

## **QUO VADIS PENGATURAN DESA SEBAGAI PENERIMA TUGAS PEMBANTUAN (STUDI KASUS KALURAHAN DALAM MELAKSANAKAN URUSAN KEISTIMEWAAN DI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA)**

*Quo Vadis of Village Arrangements as Recipients of Assistance Tasks  
(Case Study of Kalurahan in Implementing Special Affairs in the Special Region of Yogyakarta)*

**Dian Agung Wicaksono**

Departemen Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada  
Jl. Sosio Yustisia No. 1 Bulaksumur, Sleman, D.I. Yogyakarta 55281  
Email: dianagung@ugm.ac.id

**Cora Kristin Mulyani**

Program Studi S1 Ilmu Hukum, Konsentrasi Hukum Tata Negara  
Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada  
Jl. Sosio Yustisia No. 1 Bulaksumur, Sleman, D.I. Yogyakarta 55281  
Email: corakristin2019@mail.ugm.ac.id

### **Abstrak**

Keberlakuan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa memberikan implikasi yang signifikan terhadap kedudukan Desa dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia. Akan tetapi terdapat beberapa diskursus yang muncul, salah satunya berkaitan dengan pengaturan distribusi urusan pemerintahan. Pencermatan terhadap topik tersebut semakin menunjukkan urgensinya ketika melihat praktik yang terjadi di Daerah Istimewa Yogyakarta di mana Desa (dalam konteks keistimewaan DIY disebut Kalurahan) dimungkinkan untuk menerima distribusi urusan pemerintahan berupa urusan keistimewaan. Tulisan ini bertujuan menjawab rumusan masalah: (a) Bagaimana pengaturan mengenai Desa sebagai penerima tugas pembantuan dalam hukum positif di Indonesia? (b) Bagaimana pengaturan Kalurahan sebagai penerima tugas pembantuan berupa urusan keistimewaan di Daerah Istimewa Yogyakarta? Penelitian ini adalah penelitian yuridis normatif dengan menganalisis data sekunder berupa peraturan perundang-undangan yang relevan. Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa terdapat ketidakharmonisan dalam konstruksi pengaturan Desa sebagai penerima tugas pembantuan dan pemberian penugasan kepada Kalurahan di DIY didasari pada pemaknaan yang diperluas dari ketentuan dalam Perdas 1/2018, yang kemudian dijadikan dasar dalam Pergub 13/2022 untuk memberikan penugasan berupa urusan keistimewaan kepada Kalurahan. Diperlukan perbaikan dan konsistensi pengaturan dalam UU Pemda 2014, khususnya pada rumusan norma yang seolah memberikan peluang adanya tugas pembantuan kepada Desa dan diperlukan adanya harmonisasi pengaturan dalam Pergub 13/2022, agar sejalan dengan konstruksi pengaturan yang dibangun dalam Perdas 1/2018.

**Kata Kunci:** desa, kalurahan, tugas pembantuan, urusan keistimewaan.

### **Abstract**

*The applicability of Law No. 6 of 2014 concerning Villages has significant implications for the position of villages in the constitutional system in Indonesia. However, several discourses have arisen, one of which is related to regulating the distribution of government affairs. This topic shows its urgency when looking at the practice that occurs in the Special Region of Yogyakarta where villages (in the context of DIY called Kalurahan) are possible to receive a distribution of government affairs in the form of special affairs. This paper answers the problem as follows: (a) What is the arrangement regarding villages as recipients of assistance tasks in the Indonesian legal system? (b) How is Kalurahan arranged as the beneficiary of assistance tasks in the form of special affairs in the Special Region of Yogyakarta? This is normative legal research by analyzing secondary data in the form of relevant laws and regulations. This study shows that there is disharmony in the construction of village arrangements as recipients of assistance tasks and the provision of assignments to Kalurahan in DIY is based on the expanded meaning of the provisions in Perdas No. 1 of 2018, which is then used as the basis in Pergub No. 13 of 2022 to provide assignments in the form of special affairs to Kalurahan. Improvement and consistency of regulation are needed in the 2014 Local Government Law, especially in the formulation of norms that seem to provide opportunities for assistance tasks to the Village and the need for harmonization of arrangements in Pergub No. 13 of 2022, so that it is in line with the construction of regulations built in Perdas No. 1 of 2018.*

**Keywords:** village, kalurahan, assistance tasks, special affairs.

## A. Pendahuluan

Pengaturan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan perubahannya (UU Pemda 2014) dan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (UU Desa) memberikan arah baru pembangunan hukum pemerintahan daerah di Indonesia, khususnya dengan semakin dikuatkannya kelembagaan Desa dalam hukum positif Indonesia. Terlebih pasca berlakunya UU Desa, kelembagaan Desa mengalami penguatan yang sangat signifikan. Pasal 4 huruf b UU Desa memberikan kejelasan status dan kepastian hukum atas Desa dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia. Desa dalam menyelenggarakan pemerintahan, menurut Pasal 23 UU Desa dilaksanakan oleh Pemerintah Desa, yang kinerjanya diawasi oleh Badan Permusyawaratan Desa (BPD) menurut Pasal 55 huruf c UU Desa. Pasal 48 UU Desa mengatur bahwa Pemerintah Desa dipimpin oleh Kepala Desa dan dibantu perangkat Desa yang terdiri atas sekretariat Desa, pelaksana kewilayahan, dan pelaksana teknis.

Pasal 18 UU Desa juga memberikan nafas baru bagi penyelenggaraan Desa dengan memberikan lingkup kewenangan di bidang penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan adat istiadat Desa. Secara spesifik dalam Pasal 19 UU Desa, Desa diberikan kewenangan, berupa: (a) kewenangan berdasarkan hak asal usul; (b) kewenangan lokal berskala Desa; (c) kewenangan yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota;

dan (d) kewenangan lain yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Hal tersebut menggeser paradigma pembangunan yang sebelumnya hanya menempatkan Desa sebagai pelaksana kebijakan yang telah ditentukan oleh Pemerintah Pusat dan/atau Pemerintah Daerah, menjadi entitas yang mampu untuk merencanakan pembangunan sendiri sesuai dengan kebutuhan Desa.

Dalam mencapai tujuan pembangunan Desa, Pasal 79 ayat (2) UU Desa mengamanatkan untuk menyusun Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa (RPJMDesa) dan Rencana Kerja Pemerintah Desa (RKPDesa), serta Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDesa) sebagaimana diatur dalam Pasal 73 ayat (1) UU Desa. RPJMDesa menurut Pasal 79 ayat (2) UU Desa merupakan penjabaran visi dan misi Kepala Desa terpilih yang menjadi rencana kegiatan pembangunan Desa dalam jangka waktu 6 (enam) tahun, sedangkan RKPDesa menurut Pasal 79 ayat (2) huruf b adalah penjabaran dari RPJMDesa yang merupakan program Pemerintah Desa dalam jangka waktu 1 (satu) tahun, dan direalisasikan lebih lanjut dalam APBDesa. Rancangan RPJMDesa dan RKPDesa menurut Pasal 80 ayat (2) UU Desa dibahas dan disepakati dalam Musyawarah Perencanaan Pembangunan Desa (Musrenbang Desa). RPJMDesa, RKPDesa, dan APBDesa merupakan dokumen perencanaan dalam pembangunan Desa, sekaligus merupakan instrumen yang digunakan untuk mengukur ketercapaian program pembangunan.

