

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang**

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 merupakan institusi yang otonom dengan tradisi, adat istiadat dengan hukum sendiri serta relatif mandiri.<sup>1</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 rumah tangga sendiri inilah yang disebut otonomi Desa.<sup>2</sup> Lebih jauh lagi, otonomi Desa semestinya menjadi pokok pikiran dari cita NKRI karena ialah yang memberi gagasan adanya otonomi daerah yang menjadi ciri khas bagi Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>3</sup>

Dalam tataran normatif, Desa secara lugas telah diatur dalam Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa, selanjutnya disebut UU Desa. Dalam Undang-Undang ini Desa mendapat banyak perhatian khusus yang diharapkan

---

<sup>1</sup> Didik Sukriono, *Hukum, Konstitusi, dan Konsep Otonomi*, Setara Press, Malang, 2013, hlm. 173.

<sup>2</sup> Ni'matul Huda, *Perkembangan Hukum Tata Negara Perdebatan & Gagasan Penyempurnaan*, FH UII Press, Yogyakarta, 2014, hlm. 366.

<sup>3</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Desa*, Setara Press, Malang, 2015, hlm. 51.

mengembangkan Desa ke arah yang lebih baik dari yang sebelumnya diatur dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Desa memiliki kewenangan yang cukup luas diantaranya meliputi bidang penyelenggaraan pemerintahan Desa, pelaksanaan pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan adat istiadat Desa.<sup>4</sup> Termaktub pula di dalam konsideran Undang-Undang ini mengenai urgensi perlindungan dan pemberdayaan Desa guna menciptakan landasan yang kuat dalam melaksanakan pemerintahan dan pembangunan Desa serta tetap berpegang pada hak asal usul dan hak tradisional dalam mengatur dan mengurus kepentingannya. Hal ini semakin menegaskan pengakuan dari adanya konsep yang disebut otonomi Desa.

Mengenai salah satu wewenang Desa yakni pemberdayaan masyarakat Desa, bertujuan memampukan Desa dalam melakukan aksi bersama sebagai suatu kesatuan tata kelola pemerintahan Desa, kesatuan tata kelola lembaga kemasyarakatan Desa dan lembaga adat, serta kesatuan tata ekonomi dan lingkungan.<sup>5</sup> Lebih lanjut, pemberdayaan masyarakat Desa tersebut dilaksanakan salah satunya oleh suatu Badan Usaha Milik Desa.<sup>6</sup> Badan Usaha Milik Desa, selanjutnya disebut BUM Desa, adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Desa melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan Desa yang dipisahkan guna mengelola aset, jasa pelayanan,

---

<sup>4</sup> Lihat Pasal 18 Undang Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa

<sup>5</sup> Lihat Pasal 126 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa

<sup>6</sup> Lihat Pasal 126 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa

dan usaha lainnya untuk sebesar-besarnya kesejahteraan masyarakat Desa.<sup>7</sup> BUM Desa didirikan melalui forum Musyawarah Desa yang melibatkan Badan Permusyawaratan Desa, Pemerintah Desa, dan unsur masyarakat tertentu serta ditetapkan dengan Peraturan Desa.<sup>8</sup> Meski pendirian BUM Desa bersifat opsional<sup>9</sup>, pengaturan ini menghadirkan kepastian bagi Desa untuk menggapai kemajuan dan mengakselerasi perekonomian Desa.

Dalam tataran realitas, pelaksanaan BUM Desa ternyata belum mampu secara maksimal menggerakkan perekonomian Desa. Pada tahun 2014 tercatat 1.022 BUM Desa telah didirikan dan menyumbangkan Pendapatan Asli Desa sebanyak 4,23 Triliun Rupiah. Kemudian pada tahun 2023, jumlah BUM Desa meningkat pesat sebanyak 58.065 unit akan tetapi kontribusinya terhadap Pendapatan Asli Desa justru menurun menjadi 3,22 Triliun Rupiah.<sup>10</sup> Hal ini menunjukkan bahwa tren meningkatnya jumlah BUM Desa di Indonesia tidak sebanding dengan kontribusinya terhadap Pendapatan Asli Desa. Tak ayal BUM Desa dijuluki sebagai *Macan Ompong Ekonomi Desa*<sup>11</sup> karena jumlahnya yang begitu besar tetapi kontribusinya sangat kecil. Melihat realitas yang demikian maka timbul pertanyaan mengapa hal seperti ini bisa terjadi?

---

<sup>7</sup> Lihat Pasal 1 angka 7 Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa

<sup>8</sup> Lihat Pasal 7 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2021 Tentang Badan Usaha Milik Desa

<sup>9</sup> Lihat Pasal 132 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa

<sup>10</sup> Satrio Pangarso Wisanggeni, Sri Rejeki, Ratna Sri Widyastuti, Dahlia Irawati, *BUMDes, Macan Ompong Ekonomi Desa?*, Artikel Kompas terdapat dalam <https://www.kompas.id/artikel/bumdes-banyak-berdiri-sedikit-yang-berdaya> Diakses tanggal 6 Maret 2025 pukul 12.21 WIB.

