

**PERALIHAN STATUS DESA WATES MENJADI KELURAHAN WATES  
KECAMATAN WATES BERDASARKAN PERATURAN DAERAH  
KABUPATEN KULON PROGO NOMOR 9 TAHUN 2009 TENTANG  
PERUBAHAN ATAS PERATURAN DAERAH KABUPATEN KULON  
PROGO NOMOR 16 TAHUN 2008 TENTANG PERUBAHAN STATUS  
DESA WATES MENJADI KELURAHAN WATES**

**TESIS**

*Diajukan Untuk Memenuhi Sebagai Syarat Memperoleh Gelar Magister Hukum  
Pada Program Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Fakultas Hukum  
Universitas Islam Indonesia Yogyakarta*



**OLEH :**

**NAMA MHS. : KURNIAWAN EKA NUGRAHA, S.H.  
NO. POKOK MHS. : 13912096  
BKU : HUKUM TATA NEGARA**

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM  
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA  
YOGYAKARTA  
2015**

**PERALIHAN STATUS DESA WATES MENJADI KELURAHAN WATES  
KECAMATAN WATES BERDASARKAN PERATURAN DAERAH  
KABUPATEN KULON PROGO NOMOR 9 TAHUN 2009 TENTANG  
PERUBAHAN ATAS PERATURAN DAERAH KABUPATEN KULON  
PROGO NOMOR 16 TAHUN 2008 TENTANG PERUBAHAN STATUS  
DESA WATES MENJADI KELURAHAN WATES**

**TESIS**



**OLEH :**

**NAMA MHS. : KURNIAWAN EKA NUGRAHA, S.H.  
NO. POKOK MHS. : 13912096  
BKU : HUKUM TATA NEGARA**

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM  
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA  
YOGYAKARTA  
2015**



**PERALIHAN STATUS DESA WATES MENJADI KELURAHAN WATES  
KECAMATAN WATES BERDASARKAN PERATURAN DAERAH  
KABUPATEN KULON PROGO NOMOR 9 TAHUN 2009 TENTANG  
PERUBAHAN ATAS PERATURAN DAERAH KABUPATEN KULON  
PROGO NOMOR 16 TAHUN 2008 TENTANG PERUBAHAN STATUS  
DESA WATES MENJADI KELURAHAN WATES**

**Oleh :**

Nama Mhs. : Kurniawan Eka Nugraha, S.H.  
No. Pokok Mhs. : 13912096  
BKU : Hukum Tata Negara

**Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing untuk diajukan  
kepada Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis  
Program Magister Ilmu Hukum**

Pembimbing

**Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum.**

Yogyakarta, 03 November 2015

Mengetahui  
Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum  
Universitas Islam Indonesia



**Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D.**



**PERALIHAN STATUS DESA WATES MENJADI KELURAHAN WATES  
KECAMATAN WATES BERDASARKAN PERATURAN DAERAH  
KABUPATEN KULON PROGO NOMOR 9 TAHUN 2009 TENTANG  
PERUBAHAN ATAS PERATURAN DAERAH KABUPATEN KULON  
PROGO NOMOR 16 TAHUN 2008 TENTANG PERUBAHAN STATUS  
DESA WATES MENJADI KELURAHAN WATES**

Oleh :

Nama Mhs. : **Kurniawan Eka Nugraha, S.H.**  
No. Pokok Mhs. : **13912096**  
BKU : **Hukum Tata Negara**

**Telah diajukan dihadapan Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis  
dan dinyatakan LULUS pada hari Jum'at, 27 November 2015**

Pembimbing

**Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum.**

Yogyakarta, 27 November 2015

Anggota Penguji 1

**Dr. Saifudin, S.H., M.Hum.**

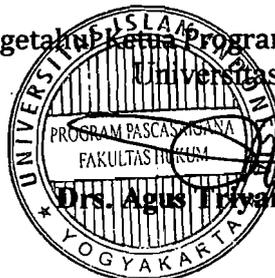
Yogyakarta, 27 November 2015

Anggota Penguji 2

**Dr. Zairin Harahap, S.H., M.Si.**

Yogyakarta, 27 November 2015

Mengetahui Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum  
Universitas Islam Indonesia



**Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D.**

## MOTTO DAN PERSEMBAHAN

### MOTTO

*"Sesungguhnya sholatku, ibadahku, hidup dan matiku hanya karena Allah SWT"*

*Mustahil adalah bagi mereka yang tidak pernah mencoba – Jim Goodwin*

*Berusahalah untuk tidak menjadi manusia yang berhasil tapi berusahalah menjadi manusia yang berguna. ~ Einstein*

*Pendidikan merupakan perlengkapan paling baik untuk hari tua. (Aristoteles)*

*"Apa yang kita tanam itulah yang akan kita panen. Karena curahan hujan dari langit tidak memilih-milih apakah pohon anggur, pohon apel atau hanya sekedar padang ilalang" (Ken's)*

*Kegagalan hanya terjadi bila kita menyerah. (Ken's)*

*Today is the best than yesterday. (Ken's)*

### Persembahan

*Tesis ini kupersembahkan kepada:*

- *Kedua orang tuaku yang terhormat dan tercinta (Ayahku Muhammad Syururi Suliyana dan Ibuku Siti Rochaniah, A.MPd.)*
- *Almarhum Adikku tercinta (Surachmad Ari Wibowo), betapa aku menyayangimu dan selalu berdoa semoga diampuni segala dosa-dosa dan kesalahanmu dan mendapatkan tempat yang paling mulia disisinya. Amiin.*
- *Isteriku tersayang dan terkasih (Yustina Ratna Prabanashinta, S.E.) dan kedua buah hatiku (Ratu Aulia Najwa Paramitha dan Aulia Krishna Faisal), kamulah harta dan kekayaanku.*
- *Seluruh keluarga besarku, dan almamaterku.*

## **PERNYATAAN ORISINALITAS**

Dengan ini saya, Kurniawan Eka Nugraha, SH., menyatakan bahwa Karya Ilmiah/Tesis ini belum pernah diajukan sebagai pemenuhan persyaratan untuk memperoleh gelar kesarjanaan Strata 1 (S1) maupun Magister (S2) dari Universitas Islam Indonesia maupun Perguruan Tinggi lainnya.

Semua informasi yang dimuat dalam Karya Ilmiah/Tesis ini yang berasal dari penulis baik yang dipublikasikan atau tidak, telah diberikan penghargaan dengan mengutip nama sumber penulis secara benar dan semua isi dari Karya ilmiah/Tesis ini sepenuhnya menjadi tanggung jawab saya sebagai penulis.

Yogyakarta, 27 November 2015

Penulis,

Kurniawan Eka Nugraha, S.H.

## **ABSTRAK**

### **PERALIHAN STATUS DESA WATES MENJADI KELURAHAN WATES KECAMATAN WATES BERDASARKAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN KULON PROGO NOMOR 9 TAHUN 2009 TENTANG PERUBAHAN ATAS PERATURAN DAERAH KABUPATEN KULON PROGO NOMOR 16 TAHUN 2008 TENTANG PERUBAHAN STATUS DESA WATES MENJADI KELURAHAN WATES**

*Berdasarkan Pasal 200 ayat (3) dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, bahwa Desa di kabupaten/kota secara bertahap dapat diubah atau disesuaikan statusnya menjadi kelurahan sesuai usul dan prakarsa Pemerintah Desa bersama Badan Permusyawaratan Desa yang ditetapkan dengan Perda. Selanjutnya pemerintah menerbitkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 28 Tahun 2006 tentang pembentukan, penghapusan, penggabungan desa dan perubahan status desa menjadi kelurahan yang mana Kepmendagri tersebut merupakan pedoman bagi daerah kabupaten dan kota serta DPRD dalam menetapkan peraturan daerah kabupaten dan kota mengenai pembentukan kelurahan.*

*Merespon tuntutan ketentuan/peraturan perundang-undangan tersebut Pemerintah Kabupaten Kulon Progo menerbitkan Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 9 Tahun 2009 tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 16 Tahun 2008 tentang Perubahan Status Desa Wates Menjadi Kelurahan Wates, sehingga dalam pelaksanaannya terdapat permasalahan terkait pelaksanaan Perda dimaksud yaitu mengenai bagaimanakah perlakuan terhadap asset berupa Tanah Kas Desa sebanyak 77 bidang yang merupakan salah satu sumber pendapatan yang ternyata tidak dapat dikelola sendiri oleh Kelurahan Wates? Bagaimanakah sikap Pemerintah Kabupaten Kulon Progo terhadap Lembaga Keuangan Mikro (LKM) Binangun Wates dan sendi-sendi organisasi kemasyarakatan penopang kegiatan pembangunan dan pemberdayaan masyarakat seperti LKMD, KKLKMD, BPD, Pedukuhan, Rukun Warga (RW), maupun Rukun Tetangga (RT)? Bagaimanakah kelangsungan pembangunan dan peningkatan pelayanan kepada masyarakat di Kelurahan Wates akibat terbatasnya anggaran belanja yang didapat Kelurahan Wates karena saat ini tergantung pada alokasi APBD yang diberikan oleh Pemerintah Kabupaten Kulon Progo yang jumlahnya sangat terbatas?*

*Untuk menjawab permasalahan tersebut, maka penelitian ini akan mengkaji pokok permasalahan melalui pendekatan yuridis-normatif, yaitu menganalisis permasalahan dari sudut pandang atau menurut ketentuan atau peraturan perundang-undangan yang berlaku. Ditambah dengan bahan-bahan hukum lain yang terdiri dari buku-buku literatur, makalah, artikel, hasil penelitian dan karya ilmiah lainnya yang berhubungan dengan penelitian ini.*

*Hasil penelitian tersebut terjawab sebagai berikut : Pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 16 Tahun 2008 tentang Perubahan Status Desa Wates menjadi Kelurahan yang telah diubah dengan Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 9 Tahun 2009 masih belum optimal sesuai yang diharapkan karena masih meninggalkan permasalahan pada Tanah Kas Desa sebanyak 77 bidang yang merupakan salah satu sumber pendapatan yang ternyata tidak dapat dikelola sendiri oleh Kelurahan Wates, hilangnya Lembaga Keuangan Mikro (LKM) Binangun Wates dan sendi-sendi organisasi kemasyarakatan penopang kegiatan pembangunan dan pemberdayaan masyarakat seperti LKMD, KKLKMD, BPD, Pedukuhan, Rukun Warga (RW), maupun Rukun Tetangga (RT) serta terhambatnya Pembangunan dan peningkatan pelayanan kepada masyarakat di Kelurahan Wates akibat terbatasnya anggaran belanja yang didapat Kelurahan Wates karena saat ini tergantung pada alokasi APBD yang diberikan oleh Pemerintah Kabupaten Kulon Progo yang jumlahnya terbatas.*

*Kata Kunci : Alih Status, Desa, Kelurahan,*

## KATA PENGANTAR



Syukur Alhamdulillah Penulis haturkan kehadiran Allah SWT atas berkat rahmat dan hidayah-Nya, serta shalawat dan salam atas Nabi Besar Muhammad S.A.W. yang telah membimbing manusia ke jalan yang benar. Akhirnya tugas penulisan tesis tentang **PERALIHAN STATUS DESA WATES MENJADI KELURAHAN WATES KECAMATAN WATES BERDASARKAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN KULON PROGO NOMOR 9 TAHUN 2009 TENTANG PERUBAHAN ATAS PERATURAN DAERAH KABUPATEN KULON PROGO NOMOR 16 TAHUN 2008 TENTANG PERUBAHAN STATUS DESA WATES MENJADI KELURAHAN WATES** dapat diselesaikan secara baik sesuai dengan kemampuan penulis.

Penulisan tesis ini sebagai persyaratan akhir guna memperoleh gelar Magister Hukum dan juga merupakan wujud tanggung jawab sebagai bagian integral dari masyarakat ilmiah untuk turut serta memberikan sumbangsih penelitian bagi perkembangan ilmu pengetahuan pada umumnya dan ilmu pengetahuan hukum pajak pada khususnya.

Penulis menyadari sepenuhnya keterbatasan yang dimiliki penulis, sehingga selesainya penulisan hukum ini tidak terlepas dari bantuan berbagai pihak yang telah berjasa dalam penulisan tesis ini, oleh karena itu hanya ucapan terima kasih yang bisa penulis haturkan kepada:

1. Bapak Dr. Ir. Harsoyo, M.Sc, selaku Rektor Universitas Islam Indonesia Yogyakarta;
2. Bapak Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., PhD, selaku Dekan Magister Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta;
3. Ibu Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum. selaku Pembimbing Tesis Penulis yang telah memberikan arahan, pengajaran dan juga bimbingan yang tidak ternilai harganya;
4. Bapak dan Ibu Dosen serta Staf Sekretariat Magister Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta atas kesabaran, kearifan dan ketulusan hati dalam proses pelaksanaan belajar, mengajar, sehingga penulis mendapatkan tambahan ilmu pengetahuan dari berbagai disiplin ilmu;
5. Orang Tua Penulis Ayahanda Muhammad Syururi Suliyana dan Ibunda Siti Rochaniah, A.MaPd., dan adikku almarhum Surachmad Ari Wibowo serta Isteriku Yustina Ratna Prabanashinta dan buah hati harta kekayaanku Ratu Aulia Najwa Paramitha dan Aulia Krishna Faisal, yang semuanya selalu mendoakan dan mendukung serta membantu penulisan tesis ini;
6. Rekan-Rekan Mahasiswa Magister Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta yang tak bisa disebutkan satu persatu yang telah memberikan sumbangsih saran serta masukan, sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan tesis ini.

Namun kiranya penulis mempunyai harapan agar materi tesis ini akan bermanfaat bagi masyarakat dan dunia pendidikan maupun birokrasi terkait alih

status desa menjadi kelurahan di Daerah Istimewa Yogyakarta khususnya maupun di Negara Kesatuan Republik Indonesia pada umumnya.

Akhirnya penulis memohon kehadiran Allah SWT semoga apa yang penulis perbuat dapat berguna dan bermanfaat dan memberikan barokah bagi semua fihak. Amin.

Yogyakarta, 27 November 2015

Penulis

## DAFTAR ISI

halaman

HALAMAN JUDUL	
HALAMAN PENGESAHAN TESIS	
HALAMAN PENGESAHAN UJIAN TESIS	
HALAMAN MOTTO DAN PERSEMBAHAN	
PERNYATAAN ORISINALITAS	
ABSTRAK.....	i
KATA PENGANTAR.....	iii
DAFTAR ISI.....	vi
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah.....	7
C. Tujuan Penelitian.....	8
D. Kerangka Teori.....	9
1. Otonomi Daerah .....	9
2. Otonomi Desa .....	15
3. Keistimewaan Daerah Istimewa Terkait Desa dalam Prespektif Historis .....	19
a. Desa pada Masa VOC dan Masa Pendudukan Jepang .....	19
b. UU No. 22 Tahun 1948 Tentang Pemerintahan Daerah.....	26
c. UU No. 1 Tahun 1957 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah .....	29

d. UU No. 18 Tahun 1965 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah .....	30
e. UU No. 19 Tahun 1965 Tentang Desapraja .....	31
f. UU No. 5 Tahun 1974 Tentang Pemerintahan di Daerah (Desa di Era Pemerintahan Orde Baru) .....	35
g. Desa Menurut UU No. 22 Tahun 1999 (Desa di Era Pemerin- tahan Reformasi) .....	44
h. Pemerintahan Desa Menurut UU No. 32 Tahun 2004 .....	49
i. Perlakuan Desa di Daerah Istimewa Yogyakarta .....	51
j. Pengaturan Tanah di Daerah Istimewa Yogyakarta .....	60
E. Metode Penelitian.....	72
1. Metode Penelitian Hukum Empirik .....	72
2. Sumber Bahan Hukum .....	76
3. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum .....	81
4. Metode Pendekatan .....	82
5. Analisis Bahan Hukum .....	83
F. Sistematika Penulisan.....	30
<b>BAB II ALIH STATUS DESA WATES MENJADI KELURAHAN WATES         DI KABUPATEN KULON PROGO .....</b>	<b>85</b>
A. Berdirinya Kelurahan Wates .....	85
B. Visi Misi Kelurahan Wates .....	86
C. Keadaan Geografis .....	87
D. Keadaan Demografis .....	88

E. Kondisi Ekonomi .....	91
F. Sarana Prasarana Fisik Pemerintahan .....	91
G. Perubahan Yang Terjadi Akibat Alih Status Desa Wates Menjadi	
Kelurahan .....	93
1. Perubahan Penyelenggaraan Pemerintahan .....	93
a. Perubahan di bidang Kepegawaian .....	94
b. Perubahan di bidang Kelembagaan .....	105
c. Perubahan di bidang Personil/Kepegawaian .....	119
d. Perubahan di bidang Keuangan dan Kekayaan .....	130
e. Perubahan di bidang Sarana dan Prasarana .....	136
2. Pendampingan Penyelenggaraan Pemerintahan .....	138
3. Pedoman Penyelenggaraan Pemerintahan .....	143
4. Lembaga Kemasyarakatan Kelurahan .....	147
<b>BAB III ANALISIS PERMASALAHAN.....</b>	<b>151</b>
A. Permasalahan Eks Tanah Kas Desa .....	151
B. Permasalahan Lembaga Keuangan Mikro (LKM) Binangun Wates .....	156
C. Permasalahan Lembaga Kemasyarakatan Desa .....	159
D. Permasalahan Penerimaan Anggaran Yang Terbatas .....	163
E. Berlakunya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2015 Tentang Desa .....	165
1. Adanya Dana Desa .....	165
2. Adanya Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi .....	169
3. Adanya peluang untuk kembali dari bentuk Kelurahan ke Desa.....	171

<b>BAB IV PENUTUP .....</b>	<b>172</b>
<b>A. Kesimpulan .....</b>	<b>172</b>
<b>B. Rekomendasi .....</b>	<b>174</b>

**DAFTAR PUSTAKA**

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Indonesia adalah negara kesatuan dengan sistem desentralisasi, maka penyelenggaraan pemerintahan di daerah dilaksanakan dengan asas otonomi. Desentralisasi akan didapat apabila kewenangan mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintahan tidak semata-mata dilakukan oleh Pemerintah Pusat (*central government*), melainkan juga oleh kesatuan-kesatuan pemerintah yang lebih rendah yang mandiri (*zelfstanding*), bersifat otonomi (teritorial ataupun fungsional).<sup>1</sup> Asas otonomi daerah merupakan hal yang hidup sesuai dengan kebutuhan dan perkembangan di masyarakat. Dilaksanakannya otonomi maka pemerintahan daerah diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Kewenangan otonomi yang diberikan kepada suatu pemerintah daerah dimaksudkan untuk memaksimalkan penyelenggaraan fungsi-fungsi pokok pemerintahan yang mencakup pelayanan (*service*), pemberdayaan (*empowerment*) dan pembangunan (*development*).

Kehadiran Negara Kesatuan Republik Indonesia sejak proklamasi kemerdekaan pada tanggal 17 Agustus 1945, telah memberikan pengaruh terhadap eksistensi desa. Apakah sebagai institusi yang otonom atau merupakan bagian dari organ pemerintah yang menyelenggarakan urusan pemerintahan yang paling rendah.

---

<sup>1</sup> Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah (Filosofi, Sejarah Perkembangannya, dan Problematikanya)*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005, hal. 85.

Pemerintah daerah secara umum diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 Pasal 18 ayat 1 setelah amandemen adalah “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang”. Berdasarkan penjelasan tersebut diketahui bahwa pembagian daerah yang dimaksud terdiri atas daerah propinsi, daerah kabupaten dan daerah kota serta desa sebagai daerah yang terendah tingkatnya.

Penerapan otonomi daerah yang tertuang pada Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah lebih menitik beratkan pada pemberian kewenangan kepada daerah. Pemberian kewenangan itu dipakai untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Landasan pengaturan dalam pemikiran mengenai pemerintahan desa adalah keragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat.

Secara umum desa dapat dikatakan sebagai suatu wilayah terkecil yang dikelola secara formal dan mandiri oleh kelompok masyarakat yang berdiam di dalamnya dengan aturan aturan yang disepakati bersama, dengan tujuan menciptakan keteraturan, kebahagiaan dan kesejahteraan bersama yang dianggap menjadi hak dan tanggung jawab bersama kelompok masyarakat tersebut. Desa secara historis merupakan cikal bakal terbentuknya

masyarakat politik dan pemerintahan di Indonesia jauh sebelum negara dan bangsa ini terbentuk. Desa merupakan institusi yang otonom dengan tradisi, adat istiadat dengan hukum sendiri serta relatif mandiri.<sup>2</sup> Menurut Y Zakaria, sejatinya desa adalah negara kecil, karena sebagai masyarakat hukum, desa memiliki semua perangkat suatu negara, seperti wilayah, warga, aturan dan pemerintahan. Selain itu, pemerintahan desa memiliki alat perlengkapan desa seperti polisi dan pengadilan yang memiliki kewenangan untuk menggunakan kekerasan di dalam teritori atau wilayah hukumnya.<sup>3</sup> Hal tersebut membuat desa merupakan suatu institusi otonom dengan tradisi, adat istiadat dan hukumnya sendiri serta relatif mandiri.<sup>4</sup> Berdasarkan hal inilah maka desa harus dipahami sebagai kesatuan masyarakat hukum yang memiliki hak dan kekuasaan dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya untuk mencapai kesejahteraan. Hak untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat inilah yang disebut otonomi desa.<sup>5</sup>

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa, Desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-asul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Peraturan Pemerintah

---

<sup>2</sup> H A W Widjaja, *Otonomi Desa Merupakan Otonomi yang Asli, Bulat dan Utuh*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, , 2004, hal. 4-5.

<sup>3</sup> Y Zakaria, *Pemulihan Kehidupan Desa dan UU No 22 Tahun 1999, Dalam Desentralisasi, Globalisasi, dan Demokrasi Lokal*, LP3S, Jakarta, 2005, hal. 332.

<sup>4</sup> H. A. W. Widjaja, *Op.Cit*, hal. 4.

<sup>5</sup> H. A. W. Widjaja, *Op.Cit*, hal. 165.

Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa ini diterbitkan untuk melaksanakan ketentuan Pasal 216 ayat (1) Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 Pasal 14 ayat (1) menyatakan bahwa tugas Kepala Desa adalah menyelenggarakan urusan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan. Desa bukanlah bawahan kecamatan, karena kecamatan merupakan bagian dari perangkat daerah kabupaten/kota, dan desa bukan merupakan bagian dari perangkat daerah. Berbeda dengan desa, kelurahan memiliki hak mengatur wilayahnya lebih sempit.

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 73 Tahun 2005 tentang Kelurahan, bahwa Kelurahan adalah wilayah kerja lurah sebagai perangkat Daerah Kabupaten/Kota dalam wilayah kerja Kecamatan. Dalam Pasal 2 ayat (1) Kelurahan dibentuk di wilayah kecamatan dan (2) Pembentukan kelurahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berupa penggabungan beberapa kelurahan atau bagian kelurahan yang bersandingan, atau pemekaran dari satu kelurahan menjadi dua kelurahan atau lebih. Dalam kedudukannya, pada Pasal 3 ayat (1) Kelurahan merupakan perangkat daerah Kabupaten/Kota yang berkedudukan di wilayah kecamatan, (2) Kelurahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipimpin oleh Lurah yang berada di bawah dan bertanggungjawab kepada Bupati/Walikota melalui Camat, (3) Lurah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diangkat oleh Bupati/Walikota atas usul Camat dari Pegawai Negeri Sipil. Berdasarkan Pasal 200 ayat (3) dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, bahwa

Desa di kabupaten/kota secara bertahap dapat diubah atau disesuaikan statusnya menjadi kelurahan sesuai usul dan prakarsa Pemerintah Desa bersama Badan Permusyawaratan Desa yang ditetapkan dengan Perda. Dengan ditetapkan status Desa menjadi Kelurahan kewenangan Desa sebagai suatu kesatuan masyarakat hukum yang berhak mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal usul dan adat-istiadat setempat berubah menjadi wilayah kerja Lurah sebagai Perangkat Daerah Kabupaten di bawah Kecamatan.

Dilihat dari latar belakang diubahnya bentuk pemerintahan desa menjadi kelurahan bukan disebabkan karena adanya kebutuhan, tetapi karena tuntutan perundang-undangan, maka mau tidak mau, siap tidak siap, semua pemerintahan desa yang berada di wilayah kota harus berubah menjadi kelurahan. Menindaklanjuti isi dari Pasal tersebut, telah ditetapkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 28 Tahun 2006 tentang pembentukan, penghapusan, penggabungan desa dan perubahan status desa menjadi kelurahan. Kepmendagri tersebut merupakan pedoman bagi daerah kabupaten dan kota serta DPRD dalam menetapkan peraturan daerah kabupaten dan kota mengenai pembentukan kelurahan.

Pembentukan kelurahan diartikan sebagai pembentukan kelurahan baru sebagai akibat pemecahan, penggabungan dan atau perubahan status desa menjadi kelurahan. Perubahan status desa menjadi kelurahan sebagaimana ditegaskan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 28 Tahun 2006 tentang pembentukan, penghapusan, penggabungan desa dan

perubahan status desa menjadi kelurahan, adalah merupakan kebijakan atau upaya yang ditempuh pemerintah dalam rangka membentuk kelurahan baru.

Dalam penjelasan Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 16 Tahun 2008 tentang Perubahan Status Desa Wates menjadi Kelurahan Wates dikemukakan bahwa prinsip pengaturan mengenai desa yaitu otonomi asli maka penyelenggaraan otonomi desa harus diselenggarakan dalam perspektif administrasi pemerintahan negara yang selalu mengikuti perkembangan jaman. Hal ini berarti penyelenggaraan pemerintahan desa harus selalu mengikuti dinamika perkembangan dan perubahan sosial di desa.

Perkembangan kehidupan masyarakat di Desa Wates telah menunjukkan karakteristik masyarakat kota, yaitu ditandai dengan kondisi riil Desa Wates telah tumbuh menjadi pusat pelayanan publik, pusat perdagangan dan industri, dan pusat jasa. Perkembangan tersebut harus diakomodasi agar penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan dapat meningkatkan taraf hidup dan mensejahterakan masyarakat Desa Wates. Dalam upaya mengikuti perkembangan masyarakat di Desa Wates, meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, mempercepat pelaksanaan pembangunan dan mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat, Desa Wates telah dirubah statusnya menjadi Kelurahan Wates dengan mendasar pada Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor : 9 Tahun 2009 Tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 16 Tahun 2008 Tentang Perubahan Status Desa Wates Menjadi Kelurahan Wates. Perubahan status

Desa Wates menjadi Kelurahan Wates merupakan tindak lanjut prakarsa Pemerintah Desa Wates dan BPD Wates yang telah disetujui lebih dari 2/3 (dua pertiga) penduduk desa yang mempunyai hak pilih.

Perubahan status Desa Wates menjadi Kelurahan Wates akan diikuti perubahan di bidang kewenangan, kelembagaan, personil, keuangan dan kekayaan, dan sarana serta prasarana pemerintahan. Dengan berstatus kelurahan, diharapkan kesempatan untuk mendapatkan anggaran pembangunan menjadi lebih luas seperti bantuan dari Pemerintah Pusat akan dapat diterima dalam jumlah lebih besar. Alih status tidak akan merugikan perangkat desa atau masyarakat dengan harapan laju pembangunan akan lebih cepat, aset yang dikelola juga akan lebih banyak dan jelas. Namun, pada kenyataannya anggaran yang diberikan oleh pemerintah pusat maupun dari daerah masih dirasa terlalu minim, sarana dan prasarana yang masih kurang, kurangnya tenaga personil kelurahan, dan juga belum adanya aturan atau payung hukum mengenai LKK (Lembaga Kemasyarakatan Kelurahan).

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian di atas, terdapat permasalahan terkait persoalan yang timbul dari Peralihan Status Desa Wates Menjadi Kelurahan Wates menurut Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 9 Tahun 2009 tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 16 Tahun 2008 tentang Perubahan Status Desa Wates Menjadi Kelurahan Wates dengan rumusan permasalahan yaitu :

1. Bagaimanakah perlakuan terhadap asset berupa Tanah Kas Desa sebanyak 77 bidang yang merupakan salah satu sumber pendapatan yang ternyata tidak dapat dikelola sendiri oleh Kelurahan Wates?
2. Bagaimanakah sikap Pemerintah Kabupaten Kulon Progo terhadap Lembaga Keuangan Mikro (LKM) Binangun Wates dan sendi-sendi organisasi kemasyarakatan penopang kegiatan pembangunan dan pemberdayaan masyarakat seperti LKMD, KKLKMD, BPD, Pedukuhan, Rukun Warga (RW), maupun Rukun Tetangga (RT)?
3. Bagaimanakah kelangsungan pembangunan dan peningkatan pelayanan kepada masyarakat di Kelurahan Wates akibat terbatasnya anggaran belanja yang didapat Kelurahan Wates karena saat ini tergantung pada alokasi APBD yang diberikan oleh Pemerintah Kabupaten Kulon Progo yang jumlahnya sangat terbatas?

### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah untuk : *Pertama*, mengetahui dan menganalisis permasalahan-permasalahan apa sajakah yang muncul terkait pelaksanaan perubahan status Desa Wates menjadi Kelurahan Wates menurut Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 9 Tahun 2009 tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 16 Tahun 2008 tentang Perubahan Status Desa Wates Menjadi Kelurahan Wates. *Kedua*, memberikan alternatif pemecahan permasalahan terkait permasalahan yang timbul akibat perubahan status Desa Wates menjadi Kelurahan Wates

menurut Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 9 Tahun 2009 tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 16 Tahun 2008 tentang Perubahan Status Desa Wates Menjadi Kelurahan Wates pasca diundangkannya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

#### **D. Kerangka Teori**

##### **1. Otonomi Daerah**

Implementasi Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahab Daerah, berdampak diteruskannya sejumlah kewenangan yang semula menjadi urusan pemerintah daerah, yang mengakibatkan terjadinya perubahan dalam berbagai aspek pembangunan di Indonesia. Berdasarkan Pasal 10 ayat (3) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, urusan-urusan pemerintahan yang menjadi urusan urusan pemerintah pusat meliputi : (1) politik luar negeri; (2) pertanahan; (3) keamanan; (4) yustisi; (5) moneter dan fiskal nasional, dan (6) agama. Selain urusan tersebut, semua urusan telah diserahkan kepada pemerintah daerah baik pemerintah provinsi, maupun kabupaten/kota.

Otonomi daerah sebagai salah satu bentuk desentralisasi pemerintahan, pada hakikatnya ditujukan untuk memenuhi kepentingan bangsa secara keseluruhan, yaitu upaya untuk lebih mendekatkan tujuan-tujuan penyelenggaraan pemerintahan untuk mewujudkan cita-cita masyarakat yang lebih baik, suatu masyarakat yang lebih adil dan lebih sejahtera.

Menurut BAB I Pasal 1 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 dinyatakan bahwa desentralisasi diartikan sebagai penyerahan wewenang pemerintah oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Adapun tentang pengertian desentralisasi yang dikemukakan para ahli sebagai berikut :

- a. **M. Turner dan D. Hulme**<sup>6</sup>, mengartikan desentralisasi adalah transfer kewenangan untuk penyelenggaraan beberapa pelayanan kepada publik dari seseorang atau agen pemerintah pusat kepada beberapa individu atau agen lain yang lebih dekat kepada publik yang dilayani.
- b. **Rondinelli**<sup>7</sup>, mendefinisikan desentralisasi sebagai transfer tanggung jawab dalam perencanaan, manajemen dan alokasi sumber-sumber dari pemerintah pusat, unit yang berada dibawah level pemerintah, otoritas atau korporasi publik semi otonomi, otoritas regional atau fungsional dalam wilayah yang luas, atau lembaga privat non pemerintah dan organisasi nirlaba.
- c. **Nugroho**<sup>8</sup>, mengartikan desentralisasi sebagai desentralisasi kewilayahan dan desentralisasi fungsional. Desentralisasi kewilayahan berarti pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada wilayah

---

<sup>6</sup> Lihat dalam, Teguh Yuwono dkk., *Manajemen Otonomi Daerah, Membangun Daerah Berdasarkan Paradigma Baru*, Diponegoro University, Semarang, 2001, hlm. 27.

<sup>7</sup> Rondinelli Denis A dan John R. Nellis, *Assessing Desentralization Policies in Developing : The Case For Cautious Optimis*, dalam , *Development Policy Review*, vol 4, No 1, hlm. 5.

<sup>8</sup> Rian Nugroho, *Otonomi Daerah Desentralisasi Tanpa Revolusi, Kajian dan Kritik atas Kebijakan Desentralisasi di Indonesia*, PT. Elex Media Komputindo, Jakarta, 2000, hlm 42.

di dalam negara. Desentralisasi fungsional berarti pelimpahan wewenang kepada organisasi wewenang (atau teknis) yang secara langsung berhubungan dengan masyarakat.

- d. **Ni'matul Huda<sup>9</sup>**, mengartikan desentralisasi ialah adanya pengakuan penentu kebijakan pemerintah terhadap potensi dan kemampuan daerah dengan melibatkan wakil-wakil rakyat di daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan, dengan melatih diri menggunakan hak yang seimbang dengan kewajiban masyarakat yang demokratis.
- e. **Mardiasmo<sup>10</sup>**, mengartikan bahwa desentralisasi tidak hanya berarti pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat ke pemerintah yang lebih rendah, tetapi juga pelimpahan beberapa wewenang pemerintah ke pihak swasta dalam bentuk privatisasi.
- f. **Syaukani<sup>11</sup>** mengartikan desentralisasi adalah sebuah mekanisme penyelenggaraan pemerintahan yang menyangkut pola hubungan antara pemerintah nasional dan pemerintah lokal, di dalam mekanisme ini pemerintah nasional melimpahkan kewenangan kepada pemerintah dan masyarakat setempat atau lokal untuk diselenggarakan guna meningkatkan kemaslahatan hidup masyarakat.

---

<sup>9</sup> Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah Filosofi,...* Op.Cit., hlm. 85.

<sup>10</sup> Mardiasmo, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, PT. Andi Offset, Yogyakarta, 2002, hal. 34.

<sup>11</sup> Syaukani dkk., *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Cetakan 1, Pustaka Belajar, 2002, hlm. xvii.

Pada tahun 1962, PBB<sup>12</sup> mengartikan bahwa desentralisasi sebagai (1) dekonsentrasi, yang juga disebut desentralisasi birokrasi atau administrasi, dan (2) devolusi yang sering juga disebut sebagai desentralisasi demokrasi atau politik, yang mendelegasikan wewenang pengambilan keputusan kepada perwakilan yang dipilih melalui pemilihan lokal. Di lain pihak, desentralisasi dan otonomi secara konseptual dipandang sebagai suatu hak dan kewenangan daerah untuk mengatur dirinya sendiri, baik yang menyangkut keputusan administrasi maupun keputusan politik dengan tetap memperhatikan ketentuan perundang-undangan.

Ada beberapa alasan perlunya pemerintah pusat mendesentralisasikan kekuasaan kepada pemerintah daerah, Samodra<sup>13</sup> menguraikan sebagai berikut : (1) segi politik, desentralisasi dimaksudkan untuk mengikutsertakan warga dalam proses kebijakan, baik untuk kepentingan daerah sendiri maupun untuk mendukung politik dan kebijakan nasional melalui pembangunan proses demokrasi di lapisan bawah. (2) segi manajemen pemerintahan, desentralisasi dapat meningkatkan efektifitas, efisiensi, dan akuntabilitas publik terutama dalam penyediaan pelayanan publik. (3) segi kultural, desentralisasi untuk memperhatikan kekhususan, keistimewaan suatu daerah, seperti geografis, kondisi penduduk, perekonomian, kebudayaan, atau latar belakang sejarahnya. (4) segi kepentingan pemerintah pusat, desentralisasi dapat mengatasi kelemahan

---

<sup>12</sup> Lihat dalam, Suwondo, *Makalah Desentralisasi Pelayanan Publik : Hubungan Komplementer Antara Sektor Negara, Mekanisme Pasar dan Organisasi Non-Pemerintah*, Malang: Januari 2000, hlm. 11.

