

IV. OTONOMI DAN KEWENANGAN DESA

Hari/Tanggal : Senin, 3 Juli 2006

Pukul : 10.30 – 11.30

Moderator : EB. Sitorus

Pembicara : 1. Made Suwandi

(Direktur Fasilitas Kebijakan dan Pelaporan OTDA)

2. Sutoro Eko Yunanto (STPMD “APMD”)

Moderator

Otonomi dan kewenangan desa merupakan judul besar kita dalam menggagas desa masa depan. Selama di UU 22/1999 kita mengenal otonomi asli dan di UU 32/2004 kita mengenal otonomi asli dan desa. Persoalannya adalah bagaimana dan seperti apa otonomi desa dan kewenangan yang harusnya ada di desa? Kita tetap mengacu pada bagaimana otonomi desa itu, asli atau pemberian? Jenis dan bentuk kewenangan itu seperti apa?

Rincian Presentasi

4.1. Hubungan Urusan Pemerintah, Provinsi, Kabupaten dan Kota dalam Memfasilitasi Kewenangan Desa

Oleh: Dr. Made Suwandi, MSoc.sc (Direktur Otonomi Daerah)

Disampaikan oleh: Simatupang (Staf pada Direktorat Otda)

Kami mohon maaf, seharusnya Pak Ahdi Supandi yang mengisi sesi ini namun berhalangan, kami mewakili beliau, mudah-mudahan dapat bermakna.

Kita lihat dulu bagaimana otonomi itu, otonomi berhubungan dengan kewenangan daerah dan UU 32/2004.

Tataran filosofis pemerintahan daerah, kenapa ada pemerintah ? karena:

1. untuk menciptakan ketentraman dan ketertiban
2. negara kita cukup besar maka diperlukan pemerintah daerah
3. menciptakan kesejahteraan

Bagaimana pemerintah menciptakan kesejahteraan? Ada 2 (dua) hal, yaitu: 1) desentralisasi dan 2) dekonsentrasi. Pada UU 5/1974 tentang pemerintahan daerah itu walaupun disebut otonomi pada kenyataannya itu dekonsentrasi, sebagian besar di daerah itu kandel-kandel, kanwil-kanwil dan itu lebih besar dari dinas-dinas, semua urusan itu sebagian besar dilaksanakan oleh kantor departemen. Pada awalnya merata dan pembangunan berjalan, namun fondasi di daerah lemah karena terlalu bergantung ke pusat dan daerah kurang memiliki. Kemudian di era reformasi ada kesadaran untuk di otonomikan.

Pemencaran urusan pemerintahan berdasarkan UU 32/2004, tekanan kita pada desentralisasi, bukan dekonsentrasi dimana pemerintahan daerah itu hanya menjadi alat pemerintahan pusat. Kemudian ada kesadaran tentang desentralisasi.

Tataran normatifnya itu jelas bahwa tugas pemerintah itu adalah untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, serta mencerdaskan kehidupan bangsa. Kalau diterjemahkan sederhana, tujuan pemerintah itu adalah bikin otak pintar, badan sehat dan kantong penuh. Jadi tujuan pemerintah Indonesia itu adalah melindungi dan mensejahterakan

rakyat berdasarkan demokrasi. Urgensi pemerintah daerah, ini tidak bisa terlepas juga dengan pemerintah pusat yaitu 1) melindungi dan mensejahterakan masyarakat secara demokratis, 2) kesejahteraan harus diukur dengan pembangunan manusia (*human development index*), indikatornya adalah penghasilan, kesejahteraan dan pendidikan.

Kesimpulannya adalah pemerintah pusat, provinsi dan kabupaten punya kewenangan untuk menciptakan ketentraman, ketertiban dan kesejahteraan. Untuk itu perlu bersinergi.

Tugas pemerintah daerah adalah:

1. menyediakan kebutuhan dasar
2. mengembangkan sektor unggulan
3. public regulation.

