

## **BAB I PENDAHULUAN**

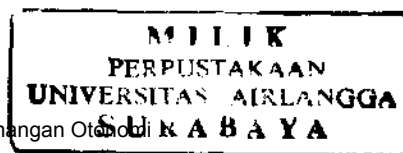
### **1. Latar belakang**

Keberlakuan UU 22/ 1999 tentang Pemerintahan Daerah telah mengubah pola hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah yang sentralistik menuju kepada pola relasi yang desentralistik dengan menekankan pemberlakuan otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab. Pola implementasi relasi yang desentralistik mengandung konsekuensi bahwa daerah akan menerima kewenangan mengatur sebagian tugas yang selama ini dilakukan oleh Pemerintah Pusat. Pemberian kewenangan mengurus sebagian tugas dalam cakupan otoritasnya ini kemudian lebih dikenal dengan otonomi. Kebijakan penggantian perundangan ini merupakan koreksi terhadap kebijakan UU 5/ 1974 yang sentralistik dan uniformitas.<sup>1</sup>

Otonomi dimaknakan sebagai kewenangan daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundangan sebagaimana tercantum pada Pasal 7 UU No. 22/ 1999. Agar politik hukum

---

<sup>1</sup> Koreksi terhadap kebijakan UU 5/ 1974 antara lain disampaikan oleh M Ryaas Rasyid ketika menjabat selaku Dirjen PUOD yang menyampaikan pandangannya bahwa UU 5/ 1974 memiliki kekeliruan kebijakan dalam lima kategori yaitu *Pertama*, masalah penyeragaman desa, *kedua*, proses depowering, *ketiga* Pemerintahan desa menjadi alat mobilisasi, *keempat*, otonomi desa tidak diakui secara tegas dan *kelima*, mengedepankan kekuasaan ( disampaikan pada 21 Juli 1999 pada forum Rapat Konsultasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah ) Jakarta.



negara yang lebih memberikan kesempatan daerah melaksanakan otonomi tidak mengarah destruktif, maka format kewenangan otonomi daerah tetap dibingkai dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, sehingga kewenangan tersebut terbatas pada bidang yang tidak ditangani oleh Pemerintah Pusat yaitu Pasal 7 ayat 1 dan ayat 2 serta Pasal 9 yang meliputi : Pekerjaan Umum, Kesehatan, Pendidikan, Kebudayaan, Pertanian, Perhubungan, Industri, Perdagangan, Penanaman modal, Lingkungan hidup, Pertanahan, Koperasi dan Tenaga kerja.

Terkait dengan muatan UU. 22/ 1999 terutama Bab XI tentang pengaturan otonomi desa, tentunya desapun dengan sendirinya akan mempunyai kewenangan otonomi melakukan regulasi berdasarkan kepentingan desa sebagai rumah tangga yang mandiri. Persoalan teknis yang kemudian muncul adalah bagaimana pembagian kewenangan internal antara daerah dengan desa mengingat perundangannya jadi satu dalam UU 22/ 1999 serta tidak memberikan batasan jelas tentang pembagian otonomi kepada desa. Sedangkan jika dihubungkan dengan muatan PP 25 / 2000 tentang kewenangan Pemerintah dan kewenangan Propinsi sebagai daerah otonom serta secara khusus dikaitkan dengan Kepmendagri 64/ 1999 yang mengatur kewenangan desa, maka kewenangan otonomi yang tersisakan untuk desa dapat saja diserap oleh kewenangan instansi di atasnya apalagi

bila kewenangan otonomi tersebut memiliki nilai strategis dan ekonomisnya tinggi.

Jika merujuk pada Kepmendagri 64/ 1999 menunjukkan bahwa klausul yang menyangkut kewenangan yang dimiliki oleh desa tidak kongkrit bahkan tidak pasti serta independent. Dalam Pasal 5 dinyatakan bahwa kewenangan desa mencakup :

- a. Kewenangan yang sudah ada berdasarkan hak asal usul Desa.
- b. Kewenangan yang oleh Peraturan Perundangan yang berlaku belum dilaksanakan oleh Daerah dan Pemerintah dan
- c. Tugas Pembantuan dari Pemerintah, Pemerintah Propinsi dan atau Pemerintah Kabupaten.

Jika cakupannya demikian maka kewenangan desa hanya akan pada posisi kewenangan berdasarkan hak asal usul desa dan akan sedikit meluas mengikuti fluktuasi dinamika pemberian kewenangan berdasarkan perundangan (point B ) dan berdasarkan tugas pembantuan (point C ). Dengan demikian otonomi desa sesungguhnya bersifat relatif dan sifat kewenangannya sangat fluktuatif mengikuti irama diskresi kewenangan pada institusi di atasnya yang diberikan kepada desa.

Pemberian kewenangan kepada desa melalui mekanisme berdasarkan perundangan maupun berdasarkan tugas pembantuan sangat

tergantung pada *good will* Pemerintah serta persepsi tentang potensi desa. Bisa jadi hanya jenis kewenangan residu yang tidak memiliki arti komoditas dan makna bagi Daerah kemudian dibuang dilimpahkan kepada desa. Efek terhadap mekanisme tersebut adalah desa justru terbebani dengan kewenangan otonomi limpahan tersebut sebab kewenangan yang dilimpahkan kepada desa sesungguhnya kewenangan yang memiliki masalah. Jika demikian halnya maka apakah memang demikian hakikat dari otonomi tersebut.

Pengertian cakupan kewenangan sebagaimana diskripsi diatas, nampak sekali bahwa pemaknaannya sangat kuantitatif yaitu menunjukan pada kewenangan dalam jumlah tertentu sebagaimana terlihat dalam Pasal 7 dan Pasal 9 UU 22/ 1999. Apabila pemaknaan sedemikian kuantitatif dan menganut sistem rumah tangga material maka dapat dipastikan bahwa otonomi desa tidak akan mempunyai kewenangan apapun sebab keseluruhan jumlah kewenangan akan diserap habis oleh Kabupaten. Fenomena kecenderungan mencaplok kewenangan otonomi ini terlihat misalnya Keputusan No. 2/ 2001 dari Asosiasi Pemerintah Kabupaten Seluruh Indonesia ( APKASI ) yang berminat mengoper status FOLRI Kabupaten untuk diserahkan kepada Bupati dalam operasionalnya,

demikian PPH perorangan dari deposito pada Bank yang ada di Kabupaten diserahkan kepada Kabupaten.<sup>2</sup>

Sebaliknya persoalan lingkup kewenangan desa akan menjadi lain dalam arti desa akhirnya akan memiliki cakupan kewenangan tersendiri apabila pemaknaan otonomi didasarkan pada sistem rumah tangga formil. Dalam konsep sistem otonomi formil ini menghendaki adanya keleluasaan daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri berdasarkan inisiatif dan kreasinya asal bermanfaat bagi desa. Pasal 5 Kepemendagri No. 64/ 1999 merupakan contoh sistem formil tersebut.<sup>3</sup> Dengan demikian desapun akan memiliki kewenangan otonomi yang lingkungannya bertumpu pada kreasi dan inisiatif lokal tanpa menunggu pelimpahan kewenangan otonomi instansi di atasnya.

Apabila mengikuti paradigma lingkup otonomi formil yang dengannya membuka luas pengembangan lingkup kewenangan otonomi desa atau sebaliknya mengikuti paradigma otonomi material yang bercorak kuantitatif, maka persoalan yang muncul adalah seberapa jauh

---

<sup>2</sup> Dewan Pengurus APKASI, 2001, *Hasil Rakernas I Aosiasi Pemerintah Kabupaten Seluruh Indonesia*, Jakarta, hal.27

<sup>3</sup> Dalam peraturan tentang Pokok Pemerintahan Daerah No 5/ 1974 secara kongkrit dimuat dalam Pasal 39 ayat 1 dan 2 yang intinya melarang adanya Peraturan daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum atau perundangan yang lebih tinggi atau juga Peraturan daerah tidak boleh mengatur hal yang telah diatur oleh perundangan yang lebih tinggi. Lihat, Bagir Manan, 1993, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945 (perumusan dan Undang – Undang pelaksanaannya)* Karawang : Unsika, hal. 27.

sesungguhnya lingkup kewenangan otonomi desa yang dianut dalam UU. 22 tahun 1999 tersebut.

Dalam pada itu harus pula disadari bahwa di dalam Pemerintahan desa yang terdiri dari Pemerintah desa dan Badan Perwakilan desa, tentunya masing-masing pihak memiliki kewenangan tersendiri yang berbeda sehingga penegasan lingkup kewenangannya harus dipertegas. Penegasan tentang lingkup kewenangan Badan Perwakilan Desa semakin strategis karena disamping institusi lokal ini merupakan lembaga baru juga dalam fungsinya merupakan instrument pengembangan demokrasi dan otonomi di tingkat desa.

Spektrum otonomi desa menjadi penting karena darinya dapat dikembangkan kebijakan tentang perlu tidaknya pemberian otonomi desa, bagaimana eksistensi Badan Perwakilan Desa, tentang apakah substansial otonomi desa sebatas retorika atau memang sesungguhnya ada dan memang diperlukan. Konsekuensi ini lebih lanjut akan membawa kepada persoalan yang lebih besar seperti menyoal perlu tidaknya perundangan tentang otonomi desa dengan segala instrument yang ada selama ini termasuk didalamnya keberadaan Badan Perwakilan Desa.

Persoalan hakikat dan lingkup otonomi desa dengan Badan Perwakilan Desa didalamnya akan menjadi serius apabila dikaitkan dengan realita bahwa otonomi sesungguhnya bukan sekedar pemencaran

wewenang ( *spreading van bevoegdheid* ) tetapi didalamnya sekaligus mengandung pembagian kekuasaan ( *scheiding van machten* )<sup>4</sup>. Jika dimisalkan otonomi dideversifikasi mulai Propinsi - Kabupaten - Desa, maka *bevoegdheid* akan sejajar dengan seberapa banyak *machten* yang terdiversifikasikan pada masing-masing level institusi tersebut. Berdasarkan alur demikian maka wewenang desa seberapa luasnya dapat dikalkulasikan dengan *machten* yang diberikan kepada desa maupun Badan Perwakilan Desa. Dasar alur ini memiliki kesejajaran dengan teori desentralisasi “ *area division of power* ” yang membagi kekuasaan secara vertikal pemerintah Pusat dengan Daerah.

Pengkajian terhadap hakikat dan lingkup kewenangan otonomi Badan Perwakilan Desa dalam Pemerintahan desa menurut UU. No.22/1999 sangat penting sebab sejak munculnya Peraturan Mendagri Nomor 4 / 1999 tentang pencabutan beberapa peraturan Mendagri, Keputusan Mendagri dan Instruksi Mendagri mengenai Pelaksanaan UU No.5/ 1979 tentang pemerintahan Desa, praktis mengenai pengaturan sejenis yang mengatur pelaksanaan UU No. 22/ 1999 mengalami kevakuman. Sehingga hal yang menyangkut lingkup kewenangan Badan Perwakilan Desa dalam

---

4 Bagir Manan, 2001. *Menyongsong fajar otonomi daerah*, Yogyakarta : Pusat Studi Hukum UII, hal. 174.

Pemerintahan otonomi desa sementara ini mengacu pada Kepmendagri No.64/ 1999 serta Perda-Perda Kabupaten.

Mengacu kepada Kepmendagri No. 64/ 1999 tidak berarti tidak ada masalah sebab dalam beberapa analisis ditemukan bahwa Kepmendagri ini dalam beberapa peraturannya tidak sinkron dengan UU No. 22/ 1999.<sup>5</sup> Oleh karena itu sehubungan dengan ditetapkannya otonomi desa yang pengaturannya menyatu dengan otonomi daerah maka didalamnya perlu penegasan skope kewenangan Badan Perwakilan Desa dalam Pemerintahan otonomi desa baik pada demensi normatif maupun demensi empirik.

Pada perundangan tentang desa pada masa lampau seperti UU. No 22/ 1948 tentang Desa Swapraja, UU. No. 19 tahun 1965 tentang daerah otonom adat didalamnya ada kejelasan kewenangan desa yang antara lain meliputi : Pemerintahan otonomi berdasarkan hukum adat, Kepolisian, Hak Ulayat ( Pasal 3 UU Agraria No. 1/ 1960 ), Hak pemanfaatan hasil hutan ( Pasal 17 UU No. 5/ 1967 dan Pasal 6 Peraturan Pemerintah No.21/ 1971). Untuk UU No. 22/ 1999 yang ( Bab XI ) menyangkut otonomi desa belum memiliki kejelasan kewenangan otonominya sebab regulasi otonomi yang

---

5. Dalam Kepmendagri ditemukan klausul yang menyangkut keterwakilan masyarakat desa dalam BPD merupakan anggota masyarakat yang diambil dari pemuka masyarakat ( elit ) sedangkan dalam UU No.22/ 1999 tidaklah demikian ketentuannya sehingga dalam soal rekrutment BPD ada pertentangan. Jika demikian kejadiannya maka lembaga lokal yang seharusnya merupakan otonomi desa justru dikooptasi oleh perundangan sehingga hal ini justru bertentangan dengan Pasal 1 UU No. 22/ 1999 yang memberikan penegasan tentang kepemilikan otonomi desa.



ada saat ini terbatas hanya mengatur kewenangan Propinsi dan otonomi Daerah. Karenanya diperlukan pengkajian tentang lingkup otonomi kewenangan desa sesuai dengan peraturan yang saat ini berlaku. Kewenangan desa sebagai kekuasaan dalam pemerintahan berdasarkan Pasal 95 UU No. 22 tahun 1999 dilakukan oleh Pemerintah desa/ pamong desa dan Badan Perwakilan Desa. Badan Perwakilan Desa selaku representasi rakyat diharapkan menjadi agen perubahan tatanan masyarakat yang demokratis.

Terlepas dari seberapa jauh keberhasilan institusi lokal yang dinamakan Badan Perwakilan Desa<sup>6</sup> dalam fungsinya mewujudkan demokrasi dan otonomi desa, namun eksistensinya secara khusus telah dikuatkan pada Bab XI tentang desa dalam U.U. nomor. 22/1999. Kegamangan akan fungsi BPD sebagai lembaga baru yang bertugas membangkitkan demokrasi di tingkat bawah sesuai tuntutan Bab XI Pasal 104 dan Pasal 105 U.U. nomor 22/1999 karena, secara normatif corak khas demokrasi dan otonomi desa memiliki nuansa yang berbeda. Sedangkan corak demokrasi asli desa telah hilang dalam 26 tahun terakhir seiring dengan keberlakuan U.U. Nomor 5/ 1974 tentang Pokok- Pokok

---

<sup>6</sup>) Badan Perwakilan Desa ( BPD ) adalah badan perwakilan yang terdiri atas pemuka masyarakat yang ada di desa yang berfungsi mengayomi adat istiadat, membuat Peraturan desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat serta melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa.

Pemerintahan Daerah yang mengamputasi desa sebagai entitas hukum menjadi desa sebagai unsur pemerintahan terendah. Selain itu juga terkait dengan fakta riil kualitas anggota BPD sebagai pelaku utama demokratisasi desa.

Secara historis, fungsi BPD mewujudkan demokratisasi desa dapat dipandang sebagai fungsi redemokratisasi desa pada demokrasi asli yang terjadi pada periode 1955<sup>7</sup> sebagaimana yang dirujuk dalam Pasal 1 U.U. nomer 22/ 1999. Berdasar hal tersebut pertanyaan yang muncul adalah apakah melalui fungsi- fungsi BPD dapat direalisasi kehidupan desa yang demokratis ?. Ada beberapa kesulitan yang mungkin ditemui dalam mengembalikan demokratisasi bagi Badan Perwakilan Desa, *pertama*, hak dan kewenangan asal usul desa sudah terlanjur dialihkan pada kewenangan Pemerintah yang lebih tinggi ( Kabupaten ) akibat kebijakan U.U. nomer 5 / 1979 tentang desa. *Kedua*, demokratisasi menurut U.U. nomer 22/ 1999 menuntut bukan hanya demokrasi birokrasi tetapi sampai pada level masyarakat melalui peranserta masyarakat ( perencanaan sampai pelaksanaan ) sekaligus bertindak sebagai stakeholders. *Ketiga*, U.U. nomor 22/ 1999 tidak secara explicit mengatur akses desentralisasi yang langsung

---

<sup>7</sup>) Periode 1955 sampai munculnya rezim otoriter yang sentralistik dianggap merupakan periode yang paling demokratis. Pada dinamika regulasi mengenai desa dapat dijumpai beberapa perundangan desa misalnya : U.U. No. 22/ 1948, U.U.No. 1/ 1957 dan U.U. No. 18/ 1965, U.U. No. 5/ 1974 yang memiliki arah politik yang berbeda dalam mewujudkan demokrasi di desa.

kepada masyarakat sebagaimana aturan akses desentralisasi pada DPRD melalui Pasal 22 U.U. nomor 22/ 1999. Problema inilah yang mendorong pengkajian fungsi BPD menjadi penting diketahui dalam membangkitkan demokrasi di desa.

Karakter demokrasi dan otonomi desa menurut U.U. No. 22/1999 diorientasikan pada paham demokrasi asli yang menegaskan bahwa masyarakat desa merupakan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingannya sendiri.<sup>8</sup> Dengan sendirinya dalam Pemerintahan desa sebagaimana dimaksud diatas dikehendaki tersedianya lembaga parlemen desa yang berkedudukan sebagai mitra Pemerintah Desa,<sup>9</sup> sebagai pemegang daulat rakyat bagi terselenggaranya kontrol, legislasi dan penyalur aspirasi dalam kerangka realisasi penyelenggaraan pemerintahan yang otonom.

Penyelenggaraan pemerintahan desa yang otonom sangat urgen karena otonomi yang dikembangkan selama ini terjadi pada level

---

<sup>8</sup>Ada tiga jenis demokrasi, satu demokrasi asli, dan dua demokrasi semu. Demokrasi asli adalah suatu demokrasi dimana rakyat kuat dan mampu mengimbangi kekuatan elit yang berkuasa, sedangkan demokrasi semu yaitu demokrasi yang ditandai adanya kebebasan bagi rakyat akan tetapi kebebasan tersebut berada dalam relasi dimana negara kuat dan rakyat lemah, sedangkan demokrasi semu lainnya adalah demokrasi sebagai akibat adanya pluralisme di kalangan elit ( Soehartono, 2001, *Politik local; parlemen desa dari jaman kolonial sampai jaman otonomi daerah*, Yogyakarta : Lapera, hal. 36.

<sup>9</sup> Secara eksplisit penegasan kedudukan Badan Perwakilan Desa ( parlemen Desa ) sebagai mitra Pemerintah Desa dan mempunyai kedudukan sejajar Pemerintah Desa , pada tingkat opsional diatur dalam Perda Kabupaten Sleman nomor 4/ 2000 tentang BPD Pasal 4. lihat pula Mafudh, 2000, *Parlemen Desa, Demokratisasi dan beberapa masalah hukum*, Yogyakarta : Lapera, ha. 181.

Kabupaten dan berkencenderungan kisaran otonominya dalam sektor birokrasi, sedangkan otonomi desa berkecenderungan pada otonomi kehidupan kemasyarakatan yang berkembang didalamnya tatanan demokrasi.

Bertolak dari corak otonomi desa yang berbeda dengan penyelenggaraan otonomi Kabupaten/daerah selama ini, maka kehadiran Badan Perwakilan Desa sebagai pendorong penyelenggaraan otonomi desa sangat diperlukan dalam fungsinya menuju perwujudan demokratisasi desa.

Fungsi Badan Perwakilan Desa sebagaimana ketentuan Pasal 104 dan Pasal 105 UU No. 22/1999 tidaklah mudah realisasinya yang mendudukan Badan Perwakilan Desa sebagai mitra Pemerintah Desa dan sebagai wakil penduduk desa, sebab dalam kesejarahan lembaga Perwakilan semacam, pada tempo dulu menunjukkan kegagalan dalam menjalankan fungsinya akibat kooptasi birokrasi.

Polemik sekitar estimasi fungsi Badan Perwakilan Desa cukup rasional sebab selama ini lapis bawah struktur sosial khususnya masyarakat desa tidak dapat menjadi kekuatan ( power ) yang signifikan dalam proses perubahan. Ketika membangun demokrasi desa selalu diasumsikan adanya dua hal yang terkait dengan paradigma tentang entitas desa yaitu desa dipandang sebagai hasil buah interaksi rakyat atau pandangan bahwa desa



merupakan hasil bikinan penguasa. Apakah penduduk desa tidak dapat diharapkan membangun demokrasi dan hanya layak sebagai konsumen demokrasi, telah membawa konsekuensi sendiri dalam membangun demokrasi.

Mengenai estimasi tentang fungsi Badan Perwakilan Desa, Kabupaten Sleman sesungguhnya memiliki pengalaman dalam pengembangan demokrasi desa yaitu ketika Sleman berada di bawah kekuasaan Sultan Hamengkubuwono IX ( 1939 - 1988 ) melalui lembaga lokal Dewan Perwakilan Rakyat Kalurahan ( DPRK ).

Pergeseran konsep desa sejak berlakunya UU No. 22/ 1999 sama sekali telah merubah persepsi tentang entitas desa sehingga fungsi kelembagaan lokalpun mejadi lain dari sebelumnya. Dalam membangun demokrasi desa nampaknya paradigma yang dikembangkan U.U. No. 22/ 1999 mengikuti mekanisme dengan memperkecil intervensi luar dan membangun demokrasi yang otonom. Dengan demikian penumbuhan institusi lokal menjadi keniscayaan agar diperoleh keswamandirian desa yang sejati. Dalam perspektif ini terbukti bahwa demokrasi desa yang direkayasa melalui U.U. No. 5 / 1979 sulit berkembang karena demokrasi desa yang terjadi bukan demokrasi asli tetapi bikinan luar ( supra desa ).<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Mashari Maschab, 1992, *Pemerintahan Desa di Indonesia*, PAU Universitas Gadjah Mada, hal. 123

Penjelasan No 4 UU No. 5 / 1979 mengenai penyeragaman format desa merupakan salah satu penyebabnya.

Pengkajian fungsi Badan Perwakilan Desa memiliki urgensi pada upaya realisasi otonomi desa serta upaya melakukan advokasi dalam kerangka pemberdayaan anggota Badan Perwakilan Desa dalam mensejajarkan diri sebagai mitra pemerintah desa.

Urgensi lain tentang pentingnya kajian Badan Perwakilan Desa adalah adanya pendirian bahwa proses demokratisasi menuju otonomi desa pada dasarnya tidak hanya bergantung kepada kualitas kebijakan dalam perundangan melainkan pada praktek realisasi dari kebijakan perundangan melalui upaya dorongan dari Dewan Perwakilan Desa dalam mengfungsionalkan diri sebagai agen perubahan.

Penilikan kiprah fungsi BPD dalam membangun demokratisasi desa sebagai percerminan implementasi kebijakan perundangan otonomi desa mengharuskan meneliti sejauhmana secara empirik dan normatif fungsi BPD mampu mentransformasikan desa sebagai basis masyarakat mayoritas menjadi kekuatan demokrasi. Dari sinilah sisi lain lagi tentang pentingnya fungsi BPD diteliti.

Pemilihan lokasi pada Kabupaten Sleman karena mempertimbangkan status Kabupaten Sleman sebagai salah satu kabupaten uji coba pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia. Kekhususan inilah yang menjadikan Sleman

sebagai kawasan lokasi penelitian tentang lingkup kewenangan otonomi desa .

Fokus kajian tentang otonomi desa dapat dipandang sebagai kajian baru dalam kerangka UU No. 22 tahun 1999 tentang otonomi daerah yang memang saat ini menjadi *mainstream* kemandirian pemerintahan desa. Kajian ini dipandang baru karena yang ada selama ini adalah otonomi daerah yang mengkhusus pada kemandirian pemerintahan tingkat kabupaten dengan indikator ekonomis untuk pengukuran otonominya sedangkan otonomi desa lebih kearah demokratisasi masyarakat dengan indikator akuntabilitas, pemisahan kekuasaan, transparansi serta peranserta masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan desa.

Keberadaan Badan Perwakilan Desa menurut Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 4 tahun 2000 dalam pengaturannya lebih menekankan pada keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, dan pemberdayaan masyarakat. Semua ini menuntut format fungsi Badan Perwakilan Desa yang lebih, terutama dalam menempatkan sebagai Lembaga pengawas kebijakan Kepala Desa serta mitra Kepala desa dalam pelaksanaan pemerintahan serta tugas kemasyarakatan.

Fungsi Badan Perwakilan Desa yang menyangkut Pengawasan pelaksanaan pemerintahan desa, legislasi, evaluasi akuntalitas Lurah desa dan Pemilihan desa merupakan fungsi sentral dalam terselenggaranya

pemerintahan desa. Fungsi tersebut dapat saja berjalan baik atau sebaliknya. Terhadap fungsi ini secara normatif akan diungkap melalui penelitian tentang fungsi Badan Perwakilan Desa dalam menuju proses demokratisasi dan otonomi desa.

Dalam mewujudkan tatanan desa yang demokratis diperlukan agen pembaharu yang memiliki kemampuan mentransformasikan masyarakat menuju demokratis. Mengapa yang ditekankan untuk membangun tatanan demokrasi desa adalah lembaga desa yang bernama Badan Perwakilan Desa ?

*Pertama*, Badan Perwakilan Desa secara normatif telah memiliki penguatan melalui U.U. No. 22/ 1999 dengan segala hak dan kewenangan yang melekat selaku komponen formal Pemerintahan desa.

*Kedua*, menyimak filosofi dan politik yang melatar belakangi U.U. nomer 22/ 1999 yang menganut paradigma membangun demokrasi desa dengan cara memperkecil intervensi luar sekaligus memberikan kelonggaran internal masyarakat memaksimalkan perannya, maka BPD yang merupakan representasi rakyat bersama-sama institusi lokal lainnya ( kalau ada ) ditumpukan untuk tugas membangun demokrasi desa. BPD lah intitusi yang memiliki legitimasi dan paling mengerti tentang desanya, aspirasi masyarakat ( konstituen ) untuk mengembalikan status desa sebagai komunitas hukum dan demokrasi asli desa.



*Ketiga*, saat ini desa difahami sebagai organisasi pemerintahan/ kekuasaan yang secara politis mempunyai kewenangan tertentu. Pemahaman ini mengukuhkan bahwa pada intitusi BPD lah kewenangan mewujudkan demokratisasi desa diberikan.<sup>11</sup>

*Keempat*, BPD sebagai institusi lokal, mempunyai tugas utama mendemokrasikan desa dan saat ini dipandang sebagai figur baru dalam kancah mendinamisasikan desa sehingga patut untuk diketahui kiprahnya. Dengan model rekrutmen yang sangat beragam serta kualitas yang heterogen, memungkinkan adanya tindak lanjut bagi advokasi BPD di kemudian hari.

Dalam rangka menunjang fungsi Badan Perwakilan Desa dalam membangun tatanan desa yang demokratis telah diatur dalam Pasal 104 dan Pasal 105 UU No. 22 / 1999 yang untuk Kabupaten Sleman dijabarkan dalam Perda Kabupaten Sleman Pasal 5 Perda nomor 4 / 2000. Kompleksitas kehidupan masyarakat desa dan kapasitas anggota Badan Perwakilan Desa menjadi kunci penentu realisasi fungsi lembaga parlemen desa menuju otonomi.

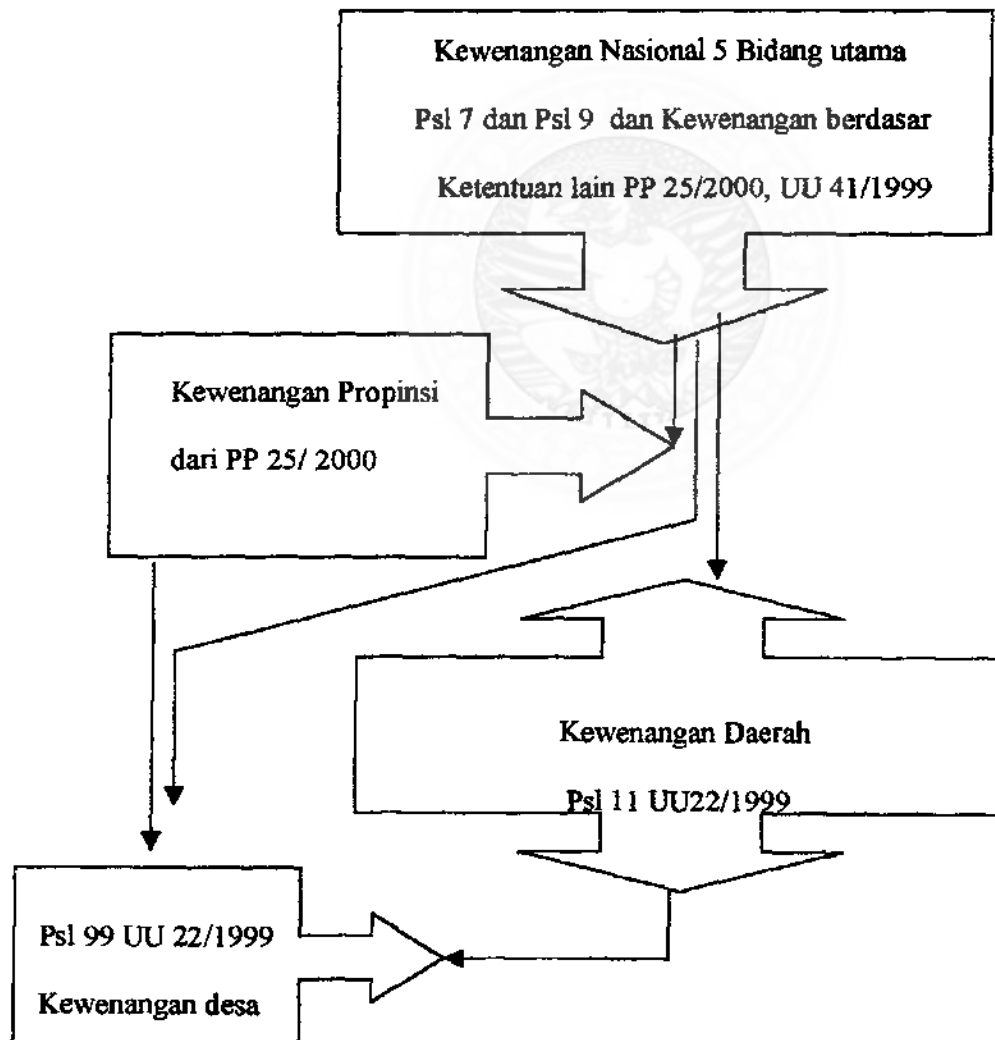
Perwujudan desa sebagai kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan otonomi berdasarkan asal usul dan adat setempat memerlukan

---

<sup>11</sup>) Pratikno, 2000, *Pergeseran Negara dan Masyarakat dalam desa*, Yogyakarta, LPU, hal. 132

tersedianya instrument perangkat demokratisasi yang meliputi : terselenggaranya akuntabilitas publik atas pelaksanaan Pemerintahan desa, pelaksanaan pengawasan oleh Badan Perwakilan Desa terhadap pelaksanaan peraturan desa, Anggaran Pendapatan Belanja Desa dan keputusan Lurah desa, pelaksanaan fungsi legislasi dan Pemilihan Lurah desa secara demokratis.

Tabel.1.1 ESTIMASI MAKRO TENTANG KEWENANGAN OTONOMI



## 2. Perumusan Masalah

Perkembangan otonomi yang ditawarkan oleh UU No.22/ 1999 menyangkut tiga tingkat yaitu Otonomi Propinsi yang dikuatkan dengan PP 25/ 2000 tentang Kewenangan Propinsi sebagai daerah otonom, Otonomi Daerah yang dikuatkan dengan UU No.22/ 1999 Otonomi Daerah dan Otonomi desa yang ditegaskan melalui Bab XI dalam UU No. 22/ 1999 Otonomi Daerah. Memerinci sedemikian mendalam bukannya tidak ada resiko sebab disamping problem aspek porsi lingkup otonomi juga aspek kewenangan serta yuridis.<sup>12</sup>

Kalau otonomi Propinsi telah dirinci secara eksak melalui PP No. 25/ 2000, Otonomi Daerah demikian pula telah diatur dengan UU No. 22/ 1999 bahkan dirinci lagi melalui Perda Kabupaten, maka bagaimana cakupan kewenangan otonomi untuk tingkat desa menurut UU No.22/ 1999. Tentunya desa yang merupakan wilayah otonomi yang mempunyai Pemerintahan tersendiri serta melakukan segmen pelayanan publik di desa sudah seharusnya juga memiliki kewenangan sebagaimana Pemerintahan diatasnya. Berdasarkan uraian diatas maka yang menjadi problema penelitian adalah :

---

12. Ateng Sjafrudin, 1991, *Titik berat Otonomi pada Daerah tingkat II dan Perkembangannya*, Bandung : Mandar Maju, hal. 3.

**“ Sejauhmana lingkup kewenangan Otonomi pada tingkat Desa menurut Undang-Undang nomer 22/1999. “**

### **3. Tujuan Penelitian.**

Penelitian yang mengkaji tentang luas lingkup kewenangan otonomi desa ini mempunyai tujuan untuk :

1. Menemukan jumlah besaran lingkup kewenangan otonomi pada tingkat desa menurut Undang-Undang, No. 22/ 1999.
2. Bagaimana pola sistim pelimpahan kewenangan otonomi pada tingkat yang dikembangkan dalam Undang-Undang No.22/1999.

### **4. Manfaat Penelitian.**

Adapun manfaat yang diharapkan melalui penelitian mengenai lingkup kewenangan otonomi desa menurut Undang-Undang No. 22/ 1999 adalah sebagai berikut :

1. Memberikan gambaran konsepsi otonomi desa menurut Undang-Undang No. 22/ 1999
2. Memberikan gambaran tentang lingkup kewenangan pada tingkat Desa menurut Undang-Undang No.22/ 1999 sehingga dapat dijadikan masukan bagi penataan dan pelaksanaan otonomi pada tingkat desa.

## 5. Tinjauan Pustaka

Dari perspektif hukum desa sering diidentikkan dengan organisasi kekuasaan. Dalam sudut pandang tersebut desa merupakan organisasi pemerintahan atau struktur kekuasaan dengan kewenangan tertentu dalam struktur makro pemerintahan negara. Kekuasaan yang berimplikasi adanya kewenangan tersebut telah menempatkan desa sebagai entitas yang mandiri dengan lingkup kawasan operasional yang khas, utamanya dengan kehidupan asli pedesaan. Kewenangan yang khas dalam kehidupan pedesaan ini mendudukan posisi desa pada status otonom.<sup>13</sup>

Keberlakuan otonomi desa yang selanjutnya melahirkan kewenangan tersebut karena desa memiliki unsur yang memungkinkan terselenggaranya kewenangan. Unsur tersebut adalah : (1) adanya pihak yang berkedudukan sebagai penguasa selaku pengambil keputusan, (2) adanya orang atau kelompok orang, (3) adanya organisasi penyelenggaraan kekuasaan, (4) adanya wilayah teritori bagi keberlakuan penyelenggaraan kekuasaan serta (5) adanya mekanisme, tata aturan, nilai yang menjadi dasar pengambilan keputusan.<sup>14</sup> Unsur komplementer desa tersebut menjadikan desa sebagai wilayah pemerintahan yang mandiri

---

<sup>13</sup>Terminologi otonomi desa digunakan mengingat pada tingkat desa mengikuti pola akuntabilitas pemerintahan yang langsung kepada rakyat melalui parlemen desa serta adanya kewenangan mengatur organisasi pemerintahan sendiri secara independent, lihat Christina (dkk) 2001, *Jaman daulat Rakyat*, Yogyakarta : Lapera, hal. 36-38.

<sup>14</sup>Tim Work Lapera, 2001, *Politik pemberdayaan jalan mewujudkan otonomi desa*, Yogyakarta : Lapera Pustaka Utama, hal.5.

dengan kewenangan atribusi sebagaimana termuat dalam Bab XI Undang-Undang 22 tahun 1999.

Sejak keberlakuan Undang Undang No.22/ 1999 pemahaman tentang desa telah bergeser baik mengenai status maupun penataan organisasi pemerintahannya. Pergeseran tersebut membawa konsekuensi pada porsi kewenangan yang ada. Atas dasar perundangan tersebut desa sekarang ini memiliki setidaknya memiliki tiga kewenangan yaitu kewenangan berdasarkan asal usul desa , kewenangan karena adanya tugas pembantuan dan kewenangan atas sesuatu hal yang belum diatur oleh kewenangan daerah maupun propinsi ( Pasal 5 Kepmendagri No. 64/ 1999 ).

Mendasarkan tiga kewenangan tersebut, status desa dapat dielaborasi mengenai asal usul desa, mengenai konstruksi sumber kewenangan serta hal yang menyangkut implikasinya terhadap status organ pemerintahan desa ( pamong perangkat desa serta Badan Perwakilan desa ). Dalam uraian berikut akan dikaji satu persatu dari tiga hal diatas.

### **5.1.Asal usul desa.**

Asal usul eksistensi desa mempunyai hubungan langsung dengan kewenangan sehingga dalam hal ini kemudian dikenal adanya

kewenangan desa berdasarkan asal usul yakni kewenangan desa dalam aspek hak-hak asli desa seperti hak mengelola kas desa atau kekayaan desa. Dalam masyarakat desa di Jawa pada umumnya memiliki kekayaan desa baik tanah bengkok maupun tanah kas desa yang merupakan kekuasaan yang sejak lama ada.

Berdasarkan pendapat bahwa asal usul terjadinya desa adalah buah hasil interaksi rakyat sebagaimana diungkapkan oleh Van Vollenhoven, Ter Haar, Geertz maupun Mohammad Hatta, maka desa dianggap sebagai tatanan kehidupan yang harmoni sehingga dengannya desa memiliki kewenangan seutuhnya, sebaliknya berdasarkan pendapat bahwa asal usul desa adalah hasil rekayasa penguasa dari luar desa sebagaimana diungkap oleh Breman dan Tjondronegoro, maka kekuasaan yang dimiliki oleh desa sebatas dengan toleransi ekstra kekuatan luar desa dalam memberikan batas kewenangan kepada desa. Kewenangan desa direduksi sejajar dengan posisi tawar desa dalam keseluruhan format politik negara.

Dalam perspektif UU No.22/ 1999 pandangan tentang asal usul desa lebih condong pada pandangan yang kedua, yaitu desa merupakan bikinan dari kekuatan luar sehingga pengembangan desa mekanismenya dengan mengurangi intervensi luar dalam kehidupan desa sekaligus didalamnya memperbesar kewenangan desa. Pola pengembangan desa ini



akhirnya memperlihatkan bahwa UU. No. 22/ 1999 lebih banyak memberikan otonomi kepada desa.

Tarik menarik kepentingan antara Pusat dan Lokal dalam pengaruh kewenangan tersebut , pada tingkat desa telah menformat porsi batas kewenangan desa dalam kriteria desentralistik. Format meletakan fokus otonomi pada tingkat lokal yang lebih dekat dengan rakyat didasarkan argumen yang terkait dengan pendewasaan politik rakyat desa serta dalam kerangka mewujudkan peranserta dan pemberdayaan masyarakat. Dari argumen tersebut maka kini kewenangan desa semakin luas serta semakin memperoleh landasan yuridis.

Atas dasar kehendak bahwa otonomi desa ditujukan untuk penyelenggaraan pemerintah lokal yang mendekati kebutuhan masyarakat bawah, maka isi kewenangan diharapkan sesuai lokalitas .

## **5.2. Kewenangan**

Penerapan otonomi dengan menjadikan desa sebagai masyarakat hukum sesungguhnya bertujuan untuk lebih meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat melalui mekanisme yang lebih sesuai dengan kebutuhan riil. Tujuan ini merefleksikan status desa sebagai instrument untuk mensejahterakan masyarakat ( salah satu fungsi *Welfare state* ). Dalam konteks ini bagi desa ada alasan untuk mempunyai kewenangan lebih dalam kerangka berinisiatif memberikan pelayanan



publik serta peningkatan kesejahteraan rakyat. Desa dalam hal ini seolah ditugasi *bestuurzorg* yaitu penyelenggaraan kesejahteraan umum.<sup>15</sup>

Lebih lanjut dari tugas *bestuurzorg* desa tersebut maka muncul adanya kewenangan desa secara sah untuk intervensi dalam kegiatan sosial untuk memperlancar suksesnya mewujudkan kesejahteraan rakyat. Kewenangan tersebut dalam hukum administrasi dikenal dengan *bevoegheid*. Terkait dengan tugas ini, desa mempunyai kewenangan serupa sebagaimana yang ditegaskan dalam Pasal 5 Kepmendagri No. 64 / 1999 maupun Pasal 99 UU No.22/ 1999.

Konsep kewenangan berkaitan erat dengan hukum publik yang menunjuk pada adanya kekuasaan. Menurut Philipus M Hadjon, kewenangan dalam demensi hukum publik sekurangnya memiliki tiga komponen yaitu :

1. Pengaruh yaitu dalam penggunaan kewenangan memiliki tujuan untuk mempengaruhi perilaku pihak lain selaku subyek hukum. Komponen ini menunjukkan bahwa kewenangan mempunyai aspek kekuasaan yang berakibat hukum.
2. Dasar hukum yaitu komponen yang menunjuk bahwa kewenangan selalu harus memiliki dasar hukum sebagai sumber lahirnya kewenangan.

---

<sup>15</sup> S F Marbun, 1987, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi negara*, Yogyakarta : Liberty, hal. 47.

3. Konformitas hukum yaitu adanya tolok ukur baku yang berkaitan dengan kewenangan berupa norma hukum. Untuk Indonesia norma hukum administrasi yang menyangkut kewenangan baru ditemukan dalam ketentuan yang masih tersirat ( implisit ) dalam perundangan khususnya dalam penggunaan kewenangan Pemerintah.<sup>16</sup>

Dalam penjelasan lebih lanjut yang berkenaan dengan norma umum yang dijadikan tolok ukur baku dalam penggunaan kewenangan pemerintahan di Indonesia disimpulkan bahwa ada sekitar lima norma yang dapat dijadikan acuan :

1. Penggunaan kewenangan harus berdasarkan peraturan perundangan ( *azas wetmatigheid* )
2. Larangan penyalahgunaan kewenangan.
3. Larangan bertindak sewenang - wenang.
4. Wajib bertindak sesuai dengan norma - norma kepatutan.
5. Wajib memberikan ganti rugi atas kerugian yang ditimbulkan oleh tindak pemerintahan ( *bestuurscompensatie* )

Dalam dataran teoritisasi hukum administrasi negara, teori yang berkaitan dengan kewenangan sangat erat dengan sifat norma hukum sebab kemunculan kekwenangan mengikat pada akibat-akibat hukum

---

<sup>16</sup> Philipus M Hadjon, 1999, *Yurisprudensi Mahkamah Agung RI dengan anotasi*, Jakarta : proyek Pembinaan teknis Yustisial Mahkamah Agung RI, hal. 104.

tertentu, sehingga hal yang menyangkut *untuk siapa, apa dan bagaimana* menentukan corak kewenangan yang terlahir darinya.<sup>17</sup> Berdasarkan *untuk siapa, apa dan bagaimana* tersebut maka akan muncul 4 sifat norma hukum :

1. Norma hukum abstrak
2. Norma hukum individu kongkrit
3. Norma hukum individu abstrak
4. Norma hukum umum kongkrit

Berdasarkan 4 sifat norma tersebut melahirkan keputusan yang didalamnya menyertakan kewenangan yang melekat sekaligus sebagai instrument pemerintahan untuk melakukan tindakan-tindakannya. Corak sifat norma menentukan kewenangan yang timbul sehingga dalam lapangan apa kewenangan itu berlaku dipengaruhi oleh sifat norma hukumnya.

Berdasarkan sifat kelonggaran pelaksanaan kewenangan maka dapat diklasifikasi adanya kewenangan yang terikat dan kewenangan fakultatif. Kewenangan terikat (*gebonden*) apabila dalam melaksanakan kewenangan pihak pelaksana terikat oleh ketentuan isi peraturan dasarnya sehingga pelaksana menurut isi perundangan dan tertutup peluangnya dalam mengambil tindakan lain. Ungkapan *wajib* menjadi ciri utama model

---

<sup>17</sup> Philipus M Hadjon, 1993, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Yogyakarta : Gadjah mada University Press, hal. 124- 125.

kewenangan ini. Sedangkan kewenangan fakultatif yaitu apabila pelaksana kewenangan ada alternatif opsi dalam penerapan kewenangan sehingga kapan dan bagaimana menjadi faktor yang mempengaruhi atas pilihan tindakan realisasi kewenangan yang dimiliki. Dalam bentuk kewenangan fakultatif ini ada peluang kewenangan diskresi.

