

# BAB I

## PENDAHULIAN

### A. Latar Belakang

Negara Republik Indonesia sebagai negara kesatuan menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah.<sup>1</sup> Desentralisasi pemerintahan yang pelaksanaan diwujudkan dengan pemberian otonomi kepada daerah-daerah di dalam meningkatkan daerah-daerah mencapai daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan. Dengan demikian daerah perlu diberikan wewenang untuk melaksanakan berbagai urusan pemerintahan sebagai urusan rumah tangganya, serta sekaligus memiliki pendapatan daerah.<sup>2</sup>

Pelaksanaan otonomi memiliki prinsip demokrasi, otonomi luas dan kewenangan yang luas, pembagian kekuasaan, pengaturan kewenangan, dan penghormatan atas hak-hak asli sebagaimana dijelaskan di dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia. Dengan demikian Negara diwajibkan untuk memberikan kewenangan kepada daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat.

Undang-undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, khususnya Bab XI yang mengatur mengenai Desa, telah berhasil

---

<sup>1</sup> Deddy Supriady Bratakusumah Dan Dadang Solihin, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, PT. Gramedia Pustaka Umum, Jakarta, 2002, hlm. 1.

<sup>2</sup> Inu Kencana Syafei, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 2002, hlm. 85-86.

menyempurnakan berbagai aturan tentang Desa yang sebelumnya diatur dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 1999. Namun dalam pelaksanaan selama beberapa tahun ini ternyata muncul beberapa lapis permasalahan yang perlu segera dicermati.

Penyelenggaraan otonomi daerah menekankan pentingnya prinsip-prinsip demokrasi, peningkatan peran serta masyarakat, dan pemerataan keadilan dengan memperhitungkan berbagai aspek yang berkenan dengan potensi dan keanekaragaman antar daerah.<sup>3</sup> Sesuai dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam penyelenggaraan daerah, maka pemerintahan daerah diberikan kebebasan dan kemandirian untuk mengurus rumah tangganya sendiri. Penyelenggaraan urusan pemerintah daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi yang seluas-luasnya.<sup>4</sup>

UU No 32 Tahun 2004 belum secara jelas mengatur tata kewenangan antara Pemerintah, Pemerintah daerah dan Desa. Berdasarkan prinsip desentralisasi dan otonomi luas yang dianut oleh UU No. 32/2004, Pemerintah hanya menjalankan lima kewenangan, dan diluar lima kewenangan itu menjadi kewenangan daerah. Dengan demikian konsepsi dasar yang dianut UU No. 32/2004, otonomi berhenti di kabupaten/kota. Kosekuensinya, pengaturan lebih jauh tentang Desa dilakukan oleh kabupaten/kota, dimana kewenangan Desa adalah kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan kepada Desa.

---

<sup>3</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hal. 224

<sup>4</sup> *Ibid*, 13

Dari sisi kesejahteraan, UU No. 32/2004 memang telah membawa visi kesejahteraan melalui disain kelembagaan otonomi daerah. Semua pihak mengetahui bahwa tujuan besar desentralisasi dan otonomi daerah adalah membangun kesejahteraan rakyat. Pemerintah daerah mempunyai kewajiban dan tanggungjawab besar meningkatkan kesejahteraan rakyat melalui kewenangan besar dan keuangan yang dimilikinya. Tetapi visi kesejahteraan belum tertuang secara jelas dalam pengaturan mengenai Desa.

Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah tertentu dan memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui Negara.<sup>5</sup> Penyelenggaraan pemerintahan desa harus menghormati sistem nilai yang berlaku pada masyarakat setempat termasuk dalam pembangunan desa dengan mengindahkan sistem nilai bersama dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Sistem nilai tersebut harus terakomodasi dalam bentuk peraturan desa atau produk hukum desa lainnya sebagai sebuah prinsip dasar dan pedoman bagi pemerintah desa untuk menjalankan urusan dan kewenangan desa.

Tata kelola penyelenggaraan pemerintahan yang baik dalam suatu negara merupakan suatu kebutuhan yang tak terelakkan. Sejalan dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Kabupaten Bantul 29 tahun 2015 tentang Desa, perlu mendapat perhatian yang serius mengingat selama ini Pemerintahan Desa diatur dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Diaturnya Desa dengan Undang-undang tersendiri, memperlihatkan kemauan

---

<sup>5</sup> Pasal 1 Point 12 UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah.

politik pemerintah untuk menjadikan desa sebagai basis pembangunan. Hal ini sejalan dengan visi misi Undang-undang tersebut, dimana negara melindungi dan memberdayakan desa agar menjadi kuat, mandiri dan demokratis sehingga tercipta landasan yang kuat dalam melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan menuju terciptanya masyarakat yang adil makmur dan sejahtera.

