

ARAH POLITIK HUKUM PENGATURAN DESA KE DEPAN (*IUS CONSTITUENDUM*)*

Retno Saraswati

Fakultas Hukum Universitas Diponegoro
Jl. Prof. Soedarto, SH. Tembalang, Semarang
E-mail: saraswatiretno@yahoo.co.id

Abstract

Legal policy of the village regulation (Law number 6 year 2014) is remain inconsistent with legal policy constitution. The Methods of research is normative juridical approach and analyse the secondary data and information gathered. The results indicated that the legal policy of village regulation stipulate that educational requirements for village heads should be minimum of high school or its equivalent; village heads tenure should be two period only; and the rural development planning of village does not necessary brought to the same direction or template of the planning from higher government level such as regency.

Keywords: Legal Policy, Regulation, Village, Indonesia.

Abstrak

Politik hukum pengaturan mengenai desa yang tertuang dalam Undang Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa ternyata masih mengandung inkonsistensi terhadap politik hukum dalam konstitusi. Penelitian ini menggunakan metode pendekatan yuridis normatif, dengan data sekunder sebagai sumbernya. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pengaturan desa ke depan seharusnya memperhatikan persyaratan pendidikan kepala desa minimal sekolah lanjutan atas, rentang masa jabatan kepala desa, dan perencanaan pembangunan desa tidak memaksakan untuk mengacu pada perencanaan pembangunan daerah di atasnya.

Kata Kunci : Politik Hukum, Pengaturan, Desa, Indonesia.

A. Pendahuluan

1. Latar Belakang

Penelitian tentang arah politik hukum pengaturan desa ke depan (*Ius Constituendum*) ini sangat penting dilakukan, ada beberapa alasan yang melatarbelakanginya, antara lain karena adanya inkonsistensi antara arah politik hukum dalam konstitusi dengan arah politik hukum dalam undang-undang tentang desa (Undang Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa), yang dapat berakibat pada potensi tidak tercapainya tujuan untuk menjadikan desa kedepan menjadi desa yang kuat, maju dan mandiri serta demokratis. Inkonsistensi ini bertentangan dengan dengan asas hierarki

peraturan perundang-undangan yang di anut di Indonesia.

Penelitian yang membahas tentang arah politik hukum pengaturan desa ke depan (*Ius Constituendum*), sepanjang pengamatan penulis melalui penelusuran kepustakaan dan *e-library* belum pernah ada. Beberapa penelitian yang ada masih mendasarkan pada peraturan yang lama yakni Undang Undang Nomor. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, seperti yang dilakukan oleh M.Iwan Satriawan (2012)¹ dan

*Artikel ini merupakan bagian dari hasil penelitian dengan Surat Tugas Dekan Nomor: 200A/UN7.3.1/KP/2014, tanggal 3 Maret 2014

¹ M.Iwan Satriawan, 2012, "Politik Hukum Pemerintahan Desa", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 1 No. 1 Edisi November, Jakarta, Mahkamah Konstitusi, hlm. 142-143.

² Kushandajani, 2011, "Rekonstruksi Hukum Pemerintahan Desa, Pemikiran Perubahan Kebijakan Bagi Desa", *Jurnal Ilmu Politik*, Vol. 2 No. 1 Edisi April, Semarang, Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Undip, hlm. 7.

Kushandajani (2013)². Hasil Penelitian M.Iwan Satriawan (2012) menunjukkan bahwa adanya inkonsistensi politik hukum pemerintahan desa menurut Undang Undang Nomor. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan PP No. 72 Tahun 2005 Tentang Desa, dengan politik hukum dalam konstitusi terkait dengan masalah kedudukan dan kewenangan desa. Kedepannya perlu ada integrasi fungsi pemerintahan desa dalam pemerintahan adat, atau sebaliknya masyarakat adat diakomodasi dalam pemerintahan desa, atau keduanya saling memperkuat. Hasil penelitian Kushandajani (2013) menunjukkan bahwa dalam rekonstruksi hukum pemerintahan desa haruslah memperjelas posisi desa dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia dan perlunya pengelompokan desa menjadi tiga tipe yakni desa adat (asli), desa administratif, dan desa transisi. Sedangkan kebaruan dari penelitian ini adalah terkait adanya inkonsistensi arah politik hukum dalam UU Desa (Undang Undang Nomor 6 Tahun 2014) dengan arah politik hukum dalam konstitusi, yang menyangkut masalah Kepala Desa dan perencanaan pembangunan desa, dan untuk selanjutnya ingin menemukan arah politik hukum yang sesuai dengan konstitusi. Berdasarkan latar belakang di atas, maka masalah yang akan di jawab dalam tulisan ini adalah bagaimana arah politik hukum dalam undang-undang desa kedepan, agar sesuai dengan arah politik hukum dalam konstitusi, khususnya terkait dengan masalah persyaratan pendidikan dan masa jabatan kepala desa, serta perencanaan pembangunan desa.

