



**DRAFT NASKAH AKADEMIK RAPERDA
TENTANG PEMAJUAN DAN
PEMBANGUNAN KALURAHAN DAN KALURAHAN**



**SEKRETARIAT DPRD DIY
TAHUN 2023**



DAFTAR ISI

DAFTAR ISI.....	2
BAB I.....	4
PENDAHULUAN	4
A. Latar Belakang.....	4
B. Identifikasi Masalah	19
C. Tujuan dan Kegunaan.....	20
C.1. Tujuan.....	20
C.2. Kegunaan.....	21
D. Metode	21
BAB II.....	23
KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS	23
A. Kajian Teoritis.....	23
A.1. Paradigma Pembangunan	23
A.1.1 Pembangunan Kalurahan.....	29
A.1.2. Pembangunan Kelurahan.....	46
A.2. Peran Pemerintah Daerah dalam Pembangunan.....	50
a. Fungsi Pembinaan.....	50
b. Fungsi Pengawasan.....	53
A.3. Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Bidang Pemerintahan Desa.....	56
.....	65
A.4. Reformasi Kalurahan.....	66
A.5. Pemberdayaan Masyarakat	69
A.9. Kontekstualisasi Filosofis Pemajuan dan Pembangunan Kalurahan dan Kelurahan	



di D.I. Yogyakarta.....	71
B. Kajian terhadap Asas/Prinsip yang Terkait dengan Penyusunan Norma.....	79
C. Kajian terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi yang Ada,Permasalahan yang Dihadapi Masyarakat, dan Perbandingan dengan Negara Lain.....	82
C.1. Sejarah Pemajuan Pembangunan Kalurahan dan Kelurahan di DIY.....	82
C.2. Praktek Empiris Penyelenggaran Pembangunan di Kalurahan	86
C.3. Kondisi Empirik Kelurahan DIY	100
C.4. Kondisi Empirik Kelembagaan Kalurahan dan Kelurahan	102
C.5. Kondisi Empirik Pemberdayaan Masyarakat.....	114
D. Kajian terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru yang akan Diatur dalam Undang-Undang terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat dan Dampaknya terhadap Aspek Beban Keuangan Negara.....	120
BAB III	125
EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT	125
BAB IV.....	142
LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS.....	142
A. Landasan Filosofis.....	142
B. Landasan Sosiologis.....	143
C. Landasan Yuridis.....	146
BAB V	152
A. Jangkauan dan Arah Pengaturan.....	152
B. Ruang Lingkup.....	154
BAB VI PENUTUP	155
A. Kesimpulan	155
B. Saran	155
DAFTAR PUSTAKA.....	157



BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pembangunan di berbagai bidang di Indonesia yang telah dilaksanakan selama lebih dari 70 tahun tanpa disadari telah menciptakan berbagai keberhasilan dan dampak ikutan bagi pembangunan di pedesaan dan perkotaan. Tujuan Pembangunan sejatinya adalah mewujudkan kesejahteraan dan keadilan bagi bangsa Indonesia secara berkelanjutan. Pembangunan berkelanjutan menurut Emil Salim (1990), (Rahadian, 2016)¹ bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, untuk memenuhi kebutuhan dan aspirasi manusia. Pembangunan yang berkelanjutan pada hakikatnya ditujukan untuk mencapai pemerataan pembangunan antar generasi pada masa kini maupun masa mendatang.

Hasil Survei Sosial Ekonomi Nasional (SUSENAS) Badan Pusat Statistik pada Maret 2022 menunjukkan bahwa rasio di daerah perkotaan mencapai 0,446. Tingginya rasio ini mengalami peningkatan sebesar 0,003 poin dibanding September 2021 yaitu 0,443. Untuk daerah pedesaan, rasio gini tercatat sebesar 0,332. Kondisi ini juga mengalami peningkatan sebesar 0,007 poin dibandingkan dengan kondisi September 2021. Meningkatnya angka gini rasio baik di perkotaan maupun perdesaan selama kurun waktu satu semester terakhir menunjukkan melebarnya tingkat ketimpangan di kedua wilayah tersebut.² Kondisi ini berkaitan dengan tingkat kebahagiaan warga DIY. Hasil kajian BPS secara berkala tiap 3 tahunan menunjukkan bahwa tingkat kebahagiaan masyarakat DIY mengalami

¹ Rahadian, A. H. (2016, February). Strategi pembangunan berkelanjutan. In Prosiding Seminar STIAMI (Vol. 3, No. 1, pp. 46-56).

² <https://yogyakarta.bps.go.id/pressrelease/2022/07/15/1241/tingkat-ketimpangan-pengeluaran-penduduk-d-i--yogyakarta--maret-2022.html>



penurunan pada tahun 2021 sebesar 1,23 dibanding tahun 2017. Jika pada tahun 2017, tingkat kebahagiaan di DIY mencapai 72.93 di atas angka nasional (70.69) maka pada Tahun 2021 angka tersebut tidak berjarak jauh dari angka nasional. Menurut Zahira dan Utami (2021) faktor yang mempengaruhi tingkat kebahagiaan masyarakat DIY tahun 2017, yaitu variabel umur 15-29 tahun, variabel pendapatan, variabel kepemilikan tabungan, dan variabel mengalami gangguan kesehatan.³

Kondisi ini tidak berlangsung secara berkelanjutan. Pandemi Covid pada tahun 2020, menjadi salah satu penyebab menurunnya tingkat kebahagiaan di DIY. Indeks Kebahagiaan 2021 yang dirilis oleh Badan Pusat Statistik (BPS) menunjukkan bahwa Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) peringkatnya jauh menurun dengan menduduki peringkat 22. Menurut Siti Murtiningsih, filsafat hidup mempengaruhi seseorang memaknai arti bahagia. Pandemi corona layaknya tsunami yang mengguncang pola pikir orang Jogja. Definisi bahagia seolah dirombak paksa akibat adanya pandemi corona ini. Filsafat hidup masyarakat Yogyakarta itu pasrah, keikhlasan yang tinggi, dan manunggaling kawula Gusti. Pandemi initelah mengubah cara pandang tersebut akibat dampak ekonomi dan kesehatan yang dialami. Modal yang dapat digunakan untuk bangkit dari keterpurukan ini adalah keluarga. Dimana selama masa pandemi banyak usaha kreatif yang muncul dan dilakukan dari rumah.⁴

Permasalahan ketimpangan yang terjadi di DIY berikutnya adalah belum meratanya pembangunan sampai di tingkat kalurahan dan kelurahan. Pembangunan pedesaan adalah pembangunan berbasis pedesaan dengan mengedepankan kearifan lokal kawasan pedesaan yang mencakup struktur demografi masyarakat, karakteristik sosial budaya, karakteristik

³ Zhahira, K. B., & Utami, E. D. (2021, November). Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Tingkat Kebahagiaan Masyarakat Yogyakarta Tahun 2017. In *Seminar Nasional Official Statistics* (Vol. 2021, No. 1, pp. 753-761).

⁴ <https://kumparan.com/tugujogja/indeks-kebahagiaan-di-jogja-turun-ini-pendapat-dosen-filsafat-ugm-1xH4sh9EbXQ/full>



fisik/geografis, pola kegiatan usaha pertanian, pola keterkaitan ekonomi desa-kota, sektor kelembagaan desa, dan karakteristik kawasan permukiman.⁵

Pembangunan yang berbasis pedesaan diberlakukan untuk memperkuat fondasi perekonomian negara, mempercepat pengentasan kemiskinan dan pengurangan kesenjangan perkembangan antar wilayah, sebagai solusi bagi perubahan sosial, desa sebagai basis perubahan. Dalam realisasinya, pembangunan pedesaan memungkinkan sumber-sumber pertumbuhan ekonomi digerakkan kepedesaan sehingga desa menjadi tempat yang menarik sebagai tempat tinggal dan mencari penghidupan. Infrastruktur desa seperti irigasi, sarana dan prasarana transportasi, listrik, telpon, sarana pendidikan, kesehatan dan sarana-sarana lain yang dibutuhkan, harus bisa disediakan sehingga memungkinkan desa maju dan berkembang.

Pengaturan tentang Desa dimuat dalam Pasal 2 Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah yang menyebutkan bahwa daerah kabupaten/kota dibagi atas kecamatan dan kecamatan dibagi atas kelurahan dan/atau desa. Selain itu, desa telah mempunyai payung tersendiri yang secara spesifik mengatur tentang desa, yang ditandai dengan lahirnya UU Desa No. 6 tahun 2014 tentang desa. Selain adanya UU Desa juga telah dibentuk Kementerian Desa, PDT dan Transmigrasi, yang dapat memberikan semangat baru dalam mendukung desa agar lebih mandiri dan inovatif. Berdasarkan UU No. 6 tahun 2014 tentang Desa, yang dimaksud "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 setempat berdasarkan prakarsa

⁵ Helmy, 2004 dalam Gai, A. M., Witjaksono, A., & Maulida, R. R. (2020). *Perencanaan dan Pengembangan Desa*. Malang: CV Dream Litera Buana



masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia”. Pendapat lain tentang Desa, Nagari, Gampong, Marga, Kuria, dan sejenisnya menurut Hanif Nurcholish (2019) dalam konteks komunitas hukum (*rechtsgemeenschappen*) adalah lembaga masyarakat yang mengatur dirinya sendiri secara otonom berdasarkan hukum adat (*adatrecht*). Desa mempunyai susunan pengurusnya sendiri dan tanah dengan hak pertuanan atau tanah ulayat (*beschikkingsrecht*) sebagai tempat tinggal dan mata pencahariannya. Sistem kemasyarakatannya dan mekanisme kerjanya diatur sendiri berdasarkan hukum adat.⁶

Berdasarkan definisi di atas menunjukkan bahwa desa dapat menjalankan otonominya sendiri yaitu menjalankan pemerintahannya berdasarkan hak asal usul dan adat istiadatnya, atau yang dapat disebut dengan otonomi asli. Selain pengaturan tentang otonomi desa, UU desa juga menjelaskan tentang kewenangan desa yang salah satunya adalah kewenangan dalam bidang pembangunan desa. Kewenangan pembangunan desa ini termuat dalam UU No. 6 tahun 2014 Bab IV pasal 18 bahwa “Kewenangan di bidang penyelenggaraan pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan adat istiadat desa”.