Dalam Undang-undang tersebut diatur tentang perlunya menerapkan kaidah-kaidah yang baik dalam menjalankan roda pemerintahan, termasuk di dalamnya kaidah-kaidah dalam bidang pengelolaan pemerintahan untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik, yang didalamnya termasuk tata kelola keuangan pemerintah pusat, daerah dan desa. Dalam rangka mewujudkan tata kelola keuangan pemerintahan yang baik itulah, pemerintah Republik Indonesia melakukan reformasi di bidang pengelolaan keuangan negara dan daerah. Reformasi pengelolaan keuangan ini pada dasarnya dilatarbelakangi oleh masih digunakannya peraturan perundang-undangan peninggalan pemerintah kolonial. Walau kehendak menggantikan aturan bidang keuangan warisan telah lama dilakukan agar selaras dengan tuntutan zaman, baru pada tahun 2003 hal itu terwujud dengan terbitnya Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Hal itu senada dengan makin besarnya belanja negara yang dikelola oleh pemerintah sehingga diperlukan suatu metode pengawasan yang memadai. Salah satu bentuknya adalah keterlibatan masyarakat.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Chabib Soleh dan Heru Rochmansjah, *Pengelolaan Keuangan Desa*, Fokusmedia, Bandung, 2015, hlm.2

Maka berdasarkan pada pra riset penulis di kecamatan Baguntapan ada dua desa yang anggaranya tinggi dan rendah, maka desa yang tertinggi anggaranya adalah desa Wirokerten dengan jumlah Rp. 1.727,566, 694, dan anggaran desa yang terendah adalah desa Jagalan dengan jumlah Rp. 984,190,095.<sup>7</sup> Dengan demikian maka layaknya bagi penulis untuk mengetahui dan meneliti kedua desa tersebut. Pada dasarnya anggaran desa yang lebih tinggi adalah desa Baguntapan, akan tetapi kepala desanya tidak mau untuk di teliti. Oleh karena itu peneliti meminta rekomendasi dari kemacatan anggaran desa yang tinggi dan rendah di kecamatan baguntapan bantul.

Berdasarkan uraian di atas, menjadikan alasan bagi penulis untuk membuat karya tiulis mengenai: “Pelaksanaan Peraturan Bupati Bantul Nomor 29 tahun 2015 Tentang Alokasi Keuangan Desa di Desa Wirokerten dan Jagalan di Kecamatan Baguntapan Bantul”.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah dijabarkan sebelumnya, maka rumusan masalah dalam penulisan ini adalah:

1. Bagaimana Pelaksanaan Peraturan Bupati Bantul Nomor 29 Tahun 2015 Tentang Tata Cara Pengalokasian Alokasi Dana Desa dan Besaran Alokasi Dana Desa Untuk Setiap Desa Tahun Anggaran 2015 di Desa Wirokerten dan Desa Jagalan di Kecamatan Banguntapan Bantul ?

---

<sup>7</sup> Data Anggaran Alokasi Dana Desa di Kecamatan Baguntapan Kabupaten Bantul

2. Apakah hambatan dalam Pelaksanaan Peraturan Bupati Bantul Nomor 29 Tahun 2015 Tentang Tata Cara Pengalokasian Alokasi Dana Desa dan Besaran Alokasi Dana Desa Untuk Setiap Desa Tahun Anggaran 2015 di Desa Wirokerten dan Desa Jagalan di Kecamatan Banguntapan Bantul ?

### **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui bagaimana pelaksanaan peraturan Bupati Bantul Nomor 29 tahun 2015 Tentang Tata Cara Pengalokasian Alokasi Dana Desa dan Besaran Alokasi Dana Desa Untuk Setiap Desa Tahun Anggaran 2015, di Desa Wirokerten dan Desa Jagalan di Kecamatan Banguntapan Kabupaten Bantul.
2. Untuk mengetahui faktor apa saja yang menjadi hambatan dalam Pengalokasian Dana Desa di Desa Wirokerten dan Desa Jagalan di Kecamatan Banguntapan Bantul.

### **D. Tinjauan Pustaka.**

Sebagai akibat dari pelaksanaan desentralisasi, timbul daerah-daerah otonom. Mula-mula otonom atau berotonom berarti mempunyai “peraturan sendiri” atau mempunyai hak kekuasaan/kewenangan untuk membuat peraturan sendiri (seringkali juga disebut hak/kekuasaan/kewenangan pengatur atau legislative sendiri). Kemudian arti istilah otonomi ini berkembang menjadi “pemerintahan sendiri”. Pemerintahan sendiri ini meliputi pengaturan atau perundang-undangan sendiri, pelaksanaan sendiri, dan dalam batas-batas tertentu

juga pengadilan dan kepolisian sendiri. Dengan demikian, daerah otonom adalah daerah yang berhak dan berkewajiban untuk mengatur, mengurus rumah tangganya sendiri.<sup>8</sup>

