

Dukungan Efektif Pemerintah Daerah bagi Desa

Catatan Kebijakan
UU Desa

Oktober 2019

Ringkasan

Peran pemerintah daerah dalam pembangunan desa sebagian besar ditentukan oleh UU Pemerintah Daerah (UU 23/2014), yang menjadi dasar hukum bagi peraturan-peraturan pemerintah daerah menyangkut organisasi dan tupoksi SKPD pemerintah tingkat kabupaten yang terkait dengan pembinaan dan pengawasan pemerintah desa. Baik UU Desa (UU 6/2014) maupun UU Pemerintah Daerah (UU 23/2014) disahkan pada tahun yang sama, masing-masing memberikan wewenang bagi pemerintah desa dan otoritas pemerintah daerah, tapi memberikan arahan yang berbeda tentang peran pemerintah daerah dalam hal pembinaan dan pengawasan pemerintah desa. UU 23 dan turunannya juga mengamanatkan fungsi penting bagi dinas pemerintah kabupaten untuk mengatur desa (terutama Dinas PMD dan Kecamatan), yang menjelaskan perbedaan peran pemerintah kabupaten dan desa dalam urusan pemberdayaan masyarakat dan desa. Upaya saat ini untuk menyelaraskan UU 23 dan UU 6 melalui revisi PP urusan pemerintahan konkuren diharapkan

mengatasi kesenjangan dan pertentangan dalam kedua UU tersebut. Sementara itu, beberapa pemerintah kabupaten telah memprakarsai berbagai peraturan dan memposisikan pemerintah daerah sebagai fasilitator penting untuk pembangunan desa. Sistematisasi dukungan pemerintah daerah ke desa-desa dan masyarakat terkait penyelenggaraan UU Desa akan membutuhkan:

1. Percepatan revisi PP tentang urusan pemerintahan konkuren untuk meningkatkan keselarasan antara UU 6 dan UU 23.
2. Bappeda mengambil kewenangan lebih besar untuk koordinasi dan kolaborasi pembangunan kawasan perdesaan, antar-desa, dan desa.
3. Melaksanakan peran kecamatan dalam pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan desa seperti telah diamanatkan oleh PP Kecamatan (No. 17/2018).
4. Memperbarui pedoman audit untuk standarisasi dan penguatan fungsi dan penerapan.

**Catatan ini dipersiapkan bersama antara Bank Dunia dan KOMPAK atas permintaan Bappenas sebagai masukan untuk kebijakan berkenaan dengan UU Desa. Catatan ini disusun berdasarkan data yang tersedia per Oktober 2019, termasuk laporan studi yang akan dipublikasikan dalam waktu dekat. Catatan kebijakan terdiri dari lima bagian: 1) Bagaimana Meningkatkan Kualitas Pelaksanaan Penyelenggaraan UU Desa, 2) Dukungan Efektif Pemerintah Daerah bagi Desa, 3) Mewujudkan Infrastruktur Perdesaan yang Berkualitas dengan Dana Desa, 4) Masyarakat sebagai Pusat Pelaksanaan UU 1 Desa, dan 5) Pengelolaan, Pelaporan, dan Pengawasan Keuangan Desa.*

Bagaimana memperbaiki sistem antara pemerintah daerah dan desa

Peraturan-peraturan turunan utama yang mengatur fungsi-fungsi pemerintah daerah dan desa dari UU Pemerintah Daerah (UU 23/2014) dan UU Desa (UU 6/2014) perlu diselaraskan. Persoalan muncul saat pemerintah daerah (provinsi dan kabupaten) menentukan impikasi kelembagaan mereka hanya berdasarkan UU Pemda dan PP turunannya. Sedangkan pemerintah desa hanya mengikuti UU Desa dan peraturan-peraturan turunannya. Yang paling nyata, UU Desa memberikan tanggung jawab kepada pemerintah pusat dan provinsi untuk pembinaan dan pengawasan sub-urusan administrasi pemerintah desa sedangkan UU Pemda tidak.