Semua instrumen pengaturan di atas merupakan konsekuensi dari pendefinisian

Desa yang dalam UU Pemda 2014 dan UU Desa telah didudukkan sebagai entitas yang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, di mana hal ini merupakan hal yang signifikan berbeda bila dibandingkan dengan pendefinisian Desa dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda 2004). Persandingan pendefinisian tersebut dapat dilihat dalam tabel di bawah ini:

Mendasarkan pada tabel di atas, dapat dilihat bahwa perbedaan signifikan mengenai pendefinisian Desa adalah saat ini Desa merupakan entitas yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, *mutatis mutandis* berdampak pada kelembagaan dan kewenangan Desa. Hal ini menjadikan Desa sebagai entitas yang berdampak dalam dinamika distribusi urusan pemerintahan dalam konteks bentuk<sup>1</sup> Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI)<sup>2</sup>, apakah

**Tabel 1.** Persandingan Pendefinisian Desa

UU Pemda 2004	UU Desa	UU Pemda 2014
Desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang <b>berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.</b>	Desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang <b>berwenang untuk mengatur dan mengurus <u>urusan pemerintahan</u>, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.</b>	Desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang <b>berwenang untuk mengatur dan mengurus <u>Urusan Pemerintahan</u>, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.</b>

Sumber: Data Diolah, 2023.

<sup>1</sup> Perbincangan mengenai bentuk negara (*staat vormen*) terkait dengan pilihan-pilihan antara: (a) bentuk negara kesatuan (*unitary state, eenheidsstaat*); (b) bentuk negara serikat (*federalism, bonds-staat*); atau (c) bentuk konfederasi (*confederation, staten-bond*). Pilihan bernegara tersebut dikuatkan dalam kesepakatan dasar PAH I MPR dalam melakukan perubahan UUD, antara lain adalah tetap mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Lampiran Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IX/MPR/1999 tentang Penugasan Badan Pekerja Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia untuk Melanjutkan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Lihat dalam Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme* (Jakarta: Konstitusi Press, 2006): 381.

<sup>2</sup> Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah negara yang bersusunan tunggal, dalam arti bahwa di dalam negara itu tidak ada bagian-bagian daerah yang berstatus negara, hanya ada satu negara dan tidak ada negara di dalam negara, hanya ada satu pemerintahan, yaitu pemerintah pusat yang memiliki kekuasaan dan wewenang tertinggi dalam segala lapangan pemerintahan serta hanya memiliki satu UUD. Lihat dalam Soehino, *Hukum Tata Negara Perkembangan Otonomi Daerah* (Yogyakarta: BPFE, 2004): 175.

dalam bentuk desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan.<sup>3</sup> Secara spesifik dapat dibedakan sebagai terminologi yuridis pendefinisian desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan dalam tabel di bawah ini:

Pusat, Pemerintah Daerah provinsi, maupun dari Pemerintah Daerah kabupaten/kota. Namun kemudian, dalam Pasal 372 ayat (1) UU Pemda 2014 justru membuka peluang Desa untuk mendapatkan penugasan berupa sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi

**Tabel 2.** Persandingan Definisi Desentralisasi, Dekonsentrasi, dan Tugas Pembantuan

Terminologi	Rumusan dalam UU Pemda 2014
<b>Desentralisasi</b>	Desentralisasi adalah <b>penyerahan Urusan Pemerintahan</b> oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan Asas Otonomi.
<b>Dekonsentrasi</b>	Dekonsentrasi adalah <b>pelimpahan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat</b> kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/wali kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum.
<b>Tugas Pembantuan</b>	Tugas Pembantuan adalah <b>penugasan dari Pemerintah Pusat</b> kepada daerah otonom <b>untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat</b> atau dari Pemerintah Daerah provinsi kepada Daerah kabupaten/kota <b>untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah provinsi</b> .

Sumber: Data Diolah, 2023.

Bila merujuk pada pendefinisian di atas sejatinya tidak dapat ditemukan justifikasi bahwa Desa dapat menjadi *locus* atau penerima dari distribusi urusan pemerintahan. Hal ini dikarenakan dalam ketiga definisi di atas secara spesifik disebutkan bahwa Desa sebagai destinataris yang dapat menerima distribusi urusan pemerintahan, baik dari Pemerintah

kewenangan Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah provinsi dan Pemerintah Daerah kabupaten/kota, dengan rumusan norma “Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah provinsi dan Pemerintah Daerah kabupaten/kota dapat **menugaskan** sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangannya kepada Desa”.

<sup>3</sup> Dalam konteks sejarah, politik desentralisasi telah beberapa kali mengalami perubahan desain, sejalan dengan perubahan prinsip yang digunakan, seperti: (a) prinsip rumah tangga material (*ultra vires*) yang dianut Undang-Undang (UU) Nomor 1 Tahun 1945 dan UU Nomor 22 Tahun 1948; (b) prinsip rumah tangga formal (*general competence*) dengan variasinya, yaitu otonomi riil dan seluas-luasnya seperti yang dianut UU Nomor 1 Tahun 1957, Penetapan Presiden (Penpres) Nomor 6 Tahun 1959 disempurnakan, Penpres Nomor 5 Tahun 1960 disempurnakan, UU Nomor 18 Tahun 1965, UU Nomor 22 Tahun 1999, UU Nomor 32 Tahun 2004, dan UU Nomor 23 Tahun 2014; serta (c) prinsip otonomi yang nyata dan bertanggungjawab sebagaimana yang dianut UU Nomor 5 Tahun 1974. Lihat dalam Pratikno, *et al.*, *Policy Brief Menata Ulang Desain Desentralisasi Indonesia* (Yogyakarta: Program Pascasarjana S2 Politik dan Pemerintahan, Jurusan Politik dan Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Gadjah Mada, 2010): 1.

Dengankatalain,berartiDesadimungkinkan untuk mendapatkan tugas pembantuan, di mana hal ini merupakan wujud *contradictio in terminis* bila mendasarkan kembali pada pendefinisian tugas pembantuan. Walaupun kemudian dalam Penjelasan Pasal 372 UU Pemda 2014 dinyatakan yang dimaksud dengan “menugaskan” dalam ketentuan ini adalah pemberian tugas dari Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah provinsi dan Pemerintah Daerah kabupaten/kota kepada Desa **bukan dalam rangka penerapan asas Tugas Pembantuan**. Hal ini semakin menimbulkan pertanyaan dan disharmoni, lantas menugaskan dengan mekanisme seperti apa dalam konteks distribusi urusan pemerintahan yang tidak menggunakan metode tugas pembantuan? Apakah terdapat metode lain dalam distribusi urusan pemerintahan selain desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan?

Hal tersebut semakin kompleks bila melihat praktik yang terjadi di Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY), di mana Desa (yang dalam konteks keistimewaan DIY disebut Kalurahan) justru bukan semata mendapatkan penugasan untuk melaksanakan urusan pemerintahan konkuren, tetapi juga melaksanakan urusan keistimewaan. Padahal bila merujuk pada Pasal 6 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta (UU KDIY), seharusnya kewenangan istimewa DIY berada di level provinsi, namun pelaksanaannya justru ditugaskan kepada Kalurahan. Berdasarkan

pada elaborasi di atas, maka penelitian ini berfokus untuk menjawab pertanyaan: (a) Bagaimana pengaturan mengenai Desa sebagai penerima tugas pembantuan dalam hukum positif di Indonesia? (b) Bagaimana pengaturan Kalurahan sebagai penerima tugas pembantuan berupa urusan keistimewaan di Daerah Istimewa Yogyakarta?

