

PENATAAN KEWENANGAN (URUSAN) PEMERINTAHAN DESA DAN PENGEMBANGAN STANDAR PELAYANAN MINIMAL (SPM) ¹

Oleh: Tri Widodo W. Utomo² dan Andi Wahyudi³

Abstract

Village government knows much about grass root problems because it's the lowest level government and the most familiar government to the village people. The existence of village had been known even far before Indonesia was built. But in fact, village development runs slowly and far away behind the city, even more for the villages which located in the remote area. The Village government isn't sub-ordinate of district government so it needs an authority given by the district government. So far, the village government only do administrative activities i.e. serve recommendation letter to people. By giving more authorities to the village government, it will bring advantages for the grass root people and improve villager's live. As the function of government is to serve people, village government needs an instrument to make it more effective. Implementing the Standard of Minimum Service (Standar Pelayanan Minimal/SPM) at the village government is an alternative way to fulfill people constitutional rights in getting government services. The Standard of Minimum Service is derived from the Law Number 32/2004 and this instrument is used for province and district government. However, the village government is able to adopt this instrument and it also needs an empowerment on the organizational, financial and human resources aspects unto the village government.

Keywords : Authority, Village Government, Minimal Service Standard

Latar Belakang

Perkembangan isu-isu tentang otonomi daerah senantiasa menarik dan tidak habis untuk didiskusikan. Tuntutan daerah untuk diberi (baca: memiliki) otonomi yang seluas-luasnya⁴ makin menonjol, terutama berasal dari daerah-daerah yang memiliki sumber daya berlebih. Namun sebagian kalangan menilai bahwa otonomi seluas-luasnya dapat membawa benih terjadinya disintegrasi bangsa. Sebaliknya, kalangan lainnya menilai bahwa pemberian otonomi seluas-luasnya dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) justru merupakan satu-satunya jalan keluar untuk mempertahankan

¹ Paper dipresentasikan pada *Roundtable Discussion* Penguatan Otonomi Desa, diselenggarakan oleh PKP2A II LAN Makassar, tanggal 29-30 Agustus 2008. Penggunaan istilah "kewenangan" disini dimaksudkan sama dengan istilah "urusan".

² Tri Widodo W. Utomo, SH.,MA adalah Peneliti Madya bidang Administrasi pada PKP2A III LAN Samarinda. Saat ini sedang menempuh pendidikan Program Doktor Administrasi Publik di UGM, Yogyakarta.

³ Andi Wahyudi adalah Pelaksana Bidang Kajian Aparatur pada PKP2A III LAN Samarinda.

⁴ Otonomi dan/atau hak otonom disini tidak hanya relevan pada level Kabupaten / Kota saja, namun sesungguhnya lebih tepat untuk dititikberatkan pada level Desa.

integrasi nasional daripada pilihan penerapan sistem federasi. Karena Indonesia tidak mengenal adanya negara dalam negara seperti dalam sistem federasi.

Dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia, fenomena tentang daerah yang memiliki otonomi seluas-luasnya tadi sesungguhnya bukan hal yang baru, bukan pula sesuatu yang membahayakan keutuhan bangsa dan negara. Demikian halnya keberadaan desa-desa adat yang memiliki susunan asli ternyata tidak menimbulkan gagasan-gagasan pemisahan diri dari unit pemerintahan yang lebih luas. Oleh karena itu, ***otonomi luas sesungguhnya bukan paradoksi bagi integrasi bangsa*** dan sebaliknya. Artinya, cita-cita memberdayakan daerah melalui kebijakan otonomi luas tidak perlu disertai dengan sikap syak wasangka atau kecurigaan yang berlebihan tentang kemungkinan perpecahan bangsa. Kekhawatiran ini justru akan menunjukkan bahwa pemerintah pusat memang kurang memiliki *political will* yang kuat untuk memberdayakan Daerah / Desa.

Dengan demikian, ide untuk kembali menyeragamkan sistem pemerintahan daerah dan pemerintah desa, adalah sangat tidak kontekstual dan tidak konseptual. Justru kebijakan sentralisasi pembangunan yang telah diterapkan selama puluhan tahun sejak masa Orde Baru telah terbukti tidak bisa membawa kesejahteraan bagi masyarakat secara merata dan adil, yang terjadi justru kesenjangan antar daerah yang makin melebar. Daerah-daerah yang dekat dengan pusat pemerintahan bisa ikut menikmati kemudahan akses di berbagai sektor. Sedangkan daerah-daerah yang jauh dari pusat pemerintahan terutama daerah-daerah kawasan perdesaan justru tertinggal jauh baik dalam aspek pembangunan fisik maupun non fisik, seperti pembangunan ekonomi, sumber daya manusia, dan sebagainya. Padahal sebagian besar penduduk Indonesia (sekitar 60%) tinggal di kawasan perdesaan.

Ketimpangan pembangunan itu menjadikan kota-kota yang digunakan sebagai pusat pemerintahan sekaligus menjadi pusat perkonomian dan perdagangan yang mengundang terjadinya urbanisasi secara besar-besaran, sehingga potensi sumber daya manusia di daerah yang seharusnya bisa diharapkan sebagai penggerak pembangunan daerah terserap ke pusat-pusat perekonomian di perkotaan. Akibatnya, daerah menjadi kekurangan sumber daya manusia yang berkualitas.

Sejak diterbitkannya UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah telah membawa implikasi yang luas bagi penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia. Di mana menurut UU tersebut pemerintah kabupaten/kota memiliki kewenangan yang lebih luas untuk mengelola potensi yang dimilikinya yang pada akhirnya ditujukan untuk kesejahteraan masyarakat di daerah. Maka pemerintah kabupaten/kota merupakan tumpuan pelaksanaan otonomi daerah dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Untuk melaksanakan urusan-urusan pemerintahan, pemerintah kabupaten/kota memiliki perangkat daerah yang terdiri atas Sekretariat Daerah, Sekretariat DPRD, Dinas Daerah, Lembaga Teknis Daerah (LTD), Kecamatan dan Kelurahan.

