



**DEWAN PERWAKILAN DAERAH
REPUBLIK INDONESIA**

**KEPUTUSAN
DEWAN PERWAKILAN DAERAH
REPUBLIK INDONESIA
NOMOR 69/DPD RI/IV/2012—2013
TENTANG
HASIL PENGAWASAN
DEWAN PERWAKILAN DAERAH REPUBLIK INDONESIA
ATAS
PELAKSANAAN UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA
NOMOR 32 TAHUN 2004
TENTANG
PEMERINTAHAN DAERAH
TERKAIT PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DESA**

**JAKARTA
2013**



**DEWAN PERWAKILAN DAERAH
REPUBLIK INDONESIA**

**KEPUTUSAN
DEWAN PERWAKILAN DAERAH
REPUBLIK INDONESIA
NOMOR 69/DPD RI/IV/2012-2013
TENTANG
HASIL PENGAWASAN
DEWAN PERWAKILAN DAERAH REPUBLIK INDONESIA
ATAS
PELAKSANAAN UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA
NOMOR 32 TAHUN 2004
TENTANG
PEMERINTAHAN DAERAH
TERKAIT PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DESA**

DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA
DEWAN PERWAKILAN DAERAH REPUBLIK INDONESIA,

- Menimbang : a. bahwa Desa yang memiliki hak asal-usul dan hak-hak tradisional dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat diakui keberadaannya di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai kesatuan masyarakat hukum dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b. bahwa penyelenggaraan Pemerintahan Daerah perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan penyelenggaraan Pemerintahan Desa yang diarahkan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan;
- c. bahwa dalam perjalanan ketatanegaraan Republik Indonesia, Desa telah berkembang sehingga perlu dikelola dan diberdayakan menjadi kuat, maju, mandiri, dan demokratis dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat sehingga perlu dilakukan pengawasan atas penyelenggaraannya;
- d. bahwa salah satu kewenangan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama;
- e. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud pada huruf a, huruf b, huruf c, dan huruf d perlu menetapkan Keputusan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia tentang Hasil Pengawasan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia atas Pelaksanaan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terkait Penyelenggaraan Pemerintahan Desa;
- Mengingat : 1. Pasal 22D ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 123, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5043);

3. Peraturan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 tentang Tata Tertib;
4. Peraturan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2012 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengawasan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia;
5. Keputusan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Nomor 2/DPD/2005 tentang Pedoman Pengawasan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia atas Pelaksanaan Undang-undang Tertentu;
6. Keputusan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Nomor 25/DPD/2007 tentang Tata Naskah Dinas Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia;

Dengan Persetujuan Sidang Paripurna ke-15
Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia
Masa Sidang IV Tahun Sidang 2012-2013
Tanggal 8 Juli 2013

MEMUTUSKAN:

- Menetapkan : KEPUTUSAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH REPUBLIK INDONESIA TENTANG HASIL PENGAWASAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH REPUBLIK INDONESIA ATAS PELAKSANAAN UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA NOMOR 32 TAHUN 2004 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH TERKAIT PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DESA.
- PERTAMA : Hasil Pengawasan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia atas Pelaksanaan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terkait Penyelenggaraan Pemerintahan Desa disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.
- KEDUA : Isi dan rincian Hasil Pengawasan sebagaimana dimaksud dalam diktum PERTAMA, disusun dalam naskah terlampir yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Keputusan ini.
- KETIGA : Keputusan ini mulai berlaku pada tanggal ditetapkan.

Ditetapkan di Jakarta
Pada tanggal 8 Juli 2013

**DEWAN PERWAKILAN DAERAH
REPUBLIK INDONESIA
PIMPINAN,**

Ketua,



H. IRMAN GUSMAN, SE., MBA.

Wakil Ketua,



GKR. HEMAS

Wakil Ketua,



Dr. LAODE IDA



**DEWAN PERWAKILAN DAERAH
REPUBLIK INDONESIA**

**LAMPIRAN
KEPUTUSAN
DEWAN PERWAKILAN DAERAH
REPUBLIK INDONESIA
NOMOR 69/DPD RI/IV/2012-2013
TENTANG
HASIL PENGAWASAN
DEWAN PERWAKILAN DAERAH REPUBLIK INDONESIA
ATAS PELAKSANAAN UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA
NOMOR 32 TAHUN 2004 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH
TERKAIT PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DESA**

**HASIL PENGAWASAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH REPUBLIK INDONESIA
ATAS PELAKSANAAN UNDANG-UNDANG NOMOR 32 TAHUN 2004 TENTANG
PEMERINTAHAN DAERAH**

TERKAIT PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DESA

**BAB I
PENDAHULUAN**

A. Umum

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Undang-Undang Pemerintahan Daerah) sekarang ini sedang dalam proses perubahan sesuai dengan perkembangan dan aspirasi daerah serta masyarakat. Perubahan tersebut mengacu pada 3 (tiga) hal pokok yang diatur dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah, yang masing-masing akan dipecah menjadi undang-undang tersendiri, yaitu RUU tentang Pemerintahan Daerah, RUU tentang Pemilihan Kepala Daerah, dan RUU tentang Desa. Oleh karena itu, perubahan Undang-Undang Pemerintahan Daerah dimasukkan dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) tahun 2013 dan menjadi salah satu prioritas pembahasan.

Dalam masa sidang sebelumnya DPD RI selalu konsisten untuk melakukan tugas-tugas konstitusionalnya dengan memberikan pandangan dan/ataupun melakukan pengawasan atas pelaksanaan Undang-Undang Pemerintahan Daerah tersebut. Hal ini merupakan wujud akuntabilitas pelaksanaan mandat konstitusional yang diemban DPD RI untuk senantiasa menyuarakan berbagai aspirasi yang berkaitan dengan kepentingan masyarakat daerah.

Sebagai konsistensi melakukan tugas-tugas konstitusional tersebut, maka beberapa saat lalu, DPD RI telah melakukan pengawasan atas pelaksanaan Undang-Undang Pemerintahan Daerah, yang difokuskan pada masalah Desa, dan hasilnya dilaporkan berikut ini.

B. Dasar Hukum

Kedudukan DPD RI sebagai sebuah lembaga negara tercantum dalam UUD 1945, terutama Pasal 22C dan 22D. Sebagai lembaga perwakilan daerah, maka fungsi, serta tugas dan wewenang DPD RI ditegaskan dalam UU No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, terutama Pasal 223 dan 224, yakni DPD RI dapat mengajukan RUU kepada DPR RI, ikut membahas RUU tertentu, dan dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang tertentu.

C. Maksud dan Tujuan

Adapun maksud dari penyusunan hasil pengawasan ini, adalah untuk:

- 1) menjangkau, menelaah, dan memahami berbagai permasalahan penyelenggaraan pemerintahan daerah di tingkat desa sebagaimana diatur dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- 2) mengidentifikasi berbagai permasalahan empirik mengenai pemerintahan di tingkat desa sekaligus kehidupan masyarakat desa.

Sedangkan tujuan dari penyusunan pengawasan DPD RI antara lain:

- 1) untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan desa.
- 2) sebagai masukan dan pengayaan materi RUU Desa yang merupakan perubahan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

D. Keluaran (Output) dan Tindaklanjut

1. Keluaran (output):

Hasil pelaksanaan fungsi pengawasan DPD RI terhadap Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di tingkat Desa berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

2. Tindak Lanjut:

Hasil Pengawasan selanjutnya disampaikan kepada DPR RI, pemerintah, dan lembaga-lembaga negara terkait guna ditindaklanjuti sesuai mekanisme dan ketentuan undang-undang yang berlaku.

BAB II PELAKSANAAN PENGAWASAN ATAS PELAKSANAAN UNDANG-UNDANG NOMOR 32 TAHUN 2004 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH TERKAIT PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DESA

A. Objek Kegiatan Pengawasan

Objek pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa meliputi 2 (dua) aspek yaitu: 1) aspek yuridis formal dalam mengeksplorasi penyelenggaraan pemerintahan desa, 2) aspek kehidupan masyarakat desa yang diamati secara empirik.

