

Dualisme Kewenangan Pembentukan Hukum di Bidang Desa

Riza Multazam Luthfy¹, Muhammad Imam Dhiya'ul Haq²

¹Fakultas Syariah dan Hukum UIN Sunan Ampel Surabaya, Indonesia. E-mail: rizamultazam@uinsby.ac.id

²Public Policy, Yarmouk University, Jordan. E-mail: dhiyaulhaq@yu.edu.jo

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji adanya tumpang tindih kewenangan antara Kementerian Dalam Negeri dengan Kementerian Desa dan Pembangunan Daerah Tertinggal, Transmigrasi beserta Peraturan Menteri yang dikeluarkan dapat mengganggu sistem ketatanegaraan Republik Indonesia, terutama berkaitan dengan sistem dan hierarki peraturan perundang-undangan yang berlaku. Di level lokal, kondisi demikian memunculkan kesulitan bagi pemerintah desa selaku pelaksana teknis dari kebijakan yang dikeluarkan oleh beberapa kementerian sekaligus. Pertentangan norma Permendagri dengan Permendes PDTT menjadikan pemerintah desa sebagai pemangku kepentingan (*stakeholder*) merasa bingung untuk memilih peraturan perundang-undangan yang akan dijadikan sebagai pedoman. Adapun jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian yuridis normatif dengan pendekatan konseptual. Hasil yang diperoleh yaitu berdasarkan perspektif politik hukum dan harmonisasi hukum menganalisis dua hal. Pertama, tumpang tindih kewenangan dan Peraturan Menteri terjadi dikarenakan Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Desa memiliki persepsi berbeda tentang siapa yang lebih berhak mengatur urusan desa. Kedua, harmonisasi hukum peraturan Menteri yang mengatur desa bisa diwujudkan melalui adanya politik hukum perubahan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dan penerbitan Peraturan Presiden baru yang menentukan bahwa hanya ada satu kementerian yang menangani desa. Dalam konteks ini, penulis menilai bahwa seharusnya urusan desa lebih tepat berada di bawah kewenangan Kementerian Desa dan Pembangunan Daerah Tertinggal, Transmigrasi.

Kata Kunci: Harmonisasi Hukum, Peraturan Menteri, Pemerintahan Desa

Abstract

This study aims to examine the overlapping authority between the Ministry of Home Affairs and the Ministry of Village and Development of Disadvantaged Regions, Transmigration and Ministerial Regulations issued can disrupt the constitutional system of the Republic of Indonesia, especially related to the system and hierarchy of applicable laws and regulations. At the local level, such conditions create difficulties for village governments as technical implementers of policies issued by several ministries at once. The conflict between Ministerial Regulation norms and PDTT Amendments makes village governments as stakeholders feel confused about which laws and regulations will be used as guidelines. The type of research used is normative juridical research with a conceptual approach. The results obtained are based on the perspective of legal politics and legal harmonization analyses of two things. First, overlapping authorities and ministerial regulations occur because the Ministry of Home Affairs and the Ministry of Village Affairs have different perceptions about who has more authority to manage village affairs. Second, harmonization of the law of the Ministerial regulation that regulates villages can be realized through the political law of amending Law Number 6 of 2014 concerning Villages and the issuance of a new Presidential Regulation that specifies that there is only one ministry that handles villages. In this context, the author considers that village affairs should be more appropriately under the authority of the Ministry of Villages and Development of Disadvantaged Regions, Transmigration.

Keywords: Harmonization of Law, Ministerial Regulation, Village Government

1. Pendahuluan

Pada penyelenggaraan 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. Keterkaitan antara tata hukum yang baik dengan situasi masyarakat mengakibatkan perlunya suatu hukum nasional. Sayangnya, hukum semacam ini tidak mungkin bisa direalisasikan dalam waktu yang relatif singkat. Hukum nasional diciptakan sekaligus disempurnakan bersamaan dengan berkembangnya visi atas makna dan tujuan suatu bangsa. Hal ini dilakukan dengan mengandalkan studi terperinci mengenai kondisi budaya dan ekonomi di wilayah-wilayah negara yang bersangkutan.

Mayoritas pemikir berpandangan bahwa tujuan utama politik hukum yaitu menjamin keadilan dalam kehidupan masyarakat. Pemerintah harus mampu menyelaraskan kepentingan umum dengan kepentingan-kepentingan lainnya dengan hukum. Cita-cita tentang keadilan dalam jiwa rakyat adalah simbol harmonisasi kepentingan-kepentingan tersebut. Dengan kata lain, pemerintah suatu negara mempunyai tugas utama mewujudkan keadilan sosial.

Keadilan sosial dalam suatu negara bisa terealisasi jika hak-hak manusia senantiasa dijunjung tinggi. Terlebih lagi, apabila keuntungan dan beban, terutama yang berhubungan dengan harta, dibagi secara layak. Pada masa kini, keadilan ini lebih dikenal dengan keadilan sosial (*iustitia socialis*), adapun pada zaman dahulu disebut keadilan distributif (*iustitia distributiva*). Keadilan sosial disokong oleh dua macam keadilan lain, yaitu keadilan komutatif atau tukar-menukar (*iustitia commutativa*), yang terkait dengan pertukaran barang, dan keadilan vindikatif yang berlaku pada pengadilan (*iustitia vindicativa*) (Tunisa et al., 2024).