2. Metode Penelitian

Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan metode pendekatan yuridis normatif, seperti yang dipakai oleh Ida Keriamenta Silalahi dan Nur Sayidah³ serta Eko Sopyono⁴. Penelusuran kepustakaan dengan data sekunder sebagai sumber informasi, baik berupa bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder telah dilakukan pada penelitian ini. Bahan Hukum Primer terdiri dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang Undang Nomor. 20 Tahun

2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, Undang Undang Nomor. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Undang Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, PP No. 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa. Bahan Hukum Sekunder terdiri dari buku-buku, jurnal dan makalah yang relevan dengan permasalahan penelitian. Selanjutnya dilakukan analisis secara deduktif untuk menarik kesimpulannya. Hasil penelitian ini diharapkan menjadi bahan masukan bagi pembentuk undang-undang dalam melakukan perubahan Undang Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

3. Kerangka Teori

Politik hukum disini dimaknai sebagai arahan atau garis resmi yang dijadikan dasar pijak dan cara untuk membuat dan melaksanakan hukum dalam rangka mencapai tujuan bangsa dan negara.⁵ Makna tersebut mengandung pengertian bahwa politik hukum mengandung dua sisi yang tak terpisahkan yakni sebagai arahan pembuatan hukum atau *legal policy* lembaga-lembaga negara dalam membentuk hukum dan sekaligus sebagai alat untuk menilai dan mengkritisi apakah hukum yang dibuat sudah sesuai atau tidak dengan kerangka pikir *legal policy* tersebut.

Menurut Hans Kelsen dan Hans Nawiasky sebagaimana disitir oleh Maria Farida Indrati Soeprato⁶ dalam bukunya Ilmu Perundang-undangan antara lain dikatakan bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki tata susunan, di mana suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, namun Hans Nawiasky menambahkan dengan telah mengelompokkan norma-norma hukum itu dalam empat kelompok. Dalam kaitannya dengan masalah pembentukan peraturan perundang-undangan, teori Hans Kelsen dan Hans Nawiasky telah mengilhami bagaimana pengaturan norma hukum di Indonesia.⁷ Jika kita lihat dalam Pasal 7 ayat (1) dan ayat (2) Undang Undang Nomor. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan

³ Ida Keriamenta Silalahi dan Nur Sayidah, 2014, "Konsep dan Manfaat Pengaturan Saham Tanpa Nilai Nominal dalam Pasar Modal Indonesia", *Jurnal Dinamika Hukum*, Vol. 14 No.2 Edisi Mei, Purwokerto, Fakultas Hukum Universitas Jenderal Soedirman, hlm. 190.

⁴ Eko Sopyono, 2012, "Kebijakan Perumusan Sistem Pemidanaan yang Berorientasi pada Korban", *Jurnal Masalah-Masalah Hukum*, Jilid 41 No.1 Edisi Januari, Semarang, Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, hlm. 31.

⁵ Moh Mahfud MD, 2006, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Jakarta, Pustaka LP3ES, hlm. 15.

⁶ Maria Farida Indrati Soeprato, 2006, *Ilmu Perundang-undangan*, Buku 1, Yogyakarta, Kanisius, hlm.25-27.

⁷ Retno Saraswati, 2013, "Problematika Hukum Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan", *Jurnal Yustisia*, Edisi 87 Tahun XXII Edisi September-Desember, Surakarta, Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret, hlm. 99.

perundang-undangan, dapat kita temukan adanya hierarki dalam norma hukum kita. Dalam pasal tersebut telah diatur jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan yakni :

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- b. Ketetapan MPR
- c. Undang-Undang/Perpu
- d. Peraturan Pemerintah
- e. Peraturan Presiden
- f. Peraturan Daerah Provinsi
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan asas hierarki, yang bermakna bahwa penjenjangan setiap jenis Peraturan Perundang-undangan yang didasarkan pada asas bahwa Peraturan Perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Dengan demikian termasuk dalam pengertian tersebut adalah mengenai politik hukum Peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan politik hukum Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Politik hukum yang ada dalam konstitusi (karena merupakan hukum dasar tertulis tertinggi) harus menjadi dasar dan pedoman bagi politik hukum bagi peraturan perundangan yang ada di bawahnya termasuk undang-undang.

B. Hasil dan Pembahasan

1. Inkonsistensi politik hukum dalam Undang Undang Nomor 6 Tahun 2014 dengan politik hukum dalam konstitusi

Salah satu tujuan ditetapkannya Undang Undang Nomor 6 Tahun 2014 adalah untuk membentuk Pemerintahan Desa yang mandiri, profesional, efisien dan efektif, terbuka, serta bertanggung jawab, sebagaimana arah politik hukum dalam konstitusi. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa politik hukum pemerintahan desa semakin menunjukkan ke arah pembentukan civil society atau meminjam istilah Nurcholis Madjid