Temuan empirik baik dari aspek yuridis formal maupun aspek kehidupan masyarakat desa, merupakan masalah-masalah aktual dan kontekstual yang didapatkan anggota DPD RI, baik pada saat reses, ataupun waktu Kunjungan Kerja (Kunker).

Meskipun eksistensi desa, secara legal formal tidak dinyatakan secara eksplisit dalam satu pasal Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) tahun 1945 baik sebelum amandemen maupun sesudah amandemen namun dalam penjelasan pasal 18 UUD NRI tahun 1945, menyebutkan bahwa terdapat lebih kurang 250 *zelfbesturendelandschappen* dan *volksgemeenschappen*, seperti desa di Jawa dan Bali, negeri atau nagari di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang, dan sebagainya. Kesatuan masyarakat hukum adat tersebut disebut juga sebagai *self governing community*.

B. Aspek Pengawasan DPD RI

Terkait dengan permasalahan desa, terdapat 9 pokok masalah yang meliputi aspek yuridis formal dan aspek sosio-politik dan menjadi perhatian dari DPD RI dan menjadi pokok-pokok pengawasan Desa, yaitu:

1. Keragaman Desa

Undang-Undang Pemerintahan Daerah, meskipun masih mengacu pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 mengenai penyeragaman desa, tetapi dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah tersebut sudah mengedepankan keberagaman sebagai sebuah prinsip dasar pengaturan desa, dengan adanya perbedaan antara kelurahan di daerah perkotaan dan desa di daerah pedesaan.

2. Kewenangan Desa

Undang-Undang Pemerintahan Daerah menetapkan 4 jenis kewenangan/urusan desa: (a) kewenangan asal-usul (asli); (b) urusan kabupaten/kota yang pengaturannya diserahkan menjadi kewenangan desa; (c) urusan tugas pembantuan dan (d) urusan lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

3. Susunan Pemerintahan Desa

Baik UU No. 5 Tahun 1979, UU No. 22 Tahun 1999 maupun Undang-Undang Pemerintahan Daerah tidak mengakomodasi keberadaan "musyawarah desa" (atau nama lain). Dimasa lalu musyawarah desa sebenarnya merupakan institusi asli di masa lalu sebagai bentuk demokrasi komunitarian dan arena demokrasi permusyawaratan (*deliberative democracy*).

4. Perangkat Desa

Undang-Undang Pemerintahan Daerah mengamanatkan sekretaris desa diisi dari Pegawai Negeri Sipil yang memenuhi persyaratan. Dalam penjelasan juga ditegaskan:

"Sekretaris desa yang ada selama ini yang bukan Pegawai Negeri Sipil secara bertahap diangkat menjadi pegawai negeri sipil sesuai peraturan perundang-undangan".

Dengan demikian, ada dua kemungkinan: *Men-Sekdes-kan PNS, atau Mem-PNS-kan Sekdes*.

5. Perencanaan Desa

Menurut Undang-Undang Pemerintahan Daerah tidak ada pengaturan mengenai kewenangan pemerintah desa untuk menyusun perencanaan pembangunan desa, sedangkan pada Pasal 215 hanya menyinggung pembangunan kawasan pedesaan yang dilakukan oleh kabupaten/kota dan/atau pihak ketiga, dengan hanya mengikutsertakan pemerintah desa dan badan permusyawaratan desa. Namun demikian, menurut PP Nomor 72 tahun 2005, menyatakan bahwa pemerintah desa dalam menyelenggarakan pemerintahan desa, dapat diberikan tugas menyusun perencanaan pembangunan desa sebagai bagian dari sistem perencanaan pembangunan daerah kabupaten/desa.

Klausul ini menegaskan bahwa posisi desa berada dalam subsistem pemerintahan kabupaten/kota, bukan berdiri sendiri sebagai subsistem yang otonom dan menjadi bagian dari NKRI. Karena posisi itu juga, desa tidak diberikan otoritas untuk menyusun perencanaan sendiri (*village self planning*) atau *decentralized planning* sesuai dengan batas-batas kewenangan desa.

6. Keuangan Desa

Sumber keuangan desa selama ini berasal dari Pendapatan Asli Desa (PADes) dan sumber dari pemerintah. PADes secara riil pada umumnya sangat kecil, terkecuali pada desa yang kaya. PADes yang kecil itu, disebabkan karena desa tidak memiliki sumber-sumber produksi yang memadai, apalagi mayoritas jenis sumberdaya alam telah dikuasai

negara dan pemilik modal. Untuk membantu pendanaan bagi pembiayaan kegiatan di desa, maka dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah dan PP No. 72 Tahun 2005 tentang Desa menetapkan adanya Alokasi Dana Desa (ADD), yang didasari pada prinsip bahwa desa mempunyai hak juga untuk memperoleh alokasi keuangan negara.

7. Lembaga-lembaga Kemasyarakatan

Meskipun di desa sudah ada berbagai institusi lokal asli, tetapi UU No. 32 Tahun 2004 beserta undang-undang sebelumnya juga mengamankan pembentukan lembaga-lembaga kemasyarakatan. Lembaga yang dibentuk oleh negara, antara lain: Lembaga Pemberdayaan Masyarakat (LPM), Pemberdayaan Kesejahteraan Keluarga (PKK), Karang Taruna, serta lembaga yang secara hirarkhis mengatur pemerintahan tingkat desa, seperti RT, RW dan seterusnya. Karena keterbatasan pemerintah menjangkau pelayanan sampai ke komunitas lokal, maka lembaga kemasyarakatan bentukan negara tersebut, berfungsi sebagai mitra pemerintah desa baik untuk pelayanan sosial kepada masyarakat maupun pemberdayaan masyarakat.

8. Pengelolaan Sumberdaya alam Desa

Undang-Undang Pemerintahan Daerah dan PP No. 72 Tahun 2005 tidak mengamankan sedikitpun tentang pengelolaan sumberdaya alam desa. PP No. 72 Tahun 2005 lebih banyak mengatur kekuasaan ketimbang fungsi pemerintah desa dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat melalui pengaturan sumberdaya alam, yang menjadi hajat hidup bagi penduduk pedesaan pada umumnya.

9. Badan Usaha Milik Desa (BUMDes)

Undang-Undang Pemerintahan Daerah, PP No. 72 Tahun 2005 dan Permendagri No. 39 Tahun 2010 telah memberikan payung hukum dan arah kebijakan tentang Badan Usaha Milik Desa (selanjutnya disebut BUMDes). BUMDes merupakan usaha desa yang dibentuk/didirikan oleh pemerintah desa, yang kepemilikan modal dan pengelolaannya dilakukan oleh pemerintah desa dan masyarakat.

Sembilan hal di atas merupakan pokok-pokok permasalahan yang dituangkan dalam pengawasan DPD RI terkait dengan masalah desa.

C. Metode dan Instrumen Pengawasan

Sebagaimana diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPD RI, terutama Pasal 58, pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang dilakukan melalui rangkaian kegiatan, antara lain:

1. Penyusunan Kerangka Acuan (*Term of Reference*) kunjungan kerja anggota DPD RI;
2. Melakukan *Focus Group Discussion* (FGD) dan Rapat Dengar Pendapat dengan para pakar;
3. Menginventarisir berbagai temuan; dan
4. Melakukan pembahasan dan penyagaan materi pengawasan.