Dalam tinjauan yang berbeda disamping kewenangan lahir karena atribusi berdasarkan perundangan, juga ada pula kewenangan lahir karena tiga hal yaitu :

1. berkewenangan karena secara material urusan tersebut memang merupakan bagian dari kewenangannya.
2. Berkewenangan karena secara kewilayahan urusan tersebut merupakan skope wilayah tanggung jawabnya.
3. Berkewenangan karena secara waktu memang urusan tersebut merupakan skope periode/ masa kekuasaannya.<sup>18</sup>

Corak lingkup kewenangan lazim digunakan dalam Peradilan administrasi yang dikenal dengan kompetensi absolut maupun kompetensi relatif. Dari sekian teorisasi tentang lahirnya kewenangan, lahirnya kewenangan yang bersangkutan dengan otonomi desa ( daerah ) diperoleh melalui kewenangan delegasi sebab sesungguhnya kewenangan original adalah Pemerintah pusat, namun karena danya perundangan yaitu Peraturan

---

<sup>18</sup> SF Marbun, 1997, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, Yogyakarta : Liberty, hal. 132.

Pemerintah nomor 25/ 2000 yang menentukan batas kewenangan otonomi maka sebagian kewenangan otonomi didelegasikan kepada Propinsi dan Daerah termasuk didalamnya secara enumeratif didelegasikan kepada desa.

### **5.3. Pemencaran kewenangan**

Kewenangan yang kemudian dimiliki oleh badan pemerintahan sesungguhnya merupakan akibat dari pemencaran kekuasaan. Pemencaran kekuasaan dapat diperoleh melalui dua cara yaitu atribusi dan delegasi. Ditinjau dari munculnya kewenangan akibat pemencaran kekuasaan maka dapat dipilah kedalam tiga bentuk yaitu :

1. Lahirnya kewenangan berdasarkan dekonsentrasi teritorial.
2. Lahirnya kewenangan berdasarkan otonomi teritorial
3. Lahirnya kewenangan berdasarkan federal.

Lahirnya kewenangan dekonsentrasi territorial misalnya wilayah desa dilandasi oleh anggapan bahwa teritorial desa tidak mandiri sebab desa merupakan bagian dari keseluruhan teritorial negara dan bukan merupakan hubungan dua subyek hukum . Sifat kewenangan pemerintahan teritorial desa adalah delegasi dan mandat tidak mungkin

berupa kewenangan atribusi.<sup>19</sup> Atas dasar bentuk kewenangan yang mungkin berupa delegasi atau mandat maka fokus urusan yang diselenggarakan adalah administrasi negara saja ( *administratiefrechtlijk* bukan *Staatsrechtlijk* )

Sedangkan dalam kewenangan berdasar otonomi teritorial pada prinsipnya memiliki persamaan dengan kewenangan model dekonsentrasi. Dalam konsep ini desa dipandang sebagai subyek hukum yang mandiri. Dalam model ini kewenangan pada dasarnya ada pada negara yang kemudian dipencarkan ke satuan otonom ( desa ). Dalam pemencaran kewenangan ini ada dengan cara dimana Undang-Undang secara tegas menyerahkan secara tegas kewenangan kepada satuan otonom sebagai urusan rumah tangganya. Namun dapat pula pemencaran kewenangan dengan mekanisme penyerahan secara berkala yaitu Pemerintah pusat secara periodik berangsur menyerahkan berbagai urusan baru kepada satuan otonom.

---

<sup>19</sup>Delegasi adalah pelepasan kewenangan dari atasan kepada bawahan atau dari satu organisasi yang lebih tinggi kepada yang lebih rendah dalam lingkungan organisasi yang sama dan penerima kewenangan bertindak dan bertanggung jawab sendiri atas segala kewenangan yang diterima tersebut. Mandat adalah pemberian kewenangan dari atasan kepada bawahan dalam satu organisasi untuk bertindak atau membuat keputusan untuk dan atas nama atas yang memberi kewenangan. Segala tanggung jawab pada mandat tetap ada pada pemberi kewenangan. Atribusi adalah kewenangan pejabat atau lingkungan jabatan yang ditetapkan menurut peraturan perundangan. ( Lihat, Bagir manan, 2001, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta : Pusat Studi Hukum Fakultas UII, hal. 55 )

Cara lain yang ada dalam pemencaran kewenangan adalah bentuk pengakuan Pemerintahan pusat atas urusan pemerintahan tingkat tertentu ( desa ) yang dijalankannya atau urusan yang kemudian diatur satuan otonom karena tidak diurus Pusat atas dasar *concurrent power*.

Sedangkan bentuk pemencaran kewenangan yang masih dalam lingkup bentuk otonomi teritorial adalah dengan cara membiarkan suatu urusan yang secara tradisional sejak awal dikenali sebagai urusan satuan otonom. Dalam cara ini terlihat misalnya pengakuan hak Ulayat dan penguasaan hutan pada pemerintahan desa tradisional.

Berbeda dengan model pemencaran kewenangan diatas, model kewenangan berdasar federal mekanisme pemencaran kewenangan lebih mengarah pada *concurrent power* yaitu tidak terbatas pada administrasi negara tetapi dapat meluas dalam aspek legislasi dan peradilan.

Dalam demensi normatif terutama dalam UU No.22/ 1999 kewenangan pada tingkat desa dapat dipandang sebagai konsekuensi dari Pasal 1 ( O ) yang memposisikan desa sebagai kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingannya sendiri. Kewenangan desa tersebut ada Pasal 99 UU. Otonomi daerah No.22/ 1999 .

Kewenangan sebagai kekuasaan dalam menyelenggarakan suatu urusan, coraknya sangat berkaitan dengan cara pembagian urusan dalam

penentuan pengaturan rumah tangga. Atas dasar cara pembagian urusan tersebut dikenal adanya kewenangan yang lingkup urusannya terbatas dan lingkup urusannya luas. Kriteria tentang lingkup kewenangan didasarkan dengan model bagaimana restriksi kewenangan tersebut dikembangkan.

Dinamakan kewenangan terbatas apabila :

1. Urusan rumah tangga yang dilimpahkan telah ditentukan secara kategoris dan pengembangannya diatur dengan cara- cara tertentu.
2. Sistem supervisi dan pengawasan dilakukan sedemikian rupa sehingga pemerintah ( desa ) menjadi kehilangan kemandirian untuk bebas mengatur penyelenggaraan rumah tangganya.
3. Sistem hubungan desa dan supra desa dalam keuangan menyebabkan Pemerintah lingkup tertentu ( desa ) tidak ada kemampuan dalam keuangan.

Dalam kasus yang terjadi di desa, terjadinya kewenangan terbatas dapat disebabkan karena aspek internal maupun aspek eksternal. Aspek internal misalnya pihak desa melakukan penghilangan sumber-sumber keuangan desa melalui tukar kas desa ( lahan pertanian ) yang produktif dengan lahan yang tidak produktif karena kas desa diperuntukan untuk perumahan, sedangkan penyebab eksternal misalnya pengambil alihan sistem pencatatan tanah yang sejak awal dilakukan oleh pihak desa



sekarang ini dilakukan oleh PPAT sehingga income desa melalui prosesi tanah menjadi hilang.

Dinamakan kewenangan luas apabila kewenangan tidak ditentukan batas lingkungannya selain hal-hal yang dikecualikan. Kewenangan luas hakikatnya adalah kewenangan dalam semua urusan yang menjadi urusan rumah tangganya kecuali ditentukan sebagai urusan dari Pemerintahan pusat. Pada stelsel yang menganut pola pasif maka penetapan kewenangan berkecenderungan kearah kewenangan luas. Kewenangan luas terjadi apabila :

1. Dasar kewenangan diletakkan dalam konsep welfare state.
2. lingkup kewenangan diasumsikan sebagai urusan yang kuantitannya tidak diketahui lingkup luasnya.
3. luas kewenangan dianggap sejajar dengan apa yang menjadi urusan lingkup jabatan yang diemban.

#### **5.4. Cara mendapatkan kewenangan**

Dalam hukum administrasi ditemukan dua cara pokok dalam mendapatkan kewenangan yaitu melalui Atribusi dan delegasi.<sup>20</sup> Dalam pandangan Philipus M. Hadjon mandat tidak dimasukan sebagai bentuk

---

<sup>20</sup> Indroharto, 1996, *Usaha Memahami Undang-undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara buku I*, Jakarta : Sinar harapan, hal.90, lihat pula Philipus hadjon, *Op.Cit*, hal. 105.

cara mendapatkan kewenangan sebab dalam mekanisme perolehan kewenangan melalui mandat, penerima mandat tidak memiliki kewenangan namun sekedar sebagai pelaksana, kewenangan tetap berada pada Mandan. Dalam kasus yang lebih kongkrit akan nampak bahwa mandataris tidak memiliki kewenangan apabila dihubungkan dengan gugatan di PTUN. Dalam kasus ini penerima mandat tidak bisa menjadi tergugat. Pada pemaknaan lain Indroharto menegaskan bahwa cara perolehan mandat bukan sebagai pelimpahan kewenangan karena dalam mekanisme mandat ini hanya merupakan hubungan intern.<sup>21</sup>

Atribusi adalah cara mendapatkan kewenangan karena adanya ketentuan perundangan. Kewenangan atribusi tersebut memiliki kekuatan yang sempurna dalam penyelenggaraan urusan rumah tangga sehingga melalui atribusi ada kewenangan untuk membuat keputusan yang sumbernya berupa perundangan dalam arti material. Dalam perumusan yang berbeda bahkan memberikan penegasan bahwa kewenangan yang lahirnya dari atribusi ini dianggap merupakan kewenangan untuk lahirnya kekuasaan bidang tertentu dan pemberiannya kepada organ lingkup jabatan tertentu atau pemerintahan tingkat tertentu.

Atribusi sebagai cara pemberian kewenangan berdasarkan perundangan tentunya dalam pemberian kewenangan atribusi terikat

---

<sup>21</sup> Indroharto, 1996, *Op.Cit.* .. hal. 92

adanya ketentuan mengenai siapa yang berhak memberikan kewenangan. Penetapan ketentuan tentang siapa pemberi kewenangan atribusi ini penting karena menyangkut sah tidaknya kewenangan tersebut dijalankan. Indroharto dalam hal ini memberikan perincian tentang pihak yang berkapasitas dalam pemberian kewenangan atribusi yang dikategorikan menjadi dua pihak :

1. Original legislator yaitu pembentuk konstitusi ( MPR dan DPR bersama Pemerintah ) sebagai yang melakukan Undang -Undang atau Pemerintah Daerah sebagai pihak yang melahirkan Peraturan Daerah.
2. Delegated legislator yaitu Pemerintah dengan kewenangannya yang diperoleh dari Undang-Undang mengeluarkan peraturan yang kemudian menciptakan kewenangan untuk dilimpahkan kepada jabatan atau pihak pemerintah level tertentu.

Delegasi adalah pelimpahan kewenangan yang telah ada pada pemerintahan atau lingkup jabatan tertentu ( karena memperoleh kewenangan secara atribusi ) kepada badan atau lingkup jabatan tertentu lainnya. Dalam cara pemberian kewenangan model delegasi selalu didahului dengan adanya atribusi pada delegans. Kewenangan dalam model delegasi melimpah dan menjadi tanggung jawab delegataris sehingga delegasi harus definitf.

Ada pendapat yang mengklasifikasikan delegasi merupakan pelimpahan kewenangan yang terjadi hanya dalam lingkup eksekutif, sebagaimana yang dianut dalam pemaknaan delegasi oleh SF Marbun, namun ada pula yang menegaskan bahwa delegasi dapat terjadi dalam lapangan legislatif sebagaimana yang dikemukakan oleh Indroharto. Jika menelaah ketentuan Pasal 104 Undang-Undang No.22/ 1999 tentang Pemerintahan Daerah maka dalam hal ini menganut pendapat Indroharto karena dalam pasal tersebut terbuka peluang bagi legislatif desa ( Badan Perwakilan Desa ) untuk melaksanakan kewenangan dalam bidang legislasi berdasarkan kewenangan delegasi.

Dalam mekanisme delegasi, dapat dikategorikan sebagai kewenangan tingkat dua sebab kewenangan yang menjadi tanggung jawab delegataris sesungguhnya merupakan kewenangan atribusi dari perundangan yang kemudian didelegasikan lagi kepada delegataris. Mengingat prosesnya demikian maka pelimpahan kewenangan melalui cara delegasi harus memenuhi persyaratan sebagai berikut :

1. Delegasi harus definitif yaitu kewenangan delegasi yang sudah dilimpahkan kepada delegataris sudah tidak memungkinkan bagi delegator menggunakannya lagi atas nama pemberi kewenangan. Kaitannya dengan persyaratan ini SF Marbun

memberikan peristilahan *Expressim tied* yang menunjukkan bahwa kewenangan harus jelas maksud dan tujuannya.<sup>22</sup>

2. Delegasi hanya diperbolehkan apabila delegasi tersebut bersumber dari ketentuan perundangan dan ketentuannya memungkinkan untuk pelaksanaan delegasi.
3. Delegasi tidak ditujukan kepada bawahan. Ketentuan ini dapat merupakan pembeda dengan pelimpahan dengan model mandat.
4. Adanya kewajiban memberikan keterangan yaitu delegasi berwenangan untuk meminta penjelasan mengenai pelaksanaan atas kewenangan delegasi yang telah dilimpahkan. Fungsi ini merupakan fungsi monitoring agar muatan delegasi tetap terjaga dalam pelaksanaan.
5. Peraturan kebijakan dapat diberikan kepada delegataris mengenai penggunaan kewenangan tersebut.

Persyaratan diatas penting sebagai upaya agar dalam proses delegasi sah sebab dalam hal tertentu Pengadilan Tata Usaha dapat saja membatalkan suatu kewenangan delegasi karena adanya kekurangan dalam proses delegasi.

---

<sup>22</sup> SF. Marbu, 1997, *Peradilan Administrasi...*, *Op. Cit*, hal. 154.

Dalam implementasi yang bergayut dengan cara-cara pelimpahan kewenangan kepada Badan atau Pemerintahan lain, untuk Indonesia perlu hati-hati sebab dalam pembatasan kewenangan pada level Pemerintahan tertentu tidak berarti terjadi kemutlakan kewenangan terbatas pada level pemerintahan tertentu. Rumusan kewenangan yang ada Pusat ternyata tidak hanya mengikat Pusat tetapi juga mengikat daerah. Tarik ulur kewenangan serta range interval keterikatan kewenangan akan sangat mempengaruhi kadar otonomi yang ada. Karena itu penting ada *national public policy* agar pemerintahan otonomi daerah berada dalam keseimbangan satu sama lain.

Penerapan delegasi maupun atribusi untuk Indonesia perlu kehatian karena belum tentu menjadi anugerah bagi daerah malahan bisa jadi justru sebagai beban dan pada gilirannya otonomi menjadi persoalan. Urusan rumah tangga luas dengan prinsip formal ini dalam kaitannya dengan pemberian kewenangan dalam pelaksanaan dapat menampak dalam realita sebagai berikut :

1. Kemungkinan karena *resources* di daerah yang terbatas, maka daerah tidak mungkin mengurus semua urusan Pemerintahan yang secara yuridis adalah kewenangan daerah. Makin minim sumber daya daerah semakin sedikit kewenangan yang dapat dijalani sehingga otonomi luas menjadi otonomi terbatas.

Dalam implementasi yang bergayut dengan cara-cara pelimpahan kewenangan kepada Badan atau Pemerintahan lain, untuk Indonesia perlu hati-hati sebab dalam pembatasan kewenangan pada level Pemerintahan tertentu tidak berarti terjadi kemutlakan kewenangan terbatas pada level pemerintahan tertentu. Rumusan kewenangan yang ada Pusat ternyata tidak hanya mengikat Pusat tetapi juga mengikat daerah. Tarik ulur kewenangan serta range interval keterikatan kewenangan akan sangat mempengaruhi kadar otonomi yang ada. Karena itu penting ada *national public policy* agar pemerintahan otonomi daerah berada dalam keseimbangan satu sama lain.

Penerapan delegasi maupun atribusi untuk Indonesia perlu kehatian karena belum tentu menjadi anugerah bagi daerah malahan bisa jadi justru sebagai beban dan pada gilirannya otonomi menjadi persoalan. Urusan rumah tangga luas dengan prinsip formal ini dalam kaitannya dengan pemberian kewenangan dalam pelaksanaan dapat menampak dalam realita sebagai berikut :

1. Kemungkinan karena *resources* di daerah yang terbatas, maka daerah tidak mungkin mengurus semua urusan Pemerintahan yang secara yuridis adalah kewenangan daerah. Makin minim sumber daya daerah semakin sedikit kewenangan yang dapat dijalani sehingga otonomi luas menjadi otonomi terbatas.

2. Sangat mungkin terjadi dalam satu atau beberapa urusan justru antara Pusat dan Daerah/ desa tidak melaksanakan sama sekali karena Pusat menganggap sudah diurus oleh daerah sebab daerah sendiri merasa tidak mampu mengurus/ melaksanakannya.
3. Makin terbatasnya kemampuan daerah/desa dalam melaksanakan kewenangan maka semakin besar kewenangan Pusat akan dilakukan Pemerintahan pusat. Hal ini akan berkecenderungan sentralistik sehingga otonomi semakin jauh dari harapan.

Atas realita potensi dalam implementasi pelimpahan kewenangan yang sangat heterogen tersebut maka diperlukan kearifan dalam penetapan lingkup kewenangan baik dalam dimensi atribusi maupun delegasi agar otonomi tetap dapat direalisasikan menuju kemandirian daerah atau desa.

#### **5.5. Mandat.**

Mandat adalah pelimpahan kewenangan kepada bawahan dalam hubungan jabatan intern dan rutin dengan tujuan memberikan kewenangan kepada bawahan untuk membuat keputusan atas nama pemberi mandat. Mandat masuk dalam kelompok delegasi karena sementara pakar menganggap dua bentuk pelimpahan kewenangan ini merupakan mekanisme yang terjadi dalam sektor eksekutif.



Perbedaan antara keduanya terletak pada prosedur pelimpahannya dimana mandat prosedurnya terjadi dalam intern lingkungan jabatan. Demikian pula tanggung jawabnya dalam mandat tetap pada mandans sehingga tanggung gugatnya ada pada mandans. Disamping adanya tiga perbedaan dalam cara pelimpahan mandat dan delegasi tersebut ( tanggung jawab, tanggung gugat dan cara pelimpahan ) ada lagi perbedaan antara keduanya yaitu hal yang berkaitan dengan peluang dipergunakannya lagi wewenang yang didelegasikan.<sup>23</sup>

Dalam konteks hukum administrasi mandat senantiasa mengacu pada pemaknaan pelimpahan kewenangan yang didalamnya tidak terjadi terjadi pengalihan kewenangan tetapi yang ada adalah pemberian tugas pelaksanaan atas nama. Pemaknaan akan menjadi sangat lain bila ditinjau mandat ini dalam Hukum Tata Negara terutama dalam hubungan antara Presiden dengan MPR.

Mandat sebagai salah satu pelimpahan kewenangan dalam pelaksanaannya mandataris dapat terikat secara rigid hanya melakukan apa yang telah dipaketkan dalam isi mandat yang diberikan. Terhadap pola pelaksanaan ini kemudian muncul teori Mandat *Imperatif*. Namun sebaliknya mandataris dapat pula secara longgar melaksanakan

---

<sup>23</sup> Philipus M. Hadjon, *Fungsi Normatif Hukum Administrasi dalam mewujudkan Pemerintahan yang bersih*, Pidato Guru Besar, 10 Oktober 1994, Surabaya : UNAIR hal. 8.

mandatnya. Pola ini didasarkan adanya teori *mandat bebas* yaitu pola pelaksanaan mandat yang memberikan peluang mandataris untuk berimprovisasi dalam penunaian tugas mandatnya. Dalam hubungan ini jika dikaitkan dengan ketentuan dalam perundangan No 22/ 1999 yang regulasi dalam kewenangan otonomi desa longgar maka kewenangan atas dasar mandat berkecenderungan menganut *teori mandat bebas*.

Menurut Bagir Manan, teori untuk penentuan luas lingkup kewenangan dalam pemerintahan desa disamping dengan menggunakan *teori Residual Power* yang banyak digunakan dalam cara pemencaran *model kewenangan federal*, juga dapat ditelusuri melalui analisis atas ketentuan pengaturan 4 pokok yang berhubungan dengan basis yang mendasari lahirnya kewenangan. Keempat hal tersebut adalah :

1. Hubungan pengawasan yaitu bagaimana mekanisme pengawasan dijalankan oleh Supra desa terhadap desa.
2. Hubungan Kewenangan yaitu bagaimana cara pembagian kewenangan atau cara penentuan urusan bagi masing-masing lingkungan jabatan/ wilayah.
3. Hubungan keuangan yaitu bagaimana mekanisme perimbangan keuangan antara desa dengan lembaga di atasnya. Dalam hal ini format UU No.25/ 1999 tentang perimbangan keuangan sangat mempengaruhi bagaimana lingkup kewenangan desa saat ini.

4. Susunan Pemerintah yaitu bentuk serta struktur organisasi pemerintahan yang dikembangkan oleh perundangan.<sup>24</sup>

#### 5.6. Otonomi desa

Salah satu agenda penting dalam reformasi adalah pergeseran relasi Pemerintah Pusat dengan daerah ( lokal ). Lebih lanjut lagi agenda yang menyangkut relasi pusat - daerah yang kini diatur dalam UU No. 22 tahun 1999 tentang Otonomi Daerah adalah rekonstruksi desa sebagai wilayah otonomi. Sebagai sebuah agenda perubahan, masalah otonomi desa menghajatkan perhatian, penanganan serta pemberdayaan agar ketentuan otonomi desa yang dimuat dalam Bab XI memang nyata adanya.

Masalah diatas disamping melibatkan unsur birokrasi juga menyangkut porsi kewenangan yang kemudian ada sehubungan dengan status otonominya. Kebijakan baru dari Pemerintah Pusat mengenai penataan tentang desa harus didasari oleh pandangan desa sebagai entitas hukum yang merupakan hakikat Pasal 1 ( O ) UU No.22/ 1999. Dengan perspektif ini desa dengan perangkatnya ( adanya penguasa, adanya organisasi penyelenggara pemerintahan, adanya lembaga legislatif desa, adanya teoritorial) dengan sendirinya akan memiliki kewenangan tertentu. Penekanan perspektif hukum atas desa sangat penting karena dalam

---

<sup>24</sup> Bagir Manan, 2001, *Menyongsong... Op. Cit.* hal. 37 – 46.

kesejarahan telah terbukti karena desa dilihat dalam demensi sosiologis kultural maka telah menjadikan desa sebagai kepanjangan pemerintah yang dependent serta tidak otonom. Apabila dikehendaki sekaligus pengakuan bahwa desa adalah otonom maka realisasi kewenangan desa Pasal 99 UU. No.22/1999 mutlak untuk direalisasikan dalam lingkup kewenangan yang jelas.

Untuk menuju pada status otonom, desa harus direkonstruksi kelembagaannya melalui mekanisme penguatan kekuatan lokal yang selama ini teramputasi melalui penerapan kebijakan desa dalam UU No.5/1979 serta demokratisasi. Prinsip yang lebih menekankan keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli dan pemberdayaan masyarakat harus menjadi kerangka penyelenggaraan pemerintahan desa.<sup>25</sup>

Skema otonomi desa akan dicerminkan dalam penjelasan UU No.22/1999 yang memberikan batasan mengenai otonomi desa sebagai berikut :

1. Desa adalah suatu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak asal usul sebagaimana dimaksud dengan penjelasan Pasal 18 UUD 1945.<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> Bagian Hukum Setda Kabupaten Sleman, 2000, *Penjelasan atas Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 5 tahun 2000 tentang Susunan Organisasi dan Tata kerja Pemerintah Desa*, hal. 17.

<sup>26</sup> Dalam Pasal 18 UUD 1945 yang baru ditegaskan bahwa Pemerintahan daerah diselenggarakan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan tidak lagi ada dekonsentrasi,

2. Penyelenggaraan Pemerintahan Desa merupakan subsistem dan Sistem Penyelenggaraan Pemerintah sehingga Desa memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya. Lurah Desa bertanggung jawab pada Badan Perwakilan Desa.
3. Desa dapat melakukan perbuatan hukum baik hukum publik maupun hukum perdata, memiliki kekayaan, harta benda dan pembangunan serta dapat dituntut dan menuntut di Pengadilan. Untuk itu Lurah Desa dengan persetujuan BPD mempunyai kewenangan untuk melakukan perbuatan hukum dan mengadakan perjanjian yang saling menguntungkan.
4. Sebagai perwujudan demokrasi di desa dibentuk BPD atau sebutan lain yang sesuai dengan budaya yang berkembang di desa yang bersangkutan, yang berfungsi sebagai lembaga legislatif dan pengawasan dalam pelaksanaan Peraturan desa, Anggaran Pendapatan dan Belanja desa dan Keputusan Lurah Desa.
5. Di desa dibentuk Lembaga kemasyarakatan lainnya sebagai mitra Pemerintah Desa dalam rangka pemberdayaan masyarakat desa.

---

Pengawasan ini dikemukakan dalam Pasal 18 ayat 2 bahwa pemerintahan daerah di NKRI hanya ada pengaturan mengenai otonomi. Dalam Pasal 18 A ayat 1 terdapat ketentuan yang menyangkut prinsip kekhususan dan keragaman daerah dengan demikian bentuk dan isi otonomi tidak harus sama. Kelanjutan dari prinsip ini ditegaskan dalam Pasal 18 B ayat 2 yang mengakui adanya hak tradisional masyarakat adat.

6. Desa mempunyai sumber pembiayaan berupa pendapatan desa, bantuan pemerintah dan Pemerintah daerah, pendapatan lain yang sah, sumbangan pihak ketiga dan pinjaman desa.

Berdasarkan penjelasan diatas maka dapat disimpulkan bahwa sesungguhnya desa :

1. Desa diakui memiliki otoritas internal - konsekuensi ini memberikan pengakuan bahwa desa berhak mengatur rumah tangganya. Dalam masalah ini yang perlu didiskusikan adalah bagaimana otoritas desa yang berkembang sesuai dengan aspirasi lokal disesuaikan dengan kepentingan nasional atau dengan kata lain dimana batas antara otonomi desa dengan otonomi supra desa.
2. Desa diakui merupakan pemerintahan yang otonom dengan kelengkapan BPD sebagai unsur legislatif. Problem yang kemudian muncul adalah bagaimana formulasi otonomi yang dikembangkan di desa, apakah berbasis individualisme atau parlementer . Hakikat otonomi desa sampai saat ini belum jelas.

Desa sebagai wilayah otonom dalam sistem pemerintahan Indonesia dengan alasan kepentingan nasional tetap saja dikesankan sebagai subordinasi sehingga kewenangannya sangat dibatasi. Pada sisi lain secara

prinsip Undang-Undang yang ada tidak bersifat operasional.<sup>27</sup> Prinsip-prinsip desentralisasi harus merupakan kerangka pemberdayaan pemerintahan lokal.<sup>28</sup>

Kewenangan otonomi dimaknakan sebagai kewenangan desa otonom untuk mengurus dan mengatur kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan perundangan. Dalam pelaksanaannya kewenangan tersebut tidaklah mutlak karena masih ada beberapa ketentuan lain sehingga pada dasarnya kewenangan tersebut adalah terbatas, baik terbatas secara struktural maupun secara distributif. Deskripsi tentang pembatasan kewenangan tersebut terlihat pada skema dibawah ini.

---

<sup>27</sup> Tim Lapera, 2000, *Otonomi Pemberian Negara*, Yogyakarta : Lapera Pustaka Utama, hal. 59.

<sup>28</sup> Prinsip desentralisasi bagi pemerintahan lokal meliputi : Luas yaitu keluasan desa untuk mewujudkan dan penyelenggaraan Pemerintahan yang mencakup kewenangan semua bidang Pemerintahan kecuali kewenangan yang diurus oleh Pusat, Propinsi dan Kabupaten. Prinsip Utuh dan bulat yaitu bahwa dalam penyelenggaraan mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian dan evaluasi. Nyata yaitu bahwa keluasaan kewenangan desa untuk menyelenggarakan kewenangan di bidang tertentu memang nyata dan merupakan keperluan desa dan tumbuh didalamnya. Bertanggung jawab yaitu bahwa dalam penyelenggaraan Pemerintahan dituntut untuk bertanggung jawab atas pelaksanaan kewenangan yang dilimpahkan.

## SKEMA DISTRIBUSI KEWENANGAN

Azas	Sifat Pemberian Kewenangan	Perbedaan kewenangan pada Pemerintah		
		Pusat	Wilayah	Daerah
Desentralisasi	Penyerahan	Pengawasan Pengendalian pertanggung	Kordinasi pengawasan	Kebijakan perencanaan, Pelaksanaan, Pembiayaan (kecuali gaji pegawai )
Dekonsentrasi	Pelimpahan	Kebijakan perencanaan	Kordinasi	Menunjang melengkapi Pembiayaan Pengawasan
Pembantuan	Pengikutsertaan	Kebijakan Perencanaan Pelaksanaan Pembiayaan Pengawasan	Kordinasi	membantu pelaksanaan

## 5.7. Format otonomi desa masa depan

Desa masa depan berlandaskan keadilan, demokrasi dan progresif. Keadilan mengacu pada keadaan desa yang dialaminya tidak ada dominasi, represi, eksploitasi antar rakyat. Kehidupan yang equal harmoni dalam relasi sosial. Demokrasi menunjuk pada kondisi dalam pengambilan



kebijakan dan pemerintahan desa secara adil dan memberikan space politik, hak yang sama dalam suasana kekeluargaan serta dialogis. Rakyat dijadikan sumber dan puncak kekuasaan. Sedangkan progresif mengisyaratkan bahwa wajah desa tidak boleh kumuh dan ketinggalan.

Ciri desa demokratis dinampakkan dalam pemerintahan yang lahir dari bentukan masyarakat sendiri sehingga komponen penguasa desa terdiri dari : Kedaulatan rakyat, Parlemen desa dan Pemerintah Desa. Kedua komponen selaku pelaku politik desa akan sulit menjalankan perannya apabila tidak mampu beradaptasi dengan dinamika masyarakat melalui tahapan sebagaimana yang dirinci oleh Earl R Babbie sebagai *political formula*.<sup>29</sup>

Kedaulatan rakyat merupakan sumber kekuasaan, dengan demikian mekanisme pertanggung jawaban kepada rakyat harus diselenggarakan baik secara langsung atau melalui perwakilan rakyat. Dalam mekanisme pertanggung jawaban ini diperlukan parlemen desa yaitu Badan yang merupakan perwakilan rakyat yang langsung dipilih oleh rakyat desa. Sedangkan dalam pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan desa selaku wilayah otonom harus ada eksekutif yaitu Pemerintah desa yang terdiri

---

<sup>29</sup> Tahapan adaptasi yang dapat dijadikan rangkaian menuju keberhasilan membawakan peran dalam perubahan kemasyarakatan ( otonomi ) adalah :

1. Pencapaian goal ( goal atteiment ) (2) Adapatasi (3) Integrasi (4) Pemeliharaan pola (5) penguasaan ketegangan . lihat Babbie. 1977, *Society by Agreement An Introduction to Sociology* , Belmont : Wadsworth Publishing Company Inc, hal. 349

dari Lurah Desa dan Perangkat desa. Dalam kerangka pembaharuan demokrasi dan otonomi desa perpektif hukum ada empat pembaharuan yang menonjol yaitu :

1. Diperkenalkannya Badan Perwakilan Desa.
2. Adanya akuntabilitas Pemerintah desa
3. Adanya pemisahan kekuasaan
4. Adanya reformasi dalam pemerintahan desa (Pamong dan Perwakilan desa).<sup>30</sup>

Sebagai suatu struktur pemerintahan desa yang demokratis maka prinsip pelaksanaan pemerintahan harus mengikuti prinsip partisipasi, pertanggung jawaban dan keadilan. Prinsip ini penting sekali sebab dalam pemerintahan yang demokratis dan otonom tidak mungkin terselenggara apabila tidak ada partisipasi riil dari masyarakat selaku konstituen, demikian juga penggunaan prinsip pertanggung jawaban. Pertanggung jawaban adalah bentuk dari konsekuensi dari adanya pemberian kedaulatan oleh rakyat. Penumbuhan demokrasi behavior sangat penting sebagai kunci lahirnya tatanan desa yang demokratis.<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> Hans Antlov, 2001, *Village Governance in Indonesia Past, Present and Future challenges*, paper disajikan dalam seminar *Dynamics of local politics in Indonesia*, Yogyakarta 3 Juli 2001

<sup>31</sup> Nico L Kana, 2001, *Dinamika Politik Lokal di Indonesia*, Salatiga : Pustaka Percik, hal : 274.

Semua kelembagaan desa harus memberikan pertanggung jawaban tentang apa yang dijalani sebagai pengembalian amanat rakyat selaku pemegang kedaulatan. Dalam pelaksanaan pemerintahan demikian juga harus berdiri di atas semua golongan sehingga nasionalisme sempit atau tindakan yang berdasarkan subyektif harus dihilangkan. Untuk tetap menjaga konsistensi tatanan desa yang demokratis maka dibutuhkan pengawasan yang secara formal dijalankan oleh lembaga lokal seperti Badan Perwakilan Desa. Badan ini penting, disamping untuk fungsi kontrol juga difungsikan sebagai badan yang mengkristalkan keinginan rakyat dalam saluran legislasi. Dalam fungsi yang lebih lanjut terutama dalam pengembangan kehidupan masyarakat desa yang saat ini sedang menjalani proses transisi, maka BPD difungsikan sebagai pendorong perubahan ke tatanan masyarakat yang demokratis, otonom serta partisipatif.

Dalam rangka fungsi di atas BPD harus menjalankan upaya yang langsung mengarah pada kebijakan yang berorientasi pemberian space kebebasan dan sekaligus mendorong pada tumbuhnya kesadaran kritis dari masyarakat.

Realisasi menuju desa yang otonom menjadi tidak mudah apabila mendasarkan pada fakta yang ada pada desa sekarang ini yang masih didominasi pengaruh kebijakan UU No.5/1979. Terwujudnya otonomi

desa sangat dipengaruhi oleh kemampuan lembaga desa dalam menjalankan fungsinya, persepsi masyarakat sendiri atas visi demokratis, fasilitas pendukung internal desa, regulasi dan sebagainya.

Dalam perspektif normatif terutama dengan mengidentifikasi ketentuan UU No.22/ 1999 serta peraturan pelaksanaannya pada Perda, maka indikator otonomi desa dapat dideskripsikan sebagai berikut :

1. Mempunyai Pemerintahan sendiri yang terdiri dari Pemerintah Desa dan Badan Perwakilan Desa.
2. Adanya proses pemilihan langsung Lurah Desa dan Badan Perwakilan Desa.
3. Adanya kewenangan Badan Perwakilan Desa selaku representasi rakyat dalam penetapan Lurah Desa.
4. Adanya kontrol internal oleh rakyat atas Pemerintah Desa.
5. Adanya pertanggung jawaban Pemerintah desa kepada Badan Perwakilan Desa
6. Adanya kontrol atas Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa oleh Rakyat melalui Badan Perwakilan Desa.

## **6. Metode Penelitian**

Untuk menjawab permasalahan penelitian yang dirumuskan diatas peneliti akan melakukan pengkajian terhadap sumber bahan primer

terutama UU No 22/ 1999, Kepmendagri No.64/ 1999 serta seluruh Perda Kabupaten Sleman yang berhubungan desa. Untuk mendukung pengkajian hukum ini metode pengumpulan data menempuh cara / metode dokumentasi. Terhadap bahan primer perundangan akan dianalisis sinkronisasinya serta muatannya sehingga model analisisnya adalah content analysis melalui mekanisme induktif.<sup>32</sup>

Model analisis ini dalam kajian hukum lebih dikenal dengan pendekatan statuta dan komparatif perundangan dan selanjutnya disimpulkan dengan langkah induktif. Kajian terhadap Perda tentang desa yang dikhususkan pada Kabupaten Sleman karena lokasi penelitian berada di wilayah Kabupaten Sleman. Pemilihan area riset pada daerah Kabupaten Sleman karena Kabupaten Sleman merupakan salah satu daerah uji coba otonomi daerah.

Sedangkan untuk pengumpulan informasi tentang pendapat respondent ( key person, Stakeholder ) menyangkut kewenangan otonomi desa akan ditempuh pengumpulan data primer melalui *indepth interview*. Penyertaan metode interview dipandang penting karena peneliti menghendaki tersedianya cross check data ( triangulasi ) untuk

---

32. Mekanisme induktif memiliki pola kerja analisis dengan lebih dahulu menganalisis semua perundangan atau peraturan tentang desa kemudian ditarik kesimpulan secara general.

menemukan fakta riil baik dalam demensi normatif maupun latar belakang sosiologisnya.<sup>33</sup>

Adapun penentuan key person didasarkan pada kriteria keterkaitan key person dengan kajian penelitian, keterkaitan wilayah dan keakuratan informasi respondent. Atas dasar itu maka pilihan key person adalah DPRD Kabupaten, Pemerintah Desa, Pejabat Pemda bidang pemerintahan desa.

Karakter penelitian ini bercorak kasusistik ( Case ) karena hanya mengkaji kasus Sleman dengan 86 desa, sehingga penelitian ini tidak bermaksud melakukan generalisasi. Atas dasar itu maka kisaran penelitian ini mengarah pada idiografik hermeunitik yaitu hasil kesimpulannya hanya untuk kancah penelitian saja serta berusaha menangkap makna penelitian dengan menganalisis/ penafsirkan apa yang ada dibalik data ( behind fact ). Dalam kajian hukum alur analisis diatas seringkali dinamakan sebagai metode interpretatif.

---

33. Spradley, 1990, *Participant Observation*, New York : Holt Rinchart and Winston, hal. 85



## **BAB II**

### **SEJARAH PERKEMBANGAN OTONOMI DI INDONESIA**

#### **1. Pendahuluan**

Perjalanan otonomi di Indonesia mengalami pasang surut mengikuti irama kebijakan Pemerintah terhadap entitas masyarakat serta corak hubungan antara Pusat dan Daerah. Irama pasang surut hubungan Pusat dan Daerah dicerminkan dalam perundangan yang lahir dalam periode pemerintahan tertentu. Dalam hal ini paralelisme kebijakan pemerintah dengan produk hukumnya secara tegas dikemukakan oleh Mahfudz dalam disertasinya bahwa konfigurasi politik Indonesia mempunyai korelasi yang erat dengan produk hukum yang diciptakan sehingga kebijakan hubungan Pusat dan Daerah ditentukan oleh alur politik pada Rezim yang sedang berkuasa.<sup>34</sup>

Berdasarkan pandangan tersebut otonomi di Indonesia juga berfluktuasi sejajar dengan politik hukum yang menyangkut hubungan Pusat dan Daerah yang dianut oleh suatu Rezim yang sedang berkuasa. Demikian pula sistem Pemerintahan Daerah mengikuti atau harus

---

<sup>34</sup> Moh. Mahfud MD, 1999, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, Yogyakarta : Gama Media, hal. 4.



menyesuaikan dengan sistem Pemerintahan Pusat.<sup>35</sup> Dalam fenomena ini sangat nampak pada negara kesatuan yang didalamnya terdapat satuan Pemerintahan lokal. Dalam pandangan ini Indonesia sebagai negara kesatuan menjadi representasi dari pendapat Soehino tersebut.

Indonesia sebenarnya memiliki sejarah keberadaan otonomi yang cukup lama jauh sebelum Indonesia sendiri terbentuk. Di wilayah satuan Pemerintahan asli yang merupakan kesatuan pemerintahan lokal yang diperintah oleh Sultan misalnya atau penguasa adat setempat, keberadaannya diakui oleh pihak Kolonial sebagai satuan pemerintahan dengan lingkup kewenangan tersendiri. Dengan demikian masyarakat Indonesia jauh sebelum merdeka telah ditemukan adanya satuan satuan Pemerintahan lokal yang mempunyai wewenang, tugas untuk mengatur rumah tangganya sendiri.

Dinamika lingkup otonomi desa yang sepanjang sejarah Republik ini mengalami pasang surut bila dianalisis bukan semata -mata variabel penentuannya adalah bagaimana pola hubungan Pusat dan Daerah serta garis politik Pemerintah Pusat dalam menangani daerah atau desa, namun

---

<sup>35</sup> Soehino, 1983, *Perkembangan Pemerintahan di Daerah*, Yogyakarta, Liberty, hal. 1

juga dipengaruhi oleh persepsi tentang hakikat otonomi itu sendiri sebagai model pelimpahan kewenangan.

Hakikat otonomi sebagai wujud desentralisasi sesungguhnya bukan hanya sebatas *formal legal* atau *compliance* dan keniscayaan dari Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945, tetapi didalam khazanah administrasi merupakan tuntutan disamping *diversity, accountability, civil society*. Dengan demikian keberadaan otonomi pada level bawah juga karena adanya *driving forces* eksternal seperti globalisasi. Berangkat dari sini maka pemahaman terhadap otonomi akhirnya menjadi pula penentu bagaimana tingkat dan lingkup otonomi terimplementasi di daerah dan di Desa.

Pemahaman tentang otonomi sebagai suatu pemberian atau pelepasan *sharing of power, distribution of income* dan pemerintah Pusat/ Daerah *empowering of regional administration* masih variatif sehingga antara pemerintahan satu dengan periode pemerintahan lainnya menjadi berbeda dalam pemberian otonomi kepada level pemerintahan di bawahnya atau bahkan tidak memberikan sama sekali hak otonominya. Otonomi selama ini sebatas sebagai *practical* atau *technical administration* sehingga indikatornya berkecenderungan demensi ekonomi dengan aras pencapaian 3 E's ( ekonomi, efisiensi, efektif ). Namun otonomi harus dimaknakan sebagai *process of political interaction* yaitu proses interaksi yang didalamnya

bersemai pola hubungan yang tidak saling meniadakan akibat mempertahankan kepentingan karena merasa sebagai entitas yang berdiri sendiri-sendiri. Pola dan semangat *work in partnership* atau kolaborasi harus ditumbuhkan.

Tarik ulur tentang lingkup otonomi juga menjadi salah satu faktor yang menentukan lingkup otonomi yang pada gilirannya dalam perjalanan sejarah Indonesia menyebabkan adanya variasi implementasi otonomi desa. Selain faktor diatas, juga aspek yang sangat penting mempengaruhi perjalanan otonomi di republik ini adalah pengertian atau pendefinisian otonomi itu sendiri pada pihak daerah. Otonomi dalam satu sisi ditafsirkan sebagai *sharing of power*, sebagai *distribution of income*, namun juga dimaknakan sebagai *devolution* bahkan beberapa daerah memberikan definisi sebagai pemberian kewenangan, kebebasan dalam koridor kedaulatan. Dalam pemaknaan yang terakhir tersebut memiliki bahaya yaitu dapat mengantarkan muncul primodialisme dan keakuan daerah sehingga dapat mengancam disintegrasi. Dari sinilah kemudian ketegangan mulai muncul dengan dilanjuti kemudian garis kebijakan otonomi dan pola perlakuan Pemerintah pusat terhadap daerah atau desa. Dalam fase yang demikian maka pasang surut otonomi di negeri ini terjadi. Dalam uraian berikut akan dikemukakan tinjauan historis pelaksanaan

otonomi di Indonesia dengan menyorot perjalannya sejak Indonesia merdeka secara makro sehingga diharapkan diketahui fluktuasinya dalam setiap periode kelahiran perundangan yang bermuatan otonomi.

Dalam sidang BPUPKI tanggal 29 Mei 1945, Supomo mengemukakan bahwa dalam teori integralistik golongan masyarakat wajar mempunyai keistimewaan sendiri dengan kedudukan dan tempat tersendiri. Selanjutnya dikatakan :

“ ... maka dalam negara itu soal sentralisasi atau desentralisasi pemerintahan tergantung dari masa, tempat dan soal yang bersangkutan. Maka dalam negara Indonesia yang berdasarkan pengertian negara integralistik itu, segala golongan rakyat, segala daerah yang mempunyai keistimewaan sendiri akan mempunyai tempat dan kedudukan sendiri-sendiri, sebagai bagian organik dari negara seluruhnya . Soal pemerintahan apakah yang akan diurus oleh Pemerintahan Pusat dan soal apakah yang akan diserahkan kepada Pemerintah Daerah, baik daerah besar maupun daerah kecil, itu semuanya akan tergantung pda doelmatigheid berhubungan dengan waktunya, tempatnya dan juga soalnya.<sup>36</sup>

Dalam konteks pandangan ini, sistem penyelenggaraan otonomi sangat tergantung pada masa, tempat waktu dan soal bersangkutan, namun jelas pendapat ini menegaskan bahwa adanya satuan pemerintahan lokal yang merupakan bagian dari negara dengan kewenangan masing-masing tetap diakui keberadaannya.