Menurut Bagir Manan, otonomi bukan sekedar pemencaran penyelenggaraan pemerintahan untuk mencapai efisiensi dan efektivitas pemerintahan. Otonomi adalah sebuah tatanan ketatanegaraan (*staatsrechtelijk*), bukan hanya tatanan administrasi negara (*administratiefrechtelijk*). Sebagai tatanan ketatanegaraan, otonomi berkaitan dengan dasar-dasar bernegara dan susunan organisasi Negara.<sup>9</sup>

Visi otonomi daerah dapat dirumuskan dalam tiga ruang lingkup yang utama: politik, ekonomi, sosial dan budaya. Di bidang politik, karena otonomi adalah buah dari kebijakan desentralisasi dan demokratisasi, maka ia harus dipahami sebagai sebuah proses untuk membuka ruang lingkup bagi lahirnya kepala pemerintahan daerah yang dipilih secara demokratis, memungkinkan berlangsungnya penyelenggaraan pemerintahan yang responsif terhadap kepentingan masyarakat luas, dan memelihara suatu mekanisme pengambilan keputusan yang taat kepada asas pertanggungjawaban publik. Di bidang ekonomi, otonomi daerah di satu pihak harus menjamin lancarnya pelaksanaan kebijakan ekonomi nasional di daerah, dan di pihak lain terbukanya peluang bagi pemerintah daerah mengembangkan kebijakan regional dan lokal untuk mengoptimalkan pendayagunaan potensi ekonomi di daerahnya. Demi menciptakan dan

---

<sup>8</sup> Josef Riwo Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, Cetakan Pertama, Rajawali Pers, Jakarta, 1988, hlm. 14

<sup>9</sup> Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Cetakan Kedua, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2002, hlm. 24

memelihara harmoni social, dan pada saat yang sama, memelihara nilai-nilai lokal yang dipandang bersifat kondusif terhadap kemampuan masyarakat merespon dinamika kehidupan sekitarnya.<sup>10</sup>

Pemberian otonomi secara luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Disamping itu, melalui otonomi secara luas, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan, serta potensi dan keanekaragaman daerah.<sup>11</sup>

Lebih lanjut, dalam Pasal 200 ayat (1) Undang-undang No 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah menyatakan bahwa Dalam pemerintahan daerah kabupaten/kota dibentuk pemerintahan desa yang terdiri dari pemerintah desa dan badan permusyawaratan desa. Berdasarkan hal tersebut maka dapat diasumsikan bahwa sebagai sub sistem pemerintahan dibawah kabupaten/kota maka secara teritorial wilayah desa berada didalam wilayah kabupaten/kota. Dengan kata lain, bahwa wilayah atau teritorial desa merupakan wilayah yang paling kecil didalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Hal ini mempertegas dominasi negara dan pemerintah terhadap keberadaan desa dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, sehingga pengakuan terhadap kemandirian desa berdasarkan susunan asli dan hak asal usul menjadi sulit untuk diwujudkan.

Kelahiran UU Desa dilatarbelakangi pertimbangan bahwa pengaturan tentang desa yang selama ini berlaku sudah tidak sesuai lagi dengan

---

<sup>10</sup> Syaukani, dkk. *Otonomi...*, *Op.Cit*, hlm. 173-175

<sup>11</sup> Dwi Kartika Sari, " *Kala Otonomi (Belum) Berhasil*", HIMMAH, No. 01/Thn. XLV/2012, hlm.9



perkembangan kedudukan masyarakat, demokratisasi serta upaya pemerintah dalam mendorong kemajuan dan pemerataan pembangunan. Selain itu, UU Desa sekaligus merupakan penegasan bahwa desa memiliki hak asal usul dan hak tradisional dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat.

UU Desa membawa misi utama bahwa negara wajib melindungi dan memberdayakan desa agar menjadi kuat, maju, mandiri dan demokratis sehingga dapat menciptakan landasan yang kuat dalam melaksanakan pemerintahan. Dengan demikian pembangunan desa diharapkan dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan kualitas hidup manusia Indonesia. Pembangunan desa akan berdampak positif bagi upaya penanggulangan kemiskinan melalui penyediaan pemenuhan kebutuhan dasar masyarakat, pembangunan sarana dan prasarana, pengembangan potensi ekonomi lokal dan pemanfaatan sumberdaya alam dan lingkungan secara berkelanjutan.<sup>12</sup>

Berdasarkan azas rekognisi dan subsidiaritas, UU Desa membawa perubahan pokok antara lain:

- a. Desa memiliki identitas yang mandiri sebagai *self-governing community* dalam tata pemerintahan di Indonesia dimana pemerintahan desa dipilih secara demokratis dan akuntabel oleh masyarakat
- b. Desa menyelenggarakan pembangunannya secara partisipatif dimana desa menyusun perencanaan, prioritas belanja dan melaksanakan anggaran secara mandiri termasuk mengelola anggaran yang didapatkan secara langsung serta mendaftarkan dan

---

<sup>12</sup> Lihat UU Desa Pasal 87

mengelola aset untuk kesejahteraan masyarakat termasuk mendirikan BUMDesa.

