

RELASI DAN DINAMIKA KELEMBAGAAN DI DESA: REFLEKSI TIGA TAHUN PELAKSANAAN UNDANG-UNDANG DESA



Forum Kebijakan Pembangunan 2018

Jakarta, 31 Oktober 2018

Kerangka UU Desa: Membangun kemandirian Desa

Asas Utama	Kedudukan pemerintahan desa	Pendekatan pembangunan
<ul style="list-style-type: none">• Rekognisi• Subsidiaritas	<ul style="list-style-type: none">• Self-governing community• Local self government	Village Driven Development

Desa adalah **kesatuan masyarakat hukum** yang berwenang untuk **mengatur** dan **mengurus** urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan NKRI (UU Desa, Pasal 1)

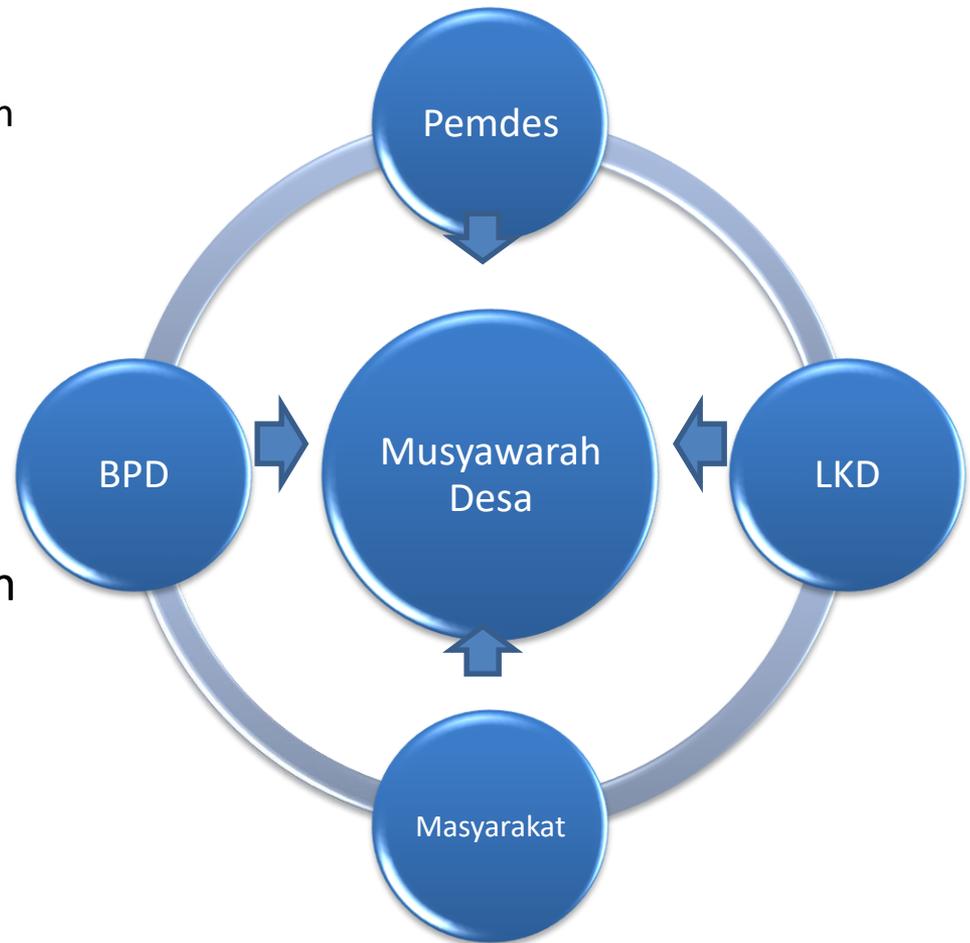
Ruang lingkup kewenangan Desa	Fasilitasi Negara untuk menjalankan kewenangan
<ul style="list-style-type: none">• Kewenangan berdasar hak asal usul• Kewenangan lokal berskala desa• Kewenangan yang ditugaskan supradesa• Kewenangan lain yang ditugaskan supradesa berdasar UU	<p><u>Pendanaan</u>: diberi dana DD, ADD, BHPRD, Bankeu; diberi kesempatan mengembangkan PADes, kerja sama dengan pihak ketiga, dan pendapatan lain-lain</p> <p><u>Pembinaan</u>: pedoman, bimbingan, pendidikan, penghargaan</p>