Dalam kabupaten, satuan yang bertanggung jawab untuk urusan pemberdayaan masyarakat dan desa adalah Dinas PMD. Dalam struktur formalnya, Dinas PMD mengalami kesulitan untuk mengkoordinasikan permasalahan lintas sektoral dengan SKPD kabupaten lainnya, seperti Pekerjaan Umum, Pendidikan, Kesehatan, dan Pertanian. Hal ini merupakan tantangan besar karena banyak desa yang melaporkan memerlukan dukungan tambahan dari dinas-dinas teknis ini.¹ Pembagian urusan pemerintahan menurut UU 23 berisiko menjadikan urusan desa sebagai sektor baru, seperti yang dapat dilihat dari konsentrasi alokasi 92% anggaran urusan desa menjadi anggaran DPMD.² Akibatnya, dinas teknis provinsi dan kabupaten tidak merasa memiliki amanat yang jelas maupun insentif untuk memberikan dukungan teknis kepada desa.

Gambar 1: UU 6/2014 dan UU 23/2014 menetapkan peran berbeda untuk dukungan pemerintah daerah kepada desa

UU Desa (UU 6/2014) dan turunannya	UU Otonomi Daerah (UU 23/2014) dan turunannya	Dampak
Menetapkan tugas pembinaan dan pengawasan desa kepada seluruh tingkatan pemerintah. Provinsi mengawasi dukungan kabupaten bagi desa (Pasal 112-115)	Tidak menetapkan tugas pembinaan dan pengawasan administrasi pemerintahan desa ke pemerintah pusat dan provinsi (lihat Lampiran UU23 tentang pembagian Urusan)	Ditjen Bina Pemdes Kemendagri tidak mendapat anggaran yang mencukupi. Provinsi tidak mengawasi kabupaten, masih menyelenggarakan kegiatan skala desa secara langsung, atau hanya memberikan bantuan keuangan.
Pasal 112(3) pemerintah pusat, provinsi dan kabupaten/kota harus memberdayakan masyarakat desa dengan meningkatkan kualitas pemerintahan desa dan masyarakat melalui pendidikan, pelatihan, dan penyuluhan.	Tidak eksplisit memandatkan tugas pendampingan dan pengembangan kapasitas desa . Kabupaten ditugaskan melakukan Binwas lebih untuk penataan desa, administrasi pemdes, dan kelembagaan masyarakat.	Tidak jelas siapa yang bertanggung jawab untuk pengembangan kapasitas desa. Pemerintah daerah sebagian besar menunggu program-program pelatihan dari pusat.
Memberikan amanat bagi seluruh tingkatan pemerintah untuk mendukung dan mengawasi desa (Pasal 112) Mengalokasikan DD dari APBN untuk menjadikan seluruh program berbasis desa efektif (Pasal 72.2)	Mengganti satuan yang mengelola urusan desa & masyarakat dari Badan (koordinasi) menjadi Dinas, sehingga menjadikan desa seperti sektor baru akibat tafsir bagi habis urusan. Urusan desa hanya (dianggap sebagai) amanat DPMD. Pemerintah Daerah tidak melihat pentingnya dukungan teknis dinas-dinas sector terkait kepada desa. Inspektorat daerah & camat lebih fokus pada pengawasan dan supervisi daripada pembinaan.	Dukungan teknis kepada desa dari sektor-sektor utama dari minimum menjadi tidak ada sama sekali Peluang untuk sinergi antara desa-kabupaten menjadi kecil. Bahkan berbagai kementerian dan DPMD daerah masih melakukan proyek-proyek berskala desa, daripada bersinergi dan memberikan dukungan/bimbingan teknis. Data Podes 2018 BPS menunjukkan kemajuan terendah IPD berada pada dimensi layanan dasar.

Kotak 1: Di Kabupaten Pacitan, Kecamatan memiliki peran penting dalam menjembatani kesenjangan antara desa dan kabupaten untuk memberikan pengawasan, dukungan, dan koordinasi secara lebih efektif dan efisien.

