

Posisi Desa Dalam Otonomi Daerah

**Sutoro Eko
IRE Yogyakarta &
STPMD "APMD"**

Prinsip Dasar Otoda

- Otonomi daerah berpijak pada asas desentralisasi, dokonsentrasi dan tugas pembantuan.
- Otonomi daerah seluas-luasnya, tetapi tetap dalam bingkai NKRI
- Tujuan akhir otonomi daerah adalah mencapai kesejahteraan rakyat, antara lain melalui program-program pembangunan dan pelayanan publik.
- Otonomi daerah adalah kemandirian, tetapi kemandirian bukanlah kesendirian.
- Pemerintahan desa disandarkan pada prinsip keragaman, demokrasi, akuntabilitas, partisipasi dan pemberdayaan masyarakat.

Isu-isu Utama Dalam Pemerintahan Desa

- Kedudukan dan kewenangan desa.
- Perencanaan pembangunan desa
- Keuangan desa
- Demokrasi desa, khususnya akuntabilitas kepala desa serta posisi dan peran Badan Permusyawaratan Desa.
- Birokrasi desa (Sekdes, sistem kepegawaian, penggajian, kesejahteraan, dll).

Kedudukan Desa

- Kejelasan kedudukan desa akan menentukan kewenangan, perencanaan desa, struktur & sistem pemerintahan desa serta keuangan desa.
- Ada tiga pilihan kedudukan desa: desa adat, desa otonom dan desa administratif
- Kalau untuk kejelasan dan memberdayakan desa, pilihan utamanya hanya dua: desa adat atau desa otonom.

Desa Adat

- Merupakan embrio (cikal-bakal) desa di Nusantara.
- Berbasis pada suku (genealogis) dan mempunyai batas-batas wilayah.
- Punya otonomi asli, struktur/sistem pemerintahan asli menurut hukum adat, dan menghidupi sendiri secara komunal.
- Sering disebut sebagai *self governing community*.
- Negara tidak mengurus desa adat, kecuali memberikan pelayanan publik pada warga.
- Desa adat tidak membantu negara menjalankan urusan-urusan administratif.
- Mempunyai otonomi secara sendirian, tidak ada pembagian kekuasaan dari negara. Negara hanya mengakui kedudukan, kewenangan asli dan kekayaan desa adat.

Desa Otonom

- Sering disebut sebagai *local self government*, seperti daerah.
- Sudah semakin modern, pengaruh adat semakin berkurang.
- Bukan bagian dari kabupaten, tetapi bagian dari NKRI.
- Intervensi negara minimal, tetapi negara melakukan desentralisasi, supervisi dan fasilitasi.
- Negara melakukan desentralisasi politik, pembangunan, administrasi dan keuangan kepada desa.
- Desa mempunyai otonomi dan kewenangan dalam hal perencanaan, pelayanan publik, keuangan (APBDes), dll.
- Mempunyai sistem demokrasi lokal.

Desa Administratif

- Mempunyai batas-batas wilayah yang jelas.
- Berada dalam subsistem (bagian) dari pemerintah kabupaten/kota.
- Sering disebut sebagai *the local state government*.
- Otonominya sangat terbatas dan tidak jelas.
- Sebagai kepanjangan tangan negara, menjalankan tugas pembantuan negara, terutama pelayanan administratif.
- Tidak ada desentralisasi yang memadai, sehingga desa ini tidak punya perencanaan dan sistem keuangan yang otonom.
- Bukan pilihan yang tepat untuk mengembangkan masa depan desa.

Kelurahan

- Merupakan bentuk yang jelas dan ekstrem dari desa administratif.
- Tidak mempunyai otonomi dan demokrasi.
- Sebagai kepanjangan tangan negara, yakni menjadi salah satu bentuk SKPD.
- Administrasi dan birokrasinya modern.
- Hanya menjalankan tugas administratif.
- Tidak membikin repot pemda, sehingga banyak pemda yang ingin mengubah desa menjadi kelurahan.
- Bukan pilihan yang tepat untuk mengembangkan masa depan desa.