## B. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif yang dilakukan guna mengkaji norma atau kaidah hukum positif.<sup>4</sup> Adapun bahan pustaka yang digunakan yaitu: (a) bahan hukum primer yang terdiri dari bahan hukum yang memiliki sifat mengikat berupa peraturan perundang-undangan; dan (b) bahan hukum sekunder yang memberikan terhadap bahan hukum primer berupa literatur, artikel jurnal, dan hasil penelitian yang relevan.<sup>5</sup> Pengumpulan data dilakukan melalui studi pustaka terhadap bahan-bahan hukum yang relevan.<sup>6</sup> Analisis terhadap data yang telah dikumpulkan dilakukan secara deskriptif kualitatif guna menjawab rumusan masalah dalam penelitian ini.

## C. Pembahasan

### 1. Pengaturan mengenai Desa sebagai Penerima Tugas Pembantuan dalam Hukum Positif di Indonesia

Dalam rangka menelisik pengaturan mengenai Desa sebagai penerima tugas pembantuan dalam hukum positif Indonesia,<sup>7</sup>

<sup>4</sup> Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif* (Malang: Bayumedia Publishing, 2006): 295.

<sup>5</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum* (Jakarta: Universitas Indonesia Press, 2006): 52.

<sup>6</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum: Edisi Revisi* (Jakarta: Prenada Media Group, 2017): 237.

<sup>7</sup> Luas sempitnya urusan-urusan yang diserahkan kepada suatu pemerintah lokal yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, tergantung pada politik hukum yang dianut pada waktu itu, yang dituangkan dalam hukum positif. Lihat dalam Juniarto, *Perkembangan Pemerintah Lokal* (Bandung: Alumni, 1967): 30.

diperlukan pencermatan lebih lanjut terhadap rumusan norma dalam UU Pemda 2014 dan UU Desa. Selain itu, perlu juga untuk membuat persandingan pengaturan dengan UU Pemda 2004 sebagai pengaturan terdahulu yang digantikan oleh UU Pemda 2014 untuk dapat memotret arah pengaturan mengenai tugas pembantuan sebagai salah satu metode distribusi urusan pemerintahan dalam konteks NKRI. Persandingan tersebut dapat dilihat pada tabel di bawah ini:

pembantuan, mengindikasikan bahwa pembentuk UU menyadari betul bahwa obyek hubungan Pusat dan Daerah adalah urusan pemerintahan.<sup>8</sup> Hal ini tentu menjadi berbeda bila dibandingkan dengan pendefinisian dalam UU Pemda 2004 yang memerlukan pencermatan lebih lanjut untuk mengetahui bahwa obyek utama dari hubungan Pusat dan Daerah adalah urusan pemerintahan. Hal yang harus ditelisik lebih jauh adalah mengapa terdapat perbedaan pengaturan antara rezim

**Tabel 3.** Persandingan Definisi Tugas Pembantuan dalam UU Pemda 2004 dan 2014

Terminologi	Rumusan dalam UU Pemda 2004	Rumusan dalam UU Pemda 2014
Tugas Pembantuan	Tugas pembantuan adalah <b>penugasan dari Pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa</b> untuk melaksanakan tugas tertentu.	Tugas Pembantuan adalah <b>penugasan dari Pemerintah Pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat</b> atau dari Pemerintah Daerah provinsi kepada Daerah kabupaten/kota <b>untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan</b> yang menjadi kewenangan Daerah provinsi.

Sumber: Data Diolah, 2023.

Berdasarkan persandingan di atas, terdapat beberapa hal yang harus diperhatikan, yaitu: **Pertama**, penggunaan frasa “urusan pemerintahan” dalam pendefinisian tugas pembantuan. Pendefinisian UU Pemda 2014 yang menggunakan frasa “urusan pemerintahan” dalam mendefinisikan tugas

UU Pemda 2004 dan UU Pemda 2014 dalam hal memaknai urusan pemerintahan?

Dalam UU Pemda 2004 urusan pemerintahan hanya disampirkan dalam definisi Pemerintahan Daerah<sup>9</sup>, Otonomi Daerah<sup>10</sup>, dan Daerah Otonom<sup>11</sup>. Hal ini tentu berbeda dengan pengaturan dalam

<sup>8</sup> Di dalam urusan-urusan pemerintahan tertentu itulah terdapat kewenangan-kewenangan yang bisa dilakukan oleh daerah, khususnya berkaitan dengan perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, penganggaran, dan evaluasi. Lihat dalam Tri Ratnawati, *et al.*, *Hubungan Kewenangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah dalam Otonomi Daerah di Indonesia: Peluang, Kendala, dan Implikasi* (Jakarta: Pusat Penelitian Politik LIPI (P2P-LIPI), 2003): 15.

<sup>9</sup> Lihat dalam Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>10</sup> Lihat dalam Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>11</sup> Lihat dalam Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Pasal 1 angka 5 UU Pemda 2014 yang menomenklaturkan urusan pemerintahan dengan definisi, "Urusan Pemerintahan adalah kekuasaan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden yang pelaksanaannya dilakukan oleh kementerian negara dan penyelenggara Pemerintahan Daerah untuk melindungi, melayani, memberdayakan, dan menyejahterakan masyarakat." Pendefinisian tersebut tentu menjadi penegasan bahwa pelaksana urusan pemerintahan adalah Kementerian Negara dan penyelenggara Pemerintahan Daerah. Hal ini juga sejalan dengan UUD NRI Tahun 1945 yang memang hanya menyematkan urusan pemerintahan pada dua nomenklatur tersebut. Konsekuensinya seharusnya adalah tidak boleh ada pengaturan lain di bawah konstitusi yang mampu menyematkan urusan pemerintahan kepada nomenklatur kelembagaan lain selain Kementerian Negara dan penyelenggara Pemerintahan Daerah.<sup>12</sup>

Namun, sayangnya hal tersebut diterobos oleh UU Desa dan UU Pemda 2014 dengan menyematkan urusan pemerintahan kepada Desa. Hal tersebut dengan jelas dapat diketemukan pada pendefinisian dalam Desa, baik dalam UU Desa maupun dalam UU Pemda 2014. Selain itu, dalam Pasal 1 angka 2 UU Desa juga menegaskan bahwa Pemerintahan Desa adalah **penyelenggaraan urusan pemerintahan** dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Permasalahan normatif tersebut semakin fatal bila merujuk pada rumusan Pasal 18 ayat (2)

UUD NRI Tahun 1945 yang secara eksplisit menyebutkan bahwa penyelenggara urusan pemerintahan adalah Pemerintahan Daerah, sehingga dengan menggunakan *argumentum per analogiam* dapat dipertanyakan apakah Desa adalah Pemerintahan Daerah atau Desa memiliki Pemerintahan Daerah? Karena Desa tidak memiliki Pemerintahan Daerah dan Desa bukanlah Pemerintahan Daerah, maka tidak seharusnya Desa disematkan kewenangan untuk melaksanakan urusan pemerintahan. Problematika definisi Desa yang dihadirkan oleh UU Desa dan UU Pemda 2014 memiliki implikasi dan risiko yuridis yang serius bila berkaca pada preseden UU Nomor 27 Tahun 2004 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (UU KKR) yang dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi secara keseluruhan karena terdapat permasalahan fundamental dalam pendefinisian pada Ketentuan Umum yang diuji menggunakan batu uji ketentuan dalam UUD NRI Tahun 1945.<sup>13</sup>

**Kedua**, pendefinisian tugas pembantuan pada UU Pemda 2014 menjernihkan asal tugas dan mempersempit lingkup penerima tugas. Definisi tugas pembantuan pada UU Pemda 2014 menegaskan bahwa tugas pembantuan adalah dalam rangka melaksanakan sebagian urusan pemerintahan, yang notabene hal ini tidak disebutkan secara definitif pada UU Pemda 2004. Adapun lingkup penerima tugas pembantuan dalam Pasal 1 angka 9 UU Pemda 2004 dimungkinkan diberikan kepada: (a) dari Pemerintah kepada daerah dan/atau desa; (b) dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa; serta (c) dari pemerintah

<sup>12</sup> Dian Agung Wicaksono, "Transformasi Pengaturan Distribusi Urusan Pemerintahan dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintahan Daerah", *Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum* 2, no. 3 (2015), 468.

