

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Transisi politik yang terjadi di Indonesia sejak berakhirnya kekuasaan soeharto pada bulan Mei 1998, menghasilkan dua proses politik yang berjalan secara simultan; desentralisasi dan demokratisasi. Desentralisasi memungkinkan berlangsungnya perubahan mendasar dalam karakteristik relasi kekuasaan antara daerah-daerah dengan Jakarta serta membuat daerah kabupaten/kota diberikan keleluasaan untuk menghasilkan keputusan-keputusan politik tanpa harus di intervensi oleh Jakarta.<sup>1</sup>

Pada masa Orde Baru dengan alasan stabilitas politik untuk menunjang pembangunan nasional, desa diartikan sebagai konsep administratif yang berkedudukan di bawah kecamatan. Struktur pemerintahan desa diseragamkan melalui Undang-undang Nomor 5 Tahun 1979. Masa 'Reformasi' merupakan titik tolak dari slogan kembali ke desa, yang menekankan pada pembaruan otonomi desa, yang ditandai oleh desentralisasi kekuasaan dengan terbitnya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999. Dalam konteks ini, pembentukan Badan Perwakilan Desa (BPD) dipandang mencerminkan berjalannya prinsip demokrasi desa. Namun tidak lama muncul kecenderungan desentralisasi melalui Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang dilatarbelakangi dengan perubahan fungsi Badan Perwakilan Desa

---

<sup>1</sup> AAGN Ari Dwipavana & Sutoro Eko. 2003. *Membangun Good Governance di Desa*

menjadi Badan Permusyawaratan Desa, sehingga tidak ada lagi fungsi kontrol terhadap kepala desa. Hal ini mengisyaratkan bahwa desa belum sepenuhnya otonom sebagai suatu entitas yang berdaya secara politik dan ekonomi.

Desa secara etimologi berasal dari bahasa Sanskerta, *deca* yang berarti tanah air, tanah asal atau tanah kelahiran. Dari perspektif geografis, desa atau *village* diartikan sebagai '*a group of houses and shops in a country area, smaller than a town*'.<sup>2</sup> Istilah desa hanya dikenal di Jawa, sedangkan di luar Jawa misalnya di Sumatra, Kalimantan dan Sulawesi, sebutan untuk wilayah dengan pengertian serupa desa sangat beranekaragam, sesuai dengan asal mula terbentuknya area desa tersebut, baik berdasarkan pada prinsip-prinsip ikatan genealogis, atau ikatan teritorial, dan bahkan berdasarkan tujuan fungsional tertentu (semisal desa petani atau desa nelayan, atau desa penambang emas) dan sebagainya.<sup>3</sup> Desa atau nama lainnya, sebagai sebuah entitas budaya, ekonomi dan politik yang telah ada sebelum produk-produk hukum masa kolonial dan sesudahnya, diberlakukan, telah memiliki asas-asas pemerintahan sendiri yang asli, sesuai dengan karakteristik sosial dan ekonomi, serta kebutuhan dari rakyatnya. Konsep desa tidak hanya sebatas unit geografis dengan jumlah penduduk tertentu melainkan sebagai sebuah unit teritorial yang dihuni oleh sekumpulan orang dengan kelengkapan budaya termasuk sistem politik dan ekonomi yang otonom.

---

<sup>2</sup> P.H.Collin, 2004, *Dictionary of Politics and Government*, London, Bloomsbury, hlm. 257. Irine H. Gayatri *Demokrasi Lokal (di Desa): Quo Vadis*, Makalah untuk diskusi Perkumpulan INISIATIF, Bandung, 16 April 2007. hlm. 2.

<sup>3</sup> Heru Cahyono (ed.), 2006, *Dinamika Demokratisasi Desa di Beberapa Daerah di Indonesia*

Desa merupakan entitas pemerintahan yang langsung berhubungan dengan rakyat, namun secara geografis berjarak cukup jauh dari pusat kekuasaan di tingkat atasnya. Hal itu menyebabkan desa memiliki arti penting sebagai basis penyelenggaraan pelayanan publik dan memfasilitasi pemenuhan hak-hak publik rakyat lokal. Peran penting desa ini disadari oleh pemerintah Hindia Belanda pada masa politik kolonial, melalui penerbitan *Indlandsche Gemeente Ordonnantie (IGO) Stbl. 1906 Nomor 83*, yaitu aturan hukum yang memberikan ruang bagi desa untuk menjalankan pemerintahan sendiri (*self governing community*) dalam bentuk pengakuan hak-hak budaya desa, sistem pemilihan kepala desa, desentralisasi pemerintahan pada tingkat desa, parlemen desa dan sebagainya.<sup>4</sup>

Pada masa reformasi, dalam kerangka desentralisasi politik dan demokratisasi maka ketentuan tentang pemerintahan desa disesuaikan dengan keanekaan kekhasan sosial, budaya dan ekonomi desa. Ruang politik yang semakin terbuka juga ditandai oleh munculnya asosiasi-asosiasi kemasyarakatan desa serta seruan dari berbagai pihak untuk menghidupkan kembali struktur pemerintahan adat.