<sup>11</sup> *Ibid.*

Kabupaten Karanganyar terletak di ujung timur Provinsi Jawa Tengah bertepatan pada kaki Gunung Lawu, topografi Kabupaten Karanganyar tergolong cukup heterogen. Perkotaannya terletak di sisi barat dengan dominasi dataran rendah, sedangkan pedesaannya terletak di sisi timur dengan dominasi dataran tinggi. Sebagaimana pemerintahan daerah di Indonesia lainnya, Kabupaten Karanganyar dipimpin oleh seorang kepala daerah dengan jabatan Bupati Karanganyar yang dalam menjalankan tugas jabatannya dibantu oleh Perangkat Daerah Kabupaten Karanganyar. Satu diantara perangkat daerah tersebut ialah dinas-dinas daerah, yang bertugas membantu kepala daerah melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah dan tugas pembantuan yang ditugaskan kepada daerah.<sup>12</sup> Diantara dinas-dinas tersebut dibentuk suatu dinas yang melaksanakan urusan pemerintahan bidang pemberdayaan masyarakat dan Desa yakni Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa, atau yang selanjutnya disebut Dispermades.

Dispermades Kabupaten Karanganyar adalah bagian dari pemerintahan daerah Kabupaten Karanganyar yang menaungi urusan pemerintahan Desa, termasuk BUM Desa di Kabupaten Karanganyar. Naungan tersebut secara khusus di bawah Bidang III Pemberdayaan Masyarakat Desa.<sup>13</sup> Dari 162 Desa di Kabupaten Karanganyar, 160 di antaranya telah memiliki BUM Desa.<sup>14</sup> Bidang

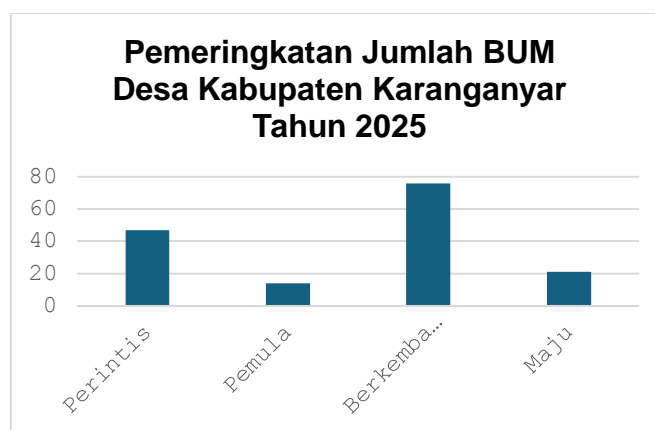
---

<sup>12</sup> Andi Pangerang Moenta & Syafa'at Anugrah Pradana, *Pokok-Pokok Hukum Pemerintahan Daerah*, Rajawali Press, Depok, 2018, hlm. 110.

<sup>13</sup> Lihat Pasal 18 Peraturan Bupati Karanganyar Nomor 112 Tahun 2021 Tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi, Serta Tata Kerja Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa.

<sup>14</sup> <https://dispermades.karanganyarkab.go.id/> Diakses tanggal 7 Maret 2025 pukul 12.38 WIB.

usaha yang ditekuni oleh BUM Desa tersebut bervariasi jenisnya. Desa yang terletak pada kontur dataran tinggi biasanya memiliki BUM Desa dengan unit usaha bidang pariwisata. Sedangkan Desa yang terletak pada kontur dataran rendah biasanya memiliki BUM Desa dengan unit usaha seperti jasa pelayanan, pengelolaan sampah, dan sebagainya. Sesuai amanat Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi Nomor 3 Tahun 2021 Tentang Pendaftaran, Pendataan Dan Pemeringkatan, Pembinaan Dan Pengembangan, Dan Pengadaan Barang Dan/Atau Jasa Badan Usaha Milik Desa/Badan Usaha Milik Desa Bersama, Dispermendes melakukan pembinaan dan pengembangan BUM Desa di wilayah kerjanya. Melalui amanat tersebut, Dispermades Kabupaten Karanganyar menggolongkan BUM Desa - BUM Desa ke dalam 4 (empat) golongan berdasarkan pemeringkatannya yakni Maju, Berkembang, Pemula, dan Perintis.<sup>15</sup>



Tabel 1. Pemeringkatan BUM Desa Kabupaten Karanganyar Tahun 2025. Sumber: Dispermades Karanganyar tahun 2025. Diolah oleh Penulis

<sup>15</sup> Lihat Pasal 22 ayat (6) Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, Dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2021 Tentang Pendaftaran, Pendataan Dan Pemeringkatan, Pembinaan Dan Pengembangan, Dan Pengadaan Barang Dan/Atau Jasa Badan Usaha Milik Desa/Badan Usaha Milik Desa Bersama