---

<sup>36</sup> Mohammad Yamin, 1959, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, Jilid 1, Jakarta : Prapanca, hal. 118.

Konstelasi politik Indonesia sekitar awal - awal kemerdekaan memang sangat mengkonduasikan bagi pemunculan pemikiran otonomi sebab pada awal kemerdekaan perdebatan yang menyangkut upaya penyatuan dan upaya mengeliminasi perpecahan sangat kuat dan itu berpuncak pada perdebatan yang menyangkut substansi Pembukaan Undang-Undang Dasar maupun isi Pancasila. Pemikiran dan realisasi otonomi sangat penting karena dalam pandangan Lislipson persoalan besar yang selalu dihadapi oleh negara atau Pemerintahan antara lain adalah masalah fungsi negara terbatas atau tidak terbatas, masalah sumber kekuasaan, masalah struktur kekuasaan terpusat atau dibagikan, sehingga isu mengenai pilihan antara dispersi atau unifikasi menjadi persoalan besar setiap negara.<sup>37</sup>

Tarik menarik antara dispersi dan unifikasi yang menyangkut kekuasaan akan membawa konsekuensi tersendiri dalam pemberian kewenangan serta kekuasaan. Dalam konteks Indonesia kecenderungan tarik menarik tersebut sejak awal kemerdekaan telah memihak pada lokal otonomi dan menganut prinsip desentralisasi.

---

<sup>37</sup> Lislipson, 1981, *The Great Issues of Politics : An Introduction to Political Science* ( Edisi 6 ) , New Jersey : Prentice- hal, Inc, Englewood Cliffs, hal. 15.

## **2. Perkembangan Otonomi dalam perspektif yuridis**

### **A. Otonomi Daerah menurut Undang-Undang Nomor 1 tahun 1945.**

Perundangan ini dapat dipandang sebagai realisasi pertama dari ketentuan Pasal 18 UUD 1945. Pelaksanaan otonomi serta model yang akan diselenggarakan menurut Undang-Undang No. 1 tahun 1945 lebih banyak merupakan konsep yang sudah direncanakan oleh Mohammad Hatta 13 tahun sebelum UUD 1945 ditetapkan, sehingga dalam perumusan bagaimana realisasi Pasal 18 UUD 1945 tidak banyak mengalami hambatan untuk akhirnya menetapkan otonomi sebagai kerangka pelaksanaan kedaulatan rakyat dan kepentingan setempat yang berlainan. Dalam logika ini menunjukkan bahwa keberadaan otonomi dalam pemerintahan Indonesia memang sejak awal memang dikehendaki keberadaannya.

Dalam proyeksi Undang-Undang nomer 1 tahun 1945 walaupun ketegasan tentang sistem penyerahan kewenangan mengikuti pola apa dan yang bagaimana, namun dalam semangat perundangannya jelas telah menggambarkan adanya otonomi pada susunan pemerintahan yang paling bawah yaitu Desa dengan sebutan Pemerintah bawahan.

Kecenderungan pola penyerahan kewenangan pada lingkungan pemerintahan yang lebih rendah didalam Undang-Undang nomer 1 tahun 1945 menganut pola sistem formil sebab asumsi dasar yang melandasi

perundangan ini adalah adanya anggapan bahwa lingkup kewenangan sangat bergantung pada masalah, tempat dan soal yang bersangkutan. Sehingga mana yang harus diserahkan kepada daerah tidak dapat ditentukan secara pasti karena tergantung pada masalah yang dilimpahkan.

Landasan yang digunakan dalam penempatan otonomi adalah prinsip teritorial yaitu penyerahan otonomi disesuaikan dengan teritorial mengingat negara Indonesia terdiri dari pulau-pulau. Prinsip teritorial menekankan bahwa daerah-daerah yang beragam memang seharusnya memperoleh banyak penyerahan kewenangan pemerintahan sebanyak mungkin. Dari kontelasi penyerahan yang demikian maka Undang-undang nomer 1 tahun 1945 memiliki tingkat otonomi yang tinggi, sebab disamping produk hukumnya responsif juga dihasilkan oleh Pemerintahan yang demokratis. Konfigurasi lingkup pemerintahan yang memiliki kewenangan otonomi adalah Pemerintahan Pusat - Pemerintahan Daerah - Pemerintahan Desa.

Dari uraian diatas memberikan penegasan bahwa sejak awal Pemerintah Indonesia melalui UU No. 1 tahun 1945 yang hanya sangat simpel karena hanya berisi 6 pasal tersebut, telah ada pengakuan bahwa tidak mungkin wilayah Indonesia yang sangat luas dengan berbagai

lingkungan adat tersebut diperintah secara sentralistik. Pengakuan terhadap kewenangan dan tanggung jawab mengatur rumah tangganya sendiri merupakan realisasi Pasal 18 UUD 1945 yang mengakui pluralisme.

Mengingat eksistensi Undang-Undang No. 1 tahun 1945 merupakan regulasi yang menyangkut Komite Nasional Daerah ( KND ) sekaligus merupakan tindak lanjut ( perubahan ) kedudukan KND menjadi badan yang melaksanakan legislatif, serta fungsi pemerintahan daerah lainnya, maka UU ini dipandang merupakan konsep pemikiran yang mengarah kepada penyelenggaraan otonomi yang berdasarkan sistem formal.<sup>38</sup>

Dalam awal tahun kemerdekaan Indonesia, starting awal regulasi otonomi dimulai dengan dikeluarkannya Maklumat Wakil Presiden No. X tanggal 16 Nopember 1945 tentang Pemberian Kekuasaan Legislatif kepada KNIP yang menyebutkan :

“ Bahwa Komite Nasional Pusat, sebelum terbentuknya Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat disertai kekuasaan legislatif dan ikut menetapkan garis-garis besar haluan negara serta menyetujui bahwa pekerjaan Komite Nasional Pusat sehari-hari berhubung dengan gentingnya keadaan dijalankan oleh sebuah Badan Pekerja yang dipilih di antara mereka dan yang bertanggung jawab kepada Komite Nasional Pusat.

---

<sup>38</sup> Bandingkan dengan pasal 2 UU No. 1 tahun 1945 yang isi lengkapnya sebagai berikut : Komite Nasional Daerah menjadi Badan Perwakilan Rakyat Daerah, yang bersama-sama dan dipimpin oleh Kepala Daerah menjalankan pekerjaan mengatur rumah tangga daerahnya, asal tidak bertentangan dengan Peraturan Pemerintah Pusat dan Peraturan Pemerintah Daerah yang lebih luas daripadanya.



Untuk pelaksanaan maklumat tersebut keluarlah Undang-Undang No. 1 tahun 1945 yang meletakkan kedudukan Komite Nasional Daerah sebagai Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana tercermin dalam ketentuan Pasal 2. Pasal 2 dianggap sebagai tonggak otonomi karena memuat ketentuan tentang pengaturan rumah tangganya sendiri.

Berangkat dari karakteristik Undang-Undang No 1 tahun 1945 yang merupakan realisasi Pasal 18 UUD 1945 serta pengakuan adanya kewenangan lingkungan desa, berikut ini disimpulkan spesifikasi perundangan otonomi yang pertama kali lahir setelah Proklamasi Indonesia :

1. Ada pengakuan terhadap kewenangan untuk mengatur rumah tangganya sendiri pada lingkungan pemerintahan seperti desa atau entitas masyarakat tertentu.
2. Otonomi yang diserahkan kepada lingkungan pemerintahan yang lebih rendah menganut sistem formil sehingga dalam pola penyerahan ini batasan lingkup otonomi dan kewenangannya tidak dapat dikuantifikasikan. Pola penyerahan kewenangan otonomi dilaksanakan dengan lebih dahulu memberikan pengakuan setelah itu diberikan legalisasi perundangan.

3. Ada kecenderungan dalam otonomi yang dikembangkan dalam UU No 1 tahun 1945 terjadi sentralisasi pada bidang tertentu karena dalam penyelenggaraan otonomi daerah kedudukan Kepala Daerah bertindak sebagai ketua badan legislatif sekaligus sebagai kepala eksekutif.

Undang - Undang ini dianggap memiliki derajat otonomi karena dalam perundangan ini sudah ada kehendak memberikan kewenangan pengaturan rumah tangga sendiri serta adanya Badan yang difungsikan sebagai representasi rakyat, dalam hal ini Dewan Komite Daerah. Dalam perundangan ini semangat otonomi lebih dilandasi oleh *kedaulatan rakyat* , artinya dalam penerapan otonomi harus merupakan perwujudan dari kedaulatan rakyat sehingga dalam otonomi kekuasaan rakyat sangat diperhatikan.

#### **B. Otonomi dalam Undang-Undang No. 22 tahun 1948.**

Munculnya Undang-Undang No. 22 tahun 1948 dapat dipandang sebagai pelaksanaan kehendak Pasal 18 UUD 1945 dibanding dengan perundangan otonomi sebelumnya yang masih simpel tersebut. Perundangan ini kemudian dinamakan Undang-Undang Pokok tentang Pemerintahan Daerah dan berlaku mulai 10 Juli 1948.

Hal senada juga dikemukakan oleh Ateng Sjaffrudin bertalian dengan maksud dibentuknya Undang-Undang No. 22 tahun 1948 yang menekankan bahwa penghapusan dualisme dimaksudkan menghapus lembaga Pamong Praja bukan fungsi lembaganya sebab fungsi lembaga tersebut akan dijalankan oleh Pemerintah Daerah.<sup>41</sup>

Perumusan Undang-Undang No. 22 tahun 1948 dipandang sebagai cerminan kehendak Pasal 18 UUD 1945 karena dalam ketentuan UU No. 22 tahun 1948 telah terakomodasikan adanya pembagian daerah menjadi tiga tingkatan yaitu : Propinsi, Kabupaten ( Kota besar ) dan Desa ( Kota kecil ), demikian pula adanya pengaturan otonomi bagi daerah yang dikembangkan dengan sistem materiil.

Ada sementara ahli mengatakan bahwa model pembagian tingkatan daerah yang dikembangkan dalam UU No. 22 tahun 1948 hanya merupakan kelanjutan dari sistem yang dikembangkan oleh Pemerintah Hindia Belanda, Namun bagi Kansil ada perbedaan dengan model Pemerintahan Hindia Belanda sebab otonomi yang diberikan pada Daerah adalah otonomi Indonesia yang lebih luas sebab pembatasan terhadap

---

<sup>41</sup> Ateng Sjaffrudin, 1991, *Titik berat Otonomi Daerah pada Daerah tingkat II dan Perkembangannya*, Bandung : Mandar Maju, hal. 27.

otonomi hanyalah agar tidak bertentangan dengan Peraturan Pusat dan Daerah yang lebih tinggi.<sup>42</sup>

Dalam perundangan ini desa telah memperoleh pengakuan sebagai daerah otonom serta memiliki kewenangan mengatur rumah tangganya sendiri. Sehubungan dengan pemberian otonomi terhadap tiga tingkatan daerah tersebut, maka dalam penyerahan urusan pemerintahan berkembang dua cara pelaksanaan :

1. Penyerahan penuh yaitu penyerahan atas seluruh mekanisme serta prinsip kepada daerah tentang cara menyelenggarakan pemerintahan yang telah diberikan secara penuh kepada daerah.
2. Penyerahan tidak penuh yaitu penyerahan kepada daerah terbatas hanya pada cara menyelenggarakan selebihnya ada pada Pemerintah Pusat.

Walaupun dalam sistem pemberian otonomi yang dikembangkan dalam UU No. 22 tahun 1948 jelas menganut sistem materiil sebagaimana tercermin dengan adanya Medebewind, namun dalam perundangan ini ternyata apabila mencermati ketentuan Pasal 28 dapat disimpulkan adanya

---

<sup>42</sup> CST. Kansil, 1979, *Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah*, Jakarta : Aksara Baru, hal. 37.

keberlakuan sistim formil sebab dalam Pasal 28 dengan jelas dikatakan bahwa Kepada Daerah otonom yang sudah dibentuk tersebut masih diberi peluang untuk secara inisiatif dan prakarsa sendiri mengatur dan mengurus urusan Pemerintahan sebagai urusan rumah tangga sendiri asal :

- a. Tidak mengurus tugas yang telah diurus dan diatur dalam UU atau Peraturan Pemerintah atau Peraturan Daerah yang lebih tinggi tingkatannya.
- b. Tidak mengurus hal -hal yang telah masuk urusan rumah tangga Daerah yang lebih rendah tingkatannya.
- c. Tidak bertentangan dengan UU, Peraturan Pemerintah dan Peraturan Daerah yang lebih tinggi tingkatannya.
- d. Hak mengurus atau mengatur tersebut menjadi tidak berlaku apabila dikemudian hari hal-hal tersebut diatur ( diurus ) dengan peraturan yang lebih tinggi.

Peluang inisiatif dan keterbukaan dalam pelaksanaan otonomi sebagaimana Pasal 28 tidaklah mudah, dalam arti tidak semua Daerah berkemampuan menyelenggarakan urusan yang muncul karena inisiatif. Akibatnya walaupun ada ketentuan Pasal 28 namun realitanya berkecenderungan pada sistem Materiil. Demikian pula dalam konteks ini, otonomi sangat memungkinkan ditarik kembali apabila ada peraturan

yang memungkinkan untuk melakukan penarikan otonomi sebagaimana diisyaratkan dalam point d dari Pasal 28. Kecenderungan demikian akan nampak pada perundangan yang lahir pada era Orde baru.

Undang-Undang No. 22 tahun 1948 lahir dalam suasana separatisme sehingga dalam otonomi agak berbeda dengan perundangan sebelumnya. Undang-Undang No. 22 tahun 1948 titik tolak pelaksanaannya bercita-cita mewujudkan pemerintahan yang demokratis.<sup>43</sup> Pentingnya otonomi ini sangat terasa di daerah, sehingga mendorong daerah-daerah untuk melakukan Kongres Desentralisasi I bulan Maret 1955 yang pada intinya mendesak Pemerintah Pusat segera melakukan pengaturan mengenai otonomi sebab kedudukan daerah dalam hubungannya dengan otonomi semakin penting. Dalam kongres Desentralisasi I ini disimpulkan beberapa pokok pembahasan sebagai berikut :

1. Masalah otonomi seluas-luasnya dan menghadapi otonomi dalam masa peralihan di negara kesatuan ini.
2. Masalah perimbangan keuangan antara negara dan daerah daerah otonom dan usaha -usaha menambah pendapatan daerah dari daerahnya sendiri.

---

<sup>43</sup> M. Solly Lubis, 1983, *Perkembangan Garis Politik dan Perundang-Undangan Pemerintah Daerah*, Bandung : Alumni, hal. 52.

### 3. Masalah ikatan daerah otonom.

Jika dilihat dari materi pokok kesimpulan tersebut, maka materi tersebut sampai kini masih menjadi perhatian dalam pelaksanaan otonomi, setidaknya hal tersebut dalam hasil Raker I Asosiasi Pemerintah Kabupaten Seluruh Indonesia di Tahun 2001.

Dibanding dengan perundangan sebelumnya maka Undang-Undang No. 22 tahun 1948 dipandang lebih memihak pada otonomi, hal ini dilandaskan pada kritik yang berkembang saat Kongres Desentralisasi berlangsung yang menghendaki adanya :

1. otonomi harus lebih disempurnakan secara cepat tanpa meninggalkan jiwa demokrasi.
2. Segera diwujudkan daerah otonomi pada daerah yang saat itu masih merupakan daerah administratif.
3. Tindakan yang berlawanan dengan Jiwa Undang-Undang misalnya mengembalikan kedudukan Kepala Daerah sebagai wakil Pemerintah Pusat dan Residen kembali sebagai fungsionaris yang mempunyai kedudukan sebagai Kepala Daerah yang bertentangan dengan jiwa UU No.22 tahun 1948 segera dihentikan dan kedudukannya dihapuskan.

4. Harus diadakan perimbangan keuangan sehingga daerah dapat menyelenggarakan otonominya. Untuk itu penyerahan dan pembagian pendapatan dari Pemerintah Pusat harus dilakukan.

Memang keberlakuan perundangan ini tidak dapat berlangsung lancar sebab disamping karena masih dalam suasana Clash II, juga karena adanya pengaruh keberlakuan Maklumat No. 14 tahun 1945 yang menganut sistem ministerial dan demokrasi parlementer, sehingga tentunya otonomi ini akhirnya harus mengikuti kebijakan politik yang sedang berkembang. Akibat dari kontelasi politik saat ini, maka Indonesia bergeser ke dalam bentuk RIS sehingga praktis keberlakuan Undang-Undang No. 22 tahun 1948 hanya terbatas pada wilayah negara bagian Republik Indonesia selain Negara Indonesia Timur dan Negara Sumatera Timur.

### **C. Keberlakuan Otonomi menurut Undang-Undang nomer 1 tahun 1957.**

Kelahiran perundangan ini pada masa garis politik kebijakan keberlakuan Undang -Undang Dasar sementara tahun 1950 yaitu enam setengah tahun setelah berlakunya UUDS 1950. Dengan demikian maka UU No. 1 tahun 1957 merupakan Undang-Undang organik untuk pelaksanaan ketentuan mengenai otonomi daerah sebagaimana



dimaksudkan dalam Pasal 131 UUDS 1950. Menurut Pasal 131 UUDS 1950 dinyatakan bahwa :

1. Pembagian daerah Indonesia atas Daerah besar dan kecil yang berhak mengurus rumah tangganya sendiri dengan bentuk susunan Pemerintahannya ditetapkan dengan UU, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dan dasar perwakilan dalam sistim pemerintahan negara.
2. Kepada daerah-daerah peralihan diberikan otonomi seluas-luasnya untuk mengurus rumah tangganya sendiri.
3. Dengan Undang-Undang ini dapat diserahkan penyelenggaraan tugas-tugas kepada Daerah-daerah yang tidak termasuk dalam urusan rumah tangganya.

Walaupun UUDS 1950 tidak segera diikuti implementasiannya dengan perundangan yang lebih tegas, namun dalam perundangan tersebut nampak adanya ketegasan tentang ketentuan mengenai otonomi yang riil dan selus-luasnya serta adanya keseragaman dasar hukum di Indonesia dalam arah pelaksanaan otonomi.

Spesifikasi yang ada dalam Undang-undang No.1 tahun 1957 adalah adanya Pemerintahan Daerah yang terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Dewan Pemerintah Daerah. Menurut Pasal 9 ayat 1, Dewan Pemerintah Daerah adalah DPRD yang terpilih dengan dasar perimbangan perwakilan dengan diketuai oleh Kepala Daerah karena jabatannya ( Pasal 6 ayat 1 ).

Pola pertanggung jawaban pelaksanaan pemerintahan menurut Pasal 48 adalah pertanggung jawaban kepada DPRD yang merupakan konsekuensi dari ketentuan Pasal 44 ayat 1 yang menetapkan bahwa DPD adalah pelaksana keputusan Daerah . Berdasarkan pola demikian maka pelaksanaan otonomi menurut Undang-Undang No. 1 tahun 1957 adalah sebagai berikut :

1. otonomi menganut sistem rumah tangga riil yang menekankan pelaksanaan otonomi yang seluas-luasnya.
2. Kepala Daerah sekaligus merangkap anggota dari DPD lebih merupakan instrument untuk pelaksanaan tugas dan kewajiban otonomi. Oleh sebab itu Kepala Daerah harus dipilih langsung oleh rakyat daerah serta bertanggung jawab pada DPRD.
3. Ada kesempatan luas bagi rakyat untuk peran serta dalam penyelenggaraan otonomi, sehingga dalam tinjauan otonomi maka UU ini menggunakan dasar otonomi riil.

Spirit Undang-undang ini relatif memberikan otonomi tinggi kepada daerah sebab memang periode ini nuansa perdebatan dan pertentangan daerah cukup tinggi sehingga seolah Undang-Undang lebih mengkomendasikan pertentangan tersebut dalam bentuk pemberian otonomi yang lebih luas.

Kelonggaran otonomi yang dikembangkan dalam Undang-Undang No. 1 tahun 1957 tidak terlalu lama sebab melalui Dekrit Presiden 5 Juli 1959 kebijakan politik dan tatakenegaraan Indonesia kembali pada UUD 1945 sehingga keberadaan Undang-Undang No. 1 tahun 1957 sudah tidak sesuai lagi. Pergeseran tatakenegaraan ke UUD 1945 kemudian melahirkan Penpres No 6 tahun 1959 yang sesungguhnya merupakan pengembangan dari UU No. 1 tahun 1957 sebab Penpres No. 6 tahun 1959 mengatur penyerahan pemerintahan Pusat ke pemerintahan umum, penyerahan keuangan kepada pemerintah daerah yang didasarkan pada UU No. 1 tahun 1957.

Ditinjau dari substansinya Penpres No. 6 tahun 1959 berusaha untuk memperbaiki pelaksanaan perundangan sebelumnya melalui misalnya penghilangan dualisme pemerintahan di daerah antara aparatur dan fungsi otonomi serta aparatur dan fungsi kepomong prajaan. Tetapi dalam perundangan baru tersebut sekaligus juga memperbesar pengendalian Pusat terhadap daerah.<sup>44</sup>

---

<sup>44</sup> Bagir Manan, *Hubungan antara Pusat dan daerah berdasarkan azas Desentralisasi...* *Op. Cit*, hal. 219 – 220.

Menurut Bagir Manan beberapa indikator yang memperlihatkan bahwa Penpres No. 6 tahun 1959 ini berkecenderungan sentralistik antara lain :

1. Misalnya adanya ketentuan mengenai Kepala daerah yang sebelumnya dipilih langsung rakyat, kini ditentukan oleh Pusat. Dalam hal ini Presiden diberikan hak mengangkat Kepala Daerah di luar calon –calon yang diajukan oleh Daerah.
2. Kepala Daerah merupakan alat pemerintah Pusat dan menjadi wakil Pusat di daerah.
3. beberapa ide otonomi daerah tentang otonomi nyata dan seluas-luasnya, DPRD sebagai lembaga legislatif dan DPD harus bertanggung jawab pada DPRD tidak jelas bagaimana pelaksanaannya.

Menyimak kondisi demikian maka kehadiran Penpres No.6 tahun 1959 nampaknya telah terjadi kemunduran otonomi sebab saat ini Kepala daerah telah menjadi bagian dari Pusat sehingga pemerintah daerah merupakan pelaksana dekonsentrasi bukan desentralisasi. Malahan dalam Penpres No. 5 tahun 1960 kedudukan DPRD dirombak dengan DPRDGR yang semuanya diangkat Presiden serta seluruh uusan otonomi diatur dari

dikatakan UU No. 18 tahun 1965 hanya merupakan kelanjutan garis kebijakan politik terhadap otonomi yang dilakukan dalam Penpres No. 6 tahun 1959.

Ada hal yang menonjol dalam UU No. 18 tahun 1965 ini, terutama dalam kedudukan DPRD dan Kepala Daerah. Dalam pengaturan menurut perundangan ini, Ketua DPRD sudah tidak lagi dijabat oleh Kepala Daerah namun dalam sistem pertanggung jawaban ada model baru yang dikembangkan yaitu DPRD harus bertanggung jawab kepada Kepala Daerah bukan pada rakyat.

Mekanisme pertanggung jawaban yang demikian sangat rancu dengan prinsip kedaulatan rakyat, seharusnya DPRD sebagai representasi rakyat menerima atau meminta pertanggung jawaban Kepala Daerah.

Berdasarkan mekanisme yang dikembangkan Pasal 40 ayat 1 UU No. 18 tahun 1965 dimana didalamnya disebutkan bahwa Urusan-Urusan Pemerintah Pusat sebagian atau seluruhnya yang menurut pertimbangan Pemerintah Pusat dapat dipisahkan dari tangan Pemerintah Pusat untuk diatur dan diurus sendiri oleh Daerah, dengan Peraturan Pemerintah dapat ditetapkan menjadi urusan rumah tangga Daerah, maka dapat disimpulkan bahwa sistem yang dianut dalam rumah tangga UU No. 18 tahun 1965 adalah sistem materiil.

Dalam kaitan dengan desentralisasi, stelsel yang digunakan dalam perundangan ini agak ada keganjilan sebab dalam penyerahan kewenangan menurut UU No. 18 tahun 1965 dapat terjadi daerah tingkat II menyerahkan kewenangan kepada daerah tingkat di bawahnya lagi sehingga terkesan seolah dalam daerah terjadi dan dapat mengadakan desentralisasi, sedangkan yang dapat mengadakan desentralisasi hanya Pemerintah Pusat. Dengan demikian maka dalam Pasal 50 UU No. 18 tahun 1965 kontradiksi satu sama lain sebagaimana nampak pada ayat 1, 2 dan 4 yang bertentangan dengan Pasal 3nya. Hal serupa pernah terjadi dalam Pasal 28 ayat 5, 2, 3 dan ayat 4 pada Undang-undang No. 22 tahun 1948. Atas beberapa analisis maka perundangan ini tidak menawarkan otonomi yang kondusif bagi daerah.

Dalam dinamika perundangan ini, di daerah mengalami perubahan yang cukup menonjol misalnya adanya BPH, adanya Pemerintahan Daerah yang dijalankan oleh DPRD dan Pemerintah Daerah serta adanya bermacam corak pengawasan. Dinamika ini jika dibandingkan dengan perundangan sebelumnya ada sedikit kemajuan terutama dengan keberadaan BPH yang merupakan perwakilan masyarakat langsung dalam bidang eksekutif. Perundangan No. 18 tahun 1965 tidak lama berlaku sebab beberapa waktu berikutnya terjadi pemberontakan G 30 S/PKI.

### **E. Otonomi Menurut Undang-Undang No. 5 tahun 1974.**

Regulasi yang dikembangkan dalam Undang-Undang No. 5 tahun 1974 menyangkut daerah otonomi dan wilayah administrasi sehingga dalam pandangan perundangan ini ada kemungkinan pelaksanaan desentralisasi sekaligus menjalankan dekonsentrasi maupun medebewind.

Penggambaran peluang tersebut nampak pada penjelasan Umum angka 2 Undang-Undang No. 5 tahun 1974 yang menegaskan bahwa adanya Pemerintah Daerah yang bersifat otonom adalah konsekuensi diselenggarakannya asas desentralisasi, sedangkan adanya wilayah administratif merupakan konsekuensi dilaksanakannya asas dekonsentrasi. Pada Pemerintahan Propinsi kedua azas tersebut dapat diselenggarakan bersama-sama. Atas dasar pola tersebut maka menurut Undang-Undang No. 5 tahun 1974 dikenal dua daerah otonom yaitu Tingkat I dan Tingkat II.

Prinsip otonomi yang dikembangkan dalam perundangan ini mengikuti pola otonomi nyata dan bertanggung jawab. Kebijakan ini didasarkan pada kebijakan politik yang berasumsi bahwa penerapan otonomi riil dan seluas-luasnya dapat membahayakan negara kesatuan.<sup>45</sup>

---

<sup>45</sup> Penjelasan Umum huruf e Undang-Undang No. 5 tahun 1974.

Akibat dalam pemahaman Pasal 18 UUD 1945 yang kurang cermat, maka asas dekonsentrasi seolah menjadi bagian dari pelaksanaan Pasal 18 UUD 1945 bersamaan dengan asas desentralisasi, sehingga dalam anggapan perundangan ini kedudukan asas dekonsentrasi bukan sekedar pelengkap tetapi sekaligus sebagai bagian penting dari pelaksanaan Pasal 18 UUD 1945. Akibat lebih lanjut dari pemahaman ini adalah adanya anggapan bahwa wilayah administratif merupakan bagian dari Pemerintah Daerah.

Pemahaman Dekonstruksi yang penyelenggaraannya terasa lebih dipentingkan dalam perundangan otonomi ini didasari filosofi dan politis bahwa Perundangan ini memang mengatur juga tentang dekonsentrasi dan dianggap dekonsentrasi merupakan kelanjutan Pemerintahan Pusat sehingga selama ada Pemerintah Pusat maka selalu ada dekonsentrasi. Keselamatan kesatuan negara menjadi tanggung jawab Pusat dan disitu dekonsentrasi harus diadakan. Malahan eksistensi wilayah administratif sebagai pelaksana dekonsentrasi lebih dimantapkan sehingga muncul tiga tingkat wilayah : Propinsi dan Ibukota negara, Kabupaten serta Kecamatan, disamping dibuka pula pembentukan Kota Administratif.

Undang-Undang No. 5 tahun 1974 menempatkan Kepala Daerah sebagai pejabat negara sehingga dari aspek ini Kabupaten tidaklah otonom,



apalagi ketentuan mengenai pertanggung jawaban tidak kepada DPRD tetapi kepada Pemerintah Pusat telah menggambarkan bahwa Kabupaten adalah kepanjangan Pusat bukan Pemerintahan yang otonom. Dalam era Orde baru perundangan Pemerintahan daerah ini sekaligus menentukan pengawasan yang preventif, represif dan pengawasan umum, akibatnya daerah menjadi sangat dependent.

Hakikat otonomi dalam Perundangan ini telah ditinggalkan sehingga tolok ukur otonomi yang menyangkut lima hal :<sup>46</sup>

1. Dewan Perwakilan Rakyat sebagai representasi rakyat apakah terbentuk dan memiliki kewenangan kontrol.
2. Bagaimana pengawasan dilakukan, apakah represif atau preventif.
3. Apakah isi otonomi mengarah pada sistem otonomi seluas-luasnya atau dibatasi.
4. Bagaimana cara DPRD atau perwakilan Rakyat dibentuk, dipilih atau diangkat.
5. Bagaimana mekanisme pertanggung jawaban Pemerintah Daerah, Bertanggung jawab kepada Pemerintah Pusat atau Kepada DPRD.

---

<sup>46</sup> Tim Lapera, 2000, *Otonomi Pemberian Negara... .. Op.Cit*, hal.55- 68

Berdasarkan pada indikator tersebut maka Undang-Undang No. 5 tahun 1974 tidaklah mencerminkan otonomi sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 18 UUD 1945. Pemahaman otonomi yang dikembangkan dalam Undang-Undang No. 5 tahun 1974 adalah sebagai berikut :<sup>47</sup>

1. Pelaksanaan pemberian otonomi kepada Daerah harus menunjang aspirasi perjuangan rakyat yakni memperkuat Negara Kesatuan dan mempertinggi tingkat kesejahteraan Rakyat Indonesia seluruhnya.
2. Pemberian otonomi kepada Daerah harus merupakan otonomi yang nyata dan bertanggung jawab.
3. Azas desentralisasi dilaksanakan bersama-sama dengan azas dekonsentrasi dengan memberikan kemungkinan pula bagi pelaksanaan azas medebewind.
4. Pemberian otonomi kepada daerah lebih mengutamakan aspek keserasian dengan tujuan disamping aspek pendemokrasian.
5. Tujuan pemberian otonomi kepada daerah adalah untuk meningkatkan dayaguna dan hasilguna dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah terutama dalam pelaksanaan pembangunan dan pelayanan terhadap masyarakat serta untuk meningkatkan pembinaan kestabilan politik dan kesatuan bangsa.

---

<sup>47</sup> Yosep R. Kaho, 2001, *Op. Cit* , hl. 56.

## 6. titik berat otonomi diletakan pada Daerah tingkat II.

Apabila mengikuti pola fikir pemberian otonomi menurut Undang-Undang No. 5 tahun 1974 terkesan bahwa daerah atau desa merupakan bentukan atasan bukan sebagai entitas masyarakat hukum yang otonom, sehingga ada tidaknya otonomi sangat tergantung pada ada tidaknya pemberian dari pemerintahan Pusat.

Ciri khas Undang-Undang No. 5 tahun 1974 yang lebih mementingkan dekonsentrasi sesungguhnya menjadi menyimpang dari hakikat perundangan itu sendiri sebagai perundangan pemerintahan Daerah, sebab menurut Bagir Manan dekonsentrasi adalah unsur tatalaksana penyelenggaraan Pemerintahan Pusat bukan Pemerintahan Daerah sehingga tidak pada tempatnya diletakan dalam perundangan pemerintahan Daerah.<sup>48</sup> Dapat disebut dengan demikian UU No. 5 tahun 1974 adalah Undang-Undang yang mewadahi urusan yang bukan cakupannya.

Dalam perpektif UU No. 5 tahun 1974 dekonsentrasi diberi pengertian sebagai pelimpahan kewenangan dari Pemerintah atau Kepala Wilayah atau Kepala Instansi vertikal tingkat atasannya kepada pejabat-

---

<sup>48</sup> Bagir Manan, 1993, *Perjalanan histories Pasal 18*... .. *Op. Cit*, hal. 35

pejabat di daerah. ( menimbang e ) sehingga menjadi wajar apabila kedudukan daerah otonom berubah menjadi kepanjangan Pusat dengan sentralisasi yang berbungkus demokrasi. Berdasarkan uraian diatas maka dapat diambil kesimpulan pelaksanaan otonomi sebagai berikut

1. Bahwa kekuasaan Pusat mengupayakan suatu skema kerja dan organisasi serta orientasi yang sedemikian rupa sehingga otonomi bukan sebagai penguatan daerah tetapi menempatkan daerah sebagai lahan efektif kepentingan Pusat.
2. Posisi DPRD sebagai posisi yang tersubordinasikan dan tidak ada hak meminta pertanggung jawaban atas kebijakan Pemerintah Daerah, demokrasi menjadi terabaikan demikian pula pengawasan menjadi tidak efektif.
3. Aliran penyerahan kewenangan otonomi kepada daerah sangat ketat bahkan tidak ada, yang ada adalah dekonsentrasi dan atau medebewind .

Berdasarkan pada model otonomi yang dikembangkan dalam Undang-Undang No. 5 tahun 1974, maka nampak ada tiga ketegangan yang kemudian muncul yaitu ketegangan hubungan antara Pusat dan Daerah, ketegangan antara Eksekutif dan legislatif di daerah dan ketegangan antar Pemerintah dengan Rakyat. Ketegangan tersebut terutama disebabkan

karena Pemerintah terlalu sentralistik, disamping juga menyangkut porsi kewenangan legislatif yang sedikit maupun persoalan *property right* rakyat terabaikan.

Implikasi penerapan Undang-Undang No. 5 tahun 1974 menurut Lay menghasilkan ketergantungan daerah beriring dengan matinya inisiatif daerah, marginalisasi kultur desa dan eksploitasi sumber daya alam.<sup>49</sup> Penerapan *fused model* menghasilkan status daerah otonomi sekaligus sebagai daerah administratif dan daerah otonomi menjadi bertingkat-tingkat. Demikian pula untuk mempertahankan hubungan yang hierarchis maka dikembangkan *politics of sticks* dengan penggunaan ABRI dan *politics of carrot* dengan mengatur perimbangan keuangan Pusat dan Daerah. Khusus mengenai status desa, pada pemberlakuan Undang-Undang No. 5 tahun 1974, melalui Undang-Undang No. 5 tahun 1979, desa dijadikan pemerintahan terbawah dan tidak diakui eksistensinya sebagai masyarakat hukum yang otonom. Desa benar-benar kehilangan jati dirinya serta kewenangannya terlebih diberlakukannya politik *property right* yang memberlakukan negaranisasi pada semua kekayaan desa.<sup>50</sup>

---

<sup>49</sup> Cornelis Lay, 2000, *Pemberdayaan Lembaga lembaga Legislatif Daerah dalam rangka otonomi Daerah*, Yogyakarta : INSIST edisi 5 tahunII, hal, 47.

<sup>50</sup> Proses negaranisasi yang dilakukan untuk menguasai sumber daya alam desa secara intensif dengan memunculkan Undang-Undang No. 41 tahun 1999 tentang

Undang-undang No. 5 tahun 1975 maupun Undang-Undang No. 5 tahun 1979 sama sekali tidak membuka atmosfir publik bagi peluang otonomi sebab pada tingkat Daerah eksistensi wakil rakyat sama sekali mandul, pada tingkat desa malahan tidak ada perwakilan rakyat bahkan desa ditempatkan sebagai wilayah yang bertugas sebagai pelaksana Pusat di tingkat paling rendah. Masyarakat menjadi kehilangan hak subyek hukum dari berbagai hak property maupun hak adat.

#### **F. Otonomi menurut Undang-Undang No. 22 tahun 1999.**

Kritik yang diajukan pada perundangan otonomi daerah sebelumnya dianggap telah disolusikan melalui perundangan otonomi daerah terbaru yaitu Undang-Undang No. 22 tahun 1999. Cerminan otonomi yang dianggap memiliki pemihakan yang lebih pada hak daerah atau desa tersebut menurut Afan Gaffar adalah :<sup>51</sup>

---

penguasaan Hutan, demikian pula adanya Kantor Kementrian perambah hutan yang menempatkan masyarakat sekitar hutan yang selama ini hidup dengan hutan , kini dengan adanya Kantor Kementrian tersebut dianggap sebagai perusak bahkan pencuri kekayaan hutan. Negaranisasi bahkan terlebih intensif ketika muncul Keputusan Presiden No. 10 tahun 2001 tentang Pelaksanaan Otonomi Daerah di bidang Pertanahan yang semakin mengukuhkan Kantor Agraria sebagai badan yang mengurus soal tanah, akibatnya desa semakin kehilangan sumber pemasukannya dari sector pertanian.

<sup>51</sup> Afan Gaffar, 2000, *Kebijakan Otonomi Derah dan Implikasinya terhadap penyelenggaraan Pemerintahan di masa mendatang*, Yogyakarta ; INSIST No. 5 hal. 32.

1. Undang-Undang No. 22 tahun 1999 berpihak pada upaya perwujudan demokrasi dan demokratisasi, sebagaimana nampak pada mekanisme rekrutmen pejabat pemerintah daerah/ desa dan proses legislasi daerah dan desa.
2. Undang-Undang tersebut berupaya mendekatkan Pemerintah dengan rakyat melalui formulasi baru hubungan pemerintah dengan rakyatnya, yang ditunjukkan dengan penetapan letak titik berat otonomi daerah kabupaten bukan pada Propinsi.
3. Dianut sistem otonomi daerah yang luas dan nyata.
4. Sudah tidak lagi menganut sistem otonomi bertingkat.
5. Tidak ada mandat tanpa pembiayaan.

Tawaran formulasi baru baik dalam otonomi maupun hubungan pemerintahan diberikan melalui perundangan otonomi ini. Fenomena perundangan yang menawarkan begitu luas kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi seluas-luasnya itu sesungguhnya tidak lepas dari konstelasi politik yang saat itu sedang berlangsung. Pemerintahan Habibie yang dianggap oleh rakyat tidak legitimate serta DPR yang dipandang bukan hasil Pemilu yang jujur, memaksa pemerintah untuk menawarkan bargaining melalui pemberian kewenangan kepada daerah dengan otonomi seluas-luasnya agar hegemoninya tetap bertahan. Dengan

demikian sejarah lahirnya UU No. 22 tahun 1999 sesungguhnya dalam kondisi tawar menawar kekuasaan ketika Pemerintah mengalami krisis kepercayaan masyarakat.

Formulasi baru melalui perundangan otonomi daerah No.22 tahun 1999 banyak dilatar belakangi oleh adanya :

1. Setting sosial, politik, ekonomi dari daerah yang sudah menilai kegagalan sistim perundangan otonomi yang lama yang dipandang hipersentralistik.
2. Adanya kecenderungan global yang menghendaki pola pemerintahan ala tahun 1970 an yang memang harus diganti,
3. Terjadinya revolusi politik dalam negeri yang menginginkan perlunya penyebaran kekuasaan.
4. Terjadinya pergeseran kapasitas Pemerintah pusat sebagai penguasa tunggal karena pudarnya penopang dan instrument penyangganya yaitu ABRI dan sentralisme ekonomi.
5. Meluasnya gerakan etnonasionalism sebagai hasil kesadaran identitas kultural.
6. Perubahan sistim pemilihan umum dan kepartaian yang menempatkan daerah sebagai pusat legitmasi aktivitas berupa



penyerahan kewenangan yang luas dan nyata kepada daerah menjadi pilihan yang tidak dapat dielakkan.

7. Adanya perubahan pandangan tentang desa.

Pola otonomi yang menonjol yang dikembangkan dalam perundangan No. 22 tahun 1999 antara terlihat, *pertama*, adanya pemisahan posisi daerah otonom dengan wilayah administratif dengan menganut split model yaitu menjadikan Kabupaten ( termasuk didalamnya desa ) sebagai daerah otonomi murni dan tidak merangkap sebagai wilayah administratif ( Pasal 4 ayat 2 ) dengan mengecualikan posisi Propinsi untuk alasan kordinasi. *Kedua*, menghapus hubungan subordinasi antara Propinsi dan Kabupaten, *Ketiga*, Di Kabupaten dianut desentralisasi murni yang mirip dengan prinsip devolution. Asas dekonsentrasi tidak dipergunakan lagi di Kabupaten sehingga status kecamatan sebagai aparat dekonsentrasi beralih menjadi perangkat daerah otonom Kabupaten, demikian Pembantu Bupati/walikota dihapus. Asas medebewind masih digunakan sebatas diikuti dengan pembiayaan.

*Keempat*, Pemberian otonomi kepada Daerah tidak lagi berdasarkan kepada banyaknya penyerahan urusan, melainkan kepada pemberian kewenangan yang luas untuk mengatur dan menyelenggarakan urusan di

semua bidang Pemerintahan, dimana pengaturan kewenangan daerah dianut prinsip kewenangan otonomi formil sebagaimana sistem yang ditetapkan dalam Pasal 7 ( open and arrangement ), *Kelima*, Kewenangan daerah meliputi kewenangan darat dan lautan yang meliputi kegiatan eksplorasi, konservasi dan pengelolaan kekayaan laut sebatas wilayah laut 12 mil ( Pasal 10 ).

*Keenam*, pada dasarnya Kabupaten/Kota diberi keleluasaan untuk menyatakan tidak atau belum mampu menyelenggarakan kewenangan di bidang pemerintahan tertentu ( melalui prosedur bottom up ) sehingga dari hal tersebut dapat dijadikan kewenangan di tingkat Propinsi. Ketentuan ini dikecualikan pada bidang tertentu yang merupakan bidang pemerintahan wajib yang harus dilaksanakan oleh Kabupaten/Kota yaitu : Pekerjaan Umum, Kesehatan, Pendidikan dan Kebudayaan, Pertanian, Perhubungan, Industri dan perdagangan, penanaman modal, lingkungan hidup, pertanahan, koperasi dan tenaga kerja ( Pasal 11 ayat 2 ).

*Ketujuh*, Pemberian otonomi yang luas , nyata dan bertanggung jawab pada daerah diikuti dengan sumber-sumber pendapatan daerah yang memadai, artinya daerah harus memiliki kewenangan dan

kemampuan mengelola SDA dan sumber keuangan sendiri, menggunakannya untuk pembiayaan penyelenggaraan daerahnya.<sup>52</sup>

*Kedelapan*, Pengawasan yang bernuansa intervensi dari Pemerintah Pusat harus dihindarkan, apabila harus dilakukan pengawasan maka sebaiknya mengedepankan pengawasan represif terutama pada peraturan-peraturan yang dinilai bertentangan dengan perundangan yang lebih tinggi dan akan membawa efek pada keutuhan negara.

Berdasarkan uraian kesejarahan yang dikaji di depan maka secara utuh perkembangan otonomi di Indonesia dapat digambarkan sebagai berikut :

---

<sup>52</sup> Selama Orde baru pemberian otonomi kepada daerah hanya berdasarkan atas banyaknya jumlah urusan yang diserahkan kepada daerah bukan kualitas otonomi. Misalnya kebijakan yang diatur dalam Peraturan Pemerintah No.45 thum 1992 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah dengan titik berat pada Daerah tingkat II, dan Peraturan Pemerintah No. 8 tahun 1995 tentang Penyerahan sebagian Urusan Pemerinth kepada 26 Dati II percontohan. Dalam PP ini sebanyak 19 urusan Pusat yang meliputi 137 jenis dan 6 urusan Tingkat I yang meliputi 26 jenis diserahkan kepada 26 Daerah tingkat II percontohan di seluruh Indonesia secara seragam tanpa disertai penyerahan kewenangan sumber pembiayaan, personil dan pendukung lainnya. Daerah tingkat II percontohan salah satunya adalah Kabupaten Sleman. Model otonomi ini bukan menjadi Kabupten memiliki keleluasaan otonomi tetapi menjadi beban Pemerintah Kabupaten.