<sup>13</sup> Samodra, W., *Good Governance dan Otonomi Daerah dalam Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2005, hlm.17.

pemerintah pusat dalam mengawasi program-programnya. (5) segi percepatan pembangunan, desentralisasi dapat meningkatkan persaingan positif antar daerah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat sehingga mendorong pemerintah daerah untuk melakukan inovasi dalam rangka meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat.

Pelaksanaan desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah perlu didasarkan pada beberapa hal dimana The Liang Gie<sup>14</sup> menyebutkan sebagai berikut :

*(1) Dilihat dari sudut politik, desentralisasi dimaksudkan untuk mencegah penumpukan kekuasaan pada satu pihak saja yang pada akhirnya dapat menimbulkan tirani; (2) penyelenggaraan desentralisasi dianggap sebagai pendemokrasian, untuk menarik rakyat ikut serta dalam pemerintahan dan melatih diri dalam menggunakan hak-hak demokrasi; dan (3) dari sudut teknis organisatoris pemerintahan, desentralisasi adalah untuk mencapai suatu pemerintahan yang efisien.*

Pasal 1 angka 5 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mengartikan bahwa otonomi daerah adalah hak, kewenangan dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sedangkan daerah otonom yang selanjutnya disebut daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah tertentu yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat dalam Sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

---

<sup>14</sup> Lihat dalam, Fauzan. M. 2006, *Hukum Pemerintahan Daerah Kajian Tentang Hubungan Keuangan Antara Pusat dan Daerah*, UII Press, Yogyakarta, 2006, hlm. 21.

Otonomi daerah merupakan salah satu sendi penting penyelenggaraan negara. Otonomi daerah diadakan bukan sekedar menjamin efisiensi penyelenggaraan pemerintah, bukan pula sekedar menampung kenyataan negara yang luas, penduduk banyak dan berpulau-pulau. Otonomi daerah merupakan cara memelihara negara kesatuan. Daerah-daerah otonom yang bebas dan mandiri mengatur dan mengurus rumah tangga pemerintahan sendiri, merasa diberi tempat yang layak dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Hal ini lebih lanjut ditegaskan oleh Bagir Manan, bahwa otonomi daerah bukan sekedar penyelenggaraan pemerintahan untuk mencapai efisiensi dan efektifitas pemerintahan. Otonomi adalah sebuah tatanan ketatanegaraan (*staatsrechtelijk*) bukan hanya tatanan administratis negara (*administratiefrechtelijk*). Sebagai tatanan ketatanegaraan otonomi berkaitan dengan dasar-dasar bernegara dan susunan organisasi negara. Hakekat dari otonomi sendiri adalah kemandirian, walaupun bukan suatu bentuk kebebasan sebuah satuan yang merdeka (*zelfstandigheidbuke nonafhan kelikheid*).<sup>15</sup>

Menurut Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah, kebijakan dalam penyelenggaraan otonomi daerah diarahkan pada pencapaian sasaran sebagai berikut :

1. Peningkatan pelayanan publik dan pengembangan kreatifitas masyarakat serta aparaturn pemerintah di daerah;

---

<sup>15</sup> Bagir Manan 2001, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum UII Yogyakarta, hlm. 24-26.

2. Kesetaraan hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dan antara pemerintah daerah dalam kewenangan keuangan;
3. Untuk menjamin peningkatan rasa kebangsaan, demokrasi dan kesejahteraan masyarakat di daerah;
4. Menciptakan ruang yang lebih luas bagi kemandirian daerah.

Kebijakan otonomi daerah memiliki pra kondisi dimana terjadi pengakuan terhadap hak politik masyarakat daerah untuk menentukan bentuk hubungan pusat dan daerah. Selain itu proses desentralisasi harus diikuti dengan demokratisasi dalam bentuk tataran kelembagaan maupun prosedural, termasuk di dalamnya hak untuk menolak terhadap pemberian tugas pembantuan dari masyarakat desa apabila tidak dikehendaki masyarakat.

## 2. Otonomi Desa

Bayu Surianingrat mengatakan otonomi desa adalah otonomi yang sudah ada sejak desa itu terbentuk. Otonomi desa berlandaskan adat, mencakup kehidupan lahir dan batin penduduk desa, dan tidak berasal dari pemberian pemerintah.<sup>16</sup> Otonomi desa pada awalnya adalah ciptaan bangsa Belanda, pada saat Belanda masih memegang kekuasaan sebelum Indonesia merdeka. Otonomi desa yang awalnya dilontarkan oleh Letnan Gubernur Jendral Raffles pada tahun 1817, mengatur bahwa desa-desa di pantai utara Pulau Jawa menjalankan hak-otonomi penuh dan berkuasa

---

<sup>16</sup> Bayu Surianingrat, *Desa dan Kelurahan Menurut UU No. 5 Tahun 1979*, (Jakarta: Metro Pos), 1980, hlm. 14.

memilih kepala desanya sendiri.<sup>17</sup> Dalam pengertian otonomi menurut hukum tata negara asing, maka desa di Indonesia sebagai daerah-daerah hukum yang paling tua menjalankan otonomi yang sangat luas. Adapun hak otonomi untuk mengatur dan mengurus rumah tangga desa sebagai daerah hukum yang diatur dalam hukum adat, adalah kewenangan dan kewajiban tiada yang bersangkutan dengan kepentingan keduniawian, akan tetapi juga bersangkutan dengan kerohanian.<sup>18</sup> Oleh karena itu, desa disebut sebagai institusi yang otonom dengan tradisi, adat istiadat dan hukumnya sendiri serta dinilai relatif mandiri.<sup>19</sup>

Desa juga dipandang sebagai salah satu bentuk dari kehidupan bersama yang terdiri dari beberapa ribu orang, hampir semuanya saling mengenal, kebanyakan hidup dari pertanian, terdapatnya ikatan keluarga yang rapat, taat pada tradisi kaedah-kaedah sosial.<sup>20</sup>

Dari sudut pandang sosial ekonomi, desa lebih dilihat dari sudut pandang produksi, dimana desa sebagai komunitas atau masyarakat yang memiliki model produksi, yaitu pertanian. Hatta juga mengatakan bahwa model produksi merupakan dasar dari demokrasi khas desa. Di desa sistem yang masih kuat dan hidup sehat sebagai bagian dari adat istiadat yang hakiki, dasarnya adalah pemilikan tanah komunal, yaitu setiap orang merasa bahwa ia harus bertindak berdasarkan persetujuan bersama,

---

<sup>17</sup> Kemudian tentang hak otonomi desa baru disahkan dalam perundang-undangan pada tahun 1854, dalam pasal 71 RR th. 1954, p. 128 I.S.)

<sup>18</sup> Soetardjo Kartohadikoesoemo, *Desa*, Op. Cit., hlm. 282

<sup>19</sup> HAW. Widjaja, *Otonomi Desa...*, Op. Cit, hlm. 4.

<sup>20</sup> Jabal Tarik Ibrahim, 2003, *Sosiologi Pedesaan*, Universitas Muhammadiyah, Malang, hlm. 31. Dalam Khairuddin, *Dekonstruksi Politik...*, Op., Cit, hlm. 260.

sewaktu mengadakan kegiatan ekonomi.<sup>21</sup> Dengan demikian, kolektivitas menjadi pilar utama dalam kehidupan sosial desa, yang didasarkan pada pemilikan tanah secara komunal yang merupakan wujud demokrasi asli Indonesia. Eksistensi dan peranan desa dikatakan oleh Soepomo, bahwa perlunya menggunakan desa sebagai model dalam menyusun sistem pemerintahan Republik Indonesia karena pemimpin harus bersatu jiwa dengan rakyatnya seperti dalam tradisi pemerintahan desa pada jaman itu, oleh karena itu Soepomo menghendaki diakuinya otonomi desa atau yang disebut (*zelfbesturende Landschappen*) dalam ketatanegaraan republik Indonesia.<sup>22</sup> Otonomi desa juga dimaknai sebagai wadah suatu unit ekologis yang merupakan suatu masyarakat setempat atau *community*, yang menurut Theodonson, G.A dan Theodonson A.G dikutip oleh Soerjono Sockanto dalam bukunya Kedudukan Kepala Desa sebagai Hakim Perdamaian sebagai berikut :

*“ A concentrated settlement of people in a limited territorial area, within which they satisfy many of their daily needs through a system of independent relationships. A community is a self-conscious social unit and a focus of group identification. Although a community forms a local geographic and economic unit, providing many of the primary goods and services for its inhabitants, it is not necessarily a political entity, as is not contained within or defined by legal boundaries, such as those of a city or town, community also implies a certain identification of the inhabitants with the geographic area, and with each other, a feeling of sharing common interest and goals, a certain amount of mutual cooperation and a awareness of the existence of the*

---

<sup>21</sup> Herbert Feith dan Lance Castles , *Pemikiran Politik Indonesia 1945-1965*, (Jakarta: terjemahan LP3ES), 1988, hlm. 12-16.

<sup>22</sup> Didik Sukriono, *Hukum Konstitusi...*, Op, Cit., hlm.179.

*community in the both its inhabitants and those in the surrounding area".<sup>23</sup>*

(suatu lingkungan kediaman orang yang terkonsentrasi dalam suatu areal territorial terbatas, dalam mana mereka memenuhi kebutuhan hidup mereka sehari-hari lewat suatu system hubungan yang saling bergantung. Suatu komunitas merupakan suatu unit kesadaran dari masyarakat sekaligus suatu fokus identifikasi kelompok. Meskipun suatu komunitas membentuk suatu unit geografi dan ekonomi lokal, dengan cara menyediakan barang-barang kebutuhan dan pelayanan untuk penduduknya, ia tidaklah harus merupakan entitas politik karena ia tidak berada dalam atau ditetapkan oleh garis batas hukum sebagaimana kota besar atau kota kecil. Komunitas juga secara tidak langsung menyatakan suatu identifikasi tertentu dari orang-orang yang berdiam di suatu area geografis yang satu sama lain merasa memiliki tujuan dan kepentingan yang sama, termasuk melakukan kerjasama timbal balik tertentu dan kesadaran akan keberadaan komunitas itu baik untuk lingkungan penduduk itu sendiri maupun untuk wilayah sekelilingnya).

Melihat pemaknaan otonomi desa di atas, bahwa pemaknaan tersebut lebih melihat dari perspektif sosiologis, yang tentunya akan akan berbeda jika dilihat dari perspektif hukum. Istilah otonomi desa terasa kuat pemaknaan *normologisnya* dari sudut pandang hukum, yang lebih menekankan kepada aturan normatif, dimana desa lebih dipahami sebagai suatu daerah kesatuan hukum dimana bertempat tinggal suatu masyarakat yang berkuasa mengadakan pemerintahan sendiri.<sup>24</sup> Jika perspektif sosiologis lebih menekankan pada "kultur" komunitas atau masyarakat desa, maka sebaliknya perspektif hukum lebih menekankan pada "struktur" pemerintahan desa.<sup>25</sup> Kajian hukum terhadap

---

<sup>23</sup>Soerjono Soekamto, *Kedudukan Kepala Desa Sebagai Hakim Perdamaian*, (Jakarta: Rajawali), 1986, hlm. 5.

<sup>24</sup>Soetardjo Kartohadikoesoemo..., *Op.Cit.*, hlm. 3.

<sup>25</sup>Kushandajani, *Otonomi Desa ...*, *Op. Cit.*, hlm. 31.

otonomi/pemerintahan desa selalu berkaitan dengan bagaimana negara “memperlakukan” desa. Dilihat dari makna pengaturan sebagaimana tercantum dalam Pasal 18B ayat (1) yang berbunyi, “Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan Undang-Undang”, dan ayat (2) menegaskan, “Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat serta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.” Maka dapat dikatakan bahwa esensi dari Pasal tersebut mencerminkan pengakuan negara terhadap apa yang disebut “otonomi desa” dewasa ini. Lebih dari itu, dengan menyebut desa sebagai “susunan asli yang memiliki hak asal usul”, maka menurut UUD 1945 hanya desa yang dipastikan memiliki otonomi.<sup>26</sup>

### **3. Keistimewaa Daerah Istimewa Terkait Desa dalam Prespektif Historis**

#### **a. Desa pada Masa VOC dan Masa Pendudukan Jepang**

Penguasa VOC tidak memberikan perhatian terhadap pemerintahan desa, maka penyelenggaraan pemerintahan desa di Indonesia pada waktu itu berjalan sendiri-sendiri sebagaimana kebiasaan dan adat yang berlaku di masing-masing daerah. Ketentuan adat dan kebiasaan daerah menjadi norma yang penting, sehingga

---

<sup>26</sup> *Ibid.* hal.31.

tidak mengherankan apabila bentuk dan praktek penyelenggaraan pemerintahan desa di Indonesia menjadi sangat beragam, karena pulau yang satu berbeda dengan lain.<sup>27</sup>

Kedatangan VOC membuat pemerintah desa menjadi alas kaki dua penguasa, yaitu penjajah asing dan penguasa pribumi yang dengan cara yang berbeda sama-sama memberikan beban bagi pemerintah dan warga desa. Eksploitasi para penjajah asing itu, sama sekali tidak berarti mengambil alih hak penguasa pribumi, sebab desa-desa Bumuputra itu tetap harus memenuhi kewajiban-kewajibannya kepada para penguasa pribumi mereka, seperti membayar upeti, menghadap/hadir pada waktu yang ditentukan untuk menunjukkan tanda kesetiaan kepada penguasanya, wajib kerja dalam waktu tertentu tanpa gaji, dan lain-lain. Dengan demikian, kedudukan desa semakin lemah dan beban desa menjadi semakin berat karena harus tunduk dan melayani kepentingan dua penguasa yang berbeda.<sup>28</sup>

Pada tahun 1848 dilakukan perubahan yang penting terhadap Konstitusi Kerajaan Belanda tahun 1814 akibat keberhasilan revolusi liberal di Eropa. Berdasarkan Konstitusi Kerajaan Belanda tahun 1848 tersebut kemudian diterbitkan *Indishe Staatsregeling* yang mulai berlaku pada 2 September 1854 (Staatblad 1854 No. 2 Jo 1). Dalam UU Ketatanegaraan Hindia Belanda tersebut ketentuan mengenai

---

<sup>27</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Desa Dalam Konstitusi Indonesia Sejak Kemerdekaan Hingga Era Reformasi*, Setara Press, Malang, 2015, hlm. 37.

<sup>28</sup> *Ibid.*, hlm. 37.

desa-desa pribumi atau bumi putera diatur hanya dalam 1 pasal, yaitu Pasal 128 yang terdiri dari 6 ayat. Pada pokoknya Pasal 128 menyatakan sebagai berikut:<sup>29</sup>

1. Desa-desa bumiputera dibiarkan memilih kepala dan anggota pemerintahan desanya sendiri, dengan persetujuan penguasa yang ditunjuk untuk itu menurut ordonansi. Gubernur Jendral menjaga hak tersebut terhadap segala pelanggaran.
2. Dengan ordonansi dapat ditentukan keadaan-keadaan dimana kepala desa dan anggota pemerintah desa diangkat oleh penguasa yang ditunjuk untuk itu.
3. (Diubah dengan S. 38-618 jo 625) kepala desa bumiputera diberikan hak mengatur dan mengurus rumah tangganya dengan memperhatikan peraturan-peraturan yang dikeluarkan oleh Gubernur Jenderal, pemerintah wilayah dan residen atau pemerintah otonom yang ditunjuk dengan ordonansi (S. 41-356).
4. Jika yang ditentukan dalam ayat (1) dan (3) dari pasal ini tidak sesuai dengan lembaga masyarakat atau dengan hak-hak yang diperkenankan dimiliki, maka berlakunya ditangguhkan.
5. Dengan ordonansi dapat diatur wewenang dari desa bumiputera untuk: 1) memungut pajak di bawah pengawasan tertentu; 2) Di dalam batas-batas tertentu menetapkan hukuman terhadap pelanggaran atas aturan yang diadakan oleh desa.

---

<sup>29</sup> Ibid., hlm. 38-39.

6. Desa yang sebagian atau seluruhnya berada dalam batas suatu kota, dimana telah dibentuk dewan menurut ayat (2) Pasal 21, atau ayat (2) pasal 124 sepanjang mengenai daerah yang termasuk di dalam batas termaksud; dapat dihapuskan dengan ordonansi atau bila dianggap perlu dikecualikan dari berlakunya aturan yang ditetapkan dalam ayat (3) pasal ini. Sebagai akibat dari tidak diberlakukannya aturan tersebut, jika perlu dapat dibuat ordonansi.

Pengaturan pemerintahan desa yang sangat sedikit di dalam UU Kertanegaraa Hindia Belanda 1854 menunjukkan betapa kecilnya perhatian pemerintah kolonial Belanda terhadap kehidupan pemerintah desa. Dan baru pada permulaan abad keduapuluh seiring dengan timbulnya "politik etis", maka perhatian kepada penyelenggaraan pemerintahan desa menjadi besar sehingga bermacam-macam *ordonantie* diterbitkan oleh Gubernur Jenderal Hindia Belanda. Yang pertama pada tahun 1906 yaitu *Inlandsche Gemeente Ordinantie* pada 1 Mei 1906 (*Staatblaad* tahun 1906 No. 83) yang hanya berlaku untuk desa-desa di Jawa dan Madura. Dalam *ordonantie* tersebut salah satu ketentuanyang sangat menonjol adalah mengenai kuatnya kedudukan hukum adat dan kolektivitas pemerintah desa. Hal itu dapat dilihat dari ketentuan-ketentuan berikut ini.<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup> Ibid., hlm. 40.

- a) Pengangkatan dan pemberhentian anggota-anggota pemerintah desa kecuali kepala desa, diserahkan kepada adat kebiasaan setempat (Pasal 2 ayat (2)). Sedangkan untuk pemilihan dan pengesahan kepala desa dilakukan oleh residen melalui suatu peraturan yang berdasar pada Pasal 71 IS (Pasal 2 ayat (1)). Pasal 71 IS memberikan perhatian yang besar kepada adat dan kebiasaan masyarakat yang berlaku.
- b) Segala sesuatu yang pernah dimusyawarahkan bersama, harus dilakukan dengan cara yang sesuai dengan kebiasaan setempat (Pasal 6 ayat(2)).
- c) Penggunaan tenaga rodi desa harus memperhatikan kebiasaan setempat (Pasal 16 ayat (1)).
- d) Dalam menjalankan pekerjaannya, maka sedapat-dapatnya kepala desa meminta pertimbangan anggota-anggota pemerintah desa lainnya (Pasal 6 ayat (1)).
- e) Dalam hal yang penting, kepala desa tidak boleh memutuskan sebelum bermufakat dalam suatu musyawarah desa yang dihadiri oleh semua penduduk desa yang berhak memilih (Pasal 6 ayat (2)).

Diundangkannya *De Inlandsche Gemeente Ordinantie* pada 1 Mei 1906 (yang acap disingkat IGO 1906, dimaklumkan dalam *Staatblaad* tahun 1906 No. 83) telah memberikan landasan legal-formal kepada desa-desa (di Pulau Jawa dan Madura), yang pada

akhirnya telah menjadikan desa-desa tersebut semakin terintegrasi ke dalam struktur pemerintahan kolonial. Dengan begitu, desa-desa pun akan mudah dikontrol dalam suatu sistem patronase yang heirarkis di bawah kendali para pemegang kuasa *voogdij*, untuk digerakkan ke tujuan yang telah diprogram dari atas, dalam kerangka kebijakan etik, oleh para penguasa kolonial yang Eropa.<sup>31</sup>

Melalui IGO 1906 itu desa-desa di Jawa dan Madura telah ditransformasikan dari sebatas eksistensi dan wujudnya sebagai komunitas di alam fakta menjadi suatu realitas hukum yang disebut badan hukum menurut hukum perundang-undangan kolonial. Sebagai badan hukum, desa-desa itu kini diakui dalam tatanan hukum kolonial sebagai pengemban hak dan kewajiban, dengan kepala desa sebagai penanggungjawabnya. Sebagai badan hukum, desa-desa itu diakui pula hak kepemilikannya atas suatu inventaris harta kekayaan, khususnya yang berupa tanah komunal, yang karena dilindungi ke bawah hukum perundang-undangan kolonial boleh diharapkan akan tercegah kemungkinannya dari sembarang bentuk perampasan atau penjarahan.<sup>32</sup>

Dengan diterbitkannya bermacam-macam peraturan perundang-undangan mengenai desa bumiputera untuk daerah-daerah tertentu

---

<sup>31</sup> Ibid., hlm. 41.

<sup>32</sup> Ibid., hlm. 42

maka bisa dilihat adanya tiga sifat yang penting dari kebijaksanaan pemerintah Kolonial Hindia Belanda dalam hal pengaturan desa:<sup>33</sup>

(1) Bersifat legalistik dan sekedar memberikan legitimasi.

Peraturan yang dibuat tersebut, sifatnya hanya memberikan pengesahan (legitimasi) terhadap hal-hal yang sudah ada dan berlaku di dalam penyelenggaraan pemerintahan desa bumuputera. Peraturan-peraturan tersebut hampir-hampir tidak memberikan suatu yang baru yang bermanfaat bagi masyarakat desa.

(2) Bersifat statis yaitu memelihara *status quo*.

Peraturan-peraturan yang diterbitkan Pemerintah Hindia Belanda dengan dalih menghormati hukum adat dan kebiasaan adat istiadat setempat sama sekali tidak memberikan sentuhan kemajuan, sehingga masyarakat desa tetap dalam keadaan keterbelakangan.

(3) Bersifat parsial.

Peraturan-peraturan yang dibuat, ditetapkan secara khusus untuk daerah-daerah tertentu yang berbeda-beda satu dengan yang lain. Dengan demikian, keragaman dan perbedaan tersebut tetap terpelihara dan masing-masing kelompok masyarakat daerah, terdorong untuk membanggakan daerahnya dan berorientasi kepada kepentingan kelompok masyarakatnya sendiri.

---

<sup>33</sup> Ibid., hlm. 45-46

Di masa pendudukan militer Jepang, rakyat desa kembali menderita di bawah tekanan penguasa asing, yang kali ini malahan lebih keras dan lebih kejam. Penduduk dipaksa bekerja keras untuk kepentingan Jepang, baik ditempat tinggal mereka sendiri maupun di tempat-tempat yang jauh, di lahan-lahan pertanian yang menghasilkan bahan-bahan kebutuhan logistik tentara Jepang maupun membangun fasilitas atau instalasi Jepang.<sup>34</sup>

Kedudukan pemerintah desa sangat rendah dan lemah dalam struktur kekuasaan negara. Pemerintah desa merupakan bagian dari kekuasaan negara dan menjadi pelaksana-pelaksana paling depan dari keputusan-keputusan yang dibuat atau ditetapkan, tetapi desa sama sekali tidak mempunyai akses apapun dalam proses pembuatan keputusan itu.<sup>35</sup>

**b. UU No. 22 Tahun 1948 Tentang Pemerintahan Daerah**

Harus diakui, setelah Indonesia merdeka Pemerintah Republik Indonesia belum banyak melakukan tindakan untuk mengatur Pemerintahan Desa. Hanya beberapa peraturan yang ada diubah seperlunya untuk menyesuaikannya dengan keadaan dan asas kerakyatan. Demikian pula oleh beberapa penguasa setempat ditetapkan peraturan-peraturan yang bermaksud memberi kesempatan

---

<sup>34</sup> Ibid., hlm. 46.

<sup>35</sup> Ibid., hlm. 46.

kepada rakyat untuk lebih banyak ikut serta dalam pemerintahan desa.<sup>36</sup>

Menurut UU Nomor 22 Tahun 1948 Pasal 1 ayat (1), "Daerah Negara Republik Indonesia tersusun dalam tiga tingkatan : Propinsi, Kabupaten (Kota Besar), dan Desa (Kota Kecil, negeri, marga dan sebagainya), yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri." Kemudian dalam ayat (2) dinyatakan : "Daerah-daerah yang mempunyai hak-hak asal-usul dan di zaman sebelum Republik Indonesia mempunyai pemerintahan sendiri yang bersifat istimewa dengan undang-undang pembentukan termaksud dalam ayat (3) dapat ditetapkan sebagai daerah istimewa yang setingkat Propinsi, Kabupaten, atau Desa, yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri." Dengan melihat ketentuan ini, maka daerah Negara Republik Indonesia hanya mempunyai daerah-daerah otonom yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, di luar itu tidak ada lagi daerah Negara Republik Indonesia yang mempunyai daerah kedudukan (status) lain.<sup>37</sup>

Disamping tiga susunan daerah otonom tersebut, kawedanan dan kecamatan sebagai satuan administratif (dekonsentrasi) tetap dipertahankan. Gagasan menjadikan desa sebagai tumpuan

---

<sup>36</sup> Ibid., hlm. 122.

<sup>37</sup> Ibid., hlm. 123.

penyelenggaraan pemerintahan daerah nampak dari hasrat menitikberatkan otonomi pada desa.<sup>38</sup>

Kehendak UU No. 22 Tahun 1948 mengadakan restrukturisasi wilayah desa membentuk desa-desa baru yang lebih luas merupakan pemikiran yang sangat maju. Namun, walaupun UU No. 22 Tahun 1948 mengandung gagasan dasar yang dikehendaki Pasal 18 UUD 1945 (seperti diutarakan oleh Yamin, Soepomo, Ratulangi, dan Amir), dalam kenyataannya tidak mencapai hal-hal yang diharapkan. Ada beberapa sebab yang menghambat pelaksanaan gagasan-gagasan tersebut. *Pertama*, Desa sebagai bagian penting susunan pemerintahan daerah tidak diperbaharui sebagaimana dikehendaki oleh UU No. 22 Tahun 1948. Akibatnya, desa yang diharapkan sebagai tumpuan penyelenggaraan kemakmuran tidak dapat berperan sebagaimana mestinya. *Kedua*, UU No. 22 Tahun 1948 tidak diikuti pembaharuan perangkat peraturan perundang-undangan pendukung. Untuk pemerintahan desa tetap berlaku ketentuan Hindia Belanda-*Inlandse Gemeente Ordonnantie* (IGO) untuk Jawa-Madura dan *Inlandse Gemeente Ordonnantie Voor Buiten Gewesten* (IGOB) untuk luar Jawa-Madura. IGO dan IGOB tidak dapat dijadikan dasar pengembangan desa karena pengaturan ini pada dasarnya hendak membiarkan desa dalam “keasliannya”.<sup>39</sup>

---

<sup>38</sup> Ibid., hlm. 124.

<sup>39</sup> Ibid., hlm. 126.

**c. UU No. 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah**

Menurut UU No. 1 Tahun 1957 wilayah Republik Indonesia dibagi dalam daerah besar dan kecil yang berhak mengurus rumah tangganya sendiri, dan yang merupakan sebanyak-banyaknya tiga tingkat yang derajadnya dari atas kebawah adalah sebagai berikut : a. Daerah Tingkat I, termasuk Kotapraja Jakarta Raya, b. Daerah Tingkat II, termasuk Kotapraja, dan c. Daerah Tingkat ke III.<sup>40</sup>

Mengenai pembentukan Daerah Tingkat III, menurut UU No. 1 Tahun 1957, harus dilakukan secara hati-hati, karena daerah itu merupakan batu dasar pertama dari susunan negara, sehingga harus diselenggarakan secara tepat pula karena daerah itu bertalian dengan masyarakat hukum Indonesia yang coraknya beragam, yang sulit sembarangan untuk dibuat menurut satu model.<sup>41</sup>

Pada 25 Maret 1959 dikeluarkan UU No. 6 Tahun 1959 Tentang Penyerahan Tugas Pemerintah Pusat dalam Bidang Pemerintahan Umum, Pembantuan Pegawai-pegawai Negeri dan Penyerahan Keuangan kepada Pemerintah Daerah, yang dimuat dalam Lembaran Negara 1959 Nomor 15. Berlakunya UU ini akan ditetapkan kemudian dengan Peraturan Pemerintah dan akan dilakukan per Daerah.<sup>42</sup>

Menurut UU No. 6 Tahun 1959, wewenang yang bersifat mengatur yang sebelumnya dipegang oleh pejabat-pejabat

---

<sup>40</sup> Ibid., hlm. 126.

<sup>41</sup> Ibid., hlm. 127.

<sup>42</sup> Ibid., hlm. 129.

Pamongpraja beralih kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Pasal 2a dan 2c), sedangkan wewenang yang tidak bersifat mengatur yang sebelumnya juga berada pada Pejabat-pejabat Pamongpraja beralih kepada Dewan Pemerintah Daerah (Pasal 2b dan 2d).<sup>43</sup>

Belum lagi sempat dikeluarkan peraturan pelaksanaan dari UU No. 6 Tahun 1959, telah terjadi sesuatu perubahan fundamental dalam sistem ketatanegaraan R.I. yaitu dikeluarkannya Dekrit Presiden 5 Juli 1959, yang memberlakukan kembali UUD 1945. Dengan berlakunya kembali UUD 1945, maka pemerintahan di daerah sebagaimana diatur dalam UU No. 1 Tahun 1957 yang merupakan pelaksanaan dari UUD Sementara 1950 menjadi tidak sesuai lagi. Untuk mengatasi hal ini, pada 7 November 1959 dikeluarkan Penetapan Presiden No. 6 Tahun 1959 tentang Pemerintahan Daerah. Kemudian isinya pada 7 November 1959 disempurnakan dan dimuat dalam Lembara Negara 1959 Nomor 129 dan Tambahan Lembaran Negara No. 1896 dan yang berlaku surut mulai 7 September 1959.<sup>44</sup>

**d. UU No. 18 Tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah**

UU No. 18 Tahun 1965 (LN 1965 No. TLN 2788) adalah hasil dari Panitia Negara Urusan Desentralisasi dan Otonomi Daerah, yang

---

<sup>43</sup> Ibid., hlm. 129.

<sup>44</sup> Ibid., hlm. 126.

diketahui oleh R. Pandji Soeroso, yang ditetapkan dengan Keputusan Presiden No. 514 Tahun 1961.<sup>45</sup>

Setelah bekerja selama dua tahun, Panitia Suroso berhasil menyelesaikan dua rancangan undang-undang, yakni RUU tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah dan RUU tentang Desa Praja. Pada tanggal 01 September 1965, DPR-GR menetapkannya menjadi undang-undang. Masing-masing menjadi UU No. 18 Tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah dan UU No. 19 Tahun 1965 tentang Desa Praja.

Menurut UU No.18 Tahun 1965 Pasal 1 ayat (4), yang dimaksud dengan Desa atau daerah yang setingkat dengan itu adalah kesatuan masyarakat hukum dengan kesatuan penguasa yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri seperti dimaksud dalam Penjelasan Pasal 18 UUD. Kemudian dalam Pasal 4 ayat (2) ditegaskan, sesuatu atau beberapa desa atau daerah yang setingkat dengan desa, dengan mengingat kehidupan masyarakat dan kemajuan perkembangan sosial ekonominya serta dengan memperhatikan peraturan-peraturan hukum adat dan susunan asli yang masih hidup dan berlaku, dapat dibentuk menjadi daerah tingkat III.<sup>46</sup>

**e. UU No. 19 Tahun 1965 tentang Desapraja**

Berhubungan dengan perkembangan ketatanegaraan menurut UUD 1945 yang beraku kembali UUD 1945 yang berlaku kembali

---

<sup>45</sup> Ibid., hlm. 129.

<sup>46</sup> Ibid., hlm. 131.

sejak Dekrit Presiden 5 juli 1959, maka segala peraturan tata pedesaan umumnya, yang masih mengandung unsur-unsur dan sifat-sifat kolonial feodal harus diganti dengan yang baru, yang mengatur kedudukan kesatuan-kesatuan masyarakat hukum di seluruh wilayah RI dengan berpedoman kepada Manifesto Politik dan segala pedoman pelaksanaannya sebagai Garis-Garis Besar Haluan Negara serta Ketetapan-ketetapan MPRS No. I/MPRS/1960, No. II/MPRS/1960, No. V/MPRS/1965, No. VI/MPRS/1965 dan No. VIII/MPRS/1965.<sup>47</sup>

UU No. 19 Tahun 1965 ini dimaksudkan untuk menggantikan semua peraturan perundang-undangan mengenai tata pedesaan yang masih mengandung sifat-sifat kolonial feodal yang masih berlaku. Secara terperinci penetapan UU No. 19 Tahun 1965 ini mempunyai tujuan-tujuan sebagai berikut :<sup>48</sup>

1. Menggantikan semua peraturan perundang-undangan tentang desa yang bersifat kolonial feodal dan telah usang;
2. Menciptakan suatu undang-undang nasional yang akan menjamin tata pedesaan yang lebih dinamis dan penuh dayaguna untuk ikut menyelesaikan revolusi nasional yang demokratis dan pembangunan nasional semesta;
3. Mengatur kesatuan-kesatuan masyarakat hukum di seluruh Indonesia menjadi desapraja untuk mempercepat terbentuknya

---

<sup>47</sup> Ibid., hlm. 131.

<sup>48</sup> Ibid., hlm. 132-133.

daerah tingkat III menurut UU No. 18 Tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah.

Berpangkal tolak dari isi dan jiwa dari Pasal 18 UUD 1945 yang menentukan bahwa wilayah Indonesia dibagi atas daerah besar dan daerah kecil dengan mengingat hak-hak asal-usul atas daerah-daerah yang bersifat istimewa, serta sesuai dengan Ketetapan MPRS No.II/MPRS/1960, maka UU tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah telah menentukan akan membagi habis seluruh wilayah Indonesia dalam tiga tingkatan daerah besar dan kecil, yaitu Daerah Tingkat I, II, dan III. Dengan terbagi habisnya wilayah Indonesia dalam daerah-daerah otonom itu, maka berarti juga bahwa di bawah Daerah Tingkat III tidak seharusnya ada lagi daerah lain selain dari hanya daerah administrasi saja. Karena itu, maka Desapraja menurut UU No. 19 Tahun 1965 tidak berada di dalam dan tidak menjadi bawahan Daerah Tingkat III, tetapi adalah sebagai bentuk peralihan untuk mempercepat terwujudnya Daerah Tingkat III di seluruh wilayah Republik Indonesia.<sup>49</sup>

Menurut ketentuan Pasal 1 UU No.19 Tahun 1965 yang dimaksud Desapraja ialah kesatuan masyarakat hukum yang tertentu batas-batas daerahnya, berhak mengurus rumah tangganya sendiri, memilih penguasanya dan mempunyai harta benda sendiri. Penjelasan resmi Pasal 1 menyatakan sebagai berikut :<sup>50</sup>

---

<sup>49</sup> Ibid., hlm. 134.

<sup>50</sup> Ibid., hlm. 135.

“Kesatuan-kesatuan masyarakat hukum yang tercakup dalam pengertian penjelasan UUD Pasal 18 “*Volksgemeenschappen* seperti Desa di Djawa dan Bali, Negeri di Minangkabau, Dusun dan Marga di Palembang dan sebagainya”, yang bukan bekas-bekas swapraja, adalah Desapraja menurut Undang-undang ini.

Dengan menggunakan nama Desapraja, Undang-undang ini memberikan istilah baru dengan satu nama untuk keseluruhan kesatuan-kesatuan masyarakat yang termasuk dalam penjelasan UUD tersebut, yang di berbagai bagian wilayah Indonesia mempunyai nama asli yang bermacam-macam. Bersama dengan ini Undang-undang ini memberi dasar dan isi Desapraja itu secara hukum yang berarti kesatuan masyarakat hukum yang tertentu batas-batas daerahnya, berhak mengurus rumah tangganya, memilih penguasanya dan mempunyai harta benda sendiri”.

Dalam penjelasan umum UU No. 19 Tahun 1965 terdapat penjelasan-penjelasan tambahan sebagai berikut :<sup>51</sup>

1. UU No. 19 Tahun 1965 tidak membentuk Desapraja baru melainkan mengakui kesatuan-kesatuan masyarakat hukum yang telah ada di seluruh Indonesia dengan pelbagai macam nama Desapraja.
2. Kesatuan-kesatuan masyarakat hukum lain yang tidak bersifat teritorial dan belum mengenal otonomi sebagaimana terdapat di pelbagai bagian wilayah Indonesia (daerah administratif), tidak dijadikan Desapraja melainkan kelak dapat langsung dijadikan daerah administrasi dari Daerah Tingkat III.
3. Desapraja tidaklah merupakan tujuan tersendiri, melainkan hanyalah sebagai bentuk peralihan untuk mempercepat terwujudnya Daerah Tingkat III dalam rangka UU Pokok-pokok

---

<sup>51</sup> Ibid., hlm. 135.