Dalam data pemeringkatan tersebut terdapat suatu fenomena menarik yang menjadi salah satu daya tarik Penulis melakukan penelitian ini, yakni adanya kesamaan topografi wilayah dari satu BUM Desa yang mendapat pemeringkatan Maju dengan satu BUM Desa lain yang mendapat pemeringkatan Berkembang. Adapun BUM Desa tersebut ialah BUM Desa Mustika Lawu Segorogunung yang terletak di Desa Segorogunung, Kecamatan Ngargoyoso dan BUM Desa Sekar Arum Gondosuli yang terletak di Desa Gondosuli, Kecamatan Tawangmangu. Hal ini tentunya menimbulkan pertanyaan dalam diri Penulis, seperti apa proses pembinaan dan pengembangan yang dilakukan oleh Dispermades Kabupaten Karanganyar terhadap dua BUM Desa tersebut. Adapun Peneliti tidak membahas mengenai BUM Desa dengan pemeringkatan Pemula dan Perintis dikarenakan Penulis mendasarkan pada satu variabel yang sama yakni BUM Desa yang didirikan pada tahun 2021 berdasarkan Peraturan Desa yang ditetapkan.

Berdasarkan uraian di atas, guna mengetahui proses pembinaan dan pengembangan BUM Desa di Kabupaten Karanganyar, Penulis tertarik melakukan penelitian tentang: **“Peranan Dinas Pemberdayaan Masyarakat Dan Desa Dalam Pembinaan Dan Pengembangan BUM Desa Di Kabupaten Karanganyar”**.

## **B. Rumusan Masalah**

1. Bagaimana peranan Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa dalam pembinaan dan pengembangan BUM Desa di Kabupaten Karanganyar?

2. Faktor-faktor apa sajakah yang mendukung dan menghambat peranan Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa dalam pembinaan dan pengembangan BUM Desa di Kabupaten Karanganyar?

### **C. Tujuan Penelitian**

1. Mengetahui peranan Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa dalam pembinaan dan pengembangan BUM Desa di Kabupaten Karanganyar.
2. Mengetahui faktor-faktor yang mendukung dan menghambat peranan Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa dalam pembinaan dan pengembangan BUM Desa di Kabupaten Karanganyar.

### **D. Orisinalitas Penelitian**

1. Terdapat penelitian yang mempunyai kesamaan atau kemiripan objek Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa seperti:
  - a. “Peran Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Dalam Penguatan Badan Usaha Milik Desa Sebagai Badan Hukum” yang ditulis oleh Putu Sunari Asih dan Putu Edgar Tanaya, Fakultas Hukum Universitas Udayana, pada Jurnal Kertha Semaya, Vol. 11 No. 9 Tahun 2023.
  - b. “Peran Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Dalam Memberdayakan Masyarakat Melalui Badan Usaha Milik Desa (BUMDES) di Kecamatan Selat Kabupaten Kapuas Provinsi

Kalimantan Tengah” yang ditulis oleh Febri Mulyani dengan NPP.29.1069. Diploma Thesis, Institut Pemerintahan Dalam Negeri pada tahun 2022.

- c. “Peran Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Provinsi Jawa Barat Terhadap Pemberdayaan Masyarakat Melalui Badan Usaha Milik Desa (Studi Deskriptif di Desa Cibiru Wetan, Kecamatan Cileunyi, Kabupaten Bandung)” yang ditulis oleh Yayat Hidayat, Omo Permana, dan Mungah Subekti, Universitas Insan Cendekia Mandiri dan Universitas Islam Nusantara pada Jurnal Kewarganegaraan Vol. 8 No. 1 Juni 2024.

2. Bahwa adanya perbedaan yang jelas pada pokok permasalahan, tempat yang berbeda yaitu di Kabupaten Karanganyar, proses yang dilakukan yakni pembinaan dan pengembangan, serta waktu yang terbaru.

## **E. Kerangka Teori**

### **1. Teori Pemerintahan Desa**

Pemerintahan Desa merupakan bagian dari sistem pemerintahan di Negara Kesatuan Republik Indonesia yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat pada tingkat paling bawah. Pemerintahan Desa dijalankan oleh pemerintah Desa yang menjabat sebagai Kepala Desa atau yang disebut dengan nama lain dan dibantu oleh perangkat Desa sebagai unsur penyelenggara pemerintahan Desa.

Dalam perjalanannya, pemerintahan Desa diatur secara khusus pertama kali dalam Undang Undang Nomor 19 Tahun 1965 Tentang Desapraja yang diberlakukan guna menggantikan semua peraturan perundang-undangan tentang Desa yang bersifat kolonial dan telah usang. Undang Undang tersebut kemudian dicabut dengan Undang Undang Nomor 5 Tahun 1979 Tentang Pemerintahan Desa yang memberlakukan penyeragaman istilah “Desa” di seluruh Indonesia sehingga menimbulkan kesan *jawasentris* sebagaimana politik hukum pada saat itu. Setelah diberlakukan kurang lebih 19 tahun, Pemerintah dan DPR menyadari bahwa penyeragaman tersebut tidak lagi sesuai dengan semangat konstitusi sehingga dilakukan pembaharuan melalui Undang Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah yang mencoba menonjolkan sisi demokratisnya. Meski demikian, masih terdapat kelemahan dalam pengaturannya terutama mengenai kejelasan substansi konsep “Desa yang mengurus rumah tangganya sendiri”. Kelemahan ini kemudian coba dijawab melalui Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Namun tampaknya Pemerintah dan DPR masih nyaman menjadikan Desa sebagai “anak tiri” di dalam Undang Undang ini.