- c. Desa memiliki wewenang untuk bekerjasama dengan desa lain untuk peningkatan pelayanan dan kegiatan ekonomi.

UU Desa secara khusus meletakkan dasar bagi perubahan tata kelola desa yang dibangun di atas prinsip keseimbangan antara lembaga (check and balance), demokrasi perwakilan dan permusyawaratan serta proses pengambilan keputusan secara partisipatif melalui musyawarah desa sebagai forum pengambil keputusan tertinggi dalam perencanaan, pelaksanaan, pengawasan dan pertanggungjawaban pembangunan desa. Dengan melibatkan partisipasi berbagai kelompok kepentingan di masyarakat, Kepala Desa dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) menyelenggarakan musyawarah desa sebagai forum pengambil keputusan tertinggi untuk menetapkan Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Desa dan Rencana Tahunan Desa, pengelolaan aset dan BUMDesa serta keputusan-keputusan strategis lainnya.<sup>13</sup>

Keterlibatan masyarakat ini juga seiring dengan makin besarnya porsi pajak dalam mendanai operasional pemerintahan. Sumber daya alam yang selama ini besar porsinya dalam penerimaan negara makin lama makin berkurang oleh karena jumlah sumber daya yang terbatas, sementara itu biaya penyelenggaraan pemerintahan semakin besar. Satu-satunya sumber penerimaan negara yang dapat diandalkan adalah pajak dari masyarakat. Agar masyarakat tidak merasa dirugikan, maka diperlukan suatu pertanggung jawaban penggunaan pajak oleh

---

<sup>13</sup> www. Buku Laporan Kajian Sistem Pengelolaan Keuangan Desa. Di akses pada Hari sabtu Tgl 31 Oktober 2015

pemerintah dengan transparan. Berkenaan dengan perubahan paradigma sistem pemerintahan dan tuntutan masyarakat, maka perlu dilakukan reformasi di bidang keuangan sebagai perangkat pendukung terlaksananya penerapan *good governance*. Reformasi pengelolaan keuangan dilakukan dengan cara :

- 1) Penataan peraturan perundang – undangan sebagai landasan hukum.
- 2) Penataan kelembagaan.
- 3) Penataan sistem pengelolaan keuangan Negara.
- 4) Pengembangan sumber daya manusia di bidang keuangan.

Sejauh ini keuangan desa didefinisikan sebagai semua hak dan kewajiban desa yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik desa berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Keuangan desa pada dasarnya merupakan sub sistem dari keuangan negara sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Dalam pelaksanaan Undang-undang tersebut dinyatakan bahwa pendekatan yang digunakan dalam merumuskan Keuangan Negara adalah dari sisi obyek, subjek, proses, dan tujuan. Dari sisi obyek, yang dimaksud dengan keuangan Negara meliputi semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kebijakan dan kegiatan dalam bidang fiskal, moneter dan pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan, serta segala sesuatu baik berupa uang, maupun berupa barang yang

dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.<sup>14</sup>

Dari segi subjek, yang dimaksud dengan keuangan negara meliputi seluruh subjek yang memiliki/menguasai objek sebagaimana tersebut diatas yaitu pemerintah pusat, pemerintah daerah, perusahaan negara/daerah, dan badan lain yang ada kaitannya dengan keuangan negara. Sementara dari sisi proses, keuangan negara mencakup seluruh rangkaian kegiatan yang berkaitan dengan pengelolaan objek sebagaimana tersebut diatas mulai dari perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan sampai dengan pertanggung jawaban. Sedangkan dari sisi tujuan, keuangan negara meliputi seluruh kebijakan, kegiatan dan hubungan hukum yang berkaitan dengan pemilikan dan atau penguasaan objek sebagaimana tersebut diatas dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara.

Berdasarkan pengertian keuangan negara dengan pendekatan objek, terlihat bahwa hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang diperluas cakupannya, yaitu termasuk kebijakan dan kegiatan dalam bidang fiskal, moneter dan pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan. Berpijak pada penjelasan di atas sebagaimana sub sistem dari keuangan negara, keuangan desa adalah semua hak dan kewajiban desa yang dapat dinilai dengan uang serta segala sesuatu yang baik berupa uang maupun barang yang berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban desa.

