

## UU DESA : ARENA PEREBUTAN KEKUASAAN KEMENDAGRI vs KEMENDESA

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2015 Tentang Kementerian Dalam Negeri dan Nomor 12 Tahun 2015 Tentang Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, Dan Transmigrasi ditetapkan pada tanggal 21 Januari 2015. Artinya bahwa ketetapan tentang kedudukan, tugas dan fungsi Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Desa, kewenangannya baru diberikan oleh Presiden paska ditetapkan Peraturan Presiden tersebut. Menteri sebagai **pembantu Presiden** dalam melaksanakan tugas urusannya harus sesuai yang digariskan Presiden sebagaimana dimaksud pada Pasal 17 UUD 1945 jo Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara.

Hubungannya dengan pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, Menteri Dalam telah menerbitkan 4 (empat) Peraturan Menteri yang terdiri dari Permendagri Nomor 111 Tahun 2014 Tentang Pedoman Teknis Peraturan Di Desa, Nomor 12 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Kepala Desa, Nomor 13 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Keuangan Desa, dan Nomor 114 Tahun 2014 Tentang Pedoman Pembangunan Desa. Keempat regulasi menteri tersebut ditetapkan pada tanggal 31 Desember 2014, artinya peraturan menteri yang telah ditetapkan **mendahului kewenangan** yang seharusnya diperintahkan oleh Presiden.

Yang menarik dicermati dari 4 peraturan menteri tersebut tidaksatupun yang mengatur soal kewenangan desa sebagaimana dimandatkan pada Pasal 79 ayat (2) "*Pemerintah Desa menyusun perencanaan Pembangunan Desa sesuai dengan kewenangannya dengan mengacu pada perencanaan pembangunan Kabupaten/Kota*". Padahal kewenangan Desa sebagaimana diatur dalam UU Desa pada Pasal 18-22 seharusnya dijadikan dasar pengaturan dalam pembangunan desa utamanya menyusun dokumen perencanaan pembangunan desa (Permendagri 114/2014) dan pengelolaan keuangan desa (Permendagri 113/2014).

"*Tidak mau kalah dan ketinggalan*" Kementerian Desa, PDT, Dan Transmigrasi dalam kurun waktu yang tidak setelah ditetapkan Perpres 12/2015, langsung menerbitkan 5 (lima) peraturan menteri, yang meliputi : Permendesa Nomor 1/2015 tentang Pedoman Kewenangan Berdasarkan Hak Asal Usul Dan Kewenangan Lokal Berskala Desa; Nomor 2/2015 Tentang Tata Tertib Dan Mekanisme Pengambilan Keputusan Musyawarah Desa; Nomor 3/2015 Tentang Pendampingan Desa; Nomor 4/2014 Tentang Pendirian, Pengurusan Dan Pengelolaan, Dan Pembubaran Badan Usaha Milik Desa; Nomor 5/2015 Tentang Penetapan Prioritas Penggunaan Dana Desa Tahun 2015.

Praktis dalam tempo yang tidak terlalu lama setelah ditetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 yang diundangkan pada tanggal 3 Juni 2014 telah terbit 9 (Sembilan) peraturan menteri. Apabila dikaji secara mandat peraturan perundangan yang lebih atas, maka kedua kementerian tersebut “tidak melanggar” dengan peraturan pemerintahnya. Karena dalam PP 43/2014 “*banyak ditafsirkan*” tidak ada kejelasan/kepastian penugasan terhadap salah satu kementerian, apakah Kemendagri atau Kemendes. Sehingga “persaingan, perebutan “ atau apapun namanya menjadi sesuatu yang dianggap legal dan sah. Meskipun dampaknya tumpang tindih dan “*membelenggu*” desa dalam menjalankan UU Desa.