Dalam UU tersebut desa tidak disebutkan sebagai bagian dari perangkat daerah. Padahal dalam kenyataannya, keberadaan desa merupakan sebuah realitas yang memainkan peranan penting dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat pada tingkat yang paling bawah dan untuk itu memerlukan perlakuan tersendiri. Desa bukan perangkat daerah kabupaten/kota. Desa menurut UU tersebut 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 NKRI. Dalam konteks ini maka desa

memerlukan penyerahan kewenangan dari pemerintah yang lebih tinggi, yaitu dari pemerintah kabupaten/kota.

Kewenangan Desa: Setting Historis

Secara konstitusional, UUD 1945 telah mengakui kenyataan historis bahwa sebelum proklamasi kemerdekaan, di Indonesia sudah terdapat daerah-daerah (besar dan kecil) yang memiliki berbagai hak dan wewenang dalam penyelenggaraan berbagai urusan di daerahnya. Atas dasar eksistensi historis tadi, daerah besar dan kecil tersebut secara teoritis memiliki hak yang telah dimiliki sejak semula (*hak autochtoon*) atau hak yang telah dimiliki sejak sebelum daerah (termasuk Desa) itu merupakan bagian dari Negara Indonesia (Soejamto, 1988). Perwujudan dari hak asal-usul atau yang bersifat *autochtoon* itu bisa bermacam-macam. Hak itu antara lain dapat berupa:

1. Hak untuk mengatur dan mengurus urusan-urusan pemerintahan tertentu.
2. Hak untuk memberikan beban kewajiban tertentu kepada masyarakat.
3. Hak untuk menentukan sendiri cara pengangkatan dan pemberhentian pimpinan daerah.
4. Hak mempertahankan susunan asli juga termasuk hak asal-usul dari daerah yang bersifat istimewa, dan lain-lain.

Sementara itu, Soetardjo Kartohadikoesoemo (1984) mengemukakan bahwa desa dan yang merupakan sebuah daerah hukum ini, secara alami memiliki otonomi yang sangat luas, lebih luas dari pada otonomi daerah-daerah hukum di atasnya yang lahir di kemudian hari, baik yang terbentuk oleh bergabungnya desa-desa dengan sukarela atau yang dipaksakan oleh pihak-pihak yang lebih kuat. Otonomi atau kewenangan desa itu antara lain meliputi hak untuk menentukan sendiri hidup matinya desa itu, dan hak untuk menentukan batas daerahnya sendiri. Selanjutnya, Kartohadikoesoemo menyebutkan bahwa masyarakat sebagai Daerah Hukum, menurut hukum adat mempunyai norma-norma sebagai berikut :

1. Berhak mempunyai wilayah sendiri yang ditentukan oleh batas-batas yang sah.
2. Berhak mengurus dan mengatur pemerintahan dan rumah tangganya sendiri.
3. Berhak memilih dan mengangkat Kepala Daerahnya atau Majelis Pemerintahan sendiri.
4. Berhak mempunyai harta benda dan sumber keuangan sendiri.
5. Berhak atas tanah sendiri, dan
6. Berhak memungut pajak sendiri.

Berdasarkan Otonomi Desa yang mendapatkan landasan yuridis dalam RR (*Regerings reglement*) 1854 pasal 71, maka hak atas tanah sepenuhnya ada ditangan rakyat Desa, tidak saja kekuasaan atas tanah pertanian, tetapi juga atas tanah yang belum digarap, hutan belukar dan gunung jurangnya.

Hak ulayat seperti ini oleh van Vollenhoven dinamakan *beschikkingrechts*, yakni hak kuasa Desa yang dalam wilayahnya berhak mempergunakan tanah bagi kepentingan warganya atau kepentingan warga Desa lain dengan terlebih dahulu membayar uang *recognitie* sebagai bukti bahwa dia di situ adalah orang asing atau sebagai *bulu bekti* / persembahan kepada pihak yang memiliki hak atas tanah itu. Adapun bagi warga Desa setempat, dapat mempergunakan tanah itu dengan hak-hak perorangan seperti:

1. Hak milik, hak *yasas* (*inlandsbezitsrecht*).
2. Hak wenang pilih, hak mendahului (*voorkeursrecht*).
3. Hak menikmati hasil (*genootsrecht*).
4. Hak pakai (*gebruiksrecht*) dan hak menggarap (*ontginningsrecht*).
5. Hak imbalan jabatan (*ambtelijke profijtsrecht*).
6. Hak wenang beli (*naastingsrecht*).

(Kartohadikoesoemo, 1965; Iman Sudijat, 1981).

Dengan merujuk pada konteks Nagari di Sumatera Barat, Sutoro Eko (2008) memberikan ilustrasi menarik betapa Desa pada masa lalu memang sudah sangat otonom. Menurutnya, Nagari bukanlah bentuk kecil negara sebagai organisasi kekuasaan yang tersusun secara hierarkhis-sentralistik, namun lebih menyerupai "negara-kota" (polis) pada zaman Yunani Kuno, dimana setiap Nagari bertindak seperti republik-republik kecil yang satu sama lain tidak mempunyai ikatan struktural dan terlepas dari kekuasaan federal di pusat. Konon nagari yang dipimpin secara kolektif oleh Penghulu Suku bersifat otonom dan tidak tunduk pada raja di Pagaruyung, melainkan berbasis kaum (kaula, warga atau keluarga) dalam Nagari itu sendiri. Kekuasaan pemerintahan Desa yang otonom ini dilaksanakan melalui Kerapatan Adat yang berfungsi sekaligus sebagai badan eksekutif, legislatif, dan yudikatif.

Dalam perkembangan selanjutnya terdapatlah satu gejala ketatanegaraan yakni berkembangnya komunitas sosial politik diatas kesatuan komunitas Desa yaitu Sima, Wisaya, Watak, Mandala, dan pada masa kemudian lahirlah Istana sebagai pusat politik negara kerajaan. Dengan kata lain, terjadi proses penyatuan desa-desa menjadi wilayah yang lebih besar dan luas, yaitu Negara Kerajaan. Inilah fenomena "*negaranisasi desa*", atau meminjam istilah Hans Antlov (2002) disebut fenomena "Negara Masuk Desa", yaitu sebuah kekuatan eksternal yang meruntuhkan otonomi desa.