Pemerintahan Daerah. Kelak bila telah tiba waktunya semua Desapraja harus ditingkatkan menjadi Daerah Tingkat III dengan atau tanpa menggabungkannya lebih dulu mengingat besar kecilnya pelbagai Desapraja itu.

**f. UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan di Daerah (Desa di Era Pemerintahan Orde Baru)**

Sejak kelahirannya pada awal pemerintahan Orde Baru, UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan di Daerah telah mendelegasikan pengaturan tentang pemerintahan desa dengan undang-undang (Pasal 88). Untuk itu, setelah lima tahun berjalan UU No. 5 Tahun 1974, dibentuklah UU No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa yang menggantikan UU No.19 Tahun 1965 tentang Desapraja.<sup>52</sup>

UU No. 5 Tahun 1979 hanya mengatur Desa dari segi pemerintahannya. Dalam ketentuan Pasal 1 huruf a dinyatakan bahwa *“Desa adalah suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai kesatuan masyarakat termasuk di dalamnya kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung di bawah Camat dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia”*. Kendati rumusan Pasal 11 huruf a tersebut memuat konsep hak untuk menyelenggarakan rumah tangganya sendiri, namun bersama dengan itu pula dinyatakan bahwa desa merupakan organisasi

---

<sup>52</sup> Ibid., hlm. 145.

pemerintahan yang terendah langsung di bawah Camat. Dengan sendirinya desa merupakan representasi pemerintah pusat. Artinya bahwa apa yang dianggap baik oleh pemerintah pusat (organisasi kekuasaan di atasnya) dipandang baik pula oleh desa. Asumsi ini bukan saja manipulatif, namun juga mempunyai tendensi yang sangat kuat untuk mengalahkan dan merendahkan keperluan, kebutuhan dan kepentingan masyarakat desa.<sup>53</sup>

Pengintegrasian desa ke dalam struktur pemerintahan nasional menempatkannya sebagai rantai terbawah dari sistem birokrasi pemerintahan yang sentralistik. Hal ini menjadikan desa sebagai kepanjangan tangan pemerintah pusat dan subsistem dari negara, sehingga kedudukan desa sebagai kesatuan masyarakat hukum yang otonom dan otonomi asli kian terkikis.<sup>54</sup>

Di samping desa, terdapat pula suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung di bawah Camat yang disebut "kelurahan" yang dapat dibentuk di Ibukota Propinsi, Ibukota Kabupaten, Kotamadya, Kota Administratif dan Kota-kota lain dalam arti bahwa kelurahan ini juga merupakan suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah

---

<sup>53</sup> Ibid., hlm. 146.

<sup>54</sup> Ibid., hlm. 146.

langsung di bawah Camat, tetapi tidak memiliki hak menyelenggarakan rumah tangganya.<sup>55</sup>

Undang-undang No. 5 Tahun 1979 memang membawa beberapa hal yang baru, sehingga telah menyebabkan terjadinya beberapa perubahan yang prinsipil dalam penyelenggaraan pemerintahan desa di Indonesia. Beberapa hal tersebut adalah :<sup>56</sup>

1. Secara resmi organisasi pemerintahan yang terendah dipisahkan antara yang bersifat administratif yaitu kelurahan, dengan desa yang bersifat otonom. Kebijakan tersebut mencerminkan kemauan Pemerintah pasca 1965 yang menginginkan dilaksanakannya asan dekonsentrasi sama dan sejajar dengan asan desentralisasi. Meskipun pada masa penjajahan Belanda melalui *Indische Staatregeling* 1854 Pasal 128 juga diatur kemungkinan desa yang tidak lagi memiliki otonomi atau terikat dengan hukum adat, tetapi setelah kemerdekaan justru timbul keinginan yang kuat untuk mengembangkan otonomi daerah dan memelihara hukum adat sebagaimana yang tersirat dalam Pasal 18 UUD 1945. Ide yang berkembang pada masa itu adalah otonomi daerah yang seluas-luasnya, yang terlihat dengan jelas dalam peraturan perundang-undangan yang ditetapkan sampai awal tahun 1960. MPRS sendiri dalam Sidang Umum IV tahun 1966 juga masih

---

<sup>55</sup> Ibid., hlm. 146-147.

<sup>56</sup> Ibid., hlm. 147.

menginginkan dilaksanakannya prinsip otonomi daerah yang seluas-luasnya.

2. Untuk pertama kalinya secara nasional, pejabat dan pegawai organisasi pemerintah yang terendah dipegang oleh pegawai negeri. Pada awal pelaksanaan ketentuan ini, pejabat-pejabat pemerintahan desa atau yang setingkat dengan itu yang dijadikan kelurahan; setelah memenuhi syarat-syarat yang ditentukan kemudian diangkat sebagai pegawai negeri. Dalam Pasal 24, 30 dan 31 disebutkan bahwa Kepala Kelurahan, Sekretaris Kelurahan, Kepala-kepala Urusan dan Kepala-kepala Lingkungan adalah Pegawai Negeri yang diangkat oleh Gubernur (bagi Lurah) dan oleh Bupati/Walikota untuk yang lainnya. Dalam kedudukannya sebagai pegawai negeri, tentu saja para pejabat pemerintah kelurahan mempunyai penghasilan tetap yang lebih pantas dibandingkan dengan pejabat pemerintah desa.
3. Penghapusan lembaga perwakilan masyarakat desa. Meskipun pada praktiknya jarang terdapat lembaga di lingkungan pemerintah desa yang secara resmi dinyatakan sebagai badan perwakilan rakyat atau masyarakat desa, tetapi di beberapa daerah lembaga itu pernah ada, misalnya di DIY yang pada tahun 1946 bahkan dinamakan Dewan Perwakilan rakyat Kelurahan. Dalam UU No. 19 Tahun 1965 gagasan tersebut dituangkan dengan membentuk Badan Musyawarah Desa (Bamudes) yang

secara resmi dinyatakan sebagai badan perwakilan rakyat desa. Berbeda dengan sebelumnya, UU No. 5 Tahun 1979 justru secara tegas meniadakan atau tidak memberi kemungkinan bagi adanya lembaga perwakilan rakyat tersebut.

4. Pengukuhan kepala desa sebagai pusat kekuasaan di desa. Di hampir seluruh daerah di Indonesia, memang sejak lama kepala desa merupakan pusat kekuasaan, meskipun masih terdapat lembaga lain sebagai penasehat atau badan pertimbangan. Namun demikian, tidak pernah secara tegas dinyatakan bahwa kepala desa adalah pemegang kekuasaan yang tertinggi di tingkat desa, seperti yang ditentukan dalam UU No. 5 Tahun 1979. Kebijakan ini mengikuti pola pemerintahan nasional, yang memberikan kekuasaan yang dominan pada pimpinan eksekutif.
5. Penyeragaman organisasi pemerintahan desa. Sejak permulaannya desa-desa di Indonesia sudah beraneka ragam dalam hampir segala sesuatu. Keanekaragaman tersebut, dalam beberapa hal yang pokok melalui UU No. 19 Tahun 1965 ingin diseragamkan, tetapi masih banyak hal yang tetap dibiarkan beragam sebagaimana adanya misalnya, sebutan para pejabat pemerintah desa. Berbeda dengan sebelumnya, undang-undang desa yang baru itu secara ketat menghendaki keseragaman dalam hampir semua hal. Keseragaman tersebut bukan saja pada struktur

organisasi, tetapi juga pada sebutan desa itu sendiri beserta para pejabat pemerintahannya.

Birokrasi *desa* dalam sistem pemerintahan nasional di Republik Indonesia melalui pemberlakuan UU No. 5 Tahun 1979 telah menimbulkan dampak negatif yang tidak kecil. Dalam strategi birokratisasi desa, mekipun "*otonomi desa*" juga disinggung-singgung, setidaknya Pasal 18 UUD 1945 juga menjai konsiderans UU No. 5 Tahun 1979, *desa* tidak hanya diubah statusnya, yakni dari "masyarakat hukum" menjadi "sekumpulan orang yang tinggal bersama...", tetapi juga di dalamnya dicangkokkan sebuah institusi baru, yaitu "pemerintahan desa".<sup>57</sup>

Bersamaan dengan itu sistem pengelolaan hidup bersama (*governance system*) yang ada di dalam *desa*, yang di dalamnya tercakup sistem pemerintahan (*government system*), digantikan oleh suatu sistem pemerintahan desa yang baru, yang sama sekali berbeda dan karenanya asing bagi warga desa. Padahal, sejatinya ada perbedaan "rasa keadilan" yang amat besar antara *desa* sebagai suatu "persekutuan sosial" dan desa sebagai suatu "satuan administrasi pemerintahan". Ada "rasa keadilan" yang hidup dalam *desa* yang tidak tertampung dalam desa sebagai 'satuan administratif pemerintahan' itu. Demikian pula, ada aturan-aturan yang ada dalam ketentuan administratif pemerintahan desa itu yang tidak sesuai

---

<sup>57</sup> Ibid., hlm. 149.

dengan “rasa keadilan” masyarakat desa yang umumnya berlaku. *Desa* yang semula hidup atas dasar sentimen *paguyuban*, misalnya diubah menjadi suatu institusi yang katanya – “rasional”. Dengan pemberlakuan UU No. 5 Tahun 1979, *desa*, atau yang disebut dengan nama lain di wilayah kebudayaan lainnya, dipecah dan atau digabung satu sama lainnya untuk menjadi sebuah “desa gaya baru”.<sup>58</sup>

UU No. 5 Tahun 1979 betul-betul paralel dengan semangat sentralisasi dan regimentasi dalam UU No. 5 Tahun 1974, serta paralel dengan UU Kepartaian yang melancarkan kebijakan massa mengambang di desa. Sebegitu jauh UU No. 5 tahun 1979 mengabaikan spirit keistimewaan dan keragaman kesatuan masyarakat lokal yang tertuang dalam Pasal 18 UUD 1945, seraya membuat pemerintahan desa secara seragam di seluruh Indonesia.<sup>59</sup>

Pemerintahan desa sebagaimana yang dimaksud oleh UU No. 5 Tahun 1979 sangat terpola seperti desa-desa di Jawa, sementara di kepulauan lain di luar Jawa, kesukuan dan adat istiadatnya masih sangat kuat berlangsung di masyarakat, sehingga hukum-hukum yang diterapkan pun masih sangat kental dengan hukum adat mereka masing-masing. Dari hasil penelitian menunjukkan bahwa adanya keragaman adat istiadat di dalam masyarakat khususnya di luar Jawa,

---

<sup>58</sup> Ibid., hlm. 149.

<sup>59</sup> Ibid., hlm. 150.

telah membuat pelaksanaan desa tidak efektif dan UU No. 5 Tahun 1979 tidak dapat diterapkan di sana.<sup>60</sup>

Dari segi kepentingan pemerintah pusat, UU No. 5 Tahun 1979 tentu membawa banyak manfaat. Penetrasi pemerintah pusat pada daerah-daerah pedesaan di Indonesia pada umumnya, khususnya di desa-desa luar Jawa dan Madura, lebih sangat efektif. Keceragaman struktur pemerintahan desa bagi seluruh desa juga menguntungkan pemerintah pusat karena keceragaman itu memudahkan pemerintah menjalankan pembinaan terhadap pemerintah desa. Pelaksanaan program Inpres Banded juga bisa berjalan secara efektif (menurut kacamata pemerintah) karena dijalankan dalam kerangka pemerintahan desa yang seragam. Demikian pula dengan agenda konsolidasi politik (kebijakan massa mengambang) dan keamanan yang bekerja secara efektif dalam birokrasi sipil-militer yang paralel, seragam dan hirarkis.<sup>61</sup>

Sebaliknya bagi masyarakat terutama masyarakat adat di luar Jawa dan Madura, implementasi UU No. 5 Tahun 1979 tersebut menimbulkan dampak negatif yang tidak kecil. Pemerintah daerah di luar Jawa dan Madura dipaksa berlawanan dengan masyarakat adat karena harus menghilangkan kesatuan masyarakat hukum (*Rechtsgemeinschaft*) yang dianggap tidak menggunakan kata desa seperti *Nagari* di Minangkabau, *Dusun* dan *Marga* di Palembang,

---

<sup>60</sup> Ibid., hlm. 152.

<sup>61</sup> Ibid., hlm. 152-153.

*Gampong* di Aceh, *Huta*, *Sosor*, dan *Lumba* di Sulawesi Utara dan Maluku, *Kampung* di Kalimantan, Sulawesi Tengah, dan Sulawesi Selatan, *Yo* di Sentani Irian Jaya, dan lain-lain. Kesatuan masyarakat hukum yang telah dijadikan desa itu harus memiliki pemerintahan yang akan melaksanakan kewenangan, hak dan kewajiban desa serta menyelenggarakan pemerintahan desa, seperti ditetapkan dalam UU No. 5 Tahun 1979. Kesatuan masyarakat hukum tidak hanya secara formal dan nomenklatur berganti nama menjadi desa, tetapi harus secara operasional segera memenuhi segala syarat yang ditentukan oleh UU No. 5 Tahun 1979.<sup>62</sup>

Di satu sisi sentralisasi tersebut menghasilkan berbagai macam bentuk kemudahan bagi pemerintah atasan untuk mengontrol aktivitas (bahkan juga pikiran) pemerintah desa dan masyarakat desa serta menciptakan stabilitas politik (yang semu). Di sisi lain, sentralisasi dan uniformitas telah menghasilkan : *Pertama*, pemerintahan desa yang berorientasi ke atas, dan hampir sepenuhnya mengabaikan bawah. Ini berarti lumpuhnya otonomi dan demokrasi desa; *Kedua*, kelumpuhan demokrasi tingkat desa kemudian menjadi kesatuan dalam kelumpuhan demokrasi daerah dan nasional, dan kelumpuhan partisipasi politik masyarakat desa, telah melahirkan sebuah 'generasi yang tidak mengenal demokrasi'; *Ketiga*, *state-formation* yang sangat ekspansif telah merusak struktur dan kelembagaan sosial yang telah

---

<sup>62</sup> Ibid., hlm. 153.

lama terlembaga dan tergantikan dengan struktur dan kelembagaan birokrasi yang sumir dan formalitas; *Keempat*, pada level lebih mikro adalah hancurnya kepemimpinan sosial desa.<sup>63</sup>

Dikeluarkannya UU No.5 Tahun 1979 hanya mengatur desa dan kelurahan dari segi pemerintahannya, belum terlibat secara jauh membicarakan segi-segi penting kebiasaan masyarakat dan tradisi pola hidup masyarakat desa yang menjadi stadium dinamika di pedesaan. Ini sebabnya, UU No. 5 Tahun 1979 masih sangat ber-*trend* politik, belum menyengaja secara tegas ke proses pengupayaan sosialisasi masyarakat desa. UU No. 5 Tahun 1979 masih berada di ambang kelahiran pe-“negara”-an desa, belum peng-“kota”-an desa. Oleh sebab itu, UU ini dianggap masih miskin untuk mencetak desa yang ideal. Karena, kesasaran yang disebut terakhir ini bisa dicapai dengan proses peng-“kota”-an desa, bukan pe-“negara”-an desa.<sup>64</sup>

**g. Desa Menurut UU No. 22 Tahun 1999 (Desa di Era Pemerintahan Reformasi)**

Lahirnya UU No. 22 Tahun 1999 yang di dalamnya juga mengatur tentang pemerintahan desa dan kelurahan merupakan konsekwensi logis dari maraknya tuntutan masyarakat untuk melakukan reformasi di segala bidang, utamanya segera mengakhiri pemerintahan Orde Baru di bawah kepemimpinan Soeharto. UU No. 22 Tahun 1999 mengoreksi secara keseluruhan sistem pemerintahan

---

<sup>63</sup> Ibid., hlm. 154.

<sup>64</sup> Ibid., hlm. 159.

daerah dan pemerintahan desa yang selama Orde Baru bercorak sentralistik.<sup>65</sup>

Perbedaan struktur pemerintahan desa menurut UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 5 Tahun 1979 sebagai berikut. *Pertama*, pemisahan kekuasaan antara eksekutif dan legislatif. Pemisahan ini membawa implikasi bahwa kekuasaan tersebut dibagi, dipisahkan, dan dibatasi. Eksekutif tidak lagi menjadi “pusat kebijakan”, tetapi hanya sebagai “pelaksana” kebijakan yang senantiasa harus siap dikontrol oleh BPD. Di samping itu, masyarakat desa memiliki struktur formal yang dapat dijadikan saluran aspirasi karena BPD dipilih secara langsung oleh rakyat sehingga pendelegasian kekuasaan rakyat melalui BPD memberi peluang partisipasi bagi masyarakat desa. *Kedua*, heirarkhi terbatas. Pada masa lalu desa merupakan bagian dari kabupaten sehingga kabupaten memiliki kontrol sangat kuat melalui kecamatan. Bahkan dalam banyak hal, Camat dapat melakukan kontrol terhadap desa. Menurut UU No. 22 Tahun 1999, kecamatan tidak lagi membawahkan desa, bahkan hubungan desa dan kabupaten lebih bersifat formal. Pertanggungjawaban lurah desa tidak lagi ke bupati, tetapi kepada rakyat melalui BPD. Kondisi desa tersebut mengarah kepada kontrol dinamika desa oleh publik desa dan bukan

---

<sup>65</sup> Ibid., hlm. 172.

oleh supradesa meskipun kabupaten memiliki pendelegasian untuk mengatur desa.<sup>66</sup>

Penyelenggaraan pemerintahan desa merupakan subsistem dari sistem penyelenggaraan pemerintahan sehingga desa memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya. Kepala Desa bertanggung jawab kepada Badan Perwakilan Desa dan menyampaikan laporan pelaksanaan tugas tersebut kepada Bupati.<sup>67</sup>

Desa dapat melakukan perbuatan hukum, baik hukum politik maupun hukum perdata, memiliki kekayaan, harta benda, dan bangunan serta dapat dituntut dan menuntut di pengadilan. Untuk itu, kepala desa dengan persetujuan Badan Perwakilan Desa mempunyai wewenang untuk melakukan perbuatan hukum dan mengadakan perjanjian yang saling menguntungkan.<sup>68</sup>

Sebagai perwujudan demokrasi, di desa dibentuk badan perwakilan desa atau sebutan lain yang sesuai dengan budaya yang berkembang di desa yang bersangkutan, yang berfungsi sebagai lembaga legislasi dan pengawasan dalam hal pelaksanaan peraturan desa, anggaran pendapatan dan belanja desa, keputusan kepala desa.<sup>69</sup>

Di desa dibentuk lembaga kemasyarakatan desa lainnya sesuai dengan kebutuhan desa. Lembaga dimaksud merupakan mitra

---

<sup>66</sup> Ibid., hlm. 173.

<sup>67</sup> Ibid., hlm. 174.

<sup>68</sup> Ibid., hlm. 174.

<sup>69</sup> Ibid., hlm. 174.

pemerintah desa dalam rangka pemberdayaan masyarakat desa. Desa memiliki sumber pembiayaan berupa pendapatan desa, bantuan pemerintah dan pemerintah daerah, pendapatan lain-lain yang sah, sumbangan pihak ketiga dan pinjaman desa. Berdasarkan hak asal-usul desa yang bersangkutan, kepala desa mempunyai wewenang untuk mendamaikan perkara/sengketa dari paraarganya.<sup>70</sup>

Dalam upaya meningkatkan dan mempercepat pelayanan kepada masyarakat yang bercirikan perkotaan dibentuk kelurahan sebagai unit pemerintah kelurahan yang berada di dalam daerah kabupaten dan/atau daerah kota.<sup>71</sup>

Secara garis besar UU ini memisahkan kekuasaan antara Badan Perwakilan Desa (BPD) dengan kekuasaan pemerintahan eksekutif desa, yaitu kepala desa beserta staf-stafnya. Desa mempunyai hak untuk menolak proyek pembangunan jika tidak ada dana, personalia, dan infrastruktur yang memadai. Pemerintahan desa tidak lagi berorientasi kepada negara. Kepala desa bertanggung jawab kepada penduduk desanya dan menjawab pertanyaan-pertanyaanarganya dalam pertemuan dengan BPD.<sup>72</sup>

Menurut UU No 22 Tahun 1999 Pasal 1 huruf o, dijelaskan bahwa, "Desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan

---

<sup>70</sup> Ibid., hlm. 174.

<sup>71</sup> Ibid., hlm. 174.

<sup>72</sup> Ibid., hlm. 174.

mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dalam sistem pemerintahan nasional dan berada di daerah kabupaten". Di dalam Penjelasan Umum angka 9 UU No. 2 Tahun 1999 ditegaskan, bahwa Desa atau yang disebut dengan nama lain sebagai suatu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak asal-usul yang bersifat istimewa, sebagaimana di maksud dalam Penjelasan Pasal 18 UUD 1945. Kemudian dalam Penjelasan Pasal 93 ayat (1) dijelaskan, istilah Desa disesuaikan dengan kondisi sosial budaya masyarakat setempat seperti *negari, kampong, huta, bori, dan marga*.

Rumusan tentang Desa sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 huruf o di atas menurut Sutoro, merupakan lompatan yang luar biasa bila dibandingkan dengan rumusan tentang desa dalam UU No. 5 Tahun 1979. Secara normatif, UU No. 22 Tahun 1999 menempatkan desa tidak lagi sebagai bentuk pemerintah terendah di bawah camat, melainkan sebagai kesatuan masyarakat hukum yang berhak mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan hak asal-usul desa. Implikasinya adalah, desa berhak membuat regulasi sendiri untuk mengelola barang-barang publik dan kehidupan desa, sejauh belum diatur oleh kabupaten.<sup>73</sup>

---

<sup>73</sup> Ibid., hlm. 176.

Kewenangan desa mencakup tiga hal : (1) kewenangan yang sudah ada berdasarkan hak asal-usul desa; (2) kewenangan yang oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku belum dilaksanakan oleh daerah dan Pemerintah; (3) tugas pembantuan dari Pemerintah, pemerintah provinsi dan/atau pemerintah kabupaten.<sup>74</sup>

#### **h. Pemerintahan Desa Menurut UU No. 32 Tahun 2004**

Dibandingkan dengan UU No. 22 Tahun 1999, pengaturan desa dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 tidak mengandung perubahan yang signifikan. Beberapa perbedaan yang ada lebih bersifat teknis, sehingga tidak menimbulkan perubahan yang prinsipil, diantaranya adalah:<sup>75</sup>

1. Desa dirumuskan sebagai kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat masyarakat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan NKRI.
2. Desa yang semula ditentukan hanya ada di daerah kabupaten, kemudian juga bisa ada di wilayah perkotaan.
3. Badan Perwakilan Desa diubah menjadi Badan Permusyawaratan Desa.
4. Desa boleh membuat lembaga yang bisa memberikan keuntungan material/financial yang merupakan badan usaha milik desa.

---

<sup>74</sup> Ibid., hlm. 179.

<sup>75</sup> Ibid., hlm. 186-187.

5. Masa jabatan kepala desa dan badan perwakilan desa yang semula sama-sama 5 (lima) tahun diubah menjadi 6 (enam) tahun.

Namun, proses maupun substansi UU No. 32 Tahun 2004 secara mencolok gagal menjembatani perbedaan pandangan dari berbagai pihak, yang sebaliknya justru membuahkan kemenangan bagi kekuatan nasionalis 'kolot' dan pemerintahan pusat terhadap daerah dan desa. Menurut Sutoro Eko substansi UU No. 32 Tahun 2004 cenderung menjauh dari UU No. 22 Tahun 1999 yang bersifat devolutif-liberal, dan sebaliknya, semakin mendekat pada UU No. 5 Tahun 1974 yang bersifat sentralistik-otokrasi-korporatis. UU No. 32 Tahun 2004 tidak dimaksudkan untuk memperkuat desentralisasi dan demokrasi lokal, sebaliknya malah hendak melakukan resentralisasi, neokorporatisme dan rebirokratisasi terhadap desa-desa. Keterbatasan pengaturan tentang desa di UU No. 32 Tahun 2004 kemudian dilengkapi melalui Peraturan Pemerintah No. 72 Tahun 2005 tentang Desa, Peraturan Pemerintah No. 73 Tahun 2005 tentang Kelurahan, Peraturan Pemerintah No. 19 Tahun 2008 tentang Kecamatan, dan beberapa Peraturan Menteri Dalam Negeri.<sup>76</sup>

Pengertian desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa sebagaimana ditentukan dalam Pasal 1 angka 12 UU No. 32 tahun 2004 adalah "kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus

---

<sup>76</sup> Ibid., hlm. 188-189.

kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan NKRI.” Penjelasan umum UU No. 32 Tahun 2004 kembali mengaskan, bahwa “Desa berdasarkan UU ini adalah desa itu yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yurisdiksi, berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan/atau dibentuk dalam sistem pemerintahan nasional dan berada di kabupaten/kota, sebagaimana dimaksud dalam UUD Negara RI Tahun 1945.”<sup>77</sup>

**i. Perlakuan Desa di Daerah Istimewa Yogyakarta**

Pada tahun 1854, Pemerintah kolonial Belanda mengeluarkan “*Regeeringsreglement*” yang merupakan cikal-bakal pengaturan tentang daerah dan Desa. Dalam pasal 71 (pasal 128.I.S.) menegaskan tentang kedudukan Desa, yakni: *Pertama*, bahwa Desa yang dalam peraturan itu disebut “*Inlandsche Gemeenten*” atas pengesahan kepala daerah (residen), berhak untuk memilih kepalanya dan pemerintah Desanya sendiri. *Kedua*, bahwa kepala Desa itu diserahkan hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dengan memperhatikan peraturan-peraturan yang dikeluarkan

---

<sup>77</sup> Ibid., hlm. 189.

oleh gubernur jenderal atau dari kepala daerah (residen). Gubernur Jenderal menjaga hak tersebut terhadap segala pelanggarannya.<sup>78</sup>

Dalam ordonansi itu juga ditentukan keadaan dimana Kepala Desa dan anggota pemerintah Desa diangkat oleh penguasa yang ditunjuk untuk itu. Kepala Desa bumiputera diberikan hak mengatur dan mengurus rumah tangganya dengan memperhatikan peraturan-peraturan yang dikeluarkan oleh Gubernur Jenderal, pemerintah wilayah dan residen atau Pemerintah otonom yang ditunjuk dengan ordonansi. Selain itu, dalam ordonansi diatur wewenang dari Desa Bumiputera untuk: (a) memungut pajak di bawah pengawasan tertentu; (b) di dalam batas-batas tertentu menetapkan hukuman terhadap pelanggaran atas aturan yang diadakan oleh Desa (Suhartono, 2001: 46-47).<sup>79</sup>

Dengan Ordonansi tanggal 3 Februari 1906, lahirlah peraturan yang mengatur pemerintahan dan rumah tangga Desa di Jawa dan Madura. Peraturan itu, yang dimuat dalam *Staadblad* 1906 N0. 83, diubah dengan *Staadblad* 1910 No. 591, *Staadblad*. 1913 No. 235 dan *Staadblad*, 1919 No. 217 dikenal dengan nama "*Islandsche Gemeente-Ordonnantie*". Dalam penjelasan atas *Ordonnantie* itu yang dimuat dalam *Bijblad* 6567 disebutkan bahwa ketetapan-ketetapan dalam *Ordonnantie* secara konkret mengatur bentuk,

---

<sup>78</sup> <https://salunding.wordpress.com/2011/01/12/pengaturan-desa-di-masa-hindia-belanda/>, Akses 10-10-2015.

<sup>79</sup> Ibid.

kewajiban dan hak kekuasaan pemerintah Desa baik berdasarkan hukum ketataprajaan maupun berdasarkan hukum perdata.<sup>80</sup>

Meskipun berbagai peraturan yang muncul masih jauh dari sempurna, tetapi dalam rangka perundang-undangan Hindia Belanda semuanya telah berhasil menghilangkan keragu-raguan tentang kedudukan Desa sebagai badan hukum, lebih dari posisi Desa sekedar kesatuan komunal masyarakat. Peraturan telah berhasil pula mengembangkan kemajuan kedudukan hukum Desa sebagai pemilik harta benda (Soetardjo Kartohadikoesoemo, 1984).<sup>81</sup>

Pengaturan tentang Desa seperti disebut di atas menimbulkan perdebatan di kalangan akademisi maupun internal pemerintahan kolonial. Misalnya, Van Deventer menyambutnya dengan gembira. Menurut Van Deventer, dengan keluarnya peraturan tentang Desa, hak Desa untuk mendapat dan menguasai milik sendiri telah diberi dasar hukum. Berdasarkan hak itu Desa akan dapat menyusun "pendapatan Desa" sendiri. Hal ini penting berhubungan dengan hendak didirikannya sekolah Desa dan lumbung Desa pada waktu itu. Sebaliknya Mr. Van Bockel dalam *Koloniale Studien* tahun 1921 mengatakan, bahwa peraturan itu merupakan sebuah tatapraja untuk Desa, yang dimasukkan dengan paksa ke dalam suatu susunan yang asing baginya, dengan tiada mengingat tingkat kecerdasan rakyat dan susunan tatapraja dalam daerah. Van Vollenhoven berpendapat

---

<sup>80</sup> Ibid.

<sup>81</sup> Ibid.

senada. Setelah mengucapkan penghargaannya terhadap tujuan ordonansi di atas, yang bermaksud hendak menguatkan kedudukan Desa, maka ia mencela bahwa dalam peraturan itu membuat ordonansi kurang cukup mengindahkan sifat-sifat asli dari Desa di daerah Jawa, Madura dan Pasundan.<sup>82</sup>

Dalam konteks perdebatan di atas, akhirnya "*Islandsche Gemeent Ordonantie*" tahun 1906 tidak berlaku untuk empat daerah Swapraja di Surakarta dan Yogyakarta. Di daerah-daerah tadi, yang pada hakekatnya adalah daerah *Negorogung* di jaman dahulu, dimana otonomi Desa karena percampuran kekuasaan Raja antara lain disebabkan oleh *Apanage-Stelsel* sejak 1755 telah menjadi rusak, maka kedudukan Desa sebagai daerah hukum otonom sudah rusak pula.<sup>83</sup>

Meski demikian, hukum asli yang menjadi pokok-pokok dasar kebudayaan bangsa, meskipun telah terpendam dibawah reruntuhan Desa asli selama ratusan tahun, setelah kesatuan Desa sebagai daerah hukum itu di daerah Swapraja di Jawa dihidupkan kembali, maka ia hidup kembali juga. Begitu kuatnya, hingga waktu permulaan kemerdekaan di daerah Yogyakarta muncul peraturan untuk menggabungkan Desa-desa yang kecil-kecil menjadi kesatuan daerah yang lebih besar. Peraturan itu mengalami kesulitan. Selain itu, sebagai penjelmaan dari kesatuan daerah hukum itu barangkali belum

---

<sup>82</sup> Ibid.

<sup>83</sup> Ibid.

diketahui umum, bahwa daerah Yogyakarta penjualan tanah milik di Desa (malah juga penggadaian) kepada seorang yang bukan penduduk Desa, harus mendapat ijin dari rapat Desa.<sup>84</sup>

Pada tahun 1912 pemerintah Pakualaman melancarkan penataan Desa, tertanggal 18 Oktober 1912 untuk distrik Sogan, Kabupaten Adikarta, untuk penataan dimana ordonansi tahun 1906 dipakai sebagai model. Penataan itu diumumkan dalam "*Vaststelling Van De Gemeenteregeling En Gemeentebestuuersregeling In Het District Sogan Kabupaten Adikarta*".<sup>85</sup>

Pada tahun 1918 itu juga Kasultanan Yogyakarta oleh *Rijksbestuurder* ditetapkan sebuah peraturan semacam itu. Peraturan itu diumumkan dalam *Rijksblad* tahun 1918 No. 22. Penataan Pakualaman tahun 1912 pun lalu diganti dan namanya dalam bahasa Belanda disebut "*Regelen Betreffende Het Beheer En De Huishoudelijke Belangen Der Inlandche Gemeenten In Het Distriect Sogan Kabupaten Adikarta*", sama dengan peraturan buat Kasultanan. Perubahan itu diumumkan dalam *Rijksblad* tahun 1918 No. 24.<sup>86</sup>

Baik di Kasultanan dan Pakualaman, dalam tahun itu diluncurkan peraturan tentang pengangkatan, pemberhentian sementara, pemecatan dari jabatan, tentang penghasilan dan kewajiban pemerintah Desa. Peraturan ini untuk Kasultanan dimuat dalam

---

<sup>84</sup> Ibid.

<sup>85</sup> Ibid.

<sup>86</sup> Ibid.

*Rijksblad* tahun 1918 No. 23, diubah dalam *Rijksblad* tahun 1925 No. 17 dan buat Pakualaman dimuat dalam *Rijksblad* tahun 1918 No. 25 diubah dalam *Rijksblad* No. 17/1925.<sup>87</sup>

Sedangkan daerah-daerah Kasunanan Surakarta dan Mangkunegaran tidak mempunyai peraturan serupa. Di daerah-daerah itu berlaku peraturan-peraturan lain; bagi Kasunanan termuat dalam *Rijksblad* tahun 1917 No. 33; bagi Mangkunegaran termuat dalam *Rijksblad* tahun 1917 No. 14, yakni peraturan-peraturan yang membagi daerah Kasunanan dan daerah Mangkunegaran dalam sejumlah wilayah Desa.<sup>88</sup>

Menurut riwayat Pasal 71 *Regeringsreglement* 1854 memang yang hendak diatur hanya kedudukan Desa di Jawa dan Madura. Beberapa tahun kemudian pemerintah Hindia Belanda mengetahui bahwa di luar Jawa dan Madura ada juga daerah-daerah hukum seperti Desa-desa di Jawa. Karena itu, pemerintah kolonial juga menyusun peraturan untuk mengatur kedudukan daerah-daerah itu semacam *Inlandsche Gemeente Ordonnantie* yang berlaku di Jawa dan Madura. *Inlandsche Gemeente Ordonnantie* untuk Karesidenan Amboina termuat dalam *Staatblad* 1914 No. 629 jo. 1917 No. 223. Peraturan itu namanya: *Bepalingen Met Betrekking Tot De Regeling Van De Huishoudelijke Belangen Der Inlandsche Gemeenten In De Residentie Amboina*", diganti dengan peraturan yang memuat dalam

---

<sup>87</sup> Ibid.

<sup>88</sup> Ibid.

