

AUTONOMI

KK

TH 09 / 03

Sup

2

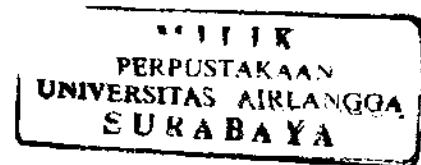
**LINGKUP KEWENANGAN OTONOMI  
TINGKAT DESA  
MENURUT UNDANG-UNDANG NOMER 22  
TAHUN 1999**



**T E S I S**

Oleh :

**Eko Supriyanto  
090013897 / M**



**PROGRAM PASCASARJANA  
UNIVERSITAS AIRLANGGA SURABAYA  
2002**

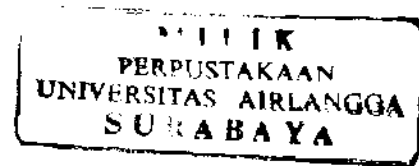
**LINGKUP KEWENANGAN OTONOMI  
TINGKAT DESA  
MENURUT UNDANG-UNDANG NOMER 22  
TAHUN 1999**

**T E S I S**

**Untuk memperoleh Gelar Magister dalam  
Program Studi Ilmu Hukum  
pada Program Pascasarjana Universitas Airlangga Surabaya**

**Oleh :**

**Eko Supriyanto  
090013897 / M**



**PROGRAM PASCASARJANA  
UNIVERSITAS AIRLANGGA SURABAYA**

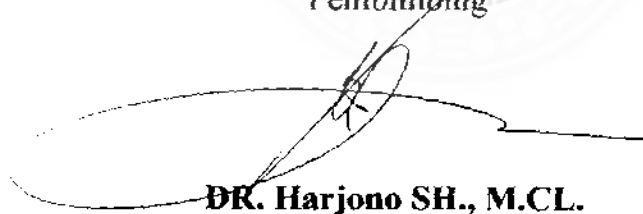
**PENGESAHAN TESIS**

**LINGKUP KEWENANGAN OTONOMI  
TINGKAT DESA  
MENURUT UNDANG-UNDANG NOMER 22  
TAHUN 1999**

Telah dipertahankan dihadapan Panitia Penguji tesis  
pada

**Hari : Selasa 9 Juli 2002**

Mengetahui  
Pembimbing



**DR. Harjono SH., M.CL.**

## UCAPAN TERIMA KASIH

Dengan selalu memanjatkan segala puji kehadiran Allah swt yang telah memberikan rachmat, hidayah serta ketabahan kepada penulis, syukur alhamdulillah tesis ini dapat diselesaikan.

Dengan selesainya tugas penyusunan tesis ini, perkenankanlah penulis menyampaikan rasa terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya , terutama kepada yang saya hormati :

1. Bapak Prof. DR. Soewoto Muljosudarmo, SH., M.S. ( Almarhum ) yang sejak awal memberikan perhatian, serta pemahaman tentang ilmu hukum sehingga mendorong keberanian penulis untuk masuk kajian hukum administrasi. Walaupun beliau tidak sempat menghantarkan penulis sampai menyelesaikan tesis ini, namun bagi penulis dasar keilmuan yang diberikan sangat membekas pada penulis. Satu pengharapan semoga beliau ditempatkan pada tempat terbaik disisiNya.
2. Bapak DR. Harjono, S.H., M.CL., Pembimbing kami yang tidak pernah merasa bosan menerima penulis untuk berkonsultasi serta dengan kesabaran dan sifat kebpakan memberikan bimbingan, saran sehingga menghantarkan penulis menyelesaikan tesis ini. Penghargaan setinggi-tingginya kepada beliau karena dengan ikhlasnya menerima pelimpahan

tugas pembimbingan dari Bapak Prof. Soewoto , dimana sebelumnya penulis sebagai konsultinya.