Dengan demikian jelaslah bahwa peristiwa lahirnya kerajaan, secara langsung menyebabkan Otonomi Desa mendapat pembatasan-pembatasan. Desa tidak lagi merupakan kesatuan yang otonom, tetapi menjadi bagian dari kesatuan wilayah yang lebih luas tadi. Oleh karenanya, meskipun pada prinsipnya hak pertuanan / hak kuasa Desa tetap berlaku, tetapi dalam lingkungan yang lebih luas itu Desa dibebani hak pertuanan / hak milik raja atas wilayahnya. Hak pertuanan raja ini dengan cara dipaksakan dapat mendesak kedudukan hak Desa dan akhirnya mendapatkan tempat dalam hukum adat, bahwa tanah adalah milik raja.

Di desa pula bisa dilihat praktek penerapan demokrasi secara langsung dilakukan, yaitu dalam proses pemilihan kepala desa secara langsung bahkan jauh sebelum pemilihan

presiden, gubernur, bupati dan walikota diterapkan di Indonesia. Pelajaran demokrasi langsung yang sudah lama diterapkan di desa tersebut kemudian dipoles dengan peraturan perundangan dimana ada pembatasan masa jabatan kepala desa selama 6 tahun. Dan juga keberadaan BPD (Badan Permusyawaratan Desa) yang berfungsi menetapkan peraturan desa bersama kepala desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Meskipun sudah terdapat lembaga BPD, namun tetap tidak menutup peluang dan kesempatan masyarakat untuk berkomunikasi secara langsung dengan kepala desa.

Menyimak perkembangan historis sosiologis Desa diatas, maka dapat dikatakan bahwa hak konstitusional masyarakat tradisional (baca: "Desa") sesungguhnya merupakan fenomena sosial politik yang tidak dapat diabaikan ketika lahir negara bangsa (*nation state*) modern pada awal abad ke-20. Dengan kata lain, fakta sejarah bahwa Desa sudah memiliki Kewenangan Asli, sangat wajar diakomodir kedalam sistem hukum nasional. Selanjutnya, kewenangan Desa diakomodir dalam kerangka yuridis perundang-undangan, yakni UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah dan PP No. 72/2005 tentang Desa, dan lebih spesifik lagi diatur dalam Permendagri No. 30/2006.

Kewenangan Desa: Setting Yuridis

Kewenangan Desa menurut UU No. 32/2004 dan PP No. 72/2005 tersebut, yang kemudian dijabarkan lebih lanjut dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 30/2006 tentang Tatacara Penyerahan Urusan Pemerintahan Kabupaten/Kota Kepada Desa, meliputi:

- a. Urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal-usul Desa.
- b. Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan pengaturannya kepada Desa.
- c. Tugas pembantuan dari Pemerintah, pemerintah provinsi, dan/atau pemerintah kabupaten/kota.
- d. Urusan pemerintahan lainnya yang oleh peraturan perundang-undangan diserahkan kepada Desa.

Urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan asal usul Desa merupakan hak *autochtoon* Desa yang tidak dimiliki oleh semua desa, tetapi hanya dimiliki oleh desa-desa tertentu yang sering disebut dengan istilah **Desa Asli**. Contoh Desa Asli ini bisa dilihat pada Desa Adat di Bali, atau Nagari di Sumatera Barat. Di mana dalam Desa Asli ini diperoleh karakteristik antara lain bahwa Desa tersebut sudah ada sejak sebelum kemerdekaan, otonomi asli lebih dominan, *self governing community*, kekerabatan tinggi, kesatuan masyarakat hukum adat, masyarakat homogen, sifat kawasan perdesaan dan perkotaan, dan sebagainya. Sedangkan bagi desa-desa yang baru dibentuk, seperti desa hasil pemekaran, penggabungan dari beberapa desa ataupun desa baru yang dibentuk bagi para transmigran tidak memiliki hak tersebut.

Kewenangan yang dimiliki Desa Asli sejak sebelum terbentuknya NKRI tadi sering disebut dengan istilah *kewenangan asli* atau *kewenangan generik*. Yando Zakaria

(dalam Sutoro Eko, 2006) menyatakan bahwa kewenangan asli ini sering disebut sebagai *property right* komunitas untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, atau yang sering disebut sebagai wujud otonomi asli. Ada beberapa jenis kewenangan generik yang sering dibicarakan:

1. Kewenangan membentuk dan mengelola sistem pemerintahan sendiri.
2. Kewenangan mengelola sumberdaya lokal (tanah kas desa, tanah bengkok, tanah ulayat, hutan adat, dll).
3. Kewenangan membuat dan menjalankan hukum adat setempat.
4. Kewenangan mengelola dan merawat nilai-nilai dan budaya lokal (termasuk adat-istiadat).
5. Kewenangan yudikatif atau peradilan komunitas (*community justice system*), misalnya dalam hal penyelesaian konflik lokal. Di Sumatera Barat, misalnya, terdapat lembaga Kerapatan Adat Nagari yang mempunyai kewenangan dalam menjalankan peradilan, terutama penyelesaian sengketa pusako. Di Jawa, dulu, ada Dewan Morokaki, sebuah wadah para tetua desa yang memberikan pertimbangan kepada lurah desa, sekaligus menjalankan fungsi penyelesaian sengketa lokal.

Sedangkan jenis desa berikutnya adalah **Desa Administratif** dengan karakteristik antara lain dibentuk oleh **pemerintah supra desa** dan ada setelah kemerdekaan, otonomi pemberian dari atas lebih dominan, *quasi self governing community*, merupakan kesatuan masyarakat hukum, kekerabatan mulai berkurang, masyarakat mulai heterogen, sifat kawasannya perdesaan dan perkotaan, dan sebagainya (Sadu Wasistiono: 2006). Disebut sebagai *quasi self governing community* atau pemerintahan semu karena ada 3 (tiga) alasan, yaitu pemerintah desa tidak memiliki kewenangan menarik pajak/retribusi, aparat pemerintah desa bukan pegawai negeri, serta aparat pemerintah desa tidak digaji oleh negara selayaknya pegawai negeri.