Selaras dengan keadilan sosial dalam masyarakat, undang-undang dinilai adil apabila mampu mengatur kehidupan masyarakat sedemikian rupa, sehingga pembagian untung dan beban ditempuh secara pantas. Dinilai tidak adil yaitu undang-undang yang melanggar hak-hak manusia atau mengutamakan kepentingan satu kelompok di atas kelompok lainnya (ras, kulit, agama, dan lain sebagainya).

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 undang-undang benar-benar dijadikan sebagai hukum, adapun putusan para hakim bersifat konstan atau cocok dengan undang-undang yang telah ditetapkan. Orang-orang menaruh keyakinan terhadap hukum, sebab terdapat kejelasan dalam undang-undang dan praktik hukum.

Bagaimanapun, kepastian hukum terkait dengan efektivitas hukum (Ridwansyah, 2016). Oleh karena itu, kepastian hukum hanya terjamin, bila pemerintah dibekali dengan sarana-sarana yang memadai guna memastikan diberlakukannya berbagai peraturan. Aparat kepolisian dan pengadilan memainkan fungsi penting dalam memelihara nilai sosial hukum. Di tengah pergolakan hidup, setiap manusia menginginkan ketenteraman. Karena itulah, orang-orang selalu berupaya menyelamatkan diri dari kemungkinan munculnya bahaya. Supaya terhindar dari sesuatu yang tidak diharapkan, salah satu upaya yang dimaksud yaitu mengatur kehidupan bersama. Dalam konteks inilah, hukum yang diciptakan oleh pemerintah mesti memuat kepastian (legalitas).

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 (Adair-Toteff, 2023).

Dalam politik hukum muncul persoalan tentang adil dan tidak adil. Keadilan bisa dinilai sebagai tujuan hukum. Namun demikian, tujuan hukum berkaitan dengan hukum dalam arti formal. Baik adil maupun tidak adil, tindakan hukum senantiasa berjalan selama segi formalnya tetap ada. Lantaran tergantung pada kehendak penguasa, aturan hukum tidak pernah terjamin keadilannya (Triyudiana & Neneng, 2024).

Dapat dikatakan bahwa terdapat keterkaitan erat antara politik hukum dengan faktor-faktor kekuasaan/kekuatan riil dalam negara dan masyarakat. 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. Sejak masa silam, muncul ungkapan “Napoleon dapat berkuasa dengan menggunakan pedangnya, tetapi ia tidak dapat duduk di atas pedangnya” (Ardan & Achmad, 2022).

Lahirnya Kemendes PDTT pada tahun 2014 berimbas pada berkurangnya wewenang Kemendagri. Terjadi pembagian wewenang antara Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) dan Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi (Kemendes PDTT). Urusan administrasi pemerintahan berada di bawah wewenang Kemendagri, sementara urusan pembangunan, pembinaan, dan pemberdayaan masyarakat menjadi wewenang Kemendes PDTT. Padahal, sebelum lahirnya Kemendes PDTT, semua urusan ini berada di bawah wewenang Kemendagri. Sejak lama Kemendagri menjadi poros jalannya pemerintahan dan politik dalam negeri, termasuk pemerintahan desa. Penyelenggaraan pemerintahan desa berpijak pada kebijakan-kebijakan Kemendagri yang ditentukan melalui Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri).

Namun demikian, sejak Kemendes PDTT berdiri, penyelenggaraan pemerintahan desa juga mengacu pada Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi (Permendes PDTT). Suatu permasalahan tidak mungkin timbul selama Permendagri dan Permendes PDTT mempunyai keselarasan. Masalah muncul saat norma-norma yang digariskan melalui kedua peraturan perundang-undangan tersebut saling tumpang tindih. Kondisi demikian antara lain ditandai dengan adanya perbedaan pengaturan tentang hal yang sama. Dalam beberapa kasus, materi muatan Permendagri dan Permendes PDTT tentang hal yang sama ternyata diatur secara berlainan.

Dalam perjalanannya, dua kementerian yang dimaksud justru kerap bersitegang, berselisih, dan saling menunjukkan pertentangan. Keduanya memiliki cara pandang berbeda terhadap suatu hal. Lebih dari itu, konflik yang muncul seringkali menunjukkan pertarungan ego sektoral. Masing-masing kementerian berusaha membela diri dengan mengajukan rasionalisasi atas kebijakan yang ditetapkan. Peselisihan tersebut pada dasarnya bukan mencerminkan kepentingan publik, melainkan kepentingan individu. Urusan rakyat terpaksa dikorbankan demi kokohnya klaim kebenaran. Barang tentu hal ini merugikan desa sebagai lokus yang menerima sekaligus menjalankan kebijakan-kebijakan dua kementerian tersebut.

Adanya tumpang tindih kewenangan (Pradana, 2023) antara Kemendagri dengan Kemendes PDTT beserta produk hukum yang dikeluarkan harus segera disikapi secara kritis. Mengingat, kondisi demikian dapat mengganggu sistem ketatanegaraan Republik Indonesia, terutama berkaitan dengan sistem dan hierarki peraturan perundang-undangan yang berlaku. (Shidarta, 2006) (Sukarno Aburaera, 2013). Oleh karena itu, penyelarasan atau harmonisasi terhadap Peraturan Menteri (Permen) yang mengatur desa menemukan relevansi dan urgensinya. Dalam upaya inilah, penulis melakukan kajian konseptual terhadap isu tersebut menggunakan teori politik hukum dan harmonisasi hukum. Dengan dua perspektif teori ini, diharapkan tumpang tindih yang dimaksud bisa ditemukan solusinya.

