

Pemilihan BPD Baru
Pelapat, Jambi
(Foto: Yanti Kusumanto)



No. 4, Agustus 2002

No. 4, Agustus 2002

Warta Kebijakan
CIFOR - Center for International Forestry Research

Dasar Hukum

Undang-undang No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.
PP No. 76 tahun 2001 tentang Pedoman Umum Pengaturan mengenai Desa.
Keputusan menteri Dalam Negeri No. 64 tentang Pedoman Umum Pengetahuan Mengenai Desa.

Bahan Acuan

Adakah itu, Otonomi desa? oleh Selo Soemardjan, Harian Kompas 9 Oktober 2000.

HUBUNGAN KABUPATEN DAN DESA

Meskipun uraian di atas menempatkan desa sebagai kesatuan yang otonom, Undang-undang No. 22 tahun 1999 mengatakan bahwa desa berada di kabupaten. Dengan demikian pemerintah desa harus mengikuti kebijakan pemerintah kabupaten.

Dalam Peraturan Pemerintah No. 76 tahun 2001 tentang pedoman umum pengaturan mengenai desa, otonomi desa dibatasi oleh kewenangan kabupaten yang diharuskan mengatur hal-hal berikut melalui peraturan daerah:

- Pembentukan, penghapusan atau penggabungan desa
- Tata cara pencalonan, pemilihan, pelantikan dan pemberhentian kepala desa
- Pengesahan kepala desa
- Tata cara pemilihan dan atau pengangkatan perangkat desa
- Kedudukan keuangan kepada desa dan perangkat desa
- Penyusunan organisasi pemerintah desa
- Pengaturan lebih lanjut mengenai Badan Perwakilan Desa
- Pemberdayaan, pelestarian dan pengembangan adat istiadat dan lembaga adat
- Pengaturan tentang pedoman pembentukan lembaga kemasyarakatan di desa
- Tata cara penetapan peraturan desa
- Besarnya bagian desa dari perolehan pajak
- Pengaturan lebih lanjut mengenai sumber pendapatan desa
- Penetapan pedoman penyusunan anggaran pendapatan dan belanja desa
- Pelaksanaan kerjasama antar desa.

KESIMPULAN

Undang-undang No. 22 tahun 1999 menjamin otonomi desa dalam lingkup negara kesatuan republik Indonesia. Akan tetapi sampai sekarang Undang-undang No. 22 belum berfungsi optimal karena banyak peraturan pelaksanaannya belum dibuat.

Meskipun otonomi memberikan banyak peluang: mengatur diri sendiri, mengelola sumber daya desa, dan keuangan desa, semua hak ini disertai tanggung jawab. Tidak ada hak atau tanggung jawab, yang ada hanyalah hak dan tanggung jawab.

Dalam Otonomi Desa, Pemerintah Desa bertanggung jawab pada masyarakat desa dan karena itu harus melaksanakan pemerintah yang bersih, terbuka dan bertanggung jawab.

Otonomi juga mahal karena desa sendiri harus mengusahakan sebagian besar keuangan untuk menjalankan pemerintahan, termasuk membayar gaji kepala desa dan perangkatnya. Ada kalanya lebih menguntungkan untuk bergabung, membentuk asosiasi, atau hubungan kerja sama dengan desa lain karena selain menghemat biaya, memudahkan urusan administrasi pemerintah, juga menjadikan gabungan atau asosiasi desa lebih kuat dalam menghadapi masalah pembangunan dan tekanan dari luar desa.

Warta Kebijakan ini diterbitkan secara berkala dengan tujuan mendukung kebijakan dan pelaksanaan proses desentralisasi di daerah, melalui penyampaian informasi di bidang kehutanan dan pengelolaan sumber daya alam.

Warta Kebijakan ini diterbitkan oleh CIFOR atas dukungan Ford Foundation (FF) dan kerjasama dengan Asian Development Bank (ADB). Untuk informasi lebih lanjut silahkan menghubungi alamat dibawah ini.