Lebih lanjut lagi dijelaskan bahwa kewenangan desa meliputi: Pertama, Kewenangan berdasarkan hak asal usul. Menurut Didik Sukrino (2012) kewenangan asal usul desa mencakup: satu, pengelolaan aset desa, seperti pengelolaan sumber daya alam. Dengan adanya kewenangan ini maka desa dapat melakukan pembangunan desanya sesuai dengan potensi yang ada. Kedua, kewenangan lokal berskala Desa. Ketiga, kewenangan yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah

⁶ Nurcholis, Hanif. 2019. Pemerintah Desa, Nagari, Gampong, Marga, dan sejenisnya. Jakarta: Universitas Terbuka



Daerah Kabupaten/Kota. Keempat, kewenangan lain yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.⁷

Sesuai Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa pasal 78 poin (1) menjelaskan bahwa potensi ekonomi lokal desa menjadi syarat adanya pembangunan desa yang bertujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa dan kualitas hidup manusia. Pembangunan desa yang sesuai dengan potensi dan sumber daya lokal yang dimiliki dapat dijadikan sebagai *icon* bagi desa tersebut.

Berdasarkan UU No. 6 tahun 2014 tentang Desa Bab I Pasal I, bahwa “Pembangunan Desa adalah upaya peningkatan kualitas hidup dan kehidupan untuk sebesar-besarnya kesejahteraan masyarakat desa.” Pentingnya upaya untuk mendukung pembangunan desa ditindaklanjuti dengan dikeluarkannya Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 114 Tahun 2015 Tentang Pedoman Pembangunan Desa. Berdasarkan Peraturan Menteri tersebut bahwa pembangunan desa dilakukan oleh Pemerintah Desa yang didukung adanya partisipasi masyarakat desa dengan semangat gotong-royong. Daerah Istimewa Yogyakarta terdiri dari 4 kabupaten dan 1 kota, 78 kecamatan (kapanewon/kemantren), 392 desa/kalurahan dan 46 kelurahan, serta 4.504 padukuhan dan 169 kampung. Tingkat capaian pembangunan desa di DIY dapat dilihat dari 2 indikator yang digunakan pemerintah. BPS menggunakan indikator Indeks pembangunan desa (IPD). Terdapat 5 dimensi IPD yaitu: 1) Pelayanan Dasar, 2) Kondisi Infrastruktur, 3) Aksesibilitas/Transportasi, 4) Pelayanan Umum, dan 5) Penyelenggaraan Pemerintahan Desa.

Indikasi kinerja pemerintahan desa merupakan bentuk pelayanan

⁷ Didik, Sukrino. 2012. *Pembaharuan Hukum Pemerintahan Desa*. Malang: Setara Press



administratif yang diselenggarakan penyelenggara pelayanan bagi warga yang dalam hal ini adalah Pemerintah. Oleh karena itu variabel ini perlu diukur dan berdiri sendiri sebagai sebuah indikator pembangunan desa, karena sifatnya sebagai perangkat terlaksananya tujuan pembangunan desa tersebut. Variabel-variabel penyusunnya meliputi kemandirian seperti: kelengkapan pemerintahan desa, otonomi desa, dan asset/kekayaan desa; serta kualitas sumber daya manusia seperti: kualitas SDM kepala desa dan Perangkat Desa. Hasil dari IPD tersebut, rata-rata Indeks Pembangunan Desa di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta adalah 73,32, lebih tinggi dibandingkan rata-rata IPD secara nasional (59,36). Berdasarkan kategori IPD, terdapat 158 desa (40,31 persen) termasuk desa mandiri, sebanyak 234 desa (59,69 persen) termasuk desa berkembang dan tidak terdapat desa yang masuk kategori desa tertinggal.

Nilai rata-rata Indeks Pembangunan Desa yang tertinggi di DIY terdapat di Kabupaten Bantul yaitu sebesar 76,13. Jumlah desa di Kabupaten Bantul sebanyak 75 desa, dengan jumlah desa mandiri sebanyak 43 desa dan 32 desa lainnya masih termasuk kategori berkembang. Sebaliknya, Indeks Pembangunan Desa terendah di DIY berada di Kabupaten Gunung Kidul yaitu sebesar 71,02. Jumlah desa di Kabupaten Gunung Kidul sebanyak 144 desa, 41 diantaranya sudah termasuk desa mandiri dan 103 desa lainnya masih termasuk kategori berkembang.

Berdasarkan nilai rata-rata kelima dimensi, indeks tertinggi di DIY adalah Dimensi Penyelenggaraan Pemerintahan (86,73), sedangkan rata-rata indeks terendah ada pada Dimensi Kondisi Infrastruktur (59,79). Sementara itu, rata-rata indeks tiga dimensi lainnya adalah Dimensi Aksesibilitas/Transportasi sebesar 80,91; Dimensi Pelayanan Dasar sebesar 76,69; dan Dimensi Pelayanan Umum sebesar 66,94.

Sedangkan kemajuan desa/kalurahan di DIY bisa dilihat dari penilaian Kementerian Desa melalui instrumen IDM (Indeks Desa Membangun) yang dirilis setiap tahun. Pada rerata level provinsi, DIY berada di rangking ke-2 dengan skor IDM sebesar 0,8128 dan masuk kategori maju. Skor tertinggi



diraih Provinsi Bali sebesar 0,8269 dengan predikat mandiri. Untuk tingkat kabupaten, Bantul dan Sleman masuk kategori mandiri. Adapun Gunungkidul dan Kulon Progo termasuk kategori maju. Dari 392 desa di DIY, perkembangan tahun ini menggembirakan, 184 desa dengan status mandiri, 197 desa dengan status maju dan 11 desa dengan status berkembang, tidak ada desa dengan status tertinggal (Kementerian Desa, 2022). Berikut tabel data 10 desa yang masih berada pada kategori berkembang dari ranking terbawah.

Tabel 1.1. Kategori Desa Berkembang Tahun 2021

Peringkat	Kode Desa	Nama Desa	Nilai IDM Tahun 2021	Kecamatan	Kabupaten
32,959	3401072007	SIDOMULYO	0.6684	Bambanglipuro	Bantul
33,133	3403052005	KARANGASEM	0.6681	Paliyan	Gunung Kidul
33,841	3403182003	GIRIJATI	0.6662	Purwosari	Gunung Kidul
37,492	3401102002	DONOMULYO	0.6556	Nanggulan	Kulonprogo
37,804	3403102004	KENTENG	0.6549	Ponjong	Gunung Kidul
46,076	3401012007	KEDUNDANG	0.6317	Temon	Kulonprogo
47,346	3401012009	KULUR	0.6278	Temon	Kulonprogo
47,741	3403102008	KARANGASEM	0.6268	Dlingo	Bantul
54,667	3401012010	KALIGINTUNG	0.6054	Temon	Kulonprogo
55,256	3403132005	BEJI	0.6035	Patuk	Gunung Kidul

Sumber: Kemendes (2022)

Dalam konteks pembangunan desa di DIY, selain kedua peraturan diatas terdapat Undang-Undang Keistimewaan DIY yang mengatur penyelenggaraan pemerintahan DIY khususnya urusan keistimewaan. Produk hukum yang mengatur tentang keistimewaan DIY diantaranya Perdas DIY Nomor 1 Tahun 2018 tentang Kelembagaan Pemda DIY. Dalam peraturan tersebut dinyatakan bahwa “Dalam melaksanakan urusan



keistimewaan DIY, Pemerintah Daerah dapat menugaskan kepada Pemerintah Kabupaten/Kota dan Pemerintah Desa.” Penjabaran dari perda tersebut diimplementasikan melalui berbagai Peraturan Gubernur (Pergub) di antaranya Pergub DIY Nomor 131 Tahun 2018 tentang Penegasan Urusan Keistimewaan yang menyatakan bahwa kewenangan dalam urusan keistimewaan kaitan kebudayaan, pertanahan dan tata ruang dapat ditugaskan kepada Pemerintah kabupaten/kota dan/atau pemerintah desa dan/atau kelurahan. Lebih lanjut, Pergub DIY Nomor 2 Tahun 2020 tentang Pedoman Pemerintahan Kalurahan menyatakan bahwa Lurah merupakan pemangku keistimewaan. Yang dimaksud dengan Lurah sebagai Pemangku Keistimewaan adalah Lurah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan di Kalurahan (sesuai dengan sejarah, hak asal usul, dan kedudukan Yogyakarta sebagai daerah istimewa) turut serta menjaga dan mendayagunakan nilai nilai keistimewaan dan pelaksanaan urusan keistimewaan dalam rangka mewujudkan tujuan Keistimewaan. Lebih lanjut tentang keistimewaan tentang kelembagaan desa adalah nomenklatur tentang desa memiliki spesifikasi yang berbeda dibandingkan daerah lainnya.