masyarakat madani.⁸

Kebijakan otonomi desa, selain memberikan wewenang kepada Pemerintah Desa untuk mengatur rumah tangganya sendiri, ternyata juga mensyaratkan pada kemampuan Desa otonom untuk dapat membiayai pembangunan di desanya secara mandiri. Hal tersebut berarti bahwa pemerintah desa harus dapat menggali sendiri sumber-sumber pendapatan dengan memanfaatkan sumber daya yang ada di wilayahnya atau melakukan usaha-usaha lain seperti yang di atur dalam undang-undang.⁹ Untuk itu dibutuhkan sumberdaya aparat pemerintah desa yang mampu mengemban amanat tersebut, sehingga kemampuan dan kualitas manusianya juga sangat dibutuhkan. Jika kita cermati politik hukum yang ada dalam Undang Undang Nomor 6 Tahun 2014 belum sepenuhnya sejalan atau konsisten dengan politik hukum dalam konstitusi, antara lain terkait dengan:

Pertama, Persyaratan pendidikan bagi calon kepala desa yang masih rendah. Di dalam Pasal 33 Undang Undang Nomor 6 Tahun 2014 dikatakan bahwa, calon kepala desa wajib memenuhi persyaratan antara lain berpendidikan paling rendah tamat sekolah menengah pertama atau sederajat. Persyaratan pendidikan ini tidak konsisten atau sinkron dengan politik hukum secara ideal dalam Pembukaan UUDNRI Tahun 1945 yakni mencerdaskan kehidupan bangsa, yang oleh Pasal 31 ayat (2) UUDNRI Tahun 1945 memerintahkan kepada setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar, dan sejak tahun 2013 sudah mencanangkan wajib belajar 12 tahun. Syarat berpendidikan paling rendah tamat sekolah menengah pertama atau sederajat akan setara dengan wajib belajar 9 tahun, yang ini sudah diperbaharui dengan wajib belajar 12 tahun, bagaimana negara Indonesia akan mendorong kearah tujuan untuk mencerdaskan kehidupan bangsa kalau persyaratan itu tidak mengacu arah politik hukum yang telah ditetapkan, tentu hal ini akan menghambat tujuan tersebut.

Kedua, masa jabatan kepala desa yang terlalu

⁸M. Iwan Satriawan, *Op.cit*, hlm. 125-143.

⁹Sakinah Nadir, 2013, "Otonomi Daerah dan Desentralisasi Desa: Menuju Pemberdayaan Masyarakat Desa", *Jurnal Politik Profetik*, Vol. 1 No. 1 Edisi Januari, Makassar, UIN Alauddin, hlm. 9.

lama. Di dalam Pasal 39 ayat (2) dikatakan bahwa Kepala Desa dapat menjabat paling banyak 3 (tiga) kali masa jabatan secara berturut-turut atau tidak secara berturut-turut. Sementara arah politik hukum dalam konstitusi dapat disimpulkan bahwa masa jabatan Presiden, Wakil Presiden, anggota DPR, anggota DPD dan lembaga-lembaga yang lain dibatasi 2 (dua) kali masa jabatan atau 2 (dua) periode, dengan demikian jelas kalau kepala desa bisa 3 (tiga) kali masa jabatan, hal ini tidak konsisten dengan arah politik hukum mengenai masa jabatan dalam konstitusi. Secara teoretis dikatakan bahwa kekuasaan yang terlalu lama akan cenderung rusak atau akan berpotensi menjadi korupsi, hal ini seperti apa yang disampaikan oleh Lord Acton¹⁰ yang mengatakan bahwa *"Power trends to corrupt, and absolute power corrupt absolutely"* (kekuasaan itu cenderung korup, dan kekuasaan yang absolut cenderung korup secara absolut). Sedangkan secara sosiologis tentu dengan semakin lama masa jabatan kepala desa, maka akan semakin menutup kesempatan bagi calon kepala desa yang lain untuk menjadi kepala desa.

Ketiga, dalam perencanaan pembangunan desa yang harus mengacu pada perencanaan pembangunan kabupaten/kota. (Pasal 79 ayat (1) Undang Undang Nomor 6 Tahun 2014). Pembangunan Desa bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat Desa, kualitas hidup manusia serta penanggulangan kemiskinan melalui pemenuhan kebutuhan dasar, pembangunan sarana dan prasarana Desa, pengembangan potensi ekonomi lokal, serta pemanfaatan sumber daya alam dan lingkungan secara berkelanjutan. Pembangunan desa ini harus melalui perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan. Dalam perencanaan pembangunan desa harus mengacu pada perencanaan pembangunan Kabupaten. Kalau hal ini harus dipaksakan seperti itu, maka hal ini tidak konsisten dengan arah politik hukum dalam konstitusi yang memberikan otonomi kepada desa melalui pengakuan dan perlindungan terhadap hak asal-usul dan hak tradisional dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat, memajukan perekonomian masyarakat desa serta mengatasi kesenjangan pembangunan.