D. Waktu dan Tempat Pelaksanaan Kegiatan

Untuk melaksanakan tugas pengawasan secara efektif dan efisien dalam menjangkau aspirasi masyarakat, dan pandangan para pakar/ahli dalam beberapa bentuk kegiatan, maka perlu ditetapkan waktu dan tempat pelaksanaan kegiatan, sebagai berikut

- 1) Inventarisasi materi, yang disarikan dari kegiatan-kegiatan:
 - a. Penyerapan aspirasi masyarakat, meliputi:
 - 1) Penyerapan aspirasi masyarakat oleh Anggota DPD RI di masing-masing provinsi selama periode Masa Sidang IV Tahun Sidang 2012 - 2013;
 - 2) Penyerapan aspirasi masyarakat melalui kegiatan Kunjungan Kerja anggota Komite I DPD RI di daerah pemilihan masing-masing pada tanggal 26 s.d 29 Mei 2013;
- 2) Penyusunan Pokok-Pokok Materi Hasil Pengawasan DPD RI Terhadap Masalah Desa sebagai Pelaksanaan UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

BAB III
TEMUAN TERKAIT DENGAN PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DESA
BERDASARKAN UNDANG NOMOR 32 TAHUN 2004
TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH

Pengawasan DPD RI mengenai penyelenggaraan pemerintahan desa,—disusun berdasarkan adanya beberapa masalah krusial dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah yang perlu mendapat perhatian untuk ditinjau dan dianalisa lebih mendalam secara akademis, sebagai masukan, baik sifatnya politis maupun teknis implementasi di lapangan. Oleh karena itu, hasil temuan DPD RI dalam kunjungan kerja di lapangan, rapat kerja dengan lembaga-lembaga Negara terkait, rapat dengar pendapat dengan berbagai pakar, dan hasil pertemuan dan dialog dengan konstituen menjadi bahan utama dalam penyusunan pengawasan DPD RI ini.

Hasil pengawasan DPD RI, berguna sebagai masukan bagi penyusunan RUU Desa yang sekarang ini dalam tahap pembahasan di DPR RI. Di samping itu, kepentingan DPD RI terhadap RUU Desa juga dilandasi oleh kewenangan yang diberikan oleh Konstitusi terutama Pasal 22D ayat (2), UUD NRI Tahun 1945, yang menyatakan bahwa DPD RI ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama.

Ada 2 aspek dalam pengelompokan hasil pengawasan DPD RI, yaitu telaah aspek yuridis dan juga aspek sosio-politik yang masing-masing diuraikan sebagaimana di bawah ini:

A. Aspek Yuridis Formal

Sebagaimana telah disebutkan di awal bahwa dari aspek yuridis terdapat ketidaktegasan pengaturan desa dalam konstitusi baik sebelum maupun sesudah amandemen ke-4. Meskipun tidak terdapat pasal dalam UUD NRI Tahun 1945 yang mengatur tentang desa, namun dalam bagian penjelasan mengenai pemerintahan daerah, sudah menyebut desa dan nama-nama lain (seperti nagari, marga, dusun, dan lain-lain), sebagaimana sudah dikemukakan pada BAB II Bagian A. sedangkan pengaturan desa, secara tegas telah ditetapkan dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah pada Bab XI dari Pasal 200 s/d Pasal 216. Konstitusi hanya memberikan amanat kepada negara untuk menghormati dan mengakui satuan-satuan masyarakat adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih ada. Kalimat-kalimat ini menimbulkan tafsir yang bermacam-macam. Satuan masyarakat adat tanpa menyebut desa berarti menunjuk pada masyarakat dapat diinterpretasikan juga sebagai masyarakat tribal yang tidak tersentuh modernisasi seperti Suku Baduy Dalam, Suku Anak Dalam, Suku Tengger, Suku Wana, Sedulur Sikep atau suku-suku lain di pedalaman atau yang sering disebut masyarakat adat terpencil.

Sebagaimana kita ketahui, bahwa hasil Amandemen UUD NRI Tahun 1945 ternyata nomenklatur Desa tidak dimasukkan sebagai salah satu bagian dari daerah yang dibagi menurut Pasal 18 ayat 1 yang menetapkan:

“Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang”.

Namun demikian, substansi keberadaan (kedudukan) Desa bisa ditafsirkan berdasar bunyi pasal 18B ayat 2:

“Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip NKRI, yang diatur dalam undang-undang”.

Undang-Undang Pemerintahan Daerah secara eksplisit mengatur kedudukan Desa sebagaimana terlihat dalam rumusan Pasal 1 butir 12:

“Desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan NKRI”

Kedudukan Desa dan susunan pemerintahannya diatur Pasal 200:

“Dalam pemerintahan daerah kabupaten/kota dibentuk pemerintahan desa yang terdiri dari pemerintah desa dan badan permusyawaratan desa”.

Pengaturan yang tidak tegas dalam UUD NRI Tahun 1945 tersebut menimbulkan multitafsir atas kedudukan Desa: tafsir desa otonom atau daerah otonom tingkat III (Desa merupakan bentuk “daerah kecil” yang mempunyai susunan asli dan bersifat istimewa), tafsir otonomi asli (desa merupakan kesatuan masyarakat hukum adat yang harus diakui/rekognisi oleh negara), dan tafsir pragmatis (NKRI hanya dibagi menjadi wilayah provinsi dan kab/kota, sementara desa ditempatkan sebagai unit pemerintahan di bawah dan di dalam subsistem pemerintah kab./kota).

Desa-desa di Indonesia sangat beragam dari sisi sosial-budaya, politik, sejarah dan geografis. Keragaman ini mengharuskan tipologi desa yang beragam pula, dan menjadi dasar

mendesain kelembagaan, kedudukan, kewenangan, susunan pemerintahan desa, dan lain-lain. Selama ini penentuan secara tegas dan konsisten mengenai kedudukan desa mengalami kesulitan yang serius.

Dalam aspek yuridis, adanya ketidakjelasan secara eksplisit mengenai desa di dalam konstitusi, telah menimbulkan ketidakpastian pelaksanaan di tingkat lapangan. Temuan fakta di Provinsi Gorontalo, batasan pengertian tentang desa belum dipahami dengan benar oleh perangkat desa itu sendiri. Masyarakat lebih memahami desa sebagai kesatuan adat.

Undang-Undang Pemerintahan Daerah, meskipun secara tegas belum mengakomodasi keberagaman desa, namun sudah mengedepankan keberagaman sebagai sebuah prinsip dasar pengaturan desa. Mengenai jaminan keragaman, sebenarnya sudah diatur cukup eksplisit dan implisit dalam beberapa poin:

1. Desa atau sebutan nama lain, demikian juga dengan sebutan institusi desa seperti kepala desa dan BPD yang bisa menggunakan nomenklatur lokal.
2. Kewenangan asal-usul yang sebenarnya bisa ditelusuri sesuai dengan konteks lokal dan kemudian diatur dalam Perda secara beragam.
3. Pasal 203 ayat 3: Pemilihan kepala desa dalam kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan yang diakui keberadaannya, berlaku ketentuan hukum adat setempat yang ditetapkan dalam Perda dengan berpedoman pada Peraturan Pemerintah.
4. Pasal 216 ayat (1) Pengaturan lebih lanjut mengenai desa ditetapkan dalam Perda dengan berpedoman pada Peraturan Pemerintah; ayat (2) Perda, sebagaimana dimaksud pada ayat (1), wajib mengakui dan menghormati hak, asal-usul, dan adat istiadat desa.
5. Pengaturan itu menghasilkan penerapan nomenklatur desa yang beragam sesuai dengan nama asal-usul. Desa-desa di Aceh telah berganti menjadi gampong, di Sumatera Barat kembali ke nagari, beberapa daerah di Kalimantan Timur mengganti desa menjadi kampung, di Sulawesi Utara kepala desa berubah menjadi hukum tua, di Jawa Tengah selatan dan DIY kepala desa diganti dengan lurah desa, di Jawa Tengah Utara kepala desa dikembalikan ke petinggi, di Maluku kembali ke negeri, di Papua desa menjadi kampung dan seterusnya.

Perubahan ini hanya pergantian nama, tetapi isinya sama. Disain kelembagaan yang diambil oleh undang-undang tetap desa baku (*default village*), sehingga kurang memberi ruang bagi *optional village* yang sesuai dengan keragaman lokal. Tipologi desa yang beragam tidak ditegaskan dalam undang-undang. Format bakunya adalah desa administratif (*the local state government*) atau disebut orang Bali sebagai Desa Dinas, yang tentu bukan desa adat yang mempunyai otonomi asli (*self governing community*) dan bukan juga desa otonom (*local self government*) seperti daerah otonom.