Penyebutan desa di DIY menggunakan nomenklatur Kalurahan yang posisinya berada di bawah Kapanewon di tingkat Kabupaten. Kalurahan adalah desa di wilayah DIY yang merupakan kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus Urusan Pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sedangkan Kelurahan adalah bagian wilayah dari perangkat Kemantren di Kota Yogyakarta dan Kapanewon Wates Kabupaten Kulon Progo.

Adanya nomenklatur tentang desa tidak serta merta membawa perubahan kondisi di desa. Pada umumnya kemiskinan terjadi di daerah –



daerah pedesaan. Menurut Frank (1984) keterbelakangan merupakan hasil dari kontak yang diadakan oleh negara-negara berkembang dengan negara-negara maju. Kontak dengan negara-negara maju tidak menularkan nilai-nilai modern yang dibutuhkan pembangunan, tetapi sebaliknya dia membutuhkan suatu kolonialisme didalam negeri yang dilakukan oleh kaum elite dari negara-negara berkembang yang bekerjasama dengan kaum pemodal dari luar negeri dan mengeksploitir rakyat miskin di negeri tersebut.

Definisi lain dari keterbelakangan dikemukakan Simon Kuznets (Jhingan, 2014: 8-9), dalam (Nain, 2019) yaitu: Pertama; berarti kegagalan memanfaatkan secara penuh potensi produktif dengan menggunakan tingkat pengetahuan teknologi yang ada atau suatu kegagalan yang bersumber pada perlawanan lembaga-lembaga sosial. Kedua; ia berarti keterbelakangan dalam kinerja (performance) ekonomi dibandingkan dengan beberapa negara ekonomiterkemuka pada masanya. Ketiga; ia dapat berarti kemiskinan ekonomi, dalam arti kegagalan untuk menyediakan biaya hidup yang memadai dan harta benda yang memuaskan sebagian besar penduduk. Kondisi ini cukup ironis, sebab di pedesaan terdapat kekayaan alam yang melimpah, tetapi belum dimanfaatkan secara optimal. Desa memiliki potensi sumber daya yang beragam untuk membangun dirinya, baik sumberdaya fisik, sosial, penduduk maupun budaya. Sayangnya, tidak semua potensi sumberdaya desa, dapat didayagunakan dan daya dukung sumber daya desa terbatas dalam aspek SDM, teknologi dan keuangan.

Data Kemiskinan di DIY menunjukkan bahwa terdapat 506.450 jiwa dari jumlah 3.322.727 penduduk DIY atau sebesar 12,80% hidup miskin. Sebaran jumlah penduduk miskin dapat dilihat dari Tabel berikut:



Tabel 1.2. Tingkat Kemiskinan di DIY (2017-2021) dalam Satuan Ribu Jiwa

Wilayah	2017	2018	2019	2020	2021
Yogyakarta	32,2	29,75	29,45	31,62	34,07
Sleman	96,75	92,04	90,17	99,78	108,93
Bantul	139,67	134,84	131,15	138,66	146,98
Kulon Progo	84,17	77,72	74,62	78,06	81,14
Gunungkidul	135,74	125,76	123,08	127,61	135,33
Total	488,53	460,11	448,47	475,73	506,45

Sumber : BPS DIY

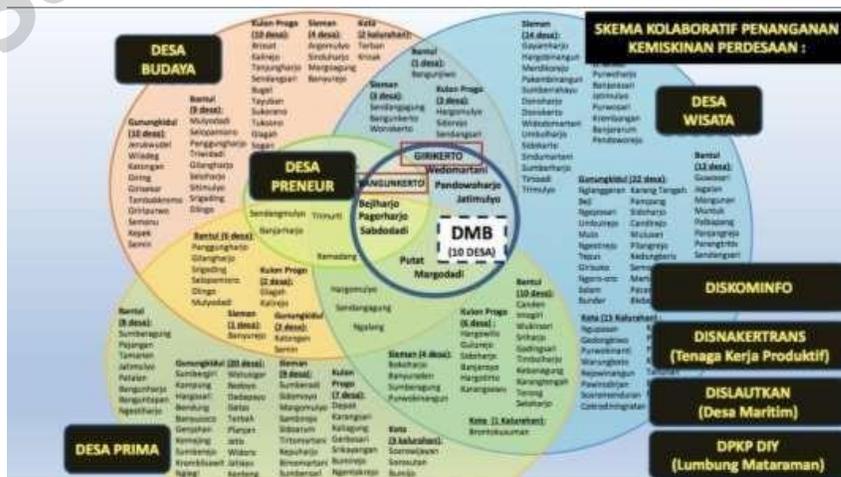
Berdasarkan data di atas, Kabupaten Bantul merupakan daerah yang memiliki tingkat kemiskinan paling tinggi. Untuk itu dibutuhkan perhatian serius bagaimana meningkatkan taraf hidup mereka melalui berbagai program pemberdayaan masyarakat sesuai karakteristik, kondisi dan kemampuan desa. Melibatkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan desa adalah salah satu wujud pemberdayaan masyarakat. Partisipasi masyarakat sangat dibutuhkan dalam perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi pembangunan desa (Ariadi, 2019).

Visi Gubernur DIY (2022-2027) yang disampaikan pada Pidato Gubernur pada Sidang Paripurna DIY Tahun 2022 yaitu Menyongsong Abad Samudera Hindia untuk Kemuliaan Martabat Manusia Jogja. Kemuliaan martabat manusia Jogja menyandang Misi "Lima Kemuliaan" atau "Pancamulia", yakni: (1) terwujudnya peningkatan kualitas hidup-kehidupan-penghidupan masyarakat yang berkeadilan dan berkeadaban, melalui peningkatan kemampuan dan peningkatan keterampilan sumber



daya manusia Jogja yang berdaya saing, (2) terwujudnya peningkatan kualitas dan keragaman kegiatan perekonomian masyarakat, serta penguatan ekonomi yang berbasis padasumberdaya lokal (keunikan teritori ekonomi) untuk pertumbuhan pendapatan masyarakat sekaligus pertumbuhan ekonomi yang berkeadilan, (3) terwujudnya peningkatan harmoni kehidupan bersama baik pada lingkup masyarakat maupun pada lingkup birokrasi atas dasar toleransi, tenggang rasa, kesantunan, dan kebersamaan, (4) terwujudnya tata dan perilaku penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis, dan (5) terwujudnya perilaku bermartabat dari para aparatur sipilpenyelenggara pemerintahan atas dasar tegaknya nilai-nilai integritas yang menjunjung tinggi kejujuran, nurani rasa malu, nurani rasa bersalah dan berdosa apabila melakukan penyimpangan-penyimpangan yang berupa korupsi, kolusi, dan nepotisme. Untuk mewujudkan Pancamulia di atas akan dirumuskan di dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2022- 2027, dengan tiga prioritas yaitu (1) pemberdayaan Kawasan Selatan, (2) Reformasi Kalurahan, dan (3) Pengembangan Budaya Inovasi dan Pemanfaatan Teknologi Informasi.

Berbagai program pembangunan desa yang ditujukan untuk penanganan kemiskinan di desa melalui Dana Keistimewaan telah menciptakan berbagai skema program sebagaimana dapat dilihat dari gambar di bawah ini:





Gambar 1.1. Skema Kolaboratif Penanganan Kemiskinan Perdesaan

Sumber: Diskop dan UMKM DIY, 2022

Program-program pembangunan yang ditujukan bagi masyarakat desa melalui Dana Keistimewaan diantaranya adalah pembentukan dan pembinaan Desa Budaya, Desa Wisata, Desa Prima, Desa Preneur, Desa Maritim, Desa Proklam, Desa Tangguh Bencana, Lumbung Mataraman, dan masih ada lagi berbagai istilah dengan tujuan adalah terbentuknya Desa Mandiri Budaya. Namun demikian indikator desa mandiri budaya tersebut masih memberikan porsi yang besar pada desa budaya yaitu sebesar 50% berikutnya indikator desa wisata (30%), sedangkan desa prima dan desa preneur masing-masing 10%. Ketentuan ini berdampak pada desa yang tidak memiliki kekhususan sebagaimana kriteria tersebut sehingga kesulitan mendapatkan akses dan tidak terjangkau oleh program Dana Keistimewaan. Dari hasil penelitian di lapangan menyebutkan bahwa tidak semua Desa mengetahui cara mengakses Dana Keistimewaan (FGD dengan perwakilan Kemantren/Kapanewon dan Kalurahan/Kelurahan tanggal 8 Oktober 2022). Hal ini sinkron dengan apa yang disampaikan Perangkat Daerah yang mempunyai program berbasis desa pada saat FGD bahwa program Dana Keistimewaan sebagian besar masih bersifat *top down* (FGD dengan Perangkat Daerah tanggal 28 September 2022). Faktor penyebabnya sampai saat ini belum ada riset potensi Kalurahan dan Kelurahan yang dapat dijadikan data base dalam menyusun program pembangunan Kalurahan dan Kelurahan. Demikian juga dalam hal koordinasi antar Perangkat Daerah pada penyelenggaraan program-program pembangunan tersebut menunjukkan belum optimalnya koordinasi antar dan inter Organisasi Perangkat Daerah baik tingkat Provinsi, Kabupaten, maupun Kota. Faktor penyebab hal tersebut dikarenakan tidak ada Perangkat Daerah yang menjadi koordinator dalam program fasilitasi pembangunan Kalurahan dan Kelurahan.



