalah meletakkan Kepala Desa bukan selaku kepanjangan tangan pemerintah, melainkan sebagai pemimpin masyarakat.¹⁰⁴

Menurut peneliti, terdapat perbedaan signifikan antara pemerintahan desa dan pemerintahan daerah. Keduanya mempunyai corak, struktur, dan karakter yang berlainan antara satu dengan yang lain. Sehingga, upaya memasukkan desa dalam rezim pemerintahan daerah merupakan suatu kekeliruan. Logika berpikir yang digunakan untuk menjustifikasi bahwa desa termasuk bagian dari rezim pemerintahan daerah belum sepenuhnya dapat diterima.

Jika dilakukan perbandingan, maka perbedaan antara desa dengan daerah cukup menonjol. Desa memuat unsur “prakarsa masyarakat, hak asal-usul, dan/atau hak tradisional” yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). *Pertama*, frasa “prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional” bermakna bahwa sebagai

¹⁰⁴ Sutoro Eko, dkk., *op.cit.*, hlm. 158.



warisan masa silam yang berkembang dinamis atas prakarsa masyarakat, keberadaan dan kewenangan desa sudah ada sebelum lahirnya negara. Dengan demikian, masyarakat membentuk keberadaan desa dan kewenangan desa. *Kedua*, jika daerah dibentuk oleh negara disertai penyerahan (desentralisasi) kewenangan dari pemerintah pusat, maka keberadaan desa dan kewenangannya bermula dari prakarsa masyarakat dan asal-usul dengan pengakuan dan penghormatan oleh negara.¹⁰⁵

Perbedaan antara desa dan daerah juga bisa dilihat dari segi otonominya. Hal ini dijelaskan melalui tabel di bawah ini:¹⁰⁶

Tabel 4. Perbedaan Otonomi Desa dengan Otonomi Daerah

No	Otonomi Desa	No	Otonomi Daerah
1.	Sudah ada sejak zaman dahulu	1.	Baru dikenal di Indonesia sejak awal abad 20
2.	Berdasarkan hukum adat (asli Indonesia)	2.	Konsepnya berasal dari Barat
3.	Pada hakekatnya bertumbuh di dalam masyarakat	3.	Didistribusikan oleh Pemerintah Pusat kepada Daerah
4.	Isinya seakan-akan tak terbatas	4.	Isinya terbatas, diatur dengan ketentuan perundang-undangan
5.	Isinya fleksibel, elastis, kenyal	5.	Isinya relatif tidak berubah
6.	Diperoleh secara tradisional bersumber dari hukum adat	6.	Diserahkan secara formal oleh Pemerintah Pusat kepada Daerah berdasarkan atau dengan undang-

¹⁰⁵ *Ibid.*

¹⁰⁶ Taliziduhu Ndraha, *Dimensi-dimensi Pemerintahan Desa (Edisi Revisi)*, Cetakan ketiga, (Jakarta: PT. Bumi Aksara, 1991), hlm. 6-7.

No	Otonomi Desa	No	Otonomi Daerah
7.	Aspek “mengatur” semakin merosot, karena satu persatu diatur oleh Pemerintah yang lebih tinggi	7.	undang/peraturan pemerintah. Aspek “mengatur” semakin meningkat
8.	Bobotnya di wilayah perkotaan (urban) semakin ringan	8.	Sama berbobot, baik di wilayah perkotaan maupun di wilayah pedesaan (rural)
9.	Lebih bersifat nyata dan materil	9.	Lebih bersifat formal

Meskipun sama-sama sebagai daerah otonom, keberadaan desa berlainan dengan kabupaten dan provinsi. Sebutan daerah otonom pada kabupaten atau provinsi berangkat dari kenyataan bahwa otonomi keduanya merupakan pemberian dari negara. Adapun sebutan daerah otonom pada desa bermula dari fakta bahwa otonomi desa adalah otonomi asli, bukan pemberian dari negara. Menurut peneliti, terbitnya UU 6/2014 sebagai peraturan perundang-undangan yang secara khusus mengatur desa memberi petunjuk bahwa terdapat perbedaan mendasar antara otonomi desa dan otonomi daerah. Ketentuan ini juga mengisyaratkan bahwa semestinya penyelenggaraan pemerintahan desa bukan termasuk bagian dari sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah.

2. Implikasi Yuridis Normatif Putusan MK 128/PUU-XIII/2015

Dalam praktiknya, terbitnya Putusan MK 128/PUU-XIII/2015 melahirkan implikasi serius, antara lain terdaftarnya orang luar sebagai calon perangkat desa, penghentian proses seleksi



perangkat desa yang sedang berjalan, berubahnya regulasi daerah tentang persyaratan calon Kepala Desa, serta lahirnya peraturan pendukung inisiatif pemerintah kabupaten.

Setelah terbitnya Putusan MK 128/PUU-XIII/2015, norma persyaratan keharusan “calon Kepala Desa terdaftar sebagai penduduk dan bertempat tinggal di desa setempat paling kurang 1 (satu) tahun sebelum pendaftaran” tidak lagi memiliki kekuatan hukum. Putusan MK 128/PUU-XIII/2015 merupakan putusan yang membatalkan suatu norma hukum tanpa memerlukan perubahan terlebih dahulu atas UU 6/2014. Sebagaimana diketahui, Putusan MK dalam perkara *judicial review* mempunyai kekuatan hukum tetap sejak dibacakan pada sidang pleno.

Sebagaimana diketahui, ditetapkannya persyaratan domisili bagi Kepala Desa dan perangkat desa dalam UU 6/2014 memunculkan kemungkinan terhalangnya seseorang yang berniat mencalonkan diri sebagai calon Kepala Desa dan perangkat desa. Dengan adanya Putusan tersebut, ruang setiap warga negara untuk menduduki jabatan Kepala Desa atau perangkat desa semakin luas. Orang-orang yang awalnya tidak memiliki harapan untuk menjadi Kepala Desa atau perangkat desa karena terhalang persyaratan domisili akhirnya diberi peluang untuk berkontribusi dalam penyelenggaraan pemerintahan desa.

Pada dasarnya para hakim MK melalui putusannya ingin memberikan perlindungan terhadap hak-hak konstitusional warga negara. Dengan adanya Putusan MK 128/PUU-XIII/2015, para hakim MK ingin setiap orang merasa bahwa haknya dalam memperoleh kemudahan menjadi Kepala Desa dan perangkat desa, memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan, serta terjaminnya kepastian hukum yang adil di hadapan hukum dapat terlindungi. Namun demikian, dalam realitasnya perlindungan hak-hak konstitusional warga negara melalui Putusan MK 128/PUU-

XIII/2015 tidak mudah diwujudkan. Hal ini dikarenakan penyelenggaraan pemerintahan desa berbeda dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah.

3. Implikasi Yuridis Sosiologis Putusan MK 128/PUU-XIII/2015

Putusan MK 128/PUU-XIII/2015 menimbulkan adanya implikasi yuridis sosiologis. Di luar masalah hukum, apa yang diputuskan oleh para hakim MK juga memunculkan masalah sosial. Ini berarti, terdapat hubungan yang erat antara keluarnya Putusan MK dengan munculnya problematika sosial.

Di sejumlah daerah, Putusan MK 128/PUU-XIII/2015 mengakibatkan munculnya anggapan tentang ketidakjelasan payung hukum pelaksanaan Pemilihan Kepala Desa (Pilkades). Sebagaimana diketahui, penyelenggaraan pemerintahan desa memerlukan sejumlah peraturan perundang-undangan, termasuk Perda, sebagai instrumen hukumnya. Secara teoritis, Putusan MK 128/PUU-XIII/2015 merupakan putusan yang membatalkan suatu norma hukum tanpa memerlukan perubahan UU 6/2014 terlebih dahulu. Namun demikian, masyarakat tetap merasa kesulitan mengimplementasikan putusan tersebut apabila Perda sebagai payung hukum pelaksanaan Pilkades belum direvisi.

Dalam realitasnya, terbitnya Putusan MK mengakibatkan rendahnya kedekatan perangkat desa dengan warganya. Dihapusnya persyaratan domisili mengakibatkan perangkat desa semakin jauh dengan masyarakat desa. Ikatan sosial yang terjalin antara perangkat desa dengan warganya semakin pudar. Putusan MK 128/PUU-XIII/2015 rentan memangkas ikatan persaudaraan dan kekerabatan di desa. Saat kompetensi penduduk setempat tak perlu diragukan, dukungan terhadap orang luar desa dinilai kurang logis. Toleransi, solidaritas sosial, serta penghargaan kepada orang



lain ditunjukkan oleh orang desa, termasuk dalam pemilihan Kepala Desa atau perangkat desa.

Putusan MK 128/PUU-XIII/2015 bisa menyebabkan meningkatnya politik uang dan bentrokan para simpatisan calon Kepala Desa. Diperbolehkannya orang luar mengikuti kontestasi di level desa berimbas pada merebaknya politik uang di desa. Mereka bisa saja menggunakan segala cara, salah satunya politik uang, guna memenangkan persaingan. Adapun simpatisan mereka akan berusaha memberikan dukungan, meski dengan mengorbankan kepentingan masyarakat. Padahal, dua hal ini rentan menghancurkan sendi-sendi kehidupan masyarakat desa.

Hal-hal di atas mengindikasikan bahwa para hakim MK kurang mampu menangkap sekaligus memotret dinamika masyarakat. Apa yang terjadi di masyarakat semestinya bisa dikonversi menjadi norma-norma hukum melalui Putusan MK. Di sinilah kepekaan para hakim MK dalam mengikuti perkembangan masyarakat diuji. Ini berarti, Putusan MK 128/PUU-XIII/2015 mengandung cacat substansi. Oleh karena itu, secara sosiologis, wajar apabila Putusan MK ini memiliki legitimasi sosial yang rendah sehingga berpotensi memunculkan banyak pelanggaran.

Dalam perjalanannya, Putusan MK 128/PUU-XIII/2015 yang bercorak formal dan liberal ternyata diimbangi dengan terbitnya putusan MK lainnya. Enam tahun setelah Putusan MK 128/PUU-XIII/2015 keluar, Putusan MK 42/PUU-XIX/2021 terbit. Apabila putusan yang pertama berimbas pada tidak dibatasinya Kepala Desa dan perangkat desa lainnya dengan persyaratan domisili, maka putusan kedua berakibat pada dibatasinya masa jabatan dan periodisasi masa jabatan Kepala Desa.