Sebagai peraturan pelaksanaan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 diterbitkanlah Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 yang memuat beberapa perubahan penting berkaitan dengan peran 'Badan Permusyawaratan Desa' sebagai parlemen desa untuk melakukan pengawasan terhadap kebijakan desa; serta tentang peran dan kedudukan kepala desa. Pasal 29 PP

---

<sup>4</sup> W. Riawan Tjandra, "Desa, Entitas Demokrasi Riil", dalam *Kolom Demokrasi Desa* <http://www.forumdesa.org/mudik/mudik6/kolom> diakses pada tanggal 9 April 2009.

menegaskan bahwa 'kedudukan BPD sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan desa' artinya posisi BPD berada di bawah eksekutif. Sementara Pasal 202 ayat (1) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 memberikan pengertian 'pemerintah desa terdiri atas kepala desa dan perangkat desa'. BPD dikurangi kedudukan dan perannya dari fungsi badan legislatif menjadi 'badan permusyawaratan'; disamping itu keanggotaan BPD yang awalnya dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 dipilih secara demokratis, kini dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 ditetapkan secara 'musyawarah dan mufakat dengan basis perwakilan wilayah'.<sup>5</sup>

Studi ini berusaha untuk menganalisis kemandirian Desa Gadingharjo Kabupaten Bantul Daerah Istimewa Yogyakarta dalam bidang keuangan di era otonomi daerah dengan memperhatikan aspek-aspek kualitas perangkat desa dan pengelolaan potensi desa sebagai faktor-faktor yang mempengaruhi kemandirian desa. Desa Gadingharjo sebagai desa agraris mempunyai persawahan pada lahan seluas 148.7800 Ha, tanah kas desa 328.376 m<sup>2</sup> dikurangi 60 % untuk pelungguh lurah dan pamong sebanyak 203.045 m<sup>2</sup>, jadi tanah kas murni yang dikelola masyarakat seluas 99.648 m<sup>2</sup> dipergunakan pembangunan, pelayanan publik dan belanja langsung maupun tidak langsung serta pemberdayaan masyarakat. Berdasarkan fakta-fakta data tersebut, sektor pertanian memberikan kontribusi terbesar dibandingkan sektor-sektor lain dan pembangunan saluran irigasi sekunder, tersier dan kuartel ringan skala desa lebih optimal sebagai prioritas utama. Desa sebagai institusi lokal terbawah

saat ini masih sangat perlu meningkatkan keberdayaannya sehingga tidak terus menerus terbelenggu dalam ketergantungan pada pemerintah atasnya. Untuk itu Pemerintah Daerah perlu melakukan sosialisasi dan pendampingan ke tingkat desa dalam menjalankan otonomi desa sesuai dengan Undang-undang, selain itu pemberdayaan lembaga-lembaga lokal di tingkat desa juga harus mendapat perhatian sehingga desa bisa lebih mandiri.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang masalah di atas, maka dapat dirumuskan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pelaksanaan Otonomi Desa di Pemerintahan Desa Gadingharjo, Kecamatan Sanden, Kabupaten Bantul?
2. Apa hambatan dari pelaksanaan Otonomi Desa di Pemerintahan Desa Gadingharjo, Kecamatan Sanden, Kabupaten Bantul?

## **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui bagaimana pelaksanaan Otonomi Desa di Pemerintahan Desa Gadingharjo, Kecamatan Sanden, Kabupaten Bantul apabila dikaji menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.
2. Untuk mengetahui hambatan dari pelaksanaan Otonomi Desa di Pemerintahan Desa Gadingharjo, Kecamatan Sanden, Kabupaten,

#### **D. Manfaat Penelitian**

##### 1. Manfaat Ilmu Pengetahuan

Untuk menambah kekayaan pengetahuan di Bidang Ilmu Hukum pada umumnya dan Hukum Tata Negara pada khususnya.

##### 2. Manfaat Penggunaan

Hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan masukan/saran bagi pemerintah dalam rangka pelaksanaan Otonomi Daerah