Pada tahun pertama pelaksanaan UU Desa praktis perencanaan pembangunan dan penganggaran di desa **tidak berdasar pada kewenangan desa**. Dan hal ini jelas bertentangan dengan perintah pada Pasal 79 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014. Demikian halnya dengan pengaturan kode rekening program/kegiatan, antara permendagri 113/2014 dengan 114/2014 juga banyak yang tidak sinkron dan konsisten mulai dalam hal penamaan bidang, program, kegiatan sampai kode rekening anggaran. Diperparah lagi dengan diberlakukannya sistem pengelolaan keuangan desa berbasis **aplikasi Siskeudes** dalam masa regulasi yang masih transisi dan penuh ketidakpastian.

Benar terbukti..lebih kurang satu tahun berlakunya PP 43/2014, tepatnya 30 Juni 2015 ditetapkan dan diundangkan Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 43/2014. Dampak perubahan tersebut, kesan publik yang paling nampak adalah pembagian kekuasaan yang lebih jelas terhadap masing-masing kementerian/lembaga yang mengurus desa. Sehingga “ego kuasa” antar kementerian yang mengurus desa semakin mudah dibaca “pertarungannya” oleh desa kebanyakan. Apalagi banyak sekali mandat penyusunan peraturan menteri yang langsung tertulis dalam peraturan pemerintah dimaksud.

Salah satu Permendagri yang diterbitkan dengan dalih atas mandat PP 47/2015 yaitu yang mengatur soal kewenangan desa. Kementerian Desa telah menerbitkan Permendes 1/2015 atas mandat PP 43/2014 , kemudian Kemendagri menerbitkan Permendagri Nomor 44 Tahun 2016. Problemanya adalah: pertama, bagi Kabupaten/Kota yang telah membuat Peraturan Bupati/Walikota diinstruksikan harus diubah untuk menyesuaikan dengan kemauan Permendagri. Kedua, bagi Desa yang telah menyusun Peraturan Desa soal kewenangan juga terkena dampak harus melakukan perubahan. Ketiga, perubahan peraturan kewenangan tersebut hakikatnya harus merubah pengaturan kebijakan perencanaan pembangunan dan penganggaran desa, namun ternyata tidak merubah apapun yang ada di Permendagri 113/2014 dan 114/2014. Pertarungan berhadapan-hadapan atau **vis a vis** antara **permendes 1/2015 “melawan” permendagri 44/2016** akhirnya menjadi konsumsi “murahan” di tingkat desa, kabupaten dan provinsi.

Yang lebih “menjengkelkan” dirasakan oleh kabupaten/kota dalam merubah/atau menyusun peraturan bupati tentang kewenangan desa adanya keharusan melakukan konsultasi sampai ke Kementerian Dalam Negeri setelah konsultasi dengan Gubernur. Prosedur ini dianggap tidak lazim oleh kabupaten/kota dan tidak diatur langsung oleh Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Artinya mekanisme konsultasi penyusunan peraturan bupati yang mewajibkan konsultasi mulai dari gubernur sampai ke tingkat kementerian direspon sebagai pembebanan terhadap kabupaten/kota.

Tidak berhenti disitu, setelah “memproduksi” puluhan peraturan menteri khususnya oleh Kemendesa dan Kemendagri (hingga akhir 2019 total mencapai kisaran 37 peraturan). Jumlah tersebut belum terhitung peraturan yang dibuat oleh Kementerian Keuangan dan juga peraturan bersama menteri. Praktis selama perjalanan 5 tahun UU Desa telah diproduksi regulasi turunannya yaitu PP 43/2014; PP 47/2015; PP 11/2019; PP 60/2014; PP 22/2015; dan PP 8/2016 serta lebih dari 40 peraturan menteri. Bahkan di banyak kabupaten pengaturan pelaksanaan musyawarah perencanaan pembangunan desa atau yang lebih dikenal musrenbangdes harus patuh terhadap ketentuan yang dibuat oleh Bappeda atas mandat UU 25/2004 dan turunannya.