Kantor Pusat:
Jalan CIFOR,
Situ Gede, Sindang Barang,
Bogor 16680, Indonesia
Tel: +62 (0251) 622622
Fax: +62 (0251) 622100
E-mail: cifor@cgiar.org
Website: http://www.cifor.cgiar.org

Jambi:
ACM-PAR Muara Bungo
Tel: +62 (0747) 323571
E-mail: y.kusumanto@cgiar.org,
yantik@jambi.wasantara.net.id

Kalimantan Timur:
1. Desa Long Loreh, Kabupaten Malinau, Kalimantan Timur
   Surat dapat di kirim melalui alamat Losmen Handayani, Malinau, Kaltim
2. Jalan Letjen Suprapto No. 49 Tanah Grogot, Kabupaten Paser, Kalimantan Timur
   Tel: +62 (0543) 21690
   E-mail: s.hakim@cgiar.org

Otonomi Desa

Dahulu di banyak tempat di Indonesia tidak ada 'desa', tetapi di semua tempat ada masyarakat yang mengatur kehidupan bersama secara adat. Satuan adat demikian oleh pemerintah kolonial Belanda lalu ditetapkan sebagai satuan administratif berupa desa/kampung. Setelah Indonesia merdeka, sampai tahun 1970an, kebanyakan satuan administratif yang kemudian disebut desa masih mempunyai keterkaitan erat dengan adat. Dengan Undang-undang No. 5 tahun 1979 administrasi desa dipisahkan dari adat. Desa diharuskan mengikuti pola yang baku dan seragam sedangkan hak otonominya yaitu hak untuk mengatur diri sendiri, ditiadakan. Desa sekedar satuan administratif dalam tatanan pemerintah, dan diatur oleh kepala desa yang bertanggung jawab pada Camat dan Bupati.

Pada tahun 2000, Undang-undang No. 5 tahun 1979 dibatalkan oleh berlakunya Undang-Undang No. 22 tahun 1999 tentang pemerintahan daerah. Desa memperoleh kembali hak otonomi dan diharapkan dapat berdiri sendiri. Bahkan ada peluang untuk kembali ke bentuk berdasarkan adat. Tetapi apakah desa siap, mampu dan mau melakukannya. Bukankah hak otonomi berarti juga kewajiban melakukannya dengan baik? Dan apakah lembaga adat bisa bangkit dan apakah masyarakat desa menginginkan hal ini?



Panitia pemilihan anggota BPD Jambi
(Foto: Yanti Kusumanto)

DASAR HUKUM OTONOMI DESA

'Desa' menurut Undang-undang No. 22 tahun 1999, adalah: **"kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dalam sistem pemerintahan Nasional dan berada di daerah Kabupaten".**

Undang-undang No. 22 tahun 1999 tidak secara tersurat menyatakan desa mempunyai otonomi, tetapi dalam pasal-pasal mengenai desa disebut jelas hal-hal yang menunjang otonomi. Antara lain: (1) dalam definisi dikatakan **kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat,** yang merupakan inti pengertian dalam kata Otonomi. (2) hak pemerintahan desa untuk **membuat peraturan desa**. Hak membuat peraturan desa adalah juga bagian dari otonomi. Dan (3) kepala desa bertugas memimpin penyelenggaraan pemerintah desa, membina kehidupan masyarakat desa, membina perekonomian desa. **Memimpin dan membina** mengandung pengertian yang memperkuat mengatur dan mengurus sehingga tugas dan kewajiban kepala desa lebih jelas dari otonomi.

PENYELENGGARAAN DESA YANG OTONOM

Pelaksanaan otonomi tidaklah mudah dan juga tidak murah. Hak dan kewenangan selalu terkait dengan kewajiban dan otonomi bukanlah kekuasaan tanpa batas. Mempunyai otonomi berarti mempunyai tanggung jawab.

Dengan Undang-undang No. 22, pasal 99, Kewenangan Desa mencakup:

- kewenangan yang sudah ada berdasarkan hak asal usul desa,
- kewenangan yang belum dilaksanakan pemerintah kabupaten dan pusat, dan
- tugas yang diserahkan pemerintah pada desa.

TETAPI APA ARTI KEWENANGAN INI?

Bentuk Desa. Penyelenggaraan pemerintahan negara yang efisien mengharuskan dibentuknya satuan administratif. dengan Undang-undang No. 22, desa diberi peluang menentukan sendiri bentuk kelembagaan untuk mengurus administrasi pemerintah berdasarkan asal usul dan Adat istiadat. Di Sumatera Barat masyarakat lalu menentukan Nagari sebagai bentuk kesatuan masyarakatnya. Di Lombok Pamusungan dan di kabupaten Paser, Kalimantan Timur disebut **kampung**. Dalam bentuk Nagari, adat dan administrasi desa kembali bersatu dan diatur oleh lembaga adat.

Pada umumnya, meskipun ada kekecualian, jauh lebih mudah mempertahankan kelembagaan desa yang ada sekarang daripada kembali ke bentuk lama yang sudah banyak dilupakan atau di banyak tempat bahkan tidak pernah ada. Karena, apakah kelompok masyarakat pengembara seperti Punan dan orang Rimba, meskipun otonom dapat dikatakan berbentuk desa? Maka, ada kalanya satuan administrasi untuk keperluan negara dapat terpisah dari adat-istiadat.