2. Arah Politik Hukum Pengaturan Desa Ke Depan (*Ius Contituendum*)

Upaya pembangunan tata hukum yang terus menerus diperlukan agar hukum dapat memainkan peran dan fungsinya sebagai pedoman bertingkah laku dalam hidup bersama. Upaya tersebut dilakukan dengan alasan antara lain hukum harus senantiasa disesuaikan dengan perkembangan masyarakat yang dilayaninya, hukum sebagai alat pendorong kemajuan masyarakat, dan secara realistis adanya manipulasi terhadap hukum itu sendiri sebagai alat untuk menimbun kekuasaan.

Upaya pembaharuan tatanan hukum itu haruslah tetap menjadikan Pancasila sebagai paradigmanya, dapat menyentuh konstitusi atau Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai hukum dasar tertulis tertinggi, dan semua peraturan perundang-undangan yang ada di bawahnya, serta berpedoman pada Undang Undang Nomor. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagai pedoman bakunya.

Demikian juga upaya pembaharuan tatanan hukum tentang desa harus adanya konsistensi arah politik hukum baik secara vertikal maupun horisontal, secara vertikal artinya arah politik hukum yang ada dalam Pancasila dan UUDNRI Tahun 1945 harus menjadi pedoman bagi arah politik hukum dalam undang-undang dengan kata lain politik hukum secara ideal (yang ada dalam pembukaan UUDNRI Tahun 1945) akan menjadi pijakan bagi politik hukum secara dasar (UUDNRI Tahun 1945), dan politik hukum secara dasar menjadi pijakan bagi politik hukum secara instrumental (Undang-Undang)¹¹. Sementara secara horisontal arah politik hukum yang ada dalam undang-undang yang satu harus konsisten dengan arah politik hukum dalam undang-undang yang lain.

Arah politik hukum dalam undang-undang tentang desa kedepan harus dilakukan perubahan agar sesuai dengan arah politik hukum dalam konstitusi atau UUDNRI Tahun 1945, antara lain :

Pertama, persyaratan bagi kepala desa yang menyangkut masalah syarat pendidikan, seharusnya minimal Sekolah Lanjutan Atas atau yang sederajat, agar konsisten dengan arah politik

¹⁰H.M. Arsyad Sanusi, 2009, "Relasi Antara Korupsi Dengan Kekuasaan", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 6 No. 2 Edisi Juli, Jakarta, Mahkamah Konstitusi, hlm.91.

¹¹ Retno Saraswati, 2014, "Reorientasi Hukum Pemilukada yang Mensejahterakan Rakyatnya", *Jurnal Dinamika Hukum*, Vol. 14 No. 2 Edisi Mei, Purwokerto, Fakultas Hukum Universitas Jenderal Soedirman, hlm. 365.

hukum yang secara ideal dalam Pembukaan UUDNRI Tahun 1945 yakni dengan tujuan mencerdaskan kehidupan bangsa, yang dijabarkan lebih lanjut dalam Pasal 31 ayat (2) UUDNRI Tahun 1945 yang memerintahkan kepada setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar yang telah dilaksanakan dalam kebijakan wajib belajar 12 tahun.

Wajib belajar menurut Undang Undang Nomor. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional adalah program pendidikan minimal yang harus diikuti oleh Warga Negara Indonesia atas tanggung jawab Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Pelaksanaan wajib belajar 12 tahun merupakan keberlanjutan dari wajib belajar 9 tahun yang dicanangkan Pemerintah Pusat.¹² Program wajib belajar 12 tahun merupakan kewajiban bagi setiap Warga Negara Indonesia yang telah tamat sekolah menengah pertama atau sederajat dengan batas usia 16 sampai 18 tahun untuk mengikuti pendidikan sekolah menengah atas atau sederajat sampai tamat.

Pendidikan adalah proses pembangunan potensi, kemampuan dan kapasitas manusia yang mudah dipengaruhi oleh kebiasaan kemudian disempurnakan dengan kebiasaan-kebiasaan yang baik, di dukung dengan alat (media) yang disusun sedemikian rupa, sehingga pendidikan dapat digunakan untuk menolong orang lain atau dirinya sendiri dalam mencapai tujuan-tujuan yang ditetapkan. Orang yang berpendidikan lebih tinggi semakin mempunyai bekal ilmu untuk melihat secara kritis terhadap berbagai permasalahan dan akan mendaya gunakan potensinya.

Di sisi yang lain dari pertimbangan kemampuan, tentu orang yang berpendidikan lebih tinggi akan lebih memiliki kemampuan yang lebih dibandingkan dengan orang yang pendidikannya lebih rendah.¹³ Padahal seorang kepala desa diharapkan menjadi penggerak pembangunan desa, jika kepala desa memiliki kemampuan sebagai penggerak pembangunan desa tentu ini akan sangat mempercepat tujuan untuk mensejahterakan masyarakat desa, menjadi desa yang mandiri dan maju. Pembangunan desa dapat menjadi upaya yang sangat penting dalam pengentasan kemiskinan di desa.¹⁴ Saat ini kondisi desa-desa

yang ada di Indonesia masih banyak dalam kategori tertinggal, seperti yang ditunjukkan dalam Tabel 1.

