

REFORMULASI PENGATURAN PEMBANGUNAN JALAN DESA KABUPATEN MALANG (Analisis Yuridis Beserta Dampak dari Pengaturan dalam UU Pemda, UU Desa, dan UU Jalan)

-Avicenna M. Saniputera-

Abstrak

Penyelenggaraan pemerintahan dalam segala lini, memiliki tingkat kompleksitas yang tinggi. Dalam diskursus negara hukum seluruh penyelenggaraan tersebut, harus didasarkan pada aturan hukum yang pasti, atau dikenal dengan istilah *due process of law/asas legalitas*. Prasyarat yang harus dipenuhi dalam aturan hukum tersebut, adalah kepastian dan harmonisasi. Kepastian bermakna tidak multitafsir, dan harmonis, tidak bertabrakan dengan pengaturan lainnya. Rupanya aspek tersebut tidak terpenuhi dalam Undang-Undang yang mengatur tentang jalan desa. Terjadi dua institusi yang berkewajiban atas pelaksanaannya, belum lagi adanya pembagian baku, mana yang jalan desa, dan jalan kabupaten Malang. Atas hal tersebut, maka penelitian ini membahas: *Pertama*, Bagaimana analisa yuridis beserta dampak pengaturan kewenangan penyelenggaraan jalan desa di Kabupaten Malang ditinjau dari UU Pemda, UU Desa dan UU Jalan? *Kedua*, Bagaimana upaya pembaharuan terhadap pengaturan pembangunan jalan desa di masa mendatang yang memenuhi unsur kepastian hukum dan sesuai dengan arah pembangunan daerah di Kabupaten Malang? Penelitian ini menggunakan jenis penelitian hukum normatif, dengan pendekatan peraturan perundang-undangan dan konseptual.

Kata kunci: Reformulasi, Pembangunan, Jalan Desa, Kabupaten Malang

Abstract

The administration of government in all lines has a high level of complexity. In the discourse of the state of law, all such implementation must be based on definite legal rules, or known as due process of law. The prerequisites that must be met in the rule of law, are certainty and harmonization. Certainty means not multiple interpretations, and harmonious, does not collide with other arrangements. Apparently these aspects were not fulfilled in the Law governing village roads. There were two institutions that were obliged to implement them, not to mention the standard distribution, which were village roads, and Malang district roads. For this reason, this study discusses: First, How is the juridical analysis and the impact of regulating the authority of organizing village roads in Malang regency in terms of the Regional Government Law, the Village Law and the Road Law? Second, how are the efforts to reform the village road development arrangements in the future that meet the elements of legal certainty and in accordance with the direction of regional development in Malang Regency? This research uses normative legal research, with the approach of statutory and conceptual regulations.

Key words: Reformulation, Development, Village Road, Malang Regency

PENDAHULUAN

Indonesia adalah Negara Hukum, berarti penyelenggaraan pemerintahan harus berdasarkan hukum yang berlaku. Begitu juga penyelenggaraan pemerintahan daerah. Sebagai Negara yang menganut sistem hukum positif aspek legalitas sangatlah penting. Pada wilayah ketatanegaraan, hal tersebut juga menjadi prasyarat adanya *due process of law*, Jimly Ashhidqie menjelaskan bahwa *due process of law* adalah segala tindak tanduk pemerintahan

yang harus di dasarkan pada hukum tertulis, dimana hukum tertulis itu harus ada terlebih dahulu sebelum tindakan administrasi dilakukan.¹ *Due process of law* tentunya memiliki prasyarat, yakni memenuhi unsur kepastian hukum, kepastian hukum yang dimaksud pastinya terjadi harmonisasi antara beberapa peraturan hukum, sehingga dalam pelaksanaannya tidak tumpang tindih dan tidak berebut kewenangan. Hal ini juga diartikan sebagai konsekuensi dari negara hukum yang

¹ Jimly Ashhidqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia* (Jakarta, 2014), hlm. 128

harus dipahami dan dikembangkan sebagai satu kesatuan sistem. Sebagai sebuah sistem hukum terdiri dari tiga elemen utama, yakni kelembagaan (*institutional*), kaedah aturan (*instrumental*), perilaku para subyek hukum yang menyanggah hak dan kewajiban yang ditentukan oleh norma aturan itu (element subyektif dan kultural).²

Perlu penulis tegaskan kembali, faktor terjeratnya seorang penyelenggara negara terhadap tindak pidana korupsi, tidak hanya urusan moralitas, melainkan juga mengenai maraknya mal-administrasi yang disebabkan pada aturan yang menjadi dasar tidak mengatur secara rinci. Untuk menentukan suatu tindakan aparat atau pejabat publik bersifat mal-administratif atau tidak, menurut Philipus M. Hadjon dapat diukur berdasarkan 3 (tiga) parameter, yaitu: peraturan perundang-undangan, asas-asas umum pemerintahan yang baik, dan *code of good administrative behavior*.³ Dengan pengertian dasar tersebut, mal-administrasi dikaitkan dengan perilaku dalam pelayanan, khususnya yang dilakukan oleh pejabat publik. Dikaitkan dengan norma hukum administrasi, mal-administrasi termasuk kategori norma perilaku aparat dalam pelayanan publik. Dalam posisinya sebagai norma perilaku aparat, maka setiap tindakan mal-administrasi mengandung resiko atau konsekuensi terhadap pertanggungjawaban pribadi (*faute de personale*), yang bersifat administratif, perdata, maupun pidana.⁴ Selain itu, penelitian yang dilakukan oleh Iwan Jani Simbolon, menyebutkan bahwa bentuk-bentuk penyimpangan yang paling umum terjadi dalam proses pengadaan barang dan jasa pemerintah yang dapat mengakibatkan terjadinya tindak pidana korupsi salah satunya adalah mengenai akuntabilitas dan kesalahan dalam Menetapkan Jenis Kontrak Pengadaan Barang/Jasa.⁵

² Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Bernegara: Praksis Kenegeraan Bermartabat dan Demokratis* (Malang, 2015), hlm. 105

³ Ahmad Basuki, *Pertanggungjawaban Pidana Pejabat Atas Tindakan Mal-Administrasi*. Jurnal PERSPEKTIF Volume XVI No. 4 Tahun 2011 Edisi September, hlm. 254

Penelitian ini akan fokus pada beberapa aturan mengenai Jalan Desa, yang ternyata dalam pembentukan dan pelaksanaannya tidak terumus secara rinci, dan membuka ruang terhadap tumpang tindih kewenangan antara Pemerintah Daerah dan Pemerintah Desa dalam pelaksanaan, ketika tumpang tindih terjadi, maka ini akan membuka ruang terjadinya penyalahgunaan kewenangan akibat faktor tidak terumusnya aturan secara rinci.