<sup>13</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-IV/2006 perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2004 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

kabupaten/kota kepada desa. Pengaturan selanjutnya dalam Pasal 1 angka 11 UU Pemda 2014, lingkup penerima tugas pembantuan hanya dapat diberikan kepada: (a) dari Pemerintah Pusat kepada daerah otonom; dan (b) dari Pemerintah Daerah provinsi kepada Daerah kabupaten/kota. **Dengan demikian, Desa tidak lagi dimungkinkan untuk menerima tugas pembantuan.** Walaupun memang sebagaimana telah disinggung pada bagian Pendahuluan, dalam Pasal 372 UU Pemda 2014 justru membuka peluang Desa untuk mendapatkan penugasan berupa sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah provinsi dan Pemerintah Daerah kabupaten/kota.

Pertentangan ini semakin dikuatkan dalam Pasal 19 UU Desa yang memberikan kewenangan kepada Desa: (a) kewenangan berdasarkan hak asal usul; (b) kewenangan lokal berskala Desa; (c) kewenangan yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota; dan (d) kewenangan lain yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.<sup>14</sup>

Bila mencermati pengaturan di atas, maka muncul pertanyaan, tugas apa yang dimaksud dengan “kewenangan yang ditugaskan”? Bukankah penugasan hanya mungkin dilakukan melalui metode tugas pembantuan?

Bila iya, maka menjadi pertentangan mengingat UU Pemda 2014 menggariskan dengan teramat jelas bahwa Desa bukanlah penerima tugas pembantuan. Di sisi yang lain, harus dipahami dengan baik bahwa yang dilaksanakan dalam tugas pembantuan adalah urusan pemerintahan, sedangkan urusan pemerintahan hanya dilaksanakan oleh Kementerian Negara dan penyelenggara Pemerintahan Daerah, di mana Desa tidak masuk di antara kedua nomenklatur tersebut, *mutatis mutandis* tidak diperkenankan melaksanakan tugas pembantuan. Terlepas dalam batang tubuh UU Pemda 2014 justru membuka peluang Desa untuk mendapatkan penugasan.

Hal lain yang harus diperhatikan sebenarnya dalam konteks tugas pembantuan adalah apakah diperbolehkan pemberian penugasan dari Pemerintah Daerah provinsi kepada Daerah kabupaten/kota? Hal tersebut perlu dipertanyakan karena menurut Pasal 18 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, “Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus **sendiri** urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.” Bukankah seharusnya Pemerintahan Daerah provinsi, kabupaten, dan kota harus melaksanakan sendiri dan tidak diperkenankan untuk menugaskan kembali ke satuan pemerintahan di bawahnya urusan pemerintahan yang kewenangannya sudah ditugaskan oleh Pemerintah Pusat. Hal ini bersesuaian dengan prinsip bahwa urusan-

<sup>14</sup> Terdapat pandangan yang mempermasalahkan apakah tepat penugasan dinilai sebagai bentuk kewenangan Desa, karena kewenangan dimaknai sebagai hak yang melekat dengan fokus akuntabilitas pada pemilik kewenangan, sedangkan penugasan adalah wujud perintah pendelegasian dengan fokus akuntabilitas pada pemberi perintah, bukan penerima perintah. Lihat dalam Isharyanto dan Dila Eka Juli Prasetya, *Hukum Pemerintahan Desa (Perspektif, Konseptualisasi dan Konteks Yuridis)* (Yogyakarta: Absolute Media, 2021): 201. Menurut Penulis, penugasan merupakan alas dari kewenangan. Dengan adanya penugasan barulah norma kewenangan Desa teraktivasi.



urusan negara kesatuan tetap merupakan suatu kebulatan (*eenheid*) dan pemegang kekuasaan tertinggi di negara itu ialah Pemerintah Pusat.<sup>15</sup>

Keberadaan frasa “menurut asas otonomi dan tugas pembantuan” merupakan mekanisme yang dipergunakan Pemerintah Pusat untuk menugaskan kewenangan melaksanakan urusan pemerintahan kepada Pemerintahan Daerah provinsi, kabupaten, dan kota, dan bukanlah mekanisme untuk menugaskan pelaksanaan urusan pemerintahan dari Pemerintah Daerah provinsi kepada kabupaten/kota. Walaupun memang masih dapat dicarikan justifikasi bila Pemerintah Daerah provinsi memberikan penugasan kepada kabupaten/kota dalam kapasitas Pemerintah Daerah provinsi sebagai *intermediary function*,<sup>16</sup> di mana gubernur didudukkan sebagai wakil Pemerintah Pusat di daerah<sup>17</sup>. Dengan demikian, masih dapat dipahami bila politik hukum dalam distribusi urusan pemerintahan masih memungkinkan Pemerintah Daerah provinsi memberikan penugasan kepada kabupaten/kota.

Namun, argumentasi tersebut tidak dapat digunakan untuk menjustifikasi penugasan dari Pemerintah Daerah provinsi atau Pemerintah Daerah kabupaten/kota kepada Desa. Selain karena Desa bukan entitas yang

dapat menerima tugas pembantuan dan bukan penyelenggara urusan pemerintahan menurut UUD NRI Tahun 1945, Pemerintah Daerah provinsi dan Pemerintah Daerah kabupaten/kota juga tidak dapat memberikan penugasan kepada Desa, yang notabene bukanlah daerah otonom.

## **2. Anomali Justifikasi Kalurahan sebagai Penerima Tugas Pembantuan berupa Urusan Keistimewaan**

Dasar pengaturan mengenai keistimewaan DIY dapat ditemukan dalam Pasal 6 UU KDIY, yang menggariskan bahwa kewenangan keistimewaan DIY berada di tingkat Provinsi. Sebagai suatu daerah otonom, DIY memiliki kewenangan yang mencakup kewenangan urusan pemerintahan daerah sebagaimana dimaksud dalam undang-undang tentang pemerintahan daerah serta kewenangan dalam urusan keistimewaan sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (1) UU KDIY, yang meliputi: (a) tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur; (b) kelembagaan Pemerintah Daerah DIY; (c) kebudayaan; (d) pertanahan; dan (e) tata ruang.

Sebelum menganalisis lebih jauh mengenai Kalurahan sebagai penerima tugas pembantuan berupa urusan keistimewaan

<sup>15</sup> F. Soegeng Istanto, *Beberapa Segi Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah dalam Negara Kesatuan Indonesia* (Yogyakarta: Karyaputera, 1971): 16. Prinsip negara kesatuan ialah pemegang tampuk kekuasaan tertinggi atas segenap urusan negara adalah pemerintah pusat tanpa suatu delegasi atau pelimpahan kekuasaan kepada pemerintah daerah atau *local government*. Lihat dalam M. Solly Lubis, *Pergeseran Garis Politik dan Perundang-undangan Mengenai Pemerintah Daerah* (Bandung: Alumni, 1983): 8. Walaupun karena Indonesia menganut asas negara kesatuan yang didesentralisasikan, maka ada tugas-tugas tertentu yang diurus oleh pemerintahan lokal sendiri. Lihat dalam Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah: Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005): 55.