Status tersebut berubah ketika Undang Undang Nomor 14 Tahun 2014 Tentang Desa diberlakukan. Desa seakan berubah menjadi “Anak Emas”, meskipun momen itu menunggu datangnya tahun-tahun politik. Semangat UU Desa digelorakan dengan memperkuat Catur Sakti<sup>16</sup> yakni Desa bertenaga secara sosial, berdaulat secara politik, berdaya secara ekonomi, dan bermartabat secara budaya.

---

<sup>16</sup> <https://labumi.id/catur-sakti-dan-tradisi-berdesa/> Diakses tanggal 12 Maret 2025 pukul 13.51 WIB

Asas yang sebelumnya adalah Desentralisasi-Residualitas, berubah menjadi Rekognisi-Subsidiaritas. Kementerian Desa dan Pembangunan Daerah Tertinggal dibentuk guna menyelenggarakan suburusan pemerintahan Desa dan pembangunan daerah tertinggal yang dibawah dan bertanggung jawab kepada Presiden.<sup>17</sup> Melihat dinamika yang demikian, pemerintah pusat seakan menjadikan Desa sebagai bahan eksperimen yang tak pernah selesai karena senantiasa disesuaikan dengan perubahan politik hukum pada waktu tertentu.

Sebagai bagian dari sistem pemerintahan di Indonesia, secara formal Desa dipahami sebagai bagian dari pemerintahan daerah yang paling bawah. Meski demikian, Desa sebetulnya telah menerapkan apa yang disebut sebagai Otonomi jauh sebelum Indonesia terbentuk. Otonomi atau yang dalam hal ini disebut Otonomi Desa, merupakan kewenangan Desa dalam mengelola urusan rumah tangganya sendiri. Istilah ini tidak jauh berbeda dengan istilah otonomi daerah pada sistem pemerintahan daerah karena sebetulnya secara substansi penyelenggaraan pemerintahan, Desa-lah yang menginspirasi daerah dalam penerapan sistem ini. Otonomi Desa sebagai asas penyelenggaraan pemerintahan Desa mendapat perlindungan secara implisit di dalam konstitusi.<sup>18</sup> Meski definisi otonomi Desa belum secara jelas diatur dalam Undang Undang, otonomi Desa semestinya menjadi landasan dalam pendistribusian struktur ketatanegaraan Indonesia dari tingkat Pusat

---

<sup>17</sup> <https://kemendes.go.id/berita/view/kemendes/1/sejarah-singkat> Diakses tanggal 8 Maret 2025 pukul 16.06 WIB.

<sup>18</sup> Ni'matul Huda, *Op. Cit*, hlm. 51.

hingga ke Desa yang tetap berpegang pada orisinalitas “Desa” sebagai kesatuan masyarakat hukum.<sup>19</sup>

Kajian mengenai otonomi Desa biasanya berkaitan dengan cara negara memperlakukan Desa sehingga seringkali dipahami sebagai bagian kecil dari kewenangan pemerintah pusat. Pemahaman ini seolah-olah menjadikan Desa sebagai wilayah kecil dalam suatu negara sehingga muncul pandangan “negara sebagai atasan dan Desa sebagai bawahan”. Hal ini tentu tidak benar sehingga negara diperingatkan melalui esensi dalam Pasal 18 UUD 1945 tentang pengakuannya terhadap “otonomi Desa”, bahkan negara menyebut Desa sebagai “susunan asli yang memiliki hak asal usul”.<sup>20</sup> Tentu pemaknaan ini lebih mendalam dan memperkuat eksistensi dari otonomi Desa.

Sebagaimana yang telah Penulis sebutkan sebelumnya, asas yang menjiwai penyelenggaraan pemerintahan Desa telah diubah menjadi Rekognisi-Subsidiaritas. Rekognisi yaitu pengakuan terhadap hak asal usul dan Subsidiaritas yaitu penetapan kewenangan berskala lokal dan pengambilan keputusan secara lokal untuk kepentingan masyarakat Desa.<sup>21</sup> Melalui asas ini Desa telah diregulasikan untuk lebih mandiri. Desa ditempatkan pada posisi ganda, yakni sebagai *Self Governing Community* sekaligus *Local Self Government*. Secara *political will*, Desa juga dikondisikan sebagai arena bagi warga Desa untuk berpolitik, mengembangkan potensi, dan menyejahterakan masyarakatnya. Guna menstimulus hal-hal tersebut,

---

<sup>19</sup> *Ibid*

<sup>20</sup> Ni'matul Huda, *Loc. Cit*, hlm. 53.