Temuan yang diperoleh DPRD dalam FGD tentang Pembangunan Desa dan Kelurahan antara lain :

1. Dibutuhkannya lembaga yang melaksanakan fungsi koordinasi mengenai pemajuan dan pembangunan desa dan kelurahan di DIY;
2. Dana keistimewaan harus mulai digunakan untuk investasi jangka Panjang misalnya meningkatkan kapasitas fiskal BUMDES;
3. Perlu peningkatan kinerja Sumber Daya Manusia perangkat desa dan kelurahan;
4. Perlu standarisasi pelayanan publik;
5. Perlu peningkatan pendapatan desa agar tidak sepenuhnya bergantung pada dana keistimewaan;
6. Perlu upaya-upaya untuk memberdayakan masyarakat desa/kelurahan dan kelurahan.

Permasalahan pembangunan di desa juga dipengaruhi oleh konsistensi perencanaan pembangunan. Hasil Kajian (Sugiarto, A., & Mutiarin, D, 2017) menyimpulkan bahwa faktor yang mempengaruhi konsistensi perencanaan pembangunan daerah dengan anggaran daerah yang terjabarkan dalam RKPD, KUA, dan APBD adalah pemahaman antara SKPD, Bappeda, DPPKAD, TAPD, serta DPRD terhadap program kegiatan sesuai Permendagri 54 Tahun 2010 dalam menjabarkan program dan kegiatan pada SKPD; kebijakan pusat yang harus dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah terhadap program kegiatan wajib bagi SKPD; adanya hasil evaluasi APBD oleh Gubernur; dan terwadahnya pokok-pokok pikiran DPRD kedalam program kegiatan SKPD sesuai dengan tema prioritas pembangunan pada setiap tahunnya. Konsistensi terjadi dikarenakan adanya relasi kepentingan antar semua aktor dari proses perencanaan sampai penganggaran dengan mempunyai tujuan utama yang sama dalam mencapai visi misi daerah.⁸

⁸ Sugiarto, A., & Mutiarin, D. (2017). Konsistensi perencanaan pembangunan daerah dengan anggaran daerah. *Journal of Governance and Public Policy*, 4(1), 1-38.



Pembangunan di DIY tidak hanya difokuskan di tingkat kalurahan saja. Kelurahan sebagai garda terdepan dari perangkat daerah Pemerintah Daerah menjadi bagian strategis untuk mengatasi berbagai permasalahan pembangunan. Pedoman penyelenggaraan pembangunan di Kelurahan mengacu pada peraturan Kabupaten/Kota. Di DIY terdapat satu Kelurahan yang berada di Kabupaten Kulon Progo dan 45 Kelurahan di Kota Yogyakarta. Kedudukan lurah di Yogyakarta diatur melalui Peraturan Walikota Nomor 16 Tahun 2019 tentang Susunan Organisasi, Kedudukan, Tugas, Fungsi Dan Tata Kerja Kecamatan Dan Kelurahan Kota Yogyakarta dan Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 126 Tahun 2021 Tentang Pelimpahan Sebagian Kewenangan Walikota Kepada Mantri Pamong Praja. Pada pasal 17 Perwal No 16 Tahun 2019 menyebutkan bahwa Kelurahan mempunyai tugas membantu Kecamatan dalam mengkoordinasikan penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, perekonomian, pemberdayaan masyarakat, ketentraman dan ketertiban umum, pelayanan, informasi, dan pengaduan. Kedudukan lurah dibawah Kemantren yang mendapatkan pelimpahan kewenangan dari Walikota sesuai Perwal Nomor 126 Tahun 2021 meliputi urusan: a. pemerintahan umum; b. pendidikan; c. kesehatan; d. pekerjaan umum dan penataan ruang; e. ketenteraman, ketertiban umum dan perlindungan masyarakat; f. sosial; g. pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak; h. pertanahan; i. lingkungan hidup; j. administrasi kependudukan dan pencatatan sipil; k. pengendalian penduduk dan keluarga berencana; l. perhubungan; m. kebudayaan; n. perpustakaan; dan o. perdagangan. Sedangkan kedudukan Lurah di Kulon Progo diatur melalui Peraturan Bupati Nomor 76 Tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas, Fungsi, Dan Tata Kerja Pada Kelurahan. Pada pasal 5, disebutkan bahwa Lurah mempunyai fungsi penyelenggaraan urusan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan serta pelaksanaan urusan pemerintahan yang dilimpahkan oleh Bupati.

Mengacu pada berbagai peraturan tersebut, terdapat salah satu



indikator untuk mengetahui keberhasilan pembangunan yaitu Indeks Pembangunan Manusia (IPM). Indikator IPM digunakan untuk mengukur tingkat kesejahteraan di suatu wilayah. IPM merupakan indikator gabungan dari beberapa indikator, yaitu indikator kesehatan (ditunjukkan dengan indeks angka harapan hidup waktu lahir), indikator pendidikan (ditunjukkan dengan indeks angka melek huruf dan rata-rata lama sekolah), serta indikator ekonomi (ditunjukkan dengan konsumsi per kapita yang disesuaikan/ indeks daya beli penduduk).



Sumber BPS DIY, 2021

Berdasarkan data tersebut, IPM di Kota Yogyakarta menempati posisi tertinggi diatas 4 Kabupaten lain di DIY sedangkan IPM di Kabupaten Kulonprogo menempati urutan ke-4. Capaian IPM ini masih memunculkan berbagai permasalahan yang belum dapat teratasi. Hal ini disebabkan antara lain oleh: keterbatasan SDM dalam tatakelola di tingkat kelurahan, keterbatasan akses informasi, dan banyaknya peraturan yang tumpang tindih dalam pelaksanaan program di Kelurahan (Wawancara dengan perangkat Kelurahan, 2022).

Berbagai kondisi pelaksanaan pembangunan di Kalurahan dan Kelurahan tersebut memerlukan upaya untuk mensinkronkan dan mempercepat pelaksanaan pembangunan di DIY. Diperlukan Langkah nyata Pemerintah Daerah DIY dalam memberikan pembinaan, fasilitasi, monitoring dan evaluasi program kegiatan pembangunan di Kalurahan dan



Kelurahan untuk mewujudkan kesejahteraan dan keberdayaan masyarakat yang terkoordinir, tersistem, dan terarah sesuai dengan visi misi Pemerintah Daerah DIY. Dari uraian tersebut maka diperlukan payung hukum untuk mengatasi berbagai permasalahan yang terjadi dan memberikan solusi bagi pelaksanaan pembangunan di Kalurahandan Kelurahan.

B. Identifikasi Masalah

Program pembangunan Kalurahan dan Kelurahan di DIY telah dilaksanakan melalui berbagai program dengan anggaran yang berasal dari APBN, APBD, dan Dana Keistimewaan. Berangkat dari kondisi umum dan temuan yang dihimpun dari hasil FGD maupun wawancara dengan narasumber terkait, dapat diidentifikasi permasalahan yang memerlukan penyelesaian secara komprehensif dan sistematis, sebagai berikut:

- 1) Belum tersedia riset potensi Kalurahan dan Kelurahan yang dapat dijadikan data base dalam menyusun program pembangunan Kalurahan dan Kelurahan.
- 2) Belum semua Kalurahan dan Kelurahan dapat mengakses informasi program pembangunan yang diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah DIY.
- 3) Belum optimalnya sinkronisasi dan koordinasi perencanaan dan pelaksanaan program pembangunan di tingkat Perangkat Daerah di DIY
- 4) Belum optimalnya monitoring dan evaluasi pelaksanaan pembangunan di tingkat K a l u r a h a n d a n K e m a n t r e n / K a p a n e w o n .
- 5) Masih terdapat Keterbatasan jumlah dan kompetensi sumberdaya perangkat Kelurahan dan Kalurahan.
- 6) Belum optimalnya partisipasi aktif masyarakat Kalurahan dan Kelurahan dalam perencanaan, pelaksanaan, dan monitoring pelaksanaan program pembangunan.
- 7) Banyaknya peraturan yang tumpang tindih dalam pelaksanaan program di Kelurahan.
- 8) Adanya berbagai faktor yang mempengaruhi konsistensi perencanaan



dan pelaksanaan pembangunan desa sehingga program pembangunan belum tentu tepat sasaran.

Berdasarkan latar belakang dan pokok-pokok permasalahan dalam pembangunan Kalurahan dan Kelurahan maka Produk hukum Daerah yang memungkinkan untuk mengatur hal-hal di atas adalah produk hukum yang berbentuk Peraturan Daerah yang mengatur kewenangan Pemerintah Daerah DIY dalam memfasilitasi pembangunan di Kalurahan dan Kelurahan secara lebih komprehensif, sistematis, dan lengkap. Beberapa permasalahan yang akan dikaji secara lebih mendalam dalam Naskah Akademik adalah sebagai berikut:

- 1) Apa permasalahan mendasar dan utama terkait dengan fasilitasi pembangunan Kalurahan dan Kelurahan, dan bagaimana upaya mencari solusi untuk mengatasi permasalahan tersebut?
- 2) Bagaimana menciptakan Peraturan Daerah di DIY yang substansinya lebih sistematis, lengkap, dan rinci mengenai fasilitasi pembangunan Kalurahan dan Kelurahan yang berlaku efektif baik bagi penyelenggara pemerintahan maupun bagi masyarakat?
- 3) Apa saja yang menjadi pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Fasilitasi Pembangunan Kalurahan dan Kelurahan?
- 4) Apa yang menjadi sasaran, jangkauan, arah pengaturan, dan materi muatan yang perlu diatur dalam Raperda Fasilitasi Pembangunan Kalurahan dan Kelurahan?