2. Metode

Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan pendekatan yuridis empiris (Huda & S HI, 2021). Metode penelitian ini yakni deskriptif kualitatif yang mendeskripsikan dan menyajikan data secara sistematis, faktual, dan akurat mengenai fakta-fakta yang ada di lapangan secara konkret. Penggunaan pendekatan kualitatif dalam penelitian ini dinilai paling tepat untuk menjelaskan, menjabarkan, menjangkau dan menggambarkan segala permasalahan dan data yang ada dengan lebih mendalam yang sesuai dengan masalah tujuan penelitian. Dimana sumber data yang digunakan dalam penelitian ini ialah sumber data primer dan sumber data sekunder yang akan diolah dengan teknik pengolahan data untuk memperoleh hasil penelitian.

3. Pembagian Kewenangan tentang Desa antara Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) dan Kementerian Desa dan Pembangunan Daerah Tertinggal, Transmigrasi (Kementerian Desa dan PDTT)

Pasal 1 angka 15 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (UU 6/2014) yang disahkan pada Januari 2014 memuat penjelasan bahwa yang dimaksud menteri dalam Undang Undang tersebut adalah menteri yang menangani desa (Herdiana, 2020). Penjelasan Undang-Undang yang terbit pada pemerintahan SBY tersebut menyatakan bahwa yang dimaksud menteri adalah Menteri Dalam Negeri. Dengan kedudukan ini, Menteri Dalam Negeri berwenang menetapkan pengaturan umum, petunjuk teknis, serta memfasilitasi penyelenggaraan pemerintahan Desa, pelaksanaan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa. Dalam realisasinya, wewenang ini tidak mudah dijalankan terutama setelah Peraturan Presiden Nomor 165 Tahun 2014 tentang Penataan Tugas dan Fungsi Kabinet Kerja (Perpres 165/2014) terbit pada era pemerintahan Joko Widodo, tepatnya pada bulan Oktober 2014. (Indonesia, 2014) Perpres ini menyebutkan adanya Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi (Kemendes PDTT), sehingga semua urusan desa diinterpretasikan menjadi kewenangannya.

Setelah terbitnya Perpres inilah, kewenangan mengurus desa terbagi antara Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) dengan Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi (Kemendes PDTT), yang dalam perjalanannya memunculkan persoalan serius. Muncul perebutan serta tarik-menarik kewenangan antara Kemendagri dan Kemendes PDTT. Kemendagri dan Kemendes bersikukuh sama-sama memiliki kewenangan dalam mengurus desa. Kemendagri berpegang pada UU 6/2014 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Pamungkas, 2019). Adapun Kemendes PDTT berpegang pada Perpres 165/2014.

Selain Perpres 165/2014, Kemendes PDTT juga berpegang pada Perpres Nomor 7 Tahun 2015 tentang Organisasi Kementerian. Dalam Perpres tersebut menyebutkan bahwa Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi termasuk dalam Kelompok Kementerian Negara, sehingga semua urusan kewenangan desa diinterpretasikan menjadi kewenangan kementerian itu (Hanafi, 2020).

Pemerintah berusaha mengatasi problem tersebut dengan jalan membagi kewenangan terkait desa. Urusan administrasi pemerintahan berada di bawah wewenang Kemendagri, sementara urusan pembangunan, pembinaan, dan pemberdayaan masyarakat menjadi wewenang Kemendes PDTT. Keputusan pembagian wewenang tersebut ditetapkan dalam rapat kabinet terbatas yang dipimpin oleh Presiden Joko Widodo pada tanggal 13 Januari 2015, yang selanjutnya akan diatur dengan Peraturan Presiden (Perpres). Dengan demikian, politik hukum pemerintah dalam upaya mengatasi dualisme kewenangan mengurus desa diatasi melalui penerbitan Perpres (Roni, 2019).

Meskipun demikian, pembagian wewenang dua kementerian di atas rupanya tetap menyisakan persoalan. Kemendagri dan Kemendes PDTT memiliki persepsi yang berbeda tentang siapa yang lebih berhak mengatur urusan desa. Kondisi demikian memunculkan tarik-menarik kewenangan antara Kemendagri dan Kemendes PDTT.

Aroma persaingan antara Kemdagri dan Kemdesa PDTT tercium saat diterbitkannya Perpres. Perpres Nomor 11 Tahun 2015 tentang Kementerian Dalam Negeri dan Perpres Nomor 12 Tahun 2015 tentang Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi telah memecah pengelolaan desa oleh dua institusi: (1) menteri yang menyelenggarakan pemerintahan dalam negeri, serta (2) menteri yang menyelenggarakan pembangunan desa, pembangunan kawasan pedesaan, dan pemberdayaan masyarakat desa.

Padahal, tarik-menarik kewenangan antar kementerian rentan menjadikan penyelenggaraan pemerintahan desa terbengkalai. Upaya meletakkan desa dalam kewenangan dua kementerian memang tidak mudah. Berdasarkan catatan sejarah, sejak lama Kemendagri berwenang mengurus masalah desa. Sebelum Kemendes PDTT terbentuk, urusan pemerintahan desa berada dalam lingkup kewenangan Kemendagri. Tak heran apabila norma-norma yang diatur dalam peraturan perundang-undangan tentang pemerintahan daerah dan pemerintahan desa yang terbit sebelum tahun 2014 mematuhi prinsip bahwa urusan pemerintahan desa berada di bawah kewenangan Kemendagri. Hal ini berubah ketika Kemendes PDTT lahir sebagai kementerian baru pada tahun 2014.