Berdasarkan pasal 58 UU 23 tahun 2014 Tentang Pemerintah daerah (UU Pemda) menyebutkan bahwa asas penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan asas: Proporsionalitas, Profesionalitas, Akuntabel, Efisiensi, Efektifitas dan Keadilan. Jika merujuk pada penjelasan UU *a quo*, asas akuntabel penyelenggaraan pemerintahan berdasar kewenangan yang dimiliki dengan kata lain tidak melakukan hal-hal yang berada di luar kewenangannya. Jika kita merujuk pada rumusan pasal 12 UU Pemda, menyebutkan bahwa pemerintahan konkuren yang menjadi Kewenangan pemerintah daerah salah satunya adalah di bidang pekerjaan umum dan perumahan rakyat, khususnya dalam pengelolaan jalan desa. Karena jalan desa adalah bagian dari desa, maka kita harus mencermati pengaturannya dalam pasal 19 huruf b Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa (UU Desa) yang mengatur kewenangan desa diantaranya, kewenangan lokal berskala desa. Dalam penjelasan *uu a quo* disebutkan, bahwa kewenangan lokal berskala desa diantaranya ialah pembuatan jalan desa antar permukiman ke wilayah pertanian. Hal tersebut sebagai konsekuensi asas penyelenggaraan urusan pemerintahan desa, yakni salah satunya adalah asas kemandirian.

Kemudian, Undang-undang Nomor 38 tahun 2004 tentang Jalan (UU Jalan), mengatur urusan pemerintahan dalam kewenangan pengelolaan jalan. Membagi antara kewenangan

⁴ *Ibid.*

⁵ Iwan Jani Simbolon. *Pertanggungjawaban Pidana Pelaku Tindak Pidana Korupsi dalam Proyek Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah*. Jurnal Universitas Sumatera Utara, hlm. 3

dan tanggung jawab kepada pemerintah pusat, pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota. Merujuk pada pasal 19 UU Jalan, mengatur kewenangan pemerintah kabupaten, yakni:

“Wewenang pemerintah kabupaten dalam penyelenggaraan jalan meliputi penyelenggaraan jalan kabupaten dan jalan desa.”

UU Jalan memiliki peraturan pelaksanaannya, yakni Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2006 Tentang Jalan. Di dalamnya juga mengatur mengenai kewenangan jalan desa yang diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah.

Jika melihat pengaturan tentang jalan desa dari ketiga undang-undang tersebut (UU Pemda, UU Desa, dan UU Jalan), maka pengaturan mengenai jalan desa sudah diatur namun terdapat permasalahan. Ada dua permasalahan, pertama, terjadi dualisme kewenangan untuk penyelenggaraan, yakni antara pemerintah daerah yang diamanatkan oleh UU Jalan beserta Peraturan Pemerintahnya, UU Pemerintah Daerah dan pemerintah desa sebagaimana diamanatkan oleh UU Desa. dualisme kewenangan ini menjadi masalah krusial. Kedua, mengenai klasifikasi secara rinci ‘mana’ yang disebut sebagai jalan desa tidak diatur. Kedua permasalahan ini akan membuka ruang terjadinya tumpang tindih, antara pemerintah daerah (Kabupaten) dengan Pemerintah desa. Khususnya di Kabupaten Malang, belum ada aturan yang berisikan mana pembagian antara jalan desa dan non-jalan desa, sehingga hal ini akan membuka ruang terhadap penyalahgunaan kewenangan. Norma ini akan berpotensi terhadap pengambil alihan kewenangan secara tidak sah, yang seharusnya jalan tersebut merupakan jalan yang dibangun oleh Pemerintah desa, justru dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten. Selain itu, tidak adanya rincian tersebut, menghambat pembangunan, mengapa? karena hal ini akan membuat para pejabat saling ‘lempar kewenangan’ karena merasa bukan tanggung jawabnya. Barang tentu, ini menimbulkan ketidak pastian hukum.

Hal ini sangatlah penting dalam pengelolaan jalan desa agar dapat akuntabel.

Akuntabilitas merupakan hal yang penting, karena jika kita merujuk pada pasal 58 UU Pemda, menyebutkan bahwa penyelenggaraan Pemerintah Daerah salah satunya adalah berdasarkan pada asas akuntabilitas. Dalam penjelasan UU Pemda, dijelaskan bahwa akuntabilitas adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Ketentuan norma mengenai akuntabilitas pengelolaan keuangan, yang merupakan dasar dari penyelenggaraan jalan sudah tersebar di berbagai peraturan perundang-undangan. Jika dihubungkan dengan dua masalah yang penulis kemukakan sebelumnya, maka dualisme kewenangan dan klasifikasi jalan desa yang tidak jelas, akan mengakibatkan penyelenggara negara menyimpang dari asas akuntabilitas, dan berujung adanya mal-administrasi. Mengapa demikian? jika kita merujuk pada Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, dalam pasal 2 mengenai ruang lingkup keuangan daerah salah satunya adalah kewajiban daerah untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan daerah dan membayar tagihan pihak ketiga. Artinya untuk menentukan mana yang merupakan kewajiban daerah, maka harus merujuk pada apa saja kewenangan yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah. Jika kembali kita hubungkan dengan adanya dualisme penyelenggaraan jalan, maka akan terjadi kesalahan penentuan, mana saja yang merupakan kewajiban Pemerintah Daerah. Ketika aturan tidak secara rinci, maka ini juga akan membuka ruang terhadap penyalahgunaan wewenang, dan berujung pada tindak pidana korupsi sebagaimana diatur dalam UU Tipikor.

Istilah penyalahgunaan/menyalahgunakan dalam istilah Belanda dikenal dengan *misbruik* yang memiliki kemiripan dengan istilah *missbrauch* dalam bahasa Jerman atau *misuse* dan *abuse* dalam istilah bahasa Inggris yang maknanya selalu diasosiasikan dengan hal yang

bersifat negatif yaitu penyelewengan.⁶ Istilah menyalahgunakan kewenangan merupakan istilah yang digunakan dan populer dalam hukum pidana, khususnya dalam praktek peradilan pidana ketika berbicara tentang Tipikor yang berkaitan dengan jabatan publik atau jabatan pemerintahan. Hal ini tidak mengherankan karena ‘menyalahgunakan kewenangan’ merupakan salah satu unsur penting dalam Tipikor yang berkaitan dengan jabatan bahkan merupakan *bestanddeel delict*. Menyalahgunakan kewenangan sebagai salah satu unsur dalam Tipikor menurut Abdul Latif merupakan *species delict* dari unsur melawan hukum sebagai *genus delict*. Menyalahgunakan kewenangan dalam konteks ini akan selalu berkaitan dengan jabatan pejabat publik, bukan dalam kaitan dan pemahaman jabatan dalam ranah struktur pemerintahan.

Ini menjadi isu penting karena Pemerintah Kabupaten Malang adalah salah satu pemerintahan kabupaten di propinsi Jawa Timur yang saat ini sedang giat-giatnya membangun di berbagai bidang. Dengan luasan wilayah: 3.530,65 KM. Terluas ke dua setelah Kabupaten Banyuwangi. Jumlah penduduk 3.092.714 jiwa (2015). Terdiri dari 33 kecamatan 390 desa/kelurahan. Dengan wilayah yang sangat luas maka aksesibilitas merupakan faktor utama untuk mengakselerasi pembangunan agar dapat menjangkau sampai keseluruhan plosok desa secara merata. Ketersediaan infrastruktur khususnya jalan sangatlah dibutuhkan. Hal ini dapat dilihat pada setiap musyawarah pembangunan (Musrenbang) dari tahun ke tahun selalu didominasi akan usulan masyarakat untuk pembangunan jalan, hampir melebihi 80% anggaran. Tentu konsekuensinya kebutuhan anggaran akan semakin besar pula. Pada musrenbang tahun 2018 ini usulan program pembangunan jalan melalui APBD tahun 2019 jumlah keseluruhan RP. 473.329.025.455- Sebesar Rp 431.137.449.455- berarti 91,09 %

⁶ Mohammad Sahlan, *Unsur Menyalahgunakan Kewenangan dalam Tindak Pidana Korupsi sebagai Kompetensi Absolut Peradilan Administrasi*. Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM NO. 2 VOL. 23 APRIL 2016, hlm. 271 – 293

usulan tersebut di peruntukkan infrastruktur jalan.⁷

Dari latar belakang tersebut, maka diperoleh rumusan masalah sebagai berikut, 1) Bagaimana analisa yuridis beserta dampak pengaturan kewenangan penyelenggaraan jalan desa di Kabupaten Malang ditinjau dari UU Pemda, UU Desa dan UU Jalan?, 2) Bagaimana upaya pembaharuan terhadap pengaturan pembangunan jalan desa di masa mendatang yang memenuhi unsur kepastian hukum dan sesuai dengan arah pembangunan daerah di Kabupaten Malang?.