Kesimpulannya, Pemda harus punya kewenangan yang memungkinkan mereka menghasilkan *public goods* dan *public regulation* sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

Anatomi urusan pemerintahan, membagi urusan pemerintahan antar tingkatan pemerintahan di negara kita yaitu 1) berdasarkan absolut, mutlak pemerintah pusat, 2) urusan yang concuren atau bersama. Urusan yang bersifat mutlak adalah urusan pemerintah pusat yang tidak didistribusikan ke pemerintahan daerah antara lain: pertahanan keamanan, yudisial, keuangan, luar negeri, agama. Yang menjadi urusan bersama dapat dibagi 2: 1) urusan wajib, misalnya di bidang kesehatan, pendidikan dan 2) urusan yang bersifat unggulan, sesuai dengan potensi daerah itu. Untuk urusan wajib harus ada Standard Pelayanan Minimal (SPM).

Otonomi daerah dalam hubungannya dengan desa, disini diatur dengan PP 72/2005, disebutkan bahwa urusan yang berdasarkan hak asal-usul, urusan pemerintahan yang meliputi kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan ke desa, dan setiap kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan kepada desa diatur dengan perda. Urusan apa saja yang bisa diserahkan adalah urusan pemerintahan yang secara langsung dapat meningkatkan pelayanan dan pemberdayaan masyarakat. Setiap urusan yang diserahkan kepada desa harus disertai dengan pembiayaan. Tugas pembantuan dari pemerintah, provinsi atau dari kabupaten/kota, maksudnya adalah tugas yang seharusnya tugas pemerintah pusat, provinsi atau kabupaten tetapi diperbantukan ke desa harus disertai dengan dukungan pembiayaan, sarana dan prasarana, sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Ada contoh dalam pendistribusian kewenangan antara pusat, provinsi, kabupaten/kota, kecamatan dan desa, misalnya soal kebersihan/pembuangan sampah, yang menjadi kewenangan kabupaten/kota harus kita pilah dulu, pengumpulan sampah, TPS, TPA, pengadaan peralatan, pengadaan personil, pengawasan ke desa dan pengawasan ke kecamatan. Dengan mengacu pada aktor akuntabilitas, efisiensi dan eksternalitas.

Pertimbangan utama dalam menentukan urusan pemerintahan desa oleh kabupaten/kota yaitu faktor efisiensi, pelayanan berdasar catchment area untuk mencapai *economic of scale*-nya, bahwa apapun yang diserahkan ke desa memperhatikan jangkauan yang akan memberikan pelayanan itu dan berdasarkan faktor-faktor ekonomisnya. Akuntabilitas bermuara kepada pemerintahan desa yang mampu mempertanggungjawabkan pelayanan. Faktor eksternalitas, sejauh mana dampak yang ditimbulkan pelayanan itu. Menurut UU 32/2004 tidak jauh dengan ini, faktor eksternalitas, siapa yang terkena dampak suatu urusan dia yang menanganinya. Akuntabilitas, siapa yang paling dekat dengan urusan itu dia yang menanganinya, efisiensi. Contoh distribusi kewenangan kabupaten dalam membagi ke desa: pengawasan kecamatan tentu orang kabupaten, pengamatan ke desa tentu orang kecamatan, penyediaan personil, mungkin lebih ke kecamatan.

4.2. Mempertegas Posisi Politik dan Kewenangan Desa Oleh: Sutoro Eko Yunanto (STPMD "APMD")

Makalah saya adalah Mempertegas Posisi Politik dan Kewenangan Desa, karena selama ini tidak pernah tegas dan jelas. Saya mulai dengan pertanyaan, bagaimana posisi politik dan kewenangan desa yang tepat untuk konteks Indonesia? Itu sama dengan bagaimana format otonomi desa yang tepat. Pertanyaan itu sudah muncul 60 tahun yang lalu, namun sampai sekarang belum ada jawaban yang memadai. Sebelum ada jawaban maka yang muncul adalah rambu-rambu. Rambu-rambunya adalah NKRI, UUD 45. Untuk menjawab itu maka saya akan keluar sedikit dari konstitusi, karena yang membuat konstitusi itu tidak memahami desa tetapi mengatur 62.000 desa.