<sup>16</sup> Lebih lanjut lihat dalam Edy Sutrisno, *Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat dalam Sistem Pemerintahan Daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia* (Depok: Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia, 2015).

<sup>17</sup> Lebih lanjut lihat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2018 tentang Tugas dan Wewenang Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat.

di DIY, penting untuk terlebih dahulu memberikan penjelasan terkait nomenklatur Kalurahan. Berdasarkan Pasal 7 ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 8 Tahun 2017 tentang Kelembagaan Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta (Permendagri 8/2017), Pemerintah Daerah DIY diberi kewenangan untuk menggunakan penyebutan perangkat daerah dan jabatan pada perangkat daerah DIY, kabupaten, kota, dan desa sesuai dengan kearifan lokal tanpa melakukan perubahan pada strukturnya. Sebagai salah satu wujud dari implementasi kewenangan tersebut, maka terjadi perubahan terhadap nomenklatur Desa yang saat ini disebut dengan Kalurahan.

Lebih lanjut, Pasal 1 angka 9 Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 25 Tahun 2019 tentang Pedoman Kelembagaan Urusan Keistimewaan Pada Pemerintah Kabupaten/Kota dan Kalurahan sebagaimana diubah dengan Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 30 Tahun 2021 tentang Perubahan Atas Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 25 Tahun 2019 tentang Pedoman Kelembagaan Urusan Keistimewaan pada Pemerintah Kabupaten/Kota dan Kalurahan (Pergub 25/2019 jo. 30/2021) mendefinisikan Kalurahan sebagai “sebutan desa di wilayah DIY yang merupakan kesatuan masyarakat hukum yang terdiri atas gabungan beberapa padukuhan yang mempunyai batas-batas wilayah tertentu dan harta kekayaan sendiri, berkedudukan langsung di bawah Kapanewon.”

Namun, definisi Kalurahan juga berbeda bila merujuk pada Pasal 1 angka 13 Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2020 tentang Pedoman Pemerintahan Kalurahan (Pergub 2/2020), di

mana Kalurahan didefinisikan sebagai “desa di wilayah DIY yang merupakan kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus Urusan Pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.” Potret pendefinisian Kalurahan yang tidak harmonis tersebut merupakan permasalahan normatif yang seharusnya tidak perlu terjadi bila Pemerintah Daerah DIY secara konsisten merujuk pada pendefinisian Desa dalam UU Desa, sehingga Kalurahan sebagai penyebutan yang berdasar kearifan lokal memiliki dasar rujukan hukum dan keterkaitan dengan nomenklatur Desa dalam hukum positif di Indonesia.

Spesifik dalam konteks Kalurahan sebagai penerima tugas pembantuan berupa urusan keistimewaan di DIY, pada dasarnya dalam UU KDIY tidak termuat ketentuan mengenai Kalurahan yang memiliki alas kewenangan untuk menjadi penerima tugas pembantuan berupa urusan keistimewaan. Alas kewenangan tersebut baru ditemukan pada peraturan pelaksanaan UU KDIY yang mengatur Kalurahan sebagai penerima penugasan berupa urusan keistimewaan, yang disajikan dalam tabel di bawah ini:

**Tabel 4.** Pemetaan Pengaturan Penugasan Urusan Keistimewaan kepada Kalurahan

Produk Hukum	Letak Norma	Muatan Norma
Peraturan Daerah Istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2018 tentang Kelembagaan Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta (Perdais 1/2018)	Pasal 24 ayat (2)	<b>Dalam melaksanakan urusan keistimewaan DIY Pemerintah Daerah dapat menugaskan kepada Pemerintah Kabupaten/Kota dan Pemerintah Desa.</b>
Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 25 Tahun 2019 tentang Pedoman Kelembagaan Urusan Keistimewaan pada Pemerintah Kabupaten/Kota dan Kalurahan sebagaimana diubah dengan Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 30 Tahun 2021 tentang Perubahan Atas Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 25 Tahun 2019 tentang Pedoman Kelembagaan Urusan Keistimewaan pada Pemerintah Kabupaten/Kota dan Kalurahan (Pergub 25/2019 jo. 30/2021)	Pasal 6 ayat (1)	<b>Penyelenggaraan sebagian urusan Keistimewaan di Kalurahan</b> wilayah Kabupaten <b>dilaksanakan oleh Kalurahan.</b>
Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2020 tentang Pedoman Pemerintahan Kalurahan (Pergub 2/2020)	Pasal 5	<b>Kalurahan bertugas</b> menyelenggarakan pemerintahan, melaksanakan pembangunan, membina masyarakat, memberdayakan masyarakat, dan <b>melaksanakan tugas urusan Keistimewaan</b> di bidang kelembagaan, kebudayaan, pertanahan, dan tata ruang berdasarkan nilai-nilai kearifan lokal dan keberpihakan kepada rakyat.
	Pasal 6 ayat (1)	<b>Jenis kewenangan Kalurahan meliputi</b> kewenangan di bidang penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, pembinaan kemasyarakatan, pemberdayaan masyarakat, dan <b>pelaksanaan penugasan urusan Keistimewaan</b> di bidang kelembagaan, kebudayaan, pertanahan, dan tata ruang dalam Kalurahan berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, adat istiadat, dan nilai-nilai kearifan lokal.

Produk Hukum	Letak Norma	Muatan Norma
	Pasal 6 ayat (2)	<p><b>Sifat kewenangan Kalurahan</b> sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. kewenangan berdasarkan hak asal-usul;</li> <li>b. kewenangan lokal berskala Kalurahan;</li> <li><b>c. kewenangan penugasan urusan Keistimewaan</b> di bidang kelembagaan, kebudayaan, pertanahan, dan tata ruang;</li> <li>d. kewenangan yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota; dan</li> <li>e. kewenangan lain yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah, atau Pemerintah Kabupaten/Kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.</li> </ul>
	Pasal 10 ayat (1)	<p><b>Pelaksanaan kewenangan penugasan urusan Keistimewaan</b> di bidang kelembagaan, kebudayaan, pertanahan, dan tata ruang dan pelaksanaan kewenangan tugas lain dari Pemerintah, Pemerintah Daerah, atau Pemerintah Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (2) huruf c dan huruf d <b>dilakukan oleh Kalurahan.</b></p>
	Pasal 22 ayat (1)	<p><b>Penyelenggaraan urusan Keistimewaan</b> dalam wilayah Kabupaten/Kota <b>dilaksanakan oleh Pemerintah Kalurahan.</b></p>
Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 13 Tahun 2022 tentang Penugasan Urusan Keistimewaan (Pergub 13/2022)	Pasal 2 ayat (2)	<p><b>Kewenangan dalam Urusan Keistimewaan</b> sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b meliputi:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. <b>tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur;</b></li> <li>b. <b>kelembagaan Pemerintah Daerah;</b></li> <li>c. <b>kebudayaan;</b></li> <li>d. <b>pertanahan; dan</b></li> <li>e. <b>tata ruang.</b></li> </ul>
	Pasal 3 ayat (3)	<p><b>Kewenangan dalam Urusan Keistimewaan</b> sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (2) huruf b, huruf c, huruf d, dan huruf e, <b>dapat ditugaskan kepada:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. <b>Pemerintah Kabupaten/Kota; dan</b></li> <li>b. <b>Pemerintah Kalurahan.</b></li> </ul>

Sumber: Data Diolah, 2023.