Menurut Mashuri Maschab apabila membicarakan desa di Indonesia, maka sekurang-kurangnya akan menimbulkan tiga macam penafsiran atau pengertian.

---

<sup>14</sup> *Ibid*, hal.3

*Pertama*, pengertian secara sosiologis yang menggambarkan suatu bentuk kesatuan masyarakat atau komunitas penduduk yang tinggal dan menetap dalam suatu lingkungan dimana diantara mereka saling mengenal dengan baik dan corak kehidupan mereka yang relatif homogen, serta banyak bergantung kepada kebaikan-kebaikan alam. Dalam pengertian sosiologis tersebut, desa diasosiasikan dengan suatu masyarakat yang hidup secara sederhana, pada umumnya hidup dari sektor pertanian. Memiliki ikatan sosial dan adat atau tradisi yang masih kuat, sifatnya jujur dan bersahaja, pendidikannya relatif rendah dan lain sebagainya.

*Kedua*, pengertian secara ekonomi desa sebagai suatu lingkungan masyarakat yang berusaha memenuhi kebutuhan hidupnya sehari-hari dari apa yang disediakan alam di sekitarnya. Dalam pengertian yang kedua ini, desa merupakan satu lingkungan ekonomi, dimana penduduknya berusaha untuk memenuhi kebutuhan hidupnya.

*Ketiga*, Pengertian secara politik. Dimana desa sebagai suatu organisasi pemerintahan atau organisasi kekuasaan yang secara politik mempunyai wewenang tertentu karena merupakan bagian dari pemerintahan negara. Dalam pengertian yang ketiga ini desa sering dirumuskan sebagai “suatu kesatuan masyarakat hukum yang berkuasa menyelenggarakan pemerintahan sendiri.”<sup>15</sup>

Desa, atau sebutan lain yang sangat beragam di Indonesia pada awalnya merupakan organisasi komunitas lokal yang mempunyai batas-batas wilayah, dihuni oleh sejumlah penduduk, dan mempunyai adat-istiadat untuk mengelola dirinya sendiri. Inilah yang disebut dengan *Self Governing Community*. Sebutan

---

<sup>15</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Desa*, Setara Press, Malang, 2015, hal. 32

desa sebagai kesatuan masyarakat hukum baru dikenal pada masa kolonial Belanda.<sup>16</sup>

Perkataan “desa”, “dusun”, “desi” seperti juga halnya perkataan “negara”, “nagari”, “negeri”, “negari”, “negory” dari perkataan nagarom menurut Soetardjo Kartohadikoesoemo asalnya dari perkataan Sanskrit yang artinya adalah tanah air, tanah asal, tanah kelahiran. Lebih lanjut Soetardjo menyatakan perkataan desa hanya dipakai di Jawa, Madura, dan Bali. Perkataan dusun dipakai di Sumatera Selatan. Di Maluku orang mengenalnya dengan dusun-dati.<sup>17</sup>

Adapun yang dinamakan desa ialah suatu kesatuan hukum dimana bertempat tinggal suatu masyarakat yang berkuasa mengadakan pemerintahan sendiri. Desa terjadi dari hanya satu tempat kediaman masyarakat saja, ataupun terjadi dari satu induk desa dan kediaman sebagian dari masyarakat hukum yang terpisah yang merupakan kesatuan-kesatuan tempat tinggal sendiri, kesatuan-kesatuan mana dinamakan pedukuhan, ampean, kampong, cantilan, beserta tanah pertanian, tanah perikanan darat, tanah hutan, dan tanah belukar.<sup>18</sup>

Menurut Sutoro Eko, desa pada umumnya mempunyai pemerintahan sendiri yang dikelola secara otonom tanpa ikatan hierarkis struktural dengan struktur yang lebih tinggi. Namun, menurut Geertz, desa berasal dari Bahasa Sanskrit yang berarti daerah pinggiran, tempat, daerah yang tergantung pada kekuasaan yang lebih tinggi atau daerah yang diperintah oleh suatu kekuasaan di luar desa.

---

<sup>16</sup> *Ibid.* hlm.33

<sup>17</sup> *Ibid.*,

<sup>18</sup> *Ibid.* hlm. 8

Sejatinya desa adalah negara kecil atau apa yang dimaksud Ter Haar sebagai droops republiek karena sebagai masyarakat hukum desa memiliki semua perangkat suatu negara. Teori, warga, aturan atau hukum, dan pemerintahan. Dengan ungkapan lain, pemerintah desa memiliki alat (polisi dan pengadilan desa) dengan mekanisme (aturan hukum) untuk menjalankan “hak menggunakan kekerasan” di dalam teritori tetap, artinya berlaku bagi setiap orang yang berada di wilayah itu dan atau bagi setiap warga masyarakat itu, di mana pun ia berada.