Selama ini paradigma dan corak berpikir Kemendagri cukup berbeda atau bahkan bertolak belakang dengan Kemendes PDTT. Apabila Kemendagri melihat desa lebih sebagai *local self government*, maka Kemendes PDTT menganggap desa lebih sebagai *self governing community*. Apabila Kemendagri cenderung menyamakan antara pemerintahan desa dengan pemerintahan daerah, maka Kemendes PDTT berusaha membedakan keduanya. Apabila Kemendagri menganggap bahwa tidak ada perbedaan antara kepala daerah dengan kepala desa, maka Kemendes PDTT dengan tegas menilai bahwa keduanya sangat berbeda. Apabila Kemendagri menilai bahwa otonomi desa berada dalam lingkup otonomi daerah, maka Kemendes PDTT justru ingin melepaskan otonomi desa dari cengkeraman otonomi daerah. Di samping menyebabkan kebijakan-kebijakan Kemendagri dan Kemendes PDTT saling bertentangan, corak pandang demikian juga berimbas pada sejumlah peraturan perundang-undangan yang diterbitkan oleh dua kementerian tersebut seringkali berbenturan .

Mengenai otonomi desa, pemerintah kabupaten seringkali menganggap bahwa masyarakat desa belum mampu menjalankan pemerintahan secara mandiri. Oleh karena itulah, diperlukan bantuan atau uluran tangan dari aparat pemerintah kabupaten. Bantuan tersebut antara lain berupa pembagian keuangan dari pusat dan alokasi pajak usaha di desa yang disetor kepada pemerintah kabupaten (Thohira, 2024).

Kemendagri memiliki persepsi bahwa desa merupakan satuan pemerintahan terendah yang melaksanakan fungsi pemerintahan di atasnya, dalam hal ini pemerintahan daerah dan pemerintahan pusat. Berbeda dengan Kemendes PDTT yang menilai bahwa desa bukanlah subsistem pemerintahan daerah (Fahmi, 2019). Bagi Kemendes PDTT, anggapan bahwa pemerintahan desa adalah bawahan pemerintahan daerah mesti diluruskan. Bahkan, Kemendes PDTT berupaya menyejajarkan pemerintahan daerah dan pemerintahan desa. Dalam konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), keduanya memiliki kedudukan yang sama, yakni berada dalam posisi setara atau sejajar di bawah pemerintahan pusat. Apa yang dilakukan oleh Kemendes PDTT ingin menegaskan bahwa baik desa maupun daerah merupakan subsistem pemerintahan pusat, sehingga antara satu dengan lainnya tidak dapat saling membawahi.

Meskipun pemerintahan daerah dibekali dengan fungsi pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa, akan tetapi kedudukan desa semestinya tidak serta-merta menjadi

subsistem pemerintahan daerah . Fungsi pembinaan dan pengawasan yang melekat pada pemerintahan daerah tidak secara otomatis menarik desa sebagai bawahannya (Lekipiouw, 2020). Berdasarkan fakta historis, paradigma yang menyatakan bahwa desa merupakan subsistem pemerintahan daerah telah dikukuhkan melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (UU 22/1999) dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 (UU 32/2004) tentang Pemerintahan Daerah. Ketetapan demikian tak terlepas dari kerangka pemikiran yang dibangun oleh Kemendagri bahwa desa berada dalam rezim pemerintahan daerah yang sekaligus menjadikan desa sebagai pelaksana fungsi pemerintahan daerah. Dengan demikian, dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan, desa lebih banyak melaksanakan asas tugas pembantuan daripada desentralisasi (Pradana et al., 2023). Dalam konteks inilah, pengakuan, penghormatan, serta penghargaan terhadap otonomi desa cenderung meredup. Sebagaimana diketahui, hak dan wewenang untuk menyelenggarakan rumah tangga lazim disebut hak otonomi. Dengan demikian, desa yang mempunyai hak otonomi dinamakan dengan desa otonom (Maulidiah & Husnah, 2018).

Dengan semakin banyaknya tugas-tugas yang diberikan oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah kepada desa, semakin besar pula beban yang ditanggung. Seiring dengan menumpuknya tugas-tugas tersebut, tanggung jawab desa juga semakin berat. Kondisi demikian tentu mengakibatkan kreativitas dan inovasi desa untuk mengembangkan diri kian merosot. Energi yang dibutuhkan oleh desa untuk melaksanakan tugas-tugas yang diemban sangat besar, sehingga upaya mencurahkan pikiran kepada urusannya sendiri berkurang. Desa akhirnya lebih banyak disibukkan dengan proyek-proyek dari atas daripada mengurus urusannya sendiri.

4. Pertentangan Norma Peraturan Menteri tentang Desa

Upaya menguatkan sekaligus mengukuhkan otonomi desa pada dasarnya cukup tampak dengan terbitnya UU 6/2014. Terbitnya UU 6/2014 merupakan titik permulaan harapan desa dalam rangka menentukan posisi, peran, serta kewenangannya. Harapan agar desa mampu bertenaga secara sosial, berdaulat secara politik, berdaya secara ekonomi, serta bermartabat secara budaya. Harapan ini semakin menggema ketika muncul kombinasi antara azas rekognisi dan subsidiaritas sebagai azas utama sekaligus ruh UU 6/2014. Diaturnya desa dengan undang-undang tersendiri menunjukkan politik hukum pemerintah menjadikan desa sebagai basis pembangunan (Roni, 2019).