Sedangkan mengenai kelembagaan dan struktur pemerintahan desa, sudah diatur dalam Pasal 202 UU No.32 Tahun 2004 yang menyebutkan:

1. *Pemerintah desa terdiri atas kepala desa dan perangkat desa.*
2. *Perangkat desa terdiri dari sekretaris desa dan perangkat desa lainnya.*
3. *Sekretaris desa diisi dari pegawai negeri sipil yang memenuhi persyaratan.*

Sebagai unsur pemerintahan Desa, dalam Pasal 209-210 diatur keberadaan dan mekanisme pemilihan Badan Permusyawaratan Desa/Bamusdes (sebagai ganti Badan Perwakilan Desa/BPD dalam UU No. 32 Tahun 2004).

Pasal 209 menyebutkan:

"Badan Permusyawaratan Desa berfungsi menetapkan peraturan desa bersama kepala desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat."

Pasal 210, mengatur organisasi BPD, yang menyebutkan:

1. *Anggota badan permusyawaratan desa adalah wakil dari penduduk desa bersangkutan yang ditetapkan dengan cara musyawarah dan mufakat.*
2. *Pimpinan badan permusyawaratan desa dipilih dari dan oleh anggota badan permusyawaratan desa.*
3. *Masa jabatan anggota badan permusyawaratan desa adalah 6 (enam) tahun dan dapat dipilih lagi untuk 1 (satu) kali masa jabatan berikutnya.*
4. *Syarat dan tata cara penetapan anggota dan pimpinan badan permusyawaratan desa diatur dalam Perda yang berpedoman pada Peraturan Pemerintah.*

Meskipun di desa sudah ada berbagai institusi lokal asli, tetapi UU No. 32 Tahun 2004 beserta undang-undang sebelumnya juga mengamanatkan pembentukan lembaga-lembaga kemasyarakatan. Dalam pasal 211, UU No. 32 Tahun 2004 ditegaskan:

- 1) *Di desa dapat dibentuk lembaga kemasyarakatan yang ditetapkan dengan peraturan desa dengan berpedoman pada peraturan perundang-undangan.*
- 2) *Lembaga kemasyarakatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bertugas membantu pemerintah desa dan merupakan mitra dalam memberdayakan masyarakat desa.*

Menegaskan kembali yang sudah dijelaskan di depan bahwa lembaga yang dibentuk pemerintah untuk mendekatkan pelayanan masyarakat desa (Lembaga Pemberdayaan Masyarakat (LPM), Pemberdayaan Kesejahteraan Keluarga (PKK), Karang Taruna) serta lembaga pemerintahan yang mengatur desa secara hirarkhis seperti RT, RW seharusnya berfungsi sebagai mitra pemerintah desa baik untuk pelayanan sosial kepada masyarakat maupun pemberdayaan masyarakat. Demikian juga dengan LKMD seperti pada masa lampau harus direvitalisasi ke dalam Badan Permusyawaratan Desa yang lebih mengedepankan unsur demokratisasi di level pedesaan.

UU No. 32 Tahun 2004, PP No. 72 Tahun 2005 dan Permendagri No. 39 Tahun 2010 telah memberikan payung hukum dan arah kebijakan tentang Badan Usaha Milik Desa (BUMDes), yang selanjutnya disebut BUMDes. BUMDes merupakan usaha desa yang dibentuk/didirikan oleh pemerintah desa yang kepemilikan modal dan pengelolaannya dilakukan oleh pemerintah desa dan masyarakat. Pasal 213 UU No. 32 Tahun 2004 menegaskan sebagai berikut:

1. *Desa dapat mendirikan badan usaha milik desa sesuai dengan kebutuhan dan potensi desa.*
2. *Badan usaha milik desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berpedoman pada peraturan perundang-undangan.*
3. *Badan usaha milik desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat melakukan pinjaman sesuai peraturan perundang undangan.*

Hal-hal di atas merupakan aspek yuridis menyangkut masalah desa yang patut menjadi perhatian.

B. Aspek Sosio Politik

Desa sejak dulu menjadi basis kehidupan dan penghidupan masyarakat bawah. Tanah dan penduduk merupakan basis penghidupan desa, selain transfer dana dan proyek-proyek pembangunan yang datang dari pemerintah. Lebih dari 60% penduduk republik ini hidup dalam lingkup desa. Hamparan tanah merupakan aset utama bagi desa yang digunakan untuk banyak kepentingan: tempat pemukiman penduduk, lahan pertanian, fasilitas publik, lahan perkebunan, lahan dan bangunan untuk pusat perniagaan, lahan industri dan lain-lain. Di atas hamparan tanah itu, penduduk desa membentuk kesatuan masyarakat, tempat bagi warga merajut hubungan sosial antarkerabat, antartetangga, antarteman dan seterusnya. Desa juga menjadi basis kehidupan politik dan unit pemerintahan.

Pemerintah Indonesia menempatkan desa sebagai unit pemerintahan di tingkat lokal sebagai domain penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan kehidupan bermasyarakat. Masalah dasar dan abadi yang dihadapi oleh desa adalah eksploitasi tanah dan penduduk/rakyat yang dilakukan oleh negara dan swasta. Desa-desa di Jawa mempunyai tanah yang sempit tetapi dihuni oleh penduduk yang sangat besar jumlahnya dan padat. Tanah tidak lagi mampu menampung dan menghidupi penduduk desa akibat dari ledakan penduduk dan alih fungsi lahan dari lahan pertanian menjadi lahan nonpertanian (industri, pertambangan, perumahan mewah, pabrik, pusat perniagaan, dan lain-lain).

Desa-desa di Jawa merasakan dan mengalami sekian tahun lamanya dijadikan sebagai "obyek" pengaturan dan pembangunan dari atas. Karena luas lahan yang terbatas, maka eksploitasi yang dilakukan oleh negara adalah penduduk. Oleh karena itu, atas dasar pokok persoalan di atas maka DPD RI menilai sangat penting untuk dapat mengembalikan desa sebagaimana mulanya sehingga dapat memberikan kesejahteraan kepada masyarakat yang bermukim di desa.

Adapun beberapa aspek yang menonjol yang diperoleh oleh DPD RI sebagai masukan untuk perbaikan pengaturan desa ke depan, mengenai beberapa hal, diantaranya:

1. Keragaman Desa

UU No. 5 Tahun 1979 adalah regulasi tentang desa yang menciptakan keseragaman dan sekaligus mematikan keberagaman desa-desa dan kesatuan masyarakat hukum adat di Indonesia. Desa-desa dan masyarakat adat di Luar Jawa menuding UU itu sebagai bentuk Jawanisasi, yakni memaksakan model desa di Jawa untuk diterapkan secara seragam ke seluruh Indonesia. UU Pemerintahan Daerah yang disusun pasca reformasi (No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 32 Tahun 2004) sangat sadar akan dampak ketentuan penyeragaman di masa lalu itu, sehingga kedua UU itu mengedepankan keberagaman sebagai sebuah prinsip dasar pengaturan desa, meskipun belum ditetapkan secara tegas dan nyata.

Semangat untuk mempertahankan dan memperhatikan bahwa perlu adanya keragaman tersebut merupakan temuan fakta di lapangan. Kunjungan Kerja (Kunker) DPD RI di Provinsi Jambi misalnya, menguatkan bahwa semangat untuk memperbaiki perikehidupan masyarakat desa adalah dengan mengembalikan keragaman yang menjadi modal dasar. Sebutan desa untuk tiap-tiap wilayah di Indonesia agar diserahkan kepada pemerintah provinsi atau pemerintah kabupaten/kota masing-masing, sebagaimana diatur dalam PP No. 72 Tahun 2005 tentang Desa. Hal ini didasarkan pada alasan bahwa bilamana pengaturan desa dan nama desa diseragamkan maka akan kembali pada zaman Orde Baru yang membatasi kewenangan kepada pemerintah kabupaten/kota. Sebut saja misalnya, wujud keragaman penyebutan desa di wilayah Kabupaten Bungo, Provinsi Jambi adalah *Rio*.