STBL. 1923 No. 471. Peraturan untuk Sumatera Barat termuat dalam STBL.1918 No. 667; mulai berlaku pada tanggal 31 Desember 1918 diganti dengan peraturan termuat dalam STBL. 1918 No. 667 dan 774 dan dalam STBL.1921 No. 803. Untuk karesidenan Bangka termuat dalam STBL. 1919 No. 453. Peraturan untuk karesidenan Palembang termuat dalam STBL. 1919 No. 814; untuk Lampung termuat dalam STBL. 1922 No. 564; untuk Tapanuli termuat dalam STBL. 1923 No. 469; untuk daerah Bengkulu termuat dalam STBL. 1923 No. 470; untuk daerah Belitung termuat dalam STBL.1924 No. 75 dan untuk daerah Kalimantan Selatan dan Timur termuat dalam STBL. 1924 No. 275; kemudian ditetapkan "*Hogere Inlandsche Verbanden Ordonnantie Buitengewesten*" Stbl. 1938 No. 490 jo. Stbl. 1938 No. 681.<sup>89</sup>

Berbagai peraturan itu tampak ambigu. Di satu sisi pemerintah kolonial membuat peraturan secara beragam (plural) yang disesuaikan dengan konteks lokal yang berbeda. Di sisi lain berbagai peraturan itu tidak lepas dari kelemahan. Van Vollenhoven selalu mengkritik bahwa peraturan-peraturan itu berbau Barat. Dengan berpegang pada ordonansi-ordonansi itu pemerintah Hindia Belanda telah membentuk — kadang secara paksa, seperti halnya di Belitung — daerah-daerah baru yang diberi hak otonomi, dari masyarakat-masyarakat yang belum mempunyai kedudukan sebagai masyarakat hukum; ataupun

---

<sup>89</sup> Ibid.

kesatuan-kesatuan masyarakat yang dulu memang sudah mempunyai kedudukan sebagai daerah hukum, akan tetapi kemudian dirusak oleh kekuasaan raja-raja atau kekuasaan asing, sehingga hak otonominya telah hilang. Desa-desa seperti itu terdapat di daerah-daerah Swapraja di Jawa, Belitung dan sebagian dari tanah-tanah partikelir. Desa-desa baru yang dibentuk atas dasar *Inlandsche Gemeente-Ordonnantie* terdapat di daerah-daerah Sumatera Timur, Kalimantan, Bangka, Belitung, Sulawesi Selatan, Swapraja di Jawa dan bekas tanah partikelir. Daerah-daerah dimana masyarakat itu dahulu kala sudah mempunyai kedudukan sebagai daerah hukum yang otonom, maka setelah kedudukan itu dihidupkan, maka pemerintah di situ menurut syarat-syarat yang baru berjalan dengan lancar. Hal ini dapat dimengerti sebab meskipun penduduk Desa itu sudah lama tidak menjalankan kewajiban sebagai warga Desa yang otonom, tetapi otonomi itu sudah berjalan secara turun-temurun dan menjadi bagian erat dalam kebudayaan rakyat setempat (Soetardjo Kartohadikoesoemo, 1984).<sup>90</sup>

Pemerintah Hindia Belanda pada tanggal 23 Januari 1941 menyampaikan rancangan *Rancangan Desa-Ordonnantie* baru kepada Volksraad. *Ordonnantie* itu kemudian ditetapkan pada tanggal 2 Agustus 1941 (STBL. 1941 No. 356). Substansi *Desa Ordonnantie* baru berlainan dengan *Ordonnantie-Ordonnantie* sebelumnya.

---

<sup>90</sup> Ibid.

Prinsipnya ialah supaya Desa diberi keleluasaan untuk berkembang menurut potensi dan kondisinya sendiri. Untuk mencapainya, Desa tidak lagi dikekang dengan berbagai peraturan-peraturan (regulasi) yang mengikat dan instruktif. Berdasarkan atas prinsip itu dalam *Desa-Ordonnantie* baru dinyatakan perbedaan antara Desa yang sudah maju dan Desa yang belum maju. Untuk Desa yang sudah maju, pemerintahan dilakukan oleh sebuah Dewan Desa (*Desaraad*), sedang Desa untuk yang belum maju pemerintahan disusun tetap sediakala, yaitu pemerintahan dilakukan oleh Rapat Desa yang dipimpin oleh kepala Desa yang dibantu oleh *Parentah Desa*. Selanjutnya dalam *Desa-Ordonnantie* baru itu, pemerintah hendaknya minimal mencampuri dalam rumah tangga Desa dengan peraturan-peraturan yang mengikat, bahkan dalam pemerintahan Desa itu diharuskan lebih banyak menggunakan hukum adat. Namun sampai pada waktu jatuhnya pemerintahan Hindia Belanda *Desa-Ordonnantie* itu belum bisa dijalankan.<sup>91</sup>

Sejak lahirnya “otonomi baru” bagi Desa yang disajikan dalam *Inlandsche Gemeente-Ordonnantie* tahun 1906, maka berturut-turut dengan segala kegiatan diadakan aturan-aturan baru tentang “kas Desa”, tentang “lumbung Desa”, “bank Desa”, “sekolah Desa”, “pamecahan Desa”, “bengkok guru Desa” “bale Desa”, tebasan pancen dan pajak bumi, “seribu satu aturan berkenaan dengan

---

<sup>91</sup> Ibid.

(mengatur, mengurus, memelihara dan menjaga keamanan hutan), yang semuanya itu menimbulkan satu akibat yaitu menambah beban rakyat berupa uang dan tenaga. Padahal berbagai aturan itu umumnya bukan hanya tidak dimengerti oleh rakyat Desa, akan tetapi juga disangsikan akan manfaatnya bagi rakyat Desa, malah sebagian besar nyata-nyata sangat bertentangan dengan kepentingan Desa dan melanggar hak-hak asasi.<sup>92</sup>

**j. Pengaturan Tanah di Daerah Istimewa Yogyakarta**

Daerah Istimewa Yogyakarta berasal dari wilayah yang meliputi daerah bekas swapraja Kesultanan Yogyakarta dan Pakualaman.

Pengertian swapraja adalah sebagai berikut :<sup>93</sup>

*Swapraja* adalah suatu wilayah pemerintahan yang merupakan bagian dari Hindia Belanda, yang kepala wilayahnya dengan sebutan Sultan, Sunan, Raja atau nama adat yang lain. Berdasarkan perjanjian dengan pemerintah Hindia Belanda menyelenggarakan pemerintahan sendiri di wilayah bersangkutan, masing-masing berdasarkan perjanjian tersebut serta adat istiadat daerah masing-masing yang beraneka ragam.

Berdasarkan Undang-undang Nomor 3 Tahun 1950 sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 19 Tahun 1950 dan Undang-undang Nomor 9 Tahun 1955 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta, Daerah Istimewa Yogyakarta mengalami perubahan dari sebuah daerah *swapraja* menjadi sebuah daerah yang bersifat istimewa di dalam teritorial Negara Kesatuan Republik Indonesia. Salah satu bentuk keistimewaan yang diberikan

---

<sup>92</sup> Ibid.

<sup>93</sup> <http://eprints.uny.ac.id/18554/3/BABI09401244028.pdf>, hal. 1., Akses 10-10-2015

kepada DIY adalah pada bidang pertanahan yang tertuang pada BAB X dan BAB XI Undang-undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Aturan di DIY itu terlepas dari aturan pertanahan yang ada seperti UUPA dan sebagainya.<sup>94</sup>

Kraton Yogyakarta adalah pemilik tanah yang ada di DIY, rakyat hanya memiliki hak sewa atau hak pinjam pakai dan biasa disebut *magersari* apabila pihak Kraton Yogyakarta menginginkan kembali, sewaktu-waktu dapat diambil kembali. Menurut sejarah, hukum tanah diatur bersama-sama, baik dengan tanah kas desa, tanah penduduk, maupun tanah Kraton itu sendiri. Tanah kas desa di DIY merupakan tanah pemberian dari pihak Kraton Yogyakarta. Berbagai permasalahan yang berkaitan dengan tanah kas desa dapat diselesaikan dengan cara musyawarah serta pemanfaatan tanah tersebut dapat dilakukan secara optimal. Sedangkan Tanah Kraton adalah tanah yang belum diberikan haknya kepada penduduk maupun kepada pemerintah desa, masih merupakan milik Kraton sehingga siapapun yang akan menggunakannya harus meminta ijin kepada pihak Kraton.<sup>95</sup>

Sesuai dengan keadaannya sebagai Daerah Istimewa, Kasultanan Yogyakarta mempunyai kewenangan yang istimewa di dalam mengatur rumah tangganya sendiri terlepas dari kewenangan

---

<sup>94</sup> Ibid., hal. 1.

<sup>95</sup> Ibid., hal. 2.

pemerintah pusat. Keistimewaan dalam kewenangan mengatur rumah tangganya sendiri berlanjut setelah Kasultanan Ngayogyakarta digabung dengan Kadipaten Puro Pakualaman menjadi satu berbentuk provinsi DIY berdasarkan Undang-undang Nomor 3 Tahun 1950. Salah satu kewenangan yang menjadi urusan rumah tangga provinsi DIY adalah soal tanah terlepas dari kewenangan pemerintah pusat, dalam soal ini tanah DIY diatur dalam Perda Nomor 5 Tahun 1954.<sup>96</sup>

Pengaturan tentang tanah merupakan kewenangan Daerah Istimewa Yogyakarta. Berdasarkan pada Pasal 4 ayat (1) UU Nomor 3 Tahun 1950 dan BAB X Pasal 32 sampai dengan Pasal 33 setelah disahkannya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY, DIY mendapat hak untuk mengurus beberapa hal dalam rumah tangganya, salah satu diantara urusan yang menjadi kewenangan DIY adalah bidang keagrariaan atau pertanahan.<sup>97</sup>

Tanah di Yogyakarta dan daerah lain dengan status *Sultan Grond* merupakan kesinambungan antara masa lalu dan masa kini untuk menghormati eksistensi Kasultanan Yogyakarta. Pemerintah Republik Indonesia pada tanggal 19 Agustus 1945 dengan Piagam Kedudukan Sri Paduka Ingkang Sinuwun Kanjeng Sultan Hamengkubuwono IX, secara resmi mengakui keberadaan Kraton

---

<sup>96</sup> Ibid., hal. 2.

<sup>97</sup> Ibid., hal. 3.

Yogyakarta, termasuk tanah-tanahnya yang berstatus sebagai *keprabon ndalem dan dede keprabon ndalem* yaitu :<sup>98</sup>

1. Tanah *Keprabon Ndalem* adalah semua tanah di lingkungan kraton yang keberadaanya dilestarikan untuk mendukung terpenuhinya serangkaian persyaratan bagi *jumenengan* seorang raja (sultan). Tanah *Keprabon ndalem* meliputi benda tidak bergerak maupun benda bergerak yang dipergunakan untuk mendukung keberadaan seorang raja. Benda-benda bergerak tersebut berupa pusaka-pusaka kerajaan seperti banyak dalang, kaku emas, kendil emas, tombak pusaka, bendera pusaka dan sebagainya. Adapun *keprabon dalem* yang berupa benda tidak bergerak antara lain berupa alun-alun, pagelaran, *sitihinggil*, *mandungan (keben)*, *sri manganti*, kraton dan sebagainya. Pada saat itu untuk menjalankan pemerintahan kerajaan sultan mengatur penggunaan tanah-tanah *kagungan dalem* sebagai berikut :

- a. Tanah yang digunakan sendiri oleh Sultan
  - 1) Tanah *keprabon* yaitu tanah yang digunakan untuk Kraton atau istana dengan segala perlengkapannya;
  - 2) Tanah untuk makam atau kuburan atau *pasareyan* raja dan *putro sentono dalem* disebut tanah *pasareyan*.

---

<sup>98</sup> Ibid., hal. 3-6.

- b. Tanah yang diberikan dengan hak pakai disebut *Gebruiksrecht*. Tanah ini diberikan dengan cuma-cuma selama tanah itu masih dipergunakan untuk keperluan seperti *gubernurment* bagi pemerintah Belanda, asrama polisi.
  - c. Tanah yang diberikan kepada *Netherland Indische Spoor*:
    - 1) Untuk kereta api diberikan dengan hak *konsensi*;
    - 2) Untuk perumahan dengan hak *postal*.
  - d. Tanah untuk *onderneming* yang penggunaannya untuk *emplacement* pabrik dan perumahan pegawainya diberikan hak konsensi.
  - e. Tanah yang diberikan kepada kerabat Kraton seperti *pepatih dalem, bupati nayoko, wedono, panewu*. Tanah ini disebut tanah jabatan atau tanah *lungguh*.
  - f. Tanah untuk pohon buah-buahan disebut tanah kebonan.
  - g. Tanah untuk pembinaan agama Islam disebut tanah *mutihan*.
  - h. Tanah untuk pejabat yang berjasa disebut tanah *perdikan*.
  - i. Untuk rakyat dikota diberikan dengan hak *angango*.
  - j. Untuk rakyat diluar kota diberikan hak anggarap melalui bekel dan patih, sebagian hasil dari penggarapan tanah ini harus diserahkan kepada Sultan sebagai tanda kesetiaannya yang disebut sebagai *bulu bekti, glondong pengareng-areng*.
2. Tanah *Dede Keprabon Ndalem* adalah tanah yang tidak ada kaitannya dengan keberadaan raja atau tahta kerajaan. Seorang

Sultan bisa tetap bertahta walaupun tanpa adanya tanah *dede keprabon dalem*. Tanah-tanah ini dipergunakan antara lain untuk :

- a. Mendirikan rumah-rumah tinggal bagi *putro sentono ndalem* seperti *pangeran adipati anom*, *pangeran hangabehi* dan sebagainya.
- b. Mendirikan rumah-rumah tinggal bagi abdi dalem seperti pepatih dalem disebut kepatihan, para *nayoko* disebut kenayakan dan sebagainya.
- c. Sebagai gaji para *sentono dalem* disebut tanah lungguh atau tanah jabatan atau tanah bengkok. Besar kecilnya tanah bengkok ini sangat bergantung pada kemurahan sultan dan tidak pernah ada ketentuan yang seragam.
- d. Dibagi-bagikan kepada desa-desa setelah desa diakui sebagai komunitas yang utuh dan berbentuk badan hukum yakni kelurahan. Pembentukan kalurahan-kalurahan ini dilakukan pada saat diadakan reorganisasi dibidang ekonomi dan agraria pada tahun 1918. Tanah yang diberikan ke desa-desa ini disebut tanah desa.
- e. Dibagi-bagikan kepada *kawulo dalem* (rakyat biasa) dengan hak *anggaduh* turun-temurun. Dalam perkembangannya hak ini ditingkatkan menjadi hak milik berdasarkan Perda DIY Nomor 5 Tahun 1954.

Walaupun tanah-tanah tersebut telah mengalami perkembangan dalam penguasaan dan penggunaannya, namun status hukumnya disesuaikan dengan konsep kerajaan, dimana Sultan sebagai penguasa tunggal. Berdasarkan *Rijksblaad* Kasultanan 1918 Nomor 16 jo. *Risjkblaad* 1915 Nomor 23, dilakukan reorganisasi dengan tujuan memberikan hak atas tanah kepada rakyat biasa dengan hak - hak yang kuat. Dengan adanya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Pokok Pokck Agraria (UUPA) dan Keputusan Presiden Nomor 33 Tahun 1984, membawa akibat bahwa semua tanah di wilayah DIY tunduk pengaturannya, penggunaannya, peruntukannya, peralihan ataupun kepemilikannya. Untuk tanah berstatus *keprabon dalem* muncul persoalan hukum mengingat karakteristik kepemilikan secara historis dan fungsinya berdasar hukum tersendiri.<sup>99</sup>

Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan wilayah provinsi yang didalamnya terdapat bidang tanah hak milik Sultan atau *Sultan Grond*. Pada tahun 1964 UUPA diberlakukan sepenuhnya untuk seluruh wilayah DIY. Walaupun telah terjadi perubahan dalam pengaturan hak tanah di wilayah ini, penguasaan tanah atas *Sultan Grond* sebagai tanah hak milik adat Kraton Yogyakarta tidak berubah. *Sultan Grond* adalah tanah yang belum pernah dilepaskan penguasaannya kepada pihak lain dan belum pernah diatur dalam peraturan apapun mengenai penghapusannya. Sampai detik ini *Sultan Grond* masih merupakan

---

<sup>99</sup> Ibid., hal. 6.

bidang tanah yang dikuasai dan menjadi hak milik Kraton Ngayogyakarta Hadiningrat.<sup>100</sup>

Tanah Kraton Yogyakarta terhampar luas di seluruh wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta. Badan Pertanahan Nasional mencatat *Sultan Grond* dan *Pakualaman Grond* ada sebanyak 6.283 persil. Sebanyak 1.160 bidang diantaranya telah diukur secara kadasteral dengan luasan sekitar 47,4 hektare. Rinciannya, 230 bidang di Bantul, 198 bidang di Kulon Progo, dan 732 bidang di Gunungkidul. Adapun, 1.485 bidang di Sleman belum diukur. Ini merupakan hasil pemetaan tahun 2005. (Harian Jogja, Jumat 6 September 2013).<sup>101</sup>

Tanah milik kasultanan Yogyakarta sampai saat ini tersebar tidak hanya ada di wilayah DIY. Walaupun Kasultanan Yogyakarta tidak lagi mempunyai kuasa lagi dalam hal pemerintahan sejak bergabung dengan NKRI dan melebur menjadi DIY bersama Paku Alam, namun Kasultanan masih mempunyai hak tanah di beberapa wilayah. Khusus untuk wilayah DIY, baik itu di kotamadya maupun di Kabupaten Sleman, Kabupaten Bantul, Kabupaten Gunungkidul dan Kabupaten Kulon Progo sudah tentu masih banyak tanah-tanah *kagungan dalem*. Seperti halnya Kasunanan Surakarta yang mempunyai tanah di komplek makam Imogiri dan Kotagede yang

---

<sup>100</sup> Ibid., hal. 7.

<sup>101</sup> Ibid., hal. 7.

masuk wilayah Yogyakarta, Kasultanan Yogyakarta juga mempunyai tanah mutihan yang terdapat di Kebumen dan Purworejo.<sup>102</sup>

Di wilayah DIY tanah-tanah berstatus *sultan grond* masih bisa dijumpai, walaupun terkadang keberadaanya seperti siluman yang bisa disadari maupun tidak, berdasarkan data dari BPN tahun 1993, wilayah yang paling banyak terdapat tanah dengan status *kagungan dalem* adalah kabupaten Bantul yaitu seluas 1.600,75 ha. Luas tanah *sultan grond* di Bantul ini terpaut 563,2 ha dari kabupaten Kulon Progo. Secara keseluruhan persebaran tanah-tanah *kagungan dalem* di masing-masing kabupaten dan kota di DIY adalah sebagai berikut :<sup>103</sup>

Tabel 1  
Persebaran *Sultan Grond* di DIY

No	Nama Wilayah	Luas Wilayah	Luas Tanah Berstatus Sultan Grond
1	Kabupaten Bantul	50.685 ha	1600,8 ha
2	Kabupaten Kulon Progo	58.627 ha	1037,6 ha
3	Kabupaten Gunung Kidul	148.536 ha	581,50 ha
4	Kabupaten Sleman	47.482 ha	306,16 ha
5	Kota Yogyakarta	325 ha	80,05 ha
Jumlah Keseluruhan			3606,11 ha

**Sumber : Laporan Hasil Pendataan BPN 2003.**

<sup>102</sup> Ibid., hal. 8.

<sup>103</sup> Ibid., hal. 8.

Untuk persebaran *sultan grond* di kotamadya adalah daerah yang paling sedikit terdapat tanah yang berstatus *sultan grond* mengingat luas wilayah kotamadya lebih kecil dari pada luas wilayah kabupaten di DIY. Namun untuk tanah *keprabon dalem* kotamadya adalah daerah yang paling banyak terdapat tanah *keprabon dalem*. Luas tanah *keprabon dalem* yang tersebar di wilayah kota Yogyakarta mencapai 21, 89 ha. Luas ini dua kali lebih banyak dari tanah *keprabon dalem* yang ada di kabupaten Bantul.<sup>104</sup>

Tanah *keprabon dalem* memang tidak tersebar di seluruh daerah kekuasaan kasultanan Yogyakarta mengingat tanah *keprabon dalem* mempunyai fungsi sebagai penunjang upacara yang dilangsungkan oleh pihak Kraton. Di luar kota Yogyakarta tanah *keprabon dalem* hanya terdapat di Kabupaten Bantul dan Sleman. Di Kabupaten Bantul dan Sleman tanah *keprabon dalem* berupa pesanggrahan atau petilasan diantaranya digunakan untuk upacara labuhan yang secara rutin dilaksanakan oleh Kraton setiap tahunnya, baik itu labuhan ageng maupun labuhan alit. Lebih jelasnya untuk persebaran tanah *keprabon dalem* di DIY dapat dilihat dari tabel berikut :<sup>105</sup>

---

<sup>104</sup> Ibid., hal. 9.

<sup>105</sup> Ibid., hal. 9.

Tabel 2  
Persebaran Tanah Keprabon Dalem

No	Nama Wilayah	Luas Tanah Keprabon Dalem	Luas Tanah Berstatus Sultan Grond
1	Kabupaten Bantul	21,89 ha	80,05 ha
2	Kabupaten Kulon Progo	10 ha	1600,8 ha
3	Kabupaten Gunung Kidul	3,1 ha	306,16 ha
4	Kabupaten Sleman	-	581,5 ha
5	Kota Yogyakarta	-	1037,6 ha
Jumlah Keseluruhan		33,99 ha	3606,11 ha

**Sumber : Laporan Hasil Pendataan BPN 2003.**

Tanah Kraton ini banyak dimanfaatkan oleh masyarakat, manfaat tanah Kraton selain digunakan untuk tempat tinggal dimanfaatkan juga untuk fasilitas pendidikan, kantor pemerintahan, rumah sakit, pasar serta digunakan untuk fasilitas umum lainnya. Tanah Kraton dapat digunakan oleh masyarakat dengan status "*magersari*". *Magersari* pada awalnya adalah tanah yang ditujukan khusus untuk para abdi dalem, sebagai tanda jasa atas pengabdianya terhadap Kraton. Namun dalam perkembangannya masyarakat dapat memanfaatkan tanah *magersari* dengan status hak pinjam pakai atas tanah *magersari*. Selain hak pinjam pakai dan hak *magersari* yang didapat oleh pengguna *sultan grond*, hak atas *sultan grond* yaitu hak guna bangunan dan *hak ngindung* sesuai dengan hukum tanah nasional.<sup>106</sup>

<sup>106</sup> Ibid., hal. 9.

Masyarakat yang ingin menempati tanah Kraton tidak memiliki sertifikat. Mereka hanya berbekal "*Serat Kekancingan*" atau surat ketetapan yang dikeluarkan oleh *Panitikismo*. *Serat kekancingan* yang digunakan sebagai tanda bukti izin tersebut memuat klausul bahwa pemegang tanah *magersari* tidak bisa memperjualbelikan dan bersedia mengembalikan tanah bila sewaktu-waktu diminta oleh kraton atau habis masa berlakunya. *Panitikismo* adalah lembaga agraria Kraton yang memiliki otoritas mengelola pemanfaatan dan penggunaan tanah Kraton untuk berbagai kepentingan dan kesejahteraan rakyat.<sup>107</sup>

Apabila *serat kekancingan* telah diberikan maka penerima berhak untuk menempati atau menggunakan serta memanfaatkan tanah *magersari* tersebut. Didalam *serat kekancingan* tanah *magersari* tidak ada peraturan yang mengatur ketentuan-ketentuan tentang penggunaan tanah Sultan, namun terdapat norma tidak tertulis bahwa tidak diperbolehkan menggunakan tanah tersebut untuk hal yang membahayakan atau mencoreng nama baik Kraton. Dalam penggunaannya ini tidak dilakukan pengawasan oleh pihak Kraton, hanya berdasarkan atas kepercayaan sehingga banyak masyarakat yang sering kali menyalahgunakan kepercayaan Kraton dalam pemanfaatan tanah Sultan. Penerima hak diwajibkan untuk membayar *pisungsung* atau *penanggalan* atau pajak kepada Kraton. Besar *pisungsung* yang diberikan setiap tahun berbeda satu dengan yang

---

<sup>107</sup> Ibid., hal. 11.

lainnya, namun rata-rata sekitar 150 ribu rupiah hingga 200 ribu rupiah, apabila terlambat membayar maka *panitikismo* akan mengirimkan surat pemberitahuan. Penerima hak yang terlambat membayar tidak mendapat sanksi sama sekali, walaupun dia telat membayar hingga 20 tahun. Apabila penerima hak tidak membayar pisungsum maka dia tidak akan bisa mewariskan atau memindahtangankan hak yang pinjam pakai yang dimilikinya. Karena *panitikismo* tidak akan mengijinkan sampai kewajiban-kewajiban yang harus dipenuhi lunas sepenuhnya.<sup>108</sup>

## **E. Metode Penelitian**

### **1. Metode Penelitian Hukum Empirik**

Berdasarkan fokus penelitiannya, penelitian hukum dibagi lagi menjadi beberapa jenis. Prof. Abdulkadir Muhammad membaginya menjadi tiga, yaitu penelitian hukum normatif, penelitian hukum normatif-empiris, penelitian hukum empiris yang dibagi berdasarkan fokus penelitiannya.<sup>109</sup>

Dalam penelitian ini penulis menitikberatkan penggunaan metode penelitian hukum empiris dan tidak menggunakan metode penelitian hukum normatif maupun penelitian hukum normatif-empiris (*applied law reseach*). Memang ketiga jenis penelitian tersebut dapat menggunakan studi kasus hukum namun dalam hal ini, kasus hukum dikonsepskan

---

<sup>108</sup> Ibid., hal. 12.

<sup>109</sup> Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Cet.1 (Bandung : P.T. Citra Aditya Bakti, 2004, hal. 52.

peristiwa hukum dan produk hukum.<sup>110</sup> Lebih lanjut penjelasan mengenai ketiga jenis penelitian tersebut sebagai berikut :<sup>111</sup>

- a. **Penelitian hukum normatif** (*normative law research*) menggunakan studi kasus hukum normatis berupa produk perilaku hukum, misalnya mengkaji rancangan undang-undang. Pokok kajiannya adalah hukum yang dikonsepsikan sebagai norma atau kaidah yang berlaku dalam masyarakat dan menjadi acuan perilaku setiap orang. Sehingga penelitian hukum normatif berfokus pada inventarisasi hukum positif, asas-asas dan doktrin hukum, penemuan hukum dalam perkara *in concreto*, sistematik hukum, taraf sinkronisasi hukum, perbandingan hukum, dan sejarah hukum.
- b. **Penelitian hukum normatif-empiris** (*applied law reseach*), menggunakan studi kasus hukum normatif-empiris berupa produk perilaku hukum, misalnya mengkaji implementasi perjanjian kredit. Pokok kajiannya adalah pelaksanaan atau implementasi ketentuan hukum positif dan kontrak secara faktual pada setiap peristiwa hukum tertentu yang terjadi dalam masyarakat guna mencapai tujuan yang telah ditentukan. Penelitian hukum secara normatif-empiris (terapan) bermula dari ketentuan hukum positif tertulis yang diberlakukan pada peristiwa hukum *in concreto* dalam masyarakat, sehingga dalam penelitiannya selalu terdapat gabungan dua tahap kajian, yaitu :<sup>112</sup>

---

<sup>110</sup> Ibid., hal 39.

<sup>111</sup> Ibid., hal 52.

<sup>112</sup> Ibid.

- i. Tahap pertama adalah kajian mengenai hukum normatif yang berlaku;
  - ii. Tahap kedua adalah penerapan pada *in concreto* guna mencapai tujuan yang telah ditentukan. Penerapan tersebut dapat diwujudkan melalui perbuatan nyata dokumen hukum. Hasil penerapan akan menciptakan pemahaman realisasi pelaksanaan ketentuan-ketentuan hukum normatif yang dikaji telah dijalankan secara patut atau tidak. Karena penggunaan kedua tahapan tersebut, maka penelitian hukum normatif-empiris membutuhkan data sekunder dan data primer.
- c. **Penelitian hukum empiris** menggunakan studi kasus hukum empiris berupa perilaku hukum masyarakat.<sup>113</sup> Pokok kajiannya adalah hukum yang dikonsepsikan sebagai perilaku nyata (*actual behavior*) sebagai gejala sosial yang sifatnya tidak tertulis, yang dialami setiap orang dalam hubungan hidup bermasyarakat.<sup>114</sup> Sumber data penelitian hukum empiris tidak bertolak pada hukum positif tertulis, melainkan hasil observasi di lokasi penelitian.<sup>115</sup>

Berkaitan dengan perumusan pembagian penelitian hukum yang dipaparkan di atas, Soerjono Soekanto juga merumuskan pembagian

---

<sup>113</sup> *Ibid.*, hal 40.

<sup>114</sup> *Ibid.*, hal 54.

<sup>115</sup> *Ibid.*

penelitian hukum yang memuat pokok-pokok yang sejenis.<sup>116</sup> Beliau berpendapat bahwa penelitian hukum dapat dibagi dalam :<sup>117</sup>

1. Penelitian Hukum Normatif, yang terdiri atas :
  - a. Penelitian terhadap asas-asas hukum;
  - b. Penelitian terhadap sistematika hukum;
  - c. Penelitian terhadap tarafsinkronisasi hukum;
  - d. Penelitian sejarah hukum;
  - e. Penelitian perbandingan hukum.
2. Penelitian hukum Sosiologis atau Empiris, yang terdiri dari :
  - a. Penelitian terhadap identifikasi hukum;
  - b. Penelitian terhadap efektifitas hukum.<sup>118</sup>

Menurut Hillway dalam bukunya *Introduction to Research*, penelitian tidak lain dari suatu metode studi yang dilakukan seseorang melalui penyelidikan yang hati-hati dan sempurna terhadap suatu masalah, sehingga diperoleh pemecahan yang tepat terhadap masalah tersebut.

Definisi dari Hillway ini cocok untuk penelitian hukum sosiologis/empiris, yang hasilnya memang digunakan untuk memecahkan masalah hukum.<sup>119</sup> Penelitian hukum normatif sering disebut studi hukum dalam buku sedangkan penelitian hukum sosiologis disebut studi hukum dalam aksi/tindakan. Disebut demikian karena penelitian menyangkut

---

<sup>116</sup> Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, Cet.1 (Jakarta : PT Raja Grafindo Persada, 2007) hal. 41-42

<sup>117</sup> Ibid.

<sup>118</sup> Johannes Siproto, *Metode Penelitian Hukum dan Statistik*, Cet 1 (Jakarta Penerbit Rineq Cipta, 2003) hal. 1.

<sup>119</sup> Ibid.

hubungan timbal balik antara hukum dan lembaga-lembaga sosial lain, jadi merupakan studi sosial yang non-doktrinal dan bersifat empiris, artinya berdasarkan data di lapangan.<sup>120</sup>

Perbedaan penelitian hukum yang normatif dan sosiologis terletak pada pendekatannya atau desainnya. Penelitian hukum yang normatif menekankan pada langkah-langkah spekulatif-teoritis dan analisis normatif-kualitatif. Sebaliknya penelitian hukum yang sosiologis memberi arti penting pada langkah-langkah observasi dan analisis yang bersifat empiris-kualitatif, maka sering disebut *sociolegal research*.<sup>121</sup>

## 2. Sumber Bahan Hukum

Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.<sup>122</sup> Bahan hukum primer yaitu bahan hukum yang mengikat yang terdiri dari norma atau kaidah dasar dan peraturan perundang-undangan. Bahan hukum primer (*primary sources of authorities*) dalam penelitian ini meliputi :

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Undang-undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta;
- c. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Daerah Kabupaten dalam Lingkungan Daerah Istimewa

---

<sup>120</sup> *Ibid.*, hal 2.

<sup>121</sup> *Ibid.*, hal 3.

<sup>122</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, (PT. Raja Grafindo Persada, 2003). hlm. 13.

Jogjakarta sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1951 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1950 Republik Indonesia untuk Penggabungan Daerah Daerah Kabupaten Kulon Progo dan Adikarta dalam Lingkungan Daerah Istimewa Jogjakarta menjadi satu Kabupaten dengan nama Kulon Progo;

- d. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria;
- e. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 tentang Lembaga Keuangan Mikro;
- f. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa;
- g. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 28 Tahun 2006 tentang Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Desa dan Perubahan Status Desa menjadi Kelurahan;
- h. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 31 Tahun 2006 tentang Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Kelurahan;
- i. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah;
- j. Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa;
- k. Peraturan Pemerintah Nomor 73 Tahun 2005 tentang Kelurahan;

- l. Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor : 8 Tahun 2009 Tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 15 Tahun 2008 Tentang Kelurahan;
- m. Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor : 9 Tahun 2009 Tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 16 Tahun 2008 Tentang Perubahan Status Desa Wates Menjadi Kelurahan Wates;
- n. Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor : 10 Tahun 2009 Tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 17 Tahun 2008 Tentang Pembentukan Organisasi Dan Tata Kerja Kelurahan Wates;
- o. Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 3 Tahun 2014 Tentang Penyertaan Modal Dalam Rangka Pendirian Perseroan Terbatas Jasa Keuangan Mikro Binangun Wate
- p. Peraturan Bupati Kulon Progo Nomor 19 Tahun 2008 Tentang Pedoman Pelaksanaan Jajak Pendapat Dalam Rangka Perubahan/Alih Status Desa Menjadi Kelurahan;
- q. Peraturan Bupati Kulon Progo Nomor 56 Tahun 2010 Tentang Uraian Tugas Unsur Organisasi Terendah Pada Kelurahan;
- r. Peraturan Bupati Kulon Progo Nomor 57 Tahun 2010 Tentang Kualifikasi Hasil Analisis Jabatan Pada Kelurahan Wates;
- s. Peraturan Bupati Kulon Progo Nomor 72 Tahun 2010 Tentang Pengelolaan Lembaga Keuangan Mikro Binangun Wates;

- t. Peraturan Bupati Kulon Progo Nomor 76 Tahun 2010 Tentang Pedoman Pemberian Insentif Bagi Rukun Warga Dan Rukun Tetangga Di Kelurahan Wates;
- u. Peraturan Bupati Kulon Progo Nomor 53 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Peraturan Bupati Kulon Progo Nomor 75 Tahun 2010 Tentang Pedoman Teknis Pelaksanaan Administrasi Kelurahan;
- v. Peraturan Bupati Kulon Progo Nomor 67 Tahun 2011 Tentang Pedoman Pengelolaan Dana Bantuan Keuangan Pemerintah Daerah Kepada Desa Dan Dana Bantuan Sosial Kepada Kelurahan Wates;
- w. Peraturan Bupati Kulon Progo Nomor 96 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Peraturan Bupati Kulon Progo Nomor 56 Tahun 2010 Tentang Uraian Tugas Unsur Organisasi Terendah Pada Kelurahan;
- x. Peraturan Bupati Kulon Progo Nomor 41 Tahun 2012 Tentang Penjabaran Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2012 ;
- y. Peraturan Bupati Kulon Progo Nomor 39 Tahun 2013 Tentang Pedoman Pembentukan Rukun Tetangga Dan Rukun Warga Pada Kelurahan;
- z. Peraturan Bupati Kulon Progo Nomor 42 Tahun 2013 Tentang Pedoman Pembentukan Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Kelurahan;

- aa. Peraturan Bupati Kulon Progo Nomor 43 Tahun 2013 tentang Pedoman Pembentukan Periindungan Masyarakat pada Kelurahan;
- bb. Peraturan Bupati Kulon Progo Nomor 44 Tahun 2013 Tentang Pedoman Pembentukan Karang Taruna Pada Kelurahan;
- cc. Peraturan Bupati Kulon Progo Nomor 54 Tahun 2013 Tentang Penjabaran Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2013 Kelurahan Wates;
- dd. Peraturan Bupati Kulon Progo Nomor 41 Tahun 2014 Tentang Pedoman Pemberian Honorarium Bagi Ketua Rukun Warga Dan Ketua Rukun Tetangga Di Kelurahan Wates;
- ee. Peraturan Bupati Kulon Progo Nomor 48 Tahun 2014 Penjabaran Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2014 Kelurahan Wates
- ff. Peraturan Bupati Kulon Progo Nomor 48 Tahun 2014 Penjabaran Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2014 Kelurahan Wates;
- gg. Peraturan Bupati Kulon Progo Nomor 62 Tahun 2014 Tentang Penjabaran Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2015 Kelurahan Wates;
- hh. Peraturan Bupati Kulon Progo Nomor 21 Tahun 2015 Tentang Tata Cara Pembagian dan Penetapan Rincian Dana Desa Setiap Desa Tahun Anggaran 2015;

- ff. Peraturan Bupati Kulon Progo Nomor 12 Tahun 2015 Tentang Pedoman Pengelolaan Bagi Hasil Pajak, Bagi Hasil Retribusi, dan Alokasi Dana Desa;
- jj. Peraturan Bupati Kulon Progo Nomor 16 Tahun 2015 Tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Desa, Perubahan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Desa Dan Pertanggungjawaban Realisasi Pelaksanaan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Desa;
- kk. Keputusan Bupati Kulon Progo Nomor 305 Tahun 2014 tentang Besaran Honorarium Bagi Ketua Rukun Warga dan Ketua Rukun Tetangga di Kelurahan Wates;
- ll. Keputusan Bupati Kulon Progo Nomor 155/A/2015 Tentang Lokasi dan Alokasi Bagi Hasil Pajak, Bagi Hasil Restribusi, dan Alokasi Dana Desa Tahun Anggaran 2015.
- mm. Berita Acara Serah Terima Nomor 143/2118 tanggal 01 Agustus 2011;
- nn. Perjanjian Nomor : 41/PERJ/SEKDA/XII/2014 Nomor : 34/RJ.KP/HKM/2014 tanggal 29-12-2014 tentang Sewa Tanah Milik Daerah Berupa Tanah Eks Tanah Kas Desa Wates.