**FLUKTUASI OTONOMI BERDASARKAN PERIODE PERUNDANGAN  
DI INDONESIA**

<b>PERIODE</b>	<b>KONFIGURASI HUKUM</b>	<b>OTONOMI</b>	<b>PERUNDANG UNDANGAN</b>
1945-1959	Demokratis	otonomi luas desentralisasi	UU.No.1/1945 UU No. 22/1948 UU No.1/1957
1956 – 1966	Otoriter	Sentralistik, Dekonsentrasi	Penpres 6/1959 UU No.18/1965
1966 – 1969/71	Demokratis	Otonomi luas Desentralisasi	Tap MPRS No. XXI/1966
1971- 1998	Otoriter	Sentralistik Dekonsentrasi	UU No.5/1974 UU No. 5/1979.
1999 – sekarang	demokratis	otonomi luas	UU No.22/1999 UU No.25/1999



### **BAB III**

## **POLA PEMBAGIAN KEWENANGAN OTONOMI DALAM PEMERINTAHAN DESA**

### **1. Konfigurasi kewenangan desa**

Kewenangan desa menurut Pasal 99 Undang-Undang No. 22/ 1999 dapat diklasifikasikan kedalam tiga kategori yaitu kewenangan desa berdasarkan asal usul, kewenangan desa berdasarkan tugas pembantuan dan kewenangan desa berasal dari perundangan. Dengan demikian dalam realitanya kewenangan yang ada pada tingkat desa, ada yang muncul karena adanya mekanisme tertentu yang kemudian menyebabkan desa memiliki kewenangan yang bukan berdasarkan asal usul tetapi karena pelimpahan dari institusi eksternal desa.

Berdasarkan teori Residu, lingkup kewenangan desa sebagai institusi paling bawah adalah sisa kewenangan setelah diambil oleh institusi supra desa. Berdasarkan ketentuan Peraturan Pemerintah No 25/ 2000 maka lingkup kewenangan pada tingkat desa adalah kewenangan residu setelah lebih dahulu diambil oleh Pemerintah pusat, diambil oleh pemerintah Propinsi dan oleh pemerintah Kabupaten. Dengan logika Residu tersebut ada kemungkinan tingkat desa tidak mempunyai kewenangan apapun di luar kewenangan berdasarkan asal usul akibat semua kewenangan yang

ada diserap semuanya oleh ketiga institusi supra desa karena dianggap semua kewenangan memiliki nilai ekonomis dan bobot strategis.

Apabila kemudian mekanisme demikian, maka wujud otonomi desa adalah otonomi asli berdasarkan asal usul dan dilengkapi dengan tugas pelaksana dan atau tugas pembantuan. Tugas pembantuan hanya akan terjadi apabila supra desa memandang desa diprediksikan mampu menjalani dan supradesa menghendaknya. Sedangkan tugas sebagai pelaksana dapat juga terjadi apabila memang dari desa sendiri masih merasa sebagai pemerintahan terendah yang menjadi pelaksana tugas pemerintahan di atasnya selaku pelaksana administratif sebagaimana kedudukannya pada masa perundangan No. 5 tahun 1979.

Dalam fenomena desa sebagai penerima kewenangan memang ada dilematis, sebab disatu pihak perundangan otonomi baru telah mengumandangkan spirit otonomi desa yang yuridis, namun dilain pihak kultur pemerintahan desa yang masih lebih suka sebagai pemerintahan terendah subordinasi Kecamatan dan Kabupaten masih kuat. Akibatnya pemerintahan desa dalam perspektif otonomi desa Undang-Undang No. 22/1999 belum sepenuhnya mencerminkan format pemerintahan desa sebagaimana yang diinginkan oleh Pasal 1 (o) Undang-Undang No.22/1999 dan belum juga menempatkan pemerintahan desa yang lepas secara hierarkhis pada pemerintahan supra desa. Atas dasar itu masih cukup sulit

untuk mengatakan bahwa kini desa memang benar-benar telah otonom dengan kewenangan mengatur rumah tangganya sendiri.

Kesulitan serupa sesungguhnya bukan merupakan problema internal desa dalam kadar tertentu masih pula supra desa belum memberikan suasana kondusif bagi suburnya spirit otonomi ini serta belum pula tumbuh kepercayaan bahwa desa memang mampu untuk tumbuh sebagai komunitas hukum yang mandiri. Pada pemerintahan supra desa masih saja merasa desa harus dituntun dengan seperangkat instrument berupa petunjuk pelaksanaan atau apapun lainnya yang berbau pengendalian dan kontrol.<sup>53</sup>

Kalau kemudian difahami bahwa dalam skema pemerintahan desa dapat terlahir pula bentuk kewenangan sebagai wujud otonomi desa, maka persoalan yang muncul adalah mekanisme seperti apa yang dikembangkan dalam kerangka pelimpahan kewenangan di saat ini mengingat adanya kendala kultural maupun image stigmatik tentang desa sebagaimana diuraikan diatas. Pengkajian ini sangat penting sebab disamping polarisasi pelimpahan kewenangan otonomi akan sangat berpengaruh terhadap lingkup kewenangan otonomi desa yang bakal ada juga akan memberikan

---

<sup>53</sup> Dalam skema sentralistik yang diterapkan selama Orde baru melalui Politik desa, telah menghasilkan kondisi marginalisasi desa. Kondisi ini menempatkan desa sebagai masyarakat yang memiliki ciri : masyarakatnya bodoh sehingga harus dituntun, masyarakatnya tergantung sehingga harus disantuni. Efek image yang demikian menyebabkan perlakuan terhadap desa selalu harus diajari dan dirumuskan dalam bertindak ataupun mengambil inisiatif Berangkat dari karakter yang demikian maka dinamika desa selalu dalam kendali dan rekayasa pemerintah supradesa ( Tim Work Lapera, 2000 : 21 )



dasar bagi penentuan apakah sesungguhnya otonomi tingkat desa benar-benar ada dalam format perundangan sekarang ini.

Apabila pemerintahan desa dimaknakan dengan lingkungan jabatan dalam suatu organisasi tertentu, maka jabatan tersebut sekaligus berisikan kewenangan tertentu pula. Atas dasar hal tersebut sudah barang tentu Pemerintah desa yang didalamnya berisikan Lurah Desa beserta staffnya tentunya karena jabatannya akan memiliki kekuasaan. Jika dengan jabatan tersebut realitanya tidak memiliki kewenangan maka kedudukannya sebatas sebagai pelaksana yang dalam konteks perundangan No 5/ 1974 merupakan dekonsentrasi dari pelaksanaan sentralisasi. Kalau saja kejadiannya demikian maka implementasi kewenangan desa akhirnya realitanya tidak ada sebab tetap dalam konteks sentralisasi.

Bagaimana kemudian tentang pengertian Pemerintahan desa itu menurut Undang-Undang No.22/ 1999 ? Pengertian Pemerintahan desa adalah penyelenggaraan pemerintahan desa otonom oleh Pemerintah desa dan Badan Perwakilan Desa menurut atau berdasarkan asas desentralisasi. Apabila penegasannya demikian maka penerapan dekonsentrasi harus dihilangkan dan apabila didalamnya harus diberikan otonomi maka mesti harus ada kewenangan yang melekat pada pemerintahan desa.

Dalam pada itu jika ditinjau lebih kedalam terutama dari aspek isi kewenangan maka pemerintahan otonom, akan menyelenggarakan dua

aspek otonomi sekaligus yaitu otonomi penuh yaitu kewenangan atas semua urusan dan fungsi pemerintahan yang menyangkut baik mengenai isi substansi maupun tata cara penyelenggaraannya. Otonomi lainnya adalah otonomi tidak penuh yaitu desa hanya menguasai penyelenggaraannya saja.<sup>54</sup> Untuk itu dalam uraian berikut akan dikaji beberapa pola pelimpahan kewenangan dalam dataran teoritis.

## **2.Pola pelimpahan kewenangan dalam sistem rumah tangga.**

Penerapan kebijakan otonomi pada tingkat desa pernah dilakukan melalui pemberlakuan Undang-Undang No 22 tahun 1948 yang merupakan perundangan pemerintahan daerah yang diberlakukan untuk Indonesia bagian barat yang berlaku mulai 10 Juli 1948. Ide pokok yang menjadi dasar keberlakuan perundangan ini adalah Pasal 18 UUD 1945.

Pikiran pokok yang mendasari dari perundangan otonomi ini adalah adanya keinginan untuk menyamakan cara pemerintahan yang terselenggara di Jawa dan luar Jawa. Jika mengikuti pendapat Sjahrhan Basah, maka beberapa pemikiran dasar yang melandasi keberlakuan perundangan nomor 22 tahun 1948 adalah sebagai berikut :

---

<sup>54</sup> Bagir Manan, *Op. Cit*, hal. 102.

1. Mengadakan penyerderhanaan banyaknya tingkatan lembaga pemerintahan daerah sampai tiga level yaitu : Propinsi, Kabupaten ( kota besar ), kota kecil.
2. Mengadakan uniformitas di dalam pemerintahan daerah di seluruh Indonesia.
3. Menghapus dualisme dalam pemerintahan di daerah.
4. Menyelenggarakan hak otonomi dan pembantuan seluas-luasnya pada pemerintahan daerah yang disusun secara demokratis.<sup>55</sup>

Dalam perundangan ini, cakupan derivasi otonomi sampai pada tingkat desa sehingga menurut UU No. 22/ 1948 Pasal 1 ditegaskan bahwa otonomi daerah tersusun kedalam tiga susunan yaitu Propinsi, Kabupaten dan Desa. Dalam sorotan analisis Bagir Manan dikemukakan bahwa tiga susunan tersebut merupakan kelanjutan dari penyelenggaraan otonomi semasa Hindia Belanda yaitu Propinsi, Gemeente dan Regentschap serta tingkat otonomi desa.<sup>56</sup>

Dalam perspektif Undang-undang nomor 22/ 1999 mekanisme yang dikembangkan nampaknya memerlukan pencermatan secara jeli untuk melihat pola pelimpahan kewenangan pada desa, sebab disamping

---

<sup>55</sup> Momom SS dan Sjachran Basah, 1983, *Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah dan Pemerintahan Desa*, Bandung : Alumni, hal. 27.

<sup>56</sup> Bagir manan, 1993, *Perjalanan historis pasal 18 UUD 1945 ( Perumusan dan Undang-undang pelaksanaannya )*, Karawang : Unsika, hal. 26.

perundangan yang mengatur otonomi desa dan Kabupaten dalam satu perundangan juga kewenangan itu sendiri sampai saat ini masih dipertentangkan dan nampak lebih tajam ketika muncul Peraturan Pemerintah 25 tahun 2000 yang secara kongkrit mengatur kewenangan Pusat, Propinsi melalui pendekatan residual power.

#### **A.Pola otonomi berdasarkan sistem rumah tangga material.**

Dalam pola pelimpahan kewenangan material, diasumsikan bahwa antara kewenangan Pusat dan Kabupaten maupun Desa sudah diketahui sehingga dapat dibeda-bedakan. Atas dasar pemahaman yang bersifat quantum tersebut maka ada atau tidaknya kewenangan sangat tergantung pada terjadi tidaknya pelimpahan kewenangan dari Pusat ke institusi dibawahnya.

Dalam pola ini kewenangan lebih mengarah pada pola pembantuan walaupun ada juga peluang bagi kemungkinan terjadinya kewenangan penuh. Selalu ada niatan dari institusi pemerintahan di atasnya untuk memungkinkan terjadinya pelimpahan kewenangan. Secara kuantitatif volume kewenangan akan ditentukan oleh motif dan kebijakan pemerintahan atasan.

Sistem pelimpahan kewenangan ini nampak pada Pasal 99 ayat 3 Undang-Undang No.22 tahun 1999 yang merupakan bentuk pelimpahan kewenangan tidak penuh dalam ujud tugas pembantuan.

Mengamati kondisi, potensi dan kemampuan desa atau daerah berbeda-beda maka pola pelimpahan kewenangan material akan menunjukkan indikator sebagai berikut :

1. Peletakan otonomi desa/ daerah akan dinilai dari aspek kuantitatif, urusan pemerintahan yang akan diatur sebagai rumah tangga kelembagaan tingkat tertentu. Dalam pola ini kewenangan yang dilimpahkan terpaket dalam jumlah yang jelas, sehingga masing-masing institusi akan diketahui batas-batas dan jumlah kewenangannya. Jika mengikuti pola pelimpahan kewenangan material maka jumlah yang paling banyak seharusnya institusi paling bawah sebab prinsip desentralisasi memiliki semangat pemberian otonomi secara utuh dan sebanyak mungkin pada lingkungan jabatan / pemerintahan yang lebih rendah.
2. Daerah tingkat tertentu yang menjadi tujuan pelimpahan kewenangan otonomi tidak mempunyai pilihan yang lain kecuali menerima berbagai limpahan kewenangan otonomi untuk diatur sebagai urusan rumah tangganya. Pelimpahan kewenangan otonomi ini tidak akan menjadi problem selama tingkat lingkungan

pemerintahan tertentu ( misalnya desa ) tidak menolak atau memiliki kesiapan dan kemampuan untuk melaksanakan pengurusan kewenangan otonomi yang telah diserahkan. Pelimpahan ini akan menjadi masalah apabila institusi di bawahnya memiliki kemampuan terbatas sehingga tidak bisa/ kuasa untuk melaksanakan otonomi yang telah diserahkan. Pertimbangan yang berhubungan dengan kemampuan sangat penting mengingat faktor kemampuan mempunyai pengaruh besar terhadap suksesnya pelaksanaan pelimpahan kewenangan, demikian pula perlu mengingat bahwa tidak semua urusan kewenangan yang dilimpahkan sesuai dengan kebutuhan masing-masing daerah atau desa. Jika pelimpahan tidak mempertimbangkan hal tersebut justru pemberian otonomi akan menjadi beban.

3. Kondisi otonomi daerah atau desa akan menjadi statis, sebab desa/ daerah akan hanya mengatur dan mengurus urusan yang bertaut dengan kuantita otonomi yang telah dilimpahkan, kurang mengakomodasikan dinamika perubahan masyarakat setempat. Jika keadaan demikian maka justru mekanisme pelimpahan material dapat mematikan kreatifitas pemerintahan tingkat lebih rendah.<sup>57</sup>

---

<sup>57</sup> B Hestu Cipto Handoyo, 1998, *Otonomi Daerah titik berat otonomi dan urusan rumah tangga daerah, Pokok pokok pikiran menuju reformasi hukum di bidang Pemerintahan daerah* , Yogyakarta : Universitas Atma Jaya Yogyakarta : hal 92

Pola pelimpahan kewenangan yang mengikuti sistem rumah tangga material berkecenderungan pelimpahan kewenangan didasari oleh adanya pengetahuan bahwa antara urusan pemerintahan daerah dan desa secara kodrati sudah dapat dibedakan sehingga proses pelimpahan otonomi hakikatnya merupakan langkah memformalkan proses peralihan kewenangan karena sesungguhnya kewenangan itu sendiri telah sama-sama disadari memang sebagai haknya.

Dari pemikiran yang demikian maka dalam sistem material ini, otonomi desa ( daerah ) tidak merupakan kewenangan yang tumbuh secara alami tetapi hanya sebatas pemberian dari lembaga pemerintahan yang di atasnya.<sup>58</sup> Terjadi tidaknya pelimpahan kewenangan sangat tergantung pada sifat kewenangan itu sendiri, apakah tersebut merupakan kewenangan yang secara kodrati memang merupakan suatu kewenangan yang semestinya dilimpahkan.

Dalam pandangan sistem materiil, hakikat otonomi adalah hakikat dari konsekuensi ada tidaknya penyerahan suatu kewenangan kepada pemerintahan di bawahnya berdasarkan sifat dari urusan kewenangan itu sendiri. Dengan demikian lingkup kewenangan sangat tergantung pada seberapa banyak pelimpahan yang telah terjadi serta sifat dari kewenangan tersebut.

---

<sup>58</sup> Tim Lopera, 2001, *Otonomi pemberian Negara, kajian kritis atas kebijakan otonomi daerah*, Yogyakarta, hal 52.

Pengertian mengenai sistem materiil ini dapat ditelusuri dalam ketentuan Pasal 7 Undang-Undang nomer 22/ 1999 yang membatasi secara eksplisit mengenai urusan kewenangan yang dijadikan hak pengurusan pada tingkat pemerintahan tertentu. Jika demikian halnya maka otonomi dalam suatu lingkungan pemerintahan tingkat tertentu hanya sebatas pada rincian pelimpahan kewenangan yang diserahkan secara perundangan dan tidak lebih dari itu.

Apabila dihubungkan dengan Undang-Undang No.22 tahun 1999 terutama dalam penjelasannya, didalamnya ditegaskan bahwa pemberian kewenangan otonomi kepada daerah/ desa dilandasi oleh asas desentralisasi dalam wujud otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab. Semangat pemberian otonomi dalam konteks Undang-Undang nomer 22 tahun 1999 tidak mengikuti pola sistem materiil sebab dengan asas desentralisasi yang berujud otonomi luas memberikan makna bahwa otonomi pada daerah/ desa meliputi seluruh urusan pemerintahan selain yang dikecualikan oleh perundangan. Terkait dengan karakter otonomi yang ingin dikembangkan melalui Perundangan otonomi terbaru, penjelasan Undang-Undang nomer 22 tahun 1999 point e menegaskan :

Hal hal yang mendasar dalam undang-undang ini adalah mendorong untuk memberdayakan masyarakat, menumbuhkan prakarsa dan kreativitas, meningkatkan peranserta masyarakat, mengembangkan peran dan fungsi DPRD/ BPD. Oleh karena itu, undang-undang ini menempatkan otonomi daerah/ desa secara utuh pada daerah kabupaten dan daerah kota yang dalam undang-undang nomor 5



tahun 1974 berkedudukan sebagai Kabupaten tingkat II dan Kotamadya daerah tingkat II. Daerah Kabupaten dan daerah kota tersebut berkedudukan sebagai daerah otonom mempunyai kewenangan dan keleluasaan untuk membentuk dan melaksanakan kebijakan menurut prakarsa dan aspirasi masyarakat.

Dari penjelasan tersebut menunjukkan bahwa otonomi yang diberikan sebagai upaya peningkatan peranserta masyarakat dan mendorong prakarsa masyarakat. Berdasarkan pemahaman tersebut pelimpahan kewenangan otonomi dalam sistem materiil sesungguhnya adalah sebagai berikut :

1. Hakikat kewenangan otonomi menurut ajaran materiil adalah kewenangan yang ada karena adanya pelimpahan bukan merupakan otonomi asal usul. Keberadaan suatu kewenangan pada tingkat pemerintahan tertentu bergantung terjadi tidaknya suatu pelimpahan dari pemerintahan di atasnya.
2. Kewenangan pemerintahan pada tingkat lingkup pemerintahan tertentu yang selanjutnya menjadi kewenangan otonominya berdasar pada aspek penyerahan, artinya munculnya kewenangan harus lebih dahulu ada proses penyerahan.
3. Yang memiliki kewenangan untuk menetapkan suatu urusan kewenangan itu dapat dilimpahkan sebagai kewenangan otonomi adalah Pemerintah Pusat. Akibatnya terselenggaranya otonomi pada

lingkup pemerintahan tingkat tertentu tergantung pada kemauan dan kehendak Pemerintahan diatas.<sup>59</sup>

4. Berdasarkan penjelasan Undang-Undang nomer 22 tahun 1999, maka pemberian otonomi kewenangan kepada desa adalah untuk semata-mata mendorong munculnya prakarsa masyarakat, kreativitas serta peranserta masyarakat bukan niatan untuk mengambil over kekuasaan dalam kerangka kebebasan mutlak sebagai wilayah yang berdiri sendiri.

Dengan menggunakan sistem materiil, kebijakan pelimpahan kewenangan otonomi pada lingkup pemerintahan dibawah akan menjadi semakin banyak dilimpahkan kepada pemerintahan daerah/ desa untuk diatur sebagai urusan otonominya. Apabila pola ini diaplikasikan dalam pelimpahan otonomi maka sistem materiil akan menunjukkan tanda-tanda sebagai berikut :

- a. Peletakan titik berat otonomi desa/ daerah akan dinilai dari aspek kuantitatif urusan pemerintahan yang akan diukur dan diurus sebagai rumah tangga daerah/ desa tingkat tertentu.

---

<sup>59</sup> Uraian yang berkenaan dengan pihak yang berwenang menetapkan suatu lingkup pemerintahan memiliki otonomi dapat dilihat pada uraian penjelasan point 1 tentang dasar pemikiran.

- b. Lingkup Pemerintahan tingkat tertentu yang menjadi tujuan pelimpahan otonomi tidak mempunyai pilihan lain kecuali menerima berbagai otonomi sebagai urusan rumah tangganya. Proses pelimpahan yang bersifat given ini tentunya akan menjadi masalah apabila lingkup pemerintahan tingkat tertentu yang dilimpahi tidak mempunyai kemampuan dan potensi pendukung dalam penyelenggaraan otonomi. Tentunya akan menimbulkan beban tambahan yang justru akan mengurangi kemandirian. Namun apabila pemerintahan tingkat tertentu yang disertai kewenangan otonomi dapat didukung dengan kemampuan justru akan membawa peningkatan mutu pelayanan masyarakat.
- c. Kondisi otonomi kewenangan akan menjadi statis, sebab penyelenggaraan pemerintahan akan sangat terpatok dengan tugas pelimpahan kewenangan yang telah menjadi urusan rumah tangganya. Sehingga akomodasi terhadap perubahan masyarakat menjadi lamban atau bahkan tidak bisa sama sekali. Penyelenggaraan pemerintahan yang tidak memperhatikan aspirasi dan tuntutan perubahan masyarakat akan menyebabkan pemerintahan terisolasi dengan lingkungannya serta tidak mampu melibatkan peranserta

masyarakat. Apabila kejadian demikian maka produk-produk pemerintah hanya akan menjadi birokrasi yang tidak bakal memberikan kegembiraan yang luas bagi mayoritas masyarakat.<sup>60</sup>

Kebijakan implementasi sistem materiil ini akhirnya dapat membunuh kreativitas desa/ daerah serta membelenggu inisiatif karena harus menunggu pelimpahan kewenangan secara formal.

#### **B.Pola pelimpahan otonomi menurut sistem rumah tangga formil.**

Pola ini memiliki karakter bahwa hakikat otonomi sesungguhnya tidak pernah terlihat secara kuantitatif, sehingga besarnya tidak pernah diketahui. Pola pelimpahan kewenangan otonomi ini formil berdasarkan asumsi bahwa antara urusan Pusat dan urusan Pemerintah daerah secara prinsipil tidak dapat dibedakan, sehingga setiap urusan Pusat pada hakikatnya dapat pula diserahkan penyelenggaraannya kepada institusi dibawahnya. Demikian pula isi kewenangan otonomi tidak ditentukan secara kongkrit. Penetapan pengalokasikan sesuatu menjadi kewenangan

---

<sup>60</sup> Abraham S Blumer, 1967. *Law and Society Review*, nomer 15 .

Pemerintahan Pusat atau menjadi kewenangan lingkungan Pemerintahan dibawahnya lebih dipertimbangkan pada aspek kemanfaatan.

Atas dasar kemanfaatan tersebut dapat saja suatu kewenangan tertentu dalam waktu tertentu menjadi kewenangan Pusat dan pada waktu lainnya beralih menjadi kewenangan institusi di bawahnya begitu sebaliknya.

Pelimpahan kewenangan otonomi dalam sistem formil lebih didasarkan pada kebebasan dan inisiatif setempat sehingga pelimpahan kewenangan terjadi seakan tidak langsung namun hanya dalam bentuk pengakuan. Dalam hubungannya dengan pola seperti ini, Bagir Manan mengomentari bahwa muatan kewenangan otonomi yang mengikuti pola formil pelimpahan kewenangan tidak diberikan ( *toekenen* ) tetapi pelimpahan kewenangan lebih merupakan sesuatu yang dibiarkan tumbuh ( *toelaten* ) atau diberikan pengakuan ( *erkennen* ).<sup>61</sup>

Berdasarkan hakikat otonomi menurut system formil bukanlah merupakan sesuatu yang harus dilimpahkan melainkan sesuatu yang diberi pengakuan maka pola pelimpahan kewenangan otonomi pada tingkat desa formatnya sangat implisit sehingga apabila dalam pemerintahan desa telah ada pengakuan dari pemerintahan di atasnya atau suatu inisiatif kewenangan yang dijalankan oleh desa dibiarkan untuk tumbuh dan tidak

---

<sup>61</sup> Bagir Manan. 1991, *Suatu kaji ulang atas Undang-Undang no. 5 tahun 1974*, Majalah Justitia nomor 2 tahun IX hal. 14.

dilarang dikembangkan maka dianggap telah terjadi pelimpahan kewenangan secara formal. Atas dasar itu indikasi pelimpahan kewenangan selalu ditandai dengan adanya pengakuan atau adanya pembiaran suatu kewenangan berlangsung dan diselenggarakan oleh desa atau pemerintahan tingkat dibawahnya.

Pemaknaan pelimpahan kewenangan menurut pola sistem formil ini karena sifat isi atau urusan kewenangan otonomi desa bukan merupakan pemberian atau pelimpahan tetapi merupakan kewenangan yang memang melekat dan harus diberikan pengakuan karena kewenangan tersebut memiliki kemanfaatan dan fungsional bagi desa.

Dalam sistem pelimpahan formil memang terbuka pula pelimpahan secara pemberian eksplisit yaitu format pelimpahan kewenangan otonomi desa dengan cara memberikan seperangkat kewenangan dari pemerintahan di atasnya. Namun dalam format pelimpahan terhadap jenis otonomi tertentu tersebut lebih didasarkan pada ketepatan pengurusan sehingga pelimpahan otonomi dilakukan karena dianggap otonomi jenis urusan tertentu lebih pas dilakukan oleh daerah atau desa dibanding bila diurus oleh pemerintahan tingkat lainnya. Dalam kaitan dengan pola pelimpahan system formil ini Suganda memberikan komentar :

Pemberian otonomi formil. Dalam hal ini wewenang yang diserahkan kepada daerah ( desa ) tidaklah dirinci satu persatu melainkan

menunggu apa yang telah diatur oleh Pusat untuk menjadi wewenang Pusat. Segala urusan yang tidak diatur oleh Pusat dan diselenggarakan oleh Pusat itulah lapangan kewenangan daerah ( lingkup pemerintahan dibawahnya ). Jadi hal ini daerah ( desa ) hanya mendapatkan sisanya dari urusan atau kewenangan pemerintahan. Daerah ( desa ) tidak boleh mengatur apa yang telah diatur dan diurus oleh Pusat. Cara ini sering disebut teori sisa atau Residu theorie.<sup>62</sup>

Dalam Pasal 99 Undang-Undang nomer 22/ 1999 tentang Pemerintahan Daerah terutama pada ayat 2 serta Perda nomor 6 tahun 2000 Kabupaten Sleman tentang Susunan Organisasi dan tata kerja Pemerintahan Desa merupakan cerminan dari implementasi residu teori tersebut, sehingga apa yang menjadi kewenangan pemerintahan tingkat terendah merupakan sisa kewenangan setelah diserap oleh lingkup tingkat Pemerintahan di atasnya.

Mendasarkan pola kerja teori residu sebagaimana penggambaran uraian di atas maka problem lingkup kewenangan pada tingkat desa adalah keawatiran jangan-jangan sesudah pemerintahan tingkat Pusat, pemerintahan tingkat Provinsi dan pemerintahan tingkat Kabupaten mengambil bagian kewenangan menjadi otonominya, desa tidak memiliki

---

<sup>62</sup> Dann Suganda, 1986, *Organisasi dan system Pemerintahan Negara Republik Indonesia serta Pemerintahan daerah*, Bandung : Sinar baru, hal. 92.

sisanya apapun karena lingkup kewenangan otonomi habis terserap pemerintahan di atasnya sehingga tidak ada otonomi apapun. Jika kejadiannya demikian maka desa akan berkedudukan sekedar pelaksana belaka yang condong pelaku administrasi.

Dihubungkan dengan Bab XI Undang-Undang nomor 22 tahun 1999 yang secara khusus mengatur tentang desa, maka bisa jadi otonomi yang dicantumkan hanya sekedar pasal penghias sebab realitanya dilapangan tidak ada. Bisa jadi penyatuan regulasi tentang desa disatukan dengan regulasi tentang Otonomi daerah sesungguhnya hanya sebagai strategi untuk tetap menempatkan desa sebagai pelaksana pemerintahan Kabupaten namun dibungkus dengan baju desentralisasi dan otonomi. Dugaan demikian nampak ada kesejajaran dengan hakikat regulasi yang dicerminkan dalam Kepmendagri nomor 64 tahun 1999 tentang pengaturan pemerintahan desa, yang didalamnya dalam beberapa hal menyimpangi Undang-Undang No.22 tahun 1999. Penyimpangan tersebut nampak misalnya dalam kedudukan BPD yang semula bertindak sebagai badan yang memungkinkan dapat menjatuhkan Lurah desa apabila pertanggung jawabannya ditolak dua kali berturut, namun dalam Kepmendagri 64/ 1999 badan tersebut dirubah kedudukan sebagai mitra, demikian juga kedudukan pelaporan pertanggung jawaban pemerintah desa yang mulanya sebagai pelaksanaan akuntabilitas, diubah fungsinya sekedar



laporan tahunan.<sup>63</sup> Aroma kontrol dan pembatasan tetap juga melingkupi pemerintahan desa yang seharusnya otonomi.<sup>64</sup>

Pembatasan tentang kemungkinan lingkup kewenangan otonomi tingkat desa tidak saja dibatasi oleh teori residu, namun jika mengikuti Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 9 tahun 2000 tentang Peraturan Desa, restriksi tentang lingkup otonomi tingkat desa semakin ketat sebab dalam Pasal 2 ayat 2 ditetapkan bahwa desa hanya boleh mengatur hal-hal yang tidak :

- a. bertentangan dengan kepentingan umum.
- b. Bertentangan dengan peraturan perundangan yang lebih tinggi tingkatannya.
- c. Mengatur urusan yang menjadi kewenangan Pemerintah, Pemerintah Propinsi dan Pemerintahan Daerah atau urusan yang bukan merupakan kewenangan Pemerintah Desa.

Nuansa restriksi sebagaimana diatur diatas memiliki kesamaan dengan Pasal 39 Undang-Undang nomer 5 tahun 1974, hanya saja dalam ketentuan Pasal 39 memungkinkan diterapkannya pola kewenangan sistem formil, sedangkan dalam Pasal 2 ayat 2 Perda nomer 9 tahun 2000 Kabupaten tidak

---

<sup>63</sup> Menurut Sudamaji ( Kabag Pemerintahan Desa Tirtoadi ) ada keinginan nantinya bahwa pihak Pemerintah Kabupaten akan merubah laporan pertanggung jawaban Lurah desa kepada BPD sebagai sebatas pelaporan kemajuan pemerintah desa ( Progres report ) yang bersifat rutin ( wawancara pada tanggal 12 Mei 2002 dirumahnya )

<sup>64</sup> Dadang Juliantoro, 2000, *Arus bawah demokrasi, Otonomi dan pemberdayaan Desa*, Yogyakarta : LPU, hal. 57.

memungkinkan penerapan pola pelimpahan sistem formal karena bertentangan dengan point c yaitu ketentuan tidak boleh mengatur urusan yang bukan merupakan kewenangan Pemerintah Desa.

Ada maksud baik dalam regulasi diatas yaitu untuk menghindari terjadinya tumpang tindih pengurusan kewenangan. Pengurusan kewenangan lebih condong bercorak *joint authority* yaitu pengurusan kewenangan dilakukan secara bersama-sama oleh pemerintahan tingkat tertentu ( Pemerintah desa dengan BPD ) bukan mengarah pada *concurrent powers*.<sup>65</sup>

*Concurrent powers* sebagai mekanisme pengurusan kewenangan dapat dipandang sebagai refleksi langsung dari sistem pelimpahan formil sebab sistem formil menghendaki adanya kesejajaran kedudukan antara Pusat dan Daerah yang kedudukannya sebagai *partnership* dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik. Dalam demensi hubungan yang *partnership* akan sangat besar pengaruhnya dalam pola hubungan Pusat dan daerah atau Daerah dengan Desa. Dalam demensi ini Undang-undang nomer 22 tahun 1999 corak hubungan Pusat dan Daerah dipengaruhi oleh empat faktor yaitu aspek yang berhubungan dengan kewenangan, aspek yang berhubungan keuangan, aspek yang berkaitan dengan pengawasan serta hubungan yang timbul dari susunan organisasi pemerintahan di daerah.

---

<sup>65</sup> Pengertian *Concurrent powers* adalah mekanisme pengurusan kewenangan dimana masing-masing pihak dapat bertindak sendiri untuk mengatur obyek yang sama.

Keempat aspek relasi diatas sangat mempengaruhi pada pola pelimpahan kewenangan dan lingkup kewenangan yang ada pada desa atau daerah. Aspek hubungan kewenangan bertalian dengan cara pembagian urusan penyelenggaraan pemerintahan sehingga darinya akan tercermin bentuk otonomi terbatas dan otonomi luas. Aspek hubungan pengawasan akan menentukan kemandirian satuan otonomi, ada kecenderungan pengawasan yang dilakukan lebih bersifat represif daripada preventif.<sup>66</sup> Aspek hubungan keuangan sangat menentukan kemandirian sedangkan pengaruh susunan organisasi pemerintahan daerah/ desa terutama pada tingkat efisiensi penyelenggaraan.

Konsep pelimpahan kewenangan otonomi sistem formil disamping ada kelebihan yang terlihat pada lebih lancarnya pelayanan publik karena tanpa harus menunggu pelimpahan kewenangan, namun juga didalamnya terdapat beberapa kelemahan yaitu :

- a. Dengan adanya kebebasan daerah/ desa untuk mengatur dan menyelenggarakan otonominya tanpa adanya pelimpahan namun cukup dengan pengakuan lembaga pemerintahan tingkat atasnya, maka sangat memungkinkan terjadi perluasan kewenangan yang

---

<sup>66</sup> Pengawasan represif memiliki karakter pengawasan yang dilakukan akan dilaksanakan setelah suatu penyelenggaraan pemerintahan telah dilakukan dan ada indikasi ada penyimpangan. Model ini memberikan keleluasan berkreasi. Sebaliknya pengawasan preventif dijalankan awal sebelum penyelenggaraan pemerintahan sehingga dengan model ini organ pemerintahan tidak punya pilihan berkreasi karena rambu-rambu awal telah diberikan dulu akibatnya kebebasan bertindak ( otonomi ) tidak ada .

tidak terkendali dan pada gilirannya dapat mengakibatkan peningkatan dari sifat daerah atau desa itu sendiri. Dasar pemikiran dalam penjelasan yang menghindarkan terjadi *staat* dapat menjadi kenyataan bila terjadi perluasan kewenangan yang semakin luas. Beberapa hasil keputusan Rakernas I Asosiasi Pemerintah Kabupaten Seluruh Indonesia yang menuntut perluasan kewenangan peningkatan DAU, DAK, pemasukan penguasaan Polri dalam Pemda, Penguasaan BUMN serta pemasukan pajak keuntungan Bank-bank merupakan fenomena perluasan kewenangan yang dapat merubah sifat daerah/ Kabupaten.<sup>67</sup>

- b. Dengan adanya prinsip *partnership* memungkinkan dapat memunculkan ketegangan hubungan ( *spanning* ) khususnya dalam hubungan kordinasi dan pengawasan dari Pusat. Hal ini terjadi karena daerah/ desa merasa bukan merupakan organ bawahannya. Dalam kasus ini mungkin untuk DIY, kalau tidak karena keterikatan dengan Sultan HB X, para Bupati tidak akan mau untuk diundang rapat kordinasi oleh Gubernur karena Gubernur bukan atasannya.
- c. Lingkup kewenangan otonomi menjadi tidak ada kepastian, sebab justru dengan keleluasaan tersebut daerah/ desa menjadi mengambang.

---

<sup>67</sup> Lihat hasil Rakernas APKASI I yang diselenggarakan 31 Januari sampai 2 februari 2001 di Hotel Indonesia Jakarta, hal. 25 – 32.

- d. Melalui mekanisme kebijakan formil, desa atau daerah akan menjadi berat karena harus selalu mengoreksi perkembangan lingkup kewenangannya setiap waktu agar jangan sampai apa yang dilakukannya overlap dengan pemerintahan di atasnya sehingga bertentangan dengan perundangan.

### **C. Pola pelimpahan kewenangan menurut sistem rumah tangga riil**

Sebagai sebuah sistem pelimpahan kewenangan otonomi, model sistem riil atau nyata diperkenalkan pertama kali dalam perundangan di Indonesia dalam penjelasan Undang-Undang Nomer 1 tahun 1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah. Sampai saat ini peristilahan tersebut tetap digunakan. Dalam perundangan sekarang ini dicantumkan dalam Penjelasan Undang-Undang nomer 22 tahun 1999 sebagai prinsip yang melengkapi desentralisasi.

Dalam sistem rumah tangga riil, lingkup kewenangan otonomi didasarkan pada keadaan yang secara nyata tumbuh dan diperlukan oleh daerah/ desa. Dengan demikian adanya kewenangan otonomi sangat terkait dengan fakta riil apakah suatu kewenangan tersebut tumbuh dan diperlukan oleh daerah/ desa.

Yang dimaksud dengan otonomi nyata adalah keleluasaan daerah ( desa : penulis ) untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintahan di

bidang tertentu yang secara nyata ada dan diperlukan serta tumbuh hidup dan berkembang di daerah ( desa ). Pemahaman ini memperjelas bahwa indikator pelimpahan kewenangan atas dasar nyata, diperlukan serta tumbuh dan berkembang pada lingkup pemerintahan tingkat tertentu menjadi dasar landasan pemberian otonomi. Pemberian otonomi akan ada apabila pihak pemerintahan diatas sudah melihat bahwa dalam urusan bidang tertentu telah diselenggarakan dan memang dibutuhkan untuk diselenggarakan oleh level pemerintahan tertentu. Penilaian atas menjadi tolak ukur bagi pemberian otonomi bukan dilandasi mampu tidaknya bawahan melakukan urusan bidang tertentu menjadi otonominya.

Munculnya sistem ini merupakan jalan tengah antara pelaksanaan ekstrim sistem material dan pelaksanaan ekstrim formil, sehingga pemikiran tipe sistem ini merupakan sinergi dari dua sistem pelimpahan urusan rumah tangga terdahulu. Beberapa pemikiran yang dimaksud adalah sebagai berikut :

1. Harus ada hak untuk menyelenggarakan pemerintahan sendiri bagi daerah atau desa yang dianggap merupakan urusan yang memang penting sebagai kewenangan otonominya sebagai realisasi penggunaan desentralisasi. Tentu saja penunaian hak tersebut harus mempertimbangkan adanya kemungkinan ada tidaknya perundangan yang lebih tinggi yang telah mengatur

atau mengurus terhadap urusan yang akan dikembangkan oleh desa/ daerah.

2. Pada prinsipnya memang sangat tidak mungkin untuk menetapkan secara kuantitatif jumlah kongkrit urusan kewenangan dalam pemerintahan, sebab disamping pemerintahan sendiri berkembang juga dalam masyarakat sendiri yang menuntut pelayanan publik juga aspek dan demensinya bersifat dinamis.
3. Dasar dan lingkup substansial kewenangan otonomi ditetapkan berdasarkan keadaan dan fakta nyata yang merupakan refleksi keinginan masyarakat selaku stakeholders.
4. Mengingat tiap daerah/ desa mempunyai dinamika, pendukung dan kemampuan yang heterogen baik dalam kemandirian maupun kesanggupannya, maka lingkup substansial kewenangan akan menjadi berbeda antara satu desa dengan desa lainnya.
5. Untuk memungkinkan daerah/ desa segera bekerja maka dikembangkan model pelimpahan atas urusan pangkal yaitu kewenangan yang memang secara mendasar menjadi prasyarat minimal bagi penyelenggaran suatu pemerintahan.

Mengikuti pemikiran diatas terutama dengan munculnya kewenangan urusan pangkal maka sistem rumah tangga nyata tipe pelimpahan kewenangannya seperti pelimpahan biasa sebagaimana pelimpahan dalam sistem materiil, namun bedanya dalam sistem ini lebih dahulu ada pengakuan kewenangan yang dinamakan kewenangan pangkal. Wujud kewenangan pangkal dapat berupa kewenangan aseli berdasarkan asal usul maupun kewenangan otonomi yang telah tumbuh dan berkembang pada tingkat pemerintahan tertentu. Keadaan mekanisme yang demikian maka antara satu desa dengan desa lainnya sangat berbeda tergantung pada lingkup kewenangan aseli dan cakupan pengakuan terhadap kewenangan otonomi yang sudah dianggap tumbuh dan berkembang di desa.

Pola pemikiran yang menghendaki lingkup kewenangan yang berbeda untuk tiap desa/ daerah sesungguhnya menjadi kewajaran kalau mengingat di Indonesia heteroginitas struktur masyarakat dan tradisi pemerintahan sangat tinggi. Dalam hal ini Mohammad Hatta memberikan penegasan sehubungan dengan keragaman pemerintahan :

“ Oleh karena Indonesia terbagai atas beberapa pulau dan golongan bangsa, maka perlulah tiap tiap golongan kecil atau besar, mendapat otonomi, mendapat hak untuk menentukan nasib sendiri. Satu-satunya dapat mengatur pemerintahan sendiri menurut keperluan dan keyakinan sendiri, asal saja peraturan masing-masing tidak berlawanan dengan dasar-dasar pemerintahan umum.<sup>68</sup>

---

<sup>68</sup> Mohammad Hatta dalam Bagir Manan, *Suatu Kaji ulang ... .. Op. Cit* hal. 6



Dari pandangan tersebut dapat ditarik pengertian bahwa pada awalnya dalam pemerintahan di Indonesia tidak dikenal adanya satuan lingkup pemerintahan tingkat rendah yang berhak untuk otonomi, namun disebabkan karena adanya fakta riil dimana pada satuan lingkup pemerintahan tingkat rendah ( desa ) telah menyelenggarakan kewenangan otonomi di bidang tertentu, maka selanjutnya satuan pemerintahan tingkat rendah diberikan otonomi.

Undang-Undang nomer 22 tahun 1999 yang saat ini digunakan sebagai landasan dalam penyelenggaraan otonomi, melengkapi sistem riil ini dalam wujud otonomi luas dan bertanggung jawab. Penyertaan wujud otonomi tersebut lebih dilandasi oleh pengalaman masa lampau yang kurang memperhatikan kemandirian karena otonomi yang diterapkan lebih mengutamakan kewajiban dari pada hak. Pendasaran pada asas desentralisasi dalam wujud otonomi yang luas , nyata dan bertanggung jawab merupakan konsekuensi dari pemberian hak kepada daerah ( desa ) dalam upaya peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat.

Karakteristik pemberian otonomi yang dikembangkan dalam sistem rumah tangga riil ini lebih banyak tercermin pada pelaksanaan Undang-Undang nomer 5 tahun 1974 yang didalamnya lebih menekankan pelaksanaan kewajiban dari pada hak sehingga dalam pelaksanaan

kewenangan lebih diabdikan pada penyelenggaraan bagi suksesnya tugas-tugas eksekutif. Memang dalam posisi daerah sebagai lingkungan otonom dalam cakupan Negara Kesatuan Indonesia harus berkedudukan sebagai sistem dari negara Indonesia sehingga sudah seharusnya adanya otonomi adalah untuk melaksanakan kewajiban bukan menuntut hak selaku lingkungan otonom. Beberapa argumentasi yang mendasari implementasi otonomi yang mengedepankan kewajiban adalah sebagai berikut :

1. Bahwa keberadaan daerah ( desa ) otonom yang sesungguhnya merupakan realisasi dari Pasal 18 UUD 1945 dibentuk sebagai subsistem pemerintahan Republik Indonesia bukan bagian yang terpisah darinya. Dengan demikian kedudukan daerah ( desa ) otonomi mempunyai embanan sebagai wahana memperlancar dan membantu pemerintahan melalui hak- hak dan kewenangannya. Jadi otonomi daerah dilahirkan untuk melakukan kewajiban membantu pemerintahan Indonesia menyelenggarakan pemerintahan pada lingkup yang lebih rendah. Dalam logika ini munculnya hak itu dengan terlebih dahulu adanya pelaksanaan kewajiban.
2. Berdasarkan bahwa hak merupakan konkwensi setelah penunaian kewajiban maka menjadi tidak rasional apabila suatu tingkat lingkungan pemerintahan menuntut diberi kewenangan otonomi sedangkan kewajiban belum terpenuhi. Dalam hal ini karena

keseluruhan pengaturan negara selalu mendasarkan pada perundangan maka dengan sendirinya pelimpahan kewenangan otonomi juga dikukuhkan melalui perundangan.