Dalam konteks politik, sebagai kesatuan masyarakat hukum, desa mengurus kehidupan mereka secara mandiri (otonom) dan wewenang untuk mengurus dirinya sendiri itu sudah dimilikinya semenjak kesatuan masyarakat hukum itu berbentuk tanpa diberikan oleh orang atau pihak lain, dari sinilah asalnya mengapa desa disebut memiliki otonomi asli, yang berbeda dengan daerah otonom lainnya seperti kabupaten, karesidenang dan provinsi yang memperoleh otonominya dari pemerintah Pusat atau Pemerintah Nasional.

Desa-desa yang semula kecil itu kemudian tumbuh semakin lama semakin besar, sehingga kemudian lahir keinginan meluaskan kekuasaan karena merasa dirinya lebih kuat. Adakalanya keinginan untuk membesarkan diri tersebut dilakukan dengan menguasai desa lain yang lebih lemah melalui cara-cara kekerasan seperti perang dan kemudian desa yang dikalahkan tersebut dijadikan bagiannya. Lalu secara bertahap tumbuh organisasi kekuasaan yang lebih besar yang pada mulanya mungkin berupa desa kecil, berkembang menjadi kerajaan kecil dan akhirnya menjadi negara seperti yang dikenal seperti sekarang.

Dalam proses pertumbuhan dan perkembangan tersebut, kedudukan desa sebagai kesatuan masyarakat hukum yang otonom makin lama makin turun menjadi sub sistem dari institusi yang lebih besar sehingga dalam piramida kekuasaan pemerintahan dewasa ini, desa berada ditempat yang paling bawah atau menjadibagian dari struktur kekuasaan yang paling rendah. Dari kacamata pemerintahan nasional, pemerintah desa dipandang sebagai unit pemerintahan terendah yang menempati sebagian dari wilayah negara.

Dalam konteks ini, pemerintahan nasional ini adalah jalinan antar sistem-sistem pemerintahan desa dan berbagai struktur pemerintahan lain di atasnya. Dengan kata lain hidupnya tergantung pada supra sistem di atasnya, yaitu pemerintahan nasional yang secara berlapis mengungkungnya sejak dari Pemerintah kecamatan, kabupaten, provinsi, sampai pemerintah pusat.

Seiring dengan makin kuatnya posisi negara sehingga menempatkan desa sebagai sub-sistem yang terkecil dan terendah dalam struktur pemerintahan negara, maka pengabaian atas hak-hak bahkan tata nilai desa semakin sering terjadi, akibatnya maka sering pula timbul konflik antara desa dengan pihak luar pemerintahan pusat maupun pengusaha memperebutkan sumber daya desa.<sup>19</sup>

Sebagai miniatur negara Indonesia, Desa menjadi arena politik paling dekat bagi relasi antara masyarakat dengan pemegang kekuasaan (perangkat Desa). Di satu sisi, para perangkat Desa menjadi bagian dari birokrasi negara yang mempunyai daftar tugas kenegaraan, yakni menjalankan birokratisasi di level Desa, melaksanakan program-program pembangunan, memberikan pelayanan

---

<sup>19</sup> *Ibid.*,



administratif kepada masyarakat dan tugas penting pemerintah Desa adalah memberi pelayanan administrative (surat-menyurat) kepada warga.

Di sisi lain, karena dekatnya arena, secara normatif masyarakat akar-rumput sebenarnya bisa menyentuh langsung serta berpartisipasi dalam proses pemerintahan dan pembangunan di tingkat Desa. Para perangkat Desa selalu dikonstruksi sebagai “pamong Desa” yang diharapkan sebagai pelindung dan pengayom warga masyarakat. Para pamong Desa beserta elite Desa lainnya dituakan, ditokohkan dan dipercaya oleh warga masyarakat untuk mengelola kehidupan publik maupun privat warga Desa. Dalam praktiknya antara warga dan pamong Desa mempunyai hubungan kedekatan secara personal yang mungkin diikat dengan tali kekerabatan maupun ketetanggaan, sehingga kedua unsur itu saling menyentuh secara personal dalam wilayah yang lebih privat ketimbang publik. Batas-batas urusan privat dan publik di Desa sering kabur. Sebagai contoh, warga masyarakat menilai kinerja pamong Desa tidak menggunakan kriteria modern (transparansi dan akuntabilitas), melainkan memakai kriteria tradisional dalam kerangka hubungan klientelistik, terutama kedekatan pamong dengan warga yang selalu dalam kebiasaannya.