METODE PENELITIAN

Jenis penelitian mengenai “Reformulasi Pengaturan Pembangunan Jalan Desa Kabupaten Malang (Analisis Yuridis Beserta Dampak dari Pengaturan dalam UU Pemda, UU Desa, dan UU Jalan)” termasuk penelitian hukum normatif. Penelitian ini hanya ditujukan pada konsep, asas hukum, prinsip-prinsip hukum serta peraturan-peraturan tertulis sehingga penelitian ini sangat erat hubungannya pada kepustakaan karena akan membutuhkan data-data berupa bahan hukum yang bersifat sekunder pada kepustakaan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

1. **Analisa Yuridis Beserta Dampak Pengaturan Kewenangan Penyelenggaraan Jalan Desa di Kabupaten Malang Ditinjau dari UU Pemda, UU Desa dan UU Jalan**
 - a. **Antinomi pengaturan tentang jalan dalam UU Pemda, UU Desa dan UU Jalan**

Untuk membuat penelitian ini lebih fokus, konsentrasi penelitian ini berpijak pada ketiga undang-undang yang ketiganya membahas

⁷ <http://bappeda.malangkab.go.id/berita-217.html>. Di akses pada 2 Juli 2018

tentang jalan desa, baik secara langsung atau tidak langsung. Ketiga undang-undang ini yakni:

- 1) Undang-Undang Pemerintahan Daerah. Berdasarkan pasal 58 UU 23 tahun 2014 Tentang Pemerintah daerah (UU Pemda) menyebutkan bahwa *asas penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan asas: Proporsionalitas, Profesionalitas, Akuntabel, Efisiensi, Efektifitas dan Keadilan*. Jika merujuk pada penjelasan UU *a quo*, asas akuntabel penyelenggaraan pemerintahan berdasar kewenangan yang di miliki dengan kata lain tidak melakukan hal-hal yang berada di luar kewenangannya. Jika kita merujuk pada rumusan pasal 12 UU Pemda, menyebutkan bahwa pemerintahan konkuren yang menjadi Kewenangan pemerintah daerah salah satunya adalah di bidang pekerjaan umum dan perumahan rakyat, khususnya dalam pengelolaan jalan desa.
- 2) Undang-Undang Desa. Karena jalan desa adalah bagian dari desa, maka kita harus mencermati pengaturannya dalam pasal 19 huruf b Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa (UU Desa) yang mengatur kewenangan desa diantaranya, kewenangan lokal berskala desa. Dalam penjelasan *uu a quo* disebutkan, bahwa kewenangan lokal berskala desa diantaranya ialah *pembuatan jalan desa antar permukiman ke wilayah pertanian*. Hal tersebut sebagai konsekuensi asas penyelenggaraan urusan pemerintahan desa, yakni salah satunya adalah asas kemandirian. Terhadap ketentuan tentang kewenangan lokal berskala desa, ditegaskan lebih lanjut dalam pasal 34 huruf K, Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa: *pembuatan jalan Desa antar permukiman ke wilayah pertanian*.
- 3) Undang-Undang Tentang Jalan. Kemudian, Undang-undang Nomor 38 tahun 2004 tentang Jalan (UU Jalan), mengatur urusan

pemerintahan dalam kewenangan pengelolaan jalan. Membagi antara kewenangan dan tanggung jawab kepada pemerintah pusat, pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota. Merujuk pada pasal 19 UU Jalan, mengatur kewenangan pemerintah kabupaten, yakni: *Wewenang pemerintah kabupaten dalam penyelenggaraan jalan meliputi penyelenggaraan jalan kabupaten dan jalan desa*. UU Jalan memiliki peraturan pelaksanaannya, yakni Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2006 Tentang Jalan. Di dalamnya juga mengatur mengenai kewenangan jalan desa yang diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah.

Dari paparan peraturan perundang-undangan tersebut, dapat diambil pemahaman sebagai berikut: pertama, inti permasalahan dari pembangunan jalan desa adalah mengenai akuntabilitas, dimana asas ini menghendaki agar setiap penyelenggaraan aktivitas apapun harus didasarkan sesuai dengan kewenangan yang diberikan oleh undang-undang. Kedua, terjadi tumpang tindih pengaturan antara ketiga undang-undang. UU Desa mengatakan bahwa kewenangan tentang pembangunan jalan desa adalah otonomi dari desa, sehingga dalam menentukan anggaran, perencanaan dan pembangunan ditentukan oleh desa. Tetapi disisi lain, UU Jalan juga mengatur tentang kewenangan pembangunan jalan desa, dimana pembangunan jalan desa dalam UU Jalan, merupakan kewenangan pemerintah daerah. Lalu siapa sebenarnya yang berwenang dari keduanya, apakah pemerintah daerah, atau pemerintah desa?

Jika ditafsirkan secara gramatikal, maka kedua-duanya memiliki kewenangan untuk melakukan pembangunan terhadap jalan desa. jika keduanya bisa saling bersinergi (pemerintah desa dan daerah) itu merupakan hal baik, namun siapa yang bisa menjamin keduanya akan bisa berjalan sinergi. Sebaliknya, keadaan ini justru akan membuat masing-masing instansi (baik pemerintah daerah dan desa) saling melempar tangan.

Perbedaan pengaturan ini, cukup beralasan, setidaknya ada beberapa mengapa perbedaan ini bisa terjadi. Pertama, UU Jalan merupakan undang-undang yang disahkan pada tahun 2004, sedangkan UU Desa adalah disahkan pada tahun 2014. Terdapat perbedaan politik hukum kebijakan pemerintah, baik ditataran pusat dan daerah. Salah satu contoh, UU Jalan tentunya melakukan harmonisasi norma dengan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah. Sedangkan ara kebijakan politik hukum yang ada pada UU Desa, melakukan harmonisasi norma juga Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004, tetapi harmonisasi dilakukan dengan menyeleraskan dengan evaluasi dengan UU Pemerintah Daerah 2004, karena di tahun yang sama, Undang-Undang Pemerintah Daerah, diganti dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Kedua, perbedaan arah politik hukum terhadap pengakuan desa. Disaat UU Jalan dibangun. Pada UU Jalan, semangat untuk memberikan otonomi desa belum menggelora, sehingga jalan desa diakomodir masuk ke dalam pemerintah daerah, berbeda halnya dengan pengaturan jalan dalam UU Desa, semangat untuk memberikan otonomi desa dan meningkatkan desa sangat tinggi.

