



TUNTUTAN PENGESAHAN RUU DESA

DEBORA SANUR L.^{*)}

Abstrak

Kepala Desa yang tergabung dalam Persatuan Rakyat Desa Nusantara atau Parade Nusantara melakukan unjuk rasa di depan gedung DPR RI pada tanggal 5 Desember 2011. Mereka menuntut, agar Presiden menyerahkan draf RUU Desa untuk segera dapat dibahas di DPR. Salah satu substansi tuntutan pengunjuk rasa adalah agar pemerintah mengalokasikan dana APBN sebesar 10 persen untuk anggaran Desa. Mendagri, Gamawan Fauzi memastikan pemerintah akan mengajukan RUU Desa untuk segera dibahas dengan DPR RI, pada minggu kedua Desember 2011. Pengaturan mengenai desa yang diatur dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, menuai banyak permasalahan, antara lain terkait dengan keberadaan Sekretaris Desa yang diisi oleh PNS. Sekdes PNS ini membuat kecemburuan sosial di kalangan perangkat desa yang lain, bahkan bagi kepala desa sendiri.

Pendahuluan

Pada hari Senin, 5 Desember 2011 sekitar empat ratus orang kepala desa yang tergabung dalam Persatuan Rakyat Desa Nusantara atau Parade Nusantara melakukan unjuk rasa di depan gedung DPR RI. Pada 12 Desember 2011, unjuk rasa juga dilakukan kembali di depan Istana Merdeka hingga ke gedung Sekretaris Negara. Mereka menuntut agar Presiden segera menyerahkan draf Rancangan Undang-Undang (RUU) Desa agar dapat dibahas di DPR. Salah satu substansi tuntutan pengunjuk rasa tersebut adalah agar pemerintah mengalokasikan dana APBN sebesar 10 persen untuk anggaran desa. Selama ini, alokasi anggaran desa hanya bergantung pada perolehan pajak bumi bangunan masing-masing desa yang diberitakan besarnya antara Rp.50 juta - 60 juta per tahun.

Aksi Parade Nusantara kali ini adalah yang ke-9 dalam menuntut RUU Desa sejak unjuk rasa pertama pada tanggal 20 Februari 2010. Ratusan kepala desa tersebut sudah lama menuntut RUU Desa, dan mereka kecewa lantaran pembahasan RUU Desa tak juga dirampungkan oleh DPR dan Pemerintah. Walau sudah berproses sejak 2007, hingga 2011 pemerintah tidak kunjung mengajukan RUU Desa secara resmi ke DPR RI, bahkan, surat permintaan draf RUU Desa yang dikirim DPR kepada Presiden Soesilo Bambang Yudhoyono (SBY) tertanggal 12 Oktober 2011 pun belum mendapatkan balasan.

Mereka menilai ada kesan pemerintah membuat nasib RUU tersebut mengambang. Padahal, pada saat Kongres Parade Nusantara pada 8-10 Juni 2009, Presiden Yudhoyono telah berjanji untuk segera membahas dan mengesahkan RUU Desa menjadi UU. Oleh sebab itu, dalam aksi tersebut, mereka juga

^{*)} Peneliti bidang Politik dan Pemerintahan Indonesia pada Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Setjen DPR RI, email: debora.sanur@dpr.go.id

turut menyerahkan 322 tanda tangan Bupati dari seluruh provinsi di Indonesia yang memberi dukungan kepada aksi mereka memperjuangkan pembahasan RUU Desa di DPR RI. Anggota Komisi II DPR, Budiman Sudjatmiko, mengatakan, dengan surat dukungan tertulis dari 322 bupati dan 322 ketua DPRD se-Indonesia, maka Presiden SBY tidak bisa lagi mengulur-ulur waktu untuk menandatangani Surat Presiden yang melegitimasi penyerahan draf RUU tersebut ke DPR.

Menurut Ketua Umum Parade Nusantara Sudir Santoso, pihaknya hanya menginginkan adanya alokasi dana desa langsung dari APBN yang bisa direncanakan dan dikelola oleh desa itu sendiri. Salah satu klausul yang wajib dimuat di RUU Desa adalah adanya alokasi dana langsung dari APBN 5-10 persen ke pemerintahan desa. Para aparat desa menginginkan adanya alokasi dana Rp 1 miliar bagi tiap desa yang mereka rencanakan dan kelola sendiri. Aturan itulah yang mereka perjuangkan melalui UU Desa. Oleh sebab itu, jika disahkan, UU Desa akan menjadi payung hukum bagi desa untuk menyelamatkan dan mengelola perekonomian mereka. Namun demikian, Presiden belum juga mengeluarkan amanat presiden yang menjadi syarat administratif dimulainya pembahasan dan pengesahan sebuah UU di DPR.