Dan jika masyarakat desa memilih kembali ke bentuk adat, bentuk adat mana yang menjadi pilihan bila masyarakat terdiri dari berbagai adat dan suku? Bukankah menurut adat, ada suku dominan, kepala suku, tokoh-tokoh adat dan ada pula suku yang secara tradisional dianggap lebih rendah dan boleh diperbudak? Maka, jika diinginkan perlu ada proses perundingan yang mantap untuk menentukan bentuk adat yang paling tepat untuk masyarakat yang bersangkutan.

Wilayah. Pemerintahan Negara menginginkan bahwa setiap desa mempunyai batas yang jelas. Sejak desa pola Undang-undang No. 5 tahun 1979 terbentuk, wilayah desa adalah satuan administratif yang ditetapkan tanpa memperhatikan batas satuan sosial maupun hak asal-usul. Banyak masyarakat adat lalu menginginkan penetapan batas desa berdasarkan sejarah, yang termasuk didalamnya sejarah penguasaan dan pemanfaatan sumber daya hutan. Akan tetapi sejarah meliputi jangka waktu yang tak tentu. Sejarah mana yang akan dipakai, 10 tahun yang lalu atau 100 tahun yang lalu? Sejarah orang asli atau orang pendatang? Kenyataannya, setiap kelompok masyarakat mempunyai sejarahnya sendiri dan sejarah dapat menunjukkan bahwa



Anak-anak tumpuan masa depan, desa Long Titi, Kalimantan Timur (Foto: Nicolas Cesard)

suatu daerah dikuasai oleh banyak kelompok secara bergantian dan pergantian kekuasaan tidak selalu terjadi secara damai. Seperti halnya peraturan adat, sejarah juga bersifat dinamis dan tafsiran tiap saat akan berbeda.

Wilayah desa tidak selamanya harus sama dengan wilayah adat. Wilayah adat adalah wilayah yang menjadi hak masyarakat adat. Masyarakat adat merupakan bagian dari masyarakat desa, dan tidak selalu keduanya sama dan satu. Maka urusan administrasi pemerintahan tidak selalu harus dikaitkan langsung dengan urusan adat. Undang-undang No. 22 tahun 1999 memang memungkinkan wilayah adat disamakan dengan wilayah desa. Hal ini dapat ditafsirkan dari pasal 93 yang mengatakan bahwa desa dapat dibentuk, dihapus, dan/atau digabung dengan memperhatikan asal usulnya atas prakarsa masyarakat dengan persetujuan Pemerintah Kabupaten dan DPRD. Kata 'dapat' bukan berarti 'harus' tetapi didasarkan atas kehendak dan dukungan seluruh masyarakat setelah mempertimbangkan keuntungan dan kerugian tindakan tersebut.

Batas Desa. Proses penetapan batas sangat penting dan harus dilakukan oleh masyarakat desa yang bersangkutan secara partisipatif dengan memperhatikan kondisi kemampuan komunitas mengelola wilayahnya secara efisien. **Penetapan batas bukan sekedar klaim atas penguasaan sumber daya tetapi sekaligus komitmen untuk mengelola sumber daya dengan baik.**

Batas pada intinya adalah pencerminan dari hubungan dengan masyarakat tetangga dan dengan negara. Karena itu batas tidak ada artinya bila tidak ada kesepakatan dengan pihak lain maupun dengan tetangga. Maka proses penetapan batas harus didahului oleh perundingan sampai tercipta kesepakatan antar masyarakat yang bertetangga yang kemudian disetujui dan disahkan oleh pemerintah.

Pemerintahan Desa. Dalam Undang-undang No. 22 ditetapkan bahwa pemerintahan desa terdiri dari Badan Perwakilan Desa (BPD) dan Pemerintah Desa. Pemerintah desa terdiri dari kepala desa dan perangkat desa. Baik kepala desa maupun anggota BPD dipilih langsung oleh masyarakat desa dan diharapkan menjadi lembaga demokratis yang menyelenggarakan segala urusan secara terbuka dan bertanggung jawab.

Badan Perwakilan Desa (BPD) merupakan lembaga legislatif dan pengawasan yang hanya sah bila benar-benar mewakili masyarakat. Karena itu anggota BPD dipilih oleh dan dari warga desa sedangkan pimpinan BPD dipilih dari dan oleh anggota BPD.