2. Kewenangan Desa

UU No. 32 Tahun 2004 menetapkan 4 (empat) jenis kewenangan/urusan desa: (a) kewenangan asal-usul (asli); (b) urusan kabupaten/kota yang pengaturannya diserahkan menjadi kewenangan desa; (c) urusan tugas pembantuan dan (d) urusan lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

UU No. 32 Tahun 2004 sebenarnya ingin menegaskan pengakuan terhadap hak asal-usul. Tetapi praktiknya mengalami kesulitan karena sebagian besar hak asal-usul itu telah hilang selama Orde Baru. Pengakuan secara eksplisit tidak dituangkan dalam peraturan dan keputusan pelaksanaan, namun hak asal-usul yang masih tersisa (ulayat atau tanah bengkok di Jawa) tetap masih berjalan tanpa pengakuan yang eksplisit.

Dalam hal kewenangan, desa-desa di Provinsi Gorontalo belum sepenuhnya menyadari kewenangan desa, sehingga batasan-batasan kewenangan masih menimbulkan kekacauan dan tidak memiliki *role model* yang bisa dijadikan contoh.

Persoalan yang tidak kalah pelik adalah penyerahan kewenangan dari kab/kota ke desa. Pertanyaan yang sering mengemuka adalah soal azas yang digunakan sebagai pedoman penyerahan kewenangan dari kabupaten/kota kepada desa. Sebagian pakar berpendapat bahwa penyerahan kewenangan dari kabupaten/kota kepada desa tidak dibenarkan oleh azas desentralisasi maupun hukum tata negara Republik Indonesia.

Desentralisasi dan tugas pembantuan hanya bisa dilakukan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom, sementara delegasi hanya bisa dilakukan dari pejabat kepada pejabat misalnya dari bupati kepada camat. Sementara penyerahan kewenangan dari kabupaten kepada desa, ternyata tidak taat azas, sebab yang dilakukan karena hanya pertimbangan praktis semata. Selain itu, memang benar bahwa konstitusi hanya menegaskan desentralisasi (otonomi) berhenti sampai kabupaten/kota, tetapi konstitusi tidak mengamanatkan penyerahan kewenangan dari kabupaten/kota kepada desa.

Jika kewenangan asal-usul dan kewenangan yang diserahkan dari kabupaten/kota belum begitu jelas dan juga tidak dilaksanakan, sebenarnya tidak ada kewenangan desa yang secara eksplisit ditegaskan dalam peraturan, kecuali tugas-tugas pembantuan yang mengalir langsung ke desa. Tugas pembantuan ini sebenarnya juga tidak tepat, sebab tugas pembantuan itu diberikan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom, bukan kepada desa. Namun secara empirik, banyak tugas pembantuan atau lebih tepat disebut sebagai "permintaan tolong" pemerintah kepada desa, karena tugas-tugas yang dilaksanakan desa itu tidak disertai dengan biaya.

3. Susunan Pemerintahan Desa

Pada prinsipnya DPD RI atas aspirasi yang berkembang di daerah menekankan bahwa susunan pemerintahan desa harus menjadi pemerintahan yang partisipatif dimana unsur Badan Permusyawaratan Desa (BPD), LPM, Lembaga Adat, PKK, Karang Taruna harus lebih diberdayakan. Selain itu, lembaga-lembaga tersebut di atas juga tidak meminggirkan lembaga-lembaga adat yang telah hidup di desa selama ini.

Demikian juga terkait dengan pengelolaan anggaran pembangunan, dimana seluruh rencana baik dari aspek penerimaan, pendapatan dan belanja desa harus disusun bersama BPD dan dituangkan bersama Peraturan Desa (Perdes). Bahkan di Provinsi Gorontalo ditemukan bahwa sebagian besar desa tidak memiliki susunan pemerintahan, dalam arti bahwa struktur pemerintahan yang ada tidak dapat dipertanggungjawabkan secara konstitusional.

Pada prinsipnya Desa harus mempunyai pemerintah desa yang kuat dan mampu menjadi penggerak potensi lokal dan memberikan perlindungan secara langsung terhadap warga, termasuk kaum marginal dan perempuan yang lemah.

4. Perangkat Desa

Kompetensi merupakan hal yang wajib bagi perangkat desa. Perangkat desa yang tidak berkompeten selama ini telah menghambat pembangunan desa. Selain itu, jabatan yang tidak konstitusional membuat celah bagi perangkat desa yang melakukan pelanggaran dan menghindari dari ketentuan-ketentuan. Ada beberapa hal yang menjadi persoalan pokok perangkat desa, terutama terkait dengan status perangkat desa, dalam hal ini kedudukan dan status Kepala Desa dan Sekretaris Desa (Sekdes) yang berstatus PNS.

4.1. Kepala Desa

Ada beberapa pokok masalah mengenai Kepala Desa, yaitu mengenai kesejahteraan Kepala Desa, sebagaimana ditemukan di Provinsi Sulawesi Tenggara, dimana penghasilan Kepala Desa ini tidak sebanding dengan beban kerjanya. Selain itu, untuk menghindari berbagai persoalan penyalahgunaan kewenangan Kepala Desa, maka dibutuhkan mekanisme pengaturan pengawasannya, terutama dalam rangka untuk melindungi tanah adat/ulayat

4.2. Sekretaris Desa

Perangkat desa berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004 terdiri dari sekretaris desa dan perangkat desa lainnya. UU No. 32 Tahun 2004 mengamanatkan Sekretaris Desa diisi dari Pegawai Negeri Sipil yang memenuhi persyaratan. Dalam penjelasan juga ditegaskan: *“Sekretaris desa yang ada selama ini yang bukan Pegawai Negeri Sipil secara bertahap diangkat menjadi pegawai negeri sipil sesuai peraturan perundang-undangan”*.

Ketentuan tersebut memang dilematis. Keberadaan Sekdes yang berstatus PNS memungkinkan pelayanan (baca: penjagaan) di kantor desa lebih terjamin. Tetapi ketentuan ini adalah bentuk birokratisasi yang mempunyai risiko buruk bagi pemerintahan desa. Sesuai dengan konteks lokal, Sekdes beserta perangkatnya adalah pamong desa, yang tidak hanya menjalankan fungsi-fungsi administratif secara ketat, tetapi juga menjalankan fungsi sosial yang harus siap selama 24 jam sehari.

Selama ini Sekdes direkrut secara lokal, serta bertanggungjawab secara tunggal kepada kepala desa. Bilamana status Sekdes PNS, maka dia mempunyai tanggungjawab dan loyalitas ganda, yakni kepada kepala desa dan kepada birokrasi pembina PNS di atas desa. Birokratisasi ini bisa membawa pamong desa ke arah birokrasi yang lebih kompleks dan menjauhkan pamong desa dari rakyatnya serta mengubah orientasi pengabdian sekdes. Di sisi lain, sekdes PNS ini juga akan membuat kecemburuan sosial di kalangan perangkat desa yang lain, bahkan bagi kepala desa sendiri. Kalau kecemburuan sosial ini terjadi, maka efektivitas pelayanan administratif akan terdistorsi secara serius.

Namun demikian, mengenai status Sekretaris Desa mayoritas aspirasi daerah, misalnya saja di Provinsi Jambi, Kepulauan Riau, mengharapkan agar Sekdes dapat diangkat statusnya menjadi PNS. Sedangkan Kepala urusan –Kaur-nya adalah tenaga honorer yang diangkat oleh Kepala Desa.