Berkaitan dengan antinomi pengaturan jalan dalam UU Jalan dan UU Desa, hal ini menjadi problem tersendiri, karena akan menjauhkan pembangunan jalan dari dua prinsip yang ada dalam asas-asas umum pemerintahan yang baik, yakni asas kepastian hukum dan asas akuntabilitas. Mengapa? Kendala akan terjadi karena akan rancu untuk merumuskan “siapa” yang memiliki wewenang, hal ini berhaluan dengan asas kepastian hukum. kendala berikutnya, juga akan terlihat dalam penyalahgunaan kewenangan. Potensi penyalahgunaan wewenang, karena adanya dualisme sangat tinggi terjadi. Baik dari penyediaan tender barang dan jasa, anggaran keuangan dan

sebagainya, sangat bermasalah dengan adanya dualisme ini. Keadaan ini sangat menjauhkan dari asas akuntabilitas. Asas ini, menghendaki bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.⁸

b. Analisa teori kepastian hukum dan hukum sebagai kesatuan sistem dalam antinomi pengaturan tentang jalan dalam UU Pemda, UU Desa dan UU Jalan

Kepastian hukum, dalam bahasan ini sangat erat kaitannya dengan aliran positivisme hukum dalam filsafat hukum. Filsafat hukum adalah rumpun keilmuan yang membahas hukum pada tataran abstraksi yang tinggi, tingkat kebijaksanaan serta upaya pencarian kebenaran yang tinggi merupakan orientasi penting dalam rumpun ini. Carl Joachim Friedrich menerangkan, filsafat hukum merupakan bagian daripada filsafat umum, karena ia menawarkan refleksi filosofis mengenai landasan hukum umum, dimana objek daripada filsafat hukum ada pada hukum itu sendiri.⁹ Karakteristik filsafat hukum selalu berupaya menuju kesempurnaan, artinya, filsafat hukum selalu bergerak dalam diamnya secara sistematis ataupun ataupun ketidakteraturannya, dengan menemukan, menelaah dan menganalisis serta mengevaluasi satu bagian dan bagian lainnya, dengan tujuan untuk membuka wawasan, menyingkap rahasia alam dan menyibak keraguan dalam diri manusia.¹⁰

Hukum sebagai instrumen menciptakan tertib sosial, merupakan sesuatu yang melintasi ruang dan zaman. Setiap zaman, pemikir hukum selalu memiliki warna kosmologinya tersendiri, sebagai pancaranya semangat zaman. Hal inilah yang menjadi salah satu alasannya munculnya diversifikasi aliran filsafat hukum. Filsafat hukum dibangun dengan dibangun atas tiga tema

⁸ Lihat penjelasan asas akuntabilitas dalam UU Pemerintah Daerah.

⁹ Muhammad Erwin, *Filsafat Hukum: Refleksi Kritis Terhadap Hukum dan Hukum Indonesia (Dalam Dimensi Ide dan Aplikasi)*, Edisi Revisi (Jakarta, 2016), hlm. 125

¹⁰ *Ibid.* hlm. 126

sentral yang saling berkelindan satu dengan lainnya, yakni ontologi hukum, epistemologi hukum dan aksiologi hukum. Ontologi hukum dimaknai sebagai sarana untuk membahas hakikat hukum dan realitas. Epistemologi hukum dimaknai sebagai cara untuk mencari jalan dalam pembentukan hukum dan kebenarannya. Aksiologi hukum dimaknai sebagai ruang untuk menghubungkan nilai-nilai yang ada dengan hukum.

Keberadaan positivisme hukum, dapat dikategorikan sebagai antitesa dari aliran hukum alam. Aliran hukum alam yang meletakkan norma pada abstraksi yang tinggi, bersumber pada nilai-nilai ketuhanan, yang kemudian diderivasi pada asas-asas yang berkaitan dengan kebenaran dan keadilan, kedudukan moralitas menjadi titik sentral dalam aliran hukum alam. Berbeda dengan aliran hukum alam, positivisme hukum berada pada tataran lebih konkrit, terdapat garis demarkasi yang tegas memisahkan antara hukum dan moralitas.¹¹ Augusto Comte memiliki peran besar dalam aliran ini, namun John Austin, Jeremy Bentham dan Hans Kelsen lebih dikenal sebagai promotor dalam aliran ini. Positivisme hukum memaknai bahwa hukum adalah seperangkat aturan yuridis, yang dibuat oleh penguasa. Aliran ini memang memiliki latar belakang tersendiri, Comte menjelaskan positivisme hukum ingin menangkap tata hukum sebagai fakta sensual. Akibatnya, aliran ini hanya peduli pada segi-segi yang dapat ditangkap oleh indera manusia. Hukum ditangkap oleh indera sensual.¹²

Keberadaan hukum dimaknai secara tunggal dan otonom, yakni hukum yang diproduksi oleh penguasa, diluar itu tidak ada hal apapun yang dianggap apapun. Produk hukum yang dibentuk oleh penguasa, memiliki daya paksa bagi setiap manusia yang berada dibawah kekuasaan tersebut, dalam rangka menuju pada kepastian hukum. Orientasi ketertiban, menjadi nilai yang berjalan beriringan dalam tujuan yang hendak dicapai.

Ketertiban, memberikan makna, bahwa setiap manusia atau lembaga apapun untuk berjalan sesuai koridor yang diperintahkan oleh hukum. Tidak ada ruang untuk mengenyampingkan perintah penguasa yang diberikan oleh hukum.

Ontologi hukum, dalam positivisme hukum dimaknai sebagai seperangkat aturan yang dibuat penguasa, dan tersistematisasi antara satu sub-sistem dengan lainnya. Shidarta menjelaskan, ontologi dalam positivisme hukum adalah adalah norma-norma positif dalam sistem perundang-undangan. Pemaknaan tersebut mencerminkan penggabungan antara idealisme dan materialisme. Penjelasan demikian dapat mengacu pada teori hukum kehendak (*the will theory of law*) dari John Austin dan teori hukum murni (*the pure norm theory of law*) dari Hans Kelsen. Menurut Austin, *a positive legal rule is to equated with the expression of an act of wishing*, sedangkan *A legal system is to be equated with all the positive legal rule emanating from the sovereign will*.¹³

Hukum adalah kehendak penguasa, kehendak ini jelas bukan sesuatu yang kosong melompong, hal ini dijelaskan oleh Hans Kelsen dengan mengatakan *a positive legal rule is to be equated with a pure norm, that is with an ought or many meaning content*. Kumpulan norma yang tersusun secara sistematis itu, adalah rumusan yang bermakna, karena ia menjadi sumber kegiatan penemuan hukum oleh pengemban hukum. Muatan makna (*ought or mau meaning content*) ini didapat dengan pendekatan idealisme dan materialisme, lalu diolah dengan aspek epistemologi rasionalisme.¹⁴

Pada penelitian ini, ontologi hukum dimaknai sebagai perintah penguasa, yang diproduksi untuk mengatur ketertiban. Ketertiban yang dimaksud adalah dalam rangka menciptakan keteraturan pembangunan, persesuaian sejak awal hingga tahap implementasi, ada dalam koridor yang tepat. Undang-undang dibentuk dalam rangka

¹¹ *Ibid.* hlm. 9

¹² Bernar L Tanya, *et. al. Teori Hukum: Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi* (Yogyakarta, 2013), hlm. 112

¹³ Shidarta, *Hukum Penalaran dan Penalaran Hukum* (Yogyakarta, 2013), hlm. 198

¹⁴ *Ibid.* hlm 199

memastikan agar pembangunan berjalan dengan baik dan lancar, semua sudah terukur dan mampu memprediksi keadaan-keadaan, itulah hakikat daripada positivisme hukum.