Demokrasi juga fondasi penyelenggaraan kewenangan desa

- Kepemimpinan yang terkontrol
- Terbuka ruang bagi partisipasi warga
- Pelembagaan musyawarah desa sebagai ruang deliberasi warga

Elemen utama demokrasi di desa

- **Pemerintah desa**
 - Satu-satunya lembaga penyelenggara pemerintahan desa: pemegang seluruh kewenangan
 - Kepala desa dipilih langsung: masa jabatan 3 x 6 tahun
- **BPD sebagai lembaga perwakilan**
 - Lembaga yang menjalankan fungsi pemerintahan (kontrol, representasi, legislasi)
 - Perwakilan wilayah: dipilih secara demokratis
- **LKD sebagai wadah pengorganisasian**
 - Wadah partisipasi masyarakat dalam pembangunan
 - Bertugas melakukan pemberdayaan; ikut merencanakan dan melaksanakan pembangunan; meningkatkan pelayanan masyarakat
- **Musyawarah desa**
 - Sarana demokrasi deliberatif
 - Forum pembuatan keputusan strategis desa





Menguatnya Kapasitas Lembaga dan Birokrasi Pemerintah Desa

Penguatan lembaga pemerintah desa (1)

Pemerintah supradesa sejauh ini masih terfokus pada satu elemen saja, yaitu pemerintah desa. Fokusnya pada penguatan lembaga dan kapasitas birokrasi perangkat desa. Penguatan lembaga pemerintah desa antara lain melalui:

- Pengaturan pemilihan kepala desa (Permendagri No. 112/2014)
 - Pilkades serentak (satu kali atau berglombang) di kabupaten/kota
 - Tidak memungkinkan calon tunggal (lawan kotak kosong)
- Penambahan jumlah perangkat dengan SOTK baru (Permendagri No. 84/2015)
 - Pengisian jabatan; penambahan kasi yang semula tidak ada; penambahan kadus karena pemekaran
 - Penambahan staf pendukung: (i) diatur dalam perbup; (ii) inisiatif desa (PADes)
- Peningkatan kualitas perangkat dengan seleksi (Permendagri No. 83/2015)
 - Perangkat baru dan staf pendukung berpendidikan minimal SMA, bahkan sudah mulai banyak yang sarjana; mereka umumnya bisa mengoperasikan komputer
 - Rotasi perangkat (kadus dirotasi menjadi kaur dan kasi)

Penguatan lembaga pemerintah desa (2)

- Peningkatan pendapatan perangkat pemdes. Selain penghasilan tetap (siltap), perangkat juga mendapat tambahan penghasilan (tamsil) dan tunjangan
 - Pengaturan: (i) Jawa: mengikuti PP No. 43/2014 yaitu % dari ADD; (ii) luar Jawa: diatur secara khusus oleh kabupaten
 - Variasi nilai: (i) Jawa sudah mencapai UMR bahkan saat baseline; (ii) Luar Jawa: belum UMR untuk semua jabatan namun ada kecenderungan mendekati UMR.
 - Variasi jenis penghasilan selain siltap: (i) WON: tamsil (bengkok); (ii) BNY: tamsil (bengkok), berbagai tunjangan; (iii) NGA: honor/bln, honor/kegiatan; (iv) BHR: tamsil (uang lauk pauk), tunjangan jabatan dan kesehatan; (v) MER: tunjangan hanya untuk kades dan sekdes PNS
 - Sebagai gambaran penghasilan kades TA 2017
 - Terendah: Ngada: Rp2 juta (siltap dan honor)
 - Tertinggi: Karya Mukti: sekitar Rp13 juta (siltap, tamsil, tunjangan)

Peningkatan kapasitas administrasi perangkat pemerintah desa

Pemerintah supradesa melakukan upaya peningkatan kapasitas perangkat pemerintah desa, melalui:

- Pembinaan langsung dengan pelatihan, bimtek, asistensi
- Dukungan pendamping melalui fasilitasi dan asistensi

Peningkatan kapasitas pengelolaan administrasi terutama terlihat pada:

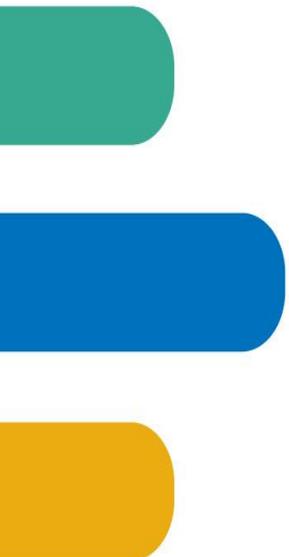
- Kemampuan menyusun berbagai dokumen perencanaan, penganggaran, dan laporan pelaksanaan pembangunan
- Membaiknya (tetap baik) pelayanan administrasi kepada warga
 - Jam buka-tutup kantor lebih disiplin
 - Kecepatan pelayanan karena penggunaan komputer

Peningkatan kapasitas terhadap perangkat pemerintah desa baru sebatas sebagai pelaku administrasi, belum sebagai pelaku demokrasi di desa. Akibatnya orientasi penyelenggaraan pemerintahan desa pun hanya sebatas terpenuhinya syarat dan prosedur. Kemampuan substantif pemerintah desa sebagai penyelenggara *self governing community* belum terlihat, misalnya mengidentifikasi kebutuhan-kebutuhan warga yang perlu kebijakan afirmasi, menata interaksi warga desa melalui perdes, dan sebagainya.

Kepemimpinan kepala desa adalah kunci perbaikan kinerja pemerintah desa

- Peningkatan kapasitas pemdes tidak mungkin optimal tanpa kepemimpinan kades yang efektif, yaitu mampu:
 - Menempatkan personel yang tepat
 - Membagi tupoksi secara jelas
 - Memberi keteladanan dan disiplin
 - Menjalin komunikasi yang intensif
- Sebaliknya desa yang kepala desanya tidak memiliki kemampuan di atas, kinerja pemerintah desa cenderung memburuk
- Pilkades sebagai sarana evaluasi masyarakat terhadap kinerja kades/pemdes menghadirkan kades yang mampu melakukan perbaikan.
 - Kantor desa buka tiap hari untuk memberi pelayanan (Jembatan rajo)
 - Perangkat jauh lebih kompak (Kalikromo)
 - Transparansi meningkat (Ndona)

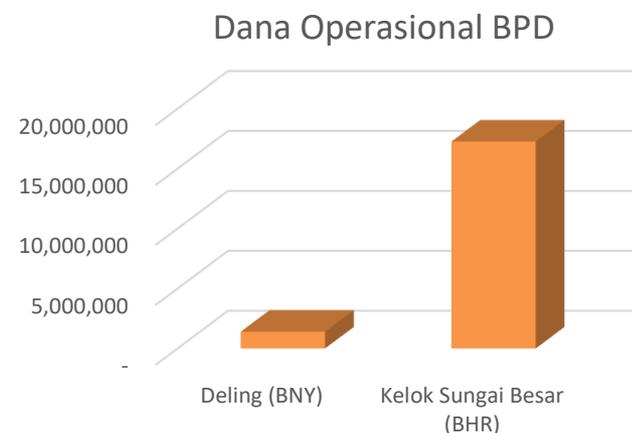
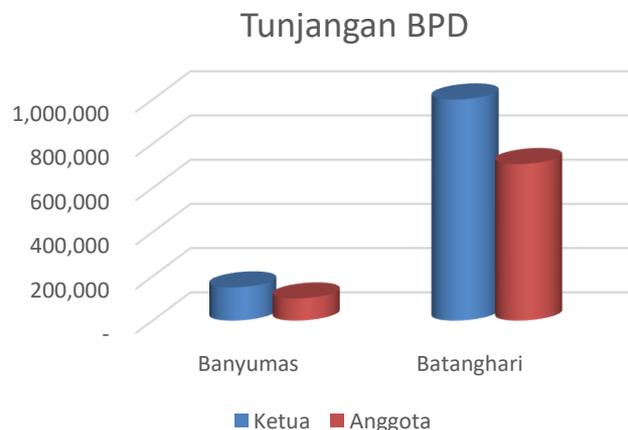
Hasil FGD: kades/pemdes dianggap paling dekat dan penting bagi warga. Di awal studi ini (*baseline*) persepsi tersebut dipandang sebagai modal sosial yang penting bagi pemdes, namun dalam perkembangannya ternyata menciptakan hubungan ketergantungan. Maju-tidaknya desa bergantung pada baik-buruknya pengelolaan pemdes, khususnya kepemimpinan dan figur kepala desa.