Dalam kenyataannya selama ini, aparat pemerintah desa cenderung lebih berperan sebagai pelayan dalam urusan administratif surat menyurat kepada masyarakat, dan kurang berperan dalam urusan pemberdayaan masyarakat. Padahal menurut UU No. 32 Tahun 2004 dan PP No. 72 Tahun 2005 tersebut, selain urusan pemerintahan yang berasal dari **hak asal usul desa**, dimungkinkan bagi desa untuk mendapatkan **penyerahan urusan pemerintahan** dari pemerintah kabupaten/kota, **tugas pembantuan** dari Pemerintah, pemerintah provinsi, dan/atau pemerintah kabupaten/kota, serta **urusan pemerintahan lain** yang diatur menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dengan demikian, UU dan PP tersebut memungkinkan adanya desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan yang dilaksanakan oleh pemerintah desa.

Dalam hal penyerahan urusan pemerintahan dari pemerintah kabupaten/kota kepada Desa, PP No. 72 / 2005 menegaskan bahwa urusan pemerintahan yang diserahkan kepada Desa adalah **urusan pemerintahan yang secara langsung dapat meningkatkan pelayanan dan pemberdayaan masyarakat**. Jenis urusan ini lebih lanjut diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 30 / 2006 tentang Tata Cara Penyerahan Urusan Pemerintahan Kabupaten/Kota Kepada Desa. Permendagri tersebut menetapkan **31**

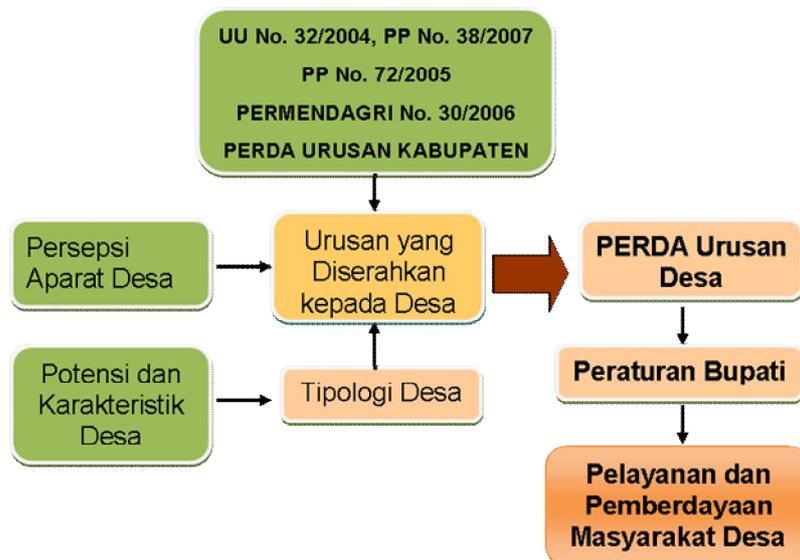
bidang urusan pemerintahan, dengan 223 rincian urusan yang dapat diserahkan dari kabupaten/kota kepada Desa. Namun, setiap desa memiliki potensi, kondisi dan kemampuan yang berbeda dengan desa yang lain sehingga tidak bisa diperlakukan secara seragam. Maka tidak mudah bagi pemerintah kabupaten/kota untuk menentukan urusan apa saja yang akan diserahkan kepada masing-masing desa. Untuk itu perlu dilakukan kajian analisis kemampuan dan potensi desa serta jenis urusan yang mungkin bisa dilaksanakan oleh masing-masing desa berdasarkan karakteristiknya. Hal ini dilakukan agar dalam pelaksanaan urusan pemerintahan yang telah diserahkan oleh pemerintah kabupaten/kota kepada Desa nantinya bisa berjalan secara efektif dan efisien.

Bertambahnya kewenangan Pemerintah Desa diharapkan bisa menciptakan kemajuan yang positif dalam mengoptimalkan pelayanan di desa dan pemberdayaan masyarakatnya. Perlunya dilakukan pemberdayaan desa dengan alasan bahwa apabila desa maju maka kecamatan akan maju, dan jika kecamatan maju maka kabupaten/kota akan maju. Selanjutnya apabila kabupaten/ kota maju maka provinsi akan maju dan apabila provinsi maju maka negara akan maju. Selain dari pada itu, penyerahan urusan pemerintahan kepada Desa hendaknya juga disertai dengan **peningkatan kapasitas Pemerintah Desa**, baik dari aspek keuangan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia aparatur agar Pemerintah Desa memiliki kemampuan dalam membuat keputusan, prakarsa dan inisiatif dalam mengelola pemerintahannya sendiri dalam rangka pemenuhan kebutuhan, pelayanan, serta pemberdayaan masyarakat.

Urusan-urusan pemerintahan yang diserahkan kepada Desa harus dituangkan dalam peraturan perundangan daerah yaitu berupa Peraturan Daerah (Perda) tentang Penetapan Jenis-jenis Urusan Desa, serta Peraturan Bupati/Walikota tentang Penyerahan Urusan Pemerintahan kepada Desa. Dalam hal ini, bupati/walikota menurut pasal 3 ayat (1) Permendagri No. 30 / 2006 melakukan pengkajian dan evaluasi terhadap jenis urusan yang akan diserahkan kepada desa dengan mempertimbangkan aspek *letak geografis, kemampuan personil, kemampuan keuangan, efisiensi dan efektivitas*. Maka, penyerahan urusan pemerintahan dari kabupaten/kota kepada desa setidaknya didasarkan pada 3 (tiga) faktor.

Pertama berdasarkan urusan pemerintahan yang dimiliki oleh desa secara normatif (*top down*) mengacu pada UU No. 32 Tahun 2004, PP No. 72 Tahun 2005 dan Permendagri No. 30 Tahun 2006 sebagai peraturan pelaksanaannya. **Kedua**, penyerahan urusan pemerintahan kepada desa juga mempertimbangkan potensi dan karakteristik masing-masing desa, yang meliputi 4 (empat) variabel, yaitu jumlah penduduk, luas wilayah, jumlah Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa serta jumlah pegawai/aparat desa. Hal ini mengingat bahwa potensi dan karakteristik masing-masing desa tidak seragam sehingga perlu dilakukan pemetaan terhadap masing-masing desa. **Ketiga**, persepsi aparat desa digunakan untuk mengetahui kemampuan aparat terhadap urusan-urusan yang akan diserahkan kepada desa. Penilaian aparat ini perlu dilakukan karena merekalah yang akan melaksanakan urusan nantinya, dan diasumsikan bahwa aparat di desa lebih mengetahui dan memahami kemampuan masing-masing desanya.