3. Bapak Drs. Bambang Sumardjoko M.Pd. selaku Dekan FKIP Universitas Muhammadiyah yang memberikan kelonggaran yang luar biasa kepada penulis dalam pelaksanaan akademik di Kampus maupun akademik disaat studi di UNAIR Surabaya.
4. Bapak H.Harun S.H. M.H, beliau adalah orang yang pertama kali bagi penulis membukakan wawasan tentang Hukum Administrasi Negara yang akhirnya mendorong penulis untuk memasuki keilmuan Hukum Administrasi.
5. Bapak Suharjono BA Lurah desa Margomulyo, Beni Sujendro Carik desa Margodadi, Wisnu Suryono Kabag Pemerintah desa Titoadi, Sumarogono Lurah desa Tiroadi, Syamsuri Lurah Sumberagung, Drs. Kabti Bowo Leksono Kepala Bagian Pemerintahan desa Pemda Kabupaten Sleman, Drs. Ovi Supyanto dan M. Zayid S.Ag masing-masing selaku Ketua DPRD Kabupaten Sleman, serta Lurah-Lurah desa di lingkungan Kabupaten Sleman serta beberapa anggota BPD, yang telah dengan senang hati dan ikhlas melayani penulis ketika menggali data untuk penyusunan tesis ini.
6. Bapak Prof. DR. Mohtar Mas'ood dari Studi Politik local dan Otonomi Daerah UGM serta sejawat dari Pusat Pengkajian Pedesaan Universitas Gadjah Mada yang dengan tekun berkenan untuk menjadi patner diskusi

saat memperdalam kajian data tentang desa dan otonomi sehingga tersusun tesis ini.

7. Kepada semua pihak terutama para respondent yang tidak dapat disebutkan satu persatu yang telah membantu penulis selama penelitian berlangsung.

Penulis menyadari bahwa karya tesis ini tidak pernah akan terwujud tanpa bantuan dari para pihak, karenanya sebagai karya yang melibatkan banyak pihak, penulis ingin persembahkan karya ini kepada beliau semua. Kepada semuanya penulis sekali lagi mengucapkan terima kasih semoga Allah berkenan memberikan imbalan pahala sepantasnya.

Yogyakarta

Juni 2002

Penulis

**PENETAPAN DEWAN PENGUJI TESIS**

**TESIS INI TELAH DIUJI DIHADAPAN DEWAN PENGUJI YANG  
DITUNJUK BERDASARKAN SURAT KEPUTUSAN DIREKTUR  
PASCASARJANA UNIVERSITAS AIRLANGGA  
NOMOR 2478/J03.4/PP/2002 , PADA HARI : SELASA 9 JULI 2002  
DENGAN SUSUNAN DENGAN PENGUJI SEBAGAI BERIKUT :**

**Ketua** : DR. H. Abdul Rasjid S.H. LL. M

**Anggota** : DR. Harjono S.H. M.CL.

DR. Tatiek Sri Djatmiati S.H. M.S

Emanuel Sudjatmoko, S.H. M.S

Sumadji, S.H. M.S

Himawan Estu Bagiyo, S.H. M.Hum.

## ABSTRAKSI

Perdebatan sekitar keberadaan desa sampai saat ini belum selesai, dengan hadirnya Undang-Undang No. 22 tahun 1999 pun keberadaan desa masih saja tidak jelas, apalagi dalam perkembangan terakhir ini, desa dijadikan instrument dalam upaya mewujudkan demokratisasi masyarakat, desentralisasi tata pemerintahan maupun titik tolak penentuan kewenangan.

Desa sebagai lingkungan pemerintahan yang otonom sudah seharusnya memiliki kewenangan otonom yang implementatif bukan hanya dalam tingkatan normatif saja. Spanning yang terjadi dalam kewenangan otonomi desa ini menyebabkan pola hubungan Daerah dengan desa menjadi kabur bagaimana sistim pelimpahannya, akibatnya dalam banyak hal Pemerintahan supra desa tidak jarang melakukan intervensi terhadap kewenangan otonomi desa yang ada. Kewenangan yang seharusnya dikelola oleh desa ternyata pihak Kabupaten terlalu banyak memberikan regulasi dalam bentuk Peraturan Daerah yang sangat terinci. Gejala ini sangat nampak atas kewenangan desa yang memiliki nilai ekonomis tinggi dan strategis.

Dari penemuan data di 86 desa di Kabupaten Sleman, diketahui bahwa kewenangan desa yang dimuat dalam Pasal 99 UU No. 22 tahun 1999 terutama kewenangan berdasarkan asal usul yakni kewenangan desa dalam hal-hal yang telah ada sejak lama di desa, diketahui variasi lingkup dan jenis kewenangannya sangat tinggi, namun secara garis besar kewenangan otonomi desa berkisar pada



pengelolaan kekayaan desa, pelayanan administrasi, pelayanan publik, pembangunan desa dan pemerintahan desa.