BPD berfungsi mengayomi adat istiadat, membuat peraturan desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat dan serta melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa. Pengawasan ini meliputi pelaksanaan peraturan desa, anggaran pendapatan dan belanja desa serta keputusan kepala desa.

Tugas dan kewajiban kepala desa adalah: a) memimpin penyelenggaraan Pemerintah Desa; b) membina kehidupan masyarakat desa, termasuk mendamaikan perselisihan; dan c) membina perekonomian desa.

Pemerintah Desa merupakan lembaga eksekutif atau lembaga yang melaksanakan pemerintah berdasarkan rambu-rambu yang disusun bersama dengan BPD. Dengan Otonomi Desa, kepala desa bertanggung jawab kepada masyarakat melalui BPD.

Kepala desa menyampaikan laporan pertanggungjawaban kepada BPD dan laporan penyelenggaraan tugasnya pada Bupati.

Keuangan Desa. Otonomi juga berarti bahwa Desa sebagai lembaga pemerintahan otonomi harus mampu menetapkan **Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa** dan mengatur keuangan desa. Meskipun sebagai bagian Negara Kesatuan Indonesia, desa berhak memperoleh dana bantuan dari pemerintah kabupaten, propinsi dan pusat, desa yang otonomi diharapkan memperoleh sendiri sebagian besar uang yang dibutuhkan untuk penyelenggaraan pemerintahannya. Sumber keuangan tersebut berasal dari **pendapatan asli** desa yang meliputi hal-hal seperti hasil usaha desa dan hasil kekayaan desa (tanah kas desa, pasar desa, obyek rekreasi, dsb) hasil swadaya dan gotong royong serta pungutan desa. Selain itu desa juga menerima **bantuan dari pemerintah kabupaten** yang berasal dari sebagian pajak dan retribusi daerah dan sebagian dana perimbangan dari pemerintah pusat, serta **bantuan dari pemerintah dan pemerintah pusat**. Sumber pendapatan lain adalah sumbangan dari pihak ketiga dan mungkin pula pinjaman desa.

Pentingnya bagian pendapatan asli dalam anggaran desa merupakan hal baru yang masih sulit dipastikan di lapangan. Di lain pihak penerimaan dari bantuan pemerintah juga tidak jelas dan baru diketahui setelah anggaran kabupaten ditentukan. Karena itu sampai sekarang jarang sekali ada desa yang bisa menghitung kebutuhannya untuk kemudian merencanakan sumber dan cara memperoleh dana tersebut.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa diatur melalui Peraturan Desa yang dibuat bersama oleh Pemerintah Desa dan Badan Perwakilan Desa secara terbuka dan bertanggung jawab. Dalam sistem pemerintahan sekarang pengawasan itu selain oleh BPD juga oleh Camat dan Bupati, tetapi di masa yang akan datang mungkin saja di desa dibentuk semacam Badan Pengawasan Keuangan Desa.

Pungutan. Salah satu sumber keuangan terpenting suatu negara adalah pajak. Untuk desa kesempatan memperoleh dana dari pajak sangat terbatas karena ada peraturan yang tidak memperbolehkan pajak ganda, berarti pajak yang telah ditarik Kabupaten dan Propinsi tidak boleh dipungut juga oleh desa. Juga tidak boleh ada retribusi lebih dari satu kali untuk hal yang sama. Akan tetapi desa dibenarkan menentukan pungutan, misalnya dari pasar desa atau tempat rekreasi. Adapun pungutan tersebut harus ditetapkan secara bersama oleh kepala desa dan BPD.

Perlu dipertimbangkan bahwa membayar pajak untuk warga desa bukan hanya merupakan beban tetapi juga merupakan hak. Dengan membayar pajak maka warga desa diakui sebagai warga dan berhak mendapat pelayanan dan perlindungan. Maka, bagian dari pajak dan retribusi daerah yang dipungut oleh pemerintah pusat dan kabupaten dikembalikan ke desa sebagai bagian keuangan desa (pasal 107). Selain itu keuangan desa dapat juga diperoleh dari dana yang menyertai tugas bantuan yang diserahkan pemerintah kabupaten/propinsi pada desa. Desa berhak menolak tugas itu bila tidak disertai dana atau dianggap tidak sesuai dengan arah pembangunan di desa.

Desa adalah Badan Hukum dan karena itu dapat mengadakan hubungan hukum dan melakukan perbuatan hukum. Satu diantara hubungan hukum itu adalah peluang memiliki sumber daya hutan yang ada di wilayahnya dan perbuatan hukum adalah tindakan-tindakan untuk mempertahankan hak kepemilikannya itu.