Epistemologi hukum, lingkup bahasan dalam epistemologi hukum adalah upaya untuk menyibak tentang bagaimana pengetahuan hukum itu dapat diperoleh dan bagaimana pula tingkat kebenarannya sehingga dapat menjadi penentu dari metodologi hukum.¹⁵ Dalam aliran positivisme hukum, cara pencapaian kebenaran ditekankan pada pola penalaran doctrinal dan deduktif,¹⁶ yang berbasis pada dua nilai utama, yakni rasional dan objektif.¹⁷

Penalaran doktrinal/normatif merupakan model penalaran yang menjadikan aturan hukum positif, menjadi titik anjak terhadap seluruh perilaku/fakta. Penalaran ini, akan dimulai dari suatu pertanyaan, disusul oleh suatu *intellectual guessing*, yang berakhir pada pemberian jawaban atas pertanyaan itu. Kemudian, dilanjutkan dengan rangkaian kegiatan berikutnya dalam rangka menemukan norma hukum yang dapat difungsikan sebagai dasar pembenar yang membenarkan jawaban atas pertanyaan tersebut, melalui *guessing*.¹⁸

Pada hal ini, epistemologi hukum dalam penelitian ini, menghendaki adanya pembangunan sistem harmonis. Dalam penalaran positivisme hukum, peraturan-perundang-undangan adalah sumber hukum paling utama. Artinya, peraturan itu sendiri wajib menjamin adanya kesesuaian (harmonisasi) secara vertikal dan horizontal. Seluruh peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan jalan desa, harus ada dalam satu koridor yang harmonis, dan sinergis, sehingga penerapannya tidak mengganggu kepastian hukum.

Aksiologi hukum, yang diperjuangkan oleh para penganut positivisme hukum adalah kepastian hukum. Dengan mengambil sumber hukum formal hukum berupa perundang-

undangan, diyakini bahwa hal ini dapat diwujudkan.¹⁹ Kepastian hukum diidentikan sebagai sarana untuk menciptakan ketertiban, dan menghindari adanya kesewenang-wenangan. Dua hal tersebut, menjadi bayang-bayang para penganut aliran ini, untuk menjauhkan perbuatan, dari pejabat yang tidak memiliki otoritas melakukan hal tersebut.

Pada konteks penelitian ini, tujuan yang hendak dicapai adalah prediktabilitas pembangunan jalan desa dan kepastian hukum. Tidak boleh ada kesalahan kewenangan dalam hal ini, pembangunan harus disesuaikan dengan koridor kewenangan masing-masing instansi, karena jika tidak, ujung dari kesalahan kewenangan akan masuk pada tindak pidana korupsi, yang tentu sangat merugikan. Maka dari, kebutuhan hukum berupa harmonisasi aturan jalan desa, adalah perjuangan menuju kepastian hukum.

c. Dampak dari antinomi pengaturan jalan dalam UU Pemda, UU Desa dan UU Jalan

Pembangunan hukum nasional membutuhkan kesamaan pemahaman terhadap tujuan yang ingin dicapai, sehingga pembangunan hukum yang dilakukan oleh berbagai pihak dapat bersinergi mencapai tujuan yang disepakati secara nasional. Selanjutnya, pembinaan hukum nasional diarahkan untuk mencapai tujuan terbentuk dan berfungsinya sistem hukum nasional, demikian pula yang terdapat dalam pengaturan hukum ekonomi khususnya yang berkaitan dengan pengaturan semua kegiatan perekonomian di Indonesia. Dalam pembangunan ekonomi akan sangat berpengaruh pada perkembangan Hukum dan Perkembangan bidang ekonomi yang keduanya tidak akan berjalan dengan maksimal tanpa dilandasi oleh Peraturan Perundang-undangan yang baik. Pengaturan hukum berkaitan erat dengan pembangunan pada umumnya dan khususnya bagi pembangunan ekonomi.²⁰

¹⁵ M. Erwin. *Op.cit.*, hlm. 149

¹⁶ Shidarta. *Op.cit.*, hlm. 200

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Suetandyo Wignjosoebroto, *Hukum Konsep dan Metode* (Malang, 2013), hlm. 77

¹⁹ *Op.cit.* Shidarta, hlm. 201

²⁰ Zulfi Diane Zaini. *Perspektif Hukum Sebagai Landasan Pembangunan Ekonomi Di Indonesia (Sebuah Pendekatan Filsafat)*. Jurnal Hukum, Vol XXVIII, No. 2, Desember 2012

Erman Rajagukguk, mengatakan daya saing Indonesia masih lemah karena faktor domestik, seperti kurangnya infrastruktur, ekonomi biaya tinggi, dan kurangnya kepastian hukum. Di bidang infrastruktur, Indonesia kekurangan prasarana, antara lain jalan tol, kereta api, pelabuhan, dan pembangkit tenaga listrik. Selain itu, beban ekonomi biaya tinggi dalam kegiatan bisnis di Indonesia dipengaruhi oleh perilaku korupsi, ketidakpastian hukum dan peraturan, sehingga membuat produk Indonesia tidak dapat bersaing, baik di domestik maupun di pasar internasional. Kepastian hukum di Indonesia tidak selalu ada. Ketidakpastian hukum dalam elemen-elemen substansi hukum, aparat hukum, dan budaya hukum juga merupakan faktor utama yang menyebabkan ekonomi biaya tinggi.²¹

Antinomi pengaturan jalan desa, yang menjadi fokus dalam penelitian ini, sedikit memberikan dampak terhadap beberapa hal. Dampak pertama, hadirnya antinomi ini akan berdampak pada adanya penyalahgunaan kewenangan. Antinomi ini akan menjauhkan pembangunan jalan dari dua prinsip yang ada dalam asas-asas umum pemerintahan yang baik, yakni asas kepastian hukum dan asas akuntabilitas. Mengapa? Kendala akan terjadi karena akan rancu untuk merumuskan “siapa” yang memiliki wewenang, hal ini berhaluan dengan asas kepastian hukum. kendala berikutnya, juga akan terlihat dalam penyalahgunaan kewenangan. Potensi penyalahgunaan wewenang, karena adanya dualisme sangat tinggi terjadi. Baik dari penyediaan tender barang dan jasa, anggaran keuangan dan sebagainya, sangat bermasalah dengan adanya dualisme ini. Keadaan ini sangat menjauhkan dari asas akuntabilitas. Asas ini, menghendaki bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara negara harus dapat dipertanggungjawabkan

kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.²² Adanya penyalahgunaan kewenangan ini, tentu akan bermuara pada tindak pidana korupsi. Hingga detik ini, tindak korupsi masih mejadi musuh bersama. Ruang publik masih sesak dengan pemberitaan penyelenggara negara yang terjerat tindak pidana korupsi, contohnya saja seperti Dahlan Iskan diduga telah menerima gratifikasi dan penyalahgunaan kewenangan. Kemudian, Pejabat kabupaten lumajang di periksa terkait tambang pasir, diduga akibat penyalahgunaan wewenang²³ dan kasus pejabat pemerintah Kota Malang dari unsur eksekutif dan legislatif yang tertangkap KPK tersandung kasus yang sama, yang saat ini sedang masih dalam proses penyelidikan dan penyidikan di KPK. Khusus terhadap kasus di daerah Kota Malang, salah satu faktor ialah kurangnya ketelitian dalam mengerjakan tugas-tugas administrasi, serta pemahaman yang kurang mengenai aturan administrasi pemerintahan dan perkantoran yang kemudian berakibat, secara tidak sengaja banyak aturan yang ditabrak dan menjadi temuan hokum.²⁴