<sup>21</sup> Lihat Penjelasan Umum Undang Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa

pemerintah Desa diberikan hak mengelola dana desa, selanjutnya disebut DD, yang alokasinya langsung dari APBN melalui APBD untuk penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, pembinaan masyarakat, dan pemberdayaan masyarakat. Pada saat yang bersamaan, Desa juga mengelola alokasi dana desa, selanjutnya disebut ADD, yang diberikan oleh pemerintah daerah dengan besaran tertentu, biasanya digunakan untuk tunjangan Kepala Desa, perangkat Desa, BPD, RT, RW, dan lain sebagainya.<sup>22</sup>

Isu mengenai DD dan ADD ini sangat kompleks. Seperti halnya ketika UU Desa diundangkan terjadi perebutan kewenangan atas Desa antara Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Desa, dan Kementerian PAN RB. Hal ini kemudian diselesaikan langsung oleh Presiden dengan membagi urusan administratif pemerintahan di bawah Kementerian Dalam Negeri dan urusan pembangunan, pembinaan, pemberdayaan di bawah Kementerian Desa. Hal ini tentunya di latar belakang oleh regulasi DD dalam UU Desa. Bagaimana tidak, jika satu Desa diberikan DD sebanyak 1 Miliar Rupiah maka setidaknya Pemerintah dan DPR harus menganggarkan 73 Triliun Rupiah dalam APBN.<sup>23</sup> Besaran ini tentunya perlu diimbangi dengan kapasitas pengelolaan DD yang baik oleh pemerintah Desa mengingat sumber pendapatan Desa tidak hanya berasal dari DD dan ADD tetapi

---

<sup>22</sup> <https://www.youtube.com/watch?v=muZgdp4qKjw> Diakses tanggal 12 Maret 2025 Pukul 14.06 WIB.

<sup>23</sup> Berdasarkan Undang Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, setiap Desa setidaknya mendapat bantuan Dana Desa sebanyak 1 Miliar Rupiah. Pada tahun 2014 terdapat setidaknya 73 ribu Desa di seluruh Indonesia. Jadi dalam menganggarkan Dana Desa setidaknya memerlukan 73 Triliun Rupiah

juga dari pendapatan asli Desa yang terdiri atas hasil usaha, hasil aset swadaya dan partisipasi, gotong royong, dan lain-lain pendapatan asli Desa.<sup>24</sup>

Pemerintah Desa terdiri atas kepala Desa dan perangkat Desa yang biasanya terdiri atas sekretaris Desa dan kepala seksi/kepala urusan dan unsur kewilayahan/kepala dusun yang jumlahnya menyesuaikan kebutuhan masing-masing Desa.<sup>25</sup> Kepala Desa menjabat selama delapan tahun terhitung sejak tanggal pelantikan dan dapat menjabat paling banyak dua kali masa jabatan baik secara berturut-turut maupun tidak<sup>26</sup> serta dipilih melalui pemilihan kepala Desa yang bersifat langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Selain pemerintah Desa, terdapat juga lembaga yang melakukan fungsi pemerintahan yang beranggotakan wakil dari penduduk Desa berdasarkan keterwakilan wilayah dan ditetapkan secara demokratis yang disebut Badan Permusyawaratan Desa atau BPD. Anggota BPD berjumlah gasal minimal lima orang dan maksimal sembilan orang dengan masa jabatan delapan tahun dan dapat dipilih untuk masa keanggotaan paling banyak dua kali baik berturut-turut atau tidak.<sup>27</sup> Melihat struktur kelembagaan yang demikian menunjukkan bahwa pemerintahan Desa diselenggarakan oleh pemerintah Desa dan BPD dengan prinsip otonomi Desa yang demokratis, sebagaimana pemerintah daerah dan DPRD kabupaten/kota atau provinsi yang menjalankan prinsip otonomi daerah.

---

<sup>24</sup> Lihat Pasal 72 Undang Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa

<sup>25</sup> Lihat Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 84 Tahun 2015 Tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Pemerintah Desa

<sup>26</sup> Lihat Pasal 39 Undang Undang Nomor 3 Tahun 2024 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

<sup>27</sup> Lihat Pasal 56 ayat (2) dan (3) Undang Undang Nomor 3 Tahun 2024 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