Keadaan itu yang membuat RUU Desa tertahan di Badan Legislasi (Baleg) DPR tanpa kunjung dibahas. Di lain pihak, terkait dengan lambannya pengajuan RUU Desa, Menteri Dalam Negeri (Mendagri), Gamawan Fauzi pernah mengatakan sulitnya mengajukan RUU tersebut. Hal ini disebabkan karena untuk mengajukan RUU Desa ke DPR ada urutan sistematikanya, tidak mungkin RUU Desa diajukan kalau RUU Pemerintahan Daerah belum selesai. RUU Desa merupakan bagian dari paket revisi UU Pemerintahan Daerah. Paket tersebut terdiri dari tiga RUU, yakni RUU tentang Perubahan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, RUU tentang Pemilu Kepala Daerah (Pemilukada), dan RUU tentang Desa. Menurutnya, semua telah selesai diharmonisasikan dan aturan umumnya yakni revisi UU No. 32 Tahun 2004. Namun yang paling krusial yakni mengenai prinsip perimbangan keuangan daerah dan pusat. Setelah revisi UU No. 32 Tahun 2004, baru kemudian bisa dibahas RUU Pemilukada, dan selanjutnya RUU Desa.

Namun demikian, setelah adanya aksi unjuk rasa tersebut, Presiden SBY langsung menggelar rapat kabinet terbatas membahas kelanjutan RUU Desa. Sesuai rapat, Gamawan Fauzi memastikan pemerintah bakal membawa draf RUU Desa untuk segera dibahas dengan DPR RI, pada minggu kedua Desember 2011. Sedangkan di minggu pertama Desember 2011, pihaknya akan mengirim pengantar ke Presiden SBY untuk membuat Amanat Presiden (Ampres) yang menjadi syarat dibahasnya RUU. Dalam rapat tersebut, Mendagri memaparkan enam isu krusial, yakni tentang kedudukan Desa, penataan Desa, kewenangan Desa, penyelenggara pemerintahan Desa, keuangan Desa, pembangunan Desa, dan kawasan per-Desaan. Termasuk soal pengaturan dana desa yang sumbernya diserahkan kepada kabupaten/kota terkait.

Permasalahan Desa

Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, khususnya Bab XI mengatur mengenai desa. Namun, dalam pelaksanaannya ternyata muncul beberapa permasalahan. *Pertama*, UU No. 32 Tahun 2004 belum secara jelas mengatur tata kewenangan antara pemerintah, pemerintah daerah dan desa. Berdasarkan prinsip desentralisasi dan otonomi luas yang dianut oleh UU No. 32 Tahun 2004, pemerintah hanya menjalankan lima kewenangan, dan di luar lima kewenangan itu menjadi kewenangan daerah. Dengan demikian, konsepsi dasar yang dianut UU No. 32 Tahun 2004, otonomi berhenti di kabupaten/kota. Konsekuensinya, pengaturan lebih jauh tentang desa dilakukan oleh kabupaten/kota, dimana kewenangan desa adalah kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan kepada desa.

Kedua, desain kelembagaan pemerintahan desa yang tertuang dalam UU No. 32 Tahun 2004 juga belum sempurna sebagai visi dan kebijakan untuk membangun kemandirian, demokrasi dan kesejahteraan desa. UU No. 32 Tahun 2004 tidak menempatkan desa pada posisi yang otonom, dan tidak membolehkan terbentuknya desa adat sendirian tanpa kehadiran desa administratif.

Ketiga, isu kesejahteraan mencakup dua komponen besar, yakni penyediaan layanan dasar (pangan, papan, pendidikan, dan kesehatan) dan pengembangan ekonomi desa yang berbasis pada potensi lokal. Kemandirian

dan demokrasi desa merupakan alat untuk mencapai kesejahteraan rakyat desa.

Mengenai penghasilan desa, Pemerintah telah menegaskan tentang penghasilan perangkat desa dalam PP No. 72 Tahun 2005 tentang Desa. Pasal 27 dari PP tersebut berbunyi: (1) Kepala Desa dan Perangkat Desa diberikan penghasilan tetap setiap bulan dan/atau tunjangan lainnya sesuai dengan kemampuan keuangan Desa; (2) Penghasilan tetap dan/atau tunjangan lainnya yang diterima kepala Desa dan Perangkat Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan setiap tahun dalam APBDesa; (3) Penghasilan tetap sebagaimana dimaksud pada ayat (2) paling sedikit sama dengan Upah Minimum Regional Kabupaten/Kota.