### **3. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum**

Penelitian ini menggunakan dua metode pengumpulan bahan hukum untuk menjawab pertanyaan penelitian. *Pertama*, studi literatur yang meliputi peraturan perundang-undangan terkait desa baik secara

langsung maupun yang menyatu dengan peraturan perundang-undangan lain, buku-buku, penelitian, jurnal, serta sumber tulisan lainnya yang relevan. Pengumpulan bahan hukum di atas dilakukan dengan cara studi dokumen, yaitu mengkaji, menelaah dan mempelajari bahan-bahan hukum yang ada kaitannya dengan penelitian ini. *Kedua*, wawancara mendalam kepada nara sumber (pelaku kebijakan perubahan alis status Desa Wates menjadi Kelurahan Wates). Hal ini bertujuan untuk mempertajam analisis penelitian dan sebagai sarana melakukan konfirmasi terhadap permasalahan yang ada dalam penelitian.

#### **4. Metode Pendekatan**

Penelitian ini menggunakan beberapa pendekatan, yakni: *pertama*, pendekatan historis (*hystorical approach*), hal ini penting dilakukan untuk menelusuri latar belakang sejarah lahirnya desa dan arti penting kehadiran desa dalam NKRI. *Kedua*, pendekatan sosial (*social-legal research*) atau sering disebut sebagai penelitian sosial tentang hukum. *Social-legal research* seringkali disalahartikan sebagai penelitian hukum. Hal itu disebabkan baik penelitian yang bersifat sosial-legal maupun penelitian hukum mempunyai obyek yang sama, yaitu hukum. Akan tetapi, penelitian yang bersifat sosio-legal hanya menempatkan hukum sebagai gejala sosial. Dalam hal demikian, hukum dipandang dari segi luarnya saja. Oleh karena itulah di dalam penelitian sosio-legal hukum selalu dikaitkan dengan masalah sosial. Penelitian demikian merupakan

penelitian yang menitikberatkan perilaku individu atau masyarakat dalam kaitannya dengan hukum. Berdasarkan hal tersebut, tidak dapat disangkal bahwa yang sering menjadi topik di dalam penelitian sosio-legal adalah masalah efektifitas aturan hukum, kepatuhan terhadap aturan hukum, peranan lembaga atau institusi hukum dalam penegakan hukum, implementasi aturan hukum, pengaruh aturan hukum terhadap masalah sosial tertentu atau sebaliknya, pengaruh masalah sosial tertentu terhadap aturan hukum. Dalam penelitian semacam ini hukum ditempatkan sebagai variabel terikat dan faktor-faktor non hukum yang mempengaruhi hukum dipandang sebagai variabel bebas.

## **5. Analisis Bahan Hukum**

Tentang sistematisasi bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah sistematisasi eksternal seperti dikemukakan oleh Van Hoecke yakni mensistematisasi hukum dalam rangka mengintegrasikannya ke dalam tatanan masyarakat (*societal system*) yang selalu berkembang, serta ke dalam pandangan hidup masyarakat. Sistematisasi ini dapat menyebabkan interpretasi ulang pengertian-pengertian yang ada dan pembentukan konsep hukum yang baru.<sup>123</sup> Untuk melakukan sistematisasi tersebut, maka penelitian menggunakan metode analisis bahan hukum kualitatif, yaitu bahan hukum yang diperoleh akan disajikan dan di olah secara kualitatif dengan langkah-langkah sebagai berikut :

---

<sup>123</sup> *Ibid*, hlm. 147.

- a. Bahan hukum yang diperoleh dari penelitian diklasifikasikan sesuai dengan permasalahan dalam penelitian;
- b. Hasil klasifikasi bahan hukum selanjutnya disistematisasikan; dan
- c. Bahan hukum yang disistematisasikan kemudian dianalisis untuk dijadikan dasar dalam pengambilan kesimpulan.

Tujuan analisis di atas adalah untuk membuat deskripsi secara lengkap dan terperinci, sekaligus memberikan interpretasi teoritik.

## **BAB II**

### **ALIH STATUS DESA WATES MENJADI KELURAHAN WATES DI KABUPATEN KULON PROGO**

#### **A. Berdirinya Kelurahan Wates**

Wacana untuk membentuk Kelurahan Wates dimulai sejak tahun 2005 yang didahului dengan penelitian dan pengkajian alih status desa menjadi kelurahan di Kabupaten Kulon Progo yang dilaksanakan atas kerja sama Sekolah Tinggi Pembangunan Masyarakat Desa "APMD" Yogyakarta dengan Bagian Pemerintahan Desa Sekretariat Daerah Kabupaten Kulon Progo.

Pada awalnya ada 25 (dua puluh lima) desa yang diteliti dan dikaji untuk dirubah statusnya menjadi Kelurahan, dari 25 desa tersebut ada 3 desa yang dimungkinkan dirubah statusnya menjadi kelurahan dilihat dari persyaratan-persyaratan yaitu desa Giripeni, Margosari dan Wates. Dari 3 Desa tersebut terpilihlah Desa Wates yang paling memenuhi persyaratan baik dilihat dari lokasi, luas wilayah, jumlah penduduk dan potensi yang dimiliki telah memenuhi persyaratan sebagai sebuah Kelurahan.<sup>124</sup>

Kemudian pada tahun 2008 terumuskanlah kebijakan tentang Perubahan Status Desa Wates menjadi Kelurahan dengan Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 16 Tahun 2008 tentang Perubahan Status Desa Wates menjadi Kelurahan yang telah dirubah dengan Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 9 Tahun 2009 yang mengamanatkan pelaksanaannya paling lambat tanggal 4 Desember 2010.

---

<sup>124</sup> Data Alih Status Desa Wates pada Bagian Administrasi Pemerintahan Umum Sekretariat Daerah Kabupaten Kulon Progo.

Untuk melaksanakan amanat Perda tersebut Pemerintah Kabupaten Kulon Progo membentuk Tim Penyelesaian Perubahan Status Desa Wates menjadi Kelurahan Wates dengan Keputusan Bupati Kulon Progo Nomor : 350 Tahun 2010, yang terdiri :

1. Tim Inventarisasi Aset;
2. Tim Kelembagaan,
3. Tim Pemberhentian Kepala Desa, Perangkat Desa Lainnya dan anggota BPD Wates serta Pengisian Pejabat Struktural dan Jabatan Fungsional Umum Kelurahan Wates;
4. Tim Pemberian Penghargaan kepada Kepala Desa, Perangkat Desa Lainnya dan anggota BPD Wates; dan
5. Tim Pendampingan Kelurahan Wates

Masing-masing Tim yang tergabung dalam Tim Penyelesaian Perubahan Status Desa Wates menjadi Kelurahan Wates bekerja bersama-sama sesuai ketugasan di masing-masing Tim, sehingga pada tanggal 1 Desember 2010 terlaksanalah Peresmian Perubahan status Desa Wates menjadi Kelurahan Wates oleh Bupati Kulon Progo, yang menjadi sejarah berdirinya Kelurahan Wates.

## **B. Visi Misi Kelurahan Wates**

Visi :

“Terwujudnya Kelurahan Wates yang unggul dalam pelayanan, pembangunan dan pemberdayaan masyarakat menuju masyarakat yang aman sejahtera berdasarkan iman dan taqwa”

Misi :

Adapun misi yang diusung untuk mewujudkan visi tersebut adalah :

1. Meningkatkan kualitas pelayanan masyarakat;
2. Meningkatkan peran serta lembaga kemasyarakatan dalam pembangunan;
3. Meningkatkan pemberdayaan masyarakat; dan
4. Meningkatkan ketentraman dan ketertiban masyarakat.

### **C. Keadaan Geografis**

Kelurahan Wates merupakan satu-satunya Kelurahan yang ada di Kabupaten Kulon Progo yang berdiri sejak tanggal 1 Desember 2010 terletak di Pusat Pemerintahan Kabupaten Kulon Progo. Batas Kelurahan Wates di sebelah timur yaitu Desa Margosari, di sebelah barat berbatasan dengan Desa Triharjo, di sebelah utara berbatasan dengan Desa Pengasih dan di sebelah selatan berbatasan dengan Desa Giripeni.

Luas wilayah Kelurahan Wates 428.2422 Ha dengan ketinggian tanah dari permukaan laut  $\pm$  18 M mempunyai curah hujan 2.700 – 3.200 mm/tahun, topografi wilayah termasuk dataran rendah dengan suhu udara rata-rata 29° - 31°C. Jarak dari Pusat Pemerintahan Kecamatan 5 Km, jarak dari Pusat Pemerintahan Kabupaten 0 Km, sedang jarak dari Pusat Pemerintahan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta 35 km dan jarak dari Pusat Pemerintahan Ibukota Negara 535 Km.

Dari data monografi semester 1 tahun 2010 luas lahan yang ada di Kelurahan Wates, penggunaan atau pemanfaatan masih didominasi untuk

sektor permukiman dan perumahan, dengan penggunaan lahan seperti terlihat pada tabel 2.1 berikut.

Tabel 2.1  
Penggunaan Lahan di Kelurahan Wates

No.	Jenis Penggunaan Lahan	Luas	
		(ha)	(%)
1	2	3	4
1.	Jalan	10.4900	2,45
2.	Sawah dan Ladang	89.9803	21,01
3.	Bangunan Umum	23.9594	5,59
4.	Empang	0.0600	0,06
5.	Pemukiman/Perumahan	219.4831	51,25
6.	Pekuburan	2.3250	0,54
7.	Industri	5.6020	1,31
8.	Pertokoan/perdagangan	12.1597	2,81
9.	Tanah Wakaf	4.6250	1,08
10.	Tegalan	51.0641	11,92
11.	Lain-lain	8.4936	1,98
	Jumlah	428.2422	100,00

Sumber: Data Monografi Kelurahan Wates Tahun 2010

#### D. Keadaan Demografis

Jumlah penduduk Kelurahan Wates pada semester I tahun 2010 sebanyak 16.217 orang terdiri dari laki – laki sebanyak 8.071 orang dan perempuan sebanyak 8.146 orang. Namun pada tahun 2011 mengalami penurunan yang signifikan, hal ini dikarenakan pada akhir tahun 2010 (bulan Desember 2010 – Januari 2011) diselenggarakan validasi data penduduk menghadapi Pemilu 2011, validasi data meliputi KTP ganda dan KTP Penduduk yang sudah meninggal namun belum dicabut data kependudukannya. Sehingga jumlah penduduk Kelurahan Wates s.d bulan

Januari 2012 sebanyak 15.504 orang terdiri laki-laki sebanyak 7.827 orang dan perempuan sebanyak 7.673 orang. Melihat data tersebut jumlah penduduk Kelurahan Wates dari Tahun 2010 s.d bulan Januari 2012 mengalami penurunan sekitar 0,0096 %.

Jumlah penduduk paling banyak berpendidikan SMA sebanyak 8.136 orang, disusul SMP sebanyak 5.370 orang, Sarjana sebanyak 1.291 orang, kemudian SD sebanyak 1.102 orang dan berpendidikan Diploma 316 orang. Selengkapnya data penduduk berdasarkan tingkat pendidikan dapat di lihat dalam tabel 2.2 berikut.

Tabel 2.2  
Data Penduduk Kelurahan Wates menurut Tingkat Pendidikan  
Tahun 2010

No.	Tingkat Pendidikan	Jumlah (jiwa)
1.	SD/Sederajat	1.102
2.	SLTP/Sederajat	5.370
3.	SLTA/Sederajat	8.136
4.	Diploma/Akademi/D1-D3	316
5.	Sarjana/S1-S3	1.291
	Jumlah	16.217

Sumber: Dana Monografi Kelurahan Wates Tahun 2010.

Keadaan penduduk menurut berdasarkan agama yang dianut di Kelurahan Wates pada tahun 2010 menunjukkan bahwa jumlah penduduk yang didominasi oleh penduduk yang beragama islam sekitar 92, 6 %, sedang penduduk yang beragama katolik dan kristen masing-masing sekitar 3,6 %, budha 0,1 %, hindu 0,02 % dan penganut kepercayaan 0,03 % dari keseluruhan jumlah penduduk. Data penduduk menurut agama yang dianut sebagaimana tabel berikut :

**Tabel 2.3**  
**Data Penduduk Kelurahan Wates menurut agama yang dianut**  
**Tahun 2010**

No.	Agama	Jumlah (jiwa)
1.	Islam	15.021
2.	Kristen	578
3.	Katolik	590
4.	Hindu	4
5.	Budha	18
6.	Penganut/penghayat Kepercayaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa	6
<b>Jumlah</b>		<b>16.217</b>

*Sumber : Data Monografi Kelurahan Wates Tahun 2010*

Untuk tiga besar jenis pekerjaan penduduk adalah bidang jasa sebesar 4.375 orang (36,32 %), Wiraswasta sebesar 3.465 orang (28,76 %), PNS sejumlah 1.125 orang ( 9,34 %). Secara lengkap jenis pekerjaan penduduk Kelurahan Wates dapat dilihat pada tabel 2.4 berikut.

**Tabel 2.4**  
**Data Penduduk Kelurahan Wates**  
**Menurut Mata Pencapaian**

No.	Jenis Pekerjaan	Jumlah (jiwa)	Prosentase (%)
1	Pegawai Negeri Sipil	1.125	9,34
2	Tentara Nasional Indonesia	89	0,74
3	Swasta	635	5,27
4	Wiraswasta/Pedagang	3.465	28,76
5	Tani	945	7,84
6	Pertukangan	275	2,28
7	Buruh Tani	320	2,66
8	Pensiunan	815	6,77
9	Pemulung	3	0,02
10	Jasa	4.375	36,32
<b>Jumlah</b>		<b>12.047</b>	<b>100</b>

*Sumber : Data Monografi Kelurahan Wates Tahun 2010*

## **E. Kondisi Ekonomi**

Guna mendukung perekonomian di Kelurahan Wates, di samping keberadaan LKM Binangun Wates dan Eks Tanah Kas Desa Wates juga keberadaan koperasi-koperasi yang ikut mendukung perekonomian, jumlah koperasi yang ada di Kelurahan Wates sebagaimana tabel berikut :

Tabel 2.5  
Jumlah Koperasi di Kelurahan Wates

No	Jenis	Jumlah	Keterangan
1.	Koperasi Simpan Pinjam	7 buah	
2.	Badan-badan kredit	5 buah	
3.	Kredit Canda Kulak	2 buah	
4.	Usaha-Usaha Ekonomi	2 buah	
	Jumlah	16 buah	

*Sumber : Data Monografi Kelurahan Wates Tahun 2010*

## **F. Sarana Prasarana Fisik Pemerintahan**

Sarana prasarana fisik sebagai penunjang penyelenggaraan pemerintahan kelurahan Wates dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat terbagi dalam sarana prasarana keagamaan, kesehatan, pendidikan, olahraga, kesenian/kebudayaan, sosial, perhubungan, komunikasi, dan transportasi.

Sarana peribadatan terdiri dari Masjid 21 buah, Musholla 31 buah, dan Gereja 2 buah. Sarana Kesehatan meliputi RSUD 1 buah, RS swasta 3 buah, Sanatorium 1 buah, Poliklinik Balai Pelayanan Masyarakat 1 buah, Laboratorium 1 buah, Apotek/Depot Obat 7 buah. Untuk sarana pendidikan

terbagi dalam dua kelompok yakni sarana pendidikan umum dan sarana pendidikan khusus, selengkapnya dalam tabel berikut :

Tabel 2.6  
Jumlah Sarana Pendidikan Umum  
di Kelurahan Wates

No	Jenis pendidikan	Sekolah	
		Negeri	Swasta
1.	Kelompok Bermain	-	2
2.	Taman Kanak-kanak	1	10
3.	Sekolah Dasar	9	5
4.	SMTP	3	3
5.	SMTA	2	9
6.	Akademi	-	-
7.	Institut/Sekolah	-	1
8.	PT/Universitas	-	-
	Jumlah	14	27

*Sumber : Data Monografi Kelurahan Wates Tahun 2010*

Tabel 2.7  
Jumlah Sarana Pendidikan Khusus  
Di Kelurahan Wates

No	Jenis Pendidikan	Jumlah
1.	Pondok Pesantren	3
2.	Madrasah	2
3.	Sekolah Luar Biasa	-
4.	Balai Latihan Kerja (BLK)	1
5.	Kursus Bengkel Mobil/Motor	1
6.	Kursus Radio	2
7.	Kursus Menjahit	2
8.	Kursus Salon Kecantikan	1
9.	Kursus Stir Mobil	2
10.	Lain-lain	3
	Jumlah	16

*Sumber : Data Monografi Kelurahan Wates Tahun 2010*

Sarana olahraga di Kelurahan Wates disediakan sebagai upaya pemberdayaan masyarakat agar senantiasa menjaga perilaku hidup sehat, sarana tersebut terdiri dari lapangan sepak bola 2 buah, lapangan basket 11

buah, lapangan voli 17 buah, lapangan bulu tangkis 26 buah, lapangan tenis 3 buah, lapangan sepak takraw 11 buah, lapangan futsal 2 buah dan fistnes/sanggar senam 5 buah serta sarana panjat tebing 1 buah. Sedang untuk sarana kesenian/kebudayaan meliputi sarana Krida 1 buah, Gelanggang remaja 1 buah dan Gedung Kesenian 1 buah. Di Kelurahan Wates juga tersedia sarana kegiatan sosial berupa Panti Asuhan 2 buah dan panti Pijat Tuna Netra 2 buah. Ketersediaan sarana prasarana jalan sebagai sarana perhubungan meliputi jalan dusun/lingkungan sepanjang 15 km, jalan desa 4 km, jalan ekonomi 1km, jalan protokol 2 km, jalan kabupaten 3 km dan jalan provinsi 2 km. Sarana perhubungan yang lain terdiri dari jembatan 5 buah, stasiun Kereta Api 1 buah dan terminal bus 1 buah.<sup>125</sup>

## **G. Perubahan Yang Terjadi Akibat Alih Status Desa Wates Menjadi Kelurahan**

### **1. Perubahan Penyelenggaraan Pemerintahan**

Pemerintah Kelurahan Wates dibentuk karena adanya perubahan status dari desa menjadi kelurahan. Perubahan ini diikuti perubahan di bidang kewenangan, kelembagaan, personil, keuangan dan kekayaan, dan sarana serta prasarana pemerintahan. Perubahan di bidang kewenangan ditandai dengan perubahan kewenangan desa menjadi kewenangan wilayah kerja lurah sebagai perangkat daerah di wilayah kecamatan yang didasarkan atas pelimpahan sebagian urusan pemerintahan dari Bupati

---

<sup>125</sup> Ibid.

kepada Lurah. Perubahan di bidang kelembagaan ditandai dengan perubahan Susunan Organisasi dan Tata Kerja (SOTK) Pemerintahan Desa menjadi SOTK Kelurahan. Perubahan di bidang personil, Kepala Desa dan Perangkat Desa serta Badan Perwakilan Desa (BPD) diberhentikan dengan hormat dan diberi penghargaan sesuai kemampuan keuangan daerah kemudian diganti dengan Lurah dan perangkat kelurahan yang diisi dari Pegawai Negeri Sipil Daerah (PNSD) yang tersedia di daerah, diutamakan penduduk yang berdomisili di kelurahan yang bersangkutan atau PNSD yang bersedia bertempat tinggal di kelurahan yang bersangkutan atas usul camat. Kemudian perubahan di bidang keuangan dan kekayaan, bahwa seluruh kekayaan dan sumber pendapatan diserahkan kepada Pemerintah Daerah yang dapat dikelola dengan memperhatikan kepentingan kelurahan yang bersangkutan untuk kepentingan masyarakat setempat, khusus keberadaan Tanah Kas Desa (TKD) diserahkan ke Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY), kemudian dimintakan pengelolaannya dengan izin Gubernur. Sedang perubahan di bidang sarana prasarana, bahwa seluruh sarana prasarana pemerintahan menjadi milik pemerintah daerah yang dapat dikelola kelurahan dengan memperhatikan kepentingan pemerintah daerah dan masyarakat setempat.<sup>126</sup>

**a. Perubahan di bidang Kewenangan**

Pasal 3 ayat (1) dan (2) Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 16 Tahun 2008 menyebutkan bahwa kewenangan Desa

---

<sup>126</sup> Ibid.

Wates sebagai suatu kesatuan masyarakat hukum yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat diubah menjadi kewenangan wilayah kerja Lurah sebagai Perangkat Daerah, kewenangan tersebut didasarkan atas pelimpahan sebagian urusan Bupati kepada Lurah.

Terkait bunyi pasal tersebut, Pemerintah Kabupaten Kulon Progo telah menerbitkan Peraturan Bupati Kulon Progo Nomor 48 Tahun 2010 tentang Pelimpahan Sebagian Urusan Pemerintahan dari Bupati Kepada Lurah yang dirubah dengan Peraturan Bupati Kulon Progo Nomor 16 Tahun 2011.

Menurut Pasal 2 Peraturan Bupati Kulon Progo Nomor 48 Tahun 2010, maksud pelimpahan sebagian urusan pemerintahan dari Bupati kepada Lurah adalah dalam rangka optimalisasi potensi aparatur Kelurahan melalui pemberian kewenangan yang lebih konkrit sehingga dapat membantu Bupati dalam mengkoordinasikan penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat di wilayah Kelurahan. Pelimpahan dimaksud dengan tujuan untuk :<sup>127</sup>

- 1) Melaksanakan fungsi pelayanan masyarakat secara efektif dan efisien.

---

<sup>127</sup> Peraturan Bupati Kulon Progo Nomor 48 Tahun 2010 tentang Pelimpahan Sebagian Urusan Pemerintahan dari Bupati Kepada Lurah yang dirubah dengan Peraturan Bupati Kulon Progo Nomor 16 Tahun 2011, Pasal 3.

- 2) Mendekatkan pelayanan kepada masyarakat.
- 3) Mendorong tumbuhnya akuntabilitas kinerja aparatur kelurahan.
- 4) Memperjelas dan mempertegas posisi kelurahan dalam menjalankan fungsi dan tugasnya.

Urusan Pemerintahan yang dilimpahkan meliputi urusan wajib dan pilihan, dengan rincian sebagai berikut :<sup>128</sup>

1) Urusan Wajib

a) Urusan Bidang Pendidikan :

- Pengembangan dan peningkatan pendidikan masyarakat di wilayah kelurahan;
- Fasilitasi penyelenggaraan Pendidikan Anak Usia Dini;
- Fasilitasi kegiatan Pendidikan Luar Sekolah (PLS) di wilayah kelurahan; dan
- Pemantauan Jam Belajar Masyarakat.

b) Urusan Bidang Kesehatan :

- Fasilitasi dan koordinasi penyuluhan kesehatan masyarakat di wilayah kelurahan;
- Fasilitasi dan koordinasi Peningkatan kesehatan masyarakat di wilayah kelurahan;
- Fasilitasi dan koordinasi penanggulangan dan pemberantasan penyakit di wilayah kelurahan;

---

<sup>128</sup> Ibid., Pasal 4.

- Fasilitasi dan kordinasi Jaminan Kesehatan Masyarakat di wilayah kelurahan;
  - Pemantauan praktek pengobatan tradisional di wilayah kelurahan; dan
  - Pemasarakatan Perilaku Hidup Bersih dan Sehat (PHBS).
- c) Urusan Bidang Lingkungan Hidup:
- Pemantauan pemberdayaan masyarakat dalam pengelolaan lingkungan hidup;
  - Pemantauan sumberdaya alam; dan
  - Pemantauan kerusakan dan pencemaran lingkungan hidup serta pelestarian fungsi lingkungan hidup.
- d) Urusan Bidang Pekerjaan Umum :
- Pemberian rekomendasi penyelenggaraan Izin Mendirikan Bangunan di wilayah kelurahan;
  - Pemantauan dan pengawasan pengangkutan sampah ke TPS Sementara di wilayah kelurahan; dan
  - Fasilitasi dan koordinasi peningkatan dan pemeliharaan sarana prasarana pelayanan umum di wilayah kelurahan.
- e) Urusan Bidang Penataan Ruang :
- Pemantauan penggunaan tata ruang.
- f) Urusan Bidang Perencanaan :
- Fasilitasi dan koordinasi perencanaan pembangunan di wilayah kelurahan;

- g) **Urusan Bidang Perumahan :**
- **Koordinasi kegiatan bidang perumahan;**
- h) **Urusan Bidang Pemuda dan Olahraga :**
- **Fasilitasi dan koordinasi pembinaan, pengawasan dan pemberdayaan pemuda dan organisasi kepemudaan di wilayah kelurahan; dan**
  - **Fasilitasi dan koordinasi pembinaan kegiatan bidang keolahragaan di wilayah kelurahan.**
- i) **Urusan Bidang Penanaman Modal :**
- **Koordinasi urusan bidang penanaman modal di wilayah kelurahan;**
- j) **Urusan Bidang Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah :**
- **Fasilitasi dan koordinasi pengawasan dan pembinaan koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah di wilayah kelurahan;**
  - **Fasilitasi dan koordinasi peningkatan peran dan fungsi koperasi di wilayah kelurahan; dan**
  - **Penanganan terhadap Lembaga Keuangan Mikro Binangun sesuai peraturan perundangan yang berlaku.**
- k) **Urusan Bidang Kependudukan dan Catatan Sipil :**
- **Penerbitan dokumen Kartu Keluarga dan Kartu Tanda Penduduk di wilayah kelurahan;**

- Menerbitkan surat pindah/datang antar kelurahan/desa dalam satu kecamatan
- Pemberian rekomendasi Kartu Identitas Penduduk Musiman di wilayah kelurahan
- Pemberian rekomendasi surat izin datang/keluar antar kecamatan dan antar daerah
- Legalisasi Kartu Tanda Penduduk dan Kartu Keluarga di wilayah kelurahan
- Penerbitan Surat Keterangan Kelahiran dan Kematian di wilayah kelurahan;
- Penerbitan surat-surat kelengkapan pernikahan di wilayah kelurahan;
- Pemberian rekomendasi permohonan dispensasi pernikahan dan surat kelengkapan perceraian di wilayah kelurahan;
- Pemberian rekomendasi permohonan Surat Keterangan Kependudukan di wilayah kelurahan;
- Pengelolaan data penduduk di wilayah kelurahan; dan
- Pemberian rekomendasi permohonan Surat Keterangan Permohonan Akta Catatan Sipil di wilayah kelurahan.

l) Urusan Bidang Ketenagakerjaan :

- Inventarisasi dan informasi data tenaga kerja; dan
- Informasi lowongan kerja.

m) Urusan Bidang Ketahanan Pangan;

- Monitoring dan evaluasi ketahanan pangan; dan
  - Koordinasi masalah ketahanan pangan.
- n) Urusan Bidang Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak;
- Fasilitasi sosialisasi kebijakan yang berkaitan dengan kesejahteraan dan perlindungan anak;
  - Fasilitasi dan koordinasi kegiatan bidang kesejahteraan, perlindungan dan pemberdayaan perempuan di wilayah kelurahan; dan
  - Fasilitasi dan koordinasi kegiatan bidang Pengarusutamaan *Gender* (PUG).
- o) Urusan Bidang Keluarga Berencana dan Keluarga Sejahtera (KB dan KS):
- Fasilitasi pengembangan program KB dan KS di wilayah kelurahan; dan
  - Fasilitasi dan koordinasi peran serta masyarakat dalam bidang KB dan KS.
- p) Urusan Bidang Perhubungan :
- Pemantauan dan pengawasan rambu lalu lintas, marka jalan, serta pelaporan keadaan di wilayah kelurahan;
  - Pemberian rekomendasi terhadap permohonan izin penutupan jalan tertentu di wilayah kelurahan;

- Pemantauan dan pengawasan terhadap ketentuan jalur lalu lintas di wilayah kelurahan; dan
  - Pemberian rekomendasi terhadap permohonan penyelenggaraan parkir tidak tetap di wilayah kelurahan.
- q) Urusan Bidang Komunikasi dan Informatika :
- Koordinasi kegiatan bidang komunikasi dan informatika.
- r) Urusan Bidang Pertanahan :
- Inventarisasi data pertanahan di wilayah kelurahan; dan
  - Legalisasi surat-surat yang berkaitan dengan pewarisan dan atau surat pernyataan pemilikan hak atas tanah di wilayah kelurahan.
- s) Urusan Bidang Kesatuan Bangsa dan Politik Dalam Negeri :
- Fasilitasi dan koordinasi pembinaan dan pengawasan terhadap organisasi sosial politik di wilayah kelurahan;
  - Fasilitasi dan koordinasi pembinaan dan pengawasan kesatuan dan persatuan bangsa di wilayah kelurahan;
  - Fasilitasi dan koordinasi penyelenggaraan pemilihan umum;
  - Koordinasi penanggulangan bencana di wilayah kelurahan;
  - Fasilitasi dan koordinasi pemberdayaan Linmas di wilayah kelurahan; dan
  - Pelaksanaan dan pembinaan ketentraman dan ketertiban masyarakat di wilayah kelurahan.

t) Otonomi Daerah, Pemerintahan Umum, Administrasi Keuangan Daerah, Perangkat Daerah, Kepegawaian dan Persandian :

- Penyelenggaraan administrasi umum dan keuangan ;
- Pemberdayaan lembaga Rukun Tetangga dan Rukun Warga di wilayah kelurahan;
- Pemberdayaan, pembinaan dan peningkatan kualitas aparatur di lingkungan kelurahan;
- Optimalisasi pemungutan Pajak Bumi dan Bangunan di wilayah kelurahan;
- Optimalisasi Pendapatan Asli Daerah (PAD) di wilayah kelurahan;
- Fasilitasi dan koordinasi kegiatan bidang hukum dan perundang-undangan di wilayah kelurahan;
- Fasilitasi musyawarah penyelesaian permasalahan hukum di wilayah kelurahan;
- Pembinaan dan pengawasan terhadap pegawai di lingkungan kelurahan; dan
- Pelaksanaan kegiatan yang berkaitan dengan administrasi kepegawaian.

u) Urusan Bidang Pemberdayaan Masyarakat dan Desa :

- Fasilitasi dan koordinasi urusan bidang pemberdayaan masyarakat di wilayah kelurahan.

- v) **Urusan Bidang Sosial :**
- **Fasilitasi dan koordinasi kegiatan penanganan terhadap penyandang permasalahan sosial kemasyarakatan di wilayah kelurahan; dan**
  - **Fasilitasi dan koordinasi pemberdayaan lanjut usia.**
- w) **Urusan Bidang Kebudayaan :**
- **Fasiiiitasi dan koordinasi pembinaan, pengawasan dan pengembangan kebudayaan di wilayah kelurahan;**
- x) **Urusan Bidang Statistik :**
- **Inventarisasi, pengolahan serta informasi data statistik kelurahan.**
- y) **Urusan Bidang Kearsipan :**
- **Pelaksanaan kegiatan pengelolaan dan pelayanan kearsipan.**
- z) **Urusan Bidang Perpustakaan :**
- **Pembinaan penyelenggaraan perpustakaan kelurahan dan masyarakat; dan**
  - **Pembinaan peningkatan minat baca.**
- 2) **Urusan Pilihan**
- a) **Urusan Bidang Kelautan dan Perikanan :**
- **Fasilitasi dan koordinasi kegiatan di bidang kelautan dan perikanan;**
- b) **Urusan Bidang Pertanian :**

- Fasilitasi dan koordinasi kegiatan bidang pertanian dan peternakan; dan
  - Pembinaan peningkatan defersifikasi pertanian.
- c) Urusan Bidang Kehutanan :
- Fasilitasi dan koordinasi pembangunan, pengelolaan, pemeliharaan, pemanfaatan, perlindungan dan pengamanan hutan kota.
- d) Urusan Bidang Energi dan Sumber Daya Mineral :
- Fasilitasi dan koordinasi kegiatan bidang Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM)
- e) Urusan Bidang Kepariwisataaan :
- Fasilitasi dan koordinasi pengembangan kepariwisataan di wilayah kelurahan; dan
  - Fasilitasi dan koordinasi kegiatan kepariwisataan di wilayah kelurahan
- f) Urusan Bidang Perindustrian :
- Fasilitasi pembinaan terhadap kegiatan perindustrian di wilayah kelurahan
- g) Urusan Bidang Perdagangan :
- Fasilitasi dan koordinasi kegiatan bidang perdagangan; dan
  - Fasilitasi pembinaan dan pengawasan terhadap kegiatan perdagangan di wilayah kelurahan.
- h) Urusan Bidang Ketransmigrasian :

- Fasilitasi dan koordinasi kegiatan bidang ketransmigrasian.

**b. Perubahan di bidang Kelembagaan**

Dengan berubahnya status Desa Wates menjadi Kelurahan Wates, maka Kelurahan Wates menjadi salah satu dari Lembaga Perangkat Daerah. Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Kelurahan berdasarkan Peraturan Pemerintah RI Nomor 73 Tahun 2005 tentang Kelurahan dan Peraturan Pemerintah RI Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah, dilaksanakan dalam rangka memfasilitasi penyelenggaraan otonomi daerah sebagai upaya pemberdayaan perangkat daerah otonom, sehingga daerah dapat lebih meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Terkait hal tersebut Pemerintah Kabupaten Kulon Progo telah menetapkan Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Kelurahan Wates, sebagaimana bunyi Pasal 4 Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 16 Tahun 2008, bahwa susunan organisasi dan tata kerja Kelurahan Wates ditetapkan dengan Peraturan Daerah tersendiri.