Kedudukan Desa

- Pergantian UU tidak mengarah pada perubahan kedudukan desa yang lebih jelas, malah cenderung bongkar pasang yang menimbulkan masalah-masalah baru.
- Lihat Pasal 2 ayat 1 UU No. 32/2004: Desa bukan bagian dari NKRI, melainkan sebagai subsistem pemerintah kabupaten.
- Kedudukan desa tidak jelas, apakah sebagai desa otonom atau desa adat.
- Otonomi asli memperoleh ruang untuk bangkit kembali, tetapi tidak ada revitalisasi kewenangan asli.
- Terjadi "otonomi dalam otonomi".
- Eksperimentasi otonomi desa di berbagai daerah masih bersifat parsial, karena terkendala aturan (UU).
- Desa transisi antara desa administratif dan desa otonom.
- Umumnya desa-desa sebagai desa administratif, hanya kemampuan dan kemajuan lokal yang membedakan.

Kewenangan Desa

- Generik: Urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal usul desa.
- Devolutif: kewenangan yang melekat pada desa (menyusun Perdes, menyelenggarakan pilkades, membentuk Bamusdes, lembaga-lembaga desa, BUMDES, dll).
- Distributif: urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa (misal: pembuatan KTP, pendataan, IMB di jalan desa, mengelola pasar desa, dll).
- Tugas pembantuan dari Pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota (pemungutan PBB, pemilihan umum, dll).

Perencanaan Desa

- Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan desa disusun perencanaan pembangunan desa sebagai satu kesatuan dalam sistem perencanaan pembangunan daerah kabupaten/Kota.
- Perencanaan pembangunan desa disusun secara partisipatif oleh pemerintahan desa sesuai dengan kewenangannya.
- Dalam menyusun perencanaan pembangunan desa wajib melibatkan lembaga kemasyarakatan desa.

Perencanaan

- Melalui mekanisme Musrenbang bertingkat dari bawah (*bottom up*).
- Banyak mengandung kelemahan: jangkauan warga desa terbatas pada isu-isu lokal (desa) bukan pada isu sektoral, formalisasi perencanaan, tidak naik, warga cenderung frustrasi karena tidak jelas.
- Kedepan sebaiknya desa mempunyai sistem perencanaan sendiri, yang lepas dari sistem perencanaan daerah (kabupaten/kota).
- Sistem perencanaan desa berbasis pada kewenangan desa.

Keuangan Desa

- Penyelenggaraan urusan pemerintahan desa yang menjadi kewenangan desa didanai dari anggaran pendapatan dan belanja desa, bantuan pemerintah dan bantuan pemerintah daerah (Desentralisasi).
- Penyelenggaraan urusan pemerintah daerah yang diselenggarakan oleh pemerintah desa didanai dari anggaran pendapatan dan belanja daerah (Pembantuan)
- Penyelenggaraan urusan pemerintah yang diselenggarakan oleh pemerintah desa didanai dari anggaran pendapatan dan belanja negara (Pembantuan)

Sumber Pendapatan Desa

- Pendapatan asli desa, terdiri dari hasil usaha desa, hasil kekayaan desa, hasil swadaya dan partisipasi, hasil gotong royong, dan lain-lain
- Bagi hasil pajak daerah Kabupaten/Kota paling sedikit 10% untuk desa dan dari retribusi Kabupaten/Kota sebagian diperuntukkan bagi desa;
- Bagian dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh Kabupaten/Kota untuk Desa paling sedikit 10% setelah dikurangi gaji pegawai, yang pembagiannya untuk setiap Desa secara proporsional yang merupakan alokasi dana desa (ADD);
- Bantuan keuangan dari Pemerintah, Provinsi, dan Kabupaten/Kota dalam rangka pelaksanaan urusan pemerintahan;
- Hibah dan sumbangan dari pihak ketiga yang tidak mengikat.

Pemerintah Desa

- Pemerintah Desa terdiri dari Kepala Desa dan Perangkat Desa.
- Perangkat Desa terdiri atas: Sekretaris Desa dan perangkat lain (sekretariat desa; pelaksana teknis lapangan; unsur kewilayahan)
- Jumlah Perangkat Desa disesuaikan dengan kebutuhan dan kondisi sosial budaya masyarakat setempat.
- Susunan organisasi dan tata kerja pemerintahan desa ditetapkan dengan peraturan desa.