Kedua faktor tersebut dijadikan pertimbangan dalam menentukan jenis urusan apa saja yang bisa diserahkan kepada masing-masing desa. Kerangka berpikir diatas bisa digambarkan dalam model gambar sebagai berikut:



Penataan Kewenangan Desa

Dalam penataan kewenangan / urusan Desa, perlu diperhatikan beberapa hal mendasar sebagai berikut:

1. Sumber kewenangan / urusan.

Dalam sebuah Negara Kesatuan seperti Indonesia, apakah dikenal urusan pemerintahan yang terbagi (*split authority*) atau tidak. Jika tidak, maka asumsinya adalah bahwa *semua urusan pada hakekatnya adalah urusan Pusat (sentral)*. Ketika pemerintah menganut prinsip desentralisasi, maka kewenangan Pusat (sentral) tadi diserahkan kepada unit pemerintahan yang lebih kecil, yakni Pemerintah Daerah. Dengan kata lain, *urusan pemerintahan pada dasarnya bersifat utuh*, hanya unit pengelolanya yang didistribusikan secara merata untuk alasan efektivitas dan efisiensi.

Sehubungan dengan hal tersebut, muncullah pertanyaan baru, apakah Pemerintah Daerah yang telah menerima penyerahan urusan dapat menyerahkan urusan tersebut kepada Desa? Jika asumsinya adalah bahwa urusan pemerintahan bersifat utuh, maka penyerahan urusan hanya bisa dilakukan oleh pemilik aslinya, yakni Pemerintah Pusat. Hubungan Pusat – Daerah tidak sebangun dan tidak identik dengan hubungan Kabupaten/Kota – Desa. Artinya, *Pemerintah Kabupaten/Kota tidak berkedudukan sebagai "pemerintah pusat" bagi Desa di wilayahnya*. Oleh karena itu, *Pemerintah Daerah dapat menyerahkan sebagian urusannya hanya jika terdapat delegasi perundang-undangan yang mengaturnya*. Dalam hal ini, perlu ditelaah secara

seksama apakah Permendagri No. 30/2006 memiliki delegasi perundang-undangan dari UU No. 32/2004.

2. Kompatibilitas UU No. 32/2004 jo. PP No. 72/2005 dengan Permendagri No. 30/2006.

Titelatur Permendagri No. 30/2006 adalah Tata Cara Penyerahan Urusan Pemerintahan Kabupaten/Kota Kepada Desa. Sementara pasal 206 UU No. 32/2004 jo. pasal 7 PP No. 72/2005 lebih menekankan pada pengaturannya, bukan penyerahan. Hal ini dengan sangat jelas dapat disimak dari bunyi kedua aturan tersebut bahwa "Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan desa antara lain mencakup urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota **yang diserahkan pengaturannya** kepada desa. Inipun masih dengan catatan bahwa urusan yang diserahkan pengaturannya kepada Desa tersebut adalah urusan pemerintahan **yang secara langsung dapat meningkatkan pelayanan** dan pemberdayaan masyarakat (pasal 8 PP No. 72/2005).

Dari perbandingan substantif tersebut jelas sekali dapat dibedakan antara "penyerahan urusan" dengan "penyerahan pengaturan urusan pemerintahan" tertentu. Implikasi dari kedua hal tersebut jelas sangat berbeda sekali. "Penyerahan urusan" dari bupati / walikota kepada Desa seolah-olah melahirkan daerah otonom sebagai subordinasi pemerintah kabupaten/kota. Sedangkan "penyerahan pengaturan" tidak mengakibatkan terjadinya transfer urusan, melainkan hanya aspek managerial belaka (pengaturan, pembiayaan, penjadualan, pertanggungjawaban, dsb).

3. Kompatibilitas PP No. 38/2007 jo. Perda Urusan dengan Permendagri No. 30/2006.

Meskipun mengatur tentang pembagian urusan Pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota, namun PP No. 38/2007 pada dasarnya belum dapat langsung diimplementasikan oleh daerah. Dalam hal ini, daerah masih harus melakukan kajian terhadap jenis-jenis dan rincian urusan yang benar-benar sesuai dengan kondisi, kebutuhan dan kemampuannya, untuk kemudian dituangkan kedalam Perda Urusan. Dengan demikian urusan daerah akan berbeda-beda sesuai dengan karakteristik, potensi maupun kebutuhannya masing-masing.

Pola pikir seperti diatas nampaknya kurang terakomodir dalam Permendagri No. 30/2006, karena di dalam lampiran secara tegas telah menyatakan adalah 31 bidang urusan dan 223 rincian urusan sebagai urusan kabupaten/kota yang dapat diserahkan kepada Desa.

Dengan demikian, proses penyerahan urusan kepada Desa akan sedikit mengalami misorientasi, apakah harus menjabarkan Perda Urusan (ini yang paling tepat), atau mengacu pada Permendagri No. 30/2006 (yang bernuansa keseragaman)?

4. Besaran Urusan, Penentuan Jenis Urusan, serta Sifat Urusan.

Permendagri No. 30/2006 maupun aturan lain belum memberikan kriteria dan/atau instrumen yang tegas untuk menetapkan besaran dan jenis urusan yang harus dilakukan oleh Desa. Secara logika, kemampuan dan kondisi desa sangat bervariasi

tergantung pada variabel-variabel yang mempengaruhinya. Semakin tinggi kemampuan desa, maka semakin tinggi pula besaran urusan yang dapat dilaksanakan. Hal ini mengilustrasikan perlunya disusun terlebih dahulu Tipologi Desa sebelum dilakukan penyerahan (pengaturan) urusan kepada Desa.

Selain itu, masalah lain yang harus diperjelas adalah tentang sifat pemberian urusan, apakah dilakukan secara homogen ataukah berdasarkan kebutuhan dan kondisi desa masing-masing (heterogen)?