3. Hakikatnya kedaulatan rakyat yang ada pada daerah tidak bersifat mutlak, tetapi hanya sebagai perolehan dari pemberian sistem kedaulatan rakyat yang lebih atas ( negara ), maka menjadi wajar apabila sewaktu-waktu pelimpahan kewenangan otonomi dapat diambil kembali.

Argumen senada juga dikemukakan oleh Mohammad Hatta yang menegaskan bahwa rakyat di daerah ( desa ) juga mempunyai hak untuk memutuskan mengenai urusannya, namun kedaulatan yang dilaksanakan rakyat daerah bukan yang keluar dari pokoknya sendiri melainkan kedaulatan yang datang dari kedaulatan yang lebih atas.<sup>69</sup>

Terkait dengan penekanan kewajiban daripada hak dalam pelaksanaan pelimpahan kewenangan otonomi sistem riil ini, jika mendasarkan pada perundangan nomer 22 tahun 1999 tentang Otonomi daerah nampaknya perlu pengkajian lebih lanjut sebab dalam pelaksanaan kewajiban seringkali tidak diperhatikan keseimbangan atas hak. Dalam era demokrasi nampaknya kurang dapat dibenarkan antara hak dan kewajiban

---

<sup>69</sup> Suryanto, 1984, *Otonomi Daerah yang nyata dan Bertanggung jawab*, Jakarta : Ghalia Indonesia, hal.18.

tidak berimbang. Dalam Pasal 100 yang menyangkut tugas pembantuan, dapat saja desa menolak apabila kewajiban tersebut tidak disertai dengan fasilitas. Pasal 100 tersebut merupakan cerminan adanya keseimbangan hak dan kewajiban, demikian pula Undang-Undang nomor 25 tahun 1999 juga cerminan atas keseimbangan di bidang keuangan.

Eksistensi lingkup kewenangan otonomi yang bertumpu pada sistem riil sangat bergantung pada keadaan faktual dimana kewenangan otonomi itu tumbuh dan berkembang dan oleh Pemerintah di atasnya dibiarkan berlaku yang selanjutnya diberi pengakuan melalui perundangan. Asumsi dasar yang dikembangkan dalam sistem riil dengan demikian adalah :

- a. Bahwa bentukan sesuatu urusan menjadi kewenangan otonominya dilatar belakangi oleh aspek faktual yang terselenggara di dalam lingkungan pemerintahan tingkat tertentu. Dasar penentuan pelimpahan kewenangan adalah telah atau belum suatu urusan penyelenggaraan pemerintahan tersebut riil dijalankan oleh suatu tingkat pemerintahan tertentu.
- b. Pelimpahan kewenangan otonomi hanya akan terjadi dengan lebih dahulu ada penyerahan urusan pangkal.
- c. Daerah ( desa ) yang sebelumnya sudah mengurus urusan pangkal masih ada kesempatan untuk meningkatkan pelaksanaan otonominya walaupun formal belum ada pelimpahan. Pemahaman



ini merupakan cerminan dari semangat adanya “ pengakuan ” yang merupakan instrument agar eksistensi otonominya lebih fleksibel mengikuti irama dinamika kehidupan masyarakat dalam wilayah yang bersangkutan.

Asumsi –asumsi diatas merupakan bentuk peluang bagi penerapan sistem riil untuk lebih menjadi sistem yang akomodatif dan merupakan sinergi dari dua sistem sebelumnya sekaligus merupakan penyempurnaan. Ciri yang nampak dalam sistem riil adalah selalu terdapat urusan pangkal dan urusan diluar urusan pangkal yang merupakan urusan hasil inisiatif pemerintahan setempat ketika merespond perubahan masyarakat, serta lingkup otonominya ditentukan oleh faktor yang ada dalam wilayah yang bersangkutan.

Spesifikasi sistem pelimpahan kewenangan otonomi berdasarkan sistem riil adalah adanya prioritas kepada urusan pemerintahan bidang tertentu yang memang sejak awal telah terselenggara pada pemerintahan tingkat tertentu. Corak pelimpahannya lebih dahulu dengan memberikan pengakuan dan selanjutnya memberikan otonomi dengan perundangan. Atas dasar mekanisme tersebut, lingkup kewenangan antara lingkungan pemerintahan satu dengan lainnya tidak akan seragam.



**BAB IV**  
**DESKRIPSI KEWENANGAN OTONOMI TINGKAT DESA**  
**MENURUT U.U. NO. 22 TAHUN 1999**

**1. Konsep Kewenangan Otonomi Desa**

Terwujudnya otonomi desa dalam struktur pemerintahan Indonesia, sudah merupakan cita-cita sejak awal kemerdekaan. Ide tentang otonomi tersebut setidaknya nampak pada penetapan Pasal 18 UUD 1945 yang sepenuhnya mengakomodasikan jiwa otonomi maupun Pasal 131 UUD 1950.<sup>70</sup> bahkan dalam Undang-Undang No. 1 tahun 1945 telah mengatur mengenai otonom. Otonomi selanjutnya dianggap sebagai sendi penting dalam penyelenggaraan Pemerintahan yang sangat pluralistik.

Pertimbangan pilihan otonomi bukan federasi dalam konfigurasi pemerintahan Indonesia lebih ditentukan oleh pertimbangan politik, historis serta realita sosial masyarakat Indonesia yang sangat heterogen. Pilihan otonomi karena diharapkan dapat mendorong untuk memberdayakan masyarakat, menumbuhkan prakarsa dan kreativitas, meningkatkan peran

---

<sup>70</sup> UUDS 1950 pasal 131 (1) Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil yang berhak mengurus rumah tangganya sendiri ( otonom ) dengan bentuk susunan Pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-Undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dan dasar Perwakilan dalam sistem Pemerintahah negara, (2) Kepada daerah-daerah diberikan otonomi seluas-luasnya untuk mengurus rumah tangganya sendiri. (3) dengan Undang-Undang dapat diserahkan penyelenggaraan tugas-tugas kepada daerah yang tidak termasuk dalam urusan rumah tangganya sendiri.

serta masyarakat, mengembangkan peran dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat.<sup>71</sup>

Istilah otonomi secara etimologi berasal dari bahasa Yunani *Autos* yang mengandung arti sendiri dan *Nomos* yang mengandung arti aturan. Pengertian otonomi seringkali diberikan pengertian *zelfwetgeving* yaitu pengundangan sendiri, mengatur sendiri, memerintah sendiri atau pemerintahan sendiri.<sup>72</sup> Dihubungkan dengan status desa sebagai entitas hukum yang berkewenangan mengatur rumah tangga sendiri, maka yang dimaksudkan dengan otonomi desa adalah desa (daerah) mempunyai hak (kewajiban), kewenangan dan tanggung jawab untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri.

Otonomi sebagai sebuah kewenangan dalam mengurus kepentingan sendiri yang dimiliki oleh desa, maka tidak berarti dengannya kemudian terjadi kebebasan. Dalam hal ini ada koridor kewenangan yang digunakan yaitu sebagaimana dalam dasar pemikiran Undang-Undang No.22/ 1999 :

Oleh karena Negara Indonesia itu suatu *eenheidsstaat*, maka Indonesia tidak akan mempunyai daerah dalam lingkungannya yang bersifat *staat* juga. Daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah Provinsi dan Daerah Provinsi akan dibagi dalam daerah yang lebih kecil. Di daerah - daerah yang bersifat otonom (*Streek en locale rechtgemeenschappen*) atau bersifat administrasi belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan Undang-Undang.

<sup>71</sup> Penjelasan Undang-Undang 22 tahun 1999 Otonomi Daerah point e.

<sup>72</sup> Abdurrahman, 1987, *Beberapa Pemikiran tentang Otonomi Daerah*, Jakarta : Media Sarana Press, hal. 9-10



Dalam pemaknaan otonomi ini Ateng Sjaffrudin lebih memberikan penegasan dengan menekankan batas-batas kewenangan, sehingga dalam pemaknaan otonomi diberi pembatasan bahwa otonomi bukan kemerdekaan (*onafhankelijkheid*) tetapi kebebasan atas kemandirian (*zelfstandigheid*). Dengan demikian otonomi harus didalamnya ada pembatasan yaitu keharusan ada pertanggungjawaban.<sup>73</sup> Penegasan ini penting mengingat kecenderungan ke arah federalisme acapkali muncul sebagai varian dari otonomi yang dikawatirkan akan membawa pengaruh pada disintegrasi.

Ketentuan bahwa otonomi harus dimaknakan sebagai kebebasan terbatas dapat dilacak dalam penjelasan Undang-Undang No.22 tahun 1999 point d yang didalamnya secara tegas memberikan koridor bahwa otonomi dijalankan dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab secara proporsional yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian serta perimbangan keuangan. Penegasan ini membatasi bahwa otonomi terikat dengan kepentingan nasional.<sup>74</sup>

---

<sup>73</sup> Ateng Sjaffrudin, 1988, *Pasang surut Otonomi Daerah*, Bandung : Bina Cipta, hal. 23

<sup>74</sup> Kewenangan luas adalah keleluasaan daerah/ desa untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup kewenangan semua bidang pemerintahan kecuali kewenangan di bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan bidang lainnya yang akan ditetapkan dengan peraturan pemerintah. Disamping itu keleluasaan otonomi mencakup pula kewenangan yang utuh dan bulat dalam penyelenggaraannya mulai perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian dan evaluasi. Yang dimaksud dengan otonomi nyata adalah keleluasaan daerah/ desa untuk

Penegasan yuridis tentang otonomi desa yang secara eksplisit dimuat dalam Bab XI Undang-Undang No.22/ 1999, hanya akan lebih memiliki arti bagi kesejahteraan rakyat, apabila otonomi desa memperoleh pengakuan Pemerintah Pusat terutama terhadap kewenangan yang dimiliki sebab tanpa pengakuan maka otonomi menjadi tidak ada tidak ada gunanya.

Dalam tinjauan konstitusi Undang - Undang Dasar Negara Republik Indonesia termuat dua nilai dasar yang berhubungan dengan desentralisasi yaitu nilai Unitaris dan nilai desentralisasi territorial. Nilai unitaris memandang bahwa Indonesia tidak pernah ada pemerintahan lain di dalam magnitude negara, artinya kedaulatan yang melekat pada rakyat, bangsa dan negara Republik Indonesia tidak akan terbagi diantara kesatuan kesatuan pemerintahan. Nilai desentralisasi territorial diwujudkan dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah dalam bentuk otonomi daerah.

Untuk menghindari terjadinya negara dalam negara, maka sesuai dengan prinsip *eenheidstaat* dalam UUD 1945 pembentukan daerah (

---

menyelenggarakan kewenangan pemerintahan di bidang tertentu yang secara nyata ada dan diperlukan serta tumbuh, hidup dan berkembang di daerah/ desa.

Yang dimaksud dengan otonomi yang bertanggung jawab adalah berupa perwujudan pertanggung jawaban sebagai konsekuensi pemberian hak dan kewenangan kepada daerah/ desa dalam wujud tugas dan kewajiban yang harus dipikul oleh daerah/ desa dalam mencapai tujuan pemberian otonomi, berupa peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, mengembangkan kehidupan demokrasi, keadilan, pemerataan serta pemeliharaan hubungan yang serasi antara Pusat, daerah/ desa serta antar daerah dalam rangka menjaga ketuhanan Negara Kesatuan Negara Republik Indonesia.

termasuk desa ) otonomi dalam kerangka pelaksanaan otonomi dipersyaratkan ciri sebagai berikut :

1. Daerah otonom tidak memiliki kedaulatan atau semi kedaulatan layaknya di negara federal ( tidak memiliki Povouir Constituant )
2. Desentralisasi dimanifestasikan dalam pembentukan daerah otonom dan atau penyerahan urusan dan atau bagian dari urusan pemerintahan.
3. Penyerahan urusan dan atau bagi dari urusan pemerintahan terkait dengan pengaturan dan pengurusan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat.<sup>75</sup>

Dalam model pembagian kewenangan, UU No. 22 tahun 1999 menegaskan bahwa pelimpahan kewenangan terbatas pada kewenangan pemerintahan yang menjadi kompetensi pemerintahan, sehingga persebaran kewenangan selalu dilandasi oleh dua prinsip utama yaitu : 1) selalu teradap kewenangan pemerintah yang secara absolut tidak dapat diserahkan kepada daerah/desa karena menyangkut kepentingan kelangsungan hidup bangsa dan negara, 2) tidak ada urusan pemerintahan

---

<sup>75</sup>Departemen Dalam Negeri Republik Indonesia, 2002, *Pokok-pokok Pikiran Konsepsi Otonomi Daerah ( Tinjauan Pelaksanaan UU Nomor 22 tahun 1999 )* bahan diskusi, Jakarta. Hal. 12

yang sepenuhnya dapat diserahkan kepada daerah/desa. Bagian-bagian kewenangan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah/desa hanyalah yang menyangkut kepentingan masyarakat setempat. Atas dasar prinsip ini kewenangan desa secara otonom hanya akan terjadi pada kewenangan asal usul saja ( Pasal 99 ayat 1 ).

Dalam aplikasi prinsip diatas maka ada beberapa kewenangan tertentu yang diselenggarakan oleh Desa juga diselenggarakan oleh Kabupaten atau oleh Provinsi bahkan oleh Pemerintah Pusat. Disinilah dibutuhkan *inter governmental task sharing* antar tingkatan pemerintahan dalam pola general competence ( otonomi luas ) atau pola ultra vires ( otonomi terbatas ). Untuk Indonesia menganut pola otonomi luas sehingga kewenangan Pusat , Propinsi dan Kabupaten bersifat limitatif dan sisanya menjadi kewenangan desa.

Dalam konsepsi UU No. 22 tahun 1999, setiap penyelenggaraan pemerintahan yang otonom harus ada tujuh elemen utama sebagai pendukung yaitu :

1. Adanya urusan pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah/Desa, urusan tersebut merupakan isi otonomi yang menjadi dasar bagi kewenangan daerah/Desa untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

2. Adanya personil( pegawai ) yang bertugas untuk menjalankan kewenangan otonomi yang menjadi isi rumah tangganya.
3. Adanya institusi yang merupakan wahana dari otonomi yang diserahkan kepada daerah/desa.
4. Adanya sumber-sumber pembiayaan untuk penyelenggaraan otonomi.
5. Adanya manajemen pelayanan publik agar tercapai efisiensi, efektivitas dan akuntabilitas.
6. Adanya unsur representasi yang merupakan perwujudan dari wakil rakyat yang telah memperoleh legitimasi untuk memimpin pemerintahan.
7. Adanya pengawasan, supervisi dan evaluasi yang efektif dan efisien.<sup>76</sup>

Otonomi desa dipandang sebagai wahana bagi realisasi kesejahteraan rakyat sebab melalui pemberian otonomi berarti telah menempatkan desa sebagai ujung tombak bagi usaha mensejahterakan rakyat. Kepentingan desa yang berbeda akan dapat diidentifikasi. Untuk menunjang upaya tersebut, pemberian ruang gerak yang memadai pada desa untuk dapat menggerakkan pemerintahan lokal yang mandiri serta otonom sangat penting bahkan keharusan.

---

<sup>76</sup> Departemen Dalam negeri republik Indonesia, 2002, *Op. Cit* ..... , hal. 17.

Dalam perspektif Undang-Undang No.22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, terutama pada penjelasan otonomi memberikan rambu-rambu bahwa otonomi bukan kebebasan yang mutlak namun tetap berada dalam kerangka negara kesatuan Indonesia. Khusus mengenai otonomi desa, konsepnya lebih berkecenderungan pada bentuk otonomi aseli serta mengutamakan pemberdayaan masyarakat. Atas dasar itu maka baik struktur maupun kewenangannya dikembalikan lagi pada masa otonomi dulu sehingga yang semula Kepala Desa saat ini sebutan itu berubah menjadi Lurah desa, demikian pula Sekretaris desa sekarang berubah menjadi Carik dengan membawahi kepala urusan umum dan kaur keuangan.<sup>77</sup>

Sebagai pemerintahan otonom, desa dalam menjalankan mekanisme pemerintahan dibentuk sebuah alat kelengkapan penyelenggaraan otonomi berupa institusi lokal yang bertugas mengendalikan, mengontrol pemerintah desa yaitu Badan Perwakilan Desa sebagai parlemen desa. Unsur representasi rakyat ini sangat penting karena merupakan konsekuensi dari pemerintahan desa yang berkewenangan mengatur urusan rumah tangganya sendiri.

---

<sup>77</sup> Perubahan penyebutan Lurah desa menggantikan penyebutan Kepala Desa, serta penyebutan Carik desa menggantikan Sekretaris desa untuk Kabupaten Sleman sejak munculnya Perda yang mengatur Pemerintahan desa sebagai penjabaran Kepmendagri No. 64 tahun 1999. Secara jelas perubahan penyebutan terhadap Pamong desa ini dapat dilacak dalam Perda No. 5 tahun 2000 mengenai Susunan Organisasi dan Tata kerja Pemerintah Desa.

Konsep kemandirian / otonomi yang dikehendaki oleh perundangan saat ini masih bersifat yuridis artinya konsep tersebut dalam realitanya masih merupakan proses menuju otonomi sebab dalam realisasinya ternyata desa masih memerlukan sejumlah subsidi bagi penyelenggaraan pemerintahannya. Dalam realisasinya, otonomi desa secara riil sangat dipengaruhi oleh beberapa faktor baik menyangkut kesanggupan material maupun kemampuan sumber daya manusia. Beberapa hal tersebut dapat dijelaskan antara lain :

1. Kemampuan desa yaitu hal yang menyangkut perhitungan kesanggupan dukungan dari desa untuk siap menerima penyerahan urusan tertentu sebagai urusan otonominya.
2. Kebutuhan desa yaitu aspek yang bersangkutan dengan keinginan desa untuk mengatur dan menyelenggarakan pemerintahan sesuai dengan kemampuan desa yang ada.

Dari pertimbangan setidaknya dua hal diatas maka pelimpahan kewenangan kepada desa membutuhkan sikap kehatiian terutama terhadap dampak bagi terwujudnya kesejahteraan rakyat yang lebih meningkat. Pertimbangan diatas sebenarnya sangat rasional, namun apabila hal tersebut justru dijadikan sebagai penghambat pemeberian otonomi maka semangat perundangan otonomi menjadi tidak begitu memperoleh tempat dalam gerakan desentralisasi.

Persoalan perhitungan kemampuan desa dan kebutuhan desa, sangkutannya dengan otonomi yang seringkali menjadi penghambat akan semakin memperlambat terwujudnya otonomi apabila diikuti dengan penerapan prinsip otonomi nyata sebab dengan berpegang pada pengertian prinsip otonomi nyata, maka pemerintah daerah dapat saja tidak memberikan kewenangan kepada desa dengan alasan bahwa bidang kewenangan tertentu secara nyata belum berkembang di tingkat desa sehingga karenanya tidak perlu dilimpahkan kepada desa. Atas dasar penafsiran yang demikian, bisa saja prinsip otonomi nyata justru merupakan penghambat terjadinya otonomi pada tingkat desa.

Dalam bidang Pemerintahan desa, otonomi dimaknakan sebagai kekuasaan yang bersifat istimewa yaitu berdasarkan hak asal usul, sehingga dalam hal ini desa merupakan badan yang dapat melakukan perbuatan hukum. Dalam penjelasan Undang-Undang No.22/ 1999 pemaknaan desa sebagai wilayah otonom dijelaskan sebagai berikut :

1. Desa berdasarkan Undang-Undang ini adalah desa atau yang disebut dengan nama lain sebagai suatu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak asal usul yang bersifat istimewa sebagaimana yang dimaksud dalam penjelasan Pasal 18 UUD 1945. Landasan pemikiran dalam pengaturan mengenai



Pemerintahan Desa adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi aseli,<sup>78</sup> demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat.

2. Penyelenggaraan Pemerintahan desa merupakan subsistem dari sistem penyelenggaraan pemerintah, sehingga desa memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya. Lurah desa bertanggung jawab pada Badan Perwakilan Desa dan menyampaikan laporan pelaksanaan tugas tersebut kepada Bupati.
3. Desa dapat melakukan perbuatan hukum, baik hukum publik maupun hukum perdata, memiliki kekayaan, harta benda dan pembangunan serta dapat dituntut dan menuntut di pengadilan. Untuk itu Lurah desa dengan persetujuan Badan Perwakilan Desa mempunyai kewenangan untuk melakukan perbuatan hukum dan mengadakan perjanjian yang saling menguntungkan.
4. Desa memiliki sumber pembiayaan berupa pendapatan desa, bantuan pemerintah dan bantuan pemerintah daerah, pendapatan lain-lain yang sah, sumbangan pihak ketiga dan pinjaman desa.

---

<sup>78</sup> Menurut Bagir Manan, Otonomi aseli yang dimaksudkan adalah mempertahankan otonomi pemerintahan desa yang dekat dengan masyarakat melalui model pengembangan demokrasi seperti musyawarah, kolektivitas, kekeluargaan, Lihat Bagir manna. 2001, *Menyongsong Fajar... .. Op. Cit*, hal.159.

5. Berdasarkan hak asal usul desa yang bersangkutan, Lurah desa mempunyai wewenang untuk mendamaikan perkara/ sengketa dari warganya.

Dari penjelasan tersebut otonomi desa difahami sebagai pemilik otoritas internal yaitu otonomi dalam mengurus kepentingannya sendiri termasuk didalamnya dalam model penyelenggaraan pemerintahan sendiri. Dengan otoritas tersebut tidak berarti otoritas absolut sebab desa harus tetap merupakan subsistem dari dinamika penyelenggaraan pemerintahan di atasnya.

Dalam Undang-Undang 22/ 1999, keluasan otonomi pada tingkat desa belum memiliki kejelasan seberapa luas cakupannya sebab pada Pasal 99 lingkup kewenangan desa dikategorikan dalam cakupan makro serta masih memerlukan penjelasan lanjut begitu pula masih membutuhkan pihak ketiga dalam melahirkan kewenangan. Kebutuhan hadirnya pihak ketiga dalam lahirnya kewenangan misalnya dalam **kewenangan pembantuan** maupun dalam **kewenangan lain** sebagaimana tertuang dalam Pasal 99 ayat 2.

Dalam model kewenangan desa menurut Pasal 99, kewenangan dikategorikan ke dalam tiga cakupan yaitu kewenangan berdasarkan asal usul desa, kewenangan yang oleh peraturan perundangan yang berlaku belum dilaksanakan oleh Daerah dan Pemerintah dan kewenangan dalam

tugas pembantuan dari Pemerintah, Pemerintah Provinsi dan atau Pemerintah Kabupaten.

Berdasarkan kategori kewenangan Pasal 99 dapat ditafsirkan bahwa kewenangan desa ada yang dilimpahkan secara keseluruhan sebagai urusan rumah tangganya sendiri mengingat urusan tersebut memang ada sejak adanya desa, tetapi ada kewenangan desa yang pelimpahannya tidak pernah bulat karena tergantung pada pihak ketiga dalam hal ini tergantung pada pemberi tugas pembantuan atau tergantung pada residu kewenangan yang kebetulan tidak dilakukan oleh Pemerintah Daerah atau Pemerintah Propinsi atau Pusat. Atas dasar model ini dapat dikatakan bahwa dalam tingkat desa ada kewenangan menyeluruh tetapi juga ada otonomi yang tidak sempurna / tidak menyeluruh.

Model cakupan kewenangan otonomi ini jika dibandingkan dengan Peraturan Pemerintah No 45 tahun 1992 yang dulu merupakan peraturan pelaksanaan Undang-Undang No.5/ 1974 terasa justru ada kemunduran dalam pemberian otonomi terutama dalam cakupan urusan pemerintahan desa, sebab dalam peraturan Pemerintah No. 45/ 1992 terdapat semangat adanya upaya pelimpahan kewenangan secara menyeluruh kepada Kabupaten atas segala urusan yang selama ini menjadi urusan tingkat I

dalam tempo selambat-lambatnya dua tahun untuk menjadi urusan Kabupaten.<sup>79</sup>

Walaupun konsep otonomi dari masa ke masa selalu dimaknai dengan pemberian kewenangan kepada satuan pemerintahan level tertentu untuk mengatur urusan rumah tangganya sendiri, namun dalam realisasi empirisnya sangat tergantung kebijakan politik rezim yang sedang berkuasa. Selalu akan terjadi dinamika serta fluktuasi pelaksanaan otonomi dalam tarik menarik kearah sentralistik atau desentralistik. Untuk itu penting kiranya ada deskripsi mengenai dinamika historis kebijakan otonomi pada tingkat desa dalam periodisasi pemerintahan di Indonesia.

## **2. Skope kewenangan otonomi tingkat desa.**

Berdasarkan muatan Pasal 99 Undang-Undang No.22/ 1999 sesungguhnya belum bisa diexplisitkan secara kongkrit apa lingkup kewenangan otonomi yang berlangsung pada tingkat desa, sebab disamping pasal itu sendiri masih memerlukan perincian lebih lanjut seperti misalnya Peraturan Pemerintah No. 25 tahun 2000 tentang kewenangan Pusat dan Propinsi, juga garis yang dipedomani untuk sistem rumah tangga yang

---

<sup>79</sup> Penjelasan Pasal 6 ayat 1 Peraturan Pemerintah No 45/ 1992 menyatakan bahwa “ pada dasarnya sesuatu urusan yang diserahkan oleh Pemerintah kepada Pemerintah Dati I harus dilanjutkan seluruhnya atau sebagian dari urusan itu kepada Pemerintah Dati II. Untuk urusan-urusan yang pada saat ini berlakunya Peraturan Pemerintah ini masih berada pada Dati I maka batas waktu selambat-lambatnya dua tahun yang dimaksud dalam ayat ini terhitung sejak tanggal diundangkannya Peraturan Pemerintah ini ( 19 Agustus 1992 ). “

dianut masih belum jelas. Jika mengikuti pola pemikiran yang dikembangkan dalam Peraturan Pemerintah No. 25 tahun 2000 yang secara kuantitatif memerinci cakupan bidang kewenangan yang dilakukan oleh Pusat dan Propinsi maka dapat disimpulkan bahwa sistem rumah tangga yang dikembangkan oleh Undang-Undang No.22 / 1999 mengarah pada sistem rumah tangga material.

Lingkup kewenangan otonomi tingkat desa dimaknai dengan banyaknya jumlah dan jenis urusan pemerintahan yang diselenggarakan oleh desa, sehingga kewenangan yang terlahir sangat terkait dengan pembagian kewenangan. Atas dasar itu maka bagaimana sistem pembagian kewenangan menentukan lingkup kewenangan desa yang diatur.

Ciri sistem rumah tangga yang dipergunakan dalam penyelenggaraan pemerintahan desa harus lebih dahulu diketahui agar isi lingkup rumah tangga desa dapat dikenali. Hal ini menjadi pokok karena cara penentuan lingkup otonomi tingkat desa tergantung pada sistem rumah tangga yang dipergunakan. Dan sebaliknya sistem rumah tangga desa dapat diketahui dengan cara mengenali cara penentuan lingkup isi rumah tangga desa ( daerah ).<sup>80</sup>

Bila kembali mencermati keberadaan Peraturan Pemerintah No.25/2000 bahkan pula Pasal 7 ayat 1 dan ayat 2 serta Pasal 10 Undang-Undang

---

<sup>80</sup> Bagir Manan, 1991, *Suatu kajian Ulang atas Undang-Undang no. 5/ 1974*, Majalah Pro Justitia no.2 tahun IX April 1991, hal. 18.

No.22/ 1999 maka sistem rumah tangga Material menjadi sistem pembagian kewenangan, namun apabila menelaah kembali ketentuan Pasal 99 Undang-Undang No.22 / 1999 mengenai kewenangan desa terutama ayat 2 maka ada kecenderungan sistemnya menganut sistem rumah tangga formil sehingga desa akan mempunyai lingkup kewenangan seluas kreasi desa dalam mengurus bidang yang kemudian dijadikan bidang tugasnya.

Dalam lingkup kewenangan otonomi yang menganut sistem yang dikembangkan oleh Undang-Undang No.22/ 1999, nampaknya dalam penemuan fakta penelitian di lapangan memperlihatkan bahwa tugas bidang desa masih mencari format sehingga ketika beberapa Lurah desa yang diwawancarai oleh peneliti selalu mengatakan bahwa kewenangan otonomi yang saat ini dimiliki oleh desa masih belum jelas , mereka kebanyakan masih menunggu pedoman pengembangan tugas yang datangnya dari Kabupaten.

Fakta ini disamping memberikan gambaran bahwa model pelaksanaan pemerintahan desa yang masih sangat tergantung dan menunggu petunjuk dari instansi di atasnya, juga pemerintah desa sendiri belum mampu secara kreatif mengembangkan kemandiriannya dalam pemerintahan.

Berdasarkan fakta yang diperoleh dari lapangan dengan mengidentifikasi lingkup kewenangan yang berkembang di desa , maka

lingkup otonomi tingkat desa yang ada adalah lingkup kewenangan yang merupakan kewenangan asli desa yaitu yang menyangkut pengelolaan kekayaan desa dan aspek yang terkait dengan itu. Dengan kata lain lingkup kewenangan otonomi desa masih menyangkut apa yang termuat dalam Pasal 99 ayat 1 yaitu kewenangan yang berdasarkan asal usul desa, sedangkan kewenangan yang menyangkut pembantuan tetap sebagaimana sebelumnya yaitu menyangkut seperti Pendataan Sensus Penduduk, Perkawinan, pengelolaan hak-hak tanah serta Pertanian.<sup>81</sup>

Dalam perkembangan terakhir, dengan adanya ekspansi pelayanan dari instansi/pihak Pertanahan, yaitu adanya peluang pengurusan tanah atau pengalihannya maka, sekarang ini masyarakat dapat langsung dapat mengurus pengalihan tanah melalui PPAT ( Pejabat Pembuat Akta Tanah ) sehingga dalam hal ini pemerintahan desa telah berkurang kewenangannya, dengannya pula menjadi berkurang penghasilan desa melalui pungutan pengurusan tanah.

Dalam temuan dilapangan juga diketahui bahwa walaupun sudah ada penegasan kalau desa melalui ketentuan perundangan otonomi daerah merupakan desa otonom namun dalam realitanya intervensi pihak

---

<sup>81</sup> Wawancara dengan Beni Sujendro, Sekretaris Desa Margodadi Seyegan Sleman, menegaskan bahwa peralihan dari perundangan No. 5/ 1979 menuju penyelenggaraan pemerintahan desa dalam perundangan No 22/ 1999 tidaklah terasa perbedaannya sebab walaupun dikatakan desa mempunyai otonomi namun tetap juga desa tidak pernah bisa berlangsung tanpa adanya subsidi, bahkan dengan adanya BPD justru beban desa menjadi berat. Wawancara dilakukan 14 Mei 2002 di Kantor desa.

Pemerintah Kabupaten bidang Pemerintahan Desa. Intervensi tersebut misalnya nampak pada peraturan desa tentang pungutan. Dalam Peraturan desa tersebut atas persetujuan Badan Perwakilan desa telah ditetapkan jenis item yang dikenai pungutan dengan tariff yang telah dituangkan dalam Peraturan desa secara sah. Namun dalam kenyataannya setelah Peraturan desa tentang pungutan tersebut dilaporkan ke Kabupaten sebagai laporan, justru oleh Kabupaten direvisi agar diubah besarnya tarif.

Tentunya jika berlandaskan pada ketentuan perundangan Otonomi daerah No 22/ 1999 yang memberikan kewenangan otonomi pada desa dalam bidang legislasi atas bidang yang telah dilimpahkan untuk menjadi urusan rumah tangga desa sudah mestinya pihak Kabupaten tidak boleh mengintervensi. Dalam bidang kewenangan legislasi yaitu otonomi dalam penetapan jenis dan besarnya biaya pungutan yang merupakan kewenangan desa ini pihak Kabupaten telah mengeluarkan Surat edaran yang isinya memberikan rambu-rambu tentang ketentuan jenis dan besarnya pungutan dalam rupiah.

Praktek intervensi demikian akan dijumpai pada aspek lain misalnya dalam penentuan pamong desa yang biasanya sangat sarat muatan politis. Jika akhirnya peluang untuk intervensi dan regulasi tetap ada dan dilakukan oleh Kabupaten , maka perwujudan otonomi tingkat desa tentu akan sulit direalisir sebab dalam otonomi yang bersifat asal usul ( Pasal 99



ayat 1 ) saja dapat diintervensi apalagi dalam pembantuan, dan dalam pelaksanaan Pasal 99 ayat 2.

Tanpa bermaksud mengabaikan problema intervensi yang terjadi dalam perwujudan otonomi yang ada pada tingkat desa, maka berikut ini akan dikemukakan rincian lingkup kewenangan otonomi tingkat desa berdasarkan hasil penelitian di lapangan :

*Bidang pungutan desa.*

1. Surat Keterangan Kelahiran	Rp 1.000,-
2. Surat Keterangan Kematian	Rp 1.000,-
3. Surat Keterangan Kelahiran Anak	Rp 1.000,-
4. Surat Keterangan Pindah tempat	Rp. 2.000,-
5. Surat Keterangan waris	Rp 10.000,-
6. Surat Keterangan belum Nikah	Rp 1.000,-
7. Surat Keterangan untuk Nikah	Rp 5.000,-
8. Surat Keterangan Untuk talak	Rp 10.000,-
9. Surat Keterangan untuk cerai	Rp 10.000,-
10. Surat Keterangan lainnya	Rp 1.000,-

*Biaya Legalisasi*

1. Permohonan Izin Keramaian	Rp 5.000,-
2. Permohonan izin Usaha	Rp 5.000,-

3. Permohonan Pengajuan Kredit	Rp 1.000,-
4. Permohonan Izin Bangunan	Rp 5.000,-
5. Permohonan menjadi Penduduk	Rp 2.000,-
6. Permohonan KTP	Rp 1.000,-
7. Permohonan Kartu Keluarga	Rp 1.000,-
8. Permohonan Akte Kelahiran	Rp 2.000,-
9. Permohonan lain - lain	Rp 1.000,-

#### *Dana Peralihan Hak*

1. Jual beli tanah	1 % dari nilai harga tanah
2. Warisan	0.5 % dari nilai harga tanah
3. Hibah	0.5 % dari nilai harga tanah

#### *Dana pemeliharaan Prasarana desa*

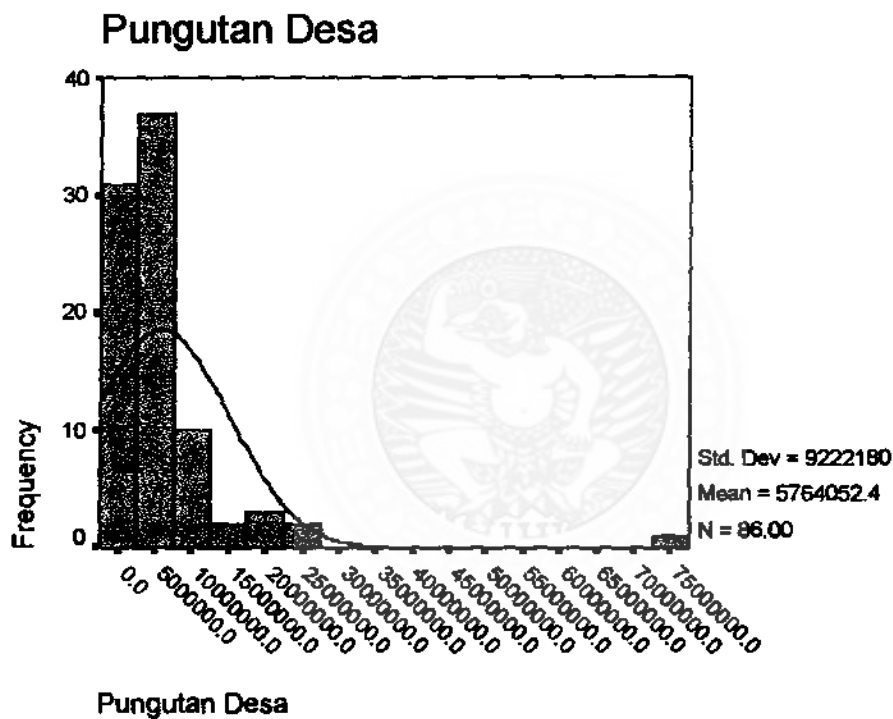
1. Pemakaian Gedung Serba guna	
a. Warga desa setempat	Rp 75.000,-
b. Bukan warga setempat	Rp 150.000,-
2. Pemakaian lapangan Olah raga	Rp 25.000,-
3. Lain lain bangunan desa	Rp 25.000,-

#### *Dana Pembangunan Desa*

1. Pungutan dana pembangunan tiap KK dalam 1 tahun      Rp 1.500,-

lingkup kewenangan pada desa dalam aspek pungutan ini, nampak dalam skala Kabupaten tidaklah besar jumlahnya, sehingga jika digambarkan untuk masing-masing desa maka grafiknya sebagai berikut :

**Tabel 4.1 Sebaran penghasilan dari pungutan desa untuk desa se Kabupaten Sleman tahun 2002**



dari gambaran tersebut diatas, desa yang memiliki pemasukan dari pungutan desa sebanyak lebih kurang lima juta rupiah per tahun hampir 40 desa sedangkan desa yang sama sekali tidak memiliki penghasilan dari pungutan desa hampir 31 desa. Pungutan desa ini umumnya berasal dari pelayanan administrasi umum dan bea balik nama atasa tanah. Jika

dianalisis maka rata-rata hasil dari pungutan desa untuk seluruh Kabupaten Sleman sebanyak Rp 5.764.052.

Penetapan dalam tarif ini yang merupakan hasil persetujuan desa masih saja pihak Kabupaten mengubahnya sehingga seolah hasil rapat desa sebagai forum pemegang kedaulatan rakyat desa terkalahkan oleh birokrasi yang kedudukannya sama sekali tidak bersangkutan. Itulah sebabnya budaya yang tidak menunjang tumbuhnya otonomi tingkat desa harus dieliminir.

Khusus mengenai pungutan dari izin usaha dan izin bangunan yang sebesar Rp 5000,- sesungguhnya dilematis sebab tarif itu menurut Pemerintah Kabupaten Sleman dianggap terlalu tinggi, namun jika dilihat di lapangan terutama pada desa yang sudah terbuka untuk investasi seperti desa sepanjang jalan lingkar Yogyakarta, maka tariff tersebut amat sedikit bahkan tidak ada artinya bagi investasi yang milyaran yang ditanam di desa yang strategis.

Pemberian kewenangan yang menyangkut pungutan ini sesungguhnya tersimpan nilai ekonomis tinggi dan bersifat strategis buat Pemerintah Kabupaten sebab jika pelimpahan kewenangan pungutan ini terjadi maka pemasukan ke Kabupaten dalam sektor investasi yang berskala regional atau bahkan nasional menjadi terlepas. Karena itu pelimpahan kewenangan dalam pungutan ini setengah hati dan bersifat pilih-pilih. Bagi

Kabupaten sektor pungutan ini juga cukup besar sumbangannya bagi PAD Kabupaten.

Secara umum pendapatan yang dikembangkan di desa adalah hampir sama bahkan ada keseragaman. Kenyataan ini tidak dapat diingkari karena apresiasi pada tingkat desa masih rendah. Dalam aspek lain misalnya mengenai Keputusan desa mengenai Susunan Tata Kerja Pemerintah Desa yang sesungguhnya merupakan karakteristik tiap desa sebagai akomodasi atas keragaman dinamika pemerintahan masing-masing desa, tetap saja antara desa yang kategori maju ( didalamnya memiliki banyak perguruan tinggi dan sekolah ) maupun desa agraris dan terbelakang susunan dan format keputusan desa tentang tata kerja pemerintah desa sama satu dengan lainnya.

Susunan Tata kerja pemerintah desa yang didalamnya memuat tugas Lurah desa dengan sifat dan heterogenitas yang satu dengan lainnya berbeda sudah seharusnya berbeda tata kerja pemerintahannya. Perbedaan obyek pengelolaan, sifat dan situasi kemasyarakatan tentunya mengharuskan pemerintahan tata kerjanya juga berbeda. Nampaknya Susunan Tata kerja pemerintahan desa baru difahami sekedar kelengkapan administrasi belaka belum merupakan refleksi dari karakter pemerintah desa masing-masing. Atas dasar keragaman yang demikian maka di lapangan masih sulit untuk menetapkan bagaimana sesungguhnya

perbedaan yang terjadi antara model pemerintahan desa dengan otonomi masa lalu dibandingkan dengan saat diberlakukan Undang-Undang No.22 tahun 1999.

Keseragaman dalam banyak hal di bidang administrasi ini karena kebanyakan Pemerintah desa disamping kurang memiliki person yang mampu inovatif, juga sebelumnya sudah ada rambu-rambu tentang pengaturan itu dari Kabupaten dalam bentuk Peraturan Daerah atau Surat Bupati yang kemudian dijadikan acuan. Atas dasar itu apabila membandingkan bagaimana anggaran pendapatan yang dikembangkan dalam administrasi desa di daerah lokasi penelitian penulis ( Kabupaten Sleman ) maka apa yang ada di desa tidak lebih dan tidak kurang sebagaimana termuat dalam Pasal 9 dan Pasal 10 Peraturan Daerah Kabupaten Sleman nomer 11/ 2000 yang terinci sebagai berikut :

1. Sisa lebih perhitungan anggaran tahun lalu.
2. Sumber pendapatan desa yang terdiri dari :
  - a. Pendapatan asli desa :
    1. pungutan desa
    2. hasil usaha desa
    3. Hasil kekayaan desa
    4. Hasil swadaya dan partisipasi
    5. Hasil gotong royong
    6. lain-lain pendapatan asli desa yang sah.

- b. bantuan dari Pemerintah Daerah yang terdiri dari :
  - a. Bagian dari perolehan pajak dan retribusi daerah
  - b. Bagian dari dana perimbangan keuangan Pusat dan Daerah yang diterima oleh Pemerintah Daerah.
  - c. Sumbangan/ bantuan lainnya yang sah.
- C. Bantuan dari Pemerintah Propinsi yang terdiri dari:
  - a. Penyisihan sebagian penerimaan pajak dan retribusi daerah.
  - b. Penyisihan penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan bagian Pemerintah daerah.
  - c. Sumbangan/ bantuan lainnya yang sah.
- D. Bantuan dari Pemerintah dari dana perimbangan berupa dana ganjaran dan pembangunan desa dan sumbangan/ bantuan lainnya.
- E. Sumbangan dari pihak ketiga berupa bantuan dan sumbangan yang sah dan tidak mengikat.
- F. Pinjaman desa yaitu dana pinjaman baik yang diberikan oleh Pemerintah maupun swasta dan dalam jangka waktu tertentu pemerintah desa wajib mengembalikannya.
- G. Dana lain yang tidak bertentangan dengan perundangan.

Pada umumnya item pendapatan ini merupakan acuan yang dikembangkan di desa, sehingga setidaknya dalam administratif format Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa ada kseragaman antara Pemerintahan desa satu dengan lainnya. Rasional terhadap fenomena otonomi namun masih juga terdapat keseragaman karena memang ada suatu putusan Kabupaten yang setengah wajib untuk diikuti.

Dugaan ini terbukti apabila mengacu pada Peraturan desa terutama dalam Anggaran pendapatan dan Belanja Desa pada item penganggaran atas Badan Perwakilan Desa. Dalam ketentuan prosentase anggaran BPD hampir dalam desa yang menjadi sumber informasi selalu ditentukan sebanyak 10 % dari pendapatan asli desa yang berlaku di Desa. Ketentuan porsi anggaran BPD sebanyak 10 % ini karena pihak desa mengikuti ketentuan Keputusan Bupati no. 31/Kep. KDH/2001 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa bab VI pasal 12 ( e ).