Kepala Desa selalu tampil dominan dalam urusan publik dan politik, tetapi dia tidak mengembangkan sebuah tata pemerintahan yang bersendikan transparansi, akuntabilitas, daya tanggap, kepercayaan dan kebersamaan. Yang terjadi adalah sebaliknya: penundukan secara hegemonik terhadap warga, karena kepala Desa merasa dipercaya dan ditokohkan oleh warga. Kepala Desa punya citra diri *benevolent* atau sebagai wali yang sudah dipercaya dan disertai mandat

oleh rakyatnya, sehingga kades tidak perlu bertele-tele bekerja dengan semangat partisipatif dan transparansi, atau harus mempertanggungjawabkan tindakan dan kebijakannya di hadapan publik. Sebaliknya, warga Desa tidak terlalu peduli dengan kinerja kepala Desa sebagai pemegang kekuasaan Desa, sejauh Kepala Desa tidak mengganggu usaha ekonomi dan nyawa warganya secara langsung. Warga Desa, yang sudah lama hidup dalam pragmatisme dan konservatisme, sudah cukup puas dengan penampilan Kades yang lihai pidato dalam berbagai acara seremonial, yang populis dan ramah menyapa warganya, yang rela beranjangsana, yang rela berkorban mengeluarkan uang dari kantongnya sendiri untuk kepentingan umum, yang menjanjikan pembangunan prasarana fisik dan seterusnya. Masyarakat tampaknya tidak mempunyai ruang yang cukup dan kapasitas untuk *voice* dan *exit* dari kondisi struktural Desa yang bias elite.

Pengelolaan keuangan dan pelayanan juga sedikit-banyak bermasalah. Warga umumnya tidak memperoleh informasi secara transparan bagaimana keuangan dikelola, seberapa besar keuangan Desa yang diperoleh dan dibelanjakan, atau bagaimana hasil lelang tanah kas Desa dikelola, dan seterusnya. Masyarakat juga tidak memperoleh informasi secara transparan tentang prosedur dan biaya memperoleh pelayanan administratif.<sup>20</sup>

Penyelenggaraan Pemerintahan Desa sangat mempengaruhi secara signifikan dalam penyelenggaraan Otonomi Daerah, karena Desa dan Kelurahan adalah pemerintahan yang terdepan dalam melaksanakan pelayanan kepada masyarakat. Selain itu, Desa dan Kelurahan merupakan pemerintahan yang

---

<sup>20</sup> Lihat Naskah Akademik Undang-Undang Desa

terdekat dengan masyarakat dalam melaksanakan *public services, public regulation, dan empowerment*. Pemerintahan Desa mempunyai hak otonom yakni otonomi asli yang berdasarkan kewenangannya berhak untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya. Hal ini dapat dipahami dengan dikeluarkannya berbagai kebijakan Peraturan Daerah mengenai desa, sehingga terdapat keanekaragaman penataan desa tersebut menyebabkan jenis, bentuk, dan isi kewenangan sangat beragam antara satu daerah dengan daerah lainnya sesuai asal usul dan adat istiadat masyarakat setempat.

Temuan di beberapa wilayah studi telah menunjukkan bahwa berbagai bentuk sumber pendapatan desa berdasarkan hak ulayat perlu ditumbuhkan, seperti: hak atas hutan (desa), hak isi bumi yang dapat digali secara adat, pasar desa, sumberdaya alam desa (galian c), penguasaan administrative pertanahan dan lain sebagainya. Sementara itu, sudah banyak Pemerintah Desa telah melepaskan haknya sebagai konsekwensi lebih lanjut dari pengaturan atas kehutanan, pertambangan, dan pertanahan. Sehingga membawa implikasi terhadap terbatasnya pembiayaan desa dalam menyelenggarakan urusan-urusan pemerintahan dan pembangunan.

## **E. Metode Penelitian**

### **1. Subyek Penelitian**

Kepala Desa Wirokerten dan kepala Desa Jagalan Di Kecamatan Baguntapan Kabupaten Bantul.

### **2. Obyek Penelitian**

- a. Bagaimana pelaksanaan peraturan Bupati Bantul Nomor 29 tahun 2015 Tentang Tata Cara Pengalokasian Alokasi Dana Desa dan Besaran Alokasi Dana Desa Untuk Setiap Desa Tahun Anggaran 2015 dana Desa di desa wirokerten dan desa jagalan di Kecamatan Banguntapan Bantul?
  - b. Apakah hambatan dalam pelaksanaan peraturan Bupati Bantul nomor 29 tahun 2015 Tentang Tata Cara Pengalokasian Alokasi Dana Desa dan Besaran Alokasi Dana Desa Untuk Setiap Desa Tahun Anggaran 2015 di desa Wirokerten dan Desa Jagalan di Kecamatan Banguntapan Bantul?
3. Sumber Data.
- a. Data Primer

Data-data yang diperoleh dari sumber asalnya yang belum diolah dan diuraikan orang lain. Pada umumnya data primer mengandung data yang bersifat aktual yang diperoleh langsung dari lapangan dengan wawancara.<sup>21</sup>

- b. Data Sekunder.