Kecamatan, yang berada di garis depan dukungan desa, memiliki pendanaan dan staf terbatas untuk binwas desa. Mengikuti pengesahan UU Desa, Direktorat Jenderal Bina Pemerintahan Desa Kemendagri mengembangkan sebuah strategi dan pendekatan baru (*Grand Design*) untuk memperkuat kapasitas pemerintah desa untuk melaksanakan perluasan tanggung jawab mereka. Mulai tahun 2016, Kemendagri mulai bekerja dengan KOMPAK untuk melakukan percontohan sebuah program untuk memperkuat kapasitas pemerintah kecamatan di 24 kabupaten di tujuh provinsi. Di bawah percontohan ini, tim-tim kecamatan, yang terdiri dari staf kecamatan, pejabat sektoral dan fasilitator desa, dibentuk, dilatih dan diperlengkapi untuk membina dan memfasilitasi pemerintah desa untuk memperkuat tata pemerintahan, perencanaan dan penganggaran, koordinasi seputar penyediaan layanan dasar.

Di desa-desa di kabupaten Pacitan, pelaksanaan program penanggulangan kemiskinan setempat, *Grindulu Mapan*, tidak optimal karena tidak adanya data dan informasi yang benar tentang siapa dan di mana keberadaan keluarga miskin. Sejak awal 2016, Bupati menugaskan sektor-sektor terkait (BAPPEDA, Pendidikan, Kesehatan, Sosial, Pencatatan Sipil dan Statistik Hayati, Kecamatan) untuk bekerja sama dan mendukung desa dalam tata pemerintahan desa dan melakukan integrasi sistem data/informasi untuk memastikan data yang akurat dan terkini. Bupati menugaskan Camat untuk memberikan fasilitasi (PTPD) ke desa-desa dan memperluas peran mereka untuk melakukan supervisi dan pemantauan atas implementasi program *Grindulu Mapan*. Data terpadu di tingkat kabupaten memungkinkan desa-desa untuk mendapatkan data adminduk digital dan dukungan untuk mempercepat dan menjangkau layanan identitas hukum. Dengan data yang sudah sinkron dan divalidasi, Pacitan dapat menyinergikan program penanggulangan kemiskinan mereka dan terintegrasi antar sektor, serta desa. Tingkat kemiskinan saat ini (2018) adalah 14% yang telah turun dari angka 16% (2014).

Selain itu, UU Pemda tidak mengamanatkan bagaimana dinas sektoral (kesehatan, pendidikan, pekerjaan umum, dll.) pada tingkat kabupaten dapat berkoordinasi dengan desa dalam penyediaan layanan dasar disamping memberikan pembinaan dan pengawasan (Binwas) yang bersifat teknis kepada desa. Kesenjangan ini sangat berpengaruh dalam menghadapi kenaikan anggaran desa sepuluh kali lipat sejak terbitnya UU Desa. Ketidakjelasan peran dinas sektoral dalam hal tersebut menciptakan ketidakpastian dalam pembagian kewenangan sektoral antar desa dan

dinas untuk bidang-bidang penting seperti air bersih, irigasi, pendidikan, dan PAUD.³ Tidak ada mekanisme sistematis bagi desa-desa dan dinas sektoral untuk melakukan koordinasi dalam penyelenggaraan proyek/kegiatan bersama. Sebuah studi⁴ baru-baru ini menemukan bahwa pemerintah desa dan pemangku kepentingan kabupaten menganggap layanan dasar sebagai otoritas lembaga teknis (SKPD) di tingkat kabupaten saja.⁵

Pemerintah kabupaten dan kecamatan memiliki potensi untuk berperan penting dalam memfasilitasi pemerintah desa. Mengingat banyaknya jumlah desa di Indonesia, dan besarnya keragaman daerah dalam hal kapasitas, prioritas dan konteks lokal, kabupaten dan khususnya kecamatan dapat memainkan peran memfasilitasi dukungan pemerintah desa, serta memberikan pengawasan dan pelaporan terkait Dana Desa yang meningkat (lihat Kotak 1).