Keuangan desa selama ini ditopang dengan dua sumber utama, yakni Pendapatan Asli Desa (PADes, antara lain terdiri dari pungutan, hasil kekayaan desa, gotong-royong dan swadaya masyarakat) serta bantuan dari pemerintah. Namun, secara empirik, ada beberapa masalah yang berkaitan dengan keuangan desa. *Pertama*, besaran anggaran desa sangat terbatas. PADes sangat minim, antara lain karena desa tidak mempunyai kewenangan dan kapasitas untuk menggali potensi sumber-sumber keuangan desa.

Kedua, ada kesenjangan antara tanggung-jawab dan responsivitas dengan partisipasi masyarakat dalam anggaran desa. Partisipasi masyarakat dalam anggaran pembangunan desa sangat besar, sementara tanggung jawab dan responsivitas sangat kecil. Sebagian besar anggaran pembangunan desa, terutama pembangunan fisik (infrastruktur), ditopang oleh gotong-royong atau swadaya masyarakat. Sementara besaran dana dari pemerintah sangat kecil, yang difungsikan sebagai stimulan untuk mengerahkan (mobilisasi) dana swadaya masyarakat. Padahal kekuatan dana dari warga masyarakat sangat terbatas. *Ketiga*, skema pemberian dana pemerintah kepada desa kurang mendorong pemberdayaan.

Selain itu, UU No. 32 Tahun 2004 juga telah mengamanatkan sekretaris desa diisi oleh 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". Keberadaan Sekdes yang berstatus PNS memungkinkan

pelayanan di kantor desa lebih terjamin. Tetapi ketentuan ini adalah bentuk birokratisasi yang mempunyai risiko buruk bagi pemerintahan desa. Selama ini sekdes direkrut secara lokal, serta bertanggungjawab secara tunggal kepada kepala desa. Kalau 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. Pengangkatan sekdes menjadi PNS jelas berbenturan dengan UU Kepegawaian, sekaligus menimbulkan beban kepegawaian dan anggaran yang sangat berat. Para kepala desa umumnya merasa keberatan sekaligus bertanya kenapa yang di-PNS-kan hanya sekdes. Sikap yang sama juga muncul dari perangkat desa lain; mereka juga menuntut agar bisa diangkat menjadi PNS seperti sekdes.

Pengamat politik UGM, Ari Dwipayana, mengatakan, UU tentang Desa nantinya harus mempertegas posisi desa, apakah sebagai kesatuan wilayah otonom atau bagian dari unit pemerintah. Hal ini sangat penting karena akan berimplikasi langsung terhadap kelembagaan desa termasuk pengalokasian dana desa, sebab selama ini pemerintah dan DPR memang belum tegas dalam mengatur kedudukan Desa. Pengaturan bahwa sekdes diangkat menjadi pegawai negeri sipil (PNS), menurutnya, hal ini bisa mengurangi kemandirian desa karena seolah-olah desa bagian dari unit pemerintah sedangkan upaya pelebagaan desa yang seolah bagian dari unit pemerintah bisa mengancam kearifan lokal.

Salah satu solusi, perlu dibuatkan aturan atau dibuat satu pasal dalam UU Desa yang menjelaskan bahwa Sekdes hanya ditempatkan bukan menjadi bagian dari perangkat desa yang otonom. Jadi sekdes yang terlanjur diangkat menjadi PNS sifatnya hanya ditempatkan dan dia bisa dipindah-pindah tugas dari satu desa ke desa lain. Selanjutnya, UU Desa semestinya menempatkan desa sebagai wilayah otonom yang tidak menjadi bagian dari unit pemerintah. Dengan demikian, desa berbeda

dengan kelurahan yang menjadi bagian dari pemerintahan kabupaten/kota.

Penutup

Sinyalemen Sekretaris Kabinet Dipo Alam yang mengatakan bahwa Presiden akan menandatangani Ampres tersebut sebelum Jumat 16 Desember 2011, dimana DPR akan menggelar rapat paripurna penutupan Masa Sidang, tidak bisa ditepati. Mendagri mengatakan bahwa Ampres yang ditandatangani Presiden adalah untuk RUU Pemilukada. Pemerintah gagal memenuhi target penyerahan RUU Desa kepada DPR pada 16 Desember 2011. Penyerahan RUU itu direncanakan dilakukan usai masa reses.