Secara teoritis ada 3 posisi:

1. **Self Governing Community.** Istilah resminya adalah kesatuan masyarakat hukum adat, yang sering kita sebut otonomi asli. Ada 3 aliran: 1) aliran romantis, otonomi asli, ini sering sulit ditemukan karena semua sudah diambil oleh Negara, 2) aliran normatif, rambu-rambunya pasal 18-b UUD 45, dan 3) aliran yang liberal, kembalikan urusan rakyat ke rakyat, negara tidak usah mengurus rakyat, negara peranannya minimal saja.
Tiga aliran itu problematik, otonom asli itu sebenarnya hanya untuk urusan kemasyarakatan yang tidak ada hubungan dengan pemerintahan.
2. **Local State Government.** Ini pernah diterapkan dalam masa orde baru, desa sebagai kepanjangan tangan negara, tukang mengawasi rakyat. UU 5/74, bunyinya undang-undang pokok-pokok pemerintahan di daerah, artinya pemerintahan yang punya pusat tetapi dilaksanakan di daerah. Intinya bukan penyeragaman, tetapi negara mengontrol desa/rakyat. Kelurahan kepanjangan tangan negara, dalam konteks desa ini bukan pilihan yang tepat.
3. **Local self government.** Pemerintahan lokal yang otonom seperti UU 22/99. Pak Ibnu termasuk selalu mengkampanyekan ini. Sebelum kita bicara kewenangan kita bicara dulu kedudukan desa. Beliau selalu mengkritik UU 22/99, undang-undang ini mengarah ke otonomi, namun ada kekeliruan besar karena memberikan cek kosong kepada bupati untuk mengatur desa. Jadi yang memberikan desentralisasi itu adalah negara, bukan kabupaten. Prof Solo Soemarjan pernah mengusulkan daerah Tingkat III, namun untuk sekarang tidak relevan lagi. Pilihan tentang desa otonom perlu kita kaji tetapi tidak bisa diterapkan di seluruh desa di Indonesia.

Dari 3 posisi itu harus jelas dan tegas, tidak boleh campur aduk, kalau dicampur aduk akan terjadi kekacauan, contohnya adalah provinsi, posisi provinsi itu campuran antara desentralisasi dengan dekonsentrasi, perannya apa? nggak jelas! Kalau berhadapan dengan kabupaten adalah kepanjangan tangan pemerintah pusat, kalau masyarakat menuntut kabupaten, kemudian kabupaten menuntut provinsi maka provinsi sikapnya itu urusannya kabupaten.

Pilihan itu tidak bisa seragam, ditentukan 2 faktor yaitu: 1) pengaruh adat, kalau masih kuat maka menjadi *self governing community*, 2) kalau pengaruh modern, maka bisa didorong ke *local self government*, ini yang siap adalah desa-desa di Jawa. Kalau pengaruh adat dan modernitas itu sama-sama kuat maka bisa dikompromikan menjadi *local self government*.

Adat dan modernitas ini sama-sama kuat, pengaruhnya dapat saya pilah menjadi 5 (lima) pilihan yaitu:

1. Ada adat tetapi tidak ada desa. Seperti di Papua, meskipun ada desa tetapi pemerintah desanya tidak berfungsi, justru adat ini sangat berperan, ini disarankan ke *self governing community*.
-

2. Tidak ada adat tetapi ada desa. Pengaruh adat sangat kecil, ini terutama di Jawa, sebagian besar Sulawesi, Kalimantan Timur dan Sumatra, ini bisa didorong menjadi desa yang lebih otonom, *local self government*.
3. Integrasi antara desa dan adapt. Ini satu-satunya yang terjadi di Sumatra Barat, dimana antara adat dan modern itu digabungkan, dikompromikan, ini bisa didorong ke *local self government*.
4. Dualisme antara adat dengan desa. Masing-masing tumbuh, kedua-duanya terjadi perbedaan, ini terjadi di Bali, Kalimantan Barat, Aceh, NTT dan Maluku. Ini lebih baik pemerintah desanya dihapus saja, jadi nggak perlu ada pemerintah desa, lebih dikembangkan ke *self governing community* seperti di Papua.
5. Kelurahan. Ini sama sekali tidak ada adat, tidak ada desa.