Berdasarkan tinjauan politik hukum, pada dasarnya Putusan MK 128/PUU-XIII/2015 dan Putusan MK 42/PUU-XIX/2021 mencerminkan politik hukum serupa. Keduanya menggambarkan

politik hukum yang searah atau sejalan. Sebagaimana Putusan MK 128/PUU-XIII/2015, pada dasarnya Putusan MK 42/PUU-XIX/2021 berupaya mengkonstruksikan desa dalam rezim pemerintahan daerah. Padahal, dengan konstruksi demikian, desa akhirnya menjadi bagian dari perencanaan daerah. Imbasnya, otonomi desa dalam sistem ketatanegaraan Indonesia sulit terwujud.

Baik Putusan MK 128/PUU-XIII/2015 maupun Putusan MK 42/PUU-XIX/2021 ingin melepaskan desa dari jeratan atau kungkungan nilai-nilai lama yang dipegang teguh oleh masyarakat desa. Sebagaimana diketahui, hukum adat yang berlandaskan pada nilai-nilai tradisional telah menetapkan bahwa sejak lama Kepala Desa dan perangkat desa lainnya diduduki oleh penduduk setempat. Persyaratan yang ditetapkan bagi Kepala Desa dan perangkat desa lainnya meniscayakan adanya persyaratan domisili. Hukum adat juga menentukan bahwa masa jabatan dan periodesasi masa jabatan Kepala Desa bersifat tak terbatas. Berdasarkan catatan historis, pada masa silam, seseorang bisa menjabat sebagai Kepala Desa seumur hidupnya.

Ditetapkannya persyaratan domisili bagi Kepala Desa serta tidak dibatasinya masa jabatan dan periodesasi masa jabatan Kepala Desa memiliki keterkaitan erat dengan hakikat Pilkades. Pesta demokrasi di level lokal tersebut memuat kearifan lokal (*local wisdom*) orang-orang yang bermukim di desa. Hal inilah yang menjadi penanda, ciri khas, atau karakteristik penyelenggaraan pemerintahan desa karena tidak ditemukan dalam penyelenggaraan pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah.

Baik Putusan MK 128/PUU-XIII/2015 maupun Putusan MK 42/PUU-XIX/2021 memiliki pengaruh yang signifikan terhadap penyelenggaraan Pilkades di desa-desa seluruh Indonesia. Dengan keluarnya Putusan MK 128/PUU-XIII/2015, proses pelaksanaan Pilkades semakin dilonggarkan karena orang-orang yang tidak



memiliki persyaratan domisili diperbolehkan untuk mencalonkan diri sebagai Kepala Desa. Adapun dengan terbitnya Putusan MK 42/PUU-XIX/2021, proses pelaksanaan Pilkades diperketat dengan dilarangnya orang-orang yang sudah pernah menjabat Kepala Desa selama tiga periode, baik secara berturut-turut maupun tidak berturut-turut.

Dengan terbitnya putusan ini, ketentuan bahwa Kepala Desa hanya boleh menjabat 6 tahun selama maksimal 3 periode semakin ditegaskan. Putusan MK juga memberikan penafsiran terhadap kapan masa jabatan dan periodesasi masa jabatan Kepala Desa mulai dihitung. Penghitungan masa jabatan dan periodesasi masa jabatan Kepala Desa tidak hanya didasarkan pada keterpilihan seseorang sebagai Kepala Desa berdasarkan UU 32/2004, melainkan pada fakta berapa kali keterpilihannya menjadi Kepala Desa.

Meskipun menggambarkan arah politik hukum yang selaras sekaligus saling menguatkan, akan tetapi Putusan MK 128/PUU-XIII/2015 dan Putusan MK 42/PUU-XIX/2021 mencerminkan nafas yang berlawanan. Semangat yang diusung oleh para hakim MK melalui Putusan MK 128/PUU-XIII/2015 bertolak belakang dengan Putusan MK 42/PUU-XIX/2021. Apabila putusan yang pertama melemahkan atau bahkan menghilangkan semangat pembatasan, maka putusan yang kedua justru menguatkan atau meneguhkan semangat pembatasan. Dalam konteks ini, apabila Putusan MK 128/PUU-XIII/2015 menghapus adanya ketentuan tentang persyaratan domisili bagi Kepala Desa beserta perangkatnya, maka putusan yang kedua justru meneguhkan pembatasan masa jabatan dan periodesasi masa jabatan Kepala Desa.

Dalam tataran implementatif, Putusan MK 42/PUU-XIX/2021 menjadikan beberapa calon Kepala Desa gagal mengikuti proses Pilkades. Di Kabupaten Sleman, misalnya, 7 orang di antara 113 calon peserta Pemilihan Lurah (Pilur) gagal mengikuti agenda

tersebut setelah terbitnya Putusan MK 42/PUU-XIX/2021.¹⁰⁷ Putusan MK memunculkan beragam penolakan dari masyarakat. Hal ini menunjukkan adanya kehendak masyarakat desa untuk mempertahankan hukum adat. Mereka menginginkan agar ketentuan mengenai masa jabatan dan periodisasi masa jabatan Kepala Desa mengacu pada nilai-nilai lama. Menurut hukum adat, masa jabatan dan periodisasi masa jabatan Kepala Desa bersifat tak terbatas. Dalam taraf tertentu, hal ini memuat kearifan lokal (*local wisdom*) orang-orang desa dalam memilih pemimpinnya. Pada masa silam, ketentuan mengenai pengaturan Kepala Desa bersumber pada pranata sosial serta tradisi lokal.

C. Konsep Ideal Kedudukan Kepala Desa dan Sekretaris Desa

1. Kedudukan Kepala Desa dan Sekretaris Desa dalam Struktur Pemerintahan

Pamong desa berperan menjalankan keputusan instansi di atasnya sekaligus mengurus kepentingan penduduk yang berkaitan dengan instansi yang lebih tinggi. Hal penting mengenai penduduk dibicarakan dalam rapat desa. Selaku bagian dari birokrasi negara, pamong desa mewakili pemerintah di hadapan penduduk. Ini berarti, posisi mereka di mata penduduk adalah selaku pemerintah.¹⁰⁸ Itulah mengapa, muncul persepsi bahwa Kepala Desa dan Sekretaris Desa merupakan pejabat pemerintahan. Lahirnya pandangan ini sebenarnya tak terlepas dari alasan-alasan yang mendasarinya berikut ini:

Pertama, keberadaan Sekretaris Desa berstatus PNS memungkinkan pelayanan di kantor desa lebih optimal. *Kedua*, pengangkatan Sekretaris Desa menjadi PNS merupakan upaya mensejahterakan perangkat desa. *Ketiga*, pengangkatan Sekretaris

¹⁰⁷ Radar Jogja, 06-10-2021.

¹⁰⁸ Kuntowijoyo, *Paradigma Islam...*, *loc.cit.*



Desa menjadi PNS juga merupakan ikhtiar melakukan regenerasi terhadap pegawai-pegawai lama yang dinilai kurang produktif. *Keempat*, upaya mendekatkan Kepala Desa kepada pemerintah pusat memungkinkan terwujudnya tugas-tugas negara yang dibebankan kepada perangkat desa lebih optimal. *Kelima*, upaya menarik Kepala Desa ke atas memunculkan loyalitas yang tinggi terhadap pemerintah pusat. *Keenam*, tidak adanya persyaratan domisili membuat persaingan di tingkat desa tidak lagi tertutup, melainkan terbuka lebar. *Ketujuh*, persyaratan domisili dalam realitasnya belum mampu merekam keadaan sebenarnya. Dalam sejumlah kasus terpenuhinya persyaratan ini belum tentu menunjukkan berapa lama seseorang berdomisili di desa. *Kedelapan*, status kependudukan tidak menghalangi setiap warga negara untuk mengabdikan diri kepada desa.

Dalam struktur pemerintahan, Kepala Desa dan Sekretaris Desa memiliki peran ganda, yakni selaku abdi masyarakat dan pejabat pemerintahan. Namun demikian, menurut peneliti, semestinya mereka lebih diposisikan sebagai abdi masyarakat daripada pejabat pemerintahan. Mengingat, penyelenggaraan pemerintahan desa meniscayakan terpilihnya perangkat desa yang *legitimate* di hadapan warganya. Kepercayaan warga menjadi bekal bagi perangkat desa dalam menjalankan tugas dan wewenangnya. Berikut sejumlah filosofi mengapa Kepala Desa dan Sekretaris Desa lebih layak diposisikan sebagai abdi masyarakat:

Pertama, kepemimpinan Kepala Desa berlainan dengan kepala daerah. Berbeda dengan kepala daerah yang berbasis prestasi dan kinerja, penilaian terhadap profil Kepala Desa seringkali juga berdasarkan atas sikap dan perilakunya dalam kehidupan sehari-hari. *Kedua*, karakter perangkat desa berbeda dengan karakter aparatur daerah. Perangkat desa mempunyai fungsi pelayanan dan administratif, yang coraknya berlainan dengan aparatur daerah.

Berbeda dengan aparaturnya daerah, keterlibatan perangkat desa dalam menyelesaikan permasalahan masyarakat secara langsung merupakan keniscayaan.¹⁰⁹ *Ketiga*, praktik penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pemerintahan desa mempunyai perbedaan. Apabila konsep masyarakat bukan prioritas utama dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, maka konsep masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan desa sangatlah penting. *Keempat*, penilaian masyarakat terhadap profil perangkat desa tidak hanya didasarkan pada kualitas, tetapi juga kepribadian dan sensitivitasnya. *Kelima*, terdaptarnya calon Kepala Desa sebagai penduduk setempat menunjukkan proses filterisasi. Melalui proses inilah, *fit and proper test* atau penyaringan calon Kepala Desa bisa dilakukan. Tanpa persyaratan domisili, warga desa tentu akan kesulitan menilai siapa yang layak memimpin mereka sekaligus menyelenggarakan pemerintahan desa. *Keenam*, perlunya wawasan praktis sebelum seseorang berkecimpung dalam pemerintahan desa. *Ketujuh*, besarnya penerimaan warga terhadap perangkat desa yang berstatus penduduk setempat. *Kedelapan*, ketentuan bahwa Sekretaris Desa diisi dengan PNS memunculkan birokratisasi desa.¹¹⁰ *Kesembilan*, pengisian Sekretaris Desa dengan PNS telah mengingkari filosofinya sebagai pamong desa. Pengangkatan Sekretaris Desa menjadi PNS mengakibatkannya lebih bersifat administratif. *Kesepuluh*, kuatnya nuansa sosiologis di desa. Meski dalam taraf tertentu bernuansa formal, pemerintahan desa sebenarnya lebih banyak bernuansa sosiologis.¹¹¹

¹⁰⁹ Riza Multazam Luthfy, "Progresivitas....", *loc.cit.*

¹¹⁰ Sutoro Eko, *Masa Lalu....*, *loc.cit.*

¹¹¹ Riza Multazam Luthfy, "Sosiologi....", *loc.cit.*



2. Reposisi Kedudukan Kepala Desa dan Sekretaris Desa di Masa Mendatang

Dalam upaya menggali konsep ideal kedudukan Kepala Desa dan Sekretaris Desa, terutama di desa-desa dalam lingkup masyarakat solidaritas mekanis, ada beberapa hal yang perlu dilakukan:

1). Penyebutan Desa Secara Eksplisit dalam Konstitusi

Sebelum diamandemen, Pasal 18 UUD 1945 berbunyi: “Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.” Selanjutnya penjelasan Pasal 18 UUD 1945 menambahkan: “Dalam teritorir Negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 *zelfbesturende landchappen* dan *volksgetneenschappen*, seperti desa di Jawa dan Bali, negeri di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli, dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa.” Kalimat ini menegaskan bahwa NKRI harus mengakui keberadaan desa-desa di Indonesia yang bersifat beragam.¹¹²

Kandungan substansi Pasal 18 versi asli mengalami perubahan dalam UUD 1945 Amandemen Kedua. UUD amandemen menghilangkan istilah desa.¹¹³ Atas dasar itulah, muncul perdebatan mengenai apakah desa termasuk bagian dari kesatuan masyarakat hukum adat atau bukan. Sebagian pakar Hukum Tata Negara berpendapat bahwa UUD NRI 1945 mengatur desa. Sementara sebagian lainnya berpandangan bahwa UUD NRI 1945 tidak

¹¹² Sutoro Eko, *Masa Lalu...*, loc.cit.