¹² Sitta Aulia, 2013, "Desentralisasi Kebijakan Pendidikan (Studi tentang Pelaksanaan Wajib Belajar 12 Tahun di Kota Surabaya pada tingkat Pendidikan Menengah dan Kejuruan)", *Jurnal Politik Muda*, Edisi 59 Edisi Januari, Surabaya, Development Team of Scientific Journal Universitas Airlangga, hlm. 210.

¹³ Ike Nataliasari, 2014, "Penggunaan Model Pembelajaran Kooperatif Tipe Think Pair Share (TPS) untuk Meningkatkan Kemampuan Penalaran dan Pemecahan Masalah Matematis Siswa MTS", *Jurnal Pendidikan dan Keguruan*, Vol. 1 No. 1 Edisi Januari, Jakarta, Program Pasca Sarjana Universitas Terbuka, hlm. 9-11.

¹⁴ Machmoed Zain, 2013, "Reformasi Pengentasan Kemiskinan dari Pendekatan Ekonomi ke Pendekatan Kesejahteraan", *Jurnal Masyarakat Kebudayaan dan Politik*, Vol. 12 No. 4 Edisi September, Surabaya, Universitas Airlangga, hlm. 10.

Tabel 1
Kondisi Tipologi Desa di Indonesia
Berdasarkan Indeks Pembangunan Desa (IPD) Tahun 2014

Provinsi	2014			Provinsi	2014		
	Tertinggal	Berkembang	Mandiri		Tertinggal	Berkembang	Mandiri
Aceh	1.950	5.084	364	Nusa Tenggara Barat	326	850	61
Sumatera utara	1.744	4.546	326	Nusa Tenggara Timur	892	2.326	167
Sumatera Barat	116	302	22	Kalimantan Barat	592	1.542	111
Riau	498	1.298	93	Kalimantan Tengah	460	1.198	86
Jambi	413	1.076	77	Kalimantan Selatan	602	1.568	112
Sumatera Selatan	958	2.498	179	Kalimantan Timur	298	778	56
Bengkulu	454	1.183	85	Kalimantan Utara	142	371	27
Lampung	741	1.932	139	Sulawesi Utara	509	1.328	95
Kepulauan bangka Belitung	109	283	20	Sulawesi Tengah	546	1.423	102
Kepulauan Riau	106	277	20	Sulawesi Selatan	897	2.338	168
DKI Jakarta	80	209	15	Sulawesi Tenggara	638	1.663	119
Jawa Barat	1.776	4.630	332	Gorontalo	220	573	41
Jawa Tengah	2.580	6.726	482	Sulawesi Barat	192	500	36
DI Yogyakarta	132	343	25	Maluku	308	803	58
Jawa Timur	2.557	6.667	478	Maluku Utara	325	846	61
Banten	462	1.204	86	Papua Barat	433	1.128	81
Bali	215	561	40	Papua	1.180	3.077	221
Jumlah Total	Desa tertinggal : 23.452 Desa						
	Desa Berkembang : 61.134 Desa						
	Desa Mandiri : 4.382 Desa						

Sumber: Kementerian Desa, Daerah Tertinggal dan Transmigrasi Republik Indonesia, Tahun 2014.

Desa-desanya tertinggal jumlahnya relatif masih banyak, ada 23.452 (26,4%) dari jumlah desa di Indonesia, sedangkan desa mandirinya hanya 4,9% dari keseluruhan desa di Indonesia, baik di luar Jawa (misal: Aceh, Sumatera Utara, Papua) maupun di pulau Jawa sendiri. Keadaan ini memberikan cerminan bahwa kemiskinan masih relatif nyata terjadi baik di Jawa maupun di luar Jawa dengan angka disparitas yang relatif signifikan. Ini menjadi tantangan bagi para kepala desa sebagai pemimpin desa yang harus mampu menggerakkan segenap potensinya untuk menjadikan desa yang mandiri dan maju demi kesejahteraan masyarakat desa. Apalagi pada akhir tahun 2015 akan diberlakukan

Masyarakat Ekonomi ASEAN (MEA), akan terjadi liberalisasi ekonomi, tentu kemampuan kepala desa untuk mengantisipasi dan mengkritisi MEA menjadi penting. Kepala Desa harus mampu mengembangkan sumber daya manusia bagi aparat dan masyarakat desa, membangun infrastruktur atau sarana prasarana, dan menggali dan mengembangkan potensi ekonomi desa, termasuk menyiapkan para UMKM sebagai langkah konkrit dalam menghadapi MEA. Hasil *Roundtable discussion* Lemhannas¹⁵ dikatakan bahwa Peran UMKM sangat penting karena UMKM merupakan tulang punggung dari perekonomian ASEAN dan pengembangan UMKM di ASEAN merupakan

¹⁵ Lemhannas, 2013, "Peningkatan Peran Indonesia dalam ASEAN Framework On Equitable Economic Development (EED) Dalam Rangka Ketahanan Nasional", *Jurnal Kajian Lemhannas Republik Indonesia*, Edisi 16 Edisi November, Jakarta, Lemhannas RI, hlm. 61.

bagian integral untuk mencapai pertumbuhan ekonomi jangka panjang dan berkelanjutan.