Di dalam Perda Kabupaten Kulon Progo Nomor 17 Tahun 2008, disebutkan bahwa susunan organisasi kelurahan terdiri dari :

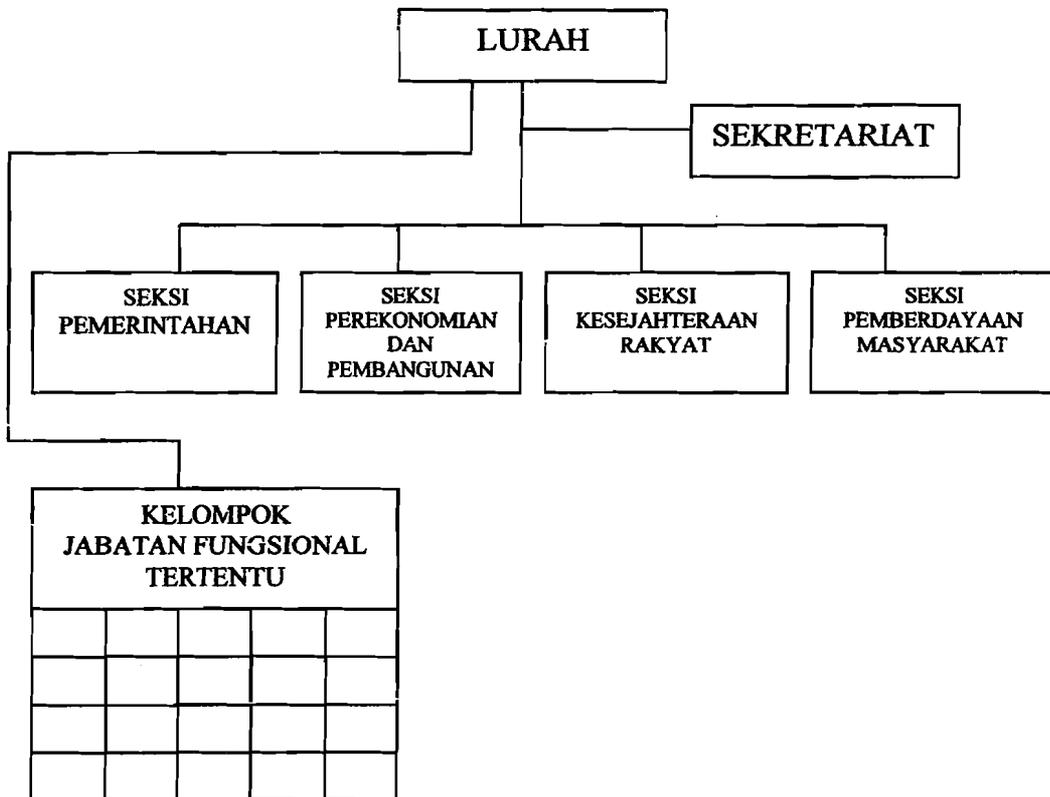
- 1) Lurah

2) Perangkat Kelurahan yang terdiri dari :

- a) Sekretariat
- b) Seksi Pemerintahan
- c) Seksi Perekonomian dan Pembangunan
- d) Seksi Kesejahteraan Rakyat
- e) Seksi Pemberdayaan Masyarakat
- f) Kelompok Jabatan Fungsional

Struktur Organisasi Kelurahan Wates sesuai Perda Kabupaten Kulon Progo Nomor 17 Tahun 2008 tentang SOTK Kelurahan Wates dapat dilihat pada bagan 2.1 berikut ini :

Bagan 2.1  
Bagan Struktur Organisasi Kelurahan Wates



**Bagan Struktur Organisasi dan Tata Kerja Kelurahan Wates sesuai Lampiran Perda Kab. KP Nomor 17 Tahun 2008.**

Sebagai tindak lanjut dari Perda Kabupaten Kulon Progo Nomor 17 Tahun 2008 Pasal 6 ayat (3), Pemerintah Kabupaten Kulon Progo menerbitkan Peraturan Bupati Kulon Progo Nomor 56 Tahun 2010 tentang Uraian Tugas Unsur Organisasi Terendah pada Kelurahan, yang didalamnya mengatur tentang unsur organisasi, susunan organisasi, kedudukan, tugas, fungsi dan uraian tugas masing-masing unsur di Kelurahan Wates. Unsur organisasi kelurahan terdiri dari unsur pimpinan, unsur pembantu pimpinan dan unsur pelaksana, kemudian kedudukan, tugas pokok dan uraian tugas Kelurahan Wates adalah sebagai berikut :

- 1) Lurah berkedudukan dibawah dan bertanggungjawab kepada Bupati melalui Camat  
Lurah mempunyai tugas :
  - a) Menyelenggarakan kegiatan pemerintahan
  - b) Menyelenggarakan kegiatan perekonomian dan pembangunan
  - c) Menyelenggarakan kegiatan kesejahteraan rakyat
  - d) Menyelenggarakan kegiatan pemberdayaan masyarakat
  - e) Memberikan pelayanan masyarakat
  - f) Menyelenggarakan ketentraman dan ketertiban umum
  - g) Melaksanakan prasarana dan fasilitas pelayanan umum
  - h) Menginventarisasi data pertanahan di wilayah kelurahan

- i) Melaksanakan pembinaan Lembaga Kemasyarakatan Kelurahan
  - j) Melaksanakan kegiatan ketatausahaan
  - k) Melaksanakan administrasi pelayanan dibidang pertanahan meliputi :
    - Menerbitkan kutipan Letter C
    - Menerbitkan surat keterangan kepemilikan tanah
    - Mengetahui surat pernyataan pewarisan dan/atau surat pernyataan pemilikan hak atas tanah
    - Melegalisir surat-surat yang berkaitan dengan proses peralihan hak atas tanah
    - Memelihara warkah pertanahan
- 2) Sekretariat dipimpin oleh Sekretaris Lurah yang berada dibawah dan bertanggungjawab kepada Lurah

Sekretariat mempunyai tugas melaksanakan urusan rumah tangga, perlengkapan, perbekalan, ketatausahaan, keuangan serta kepegawaian.

Uraian tugas Sekretariat adalah sebagai berikut :

- a) Mempelajari peraturan perundang-undangan, kebijakan teknis, pedoman dan petunjuk pelaksanaan serta bahan-bahan lainnya yang berkaitan dengan ketatausahaan dan kerumahtanggaan.
- b) Menyusun program kerja sekretariat

- c) Menyelenggarakan kegiatan kerumahtanggaan yang meliputi :  
mempersiapkan rapat, menerima tamu, pelayanan telepon, kebersihan dan keamanan serta kegiatan lain yang berkaitan dengan urusan rumah tangga.
- d) Melaksanakan pengelolaan perlengkapan dan peralatan yang meliputi :
- Menginventarisasi, mengatur penggunaan, pemeliharaan dan pengurusan barang inventaris.
  - Melaksanakan perencanaan, pengadaan, pemeliharaan dan usul penghapusan sarana dan prasarana dinas.
  - Menyusun laporan pengelolaan barang
- e) Melaksanakan pengelolaan ketatausahaan yang meliputi :
- Kegiatan surat menyurat, kearsipan, perpustakaan, penyajian data, dokumentasi dan informasi
  - Melaksanakan administrasi dan menyiapkan sarana perjalanan dinas
- f) Menyusun Rencana Kerja dan Anggaran (RKA) dan memproses Dokumen Pengelolaan Anggaran (DPA)
- g) Melaksanakan pembukuan penerimaan dan pengeluaran gaji pegawai
- h) Mengkoordinasikan satuan pemegang kas dalam mengelola administrasi keuangan yang meliputi :

- Memproses Surat Perintah Pembayaran (SPP) dan Surat Perintah Membayar Uang (SPMU)
  - Menyelenggarakan pengelolaan kas kelurahan
  - Melaksanakan verifikasi SPJ pengguna anggaran
  - Melaksanakan pembuatan daftar gaji dan pembayaran gaji pegawai
  - Membuat laporan pertanggungjawaban keuangan kelurahan
  - Menyusun perencanaan pendapatan dan belanja kelurahan
  - Melaksanakan pembukuan penerimaan setoran pendapatan dan menyetor ke kas daerah
  - Melaksanakan perhitungan realisasi anggaran
  - Melaksanakan tugas-tugas lain yang berhubungan dengan anggaran/keuangan.
- i) Melaksanakan pengelolaan administrasi kepegawaian yang meliputi :
- Melaksanakan pengelolaan presensi pegawai
  - Pembuatan daftar nominatif pegawai, file kepegawaian, Daftar Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan (DP3), Daftar Urut Kependidikan (DUK), buku-buku penjagaan seperti kenaikan pangkat, kenaikan gaji berkala, pensiun, kartu hukuman disiplin dan lain-lain.
  - Menyiapkan usulan pengangkatan Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS) menjadi PNS, kenaikan pangkat, penempatan

dalam jabatan, mutasi, cuti, bebas tugas/pensiun, perubahan gaji, hukuman disiplin tingkat ringan

- Memproses cuti tahunan, cuti bersalin, cuti hamil, cuti alasan penting, cuti diluar tanggungan negara dan cuti sakit bagi Pegawai Negeri Sipil di Kelurahan.
- Menyiapkan bahan pembinaan disiplin pegawai
- Memproses penerbitan keputusan kenaikan gaji berkala PNS di Kelurahan
- Menyiapkan bahan penjatuhan hukuman disiplin PNS di Kelurahan
- Menyiapkan bahan pengusulan kesejahteraan pegawai yang meliputi pemberian tanda jasa, Tabungan Asuransi Pensiun (Taspen), Asuransi Kesehatan (Askes) dan Tabungan Perumahan (Taperum), permintaan Kartu Pegawai (Karpeg), kartu istri/suami serta hal-hal lain yang berhubungan dengan kesejahteraan kepegawaian.
- Mengusulkan ijin belajar, tugas belajar, pendidikan, latihan dan lain-lain yang berhubungan dengan peningkatan profesionalisme pegawai.
- Mengusulkan dan menyelenggarakan kursus-kursus pegawai kelurahan.
- Mengusulkan rencana kebutuhan pegawai
- Menyiapkan bahan pembinaan pegawai

- Menyiapkan Surat Perintah Dinas
  - Menyiapkan bahan, menyelenggarakan penilaian dan memproses penetapan angka kredit jabatan fungsional tertentu.
- j) Melaksanakan fungsi kehumasan Kelurahan
- k) Menyusun laporan pelaksanaan tugas Sekretariat
- 3) Seksi-seksi dipimpin oleh Kepala Seksi yang berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Lurah.

Seksi Pemerintahan mempunyai tugas menyelenggarakan, memfasilitasi dan melaksanakan pembinaan pemerintahan umum, administrasi kependudukan, pertanahan dan melaksanakan kegiatan dibidang pemerintahan lainnya.

Uraian Tugas Seksi Pemerintahan :

- a) Mempelajari peraturan perundang-undangan, kebijakan teknis, pedoman dan petunjuk pelaksanaan serta bahan-bahan lainnya yang berkaitan dengan pemerintahan
- b) Menyusun program kerja seksi
- c) Melaksanakan pemberdayaan lembaga Rukun Tetangga (RT) dan Rukun Warga (RW) di wilayah kelurahan
- d) Memfasilitasi dan koordinasi kegiatan bidang hukum dan perundang-undangan di wilayah kelurahan
- e) Memfasilitasi musyawarah penyelesaian permasalahan hukum di wilayah kelurahan

- f) Memproses rekomendasi permohonan, pendaftaran Kartu Keluarga (KK) dan Kartu Tanda Penduduk (KTP), permohonan pendaftaran perpindahan/kedatangan dan/atau Kartu Identitas Penduduk Musiman di wilayah kelurahan
- g) Memproses Surat Keterangan Kelahiran, Surat Keterangan Kematian, dan surat-surat kelengkapan pernikahan di wilayah kelurahan.
- h) Memproses rekomendasi permohonan dispensasi pernikahan dan surat-surat kelengkapan perceraian, permohonan surat keterangan kependudukan, permohonan surat keterangan permohonan akta catatan sipil di wilayah kelurahan
- i) Melaksanakan pengelolaan data penduduk di wilayah kelurahan
- j) Memfasilitasi inventarisasi data pertanahan di wilayah kelurahan
- k) Memfasilitasi legalisasi surat-surat yang berkaitan dengan pewarisan dan/atau surat pernyataan pemilikan hak atas tanah
- l) Memfasilitasi dan koordinasi pembinaan dan pengawasan terhadap organisasi sosial politik di wilayah kelurahan;
- m) Memfasilitasi dan koordinasi pembinaan dan pengawasan kesatuan dan persatuan bangsa di wilayah kelurahan;
- n) Memfasilitasi dan koordinasi penyelenggaraan pemilihan umum;

- o) Melaksanakan koordinasi penanggulangan bencana;
- p) Memfasilitasi dan koordinasi pemberdayaan perlindungan masyarakat di wilayah kelurahan;
- q) Melaksanakan pembinaan ketentraman dan ketertiban masyarakat;
- r) Melaksanakan inventarisasi, pengolahan, dan informasi data statistik kelurahan; dan
- s) Menyusun laporan pelaksanaan tugas seksi.

Seksi perekonomian dan pembangunan mempunyai tugas menyelenggarakan, memfasilitasi, dan melaksanakan tugas pembinaan pembangunan, sarana dan prasarana fisik, pertanian dan kelautan, perekonomian dan lingkungan hidup.

Uraian tugas seksi perekonomian dan pembangunan:

- a) Mempelajari peraturan perundang-undangan, kebijakan teknis, pedoman dan petunjuk pelaksanaan serta bahan-bahan lainnya yang berkaitan dengan perekonomian dan pembangunan;
- b) Menyusun program kerja seksi;
- c) Memfasilitasi dan koordinasi perencanaan pembangunan di wilayah kelurahan;
- d) Memfasilitasi optimalisasi Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan pemungutan PBB di wilayah kelurahan;
- e) Memproses rekomendasi penyelenggaraan izin mendirikan bangunan di wilayah kelurahan;

- f) Melaksanakan pemantauan dan pengawasan pengangkutan sampah ke Tempat Pembuangan Sampah (TPS) sementara di wilayah kelurahan;
- g) Memfasilitasi dan koordinasi peningkatan dan pemeliharaan sarana dan prasarana pelayanan umum di wilayah kelurahan;
- h) Melaksanakan pemantauan terhadap penggunaan tata ruang;
- i) Mengkoordinasikan kegiatan bidang perumahan;
- j) Memproses rekomendasi terhadap permohonan izin penutupan jalan tertentu dan permohonan penyelenggaraan parkir tidak tetap di wilayah kelurahan;
- k) Melaksanakan koordinasi kegiatan bidang komunikasi dan informatika
- l) Melaksanakan monitoring dan evaluasi ketahanan pangan
- m) Memfasilitasi dan koordinasi kegiatan bidang pertanian dan peternakan
- n) Memfasilitasi pembinaan kegiatan pemberdayaan pertanian dan peternakan
- o) Memfasilitasi dan koordinasi pengembangan kepariwisataan di wilayah kelurahan
- p) Memfasilitasi dan koordinasi kegiatan kepariwisataan di wilayah kelurahan
- q) Memfasilitasi pembinaan terhadap kegiatan perindustrian di wilayah kelurahan

- r) Memfasilitasi dan koordinasi kegiatan bidang perdagangan
- s) Memfasilitasi pembinaan dan pengawasan terhadap kegiatan perdagangan di wilayah kelurahan
- t) Memfasilitasi dan koordinasi kegiatan bidang ketransmigrasian
- u) Melaksanakan koordinasi urusan bidang penanaman modal di wilayah kelurahan
- v) Memfasilitasi dan koordinasi pengawasan dan pembinaan Koperasi dan Usaha Kecil Mikro (UKM) di wilayah kelurahan
- w) Memfasilitasi dan koordinasi peningkatan peran dan fungsi koperasi di wilayah kelurahan
- x) Penanganan terhadap Lembaga Keuangan Mikro Binangun sesuai ketentuan/peraturan perundang-undangan
- y) Melaksanakan pemantauan sumber daya air
- z) Melaksanakan pemantauan kerusakan dan pencemaran lingkungan hidup serta pelestarian fungsi lingkungan hidup
- aa) Menyusun laporan pelaksanaan tugas seksi.

Seksi Kesejahteraan Rakyat mempunyai tugas menyelenggarakan, memfasilitasi dan melaksanakan pembinaan bidang pendidikan, kesehatan, keluarga berencana, ketenagakerjaan, sosial dan budaya.

Uraian tugas Seksi Kesejahteraan Rakyat adalah sebagai berikut :

- a) Mempelajari peraturan perundang-undangan, kebijakan teknis, pedoman dan petunjuk pelaksanaan serta bahan-bahan lainnya yang berkaitan dengan kesejahteraan rakyat
- b) Menyusun program kerja seksi
- c) Melaksanakan pengembangan dan peningkatan pendidikan masyarakat di wilayah kelurahan
- d) Memfasilitasi penyelenggaraan Pendidikan Anak Usia Dini
- e) Memfasilitasi kegiatan Pendidikan Luar Sekolah (PLS) di wilayah Kelurahan
- f) Melaksanakan pemantauan jam belajar masyarakat
- g) Melaksanakan pembinaan perpustakaan kelurahan dan masyarakat serta peningkatan minat baca
- h) Memfasilitasi dan koordinasi penyuluhan kesehatan masyarakat dan peningkatan kesehatan masyarakat di wilayah kelurahan
- i) Memfasilitasi dan koordinasi penanggulangan dan pemberantasan penyakit wilayah kelurahan
- j) Memfasilitasi dan koordinasi Jaminan Kesehatan Masyarakat wilayah kelurahan
- k) Melaksanakan pemantauan praktek pengobatan tradisional wilayah kelurahan
- l) Melaksanakan pemasyarakatan Perilaku Hidup Bersih dan Sehat (PHBS)

- m) Memfasilitasi program Keluarga Berencana (KB) dan Keluarga Sejahtera (KS)
- n) Memfasilitasi dan koordinasi peran serta masyarakat dalam bidang KB dan KS
- o) Melaksanakan inventarisasi data tenaga kerja dan informasi lowongan kerja
- p) Memfasilitasi dan koordinasi kegiatan penanganan terhadap penyandang permasalahan sosial kemasyarakatan di wilayah kelurahan
- q) Memfasilitasi dan koordinasi pemberdayaan penduduk lanjut usia
- r) Memfasilitasi dan koordinasi pembinaan, pengawasan dan pengembangan kebudayaan di wilayah kelurahan
- s) Menyusun laporan pelaksanaan tugas seksi.

Seksi Pemberdayaan Masyarakat mempunyai tugas menyelenggarakan, memfasilitasi dan melaksanakan pembinaan bidang pemberdayaan masyarakat.

Uraian tugas Seksi Pemberdayaan Masyarakat adalah sebagai berikut :

- a) Mempelajari peraturan perundang-undangan, kebijakan teknis, pedoman dan petunjuk pelaksanaan serta bahan-bahan lainnya yang berkaitan dengan pemberdayaan masyarakat
- b) Menyusun program kerja seksi

- c) Memfasilitasi dan koordinasi urusan bidang pemberdayaan masyarakat di wilayah kelurahan
- d) Memfasilitasi dan koordinasi pembinaan, pengawasan dan pemberdayaan pemuda dan organisasi kepemudaan di wilayah kelurahan
- e) Memfasilitasi dan koordinasi pembinaan kegiatan bidang keolahragaan di wilayah kelurahan
- f) Memfasilitasi sosialisasi kebijakan yang berkaitan dengan kesejahteraan dan perlindungan anak
- g) Memfasilitasi dan koordinasi kegiatan bidang kesejahteraan, perlindungan dan pemberdayaan perempuan di wilayah kelurahan
- h) Memfasilitasi dan koordinasi kegiatan bidang Pengarusutamaan Gender
- i) Melaksanakan pemantauan pemberdayaan masyarakat dalam pengelolaan lingkungan hidup
- j) Menyusun laporan pelaksanaan tugas seksi.

**c. Perubahan di bidang Personil/Kepegawaian**

Pasal 7 Perda Kabupaten Kulon Progo Nomor 16 Tahun 2008 menyebutkan bahwa Lurah dan Perangkat Kelurahan Wates diisi dari Pegawai Negeri Sipil Daerah (PNSD) yang memenuhi persyaratan dan diutamakan penduduk yang berdomisili di Kelurahan Wates atau

PNSD yang bersedia bertempat tinggal di wilayah Kelurahan Wates. Dalam Perda Kabupaten Kulon Progo Nomor 9 Tahun 2009 yang merupakan perubahan Perda 16 Tahun 2008, khusus untuk pengaturan personil disamping yang disebutkan diatas ditambah/disisipkan Pasal 7A ayat (1) dan (2) yang menyebutkan bahwa Lurah diangkat oleh Bupati atas usul Camat dari PNSD, kemudian Perangkat Kelurahan diisi dari PNSD yang diangkat oleh Sekretaris Daerah atas usul Camat.

Terkait hal tersebut bahwa dalam rangka penataan personil dan pemenuhan beban kerja pada Kelurahan Wates, Pemerintah Kabupaten Kulon Progo telah menerbitkan Peraturan Bupati Kulon Progo Nomor 57 Tahun 2010 tentang Kualifikasi Hasil Analisis Jabatan pada Kelurahan Wates, yang mengatur tentang nomenklatur jabatan, ikhtisar jabatan, rentang golongan ruang, dan rentang pendidikan, selengkapnya sebagai berikut :

- 1) Nomenklatur jabatan dirumuskan berdasarkan teknik analisis beban kerja
- 2) Iktisar jabatan dirumuskan berdasarkan keseluruhan tugas pokok setiap pemegang jabatan
- 3) Rentang golongan merupakan golongan ruang paling rendah dan paling tinggi yang diisyaratkan bagi setiap pemegang jabatan.
- 4) Rentang pendidikan merupakan syarat pendidikan paling rendah dan paling tinggi yang ditetapkan dalam rangka memberikan tempat bagi pengembangan karir setiap pemegang jabatan.

Kualifikasi hasil analisis jabatan pada Kelurahan Wates adalah sebagai berikut :

1) Lurah

a) Nama Jabatan : Lurah

b) Ikhtisar Jabatan :

Memimpin, membuat rencana kerja, mengoordinir, membina dan mengawasi penyelenggaraan pemerintahan kelurahan dengan mengadakan rapat, kunjungan kerja ke wilayah, memberi petunjuk dan pengarahan agar penyelenggaraan pemerintahan kelurahan sesuai ketentuan/peraturan perundang-undangan.

c) Syarat Jabatan :

(1) Pangkat, Golongan Ruang : Penata; III/c

(2) Pendidikan Formal : Sarjana/D-IV, Administrasi  
Negara, Pemerintahan,  
Hukum, Ekonomi

(3) Diklat Kedinasan

(a) Struktural : Diklatpim IV

(b) Teknis Fungsional : Manajemen Pemerintahan,  
Manajemen Kepegawaian

(4) Jenis Kelamin : LK / P

(5) Usia : 30 – 55 tahun.

2) Sekretaris Kelurahan

a) Nama Jabatan : Sekretaris Kelurahan

b) Ikhtisar Jabatan :

Menyelia pelaksanaan tugas Sekretariat Kelurahan dengan cara merencanakan program kerja, membagi tugas, membimbing dan mengawasi bawahan serta melakukan pembinaan agar tugas Sekretariat Kelurahan berjalan lancar.

c) Syarat Jabatan

(1) Pangkat, Golongan Ruang : Penata Muda Tk I; III/b

(2) Pendidikan Formal : Sarjana/D-IV, Administrasi  
Negara, Pemerintahan,  
Hukum, Ekonomi

(3) Diklat Kedinasan

(a) Struktural : Diklatpim IV

(b) Teknis Fungsional : Manajemen Pemerintahan,  
Manajemen Kepegawaian

(4) Jenis Kelamin : LK / P

(5) Usia : 30 – 55 tahun.

3) Pengadministrasi Umum

a) Nama Jabatan : Pengadministrasi Umum

b) Ikhtisar Jabatan :

Memberikan pelayanan administrasi, pengarsipan sesuai dengan tata naskah dinas serta melaksanakan pengurusan barang inventaris sesuai dengan sistem pengelolaan barang

daerah dengan mencatat, mendistribusi, mengetik konsep surat, menginventarisasi barang untuk kelancaran pelaksanaan tugas.

c) Syarat Jabatan

(1) Pangkat, Golongan Ruang : Pengatur Muda; II/a

(2) Pendidikan Formal : SMA/SMK

(3) Pendidikan Teknis Fungsional:

Diklat Pelayanan Publik, Kursus Pengelolaan Barang, Tata Naskah dan Kearsipan, Administrasi Perkantoran, Administrasi Kepegawaian

(4) Jenis Kelamin : LK / P

(5) Usia : 20 – 55 tahun.

4) Pengadministrasi Keuangan

a) Nama Jabatan : Pengadministrasi Keuangan

b) Ikhtisar Jabatan :

Menyelenggarakan penatausahaan keuangan meliputi penyusunan Rencana Kerja Kegiatan, Dokumen Pelaksanaan dan Perubahan Anggaran dengan mengetik, mencatat, membuat laporan keuangan secara teratur dan tertib untuk kelancaran pelaksanaan tugas.

c) Syarat Jabatan

(1) Pangkat, Golongan Ruang : Pengatur Muda Tk.I; II/b

(2) Pendidikan Formal : SMA/K Ekonomi, D3  
Akuntansi

(3) Pendidikan Teknis Fungsional: SAKD, Kursus Pengelolaan Keuangan, SIM Keuangan Daerah

(4) Jenis Kelamin : LK / P

(5) Usia : 25 – 50 tahun.

5) Kepala Seksi Pemerintahan

a) Nama Jabatan : Kepala Seksi Pemerintahan

b) Ikhtisar Jabatan :

Memimpin Seksi Pemerintahan dengan membuat rencana kerja, memeriksa, membagi tugas, meneliti, melaksanakan pembinaan, mengevaluasi dengan berpedoman pada ketentuan/peraturan perundang-undangan untuk kelancaran pelaksanaan tugas.

c) Syarat Jabatan

(1) Pangkat, Golongan Ruang : Penata Muda Tk.I; III/b

(2) Pendidikan Formal : Sarjana/D-IV, Administrasi Negara, Pemerintahan, Hukum, Ekonomi

(3) Diklat Kedinasan

(a) Struktural : Diklatpim IV

(b) Teknis Fungsional : Manajemen Pemerintahan, Manajemen Kepegawaian

(4) Jenis Kelamin : LK / P

(5) Usia : 30 – 55 tahun.

6) Pengadministrasi Pemerintahan

a) Nama Jabatan : Pengadministrasi Pemerintahan

b) Ikhtisar Jabatan :

Mengadministrasikan pelaksanaan tugas Seksi Pemerintahan dengan mencatat surat masuk, keluar, melakukan pendampingan pelaksanaan urusan pemerintahan, keagrariaan, dan pembinaan kelembagaan RT, RW untuk kelancaran pelaksanaan tugas.

c) Syarat Jabatan

(1) Pangkat, Golongan Ruang : Pengatur Muda Tk I; II/b

(2) Pendidikan Formal : SMA/K Ekonomi, D3

Sospol

(3) Pendidikan Teknis Fungsional: Fasilitator Pemerintahan, Administrasi Kependudukan, Diklat Pelayanan Publik, Administrasi Pertanahan/Agraria.

(4) Jenis Kelamin : LK / P

(5) Usia : 25 – 50 tahun.

7) Kepala Seksi Perekonomian dan Pembangunan

a) Nama Jabatan : Kepala Seksi Perekonomian dan Pembangunan

b) Ikhtisar Jabatan :

Memimpin Seksi Perekonomian dan Pembangunan dengan membuat rencana kerja, memeriksa, membagi tugas, meneliti, melaksanakan pembinaan, mengevaluasi dengan berpedoman

pada peraturan perundang-undangan untuk kelancaran pelaksanaan tugas.

c) Syarat Jabatan

- (1) Pangkat, Golongan Ruang : Penata Muda Tk I; III/b
- (2) Pendidikan Formal : Sarjana/D-IV, Administrasi Negara, Pemerintahan, Hukum, Ekonomi
- (3) Diklat Kedinasan
  - (a) Struktural : Diklatpim IV
  - (b) Teknis Fungsional : Manajemen Pemerintahan, Manajemen Kepegawaian
- (4) Jenis Kelamin : LK / P
- (5) Usia : 30 – 55 tahun.

8) Pengadministrasi Perekonomian dan Pembangunan

a) Nama Jabatan : Pengadministrasi Perekonomian dan Pembangunan

b) Ikhtisar Jabatan :

Mengadministrasikan pelaksanaan tugas Seksi Perekonomian dan Pembangunan dengan mencatat surat masuk, keluar dan permohonan izin, mengetik mengarsipkan surat untuk membantu kelancaran pelaksanaan tugas.

c) Syarat Jabatan

(1) Pangkat, Golongan Ruang : Pengatur Muda Tk I; II/b

(2) Pendidikan Formal : SMK Ekonomi, D3  
Ekonomi, D3 Sospol

(3) Pendidikan Teknis Fungsional:

Diklat Pelayanan Publik, Diklat Pemberdayaan Ekonomi  
Masyarakat

(4) Jenis Kelamin : LK / P

(5) Usia : 25 – 50 tahun.

9) Kepala Seksi Kesejahteraan Rakyat

a) Nama Jabatan : Kepala Seksi Kesejahteraan Rakyat

b) Ikhtisar Jabatan :

Memimpin Seksi Kesejahteraan Rakyat dengan membuat rencana kerja, memeriksa, membagi tugas, meneliti, melaksanakan pembinaan, mengevaluasi dengan berpedoman pada peraturan perundang-undangan untuk kelancaran pelaksanaan tugas.

c) Syarat Jabatan

(1) Pangkat, Golongan Ruang : Penata Muda Tk I; III/b

(2) Pendidikan Formal : Sarjana/D-IV, Administrasi  
Negara, Pemerintahan,  
Hukum, Ekonomi

(3) Diklat Kedinasan

(a) Struktural : Diklatpim IV

(b) Teknis Fungsional : Manajemen Pemerintahan,  
Manajemen Kepegawaian

(4) Jenis Kelamin : LK / P

(5) Usia : 30 – 55 tahun.

**10) Pengadministrasi Kesejahteraan Rakyat**

a) Nama Jabatan : Pengadministrasi Kesejahteraan Rakyat

b) Ikhtisar Jabatan :

Mengadministrasikan pelaksanaan tugas Seksi Kesejahteraan Rakyat dengan mencatat surat masuk, keluar, mengetik, mengarsipkan surat untuk membantu kelancaran pelaksanaan tugas.

c) Syarat Jabatan

(1) Pangkat, Golongan Ruang : Pengatur Muda Tk I; II/b

(2) Pendidikan Formal : SMK Ekonomi, D3  
Ekonomi, D3 Sospol.

(3) Pendidikan Teknis Fungsional:

Diklat Pelayanan Publik, Diklat Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat.

(4) Jenis Kelamin : LK / P

(5) Usia : 25 – 50 tahun.

**11) Kepala Seksi Pemberdayaan Masyarakat**

a) Nama Jabatan : Kepala Seksi Pemberdayaan Masyarakat

b) Ikhtisar Jabatan :

Memimpin Seksi Pemberdayaan Masyarakat dengan membuat rencana kerja, memeriksa, membagi tugas, meneliti, melaksanakan pembinaan, mengevaluasi dengan berpedoman pada peraturan perundang-undangan untuk kelancaran pelaksanaan tugas.

c) Syarat Jabatan

- (1) Pangkat, Golongan Ruang : Penata Muda Tk I; III/b
- (2) Pendidikan Formal : Sarjana/D-IV, AN, Pemerintahan, Hukum, Ekonomi.
- (3) Diklat Kedinasan
  - (a) Struktural : Diklatpim IV
  - (b) Teknis Fungsional : Manajemen Pemerintahan, Manajemen Kepegawaian
- (4) Jenis Kelamin : LK / P
- (5) Usia : 30 – 55 tahun.

12) Pengadministrasi Pemberdayaan Masyarakat

a) Nama Jabatan : Pengadministrasi Pemberdayaan Masyarakat

b) Ikhtisar Jabatan :

Mengadministrasikan pelaksanaan tugas Seksi Pemberdayaan Masyarakat dengan mencatat surat masuk, keluar, mengetik, mengarsipkan surat untuk membantu kelancaran pelaksanaan tugas.

c) Syarat Jabatan

(1) Pangkat, Golongan Ruang : Pengatur Muda Tk I; II/b

(2) Pendidikan Formal : SMA/K, D3 Ekonomi, D3  
Sospol

(3) Pendidikan Teknis Fungsional:

Dilkat Pelayanan Publik, Pemberdayaan Masyarakat,  
P3MD.

(4) Jenis Kelamin : LK / P

(5) Usia : 25 – 50 tahun.

Sesuai kualifikasi hasil analisis jabatan tersebut, secara jelas dapat disampaikan tentang jumlah pegawai yang dibutuhkan untuk menunjang kelancaran pelaksanaan tugas di Pemerintah Kelurahan Wates satu orang lurah, satu orang sekretaris kelurahan, empat orang kepala seksi, satu orang pengadministrasi umum, satu orang pengadministrasi keuangan, dan empat orang untuk pengadministrasi pada masing-masing seksi, sehingga jumlah personil yang dibutuhkan sebanyak 12 orang.

**d. Perubahan di bidang Keuangan dan Kekayaan**

Di dalam Perda 16 Tahun 2008 Pasal 5 menyebutkan bahwa seluruh kekayaan dan sumber pendapatan milik Pemerintah Desa Wates diserahkan kepada dan menjadi milik Pemerintah Daerah, dikelola oleh Kelurahan Wates dengan memperhatikan kepentingan Pemerintah Daerah dan masyarakat setempat. Kemudian pada Perda 9

Tahun 2009 pada Pasal 5 ditambahkan menjadi Pasal 5A, yang menyebutkan bahwa khusus mengenai keberadaan Tanah Kas Desa (TKD) dikembalikan kepada Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dan dapat dilakukan pengelolaannya oleh Pemerintah Daerah setelah mendapat izin Gubernur. Di dalam penjelasan Perda ini disampaikan bahwa perubahan status Desa Wates menjadi Kelurahan Wates, tidak semata-mata berpegang pada norma yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa. Hal ini terjadi karena proses pengalihan aset yang berupa Tanah Kas Desa di Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan salah satu aspek kekhususan di bidang pertanahan.

Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta salah satunya adalah terkait dengan bidang pertanahan, dimana terhadap tanah Kraton Kasultanan dan Kadipaten Pakualaman yang selama ini belum dilepaskan, masih merupakan domain bebas Kasultanan Yogyakarta-Kadipaten Pakualaman dan sampai sekarang belum terjangkau ketentuan Undang-Undang Pokok Agraria.

Eksistensi atau keberadaan Tanah Kas Desa tidak lepas dari keberadaan kelurahan/desa di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta yang terkait erat dengan Kasultanan Yogyakarta. Keberadaan kelurahan/desa menguat sebagai cikal bakal daerah otonom yang akhirnya sebagai suatu sub sistem pemerintahan yang hadir bersamaan

dengan dilakukannya reorganisasi Kasultanan Yogyakarta. Dalam masa itu sampai sekarang penghasilan/penggajian para pemimpin di kelurahan/desa dilakukan dengan bentuk penggunaan tanah milik Kasultanan.<sup>129</sup>

Perkembangan selanjutnya, kelurahan/desa diakui sebagai badan hukum pribumi dengan adanya kekuasaan dan kebebasan menjalankan roda pemerintahan sendiri dengan kelengkapan pimpinan pemerintahan yang diisi melalui mekanisme pilihan langsung.

Melalui keberadaan kelurahan/desa sebagai suatu daerah otonom dan munculnya kebijakan *landreform*, kelurahan/desa diberikan tanah ulayat atau kemudian lebih dikenal dengan istilah Tanah Kas Desa, yang merupakan tanah untuk dimanfaatkan sebagai biaya penyelenggaraan pemerintahan dan dibagi untuk penghasilan/gaji para Lurah/Kepala Desa dan Perangkat Desa. Dalam konteks demikian merupakan pemberian Kasultanan Yogyakarta disebut *hak andarbe* atau hak milik. Berawal dari sinilah kaitan historis dengan kraton dan sebagai bagian dari aspek pertanahan yang merupakan salah satu aspek keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.<sup>130</sup>

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta terdapat kewenangan

---

<sup>129</sup> Lutfi Zakaria, Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Kulon Progo, *Tinjauan Status Tanah Sultan Grond (SG)/Paku Alaman Grond (PAG) Dalam Hukum Tanah Nasional*, Dalam Acara Seminar Status Tanah di Provinsi Daerah istimewa Yogyakarta, Gedung Kaca Wates Kulon Progo, 10 Desember 2010.

<sup>130</sup> Ibid.

urusan dalam bidang pertanahan. Realisasinya, Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta mengeluarkan berbagai regulasi, yang isinya memberikan *hak andarbe* kepada masyarakat di Kotapraja Yogyakarta, meningkatkan status *hak anganggo turun temurun* dari warga pedesaan menjadi hak milik perorangan dan penetapan *hak andarbe* (hak milik) kelurahan/desa yang disebut Tanah Kas Desa yang semula diberikan oleh pihak Kasultanan Yogyakarta dan Kadipaten Paku Alaman.

Dalam perkembangannya Tanah Kas Desa, pemanfaatannya dapat dipilah sebagai berikut :<sup>131</sup>

- 1) Tanah Kas Desa, dimana hasilnya digunakan untuk pelaksanaan pemerintahan dan administrasi kegiatan kelurahan/desa
- 2) Tanah *Bengkok/Lungguh* yang digunakan untuk penghasilan lurah/kepala desa dan perangkat desa
- 3) Tanah *Pengarem-arem*, yang digunakan sebagai bentuk penghargaan kepada lurah/kepala desa dan perangkat desa.

Kekayaan atau sumber pendapatan Desa Wates di samping dari keberadaan Tanah Kas Desa, juga dari keberadaan LKM Binangun Wates yang merupakan kekayaan desa yang dipisahkan. Alokasi, penyaluran, dan penggunaan Dana Pemberdayaan Desa untuk LKM diatur dalam Peraturan Bupati Kulon Progo Nomor 2 Tahun 2004 Pasal 5 ayat (1), (2) dan (4) yang didalamnya mengatur :

- 1) Penggunaan Dana Pemberdayaan Desa (DPD) hanya diperkenankan sebagai modal disetor bagi pembentukan LKM;

---

<sup>131</sup> Ibid.