Dalam perhitungan ekonomis, kewenangan dalam hal pengelolaan kekayaan desa, menunjukkan bahwa sesungguhnya desa adalah otonom ( mandiri ) sehingga dari segi ini adanya UU No. 22 tahun 1999 atau perundangan desa sebelumnya tidak mempunyai pengaruh. Sumbangan Pendapatan asli desa terhadap APBDes sangat tinggi bahkan dalam desa tertentu menyumbang 100 % pada APBDes.

Dalam desa, hadirnya UU No. 22 tahun 1999 mempunyai pengaruh pada sektor pemerintahan saja, sehingga yang bergeser hanya aspek struktur tata pemerintahan saja, sebab dengan perundangan baru tersebut di desa lahir institusi baru bernama Badan Perwakilan Desa, adanya pemisahan kekuasaan desa, adanya pergeseran arah pertanggung jawaban serta bertambahnya kekuasaan eksekutif desa terutama dalam penetapan perangkat desa. Dengan perundangan baru ingin menempatkan pamong desa sebagai bagian integral dari desa, sehingga dari sini dilakukan perubahan dalam hal rekrutment Lurah desa, BPD maupun Kepala dukuh, demikian pula Kepala desa disesuaikan nama sebutannya menjadi Lurah desa, Sekretaris desa menjadi Carik desa, dengan harapan Lurah desa , Carik desa berfungsi lebih sebagai pemimpin ( Bopo babu ) bukan sebagai kepala yang cenderung birokratis dan administratif.

Lingkup kewenangan desa menurut Pasal 99 UU.No. 22 tahun 1999 dalam perspektif teoritis, sesungguhnya yang nyata merupakan kewenangan otonom

hanya yang dimuat pada ayat 1, sedangkan ayat 2 dan 3 dianggap bukan kewenangan penuh, tetapi kewenangan setengah penuh sebab dalam pelaksanaannya desa tidak independent namun sebagian kewenangannya ada di lingkungan pemerintahan lain. Ayat 2 tidak mungkin lahir sebagai kewenangan apabila tidak ada pengakuan supra desa sebab ayat ini menganut sistim pelimpahan formil, sedangkan ayat 3 tidak pernah menjadi ada kewenangan pada desa selama supra desa tidak memberikan pelimpahan dalam bentuk tugas pembantuan. Disinilah letak kekaburan otonomi desa tersebut diatas sebab Pasal 99 UU No. 22 tahun 1999 menganut sistim materiil , sistim formil dan juga sistim riil.



## RINGKASAN

Penelitian ini bertujuan untuk menemukan cakupan lingkup kewenangan Pemerintahan tingkat desa menurut ketentuan Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999. Dengan demikian penelitian ini mengungkap apa yang dimaksud dengan ketentuan Pasal 99 perundangan Otonomi Daerah.

Penelitian ini berdemensi ganda yaitu penelitian normative sekaligus penelitian empiris, sehingga penelitian ini mengkaji serta membandingkan isi muatan perundangan otonomi Daerah, Peraturan Daerah dan Peraturan pelaksanaan yang berkisar kewenangan pemerintahan desa. Demikian pula mengkaji pada kancah pemerintahan desa yang meliputi 86 desa di wilayah Kabupaten Sleman.

Metode penelitian yang digunakan adalah komparasi perundangan serta interview dan dokumenter. Komparasi perundangan ditempuh untuk menemukan lingkup kewenangan pemerintahan desa tingkat normative, sedangkan metode interview dan dokumenter untuk menemukan lingkup kewenangan empiris.

Melalui pengkajian tesis ditemukan bahwa lingkup kewenangan didesa meliputi kewenangan berdasarkan asal usul desa dan kewenangan akibat pemberian tugas pembantuan.