Berdasarkan pemetaan pada tabel di atas, dapat dicermati beberapa catatan penting, yaitu: **Pertama**, ruang bagi Kalurahan untuk dapat menjadi penerima penugasan urusan keistimewaan baru diberikan pada pengaturan di level Peraturan Daerah Istimewa (Perdais). Ketentuan dalam Perdais 1/2018 yang menempatkan Kalurahan sebagai salah satu penerima penugasan kemudian menjadi dasar bagi Peraturan Gubernur di bawahnya untuk mengatur pemberian penugasan urusan keistimewaan kepada Kalurahan. Apabila ditelusuri, Perdais 1/2018 dibentuk sebagai pelaksanaan dari ketentuan Pasal 30 ayat (2) UU KDIY yang mengamanatkan pengaturan lebih lanjut terkait penataan dan penetapan kelembagaan Pemerintah Daerah DIY, di mana kelembagaan Pemerintah Daerah tersebut merupakan salah satu urusan keistimewaan, sehingga dapat dikatakan bahwa konteks pengaturan pemberian penugasan berupa urusan keistimewaan oleh Pemerintah Daerah DIY kepada Kalurahan seharusnya hanya

berada dalam bingkai urusan keistimewaan di bidang kelembagaan Pemerintahan Daerah dan bukan pada urusan keistimewaan yang lain.

Namun, dalam pengaturan di level Peraturan Gubernur telah terjadi perluasan pemaknaan bahwa amanat dari Perdais 1/2018 yang hanya mengamanatkan pengaturan lebih lanjut terkait penataan dan penetapan kelembagaan Pemerintah Daerah DIY, meluas menjadi keseluruhan urusan keistimewaan, kecuali terkait tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur. Hal tersebut terkonfirmasi bila kemudian ditelusuri mengenai Perdais yang mengatur mengenai masing-masing urusan keistimewaan, tidak ada yang memberikan penugasan kepada Kalurahan untuk melaksanakan urusan keistimewaan. Penelusuran tersebut dapat dilihat pada tabel di bawah ini terkait peran Kalurahan dalam pelaksanaan urusan keistimewaan:

**Tabel 5.** Pemetaan Peran Kalurahan dalam Pelaksanaan Urusan Keistimewaan dalam Pengaturan di Level Peraturan Daerah Istimewa

Produk Hukum	Letak Norma	Muatan Norma
Peraturan Daerah Istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2013 tentang Kewenangan dalam Urusan Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta (Perdais 1/2013 jo. 1/2015)	Pasal 34 ayat (4)	<b>Penyelenggaraan kewenangan dalam urusan Kebudayaan</b> sebagaimana dimaksud pada ayat (3), <b>Pemerintah Daerah dapat berkoordinasi dengan</b> Unit Pelaksana Teknis (UPT) Pemerintah di bidang Kebudayaan, Kasultanan dan Kadipaten, Pemerintah Kabupaten/Kota, <b>Pemerintah Desa/Kelurahan</b> , dan masyarakat.
	Pasal 49	<b>Pengelolaan dan pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten</b> sebagaimana dimaksud dalam Pasal 46 <b>dengan melibatkan</b> Pemerintah, Pemerintah Daerah, Pemerintah Kabupaten/Kota, dan <b>Pemerintah Desa</b> .

Produk Hukum	Letak Norma	Muatan Norma
Peraturan Daerah Istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2015 tentang Tata Cara Pengisian Jabatan, Pelantikan, Kedudukan, Tugas, dan Wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur	---	---
Peraturan Daerah Istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2017 tentang Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten (Perdais 1/2017)	Pasal 24 ayat (2)	<b>Dalam menjalankan fasilitasi</b> sebagaimana dimaksud pada ayat (1), <b>Pemerintah Daerah melibatkan</b> Pemerintah Kabupaten/Kota dan <b>Pemerintah Desa</b> .
	Pasal 25 ayat (2)	<b>Dalam menjalankan fasilitasi</b> sebagaimana dimaksud pada ayat (1) <b>Pemerintah Daerah dapat melibatkan</b> Pemerintah Kabupaten/Kota dan <b>Pemerintah Desa</b> .
	Pasal 27	<b>Peran Pemerintah Desa dalam pengelolaan dan pemanfaatan Tanah Kasultanan atau Tanah Kadipaten</b> meliputi: <ol style="list-style-type: none"> <li>a. menyediakan dan menyajikan data Tanah Kasultanan atau Tanah Kadipaten untuk pengelolaan dan pemanfaatan tanah;</li> <li>b. melakukan pencatatan terhadap setiap perbuatan hukum yang terjadi dalam rangka pemanfaatan Tanah Kasultanan atau Tanah Kadipaten;</li> <li>c. menerbitkan surat keterangan status Tanah Kasultanan atau Tanah Kadipaten;</li> <li>d. membantu pemberkasan pendaftaran Tanah Kasultanan atau Tanah Kadipaten;</li> <li>e. melakukan penunjukan batas bidang-bidang Tanah Kasultanan atau Tanah Kadipaten;</li> <li>f. membantu Kasultanan dan Kadipaten dalam pemasangan patok batas bidang-bidang Tanah Kasultanan atau Tanah Kadipaten;</li> <li>g. membantu pemantauan dan penertiban terhadap penggunaan Tanah Kasultanan atau Tanah Kadipaten sesuai dengan rencana tata ruang dan peruntukannya; dan</li> <li>h. melakukan upaya pencegahan dan/atau penanggulangan dari kerusakan, kehilangan, dan ketidaksesuaian izin yang diberikan oleh Kasultanan atau Kadipaten.</li> </ol>

Produk Hukum	Letak Norma	Muatan Norma
	Pasal 28 ayat (1)	<b>Fasilitas Pemerintah Daerah</b> sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25 <b>dilaksanakan melalui koordinasi antara</b> Pemerintah Daerah, Pemerintah Kabupaten/Kota, <b>Pemerintah Desa/Kelurahan</b> , dan institusi lainnya <b>yang tertuang dalam pola hubungan kerja dan tata cara pemberian fasilitas.</b>
	Pasal 33 ayat (1)	<b>Tanah desa yang asal-usulnya dari Kasultanan atau Kadipaten</b> sebagaimana dimaksud dalam Pasal 32 <b>dikelola oleh Pemerintah Desa.</b>
Peraturan Daerah Istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2017 tentang Tata Ruang Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten (Perdais 2/2017)	Pasal 43 ayat (2)	<b>Dalam menjalankan fasilitas</b> sebagaimana dimaksud pada ayat (1), <b>Pemerintah Daerah melibatkan</b> Pemerintah Kabupaten/Kota dan <b>Pemerintah Desa.</b>
	Pasal 44 ayat (3)	<b>Dalam menjalankan fasilitas</b> sebagaimana dimaksud pada ayat (1) <b>Pemerintah Daerah dapat melibatkan</b> Pemerintah Kabupaten/Kota dan <b>Pemerintah Desa.</b>
	Pasal 47 ayat (3)	<b>Pengelolaan Kawasan secara terpadu</b> sebagaimana dimaksud pada ayat (2) <b>dilaksanakan oleh:</b> a. Pemerintah Daerah; b. Kasultanan/Kadipaten; c. Pemerintah Kabupaten/Kota; d. <b>Pemerintah Desa</b> atau sebutan lain; dan/atau e. masyarakat.
Peraturan Daerah Istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 3 Tahun 2017 tentang Pemeliharaan dan Pengembangan Kebudayaan (Perdais 3/2017)	Pasal 29	<b>(1) Pemerintah desa/kelurahan melaksanakan Pemeliharaan dan Pengembangan Kebudayaan di wilayahnya.</b> <b>(2) Pemerintah desa/kelurahan bertugas:</b> a. melaksanakan Pemeliharaan dan Pengembangan Objek Kebudayaan pada tingkat desa/kelurahan; dan b. mendorong, menumbuhkan, membina, meningkatkan kesadaran masyarakat terhadap hak, kewajiban, dan peran serta dalam Pemeliharaan dan Pengembangan Kebudayaan. <b>(3) Pemerintah Desa/Kelurahan membantu:</b> a. Pemerintah Daerah dalam tahapan inventarisasi Objek Kebudayaan di desa/kelurahan; dan b. penyelenggaraan pengelolaan: 1. Desa/Kelurahan Budaya; dan/atau 2. kawasan cagar budaya.