- 2) LKM merupakan badan usaha yang bergerak dibidang keuangan yang dimiliki oleh Pemerintah Desa.
- 3) Penyertaan modal Pemerintah Desa ke LKM merupakan kekayaan Desa yang dipisahkan.

Keberadaan LKM Binangun Wates merupakan kekayaan desa yang dipisahkan, sebagai kekayaan desa, sesuai Pasal 5 Perda Kabupaten Kulon Progo Nomor 16 Tahun 2008 bahwa seluruh kekayaan dan sumber pendapatan milik Pemerintah Desa Wates diserahkan kepada dan menjadi milik Pemerintah Daerah yang dikelola oleh Kelurahan Wates dengan memperhatikan kepentingan Pemerintah Daerah dan masyarakat setempat.

Mendasar bunyi pasal tersebut, sudah seharusnya LKM Binangun Wates dikelola oleh Kelurahan Wates sebagai penopang perekonomian masyarakat, namun dalam kenyataannya LKM Binangun Wates belum bisa diserahkan pengelolaannya ke Kelurahan Wates. Hal ini disebabkan adanya regulasi yang mengatur tentang keberadaan LKM. Dalam Kajian Ekonomi Dampak Alih Status Desa menjadi Kelurahan terhadap Pengelolaan LKM Binangun Wates yang disampaikan oleh Bagian Administrasi Perekonomian Setda Kabupaten Kulon Progo, bahwa apabila LKM dikelola oleh SKPD tidak sesuai dengan tugas pokok dan fungsi, ketugasan ini hanya bisa ditempel-tempelkan kepada SKPD Dinas Perindag dan ESDM atau Dinas Koperasi dan UMKM tetapi akan tetap menjadi bias antara

sektor publik dengan misi pelayanan dan sektor privat dengan misi mencari laba, apabila akan dikelola oleh suatu UPTD maka perlu membentuk UPTD baru, yang mana akan menjadi *cost center* bukan *profit center*. Bentuk pengelolaan yang paling memungkinkan adalah investasi non-permanen (penguatan modal), sehingga LKM Binangun Wates harus sudah berbadan hukum, namun pengalaman masa lalu atas temuan BPK pada investasi non permanen. Adanya wacana larangan Menteri Keuangan atas program-program penguatan modal, karena aparat Pemda ‘tidak ahli’ dalam mengelola kredit, oleh karenanya pengelolaan oleh SKPD sangat kurang direkomendasikan.<sup>132</sup>

Berbagai alternatif telah diajukan untuk pengelolaan LKM Binangun Wates antara lain : pertama, LKM Binangun menjadi Unit Mikro PD. BPR Bank Pasar Kulon Progo; kedua, LKM Binangun menjadi Unit Jasa Perumda Aneka Usaha; ketiga, LKM Binangun dibentuk menjadi BUMD Mandiri; keempat, LKM Binangun dikelola oleh SKPD atau UPTD.

Sedang untuk pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan Kelurahan, apabila melihat ketentuan Perda Nomor 15 Tahun 2008 tentang Kelurahan Pasal 15 menyebutkan bahwa keuangan kelurahan bersumber dari APBD yang dialokasikan sebagaimana Perangkat Daerah lainnya; bantuan Pemerintah, Pemerintah Provinsi, Pemerintah

---

<sup>132</sup> Data Kajian Lembaga Keuangan Mikro Desa Wates pada Bagian Administrasi Perekonomian Sekretariat Daerah Kabupaten Kulon Progo.

Daerah dan Bantuan Pihak ketiga; Sumber lain yang sah dan tidak mengikat. Untuk Kelurahan Wates sesuai Pasal 6 Perda 16 Tahun 2008 tentang perubahan status Desa Wates menjadi Kelurahan Wates, pembiayaan tersebut dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kabupaten Kulon Progo.

Keadaan Dana/anggaran Kelurahan Wates sejak Tahun 2010 adalah sebagai berikut:

**Tabel 2.8**  
**Jumlah Dana/Anggaran Belanja**  
**Kelurahan Wates**

No	Tahun	Belanja Tidak Langsung		Belanja Langsung	
		Jumlah (Rp)	Realisasi (Rp)	Jumlah (Rp)	Realisasi (Rp)
1.	2010	27.145.600	4.450.996	-	-
2.	2011	194.693.400	182.811.167	190.540.640	190.540.640
3.	2012	482.190.164	-	207.705.600	-

*Sumber : Dokumen Anggaran Kelurahan Wates*

**e. Perubahan di bidang Sarana Prasarana**

Seluruh sarana, prasarana, arsip dan dokumentasi penyelenggaraan Pemerintahan Desa milik Pemerintah Desa Wates diserahkan kepada dan menjadi milik Pemerintah Daerah, dikelola oleh Kelurahan Wates dengan memperhatikan kepentingan Pemerintah Daerah dan masyarakat setempat. Hal ini sesuai bunyi Pasal 8 ayat (1) dan (2) Perda 16 Tahun 2008. Serah terima sarana, prasarana, arsip dan dokumentasi penyelenggaraan pemerintahan desa dilaksanakan bersamaan dengan diresmikannya Perubahan Status Desa Wates

menjadi Kelurahan pada tanggal 1 Desember 2010 dari Kepala Desa Wates kepada Bupati Kulon Progo, kemudian Pemerintah Kabupaten Kulon Progo melakukan serah terima barang inventaris ke Pemerintah Kelurahan Wates untuk dapat dikelola/dimanfaatkan dalam mendukung kelancaran penyelenggaraan Pemerintahan Kelurahan Wates dengan Berita Acara Serah Terima Barang Nomor : 028/3101 tanggal 17 Desember 2010 yang meliputi penyerahan peralatan dan mesin, Gedung dan Bangunan, jalan dan jaringan dan asset tetap lainnya. Kemudian pada bulan Januari 2011 Pemerintah Kabupaten Kulon Progo juga menyerahkan empat kios desa dan satu balai desa dengan Berita Acara Nomor 028/091 tanggal 12 Januari 2011.

Sedang untuk sarana dan prasarana kerja yang digunakan untuk mendukung kelancaran penyelenggaraan pemerintahan Kelurahan Wates meliputi :<sup>133</sup>

- 1) Ruang Kerja Lurah
- 2) Ruang Tamu
- 3) Ruang Kerja Sekretariat merangkap ruang pelayanan
- 4) Ruang pertemuan (Balai Desa)
- 5) Ruang Dapur
- 6) Musholla
- 7) Gudang
- 8) Ruang kamar mandi dan WC

---

<sup>133</sup> Data Penyerahan Asset Desa Wates pada Dinas Pendapatan Pengelolaan Keuangan dan Aset Kabupaten Kulon Progo.

9) Ruang BKM Nugroho

10) Ruang Perpustakaan

Sedang sarana mobilitas kerja terdiri dari kendaraan dinas roda 4 sebanyak 1 buah dan kendaraan dinas roda 2 sebanyak 1 buah, sarana kerja terdiri dari 2 komputer, 2 laptop, 3 mesin ketik manual, 4 kipas angin, 1 unit televisi dan 1 wirelles.

## **2. Pendampingan Penyelenggaraan Pemerintahan**

Penyelenggaraan pemerintahan Kelurahan Wates karena berubahnya status desa menjadi kelurahan tentu saja memerlukan pendampingan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pedoman sebagai petunjuk dalam pelaksanaannya, terkait hal tersebut Pemerintah Kabupaten Kulon Progo membentuk Tim Pendampingan Kelurahan Wates dengan Surat Keputusan Bupati Kulon Progo Nomor 384 Tahun 2010 tanggal 1 Desember 2010 tentang Tim Pendampingan Kelurahan Wates. Tim ini mempunyai tugas:

- a. Mendampingi Kelurahan Wates dalam proses tata administrasi kelurahan;
- b. Menyiapkan regulasi yang terkait penyelenggaraan Kelurahan Wates,
- c. Memfasilitasi, mengkoordinasikan penyelesaian permasalahan dalam masa peralihan dari desa ke kelurahan.

SKPD yang dilibatkan dalam Tim ini antara lain : Bagian Administrasi Pemerintahan Umum sebagai koordinator dengan anggota Bappeda,

DPPKA, BKD, BPMPDPKB, Inspektorat Daerah, Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil, Bagian Hukum, Bagian Organisasi, Bagian Administrasi Pembangunan, Bagian Administrasi Perekonomian, Bagian Keuangan, Camat Wates, Mantan Kepala Desa Wates, Mantan Sekretaris Desa Wates dan Mantan Ketua BPD Wates. Sedang di tingkat pimpinan sebagai pengarah adalah Sekretaris Daerah dengan anggota Asisten Pemerintahan dan Kesra, Asisten Perekonomian Pembangunan dan SDA, Asisten Administrasi Umum, Staf Ahli Bidang Politik dan Hukum dan Staf Ahli Bidang Pemerintahan.

Pelaksanaan tugas tim pendampingan kelurahan dalam proses penyiapan regulasi terkait penyelenggaraan kelurahan wates dan tata administrasi kelurahan adalah sebagai berikut :<sup>134</sup>

- a. Memproses Peraturan Bupati Kulon Progo Nomor 48 Tahun 2010 tentang Pelimpahan Sebagian Urusan Pemerintahan dari Bupati kepada Lurah yang telah dirubah dengan Peraturan Bupati Kulon Progo Nomor 16 Tahun 2011.
- b. Memproses Peraturan Bupati Kulon Progo Nomor 56 Tahun 2010 tentang Uraian Tugas Unsur Organisasi Terendah pada Kelurahan Wates.
- c. Memproses Peraturan Bupati Kulon Progo Nomor 57 Tahun 2010 tentang Kualifikasi Hasil Analisis Jabatan pada Kelurahan Wates.

---

<sup>134</sup> Data Pendampingan Alih Status Desa Wates pada Bagian Administrasi Pemerintahan Umum Sekretariat Daerah Kabupaten Kulon Progo.

- d. Memproses Peraturan Bupati Kulon Progo Nomor 75 Tahun 2010 tentang Pedoman Pelaksanaan Administrasi Kelurahan yang dirubah dengan Peraturan Bupati Kulon Progo Nomor 53 Tahun 2011 dan melakukan studi banding pelaksanaan administrasi kelurahan ke Kelurahan Wirogunan Pemerintah Kota Yogyakarta.
- e. Memproses Peraturan Bupati Nomor 76 Tahun 2010 tentang Pedoman Pemberian insentif bagi RW dan RT di Kelurahan Wates.
- f. Memproses kode Pemerintah Kelurahan ke Kemendagri RI di Jakarta dengan hasil Kode Pemerintah Kelurahan Wates adalah 34.01.02.1008.

Adapun pelaksanaan kegiatan fasilitasi dan koordinasi permasalahan yang berkembang pada masa peralihan status desa ke kelurahan, tim secara periodik mengadakan rapat pendampingan. Permasalahan-permasalahan yang terjadi dan solusi dari Tim Pendampingan, antara lain:<sup>135</sup>

- a. Permasalahan stimulant RT dan RW yang telah dianggarkan dalam DPA Tahun 2011 telah dibuat payung hukumnya berupa Peraturan Bupati Kulon Progo Nomor 76 Tahun 2010 tentang Pedoman Pemberian Insentif bagi Rukun Warga dan Rukun Tetangga di Kelurahan Wates.

---

<sup>135</sup> Ibid.

- b. Permasalahan belum dianggarkannya biaya bantuan sosial kemasyarakatan pada tahun 2011 telah diakomodir pada Perubahan APBD Tahun 2011.
- c. Kerusakan sarana komputer sebagai penunjang kelancaran penyelenggaraan pemerintahan kelurahan, di atasi dengan pinjam pakai di Bagian TI dan Humas Setda Kabupaten Kulon Progo untuk kemudian Pemerintah Kelurahan Wates mengusulkan pengadaannya pada Tahun 2012.
- d. Memproses pembayaran honor dan tali asih untuk petugas kebersihan dan penjaga malam di Kelurahan Wates.
- e. Memproses surat edaran Pemerintah Kabupaten Kulon Progo kepada seluruh SKPD agar mengarahkan anggaran/prioritas kegiatan untuk mendukung Kelurahan Wates.
- f. Memproses pemecahan masalah mekanisme pemungutan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) di Kelurahan Wates yang dulu dilaksanakan oleh Dukuh, setelah menjadi Kelurahan tugas tersebut diserahkan kepada petugas pemungut pajak dengan Surat Keputusan Lurah.
- g. Permasalahan eks Tanah Kas Desa Wates telah memasuki proses penyerahan kepada Pemerintah Provinsi DIY dan diharapkan akan segera dapat diajukan permohonan pengelolaannya.
- h. Memproses pengisian petugas penjaga malam di Kelurahan Wates

- i. Dana Community Development (CD)/ dana pemberdayaan masyarakat dari Pemerintah Provinsi DIY dapat dicairkan untuk mendukung program pemberdayaan masyarakat di Kelurahan Wates.
- j. Menyelesaikan proses penyusunan draf Raperda Lembaga Kemasyarakatan Kelurahan (LKK) yang sampai saat ini masih dalam tahap Prolegda.
- k. Fasilitasi pengelolaan administrasi keuangan kelurahan.
- l. Pembahasan secara intensif rencana pengelolaan eks Lembaga Keuangan Mikro (LKM) Binangun Wates agar bisa di kelola untuk mendukung perekonomian masyarakat Kelurahan Wates.
- m. Dalam rangka percepatan pembangunan di Kelurahan Wates pada tahun 2011 telah dilakukan perubahan lingkungan seluas 16.000 M<sup>2</sup> dan bantuan semen untuk Kelurahan Wates sebanyak 30 % dari jumlah keseluruhan bantuan semen tahun 2011.
- n. Memproses surat Pemerintah Kabupaten Kulon Progo Nomor 970/82 tanggal 7 Juli 2011 tentang Penegasan Kelurahan Wates sebagai SKPD Pengelola Pendapatan.
- o. Menyelenggarakan Audiensi Lurah Wates dan unsur perangkatnya dengan Bupati Kulon Progo terkait permasalahan-permasalahan yang dihadapi oleh Pemerintah Kelurahan Wates yang belum terselesaikan, diantaranya :
  - 1) Persoalan Pagu Anggaran

- 2) Belum adanya regulasi/Perda tentang Lembaga Kemasyarakatan Kelurahan (LKK).
- 3) Sewa menyewa kios-kios dan eks Tanah Kas Desa Wates
- 4) Keberadaan LKM Binangun Wates
- 5) Optimalisasi PBB
- 6) Penyerahan dan Pengelolaan eks Tanah Kas Desa Wates
- 7) Peran SKPD dalam Optimalisasi Kelurahan Wates

Semua permasalahan yang disampaikan dalam audiensi ini, dibahas satu persatu oleh Bupati Kulon Progo untuk kemudian merekomendasikan penyelesaiannya kepada SKPD yang terkait dengan permasalahan.

### **3. Pedoman Penyelenggaraan Pemerintahan**

Terkait pedoman pelaksanaan administrasi kelurahan, Pemerintah Kabupaten Kulon Progo sesuai ketentuan Pasal 6 ayat (1) Permendagri Nomor 34 Tahun 2007 tentang Pedoman Administrasi Kelurahan yang didalamnya mengatur tentang kewajiban Pemerintah Daerah untuk membina dan mengawasi pelaksanaan administrasi kelurahan, Pemerintah Kabupaten Kulon Progo telah menerbitkan Peraturan Bupati Kulon Progo Nomor 75 Tahun 2010 tentang Pedoman Teknis pelaksanaan Administrasi Kelurahan yang telah dirubah dengan Peraturan Bupati Kulon Progo Nomor 53 Tahun 2011, didalam regulasi tersebut telah diatur tentang model/buku yang harus digunakan dalam pengelolaan administrasi

kelurahan dan tata cara pengisian buku administrasi kelurahan. Model buku yang harus digunakan dalam administrasi kelurahan antara lain :

- a. Bentuk Buku Administrasi Umum terdiri dari :
  - 1) Buku Data Keputusan Lurah;
  - 2) Buku Data Inventaris Kelurahan;
  - 3) Buku Data Aparat Kelurahan;
  - 4) Buku Data Tanah di Kelurahan;
  - 5) Buku Data Agenda Surat, terdiri dari :
    - a) Buku Data Agenda Surat Masuk;
    - b) Buku Data Agenda Surat Keluar.
  - 6) Buku Ekspedisi
- b. Bentuk Buku Administrasi Penduduk terdiri dari :
  - 1) Buku Data Induk Penduduk Kelurahan;
  - 2) Buku Data Mutasi Penduduk Kelurahan;
  - 3) Buku Data Rekapitulasi Jumlah Penduduk Akhir Bulan;
  - 4) Buku Data Penduduk Sementara.
- c. Bentuk Buku Administrasi Keuangan terdiri dari :
  - 1) Buku Kas Umum;
  - 2) Buku Kas Pembantu Perincian Objek Penerimaan;
  - 3) Buku Kas Pembantu Perincian Objek Pengeluaran;
  - 4) Buku Kas Harian Pembantu;
  - 5) Buku Kas Pembantu Perincian PPN / PPh.
- d. Bentuk Buku Administrasi Pembangunan terdiri dari :

- 1) Buku Rencana Pembangunan;
  - 2) Buku Kegiatan Pembangunan;
  - 3) Buku Inventaris Proyek;
  - 4) Buku Kader Pembangunan.
- e. Bentuk Buku Administrasi Lainnya terdiri dari :
- 1) Buku Data Pengurus dan Anggota Lembaga Kemasyarakatan;
  - 2) Buku Profil Kelurahan

Dalam Peraturan Bupati tersebut juga diatur tentang pembinaan dan pengawasan yang harus dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Kulon Progo. Bab III Pasal 4 menyebutkan bahwa Sekretaris Daerah melalui Kepala Bagian Administrasi Pemerintahan Umum dan Camat berkewajiban melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan administrasi kelurahan. Kewajiban tersebut antara lain :

- a. Kewajiban Kepala Bagian Administrasi Pemerintahan Umum meliputi :
- 1) Menetapkan pengaturan yang berkaitan dengan Administrasi Kelurahan;
  - 2) Memberikan pedoman teknis Pelaksanaan Administrasi Kelurahan;
  - 3) Melakukan evaluasi dan pengawasan Pelaksanaan Administrasi Kelurahan;
  - 4) Memberikan bimbingan teknis berupa pelatihan, supervisi dan konsultasi Pelaksanaan Administrasi Kelurahan; dan
  - 5) Menyediakan Buku Administrasi Kelurahan.

**b. Kewajiban Camat meliputi :**

- 1) Memfasilitasi Administrasi Kelurahan;**
- 2) Melakukan pengawasan Administrasi Kelurahan;**
- 3) Memberikan bimbingan, supervisi dan konsultasi Pelaksanaan Administrasi Kelurahan.**

Peraturan Bupati tersebut juga mengatur tentang kewajiban Lurah untuk membuat laporan pelaksanaan administrasi kelurahan kepada Bupati setiap 3 bulan sekali melalui Camat sesuai wilayah kerjanya, kemudian Camat mengevaluasi laporan tersebut, jika terdapat kesalahan atau kekurangan sesuai aturan yang ada baik yang bersifat administratif maupun substansif, Camat berkewajiban memberikan fasilitasi perbaikan laporan tersebut, kemudian merekomendasikan laporan tersebut kepada Bupati.

Laporan tersebut disusun dalam sistematika yang juga sudah diatur dalam Peraturan Bupati.

**Sistematika Laporan Pelaksanaan Administrasi Kelurahan meliputi :**

- A. Pendahuluan**
- B. Pelaksanaan Administrasi Kelurahan**
- C. Permasalahan dan Cara Mengatasi**
- D. Penutup**
  - Kesimpulan**
  - Saran**

**Disamping Peraturan Bupati tentang Pedoman teknis pelaksanaan**

administrasi kelurahan tersebut, Pemerintah Kabupaten Kulon Progo juga menerbitkan Peraturan Bupati Nomor 76 Tahun 2010 tentang Pedoman Pemberian Insentif Rukun Warga dan Rukun Tetangga pada Kelurahan Wates. Dalam Peraturan Bupati tersebut telah diatur mengenai maksud dan tujuan, pemberian insentif dan pelaporan. Maksud pemberian insentif adalah dalam rangka menunjang kegiatan operasional di Kelurahan pada tingkat yang paling bawah sehingga dapat membantu lurah dalam penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat di wilayah Kelurahan, sedang tujuannya adalah melaksanakan fungsi pelayanan masyarakat di wilayah RW dan RT secara efektif dan efisien; mendekatkan pelayanan kepada masyarakat; mendorong tumbuhnya kinerja aparatur Kelurahan yang dapat dipertanggungjawabkan dan mendorong partisipasi masyarakat di wilayah RW dan RT dalam mensukseskan dan mempercepat pembangunan di Kelurahan. Besaran insentif setiap tahunnya disesuaikan dengan kemampuan keuangan daerah, sedang RT maupun RW mempunyai kewajiban melaporkan penggunaan insentif setiap 1 tahun sekali kepada Lurah.

#### **4. Lembaga Kemasyarakatan Kelurahan**

Dengan berubahnya status Desa Wates menjadi kelurahan berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo No 16 Tahun 2008 yang di rubah dengan Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo No 9

tahun 2009 membawa implikasi terhadap kelembagaan kemasyarakatan yang ada di Desa Wates menjadi hilang.

Salah satu bentuk perwujudan pemberdayaan dan peran serta masyarakat, di kelurahan dapat dibentuk lembaga kemasyarakatan kelurahan seperti Rukun Tetangga (RT), Rukun Warga (RW), Pemberdayaan dan Kesejahteraan Keluarga (PKK), Karang Taruna, Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Kelurahan (LPMK) dan lain-lain. Lembaga Kemasyarakatan Kelurahan tersebut bertugas membantu Lurah dan merupakan mitra dalam memberdayakan masyarakat.

Lembaga Kemasyarakatan Kelurahan berfungsi sebagai wadah partisipasi dalam pengelolaan pembangunan agar terwujud demokratisasi dan transparansi pembangunan pada tingkat masyarakat serta untuk mendorong, memotivasi, dan menciptakan akses agar masyarakat lebih berperan aktif dalam kegiatan pembangunan.

Di Kelurahan Wates sampai dengan 2 (dua) tahun pasca alih status belum terbentuk lembaga kemasyarakatan kelurahan, hal ini dikarenakan regulasi yang mengatur tentang keberadaan LKK belum terbit. Draf materi Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) tentang Lembaga Kemasyarakatan Kelurahan sudah disusun dan dibahas oleh Pemerintah Kabupaten Kulon Progo, dan juga sudah dilaksanakan konsultasi publik pada tanggal 28 Maret 2012 di Balai Kelurahan Wates dengan harapan materi draf Raperda mendapat masukan dari masyarakat Kelurahan Wates, sehingga materi Raperda nantinya bisa sesuai dengan kebutuhan masyarakat sebagai

payung hukum keberadaan lembaga kemasyarakatan yang ada di Kelurahan. Selama menunggu proses diterbitkannya Peraturan Daerah tentang LKK, untuk mengantisipasi keadaan di lapangan, sesuai dengan Pasal 11 Perda nomor 16 Tahun 2008 bahwa Lembaga Kemasyarakatan Desa yang ada tetap melaksanakan fungsi dan tugasnya sampai dengan dibentuknya Lembaga Kemasyarakatan Kelurahan Wates yang diatur dengan Peraturan Daerah. Hal ini juga dikuatkan dengan Surat Edaran Bupati Kulon Progo Nomor : 140/2861 tanggal 26 November 2010 tentang Pelaksanaan Fungsi dan Tugas RW dan RT di Desa Wates.<sup>136</sup>

Sebagai konsekuensi dari tetap bertugasnya lembaga kemasyarakatan yang ada, Pemerintah Kabupaten Kulon Progo menerbitkan Peraturan Bupati Nomor 76 Tahun 2010 tentang Pedoman Pemberian Insentif bagi Rukun Warga dan Rukun Tetangga di Kelurahan Wates. Di dalam Peraturan Bupati tersebut disebutkan bahwa maksud pemberian insentif RW dan RT di Kelurahan adalah dalam rangka menunjang kegiatan operasional di Kelurahan pada tingkat yang paling bawah sehingga dapat membantu lurah dalam penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat di wilayah kelurahan, sedang tujuan pemberian insentif sebagaimana disebutkan dalam Peraturan Bupati tersebut adalah :

- a. Melaksanakan fungsi pelayanan masyarakat di wilayah RW dan RT secara efektif dan efisien.

---

<sup>136</sup> Ibid.

- b. Mendekatkan pelayanan kepada masyarakat
- c. Mendorong tumbuhnya kinerja aparatur Kelurahan yang dapat dipertanggungjawabkan
- d. Mendorong partisipasi masyarakat di wilayah RW dan RT dalam mensukseskan dan mempercepat pembangunan di Kelurahan.

Disamping RT/RW yang keberadaannya sudah mendapat perhatian dari Pemerintah Kabupaten Kulon Progo, masih banyak lembaga kemasyarakatan yang ada di Kelurahan Wates yang juga perlu mendapat perhatian. Lembaga-lembaga yang ada di Kelurahan Wates sebagaimana dalam tabel berikut :

**Tabel 2.9**  
**Jumlah Lembaga Kemasyarakatan**  
**Di Kelurahan Wates**

No	Nama Lembaga	Jumlah	Keterangan
1.	LPMD/LPMK	16	
2.	Karang Taruna	1	
3.	PKK	17	
4.	Apsari	16	
5.	Rukun Warga	38	
6.	Rukun Tetangga	86	
7.	Posyandu	19	
8.	Forum Komunikasi Polisi Masyarakat (FKPM)	1	
9.	Wahana Kesejahteraan Sosial Berbasis Masyarakat (WKSBM)	3	
10.	Pusat Kesejahteraan Sosial (Puskessos)	1	
11.	Lembaga Konsultasi Kesejahteraan Keluarga (LK3)	1	
	<b>Jumlah</b>	<b>199</b>	

*Sumber : Dokumentasi Pemerintah Kelurahan Wates*

### **BAB III**

#### **ANALISIS PERMASALAHAN**

Perubahan Status Desa Wates menjadi Kelurahan dengan Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 16 Tahun 2008 tentang Perubahan Status Desa Wates menjadi Kelurahan yang telah diubah dengan Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 9 Tahun 2009 telah diresmikan pada tanggal 1 Desember 2010 oleh Bupati Kulon Progo, ternyata dalam pelaksanaannya terdapat permasalahan. Permasalahan-permasalahan tersebut dapat dilakukan analisis sebagai berikut :<sup>137</sup>

#### **A. Permasalahan Eks Tanah Kas Desa.**

Di dalam Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 9 Tahun 2009 pada Pasal 5A yang menyebutkan bahwa khusus mengenai keberadaan Tanah Kas Desa (TKD) dikembalikan kepada Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dan dapat dilakukan pengelolaannya oleh Pemerintah Daerah setelah mendapat izin Gubernur. Di dalam penjelasan Perda ini disampaikan bahwa perubahan status Desa Wates menjadi Kelurahan Wates, tidak semata-mata berpegang pada norma yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa. Hal

---

<sup>137</sup> Data Pendampingan Alih Status Desa Wates pada Bagian Administrasi Pemerintahan Umum Sekretariat Daerah Kabupaten Kulon Progo.

ini terjadi karena proses pengalihan aset yang berupa Tanah Kas Desa di Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan salah satu aspek kekhususan dibidang pertanahan.

Perubahan dengan adanya penambahan Pasal 5A di dalam Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 9 Tahun 2009 ini menurut Risalah Rapat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Kulon Progo tentang Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 9 Tahun 2009 tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 16 Tahun 2008 tentang Perubahan Status Desa Wates menjadi Kelurahan Wates adalah atas koreksi dan evaluasi Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta terkait perlakuan tanah kas desa setelah adanya alih status Desa Wates menjadi Kelurahan Wates mendasar pada ketentuan Pasal 20 ayat (2) Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 11 Tahun 2012 tentang Pedoman Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kas Desa yang menyatakan :

**“Tanah kas desa yang muncul akibat perubahan status desa menjadi kelurahan, maka tanah kas desa tersebut menjadi aset Pemerintah Provinsi”.**

Tindak lanjut penyerahan eks Tanah Kas Desa Wates sesuai Pasal 5A Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 9 Tahun 2009 telah dilakukan penyerahan asset dari Pemerintah Kabupaten Kulon Progo kepada Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta sebanyak 77 bidang sesuai Berita Acara Serah Terima Nomor 143/2118 tanggal 01 Agustus 2011, dengan luas keseluruhan 332.760 m<sup>2</sup>. Untuk mempertahankan agar

Pemerintah Kabupaten Kulon Progo tidak kehilangan asset dimaksud maka Pemerintah Kabupaten Kulon Progo juga telah membuat Surat Permohonan Pengelolaan Eks Tanah Kas Desa kepada Pemerintah Provinsi DIY Nomor : 143/3316 tanggal 21 November 2011, dengan harapan di berikannya izin Gubernur DIY kepada Kabupaten Kulon Progo dapat mengelola *seluruh bidang* eks tanah kas Desa Wates.

Dalam hal ini Pemerintah Kabupaten Kulon Progo memiliki posisi lemah karena selain adanya klausul dalam Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 9 Tahun 2009 pada Pasal 5A yang menyebutkan bahwa khusus mengenai keberadaan Tanah Kas Desa (TKD) dikembalikan kepada Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dan dapat dilakukan pengelolaannya oleh Pemerintah Daerah setelah mendapat izin Gubernur, serah terima eks tanah kas desa telah dilaksanakan dan eks tanah kas desa telah menjadi asset Pemerintah Povinsi DIY.

Bahwa pengaturan tanah kas desa akibat alih status menjadi kelurahan telah jelas dan tegas di atur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 Tentang Desa Pasal 6 ayat (1) berbunyi :

**“Desa yang merubah statusnya menjadi kelurahan, kekayaannya menjadi kekayaan daerah dan dikelola oleh kelurahan yang bersangkutan untuk kepentingan masyarakat setempat”.**

Sedangkan menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2006 Tentang Pembentukan, Penghapusan dan Penggabungan Desa dan Perubahan Status Desa Menjadi Kelurahan, Pasal 12 disebutkan :

ayat (1) : **Berubahnya status desa menjadi kelurahan, seluruh kekayaan dan sumber-sumber pendapatan desa menjadi kekayaan daerah kabupaten/kota.**

ayat (2) : **Kekayaan dan sumber-sumber pendapatan sebagaimana dimaksud ayat (1) dikelola oleh kelurahan yang bersangkutan untuk kepentingan masyarakat setempat”.**

Terdapat sikap yang tidak konsisten terkait penerapan hukum dalam mensikapi kedudukan tanah kas Desa Wates. Tanah kas Desa Wates yang diserahkan oleh Pemerintah Kabupaten Kuion Progo dicatat sebagai barang milik daerah Pemerintah Provinsi DIY sehingga pengelolaannya berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 17 Tahun 2007 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan barang Milik Daerah, dan Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 15 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah. Jika melihat konteks eks tanah kas Desa Wates adalah domain tanah Sultan dan Kadipaten Pakualaman maka seharusnya bukan kewenangan Pemerintah Provinsi DIY untuk mengelolanya karena sikap Pemerintah Provinsi DIY pada awalnya terkait tanah kas desa dimaksud *tidak tunduk* kepada Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005, dan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 (UUPA) dan hanya tunduk kepada Undang-undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan DIY. Dalam kenyataannya pengelolaan terhadap tanah kas desa dimaksud tiba-tiba tunduk kepada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 17 Tahun 2007 yang merupakan sub ordinat dari Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004.

Pada akhirnya terkait pengelolaan dan pemanfaatan eks Tanah Kas Desa ini Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta dan Pemerintah Kabupaten Kulon Progo melakukan Perjanjian Sewa yaitu dengan Perjanjian Nomor : 41/PERJ/SEKDA/XII/2014 Nomor : 34/RJ.KP/HKM/2014 tanggal 29-12-2014 tentang Sewa Tanah Milik Daerah Berupa Tanah Eks Tanah Kas Desa Wates.

Dalam Perjanjian dimaksud pada BAB IV Harga Sewa dan Cara Pembayaran Pasal 4 ayat :

- (1) Kontribusi yang diterima oleh PIHAK PERTAMA dan batas waktu pembayaran yang disepakati oleh kedua belah pihak adalah sebagai berikut :

Tahun	Masa Sewa	Harga Sewa	Paling Lambat Pembayaran
I	01-07-2014 s/d 30-06-2015	Rp. 128.630.000,00	30 Desember 2014
II	01-07-2015 s/d 30-06-2016	Rp. 128.630.000,00	30 Desember 2015

- (2) Penerimaan sewa sebelum 01 Juli 2014 setelah dikurangi pajak dibagi 50% untuk PIHAK PERTAMA dan 50% untuk PIHAK KEDUA disetorkan paling lambat tanggal 30 Juni 2015.

Dari substansi isi Pasal 4 ayat (1) dan (2) Perjanjian dimaksud dapat diketahui bahwa Pemerintah Kabupaten Kulon Progo (PIHAK KEDUA) terkait harga sewa dan cara pembayaran dari hasil sewa obyek sewa menyewa eks Tanah Kas Desa Wates seluas 273.005 m<sup>2</sup> yang disewa oleh masyarakat berkewajiban menyetor ke Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta sebesar Rp. 128.630.000,00 (*seratus dua puluh delapan enam ratus tiga puluh ribu rupiah*) setiap tahunnya yang mana sebelum adanya alih status pendapatan ini merupakan pemasukan bagi Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa Wates.

## **B. Permasalahan Lembaga Keuangan Mikro (LKM) Binangun Wates**

Mendasar Pasal 5 Perda Kabupaten Kulon Progo Nomor 16 Tahun 2008 bahwa seluruh kekayaan dan sumber pendapatan milik Pemerintah Desa Wates diserahkan kepada dan menjadi milik Pemerintah Daerah yang dikelola oleh Kelurahan Wates dengan memperhatikan kepentingan Pemerintah Daerah dan masyarakat setempat sehingga sudah seharusnya LKM Binangun Wates dikelola oleh Kelurahan Wates sebagai penopang perekonomian masyarakat, namun dalam kenyataannya LKM Binangun Wates belum bisa diserahkan pengelolaannya ke Kelurahan Wates.

Landasan hukum LKM Binangun Wates sebelum adanya alih status mendasar pada Peraturan Bupati Kulon Progo Nomor 22 Tahun 2005 tentang Tentang Petunjuk Pelaksanaan Pendirian Lembaga Keuangan Mikro. Dinyatakan dalam Pasal 12 ayat (1) Kepemilikan LKM Binangun Desa adalah Pemerintah Desa.