Berdasarkan besaran dan sifat urusan yang dapat diserahkan (pengaturannya) kepada Desa, maka dapat digambarkan adanya 4 (empat) kuadran sebagai berikut:

1 Urusan Besar Heterogen	2 Urusan Besar Homogen
3 Urusan Kecil Heterogen	4 Urusan Kecil Homogen

5. Simulasi "Penyerahan Urusan" kepada Desa.

Penyerahan urusan pemerintahan dari Kabupaten kepada Desa dilakukan dengan mempertimbangkan aspek hukum yaitu peraturan perundang-undangan yang berlaku dan potensi serta karakteristik desa. Dari aspek hukum, penyerahan urusan tentu tidak boleh bertentangan dengan aturan hukum yang ada, yaitu UU No. 32/2004, PP No. 72/2005 serta Permendagri No. 30/2006. Sedangkan dari aspek potensi dan karakteristik desa digunakan variabel jumlah penduduk dan luas wilayah. Jumlah penduduk diberikan porsi pembobotan 60, sedangkan luas wilayah mendapat porsi pembobotan 40. Penentuan bobot nilai ini dilakukan dengan alasan:

- Pola umum ini secara luas diadopsi dalam peraturan perundangan-undangan, yaitu seperti yang digunakan dalam PP No. 41 / 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah untuk melakukan klasifikasi daerah sebagai pertimbangan dalam menentukan jumlah SKPD.
- Masyarakat/penduduk merupakan obyek sekaligus subyek dalam penyelenggaraan pelayanan publik dan menjadi target kebijakan (*policy target*) sehingga memiliki peran dan posisi yang penting.
- Luas wilayah, APBDesa (Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa), sarana dan prasarana, dan sebagainya merupakan alat kebijakan (*policy tools*) yang akan menghasilkan *policy outcomes*, yang kesemuanya bermuara pada peningkatan dan perbaikan kesejahteraan masyarakat.

Beberapa tahapan yang perlu dilakukan disini adalah, *pertama* tahapan penentuan tipologi masing-masing desa. Penentuan tipologi ini nantinya digunakan untuk menentukan kuota jumlah maksimal (besaran) urusan yang diserahkan kepada desa. Tipologi desa diperoleh dari penjumlahan bobot nilai masing-masing desa berdasarkan potensi jumlah penduduk dan luas wilayah. Kemudian total skor dari pembobotan akan menentukan masing-masing desa yang dibagi menjadi 4 tipe, yaitu tipe A, B, C dan D. Lebar interval diperoleh dari penghitungan batas atas (nilai tertinggi) potensi desa yaitu nilai jumlah penduduk dan luas wilayah, dikurangi batas bawah (nilai terendah), kemudian dibagi 4.

$$\text{Jumlah Kelas Interval} = 4$$

$$\text{Lebar Interval (LI)} = \frac{\text{Batas Atas} - \text{Batas Bawah}}{4}$$

Kelas interval ditentukan berdasarkan penghitungan sebagai berikut:

Variabel	Kelas Interval	Nilai
Jumlah Penduduk	$\geq \text{Batas Bawah} + 3 \text{ LI} + 1$	60
	$(\text{Batas Bawah} + 2 \text{ LI} + 1) - (\text{Batas Bawah} + 3 \text{ LI})$	45
	$(\text{Batas Bawah} + \text{LI}) + 1 - (\text{Batas Bawah} + 2 \text{ LI})$	30
	$\leq (\text{Batas Bawah} + \text{LI})$	15
Luas Wilayah	$\geq \text{Batas Bawah} + 3 \text{ LI} + 1$	40
	$(\text{Batas Bawah} + 2 \text{ LI} + 1) - (\text{Batas Bawah} + 3 \text{ LI})$	30
	$(\text{Batas Bawah} + \text{LI}) + 1 - (\text{Batas Bawah} + 2 \text{ LI})$	20
	$\leq (\text{Batas Bawah} + \text{LI})$	10

Dari Penjumlahan skor kedua variabel akan menghasilkan nilai yang menentukan tipologi masing-masing desa. Nilai untuk variabel jumlah penduduk maksimal 60, sedangkan nilai untuk variabel luas wilayah maksimal 40, sehingga total nilai tertinggi dari hasil penjumlahan kedua variabel tersebut adalah 100. Selanjutnya berdasarkan total nilai kedua tersebut bisa ditentukan tipe masing-masing desa dengan ketentuan sebagai berikut:

Total skor	Tipologi
≥ 76	A
51 – 75	B
26 – 50	C
≤ 25	D

Kedua, setelah diketahui tipologi masing-masing desa tersebut akan dilakukan penyebaran kuesioner kepada para aparat di tingkat desa untuk mengetahui urusan-urusan yang menurut mereka penting dan mampu diselenggarakan oleh desa. Berdasarkan Permendagri No. 30 / 2006 ada 31 bidang urusan pemerintahan yang dirinci menjadi 223 jenis urusan pemerintahan yang bisa diserahkan dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa, aparat desa akan menilai urusan mana saja yang mungkin diterapkan di masing-masing desa.

SPM Pemerintahan Desa

Mengapa Standar Pelayanan Minimal (SPM) perlu diterapkan di desa? Seperti telah disebutkan bahwa pemerintah desa merupakan pemerintah yang paling dekat dengan masyarakat di tingkat bawah. Sehingga pemerintah desa lebih memahami permasalahan dan kebutuhan masyarakat dalam skala/lingkup desanya masing-masing. SPM merupakan hak masyarakat terhadap pelayanan yang harus disediakan oleh pemerintah, yang pada saat ini hanya diterapkan sampai ke level daerah.

Sesuai dengan ketentuan UU No. 32/2004, hanya Urusan Wajib yang harus disusun Standar Pelayanan Minimal (SPM) di tingkat nasional, serta dokumen Rencana Pencapaian SPM (RP-SPM) di tingkat daerah. Dalam kaitan ini, Pemerintah Desa sesungguhnya tidak menjalankan urusan wajib, sehingga tidak memiliki kewajiban untuk menyusun RP-SPM. Meski demikian, tidak ada salahnya jika Desa dapat menetapkan standar minimal terhadap kualitas pelayanan yang diberikan kepada masyarakat. Sebab, secara filosofis justru Desa-lah ujung tombak pelayanan publik di era otonomi luas.