¹¹³ Sutoro Eko, *Kedudukan dan Kewenangan...*, loc.cit.

mengatur desa, melainkan kesatuan masyarakat hukum adat sebagaimana teks UUD NRI 1945, tepatnya Pasal 18 B ayat (2).

Tidak disebutkannya desa secara eksplisit dalam konstitusi berpotensi memunculkan beragam penafsiran. Ada kalanya desa didudukkan sebagai subsistem pemerintahan daerah sebagaimana pengaturan dalam UU 5/1979, UU 22/1999 dan UU 32/2004. Ada kalanya desa diposisikan sebagai subsistem pemerintahan pusat secara langsung sebagaimana pengaturan dalam UU 6/2014. Kondisi demikian berimbas pada inkonsistensi kedudukan Kepala Desa beserta perangkat desa lainnya. Pada suatu masa, bisa saja mereka diposisikan sebagai pejabat pemerintahan. Akan tetapi, pada masa berikutnya, mereka bisa jadi ditonjolkan selaku abdi masyarakat.

Dalam konteks inilah, penyebutan desa secara eksplisit dalam konstitusi merupakan kebutuhan mendesak. Di samping menegaskan kedudukan desa dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, penyebutan desa secara eksplisit melalui norma yang digariskan melalui UUD NRI 1945 juga menjadikan kedudukan Kepala Desa beserta perangkat desa lainnya lebih konsisten. Dengan demikian, kedudukan mereka pada masa mendatang tidak lagi mengalami tarik ulur antara pejabat pemerintahan dan abdi masyarakat. Pengaturan desa dalam UUD NRI 1945 pada dasarnya dilakukan dalam rangka memberikan sandaran konstitusional terhadap desa supaya eksistensinya lebih kuat. Hal ini juga bermaksud agar keberadaan desa tidak selalu bergantung pada kepentingan politik.

2). Penetapan Desain Kedudukan Desa Melalui Risalah Persidangan

Politik hukum penetapan desain kedudukan desa dalam peraturan perundang-undangan berimplikasi terhadap peran Kepala Desa dan Sekretaris Desa dalam penyelenggaraan pemerintahan



desa. Sehingga, proses pembentukan peraturan perundang-undangan tidak bisa terlepas dari perdebatan tentang desain kedudukan desa. Atas dasar itulah, risalah persidangan penyusunan peraturan perundang-undangan di masa mendatang selayaknya memuat pembahasan mengenai desain kedudukan desa paling ideal. Desain kedudukan desa ini semestinya mendapatkan prioritas para legislator, tim ahli, dan pihak terkait saat menyusun peraturan perundang-undangan.

Penetapan desain kedudukan desa yang dimaksud harus sesuai dengan ketentuan konstitusi, bisa merespons fakta historis sekaligus mampu menjawab tuntutan zaman. Penetapan desain kedudukan desa yang kurang tepat antara lain disebabkan kesalahan menafsirkan konstitusi, pengingkaran terhadap realitas sosial, pendistorsian atas perbedaan karakter desa, serta ketidakmampuan menyelaraskan antara nilai-nilai tradisionalisme dan modernisme.

Menurut peneliti, desain kedudukan desa yang paling ideal adalah dengan menggabungkan antara desain kedudukan *local self government* dan *self governing community*. Hal ini tidak terlepas dari fakta bahwa desa memuat dua wajah, yaitu pemerintahan dan masyarakat. Gabungan desain ini merupakan desain terbaik di antara desain-desain kedudukan desa lainnya. Untuk lebih jelasnya, berikut disajikan tabel perbandingan beberapa desain kedudukan desa dalam tinjauan politik hukum.

Tabel 5. Desain Kedudukan Desa Perspektif Politik Hukum

Desain Kedudukan Desa	Sumber Wewenang	Kepala Desa dan Sekretaris Desa					Mediator
		Ruang Komunitas	Inisiatif	Corak Pemerintahan	Fungsi	Representasi	
<i>Self governing community</i>	Otonomi tradisional	Internal (masyarakat)	Mandiri	Demokratis	Sosial	Pengurus urusan masyarakat	Kepentingan lokal
<i>Local state government</i>	Instruksi supra desa	Eksternal (negara)	<i>Top-down</i> (pemerintah pusat)	Birokratis-administratif	Administratif	Agen negara	Kepentingan nasional
<i>Local self government</i>	Otonomi modern	Internal (masyarakat) dan eksternal (negara)	<i>Bottom up</i> (inisiatif lokal) dan <i>top-down</i> (pemerintah pusat)	Demokratis dan birokratis-administratif	Sosial dan administratif	Pengelola pemerintahan modern	Kepentingan lokal dan nasional
<i>Hybrid self governing community dan local self government</i>	Otonomi tradisional dan otonomi modern	Internal (masyarakat) lebih ditekankan	<i>Bottom up</i> (inisiatif lokal) lebih ditonjolkan	Lebih bernuansa demokratis	Fungsi sosial lebih ditekankan	Pengelola pemerintahan modern dan pengurus urusan masyarakat	Menitikberatkan kepentingan lokal



3). Pengaturan Desa di Bawah Satu Kementerian

Pengaturan desa yang kurang optimal berawal dari berlalutnya penyusunan Satuan Organisasi dan Tata Kerja (SOTK) lantaran adanya tarik-menarik kepentingan antara elite partai politik. Sebagaimana diketahui, PDI Perjuangan (PDIP) dan Nasdem berkepentingan agar sebagian urusan desa, terutama pemerintahan desa, tetap ditangani oleh Kemendagri. Akan tetapi, Kemendesa PDTT berpedoman pada UU 6/2014 yang menegaskan agar urusan desa ditangani secara holistik oleh Menteri Desa, selaku kementerian yang dibentuk secara khusus untuk menangani implementasi UU 6/2014. Kondisi demikian menimbulkan konflik kewenangan antara Kemendagri dan Kemendesa PDTT.¹¹⁴

Atas dasar itulah, penyelenggaraan UU 6/2014 harus terintegrasi dalam satu kementerian. Salah satu upaya mengembalikan ruh UU 6/2014 adalah dengan menyatukan urusan pemerintahan desa, pembangunan desa, pemberdayaan masyarakat dan pembinaan kemasyarakatan dalam satu kementerian dan lembaga. Apalagi, beredar isu bahwa perebutan Direktorat Jendral Pemberdayaan Masyarakat dan Desa (Dirjen PMD) terjadi antara Kemendagri dan Kemendesa PDTT.

Pembagian urusan desa, di mana pemerintahan desa di bawah kewenangan Kemendagri, sedangkan pembangunan desa, pemberdayaan masyarakat, dan pembangunan kemasyarakatan di bawah kewenangan Kemendesa PDTT mengakibatkan pemerintah desa kesulitan dalam melaksanakan kebijakan setingkat Peraturan Menteri. Muncul beberapa regulasi atau produk hukum yang

¹¹⁴ Wakil Sekretaris Jenderal PKB, Abdul Malik Haramain, pernah menyinggung adanya pihak yang tak bersedia melepaskan urusan desa ke Kemendesa PDTT. Adapun Sekretaris Fraksi PKB, Jazilul Fawaid, memandang bahwa melekatnya Direktorat Jenderal Pemberdayaan Masyarakat Desa di Kemendagri dapat memunculkan konflik otoritas sekaligus mengganggu implementasi UU 6/2014. Pusat Data dan Analisa TEMPO, *Mengenal Lebih Jauh Program Dana Desa Pemerintahan Joko Widodo (Seri I)*, (Jakarta: TEMPO Publishing, 2019), hlm. 43-44.

terkadang tidak sinkron antara satu dengan lainnya, seperti Permendagri 114/2014 dengan Permendesda 1/2015. Padahal, demi menghindari benturan regulasi, perlu adanya pemahaman yang utuh terhadap UU 6/2014.

Penanganan terhadap pemerintahan desa, pembangunan desa, pemberdayaan masyarakat, dan pembangunan kemasyarakatan oleh dua institusi kementerian memunculkan fragmentasi vertikal dan horizontal. Pengaturan desa oleh dua kementerian rentan menyebabkan kontradiksi kedudukan desa karena masing-masing kementerian memiliki perspektif dan cara pandang yang berbeda terhadap desa.