BPD yang belum menjalankan fungsinya

Perbaikan kapasitas belum terjadi pada BPD

- Pemahaman anggota BPD mengenai fungsi dan tugasnya masih minim
 - Pemahaman sebagai “mitra” pemdes: harus selalu mendukung keputusan pemdes
 - Peningkatan kapasitas anggota BPD masih minim, padahal itu adalah hak setiap anggota (Permendagri 110/2016 p55(3))
 - BPD tersimplifikasi hanya ketua (undangan konsultasi, bimtek, dll.)
- Rendahnya tingkat keterwakilan → pemilihan tak langsung
- Tunjangan dan biaya operasional BPD (Permendagri 110/2016 p55(1)) belum memadai
 - Tunjangan dan biaya operasional merupakan hak BPD Pengaturannya: (i) di Jawa mengikut PP 43/2014; (ii) di luar Jawa diatur secara khusus oleh kabupaten



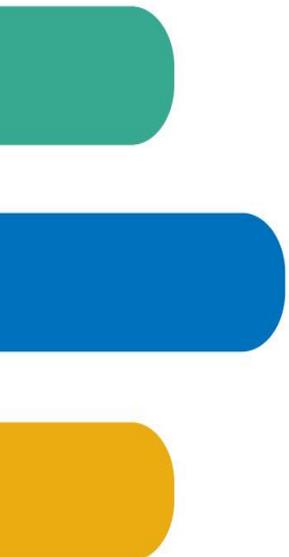
BPD belum menjalankan fungsi “checks and balances” dengan baik

Akibat kapasitas yang minim, BPD belum mampu menjalankan fungsi dan tugasnya dengan baik

- fungsi pengawasan: pengawasan masih terbatas pada pengawasan pelaksanaan kegiatan.
- fungsi aspirasi: BPD masih bersikap pasif terhadap keluhan dan usulan warga;
- fungsi legislasi: perdes perencanaan dan penganggaran diserahkan ke pemdes, BPD hanya menyepakati
- BPD juga belum memahami perannya sebagai penyelenggaraan musdes, yang merupakan forum pembuatan keputusan strategis di desa

Tantangan bagi pengembangan BPD:

- Hanya ketua saja yang aktif. Umumnya, anggota lebih memilih fokus pada pekerjaannya; motivasinya rendah (misalnya karena tunjangan yang terlalu rendah) → warga hanya mengenal ketua BPD
- Relasi sosiologis antar BPD dan pemdes: Ewuh pakewuh
- Beban administrasi BPD dalam Permendagri No. 110/2016 cukup banyak (ada 15 buku yang harus dipenuhi dalam administrasi dan pembukuan BPD).



**LKD masih sebagai pelaksana,
belum menjadi pemberdaya**

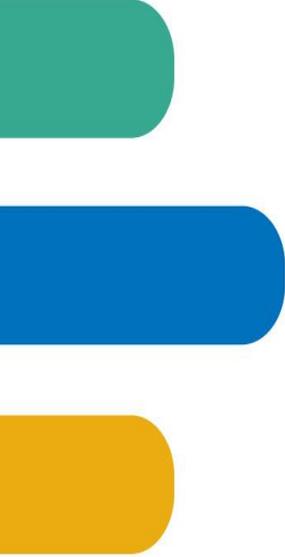
LKD dan aktivis di desa masih bekerja mekanistik

- Dalam upaya demokratisasi desa, LKD dan aktivis desa sebenarnya potensial sebagai saluran aspirasi : (1) representasi unsur dan (2) kedekatan dengan masyarakat (intensitas bertemu).
- Namun LKD masih menjadi subordinasi pemdes:
 - Orientasi pada penyelesaian kegiatan, belum ke arah upaya peningkatan kesadaran/pemberdayaan dan pengorganisasian kepentingan.
 - LKD dominan pada fungsi pelayanan, disandarkan pada rutinitas.
- Aktivis tidak menjadi pemberdaya, sekalipun yang lahir atas program (mis. KPMD malah sibuk urusan rumah tangga pemdes).

Salah satu akibat dari belum optimalnya LKD dalam menjalankan perannya adalah usulan sektoral yang terbilang minim ketimbang usulan dari dusun (kewilayahan) dalam perencanaan pembangunan. Tak ayal, rencana pembangunan desa didominasi oleh usulan pembangunan fisik ketimbang pemberdayaan.