Kedua, perlunya konsistensi pembatasan masa jabatan kepala desa dengan masa jabatan di lingkungan jabatan-jabatan yang lainnya yakni 2 (dua) kali masa periode. Politik hukum dalam konstitusi dan berbagai undang-undang sangat jelas bahwa masa jabatan bagi Presiden, anggota MPR, DPR, DPD, BPK, KY, Kepala Daerah dan lain sebagainya adalah 2 (dua) kali masa jabatan atau periode. Pembatasan ini sangat penting, agar kekuasaan tidak terlalu lama dan memberikan kesempatan bagi calon lainnya. Kekuasaan yang terlalu lama ada kecenderungan akan rusak atau potensi korupsi, apalagi dana dari negara yang akan digelontorkan kepada desa cukup besar, hal ini rawan dengan potensi-potensi adanya korupsi.

Ketiga, politik hukum dalam undang-undang desa hendaknya tidak memaksakan perencanaan pembangunan desa harus mengacu pada perencanaan pembangunan kabupaten/kota.

Pada kenyataannya pendekatan kebijakan pemerintah selama ini kurang memberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada rakyat untuk ikut berpartisipasi dalam pelaksanaan pembangunan. Kebijakan pemerintah seringkali justru tidak berpihak pada kepentingan rakyat, lebih banyak bersifat regulatif, kebijakan yang tidak komprehensif (bersifat parsial), dan cenderung mendapat intervensi dari pihak lain (negara atau lembaga asing). Walaupun Desa menyusun perencanaan pembangunan sesuai dengan kewenangannya tetapi tetap harus mengacu pada perencanaan pembangunan kabupaten. Hal inilah yang dirasakan oleh desa tidak dapat bergerak mengembangkan desa sesuai dengan kebutuhan riil desa.

Sebagai contoh, dalam pembangunan infrastruktur perdesaan, pemerintah menghadapi kendala tidak saja dalam masalah pembiayaan tapi juga penolakan dari masyarakat akibat ketidaksesuaian antara infrastruktur yang dibangun dan yang menjadi kebutuhan mereka, maka pelibatan masyarakat merupakan sebuah cara yang efektif.¹⁶

Dari sudut pandang politik dan administrasi pemerintahan, desa dipahami sebagai suatu daerah

kesatuan hukum dimana bertempat tinggal suatu masyarakat yang berkuasa (memiliki wewenang) mengadakan pemerintahan sendiri. Pengertian ini sangat menekankan adanya otonomi untuk membangun tata kehidupan desa bagi kepentingan penduduk.¹⁷ Namun harus disadari bahwa otonomi berbeda maknanya dengan kedaulatan, sebesar apapun tuntutan otonomi, tetaplah dalam kerangka NKRI, karena dalam prinsip negara kesatuan kedaulatan ke dalam maupun keluar di tangan pemerintah pusat.¹⁸

Konsep otonomi desa sebenarnya adalah sebuah konsep yang dimaknai sebagai adanya kemampuan serta prakarsa masyarakat desa untuk dapat mengatur dan melaksanakan dinamika kehidupannya dengan didasarkan pada kemampuannya sendiri. Hal ini berarti bahwa intervensi dari luar desa sendiri sedapat mungkin untuk dihilangkan atau paling tidak dikurangi. Sedangkan sifat otonomi desa adalah merupakan otonomi murni, artinya keberadaan otonomi desa adalah merupakan sesuatu yang memang telah ada sejak desa itu mulai ada, dan bukan merupakan sebuah limpahan wewenang dari negara.¹⁹ Otonomi desa tersebut memberikan kesempatan bagi masyarakat desa untuk dapat menunjukkan eksistensinya melalui berbagai aktivitas dalam mengelola persoalan yang ada dalam masyarakat desanya sesuai dengan kondisi obyektif masyarakat.

Dalam penyusunan perencanaan pembangunan desa, pemerintah desa wajib menyelenggarakan musyawarah perencanaan pembangunan desa yang melibatkan masyarakat desa, karena partisipasi masyarakat menjadi sangat penting agar perencanaan pembangunan sesuai dengan kebutuhan riil masyarakat desa. Salah satu tujuan otonomi adalah untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan yang mempengaruhi kehidupan mereka. Sistem di era reformasi yang harus berkembang adalah sistem dalam paradigma baru dengan pola kebijakan pembangunan *bottom up*.²⁰ Manfaat partisipasi masyarakat dalam pembuatan kebijakan publik termasuk dalam perencanaan pembangunan desa yang nantinya dituangkan dalam peraturan

¹⁶Faisal Nur, Sitti Bulkis dan Hamka Naping, 2011, "Partisipasi Masyarakat dalam Proses Pembangunan Infrastruktur Desa", *Jurnal Program Pasca Sarjana Unhas*, Edisi September, Makassar, Program Pasca Sarjana Unhas, hlm. 2.