## DAFTAR ISI

HALAMAN SAMPUL	i
HALAMAN PRASYARAT GELAR	ii
HALAMAN PENGESAHAN TESIS	iii
HALAMAN UCAPAN TERIMA KASIH	iv
HALAMAN PENETAPAN DEWAN PENGUJI TESIS	vii
HALAMAN ABSTRAK	viii
HALAMAN RINGKASAN	xi
HALAMAN DAFTAR ISI	xii
<b>BAB I PENDAHULUAN</b>	
1. Latar belakang	1
2. Perumusan Masalah	19
3. Tujuan Penelitian	21
4. Manfaat Penelitian	21
5. Tinjauan Pustaka	22
6. Metode Penelitian	52
<b>BAB II SEJARAH PERKEMBANGAN OTONOMI DI INDONESIA</b>	
1. Pendahuluan	55
2. Perkembangan Otonomi dalam perspektif yuridis	60
a. Otonomi Daerah menurut Undang-Undang No. 1 tahun 1945	61
b. Otonomi dalam Undang-Undang No. 22 / 1948	65
c. Keberlakuan otonomi menurut UU. No. 1 /1957	72
d. Dinamika otonomi menurut UU. No. 18 /1965	76
e. Otonomi menurut UU. No. 5 / 1974	79
f. Otonomi menurut UU. No. 22/1999	86

<b>BAB III POLA PEMBAGIAN KEWENANGAN OTONOMI DALAM PEMERINTAHAN DESA</b>	
1. Konfigurasi Kewenangan desa	93
2. Pola Pelimpahan Kewenangan dalam Sistim rumah tangga	97
a. Pola otonomi berdasarkan Sistim rumah tangga Materiil	99
b. Pola Pelimpahan otonomi menurut Sistim rumah tangga formil	107
c. Pola pelimpahan kewenangan menurut Sistim rumah tangga riil	116
<b>BAB IV DESKRIPSI KEWENANGAN OTONOMI TINGKAT DESA MENURUT UNDANG-UNDANG NO. 22 TAHUN 1999</b>	
1. Konsep Kewenngan otonomi desa	125
2. Skope Kewenangan otonomi tingkat desa	138
3. Deskripsi Kabupaten Sleman sebagai kancan penelitian	171
4. Implikasi lingkup kewenangan otonomi desa dalam dinamika desa	195
<b>BAB V KEWENANGAN BADAN PERWAKILAN DESA</b>	
1. Fungsi Badan Perwakilan Desa dalam Pemerintahan Desa	208
2. Lingkup kewenangan Badan Perwakilan Desa Menurut Undang-Undang No. 22 tahun 1999	213

**BAB VI KESIMPULAN DAN SARAN**

1. Kesimpulan	221
2. Saran	225

**DAFTAR PUSTAKA**

**DAFTAR TABEL DAN DIAGRAM**

**DAFTAR LAMPIRAN**



**DAFTAR TABEL**

<b>Tabel 1.1. Estimasi Makro tentang Kewenangan otonomi</b>	<b>19</b>
<b>Tabel 1.2 Skema Distribusi Kewenangan</b>	<b>48</b>
<b>Diagram 4.1 Sebaran penghasilan dari pungutan desa untuk desa Se- Kabupaten Sleman tahun 2002</b>	<b>148</b>
<b>Tabel 4.2 Kemampuan Keuangan Desa 2001</b>	<b>156</b>
<b>Tabel 4.3 Inovasi Pengelolaan Tanah Kas Desa 2002</b>	<b>159</b>
<b>Tabel 4.4. Potensi Desa di Kabupaten Sleman</b>	<b>161</b>
<b>Tabel 4.5. Prosentase dan Skor kontributor PAD Kabupaten Sleman</b>	<b>179</b>
<b>Diagram 4.6 Prosentase Kemampuan Keuangan Desa tahun 2001</b>	<b>181</b>
<b>Tabel 4.7. PERDES Margomulyo No. 3 /2002 tentang penerimaan Desa</b>	<b>182</b>
<b>Tabel 4.8 Rincian Pengeluaran Rutin 2002 Desa Margoagung</b>	<b>185</b>
<b>Tabel 4.9 Rincian Pengeluaran Pembangunan 2002 Desa Margoagung</b>	<b>187</b>
<b>Tbel 4.10 Rincian Prosentase Penerimaan Keuangan Desa Margoagung Tahun 2002</b>	<b>189</b>

## DAFTAR LAMPIRAN

### *Lampiran 1*

Himpunan Keputusan Bupati; Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Pemerintahan Desa tahun 2001 Kabupten Sleman yang berisi :

1. Kep. Bupati No. 26/2001 tentang Juklak Perda No. 4 tahun 2000 tentang Badan Perwakilan Desa.
2. Kep. Bupati No. 27 / 2001 tentang Juklak Perda No. 6 tahun 2000 tentang Pemilihan Lurah Desa





.