Pengaturan desa dalam dua kementerian mengakibatkan konstruksi rezim pemerintahan desa berganti-ganti dan kurang konsisten. Berdasarkan tinjauan sejarah, konstruksi rezim pemerintahan tidak selalu linear dengan muatan peraturan perundang-undangan. UU yang mengusung suatu rezim tertentu belum tentu mendapat dukungan dari peraturan pelaksanaannya. Supaya lebih gamblang, peneliti menampilkan penjelasan di atas melalui tabel berikut ini:

Tabel 6. Perbandingan Kedudukan Penyelenggara Pemerintahan Desa

Payung Hukum	Konstruksi Hukum	Kedudukan		Keterangan
		Kepala Desa	Sekretaris Desa	
UU 22/1999	Rezim pemerintahan daerah	Abdi masyarakat (norma dalam UU)	Abdi masyarakat (norma dalam PP)	Terdapat keselarasan antara Undang-Undang dan peraturan pelaksanaannya



UU 32/2004	Rezim pemerintahan daerah	Abdi masyarakat (norma dalam PP)	Pejabat Pemerintahan (norma dalam UU)	Tidak terdapat keselarasan antara Undang-Undang dan peraturan pelaksanaannya
UU 6/2014	Rezim desa	Abdi masyarakat (norma dalam UU dan Permen Desa PDTT) Pejabat Pemerintahan (norma dalam PP dan Permendagri)	Abdi masyarakat (norma dalam UU dan Permen Desa PDTT) Pejabat Pemerintahan (norma dalam PP dan Permendagri)	Tidak terdapat keselarasan antara Undang-Undang dan peraturan pelaksanaannya

Nomenklatur kementerian yang jelas harus segera disusun oleh pemerintah, terutama dalam menyelesaikan polemik penanganan urusan desa.¹¹⁵ Presiden perlu menerbitkan Perpres baru tentang penanganan desa dalam satu kementerian. Sehingga, penyelenggaraan pemerintahan desa, pembangunan desa, pembinaan desa dan pemberdayaan masyarakat desa tidak lagi diurus oleh dua instansi kementerian.

¹¹⁵ Polemik seputar nomenklatur kementerian sempat dijumpai pada masa pemerintahan Jokowi-JK. Ivanovich Agusta mensinyalir bahwa perubahan nomenklatur kementerian pada tahun 2014 memunculkan ketegangan perihal kewenangan pembinaan desa. Nata Irawan, *op.cit.*, hlm. 7.

4). Penggunaan Pendekatan Sosiologis dalam Putusan MK

Pemahaman mahkamah terhadap pemerintahan desa lebih bersifat formal, bahkan cenderung liberal. Padahal, meneropong penyelenggaraan pemerintahan desa tanpa mempertimbangkan aspek sosiologis merupakan keteledoran. Berlainan dengan pemerintahan daerah, pemerintahan desa menampung aspek pemerintahan dan kemasyarakatan sekaligus.

Kondisi di atas menyebabkan kepemimpinan Kepala Daerah berlainan dengan kepemimpinan Kepala Desa. Perbedaan corak kepemimpinan inilah yang menyebabkan kedudukan keduanya tidak bisa disamakan. Di luar jabatannya selaku aparatur negara, Kepala Desa juga merupakan pemimpin masyarakat. Itulah mengapa, meskipun memperoleh beban atau tugas dari negara, tetapi aspek kemasyarakatan pada diri Kepala Desa lebih menonjol.

Dalam konteks inilah, Mahkamah seharusnya memperhatikan hukum yang hidup dalam masyarakat. Hukum ini pada hakikatnya mendasari aturan formal dari sistem hukum. Merupakan suatu kewajiban bagi hakim untuk mengintegrasikan dua macam hukum tersebut. Dalam konteks ini, hakim tidak hanya memiliki kebijaksanaan, kecermatan, dan kepiawaian dalam ilmu pengetahuan hukum, tetapi juga harus dibekali dengan pemahaman tentang masyarakat dan dinamika sosial. Atas dasar itulah, guna memutuskan perkara, hakim didorong untuk memanfaatkan sosiologi hukum.¹¹⁶

¹¹⁶ Dalam rangka menempatkan putusan hakim sebagai wadah pembaruan hukum, para hakim seharusnya tidak hanya menjadi corong undang-undang. Hakim harus mampu melakukan penemuan hukum serta pembentukan hukum apabila suatu perkara menuntut penerapan norma hukum yang baru. Atas dasar itulah, hakim harus piawai dan berani melakukan “*judicial activism*” yang mencakup pengetahuan keterampilan dan ciri kepribadian yang mendorong hakim dalam menggali serta menemukan nilai-nilai hukum tidak tertulis yang hidup dalam masyarakat. Amran Suadi, *Sosiologi Hukum: Penegakan, Realitas dan Nilai Moralitas Hukum (Edisi Pertama)*, (Jakarta: Kencana, 2018), hlm. 276.



Guna menemukan jawaban atas beragam problematika hukum, hakim dituntut mempunyai wawasan yang luas sekaligus sensitivitas sosial dan budaya. Hakim harus mampu membaca kondisi sosio-kultural pada suatu masyarakat, termasuk dalam upaya memahami filosofi pemerintahan desa. Dengan menelaah lebih jauh tentang dinamika serta perkembangan masyarakat, apa yang diputuskan oleh hakim dapat bersifat futuristik.

Putusan hakim yang bercorak sosio-yuridis berperan dalam mengarahkan perkembangan masyarakat. Sehingga, jalinan nilai yang ideal bagi masyarakat mendatang dapat tercipta atau terpelihara. Berdasarkan cita-cita penegakan hukum nasional, penegakan hukum melalui pendekatan yuridis semata kurang memadai. Agar menghasilkan putusan yang berkualitas, hakim harus menggunakan pendekatan sosio-kultural. Penegakan hukum dengan pendekatan ini dilakukan dengan cara menegakkan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat sehingga rasa keadilan masyarakat terwujud.



BAB III PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian, peneliti memberikan kesimpulan sebagai berikut:

1. Politik hukum kedudukan Kepala Desa dan Sekretaris Desa Pasca Reformasi:
 - a. Berpijak pada ada atau tidaknya persyaratan domisili dalam peraturan perundang-undangan, UU 32/2004 memposisikan Kepala Desa sebagai pejabat pemerintahan, sementara UU 22/1999 dan UU 6/2014 memposisikan Kepala Desa sebagai abdi masyarakat. Adapun berpijak pada ada atau tidaknya penyebutan “Sekdes-PNS” dalam peraturan perundang-undangan, UU 32/2004 memposisikan Sekretaris Desa selaku pejabat pemerintahan, sementara UU 22/1999 dan UU 6/2014 meletakkan Sekretaris Desa sebagai abdi masyarakat.
 - b. Ketentuan tentang persyaratan domisili bagi Kepala Desa dan penetapan Sekdes berstatus PNS dalam peraturan perundang-undangan menunjukkan adanya norma yang berbeda antara peraturan perundang-undangan yang satu dengan peraturan perundang-undangan yang lainnya, meski sama-sama mengatur tentang desa.
 - c. Norma-norma yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan merupakan hasil kesepakatan siapa saja yang ikut merumuskannya. Politik hukum perundang-undangan menghasilkan kesepakatan tentang dicantumkannya persyaratan Kepala Desa dalam UU atau tidak.

- d. Saat merumuskan penetapan Sekdes berstatus PNS, pembentuk UU 32/2004 menggunakan perspektif keadilan komutatif, di mana setiap warga negara dianggap mempunyai kedudukan yang sama. Dalam hal ini, penduduk setempat yang berdomisili di suatu desa disamakan dengan siapa saja yang tidak mampu memenuhi kriteria tersebut. Kondisi serupa juga ditemukan pada waktu para hakim MK menjatuhkan Putusan MK 128/PUU-XIII/2015.
2. Implikasi yuridis terbitnya Putusan MK 128/PUU-XIII/2015 terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa:
 - a. Dalam tataran filosofis, desa dikonstruksikan dalam rezim pemerintahan daerah. Para hakim MK menilai bahwa status desa dalam UU 6/2014 justru kembali dipertegas sebagai bagian tak terpisahkan dari struktur organisasi pemerintahan daerah.
 - b. Dalam tataran normatif, terbitnya Putusan MK 128/PUU-XIII/2015 mengakibatkan terdaftarnya orang luar sebagai calon perangkat desa, penghentian proses seleksi perangkat desa, berubahnya regulasi daerah tentang persyaratan calon Kepala Desa, serta lahirnya peraturan pendukung inisiatif pemerintah kabupaten.
 - c. Dalam tataran sosiologis, keluarnya Putusan MK 128/PUU-XIII/2015 memunculkan anggapan tentang ketidakjelasan payung hukum pelaksanaan Pilkades, lunturnya ikatan persaudaraan dan kekerabatan di desa, meningkatnya politik uang, serta adanya bentrokan para simpatisan calon Kepala Desa.



3. Konsep ideal kedudukan Kepala Desa dan Sekretaris Desa:
Terutama dalam lingkup masyarakat solidaritas mekanis, peneliti berpendapat bahwa Kepala Desa dan Sekretaris Desa lebih tepat diposisikan sebagai abdi masyarakat dikarenakan argumentasi berikut. *Pertama*, di luar prestasi dan kinerja, penilaian masyarakat terhadap kepemimpinan Kepala Desa juga didasarkan pada sikap dan perilakunya sehari-hari. *Kedua*, keterlibatan perangkat desa dalam menyelesaikan permasalahan masyarakat merupakan keniscayaan. *Ketiga*, konsep masyarakat merupakan prioritas utama dalam penyelenggaraan pemerintahan desa. *Keempat*, penilaian masyarakat terhadap perangkat desa tidak hanya didasarkan pada kualitas kinerja, tetapi juga kepribadian dan sensitivitasnya. *Kelima*, terdaptarnya calon Kepala Desa sebagai penduduk setempat menunjukkan proses filterisasi. *Keenam*, perlunya wawasan praktis sebelum seseorang berkecimpung dalam pemerintahan desa. *Ketujuh*, besarnya penerimaan warga terhadap perangkat desa yang berstatus penduduk setempat. *Kedelapan*, ketentuan bahwa penetapan Sekretaris Desa berstatus PNS memunculkan birokratisasi desa. *Kesembilan*, penetapan Sekretaris Desa berstatus PNS mengingkari filosofinya sebagai pamong desa. *Kesepuluh*, pemerintahan desa lebih bernuansa sosiologis daripada formal.