¹⁷Emilda Firdaus, 2011, "Badan Permusyawaratan Desa dalam Tiga Periode Pemerintahan di Indonesia", *Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 2 No. 2 Edisi Maret, Riau, Fakultas Hukum Universitas Riau, hlm 8.

¹⁸Kushandajani, Op.cit, hlm. 5.

¹⁹Sakinah Nadir, Op. cit, hlm 8.

²⁰Ajar Triharso, 2010, "Pemikiran Tentang Pemberdayaan Masyarakat Desa dan Peranan Pendidikan Tinggi: Implementasi Kebijakan dari Pro Konglomerasi ke Pro UKM", *Jurnal Masyarakat Kebudayaan dan Politik*, Vol. 22 No. 4 Edisi November, Surabaya, Universitas Airlangga, hlm. 10.

desa menurut Sad Dian Utomo sebagaimana disitir oleh Isharyanto, Andriana Grahani Firdausy²¹ dalam artikelnya yang berjudul *Interaksi Politik dan Hukum Dalam Pembentukan Legislasi Daerah (Studi Terhadap Proses Penyusunan Peraturan Daerah Di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surakarta)*, antara lain untuk memberikan landasan yang lebih baik, memastikan adanya implementasi yang lebih efektif, meningkatkan kepercayaan warga masyarakat, dan efisiensi sumber daya. Dengan keleluasaan pemerintah desa dan masyarakat desa untuk merencanakan pembangunan desa, maka akan lebih mencapai sasaran demi terwujudnya desa yang maju dan mandiri, tahu mana yang menjadi prioritas dalam pembangunannya. Pembangunan tersebut dalam rangka penanggulangan kemiskinan, sehingga pembangunan sumber daya manusianya, infrastrukturnya, pemanfaatan sumberdaya alamnya, dan pengembangan potensi ekonomi rakyat (lokal) harus diutamakan.

C. Simpulan dan Saran

Arah politik hukum dalam undang-undang desa dengan arah politik hukum dalam konstitusi telah terjadi inkonsistensi, yang dapat berakibat pada potensi tidak tercapainya tujuan untuk menjadikan desa ke depan menjadi kuat, maju, dan mandiri, inkonsistensi ini juga bertentangan dengan asas hierarki peraturan perundang-undangan yang di anut Indonesia.

Indonesia telah menata tata hukumnya sedemikian rupa sehingga dalam pembangunan hukum harus taat asas khususnya asas hierarki peraturan perundang-undangan, yang mengandung makna antara lain bahwa politik hukum peraturan yang berada di atas menjadi dasar bagi politik hukum bagi peraturan yang berada di bawah, sehingga tidak boleh ada inkonsistensi secara vertikal. Di samping itu secara horisontal politik hukum peraturan perundang-undangan juga harus konsisten. Terkait dengan pengaturan mengenai desa khususnya yang ada dalam Undang Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, maka politik hukum dalam undang-undang tersebut harus konsisten dengan arah politik hukum dalam

konstitusi, sehingga politik hukum dalam undang-undang desa ke depan harus dirubah disesuaikan dengan arah politik hukum dalam konstitusi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pengaturan desa ke depan seharusnya memperhatikan persyaratan pendidikan kepala desa minimal sekolah lanjutan atas atau yang sederajat, masa jabatan kepala desa seharusnya hanya dua periode saja, dan perencanaan pembangunan desa tidak memaksakan untuk mengacu pada perencanaan pembangunan daerah di atasnya (kabupaten).

Berdasarkan hasil penelitian ini disarankan agar pembentuk undang-undang segera melakukan perubahan terhadap Undang Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, khususnya terkait dengan syarat pendidikan bagi calon kepala desa minimal sekolah lanjutan atas atau yang sederajat, masa jabatan kepala desa cukup 2 (dua)kali periode, dan tidak adanya keharusan perencanaan pembangunan desa berdasarkan pada perencanaan pembangunan daerah di atasnya (kabupaten).

Bagi para Kepala Desa harus meningkatkan kemampuannya, agar semakin peka, inovatif, dan kreatif dalam menjalankan pembangunan desa, demi terciptanya masyarakat desa yang sejahtera.