Dalam penetapan anggaran BPD sebanyak 10 % ditegaskan bahwa biaya operasional untuk BPD sebanyak-banyaknya 10 % dari pendapat asli desa setelah dikurangi swadaya dan partisipasi masyarakat, gotong royong, uang ganti rugi pelepasan tanah kas desa yang belum dibelikan tanah pengganti pada tahun berjalan, hasil pengelolaan tanah kas desa untuk penggajian Lurah desa, Pamong desa, Sekretaris BPD dan staff pamong



serta penghargaan bagi Lurah desa, Pamong desa, Sekretaris BPD dan staff pamong desa yang telah habis masa jabatannya.<sup>82</sup>

Perhitungan dana operasional bagi Badan Perwakilan Desa yang merupakan motor penggerak dinamika demokrasi desa apabila didasarkan pada realita di desa di Kabupaten Sleman kira-kira interval antara Rp 6.000.000 -Rp 12.000.000,- tiap tahun. Dengan melihat dana yang demikian maka sesungguhnya sangat tidak rasional apabila BPD dapat berubah sebagai kekuatan potensial yang dapat merubah desa sebagai entitas yang demokratis dan otonom. Bisa dibayangkan dengan anggota BPD yang tiap desa berkisar 12 orang - 15 orang , kira-kira berapa penghasilan mereka dan apa yang dapat diperbuat.<sup>83</sup>

Ketentuan paling banyak 10 % ditinjau dari kemungkinan operasional yang bisa diperbuat maka dapat dikatakan BPD akan mandul, namun jika lebih dianalisis lagi maka mungkinkah penetapan ini sebagai upaya mengerem laju demokratisasi yang akan dilancarkan BPD sebagai

---

<sup>82</sup> Bagian Pemerintahan Desa, 2001, *Himpunan Keputusan Bupati Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Pemerintahan Desa. Bagian Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa*. Sekretariat Kabupaten Sleman.

<sup>83</sup> Dalam kasus di desa Margomulya yang merupakan desa setengah kota namun mempunyai penduduk padat, dana BPD sebanyak Rp 7.533.500,- harus diperinci untuk Honor anggota BPD, Sekretaris BPD, Pemeliharaan Kantor BPD, Perjalanan dinas, rapat rutin, biaya pembinaan BPD, sehingga kesejahteraan anggota BPD dilihat dari anggaran ini sesungguhnya dibawah standart. ( diolah dari anggaran Desa Margomulyo tahun 2002 ) yang merupakan Peraturan Desa no. 3 tahun 2002.

institusi lokal yang bagi beberapa desa memang tidak dikehendaki kehadirannya.<sup>84</sup>

Karakteristik desa yang ada dalam wilayah penelitian ( Kabupaten Sleman ) sangat heterogen baik kemampuan maupun kemasyarakatannya, namun deskripsi tentang karakter umum Kabupaten Sleman tetap mempengaruhi keseluruhan implementasi otonomi yang dapat tumbuh berkembang di desa.

Terkait dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa, apabila ingin dilihat bagaimana aspek kemandirian desa setelah keberlakuan Undang-Undang No.22/ 1999 maka saat ini cukup sulit, hal ini setidaknya disebabkan karena penyusunan APBDes menganut prinsip keuangan berimbang sehingga jumlah belanja akan mengikuti jumlah pendapatan. Ketentuan ini sesuai dengan Keputusan Bupati yang mengharuskan penyusunan APBDes dibuat seimbang antara penerimaan dan pengeluaran.<sup>85</sup>

Dari tinjauan penganggaran maka cerminan yang ada adalah diterapkannya proses demokrasi dalam penyusunan anggaran desa sebab

<sup>84</sup> M. Syah Budin Latief, 2001, *BPD, DPRK, dan DPRK-GR : legitimasi kekuasaan Elite lokal dalam perubahan sosial*, Jurnal Politik local dan social Renai, No. 2 Mei 2001, Salatiga : Pustaka Percik. Hal. 99.

<sup>85</sup> Dalam Pasal 2 tentang pengelolaan APBDes Keputusan Bupati Sleman No. 31/ Kep KDH/ 2001 ditegaskan bahwa APBDes harus mengikuti pola penyusunan seimbang serta setiap pengeluaran anggaran harus memperhatikan prinsip anggaran hemat, terarah, terkendali dan menghindari pengeluaran yang bersifat pemborosan. Demikian pula tidak dibenarkan mengeluarkan dana yang tidak termasuk dalam pos anggaran untuk dibebankan dalam APBDes.

penyusunannya disamping melibatkan masyarakat untuk memberi usulan anggaran juga harus melalui persetujuan BPD. Dari mekanisme ini tercermin bahwa dalam APBDes telah berlangsung demokrasi serta ada keterlibatan masyarakat dalam penyusunan anggaran. Gambaran mengenai kemampuan keuangan tiap desa seluruh Kabupaten adalah sebagai berikut :

**Tabel 4.2 Kemampuan Keuangan Desa tahun 2001**

NO	Desa	Pendapatan	Total	%
		Asli Desa (X)	Penerimaan (Y)	
$(X/Y * 100)$				
1.	Sariharjo	579,568,594	579,568,603	100.00
2.	Candibinangun	38,180,000	41,680,011	91.60
3.	Bangunkerto	119,678,200	133,419,029	89.70
4.	Baryurejo	99,500,000	111,000,000	89.64
5.	Selomartani	169,450,000	189,934,000	89.22
6.	Sidorejo	141,728,000	159,553,171	88.83
7.	Margoagung	137,550,000	155,370,000	88.53
8.	Tirtomartani	91,892,500	104,392,500	88.03
9.	Sidoarum	129,531,562	148,401,289	87.28
10.	Sendangrejo	91,028,075	104,563,170	87.06
11.	Pendowoharjo	97,919,860	113,169,860	86.52
12.	Argomulyo	144,710,000	171,070,000	84.59
13.	Tirloadi	101,302,500	120,152,500	84.31
14.	Tlogoadi	120,075,000	142,940,000	84.00
15.	Margodadi	73,600,000	90,620,000	81.22
16.	Purwomartani	109,265,940	135,365,940	80.72
17.	Margomulyo	75,335,360	93,344,360	80.71
18.	Sumberharjo	73,821,210	91,481,743	80.70
19.	Harjobinangun	120,939,510	150,625,106	80.29
20.	Trimulyo	61,985,000	79,745,000	77.73
21.	Sumberadi	67,650,000	87,510,000	77.31
22.	Maguwoharjo	161,875,000	212,375,018	76.22

23.	Margokaton	72,062,500	94,549,500	76.22
24.	Kepuharjo	65,919,000	86,566,000	76.15
25.	Tambakrejo	68,605,280	91,062,663	75.34
26.	Donokerto	92,945,950	123,859,042	75.04
27.	Sendangmulyo	40,280,000	53,780,079	74.90
28.	Sendangsari	63,431,200	84,783,293	74.82
29.	Wonokerto	64,307,450	86,847,450	74.05
30.	Sendangarum	35,111,700	48,716,775	72.07
31.	Sumberrejo	55,320,850	76,800,850	72.03
32.	Sidoluhur	178,118,250	247,500,139	71.97
33.	Umbulmartani	40,342,000	56,102,082	71.91
34.	Margoluwih	91,000,500	127,132,142	71.58
35.	Sendangagung	52,883,000	74,613,050	70.88
36.	Mororejo	46,061,050	65,044,640	70.81
37.	Widodomartani	51,190,000	72,320,062	70.78
38.	Bimomartani	42,515,000	60,285,092	70.52
39.	Sindumartani	55,175,000	78,741,284	70.07
40.	Sendangtirto	105,010,000	153,460,000	68.43
41.	Wukirsari	89,312,558	131,899,161	67.71
42.	Girikerto	64,330,250	95,435,734	67.41
43.	Madurejo	85,250,000	127,250,000	66.99
44.	Hargobinangun	41,950,000	63,150,055	66.43
45.	Sumberagung	155,362,500	235,962,500	65.84
46.	Sumbersari	93,552,400	144,127,400	64.91
47.	Sidokarto	86,330,000	134,375,492	64.25
48.	Sidoagung	44,050,000	69,300,057	63.56
49.	Sidomulyo	27,100,000	42,910,090	63.16
50.	Sumberarum	84,375,000	136,438,000	61.84
51.	Kalitirto	56,575,000	94,000,000	60.19
52.	Sidomoyo	43,320,000	74,509,386	58.14
53.	Sendangadi	39,799,500	69,443,000	57.31
54.	Lumbungrejo	52,942,100	95,862,100	55.23
55.	Caturharjo	87,319,520	164,337,947	53.13
56.	Margorejo	56,465,650	107,378,941	52.59
57.	Sumberrahayu	56,350,000	111,829,149	50.39
58.	Jogotirto	45,946,400	92,788,600	49.52
59.	Glagahharjo	22,230,000	45,620,000	48.73
60.	Sinduadi	97,735,000	238,805,000	40.93

61.	Pondokrejo	32,630,000	82,730,443	39.44
62.	Tridadi	72,113,875	184,534,710	39.08
63.	Sambirejo	9,050,000	24,384,419	37.11
64.	Merdikorejo	46,950,000	133,761,313	35.10
65.	Ambarketawang	70,734,755	213,728,993	33.10
66.	Pakembinangun	13,500,000	41,100,026	32.85
67.	Balecatur	94,071,596	313,339,894	30.02
68.	Purwobinangun	179,925,000	609,746,824	29.51
69.	Sardonoharjo	60,819,400	210,956,625	28.83
70.	Wedomartani	257,676,800	901,559,260	28.58
71.	Trihanggo	41,475,000	186,955,000	22.18
72.	Sinduharjo	48,078,000	217,105,880	22.14
73.	Tegatirto	50,391,050	228,770,980	22.03
74.	Minomartani	9,235,000	42,335,132	21.81
75.	Gayamharjo	6,623,000	32,670,000	20.27
76.	Bokoharjo	64,122,500	332,066,500	19.31
77.	Tamanmartani	17,547,462	91,235,037	19.23
78.	Donoharjo	76,833,125	431,019,040	17.83
79.	Sukoharjo	32,704,450	188,761,056	17.33
80.	Banyuraden	54,000,000	336,921,425	16.03
81.	Condongcatur	160,071,900	1,000,676,445	16.00
82.	Umbulharjo	8,631,150	56,890,753	15.17
83.	Triharjo	46,300,000	407,441,092	11.36
84.	Nogotirto	51,880,000	461,565,000	11.24
85.	Wukirharjo	6,950,000	92,800,000	7.49
86.	Caturtunggal	147,959,950	2,126,459,833	6.96

## Catatan:

1. Dalam tabel tersebut termasuk sisa anggaran tahun lalu
2. PAD hanya meliputi lima komponen, yaitu tanah kas desa, bangunan milik desa, pasar desa, pungutan desa dan hasil usaha desa

Sedangkan indikator otonomi dalam kewenangan anggaran ini tercermin adanya item anggaran berupa dana dari masyarakat yang diberi nama dana gotong royong yang merupakan swadaya masyarakat. Dalam konfigurasi anggaran yang dapat diidentifikasi selama penelitian, dana dari

masyarakat yang dikategorikan sebagai hasil usaha desa merupakan 50 % dari keseluruhan penerimaan desa yang kira-kira ekuivalen dengan keseluruhan penerimaan dari hasil penyewaan tanah kas desa dalam satu tahun.<sup>86</sup>

Rendahnya penerimaan dari sektor luar tanah kas desa disamping disebabkan inovasi pengelolaan tanah kas desa statis juga karena tidak semua desa memiliki potensi yang mampu dikembangkan sebagai sarana peningkatan pemasukan desa. Selanjutnya untuk memberikan gambaran bagaimana pengelolaan tanah kas desa serta potensi yang dimiliki berikut ini akan disajikan gambaran skematis tentang dua hal tersebut :

**Tabel 4.3 Inovasi Pengelolaan Tanah Kas Desa 2002**

No	Desa	Jenis/kondisi tanah	Luas HA	Bentuk Kerjasama	Pemanfaatan	Perolehan dari sewa (RP)
01	Candibinangun	Lahan kritis/berpasir dan berbatu	9,3	Sewa menyewa	Rumah makan dan kolam pemancingan RM "Boyong Kalegan" dan KP "Kangen Desa"	1.500.000/ ha/ th
02	Caturtunggal		0,6	BOT	Student Facilities	Tahun I: 3.000.000,00 Tahun II: 8.000.000,00
03	Bangukerto	Lahan	6	Sewa menyewa	Salak pondoh	7.500.000/ha/ta

<sup>86</sup> Dari data APBDES yang terdapat di desa Margomulyo keseluruhan penerimaan adalah Rp 299.323.000,- sedangkan penerimaan khusus dari hasil swadaya dan partisipasi serta hasil gotong royong sebanyak Rp 140.000.000 ( data APBDes 2002), data APBDes pada desa lain misalnya Desa Tirtoadi yang merupakan desa Industri bamboo, dari keseluruhan penerimaan desa sebanyak Rp 760.672.000 sebanyak Rp 646.342.000,- merupakan pemasukan dari hasil swadaya dan partisipasi masyarakat serta hasil gotong royong masyarakat.

		subur dan Lahan kritis	dan 9,3			hun (lahan subur) dan 5.000.000/ha/tahun (lahan kritis)
04	Tirtomartani		0,1	Sewa menyewa	Tempat pembuatan patung	350.000,00/tahun
05	Umbulmartani	Lahan kritis	1	BOT	Pasar desa + kios dan rumah kos	6.000.000 (kios) dan 50.000 sewa lahan per kamar kos
06	Sidoluhur			Sewa menyewa	Kios	60.000,00/tahun
07	Sidoluhur			BOT (25 tahun)	Kios	10.000.000
08	Banyuraden			BOT (30 tahun)	Ruko	500.000,00/kios/tahun
09	Banyuraden		0,23	BOT (30 tahun)	Ruko	2.000.000,00
10	Banyuraden		3	BOT (30 tahun)	Pasar desa	5.000.000/ha/tahun
11	Sariharjo		0,2	Sewa	Stasiun Pengisian Bahan Bakar Umum	6.000.000,00
12	Sumberharjo		83,7	Sewa menyewa	Kawasan Industri	6.500.000/ha/tahun
13	Sidokarto		0,18	Joint Operation	Kios desa	2.000.000
14	Sidokarto			Bot (25 tahun)	Kios	150.000/kios/tahun
15	Tirtomartani		11,5	Sewa menyewa	Kolam pemancingan, Paermainan anak-anak, tempat parkir	3.500.000,00/tahun
16	Bokoharjo		0,12	Joint Operation	Ruko	2.500.000,00
17	Purwomartani		1	Sewa menyewa	Perusahaan kayu lapis	2.500.000,00
18	Umbulmartani		1,12	Pembangunan dan Pengelolaan kios	Kios	2.500.000,00
19	Sariharjo		0,25	Pembangunan dan pengelolaan kios	Kios	2.000.000,00
20	Caturharjo		1,1	Sewa menyewa	Pembangunan pabrik garment	4.950.000,00

Dari 86 desa yang ada di Kabupaten hanya 20 desa yang memiliki inovasi dalam pengelolaan tanah kas desa. Keadaan ini sebenarnya bukan karena 66 desa lainnya tidak ada kemampuan untuk berinovasi dalam pengelolaan tanah desa tetapi tidak semua desa memiliki potensi mengarah pada variasi pengelolaan. Namun dilihat dari potensi sebenarnya hampir semua desa mempunyai potensi, hanya saja ada yang mengelola secara maksimal ada yang tidak demikian pula ada potensi yang dikuasai oleh desa ada pula yang dikuasai oleh masyarakat. Adapun potensi desa yang dimaksud adalah sebagai berikut :

**Tabel. 4.4 Potensi Desa di Kabupaten Sleman**

NO	DESA	POTENSI DESA
01.	Balecatur	<ul style="list-style-type: none"> <li>• pertokoan/kios (riil dan potensial)</li> <li>• pasar desa (potensial)</li> </ul>
02.	Ambarketawang	<ul style="list-style-type: none"> <li>• pasar desa (riil dan potensial)</li> <li>• wisata budaya/ "bekakak" (potensial)</li> </ul>
03.	Banyuraden	<ul style="list-style-type: none"> <li>• pertokoan/kios (riil dan potensial)</li> <li>• pasar desa (potensial)</li> </ul>
04.	Nogotirto	<ul style="list-style-type: none"> <li>• pertokoan/kios (potensial)</li> </ul>
05.	Trihanggo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• pertokoan (riil dan potensial)</li> <li>• sewa bangunan desa (potensial)</li> </ul>
06.	Sidorejo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• industri genting (riil dan potensial)</li> <li>• pertokoan/kios (riil dan potensial)</li> <li>• pasar desa (riil dan potensial)</li> </ul>
07.	Sidoluhur	<ul style="list-style-type: none"> <li>• industri genting (potensial)</li> <li>• pertokoan (riil dan potensial)</li> <li>• perikanan dan pemancingan (potensial)</li> <li>• pasar desa (riil dan potensial)</li> </ul>
08.	Sidomulyo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• pertokoan/kios (riil dan potensial)</li> <li>• perikanan dan pemancingan (potensi)</li> <li>• peternakan (riil dan potensial)</li> <li>• pasar desa (potensial)</li> </ul>



		<ul style="list-style-type: none"> <li>• wisata waduk (potensi)</li> </ul>
09.	Sidoagung	<ul style="list-style-type: none"> <li>• industri genting (potensial)</li> <li>• pertokoan/kios (riil dan potensial)</li> <li>• wisata/rekreasi sendang (potensi)</li> </ul>
10.	Sidokarto	<ul style="list-style-type: none"> <li>• industri genting, krupuk, beton dan tegel (riil dan potensial)</li> <li>• pertokoan/kios (riil dan potensial)</li> <li>• pasar desa (riil dan potensial)</li> </ul>
11.	Sidoarum	<ul style="list-style-type: none"> <li>• pertokoan (riil dan potensial)</li> <li>• perikanan dan pemancingan (riil dan potensial)</li> <li>• peternakan (riil dan potensial)</li> <li>• pasar desa (potensi)</li> </ul>
12.	Sidomoyo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• industri (potensial)</li> <li>• pertokoan/kios (potensial)</li> <li>• perikanan dan pemancingan (potensi)</li> <li>• peternakan (potensi)</li> </ul>
13.	Sumberrahayu	<ul style="list-style-type: none"> <li>• pertokoan/kios (riil dan potensial)</li> <li>• pasar desa (riil/potensi)</li> </ul>
14.	Sumbersari	<ul style="list-style-type: none"> <li>• pertokoan/kios (riil dan potensial)</li> </ul>
15.	Sumberagung	<ul style="list-style-type: none"> <li>• pertokoan/kios (riil dan potensial)</li> </ul>
16.	Sumberarum	<ul style="list-style-type: none"> <li>• pertokoan/kios (riil dan potensial)</li> <li>• perikanan (riil dan potensial)</li> <li>• pasar desa (riil dan potensial)</li> </ul>
17.	Sendangarum	<ul style="list-style-type: none"> <li>• pertokoan/kios (riil dan potensial)</li> </ul>
18.	Sendangmulyo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• pertokoan/kios (riil dan potensial)</li> </ul>
19.	Sendangagung	<ul style="list-style-type: none"> <li>• pertokoan/kios (riil dan potensial)</li> <li>• pasar desa</li> </ul>
20.	Sendangsari	<ul style="list-style-type: none"> <li>• pertokoan/kios (riil dan potensial)</li> </ul>
21.	Sendangrejo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• pertokoan/kios (riil dan potensial)</li> </ul>
22.	Margoluwth	<ul style="list-style-type: none"> <li>• industri genting (potensial)</li> <li>• perikanan/pembibitan ikan air tawar (potensial)</li> <li>• pasar desa/kios (riil dan potensial)</li> <li>• wisata/pemandian (riil dan potensial)</li> <li>• hutan desa (riil dan potensial)</li> </ul>
23.	Margodadi	<ul style="list-style-type: none"> <li>• pertokoan/kios (riil dan potensial)</li> <li>• pasar desa (riil dan potensial)</li> <li>• hutan desa (potensi)</li> </ul>
24.	Margokaton	<ul style="list-style-type: none"> <li>• pasar desa/kios (riil dan potensial)</li> </ul>
25.	Margomulyo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• pertokoan (potensial)</li> <li>• pasar desa (potensial)</li> </ul>
26.	Margoagung	<ul style="list-style-type: none"> <li>• pasar desa/kios (riil dan potensial)</li> </ul>

27.	Banyurejo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• pertokoan/kios (riil dan potensial)</li> <li>• peternakan (riil dan potensial)</li> <li>• pasar desa (riil dan potensial)</li> </ul>
28.	Tambakrejo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• tanah kas desa</li> <li>•</li> </ul>
29.	Sumberrejo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• pertokoan/kios (riil dan potensial)</li> <li>•</li> </ul>
30.	Pondokrejo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• pertokoan/kios (riil dan potensial)</li> <li>•</li> </ul>
31.	Mororejo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• pertokoan/kios (riil dan potensial)</li> <li>•</li> </ul>
32.	Margorejo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• pertokoan/kios (riil dan potensial)</li> <li>•</li> </ul>
33.	Lumbangrejo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• pertokoan/kios (riil dan potensial)</li> <li>• pasar desa (riil dan potensial)</li> </ul>
34.	Merdikorejo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• pertokoan/kios (riil dan potensial)</li> <li>• bangunan desa (riil dan potensial)</li> <li>• agrowisata (potensial)</li> </ul>
35.	Caturharjo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• pertokoan/kios (riil dan potensial)</li> <li>• pasar desa/kios (riil dan potensial)</li> </ul>
36.	Triharjo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• bangunan desa (riil dan potensial)</li> <li>• tanah kas desa (riil dan potensial)</li> </ul>
37.	Trimulyo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• pertokoan/kios (riil dan potensial)</li> <li>• bangunan desa (riil dan potensial)</li> </ul>
38.	Pendowoharjo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• tanah kas desa (riil dan potensial)</li> <li>•</li> </ul>
39.	Tridadi	<ul style="list-style-type: none"> <li>• pertokoan/kios (riil dan potensial)</li> <li>•</li> </ul>
40.	Sinduadi	<ul style="list-style-type: none"> <li>• pertokoan/kios (riil dan potensial)</li> <li>• persewaan mobil (riil dan potensial)</li> <li>• perikanan dan pemancingan (riil dan potensial)</li> <li>• peternakan (riil dan potensial)</li> <li>• pasar desa (riil dan potensial)</li> <li>• bangunan desa (riil dan potensial)</li> <li>• industri (potensial)</li> </ul>
41.	Sendangadi	<ul style="list-style-type: none"> <li>• pertokoan/kios (riil dan potensial)</li> <li>• industri (potensial)</li> </ul>
42.	Tlogoadi	<ul style="list-style-type: none"> <li>• pertokoan/kios (riil dan potensial)</li> <li>• pasar desa (riil dan potensial)</li> <li>• industri (potensial)</li> <li>• peternakan (potensial)</li> </ul>
43.	Tirtoadi	<ul style="list-style-type: none"> <li>• pertokoan/kios (riil dan potensial)</li> <li>• wisataa/rekreasi kerajinan (potensial)</li> <li>• industri bamboo (potensial)</li> </ul>
44.	Sumberadi	<ul style="list-style-type: none"> <li>• pertokoan/kios (riil dan potensial)</li> <li>• pasar desa (riil dan potensial)</li> </ul>
45.	Sariharjo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• pasar desa (riil dan potensial)</li> <li>•</li> </ul>

46.	Minomartani	<ul style="list-style-type: none"> <li>• pertokoan/kios (riil dan potensial)</li> <li>• perikanan/kolam ikan (riil dan potensial)</li> </ul>
47.	Sinduharjo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• pertokoan (potensial)</li> <li>• pasar desa (potensial)</li> </ul>
48.	Sukoharjo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• pasar desa (potensial)</li> <li>• industri sedang (potensial)</li> </ul>
49.	Sardonoharjo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• pertokoan/kios (riil dan potensial)</li> <li>•</li> </ul>
50.	Donoharjo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• pertokoan/kios (riil dan potensial)</li> <li>• industri besar (riil dan potensi)</li> </ul>
51.	Purwobinangun	<ul style="list-style-type: none"> <li>• pertokoan (riil dan potensial)</li> </ul>
52.	Candibinangun	<ul style="list-style-type: none"> <li>• pertokoan (riil dan potensial)</li> <li>• obyek wisata (potensial)</li> <li>• peternakan (potensial)</li> </ul>
53.	Harjobinangun	<ul style="list-style-type: none"> <li>• pertokoan (riil dan potensial)</li> </ul>
54.	Pakembinangun	<ul style="list-style-type: none"> <li>• pertokoan (potensial)</li> <li>• pasar desa (riil dan potensial)</li> <li>• peternakan (potensial)</li> </ul>
55.	Hargobinangun	<ul style="list-style-type: none"> <li>• obyek wisata (riil dan potensial)</li> <li>• usaha peternakan ayam (potensial)</li> <li>• perkebunan (potensial)</li> </ul>
56.	Bangunkerto	<ul style="list-style-type: none"> <li>• pertokoan/kios (riil dan potensial)</li> </ul>
57.	Donokerto	<ul style="list-style-type: none"> <li>• pertokoan (riil dan potensial)</li> <li>• pasar desa (riil dan potensial)</li> </ul>
58.	Girikerto	<ul style="list-style-type: none"> <li>• pertokoan/kios (riil dan potensial)</li> <li>• peternakan (riil dan potensial)</li> <li>• pasar desa (riil dan potensial)</li> </ul>
59.	Wonokerto	<ul style="list-style-type: none"> <li>• pertokoan (riil dan potensial)</li> <li>• pasar desa (riil dan pertokoan)</li> <li>• bangunan desa (riil dan potensial)</li> </ul>
60.	Argomulyo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• pertokoan (riil dan potensial)</li> <li>• perikanan (riil dan potensial)</li> </ul>
61.	Wukirsari	<ul style="list-style-type: none"> <li>• pertokoan (riil dan potensial)</li> <li>• bangunan desa (riil dan potensial)</li> </ul>
62.	Glagahharjo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• pasar desa (riil dan potensial)</li> <li>•</li> </ul>
63.	Kepuharjo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• pasar desa (riil dan potensial)</li> <li>• obyek wisata (riil dan potensial)</li> </ul>
64.	Umbulharjo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• pertokoan (riil dan potensial)</li> <li>•</li> </ul>
65.	Sindumartani	<ul style="list-style-type: none"> <li>• perikanan (riil dan potensial)</li> <li>• peternakan sapi (riil dan potensial)</li> <li>• obyek wisata candi (potensial)</li> </ul>
66.	Bimomartani	<ul style="list-style-type: none"> <li>• pertokoan (riil dan potensial)</li> <li>• perikanan/pemancingan (riil dan potensial)</li> <li>• pasar desa (riil dan potensial)</li> </ul>
67.	Widodomartani	<ul style="list-style-type: none"> <li>• pertokoan (potensial)</li> <li>• perikanan/pemancingan (potensial)</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>• peternakan (potensial)</li> <li>• pasar desa (riil dan potensial)</li> </ul>
68.	Wedomartani	<ul style="list-style-type: none"> <li>• pertokoan (potensial)</li> <li>• perikanan (potensial)</li> <li>• pasar desa (potensial)</li> <li>• obyek wisata renang (potensial)</li> </ul>
69.	Umbulmartani	<ul style="list-style-type: none"> <li>• pertokoan (riil dan potensial)</li> <li>• perikanan (potensial)</li> <li>• peternakan (potensial)</li> <li>• wisata/pemandian (potensial)</li> <li>• pasar desa (riil dan potensial)</li> </ul>
70.	Purwomartani	<ul style="list-style-type: none"> <li>• peternakan (potensial)</li> <li>• perikanan (potensial)</li> </ul>
71.	Tirtomartani	<ul style="list-style-type: none"> <li>• bangunan desa (riil dan potensial)</li> <li>• industri besar dan sedang (potensial)</li> <li>• peternakan (potensial)</li> </ul>
72.	Tamanmartani	<ul style="list-style-type: none"> <li>• pertokoan/kios (riil dan potensial)</li> <li>• peternakan (riil dan potensial)</li> </ul>
73.	Selomartani	<ul style="list-style-type: none"> <li>• pasar desa (riil dan potensial)</li> <li>• perikanan (potensial)</li> <li>• industri sedang (potensial)</li> <li>• peternakan (riil dan potensial)</li> </ul>
74.	Sumberharjo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• peternakan (riil dan potensial)</li> <li>• pasar desa (riil dan potensial)</li> <li>• obyek wisata (riil dan potensial)</li> </ul>
75.	Wukirharjo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• tanah kas desa (riil dan potensial)</li> </ul>
76.	Gayamharjo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• pasar desa (riil dan potensial)</li> <li>• obyek wisata (riil dan potensial)</li> </ul>
77.	Sambirejo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• obyek wisata candi (riil dan potensial)</li> <li>• industri kerajinan batu putih (riil dan potensial)</li> </ul>
78.	Madurejo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• pasar desa (riil dan potensial)</li> </ul>
79.	Bokoharjo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• pasar desa (riil dan potensial)</li> <li>• bangunan desa (riil dan potensial)</li> <li>• industri sekoteng (riil dan potensial)</li> </ul>
80.	Sendangtirto	<ul style="list-style-type: none"> <li>• pertokoan (potensial)</li> <li>• perikanan pembenihan dan pemancingan (potensial)</li> <li>• pasar desa (potensial)</li> <li>• bangunan desa (potensial)</li> <li>• industri batu bata (potensial)</li> </ul>
81.	Tegaltirto	<ul style="list-style-type: none"> <li>• perikanan/pemancingan, pembenihan dan pembesaran (potensial)</li> <li>• bangunan desa (potensial)</li> <li>• pertokoan/kios (riil dan potensial)</li> <li>• industri gilingan gabah (potensial)</li> </ul>
82.	Kalitirto	<ul style="list-style-type: none"> <li>• pasar desa (riil dan potensial)</li> <li>• sewa bangunan (riil dan potensial)</li> <li>• pemandian umum (potensial)</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>• industri gilingan gabah (potensi)</li> </ul>
83.	Jogotirto	<ul style="list-style-type: none"> <li>• bangunan desa (riil dan potensial)</li> <li>• obyek wisata Candi (potensial)</li> <li>• industri gilingan gabah (potensial)</li> </ul>
84.	Caturtunggal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• pasar desa (riil dan potensial)</li> <li>• bangunan desa (riil dan potensial)</li> </ul>
85.	Maguwoharjo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• pertokoan (riil dan potensial)</li> <li>• pasar desa (riil dan potensial)</li> </ul>
86.	Condongcatur	<ul style="list-style-type: none"> <li>• pertokoan (riil dan potensial)</li> <li>• pasar desa (riil dan potensial)</li> <li>• bangunan desa (koe-kosan) (riil dan potensial)</li> </ul>

Gambaran diatas memberikan keyakinan bahwa dari segi ekonomi sebenarnya desa memiliki kemandirian yang besar. Mungkin permasalahannya adalah bagaimana di desa diberikan kewenangan pengelolaan yang cukup bagi upaya menuju masyarakat yang mandiri. Sejauh ini walaupun kewenangan otonomi itu sejak asal usulnya telah menjadi kewenangan aseli desa namun dalam keadaan tertentu kewenangan tersebut ditarik kembali oleh Pemerintah di atasnya karena pertimbangan nilai ekonomi, strategis dan politis. Kejadian tersebut nampak misalnya dalam soal pertanahan, maupun perizinan bidang tertentu.

Penetapan APBDes yang merupakan kewenangan otonomi desa sesungguhnya bukan sepenuhnya otonomi desa sebab dalam susunan APBDes didalamnya ada subsidi dari luar serta adanya tugas pembantuan. Tugas pembantuan oleh perundangan tidak dapat disebut dengan kewenangan otonomi sebab cara penyerahan tidak penuh. Tugas ini dapat dipandang pula sebagai pengujian oleh Pemerintah terhadap desa tentang

kesanggupan desa dalam penyelenggaraan suatu urusan pemerintahan. Sehingga apabila dinilai mampu dan sanggup memikul tugas pembantuan maka selanjutnya tugas tersebut ditetapkan sebagai tugas kewenangan otonomi. Karena mekanisme pemberian pelimpahan kewenangan dengan lebih dahulu ditahan sampai ada penilaian mampu maka disebut cara penyerahan tidak penuh.

Dalam mekanisme sirkulasi kepemimpinan desa ( suksesi ) dari sudut anggaran nampaknya setelah keberlakuan Otonomi desa menjadikan desa semakin berat sebab dalam waktu yang hampir sama setiap lima tahun sekali akan terjadi suksesi Lurah desa dan anggota BPD. Menurut data yang diperoleh khusus anggaran untuk pemilihan BPD rata-rata menghabiskan dana sebanyak 12 juta - 22 juta rupiah tergantung pada jumlah dusun yang dimiliki oleh desa semakin dusunnya banyak semakin besar anggaran yang dikeluarkan. Anggaran ini belum termasuk untuk pemilihan Lurah desa yang biayanya lebih tinggi. Pelimpahan otonomi kepada desa dalam urusan suksesi Lurah desa, BPD dan pamong desa karena menurut Perda Kabupaten Sleman merupakan kewenangan desa sehingga urusan ini yang semula ditangani oleh bidang Pemerintahan Desa Kabupaten sekarang langsung ditangani desa. Sebelumnya selalu pemilihan perangkat desa dilakukan secara serempak dibawah kordinasi Kabupaten sekarang diselenggarakan desa sesuai dengan kesanggupan desa.

Dalam otonomi di bidang suksesi ini ada perbedaan pelaksanaan antara Kabupaten Sleman dengan Kabupaten Bantul di lingkungan DIY, pada Kabupaten Bantul semua perangkat desa dipilih langsung oleh masyarakat sedangkan untuk Sleman hanya terbatas pada Lurah desa saja selebihnya dipilih melalui BPD desa masing-masing. Atas dasar perbandingan model suksesi tersebut maka Kabupaten Bantul lebih demokratis walaupun kedua Kabupaten ini tetap juga memiliki kewenangan otonomi dalam suksesi.

Dalam tugas pembantuan, masih ada di desa yang pelaksanaannya tidak disertai dengan fasilitas, namun selama ini desa tidak pernah menolak tugas tersebut walaupun sesungguhnya secara yuridis ada peraturan yang memungkinkan menolak tugas pembantuan apabila tidak disertai dengan dana dan fasilitas. Tugas pembantuan yang cuma-cuma adalah tugas pengiriman pos. Dalam praktek di desa pengiriman pos dari kantor pos Kecamatan biasanya dikirim melalui kantor desa dan pamong desa yang mendistribusikan langsung kepada penerima pos. Akibatnya karena surat dari kantor Pos Kecamatan diampirkan dulu ke kantor desa maka menjadi beban pamong desa untuk mengirimkannya ke alamat. Tugas ini tidak ada fasilitas anggaran dari kantor Pos setempat.

Berbeda dengan tugas pembantuan dari Kantor Urusan Agama Kecamatan, tugas ini selalu disertai dengan penempatan Petugas PPN (

Petugas Pencatat Nikah ) sehingga bukan menjadi beban tambahan pada desa. Selanjutnya dibawah ini akan dideskripsikan kewenangan otonomi desa berdasarkan hasil pendataan di lapangan sebagai berikut :

### ***1.Kewenangan desa dalam kekayaan desa.***

Kewenangan dalam hal ini desa boleh menyewakan kekayaan desa berupa tanah desa dengan tarif yang ditetapkan oleh desa. Kewenangan ini menyangkut penyewaan, penentuan harga, penentuan lama penyewaan, maupun penggunaan hasil pengelolaan. Kewenangan dalam bidang ini tentunya dengan persetujuan Badan Perwakilan Desa.

### ***2.Kewenangan dalam pengelolaan usaha.***

Kewenangan ini menyangkut otonomi dalam pengusahaan fasilitas desa misalnya pengelolaan kios yang dibangun oleh desa, penyelenggaraan TK desa pasar desa atau pengelolaan usaha produktif lainnya. Kewenangan dalam sektor ini bersifat penuh.

### ***3.Kewenangan desa dalam bidang legislasi.***

Kewenangan ini menyangkut pembuatan peraturan desa yang dijalani oleh Badan Perwakilan Desa. Dalam kewenangan otonomi legislasi ini memang ada perbedaan regulasi antara perundangan Otonomi daerah



No. 22/ 1999 dengan Kepmendagri No.64/ 1999 tentang pelaksanaan pemerintahan desa dan Perda pemerintahan desa.

Dalam kewenangan otonomi legislasi menurut Undang-Undang No. 22 / 1999 Pasal 105 ditetapkan bahwa Lurah desa bersama –sama BPD menetapkan Peraturan Desa. Dalam konteks ini BPD bertindak sebagai badan Legislatif selaku pemegang daulat rakyat sedangkan Lurah desa bertindak selaku pelaksana sehingga Lurah desa memiliki kewenangan untuk membuat keputusan desa.

Namun dalam Kepmendagri No.64 / 1999 posisi BPD selaku legislatif ini ( yang berarti menganut pemisahan kekuasaan ) berubah kedudukannya menjadi mitra Lurah Desa dan kedudukan sejajar dengan Lurah desa. Jika ketentuan Kepmendagri ini diikuti maka fungsi BPD sebagai pengawas dan pemegang kedaulatan rakyat menjadi hilang karena sebagai mitra maka tidak mungkin hak BPD mengontrol, meminta pertanggung jawaban yang dengannya memungkinkan untuk mengajukan pemberhentian Lurah, dapat dilakukan dengan baik. Dengan demikian bila kedudukan sejajar tersebut digunakan dalam menata mekanisme pemerintahan desa maka wujud demokrasi serta otonomi menjadi tidak punya banyak arti.

Pola kemitraan ini diikuti oleh Peraturan daerah di Kabupaten Sleman serta Keputusan Bupati sebagai pelaksanaannya. Asumsi yang

mungkin dikembangkan adalah agar pada tingkat desa tidak terjadi konflik horizontal antara Badan Perwakilan Desa dan Pemerintah Desa yang efeknya dikawatirkan meluas pada sektor lainnya terutama dalam kehidupan masyarakat.

*Kewenangan lain* adalah kewenangan dalam penentuan APBDes. Kewenangan ini secara yuridis menjadi otonomi desa selaku entitas hukum yang berkewenangan mengatur rumah tangganya sendiri sebagaimana dalam Pasal 1 (O), namun dalam banyak hal terutama penentuan penerimaan desa utamanya dalam jenis pungutan masih kental dengan intervensi dari pemerintah Kabupaten.

Kewenangan dalam penentuan APBDesa yang menurut Pasal 1 (O) dan diperkuat dengan Pasal 21 Perda Kabupaten Sleman Nomor 10 tahun 2000 jelas merupakan kewenangan desa sebab semenjak penyusunan sampai pertanggung jawaban dilakukan di tingkat desa dan berbentuk Peraturan Desa. Walaupun demikian realisasinya untuk kewenangan regulasi dalam bentuk penentuan jenis dan besar pendapatan maupun pengelolaan diatur oleh Pemerintah Kabupaten, sehingga wujud kewenangan otonomi menjadi tidak begitu nampak.

Bukti atas ketidak sepenuhnya kewenangan desa dalam penentuan APBDes yang sesungguhnya merupakan otonominya ini, nampak adanya munculnya Keputusan Bupati tentang Petunjuk pelaksanaan Peraturan

Daerah tentang Penyelenggaraan Pemerintahan Desa yang secara khusus mengatur tentang APBDEs yaitu Keputusan Bupati Nomor 31/Kep.KDH/2001. Akibat dari adanya petunjuk teknis ini format serta pola penganggaran yang terselenggara di desa menjadi seragam sebab dalam Pasal 3 Keputusan Bupati No. 31 tahun 2001 pihak Kabupaten telah menyediakan jenis dan format blangko Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa. Karena APBDes dimaknai sebagai kegiatan penyusunan anggaran, pelaksanaan tata usaha keuangan , perubahan dan perhitungan anggaran sebagaimana dimuat dalam Pasal 2 Perda Kabupaten No 10/ 2000, maka Juklak Bupati Sleman No. 31 tahun 2001 tersebut mengatur sekaligus tentang seluruh hal yang bersangkutan dengan APBDes, dengan demikian maka status kedudukan desa menjadi pelaksana dan kepanjangan Kabupaten ( dalam hal ini dalam kegiatan APBDes ) karena memang semuanya mulai dari Perda sampai Juklak dan Juknisnya berasal dari Kabupaten yang rutin diberikan setiap menjelang tahun anggaran baru.

Nampaknya akomodasi terhadap aspirasi dari desa kurang mendapat tempat, hal ini bisa terjadi karena Pemerintah desa sudah terlanjur terbentuk kultur untuk bertindak sebagai pelaksana pemerintahan terendah yang sudah lazim dilakukan sejak lama sebelum adanya otonomi melalui UU No. 22/ 1999.

Penjelasan mengenai implementasi otonomi tingkat desa yang kurang sempurna ini terasa akan menjadi lebih kongkrit lagi apabila dikaitkan dengan aspek administratif yaitu hal yang berhubungan dengan pelaksanaan segi ketatausahaan. Dalam kaitan ini apabila seluruh aspek administrasi telah dibuatkan dan disiapkan oleh Kabupaten dan Pemerintah desa selanjutnya hanya sekedar mengisinya, maka hal tersebut semakin jelas itu bukan otonomi. Dalam kasus yang demikian, Bagir Manan memberikan penegasan bahwa implementasi otonomi selalu ditandai dengan adanya pelimpahan aspek tatanan administratif ( *administratiefrechtelijk* ) dan aspek tatanan ketatanegaraan ( *staatsrechtelijk* ) yang arah dasar susunannya desentralisasi.<sup>87</sup> Dengan demikian apabila mengikuti pendapat Bagir Manan tersebut maka otonomi tingkat desa hanya mempunyai kewenangan yang menyangkut administrasi, dengan demikian sesungguhnya pada tingkat desa belum terjadi otonomi.

Dalam penentuan kebijakan pelimpahan kewenangan memerlukan kehati hatian sebab seringkali suatu policy tidak hanya mengikat daerah tetapi juga institusi lainnya, misalnya adanya ketentuan Peraturan Pemerintah No. 25/ 2000 mengenai pembagian kewenangan Propinsi dan Pusat ataupun Pasal 7 UU No. 22/ 1999 disamping memberikan ketentuan tentang batas-batas kewenangan tingkat Pemerintahan Pusat, Propinsi dan

---

<sup>87</sup>Bagir Manan, Op. Cit, hal. 24

Daerah juga secara implisit memberikan pembatas kepada desa untuk tidak memasuki kewenangan sebagaimana diatur dalam perundangan diatas.

Andaikata tingkat keterikatan daerah begitu tinggi dan luas, akan meniadakan kebebasan daerah mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Apabila hal ini terjadi, maka otonomi luas tidak berarti sama sekali. Khusus dalam kasus kewenangan desa, walaupun Pasal 99 UU No. 22/ 1999 memberikan regulasi luas dengan ungkapan Pasal 99 ayat 2, namun keluasan kewenangan tersebut justru sebaliknya menjadi sempit dan otonominya menjadi hilang apabila kemudian muncul regulasi sejenis PP No 25/ 2000.

### **3. Deskripsi Kabupaten Sleman sebagai kancan penelitian.**

Pengkajian terhadap karakter umum Kabupaten Sleman memiliki urgensi pada pengaruh kemandirian dan corak otonomi yang terselenggara di tingkat desa. Dalam indikator yang berhubungan dengan kemampuan ekonomis tingkat Kabupaten sangat berpengaruh pada kemampuan otonomi desa sebab otonomi desa masih sangat tergantung pada subsidi dan juga selama ini faktor kemampuan ekonomi menjadi penanda utama kemandirian. Untuk melihat bagaimana level otonomi pada tingkat desa secara makro berikut ini akan diilustrasikan tentang gambaran Kabupaten Sleman.

Kabupaten Sleman memiliki luas 57.482 Ha atau 574.82 Km<sup>2</sup> atau sekitar 18 % dari keseluruhan luas Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Wilayah Sleman bersebelah dengan Kabupaten Boyolali untuk batas utaranya, sebelah timur berbatasan dengan Kabupaten Klaten, sebelah selatan berbatasan dengan Kabupaten Bantul dan Kotamadya Yogyakarta, sedangkan sebelah barat dengan Kabupaten Kulonprogo dan Kabupaten Magelang. Untuk Kabupaten Sleman secara territorial terdiri atas 17 kecamatan dengan 86 desa dengan 1.212 dusun.