Dampak selanjutnya, semakin menjauhkan harapan dari reformasi birokrasi dalam sektor pemerintah lokal. Tujuan reformasi birokrasi sesuai peta jalan Reformasi Birokrasi 2015-2019 adalah menciptakan birokrasi pemerintah yang profesional, berintegritas, dan berkinerja tinggi. Terdapat 8 (delapan) area perubahan reformasi birokrasi, salah satunya ialah aspek organisasi. Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) melakukan studi²⁵ terkait kemungkinan terdapatnya tumpang tindih (kewenangan) lembaga negara dalam penyelenggaraan pemerintahan (baik dalam skala lokal/nasional). Pada studi ini, sektor yang dianalisis adalah

²¹ Gusti. *Korupsi dan Ketidakpastian Hukum Hambat Daya Saing Bangsa* <https://www.ugm.ac.id/id/berita/3716-korupsi.dan.ketidakpastian.hukum.hambat.dayasaing.bangsa>. diakses pada 11 Maret 2019.

²² Lihat asas akuntabilitas dalam UU Pemerintah Daerah.

²³ <https://koran.tempo.co/read/384729/tujuh-pejabat-perhutani-diperiksa>. Di akses pada tanggal 2 Juli 2018

²⁴ <https://nusantara.news/penyalahgunaan-wewenang-pejabat-publik-marak-di-malang>. Di Akses pada tanggal 2 Juli 2018.

²⁵ <https://www.kpk.go.id/nuweb/images/Laporan%20Tahunan%20KPK%202017.pdf>. Hlm 304, diakses paad 13 Maret 2019.

sektor Manajemen Aparatur Sipil Negara (ASN). Analisis tumpang tindih lembaga menggunakan konsep yang diadaptasi dari GAO yaitu konsep FOD (*Fragmentasi, Overlap, Duplikasi*).

Fragmentasi, mengacu pada keadaan di mana lebih dari satu lembaga (atau lebih dari satu unit dalam sebuah lembaga) terlibat dalam satu area yang lingkungannya luas demi meningkatkan layanan. Sedang tumpang tindih sebagian (*overlap*) mengacu pada keadaan dimana beberapa organisasi terlibat dalam kegiatan serupa atau memiliki target penerima manfaat yang sama. Sementara tumpang tindih keseluruhan (*duplikasi*) terjadi ketika dua atau lebih lembaga terlibat dalam aktivitas yang sama atau memberikan layanan yang sama kepada penerima manfaat yang sama.

Dengan menggunakan pendekatan konsep FOD tersebut, maka antinomi yang terjadi dalam pembangunan jalan desa, dimana pemerintah desa dan daerah, sama-sama memiliki kewenangan untuk itu, maka dikategorikan sebagai konsep duplikasi. Indikator yang digunakan dalam konsep duplikasi, setidaknya terdiri dari dua lembaga terlibat, aktivitas yang sama, dan penerima manfaat yang sama. Dalam hal ini pemerintah desa dan daerah, adalah dua lembaga yang terlibat bersamaan akibat pengaturan dari dua undang-undang yang berbeda. Aktivitas yang sama, ditunjukkan karena sama-sama membangun jalan desa, dari tahap awal hingga akhir. Kemudian penerima manfaat yang sama, ditunjukkan bahwa penerima/penikmat daripada usaha pembangunan jalan, adalah warga masyarakat setempat.

Secara makro-nasional, antinomi pembangunan jalan desa, ini menambah silang sengkabut tumpang tindih antar kelembagaan di tingkat nasional. Hasil penelitian KPK, adanya tumpang tindih daripada lembaga membuka ruang untuk penyelenggaraan pemerintah yang tidak efisien dan efektif. Kehadiran antinomi pembangunan jalan desa ini, seolah menyumbangkan catatan hitam tumpang tindih kelembagaan dalam skala nasional, dibutuhkan

upaya harmonisasi, yang akan penulis paparkan dalam bab berikutnya.

2. Upaya Pembaharuan Terhadap Pengaturan Pembangunan Jalan Desa Dimasa Mendatang yang Memenuhi Unsur Kepastian Hukum dan Sesuai dengan Arah Pembangunan Daerah di Kabupaten Malang

Pada skala makro, perlu untuk dilakukan deregulasi tentang UU Jalan dalam bentuk revisi secara keseluruhan. Adapun yang harus dilakukan revisi adalah, pertama, perlunya harmonisasi dengan rezim pemerintahan daerah yang baru, dimana telah ada perubahan terhadap UU Pemerintah Daerah di tahun 2014. Kedua, perlu dilakukan harmonisasi dengan UU Desa yang baru, dimana saat ini terdapat rezim dan paradigma baru, yang memberikan Desa otonomi sehingga pembangunan pun dilakukan secara otonomi. Ketiga, perlu dilakukan adanya pengaturan ulang seputar konsep Pembinaan, dimana pembinaan ini dapat dilakukan secara berjenjang. Pembinaan jalan adalah kegiatan penyusunan pedoman dan standar teknis, pelayanan, pemberdayaan sumber daya manusia, serta penelitian dan pengembangan jalan. Pembinaan tersebut, meliputi:

- a. penyusunan dan penetapan norma, standar, kriteria,
- b. dan pedoman penyelenggaraan jalan;
- c. pengembangan sistem bimbingan, penyuluhan, serta
- d. pendidikan dan pelatihan di bidang jalan; dan pengkajian serta penelitian dan pengembangan teknologi bidang jalan dan yang terkait.

Pembinaan di tingkat nasional, dilakukan oleh Kementerian terkait, dimana kementerian tersebut menyediakan pedoman secara terpadu dan terintegrasi, dalam bentuk standar teknis yang menjadi pedoman tunggal seluruh pemerintah daerah dan juga desa. Hal ini akan menutup ruang adanya standar ganda dalam pedoman pembinaan jalan. Terhadap ketentuan tersebut, dapat dimasukkan ke dalam point revisi, dimana jalan desa juga masuk ke dalam salah satu variabel yang dibina oleh Kementerian, hal ini akan menghapus ketentuan yang ada saat

ini, dimana ketentuan pembinaan dalam UU Jalan, pembinaan jalan desa dibina oleh Kabupaten. Hal ini tentu juga akan menjadi pedoman dalam hal penyelenggaraan keuangan pembangunan infrastruktur jalan, jika ada pedoman tunggal, maka potensi terhadap penyalahgunaan tentu akan hilang.