B. Saran

Dalam rangka mewujudkan konsep ideal kedudukan Kepala Desa dan Sekretaris Desa, terutama dalam lingkup masyarakat solidaritas mekanis, ada beberapa hal yang direkomendasikan oleh peneliti:

1. MPR perlu didorong untuk melakukan amandemen UUD NRI 1945 secara terbatas dengan menyebutkan desa secara

- eksplisit di dalamnya. Di samping mengokohkan kedudukan desa dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, langkah ini juga ditempuh guna menjadikan kedudukan Kepala Desa beserta perangkat desa lainnya lebih konsisten.
2. Para legislator, tim ahli, dan pihak terkait disarankan memprioritaskan pembahasan mengenai kedudukan desa saat menyusun peraturan perundang-undangan. Risalah persidangan penyusunan peraturan perundang-undangan selayaknya memuat pembahasan mengenai kedudukan desa paling ideal dalam upaya mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan desa yang optimal.
 3. Pemerintah sebaiknya menetapkan pengaturan desa di bawah satu kementerian. Pengaturan desa oleh dua kementerian selama ini rentan menyebabkan kontradiksi kelembagaan karena masing-masing kementerian memiliki perspektif dan cara pandang yang berbeda terhadap desa. Atas dasar itulah, nomenklatur kementerian yang jelas harus segera disusun oleh pemerintah melalui Peraturan Presiden (Perpres).
 4. Para hakim MK selayaknya menggunakan pendekatan sosiologis dalam menjatuhkan putusan yang berkaitan dengan pemerintahan desa. Hal ini dikarenakan karakter pemerintahan desa cukup berbeda dengan karakter pemerintahan daerah. Selain aspek-aspek formal, upaya meneropong penyelenggaraan pemerintahan desa seharusnya juga mempertimbangkan aspek-aspek sosiologis, antara lain hukum yang hidup dalam masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

Buku, Paper, dan Prosiding

- Aburaera, Sukarno, dkk. *Filsafat Hukum Teori dan Praktik*. Jakarta: Kencana, 2013.
- Adnan, Hasantoha dkk (ed). *Belajar dari Bungo: Mengelola Sumberdaya Alam di Era Desentralisasi*. Bogor: Center for International Forestry Research (CIFOR), 2008.
- Akbal, Muhammad dan Abdul Rauf. *Peran Mahkamah Konstitusi dalam Pembubaran Partai Politik*. Surabaya: Media Sahabat Cendekia, 2018.
- Alam, Wawan Tunggul. *Demi Bangsa: Pertentangan Bung Karno vs Bung Hatta*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2003.
- . *Bung Karno: Menggali Pancasila (Kumpulan Pidato)*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2001.
- Ali, Achmad. *Menguak Tabir Hukum*. Cetakan kedua. Jakarta: Kencana, 2017.
- Ali, As'ad Said. *Negara Pancasila: Jalan Kemaslahatan Berbangsa*. Jakarta: LP3ES, 2009.
- Alrasid, Harun. *Naskah UUD 1945 Sesudah Empat Kali Diubah oleh MPR*. Jakarta: UI-Press, 2003.
- Al-Jihad, R. Saddam. *Pancasila Ideologi Dunia: Sintesis Kapitalisme, Sosialisme, dan Islam*. Jakarta: PT. Pustaka Alvabet, 2018.
- Amanulloh, Naeni. *Demokratisasi Desa*. Jakarta: Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi, 2015.
- Amin, M. Masyhur, dkk. *Kelompok Elite dan Hubungan Sosial di Pedesaan*. Jakarta: Pustaka Grafika Kita, 1988.

- Antlov, Hans. *Negara dalam Desa: Patronase Kepemimpinan Lokal*. Diterjemahkan dari *Exemplary Centre, Administrative Periphery: Rural Leadership and the New Order in Java*. Penerjemah Pujo Semedi. Yogyakarta: Lapera Pustaka Utama, 2002.
- Anjar, Agus. *Politik Hukum Sebuah Kajian Pendekatan Sosial*. Yogyakarta: Deepublish Publisher, 2019.
- Arif, Syaiful. *Islam, Pancasila, dan Deradikalisasi: Meneguhkan Nilai Keindonesiaan*. Jakarta: PT Elex Media Komputindo, 2018.
- Asshiddiqie, Jimly. *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*. Jakarta: Konstitusi Press, 2006.
- . *Hukum Tata Negara dan Pilar-pilar Demokrasi: Serpihan Pemikiran Hukum, Media, dan HAM*. Cetakan kedua. Jakarta: Konstitusi Press, 2005.
- . *Konstitusi Ekonomi*. Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2010.
- . *Konstitusi Masyarakat Desa (Piagam Tanggung Jawab dan Hak Asasi Warga Desa)*. Paper Tidak Diterbitkan, Tanpa Tahun (TT).
- . *Perihal Undang-Undang*. Jakarta: Rajawali Pers, 2010.
- Asshiddiqie, Jimly dan M. Ali Safa'at. *Teori Hans Kelsen tentang Hukum*. Jakarta: Sekretariat Jenderal & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2006.
- Azis, Asmaeny. *Constitutional Complaint dan Constitutional Question dalam Negara Hukum*. Jakarta: Kencana, 2018.
- Bachtiar. *Problematika Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi pada Pengujian UU terhadap UUD*. Jakarta: Penebar Swadaya Grup, 2015.



- Binawan, Al. Andang L. A. Prasetyantoko. *Keadilan Sosial: Upaya Mencari Makna Kesejahteraan Bersama di Indonesia*. Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2004.
- Bo'a, Fais Yonas dan Sri Handayani RW. *Memahami Pancasila*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2019.
- Bo'a, Fais Yonas. *Pancasila dalam Sistem Hukum*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2017.
- . *UUD 1945, MPR dan Keniscayaan Amandemen (Terkait Kewenangan Konstitutif MPR Dan Kebutuhan Amandemen Kelima UUD 1945)*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2018.
- Bourchier, David dan Vedi Hadiz (ed.). *Indonesian Politics and Society: A Reader*. New York: RoutledgeCurzon, 2003.
- Budiardjo, Miriam. *Dasar-dasar Ilmu Politik (Edisi Revisi)*. Cetakan keenam. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2013.
- Budiwanti, Erni. *Islam Sasak: Wetu Telu versus Waktu Lima*. Yogyakarta: LKiS, 2000.
- Chamsyah, Bachtiar. *Kebijakan dan Strategi Pembangunan Kesejahteraan Sosial*. Jakarta: Badan Pelatihan dan Pengembangan Sosial, Departemen Sosial RI, 2002.
- Chandra, Ade dkk. *Manifesto Pembaharuan Desa: Persembahan 40 Tahun STPMD "APMD"*. Yogyakarta: APMD Press, 2005.
- Darmodiharjo, Darji dan Shidarta. *Pokok-pokok Filsafat Hukum: Apa dan Bagaimana Filsafat Hukum Indonesia*. Cetakan keenam. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2006.
- Eko, Sutoro, dkk. *Desa Membangun Indonesia*. Yogyakarta: Forum Pengembangan Pembaharuan Desa (FPPD), 2014.
- Eko, Sutoro. *Kedudukan dan Kewenangan Desa*. Paper Tidak Diterbitkan, Tanpa Tahun (TT).

- . *Masa Lalu, Masa Kini dan Masa Depan Otonomi Desa*. Yogyakarta: Institute for Research and Empowerment (IRE), 2008.
- . *Regulasi Baru, Desa Baru: Ide, Misi, dan Semangat UU Desa*. Jakarta: Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi, 2015.
- Fuady, Munir. *Teori-teori Besar (Grand Theory) dalam Hukum*. Cetakan ketiga. Jakarta: Kencana, 2014.
- Hamidi, Jazim, Moch. Adi Sugiharto, Muhammad Ihsan. *Membedah Teori-teori Hukum Kontemporer*. Malang: Universitas Brawijaya Press, 2013.
- Haryanto, Eko Sri. *Kepemimpinan Desa*. Jakarta: Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi, 2015.
- Herdiawanto, Heri, Fokky Fuad Wasitaatmadja, dan Jumanta Hamdayama. *Spiritualisme Pancasila*. Jakarta: Prenadamedia Group, 2018.
- Herriman, Nicholas. *Negara vs Santet*. Diterjemahkan dari *The Entangled State*. Penerjemah Theresia Citra Ningtyas. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2013.
- Hoed, Benny H. *Dari Logika Tuyul ke Erotisme*. Magelang: IndonesiaTera, 2001.
- Hoessein, Bhenyamin. *Naskah Akademik Tata Hubungan Kewenangan Pemerintah Pusat dan Daerah*. Jakarta: Pusat Kajian Pembangunan Administrasi Daerah dan Kota, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia, 2005.
- Huda, Ni'matul. *Hukum Tata Negara Indonesia (Edisi Revisi)*. Cetakan kedelapan. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2013.

- . *Hukum Pemerintahan Desa*. Malang: Setara Press, 2015.
- Huijbers, Theo. *Filsafat Hukum*. Cetakan kedua belas. Yogyakarta: Kanisius, 1995.
- Irawan, Nata. *Tata Kelola Pemerintahan Desa Era UU Desa*. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2017.
- Irianto, Sulistyowati dan Sidharta (ed.). *Metode Penelitian Hukum: Konstelasi dan Refleksi*. Cetakan ketiga. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2013.
- Isra, Saldi. *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia* Cetakan ketiga. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2013.
- Kelsen, Hans. *General Theory of Law and State*. Translated by Anders Wedberg. Third Printing. Cambridge: Harvard University Press, 2009.
- . *Pure Theory of Law*. Translated by Max Knight. Fifth Printing. New Jersey: The Lawbook Exchange, Ltd., 2008.
- Kartodirdjo, Sartono, dkk. *Prospek Pedesaan 1987*. Yogyakarta: Pusat Penelitian Pembangunan Pedesaan dan Kawasan Universitas Gajah Mada, 1987.
- Kartohadikoesoemo, Soetardjo. *Desa*. Cetakan kedua. Bandung: Sumur Bandung, 1965.
- Kasenda, Peter. *Bung Karno Panglima Revolusi*. Yogyakarta: Galang Pustaka, 2014.
- Krisdyatmiko, Sunaji Zamroni, Abdur Rozaki, dkk. *Annual Report 2014: Arus Balik Politik Kewargaan*. Yogyakarta: Institute for Research and Empowerment (IRE), 2014.
- Krisnayuda, Backy. *Pancasila & Undang-Undang: Relasi dan Transformasi Keduanya dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*. Jakarta: Kencana, 2017.