Dari aspek ketenagakerjaan, pada tahun 1999 dari angkatan kerja sejumlah 307.494 orang, 32,54 % bekerja di sektor pertanian dan 21,07 % bekerja di sektor jasa. Dengan demikian sektor pertanian masih menjadi tumpuan bagi sebagian besar penduduk di Kabupaten Sleman. Atas dasar realita itu maka dapat diduga bahwa sektor income dari desa yang ada di Kabupaten Sleman sebagian besar dari tanah kekayaan desa. Jika demikian halnya maka kemandirian desa untuk menyelenggarakan pemerintahan desa cukup riskan sebab pendayamanfaatan terhadap tanah kas desa masih sangat konvensional.<sup>88</sup>

---

<sup>88</sup> Menurut hasil penelitian yang diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman tahun 2001 menunjukkan bahwa PADes kontributor terbesar diperoleh dari pendapatan penyewaan tanah kas desa yaitu sebesar 77,8 %. Diolah dari Laporan penelitian tentang Potensi dan Kemampuan Keuangan Desa dalam rangka pelaksanaan Undang-undang nomor 22 dan 25 tahun 1999 di Kabupaten Sleman, Yogyakarta : Pemerintah Kabupaten Sleman, 2001.

Secara keseluruhan total Pendapatan Asli Desa dari semua desa yang ada di Kabupaten Sleman sebanyak Rp 6.502.311.613 , dimana sebagian besar pendapatan asli tersebut sektor penyewaan tanah desa merupakan penyumbang paling besar yaitu sebesar Rp 5.059.846.206 dan disusul dari sektor lain seperti pasar desa sebesar Rp 322.354.250, bangunan desa sebesar Rp 607.787,650, pungutan desa sebesar Rp 495.708.507 dan dari pemasukan hasil usaha desa sebesar Rp 16.615.000. Konfigurasi kontributor pendapatan asli desa ini memberikan penggambaran bahwa otonomi desa sebagian besar lingkup kewenangannya ada pada sektor pertanian atau pengelolaan tanah kas desa.

Apabila analisis kemampuan keuangan desa ini diprediksikan untuk menebak cakupan kewenangan desa serta lingkup otonominya, maka ruang gerak pemerintahan desa yang berdasarkan asal usul dipastikan akan bergerak pada sektor agraris serta pada struktur pemerintahan pedesaan. Diperkirakan untuk pengembangan lingkup otonomi yang lebih inovatif misalnya pengembangan sumber daya manusia maupun apresiasi lain relatif kecil karena sangat tergantung pada pelimpahan kewenangan berujud pembantuan. Kesimpulan ini didukung oleh fakta bahwa daya dukung ekonomis daya dukung pendapatan asli desa memiliki range yang bergerak dari Rp 75.608.274 sampai dengan yang paling rendah Rp 6.623.000,- pertahun. Dapat dibayangkan dengan penghasilan itu tentunya

masih cukup sulit menyelenggarakan corak pemerintahan yang bersifat non agraris dan non rutin sebab dalam kondisi yang rutin saja pemerintah desa harus membiayai pemerintahan rutin, pemeliharaan, gaji karyawan serta tambahan pos baru yaitu penyelenggaraan kegiatan Badan Perwakilan Desa yang dipatok berkisar 10 % dari Penghasilan desa.

Dengan menggunakan data range diatas maka kemampuan desa dalam otonomi melalui pengukuran tingkat pendapatan asli desa dapat dikelompokkan desa- desa di Kabupten Sleman menjadi tiga kategori :

1. Desa yang tergolong rendah mempunyai Pendapatan asli Desa berkisar antara Rp 6.623.000 sampai dengan Rp 29.614.584. Desa yang masuk dalam kategori rendah ini adalah : Sidomulyo, Minomartani, Pakembinangun, Glagahharjo, Umbulharjo, Tamantirto, Wukirharjo, Gayamharjo dan Sambirejo.
2. Kategori sedang yang mempunyai daya kemampuan Pendapatan Asli Desa antara Rp 29.614.584 sampai dengan Rp 121.601.964. Dalam kategori ini merupakan mayoritas desa yang ada di Kabupaten Sleman yang mencapai jumlah 66 desa.
3. Kategori desa yang mempunyai kemampuan ekonomi tinggi yaitu desa yang mempunyai Pendapatan Asli desa yang berkisar antara Rp 121.601.964 hingga Rp 257.676.800,-. Yang termasuk dalam desa berpendapatantinggi ini adalah : Sidorejo, Sidoluhur,



Sidorum, Sumberagung, Purwobinangun, Argomulyo, Wedomartani, Selomartani, Caturtunggal, Maguwoharjo dan Condong catur.

Karakter desa yang masuk kategori berpendapatan tinggi pada umumnya karena desa memiliki usaha desa seperti pasar yang rata-rata memiliki nilai regresi 14,4 % sampai dengan 22,5 % . Selain itu juga pada umumnya desa yang berpenghasilan tinggi letak teritorialnya ada di perkotaan.

Kabupaten Sleman yang merupakan salah satu kabupaten yang dijadikan proyek percontohan pelaksanaan otonomi, untuk tahun 2000 mempunyai pertumbuhan nilai PDRB sebesar Rp 1,45 Trilyun. Namun hal ini bukan berarti kemudian memiliki efek langsung bagi kesejahteraan tingkat desa sebab disamping sumber produk domestik regional tersebut sudah merupakan kewenangan daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 7 Undang-Undang nomer 22 tahun 1999, juga efek kontribusinya pada desa dalam bentuk subsidi tidak begitu tinggi. Gambaran mengenai rincian tentang kontributor PDRB Kabupaten Sleman untuk tahun 2000 sebagai berikut :

Tabel 4.5 Prosentase dan Sektor kontributor PAD Kabupaten Sleman

a.	Keuangan, persewaan dan jasa perusahaan	9,11 %
b.	Pertanian	19,79 %
c.	Jasa- jasa	16,78 %
d.	Pengangkutan dan komunikasi	8,64 %
e.	Perdagangan, hotel restoran	19,90 %
f.	Bangunan	9,22 %
g.	Industri pengolahan	15,35 %
i.	Listrik, gas, PAM	0,81 %
j.	Pertambangan dan galian	0,42 %

Sumber : Sleman Dalam angka 2001.

Jika diamati sektor kontributor diatas maka sektor tersebut memang merupakan sektor yang bercorak pelayanan publik yang secara perundangan menjadi kewenangan tingkat Kabupaten sehingga subsidi balikkannya ke desa kurang signifikan. Keadaan yang demikian akan semakin nampak apabila dibandingkan dengan unsur kontributor Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa. Dalam APBDes kontributor dari sektor yang masuk cakupan unsur PDRB Kabupaten relatif kecil, namun justru kontributor paling besar adalah aspek dana partisipasi masyarakat dan gotong royong kemudian baru disusul dengan aspek Pendapatan Asli

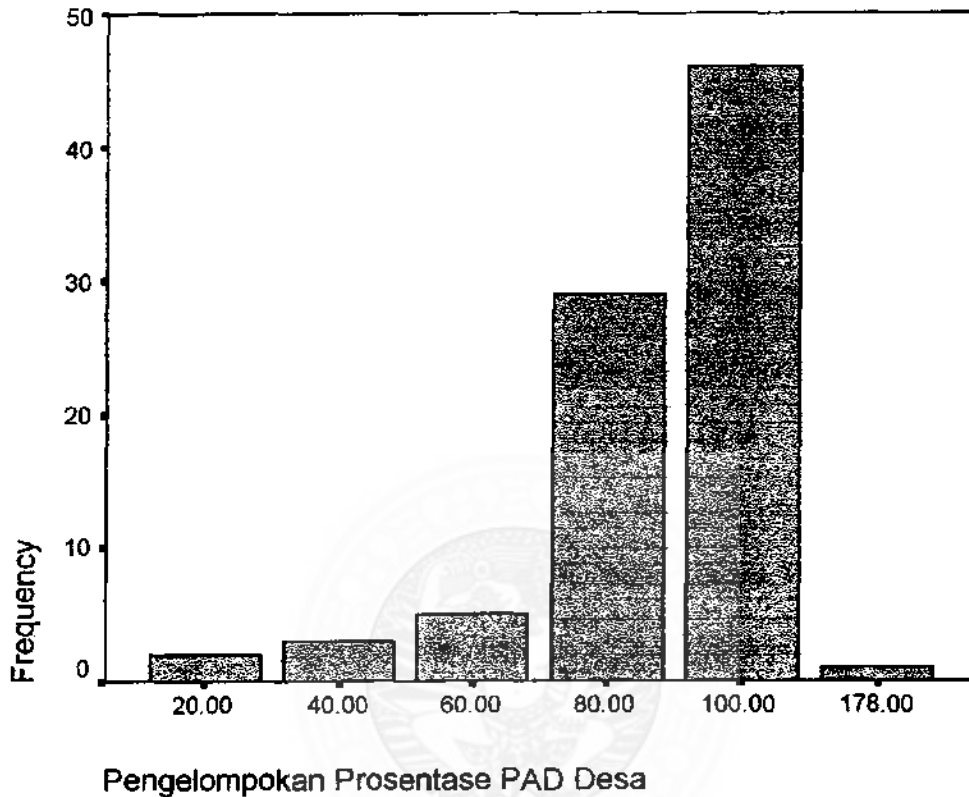
Desa. Untuk memberikan bandingan agar jelas kedudukan PDRB kabupaten dan subsidiya terhadap APBDes serta unsur kontributornya berikut akan disajikan komponen kontributor yang termuat dalam APBDes tahun 2002 Nomer 3 tahun 2002 tanggal 26 Februari 2002 yang diperoleh dari desa penelitian ( Desa Margomulyo ) yang dalam kategori kemampuan desa termasuk sedang :

Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa 2002 sebesar

Rp 299.323.000,- yang terdiri dari :

- |                            |                  |
|----------------------------|------------------|
| a. Penerimaan              | Rp 299.323.000,- |
| b. Pengeluaran rutin       | Rp 98.543.000,-  |
| c. Pengeluaran Pembangunan | Rp 200.780.000,- |

dalam ketentuan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Kabupaten Sleman ditetapkan bahwa desa dalam penyusunan penganggarn mengikuti pola berimbang antara penerimaan dan pengeluaran, dari prinsip ini anggaran pengeluaran selalu disesuaikan dengan peluang penerimaan. Pola ini jika dikaitkan dengan Pendapatan asli desa yang bagi desa di Kabupaten merupakan penerimaan pokok maka selalu nampak bahwa desa sepertinya dalam kondisi yang mandiri. Namun bagaimana sesungguhnya masih perlu pengkajian. Setidaknya melalui data yang diperoleh dilapangan dapat diestimasi kondisi ekonmi desa di Kabupaten Sleman.

**Tabel 4.6 Presentasi Kemampuan Keuangan Desa tahun 2001**

prosentasi ini diolah dari data sumbangan PAD Desa terhadap penerimaan desa. Data ini juga sekaligus mempertegas bahwa potensi desa berupa tanah kas desa masih merupakan sumber penerimaan yang sangat dominan dalam pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan di desa disamping dana swadaya dari masyarakat.

Korelasi antara penghasilan dari pengelolaan tanah kas desa terhadap pendapatan asli desa untuk Kabupaten Sleman cukup tinggi dan karena kewenangan sektor pengelolaan tanah desa menjadi otonomi desa

maka bagaimanapun desa tetap bisa eksis. Dalam perhitungan dari data sumbangan PAD Desa terhadap APBD Desa nampak bahwa untuk desa Sidoluhur yang merupakan desa di Pusat ibukota Kecamatan diketahui bahwa pemanfaatan tanah desa sebesar Rp 174.618.250 menyumbang 98 % dari keseluruhan pendapatan asli desa. Hal yang hampir sama akan ditemui pada desa lainnya. Sebagai pembanding dibawah ini dilaporkan tentang rincian anggaran penerimaan dan pengeluaran salah satu desa di Kabupaten Sleman sebagai berikut :

Tabel 4.7 PERATURAN DESA MARGOMULYO NOMOR 3 TAHUN 2002

## RINCIAN ANGGARAN PENERIMAAN

Kode	U r a i a n	Jumlah
1.1	<i>Sisa lebih perhitungan Anggaran th lalu</i>	Rp 8. 200.000,-
1.2	<i>Penerimaan Asli Desa</i>	
	1.Pungutan	
	2.Belanja ganti cetak blangko	Rp 1.500.000,-
	3.Legislati	Rp 800.000,-
	4.Dana peralihan hak atas tanah	Rp 700.000,-
	5.Dana dari Prasarana desa	Rp 2.000.000,-
1.2.2	<i>Hasil Usaha Desa</i>	
	1.Kekayaan tanah kas desa	Rp 94.718.000,-
	2.Kios desa	

	3. Bangunan milik desa	Rp 1.200.000,-
	4. Hasil kebun lingkungan kantor desa	Rp 125.000,-
	5. Lain-lain kekayaan milik desa	Rp 600.000,-
	6. Hasil swadaya dan partisipasi masyarakat	Rp 90.000.000,-
	7. Hasil gotong royong	Rp 50.000.000,-
1.3.	<i>Bantuan dari Pemerintah Daerah</i>	
	1. Bagian dari perolehan Pajak dan restribusi	Rp 800.000,-
	2. Bagian dari perolehan PBB daerah	Rp 2.800.000,-
	3. Bantuan dana gotong royong	Rp 19.500.000,-
	4. Bantuan dana kegiatan kelembagaan	Rp 10.000.000,-
	5. Bantuan Rt/RW	Rp 3.480.000,-
	6. Tunjangan Pendapatan Aparat Desa	Rp 11.000.000,-
	7. Sumbangan lainnya	Rp 100.000,-
1.4.	<i>Pos Bantuan dari Pemerintah Propinsi</i>	
	1. Perolehan Pajak dan Restribusi daerah	Rp 600.000,-
	2. Perolehan PBB dari Propinsi	Rp 800.000,-
	3. Sumbangan Pembangunan desa	
	4. Sumbangan lain	Rp 100.000,-
1.5	<i>Pos lain pendapatan dari pihak ketiga</i>	
1.6	<i>Pos Pinjaman Desa</i>	
1.7	<i>Pos pendapatan lain yang sah</i>	
	1. Bunga simpanan di Bank	Rp 200.000,-
	2. UED- SP	Rp 100.00
	<b>Jumlah</b>	<b>Rp 299.323.000,-</b>

Selanjutnya untuk memberikan penggambaran secara komprehensif baik mengenai penerimaan maupun pengeluaran untuk desa maka berikut ini akan pula disajikan beberapa point tentang item pengeluaran. Sajian ini diharapkan memberikan ilustrasi tentang cakupan sektor yang dibiayai oleh anggaran desa. Berdasarkan item pengeluaran serta aspek yang didanai maka dengannya akan didapatkan penggambaran lingkup kewenangan otonomi pada tingkat desa dalam tinjauan penganggaran.

Penilikan atas item kegiatan yang dibiayai dengan anggaran desa akan tergambar sebaran kegiatan yang diselenggarakan oleh pemerintahan desa terutama pada kegiatan yang langsung berhubungan dengan keuangan. Penggambaran lingkup kewenangan otonomi tingkat desa melalui penganggaran ini memang tidak seutuhnya mendeskripsikan lingkup kewenangan desa sebab dalam realitanya ada lingkup kewenangan yang tidak berkaitan dengan pemberian pendanaan dari APBDes. Kegiatan yang dimaksud antara lain pengembangan sistem pendamaian perselisihan. Demikian juga tidak semua kegiatan yang diselenggarakan oleh desa selalu diperlukan pendanaan yang dianggarkan dalam APBDes. Untuk kepentingan setidaknya menggambarkan lingkup kewenangan otonomi tingkat desa walaupun lebih bersifat partial berikut ini akan disajikan data lapangan yang berhubungan dengan rincian pengeluaran baik yang rutin maupun pengeluaran pembangunan.

Tabel 4.8 RINCIAN ANGGARAN PENGELUARAN RUTIN 2002  
DESA MARGOAGUNG

Kode	U r a i a n	Jumlah
2.R.1	<i>Pos Belanja Pegawai</i>	
	Penghasilan Lurah Desa	Rp 5.200.000,-
	Penghasilan Carik desa	Rp 4.100.000,-
	Penghasilan Kabag/Kaur	Rp 18.147.000,-
	Penghasilan dukuh	Rp 22.564.000,-
	Penghasilan staf Pamong desa	Rp 2.700.000,-
	Honor Penghargaan hari tua	Rp 5.432.000,-
	Honor Pj. Dukuh	Rp 2.700.000,-
	Honor Sekretaris BPD	Rp 600.000,-
	Honor Bendahara Desa	Rp 480.000,-
	Tunjangan pendapatan Aparat desa	Rp 11.000.000,-
2.R.2	<i>Pos belanja barang</i>	
	Pembiayaan Alat tulis kantor	Rp 2.380.000,-
	Perlengkapan kantor	Rp 400.000,-
	Peralatan kantor	Rp 200.000,-
	Pengadaan seragam dinas	Rp 3.000.000,-
	Langganan Koran	Rp 500.000,-
	Langganan listrik	Rp 500.000,-
	Langganan telpon	Rp 945.000,-
2.R.3	<i>Pos belanja pemeliharaan</i>	
	Pemeliharaan balai desa	Rp 900.000,-
	Pemeliharaan sekretariat BPD	Rp 200.000,-
	Pemeliharaan Kendaraan dinas	Rp 400.000,-
	Pemeliharaan peralatan	Rp 200.000,-



2.R4	Pos Pembiayaan Perjalanan dinas	
	Perjalanan dinas Lurah Desa	Rp 400.000,-
	Perjalanan dinas Pamong/staf	Rp 450.000,-
	Perjalanan dinas sekretaris BPD	Rp 100.000,-
	Perjalanan dinas BPD	Rp 300.000,-
	Perjalanan dinas lembaga	Rp 200.000,-
2.R.5	Pos Belanja lain	
	Biaya rapat BPD	Rp 1.500.000,-
	Biaya penerimaan tamu	Rp 700.000,-
	Biaya pembinaan Pemuda dan OR	Rp 600.000,-
	Biaya Operasional BPD	Rp 3.500.000,-
	Biaya Adminstrasi dusun	Rp 500.000,-
	Biaya Pembinaan Hansip	Rp 600.000,-
	Bantuan Keagamaan	Rp 1.700.000,-
	Membayar PBB tahun2002	Rp 1.300.000,-
	Satgas Pengelola tanah kas desa	Rp 1.000.000,-
	Insentif PBB	Rp 1.500.000,-
	Biaya Pembinaan BPD	Rp 400.000,-
	Bantuan Perawatan kesehatan	Rp 300.000,-
	Pengeluaran tak terduga	Rp 945.000,-
	<b>Jumlah</b>	<b>Rp 98.543.000,-</b>

**Tabel 4.9 RINCIAN ANGGARAN PENGELUARAN PEMBANGUNAN 2002  
DESA MARGOAGUNG**

Kode	U r a i a n	Jumlah
2.P.1	<i>Pos Pembangunan Saran prasarana</i> Pembangunan Kantor (papan nama)	Rp. 1.000.000,-
2.P.2	<i>Pembangunan sarana produksi</i> Pembangunan Talud air	
2.P.3	<i>Pos Pembangunan prasarana perhubungan</i> Pembangunan jalan desa	Rp. 1.300.000,-
	Pembangunan jembatan desa	Rp 3.000.000,-
2.P.4	<i>Pos Pembangunan prasarana social</i> Pembangunan Masjid	Rp 1.000.000,-
2.P.5	<i>Pos pembangunan lain-lain</i> Pembangunan pagar kantor desa	Rp 1.000.000,-
	Bantuan pembangunan dusun	Rp 6.500.000,-
	Pembangunan Pertanian	Rp 900.000,-
	Pembangunan kesehatan KB	Rp 700.000,-
	Pembinaan PKK	Rp 800.000,-
	Pembinaan kelembagaan	Rp 700.000,-
	Pelaksanaan dana kegiatan lemb.desa	Rp 10.000.000,-
	DBKS	Rp 2.000.000,-
	Pemilihan dukuh VI, VIII, XI	Rp 6.000.000,-
	Lomaba kebersihan	Rp 300.000,-
	Pembinaan Rois	Rp 300.000,-
	Pembinaan RT/ RW	Rp 3.480.000,-
	Pembangunan Gapura jalan	Rp 1.300.000,-
	Swadaya dan partisipasi masy	Rp 90.000.000,-
	Gotong royong masyarakat	Rp 50.000.000,-

	Pelaksanaan gotong royong	Rp 19.500.000,-
	Bantuan dana pembangunan jembatan	Rp 700.000,-
Jumlah		Rp 200.780.000,-

Dalam penyusunan penganggaran dan belanja desa ditempuh pola yang demokratis, artinya penyusunan APBDes diinput dari usulan masyarakat yang diaring oleh setiap kepala dukuh kemudian dari kepala dukuh dihimpun di kantor desa untuk diinventaris. Setelah akumulasi usulan program dan anggarannya dari masyarakat ditampung selanjutnya dibahas dengan Badan Perwakilan Desa untuk dijadikan sebagai Peraturan Desa. Sifat APBdes adalah bottom up karena format APBDes merupakan aspirasi yang berkembang dalam masyarakat serta merupakan kebutuhan masyarakat yang riil.

Menurut data di lapangan, proses penghimpunan input program kerja dan APBDes sempat mengundang eforia dan ekspektasi yang cenderung berlebihan sebab dalam pandangan masyarakat, desa dengan daya dukung tanah kas desa dianggap mempunyai kekayaan yang melimpah sehingga mampu memenuhi input program maupun anggaran desa. Akibat overestimate tersebut usulan penganggaran terutama dalam pos pembangunan menjadi membengkak. Dalam hal ini kedudukan rapat bersama antara Pemerintah desa dengan Badan Perwakilan Desa menjadi

sangat strategis karena didalamnya dapat dikembangkan sikap kearifan serta perbahaasan penganggaran yang realistik serta menganut prinsip anggaran berimbang. Ekspektasi yang berlebihanpun akhirnya dapat didudukan dalam proporsinya sebab dalam desa yang menjadi andalan untuk mensupply pendapatan masih menyandarkan pada sektor tanah kas desa.<sup>89</sup> Sebagai gambaran berikut ini disajikan rincian penerimaan keuangan yang diolah dari item pemasukan desa kancah penelitian.

Tabel 4. 10 RINCIAN PENERIMAAN KEUANGAN DESA MARGOAGUNG TAHUN 2002

1	Pos penerimaan dari Dati II Kab. Sleman	2 %
2	Uraian Kas	18 %
3	Pos sisa anggaran sebelumnya	0 %
4	Pendapatan asli desa	72 %
5	Bantuan dari Pemerintah Propinsi	1 %
6	Pendapatan lain-lain	0 %
7	Bantuan Pemerintah Pusat	7 %

<sup>89</sup> Wawancara dengan Lurah Desa ( Suhardjono ) pada tanggal 14 Mei 2002 jam 09.00 – 11.00 bertempat di Kantor Desa. Dalam pernyataannya Suhardjono menegaskan antara lain bahwa asumsi asumsi yang berkembang dalam masyarakat seringkali sangat tidak realistis dan menganggap bahwa kekayaan desa yang berupa tanah kas desa selalu menghasilkan dana yang banyak. Dalam banyak penawaran sewa tanah kas desa seringkali tidak banyak masyarakat menaruh minat untuk menyewa sebab dalam sektor ini sekarang tidak banyak memberi keuntungan mengingat biaya produksi lebih mahal dari panen yang nantinya diperoleh.

Pendapatan asli desa sangat dominan dalam penerimaan desa sehingga otomatis kalau dilihat dari aspek ini, dapat difahami banyak kewenangan otonomi akan banyak berkisar dalam kawasan urusan desa yang berdasarkan asal usul sebab dalam sektor lain akan bergantung pada tugas-tugas yang berhubungan dengan tugas pembantuan mengingat fluktuasi anggaran untuk mendukung adanya kewenangan tersebut sangat berkaitan dengan bantuan lembaga pemerintahan di atasnya. Dengan pendapatan asli 72 % sesungguhnya desa ini hanya sebatas mampu membiayai pengeluaran rutin saja.

Dalam penelitian yang dilakukan Oleh Rahardjo mengenai otonomi desa pada desa-desa di Daerah Istimewa Yogyakarta menunjukkan bahwa desa kini semakin tidak kuasa lagi membiayai anggaran penyelenggaraan pemerintahan disebabkan desa yang selama ini masih sangat tergantung pada sektor pertanian sudah tidak bisa mengimbangi lagi dengan laju pertumbuhan penduduk yang tingkat permintaan lahan untuk pemukiman semakin tinggi. Tidak jarang tanah kas desa di berbagai desa dijadikan lahan pemukiman baru.<sup>90</sup>

Dalam hubungannya dengan fenomena ini, penegasan Selo Soemardjan tentang otonomi desa patut diperhatikan. Dalam penegasan beliau diingatkan bahwa gagasan tentang perlunya otonomi desa adalah

---

<sup>90</sup> Raharjo, 2001, *Otonomi desa*, Yogyakarta : Pusat Studi Pedesaan dan Kawasan. Hal. 24

bertolak dari pemikiran bahwa kemandirian ( otonomi ) berhubungan dengan kemandirian ekonmis dan untuk daerah akan sangat tergantung pada desa sebagai pilar utamanya. Dari pemikiran ini dapat difahami bahwa peluang besar terjadinya otonomi hanya dimungkinkan pada desa yang secara ekonmis mampu membiayai sendiri penyelenggaraan pemerintahan.<sup>91</sup>

Secara umum lingkup kewenangan desa sangat dibatasi oleh lingkup penyelenggaraan pemerintahan yang dilakukan sehingga apabila daya dukung desa banyak ditentukan oleh sektor pertanian maka penyelenggaraan pemerintahan yang berhubungan dengan sektor tersebut lebih banyak. Dengan demikian lingkup kewenangan yang ada juga sekitar itu. Dalam kaitannya dengan hal ini beberapa penemuan penelitian yang dilakukan oleh Raharjo sebagai berikut :

1. Desa semakin kehilangan kekayaannya ( semakin tanah kas desa hilang kontribusinya lewat transaksi jual beli tanah yang ditangani oleh PPAT). Akibatnya desa semakin berkurang kemampuannya untuk membangun wilayahnya, apalagi memberikan sumber kehidupan bagi masyarakatnya.
2. Desa semakin bergeser menjadi unit territorial adminsitratif dan semakin kehilangan identitas sosio kulturalnya. Desa semakin

---

<sup>91</sup> Raharjo, 2001, *Desa : sebuah profil kesuraman*, Makalah seminar bulanan PPSK Universitas Gadjah Mada. Hal 1.

- mengalami disintegrasi sosial sehingga kehilangan basis bagi eksisnya perilaku kolektif.
3. Pemilikan lahan pertanian para petani semakin memprihatikan seiring dengan meningkatnya pertumbuhan penduduk. Pemilikan semakin sempit sehingga penduduk desa semakin tidak mandiri. Ini merupakan indikasi bahwa selama ini desa memiliki ketergantungan dengan luar desa.
  4. Pamong desa semakin cenderung kehilangan pamor dan wibawanya sehingga kurang mampu menjalankan fungsi kepemimpinan terutama fungsi sebagai " bopo-babunya rakyat ".

Jika kalau saja indikator kecenderungan diatas benar adanya nampaknya kewenangan yang dapat dilimpahkan kepada desa cukup sulit untuk dikatakan sebagai sukses sebab didalamnya tidak mungkin terselenggara dengan baik karena daya dukungnya rendah. Kecenderungan sebagai teritorial administatif akan sangat mungkin terjadi di waktu yang akan datang.

Dalam tinjauan lain tentang peluang desa sebagai pemerintahan yang berkemampuan untuk mandiri, Chusnun Magribi memberikan analisis dari aspek administratif pemerintahan, yang mengungkapkan bahwa problema pelaksanaan otonomi diakibatkan oleh dua problem yaitu problem politik

administrasi dan problem fiskal. Dalam problem pertama penyebabnya adalah kaburnya kewenangan dan fungsi tiap bidang antara Pusat dan Daerah. Dalam hal ini tidak jelas batas-batasnya kewenangannya. Sedangkan problem kedua secara khusus menyangkut ekonomis mengingat PAD hanya memberikan dukungan 10 - 15 % dari Anggaran Daerah.<sup>92</sup>

Dalam perhitungan perhitungan Warsito Utomo berdasarkan anggaran yang disediakan untuk desa dari Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta hanya mengalami penambahan 375 Juta saja . Dengan penambahan tersebut anggaran desa untuk desa di Yogyakarta sekitar 1,44 Milyar dengan bagian 10 juta / desa. Anggaran tersebut tentunya tidak banyak menolong apalagi untuk pendanaan pembangunan. Asumsi yang melandasi pola subsidi yang demikian karena adanya pemikiran bahwa tidak semua dapat dilakukan oleh desa atau Kabupaten dan tidak pula harus semua dilakukan oleh Propinsi. Pemikiran demikian selanjutnya menempatkan anggaran desa sekedar stimulan saja.<sup>93</sup>

Apabila mengikuti pola pikir yang dikembangkan dalam perundangan otonomi daerah dengan memunculkan institusi lokal seperti Badan Perwakilan Desa/Marga atau lembaga lokal lainnya, maka terselenggaranya otonomi pada tingkat desa dengan cakupan yang begitu

---

<sup>92</sup> Chusnun Magribi, *Problematika Pelaksanaan Otonomi Daerah*, Harian Bernas 8-1-01.

<sup>93</sup> Warsito Utama, *DIY dalam kerangka Otonomi daerah*, Harian Kedaulatan Rakyat, 13- 1-2001.



komprehensif tersebut sedikit banyak didasarkan pada asumsi bahwa desa dapat saja berotonomi dengan sedikit dukungan ekonomis, sebab di desa ada potensi yang dapat digerakkan sebagai kekuatan baru yaitu modal sosial.

Kekuatan baru ini merupakan kemampuan masyarakat untuk mengadakan tindakan kolektif ( *collective action* ). Kemampuan ini merupakan refleksi dari integrasi sosial yang kuat dari masyarakat yang bersangkutan. Sehingga melalui akumulasi modal sosial ini dapat diselenggarakan otonomi pada tingkat desa. Persoalan yang kemudian muncul adalah masihkah masyarakat desa yang mengalami disintegrasi didapati sifat komunalisme ?

Secara skematis tentang lingkup kewenangan yang terdapat pada lingkungan Pemerintah Desa adalah sebagai berikut :

### **KEWENANGAN TINGKAT DESA PERSPEKTIF EMPIRIS**

#### *A. Bidang Legislasi*

1. Penetapan Peraturan Desa
2. Pembuatan Keputusan Desa
3. Penetapan status surat yang beraspek hukum, perolehan status maupun penetapan yang bersifat rekomendasi.
4. Mengeluarkan Surat Kematian.

*B. Bidang Keuangan.*

1. Otonomi dalam penggalian sumber keuangan melalui peraturan Desa baik dalam penetapan besarnya tariff maupun jenis pungutan.
2. Menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa.
3. Penggunaan dana yang bersumber dari desa lainnya.

*C. Bidang Pemerintahan.*

1. Membuat Susunan dan tata kerja Pemerintah Desa baik mengenai kewajiban pemerintah desa, pengangkatan dan pemberhentian pamong desa.
2. Penggantian Lurah desa bila sudah tidak memperoleh kepercayaan masyarakat.
3. Menolak tugas pembantuan bila tidak disertai fasilitas.
4. BPD dapat menolak program yang masuk di desa yang tidak melibatkan masyarakat baik dalam perencanaan, pelaksanaan maupun monitoring.
5. Lurah berhak memilih staf pamong desa.

*D. Bidang kekayaan desa.*

1. Pengelolaan sepenuhnya terhadap tanah kas desa.
2. Pengelolaan sepenuhnya usaha desa.

*E. Bidang Pembangunan dan Masyarakat.*

1. Pengelolaan program kerja desa yang direncanakan dan disetujui BPD.
2. Pengelolaan dan Penyelenggaraan program masyarakat desa.

*F. Bidang Pembantuan.*

1. Pengelolaan PBB
2. Sensus Pertanian dan Kependudukan serta KB.
3. Kartu Tanda Penduduk
4. Pengurusan Surat Keterangan warga desa.

Selanjutnya apabila dianalisis berdasarkan bahan normative yang terdapat dalam Peraturan Daerah Kabupaten Sleman, maka dalam perspektif normative akan dikemukakan simpulan kewenangan tingkat desa yang ternyata agak beda dengan kewenangan empiris sebagaimana deskripsi diatas. Dengan demikian ada perbedaan kewenangan antara perspektif normative dengan kewenangan empiris. Untuk jelasnya deskripsi cakupan kewenangan normative tersebut disajikan dibawah ini :

1. Penyelenggaraan Pemerintah Desa.
2. Penyelenggaraan kehidupan masyarakat desa.
3. Pembinaan ekonomi.

4. Pemeliharaan ketentraman dan ketertiban masyarakat desa.
5. Pendamaian perselisihan masyarakat desa.
6. Pengajuan rancangan Peraturan desa.
7. menjaga adat istiadat yang berkembang di desa.
8. membuat Keputusan desa.
9. Peningkatan partisipasi dan gotong royong dalam pembangunan
10. Pelaksanaan tugas pembantuan
11. Ketatausahaan desa.
12. Pemilihan Lurah desa, BPD dan Kepala dukuh
13. Pelaporan kegiatan Pemerintah desa.
14. Pelayanan administrasi kepada masyarakat.
15. Pengelolaan keuangan dan kekayaan desa.
16. Pengelolaan administrasi pertanahan
17. Pengelolaan administrasi kependudukan
18. Perencanaan dan penyelenggaraan program pembangunan
19. Pengelolaan dan pengembangan sumber pendapatan desa.
20. Perencanaan dan pelaksanaan kegiatan keagamaan.
21. Pelayanan NTCR
22. Perencanaan dan penyelenggaraan kegiatan sosial, pendidikan dan budaya.
23. Pengawasan dan kontrol terhadap Pemerintah desa.

24. Pengusulan dan penetapan Lurah desa, dukuh dan staf desa.

25. Perencanaan dan Penetapan APBDes.

#### **4. Implikasi lingkup kewenangan otonomi desa dalam dinamika desa.**

Kewenangan otonomi desa setelah keberlakuan Undang-Undang No. 22 tahun 1999 dapat dibedakan kedalam tiga kategori, *pertama* yaitu kewenangan asli yang merupakan otonomi berdasarkan asal usul desa, dimana sejak adanya desa telah melekat pada pemerintahan desa. Keberadaan atas otonomi ini tidak lahir karena pelimpahan dari lingkungan Pemerintahan di atasnya, Contoh kongkrit kewenangan itu adalah kewenangan menentukan Lurah Desa melalui pemilihan langsung, Pengelolaan tanah kekayaan desa. *Kedua*, kewenangan berdasarkan perundangan yaitu kewenangan yang lahir karena desa diberi otonomi berdasarkan perundangan yang ditetapkan untuk itu. Kewenangan ini biasanya dinamakan kewenangan yang tidak sempurna karena masih ada instansi lain yang bertalian dengan kewenangan tersebut. Kewenangan ini misalnya kewenangan dalam penerbitan berbagai Surat keterangan dari desa untuk penerbitan surat pada tingkat instansi di atasnya. *Ketiga* kewenangan karena tugas pembantuan yaitu kewenangan untuk melaksanakan tugas dari Pusat dalam bidang tertentu, misalnya tugas penarikan PBB, Sensus Pertanian, NTRC dari Departemen Agama.

Melalui ketentuan Undang-Undang No.22 tahun 1999 yang memberikan kewenangan asli berdasarkan asal usul, pada tingkat desa kemudian muncul adanya institusi lokal yang dinamakan dengan Badan Perwakilan Desa. Implikasi yang segera terlihat ketika pembentukan institusi lokal ini adalah mulai adanya pematangan sikap bermasyarakat dan berpolitik dalam desa sehingga kehidupan demokrasi semakin meningkat. Indikasi dari peningkatan tersebut nampak pada tingkat emosional yang selama ini selalu tensinya tinggi ketika harus bersaing dalam perolehan jabatan di desa, kini karena event seperti pemilihan lebih sering dilakukan maka tensi tersebut tidak terjadi lagi. Opini masyarakat sudah tidak lagi berdasarkan primordialisme tetapi sudah berdasar pada rasional bahkan lebih prospektif ( dalam masyarakat sudah muncul fenomena diselenggarakan forum adu program/debat calon pejabat desa sebagai salah satu model dasar pertimbangan masyarakat menentukan pilihannya) . Penggambaran fenomena ini nampak pada hasil penelitian dari Douglas Kammen yang menggambarkan proses Pemilihan Kades tahun 1999 di Jateng yang sempat terjadi konflik sebenarnya lebih dipicu oleh persoalan ketidakadilan proses bukan persoalan prosedur pemilihan itu sendiri sebab dalam masyarakat desa telah mengenal demokrasi murni yaitu

demokrasi yang didasarkan pada kemartabatan sebab dalam pandangan Douglas aspek pemicunya lebih bertumpu pada persoalan ekonomi.<sup>94</sup>

Pengkajian mengenai dampak perundangan terhadap masyarakat desa cukup penting karena persoalan konflik di desa sedikit banyak ditentukan oleh pola hubungan Pemerintah dengan Desa serta persoalan penguasaan tanah dan sumber daya alam ( property right ). Dengan berlakunya UU no. 5 tahun 1979 Pemerintah Pusat bersama-sama daerah dan pihak ketiga memaksa desa untuk seragam bentuknya, sehingga institusi lokal porak poranda. Kenyataan desa yang demikian, memerlukan jalan pemulihan segera, sementara dalam Pasal 93 UU No. 22 thun 1999 hanya menyerahkan kepada Pemerintah Daerah untuk mengaturnya lebih lanjut.

Implikasi dari pemberlakuan Undang-Undang No. 22 tahun 1999 yang jelas telah merubah wajah pemerintahan desa menjadi lebih demokratis, aspiratif serta pemerintahannya lebih dekat dengan rakyat, namun efek positif tersebut ternyata tidak sepenuhnya demikian sebab dalam aplikasinya perundangan tersebut memiliki kelemahan yang cukup mendasar. Jika dianalisis kelemahan tersebut antara lain :

1. Definisi otonomi yang dikembangkan tidak sekuat definisi UU No. 5 tahun 1975 ( Pasal 1 C ) yang mengakui bahwa otonomi adalah hak.

---

<sup>94</sup> Douglas Kammen, 2001, *Pilkades : Democracy, Village elections and Protest in Indonesia*, Salatiga : Renai, P. 46.

Dalam UU No. 22 tahun 1999 otonomi adalah kewenangan ( untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri ). Hak adalah hak bawaan yang harus dihormati, tetapi kewenangan selalu merupakan pemberian. Selain itu konsep rumah tangga dalam UU No.22 tahun 1999 dihilangkan diganti dengan konsep kepentingan masyarakat setempat. Kedua konsep tersebut sangat berbeda. Dimensi vital rumah tangga adalah sebagai satuan ekonomi, jika dimensi ini di dalam UU No. 22/ 1999 dihilangkan maka artinya desa dianggap tidak berotonomi.<sup>95</sup> Mungkin hal tersebut ada benarnya jika melihat konstruksi UU No. 22 tahun 1999 menyatukan perundangan tentang pemerintahan daerah dan pemerintahan desa kedalam satu paket, tidak dipisah sebagaimana pada perundangan No. 5 tahun 1975 dan UU No. 5 tahun 1979.

2. Menurut Warsito Utomo, walaupun UU No. 22 tahun 1999 menetapkan daerah-daerah masing-masing berdiri sendiri, tetapi karena Propinsi merupakan daerah administratif maka Propinsi tetap memegang kekuasaan yang besar sebagai wakil Pemerintah Pusat. Keberadaan Pemerintah Propinsi dapat menjadi titik rawan bagi

---

<sup>95</sup> Ndraha Taliziduhu, 1999, *Desa masa depan : Garis depan demokrasi*, makalah seminar , Menggagas format perundangan bagi berlangsungnya demokrasi dan penguatan fungsi social desa, Yogyakarta : Forum LSM Yogyakarta 15 Januari 1999.



kabupaten ketika terjadi pemilihan Gubernur, sebab dengan otonomi propinsi Gubernur dapat melakukan intervensi terutama dalam urusan yang bagi kabupaten tidak bisa/ tidak berkemampuan menyelenggarakan.

3. UU No.22 tahun 1999 yang ingin mengangkat status desa dengan menempatkannya sebagai entitas hukum serta memulihkan demokrasi dengan memasukan BPD sebagai unsur legislatif, tetapi pengaturan dengan Perda sebagaimana diatur dalam Pasal 93 tentunya sangat riskan apalagi kemudian disusul dengan munculnya Keputusan Menteri Dalam Negeri No.64 tahun 1999 tentang Pedoman Umum Pengaturan mengenai desa. Nasib kewenangan dari desa sangat ditentukan antara tarik menarik antara *yang tumbuh dari bawah* ( Pasal 99 ayat 1 ) dan *tugas-tugas yang berasal dari atas* ( Pasal 99 ayat 2 dan 3 ). Disinilah Perda menentukan macam apa otonomi desa yang disebutkan pada Pasal 99 diwujudkan.
4. Belum ada ketegasan bentuk perimbangan keuangan antara Pusat dan Daerah, apakah dasar pijakannya bagi hasil atau kewenangan mengelola sumber daya alam.
5. Pola hubungan antara Legislatif dan eksekutif yang cenderung *heavy legislative*, secara tidak sadar UU No. 22 tahun 1999 telah membelokan kedalam sistim parlementer. Pergeseran ini tidak sedikit

- membawa bahaya ketika DPRD tidak siap dengan perpindahan kekuasaan yang begitu besar tersebut. Resistensi dari birokrasi tidak jarang membawa kemacetan pemerintahan bahkan tindakan *by passing* bisa dilakukan birokrat yang nantinya akan mendatangkan kehancuran mekanisme kelembagaan.
6. Pada tingkat desa akan terjadi pula ketegangan terutama menyangkut *property right* sebab UU No. 22 tahun 1999 belum secara clear menentukan bagaimana status desa. Apakah benar desa diakui hak asal usulnya dan terpisah dari birokrasi. Jika benar demikian, mengapa Penjelasan butir 2 UU No. 22 tahun 1999 tetap menempatkan desa sebagai subsistem dari penyelenggaraan pemerintahan, demikian juga dalam ketentuan Pasal 98 tentang pelantikan oleh Bupati, Pasal 103 tentang pemberhentian oleh Bupati. *Property right* di desa telah terlanda *etatization* melalui pemberian hak-hak atas tanah oleh negara (HGU, HPH).

Mendasarkan pada kelemahan dalam perundangan No. 22 tahun 1999 maka implikasi yang nampak di desa adalah ;

1. Lurah Desa disamping punya kekuasaan lebih luas dibanding dengan kekuasaan melalui perundangan sebelumnya juga ditempatkan sekaligus sebagai pemimpin desa. Sebagai pemimpin

desa, hal dalam penentuan pamong desa ( kecuali dukuh ) Lurah desa memiliki kekuasaan untuk memilih pamong. Kekuasaan ini sebelumnya menjadi kewenangan Kabupaten. Disamping kewenangan yang luas juga ternyata terbatas juga karena dengan adanya tata pemerintahan baru maka kewenangan Lurah desa dibatasi oleh BPD selaku representasi rakyat.

2. Mekanisme keuangan dalam pemerintahan desa lebih transparant karena di desa berkembang mekanisme dimana Anggaran dan Pendapatan Belanja desa disusun secara bottom up dari input tiap dusun dan dibuat dalam penetapan Peraturan Desa sehingga dengan transparansi tersebut dapat dicegah penyimpangan.
3. Di desa sejak keberlakuan UU No. 22 tahun 1999 berkembang model pemerintahan dengan pentahapan yang jelas melalui penetapan program kerja desa. Dengan adanya kepastian program kerja desa ini dapat diwahanakan sebagai instrument untuk kemungkinan terjadinya mekanisme pertanggung jawaban kinerja Lurah desa kepada BPD.
4. Aspirasi masyarakat lebih dapat tertampung melalui wadah BPD.
5. Dalam jangka panjang, masyarakat akan memiliki kebiasaan hidup secara demokratis sebab dengan tatanan kemasyarakatan demokratis akhirnya membentuk masyarakat terbiasa berperilaku demokratis.

6. Lembaga lokal seperti Badan Perwakilan Desa atau lembaga lokal lainnya dapat dijadikan suatu institusi instrumental bagi pengembangan hidup kemandirian di desa sehingga dinamika internal desa akan muncul melalui penggerakan dan pengembangan potensi setempat.
7. Lembaga lokal seperti Badan Perwakilan Desa yang mempunyai kewenangan legislasi secara mandiri dapat merealisasi entitas masyarakat desa sebagai pemerintahan yang mandiri sebagaimana dikehendaki perundangan otonomi.
8. Peningkatan prakarsa masyarakat akan banyak muncul sebab sudah tersedia wahana kearah itu dimana sebelumnya mengalami kebuntuan.
9. Kecenderungan munculnya lagi bentuk pemerintahan desa yang bebas (*Vrij bestuur*) akibat tidak adanya pengawasan masyarakat akan berkurang sehingga terjadinya penyimpangan kewenangan dapat ditekan sedemikian rupa.
10. Didesa setelah keberlakuan Undang-Undang No. 22 tahun 1999 akan berpeluang besar munculnya sistim parlementer akibat kuatnya legitimasi desa.