Data yang digunakan untuk membahas skripsi ini, meliputi:

- a) Bahan Hukum Primer, Antara Lain Adalah:

- a) Undang-Undang Dasar 1945

---

<sup>21</sup> Hilman Hadi Kusuma, *Metode Pembuatan Kertas Kerja atau Skripsi Ilmu Hukum*, Mandar Maju, Bandung, 1995, hlm 65

- b) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah
  - c) Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.
  - d) Peraturan Menteri Desa No. 5 Tahun 2015 Tentang Penetapan Prioritas Penggunaan Dana Desa.
  - e) Peraturan Bupati Bantul Nomor 29 Tahun 2015 Tentang Tata Cara Pengalokasian Dana Desa dan Besaran Alokasi Dana Desa Untuk Setiap Desa Tahun Anggaran 2015.
- b) Bahan Hukum Sekunder, Antara Lain Adalah:
- a) Buku yang terkait dan/atau relevan dengan tema skripsi
  - b) Pendapat para ahli
  - c) Jurnal Hukum / Artikel Hukum
  - d) Literatur-literatur lainnya

#### 4. Teknik Pengumpulan Data

Data dikumpulkan dengan Cara:

- a) Wawancara.

Pengumpulan data yang dilakukan dengan cara mengajukan pertanyaan langsung kepada seorang informan atau seorang ahli yang berwenang dalam suatu masalah.

- b) Studi Kepustakaan

Studi ini dimaksudkan untuk mengkaji atau memahami data-data sekunder dengan berpijak pada literatur, peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan permasalahan penelitian.

#### c) Studi Dokumentasi

Yakni dengan mengkaji berbagai dokumen resmi institusional, yaitu berupa putusan pengadilan dan hal lain yang berhubungan dengan masalah penelitian.

#### 5. Metode Pendekatan

Pendekatan yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan *Normatif, Empiris*, yaitu menganalisis permasalahan dari sudut pandang hukum, terutama hukum tata Negara, Wawancara dan yang berkaitan dengan data yang dibutuhkan.

#### 6. Analisis Data.

Data yang diperoleh disajikan secara deskriptif kemudian dianalisis kualitatif, dengan langkah-langkah sebagai berikut:

- 1) Data penelitian diklasifikasikan sesuai dengan permasalahan penelitian.
- 2) Hasil klasifikasi data selanjutnya disistematiskan.
- 3) Data yang telah disistematiskan kemudian di analisis untuk dijadikan dasar dalam mengambil kesimpulan.

### **F. Definisi Operasional**

1. Desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
2. Pemerintahan Desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
3. Pemerintah Desa adalah Kepala Desa atau yang disebut dengan nama lain dibantu perangkat Desa sebagai unsur penyelenggaraan Pemerintahan Desa.
4. Keuangan Desa adalah semua hak dan kewajiban Desa yang dapat dinilai dengan uang serta segala sesuatu berupa uang dan barang yang berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban Desa.
5. Aset Desa adalah barang milik Desa yang berasal dari kekayaan asli Desa, dibeli atau diperoleh atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa atau perolehan hak lainnya yang sah.
6. Pemerintah Pusat selanjutnya disebut dengan Pemerintah adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintah negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

7. Pemerintahan Daerah adalah Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang menyelenggarakan urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuannya dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dengan Undang – undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

### **G. Sistematika Penulisan**

Untuk memudahkan para pembaca memahami materi penulisan ini, maka sistematika penulisannya disusun sebagai berikut:

#### **BAB I PENDAHULUAN.**

Bab ini memuat: Judul, Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Tinjauan Pustaka, Metode Penelitian, dan Sistematika Penulisan.

#### **BAB II OTONOMI DAERAH**

Bab ini memuat:

- a. Tinjauan Umum Otonomi
- b. Kedudukan dan Kewenangan Desa.
- c. Penyelenggaraan Pemerintahan Desa.
- d. Keuangan Desa.
- e. Lembaga-lembaga desa.



### **BAB III PENYAJIAN DATA DAN ANALISIS DATA**

Bab ini memuat:

- a. Bagaimana Pelaksanaan Peraturan Bupati Bantul Nomor 29 Tahun 2015 Tentang Alokasi Dana Desa di Desa Wirokerten dan Desa Jagalan di Kecamatan Banguntapan Kabupaten Bantul?
- b. Apakah hambatan dalam Pelaksanaan Peraturan Bupati Bantul Nomor 29 Tahun 2015 Tentang Alokasi Dana Desa di Desa Wirokerten dan Desa Jagalan di Kecamatan Banguntapan Kabupaten Bantul?

### **BAB IV PENUTUP**

Bab ini memuat: Kesimpulan dan Saran.