Klausul Sekdes-PNS ini memang menimbulkan masalah serius, bahkan membuat Kementerian Dalam Negeri sangat kedodoran. Pengangkatan Sekdes menjadi PNS jelas berbenturan dengan UU Kepegawaian, sekaligus menimbulkan beban kepegawaian dan anggaran yang sangat berat. Di aras lokal isu Sekdes-PNS ini juga menimbulkan masalah. Pemerintah daerah umumnya menghadapi kesulitan tentang hal ini. Di aras desa, masalah menjadi lebih keras. Peraturan belum juga dilaksanakan, sudah terjadi benturan antara kepala desa, sekdes dan perangkat desa lain. Para kepala desa umumnya merasa keberatan dan iri, sekaligus bertanya kenapa yang di-PNS-kan hanya sekdes. Sikap yang sama juga muncul dari perangkat desa lain; mereka juga menuntut agar bisa di-PNS-kan seperti Sekdes. Para sekdes, awalnya sangat bergembira, begitu mendengar dan membaca amanat dalam UU No. 32 Tahun 2004. Mereka tidak lama lagi bakal diangkat menjadi PNS. Tetapi ternyata implementasinya tidak secepat yang mereka harapkan. Karena itu mereka bersuara keras menuntut agar pemerintah segera mengangkat mereka menjadi PNS. Di Jawa Tengah dan Jawa Timur, sekdes menghimpun kekuatan mereka dalam wadah asosiasi untuk memperjuangkan aspirasi mereka.

Secara umum DPD RI mendorong adanya perbaikan kualitas dan penambahan jumlah SDM aparatur desa sehingga dapat meminimalisir adanya rangkap jabatan serta dapat meningkatkan profesionalitas pelayanan. Hal ini menjadi temuan di beberapa provinsi terutama di luar Jawa, misalnya Kalimantan Timur, Gorontalo, Jambi dan Kepri. Selain itu, yang perlu mendapat perhatian adalah terkait dengan peningkatan kesejahteraan dengan meningkatkan pendapatan mereka minimal setara dengan UMK (Upah Minimum Kabupaten). Para perangkat desa mengusulkan agar pemerintah provinsi Jambi kembali menganggarkan untuk tanah kas desa, kalau di Jawa disebut Tanah Bengkok di mana masing-masing pemerintahan desa mendapatkan tanah kas desa untuk kas desa dan untuk kesejahteraan para aparatnya. Di Jambi, pengelolaan Tanah Kas Desa yang pernah ada (tahun 1979-1989), namun saat ini banyak disalahgunakan para aparat desanya dengan menyerahkannya kepada pengusaha perkebunan sawit dan kelapa.

5. Perencanaan Desa

Perencanaan desa telah dilakukan dengan baik namun belum mencakup seluruh hal-hal strategis. Keberadaan desa saat ini berada dalam subsistem pemerintahan kabupaten/kota, sehingga perencanaan kondisional tidak tersentuh, dan dampak pembangunan belum dirasakan dengan maksimal oleh desa-desa tersebut. Setidaknya hal tersebut ditemukan di Provinsi Gorontalo. Menurut UU No. 32 Tahun 2004 dan PP No. 72 Tahun 2005, desa tidak mempunyai “kewenangan” menyusun perencanaan pembangunan, melainkan diberikan “tugas” (tanggungjawab) menyusun perencanaan sebagai bagian dari sistem perencanaan kabupaten/kota.

Persoalan antara kewenangan dan tugas ini jelas betul, terlihat pada Pasal 63 ayat (1) menegaskan:

“Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan desa disusun perencanaan

pembangunan desa sebagai satu kesatuan dalam sistem perencanaan pembangunan daerah kabupaten/Kota”.

Klausul ini menegaskan bahwa posisi desa berada dalam subsistem pemerintahan kabupaten/kota, bukan berdiri sendiri sebagai subsistem yang otonom dan menjadi bagian dari NKRI. Karena posisi itu juga, desa tidak diberikan otoritas untuk menyusun perencanaan sendiri (*village self planning*) atau *decentralized planning* atas desa sesuai dengan batas-batas kewenangan desa.

Skema itu sebenarnya tidak membawa perubahan yang signifikan, melainkan hanya meneguhkan model perencanaan dari bawah mulai dari Musrenbangdes yang selama ini sudah berjalan. Tetapi skema Musrenbangdes ini mengandung kelemahan dan distorsi, bukan saja terletak pada miskinnya partisipasi masyarakat di aras desa, tetapi yang lebih penting, bahwa desa tidak berdaya dan tidak mempunyai otoritas yang memadai dalam sistem perencanaan. Desa hanya mengusulkan, kabupaten yang menentukan.

Perencanaan dari bawah yang memajukan pendekatan sektoral dan pendekatan spasial sungguh fatal. Output perencanaan daerah sebenarnya bias sektoral, yang dikuasai oleh dinas-dinas teknis kabupaten, tetapi proses perencanaannya ditempuh melalui pendekatan spasial dari desa. Proses ini mempunyai problem pada level skala. Skala kemampuan masyarakat desa tentu hanya sebatas pada yurisdiksi desa yang setiap hari mereka lihat. Masyarakat desa tentu tidak mempunyai kapasitas yang memadai untuk menjangkau masalah dan data tentang isu-isu sektoral yang lebih besar di luar jangkauan kewenangan desa.

Perencanaan daerah yang bias sektoral sebenarnya bukan berangkat dari partisipasi masyarakat desa, melainkan dirumuskan secara teknokratis oleh Bappeda dan Dinas-dinas teknis. Akar masalah dari semua ini adalah ketidakjelasan pembagian kewenangan kabupaten dan desa, sekaligus desa belum ditempatkan sebagai entitas yang mengelola sendiri perencanaan pembangunan. Dengan kalimat lain, sejauh ini kita baru mengenal perencanaan daerah, tetapi belum mengenal perencanaan desa yang berada di level desa.

Disisi lain, baik UU No. 5 Tahun 1979, UU No. 22 Tahun 1999 maupun UU No. 32 Tahun 2004 justru malah tidak mengakomodasi keberadaan “musyawarah desa” (atau nama lain). Dimasa lalu musyawarah desa sebenarnya merupakan institusi asli di masa lalu sebagai bentuk demokrasi komunitarian dan arena demokrasi permusyawaratan (*deliberative democracy*).

6. Keuangan Desa

Sumber keuangan desa selama ini berasal dari pendapatan asli desa (PADes) dan sumber dari pemerintah. Keuangan desa sebagian besar tidak memadai meskipun sebagian besar desa memiliki aset kekayaan alam/hasil alam. Otoritas yang tidak diberikan kepada desa, menjadikan keuangan desa hanya bergantung pada dana dari pemerintah. Kecuali desa-desa yang kaya, PADes secara riil pada umumnya sangat kecil karena desa tidak memiliki sumber-sumber produksi yang memadai, apalagi semua jenis sumberdaya alam telah dikuasai negara dan pemilik modal.

Desa di Jawa, sumber PADes-nya mengandalkan swadaya masyarakat dan gotong-royong sebagai bentuk modal sosial yang “diuangkan” menjadi sumber penerimaan besar bagi desa. Tindakan “menguangkan” ini selain tidak bisa dipertanggungjawabkan dengan prinsip-prinsip keuangan, sebenarnya juga mengandung eksploitasi terhadap masyarakat. Orang sering bertanya, kenapa APBDes sebagian besar didanai dengan swadaya masyarakat, sementara APBN dan APBD sama sekali tidak mengandung swadaya masyarakat. Jika desa mengandalkan swadaya masyarakat, maka pertanyaan berikutnya dimana tanggungjawab negara terhadap desa?

Sumber keuangan dari pemerintah, dahulu bernama bantuan sekarang bernama bagian atau alokasi. Bantuan Desa (Bandes) telah melegenda selama 30 tahun, yang bermula dari 100 ribu per desa pada tahun 1969 dan sebesar Rp 10 juta pada tahun 1999. Konsep bantuan itu memperlihatkan bahwa pemerintah “baik hati” dan desa sama sekali tidak memiliki hak atas keuangan negara. Bantuan yang hanya bersifat stimulan, menyebabkan terjadinya eksploitasi dalam bentuk swadaya masyarakat. Jika swadaya masyarakat lebih besar daripada bantuan, maka hal itu dianggap sebagai bentuk keberhasilan pemerintah menggalang partisipasi masyarakat.