Beban berat desa dan “keterbelengguan” semakin lengkap dikarenakan adanya pengaturan lebih jauh oleh kabupaten/kota melalui peraturan daerah dan/atau peraturan bupati atas mandat peraturan menteri. Dampak negatif yang secara langsung banyak dirasakan oleh desa sekaligus daerah dengan adanya perubahan regulasi yaitu terbitnya peraturan menteri dalam negeri nomor 20 Tahun 2018 tentang pengelolaan keuangan desa yang mengganti Permendagri Nomor 113/2014 dan merubah beberapa pasal yang ada dalam Permendagri 114/2014. Perubahan tersebut secara otomatis merubah aplikasi siskeudes yang belum tuntas disosialisasi, di-bintek-an dan dipraktekkan.

Belum lagi persoalan **siskeudes** selesai, muncul lagi pertarungan antara Permendagri 114/2014 melawan Permendesa 17/2019 yang intinya mengatur soal pembangunan desa. Jika dicermati landasan yuridis yang dipergunakan dalam menyusun peraturan di atas sama-sama menggunakan Pasal 131 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 43/2014 dan 47/2015. Artinya bahwa landasan yuridis mandat Pasal 131 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 43/2014 yang dipergunakan oleh Permendagri telah diubah melalui PP 47/2015 yang mandat kewenangannya tegas kepada Kementerian Desa, PDT, Dan Transmigrasi. Pertarungan perebutan kekuasaan semakin nampak ke publik saat Menteri Dalam Negeri menerbitkan surat yang ditujukan kepada Menteri Desa, PDT, Dan Transmigrasi, tertanggal 14 Januari 2020 Nomor : 410/324/SJ, perihal : Review Produk Hukum, Tugas, Fungsi dan Kewenangan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa terkait PermenDesa Nomor 17 Tahun 2019, yang pada intinya meminta Kemendesa melakukan revisi. (sampai

tulisan ini dibuat belum mendapatkan salinan surat jawaban dari KemenDesa). Bahkan dalam beberapa kesempatan forum diskusi yang mengahdirkan dari Kementerian Dalam Negeri, terutama dari Ditjen Bina Pempdes paska lahirnya Permendesa 17/2019 selalu berujung dalam bahasa halus mengkritisi dalam bahasa perlawanan **“menyalahkan” dan “menyerobot”** kewenangan orang lain. Padahal semestinya hal tersebut bukan konsumsi publik, apalagi dalam PP 47/2015 kewajiban setiap kementerian yang mengurus desa untuk melakukan koordinasi lintas K/L manakala hendak menyusun regulasi dan/atau kebijakan berkait pengaturan Desa.

**Konflik regulasi antara Kemendagri dan Kemendes juga terjadi antara Permendesa Nomor 2 Tahun 2015 yang diganti dengan Nomor 16 Tahun 2019 versus Permendagri 110/2016.** Permendesa mengatur tata cara musyawarah Desa yang merupakan salah satu tugas pokok fungsi BPD. Sedangkan Permendagri mengatur tentang kedudukan, tugas pokok dan fungsi BPD. Maka kemudian publik menangkap kesan saling “menyerang”. Pihak Kemendagri mengatakan “musyawarah kok diatur sendiri, kan sudah menjadi tugas pokok fungsi yang melekat di BPD ?. sementara dari Kemendes mengatakan “ Bahwa musyawarah desa adalah bagian dari fungsi pemberdayaan masyarakat, sehingga masyarakat desa harus mempunyai kemampuan, keberdayaan mengawal jalannya musyawarah desa sebagai forum pengambilan keputusan yang paling strategis”.