Pemerintah Desa Wates mendapatkan pemasukan/Pendapatan Asli Desa dari LKM Binangun Wates sebesar 60% dari laba LKM Binangun yang telah disahkan oleh Pemilik, setelah dipotong pajak sebagaimana diatur dalam BAB XVI Penetapan dan Penggunaan Laba Pasal 68 ayat (1) Peraturan Bupati Kulon Progo Nomor 22 Tahun 2005 yang menyatakan bahwa :

**“Laba LKM Binangun yang telah disahkan oleh Pemilik, setelah dipotong pajak, pembagiannya ditetapkan sebagai berikut :**

- a. Pemilik Modal = 60 % (enam puluh perseratus);**
- b. Cadangan Umum = 10% (sepuluh perseratus);**
- c. Cadangan Tujuan = 10% (sepuluh perseratus);**
- d. Dana Kesejahteraan Pegawai = 10% (sepuluh perseratus); dan**

**e. Jasa Produksi = 10% (sepuluh perseratus);”.**

Setelah alih status Desa Wates menjadi Kelurahan Wates maka Pemerintah Kabupaten Kulon Progo mengeluarkan Peraturan Bupati Kulon Progo Nomor 72 Tahun 2010 Tentang Pengelolaan Lembaga Keuangan Mikro Binangun Wates. Dalam Peraturan Bupati Nomor 72 Tahun 2010 ini dapat dilihat bahwa penyeteroran laba LKM Binangun Wates tidak lagi ke Desa Wates namun disetor ke Kas Daerah Pemerintah Kabupaten Kulon Progo. Hal tersebut dimuat dalam BAB V Penyeteroran Laba Pasal 6 Peraturan Bupati Nomor 72 Tahun 2010 yang menyatakan :

**“Bagian Laba LKM Binangun Wates untuk Pemilik modal disetor ke Kas Daerah”.**

Tindak lanjut terhadap kajian Ekonomi Dampak Alih Status Desa menjadi Kelurahan terhadap Pengelolaan LKM Binangun Wates yang disampaikan oleh Bagian Administrasi Perekonomian Setda Kabupaten Kulon Progo dengan mempertimbangkan aspek hukum, aspek sosial, aspek ekonomi dan aspek Sistem Akuntansi Keuangan Daerah maka diterbitkan Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 3 Tahun 2014 Tentang Penyertaan Modal Dalam Rangka Pendirian Perseroan Terbatas Jasa Keuangan Mikro Binangun Wates. Dalam Perda Nomor 3 Tahun 2014 ini pada BAB I Ketentuan Umum Pasal 1 angka 4 yang dimaksud dengan :

**“Perseroan Terbatas Jasa Keuangan Mikro Binangun Wates yang selanjutnya disebut PT. JKM Binangun Wates adalah salah satu Badan Usaha Milik Daerah yang bergerak dalam bidang usaha jasa keuangan mikro”.**

Terdapat penerapan hukum yang tidak konsisten terhadap berdirinya PT. JKM Binangun Wates ini karena jika dilihat dari aspek *legal standing* pendirian PT. JKM Binangun Wates tunduk kepada Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas namun secara operasional tunduk kepada Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 tentang Lembaga Keuangan Mikro yang mengutamakan penyelenggaraan kemanfaatan umum (*public service*) disamping mencari keuntungan sebagai sumber Pendapatan Asli Daerah. Hal ini dapat dilihat dalam Pasal 5 ayat (1) Perda Nomor 3 Tahun 2014 yang menyatakan bahwa :

**“Sifat PT. JKM Binangun Wates adalah usaha jasa keuangan profesional yang mengutamakan pelayanan bagi kemanfaatan umum dan mendapatkan keuntungan”.**

Selanjutnya terkait laba PT. JKM Binangun Wates bukanlah menjadi hak Kelurahan Wates namun menjadi hak Pemerintah Kabupaten Kulon Progo sebagaimana dijelaskan dalam ketentuan Perda Nomor 3 Tahun 2014 pada BAB V Pembagian Laba Pasal 9 yang menyatakan dalam :

- ayat (1) **“Keputusan pembagian laba diatur oleh RUPS”**
- ayat (2) **“Bagian laba berupa deviden yang menjadi hak Pemerintah Daerah, diterima setiap tahun sebagai keuntungan Daerah dan disetor ke Kas Daerah”.**

Besarnya PAD Desa Wates dari penyeteran laba LKM Binangun Wates sebelum alih status dari Desa Wates menjadi Kelurahan Wates dapat dilihat sebagai berikut :

**Tabel 3.1**  
**Perkembangan Dana Lembaga Keuangan Mikro (LKM) Binangun Wates**

Tahun	Total Pendapatan	Total Biaya	Kredit Yang Diberikan	Laba/Rugi	Pertumb. Laba %
2007	83.026.437	48.602.218	926.620.660	34.424.219	0
2008	288.840.621	187.686.770	1.291.057.500	101.153.851	193,85
2009	343.334.214	237.794.692	1.373.158.500	105.539.522	4,34
2010	350.151.972	242.582.048	1.473.275.462	107.569.914	1,92

*Sumber : Bagian Perekonomian Setda. Kab. Kulon Progo.*

### **C. Permasalahan Lembaga Kemasyarakata Desa**

Dengan berubahnya status Desa Wates menjadi kelurahan berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo No 16 Tahun 2008 yang dirubah dengan Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo No 9 tahun 2009 membawa implikasi diterhadap kelembagaan kemasyarakatan yang ada di Desa Wates menjadi hilang. Di Kelurahan Wates sampai dengan 2 (dua) tahun pasca alis status belum terbentuk lembaga kemasyarakatan kelurahan, sehingga untuk mengantisipasi keadaan di lapangan, sesuai dengan Pasal 11 Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 16 Tahun 2008 bahwa Lembaga Kemasyarakatan Desa yang ada tetap melaksanakan fungsi dan tugasnya sampai dengan dibentuknya Lembaga Kemasyarakatan Kelurahan Wates yang diatur dengan Peraturan Daerah. Atas hal tersebut maka Pemerintah Kabupaten Kulon Progo menerbitkan Surat Edaran Bupati Kulon Progo Nomor : 140/2861 tanggal 26 November 2010 tentang Pelaksanaan Fungsi dan Tugas RW dan RT di Desa Wates.

Landasan hukum pembentukan Lembaga Kemasyarakatan Desa di Kabupaten Kulon Progo adalah Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 9 Tahun 2008 Tentang Lembaga Kemasyarakatan Desa yang merupakan amanat dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa. Dalam penjelasan umum Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terdapat beberapa prinsip dasar pengaturan mengenai desa. Beberapa prinsip dasar tersebut juga diakomodasikan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa. Salah satu prinsip dasar pengaturan tentang desa adalah prinsip partisipasi. Prinsip ini memiliki makna bahwa penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan desa harus mampu mewujudkan peran aktif masyarakat agar masyarakat senantiasa memiliki dan turut serta bertanggung jawab terhadap perkembangan kehidupan bersama sebagai sesama warga desa.

Sebagai salah satu bentuk perwujudan prinsip partisipasi sebagaimana dimaksud dalam, di desa dapat dibentuk lembaga kemasyarakatan desa seperti Rukun Tetangga (RT), Rukun Warga (RW), Pembinaan Pemberdayaan Keluarga (PKK), Karang Taruna, Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Desa (LPMD), dan lain-lain. Lembaga kemasyarakatan desa tersebut bertugas membantu Pemerintah Desa dan merupakan mitra dalam memberdayakan masyarakat.

Lembaga kemasyarakatan desa berfungsi sebagai wadah partisipasi dalam pengelolaan pembangunan agar terwujud demokratisasi dan transparansi pembangunan pada tingkat masyarakat serta untuk mendorong, memotivasi, dan menciptakan akses agar masyarakat lebih berperan aktif dalam kegiatan pembangunan.

Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 9 Tahun 2008 Tentang Lembaga Kemasyarakatan Desa Pasal 4 ayat (1) menyatakan bahwa :

**“Lembaga kemasyarakatan desa dapat dibentuk sesuai kebutuhan dan kondisi sosial budaya masyarakat”.**

Di dalam penjelasan Pasal 4 ayat (1) dinyatakan :

**Yang dimaksud dengan “dapat” adalah didasarkan atas pertimbangan bahwa kehadiran lembaga tersebut sangat dibutuhkan oleh masyarakat, maksud dan tujuan jelas, serta bidang kegiatan tidak tumpang tindih dengan lembaga yang sudah ada.**

**Jenis lembaga kemasyarakatan desa yaitu :**

- 1. Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Desa (LPMD);**
- 2. Lembaga Adat;**
- 3. Pemberdayaan dan Kesejahteraan Keluarga (PKK);**
- 4. Rukun Warga (RW);**
- 5. Rukun Tetangga (RT);**
- 6. Karang Taruna; dan**
- 7. lembaga kemasyarakatan lainnya.**

Kedudukan lembaga kemasyarakatan sebagai lembaga yang berfungsi sebagai wadah partisipasi dalam pengelolaan pembangunan agar terwujud demokratisasi dan transparansi pembangunan pada tingkat masyarakat serta untuk mendorong, memotivasi, dan menciptakan akses agar masyarakat lebih berperan aktif dalam kegiatan pembangunan juga

dibutuhkan di dalam Kelurahan Wates. Hal ini mendasar pada Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 11 Tahun 2012 tentang Lembaga Kemasyarakatan Kelurahan yang merupakan amanat dari Peraturan Pemerintah Nomor 73 Tahun 2005 tentang Kelurahan. Dengan diterbitkannya Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 11 Tahun 2012 tentang Lembaga Kemasyarakatan Kelurahan ini membuktikan bahwa peran serta masyarakat desa dalam pembangunan dalam wujud lembaga kemasyarakatan dan gotong royong yang merupakan ciri dari masyarakat desa pada kenyataannya masih diperlukan dalam alih status Kelurahan Wates.

Selanjutnya dalam kaitanya terhadap Lembaga Kemasyarakatan di Kelurahan Wates ini maka Pemerintah Kabupaten Kulon Progo menerbitkan peraturan-peraturan sebagai berikut :

1. Peraturan Bupati Kulon Progo Nomor 76 Tahun 2010 tentang Pedoman Pemberian Insentif Bagi Rukun Warga Dan Rukun Tetangga Di Kelurahan Wates;
2. Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 11 Tahun 2012 tentang Lembaga Kemasyarakatan Kelurahan;
3. Peraturan Bupati Kulon Progo Nomor 39 Tahun 2013 tentang Pedoman Pembentukan Rukun Tetangga dan Rukun Warga pada Kelurahan

4. Peraturan Bupati Kulon Progo Nomor 42 Tahun 2013 tentang Pedoman Pembentukan Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Kelurahan;
5. Peraturan Bupati Kulon Progo Nomor 43 Tahun 2013 tentang Pedoman Pembentukan Perlindungan Masyarakat pada Kelurahan;
6. Peraturan Bupati Kulon Progo Nomor 44 Tahun 2013 tentang Pedoman Pembentukan Karang Taruna pada Kelurahan;
7. Peraturan Bupati Kulon Progo Nomor 41 Tahun 2014 tentang Pedoman Pemberian Honorarium Bagi Ketua Rukun Warga dan Ketua Rukun Tetangga di Kelurahan Wates;
8. Keputusan Bupati Kulon Progo Nomor 305 Tahun 2014 tentang Besaran Honorarium Bagi Ketua Rukun Warga dan Ketua Rukun Tetangga di Kelurahan Wates.

#### **D. Permasalahan Penerimaan Anggaran Yang Terbatas**

Berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 15 Tahun 2008 tentang Kelurahan Pasal 15 menyebutkan bahwa keuangan kelurahan bersumber dari APBD yang dialokasikan sebagaimana Perangkat Daerah lainnya; bantuan Pemerintah, Pemerintah Provinsi, Pemerintah Daerah dan Bantuan Pihak ketiga; Sumber lain yang sah dan tidak mengikat sehingga Konsekwensi dari Alih status Desa Wates menjadi Kelurahan Wates mengakibatkan ketergantungan anggaran kegiatan Kelurahan Wates dari pembagian Anggaran Pendapatan dan

Belanja Kabupaten Kulon Progo. Hal ini mengakibatkan terhambatnya Pembangunan dan peningkatan pelayanan kepada masyarakat di Kelurahan Wates sebab alokasi APBD yang diberikan oleh Pemerintah Kabupaten Kulon Progo jumlahnya sangat terbatas. Penerimaan pembagian anggaran yang diperoleh Kelurahan Wates dalam kurun waktu 2012 sampai dengan 2015 dapat dilihat sebagai berikut :

1. Menurut Peraturan Bupati Kulon Progo Nomor 41 Tahun 2012 Tentang Penjabaran Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2012 Kelurahan Wates mendapatkan Anggaran Kegiatan sebesar Rp. 917.924.646,00;
2. Menurut Peraturan Bupati Kulon Progo Nomor 54 Tahun 2013 Tentang Penjabaran Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2013 Kelurahan Wates mendapatkan Anggaran Kegiatan sebesar Rp. 1.022.206.424,00;
3. Menurut Peraturan Bupati Kulon Progo Nomor 48 Tahun 2014 Penjabaran Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2014 Kelurahan Wates mendapatkan Anggaran Kegiatan sebesar Rp. 1.160.524.786,00;
4. Menurut Peraturan Bupati Kulon Progo Nomor 62 Tahun 2014 Tentang Penjabaran Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2015 Kelurahan Wates mendapatkan Anggaran Kegiatan sebesar 1.534.652.935,00

Penerimaan pembagian anggaran untuk Kelurahan Wates ini dalam kenyataannya tidak sebanding dengan APD Desa Wates Tahun Anggaran 2009 yang menurut data dari Badan Pemberdayaan Masyarakat Pemerintahan Desa Perempuan dan Keluarga Berencana Kabupaten Kulon Progo bahwa Anggaran yang tersedia untuk pelaksanaan kegiatan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan tahun 2009 cukup memadai yaitu Rp.1.082.135.647,00.

#### **E. Berlakunya Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa**

##### **1. Adanya Dana Desa.**

Menurut Undang-undang Nomor 6 tahun 2014 Tentang Desa dalam Pasal 72 ayat (1) huruf d. disebutkan :

**Pendapatan Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 71 ayat (2) bersumber dari alokasi dana Desa yang merupakan bagian dari dana perimbangan yang diterima Kabupaten/Kota.**

Implementasi dari amanat Undang-undang tersebut di Kabupaten Kulon Progo mengeluarkan beberapa peraturan sebagai berikut :

1. Peraturan Bupati Kulon Progo Nomor 21 Tahun 2015 Tentang Tata Cara Pembagian dan Penetapan Rincian Dana Desa Setiap Desa Tahun Anggaran 2015;
2. Peraturan Bupati Kulon Progo Nomor 12 Tahun 2015 Tentang Pedoman Pengelolaan Bagi Hasil Pajak, Bagi Hasil Retribusi, dan Alokasi Dana Desa;

3. Peraturan Bupati Kulon Progo Nomor 16 Tahun 2015 Tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Desa, Perubahan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Desa Dan Pertanggungjawaban Realisasi Pelaksanaan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Desa
4. Keputusan Bupati Kulon Progo Nomor 155/A/2015 Tentang Lokasi dan Alokasi Bagi Hasil Pajak, Bagi Hasil Restribusi, dan Alokasi Dana Desa Tahun Anggaran 2015;

Dalam Lampiran Keputusan Bupati Kulon Progo Nomor 155/A/2015 Tentang Lokasi dan Alokasi Bagi Hasil Pajak, Bagi Hasil Restribusi, dan Alokasi Dana Desa Tahun Anggaran 2015 dapat dilihat besaran penerimaan dana Desa pada desa-desa di Kecamatan Wates sebagai berikut :

NO	KECAMATAN /DESA	ALOKASI DANA DESA (ADD)	BAGI HASIL PAJAK (BHP)	BAGI HASIL RETRIBUSI (BHR)	JUMLAH
<b>I</b>	<b>TEMON</b>				
1	Jangkaran	408.100.211	28.351.718	64.036.531	500.488.460
2	Sindutan	345.011.890	37.349.334	12.559.644	394.920.868
3	Palihan	477.770.444	35.928.894	21.735.280	535.434.618
4	Glagah	704.078.960	40.777.299	344.258.002	1.089.114.261
5	Kalidengen	314.242.139	29.922.058	12.559.644	356.723.841
6	Plumbon	511.135.489	36.646.880	12.559.644	560.342.013
7	Kedundang	465.147.462	31.703.719	12.559.644	509.410.825
8	Demen	334.642.429	30.076.796	12.559.644	377.278.869
9	Kulur	464.071.389	32.108.419	12.559.644	508.739.452
10	Kaligintung	351.267.524	30.797.945	13.029.812	395.095.281
11	Temon Wetan	356.925.112	28.935.535	12.559.644	398.420.291
12	Temon Kulon	376.184.429	33.375.718	17.098.744	426.658.891
13	Kebonrejo	276.612.788	34.064.784	12.559.644	323.237.216
14	Janten	232.354.213	29.576.684	12.559.644	274.490.541
15	Karangwuluh	216.071.806	30.206.435	12.559.644	258.837.885

<b>II</b>		<b>WATES</b>				
	1	Karangwuni	588.183.003	47.178.652	12.559.644	647.921.299
	2	Sogan	391.679.435	42.084.035	12.559.644	446.323.114
	3	Kulwaru	413.265.445	42.140.713	12.559.644	467.965.802
	4	Ngestiharjo	601.556.701	39.665.691	12.559.644	653.782.036
	5	Bendungan	1.227.128.085	47.913.227	47.959.259	1.323.000.571
	6	Triharjo	889.284.249	79.031.969	13.000.399	981.316.617
	7	Giripeni	1.165.290.147	70.153.906	14.895.645	1.250.339.698
<b>III</b>		<b>PANJATAN</b>				
	1	Garongan	525.798.265	40.254.042	12.559.644	578.611.951
	2	Pleret	602.220.841	42.656.274	14.666.717	653.543.832
	3	Bugel	627.877.457	36.499.159	14.607.127	678.983.743
	4	Kanoman	458.018.008	31.032.300	12.559.644	501.609.952
	5	Depok	812.708.799	36.385.480	12.559.644	861.653.923
	6	Bojong	610.320.888	41.660.697	13.672.727	665.654.312
	7	Tayuban	472.769.454	34.052.296	12.559.644	519.381.394
	8	Gotakan	506.004.988	36.777.549	13.258.182	556.040.719
	9	Panjaian	396.062.281	31.234.279	13.000.399	440.296.959
	10	Cerme	734.153.330	36.833.394	12.559.644	783.546.368
	11	Krembangan	709.796.366	42.490.279	12.559.644	764.846.289
<b>IV</b>		<b>GALUR</b>				
	1	Banaran	736.020.782	38.957.258	31.883.222	806.861.262
	2	Kranggan	453.363.041	33.363.777	24.078.892	510.805.710
	3	Nomporejo	415.287.054	31.731.028	12.559.644	459.577.726
	4	Karangsewu	1.317.001.396	45.909.282	19.518.166	1.382.428.844
	5	Tirtorahayu	893.989.670	45.027.836	12.559.644	951.577.150
	6	Pandowan	357.167.805	30.636.451	12.559.644	400.363.900
	7	Brosot	589.161.782	43.050.889	27.677.392	659.890.063
<b>V</b>		<b>LEDAH</b>				
	1	Wahyuharjo	335.106.489	33.074.785	12.559.644	380.740.918
	2	Bumirejo	988.115.694	56.436.636	19.750.561	1.064.302.891
	3	Jatirejo	1.134.504.843	54.744.619	12.824.097	1.202.073.559
	4	Sidorejo	1.090.488.734	47.899.603	12.559.644	1.150.947.981
	5	Gulurejo	881.458.189	41.568.015	12.559.644	935.585.848
	6	Ngentakrejo	858.648.219	45.604.920	19.688.268	923.941.407
<b>VI</b>		<b>SENTOLO</b>				
	1	Demangrejo	644.199.333	34.713.767	12.559.644	691.472.744
	2	Srikayangan	1.027.621.014	44.139.265	15.006.422	1.086.766.701
	3	Tuksono	980.667.633	36.105.006	12.559.644	1.029.332.283
	4	Salamrejo	921.997.732	38.375.276	13.000.399	973.373.407
	5	Sukoreno	1.335.191.932	43.443.188	12.559.644	1.391.194.764
	6	Kaliagung	1.182.533.224	35.464.818	12.559.644	1.230.557.686
	7	Sentolo	1.372.033.185	58.921.695	61.942.790	1.492.897.670
	8	Banguncipto	630.412.294	36.706.220	12.735.946	679.854.460

<b>VII</b>		<b>PENGASIH</b>				
	1	Tawangsari	762.529.159	43.982.944	20.242.297	826.754.400
	2	Karangsari	1.805.722.200	43.997.459	12.559.644	1.862.279.303
	3	Kedungsari	663.699.539	44.107.420	12.691.870	720.498.829
	4	Margosari	1.137.740.592	44.596.693	13.441.154	1.195.778.439
	5	Pengasih	1.526.274.567	67.264.417	20.293.248	1.613.832.232
	6	Sendangsari	1.971.485.134	51.934.810	17.819.702	2.041.239.646
	7	Sidomulyo	618.504.148	46.984.788	12.559.644	678.048.580
<b>VIII</b>		<b>KOKAP</b>				
	1	Hargomulyo	878.637.235	35.411.151	18.876.632	932.925.018
	2	Hargorejo	1.992.278.560	42.909.958	12.559.644	2.047.748.162
	3	Hargowilis	1.456.834.684	32.231.159	51.943.743	1.541.009.586
	4	Kalirejo	1.274.238.912	31.555.485	12.559.644	1.318.354.041
	5	Hargotirto	1.569.883.956	34.796.599	15.104.710	1.619.785.265
<b>IX</b>		<b>GIRIMULYO</b>				
	1	Jatimulyo	810.583.130	36.833.837	19.561.036	866.978.003
	2	Giripurwo	766.527.134	44.244.353	16.602.366	827.373.853
	3	Pendoworejo	721.998.349	37.410.995	12.559.644	771.968.988
	4	Purwosari	626.876.037	37.850.443	12.559.644	677.286.124
<b>X</b>		<b>NANGGULAN</b>				
	1	Banyuroto	641.142.648	40.643.440	12.559.644	694.345.732
	2	Donomulyo	852.154.605	42.330.710	12.912.248	907.397.563
	3	Wijimulyo	753.629.771	46.418.357	12.559.644	812.607.772
	4	Tanjungharjo	685.599.215	40.486.632	12.559.644	738.645.491
	5	Jatisarano	698.064.655	59.825.590	19.857.077	777.747.322
	6	Kembang	938.868.173	46.128.063	32.310.755	1.017.306.991
<b>XI</b>		<b>SAMIGALUH</b>				
	1	Kebonharjo	377.412.917	29.439.094	12.559.644	419.411.655
	2	Banjarsari	553.393.095	29.029.230	12.559.644	594.981.969
	3	Purwoharjo	612.819.090	31.352.226	12.559.644	656.730.960
	4	Sidoarjo	629.130.853	32.242.038	12.559.644	673.932.535
	5	Gerbosari	967.204.431	36.529.524	37.977.600	1.041.711.555
	6	Ngargosari	470.014.943	31.338.426	12.868.172	514.221.541
	7	Pagerharjo	663.058.935	39.911.584	12.559.644	715.530.163
<b>XII</b>		<b>KALIBAWANG</b>				
	1	Banjararum	1.525.682.601	50.356.471	29.517.088	1.605.556.160
	2	Banjarasri	746.536.558	36.760.720	12.559.644	795.856.922
	3	Banjarharjo	1.230.283.130	37.705.599	12.559.644	1.280.548.373
	4	Banjaroya	1.541.106.573	43.506.358	28.060.114	1.612.673.045
		<b>JUMLAH</b>	<b>68.180.619.601</b>	<b>3.493.857.067</b>	<b>1.821.148.415</b>	<b>73.495.625.083</b>

Dengan adanya alih status Desa Wates menjadi Kelurahan Wates maka Kelurahan Wates kehilangan potensi penerimaan pendapatan dari dana alokasi seperti yang tercantum dalam Keputusan Bupati Kulon Progo Nomor 155/A/2015 dimaksud.

## **2. Adanya Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi.**

Diterbitkannya Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2015 Tentang Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi adalah amanat Pasal 11 Undang-undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara. Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembangunan desa dan kawasan perdesaan, pemberdayaan masyarakat desa, percepatan pembangunan daerah tertinggal, dan transmigrasi untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara.

Dalam Perpres Nomor 12 Tahun 2015 Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi menyelenggarakan fungsi :

- a. perumusan, penetapan, dan pelaksanaan kebijakan di bidang pembangunan desa dan kawasan perdesaan, pemberdayaan masyarakat desa, pengembangan daerah tertentu, pembangunan

daerah tertinggal, penyiapan, pembangunan permukiman, dan pengembangan kawasan transmigrasi;

- b. koordinasi pelaksanaan tugas, pembinaan, dan pemberian dukungan administrasi kepada seluruh unsur organisasi di lingkungan Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi;
- c. pengelolaan barang milik/kekayaan negara yang menjadi tanggung jawabnya;
- d. pengawasan atas pelaksanaan tugas di lingkungan Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi;
- e. pelaksanaan bimbingan teknis dan supervisi atas pelaksanaan urusan Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi;
- f. pelaksanaan penelitian dan pengembangan, pendidikan dan pelatihan, serta pengelolaan informasi di bidang pembangunan desa dan kawasan perdesaan, pemberdayaan masyarakat desa, pengembangan daerah tertentu, pembangunan daerah tertinggal, dan transmigrasi; dan
- g. pelaksanaan dukungan yang bersifat substantif kepada seluruh unsur organisasi di lingkungan Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi.

Selanjutnya sebagai peraturan pelaksanaanya Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi mengeluarkan

Peraturan Menteri Nomor 3 Tahun 2015 Tentang Pendampingan Desa dan Peraturan Menteri Nomor 5 Tahun 2015 Tentang Prioritas Penggunaan Dana Desa.

Dengan melihat kenyataan tersebut terlihat jelas bahwa pasca diberlakukannya Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa maka Desa mendapatkan prioritas utama dalam pembangunan. Dalam hal ini sesuai penjelasan Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 bahwa Pembangunan Desa bertujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat Desa dan kualitas hidup manusia serta penanggulangan kemiskinan melalui penyediaan pemenuhan kebutuhan dasar, pembangunan sarana dan prasarana, pengembangan potensi ekonomi lokal, serta pemanfaatan sumber daya alam dan lingkungan secara berkelanjutan dengan menggunakan 2 (dua) pendekatan, yaitu “Desa membangun” dan “Membangun Desa” yang diintegrasikan dalam perencanaan Pembangunan Desa.

**3. Ada peluang untuk kembali dari bentuk Kelurahan ke Desa.**

Apabila alih status Desa Wates menjadi Kelurahan Wates dipandang sebagai sebuah kebijakan yang tidak menguntungkan bagi masyarakat dan seluruh elemen maka dengan diundangkannya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa dimungkinkan masyarakat Kelurahan Wates dan seluruh elemennya untuk kembali lagi dari status Kelurahan Wates menjadi Desa Wates

karena ada peluang untuk dilakukannya perubahan status dari Kelurahan menjadi Desa yang tercantum pada Pasal 12 ayat ayat (1) Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa yaitu :

**“Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota *dapat mengubah status kelurahan menjadi Desa berdasarkan prakarsa masyarakat* dan memenuhi persyaratan yang ditentukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”.**

## **BAB IV**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan terkait Peralihan Status Desa Wates menjadi Kelurahan Wates menurut Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 9 Tahun 2009 tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 16 Tahun 2008 tentang Perubahan Status Desa Wates menjadi Kelurahan Wates dapat disimpulkan beberapa hal sebagai berikut :

1. Bahwa Pelaksanaan alih status Desa Wates menjadi Kelurahan Wates berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 Tentang Desa tidak dapat dijalankan sesuai ketentuan karena pelaksanaan ketentuan Pasal 6 ayat (1) terkait asset tidak dikelola oleh Kelurahan Wates tetapi diserahkan kepada Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta.
2. Penyerahan asset kepada Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta tersebut disebabkan kekhususan yang dimiliki Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta yang salah satunya adalah terkait dengan bidang pertanahan dimana terhadap tanah Kraton Kasultanan dan Kadipaten Pakualaman yang selama ini belum dilepaskan, masih merupakan domain bebas Kasultanan Yogyakarta-Kadipaten Pakualaman dan sampai sekarang belum terjangkau ketentuan Undang-Undang Pokok Agraria.

3. Perubahan alih status Desa Wates menjadi Kelurahan Wates berdampak buruk kepada kelangsungan pembangunan dan peningkatan pelayanan kepada masyarakat di Kelurahan Wates yang diakibatkan oleh terbatasnya anggaran belanja yang di dapat Kelurahan Wates karena pembagian alokasi APBD Pemerintah Kabupaten Kulon Progo kepada Kelurahan Wates tidak sesuai dengan kebutuhan yang ada.
4. Pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 16 Tahun 2008 tentang Perubahan Status Desa Wates menjadi Kelurahan yang telah diubah dengan Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 9 Tahun 2009 masih belum optimal sesuai yang diharapkan karena masih meninggalkan permasalahan pada Tanah Kas Desa sebanyak 77 bidang yang merupakan salah satu sumber pendapatan yang ternyata tidak dapat dikelola sendiri oleh Kelurahan Wates, hilangnya Lembaga Keuangan Mikro (LKM) Binangun Wates dan sendi-sendi organisasi kemasyarakatan penopang kegiatan pembangunan dan pemberdayaan masyarakat seperti LKMD, KKLKMD, BPD, Pedukuhan, Rukun Warga (RW), maupun Rukun Tetangga (RT) serta terhambatnya Pembangunan dan peningkatan pelayanan kepada masyarakat di Kelurahan Wates akibat terbatasnya anggaran belanja yang didapat Kelurahan Wates karena saat ini tergantung pada alokasi APBD yang diberikan oleh Pemerintah Kabupaten Kulon Progo yang jumlahnya terbatas.

## **B. Rekomendasi**

Pelaksanaan Peralihan Status Desa Wates menjadi Kelurahan Wates menurut Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 9 Tahun 2009 tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 16 Tahun 2008 tentang Perubahan Status Desa Wates menjadi Kelurahan Wates perlu dilakukan evaluasi dalam pelaksanaannya karena :

1. Terdapat penerapan hukum yang tidak konsisten dalam pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 16 Tahun 2008 tentang Perubahan Status Desa Wates menjadi Kelurahan yang telah diubah dengan Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 9 Tahun 2009 terkait eks tanah kas Desa Wates yang mana jika merupakan domain tanah Sultan dan Kadipaten Pakualaman maka seharusnya bukan kewenangan Pemerintah Provinsi DIY untuk mengelolanya karena sikap Pemerintah Provinsi DIY pada awalnya terkait tanah kas desa dimaksud *tidak tunduk* kepada Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005, dan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 (UUPA) dan hanya tunduk kepada Undang-undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan DIY akan tetapi pada akhirnya pengelolaan terhadap tanah kas desa dimaksud tiba-tiba tunduk kepada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 17 Tahun 2007 yang merupakan sub ordinat dari UU Nomor 32 Tahun 2004.

2. Apabila berdasarkan hasil evaluasi terhadap pelaksanaan Peralihan Status Desa Wates menjadi Kelurahan Wates menurut Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 9 Tahun 2009 tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 16 Tahun 2008 tentang Perubahan Status Desa Wates menjadi Kelurahan Wates tidak efektif dan efisien maka berdasarkan Pasal 12 ayat ayat (1) Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa dimungkinkan untuk kembali dari Kelurahan Wates menjadi Desa Wates.
3. Bagi warga Kelurahan Wates yang merasa keberatan dengan diberlakukannya Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 16 Tahun 2008 tentang Perubahan Status Desa Wates menjadi Kelurahan yang telah diubah dengan Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 9 Tahun 2009 maka dapat mengajukan uji materiil terhadap Peraturan Daerah di maksud ke Mahkamah Agung Republik Indonesia mendasar pada Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materiil.

## DAFTAR PUSTAKA

- A.S.S Tambunan, *Politik Hukum Berdasarkan UUD 1945*, Jakarta: Puporis, 2002.
- Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Cet.1 (Bandung : P.T. Citra Aditya Bakti, 2004).
- Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, Cet.1 (Jakarta : PT Raja Grafindo Persada, 2007).
- Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Cetakan kedua. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1999.
- Didik Sukriono, *Hukum Konstitusi dan Konsep Otonomi (Kajian Politik Hukum tentang Konsituti, Otonomi Daerah dan Otonomi Desa Pasca Perubahan Konstitusi*, Malang: Setara Press, 2013.
- Fred Isjwara, *Pengantar Ilmu Politik*, Cetakan Kelima. Bandung: Binacipta, 1974.
- H.A. W. Widjaja, *Otonomi Desa Merupakan Otonomi yang Asli, Bulat dan Utuh*, Cetakan Kedua. Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2008.
- Hardiyansyah, *Kualitas Pelayanan Publik (Konsep, Dimensi, Indikator, dan Implementasinya)*, Cetakan Kesatu, (Yogyakarta: Gava Media 2011).
- Heru Cahyono (Peneliti Utama), dkk, *Dinamika Demokratisasi Desa di Beberapa Daerah di Indonesia Pasca 1999*, Cetakan Pertama. Jakarta: Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia, 2006.
- Herbert Feith dan Lance Castles , *Pemikiran Politik Indonesia 1945-1965*, Jakarta: terjemahan LP3ES, 1988.
- HM. Ismail, *Etika Birokrasi Dalam Prespektif Manajemen Sumber Daya Manusia*, Cetakan Pertama, Malang: Ash-Shiddiqy Press, 2009.
- Imam Syaukani, A. Ahsin Thohari, *Dasar-dasar Politik Hukum*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada), 2006.
- Juniarso Ridwan, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, Cetakan Kesatu, (Bandung: Nuansa, 2010).
- Jurusan Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik UGM, *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2011.

- Johannes Siprpto, *Metode Penelitian Hukum dan Statistik*, Cet 1 (Jakarta Penerbit Rinek Cipta, 2003).
- Khairuddin, *Dekonstruksi Politik Hukum Otonomi Desa Dalam Peraturan Perundang-undangan Di Indonesia*, Disertasi. Yogyakarta: Universitas Islam Indonesia, 2011.
- Kushandajani, *Otonomi Desa Berbasis Modal Sosial dalam Perspektif Socio-Legal*, Semarang: Jurusan Ilmu Pemerintahan FISIP Universitas Diponegoro, 2008,
- Lutfi Zakaria, Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Kulon Progo, *Tinjauan Status Tanah Sultan Grond (SG)/Paku Alaman Grond (PAG) Dalam Hukum Tanah Nasional*, Dalam Acara Seminar Status Tanah di Provinsi Daerah istimewa Yogyakarta, Gedung Kaca Wates Kulon Progo, 10 Desember 2010.
- Martin H. Hutabarat dkk. (Penyunting), *Hukum Dan Politik Indonesia Tinjauan Analitis Dekrit Presiden dan otonomi Daerah*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1996.
- Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Cetakan XIII, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1991.
- M. Iwan Satriawan, *Politik Hukum Pemerintahan Desa*, Jurnal Konstitusi PSHK FH UII, Volume I No. 1, November 2012.
- Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, 2010, Jakarta: LP3ES.
- Moch. Solekhan, *Penyelenggaraan Pemerintahan Desa (Berbasis Partisipasi Masyarakat dalam Membangun Mekanisme Akuntabilitas)*, Cetakan Pertama. Malang: Setara Press, 2012.
- Ni'Matul Huda, *Hukum Tata Negara* (edisi revisi), Cetakan ke-5. Jakarta: Rajawali Pers, 2010.
- Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah, Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*, Cetakan I. Yogyakarta: Pustaka Pelajar Offset, 2005.
- Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Desa Dalam Konstitusi Indonesia Sejak Kemerdekaan Hingga Era Reformasi*, Setara Press, Malang, 2015,
- Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Masyarakat*, Bandung: Angkasa, 1979.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, PT. Raja Grafindo Persada, 2003.

- Soerjono Soekamto, *Kedudukan Kepala Desa Sebagai Hakim Perdamaian*, Jakarta: Rajawali, 1986.
- Soetardjo Kartohadikoesoemo, *Desa*, Cetakan Pertama, PN Balai Pustaka, 1984.
- Sri Soemantri M., *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, Jakarta: Rajawali, 1981.
- Sulistiyowati Irianto dan Shidarta (ed.), *Metode Penelitian Hukum: Konstelasi dan Refleksi*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2009.
- Sondang P Siagian, *Organisasi Pemerintahan Desa*, Jakarta, Rineka Cipta, 1991.
- Sedarmayanti, *Good Governance (Kepemerintahan Yang Baik) dan Good Corporate Governance (Tata Kelola Perusahaan Yang Baik)*, Cetakan Kesatu (Bandung: Mandar Maju, 2007).
- Sadjijono, *Bab-Bab Pokok Hukum Administrasi*, Cetakan Kedua (Yogyakarta : Laksbang Pressindo, 2011).
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, (PT. Raja Grafindo Persada, 2003).
- Taliziduhu Ndraha, *Dimensi-dimensi Pemerintahan Desa*, Cetakan Ketiga. Jakarta: Bumi Aksara, 1991.
- Tim Penyusun kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia, Cet. VII*. Jakarta: Balai Pustaka, 1995.

#### Website

<http://bambang-rustanto.blogspot.com/2010/03/kemiskinan-di-desa-wates.html>

[http://eprints.uny.ac.id/18554/3/BAB I 09401244028](http://eprints.uny.ac.id/18554/3/BAB_I_09401244028).

<https://salunding.wordpress.com/2011/01/12/pengaturan-desa-di-masa-hindia-belanda/>