UU No. 32 Tahun 2004 dan PP No. 72 Tahun 2005 memperkenalkan Alokasi Dana Desa (ADD), yang prinsip dasarnya desa mempunyai hak untuk memperoleh alokasi keuangan negara. Kebijakan mengenai Alokasi Dana Desa (ADD) sebenarnya telah diterapkan pada UU No.22 Tahun 1999 khususnya Pasal 107 ayat (1.b). Akan tetapi pada pasal ini, penekanan pelaksanaan ADD masih bersifat “himbauan” karena disebutkan sebagai bantuan dari pemerintah kabupaten. Pada UU No.32 Tahun 2004 dan ditindaklanjuti dalam PP No.72 Tahun 2005, tekanan pelaksanaan kebijakan mengenai ADD mendapatkan perhatian lebih serius. Kata “bantuan” yang tertulis di dalam pasal 107 UU No.22 Tahun 1999 dihapus. Artinya, desa mempunyai sumber pendapatan yang berasal (antara lain) dari bagian dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh pemerintah daerah, dan bagi hasil pajak dan retribusi daerah.

7. Lembaga-lembaga Kemasyarakatan

Aspirasi yang berkembang di daerah mengharapkan agar lembaga-lembaga lokal asli yang sudah ada dan hidup di desa selama ini dapat bersinergi dengan lembaga kemasyarakatan yang dibentuk berdasarkan UU No. 32 tahun 2004. Oleh karena itu, elemen-elemen masyarakat dalam lembaga lokal seyogyanya diakomodir di dalam lembaga-lembaga resmi seperti LPM, PKK, BPD, dan lain-lain. Dengan demikian aspirasi mereka dapat disalurkan melalui lembaga-lembaga resmi tersebut sebagai mitra dari pemerintahan desa untuk melaksanakan dan mengawasi pembangunan desa. Dengan mengikutsertakan unsur masyarakat pada saat perencanaan maka akan menjadikan partisipasi masyarakat tersebut ikut bertanggung jawab mensukseskan pelaksanaan kegiatan di desa.

Pengakuan dan pemberian ruang bagi kewenangan yang telah diprakarsai secara mandiri oleh desa perlu diinisiasi. Dalam menjalankan fungsi memelihara keamanan di level desa, masyarakat diberikan peluang mengambil prakarsa untuk memelihara keamanan dan ketertiban yang disesuaikan dengan konteks lokal. Fungsi itu dijalankan oleh berbagai institusi keamanan yang dibentuk oleh pemerintah dan masyarakat desa, baik yang sudah ada maupun bentukan baru.

Dalam pandangan DPD RI untuk menjaga dan memelihara keamanan dan ketertiban di wilayah Desa/ Desa Adat perlu dibentuk perpolisian masyarakat atau yang disebut dengan nama lain, yang selanjutnya disebut polmas, sebagai lembaga kemasyarakatan dalam rangka memelihara keamanan dan ketertiban setempat serta partisipasi desa dalam menjaga keamanan nasional.

8. Pengelolaan Sumberdaya Alam Desa

Pengelolaan Sumberdaya Alam Desa menjadi pokok penting juga yang menjadi perhatian. Hal ini karena beberapa alasan. *Pertama*, munculnya eksploitasi yang berlebih atas sumberdaya alam oleh para investor dan perusahaan ekstratif sehingga menghilangkan kapasitas ekosistem untuk menjamin kelestarian lingkungan hidup. *Kedua*, munculnya kelompok penduduk miskin yang besar sehingga mereka turut serta dalam proses eksploitasi berlebih atas sumberdaya alam. *Ketiga*, meluasnya proses privatisasi misalnya sampai pada kasus tentang air sehingga mengancam sumber kehidupan penduduk desa dan penghidupan masyarakat luas. *Keempat*, meluasnya konflik-konflik sosial, ekonomi dan politik di daerah dan desa karena rusaknya dan langkanya sumberdaya alam.

Berbagai kalangan sangat berkepentingan untuk menguasai sumberdaya alam. Setelah pemerintah pusat, kini pemerintah daerah ikut berkepentingan mengontrol atas sumberdaya alam di daerahnya guna peningkatan PAD-nya. Akibatnya, harapan desa untuk menjadi agen yang penting di dalam menjaga kelestarian sumberdaya alam sekaligus untuk memberikan kemakmuran bagi warganya tetap terancam.

Oleh karena itu, pembaharuan desa ke depan harus memberikan kepercayaan kepada desa untuk menjadi agen yang penting dalam pelestarian dan pemanfaatan sumberdaya alam bagi kesejahteraan penduduk.

9. Badan Usaha Milik Desa (BUMDes)

Berbagai perangkat regulasi di atas sebenarnya telah memberikan landasan hukum tentang kedudukan, tujuan, kelembagaan maupun kepemilikan BUMDes, yang kemudian tatacara pembentukannya diatur lebih lanjut dalam Peraturan Daerah. Meskipun sudah ada landasan hukum secara makro, tetapi di lapangan ada berbagai pertanyaan dan kekhawatiran yang ditujukan kepada BUMDes.

BAB IV KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

A. Kesimpulan

Terkait dengan sikap politik DPD RI, maka DPD RI membela desa, dalam pengertian bahwa desa sudah saatnya dijadikan subjek pembangunan bukan lagi menjadi objek pembangunan guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa. Oleh karena itu, sudah menjadi keharusan untuk meningkatkan SDM aparatur desa agar mampu mengelola anggaran desa untuk memajukan pembangunan masyarakat desa.

Sebagai lembaga politik, maka pengawasan DPD RI ini merupakan pengawasan dalam domain politik. Meskipun demikian domain teknis yang memiliki pengaruh politik juga menjadi perhatian yang dituangkan dalam Pengawasan DPD RI ini. Diharapkan bahwa hasil pengawasan ini akan membawa dampak bagi pembaharuan politik dan/atau tekanan politik yang mempengaruhi cara berpikir mitra kerja DPD RI, baik dari pemerintah, DPR maupun lembaga Negara lainnya.

Dari uraian yang telah dijelaskan maka dapat disimpulkan bahwa Desa seharusnya dipahami dan diatur dengan perspektif atau pendekatan yang berbasis hak (*right based approach*). Pendekatan ini merupakan antitesa terhadap pendekatan yang berbasis kebutuhan (*need based approach*) maupun pendekatan teknokratis.

Pendekatan berbasis kebutuhan sebagaimana diterapkan selama ini secara prinsip berupaya mengamankan sumberdaya untuk melayani dan/atau mencukupi kebutuhan desa dengan menentukan skala prioritas. Sedangkan pendekatan berbasis hak menegaskan bahwa sumberdaya yang tersedia seharusnya didistribusikan secara adil, sekaligus memperkuat posisi desa untuk memperjuangkan hak-hak dan akses mereka atas sumberdaya (SDA, pelayanan publik, anggaran, dan sebagainya).