Hal ini sesuai pula dengan pernyataan Pratikno dkk (2007) bahwa hakekat keberadaan pemerintahan desa adalah menyediakan pelayanan yang dibutuhkan oleh masyarakat desa. Pelayanan yang disediakan pemerintahan desa dapat berwujud layanan administrasi, barang dan jasa. Tiga aspek layanan tersebut jika salah satunya tidak terpenuhi, akan mengurangi bobot kepercayaan masyarakat kepada pemerintahan desa. Secara rinci ketiga jenis layanan tersebut adalah sebagai berikut:

- a. *Pelayanan administrasi*, dapat berwujud layanan administrasi kependudukan, surat perjalanan, surat kepemilikan kekayaan dan aspek administrasi penting lainnya.
- b. *Pelayanan barang*. Pemerintahan desa dengan mempergunakan kewenangannya, didukung kelembagaan desa yang dimiliki, serta sumber-sumber keuangan yang memadai dapat mengadakan barang berupa sarana dan prasarana umum yang dibutuhkan masyarakat desa. Layanan yang termasuk dalam kelompok barang meliputi; sarana olah raga, jalan, saluran irigasi, gedung pemerintahan desa, peralatan kantor pemerintahan desa, gedung pertemuan masyarakat dsb.
- c. *Pelayanan jasa*. Layanan jasa di desa dapat berwujud penyediaan kegiatan sekolah, Posyandu untuk anak balita, bimbingan masyarakat dalam bertani, dan jenis-jenis layanan jasa lainnya.

Secara lebih konkrit, pelayanan yang diberikan oleh Pemerintah Desa hingga saat ini masih lebih banyak berhubungan dengan pelayanan administrasi. Selain sumber daya yang masih sangat terbatas (anggaran, SDM dan peralatan), juga disebabkan oleh belum jelasnya kewenangan / urusan Desa. Disamping itu, urusan Desa diyakini juga akan bersifat heterogen, dalam arti memiliki variasi dalam hal besaran dan substansinya, dibandingkan desa-desa lainnya. Oleh karena itu, penetapan SPM bagi jenis layanan yang diberikan Desa tidak dapat juga diseragamkan untuk seluruh Desa di Indonesia tetapi setidaknya bisa mencakup ketiga jenis pelayanan di atas, yaitu pelayanan administrasi, pelayanan barang dan pelayanan jasa. Sedangkan rincian kewenangan yang akan diterapkan SPM-nya kepada masing-masing desa memerlukan pengkajian lebih lanjut.

Sebagai gambaran dan panduan awal, makalah ini mencoba menawarkan model SPM bagi jenis-jenis pelayanan Pemerintah Desa yang berhubungan dengan Pelayanan Administratif. Jenis pelayanan inilah yang secara operasional lebih banyak diberikan oleh aparat Desa dalam penyelenggaraan fungsinya sehari-hari. Adapun jenis-jenis layanan beserta SPM yang direkomendasikan untuk lingkup Desa adalah sebagai berikut:

- Pelayanan Penerbitan Kartu Keluarga (indikator SPM: 100 persen Kepala Keluarga di Desa memiliki KK yang masih berlaku).
- Pelayanan Penerbitan Surat Keterangan Pindah (indikator SPM: 95 persen mutasi penduduk keluar dan mutasi masuk tercatat dalam buku administrasi kependudukan).
- Pelayanan Penerbitan Surat Tanah (indikator SPM: 75 persen dari luas tanah telah memiliki sertifikat tanah yang sah).
- Pelayanan Penerbitan Surat Pengantar KTP (indikator SPM: 100 persen warga Desa usia 17 tahun atau yang telah kawin memiliki KTP yang masih berlaku).
- Pelayanan Penerbitan Surat Keterangan Untuk Nikah (indikator SPM: 100 persen warga yang akan menikah telah mendapatkan surat rekomendasi).
- Pelayanan Penerbitan Surat Pengantar Kelahiran (indikator SPM: 100 persen kelahiran tercatat dan terdaftar).
- Pelayanan Penerbitan Surat Pengantar Kenal Lahir (indikator SPM: 100 persen penduduk yang sudah mencapai umur 10 tahun keatas dan belum memiliki Akta Lahir, tercatat dan memiliki Akta Kenal Lahir).
- Pelayanan Penerbitan Surat Keterangan Perkawinan (indikator SPM: 100 persen warga yang telah menikah tercatat di Desa).
- Pelayanan Penerbitan Surat Keterangan Kematian (indikator SPM: 100 persen warga yang meninggal tercatat di buku kematian).
- Pelayanan Penerbitan Surat Pengantar SKCK/SKKB (indikator SPM: 100 persen pemohon SKCK/SKKB terlayani).
- Pelayanan Penerbitan Surat Pengantar Ijin Keramaian (indikator SPM: 100 persen kegiatan keramaian memiliki ijin resmi).
- Pelayanan Penerbitan Surat Keterangan IMB (indikator SPM: 90 persen bangunan di Desa telah memiliki IMB).
- Pelayanan Penerbitan Surat Keterangan Rekomendasi SITU (indikator SPM: 100 persen usaha kecil di Desa telah memiliki SITU).
- Pelayanan lainnya.

Namun demikian idealnya semua jenis pelayanan harus bisa dilakukan secara maksimal yaitu 100 persen. Artinya tidak ada masyarakat yang tidak terjangkau oleh pelayanan pemerintah. Sehingga batasan minimal tersebut bukan berarti membatasi kualitas pelayanan publik tetapi justru sebagai patokan minimal yang harus bisa dicapai oleh pemerintah desa. Karena dengan penerapan SPM di tingkat pemerintah desa bisa menjadikan sebagai salah satu ukuran kinerja pemerintah desa.