C. Tujuan dan Kegunaan

C.1. Tujuan

Tujuan penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang Fasilitasi Pembangunan Kalurahan dan Kelurahan ini adalah sebagai berikut:



- 1) Melakukan kajian empiris terhadap penyelenggara Pemerintahan dan komponen masyarakat tentang permasalahan dan kebutuhan Fasilitasi Pembangunan Kalurahan dan Kelurahan.
- 2) Melakukan evaluasi dan kajian hukum agar ada harmonisasi dan sinkronisasi baik secara vertikal maupun horizontal bagi pengaturan substansi Rancangan Peraturan Daerah Tentang Fasilitasi Pembangunan Kalurahan dan Kelurahan.
- 3) Merumuskan landasan filosofis, landasan sosiologis, dan landasan yuridis pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Tentang Fasilitasi Pembangunan Kalurahan dan Kelurahan.
- 4) Merumuskan kerangka pengaturan Rancangan Peraturan Daerah yang meliputi ketentuan umum, asas, sasaran, tujuan, ruang lingkup pengaturan, dan substansi pelaksanaan Fasilitasi Pembangunan Kalurahan dan Kelurahan.

C.2. Kegunaan

Kegiatan Penyusunan Naskah Akademik berguna sebagai bahan dasar bagi penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang Fasilitasi Pembangunan Kalurahan dan Kelurahan yang memuat gagasan- gagasan tentang urgensi pendekatan, ruang lingkup dan materi muatan Peraturan Daerah.

D. Metode

Kajian ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif dan yuridis empiris. Pengumpulan data dilakukan dengan studi literatur terhadap peraturan-peraturan tentang pembangunan Kalurahan dan Kelurahan, laporan, dokumentasi, dan artikel yang sesuai dengan tema penyusunan Raperda. Pengumpulan data primer diperoleh langsung dari sumbernya melalui observasi, wawancara, dan *focus group discussion*. Observasi dilakukan dengan melakukan pengamatan terhadap praktik yang selama ini telah terjadi dalam pelaksanaan pembangunan Kalurahan dan Kelurahan.



Wawancara dilakukan untuk mendapatkan informasi melalui panduan pertanyaan terhadap pihak-pihak berikut:

- a. Paniradya Pati Keistimewaan DIY
- b. Kepala Biro Tata Pemerintahan Setda DIY
- c. Kepala Biro Bina Pemberdayaan Masyarakat Setda DIY
- d. Kepala Biro Organisasi Setda DIY
- e. Kepala Biro Hukum Setda DIY
- f. Kepala Bappeda DIY
- g. Kepala Dinas Kebudayaan
- h. Kepala Dinas Pertanahan dan Tata Ruang DIY
- i. Kepala Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan DIY
- j. Kepala Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak dan Pengendalian Penduduk DIY
- k. Kepala Dinas Pariwisata DIY
- l. Kepala Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia DIY

Pengumpulan data juga dilakukan melalui metode *focus group discussion* (FGD). *Focus group discussion* (FGD) atau Diskusi Kelompok Terarah merupakan bentuk kegiatan pengumpulan data melalui wawancara kelompok dan pembahasan dalam kelompok sebagai alat/media paling umum digunakan dalam penyusunan rancangan peraturan daerah. FGD telah dilakukan dengan perwakilan dari Kalurahan dan Kelurahan, Kemantren, dan Kapanewon di DIY.



BAB II

KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

A. Kajian Teoritis

A.1. Paradigma Pembangunan

Pembangunan pada hakekatnya adalah suatu upaya terus menerus yang bersifat sistematis dan terencana secara sebagian ataupun keseluruhan komponen bangsa untuk mengubah suatu keadaan menjadi keadaan yang lebih baik dengan memanfaatkan segala sumber daya yang ada dengan tujuan untuk meningkatkan kesejahteraan dan meningkatkan kualitas hidup manusia dan masyarakat di suatu negara, demikian jugayang dilakukan pemerintah Indonesia. Pembangunan nasional yang dilakukan sejak awal berdirinya negara hingga sekarang adalah perwujudan dari amanat dari alinea IV Pembukaan UUD 1945 yaitu : untuk melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan atas kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial (Prasetyawati, N. 2018).⁹

Pendapat Philips Roupp tentang pembangunan adalah perubahan dari sesuatu yang kurang berarti menjadi berarti (*Development signifies change from something thought to be less desirable to something thought to be more desirable*). Sedangkan SP Siagian (1995) memberikan definisi pembangunan sebagai satu usaha atau serangkaian usaha pertumbuhan dan perubahan yang terencana yang dilakukan secara sadar oleh bangsa, negara dan

⁹ Prasetyawati, N. (2018). Perspektif Gender Dalam Pembangunan Nasional Indonesia. IPTEK Journal of Proceedings Series, (5), 53-60.



pemerintah menuju modernisasi dalam rangka pembinaan bangsa (*nation building*). Bintoro dan Mustopadijaya mengemukakan bahwa pembangunan adalah suatu orientasi dan kegiatan usaha yang tanpa akhir, proses pembangunan adalah merupakan proses perubahan sosial budaya yang akan menjadi proses yang dapat bergerak maju sangat tergantung kepada manusianya dan struktur sosial masyarakatnya dan tidak hanya sebagai usaha yang dikonsepsikan oleh pemerintah saja tetapi sangat tergantung pada innerwill dari manusia dan masyarakatnya (Bintoro, 1983).

Menurut Todaro terkait dengan pengertian pembangunan, haruslah mempunyai 3 sasaran, yaitu:

1. Pembangunan haruslah meningkatkan ketersediaan pangan, sandang, papan, kesehatan.
2. Pembangunan haruslah meningkatkan taraf hidup, meningkatkan pendapatan, memperluas kesempatan kerja, pendidikan yang lebih baik, perhatian yang lebih besar kepada nilai nilai budaya dan kemanusiaan yang selain memperbaiki kesejahteraan tetapi juga meningkatkan harga diri sebagai individu dan bangsa.
3. Memperluas pilihan ekonomi dan sosial yang tersedia bagi setiap orang dan bangsa sehingga terbebas dari perbudakan dan ketergantungan baik sebagai individu maupun negara terbebas dari ketergantungan pada negara lain.

Konsep pembangunan memiliki perspektif yang sangat beragam. Dari sudut pandang kelembagaan internasional, konsep ini lahir dari adanya ketimpangan kontak antara negara-negara pemenang perang dunia ke-II yang menduduki pimpinan PBB, kemudian mengklasifikasikan negara di dunia dengan dua konsep biner yakni negara maju dan negara berkembang yang notabene dibutuhkan nilai-nilai modern yang diseragamkan untuk mengukur sebuah pembangunan (Frank, 1984).

Hal ini yang kemudian memelopori dialektika konsep



keterbelakangan dan modernisasi yang saling bertentangan. Konsep modernisasi melihat bahwa diperlukan transformasi menyeluruh kepada masyarakat tradisional di negara-negara berkembang untuk mencapai klasifikasi sebagai negara maju. Kedua teori klasik ini telah mendapat kritikan karena bersifat ahistoris atau tidak mempertimbangkan konteks kesejarahan dari masing-masing negara berkembang itu sendiri.

Menurut Gardner dan Lewis (1996) konsep pembangunan dalam paradigma modernisasi memiliki akar sejarah yang kuat pasca perang dunia kedua pada tahun 1949 oleh Presiden Amerika Harry S Truman yang kala itu menggagas mekanisme hegemoni kepada negara-negara berkembang yang menuntut terjadinya proses pembangunan dalam makna yang menyempit yakni mampu sejajar dengan negara-negara dunia pertama dengan indikator dominasi pertumbuhan ekonomi. Salah satu indikator yang sampai dengan saat ini masih menjadi hegemoni narasi dalam indikator pembangunan adalah hadirnya GDP (Gross Domestic Product) yang merupakan perhitungan secara makro dalam menentukan indikator pembangunan negara-negara seluruh dunia. Sudut pandang yang klasik ini kemudian mendapatkan kritikan hingga lahirnya beragam multi-paradigma pembangunan sebagai alternatif perspektif dalam mengkonstruksikan pembangunan.