Rekomendasi kebijakan

1. **Bappenas perlu memfasilitasi Kemendagri (Bangda, Bina Pemdes dan BAK) untuk mempercepat revisi PP tentang urusan pemerintahan konkuren** untuk lebih memperjelas pelaksanaan UU Desa dan UU Pemda.
 - a. Menetapkan target & pagu anggaran provinsi dan kabupaten untuk pembinaan dan pengawasan desa (sejalan dengan P3PD).
 - b. Gubernur/Bupati mengeluarkan indikator kinerja untuk provinsi, kabupaten, kecamatan atas dukungan mereka terhadap desa
 - c. Bappenas menyatukan indeks pengukur kemajuan desa termasuk memberikan bobot yang lebih besar pada indikator kapasitas desa dan tata kelola – untuk menginformasikan kemajuan vs target-target di atas.
 - d. Kemendagri merevisi dan membakukan nomenklatur anggaran untuk Binwas pemerintah daerah .
 - e. Kemendagri memberikan pembinaan yang jelas untuk setiap tingkatan bagaimana mengangkat pejabat dan membuat anggaran satuan pemerintah daerah yang bertanggung jawab atas pembinaan dan pengawasan desa.
 - f. Kemendagri, Bappenas merancang dan menguji mekanisme untuk meningkatkan insentif dan akuntabilitas kabupaten dan kecamatan untuk meningkatkan kualitas pembinaan dan pengawasan desa, antara lain:
 - i. Memperkuat sistem yang ada untuk memantau dan melaporkan pengeluaran dan hasil pembangunan desa sehingga dapat mengukur kualitas pengeluaran desa.
 - ii. Menetapkan dan meningkatkan mekanisme untuk mendorong kompetisi yang sehat antar kabupaten, kecamatan, dan desa terkait kinerja desa.
 - iii. Kemendagri semakin memprioritaskan dukungan & supervisi desa dalam peraturan menteri tahunan tentang penyusunan anggaran pemerintah daerah (APBD).

2. **Bappenas, berkoordinasi dengan Kemendagri dan Kemendes, perlu memastikan bahwa Bappeda memiliki kewenangan yang lebih besar untuk koordinasi perencanaan pembangunan kawasan perdesaan, antar desa, dan desa.** Peran DPMD dalam membantu koordinasi pembangunan kawasan, termasuk pembangunan Kawasan Perdesaan dan pembangunan antar desa, juga harus diperkuat.
3. **Bappenas perlu berkoordinasi dengan Kemendagri dan Kemenkeu untuk memperkuat peran kecamatan dalam pembangunan desa.** Sejalan dengan PP 47/2015 dan PP 17/2018, bupati harus memperjelas dan melimpahkan sebagian kewenangan Binwas pada kecamatan. Kecamatan, melalui pelimpahan kewenangan dari bupati, dapat melakukan koordinasi bantuan teknis (dari dinas-dinas) ke desa-desa, termasuk mendirikan klinik/forum konsultasi desa – sebuah *platform* pembelajaran lokal dan berbasis permintaan.
4. **Bappenas perlu berkoordinasi dengan Kemendagri untuk memperbarui pedoman standardisasi dan penguatan fungsi audit dan penerapannya.** Sejalan dengan PP 12/2017, inspektorat kabupaten memiliki tanggung jawab untuk memastikan akuntabilitas keuangan desa. Inspektorat bertanggung jawab atas: pemantauan, peninjauan, evaluasi, dan audit.

¹ Bank Dunia, Tinjauan Kapasitas Pemerintah Daerah untuk Mendukung Implementasi UU Desa, Juni 2019 (draf).

² Bank Dunia, Tinjauan Kapasitas Pemerintah Daerah untuk Mendukung Implementasi UU Desa, Juni 2019 (draf).

³ Bank Dunia, Tinjauan Kapasitas Pemerintah Daerah untuk Mendukung Implementasi UU Desa, Juni 2019 (draf).

⁴ Bank Dunia, Tinjauan Kapasitas Pemerintah Daerah untuk Mendukung Implementasi UU Desa, Juni 2019 (draf).

⁵ Penilaian Pemerintahan Daerah (*Local Governance Assessment*) Bank Dunia menemukan bahwa beberapa lembaga teknis (SKPD) tidak mau berbagi tanggung jawab dengan desa. Sebagai contoh, Dinas PU menolak irigasi desa dialihkan ke desa, Dinas Pendidikan masih menganggap PAUD sebagai bagian dari kewenangannya, dan Dinas Kesehatan masih menganggap makanan tambahan berada dalam kewenangannya.

LOCAL
SOLUTIONS TO
POVERTY



KOMPAK
Kolaborasi Masyarakat dan Pelayanan untuk Kesejahteraan
Kemitraan Pemerintah Australia - Indonesia