Skala mikro. Khusus di Kabupaten Malang, masalah mendasar adalah tidak adanya pembagian yang jelas mengenai, mana jalan desa, dan mana jalan Kabupaten. Tidak adanya pembagian yang jelas ini, dapat diselesaikan dengan beberapa rekomendasi yang penulis sadurkan. Pertama, Kepada Bupati dapat mengeluarkan Peraturan Bupati (Perbup) untuk membagi secara rinci, mana-mana saja jalan yang merupakan tanggung jawab Pemerintah Daerah, dan mana-mana saja yang menjadi tanggung jawab Pemerintah Desa. Mengapa dalam bentuk Peraturan Bupati (Perbup)? penulis memiliki beberapa alasan sebagai berikut:

- a. Perbup adalah produk hukum dalam bentuk pengaturan (*regeling*) yang merupakan otoritas kekuasaan secara penuh seorang kepala daerah dalam menjalankan kewenangannya yang berdasarkan pada UU Pemerintah Daerah, dan merujuk kepada beberapa peraturan organik.
- b. Tidak butuh waktu yang lama dalam membentuk Perbup, cukup dilakukan dengan tahap penelitian terlebih dahulu terhadap kondisi lapangan, dan kemudian hasil penelitian itu langsung dituangkan dalam bentuk Perbup, yang mengklaster pembagian jalan desa dan Kabupaten.
- c. Dibandingkan dituangkan dalam bentuk Perda, maka Perda tersebut memakan waktu yang sangat lama, dan cenderung tidak efisien dan efektif, karena melibatkan lintas kekuasaan yakni DPRD.
- d. Materi Perbup, diikuti tentang peraturan penganggaran pembiayaan pembangunan jalan desa..karena saat ini desa kondisinya

belum mempunyai kemampuan yg cukup untuk membiayai pembangunan jalan desa, sehingga perlu bantuan pembiayaan dari pemerinrah kabupaten Agar tidak menyalahi kewenangan..maka mekanismenya perlu diatur dalam bentuk perundang-undangan.

Dengan kehadiran Perbup pembagian jalan ini, maka dapat menyelesaikan problem pertentangan norma yang ada dalam UU Jalan dan UU Desa, dengan cepat tanggap, sehingga akan menghapuskan potensi penyalahgunaan kewenangan dikemudian hari.

Penyalagunaan kewenangan selalu jadi hantu yang menakutkan, pasalnya jika lembaga terkait ternyata salah menggunakan kewenangan, maka sel pidana akan menghampiri di kemudian hari. Konsep penyalahgunaan wewenang dalam Hukum Adiministrasi Negara (“HAN”) yaitu:²⁶

- a. *Detournement de pouvoir* atau melampaui batas kekuasaan;
- b. *Abuse de droit* atau sewenang-wenang.

Teori lain soal penyalahgunaan wewenang juga disebutkan dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor 977 K/PID/2004. Dalam putusan tersebut dikatakan bahwa pengertian "menyalahgunakan kewenangan" tidak ditemukan eksplisitasnya dalam Hukum Pidana, maka Hukum Pidana dapat mempergunakan pengertian dan kata yang sama yang terdapat atau berasal dari cabang hukum lainnya. Hal ini berangkat dari hukum pidana mempunyai otonomi untuk memberikan pengertian yang berbeda dengan pengertian yang terdapat dalam cabang ilmu hukum lainnya, akan tetapi jika Hukum Pidana tidak menentukan lain, maka dipergunakan pengertian yang terdapat dalam cabang hukum lainnya (*De Autonomie van bet Materiele Strafrecht*).²⁷

Detournement de pouvoir Menurut Jean Rivero dan Waline, pengertian penyalahgunaan kewenangan dalam Hukum Administrasi dapat diartikan dalam 3 wujud, yaitu:²⁸

²⁶ Tri Jata Ayu P. <https://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/lt54fbbf142fc22/arti-menyalahgunakan-wewenang-dalam-tindak-pidana-korupsi>. Diakses pada 15 April 2019.

²⁷ *Ibid.*

²⁸ *Ibid.*

- a. Penyalahgunaan kewenangan untuk melakukan tindakan-tindakan yang bertentangan dengan kepentingan umum atau untuk menguntungkan kepentingan pribadi, kelompok atau golongan;
- b. Penyalahgunaan kewenangan dalam arti bahwa tindakan pejabat tersebut adalah benar ditujukan untuk kepentingan umum, tetapi menyimpang dari tujuan apa kewenangan tersebut diberikan oleh Undang-Undang atau peraturan-peraturan lain;
- c. Penyalahgunaan kewenangan dalam arti menyalahgunakan prosedur yang seharusnya dipergunakan untuk mencapai tujuan tertentu, tetapi telah menggunakan prosedur lain agar terlaksana.

Selain hal tersebut, problem anggaran juga akan menjadi masalah, mengapa? Karena pemerintah yang membangun jalan, maka pemerintah/instansi tersebut juga bertanggung jawab terhadap perawatan daripada jalan tersebut, sesuai dengan aturan dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 2006 Tentang Jalan. Maka dapat dibayangkan, berapa besar anggaran yang dikeluarkan sejak awal, kemudian pembangunan, hingga perawatan jalan. Besarnya anggaran tersebut, ternyata tidak dibarengi dengan kewenangan instansi, maka tentu akan berakibat fatal.

Dari seluruh pembahasa ini, diakhir aspek askiologi, atau tujuan yang hendak dicapai dari adanya pembaharuan ini adalah, pertama, memberi kepastian hukum dalam setiap pelaksanaan pembangunan, berjalan dengan akuntabel dan tepat sasaran. Kedua, dalam rangka melakukan percepatan pembangun, sehingga menjauhkan potensi adanya mangkrak di kemudian hari. Ketiga, dengan adanya pembagian yang pasti, maka di kemudian hari dalam melakukan perawatan jalan, didasarkan pada kewenangan yang pasti, dan akubtabel. Keempat, menghapus adanya potensi penyalahgunaan kewenangan, sehingga tidak

terjadinya tindak pidana korupsi, yang sangat merugikan pejabat dan instansi terkait.

Dalam ranah kebijakan, regulasi tersebut akan memudahkan implementasi. Sebagaimana dijelaskan oleh Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier Model, yang disebut *A Framework for Policy Implementation Analysis*. Peranan penting implementasi kebijakan publik adalah kemampuan dalam identifikasi faktor-faktor yang mempengaruhi tercapainya tujuan-tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi. Faktor tersebut adalah: (1) mudah tidaknya masalah yang akan digarap; (2) kemampuan kebijakan menstruktur proses implementasi secara tepat; (3) faktor diluar undang-undang.²⁹ Implementasi kebijakan yang baik ini lah, bagian dari upaya mewujudkan good governance. Unsur *good governance* menurut Lembaga Administrasi Negara dalam Basuki, Anton dan Shofwan dikelompokkan menjadi tiga bagian, yakni:³⁰

- a. Negara/pemerintahan: Konsepsi negara pada dasarnya yaitu kegiatan kenegaraan, tetapi lebih jauh dari itu melibatkan pula swasta dan kelembagaan masyarakat madani.
- b. Sektor swasta: Pelaku sektor swasta mencakup perusahaan swasta yang aktif dalam interaksi sistem pasar seperti industri pengolahan, perdagangan, perbankan, dan koperasi. Termasuk sektor informal.

Masyarakat madani: Pelaku kelompok masyarakat dalam konteks kenegaraan pada dasarnya berada diantara atau ditengah-tengah antara pemerintah dan perseorangan yang mencakup baik perseorangan maupun sekelompok masyarakat yang berinteraksi secara sosial, politik, dan ekonomi

PENUTUP

Berdasarkan pada pembahasan di atas, maka dapat ditarik simpulan sebagai berikut: **Pertama.** Hasil analisa dari berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan jalan desa, menunjukkan adanya: *pertama,*

²⁹ Endah Puji Lestari, *et. al. Implemetasi kebijakan pembangunan infrastruktur pedesaan*. Jurnal Administrasi Publik (JAP), Vol. 3, No. 5.