Kepala Desa

- Kepala Desa mempunyai kewajiban memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan desa kepada Bupati/Walikota, memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada Bamusdes, serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan desa kepada masyarakat.
- Laporan penyelenggaraan pemerintahan desa disampaikan kepada Bupati/Walikota melalui Camat 1 (satu) kali dalam satu tahun.
- Laporan keterangan pertanggungjawaban kepada Bamusdes disampaikan 1 (satu) kali dalam satu tahun dalam musyawarah Bamusdes.

Kepala Desa

- Menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan desa kepada masyarakat dapat berupa selebaran yang ditempelkan pada papan pengumuman atau diinformasikan secara lisan dalam berbagai pertemuan masyarakat desa, radio komunitas atau media lainnya.
- Laporan digunakan oleh Bupati/Walikota sebagai dasar melakukan evaluasi penyelenggaraan pemerintahan desa dan sebagai bahan pembinaan.
- Laporan akhir masa jabatan Kepala Desa disampaikan kepada Bupati/Walikota melalui Camat dan kepada Bamusdes.

Sekretaris Desa

- Sekretaris Desa diisi dari Pegawai Negeri Sipil yang memenuhi persyaratan, yaitu:
 - berpendidikan paling rendah lulusan SMU atau sederajat;
 - mempunyai pengetahuan tentang teknis pemerintahan;
 - mempunyai kemampuan di bidang administrasi perkantoran;
 - mempunyai pengalaman di bidang administrasi keuangan dan di bidang perencanaan;
 - memahami sosial budaya masyarakat setempat; dan
 - bersedia tinggal di desa yang bersangkutan.
- Sekretaris Desa diangkat oleh Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota atas nama Bupati/Walikota.

Masalah-masalah yang muncul

- Menimbulkan kesulitan penataan kepegawaian dan beban anggaran negara.
- Birokratisasi desa
- Loyalitas ganda sekdes: kepada kades dan pembina PNS.
- Kecemburuan sosial di desa.

Kedudukan Keuangan

- Kepala Desa dan Perangkat Desa diberikan penghasilan tetap setiap bulan dan/atau tunjangan lainnya sesuai dengan kemampuan keuangan desa.
- Penghasilan tetap dan/atau tunjangan lainnya yang diterima Kepala Desa dan Perangkat Desa ditetapkan setiap tahun dalam APBDesa.
- Penghasilan tetap paling sedikit sama dengan Upah Minimum Regional Kabupaten/Kota.

Bamusdes dan Demokrasi Desa

- Bamusdes berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa.
- Anggota Bamusdes adalah wakil dari penduduk desa bersangkutan berdasarkan keterwakilan wilayah yang ditetapkan dengan cara musyawarah dan mufakat.
- Anggota Bamusdes terdiri dari Ketua Rukun Warga, pemangku adat, golongan profesi, pemuka agama dan tokoh atau pemuka masyarakat lainnya.
- Masa jabatan anggota Bamusdes adalah 6 tahun dan dapat diangkat/diusulkan kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan berikutnya.
- Jumlah anggota Bamusdes ditetapkan dengan jumlah ganjil, paling sedikit 5 (lima) orang dan paling banyak 11 (sebelas) orang, dengan memperhatikan luas wilayah, jumlah penduduk, dan kemampuan keuangan desa.

- Bamusdes berfungsi menetapkan peraturan desa bersama Kepala Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat.
- Bamusdes mempunyai wewenang:
 - membahas rancangan peraturan desa bersama kepala desa;
 - melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan desa dan peraturan kepala desa;
 - mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala desa;
 - membentuk panitia pemilihan kepala desa;
 - menggali, menampung, menghimpun, merumuskan dan menyalurkan aspirasi masyarakat; dan
 - menyusun tata tertib Bamusdes.

Catatan tentang Bamusdes

- Proses pembentukan Bamusdes tidak melibatkan partisipasi warga langsung.
- Keanggotaan berbasis tokoh masyarakat, tidak mencerminkan perwakilan masyarakat desa.
- Kekuatan legitimasi Bamusdes lemah, tetapi bertugas membuat Peraturan Desa
- Fungsi kontrol yang pernah dimiliki oleh BPD tidak ada pada Bamusdes.
- Bamusdes jadi alat pembenaran pemerintah desa.