Multi paradigma pembangunan menunjukkan keberagaman posisi negara dalam menjalankan pemerintahan. Konteks pembangunan global yang cenderung melekat pada ukuran-ukuran kapitalisme telah mendapatkan banyak kritikan hingga sampai dengan sekarang. Menurut Agusta, Tetiani dan Fujiartanto (2014) berusaha menyandingkan konsep pembangunan dengan kontekstualisasi teori dan kebijakan dengan perbandingan sebagai berikut,

Tabel 2.1. Penyandingan Konsep Pembangunan dengan
Kontekstualisasi Teori dan Kebijakan



Multiparadigma Pembangunan					
Komponen Perbandingan	<i>Neoliberalism</i>	<i>Interventionism</i>	<i>Structuralism</i>	<i>People-Centered</i>	<i>Post Development</i>
Hubungan dengan Kapitalisme	Pembangunan= kapitalisme	Pembangunan seputar kapitalisme	Pembangunan melawan kapitalisme	Pembangunan melawan kapitalisme	Penolakan pembangunan
Visi Pembangunan	Kapitalisme Liberal	Kapitalisme liberal dan pencapaian kebutuhan dasar	Masyarakat industri modern tanpa kapitalisme	Seluruh rakyat dan kelompok merealisasikan potensinya	Menolak pembangunan
Peran Pembangunan	Proses imanen dalam kapitalisme	Menghilangkan efek negatif kemajuan	Transformasi masyarakat secara komprehensif	Proses pemberdayaan kelompok dan perorangan	Tipuan demi hegemoni global
Agen Pembangunan	Pemilik Modal	Negara dan masyarakat sipil	Gerakan kolektif yang dikomando oleh negara	Gerakan sosial dan individual	Agensi penolakan pembangunan
Paradigma Pengembangan Masyarakat	Pasar	Negara	Negara	Masyarakat Sipil	Masyarakat sipil
Paradigma Partisipasi	Argumen efisiensi	Argumen efektivitas	Hak orang miskin	Argumen proses	Tirani partisipasi
Paradigma Pemberdayaan Masyarakat	Pluralis	Elitis	Struktural	Berbasis manusia	Paska-struktural

Pembangunan dengan paradigma neoliberalisme atau liberalisme pasar menyerahkan sepenuhnya mekanisme pembangunan pada pasar. Sedangkan intervensionisme terbagi dalam dua pemahaman yakni efisiensi pasar (*market efficiency*) dan pengelolaan pasar (*governing the market*) di mana keduanya bertolak belakang dalam konteks pelibatan negara. Paradigma strukturalisme mengharapkan pencapaian masyarakat modern



yang selaras dengan asas pembangunan. Dalam hal ini pembangunan berperan sebagai perencanaan yang dipimpin oleh negara, sedangkan pembangunan yang berbasis pada manusia menekankan partisipasi masyarakat sepenuhnya dikelola secara mandiri oleh masyarakat itu sendiri. Pada level paradigma antitesis seperti paska pembangunan tidak menghendaki proses pembangunan itu sendiri, sehingga perlu melakukan dekonstruksi ulang tatanan dari hegemoni ukuran-ukuran pembangunan yang dipengaruhi oleh negara-negara pemenang perang dunia ke-II dengan intervensi melalui beberapa lembaga seperti World Bank dan International Monetary Fund. Apabila multi paradigma ini dilekatkan kepada kebijakan adalah sebagai berikut:

Tabel 2.2. Multi Paradigma Pembangunan

Komponen	<i>Neoliberalism</i>	<i>Interventionism</i>	<i>Structuralism</i>	<i>People-Centered</i>	<i>Post-Development</i>
Wilayah Kebijakan	Perdagangan	Lembaga pelayanan publik, sektor swasta dan industri, pengelola infrastruktur, kelembagaan sektoral lainnya,	Kelembagaan sektoral	Delineasi wilayah, penguatan kapasitas lokal,	Pendidikan
Sasaran Kebijakan	Pemisahan peran negara dari pasar dan masyarakat	Peningkatan suplai dan kapasitas lembaga publik.	Mengatasi kemiskinan makro, serta penunjang resiko pasar.	Desa, kecamatan, kabupaten dan wilayah yang lebih luas	Generasi muda atau berikutnya
Instrumen Kebijakan	Pasar dan anggaran pemerintah	Anggaran pemerintah, subsidi infrastruktur, kerangka hukum, pendidikan, modal dan	Teknologi, subsidi, infrastruktur dan sistem informasi lokal.	Ekonomi dan sumberdaya lokal.	Gerakan sosial



		industri.			
--	--	-----------	--	--	--

Dalam kaitan dengan beragam paradigma pembangunan, Forbes (1986) mengemukakan dalam sudut pandang ilmu ekonomi bahwa pada tahun 1950-an hingga tahun 1960-an dominasi perspektif modernisasi dalam pembangunan mendorong perubahan negara-negara yang berbasis pada sektor pertanian menjadi industri sebagai capaian pembangunan yang menjadi model paling menonjol dari teori 'modernisasi difusionis' dengan model pusat-pinggiran (*core-periphery*) yang kemudian sejalan dengan beberapa teori dikotomis tentang pertumbuhan wilayah pertanian dan wilayah perkotaan dengan teori pembangunan regional dan konsep kutub pertumbuhan (*growth poles*). Teori-teori yang difusionis ini kemudian cenderung mengasumsikan dorongan pertumbuhan wilayah-wilayah agraris seperti pedesaan menjadi perkotaan yang sarat dengan pertumbuhan industri.

Singkatnya, teori-teori pembangunan secara makro dapat dikelompokkan menjadi dua paradigma besar yakni modernisasi dan ketergantungan. Di dalam paradigma modernisasi, teori-teori makro ini beririsan dengan perkembangan teori di ilmu ekonomi yang mencakup keterbelakangan, ketergantungan, dan teori sistem dunia. Pandangan klasik ini kemudian dikritik dengan pandangan post strukturalis yang melihat hubungan negara dalam relasi kekuasaan yang relatif menyebar. Di sini negara adalah aktor yang dinamis yang terus merekonstruksi arah pembangunan di wilayahnya berbasis dari konsepsi pembangunan yang kian berkembang.

Perencanaan pembangunan di Indonesia dapat dikaji ke dalam dua sektor utama yakni perencanaan sektoral dan perencanaan regional. Pembangunan berdimensi wilayah ini sering dikaitkan dengan pembangunan ekonomi regional atau konteks perekonomian makro. Menurut UU No 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, wilayah



didefinisikan sebagai ruang yang merupakan kesatuan geografis beserta segenap unsur terkait, yang batas dan sistemnya ditentukan berdasarkan aspek administratif dan atau aspek fungsional. Sedangkan kawasan adalah wilayah yang memiliki fungsi utama lindung atau budi daya. Kegiatan pembangunan ekonomi bertumpu pada kawasan budidaya. Bappenas (2006) kemudian mendefinisikan konsep pembangunan wilayah (1) Konsep pengembangan wilayah berbasis karakter sumber daya; (2) konsep pengembangan wilayah berbasis penataan ruang; (3) konsep pengembangan wilayah terpadu; (4) konsep pengembangan wilayah berdasarkan klaster.

A.1.1 Pembangunan Kalurahan

Polarisasi paradigma pembangunan yang mendefinisikan secara difusionis antara pusat dan pinggiran telah mendapatkan kritik. Pemajuan setiap wilayah menjadi ahistoris apabila menggunakan pendekatan tunggal modernisasi. Hal ini yang kemudian mendorong lahirnya pendekatan regionalisasi dalam proses pembangunan di berbagai belahan dunia. Pendekatan yang sebelumnya menyakini bahwa pemusatan penduduk di sekitar wilayah industri di perkotaan akan mendorong pembangunan di wilayah pinggiran atau core and periphery bergeser ke arah pertumbuhan polarisasi bahwa wilayah industri senantiasa terus berkembang ke wilayah-wilayah penyokong lainnya atau polarization of growth yang akan melahirkan backwash-effects yakni akibat-akibat dari pertumbuhan wilayah lain yang berasal dari lahirnya tenaga-tenaga terampil dala bidang jasa (Henderink dan Murtomo, 1988). Dengan demikian kota tidak lagi dianggap sebagai kata lisator yang tunggal dalam mendorong pembangunan pada sektor wilayah di sekitarnya. Ini kemudian dikenal dengan pendekatan teori pembangunan regional dengan membagi wilayah ke dalam core regions yakni kawasan ekonomi metropolitan, wilayah transisi yang dekat dengan kawasan perkotaan atau upward transition region, wilayah yang berdekatan dengan sumber daya atau resource-frontier regions. Konsep pembangunan regional ini diikuti kemudian dengan perspektif desentralisasi dalam



konteks agropolitan yang tidak selalu memandang pertumbuhan suatu wilayah pertanian menjadi kawasan industri perkotaan (Dickenson, 1992).

Salah satu konsep yang berkelindan kuat dengan pemajuan desa adalah konsep kemandirian. Dalam ilmu sosial, konsep kemandirian ini sejajar dengan resiliensi yang memiliki unsur kuat dalam hal otonomi serta kemampuan dalam pengelolaan wilayahnya secara mandiri. Sedangkan, dalam konsep bermasyarakat kemandirian sejajar dengan resiliensi kelompok. Menurut Greene (2002) konteks partisipasi masyarakat sebagai wujud kemandirian masyarakat dapat dilihat dari beragam jenis coping mechanism seperti (1) anomic survival yakni di mana masyarakat memiliki kemampuan untuk bertahan menghadapi kekacauan, (2) regenerative resilience di mana masyarakat memiliki kemampuan menyelesaikan masalah melalui penyelesaian masalah yang kompleks, (3) adaptive resilience yakni di mana masyarakat mampu menyelesaikan masalah dengan strategi adaptasi, (4) flourishing resilience yakni ketika masyarakat memiliki kemampuan menggunakan mekanisme penyelesaian secara efektif.