Pertarungan regulasi yang bersifat tahunan adalah munculnya Permendesa yang mengatur prioritas penggunaan Dana Desa. Secara yuridis mandat tersebut termaktub pada Pasal 21 Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2014 yang telah diubah dengan PP No. 22 Tahun 2015 perubahan pertama dan PP Nomor 8 Tahun 2016 perubahan kedua. Problemnya menu prioritas penggunaan DD yang diterbitkan oleh Kemendesa tidak mendasar pada regulasi yang mengatur kewenangan dan juga bertabrakan dengan permendagri yang mengatur perencanaan pembangunan dan pengelolaan keuangan. Disini kemudian sering muncul kalimat sinis yang mengatakan *“uang desa sendiri kok dibatas hanya untuk belanja bidang pembangunan dan pemberdayaan masyarakat, sementara kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan dan pembinaan kemasyarakatan tidak boleh dibiayai ?”*

Fenomena buruk akibat pertarungan dan perebutan pengaruh kekuasaan atas implemmentasi UU Desa yang dipertontonkan oleh Kemendagri dan Kemendesa benar-benar telah menjadi perbincangan publik. Pengaturan detail dan teknis yang tercermin dalam tumpukan peraturan menteri secara subyektif dibaca oleh desa dan/atau pegiat desa sebagai bentuk intervensi atas upaya kemandirian desa. Desa yang punya kewenangan, desa yang berhak atas keuangan pada perjalannya selama 5 tahun tidak ubah hanya sebagai obyek yang lemah dan selalu menunggu perintah supra desa.

Dengan kata lain perjalanan 5 tahun UU Desa memunculkan penilaian bahwa Desa dimata Kemendagri hanya **sebatas urusan pemerintahan** sehingga butuh bertumpuk dan ribetnya peraturan. Bahkan melakukan “klaim” kalau pembangunan dan pemberdayaan adalah bagian dari urusan/fungsi pemerintahan. Sedangkan bagi Kemendesa bahwa Desa hanya **sebatas Dana Desa, karena muncul regulasi dan kebijakan yang orietasinya sangat pragmatis, yakni “proyek oriented”**. Sementara dihadapan Kementerian Keuangan Desa ya Dana Desa ya sekedar bagi-bagi uang, sehingga terus menagih hasil apa yang diperoleh desa secara nyata.

Cermati kembali bagian penjelasan UU Desa yang tertulis dalam Dasar Pemikiran, diantaranya adalah berbunyi : *“Dalam sejarah pengaturan Desa, telah ditetapkan beberapa pengaturan tentang Desa, yaitu Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pokok Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desa Praja Sebagai Bentuk Peralihan Untuk Mempercepat Terwujudnya Daerah Tingkat III di Seluruh Wilayah Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, dan terakhir dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.*

*Dalam pelaksanaannya, pengaturan mengenai Desa tersebut **belum dapat mewadahi segala kepentingan dan kebutuhan masyarakat Desa** yang hingga saat ini sudah berjumlah sekitar 73.000 (tujuh puluh tiga ribu) Desa dan sekitar 8.000 (delapan ribu) kelurahan. Selain itu, **pelaksanaan pengaturan Desa yang selama ini berlaku sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan zaman**, terutama antara lain menyangkut kedudukan masyarakat hukum adat, demokratisasi, keberagaman, partisipasi masyarakat, serta kemajuan dan pemerataan pembangunan sehingga menimbulkan kesenjangan antarwilayah, kemiskinan, dan masalah sosial budaya yang dapat mengganggu keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.*

Selain itu, seluruh kementerian/ lembaga Negara khususnya kementerian yang terkait langsung dengan UU Desa, perlu membangun kembali komitmen terhadap tujuan pengaturan Desa dalam UU Desa, yang meliputi :

- 1) memberikan pengakuan dan penghormatan atas Desa yang sudah ada dengan keberagamannya sebelum dan sesudah terbentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- 2) memberikan kejelasan status dan kepastian hukum atas Desa dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia demi mewujudkan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia;
- 3) melestarikan dan memajukan adat, tradisi, dan budaya masyarakat Desa;
- 4) mendorong prakarsa, gerakan, dan partisipasi masyarakat Desa untuk pengembangan potensi dan Aset Desa guna kesejahteraan bersama;

- 5) membentuk Pemerintahan Desa yang profesional, efisien dan efektif, terbuka, serta bertanggung jawab;
- 6) meningkatkan pelayanan publik bagi warga masyarakat Desa guna mempercepat perwujudan kesejahteraan umum;
- 7) meningkatkan ketahanan sosial budaya masyarakat Desa guna mewujudkan masyarakat Desa yang mampu memelihara kesatuan sosial sebagai bagian dari ketahanan nasional;
- 8) memajukan perekonomian masyarakat Desa serta mengatasi kesenjangan pembangunan nasional; dan
- 9) memperkuat masyarakat Desa sebagai subjek pembangunan.