Lahirnya UU 6/2014 merupakan capaian besar dalam proses berbangsa dan bernegara. Undang-undang ini telah memberikan arah yang benar bagi proses pembangunan di Indonesia sekaligus harapan bagi masyarakat desa. Bermodal peluang dan kekuatan yang dimiliki, Desa selaku entitas dengan karakter dan sifat yang khas dapat senantiasa membangun wilayahnya (Pradana, 2022). Mengingat posisi pemerintahan desa yang cukup strategis, pemerintahan daerah dibebani untuk mengurus desa. Ketentuan demikian juga berangkat dari pemahaman bahwa pemerintah daerah memiliki fungsi pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa. Merujuk catatan Nata Irawan, urusan desa dalam UU 6/2014 secara resmi dikelola oleh pemerintah daerah tingkat provinsi dan kabupaten/kota (Irawan, 2017).

Peraturan perundang-undangan ini mengatur ketentuan bahwa desa memiliki kewenangan tersendiri. Ditetapkannya kewenangan berskala lokal dalam UU 6/2014 mengafirmasi bahwa kewenangan yang dimiliki oleh desa tidak bisa disamakan dengan kewenangan pemerintahan daerah. Kewenangan desa berdasarkan UU 6/2014 berbeda dengan “kewenangan sisa” yang digariskan melalui UU 22/1999 dan UU 32/2004. Apabila kewenangan berskala lokal yang dimiliki oleh desa lebih mencerminkan asas desentralisasi, maka “kewenangan sisa” yang diberikan kepada desa lebih merepresentasikan asas tugas pembantuan. Menurut Suroto Eko, “Kewenangan sisa” merepresentasikan apa yang disebutkan oleh Sutoro Eko dengan “desa

dalam daerah". Ini berarti, desa hanya menerima "sisa-sisa" daerah, baik sisa kewenangan maupun sisa keuangan dalam bentuk Alokasi Dana Desa. (Eko, 2015)

UU 6/2014 terbukti menjungkirbalikkan logika yang selama ini digunakan dalam melihat atau memahami desa. Sebagaimana diketahui, politik hukum di Indonesia kerap meletakkan desa sebagai bagian terbawah sekaligus terkecil dalam struktur ketatanegaraan. Dengan konstruksi ini, desa lebih banyak menerima tugas pembantuan dari pemerintah pusat dan pemerintah daerah daripada berinovasi. Desa mendapat tanggung jawab untuk selalu mensukseskan program-program daerah dan nasional, walaupun barangkali program desa terbengkalai. Karena dianggap sebagai "bawahan" beban ini mesti dipikul. Merujuk Dian Herdiana, kondisi demikian berkaitan erat dengan politik hukum pemerintah, terutama pada masa Orde Baru, di mana desa diposisikan sebagai stabilisator keamanan dan pendorong pembangunan nasional. Hal ini dilakukan dengan cara mendistorsi posisi dan kewenangan desa serta menyeragamkan pola pembangunan desa yang mengatasnamakan pemerataan pembangunan perdesaan (Herdiana, 2020).

Sayangnya, norma-norma UU 6/2014 dalam taraf tertentu tidak mudah diaplikasikan. Otonomi desa yang telah dikuatkan melalui UU 6/2014 belum sepenuhnya didukung dengan peraturan perundang-undangan lainnya. Di samping cenderung menyamakan otonomi desa dengan otonomi daerah, sebagian peraturan pelaksana UU 6/2014 juga terbukti melemahkan otonomi desa. Di sinilah pertentangan atau konflik norma antara peraturan yang lebih rendah dan peraturan yang lebih tinggi tidak bisa dihindari. Munculnya konflik norma menunjukkan bahwa terdapat dua atau lebih norma hukum yang saling bertentangan dalam satu objek pengaturan yang sama. Dengan demikian, mematuhi salah satu norma berakibat pada pelanggaran terhadap norma lainnya, sehingga pelaksanaan salah satu norma memerlukan adanya derogasi atau peniadaan validitas norma lainnya (Fadillah et al., 2024).

Meskipun secara tidak langsung UU 6/2014 menegaskan bahwa desa memiliki rezim hukum tersendiri, akan tetapi dalam kenyataannya terdapat sejumlah Peraturan Pemerintah (PP) dan Peraturan Menteri (Permen) yang menegaskan hal tersebut. Beberapa PP dan Permen justru mengukuhkan bahwa desa berada dalam lingkup rezim hukum pemerintahan daerah. Padahal, peraturan perundang-undangan turunan semestinya bersesuaian dengan prinsip dasar, nilai, serta asas undang-undang yang diatur lebih lanjut. Untuk menentukan norma mana yang diutamakan, dalam praktik lazim digunakan asas *lex superior derogat legi inferiori*, di mana peraturan yang lebih tinggi mengesampingkan peraturan yang lebih rendah. Dalam konteks ini, norma hukum yang termaktub dalam UU 6/2014 mengesampingkan norma hukum dalam peraturan pelaksanaannya. Digunakannya asas ini juga memberikan pemahaman bahwa PP atau Permen yang bersifat teknis dan operasional selayaknya mencerminkan UU 6/2014.