## 2. Teori Birokrasi Pemerintahan Daerah

Perjalanan ketatanegaraan Indonesia yang menganut sistem demokrasi tidak lepas dari peranan birokrasi pemerintahan yang dinamis. Birokrasi adalah konsep yang terkesan kaku, prosedural, bahkan erat kaitannya dengan sistem otoritarian, sedangkan Demokrasi seringkali dipahami sebagai sistem politik yang responsif terhadap aspirasi masyarakat serta keterlibatannya terhadap negara. Meski keduanya terkesan bertentangan tetapi fakta menunjukkan bahwa Indonesia mampu mengaplikasikan keduanya secara bersama beriringan walau tidak sedikit meninggalkan berbagai catatan. Menurut Sosiolog terkemuka asal Jerman, Max Weber, mengungkapkan bahwa Birokrasi adalah suatu karakteristik sistem administrasi publik yang rasional berdasarkan aturan tertulis yang dikelola secara impersonal dengan pembagian tugas yang jelas.<sup>28</sup>

Birokrasi lahir dan dibentuk karena kebutuhan masyarakat untuk dilayani sesuai kebutuhan sosial dan perkembangan suatu negara. Lebih jauh, Birokrasi lahir menjadi organ yang mengorganisir pelaksana penyelenggaraan negara serta bertugas mewujudkan cita-cita luhur masyarakat negara itu.<sup>29</sup> Pada umumnya birokrasi diidentifikasi sebagai sebuah instrumen Pemerintah yang dijalankan oleh Birokrat sebagai bagian dari badan eksekutif untuk mengimplementasikan berbagai kebijakan yang telah diputuskan oleh kepala pemerintahan sebagai pemegang otoritas eksekutif tertinggi. Dalam tingkat pemerintahan daerah

---

<sup>28</sup> Amy Y.S., Sri Rahayu, Vishnu Juwono, *Birokrasi dan Governance: Teori, Konsep, dan Aplikasinya*, Rajawali Press, Depok, 2019, hlm. 5.

<sup>29</sup> Nomensen Sinamo, *Hukum Administrasi Negara Suatu Kajian Kritis Tentang Birokrasi Negara*, Jala Permata Aksara, Jakarta, 2015, hlm. 122.

kabupaten misalnya, maka pengambil keputusan berada di tangan Bupati. Pengambilan keputusan ini termasuk pula dalam penempatan para Birokrat untuk jabatan pimpinan berdasarkan tingkat kompetensi dan keahliannya atau biasa disebut Sistem Merit.

Sistem demokrasi yang diterapkan di Indonesia harus kita lihat sebagai implementasi yang tidak hanya bernuansa *practical administration* tetapi juga harus dipandang sebagai *process of political interaction* sehingga segala sesuatunya tidak jauh dari pengaruh politik. Hal ini terjadi pula pada tataran praktek pemerintahan daerah di Indonesia sebagai konsekuensi diterapkannya sistem Otonomi Daerah. Dalam kerangka pelaksanaan Otonomi Daerah maka harus didasarkan pada penerapan prinsip *sharing of power, distribution of income, dan empowering of regional administration*<sup>30</sup> yang semata-mata untuk mewujudkan kemandirian daerah dan kesejahteraan masyarakat daerah. Guna mewujudkan tujuan tersebut, otonomi daerah sebagai kewenangan yang diberikan Pusat kepada daerah perlu dipersiapkan dengan matang, baik dari Pusat yang melepaskan kewenangan dan daerah yang menerima kewenangan tersebut.

Birokrasi sebagai mesin penggerak pemerintahan tidak lepas dari pengaruh politik hukum pada waktu tertentu. Ketika orde baru misalnya, sistem pemerintahan yang sentralistik menciptakan birokrasi yang politis sehingga Birokrasi yang seharusnya melayani masyarakat justru digunakan sebagai alat pengendali dan memobilisasi masyarakat pada tujuan elitis tertentu dari tingkat pusat hingga

---

<sup>30</sup> Warsito Utomo, *Administrasi Publik Baru Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2007, hlm. 74.

daerah. Kondisi tersebut berubah seiring dengan dikenalnya istilah *Good Governance* di Indonesia. Pertama kali dipopulerkan oleh World Bank, *Good Governance* setidaknya terdiri dari tiga aspek yakni bentuk dari rezim politik, proses bagaimana kekuasaan digunakan dalam mengalokasikan sumber daya, dan kapasitas pemerintah untuk merencanakan dan melaksanakan kebijakan yang telah dibuat baik di tingkat Pusat maupun daerah.<sup>31</sup> Melalui karakteristik yang cukup relevan ini maka tak heran *Good Governance* diadopsi ke dalam istilah tata pemerintahan yang berisikan segala hal-hal yang baik.<sup>32</sup>

Dalam praktek pemerintahan daerah di Indonesia, dikenal suatu struktur organisasi pemerintahan daerah kabupaten yang terdiri dari kepala daerah (Bupati) dan organisasi perangkat daerah, atau yang selanjutnya disebut OPD, yang terdiri atas sekretariat daerah, sekretariat DPRD, inspektorat, dinas, badan, dan kecamatan.<sup>33</sup> Pengelompokan OPD didasarkan pada konsepsi pembentukan organisasi yang terdiri atas lima elemen, yaitu kepala daerah (*strategic apex*), sekretariat daerah (*middle line*), dinas daerah (*operating core*), badan/fungsi penunjang (*technostructure*), dan staf pendukung (*supporting staff*)<sup>34</sup>. Perangkat daerah ini pula yang kemudian disebut sebagai Birokrat atau bagian dari penyelenggara sistem birokrasi pemerintahan daerah di Indonesia. Adapun OPD dibentuk dan disusun melalui peraturan daerah sedangkan kedudukan, susunan