Produk Hukum	Letak Norma	Muatan Norma
Peraturan Daerah Istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2018 tentang Kelembagaan Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta (Perdais 1/2018)	Pasal 24 ayat (2) dan ayat (3)	<p><b>(2) Dalam melaksanakan urusan keistimewaan DIY Pemerintah Daerah dapat menugaskan kepada Pemerintah Kabupaten/Kota dan Pemerintah Desa.</b></p> <p><b>(3) Ketentuan lebih lanjut mengenai penugasan urusan keistimewaan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dengan Peraturan Gubernur.</b></p>

Sumber: Data Diolah, 2023.

Berdasarkan pemetaan di atas, dapat dilihat bahwa peluang pemberian penugasan urusan keistimewaan kepada Kalurahan baru diberikan melalui Perdais 1/2018 yang notabene mengatur mengenai urusan keistimewaan di bidang kelembagaan. Padahal bila dirunut secara legal historis, Perdais 1/2018 merupakan Perdais pengganti yang mencabut Peraturan Daerah Istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 3 Tahun 2015 tentang Kelembagaan Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta (Perdais 3/2015), di mana dalam Perdais 3/2015 sama sekali tidak memberikan peluang pelaksanaan urusan keistimewaan oleh Kalurahan, karena dalam Pasal 97 ayat (1) Perdais 3/2015 secara spesifik hanya membuka peluang Pemerintah Daerah kabupaten/kota untuk melakukan penataan dan penguatan kelembagaan, khususnya dalam melaksanakan urusan keistimewaan DIY yang meliputi kelembagaan, kebudayaan, pertanahan dan tata ruang.

**Kedua**, perluasan pemaknaan ketentuan dalam Perdais 1/2018 menjadikan Kalurahan sebagai penerima tugas pembantuan berupa urusan keistimewaan. Akibat perluasan pemaknaan tersebut menjadi dasar bagi Pergub 13/2022 sebagai pelaksanaan dari *delegatie provisio* Pasal 24 ayat (3) Perdais 1/2018 untuk memberikan penugasan berupa urusan keistimewaan kepada Kalurahan. Dari

5 (lima) urusan keistimewaan yang dapat ditugaskan pada Kalurahan terbatas pada 4 (empat) urusan saja, yakni kelembagaan Pemerintah Daerah, kebudayaan, pertanahan, dan tata ruang. Adapun urusan keistimewaan terkait tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur menurut Pasal 3 ayat (1) dan ayat (2) Pergub 13/2022 dilaksanakan oleh Kasultanan, Kadipaten, dan Pemerintah Daerah Provinsi tanpa dimungkinkan untuk dapat ditugaskan kepada entitas lainnya, termasuk Kalurahan. Lebih lanjut, dalam Pergub 13/2022, diuraikan secara rinci urusan keistimewaan yang dapat ditugaskan kepada Kalurahan yang disajikan dalam tabel berikut:



**Tabel 6.** Urusan Keistimewaan yang Dapat Ditugaskan kepada Kalurahan

Jenis Urusan Keistimewaan	Urusan Keistimewaan yang Dapat Ditugaskan
Kelembagaan Pemerintah Daerah	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. penyusunan kedudukan, susunan organisasi, tugas dan fungsi, tata kerja, tata laksana, pola hubungan, beban kerja, nomenklatur Kalurahan;</li> <li>b. penyusunan Peraturan Kalurahan untuk pelaksanaan tugas Urusan Keistimewaan sebagaimana dimaksud pada huruf a;</li> <li>c. pengelolaan sumber daya manusia;</li> <li>d. penyediaan sarana dan prasarana penunjang program/kegiatan urusan keistimewaan kelembagaan; dan</li> <li>e. peningkatan budaya pemerintahan.</li> </ul>
Kebudayaan	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. perumusan dan penetapan regulasi kebijakan dan pedoman teknis pemeliharaan dan pengembangan objek kebudayaan pada tingkat Kalurahan;</li> <li>b. perencanaan, pelaksanaan, pengendalian, dan pengembangan objek kebudayaan peringkat/tingkat Kalurahan;</li> <li>c. peningkatan peran masyarakat Kalurahan terhadap pemeliharaan dan pengembangan kebudayaan;</li> <li>d. pendataan potensi budaya Kalurahan;</li> <li>e. penyelenggaraan dan pengelolaan Kalurahan/kelurahan budaya dan/ kawasan budaya; dan</li> <li>f. penyediaan sarana dan prasarana penunjang program/kegiatan urusan kebudayaan.</li> </ul>
Pertanahan	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. pelaksanaan inventarisasi melalui pengumpulan dan pencatatan dokumen terhadap Tanah Kasultanan/Tanah Kadipaten dan Tanah Kalurahan;</li> <li>b. pencatatan terhadap setiap perbuatan hukum yang terjadi berkaitan dengan Tanah Kasultanan/Tanah Kadipaten dan Tanah Kalurahan;</li> <li>c. penerbitan surat keterangan status Tanah;</li> <li>d. pelaksanaan bantuan pemberkasan pendaftaran Tanah Kasultanan/Tanah Kadipaten dan Tanah Kalurahan;</li> <li>e. pelaksanaan penunjukan batas bidang-bidang Tanah Kasultanan/Tanah Kadipaten dan Tanah Kalurahan;</li> <li>f. pelaksanaan bantuan dalam pemasangan patok batas bidang-bidang Tanah Kasultanan/Tanah Kadipaten dan Tanah Kalurahan;</li> <li>g. pelaksanaan bantuan pemantauan dan penertiban terhadap pemanfaatan Tanah Kasultanan/Tanah Kadipaten dan Tanah Kalurahan;</li> <li>h. fasilitasi penanganan permasalahan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten;</li> <li>i. pelaksanaan bantuan dalam upaya pencegahan dan/atau penanggulangan dari kerusakan, kehilangan, dan ketidaksesuaian izin yang diberikan oleh Kasultanan atau Kadipaten;</li> <li>j. perwujudan Kalurahan Tertib Administrasi Pertanahan; dan</li> <li>k. penyusunan Peraturan Kalurahan tentang Pemanfaatan Tanah Kalurahan.</li> </ul>

Jenis Urusan Keistimewaan	Urusan Keistimewaan yang Dapat Ditugaskan
Tata Ruang	a. penyebarluasan informasi rencana tata ruang pada satuan ruang strategis; b. pelaksanaan bantuan pemantauan pemanfaatan ruang sesuai izin pada satuan ruang strategis; c. pelaksanaan laporan ketidaksesuaian pemanfaatan ruang pada satuan ruang strategis; d. pemanfaatan ruang pada satuan ruang strategis Kasultanan dan ruang strategis Kadipaten; dan e. pemenuhan standar pelayanan bidang penataan ruang pada satuan ruang strategis Kasultanan dan satuan ruang strategis Kadipaten.