- Kumpulan Makalah Call for Papers Kongres Pancasila VII: Membangun Kedaulatan Bangsa Berdasarkan Nilai-nilai Pancasila: Pemberdayaan Masyarakat dalam Kawasan Terluar, Terdepan, dan Tertinggal (3T)*. Yogyakarta: Pusat Studi Pancasila UGM, 2015.
- Kuntowijoyo. *Paradigma Islam: Interpretasi untuk Aksi*. Bandung: Mizan, 2008.
- Kurniawan, Borni. *Desa Mandiri, Desa Membangun*. Jakarta: Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi, 2015.
- Kurniawan, Borni, dkk. *Menjembatani Rakyat dan Negara: Pengalaman Advokasi IRE Yogyakarta*. Yogyakarta: Institute for Research and Empowerment (IRE), 2011.
- Kushandajani. *Kewenangan Desa dan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa dalam Perspektif UU No. 6 Tahun 2014*. Semarang: Departemen Politik dan Pemerintahan FISIP Universitas Diponegoro, 2018.
- Kusmanto, Heri dkk. *Desa Tertekan Kekuasaan*. Medan: Bitra Indonesia, 2007.
- Kutoyo, Sutrisno. *Sejarah Daerah: Daerah Istimewa Yogyakarta*. Jakarta: Departemen Pendidikan dan Kebudayaan RI, 1997.
- Lapian, L.M. Gandhi. *Disiplin Hukum yang Mewujudkan Kesetaraan dan Keadilan Gender*. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2012.
- Latif, Yudi. *Negara Paripurna: Historisitas, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila*, Cetakan kelima. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2015.
- Luthfy, Riza Multazam, dkk. *Potret Politik dan Ekonomi Lokal di Indonesia: Dinamika Demokratisasi, Pengembangan Ekonomi*,

- dan Kawasan Perdesaan*. Yogyakarta: Institute for Research and Empowerment (IRE), 2017.
- Malik, Hermen, dkk. *Bangun Industri Desa Selamatkan Bangsa*. Bogor: IPB Press, 2019.
- Manan, Abdul. 2018. *Mahkamah Syari'iyah Aceh dalam Politik Hukum Nasional*. Jakarta: Kencana.
- . *Dinamika Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta: Kencana, 2018.
- . *Perbandingan Politik Hukum Islam dan Barat*. Jakarta: Kencana, 2016.
- Manan, Bagir. *Kekuasaan Kehakiman Republik Indonesia*. Bandung: Pusat Penerbitan LPPM Unisba, 1995.
- Marijan, Kacung. *Sistem Politik Indonesia: Konsolidasi Demokrasi Pasca-Orde Baru*, Cetakan keempat. Jakarta: Prenadamedia Group, 2015.
- MD, Mahfud. *Perdebatan Hukum Tata Negara Pascaamandemen Konstitusi*. Cetakan kedua. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2011.
- . *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers, 2009.
- Melalatoa, M. Junus. *Ensiklopedi Suku Bangsa di Indonesia Jilid L-Z*. Jakarta: Departemen Pendidikan dan Kebudayaan RI, 1995.
- Mufid, Ahmad Syafii. *Tangklukan, Abangan, dan Tarekat: Kebangkitan Agama di Jawa*. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2006.
- Muntaha. *Kapita Selekta Perkembangan Hukum Pidana di Indonesia*. Jakarta: Kencana, 2018.
- Mustakim, Mochammad Zaini. *Kepemimpinan Desa*. Jakarta: Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi, 2015.



- Nasution, Mirza. *Politik Hukum dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*. Medan: Puspantara, 2015.
- Nurcholis, Hanif. *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah (Edisi Revisi)*. Jakarta: Grasindo, 2007.
- Pattinasarany, Indera Ratna Irawati. *Stratifikasi dan Mobilitas Sosial*. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2016.
- Pramono, Nindyo dan Sularto. *Hukum Kepailitan dan Keadilan Pancasila: Kajian Filsafat Hukum atas Kepailitan Badan Hukum Perseroan Terbatas di Indonesia*. Yogyakarta: ANDI, 2017.
- Pranoto, Suhartono W. *Bandit Berdasi – Korupsi Berjamaah: Merangkai Hasil Kejahatan Pasca-Reformasi*. Yogyakarta: Kanisius, 2008.
- Prijono, Yumiko M. & Prijono Tjiptoherijanto. *Demokrasi di Pedesaan Jawa*. Jakarta: Penerbit Sinar Harapan, 1983.
- Prosiding FGD Pakar II: Pengamalan Pancasila sebagai Philosophische Grondslag*. Yogyakarta: Pusat Studi Pancasila UGM dan Pusat Studi Pancasila Universitas Pancasila, 2013.
- Prosiding FGD Pakar: Kajian Ilmiah Masalah Perbedaan Pendapat 4 Pilar Kehidupan Berbangsa dan Bernegara*. Yogyakarta: Pusat Studi Pancasila UGM dan Masyarakat Pengawal Pancasila, 2013.
- Proyek Penelitian dan Pencatatan Kebudayaan Daerah. *Sejarah Daerah Jawa Timur*. Jakarta: Direktorat Jenderal Kebudayaan, 1978.
- Pusat Data dan Analisa TEMPO. *Mengenal Lebih Jauh Program Dana Desa Pemerintahan Joko Widodo (Seri I)*. Jakarta: TEMPO Publishing, 2019.
- Pusat Data dan Analisa TEMPO. *Melihat Proses Pembentukan Kabinet Kerja Joko Widodo Periode I*. Jakarta: TEMPO Publishing, 2020.



- Putra, Fadillah. *Indonesia Village Reform and Development Outlook*. Jakarta: Direktorat Pembangunan dan Pemberdayaan Masyarakat Desa [PPMD] Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi, 2016.
- Rachma, M. Anwar. *Hukum Perselisihan Partai Politik*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2016.
- Rahardjo, Satjipto. *Ilmu Hukum*. Cetakan ketiga. Bandung: Citra Aditya, 1991.
- Rahman, Irfan Nur, dkk., *Dasar Pertimbangan Yuridis Kedudukan Hukum (Legal Standing) Kesatuan Masyarakat Hukum Adat dalam Proses Pengujian Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi*. Jakarta: Pusat Penelitian dan Pengkajian Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2011.
- Rahzen, Taufik dan Agustinus Hartono (ed.). *Strategi Pemberdayaan Komunitas Adat*, Cetakan Kedua. Jakarta: Direktorat Kepercayaan terhadap Tuhan Yang Mahesa Esa, Direktorat Jenderal Nilai Budaya Seni dan Film, Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif, 2011.
- S., Maria Farida Indrati *Ilmu Perundang-undangan 2: Proses dan Teknik Pembentukannya*. Cetakan keenam. Yogyakarta: Kanisius, 2007.
- Sahdan, Gregorius. *Transformasi Ekonomi-Politik Desa*. Yogyakarta: APMD Press, 2005.
- Santoso, Agus. *Hukum, Moral dan Keadilan: Sebuah Kajian Filsafat Hukum*. Cetakan ketiga. Jakarta: Kencana, 2015.
- Satriani, Septi, dkk. *Dinamika Peran Elite Lokal dalam Pilkada Bima 2010*. Jakarta: Pusat Penelitian Politik LIPI dan CV. Andi Offset, 2014.

- Silahuddin, M. *Kewenangan Desa dan Regulasi Desa*. Jakarta: Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi, 2015.
- Simanjuntak, Bungaran Antonius (ed). *Dampak Otonomi Daerah di Indonesia: Merangkai Sejarah Politik dan Pemerintahan Indonesia*. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2013.
- Sobary, Mohammad. *Kesalehan Sosial*. Yogyakarta: LKiS, 2007.
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. Edisi kesebelas. Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2009.
- Soekowathy, R. Arry Mth. *Orientasi Filsafat Hukum: Fungsi dan Relevansinya bagi Pembangunan*. Yogyakarta: Philosophy Press, 2001.
- Soemantri, Sri. *Hak Uji Material di Indonesia*. Bandung: Alumni, 1997.
- Soemitro, Rony Hanitijo. *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1990.
- Suadi, Amran dan Mardi Candra. *Politik Hukum: Perspektif Hukum Perdata dan Pidana Islam serta Ekonomi Syariah*. Cetakan kedua. Jakarta: Kencana, 2016.
- Suadi, Amran. *Sosiologi Hukum: Penegakan, Realitas dan Nilai Moralitas Hukum (Edisi Pertama)*. Jakarta: Kencana, 2018.
- Subagyo, Wisnu. *Budaya Masyarakat Perbatasan: Studi Interaksi Antaretnik di Desa Durian, Kecamatan Tenga Kabupaten Minahasa Propinsi Sulawesi Utara*. Jakarta: Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, 1998.
- Sudjito, dkk. *Prosiding Kongres Pancasila V: Strategi Pembudayaan Nilai-nilai Pancasila dalam Menguatkan Semangat ke-Indonesia-an*. Yogyakarta: Pusat Studi Pancasila UGM, 2013.



- Sukardja, Ahmad. *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara dalam Perspektif Fikih Siyash*. Jakarta: Sinar Grafika, 2012.
- Sumaryono, E. *Etika dan Hukum: Relevansi Teori Hukum Kodrat Thomas Aquinas*. Yogyakarta: Kanisius, 2002.
- Sumitro, Warkum, dkk. *Politik Hukum Islam: Reposisi Eksistensi Hukum Islam dari Masa Kerajaan hingga Era Reformasi di Indonesia*. Malang: Universitas Brawijaya Press, 2014.
- Suryaningrat, Bayu. *Pemerintahan Administrasi Desa dan Kelurahan*. Cetakan ketiga. Jakarta: Aksara Baru, 1985.
- Susanto, Anthon F. *Filsafat dan Teori Hukum: Dinamika Tafsir Pemikiran Hukum di Indonesia*. Jakarta: Prenadamedia Group, 2019.
- Sutiyo dan Keshav Lall Maharjan. *Decentralization and Rural Development in Indonesia*. Singapura: Springer, 2017.
- Syafiie, Inu Kencana. *Ilmu Politik (Edisi Revisi)*. Jakarta: Rineka Cipta, 2010.
- Syaukani, Imam dan A. Ahsan Thohari. *Dasar-dasar Politik Hukum*. Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2004.
- S.J., Budi Susanto (ed). *Masih(kah) Indonesia*. Yogyakarta: Kanisius, 2007.
- Tarigan, Andi. *Tumpuan Keadilan Rawls: Hidup Bersama Seperti Apa yang Kita Inginkan?*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2018.
- Thalib, Abdul Rasyid. *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Implikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan RI*. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2006.
- Tim Akatiga. *Kelompok Marjinal dalam PNPM-Perdesaan: Laporan Akhir*. Bandung: Akatiga, 2010.

- Tim Panitia Kongres Pancasila IX (Penyunting). *Pancasila Dasar Negara: Kursus Pancasila oleh Presiden Soekarno*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2018.
- Tim Pusat Studi Pancasila UGM dan Tim Universitas Pattimura Ambon. *Prosiding Kongres Pancasila VI: Penguatan, Sinkronisasi, Harmonisasi, Integrasi Pelembagaan dan Pembudayaan Pancasila dalam Rangka Memperkokoh Kedaulatan Bangsa*. Yogyakarta: Pusat Studi Pancasila UGM, 2014.
- Tim Pusat Studi Pancasila UGM. *Prosiding Kongres Pancasila IV: Strategi Pelembagaan Nilai-nilai Pancasila dalam Menegakkan Konstitusionalitas Indonesia*. Yogyakarta: Pusat Studi Pancasila UGM, 2012.
- Tutik, Titik Triwulan. *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*. Cetakan kedua. Jakarta: Kencana, 2011.
- Wahjono, Padmo. *Indonesia Negara Berdasarkan atas Hukum*. Cetakan kedua. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1986.
- Wardiyanto, Bintoro, dkk., *Percikan Pemikiran Tata Kelola dan Pembangunan Desa*. Surabaya: Airlangga University Press, 2016.
- Winarta, Frans Hendra. *Suara Rakyat Hukum Tertinggi*. Jakarta: PT. Kompas Media Nusantara, 2009.
- Yasin, Muhammad, dkk. *Anotasi Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa*. Jakarta Selatan: Pusat Telaah dan Informasi Regional (PATTIRO), 2015.
- Zakaria, R. Yando. *Abih Tandeh: Masyarakat Desa di Bawah Rejim Orde Baru*. Jakarta: Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (Elsam), 2000.