Terdapat pertentangan norma antara peraturan perundang-undangan yang diterbitkan oleh Kemendagri dengan peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan oleh Kemendes PDTT. Pasal 22 Permendagri Nomor 44 Tahun 2016 menyebutkan bahwa sebelum menerbitkan Peraturan Bupati (Perbup) tentang rancangan daftar rincian kewenangan desa, Bupati harus berkonsultasi kepada Gubernur. Adapun Gubernur dalam hal ini juga harus berkordinasi dengan menteri. Sedangkan Permendes PDTT Nomor 1 Tahun 2015 menyatakan bahwa sebelum menerbitkan Perbup tentang rancangan daftar rincian kewenangan desa, Bupati cukup melakukan pengkajian terhadap rancangan yang dimaksud dengan membentuk tim kajian.

Berdasarkan Pasal 37 Permendagri Nomor 44 Tahun 2016, Desa dapat melakukan pungutan dalam rangka peningkatan pendapatan asli Desa sesuai dengan kewenangan Desa dan Desa Adat berdasarkan peraturan perundang-undangan. Sedangkan berdasarkan Pasal 22 Permendes PDTT Nomor 1 Tahun 2015, Desa justru dilarang melakukan pungutan atas jasa layanan administrasi yang diberikan kepada masyarakat Desa yang meliputi surat pengantar, surat rekomendasi serta surat keterangan. Desa berwenang melakukan

pungutan atas jasa usaha semisal pemandian umum, wisata desa, pasar Desa, tambatan perahu, karamba ikan, pelelangan ikan, dan lain sebagainya.

Pasal 13 Permendagri Nomor 113 Tahun 2014 tentang pengelolaan keuangan desa mengatur bahwa klasifikasi belanja Desa memuat penyelenggaraan pemerintahan Desa, pelaksanaan pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, pemberdayaan masyarakat Desa, serta belanja tak terduga. Ketentuan ini bertolak belakang dengan Pasal 4 Permendes PDTT Nomor 21 Tahun 2015 bahwa dalam pelaksanaan kewenangan hak asal-usul dan kewenangan lokal berskala desa, Dana Desa diprioritaskan untuk membiayai pelaksanaan program dan kegiatan berskala lokal Desa bidang pembangunan Desa dan pemberdayaan masyarakat Desa.

Susunan tim penyusun RPJMD berdasarkan Permendagri Nomor 114 Tahun 2014 berbeda dengan Permendes Nomor 17 Tahun 2019. Tim Penyusun Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa (RPJM Desa) menurut Pasal 8 ayat (2) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 114 Tahun 2014 tentang Pedoman Pembangunan Desa (Permendagri 114/2014) adalah: kepala desa selaku pembina; sekretaris desa selaku ketua; ketua lembaga pemberdayaan masyarakat selaku sekretaris; dan anggota yang berasal dari perangkat desa, lembaga pemberdayaan masyarakat, kader pemberdayaan masyarakat desa, dan unsur masyarakat lainnya. Adapun menurut Pasal 13 ayat (2) Permendes PDTT Nomor 17 Tahun 2019 tentang Pedoman Umum Pembangunan dan Pemberdayaan Masyarakat Desa (Permendes 17/2019), tim RPJMDes terdiri dari: pembina yang dijabat oleh kepala desa; ketua yang dipilih oleh kepala desa dengan mempertimbangkan kemampuan dan keahlian; sekretaris yang ditunjuk oleh ketua tim; dan anggota yang berasal dari perangkat desa, kader pemberdayaan masyarakat desa, dan unsur masyarakat desa lainnya.

Di aras lokal, dibanding UU 6/2014 pemerintah desa justru lebih banyak mengikuti peraturan perundang-undangan yang mengatur lebih lanjut Undang-Undang tersebut. Hal ini dikarenakan, peraturan perundang-undangan yang menjadi turunan UU 6/2014 bersifat lebih aplikatif. Dalam menyelenggarakan pemerintahan desa, kepala desa beserta perangkat desa lainnya merujuk pada PP dan Permen yang mengatur lebih lanjut norma-norma dalam UU 6/2014. Ketentuan demikian tidak terlepas dari ketentuan bahwa peraturan perundang-undangan turunan merupakan penjelasan dari undang-undang organik, sehingga coraknya lebih teknik dan operasional. Hal-hal yang bersifat abstrak pada suatu undang-undang kemudian dijelaskan lebih lanjut melalui peraturan perundang-undangan di bawahnya. Dengan demikian, meskipun terdapat beberapa ketentuan dalam PP dan Permen yang bertentangan dengan norma-norma UU 6/2014, akan tetapi pemerintah desa tetap mematuhi sekaligus mengaplikasikannya dalam penyelenggaraan pemerintahan desa.

Apabila terdapat keselarasan antara Permendagri dan Permendes PDTT, maka pemerintah desa bisa menggunakan keduanya sekaligus pada waktu bersamaan. Baik Permendagri maupun Permendes PDTT menjadi pedoman bagi mereka dalam menyelenggarakan pemerintahan desa. Dengan demikian, ketentuan-ketentuan yang diatur dalam Permendagri dan Permendes PDTT saling menguatkan. Namun demikian, apabila terjadi pertentangan norma antara Permendagri dengan Permendes PDTT, maka pemerintah desa selaku pemangku kepentingan (stakeholder) tentu merasa bingung untuk memilih mana peraturan perundang-undangan yang akan dijadikan sebagai pedoman. Menurut Surya Ningsih dan Silsilah Asri, adanya tumpang tindih materi muatan dalam Permen barang tentu memunculkan kesulitan bagi pemerintah desa selaku pelaksana teknis dari kebijakan yang dikeluarkan oleh beberapa kementerian sekaligus. (Asri, 2021)

Kondisi tersebut menyebabkan ketentuan-ketentuan yang ada dalam Permendagri dan Permendes PDTT saling melemahkan. Imbasnya, pemerintah desa akan memilih peraturan perundang-undangan yang dianggap lebih menguntungkan bagi mereka. Pada suatu waktu, bisa jadi mereka menggunakan

Permendagri sebagai pedoman. Akan tetapi, pada waktu yang lain, mereka menjadikan Permendes PDTT sebagai rujukan.