Berangkat dari semua problem dan kenyataan pelaksanaan UU Desa selama kurun waktu 5 tahun, dampak buruk yang dialami desa disebabkan pertarungan regulasi teknis khususnya produk dari dua kementerian diatas, diantaranya “ :

1. *Ketertutupan informasi publik*: transparansi baru sebatas dimaknai pasang benner APB Desa dan prasasti kegiatan pembangunan fisik. Sehingga hiruk pikuk dimilikinya sistem informasi di desa masih sebatas informasi bersifat promosi bukan bersifat edukasi informasi kebijakan publik di desa. Bahkan masih banyak ditemukan bagaimana masyarakat mengakses dokumen kebijakan publik di desa.
2. *Manipulasi partisipasi* : partisipasi sebatas memenuhi persyaratan administrasi, tetapi bukan sebagai faktor penting meningkatkan kualitas penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di Desa.
3. *Pengawasan internal oleh BPD dan partisipatif oleh masyarakat masih mandul*: ruang partisipasi pengawasan masyarakat belum terbangun secara systematis, sehingga masih memposisikan masyarakat bukan bagian dari subyek pembangunan di desa. Demikian halnya dengan peran BPD yang masih menjadi “anak tiri” dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan desa.
4. *Tidak terbangun konsistensi antar dokumen perencanaan* Desa: perencanaan Desa yang diawali dari kewenangan, perencanaan, penganggaran, dan pelaksanaan. Bahkan kesan yang ditangkap oleh desa dan kabupaten kode rekening kegiatan dan anggaran tidak mengakomodir kewenangan desa dan menutup suara dan partisipasi masyarakat. Bahkan banyak ditemukan kesepakatan dalam musyawarah desa dicoret dengan mudah karena dianggap tidak sesuai nomor klatur kegiatan dan anggaran.
5. Masih banyak lagi problem/ masalah baik yang dihadapi desa ataupun kabupaten/kota sendiri terkait gejala kompetisi/persaingan memproduksi regulasi teknis oleh kementerian dalam negeri dan kementerian desa.

## REKOMENDASI

1. Presiden harus memerintahkan kepada Kemendagri dan Kemendesa untuk menghentikan “beternak” regulasi teknis dengan dalih pedoman pelaksanaan UU Desa.
2. Presiden memerintahkan kepada kementerian koordinator dan/ atau lembaga Negara terkait untuk melakukan evaluasi menyeluruh terhadap peraturan pemerintah nomor 43 Tahun 2014 dan perubahan dan peraturan pemerintah

nomor 60 Tahun 2014 dan perubahannya untuk merumuskan peraturan pemerintah yang sinergis dan terintegrasi dan tidak “memanipulasi” substansi dalam UU Desa.

3. Sebagai komitmen upaya membangun “kedigdayaan desa” melalui fasilitas yang dimandatkan UU Desa, sudah seharusnya regulasi dan kebijakan supra desa baik pusat maupun daerah tidak cenderung “memutilasi” desa. Kepentingan-kepentingan sektoral dari kementerian / lembaga tidak lagi terjun bebas memerintah desa sebagaimana yang banyak terjadi saat ini dan yang lebih parah memaksakan meski tidak menjadi bagian dari kewenangan desa berdasarkan hak asal-usul dan lokal berskala desa.

Kebumen, Februari 2020

Yusuf Murtiono  
FORMASI Kebumen