Sebagai badan hukum desa juga dapat membentuk badan usaha yang memiliki peluang yang sama untuk menjadi pemegang ijin pemungutan hasil hutan misalnya. Badan usaha demikian merupakan usaha bersama warga desa dan keuntungan usaha dimaksudkan untuk kas desa. Maka perlu ada peraturan dan kesepakatan yang jelas antara warga desa mengenai pembagian keuntungan antara desa (kas desa) dan mereka yang bekerja langsung.

Peraturan Desa. Otonomi desa juga berarti bahwa BPD mempunyai hak membuat Peraturan Desa yang disahkan oleh Kepala Desa lalu disampaikan pada Bupati dan Camat. Hak membuat peraturan desa disertai tanggung jawab untuk membuatnya secara terbuka dan bertanggung jawab demi kepentingan seluruh masyarakat. Peraturan desa tidak boleh bertentangan dengan peraturan kabupaten dan negara.

Kepala desa dan warga desa wajib mentaati peraturan desa. Pelanggaran atas peraturan desa adalah perbuatan melanggar hukum dan karena itu wajib dihukum.

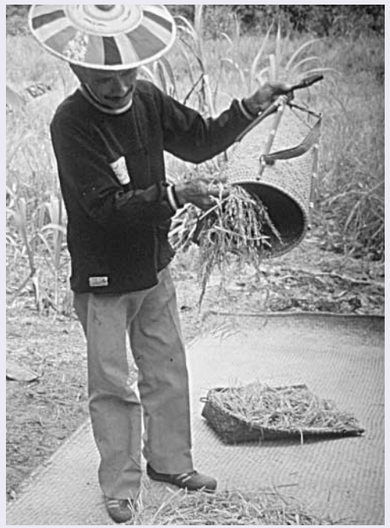
Meskipun peraturan desa merupakan alat penting dalam penyelenggaraan pemerintahan desa, tidak semua bagian kehidupan perlu diatur dengan peraturan. Peraturan hendaknya mengatur dan tidak bersifat mengekang.

Sengketa. Sebagai daerah yang otonom, desa berhak, berwenang dan bertanggung jawab untuk menyelesaikan sengketa. Dengan Undang-undang No. 22, kepala desa mempunyai kewenangan untuk mendamaikan perkara/sengketa warganya dengan dibantu lembaga adat (kalau ada). Sumber kekuasaan dan kewenangan desa adalah hak asal-usul desa berarti termasuk hukum adat. Maka segala perselisihan yang diselesaikan oleh kepala desa mengikat pihak-pihak yang bersengketa.

Lembaga-lembaga lain. Di desa dapat dibentuk lembaga-lembaga lain sesuai kebutuhan. Yang dimaksud di sini adalah lembaga-lembaga yang dibentuk demi kepentingan umum seperti lembaga swadaya masyarakat atau koperasi.

Satu lembaga yang berkedudukan khusus adalah **lembaga adat**. Dalam Peraturan Pemerintah No. 76 tahun 2001 hanya disebutkan bahwa pemerintah daerah harus menghormati adat istiadat dan lembaga adat di wilayahnya. Dengan kalimat tersebut ada anggapan bahwa lembaga adat memang sudah ada dan tidak dibentuk secara khusus. Lembaga adat dapat diberdayakan oleh masyarakat sebagai lembaga penyelesaian perselisihan yang berdiri sendiri di luar pemerintah dan tidak diketuai kepala desa. Lembaga demikian dapat menjamin penyelesaian sengketa secara lebih adil dan menghindari terjadinya konflik kepentingan.

Sekali lagi, 'dapat' tidak sama dengan 'harus'. Jika memang tidak dibutuhkan, desa tidak perlu membentuk lembaga. Adapun, seperti halnya lembaga adat, jika hendak diadakan, lembaga swadaya demikian tidak perlu diatur seluruhnya oleh pemerintah. Peraturan desa cukup menentukan syarat-syarat mendirikan lembaga dan keharusan mendaftar dan patuh terhadap undang-undang. Bentuk dan struktur organisasinya menjadi urusan ke dalam lembaga yang bersangkutan dan pimpinan organisasi seharusnya bertanggung jawab atas dan pada anggotanya. Sebaliknya anggota lembaga tersebut wajib mematuhi peraturan lembaga dan tidak berhak meminta keadilan kepada kepala desa kecuali bila lembaga itu sendiri melakukan perbuatan yang melanggar hukum.



Menjemur dan membersihkan padi setelah panen (Foto: Lini Wollenberg)