Menurut Agusta, Tetiani dan Fujiartanto (2014) beberapa elemen kemandirian desa dapat diukur dengan Indeks Kemandirian Desa yakni sebagai upaya pengukuran pemenuhan kebutuhan pokok dasar seperti 1) Ekonomi masyarakat atau standard material; 2) Pendidikan masyarakat; 3) Kesehatan masyarakat; 4) Lembaga kemaasyarakatan atau modal sosial; 5) Lingkungan hidup; 6) Keamanan dan ketertiban; 7) Kedaulatan politik masyarakat atau pemerintahan; 8) Peran serta masyarakat dalam pembangunan; 9) Peran swasta untuk peningkatan daya saing. Indeks Kemandirian Desa ini sejatinya mengakar pada tiga dimensi utama dalam kehidupan masyarakat desa yakni pertama dimensi kelembagaan pemerintah desa di mana tingkat kemandirian pemerintah desa mengatur kewenangan dalam level pemerintahan, kedua dimensi kelembagaan ekonomi masyarakat desa yang mengatur jalannya kegiatan ekonomi baik oleh pemerintah desa maupun sektor pendukung non pemerintah desa,



ketiga adalah pada elemen kelembagaan sosial masyarakat yang berakar pada penguatan nilai-nilai kearifan lokal dalam tatanan masyarakat desa.

Secara lebih spesifik, konsep pembangunan di level desa lebih dikenal dengan pendekatan konsep pembangunan desa terpadu atau integrated rural development. Konsep ini lahir dari penolakan teori difusionis yang beranggapan ada dua macam masyarakat (dual society) di negara-negara berkembang yakni masyarakat di kota dan masyarakat di desa. Keduanya seolah terpisah, serta memiliki batas sekat yang sangat kaku. Menurut USAID (2019) konsep pembangunan desa terpadu berdasarkan studi yang telah dijalankan di 17 studi kasus dengan proyek Integrated Rural Development (IRD) seringkali disejajarkan dengan konsep pembangunan berbasis wilayah yang tenar pada tahun 1970-an. Hal ini digunakan sebagai strategi pengurangan kemiskinan di sejumlah pekerjaan internasional yang merancang pembangunan berbasis kewilayahan. Ada empat elemen yang mendasari konsep pembangunan desa terpadu ini.

Pertama, Institutional setting atau konteks kelembagaan yang melihat tiga elemen utama yakni elemen desentralisasi dan partisipasi masyarakat (decentralization and community participation), rasa kepemilikan (sense of ownership), dan mekanisme implementasi serta peningkatan kapasitas (implementation mechanisms, capacity, and skills). Di masa lalu, dogmatik “supply driven” menyebabkan pembangunan desa lebih dominan menggunakan pendekatan top-down. Artinya pemerintah pusat dan donor tidak hanya memiliki kewenangan pada perumusan, tetapi juga pada level implementasi kebijakan hingga evaluasi dari program tersebut. Ketika pemerintah pusat tetap berada dalam batas-batas yang semestinya, maka pemerintah daerah dan masyarakat dapat memikul tanggung jawab yang lebih besar dan menjadi pusat fokus pembangunan daerah—suatu proses yang sering disebut sebagai desentralisasi. Selain itu, apabila pembangunan desa terpadu ini agar dapat berjalan secara efektif, masyarakat lokal harus mampu mengatur diri mereka sendiri dalam pengelolaan pembangunan



sesuai kebutuhan di wilayah mereka. Untuk menjamin keberlanjutan, tantangan yang harus disiapkan secara kelembagaan adalah memfasilitasi komunitas masyarakat untuk mampu mengatur kelembagaannya sendiri, serta mengembangkan faktor nilai yang paling berpengaruh tetapi sangat susah diwujudkan yakni 'community ownership' atau rasa kepemilikan secara bersama-sama oleh seluruh anggota masyarakat desa yang mendiami suatu wilayah untuk mewujudkan modal sosial di wilayah tersebut. Tujuan dari rasa kepemilikan komunal ini sangatlah penting bagi wilayah untuk mendukung kemitraan kolaboratif dalam menjalankan tanggung jawab untuk mengembangkan visi serta strategi sesuai konteks kelokalan di suatu wilayah dengan domain pekerjaan yakni perencanaan, pengalokasian sumber daya, pelaksanaan pekerjaan, serta pemantauan serta evaluasi kegiatan pembangunan untuk pemenuhan kebutuhan lokal.

Kedua, desain proyek dan implementasi dari program pembangunan perlu berbasis dari permasalahan-permasalahan yang konkrit secara empiris dialami oleh masyarakat (design-related problem). Dalam konteks pembangunan desa secara terpadu 'diagnosis' yang kurang tepat dari permasalahan program di level desa menyebabkan tidak terpenuhinya kebutuhan secara lebih spesifik pada masyarakat pedesaan. Inilah pentingnya faktor perencanaan yang matang perlu melibatkan beragam sektoral yang berada dalam cakupan wilayah desa tersebut.

Ketiga, jejaring kewilayahan menjadi syarat mutlak pembangunan desa secara terpadu dapat terlaksana yang melibatkan antar sektor terkait baik dalam domain administratif, maupun pada domain kewenangan substantif kelembagaan. Selain itu jejaring ini perlu mendekatkan pada beragam elemen tidak hanya pada level pemerintah, tetapi juga sektor swasta, akademik, dan masyarakat sipil.

Keempat, elemen keberlanjutan yang menjadi domain paling final dalam memastikan program pembangunan tidak terhenti dalam proyek sesaat semata. Hal ini diperlukan beberapa elemen seperti faktor SDM,



infrastruktur dan keuangan yang matang, serta pemantauan program pembangunan tersebut secara berkala.

Proyek IRD agak padat biaya, tenaga, dan waktu, semua faktor ini menjadi prasyarat yang diperlukan untuk efektivitas implementasi. Tiga faktor kunci untuk pelaksanaan bantuan program yang efektif yaitu: (i) adanya insentif yang tepat, (ii) kelembagaan dan kebijakan yang sehat, dan (iii) literasi keuangan. Misalnya, penelitian mengklaim bahwa asing investasi langsung mendorong pertumbuhan ekonomi dan percepatan pengentasan kemiskinan pada tingkat yang lebih tinggi karena baik perusahaan investasi maupun pekerja dan pemasok memiliki kekuatan insentif yang lebih kuat untuk mentransfer/mendapatkan pengetahuan dan teknologi dan pemantauan hasil secara hati-hati, karena keuntungan individu mereka tergantung pada kekayaan investasi tersebut.

Sebaliknya, bantuan dan lembaga pemerintah cenderung kurang hati-hati dalam memastikan investasi keuangan menguntungkan dan tidak selalu memantau pekerjaan mereka dengan hati-hati. Bersamaan dengan penciptaan insentif yang tepat, upaya bantuan pembangunan harus disertai dengan kebijakan yang sehat dan ketegasan pembangunan institusi dan transfer pengetahuan. Saat memeriksa tren ini, memang begitu lebih bermanfaat untuk mengarahkan sumber daya donor yang terbatas untuk pembentukan suara kebijakan dan institusi, dan berbagi pengetahuan. Alternatifnya, saat memilih bantuan tipe proyek preferensi dapat diberikan kepada uni-dimensional, mudah untuk memantau dan, jika perlu, proyek yang dapat disesuaikan yang memungkinkan pemantauan yang konsisten. Dengan demikian pembangunan pedesaan yang integratif mensyaratkan beberapa kunci dan monitoring serta kehati-hatian dalam investasi.

Dalam mewujudkan pembangunan berbasis kewilayahan, khususnya desa. Indonesia telah mengalami perkembangan regulasi lahirnya aturan tentang desa. Apabila dilakukan periodeisasi maka regulasi ini melewati masa order lama, order baru, era reformasi dan aspirasi masa depan akan



desa. Pada mulanya Menurut Chambers (1988) intervensi negara atas desa atau integrasi desa ke dalam sistem negara masih mendominasi nuansa kebijakan UU tentang Desa pada UU No 22 Tahun 1999 beserta PP No 76 Tahun 2001, UU No.32 Tahun 2004 beserta PP No.72 Tahun 2005. Tabel perkembangan desa pada dimensi peraturan perundang-undangannya dapat merujuk pada tabel yang dirangkum oleh Zid dan Alkudri (2016) seperti di bawah ini,

Tabel 2.3. Rangkuman Perkembangan Perundangan Desa

No	Dimensi Waktu	Produk Hukum
1	1906- 1942 (Kolonial Belanda)	<i>Inlandse Gemeente Ordonnantie</i> (IGO) Desa di Jawa dan Madura
2	1938-1942 (Kolonial Belanda)	<i>Inlandse Gemeente Ordonnantie voor Buitengewesten</i> Desa di Luar Jawa dan Madura
3	1942- 1945 (Militer Jepang)	UU No. 1 Tahun 1942 <i>Osamu Seirei</i> , IGO dan IGOB masih berlaku
4	1948- 1965 (Pemerintah RI)	UU NO. 22 Tahun 1948 Kemungkinan desa sebagai daerah Tingkat III
5	Tahun 1957 (Pemerintah RI)	UU No. 1 Tahun 1957
6	1965- 1979 (Pemerintah RI)	UU No. 19 Tahun 1965 Desa praja
7	1979- 1999 (Pemerintah RI)	UU No. 5 Tahun 1979 Desa (sebutan secara seragam)
8	1999- sekarang	1. UU No. 22 Tahun 1999 2. UU No. 32 Tahun 2004 3. PP No.72 Tahun 2005 Desa 4. UU No. 6 Tahun 2014

Merujuk pada UU terakhir yang dilahirkan sesuai dengan dimensi



pemajuan dan pembangunan desa melalui dorongan kemandirian desa yakni UU No 6 Tahun 2014 tentang Desa pada Pasal 78 ayat (1) menyebutkan bahwa pembangunan desa bertujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa dan kualitas hidup manusia serta penanggulangan kemiskinan melalui pemenuhan kebutuhan dasar, pembangunan sarana dan prasarana Desa, pengembangan potensi ekonomi lokal, serta pemanfaatan sumber daya alam dan lingkungan secara berkelanjutan. Pembangunan ini kemudian didukung pasal berikutnya pada Pasal 79 yang mengatur tentang Perencanaan Pembangunan Desa meliputi Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa dalam jangka enam tahun dan Rencana Pembangunan Tahunan Desa atau yang biasa disebut dengan Rencana Kerja Pemerintah Desa.