Kecenderungan Kegiatan LKD

Pola	Pembinaan kemasyarakatan	Pemberdayaan masyarakat
Bentuk kegiatan	Kegiatan cenderung bersifat rutinitas. Biasanya dalam bentuk pelayanan ke masyarakat, misalnya posyandu oleh PKK atau perayaan kemerdekaan oleh Karang Taruna	Memungkinkan munculnya kegiatan baru, bahkan terobosan. Namun, sebagian besar dilaksanakan dalam bentuk pelatihan dengan peserta terbatas pada anggota LKD
Penganggaran	Hampir seluruh anggaran LKD masuk bidang ini. Relatif rutin dianggarkan, sekalipun tidak diusulkan	Baru dianggarkan jika diusulkan, misalnya melalui musdes/ musrenbangdes
Penggunaan dana	Sebagian besar habis untuk biaya operasional seperti rapat koordinasi, insentif kader, dan pembelian alat tulis kantor (ATK)	Selain operasional, sebagian dana juga terserap untuk komponen alat/bahan dan pemateri (pelatih)



**Musyawarah desa belum banyak
dimanfaatkan sesuai dengan
kedudukannya**

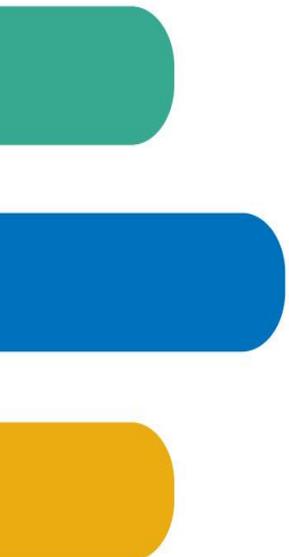
Musyawarah desa merupakan forum tertinggi pembuatan keputusan

Pengaturan musyawarah desa dalam UU Desa:

- Mandat kuat: forum deliberasi warga desa
 - Sebagai forum pengawasan: pemerintah desa wajib menyampaikan laporan pelaksanaan pembangunan desa dalam musyawarah desa minimal 1 (satu) tahun sekali
 - Sebagai forum strategis: memusyawarahkan (a) penataan Desa; (b) perencanaan Desa; (c) kerja sama Desa; (d) rencana investasi yang masuk ke Desa; (e) pembentukan BUM Desa; (f) penambahan dan pelepasan Aset Desa; dan (g) kejadian luar biasa.
- Kesepakatan yang dihasilkan menjadi pegangan bagi pemdes dan lembaga desa yang lain dalam pelaksanaan tugasnya
- Kepesertaan inklusif: mencakup seluruh pemangku kepentingan di desa: BPD, pemerintah desa, unsur masyarakat desa

Musyawarah desa belum menjadi wadah deliberasi

- Musyawarah desa belum inklusif:
 - Peserta didominasi elite desa
 - Kehadiran warga miskin semata untuk memenuhi persyaratan (BHR)
- Sebagai forum pengawasan, baru dilaksanakan di 3 (tiga) desa studi.
- Hal strategis yang dibicarakan sebatas untuk keperluan perencanaan pembangunan
 - Deliberasi substantif belum terjadi karena minim diskusi, kecuali di desa studi di Ngada dan Batanghari
 - Di desa-desa kabupaten lain, musyawarah desa hanya menampung usulan. Penentuan prioritas rencana pembangunan diserahkan kepada pemerintah desa
- Hasil musyawarah desa masih bisa dibatalkan oleh pemerintah supradesa dengan alasan tidak sesuai regulasi
- Pendamping desa memang hadir dalam setiap musyawarah desa, namun:
 - Di sebagian besar desa, sebatas sebagai undangan yang paling jauh dipersilakan memberi sambutan/pengarahan formal
 - Jika pun ada yang membantu fasilitasi, tidak mampu mendorong musyawarah berjalan secara inklusif dan deliberatif



Refleksi dan rekomendasi

Refleksi (1): Perlunya keseimbangan antarpemangku kepentingan

- Penyelenggaraan desa sebagai yang “*self-governing community*” yang menjanjikan berlangsungnya “demokrasi ala desa” belum berjalan optimal.
 - Pemerintah desa masih mendominasi penyelenggaraan urusan publik di desa
 - Pembinaan yang terfokus hanya kepada pemerintah desa membuat BPD dan LKD tertinggal kapasitasnya. Ketertinggalan tersebut terutama dalam penguasaan dan/atau akses terhadap informasi, pengetahuan, dan sumber daya
 - Tanpa keseimbangan antarpemangku kepentingan, hal-hal yang sebenarnya bersifat publik berisiko tidak diatur dan disepakati dengan mekanisme publik
- Pengawasan pemerintah supradesa masih berorientasi pada output, baik keputusan maupun hasil pembangunan, belum pada prosesnya. Pemerintah supradesa perlu memastikan efektivitas para pedamping desa dalam memfasilitasi musyawarah di semua tingkatan di desa dengan memerhatikan semangat inklusifitas dan deliberatif.