- Zamroni, Sunaji M. Zainal Anwar, Sugeng Yulianto, dkk. *Desa Mengembangkan Penghidupan Berkelanjutan*. Yogyakarta: Institute for Research and Empowerment (IRE), 2015.
- Zuchron, Daniel. *Menggugat Manusia dalam Konstitusi: Kajian Filsafat atas UUD 1945 Pasca-Amendemen*. Jakarta: Rayyana Komunikasindo, 2017.

Tesis, Disertasi, dan Jurnal

- Anggono, Bayu Dwi. "Tertib Jenis, Hierarki, dan Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan: Permasalahan dan Solusinya". *Jurnal Masalah-Masalah Hukum*, Edisi No. 1 Vol. 47, (Januari 2018). 1-9.
- Antlov, Hans. "Kerangka Hukum Kepemerintahan Desa Menurut UU No.22/1999". *Jurnal Forum Inovasi*, Edisi Vol. 6, (Maret 2003).
- Attamimi, A. Hamid S. "Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan". *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Edisi Vol. 15, (Februari 1985). 54-65.
- ". "Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara". *Disertasi*, Universitas Indonesia, 1990.
- Cikusin, Yaqub. "Relasi BPD-Kepala Desa: Kajian Relasi Kekuasaan BPD-Kepala Desa dan Transformasi Sosial". *Disertasi*, Universitas Airlangga, 2006.
- Harahap, Zairin. "Menyoal Kewenangan Mahkamah Konstitusi Menguji Perppu: Kajian terhadap Enam Putusan Mahkamah Konstitusi". *Jurnal Yudisial*, Edisi No. 3 Vol. 7, (Desember 2014). 311-328.
- Haryanto. "Elit Politik Lokal dalam Perubahan Sistem Politik". *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*, Edisi No. 2 Vol. 13, (November 2009). 131-148.

- Huda, Ni'matul. "Urgensi Pengaturan Desa dalam UUD 1945". *Jurnal PJIH*, Edisi No. 1 Vol. 4, (Januari 2017). 1-18.
- Hudayana, Bambang. "Civil Society: Anatomi Perkembangan Perkumpulan Warga di Era Otonomi". *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*, Edisi No. 3 Vol. 6, (Maret 2003). 359-387.
- Islamy, M. Irfan. "Perilaku Kekuasaan Pemimpin Lokal (Suatu Kajian tentang Perilaku Kekuasaan Kontinum dan Interface Kepala Desa dalam Menangani Isu Pembangunan Desa)". *Disertasi*, Universitas Airlangga, 1996.
- Konradus, Danggur. "Politik Hukum Berdasarkan Konstitusi". *Jurnal Masalah-Masalah Hukum*, Edisi No. 3 Vol. 45, (Juli 2016). 198-206.
- Kuncoro, Bambang. "Hubungan Desa dan Negara: Studi Relasi Kekuasaan Kepala Desa dan Negara dalam Penyelenggaraan Pemerintahan dan Pembangunan Pasca Orde Baru". *Disertasi*, Universitas Airlangga, 2013.
- Kushandajani. "Rekonstruksi Hukum Pemerintahan Desa, Pemikiran Perubahan Kebijakan Bagi Desa". *Jurnal Ilmu Politik*, Edisi No. 1 Vol. 2 (April 2013). 1-9.
- Luthfy, Riza Multazam. "Masa Jabatan Kepala Desa dalam Perspektif Konstitusi". *Jurnal Masalah-Masalah Hukum*, Edisi No. 4 Vol. 48, (Oktober 2019). 319-330.
- Maran, Petrus Pedo. "Analisis Kinerja Kebijakan Pengangkatan Sekretaris Desa Menjadi Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Flores Timur". *Tesis*, Universitas Terbuka, 2013.
- Mubasir, Makin. "Hubungan Kerja Kepala Desa dengan Sekretaris Desa Sebagai Pegawai Negeri Sipil dalam Otonomi Desa (Studi dalam Masa Transisi dari Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Menuju Undang-Undang



- No. 6 Tahun 2014 di Kecamatan Bener Kabupaten Purworejo)". *Tesis*, Universitas Islam Indonesia, 2015.
- Mubarok, Nafi'. "Penemuan Hukum sebagai Pertimbangan Sosiologis Hakim Agama dalam Menerapkan Hukum", *Jurnal Al-Qānūn*, Edisi No. 2 Vol. 17, (Desember 2014). 369-402.
- Mulyosudarmo, Suwoto. "Hak atas Penolakan Pengesahan RUU (Suatu Kajian dalam Perspektif Pembaruan HTN)". *Jurnal Perspektif*, Edisi No. 3 Vol. 2, (Oktober 1997), hlm. 1-10.
- Nurcholis, Hanif. "Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa Dilihat dari Pasal 18 B Ayat 2 UUD 1945". *Jurnal Masalah-masalah Hukum*, Edisi No. 1 Vol. 43, (Januari 2014). 149.
- Oktavianus, Boby. "Implementasi Kebijakan Administrasi Desa di Kecamatan Ambalau Kabupaten Sintang (Studi Sekretaris Desa Pegawai Negeri Sipil)". *Tesis*, Universitas Terbuka, 2015.
- Pramusinto, Agus dan M. Syahbudin Latief. "Dinamika Good Governance di Tingkat Desa". *Jurnal Ilmu Administrasi Negara*, Edisi No. 1 Vol. 11, (Januari 2011). 1-13.
- Prayitno, Kuart Puji. "Pancasila sebagai 'Screening Board' dalam Membangun Hukum di Tengah Arus Globalisasi Dunia yang Multidimensional". *Jurnal Dinamika Hukum*, Edisi Khusus Vol. 11, (Februari 2011). 150-166.
- Pujiningsih, Sri. "Hubungan antara Hukum dan Etika dalam Politik Hukum di Indonesia (Membaca Pancasila sebagai Sumber Nilai dan Sumber Etik)". *Jurnal Pena Justitia: Media Komunikasi dan Kajian Hukum*, Edisi No. 1 Vol. 17, (2017). 28-36.

- Rahayu, Derita Prapti. "Aktualisasi Pancasila Sebagai Landasan Politik Hukum Indonesia". *Jurnal Yustisia*, Edisi No. 1 Vol. 4, (Januari-April 2015). 190-202.
- Ridha, M. Farid dan Sujianto. "Kebijakan Pengangkatan Sekretaris Desa Menjadi PNS". *Jurnal Demokrasi dan Otonomi Daerah*, Edisi No. 1 Vol. 11, (2013). 37-42.
- Sabardi, Lalu. "Konstruksi Makna Yuridis Masyarakat Hukum Adat dalam Pasal 18B UUDN RI Tahun 1945 untuk Identifikasi Adanya Masyarakat Hukum Adat". *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Edisi No. 2 Vol. 43, (April-Juni 2013). 171.
- Saraswati, Retno. "Arah Politik Hukum Pengaturan Desa ke Depan (*Ius Constituendum*)". *Jurnal Masalah-Masalah Hukum*, Edisi No. 3 Vol. 43, (Juli 2014). 313-321.
- Satriawan, M. Iwan. "Politik Hukum Pemerintahan Desa". *Jurnal Konstitusi*, Edisi No. 1 Vol. 1, (2012).
- Sholahudin, Umar. "Hukum dan Keadilan Masyarakat (Analisis Sosiologi Hukum terhadap Kasus Hukum Masyarakat Miskin "Asyani" di Kabupaten Situbondo)". *Jurnal Dimensi*, Edisi No. 1 Vol. 9, (Juni 2016). 31-44.
- Simamora, Janpatar. "Problem Yuridis Keberadaan Tap MPR dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan Menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011". *Jurnal Legislasi Indonesia*, Edisi No. 03 Vol. 10, (September 2013). 219-230.
- Sukirno, Didik. "Politik Hukum Pemerintahan Desa". *Jurnal Konstitusi*, Edisi No. 1 Vol. 1, (September 2008). 1-25.
- Widjaja, Alia Harumdani. "Implikasi Konstitusionalitas Pengaturan Syarat Domisili Calon Kepala Desa." *Jurnal Konstitusi*, Edisi No. 2 Vol. 14, (Juni 2017). 351-373.



Zakaria, R. Yando. "Menimbang-nimbang Mandat Konstitusi tentang Kedudukan Desa atau Disebut dengan Nama Lain". *Jurnal Mandatory*, Edisi No. 1 Vol. 10, (2013). 1-30.

Risalah Rapat, Peraturan Perundang-undangan, dan Putusan Pengadilan

Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI). Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI). Sekretariat Negara Republik Indonesia, 1 Jan 1995. 28 Mei 1945-22 Agustus 1945.

Risalah Rapat Panitia Kerja RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Rapat Panitia Kerja ke-9. Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. 30 Juli 2004.

Risalah Rapat Panitia Khusus RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah. Rapat Kerja ke-6. Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. 23 Juni 2004.

Risalah Rapat Pembicaraan Tingkat II: Pemandangan Umum para Anggota atas Rancangan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah. Rapat Paripurna DPR RI ke-37. Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. 19 Februari 1999.

Risalah Rapat Proses Pembahasan Rancangan Undang-Undang Tentang Pemerintahan Daerah. Rapat Panitia Kerja ke-4.



Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. 6 April 1999.

Indonesia. Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Desa (Lembaran Negara Tahun 2014 Nomor 123, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5539).

----- . Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2015 Tentang Perubahan Peraturan Pemerintah Nomor 43 tahun 2014 Tentang Desa (Lembaran Negara Tahun 2015 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5717).

----- . Peraturan Pemerintah Nomor 75 Tahun 2005 Tentang Desa (Lembaran Negara Tahun 2005 Nomor 158, Tambahan Lembaran Nomor 4587).

----- . Peraturan Pemerintah Nomor 76 Tahun 2001 Tentang Pedoman Umum Pengaturan Mengenai Desa (Lembaran Negara Tahun 2001 Nomor 142, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4155).

----- . Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 60, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3839).

----- . Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4437).

----- . Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 Tentang Pemerintahan Desa (Lembaran Negara Tahun 1979 Nomor 56, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3153).

----- . Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5234).

----- . Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011



tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Tahun 2019 Nomor 183, Tambahan Lembaran Negara Nomor 6398).

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 128/PUU-XIII/2015, tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 42/PUU-XIX/2021, tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Surat Kabar

Agusta, Ivanovich. "Desa dalam Rezim Pemerintahan". *Kompas*, 26-10-2016.

Bali Post, 13-02-2017.

Bali Post, 20-10-2016.

Berita Metro, 28-10-2016.

Bhirawa, 17-07-2017.

Haluan, 01-09-2016.

Harian Banyumas, 22-08-2014.

Joglosemar, 23-09-2016.

Joglosemar, 31-08-2016.

Kedaulatan Rakyat, 29-01-1986.

Koran Madura, 09-04-2015.

Kristiadi, J. "Rumitnya Mengelola Dana Desa". *Kompas*, 03-11-2015.

Luthfy, Riza Multazam. "Progresivitas Pamong Desa". *Tribun Jogja*, 14-12-2016.

"Putusan MK dan Konfigurasi Politik Lokal". *Tribun Jogja*, 09-09-2016; *Suara NTB*, 14-10-2016; *Lampung Post*, 15-10-2016.



- ". "Desa dan Komunisme". *Lampung Post*,
15-05-2017.
- ". "Sosiologi Pemerintahan Desa". *Republika*,
30-10-2018.
- MD, Mahfud. "Politisasi Hukum, bukan Politik Hukum". *Media Indonesia*, 11-12- 2017.
- Malang Post*, 03-07-1952.
- Memorandum*, 24-01-2017.
- Memorandum*, 02-02- 2017.
- Pesat*, 27-02-1952.
- Pikiran Rakyat*, 01-02-1984.
- Radar Jogja*, 06-10-2021.
- Radar Pekalongan*, 29-04-2016.
- Riau Pos*, 11-03-2017.
- Suara Masyarakat*, 15-09-1953.
- Suara Masyarakat*, 17-11-1953.
- Suara NTB*, 02-08-2017.
- Sudjito. "Hukum untuk Kekuasaan?" *Koran Sindo*, 26-09-2012.
- ". "Tanggung Jawab Hakim". *Koran Sindo*, 20-12-2016.
- Sukabumi Ekspres*, 12-07-2017.
- Suryoputro, Suryokoco. "Negara Bangkrut, Desa Hilang?".
Republika, 19-12-2012.
- Tasroh. "Pemberdayaan Pemerintahan Desa". *Media Indonesia*,
20-12-2012.
- Tribun Jogja*, 03-01-2017.
- Tribun Jogja*, 04-10-2016.
- Tribun Jogja*, 14-10-2021.
- Tribun Jogja*, 17-12-2016.
- Tribun Jogja*, 31-08-2017.
- Wawasan*, 04-05-2016.
- Wawasan*, 28-09-2016.



Wawancara

Wawancara dengan Arie Sujito, Ketua Advokasi Rancangan Undang-Undang (RUU) Desa, di Sanggar Maos Tradisi Yogyakarta pada 26 Maret 2019 pukul 08.10 WIB.

Wawancara dengan Bagir Manan, Guru Besar Hukum Tata Negara Universitas Padjadjaran (Unpad) Bandung, di Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia (UII) Yogyakarta pada 29 September 2017.

Wawancara dengan Eko Prasetyo, Kepala Desa Sambongrejo, Gondang, Bojonegoro, di kediamannya pada 3 April 2019 pukul 15:24 WIB.

Wawancara dengan Kasiyan, Ketua RT.06 RW.01 Dusun Guyangan, Guyangan, Trucuk, Bojonegoro, di kediamannya pada 4 April 2019 pukul 11:44 WIB.

Wawancara dengan Kastari, mantan Kebayan dan mantan Kaur Pembangunan Dukuh Kaligempol, Siwalan, Sugihwaras, Bojonegoro, di kediamannya pada 3 April 2019 pukul 10.22 WIB.

Wawancara dengan Najmah Jamal, warga desa Lembanna, Kecamatan Bontobahari, Kabupaten Bulukumba, Sulawesi Selatan, melalui pesan singkat pada 1 November 2017 pukul 15.13 WIB.

Wawancara dengan Nova Kristianto, Kaur Perencanaan Pandean, Bangunharjo, Sewon, Bantul, di kediamannya pada 28 Maret 2019 pukul 14.58 WIB.

Wawancara dengan Parji, Kasun Dukuh Tikung, Senganten, Gondang, Bojonegoro, di kediamannya pada 3 April 2019 pukul 14.22 WIB.

Wawancara dengan Rajif Dri Angga, Peneliti Muda Institute for Research and Empowerment (IRE) Yogyakarta, melalui pesan singkat pada 10 September 2017 pukul 17.09 WIB.



- Wawancara dengan Renita Yulia, warga Dusun Sumberejo, Kentong, Trucuk, Bojonegoro, di kediamannya pada 4 April 2019 pukul 11:15 WIB.
- Wawancara dengan Ria Fitriani, Sekretaris Desa Kedungsumber, Siwalan, Sugihwaras, Bojonegoro, di kediamannya pada 3 April 2019 pukul 11.21 WIB.
- Wawancara dengan Sri Mulatinah, Dukuh Pelem Lor, Baturetno, Banguntapan, Bantul, di kediamannya pada 28 Maret 2019 pukul 10.17 WIB.
- Wawancara dengan Subarno, Dukuh Jongke Kidul, Sendangadi, Mlati, Sleman, di kediamannya pada 27 Maret 2019 pukul 16.11 WIB.
- Wawancara dengan Sutoro Eko, Pegiat Forum Pengembangan Pembaharuan Desa (FPPD) Yogyakarta, di Sekolah Tinggi Pembangunan Masyarakat Desa (STPMD) "APMD" Yogyakarta pada 8 Februari 2018 pukul 09.57 WIB.
- Wawancara dengan Wisnu Nugroho Pamungkas, Ketua Karang Taruna Dusun Kricak, Kedungsumber, Siwalan, Sugihwaras, Bojonegoro, di kediamannya pada 3 April 2019 pukul 11.21 WIB.
- Wawancara dengan Wiwik, warga Dukuh Kaligempol, Siwalan, Sugihwaras, Bojonegoro, di kediamannya pada 3 April 2019 pukul 09.44 WIB.
- Wawancara dengan Zainuddin, Dukuh Sribit, Sendangtirto, Brebah, Sleman, di kediamannya pada 28 Maret 2019 pukul 13.36 WIB.

DAFTAR RIWAYAT HIDUP

• Data Pribadi

Nama Lengkap : Riza Multazam Luthfy, S.H., M.H.
Jenis Kelamin : Laki-Laki
Tempat, Tanggal Lahir : Bojonegoro, 09 November 1986
Agama : Islam
Alamat Rumah : RT. 15/02 Balenrejo, Balen, Bojonegoro,
Jawa Timur 62182
Alamat Kantor : Jl. Ahmad Yani No.117, Jemur Wonosari,
Kec. Wonocolo, Kota SBY, Jawa Timur
60237
Nama Orang Tua : Mulazim, S.Ag., M.Pd.I. (ayah)
: Sri Utami (ibu)
Nama Istri : Izza Zuhrotul Milla, S.Pd.
Nama Anak : - Hilya Adiba Naureen
- Attar Gibran Ahmad
No. Handphone : +6285649773437
E-mail : rizamultazam@uinsby.ac.id

• Latar Belakang Pendidikan

1993 - 1999 : MINU Balen Bojonegoro
1999 - 2002 : MTs Islamiyah Balen Bojonegoro
2002 - 2005 : MA Attanwir Talun Sumberrejo
Bojonegoro
2006 - 2011 : S-1 Ilmu Hukum STIH Malang
2011 - 2013 : S-2 Ilmu Hukum UII Yogyakarta
2016 - Sekarang : S-3 Ilmu Hukum UII Yogyakarta



• Pengalaman Kerja

- 2019 – Sekarang : Dosen Tetap Ilmu Hukum Fakultas Syariah dan Hukum UIN Sunan Ampel Surabaya
- 2019 – Sekarang : Redaktur Jurnal Al Daulah Fakultas Syariah dan Hukum UIN Sunan Ampel Surabaya
- 2019 – Sekarang : Redaktur Jurnal Al Hukama' Fakultas Syariah dan Hukum UIN Sunan Ampel Surabaya
- 2017 – sekarang : Editor Majalah Langitan
- 2008 – sekarang : Penulis lepas di media massa
- 2014 – 2018 : Dosen Tetap STAI Attanwir Bojonegoro

• Karya Ilmiah dan Publikasi

- 2009 – sekarang : Artikel esai dan opini tentang hukum dan pemerintahan desa di media cetak lokal dan nasional (*Kompas, Koran Tempo, Jawa Pos, Republika, Media Indonesia, Solopos, Suara Merdeka, Kontan, Seputar Indonesia (Sindo), Lampung Post, Bernas, Koran Jakarta, Bhirawa, Tribun Jateng, Harian Jogja, Duta Masyarakat, Suara NTB, Tribun Jogja, Kedaulatan Rakyat, Harian Analisa*, dan sebagainya).
- 2021 : Book Chapter Ber-ISBN (978-623-6705-50-6) "*Politisasi Relasi Muslim dan Non-Muslim*"
- 2020 : Buku "*Perbandingan Sistem Hukum Federalisme di Amerika Serikat dengan Otonomi Daerah di Indonesia*" (Duta Media, 2020)



- 2019 : Artikel *“Masa Jabatan Kepala Desa dalam Perspektif Konstitusi”* di *Jurnal Masalah-Masalah Hukum*, Vol. 48, No. 4 (Oktober 2019)
- 2019 : Artikel *“Hubungan antara Partisipasi Masyarakat, Pembentukan Undang-undang dan Judicial Review”* di *Jurnal Al Daulah*, Vol. 9, No. 1 (April 2019)
- 2018 : Buku *“Jagoan dan Kekuasaan (Kumpulan Esai)”* (Basabasi, 2018)
- 2014 : Artikel *“Fungsi Legislatif Desa Pasca Reformasi (Telaah Kritis atas UU 22/1999, UU 32/2004, dan UU 6/2014)”* di *Jurnal Yuridis* Vol. 1 No. 1 (Juni 2014)
- 2014 : Buku *“Potret Legislatif Desa Pasca Reformasi”* (Diandra, 2014)
- 2012 : Buku *“Potret Politik & Ekonomi Lokal di Indonesia”* (Institute for Research and Empowerment [IRE], 2012)