Sumber: Data Diolah, 2023.

Hal yang kemudian perlu untuk dicermati lebih lanjut adalah apakah urusan keistimewaan dapat dipersamakan dengan konstruksi urusan pemerintahan konkuren yang dapat ditugaskan? Urusan keistimewaan merupakan kewenangan yang diperoleh DIY berdasarkan Pasal 1 angka 2 UU KDIY sebagai konsekuensi dari status keistimewaan yang melekat sebagai keistimewaan kedudukan hukum yang dimiliki oleh DIY berdasarkan sejarah dan hak asal-usul menurut UUD NRI Tahun 1945 untuk mengatur dan mengurus kewenangan istimewa. Hal ini berbeda dengan konstruksi urusan pemerintahan konkuren yang merupakan kekuasaan Pemerintah Pusat, yang didistribusikan ke Daerah sebagai dasar pelaksanaan otonomi daerah. Dengan menggunakan *ratio d'etre* keberadaan urusan keistimewaan dan urusan pemerintahan konkuren yang berbeda, seharusnya penugasan terhadap urusan pemerintahan konkuren tidak dapat dipersamakan dengan urusan keistimewaan, *mutatis mutandis* tidak serta merta urusan keistimewaan dapat ditugaskan kepada entitas lain selain *locus* keistimewaan diberikan.

#### D. Penutup

Berdasarkan analisis dan uraian di atas, dapat disimpulkan sebagai berikut: **Pertama**, terdapat ketidakharmonisan dalam konstruksi pengaturan desa sebagai penerima tugas pembantuan. Pertentangan yang timbul di tataran normatif terlebih melibatkan definisi sebagai jantungnya suatu peraturan perundang-undangan berpotensi untuk memberikan implikasi bagi terhambatnya tujuan awal untuk memperjelas kedudukan dan status hukum desa dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. **Kedua**, pemberian penugasan kepada Kalurahan di DIY didasari pada pemaknaan yang diperluas dari ketentuan dalam Perdais 1/2018, yang kemudian dijadikan dasar dalam Pergub 13/2022 untuk memberikan penugasan berupa urusan keistimewaan kepada Kalurahan. Lingkup penugasan dalam Perdais 1/2018 sebenarnya hanya mencakup kelembagaan pemerintah daerah yang merupakan salah satu dari 5 (lima) urusan keistimewaan. Namun demikian, di tingkat Peraturan Gubernur penugasan pada Kalurahan diperluas meliputi 4 (empat) urusan keistimewaan, yakni kelembagaan, kebudayaan, pertanahan, dan tata ruang.

Mendasarkan pada analisis di atas dapat disarankan bahwa diperlukan perbaikan dan konsistensi pengaturan dalam UU Pemda 2014, khususnya mengenai rumusan norma yang seolah memberikan peluang adanya tugas pembantuan kepada Desa, yang kemudian dianulir dalam penjelasan, padahal penjelasan notabene tidak diperkenankan memuat norma, memperluas atau mempersempit norma, atau bahkan bertentangan dengan norma dalam batang tubuh. Selain itu, diperlukan adanya harmonisasi pengaturan dalam Pergub 13/2022, agar sejalan dengan konstruksi pengaturan yang dibangun dalam Perdas 1/2018.

## Daftar Pustaka

### Buku

- Asshiddiqie, Jimly, *Konstitusi dan Konstitusionalisme* (Jakarta: Konstitusi Press, 2006).
- Ibrahim, Johnny, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif* (Malang: Bayumedia Publishing, 2006).
- Huda, Ni'matul, *Otonomi Daerah: Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005).
- Isharyanto dan Dila Eka Juli Prasetya, *Hukum Pemerintahan Desa (Perspektif, Konseptualisasi dan Konteks Yuridis)* (Yogyakarta: Absolute Media, 2021).
- Istanto, F. Soegeng, *Beberapa Segi Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah dalam Negara Kesatuan Indonesia* (Yogyakarta: Karyaputera, 1971).
- Lubis, M. Solly. *Pergeseran Garis Politik dan Perundang-undangan Mengenai Pemerintah Daerah* (Bandung: Alumni, 1983).
- Marzuki, Peter Mahmud, *Penelitian Hukum: Edisi Revisi* (Jakarta: Prenada Media Group, 2017).
- Pratikno, et al., *Policy Brief Menata Ulang Desain Desentralisasi Indonesia* (Yogyakarta: Program Pascasarjana S2 Politik dan Pemerintahan, Jurusan Politik dan Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Gadjah Mada, 2010).

Ratnawati, Tri, et al., *Hubungan Kewenangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah dalam Otonomi Daerah di Indonesia: Peluang, Kendala, dan Implikasi* (Jakarta: Pusat Penelitian Politik LIPI (P2P-LIPI), 2003).

Soehino, *Hukum Tata Negara Perkembangan Otonomi Daerah* (Yogyakarta: BPFE, 2004).

Soekanto, Soerjono, *Pengantar Penelitian Hukum* (Jakarta: Universitas Indonesia Press, 2006).

Sutrisno, Edy, *Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat dalam Sistem Pemerintahan Daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia* (Depok: Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia, 2015).

### Artikel Jurnal

Wicaksono, Dian Agung, "Transformasi Pengaturan Distribusi Urusan Pemerintahan dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintahan Daerah", *Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum* 2, no. 3 (2015).

### Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IX/MPR/1999 tentang Penugasan Badan Pekerja Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia untuk Melanjutkan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2018 tentang Tugas dan Wewenang Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 8 Tahun 2017 tentang Kelembagaan Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta.

Peraturan Daerah Istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun

2013 tentang Kewenangan dalam Urusan Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Peraturan Daerah Istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2015 tentang Tata Cara Pengisian Jabatan, Pelantikan, Kedudukan, Tugas, dan Wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur.

Peraturan Daerah Istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 3 Tahun 2015 tentang Kelembagaan Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta.

Peraturan Daerah Istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2017 tentang Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten.

Peraturan Daerah Istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2017 tentang Tata Ruang Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten.

Peraturan Daerah Istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 3 Tahun 2017 tentang Pemeliharaan dan Pengembangan Kebudayaan.

Peraturan Daerah Istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2018 tentang Kelembagaan Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta.

Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 25 Tahun 2019 tentang Pedoman Kelembagaan Urusan Keistimewaan pada Pemerintah Kabupaten/Kota dan Kalurahan sebagaimana diubah dengan Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 30 Tahun 2021 tentang Perubahan Atas Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 25 Tahun 2019 tentang Pedoman Kelembagaan Urusan Keistimewaan pada Pemerintah Kabupaten/Kota dan Kalurahan.

Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2020 tentang Pedoman Pemerintahan Kalurahan.

Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 13 Tahun 2022 tentang Penugasan Urusan Keistimewaan.

#### **Putusan Pengadilan**

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-IV/2006 perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2004 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.