---

<sup>31</sup> Amy Y.S., Sri Rahayu, Vishnu Juwono, *Op. Cit*, hlm. 64

<sup>32</sup> *Ibid*, hlm. 66

<sup>33</sup> Lihat Pasal 209 ayat (2) Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

<sup>34</sup> Lihat Penjelasan Umum Undang Undang Nomor 18 tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah

organisasi, perincian tugas dan fungsi, serta tata kerjanya ditetapkan melalui peraturan kepala daerah.<sup>35</sup>

Perangkat daerah bertugas membantu kepala daerah dalam meningkatkan efektivitas administrasi publik sehingga pemerintah lebih produktif dan mandiri. Mandiri di sini maksudnya ialah mandiri dalam hal mengelola *economic resources* dan sumber-sumber potensial daerah untuk kepentingan masyarakatnya<sup>36</sup> sebagai perwujudan prinsip Otonomi Daerah. Dengan adanya keterkaitan tersebut maka hubungan antara kepala daerah sebagai jabatan publik dan tatanan sistem Birokrasi pemerintah daerah harus di tata secara demokratis agar tidak saling memiliki ketergantungan apalagi yang sifatnya politis. Oleh karenanya jabatan Birokrasi adalah karier yang diangkat dalam suatu jabatan oleh pejabat yang berhak mengangkat<sup>37</sup> atau yang biasa disebut Aparatur Sipil Negara, yang selanjutnya disebut ASN. Sebagai bagian dari Birokrasi pemerintahan daerah, ASN bekerja dengan nilai-nilai dasar yang akuntabel, kompeten, harmonis, loyal, adaptif, dan kolaboratif. Nilai-nilai ini secara tidak langsung menjadikan ASN sebagai teladan bagi masyarakat sipil sekaligus citra Birokrasi pemerintahan daerah.

Dalam kepemimpinan Birokrasi pemerintahan daerah, ASN harus mencerminkan dirinya sebagai seorang yang cerdas mengorganisir bawahannya dan mengintegrasikan segenap potensi daerah yang ada.<sup>38</sup> Pemimpin Birokrasi

---

<sup>35</sup> Lihat Pasal 212 ayat (1) dan (2) Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

<sup>36</sup> Miftah Thoha, *Birokrasi Pemerintah Dan Kekuasaan di Indonesia*, Thafa Media, Yogyakarta, 2012, hlm. 131.

<sup>37</sup> *Ibid*, hlm. 150.

<sup>38</sup> Harbani Pasolong, *Kepemimpinan Birokrasi*, Alfabeta, Bandung, 2008, hlm. 131.

harus memiliki kapasitas mental-intelektual yang hebat serta etos kerja yang tinggi sehingga lebih mengutamakan kepada tugas kerja dibanding mencari popularitas, karena menjadi suatu kebanggaan adalah ketika bekerja demi menciptakan pelayanan yang berkualitas sehingga muncul kepuasan publik atas kinerja ASN yang profesional. Berkaitan dengan hal itu, ASN dibekali dengan Sistem Merit. Sebagaimana yang telah Penulis singgung sebelumnya, Sistem Merit adalah penyelenggaraan sistem manajemen ASN sesuai dengan prinsip meritokrasi.<sup>39</sup> Dalam penjelasan UU tersebut dijelaskan pula bahwa prinsip meritokrasi adalah prinsip pengelolaan sumber daya manusia yang didasarkan pada kualifikasi, serta integritas dan moralitas yang dilaksanakan secara adil dan wajar dengan tidak membedakan latar belakang suku, ras, warna kulit, agama, asal usul, jenis kelamin, status pernikahan, umur, atau berkebutuhan khusus. Pengaturan ini tentunya bertujuan agar penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia menjadi lebih baik, bersih, efektif, demokratis, dan terpercaya melalui ASN sebagai mesin penggerak Birokrasi yang profesional, netral dan bebas dari intervensi politik, serta mampu menyelenggarakan pelayanan publik yang berkualitas.<sup>40</sup>

## **F. Metode Penelitian**

### **1. Jenis Penelitian**

---

<sup>39</sup> Lihat Pasal 1 angka 15 Undang Undang Nomor 20 Tahun 2023 Tentang Aparatur Sipil Negara

<sup>40</sup> Lihat Penjelasan Umum Undang Undang Nomor 20 Tahun 2023 Tentang Aparatur Sipil Negara

Jenis penelitian yang dipilih Penulis berdasarkan permasalahan yang diangkat adalah yuridis empiris karena membahas peranan Dispermades dalam pembinaan dan pengembangan BUM Desa di Kabupaten Karanganyar, yang didukung oleh data empiris di lapangan kemudian diteliti dan dianalisa berdasarkan hukum yang berlaku.