Refleksi (2): Perlunya penguatan BPD

- Peningkatan kapasitas BPD mendesak untuk dilakukan agar tercipta keseimbangan dalam pengelolaan pemerintahan desa. Pembinaan perlu difokuskan pada:
 - Kemampuan menjalankan fungsi representasi aspirasi warga dan pengawasan terhadap kinerja pemdes
 - Penguatan kapasitas dalam mempersiapkan dan mengelola penyelenggaraan musdes sebagai wadah pengambilan keputusan strategis desa
 - Pengenalan kemampuan untuk menjalankan fungsi legislasi, baik sebagai inisiator maupun membahas rancangannya bersama pemdes
- Peningkatan kapasitas ini perlu dilakukan sekaligus terhadap seluruh anggota, mengingat BPD merupakan organisasi perwakilan yang bersifat kolektif-kolegial
- Para pendamping juga perlu diberi mandat yang lebih jelas untuk memfasilitasi BPD dalam memahami fungsi dan tugasnya. Pendampingan terhadap BPD bisa dilakukan dalam bentuk *on duty training*, misalnya dalam mengidentifikasi masalah dan kebutuhan warga desa di level subdesa

Refleksi (3): Mengaktifkan peran masyarakat

- Pengorganisasian masyarakat secara sistematis dan terukur untuk mencapai *self-governing community*
 - Peran LKD perlu dijamin terbuka luas agar mereka bisa dan terbiasa merumuskan kebutuhan/kepentingannya.
 - Perlu diupayakan peningkatan kapasitas bagi para pengurus LKD (yang tidak terbatas pada ketua saja) agar mampu menjalankan fungsi pemberdayaan masyarakat, termasuk pemberdayaan politik
 - Perlu dilakukan penguatan posisi LKD melalui regulasi sebagai representasi unsur yang mengelaborasi dan mengawal usulan warga
- Para pendamping perlu mulai beralih menjadi *community organizer*
 - Mengorganisasi Desa dalam mengidentifikasi segala masalah dan potensi yang ada di desa, sekaligus memfasilitasi perimusan prioritas kebutuhan dalam rangka mengatasi masalah dan mengoptimalkan potensi yang ada.
 - Pendampingan tersebut harus dilakukan mulai dari hulu, yaitu level subdesa (unsur maupun wilayah)

TERIMA KASIH



 Jl. Cikini Raya No. 10A
Jakarta 10330, Indonesia

 +6221 3193 6336;
+6221 3193 0850

 smeru@smeru.or.id

 www.smeru.or.id

 @SMERUInstitute

 @SMERUInstitute

 The SMERU Research Institute

 The SMERU Research Institute

- Pemerintah desa
 - Satu-satunya lembaga penyelenggara pemerintahan desa: pemegang seluruh kewenangan
 - Kepala desa dipilih langsung: masa jabatan 3 x 6 tahun
- BPD
 - Lembaga yang menjalankan fungsi pemerintahan (kontrol, representasi, legislasi)
 - Perwakilan wilayah: dipilih secara demokratis
- LKD
 - Bentuk pengorganisasian masyarakat Desa: wadah partisipasi masyarakat dalam pembangunan
 - Bertugas melakukan pemberdayaan; ikut merencanakan dan melaksanakan pembangunan; meningkatkan pelayanan masyarakat
- Musyawarah desa
 - Forum pembuatan keputusan strategis desa
 - Hasilnya menjadi pegangan bagi pemdes dan lembaga lain dalam pelaksanaan tugasnya

Dominasi pemerintah desa disebabkan oleh relasi yang tidak seimbang, baik secara regulasi maupun praktik. Kondisi ini diperparah dengan perhatian pemerintah supradesa yang masih terfokus hanya kepada pemerintah desa melalui regulasi dan pembinaan, yang diarahkan pada penguatan birokrasi pemerintah desa