Implikasi diatas dalam situasi tertentu akan memiliki kadar yang berbeda dibanding dengan situasi lainnya sehingga sejauhmana akan terjadi situasi desa yang demokratis sangat terpengaruh oleh situasi desa setempat. Dengan demikian dinamika desa sesungguhnya merupakan sinergi dari aspek yuridis, kultur masyarakat setempat, tingkat pengetahuan masyarakat serta bagaimana persepsi masyarakat sendiri atas otonomi desa sebagai sistem baru dalam tata kemasyarakatan dan tata pemerintahan di tingkat desa. Berikut ini akan disajikan resume lingkup kewenangan otonomi desa di kancah penelitian :

*A. Bidang Legislasi.*

1. Desa memiliki kewenangan dalam menetapkan Perdes tanpa harus menunggu persetujuan dan pengesahan dari Pemerintah Kabupaten.
2. Dalam pelaksanaan Pemerintah desa, berhak untuk membuat Keputusan Desa.
3. Pemerintah desa memiliki kewenangan dalam penetapan surat-surat yang beraspek hukum, perolehan status maupun penetapan yang bersifat rekomendasi sehingga dapat memperoleh kelanjutan pengurusan pada instansi di atasnya.
4. Memiliki kewenangan mengeluarkan surat kematian bagi warga yang meninggal di desa ( bukan di rumah sakit ) bagi kepentingan keabsyahan pewarisan, jasa raharja, maupun santunan lainnya.

### *B. Bidang Keuangan.*

1. Desa mempunyai otonomi dalam menggali sumber keuangan sendiri melalui peraturan desa, baik besaran tarif maupun jenis pungutannya.
2. Desa mempunyai kewenangan dalam menetapkan anggaran pendapatan dan belanja desa sesuai dengan kemampuan sehingga jenis dan macam pos yang dibiayai ditetapkan oleh desa sendiri melalui mekanisme persetujuan BPD.
3. Selain penggunaan dana yang berasal dari bantuan pemerintah, penggunaan dana lainnya pertanggung jawaban melalui BPD sebagai mekanisme sistem rumah tangga sendiri.

### *C. Bidang Pemerintahan*

1. Desa memiliki kewenangan untuk mengatur pemerintahan desa sendiri dalam wujud pengaturan secara mandiri tata susunan dan tata kerja desa (Sustaker) yang memuat :
  - a. Hak dan kewajiban pamog desa melalui Perdes.
  - b. Penetapan syarat-syarat pemberhentian, pengangkatan, masa jabatan Lurah desa.
  - c. Mekanisme pertanggung-jawaban Lurah desa.
  - d. Mekanisme relasi antara desa, BPD dan masyarakat.

2. Desa memungkinkan melakukan penggantian jabatan Lurah desa bila oleh BPD sudah tidak memperoleh kepercayaan lagi.
3. Desa dengan BPD berwenang menolak tugas pembantuan bila tidak disertai fasilitas.
4. BPD dapat menolak program yang dilaksanakan di desa apabila sebelumnya tidak dilibatkan dalam perencanaan.
5. Lurah desa memiliki kewenangan dalam menetapkan personil pemangku jabatan pamong desa selain jabatan dukuh. Untuk Sleman, pemilihan langsung untuk jabatan pamong di desa hanya untuk Lurah desa dan kepala dukuh serta anggota BPD selain jabatan tersebut dipilih langsung oleh Lurah desa bersama BPD.

#### *D. Bidang Kekayaan Desa.*

1. Pemerintahan Desa memiliki kewenangan penuh untuk mengelola terhadap tanah kas desa sebagai sumber pendapatan desa. Yang dimaksud pengelolaan adalah mengolah sehingga berhasil guna dan berdaya guna bagi pendapatan desa. Sedangkan bila tanah kas desa tersebut dialihfungsikan misalnya untuk perumahan maka penetapan harga tanah sudah bukan hak desa lagi tetapi ditangani oleh Panitia Pengadaan Tanah dengan Bupati sebagai ketuanya.
2. Pemerintahan desa mempunyai kewenangan mengelola kekayaan desa misalnya pasar, ruko atau fasilitas fisik lainnya.

#### *E. Bidang pembangunan dan kemasyarakatan*

1. Dalam bidang pembangunan, desa mempunyai kewenangan atas seluruh program pembangunan kecuali program pembangunan yang diselenggarakan oleh pemerintah luar desa. Kewenangan pembangunan ini menjadi hak menyeluruh atas desa karena mekanisme pembangunan desa sekarang ini menempuh model program pembangunan menurut penetapan Peraturan desa yang direncanakan dan diputus bersama BPD sehingga pengawasan dan pertanggung jawaban oleh masyarakat sendiri.
2. Bidang kemasyarakatan menjadi kewenangan desa sepenuhnya.

#### *F. Tugas pembantuan*

Tugas pembantuan bagi desa sesungguhnya bukan merupakan kewenangan desa, namun dalam beberapa hal desapun mempunyai kewenangan terutama dalam hal legalisasi. Tugas tersebut adalah :

1. Penarikan pajak PBB
2. Tugas sensus penduduk, sensus pertanian.
3. Penyelesaian pengurusan Nikah, Cerai, Rujuk dan Talak
4. Pengurusan KTP
5. Pengurusan Surat Keterangan

Selain itu hampir di semua desa yang menjadi kancah penelitian dijumpai adanya tugas pembantuan yang tidak disertai biaya namun tugas tersebut



sudah sangat lama berlangsung sehingga seolah berubah menjadi tugas asli desa. Tugas tersebut adalah penanganan kiriman Pos paket, wesel dan sebagainya ). Tugas tersebut sebenarnya tugas kantor pos Kecamatan, namun selama ini selalu kiriman itu didrop di kantor desa sehingga untuk sampai kealamat menjadi tugas para dukuh untuk menyampaikan kepada rakyatnya.





## **BAB V**

### **KEWENANGAN BADAN PERWAKILAN DESA**

#### **1. Fungsi Badan Perwakilan Desa dalam Pemerintahan Desa.**

Reformasi tata pemerintahan baru yang diselenggarakan berdasar Undang-Undang No. 22 tahun 1999 secara tegas memisahkan kekuasaan desa menjadi dua bagian yakni eksekutif yang dilaksanakan oleh Lurah desa dan perangkatnya, serta legislatif yang dilaksanakan oleh Badan Perwakilan Desa ( BPD ). Dengan pembagian kekuasaan tersebut BPD merupakan Pemerintahan desa dengan fungsi parlemen.<sup>96</sup> Mekanisme pemerintahan desa yang demikian bukan saja menuntut tatanan pemerintahan yang baru dan otonom tetapi juga kemampuan BPD untuk berperan sebagai katalisator demokrasi dalam kehidupan desa.

Fungsi utama Badan Perwakilan Desa adalah mengembalikan status kemandirian desa dalam kerangka mewujudkan masyarakat hukum. Itulah sebabnya badan ini kemudian diberikan hak dan kewenangan untuk menyelenggarakan dan mengatur bagi terciptanya kehidupan masyarakat desa yang demokratis dengan melakukan pengawasan dan legislasi. Hal ini sangat penting karena dalam ketentuan perundangan otonomi daerah

---

<sup>96</sup>Sebutan Badan Perwakilan Desa sebagai parlemen desa menurut M Mahfudz karena ketentuan Pasal 104 UU No. 22 tahun 1999 memenuhi fungsi yang sering dijalani oleh parlemen. Sebutan ini semakin relevan ketika dikaitkan dengan ketentuan Pasal 105 yang menetapkan bahwa Badan Perwakilan Desa bersama Lurah desa menetapkan Peraturan desa.

terbaru tidak secara eksplisit mengatur akses desentralisasi yang langsung kepada masyarakat.

Dalam rangka melaksanakan tugas diatas maka dalam konstruksi Undang-Undang No. 22 tahun 1999 Badan Perwakilan Desa mempunyai fungsi mengayomi adat istiadat, membuat peraturan desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat serta melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintah desa. Fungsi ini harus ada karena mekanisme pemerintahan desa menuntut adanya kontrol langsung oleh masyarakat serta adanya perundangan yang dijadikan pedoman penyelenggaraan pemerintahan desa yang dihasilkan oleh lembaga legislative. Dengan demikian fungsi BPD sangat urgen dan juga sebagai komponen dari adanya pemerintahan yang sesuai dengan tututan Undang-undang No. 22 tahun 1999.

Terlepas kehadiran BPD ini mampu memfungsikan dirinya dalam mendinamisasikan desa, sepenuhnya tergantung pada kapasitas anggota BPD yang dihasilkan dari rekrutmen yang ditempuh. Namun yang jelas Badan legislatif ini dalam space kerjanya memiliki peluang yang luar biasa dalam pemerintahan desa karena kedudukan yuridisnya.

Desa, dalam skenario Undang-Undang No. 22 tahun 1999 , format demokrasi digelindingkan dengan membentuk institusi lokal dengan sebutan Badan Perwakilan Desa. Badan ini dengan demikian lebih bersifat

top down sehingga selalu mencirikan adanya uniformitas dalam bentuk maupun mekansimenya. Format Badan representasi rakyat yang difungsikan sebagai lembaga legislatif ini secara global di atur dalam Kepmendagri No. 64 tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Pemerintahan Desa yang dielaborasi secara rinci dalam Perda Kabupaten Sleman No. 5 tahun 2000. Mendasarkan pada sifat perundangan yang sangat rinci tersebut, tersirat suatu kesan bahwa keberadaan badan legislatif desa ini merupakan instrument Pemerintah Pusat sehingga tidak selalu merupakan cerminan kebutuhan tingkat bawah.

Dalam penelitian yang dilakukan di Kabupaten Bantul memberikan gambaran bahwa kehadiran BPD disambut masyarakat dalam tiga sikap, *pertama*, masyarakat menanggapi secara antusias karena dengannya ada sejumlah ekspektasi tersalurkan aspirasi masyarakat yang selama ini merasa terkooptasi bila menggunakan lembaga yang ada sebelumnya. *Kedua*, masyarakat menganggap kehadiran BPD akan memberikan beban<sup>97</sup> terutama pada desa karena BPD penyelenggaraannya numpang pada penganggaran desa dan dalam situasi tertentu dapat menimbulkan konflik

---

<sup>97</sup> Menurut penuturan Para Lurah desa ( Syamsuri ) lurah Sumberagung, Suharjono Lurah Margoagung, Suharino, Lurah Margodadi, Wisnu , Kabag Pemerintahan Tirodadi menjelaskan bahwa sejak adanya instruksi dari Pemerintah Kabupaten Sleman, rata-rata anggaran yang harus dikeluarkan oleh Desa untuk penyelenggaraan pemilihan BPD adalah sebanyak 14 juta – 28 juta, tergantung berapa jumlah dnuh yang ada di tiap Desa. Penganggaran desa sakan menjadi sangat berat apabila pada waktunya nanti dalam waktu bersamaan ( lima tahun ) diselenggarakan pemilihan BPD juga pemilihan Lurah desa. Kondisi demikian akan nampak pula pada kasus di Bandung dan Banyumas.

horizontal baik terhadap pamong maupun masyarakat sendiri, *ketiga* masyarakat yang tidak bersikap (skeptis) atas kehadiran BPD karena bagi masyarakat desa ada tidaknya BPD tidak membawa perubahan apapun mengingat kapasitas riil anggota BPD tidak memiliki kemampuan untuk melakukan dinamisasi desa selama kedudukan dan anggota BPD rekrutmentnya seperti itu.<sup>98</sup> Oleh karena pendiskripsian mengenai kewenangan Badan Perwakilan Desa dalam perspektif empiris nampaknya banyak mengalami kesulitan sehingga untuk keperluan pengkajian ini akan lebih melihat lingkup kewenangan tersebut dalam tinjauan berdasarkan yuridis.

Fenomena keterterimaan badan representasi semacam ini jika menelusuri kesejarahan lembaga legislatif, maka dapat dilihat kembali bagaimana Yogyakarta pada masa pemerintahan Sultan Hamengku Buwono IX di awal kemerdekaan mengeluarkan Maklumat No. 7 tahun 1945 tentang Pembentukan Dewan Perwakilan Rakyat Kalurahan dan Maklumat No. 14 tahun 1946 tentang Dewan Perwakilan Rakyat Kalurahan dan Majelis Permusyawaratan Desa. Kedua Maklumat tersebut sesungguhnya merupakan refleksi dari tuntutan pemerintahan Republik bukan merupakan kehendak masyarakat. Refleksi tersebut nampak pada

---

<sup>98</sup> M. Syahbudin Latief, 2001, *BPD, DPRK... .. Op. cit*, hal. 99

point 1 yang menyatakan bahwa kehendak ini merupakan persetujuan Penguasa Yogyakarta dengan Komite Nasional Pusat DIY.

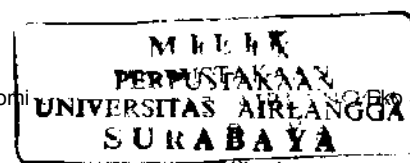
Kehadiran Badan Perwakilan Rakyat saat inipun dengan pola uniformitas juga masih dipertanyakan akan perlu tidaknya sebab institusi lokal tersebut adakalanya sebatas pada pelaksanaan petunjuk perundangan. Pada tingkat desa seringkali karena kelahiran BPD sebatas sebagai pemenuhan instruksi, maka keanggotaan BPD tidak sedikit yang hanya ditunjuk oleh Lurah desa, atau kalau memang terjadi pemilihan, prakteknya calon yang dijagokan dan yang dimaui oleh Lurah desa dapat direkayasa dan terpilih juga. Ini bisa terjadi karena Lurah desa memang dalam masyarakat masih mempunyai pengaruh besar dan dengan jasa, pengabdian bahkan sumbangan sosial kemasyarakatannya dengan mudah menyingkirkan calon lainnya.

Dengan pelaksanaan pemilihan yang demikian, sangat sulit kedudukan BPD mampu ( berani ) melakukan kontrol. Menjadi mitra sejajar saja dengan Pemerintah desa sudah merupakan prestasi yang sangat bagus. Oleh karena itu dapat dibayangkan kira-kira bagaimana kinerja BPD dalam menjalankan fungsinya sebagai badan Legislatif. Tidak tertutup kemungkinan justru Lurah desalah yang berperan aktif dan sangat mewarnai keaktifan BPD di lingkungan pemerintahan desa.

## 2. Lingkup kewenangan Badan Perwakilan Desa menurut Undang - Undang No. 22 tahun 1999.

Menurut Pasal 95 UU No. 22 tahun 1999 maupun Pasal 44 Perda No. 5 tahun 2000 tentang Badan Perwakilan Desa, kewenangan Badan Perwakilan Desa sampai pada fungsi kontrol dan meminta pertanggung jawaban kepada Lurah desa, namun fungsi ini perlu dibatasi dengan indikator jelas agar tidak terjadi kesewenang-wenangan yang dapat berakibat terjadinya konflik atau anggota masyarakat tidak mau menjadi Lurah desa. Anarkisme yang menyebabkan tidak demokratis harus dihindarkan. Atas dasar itu maka seyogyakan ditata bagaimana pola hubungan dalam pemerintahan desa. Ada beberapa pola hubungan demokratis yang harus dikembangkan dalam pemerintahan desa terutama dalam kaitan dengan BPD yaitu :

1. Hubungan pertanggung jawaban dimana Pemerintah desa memberikan pertanggung jawaban atas kerja kerja yang dilakukan.
2. Hubungan konsultasi dan kerjasama , dimana pemerintah desa dapat melakukan konsultasi dan kerjasama dengan BPD.
3. Hubungan kerja yaitu hubungan dalam kepentingan yang menyangkut pembuatan ketetapan bersama di desa dalam ujud Peraturan desa dan Keputusan desa.





4. Hubungan kontrol yaitu hubungan dimana BPD melakukan pengawasan atas pelaksanaan program desa.
5. Hubungan penyaluran yaitu hubungan yang memungkinkan aspirasi masyarakat tertampung dalam BPD untuk selanjutnya disampaikan kepada Pemerintah desa untuk ditindaklanjuti.

Hubungan demikian dapat dijadikan pendorong kehidupan demokrasi desa menuju penyelenggaraan pemerintahan yang otonom.

Ada sejumlah dilematis dalam persoalan yang menyangkut BPD antara lain masalah kewenangan, keterwakilan atau juga masalah kedudukannya dalam pemerintahan desa. Dilematis tersebut ada yang disebabkan karena dualisme bahkan pertentangan perundangan atau juga karena disebabkan karena realitas masyarakat sendiri yang belum kondusif bagi hadirnya BPD. Dalam aspek perundangan terutama UU No.22 tahun 1999 dinyatakan bahwa BPD merupakan badan legislatif yang memiliki kedaulatan rakyat penuh, dapat meminta pertanggung jawaban Lurah desa dan sewaktu-waktu dapat menjatuhkannya, namun dalam Kepmendagri No. 64 tahun 1999 dikatakan bahwa BPD sebagai mitra dan berkedudukan sama dengan Lurah desa. Kontradiksi regulasi ini tidak saja membingungkan pelaksanaan tetapi juga dalam penetapan kewenangan.

Dalam hal keterwakilan ada pemahaman bahwa berdasarkan Kepmendagri No. 64 tahun 1999 berkecenderungan elitis tidak mewakili mayoritas petani desa, sebab dalam Kepmendagri tersebut disebutkan BPD terdiri dari tokoh-tokoh desa, dengan demikian maka keterwakilan mayoritas desa yang petani tidak tertampung karena mereka tidak termasuk tokoh. Dalam praktek komposisi keterwakilan dalam DPRKalurahan yang pernah ada di Yogyakarta/ Sleman, keterwakilan didasarkan pada somah ( Kepala keluarga ) bukan geografis, atau bahkan bukan partai. Dalam pelaksanaan pemilihan BPD dalam desa-desa di Sleman, peluang untuk menuju egaliter memang ada sedikit kendala sebab disamping keterwakilan harus melalui seleksi administrasi juga persyaratan untuk menjadi calon anggota BPD cenderung ideologis sebagaimana persyaratan Lurah desa Pasal 6 Perda No. 5 tahun 2000 .

Jika mengikuti pola pengaturan Kepmendagri No. 64 tahun 1999 yang dicontoh utuh dalam Perda No. 5 tahun 2000 Kabupaten Sleman, maka terkesan bahwa jabatan BPD menjadi sangat formalistik bukan jabatan fungsional. Seharusnya karena kedudukan Kepmendagri No. 64 tahun 1999 tidak searah dengan UU No. 22 tahun 1999 diabaikan saja sebab dalam tata urutan herarkhi perundangan staus Kepmendagri tidak ada, juga dalam realitanya regulasi Mendagri ini tidak mendorong prinsip

egalitarian. Jika demikian halnya maka sesungguhnya Kepmendagri dan Perda duplikasinya telah mengingkari Pasal 111 UU No. 22 tahun 1999.

Mendasarkan pada perjalanan pengaturan yang ada tingkat Undang-Undang sebegitu egaliter dan demokratis, namun selanjutnya manifestasi dalam penjabaran Perda yang berlawanan dengan ketentuan perundangan, maka terdapat kesan bahwa setting BPD diperankan sebagai protagonis modernisasi melalui media komunikasi modern untuk meletakkan pengaruhnya pada masyarakat serta memobilisasikannya kepada tujuan pembangunan Pemerintah. Sehingga jangan-jangan keberadaan BPD akan lebih banyak berfungsi sebagai instrument pemerintah ketimbang berfungsi sebagai tranformatif demokrasi desa. Dengan demikian, akankah nantinya menggeser peran lembaga lokal ( adat ) yang ada selama ini ?

Walaupun di beberapa tempat , keberadaan BPD masih menjadi perdebatan, namun untuk Kabupaten Sleman sosialisasi kelahiran BPD di desa sudah cukup intensif bahkan hampir semua desa di Kabupaten sudah mulai ada kegiatannya. Di beberapa bagian dari pemerintahan desa yang terkait dengan badan legislatif terlihat kegiatannya antara lain :

1. Sudah ada beberapa kali persidangan baik menentukan Ketua maupun perangkat lainnya.
2. Sudah beberapa desa di buat Tata tertib BPD.

3. Beberapa Peraturan desa sudah dibuat antara lain : Peraturan desa tentang Anggaran Belanja dan Pendapatan Desa, Sustaker, Program Desa, Peraturan desa tentang Pungutan desa.
4. Didirikan sekretariat BPD di kantor desa.
5. Diselenggarakannya Pemilihan Dukuh.

Badan Perwakilan Desa yang merupakan wahana untuk melaksanakan demokrasi di tingkat desa, menurut Perda No. 5 tahun 2000 tentang BPD di Kabupaten Sleman memang secara eksplisit tidak disebutkan apa kewenangannya, tidak seperti Perda No. 4 tahun 2001 di Kabupten Sumbawa yang secara tegas mendeskripsikan kewenangan BPD dalam Pasal 12.<sup>99</sup> Sehingga untuk BPD Kabupaten Sleman rincian kewenangan secara yuridis ditemukan melalui analisis tiap pasal yang tersebar dalam Pasal 5, Pasal 41 - 55 Perda No. 5 tahun 2000. Sebenarnya masalahnya bukan jelas tidaknya kewenangan BPD diatur dalam Perda namun yang

---

<sup>99</sup> Menurut Perda No. 4 tahun 2001 Kabupaten Sumba, wewenang BPD adalah :

1. Membentuk Panitia Pemilihan Kepala desa
2. Menetapkan calon Kepala desa terpilih
3. Memproses pengesahan calon Kades terpilih kepada Bupati
4. Bersama Kades menetapkan APBDes.
5. Bersama Kades menetapkan Peraturan desa.
6. Melakukan pengawasan terhadap Pemerintah des yang meliputi pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan desa, APBDes, dan Keputusan Kepala desa
7. Mengusulkan pemberhentian Kades kepada Bupati
8. Menjaga kelestarian adat istiadat yang hidup dan berkembang di desa yang bersangkutan sepanjang menjaga kelangsungan pembangunan
9. Menetapkan Peraturan Tata tertib BPD.

penting adalah bahwa BPD mampu berdiri sebagai bagian dari Pemerintahan desa yang berkedudukan sebagai badan legilsatif.<sup>100</sup>

Mengikuti ketentuan tentang BPD untuk Kabupaten Sleman sebagaimana tertuang dalam Pasal 47 ayat 1, disimpulkan bahwa dalam upaya peningkatan transparansi, anggota BPD berhak/dapat meminta keterangan tentang kebijakan Lurah desa dalam rangka kepentingan tugasnya baik kepada Lurah desa atau kepada masyarakat. Dalam ayat 1 dari Pasal 47 ditentukan bahwa pelaksanaan hak ini dipersyaratkan harus diajukan sekurang-kurangnya 5 (lima ) orang anggota BPD. Mungkin persyaratan ini dari segi jumlah mungkin terlihat tidak banyak, namun apabila dikaitkan dengan jumlah total anggota BPD dalam satu desa yang jumlahnya hanya lebih kurang 11 orang maka persyaratan tersebut menjadi sangat berat sebab untuk menunaikan hak minta keterangan harus diusulkan hampir 50 % anggota BPD. Pasal 47 dipandang tidak mendukung prinsip transparansi.

Selanjutnya dengan mengkombinasikan aspek empiris dengan aspek yuridis, akan dikemukakan beberapa kewenangan yang dijalankan oleh Badan Perwakilan Desa dalam kerangka pemerintahan desa, sebagai berikut :

---

<sup>100</sup> Angger Jati Wijaya, 2000, *Reformasi Tata Pemerintahan desa menuju Demokrasi*, Yogyakarta : Pustaka Pelajar, hal 113-114

1. Membentuk Panitia Pemilihan Lurah Desa
2. Menetapkan calon Lurah desa terpilih.
3. Memproses pengesahan calon Lurah desa terpilih kepada Bupati.
4. Bersama Lurah desa menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa.
5. Bersama Lurah desa menetapkan Peraturan desa.
6. Melakukan pengawasan terhadap Pemerintah desa yang meliputi pengawasan terhadap peraturan desa, Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa dan Keputusan Lurah desa.
7. Mengusulkan pemberhentian Lurah desa kepada Bupati melalui camat.
8. Menetapkan Peraturan Tata tertib BPD.
9. Mengusulkan perubahan atas rancangan Peraturan Desa
10. Memberikan persetujuan atas pemberhentian dan pengangkatan Pamong desa.
11. Menilai pertanggung jawaban Lurah desa.
12. BPD memiliki kewenangan memberikan peringatan dalam bentuk tertulis kepada Lurah desa.

Lingkup kewenangan Badan Perwakilan Desa yang sangat luas dalam Pemerintahan desa dalam realisasinya menjadi tidak sesuai dengan

keinginan perundangan. Hal ini lebih disebabkan aspek potensi desa sendiri yang tidak kondusif. Beberapa kendala yang dimaksud antara lain :

1. Perangkat desa yang merasa takut dengan diadakannya BPD dengan kewenangan yang menyertainya, akan melakukan kegiatan untuk memarginalkan BPD sehingga sedapat mungkin akibatnya minimal bagi eksistensi perangkat desa. Bentuk kegiatan tersebut antara lain dengan memasukan orang-orangnya dalam anggota BPD sehingga dapat mempengaruhi kinerja BPD.
2. Secara internal, masyarakat sendiri kurang tertarik dalam aspek politik sehingga tingkat partisipasi politik masyarakat menjadi rendah. Akibat lebih lanjut adalah BPD akan terisi anggota yang pasif dan tidak memiliki komitmen bagi pengembangan demokrasi tingkat desa, yang akhirnya lembaga legislatif menjadi mandul dan sekedar pelengkap saja.





## **BAB VI KESIMPULAN DAN SARAN**

### **1. Kesimpulan**

1. Dalam perspektif Undang-Undang No. 22 tahun 1999 tentang Otonomi Daerah, dalam memahami eksistensi desa memiliki pemaknaan yang berlainan dibandingkan dengan perundangan sebelumnya. Desa dipandang sebagai masyarakat hukum yang berwenang mengatur rumah tangganya sendiri. Atas dasar pengakuan bahwa desa memiliki kewenangan tersendiri, maka desa selanjutnya memiliki lingkup otonomi tersendiri yang berbeda dengan lingkungan tingkat pemerintahan lainnya.
2. Berdasarkan prinsip pengakuan atas asal usul, maka lingkup otonomi pada tiap desa menjadi tidak seragam mengikuti adat dan karakter masing-masing desa. Atas dasar itu formulasi lingkup otonomi sangat heterogen. Heterogenitas kewenangan otonomi ini sebagai sesuatu yang wajar, karena justru formulasi yang beragam tersebut menjadi cerminan Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945.
3. Dalam Undang-Undang No. 22 tahun 1999 keragaman lingkup kewenangan otonomi tersebut diperjelas dengan Pasal 99 yang terdiri atas tiga jenis lingkup kewenangan berdasarkan kategori apa yang dikerjakan di tingkat desa, kategori tersebut adalah :
  - a. lingkup kewenangan otonomi yang dimiliki oleh desa berdasarkan asal usul

- b. Lingkup kewenangan otonomi yang dimiliki oleh desa berdasarkan tugas pembantuan.
- c. Lingkup kewenangan otonomi yang ada di desa karena kewenangan yang telah diatur dalam perundangan belum dilaksanakan oleh Pemerintah tingkat Propinsi maupun Pemerintahan tingkat Kabupaten.

Tiga kategori lingkup kewenangan tersebut memiliki cara pelimpahan dan status kewenangan tersendiri. Pada lingkup kewenangan pertama, otonomi ada sejak desa itu ada dan merupakan modal awal yang aseli pada Pemerintahan desa sejak dulu. Sedangkan cara pelimpahan melalui pengakuan. Lingkup kewenangan kedua ada akibat pelimpahan atas tugas tertentu dengan persyaratan tertentu baik menyangkut potensi desa maupun good will dari Pemerintahan di atasnya. Cara pelimpahannya dengan sistim devolution atau dengan residual powers, disamping dengan cara delegasi atau mandat. Sedang ketiga ada akibat para pihak ( Pemerintahan ) tidak mengambil kewenangan otonomi untuk dijadikan urusan rumah tangganya kemudian oleh desa diambil sebagai kewenangan otonominya. Untuk lingkup yang ketiga ini cara pelimpahannya dengan pengakuan dan cara ini hanya terjadi dalam sistim urusan rumah tangga formil.

4. Dalam pengkajian empiris, lingkup kewenangan otonomi pada tingkat desa menurut Undang-Undang No. 22 tahun 1999 yang menganut prinsip otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab, cakupannya sangat ditentukan oleh kemampuan daya sokong ekonomis desa dalam bentuk PAD sehingga lingkup otonomi desa berkorelasi positif dengan besaran PAD. Untuk Kabupaten Sleman PAD yang sumbernya dari Tanah desa, bangunan milik desa, Pasar desa, pungutan desa dan hasil usaha desa memberikan sumbangan rata-rata diatas 60 % dari APBDes . Dari aspek ekonmis maka sejak awal desa itu sebenarnya telah mandiri dan otonom. Unsur pendukung lain dari APBDes adalah dana swadaya dan dana gotong royong masyarakat yang merupakan dana masyarakat yang dikonversikan ke dalam bentuk uang dan dimuat dalam APBDes.
5. Dengan mendasarkan analisis yuridis dan data riil di desa maka lingkup kewenangan otonomi di tingkat desa terdiri dari dua klasifikasi yaitu :
  - a. Otonomi penuh berupa kewenangan otonomi berdasarkan Pasal 99 ayat 1 dikurangi ketentuan ayat 3 ditambah ayat 2 dari Undang-Undang No. 22 tahun 1999.

- b. Otonomi tidak sempurna yaitu kewenangan yang berdasarkan Pasal 99 ayat 3 baik disertai dengan fasilitas maupun yang tidak disertai dengan fasilitas.

Penjabaran dari masing-masing klasifikasi kewenangan otonomi diuraikan dalam Bab IV yang merupakan kajian empiris yang dimixing dengan kajian yuridis terutama dalam Pasal 99 UU No. 22 tahun 1999 dan Perda Kabupaten No. 5 Tahun 2000 tentang Badan Perwakilan Desa, No. 6 tahun 2000 tentang Susunan Organisasi dan tata Kerja pemerintahan Desa, No. 10 tahun 2000 tentang Peraturan Desa, No.11 tahun 2000 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa serta sejumlah Program kerja desa dan Peraturan tingkat desa. Kewenangan otonomi tingkat desa digolongkan menjadi kewenangan

1. Bidang Legislasi
  2. Bidang keuangan
  3. Bidang Pemerintahan
  4. Bidang kekayaan desa
  5. Bidang pembangunan dan kemasyarakatan
  6. Bidang tugas pembantuan.
6. Khusus mengenai kewenangan Badan Perwakilan Desa dielaobradi melalui Pasal 95 UU No. 22 tahun 1999 maupun Pasal 44 Perda No. 5

tahun 2000 Kabupaten Sleman yang disajikan dalam kajian bab V yang meliputi :

1. Kewenangan yang berhubungan dengan pertanggung jawaban.
2. Kewenangan yang berhubungan dengan pengawasan.
3. Kewenangan yang berhubungan dengan legislasi
4. Kewenangan yang berhubungan dengan penyaluran aspirasi
5. Kewenangan yang bersifat konsultatif.

Implementasi kewenangan yuridis dalam tata pemerintahan desa ada beberapa kendala internal yang berasal dari masyarakat sendiri. Namun dibandingkan dengan kadar otonomi melalui perundangan sebelumnya dinilai lebih maju. Hal ini diindikasikan adanya pemisahan kekuasaan di desa demikian juga ketua Lembaga perwakilan rakyat tingkat desa ( semacam BPD ) tidak lagi dirangkap oleh Lurah desa.

## **2.Saran**

1. Agar desa akhirnya memiliki otonomi yang lebih sempurna , maka secara yuridis sangat penting dibuat perundangan tentang desa yang terpisah dengan perundangan otonomi daerah, dengan demikian hakikat desa sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai kewenangan mengatur rumah tangganya sendiri tidak tersubordinasi

dengan ketentuan otonomi Kabupaten. Adanya penyatuan perundangan otonomi seperti sekarang ini berakibat lingkup kewenangan terutama yang menyangkut Pasal 99 ayat 2 menjadi tidak jelas.

2. Perlu penyesuaian terhadap pengaturan-pengaturan yang saling tumpang tindih dan bertentangan mengenai suatu kewenangan. Alternatif langkah yang ditempuh adalah menyempurnakan aturan yang kontradiktif yang ada dalam UU No. 22 tahun 1999 ( antara Pasal 7 (2) dengan Pasal 119 ) atau langkah menghilangkan atas pasal-pasal yang bertentangan antar UU yang mengatur hal yang sama misalnya UU 41/1999 tentang kehutanan.
3. Dasar pembagian kewenangan pada desa sebaiknya lebih menekankan penggunaan pertimbangan aspek ekonomis scale, yaitu mengutamakan efisiensi, efektivitas dan ekonomis penyelenggaraan. Akuntabilitas yaitu pelimpahan kewenangan harus menciptakan pertanggung jawaban.
4. Badan Perwakilan Desa sebagai pelaku demokratisasi desa dan sebagai unsur pemerintahan desa harus diberdayakan dan diperkuat kedudukan dan kemampuannya sehingga mampu sebagai badan legislasi. Penguatan ini dilakukan secara sistemik mulai dari recruitment anggota BPD sampai operasional selaku legislator desa.

Demikian penting juga digalang kerjasama jaringan antar BPD desa sekaligus jaringan BPD dengan DPRD Kabupaten sehingga aspirasi desa lebih tersalurkan.

5. Dalam rangka menjadikan desa benar-benar mandiri sebagai kesatuan masyarakat hukum yang otonom maka desa harus seminimal mungkin diintervensi oleh instansi manapun. Harus ada pemahaman bahwa pilihan yang terbaik bagi desa adalah segala sesuatu yang muncul dan digagas oleh warga masyarakat sendiri. Demikian juga pengawasan harus mengembangkan pola pengawasan represif.
6. Desa sebagai unitas yang spesifik, seyogyanya Pemda memberikan kebebasan mengembangkan pola pemerintahan yang khas, untuk itu Susunan Tata Kerja ( Sustaker ) pemerintahan desa tidak perlu diseragamkan oleh Pemda. Demikian juga pelimpahan kewenangan yang telah dicanangkan dalam Pasal 99 UU No. 22 tahun 1999 segera diikuti dengan spesifikasi kewenangan sehingga wujud desentralisasi teritorial menjadi lengkap dengan adanya spesifikasi tersebut ( desentralisasi fungsional )





## DAFTAR PUSTAKA

- Abdurrahman, 1987, *Beberapa Pemikiran tentang Otonomi Daerah*, Jakarta : Media Sarana Press.
- Abraham S Blumer, 1967, *Law and Society Review*, Journal of Asian Studies, nomer 15
- Afan Gaffar, 2000, *Kebijakan Otonomi Daerah dan Implikasinya terhadap penyelenggaraan Pemerintahan di masa mendatang*, Yogyakarta : Insist.
- Akatiga, 2001, *Peningkatan Kapasitas dan Peran anggota BPD*, <http://www.akatiga.or.id/agenda/2001/bpd.htm>
- Angger Jati Wijaya, 2000, *Reformasi Tata Pemerintahan Desa menuju Demokrasi*, Yogyakarta : Pustaka pelajar.
- Anonim, 2001, *Hasil Rakernas Asosiasi Pemerintah Kabupaten Seluruh Indonesia I*, Jakarta.
- Arimbi Heroeputri, 2001, *Tiada tempat bagi Rakyat, Wewenang Pengelolaan Sumber daya Alam dalam UUU Otonomi*, Yogyakarta : Kreasi Wacana.
- Ateng Sjaffrudin, 1988, *Pasang surut Otonomi Daerah*, Bndung : Bina Cipta.
- \_\_\_\_\_, 1991, *Titik berat Otonomi Daerah pada Daerah tingkat II dan Perkembangannya*, Bandung : Mandar Maju
- Babbie, 1977, *Society by agreement an Introduction to sociology*, Belmont : Wodsworth Publishing Company Inc.
- Bagian Pemerintahan Desa Kabupaten Sleman, 2001, *Himpunan Keputusan Bupati Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, Yogyakarta : Sekretariat Kabupaten Sleman.
- Bagir Manan, 1991, *Suatu kajian ulang atas Undang-Undang No. 5 tahun 1974*, Majalah Projustitia.

- \_\_\_\_\_, 1993, *Perjalanan historis Pasal 18 UUD 1945 (Perumusan dan Undang-undang pelaksanaannya)*, Karawang : Unsika
- \_\_\_\_\_, 2001, *Menyongsong fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta : Pusat Studi Hukum UII.
- B. Hestu Cipto Handoyo, 1998, *Otonomi Daerah titik berat otonomi dan urusan rumah tangga daerah, Pokok-pokok pikiran menuju reformasi hukum di bidang Pemerintahan Daerah*, Yogyakarta : Universitas Atmajaya Yogyakarta.
- Christina, 2001, *Jaman Daulat Rakyat*, Yagyakarta : LPU
- Chusnun Magribi, 2001, *Problema Pelaksanaan Otoda*, Yogyakarta : Bernas.
- CSIS, 2001, *Kemampuan Politik Lokal untuk pelaksanaan Otonomi Daerah*, Jakarta. Laporan penelitian.
- CST. Kansil, 1979, *Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah*, Jakarta : Aksara Baru.
- Cornelis Lay, 2000, *Pemberdayaan Lembaga-lembaga Legislatif Daerah dalam rangka Otonomi Daerah*, Yogyakarta : Insist
- Dadang Juliantoro, 2000, *Arus bawah demokrasi, Otonomi dan Pemberdayaan Desa*, Yogyakarta : LPU.
- Dan Suganda, 1986, *Organisasi dan sistim Pemerintahan Negara Republik Indonesia serta Pemerinthan Daerah*, Bandung : Sinar Baru.
- Departemen Dalam Negeri Republik Indonesia, 2002, *Pokok-Pokok Pikiran konsepsi Otonomi Daerah ( tinjauan pelaksanaan UUI No. 22 tahun 1999*, Jakarta.
- Douglas Kammen, 2001, *Pilkades : Democracy, Village elections nd Protest in Indonesia*, Salatiga : Renai.
- Hans Antlov, 2001, *Village Governance in Indonesia Past, Present and Future challenge*, Paper represented in seminar Dynamic of local politics in Indonesia, Yogyakarta.

- Indroharto, 1996, *Usaha memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, buku I, Jakarta : Sinar harapan.
- Irawan Soejito, 1984, *Sejarah Pemerintahan Daerah di Indonesia II*, Jakarta : Pradnya paramita.
- Lislie Lipson, 1981, *The Great Issues of Politics : An Intraduction to Political Science*, New Jersey : Printice hal Inc, Englewood Cliffs.
- Lembaga Penelitian SMERU CSIS, 2001, *Kebijakan Pelaksanaan Otonomi Daerah ( Studi kasus pada Kabupaten Kudus Jawa tengah )*, Jakarta, Laporan penelitian
- Mashari Maschab, 1992, *Pemerintahan desa di Indonesia*, PAU Universitas Gadjah Mada.
- Masyarakat Transparansi Indonesia, 2001, *Kajian tentang Otonomi*, <http://www.Transparansi.or.id>
- Mohammad Yamin, 1959, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945 jilid I*, Jakarta : Prapanca.
- Moh. Mahfudd MD, 1999, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, Yogyakarta : Gama media.
- \_\_\_\_\_, 2000, *Parlemen Desa, Demokratisasi dan beberapa masalah hukum*, Yogyakarta : Laperia
- Momom SS dan Sjahran Basjah, 1983, *Pokok -pokok Pemerintahan di Daerah dan Pemerintahan Desa*, Bandung : Alumni.
- M. Solly Lubis, 1983, *Perkembangan Garis Politik dan Perundang-undangan Pemerintah daerah*, Bandung : Alumni.
- M. Syahbudin Latief, 2001, *BPD, DPRK dan DPRK-GR : Legitimasi Kekuasan Elite lokal dalam Perubahan Sosial*, Salatiga : Jurnal Politik Lokal dan Sosial Humaniora

- Ndraha Taliziduhu, 1999, *Desa Msa Depan : Garis depan demokrasi, dalam makalah, Menggagas format perundangan bagi berlangsungnya demokrasi dan penguatan fungsi sosial desa*, Yogyakarta : Forum ISM Yogyakarta.
- Nico L Kana, 2001, *Dinamika Politik local di Indonesia* , Salatiga : Pustaka percik.
- Pemerintah Kabupaten Sleman, 2001, *Potensi dan kemampuan Keuangan desa dalam rangka pelaksanaan Undang-Undang No. 22 dan 25 tahun 1999 di Kabupaten Sleman*, Laporan Penelitian.
- Philipus M Hadjon, 1994, *Fungsi Normatif hukum administrasi dalam mewujudkan Pemerintahan yang bersih*, Pengukuihan Guru besar UNAIR.
- \_\_\_\_\_ , 1993, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Yogyakarta : Gadjah Mada University Press.
- \_\_\_\_\_ , 1999, *Yurisprudensi Mahkamah Agung RI dengan Anotasi*, Jakarta : Proyek Pembinaan teknis Yustisial Mahkamah Agung RI.
- Pratikno, 2000, *Pergeseran Negara dan Masyarakat dalam desa*, Yogyakarta : LPU
- Rahardjo, 2001, *Desa : Sebuah profil kesuraman*, makalah seminar PPSK , Universitas Gadjah Mada.
- SF. Marbun, 1997, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, Yogyakarta : Liberty.
- \_\_\_\_\_ , 1987, *Pokok pokok Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta : Liberty.
- Soehartono, 2001, *Politik lokal : Parlemen desa dari jaman kolonial sampai jaman otonomi daerah*, Yogyakarta : Lapera.
- Soehino, 1983, *Perkembangan Pemerintahan di Daerah* , Yogyakarta : Liberty.
- Spradley, 1990, *Participant Observation*, New York : Holt Rinehart and Winston.

Suyamto, 1984, *Otonomi Daerah yang nyata dan bertanggung jawab*, Jakarta : Ghalia Indonesia.

Tim Lopera, 2001, *Otonomi pemberian Negara, Kajian kritis atas kebijakan otonomi daerah*, Yogyakarta : LPU

\_\_\_\_\_, 2001, *Politik pemberdayaan jalan mewujudkan otonomi desa*, Yogyakarta : LPU

Warsito Utomo, 2001, *DIY dalam kerangka Otonomi Daerah*, Yogyakarta : Kedaulatan Rakyat

## PERUNDANG-UNDANGAN

Bagian Hukum Setda Kabupaten Sleman, 2000, *Peraturan Daerah Kabupaten Sleman nomor 10 tahun 2000 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa*. Yogyakarta.

\_\_\_\_\_, 2000, *Peraturan Daerah Kabupaten Sleman nomor 9 tahun 2000, tentang Peraturan Desa*, Yogyakarta.

\_\_\_\_\_, 2000, *Peraturan Daerah Kabupaten Sleman nomor 6 tahun 2000 tentang Tata Cra Pencalonan Pemilihan , Pelantikan dan Pemberhentian Lurah Desa*, Yogyakarta.

\_\_\_\_\_, 2000, *Peraturan Daerah Kabupaten Sleman nomor 5 tahun 2000 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Pemerintah Desa*, Yogyakarta.

\_\_\_\_\_, 2000, *Peraturan Daerah Kabupaten Sleman nomor 4 tahun 2000 tentang Badan Perwakilan Desa*, Yogyakarta.

Bagian Pemerintahan Desa, 2001, *Himpunan Keputusan Bupati Petinjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Pemerintah Desa*, Kabupaten Sleman.

Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia, *Keputusan Menteri Dalam Negeri nomor 65 tahun 1999 tentang Pedoman Umum Pengaturan mengenai Pembentukan Kelurahan.* Jakarta.

\_\_\_\_\_, *Keputusan Menteri Dalam Negeri nomor 64 tahun 1999 tentang Pedoman Umum pengaturan mengenai Desa,* Jakarta.

*Peraturan Pemerintah Nomor 25 tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Provinsi sebagai Daerah Otonom,* Jakarta : Sinar Grafika

*Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah,* Jakarta : Sinar Grafika

*Undang-Undang Nomor 41 tahun 1999 tentang Kehutanan,* Jakarta : Sinar Grafika