## 2. Objek Penelitian

Objek penelitian ini mengkaji peranan Dispermades dalam melakukan pembinaan dan pengembangan BUM Desa Segorogunung dan BUM Desa Gondosuli di Kabupaten Karanganyar.

## 3. Subjek penelitian ini adalah perangkat daerah yang bekerja pada Dispermades Kabupaten Karanganyar serta pengurus atau pengelola BUM Desa Segorogunung dan BUM Desa Gondosuli.

## 4. Sumber Data

a. Data Primer diperoleh Peneliti dari hasil wawancara terhadap subjek penelitian yaitu perangkat daerah yang bekerja pada Dispermades Kabupaten Karanganyar dan pengurus atau pengelola BUM Desa Mustika Lawu Segorogunung dan BUM Desa Sekar Arum Gondosuli.

b. Data Sekunder yakni bahan hukum yang diperoleh dari penelitian kepustakaan yang terdiri atas:

i. Bahan Hukum Primer, yaitu berupa peraturan perundang-undangan yang Penulis gunakan antara lain UU No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa beserta Perubahan Keduanya, UU No. 23

Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, PP No. 11 Tahun 2021 Tentang BUM Desa, Permendesa No. 3 Tahun 2021 Tentang Pendaftaran, Pendataan Dan Pemeringkatan, Pembinaan Dan Pengembangan, Dan Pengadaan Barang Dan/Atau Jasa Badan Usaha Milik Desa/Badan Usaha Milik Desa Bersama, Perbup Karanganyar No. 112 Tahun 2021 Tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi, Serta Tata Kerja Dispermades.

- ii. Bahan hukum sekunder, yaitu berupa literatur yang berhubungan dengan objek penelitian seperti buku, jurnal, opini, artikel, website, media sosial (Youtube, Tiktok, Instagram, dan lain sebagainya).
- iii. Bahan hukum pelengkap, yaitu berupa Kamus Hukum, Kamus Besar Bahasa Indonesia, berita majalah dan surat kabar, termasuk bahan dari Internet

#### 5. Metode Pengumpulan Data

- a. Data primer dilakukan dengan cara wawancara dengan mengajukan pertanyaan pada beberapa subjek penelitian untuk memperoleh data-data yang menunjang.
- b. Data sekunder dilakukan dengan mengkaji berbagai peraturan perundang-undangan atau literatur, hasil penelitian yang berhubungan dengan permasalahan serta objek penelitian.

#### 6. Metode Pendekatan masalah

- a. Dalam penelitian ini Penulis menggunakan pendekatan kualitatif yang bertujuan untuk menjelaskan fenomena dengan sedalam-dalamnya melalui pengumpulan data dengan cara memadukan bahan-bahan hukum dengan data di lapangan.
  - b. Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode pendekatan perundang-undangan, yaitu menganalisis permasalahan dalam penelitian dari sudut pandang atau menurut ketentuan hukum/perundang-undangan yang berlaku dan kenyataan dalam praktek di lapangan.
7. Lokasi Penelitian dan Cara Pengambilan Data Primer
- a. Lokasi penelitian ini dilakukan di Kabupaten Karanganyar.
  - b. Cara pengambilan data primer diperoleh melalui wawancara.
8. Metode analisis penelitian yang digunakan adalah deskriptif kualitatif, artinya data yang diperoleh akan digambarkan sedemikian rupa dengan tolak ukur peraturan perundang-undangan yang berlaku dan berhubungan dengan judul serta berdasarkan fakta yang diperoleh di lapangan.

## **G. Kerangka Skripsi**

Sistematika penulisan penelitian ini disusun dalam 4 (empat) Bab mulai dari Bab I, Bab II, Bab III, dan Bab IV. Keseluruhannya merupakan kesatuan pemikiran yang terdiri atas data-data dan bahan-bahan hukum yang dikaitkan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Bab I merupakan Bab Pendahuluan yang akan membahas mengenai beberapa hal yang dibagi ke dalam sub-bab

pembahasan mengenai latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, orisinalitas, tinjauan pustaka, metode penelitian, dan sistematika penulisan skripsi. Bab II berisi kajian tentang Pemerintahan Desa, Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa, dan BUM Desa. Bab III berisi tentang pembahasan mengenai peranan Dispermades dalam pembinaan dan pengembangan BUM Desa di Kabupaten Karanganyar serta faktor apa saja yang mendukung dan menghambat proses pembinaan dan pengembangan BUM Desa oleh Dispermades Kabupaten Karanganyar tersebut. Dalam hal ini pembahasan akan disajikan berupa hasil wawancara dari subjek penelitian yang dikaitkan dengan peraturan perundang-undangan dan data yang diperoleh lainnya guna menjawab rumusan masalah dalam Bab I. Terakhir Bab IV berisi kesimpulan dan saran dari hasil penelitian ini.