Kesimpulan dan Agenda Ke Depan

Dalam iklim otonomi luas dewasa ini, kebijakan tentang penguatan sistem pemerintahan Desa belum intensif dan belum jelas, sehingga Pemerintah Desa dan masyarakat desa belum dapat menerima manfaat yang signifikan dari kerangka desentralisasi yang telah dimulai sejak 1 dekade yang lalu. Kebijakan pemerintah tentang penyelenggaraan pemerintahan daerah belum menampakkan arah dan *platform* yang jelas, bahkan diindikasikan menyimpang dari amanat UUD 1945 khususnya pasal 18. Indikasi inkonsistensi kebijakan ini dapat disimak dari ketentuan UUD 1945 yang menghendaki adanya pengakuan terhadap otonomi asli Desa, namun dalam UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah yang dijabarkan lebih lanjut dalam PP No. 72/2005 tentang Desa, justru lebih menganut prinsip pemberian otonomi. Dengan demikian, saat ini terjadi fenomena pergeseran dari “otonomi pengakuan” kearah “otonomi pemberian”.

Pada saat yang bersamaan, Permendagri No. 30/2006 tentang Tata Cara Penyerahan Urusan Pemerintahan Kabupaten/Kota Kepada Desa juga menyimpan potensi permasalahan tersendiri, karena kurang sejalan atau *incompatible* dengan aturan yang lebih tinggi, yakni UU No. 32/2004 dan PP No. 72/2005. Adalah sangat ironis ketika Permendagri No. 30/2006 berani mengatur tentang **penyerahan urusan kabupaten/kota**, sementara dalam UU No. 32/2004 dan PP No. 72/2005 yang diserahkan adalah **pengaturan urusan**. Hal ini bisa menjadi diskusi lebih lanjut berkaitan dengan aspek hukum dari peraturan perundangan tersebut.

Melihat kedua fenomena diatas, dapat dilihat cukup jelas bahwa pemerintah sama sekali tidak memiliki *Grand Design* pembangunan desa dan penguatan otonomi desa. Dengan kata lain, desa saat ini berada disimpang jalan, antara tuntutan peningkatan mutu pelayanan dan pemenuhan hak-hak masyarakat disatu pihak, dengan kebijakan pemerintah yang kurang terencana dengan baik di pihak lain, yang dapat menjadi penghalang utama terwujudnya cita-cita besar desentralisasi. Terhadap fenomena pergeseran dari otonomi pengakuan kearah otonomi pemberian tadi, perlu dilakukan harmonisasi kebijakan atau sinkronisasi peraturan perundang-undangan. Dalam hal ini ada 2 (dua) cara yang dapat dipilih, yakni: 1) melakukan amandemen terhadap UUD 1945 pasal 18; atau 2) mengajukan *judicial review* UU No. 32/2004 kepada Mahkamah Konstitusi.

Harmonisasi yuridis terhadap peraturan perundang-undangan di bidang Pemerintahan Desa, perlu diimbangi melalui pembenahan kebijakan dan sistem administrasi Pemerintahan Desa. Dalam hal ini, salah satu kebutuhan yang paling mendesak adalah

penyusunan *Grand Design* Penguatan Otonomi Desa, yang berisi arah kebijakan utama pembangunan desa. Dari *Grand Design* ini selanjutnya akan diturunkan dalam agenda-agenda yang lebih spesifik dan tematik, seperti penataan urusan dan kewenangan Desa, strategi pemberdayaan aparatur dan masyarakat Desa, penyempurnaan sistem perencanaan pembangunan desa partisipatif, penataan administrasi personalia dan administrasi keuangan, dan sebagainya. Atau dengan kata lain, konsekuensi penerapan otonomi desa beserta SPM-nya adalah diperlukan penguatan pemerintah desa dari sisi kelembagaan, manajemen dan sumber daya aparatur pemerintah desa.

Daftar Referensi

- Antlov, Hans, 2002, *Negara Dalam Desa*, Yogyakarta: LAPERA Pustaka Utama.
- Eko, Sutoro, 2006, "Posisi Politik dan Kewenangan Desa", Makalah disampaikan dalam *Sarasehan Nasional Menggagas Desa Masa Depan*, diselenggarakan oleh kerjasama Ditjen Pemberdayaan Masyarakat Desa Depdagri, Forum Pengembangan Pembaharuan Desa (FPPD) dan *Democratic Reform Support Program* (DRSP) USAID, Jakarta 3-4 Juli. Diakses tgl. 19-08-2008 di situs <http://relawandesa.wordpress.com/2008/06/16/posisi-politik-dan-kewenangan-desa/>
- _____, 2008, "Masa Lalu, Masa Kini, dan Masa Depan Otonomi Desa", dalam IRE's Insight Working Paper No. II/February.
- Kartohadikoesoemo, Soetardjo, 1984, *Desa*, (Jakarta: PN Balai Pustaka).
- Pratikno, Sunaji Zamroni, (et.al), 2007, "Pilkades Sukses Gerbang Menuju Pemerintahan Desa Beres", dalam *Seri Penerbitan Pemerintahan Desa*, Yogyakarta: Ademos.
- Sujanto, 1988, *Daerah Istimewa dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Jakarta: PT Bina Aksara.
- Sudijat, Iman, 1981, *Hukum Adat Sketsa Asas*, Yogyakarta: Liberty, cet. Kedua.
- Utomo, Tri Widodo W., 2006, "Penataan Kewenangan / Urusan Pemerintah Daerah, Pendelegasian (Transfer) Kewenangan, dan Alternatif Model Kelembagaan Daerah", materi pada "Diklat Penataan Kelembagaan Perangkat Daerah" Samarinda, 14-18 November.
- Wasistiono, Sadu dan M. Irwan Tahir, 2006, *Prospek Pengembangan Desa*, Bandung: Fokusmedia.

Peraturan Perundang-Undangan

- UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- PP Nomor 65 Tahun 2005 tentang Pedoman Penyusunan dan Penerapan Standar Pelayanan Minimal.

PP Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa.

Permendagri Nomor 30 Tahun 2006 adalah Tata Cara Penyerahan Urusan Pemerintahan Kabupaten/Kota Kepada Desa.

Permendagri Nomor 6 Tahun 2007 tentang Petunjuk Teknis Penyusunan dan Penetapan Standar Pelayanan Minimal.

Permendagri Nomor 79 Tahun 2007 tentang Pedoman Penyusunan Perencanaan Pencapaian Standar Pelayanan Minimal.