Pada konteks inilah, harmonisasi atau sinkronisasi seharusnya menjadi solusi atas munculnya pertentangan antara peraturan perundang-undangan yang satu dengan lainnya. Pada dasarnya harmonisasi penting dilakukan dalam rangka menjamin konsistensi dan keselarasan norma-norma pada berbagai tingkatan peraturan perundang-undangan (Ayunita, 2016). Bagaimanapun, harmonisasi meniscayakan terbentuknya suatu sistem peraturan perundang-undangan yang harmonis, konsisten dan terintegrasi, sehingga perlindungan dan kepastian hukum dapat terwujud. Sayangnya, harmonisasi dalam taraf tertentu seolah nihil ketika munculnya pertentangan norma yang terdapat dalam beragam peraturan perundang-undangan tidak lagi berada dalam tataran operasional, melainkan lebih dalam tataran prinsip. Konflik norma lebih disebabkan perbedaan cara pandang dan paradigma pembentuk peraturan perundang-undangan. Kondisi inilah yang sebenarnya mewarnai hubungan antara Kemendagri dan Kemendes PDTT.

Harmonisasi hukum akan lebih maksimal apabila ketentuan Pasal 1 angka 16 dalam UU 6/2014 dilakukan perubahan. Pasal 1 angka 16 UU 6/2014 jo. Penjelasan Umum UU 6/2014 menggariskan bahwa “Menteri yang menangani Desa saat ini adalah Menteri Dalam Negeri”. Keberadaan norma ini barang tentu menimbulkan multitafsir karena makna frasa “saat ini” berpotensi mengalami perubahan sesuai situasi dan kondisi yang ada. Ketentuan tersebut rentan ditafsirkan berdasarkan preferensi atau kecenderungan politik. Pilihan kebijakan politik pemerintah turut menentukan arti atau makna norma yang dimaksud, sehingga berdampak pada munculnya inkonsistensi peraturan pelaksana UU 6/2014, mulai dari Peraturan Pemerintah (PP) hingga Peraturan Menteri (Permen).

Secara harfiah, norma di atas menunjukkan bahwa kewenangan menangani desa merupakan domain Kemendagri. Namun demikian, dalam praktiknya, urusan desa merupakan urusan lintas sektor kementerian dengan Kemendagri selaku *leading sector*-nya. Adanya frasa “saat ini” menunjukkan bahwa pada saat UU 6/2014 diterbitkan, menteri yang menangani desa adalah Menteri Dalam Negeri. Akan tetapi, pemahaman tersebut boleh jadi berubah apabila terdapat menteri lainnya yang diberikan kewenangan oleh pemerintah untuk mengurus desa. Dengan demikian, ada keterkaitan antara upaya melakukan harmonisasi hukum dengan politik hukum perubahan materi muatan dalam peraturan perundang-undangan, termasuk apa yang digariskan melalui Permen.

5. Kesimpulan

Dualisme kewenangan Kemendagri dan Kemendes PDTT menimbulkan peraturan menteri yang tumpang tindih. Apa yang diatur melalui Permendagri kerap bertolak belakang dengan Permendes PDTT. Begitu pula sebaliknya. Norma-norma yang digariskan melalui Permendes PDTT seringkali berlawanan dengan Permendagri. Kondisi demikian barang tentu mengganggu sistem dan hierarki peraturan perundang-undangan. Hal ini perlu segera dicarikan solusi supaya jalannya pemerintahan desa bisa berjalan dengan teratur. Penulis merekomendasikan agar urusan desa dilaksanakan dan ditangani oleh satu kementerian. Penulis menilai bahwa seharusnya urusan desa lebih tepat berada di bawah kewenangan Kemendes PDTT. Hal ini antara lain bertujuan agar implementasi kewenangan kementerian yang mengurus desa bersifat utuh dan integral. Bagaimanapun, kewenangan yang dijalankan secara parsial akan mengganggu penyelenggaraan pemerintahan desa. Penulis berpendapat bahwa dalam aspek substansi hukum, perlu adanya perubahan ketentuan Pasal 1 angka 16 dalam UU 6/2014. Adapun dalam aspek struktur hukum/kelembagaan, perlu adanya Perpres baru yang mengatur secara tegas bahwa hanya ada satu kementerian yang menangani desa. Langkah ini perlu ditempuh supaya praktik ketatanegaraan di Indonesia

sejalan dengan amanat UU 6/2014. Perpres merupakan politik hukum pemerintah dalam rangka mengatasi tumpang tindih kewenangan antara Kemendagri dengan Kemendes PDTT beserta Permen yang dikeluarkan. Dengan demikian, harmonisasi hukum Permen yang mengatur desa antara lain bisa diwujudkan melalui adanya politik hukum perubahan UU 6/2014 dan penerbitan Perpres baru yang menentukan bahwa hanya ada satu kementerian yang menangani desa.