Desa hendaknya menjadi wajah terdepan pemerintahan yang berhubungan langsung dengan rakyat Indonesia. Oleh karena itu, harus diupayakan sejauh mungkin memperkuat identitas lokal yang berbasis pada nilai-nilai sosial budaya masyarakat setempat. Penguatan identitas lokal dan kearifan lokal akan memungkinkan desa berdiri kokoh yang tidak mudah tergerus oleh arus globalisasi. Oleh karena itu, DPD RI perlu menandaskan beberapa hal yang menjadi sikap DPD RI mengenai Desa, yaitu:

1. Desa bukan hanya sekadar obyek penerima bantuan pemerintah, tetapi sebagai subyek yang mampu melakukan emansipasi lokal untuk mengembangkan aset-aset lokal sebagai sumber penghidupan bersama.
2. Desa memiliki aset dan akses terhadap sumberdaya lokal yang dimanfaatkan secara kolektif untuk kemakmuran bersama.
3. Desa mempunyai pemerintah desa yang kuat dan mampu menjadi penggerak potensi lokal dan memberikan perlindungan secara langsung terhadap warga, termasuk kaum marginal dan perempuan yang lemah.
4. Pemerintahan desa yang kuat bukan dalam pengertian bentuk pemerintahan yang otokratis (misalnya dengan masa jabatan yang terlalu lama), namun bentuk pemerintahan desa tata pemerintahan demokratis yang dikontrol (*check and balances*) oleh institusi lokal seperti Badan Perwakilan Desa dan masyarakat setempat.
5. Desa tidak hanya memiliki lembaga kemasyarakatan korporatis (bentukan negara), tetapi juga mampu melindungi lembaga-lembaga lokal asli yang sudah ada dan hidup di desa selama ini.

Dalam pada itu, langkah dalam membangun desa perlu mengacu pada sasaran menuju desa yang mandiri, demokratis dan sejahtera guna mewujudkan desa yang bertenaga secara sosial, berdaulat secara politik, berdaya secara ekonomi serta bermartabat secara budaya.

B. Rekomendasi

Atas kesimpulan di atas, maka ada beberapa rekomendasi yang dihasilkan untuk dapat ditindaklanjuti oleh instansi terkait yang berwenang. Adapun beberapa butir rekomendasi pengawasan DPD RI terhadap UU No. 32 Tahun 2004 terutama mengenai Desa, antara lain:

1. DPD RI mendukung adanya **keragaman** pengaturan desa untuk menghormati eksistensi desa yang sudah lama ada di dalam wilayah NKRI. Oleh karena itu, perlu menentukan tujuan dalam merumuskan pengaturan tentang pemerintahan desa, diantaranya:
 - a) memberikan pengakuan dan penghormatan atas desa yang telah ada sebelum dan sesudah terbentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia;
 - b) memberikan pengakuan dan penghormatan atas keberagaman jenis desa atau yang disebut dengan nama lain di Negara Kesatuan Republik Indonesia;
 - c) memberikan kejelasan kedudukan desa dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia;
 - d) memberikan jaminan terhadap desa dalam pelaksanaan pembangunan nasional demi mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia;
 - e) memberdayakan prakarsa, gerakan dan partisipasi masyarakat desa untuk

- f) pengembangan potensi dan aset-aset lokal;
 - f) membentuk Pemerintahan Desa yang profesional, efektif dan efisien, transparan, serta akuntabel;
 - g) meningkatkan pelayanan publik bagi masyarakat guna mempercepat perwujudan kesejahteraan masyarakat; dan
 - h) meningkatkan ketahanan sosial-budaya masyarakat guna mewujudkan masyarakat yang mampu memelihara kesatuan sosial sebagai bagian dari nasional.
2. Perlu mengakui dan memberi ruang bagi **kewenangan** yang telah diprakarsai secara mandiri oleh desa. Dalam menjalankan fungsi memelihara keamanan di level desa, masyarakat telah mengambil prakarsa untuk memelihara keamanan dan ketertiban yang disesuaikan dengan konteks lokal. Fungsi itu dijalankan oleh berbagai institusi keamanan yang dibentuk oleh pemerintah dan masyarakat desa, baik yang sudah ada maupun dibentuk baru. DPD RI mengusulkan perlu dibentuknya perpolisian masyarakat, sebagai lembaga kemasyarakatan dalam rangka memelihara keamanan dan ketertiban setempat serta partisipasi desa dalam menjaga keamanan nasional. Lembaga masyarakat ini terdiri dari unsur-unsur yang diselenggarakan oleh desa dan memperoleh pembinaan dari Kepolisian Negara Republik Indonesia.
3. Guna melakukan penguatan **susunan pemerintahan desa** sekaligus penguatan kapasitas pemerintah desa, meliputi:
- a) Penguatan dan penataan sistem rekrutmen kepala desa dan perangkat desa. Dengan penataan sistem rekrutmen diharapkan bisa menghasilkan pemerintah desa yang kompeten;
 - b) Penataan dan penguatan kelembagaan pemerintah desa yang meliputi kejelasan struktur pemerintah desa, tugas pokok dan fungsi dari kepala desa dan perangkatnya. Struktur organisasi pemerintahan Desa mengutamakan efisiensi dan efektivitas tanpa menghilangkan keragaman kondisi sosial budaya setempat;
 - c) Penataan dan penguatan tata laksana pemerintah desa, yang menyangkut tentang integrasi sistem pemerintahan desa, perencanaan pembangunan dan penganggaran desa;
 - d) Penataan dan penguatan faktor pendukung, terutama kesejahteraan kepala desa dan perangkat desa. Adanya kejelasan pengaturan mengenai kedudukan keuangan Kepala Desa dan Perangkat Desa dengan memperoleh penggajian dengan standar PNS untuk menjamin kesejahteraannya termasuk didalamnya asuransi kesehatan;
 - e) Penataan dan penguatan sistem ganjaran (*reward*) dan hukum (*punishment*). Pemberian ganjaran perlu diberikan pada perangkat desa yang berprestasi.
4. Terkait dengan **perangkat desa**, pada prinsipnya DPD RI mendukung adanya peningkatan kapasitas dan kompetensi SDM aparatur pemerintah desa. Selain itu, jumlah aparatur desa juga menjadi perhatian mengingat beban dan tugas yang berat dalam rangka melakukan pelayanan kepada masyarakat desa.
5. Dibutuhkan adanya kejelasan terkait dengan **Perencanaan Desa** terutama terkait dengan pembagian kewenangan kabupaten dan desa. Desa seyogyanya ditempatkan sebagai entitas yang mengelola sendiri perencanaan pembangunan.
6. Desa harus memiliki kewenangan pengelolaan **keuangan desa** yang memadai namun dengan disertai kontrol yang baik dari institusi lokal seperti Badan Perwakilan Desa dan Masyarakat setempat
7. Bahwa **kelembagaan di tingkat Desa** tidak hanya memiliki lembaga kemasyarakatan korporatis (bentukan negara), namun harus mampu melindungi lembaga-lembaga lokal asli yang sudah ada dan hidup di desa selama ini.
8. Terkait dengan **pengelolaan sumberdaya alam desa** hendaknya dalam proses pembaharuan desa ke depan harus memberikan kepercayaan kepada desa untuk menjadi agen yang penting dalam pelestarian dan pemanfaatan sumberdaya alam bagi kesejahteraan penduduk.
9. Penting kiranya menghidupkan ekonomi di level desa guna mewujudkan kemandirian desa secara ekonomi melalui pembentukan **BUMDes** yang akuntabel dan mampu memberikan kesejahteraan masyarakat desa.

Pada akhirnya, harapan terhadap pembangunan sistem pemerintahan desa adalah terwujudnya desa bermartabat secara budaya, yang memiliki identitas atau sistem sosial-budaya dan kearifan lokal yang kuat untuk mengelola masyarakat dan sumber daya lokal.

BAB V PENUTUP

Demikian Hasil Pengawasan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia atas pelaksanaan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Terkait Penyelenggaraan Pemerintahan Desa.

Hasil pengawasan ini disahkan dalam Sidang Paripurna Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia ke-15 dan selanjutnya disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia untuk ditindaklanjuti sesuai mekanisme dan ketentuan perundang-undangan.

Semoga Tuhan Yang Maha Kuasa selalu melimpahkan taufik dan hidayah-Nya kepada Bangsa dan Negara Republik Indonesia.

Jakarta, 8 Juli 2013

**PIMPINAN
DEWAN PERWAKILAN DAERAH
REPUBLIK INDONESIA
Ketua,**



H. IRMAN GUSMAN, SE., MBA.

Wakil Ketua,



GKR. HEMAS

Wakil Ketua,



Dr. LAODE IDA