³⁰ Heri Azwansyah, *et. al. Analisis strategi pemeliharaan infrastruktur jalan pedesaan di desa sungai*

rengas kecamatan sungai kakap kabupaten kubu raya. Prosiding pit ke-5 riset kebencanaan iabi universitas andalas, padang 2-4 mei 2018.

ketidakpastian hukum dalam aturan mengenai kewenangan pembangunan jalan desa, dimana ada dua instansi pemerintahan (pemerintah daerah dan desa) yang sama-sama memiliki otoritas pembangunan, inilah yang disebut antinomi (pertentangan hukum) dalam hal kewenangan. *Kedua*, tidak ada aturan yang jelas dimana dan oleh siapa pembagian jalan desa itu dilaksanakan. Dari ketidakpastian itu, maka memberi dampak, *pertama*, hadirnya antinomi ini akan berdampak pada adanya penyalahgunaan kewenangan. Antinomi ini akan menjauhkan pembangunan jalan dari dua prinsip yang ada dalam asas-asas umum pemerintahan yang baik, yakni asas kepastian hukum dan asas akuntabilitas. *Kedua*, semakin menjauhkan harapan dari reformasi birokrasi dalam sektor pemerintah lokal. Tujuan reformasi birokrasi sesuai peta jalan Reformasi Birokrasi 2015-2019 adalah menciptakan birokrasi pemerintah yang profesional, berintegritas, dan berkinerja tinggi. Terdapat 8 (delapan) area perubahan reformasi birokrasi, salah satunya ialah aspek organisasi. Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) melakukan studi terkait kemungkinan terdapatnya tumpang tindih (kewenangan) lembaga negara dalam penyelenggaraan pemerintahan (baik dalam skala lokal/nasional). Kehadiran antinomi pembangunan jalan desa ini, menyumbangkan catatan hitam tumpang tindih kelembagaan dalam skala nasional, yang berujung pada tindak pidana korupsi. **Kedua**. Format pembaharuan dilakukan dalam dua spektrum, yakni mikro dan makro. Dalam skala makro (nasional) Perlu dilakukan regulasi ulang tentang UU Jalan dalam bentuk revisi secara keseluruhan. Adapun yang harus dilakukan revisi adalah, *pertama*, perlunya harmonisasi dengan rezim pemerintahan daerah yang baru, dimana telah ada perubahan terhadap UU Pemerintah Daerah di tahun 2014. *Kedua*, perlu dilakukan harmonisasi dengan UU Desa yang baru, dimana saat ini terdapat rezim dan paradigma baru, yang memberikan Desa otonomi sehingga pembangunan pun dilakukan secara otonomi. *Ketiga*, perlu dilakukan adanya pengaturan ulang seputar konsep Pembinaan, dimana pembinaan ini dapat dilakukan secara

berjenjang, dari tingkat nasional hingga desa. Skala mikro, khusus di Kabupaten Malang dilakukan dengan, *Pertama*, Bupati dapat mengeluarkan Peraturan Bupati (Perbup) untuk membagi secara rinci, mana-mana saja jalan yang merupakan tanggung jawab Pemerintah Daerah, dan mana-mana saja yang menjadi tanggung jawab Pemerintah Desa. Mengapa dalam bentuk Perbup? penulis memiliki beberapa alasan sebagai berikut: Perbup adalah produk hukum dalam bentuk pengaturan (*regeling*) yang merupakan otoritas kekuasaan secara penuh seorang kepala daerah, tidak butuh waktu yang lama dalam membentuk Perbup, dibandingkan dituangkan dalam bentuk Perda, maka Perda tersebut memakan waktu yang sangat lama, dan cenderung tidak efisien dan efektif.

REFERENSI

Buku-buku :

- Asshiddiqie, Jimly. 2014. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika
- _____. 2015. *Konstitusi Bernegara: Praksis Kenegaraan Bermartabat dan Demokratis*, Malang: Setara Press
- Erwin, Muhammad. 2016. *Filsafat Hukum: Refleksi Kritis Terhadap Hukum dan Hukum Indonesia (Dalam Dimensi Ide dan Aplikasi)*, Edisi Revisi, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada
- Shidarta. 2013. *Hukum Penalaran dan Penalaran Hukum*. Yogyakarta: Genta Publishing
- Tanya, Bernar L. *et. al.* 2013. *Teori Hukum: Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, Yogyakarta
- Wignjosoebroto, Soetandyo. 2013. *Hukum Konsep dan Metode*, Malang: Setara Press
- Yudhoyono, Bambang. 2000. *Otonomi Daerah, Desentralisasi dan Pengembangan SDM Aparatur Pemda dan Anggota DPRD*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan

- Yulianto, Achmad. *et. al.* 2010. ***Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris***, Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Zed, Mestika. 2007. ***Metode Penelitian Kepustakaan***, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia
- Jurnal :**
- Ahmad Basuki. ***Pertanggung Jawab Pidana Pejabat Atas Tindakan Mal-Administrasi***. Jurnal PERSPEKTIF Volume XVI No. 4 Tahun 2011
- Endah Puji Lestari, *et. al.* ***Implemetasi kebijakan pembangunan infrastruktur perdesaan***. Jurnal Administrasi Publik (JAP), Vol. 3, No. 5.
- Heri Azwansyah, *et. al.* ***Analisis strategi pemeliharaan infrastruktur jalan perdesaan di desa sungai rengas kecamatan sungai kakap kabupaten kubu raya***. Prosiding pit ke-5 riset kebencanaan iabi universitas andalas, padang 2-4 mei 2018.
- Iwan Jani Simbolon. ***Pertanggungjawaban Pidana Pelaku Tindak Pidana Korupsi Dalam Proyek Pengadaan Barang Dan Jasa Pemerintah***. Jurnal Universitas Sumatra Utara
- Mohammad Sahlan, ***Unsur Menyalahgunakan Kewenangan dalam Tindak Pidana Korupsi sebagai Kompetensi Absolut Peradilan Administrasi***. Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM NO. 2 VOL. 23 APRIL 2016
- Zulfi Diane Zaini. ***Perspektif Hukum Sebagai Landasan Pembangunan Ekonomi Di Indonesia (SEBUAH PENDEKATAN FILSAFAT)***. Jurnal Hukum, Vol XXVIII, No. 2, Desember 2012
- Browsing/Internet :**
- <http://bappeda.malangkab.go.id/berita-217.html>. Di akses pada 2 Juli 2018
- Gusti. ***Korupsi dan Ketidakpastian Hukum Hambat Daya Saing Bangsa***
<https://www.ugm.ac.id/id/berita/3716-korupsi.dan.ketidakpastian.hukum.hambat>.
<https://koran.tempo.co/read/384729/tujuh-pejabat-perhutani-diperiksa>. Di akses pada tanggal 2 Juli 2018
- <https://nusantara.news/penyalahgunaan-wewenang-pejabat-publik-marak-di-malang>. Di Akses pada tanggal 2 Juli 2018.
- <https://www.kpk.go.id/nuweb/images/Laporan%20Tahunan%20KPK%202017.pdf>. Hlm 304, diakses paad 13 Maret 2019.
- <https://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/lt54fbbf142fc22/arti-menyalahgunakan-wewenang-dalam-tindak-pidana-korupsi>
- daya.saing.bangsa. diakses pada 11 Maret 2019.