Referensi

- Adair-Toteff, C. (2023). Hans Kelsen and sociology. *Journal of Classical Sociology*, 23(2), 299–305.
- Ardan, M., & Achmad, D. (2022). Otoritas Pengawasan Partisipatif oleh Badan Pengawas Pemilihan Umum Kota Parepare. *JURNAL SULTAN: Riset Hukum Tata Negara*, 1(2), 102–114.
- Asri, S. N. dan S. (2021). Tumpang Tindih Regulasi dalam Penyusunan Rencana Kerja Pemerintah Nagari (RKP Nagari). *Jurnal Ensiklopedia Social Review*, 3(3), 382.
- Ayunita, K. (2016). Pengujian Peraturan Desa dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan. *Jurisprudentie: Jurusan Ilmu Hukum Fakultas Syariah Dan Hukum*, 3(2), 131–137.
- Eko, S. (2015). *Regulasi Baru, Desa Baru: Ide, Misi, dan Semangat UU Desa*. Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi.
- Fadillah, R., Nabila, G., Fazriah, D., & Nurasri, I. Y. (2024). Semangat Dan Kontribusi Hans Kelsen Dalam Pengembangan Ilmu Hukum. *Das Sollen: Jurnal Kajian Kontemporer Hukum Dan Masyarakat*, 2(01).
- Fahmi, K. (2019). Otonomi Daerah dalam Ancaman Resentralisasi Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. *Menggagas Arah Kebijakan Reformasi Regulasi Di Indonesia*, 154.
- Hanafi, A. S. (2020). Pelaksanaan reformasi birokrasi dengan pembangunan zona integritas pada Kementerian Perindustrian. *JIKAP (Jurnal Informasi Dan Komunikasi Administrasi Perkantoran)*, 4(1), 31–37.
- Herdiana, D. (2020). Urgensi Revisi Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa Perihal Pembangunan Desa. *Jurnal Hukum & Pembangunan*, 50(1), 247.
- Huda, M. C., & S HI, M. (2021). *Metode Penelitian Hukum (Pendekatan Yuridis Sosiologis)*. The Mahfud Ridwan Institute.
- Indonesia, H. S. K. R. (2014). *Perpres No. 165/2014: Tentang Kementerian-kementerian yang Berubah*, <https://setkab.go.id/perpres-no-1652014-tentang-kementerian-kementerian-yang-berubah/>.
- Irawan, N. (2017). *Tata Kelola Pemerintahan Desa Era UU Desa*. Yayasan Pustaka Obor Indonesia.
- Lekipiouw, S. H. (2020). Konstruksi Penataan Daerah dan Model Pembagian Urusan Pemerintahan. *Sasi*, 26(4), 557–570.
- Maulidiah, S., & Husnah, A. (2018). PENYELENGGARAAN URUSAN PEMERINTAHAN KONKUREN PADA PEMERINTAHAN DAERAH KABUPATEN SIAK. *WEDANA: Jurnal Kajian Pemerintahan, Politik Dan Birokrasi*, 4(2), 523–533.
- Pamungkas, B. A. (2019). Pelaksanaan Otonomi Desa Pasca Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa. *Jurnal USM Law Review*, 2(2), 222.
- Pradana, S. A. (2022). *Vista Pendidikan dalam Ragangan Hukum Pemerintahan Daerah: Sebuah Konsep Filosofis dalam Rangka Pembangunan Pendidikan di Indonesia*.
- Pradana, S. A. (2023). Penafsiran Kewenangan Dinas dan Badan dalam Struktur Pemerintah Daerah. *Jurnal Magister Hukum Udayana (JMHU)*, 12(2), 422–439.
- Pradana, S. A., Achmad, D., & Rosita, R. (2023). Depresiasi Makna Konkuren dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah Terhadap Daerah Kepulauan. *Al-Adalah: Jurnal Hukum Dan Politik Islam*, 8(1), 29–43.

- Ridwansyah, M. (2016). Mewujudkan keadilan, kepastian dan kemanfaatan hukum dalam qanun bendera dan lambang Aceh. *Jurnal Konstitusi*, 13(2), 278–298.
- Roni, E. W. dan M. F. (2019). Praktik Pengelolaan Keuangan Desa dan Faktor-Faktor yang Memengaruhinya. *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum*, 13(2), 171.
- Shidarta, D. D. dan. (2006). *Pokok-pokok Filsafat Hukum: Apa dan Bagaimana Filsafat Hukum Indonesia* (Cetakan Ke). Gramedia Pustaka Utama.
- Sukarno Aburaera, Dkk. (2013). *Filsafat Hukum Teori dan Praktik*. Kencana.
- Thohira, M. (2024). *Peran Pemerintah Desa dalam Pengelolaan Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) di Desa Pulau Kerumputan, Kecamatan Pulau Laut Kepulauan, Kabupaten Kotabaru*.
- Triyudiana, A., & Neneng, P. (2024). Penerapan Prinsip Keadilan Sebagai Fairness Menurut John Rawls Di Indonesia Sebagai Perwujudan Dari Pancasila. *Das Sollen: Jurnal Kajian Kontemporer Hukum Dan Masyarakat*, 2(01).
- Tunisa, R. L., Asbari, M., Ahsyan, D., & Utami, U. R. (2024). Pendidikan: Kunci Keadilan Sosial. *Journal of Information Systems and Management (JISMA)*, 3(2), 76–79.