RUU tentang Desa diharapkan bisa memenuhi harapan para kepala desa beserta perangkat desa antara lain adalah mengatur tentang tata kewenangan antara pemerintah, pemerintah daerah dan desa. Selain itu RUU Desa diharapkan mengatur visi dan kebijakan untuk membangun kemandirian, demokrasi dan kesejahteraan desa.

RUU Desa harus mempertegas posisi desa, apakah sebagai kesatuan wilayah otonom atau bagian dari unit pemerintah. Hal ini sangat penting karena akan berimplikasi langsung terhadap kelembagaan desa termasuk pengalokasian dana desa. Pengaturan bahwa sekdes diangkat menjadi pegawai negeri sipil (PNS), hal ini bisa mengurangi kemandirian desa karena seolah-olah desa bagian dari unit pemerintah sedangkan upaya pelebagaan desa yang seolah bagian dari unit pemerintah bisa mengancam kearifan lokal. Salah satu solusinya, perlu dibuatkan aturan yang menjelaskan bahwa sekdes hanya ditempatkan bukan menjadi bagian dari perangkat desa yang otonom. Jadi sekdes yang terlanjur diangkat menjadi PNS sifatnya hanya ditempatkan dan dia bisa dipindah-pindah tugas dari satu desa ke desa lain.

Rujukan

1. Naskah Akademik RUU Desa, Direktorat Pemerintahan Desa dan Kelurahan Direktorat Jenderal Pemberdayaan Masyarakat dan Desa, Departemen Dalam Negeri, Jakarta, 2007.
2. "Akhirnya Pemerintah Selesaikan RUU Desa", <http://nasional.vivanews.com/news/read/270046-akhirnya--pemerintah-selesaikan-ruu-Desa>, diakses tanggal 13 Desember 2011.
3. "Desa Dinilai bukan Unit Pemerintah", <http://www.ppdi.or.id/nasional/2011/10/Desa-dinilai-bukan-unit-pemerintah/>, diakses tanggal 13 Desember 2011.
4. "Pemerintah Telantarkan RUU Desa", <http://www.mediaindonesia.com/read/2011/12/06/281643/265/114/Pemerintah-Telantarkan-RUU-Desa>, diakses tanggal 13 Desember 2011.
5. "Perjuangan Perangkat Desa PNS Kepentingan Nasional", <http://www.ppdi.or.id/nasional/2011/11/perjuangan-perangkat-Desa-pns-kepentingan-nasional/>, diakses tanggal 13 Desember 2011.
6. "Presiden Teken Ampres RUU Desa sebelum Jumat", <http://www.mediaindonesia.com/read/2011/12/12/283424/284/1/-Presiden-Teken-Ampres-RUU-Desa-sebelum-Jumat->, diakses tanggal 13 Desember 2011.
7. "Rancangan Ampres RUU Desa sudah di Seskab", <http://www.media-indonesia.com/read/2011/12/12/283407/284/1/Rancangan-Ampres-RUU-Desa-sudah-di-Seskab>, diakses tanggal 13 Desember 2011.
8. "RUU Desa Diserahkan ke DPR Sebelum Masa Reses", <http://www.detiknews.com/read/2011/12/12/175654/1789344/10/ruu-Desa-diserahkan-ke-dpr-sebelum-masa-reses>, diakses tanggal 13 Desember 2011.
9. "SBY Proses RUU Desa", <http://www.tempo.co/read/news/2011/12/06/078370198/SBY-Proses-RUU-Desa>, diakses tanggal 13 Desember 2011.
10. "Tagih RUU Desa DPR Ancam Gunakan Wewenang Lain Untuk SBY", <http://www.detiknews.com/read/2011/12/05/120307/1782711/10/tagih-ruu-Desa-dpr-ancam-gunakan-wewenang-lain-untuk-sby>, diakses tanggal 13 Desember 2011.
11. "Tuntut RUU Desa Disahkan Kepala Desa Nginap di DPR", <http://www.detiknews.com/read/2011/12/06/010540/1783435/10/tuntut-ruu-Desa-disahkan-kepala-Desa-nginxap-di-dpr>, diakses tanggal 13 Desember 2011.
12. "Tuntut 10 Dana APBN Buat Anggaran Desa Parade Nusantara Demo Istana Desak Presiden Terbitkan Ampres RUU Desa", <http://www.lensaindonesia.com/2011/12/12/tuntut-10-dana-apbn-buat-anggaran-Desa-parade-nusantara-demo-istana-Desak-presiden-terbitkan-ampres-ruu-Desa.html>, diakses tanggal 13 Desember 2011.