Kewenangan desa hanya relevan desa sebagai *local self government*. Pada intinya hampir sama dengan pemerintahan daerah. Dulu saya pernah sampaikan juga di PMD, bahwa ada 4 kewenangan yang bisa diserahkan ke desa dalam rangka desa sebagai desa yang otonom bukan yang *self governing community*.

1. Kewenangan yang generik, atau kewenangan asal-usul, mulai dari pemerintah sampai dengan mengelola tanah, SDA dan seterusnya, termasuk kewenangan di bidang yudikatif.
2. Kewenangan yang sifatnya devolutif. Kewenangan yang melekat yang harus ada pada desa karena desa sebagai daerah yang otonom, misalnya kewenangan membentuk susunan organisasi pemerintahan desa, pencalonan, pemilihan, penetapan kepala desa, termasuk menyusun SOT (Susunan Organisasi dan Tugas).
3. Kewenangan yang distribusi. Kalau dalam UU 32/2004 adalah kewenangan yang dibagi, di PMD sudah ada daftarnya, dan di Solok itu sudah ada 105 kewenangan.
4. Menolak tugas pembantuan apabila tidak disertai pembiayaan.

Moderator

Poin-poin dari narasumber sebagai bahan kita yaitu:

1. Otonomi desa dan kewenangan itu sebaiknya bukan pemberian dari kabupaten/kota tetapi langsung oleh negara.
2. Format otonomi desa ada 3 (tiga) macam.
3. Penyerahan kewenangan juga harus mempertimbangkan efisiensi, akuntabilitas dan eksternalitas.

4.3. Tanya Jawab

Soekirman

Kepada Pak Simatupang, soal urusan tanah, bapak kelihatannya cukup progresif bahwa Perpres no 10 itu menarik urusan tanah ke pusat, sementara UU 32/2004 katanya wewenang pertanahan itu juga di daerah. Di daerah kami banyak konflik tanah antara perusahaan-perusahaan perkebunan, ketika akan mencoba menyelesaikan ternyata kewenangannya tidak ada. Sementara perusahaan ini untuk memperpanjang HGU saja tidak pernah mendapatkan, tidak perlu rekomendasi atau ijin apapun dari kabupaten sudah keluar dari pusat. Kami inginnya seperti itu, kalau ada orang demonstrasi bukan urusan kami. Perusahaan itu sudah mengontrak sampai 30 tahun, padahal tentu saja selama 30 tahun itu tata ruangnya pasti ada perubahan zaman. Ini sangat menyulitkan, Perpres itu sendiri seperti juru selamat tetapi tidak jelas di masyarakat.

Kepada Pak Sutoro, orang batak marah bila dibilang tidak beradat, lebih baik tidak beragama daripada tidak beradat. Adat yang mengatur administrasi itu sudah habis, disana cukup akomodatif terhadap peraturan negara. Dengan dasar adat itu maka ada unsur politik untuk pemekaran, sudah dimanipulasi politik untuk merebut kekuasaan. Tawaran Mas Toro kelihatannya ideal tetapi seperti membongkar luka lama, bagus

kulitnya tetapi tidak isinya, karena pemerintah desa legitimasinya kurang. Menurut saya kembali saja ke tawaran pemerintah, PP 72/2005, kita sudah rapat untuk bikin Perda, kalau bisa UU desa saja.

Marhaban

Ada 2 hal:

1. Pak Simatupang, ada 3 yang ditingkatkan otak pinter, sehat, kantong penuh, yang menjadi rumit adalah bagaimana memilih pendekatan-pendekatan yang tepat, berat misalnya sangat konsisten dengan sistem mereka, sehingga mereka makmur. Kita? Kita tidak punya pasar bebas, juga tidak ada *social security system*, Malaysia, Singapura, Jepang tidak demokratis tetapi mereka tetap konsisten dengan pilihan tersebut dan mereka maju, ini soal pilihan, jadi tidak sesederhana itu.
2. Demokrasi ada 2 model: 1) negara-negara dengan *new world country*, otonomi daerah diatur di tingkat state, kabupaten/kota tidak punya hak mengatur itu. 2) negara-negara *old world*, mereka mengatur otonomi di tingkat negara dan mereka berhasil. Ini menarik kalau otonomi desa diatur di tingkat konstitusi, kalau Pak Toro usul memilih *local self government*, saya bisa mengerti itu artinya diatur tingkat konstitusi, tetapi ada persoalan, kalau pilihan ini salah. Kalau kita pilih *local self government* kan memakan biaya sangat mahal. Demikian juga globalisasi, global bisa menyatu dengan otonomi maupun menghapus otonomi. Untuk menentukan pilihan ini kita perlu jujur, dan kita butuh banyak bicara, mendengar dan butuh tindakan yang tepat

Abu

Pak Toro, saya tertarik dengan topologi desa tadi, kita harus hati-hati ketika harus memilih dan mendorong, seperti di Jawa yang sudah berkembang jauh menjadi *local self government* yang terjadi eksploitasi. Otonomi yang besar di desa akan terjadi eksploitasi, yang perlu kita dorong adalah penguatan tingkat desa, kalau masyarakat desa itu cukup kuat, saya kira akan menjadi modal yang kuat untuk melakukan kontrol terhadap pemerintah desa. Karena untuk desa yang maju yang kuat adalah pemerintah desa bukan rakyat desa, sehingga dana yang masuk dikorup di tingkat desa. Kita harus petakan indikasi masing-masing pilihan kaitannya dengan pemberdayaan di masyarakat.

Tanggapan Pembicara

Simatupang

Kami ingin menanggapi, Perpres 10, tugas dan fungsi dan pertanahan nasional, adalah menangani pertanahan tingkat lokal, regional, dan nasional. Akhirnya teman-teman Pemda ribut. Berkaitan dengan pembagian kewenangan pertanahan, kita jadi tanda tanya di Depdagri, khusus mengenai itu diserahkan tim ahli independen untuk membagi urusan pemerintah pusat itu sebagian kecil, tetapi ditolak BPN. Kemudian mereka mengusulkan kewenangan yang didistribusikan ada 9 kewenangan yaitu : 1) ganti rugi, 2) kasus tanah, 3) konflik-konflik tanah, yang jelas urusan pemadam kebakaran, urusan di luar itu tidak seperti pengukuran tanah, pembuatan sertifikat, land reform. Dalam hubungan ini nanti ada sebagian yang berdasarkan Kepres 34/2003 itu akan didistribusikan, tetapi urusan di luar itu menjadi tugas pembantuan.

Ada kerancuan di UU 32/2004, bahwa urusan pertanahan itu urusan wajib, memang di situ hanya pelayanan pertanahan. Orang BPN bilang itu menyangkut administrasi, tetapi arti lebih luas itu semua pelayanan, jangan dipersempit menjadi administrasi.

Sutoro

Yang dimaksud pengaruh adapt yaitu, pengaruh adat di pemerintahan bukan pengaruh adat terhadap masyarakat. Di Jawa pun pengaruh adat terhadap masyarakat masih banyak. Di Sergai hampir sama, pengaruh adat ke masyarakat, di Sumut saya usulkan menjadi desa yang otonom. Saya berpikir model ini demi efektivitas penyelenggaraan pemerintah, pelayanan publik dan seterusnya, tidak berpikir membangun integrasi atau mengatasi konflik, karena bagaimanapun di Indonesia konflik itu terjadi, tidak berkaitan dengan pilihan model. Pikiran saya adalah efektivitas penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik, sudah banyak disoroti musbangdes, itu hanya di atas kertas, tidak efektif. Contoh: gedung SD bocor, tidak ada yang mengatasi. Bagaimana hal-hal yang sederhana itu dikerjakan oleh desa, demikian juga perencanaan, kalau desa didanai dengan alokasi dana desa maka akan lebih efektif.

Kalau Kabupaten konflik dengan Menteri maka saya akan bela bupati, kalau kepala desa konflik dengan Bupati saya akan bela Kepala Desa, Kalau Kepala desa konflik dengan masyarakat maka saya pihak masyarakat. Itu artinya desentralisasi harus didukung di aras desa, porsi saya hanya bicara desentralisasi bukan demokrasi.

Moderator

Walaupun masih abu-abu format kewenangannya seperti apa? Nanti akan diperdalam di diskusi kelompok, baik itu pilihan maupun indikator untuk penyerahan kewenangan.