DAFTAR PUSTAKA

- Aulia, Sitta, 2013, "Desentralisasi Kebijakan Pendidikan (Studi tentang Pelaksanaan Wajib Belajar 12 Tahun di Kota Surabaya pada tingkat Pendidikan menengah dan Kejuruan)", *Jurnal Politik Muda*, Edisi 59 Edisi Januari, Surabaya: Development Team of Scientific Journal Universitas Airlangga.
- Firdaus, Emilda, 2011, "Badan Permusyawaratan Desa dalam Tiga Periode Pemerintahan di Indonesia", *Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 2 No. 2 Edisi Maret, Riau: Fakultas Hukum Universitas Riau.
- Isharyanto, Andriana Grahani Firdausy, 2013, "Interaksi Politik dan Hukum Dalam Pembentukan Legislasi Daerah (Studi Terhadap Proses Penyusunan Peraturan Daerah Di

²¹Isharyanto, Andriana Grahani Firdausy, 2013, "Interaksi Politik dan Hukum Dalam Pembentukan Legislasi Daerah (Studi Terhadap Proses Penyusunan Peraturan Daerah Di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surakarta)", *Jurnal Yustisia*, Edisi 87 Tahun XXII Edisi September-Desember, Surakarta, Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret, hlm. 43.

- Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surakarta), *Jurnal Yustisia*, Edisi 87 Tahun XXII Edisi September-Desember, Surakarta: Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret.
- Kushandajani, 2011, "Rekonstruksi Hukum Pemerintahan Desa, Pemikiran Perubahan Kebijakan Bagi Desa", *Jurnal Ilmu Politik*, Vol. 2 No. 1 Edisi April, Semarang : Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Undip.
- Lemhannas, 2013, "Peningkatan Peran Indonesia dalam ASEAN Framework On Equitable Economic Development (EED) Dalam Rangka Ketahanan Nasional", *Jurnal Kajian Lemhannas Republik Indonesia*, Edisi 16 Edisi November, Jakarta: Lemhannas RI.
- Mahfud MD, Moh, 2006, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Jakarta: Pustaka LP3ES.
- Nadir, Sakinah, 2013, "Otonomi Daerah dan Desentralisasi Desa: Menuju Pemberdayaan Masyarakat Desa", *Jurnal Politik Profetik*, Vol. 1 No. 1 Edisi Januari, Makassar: UINAlauddin.
- Nataliasari, Ike, 2014, "Penggunaan Model Pembelajaran Kooperatif Tipe Think Pair Share (TPS) untuk Meningkatkan Kemampuan Penalaran dan Pemecahan Masalah Matematis Siswa MTS", *Jurnal Pendidikan dan Keguruan*, Vol.1 No. 1 Edisi Januari, Jakarta: Program Pasca Sarjana Universitas Terbuka.
- Nur, Faisal, Sitti Bulkis dan Hamka Naping, 2011, "Partisipasi Masyarakat dalam Proses Pembangunan Infrastruktur Desa", *Jurnal Program Pasca Sarjana Unhas*, Edisi September, Makassar: Program Pasca Sarjana Unhas.
- Saraswati, Retno, 2013, "Problematika Hukum Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan", *Jurnal Yustisia*, Edisi 87 Tahun XXII Edisi September-Desember, Surakarta: Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret.
- Saraswati, Retno, 2014, "Reorientasi Hukum Pemilukada yang Mensejahterakan Rakyatnya", *Jurnal Dinamika Hukum*, Vol.14 No. 2 Edisi Mei, Purwokerto: Fakultas Hukum Universitas Jenderal Soedirman.
- Sanusi, H.M. Arsyad, 2009, "Relasi Antara Korupsi Dengan Kekuasaan", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 6 No. 2 Edisi Juli, Jakarta: Mahkamah Konstitusi.
- Satriawan, M.Iwan, 2012, "Politik Hukum Pemerintahan Desa", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 1 No. 1 Edisi November, Jakarta : Mahkamah Konstitusi.
- Silalahi, Ida Keriamenta dan Nur Sayidah, 2014, "Konsep dan Manfaat Pengaturan Saham Tanpa Nilai Nominal dalam Pasar Modal Indonesia", *Jurnal Dinamika Hukum*, Vol.14 No.2 Edisi Mei, Purwokerto: Fakultas Hukum Universitas Jenderal Soedirman.
- Soeprapto, Maria Farida Indrati, 2006, *Ilmu Perundang-undangan*, Buku 1, Yogyakarta: Kanisius.
- Soponyono, Eko, 2012, "Kebijakan Perumusan Sistem Pidana yang Berorientasi pada Korban", *Jurnal Masalah-Masalah Hukum*, Jilid 41 No.1 Edisi Januari, Semarang: Fakultas Hukum Universitas Diponegoro.
- Triharso, Ajar, 2010, "Pemikiran Tentang pemberdayaan Masyarakat Desa dan Peranan Pendidikan Tinggi: Implementasi Kebijakan dari Pro Konglomerasi ke Pro UKM", *Jurnal Masyarakat Kebudayaan dan Politik*, Vol. 22 No. 4 Edisi November, Surabaya: Universitas Airlangga.
- Zain, Machmoed, 2013, "Reformasi Pengentasan Kemiskinan dari Pendekatan Ekonomi ke Pendekatan Kesejahteraan", *Jurnal Masyarakat Kebudayaan dan Politik*, Vo.12 No.4 Edisi September, Surabaya: Universitas Airlangga.