UU pendukung kemandirian desa ini sebelumnya didahului dengan adanya UU No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah yang menjelaskan bahwa tujuan dibentuknya pemerintah daerah agar setiap daerah otonom memiliki kewenangan yang dimiliki untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri dalam kerangka NKRI. Yang kemudian UU ini didukung adanya desentralisasi politik melalui UU No 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Paradigma pembangunan desa yang mengadopsi model desentralisasi ini salah satunya muncul dengan peningkatan pengelolaan keuangan di desa sebagai stimulus bagi pertumbuhan ekonomi desa melalui pencairan Dana Desa. Di konteks Indonesia penggunaan pembangunan desa erat kaitannya dengan pembangun infrastruktur. Sebagian kecil digunakan dalam kegiatan sosial ekonomi seperti Badan Usaha Milik Desa (BUMDes), pengembangan PAUD, dan Posyandu yang sesuai dengan amanat Peraturan Menteri Desa, PDT dan Transmigrasi No 16 tahun 2018 tentang Prioritas Penggunaan Dana Desa.

Menurut Harmadi, Suchaini dan Adji. (2020) dalam laporan ilmiah dari Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K)



menyebutkan bahwa implementasi pemajuan dan pembangunan desa di level implementatif dan evaluatif adalah tumpang tindihnya 'alat ukur' hasil pembangunan di desa berbasis capaian indikator pembangunan desa pada tahun 2014 hingga 2018 yang telah menghabiskan Dana Desa sebesar Rp. 250 triliun sejak 2015. Terdapat tiga indikator terkait pembangunan desa di Indonesia yaitu Indeks Kesulitan Geografis (IKG) yang digunakan sebagai dasar Formula Alokasi Dana Desa dan Indeks Pembangunan Desa (IPD) yang mengukur pencapaian pembangunan pelayanan dasar untuk memenuhi Standar Pelayanan Minimal (SPM) di tingkat desa, dan Indeks Desa Membangun (IDM) yang mengevaluasi kelangsungan pembangunan desa. Ketiga alat ukur pembangunan desa tersebut menurut studi yang dilakukan TNP2K memiliki kekurangan yang hampir sama yaitu terdapat indikator yang tidak dapat ditindaklanjuti oleh aparat desa dan kebijakan yang ada di desa. Formulasi perhitungan evaluasi pembangunan desa ini dapat dilihat melalui diagram di bawah ini,



Gambar 2.1. Formulasi perhitungan evaluasi pembangunan desa



Selain kedua indeks di atas, Kemendesa memiliki Indeks Desa Membangun yang lengkap dengan SOP perhitungannya hingga tahun 2022.

Tabel 2.4. SOP Indeks Desa Membangun

SOP Indeks Desa Membangun Tahun 2022 https://idm.kemendesa.go.id/view/detil/3/publikasi	
Metode Perhitungan	<p><i>Sumber Data :</i> Pengambilan sampel dilakukan dengan pengambilan data pada seluruh desa dengan harapan mendapatkan gabungan secara keseluruhan terhadap status desa dan perkembangan desa.</p>
	<p><i>Teknik Perhitungan :</i> Setiap indikator memiliki skor. Nilai skor yaitu 0 - 5. Penetapan skor berdasarkan hasil FGD <i>Analitycal Hierarchy Process</i> (AHP). Perhitungan indeks pada setiap dimensi dilakukan dengan metode skoring yang kemudian ditransformasikan menjadi sebuah indeks</p>
	<p><i>Perhitungan Indeks Desa Membangun :</i> Indeks Desa Membangun dihasilkan dari rata-rata Indeks Ketahanan Sosial, Indeks Ketahanan Ekonomi dan Indeks Ketahanan Lingkungan</p>



<p>Indeks Ketahanan Sosial</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Skor Akses Sarana Kesehatan 2. Skor Dokter 3. Skor Bidan 4. Skor Tenaga Kesehatan 5. Skor Tingkat Kepesertaan BPJS 6. Skor akses terhadap poskesdes 7. Skor aktivitas posyandu. 8. Skor akses terhadap SD/MI 9. Skor akses terhadap SMU/SMK 10. Skor ketersediaan PAUD 11. Skor Ketersediaan PKBM/Paket ABC 12. Skor akses terhadap pusat. 13. Skor ketersediaan taman bacaan masyarakat/perpustakaan desa. 14. Skor kebiasaan gotong royong 15. Skor frekuensi gotong royong 16. Skor keberadaan ruang publik 17. Skor kelompok kegiatan olahraga 18. Skor kegiatan olahraga 19. Skor keragaman agama 20. Skor keragaman bahasa 21. Skor keragaman komunikasi 22. Skor pos keamanan 23. Skor siskamling 24. Skor konflik 25. Skor PMKS 26. Skor akses SLB 27. Skor akses listrik 28. Skor sinyal 29. Skor internet 30. Skor akses internet warga 31. Skor akses jamban 32. Skor sampah skor air minum 33. Skor air mandi dan cuci.
<p>Indeks Ketahanan Ekonomi</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Skor keragaman produksi 2. Skor Pertokoan 3. Skor pasar 4. Skor toko dan warung kelontong 5. Skor kedai dan penginapan 6. Skor post dan jasa logistik 7. Skor bank dan BPR 8. Skor fasilitas kredit 9. Skor lembaga ekonomi 10. Skor kualitas jalan



Indeks Ketahanan Lingkungan	<ol style="list-style-type: none">1. Skor kualitas lingkungan2. Skor rawan bencana3. Skor tanggap bencana
-----------------------------------	---

Sekretariat DPRD DIY



Adanya beragam indeks dan terjadinya tumpang tindih indeks untuk mengukur keberhasilan pembangunan merefleksikan adanya krisis dari manajemen evaluasi itu sendiri. Definisi umum yang ditawarkan oleh *Australian Evaluation Society* menyatakan bahwa evaluasi 'umumnya mencakup pengumpulan sistematis dan analisis informasi untuk membuat penilaian, biasanya tentang efektivitas, efisiensi dan/atau kelayakan suatu kegiatan' (Richards, 2006). Evaluasi dipandang sebagai proses siklus yang melibatkan tahapan yang berbeda dari perencanaan yang ketat dan pengambilan keputusan tentang fungsi evaluasi, metodologi, penilaian, pengumpulan data, organisasi temuan, presentasi, dan diseminasi (Matarasso, 1996). Gattenhof (2017) mendefinisikan sifat evaluasi dengan menguraikan dua lensa evaluatif utama yang digunakan untuk menangkap hasil dan manfaat yang digambarkan sebagai nilai instrumental atau intrinsik sebuah pekerjaan yang melibatkan institusi, individu, komunitas. Ada permasalahan utama dalam model penelitian evaluatif yakni kecenderungan institusi menggunakan kajian evaluatif hanya untuk memotret dampak positif (*positive outcome*) yang kemudian sering disebut sebagai laporan-laporan yang melekat pada narasi kemenangan (*victory naratif*).

Dalam Undang-undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa, memberikan kewenangan sekaligus menempatkan desa sebagai subyek pembangunan. Regulasi ini memberikan pengakuan dan penghormatan atas desa dengan memberikan kejelasan status dan kepastian hukum sekaligus mendorong prakarsa, gerakan, dan partisipasi masyarakat guna mengembangkan potensi dan aset desa untuk kesejahteraan bersama. Sejalan dengan hal itu, UU Nomor 5 tentang Pemajuan Kebudayaan menyatakan bahwa pemajuan kebudayaan adalah upaya meningkatkan ketahanan budaya dan kontribusi budaya Indonesia di tengah peradaban dunia melalui perlindungan, pengembangan, pemanfaatan, dan pembinaan



kebudayaan. Untuk mewujudkannya, maka peran aktif dari masyarakat lokal, komunitas desa dan perangkat desa sangat penting. Oleh karena itu, Direktorat Jenderal Kebudayaan melalui Direktorat Pengembangan dan Pemanfaatan Kebudayaan pada tahun anggaran 2021 menyelenggarakan Program Pemajuan Kebudayaan Desa sebagai salah satu upaya menjadikan desa menjadi lebih merdeka dalam mengembangkan dan memanfaatkan potensi desanya.

Menurut Farid (dalam Indriani, 2021), masyarakat desa sebagai subjek pembangunan memiliki peran penting mulai dari pemetaan, pengembangan hingga pemanfaatan potensi desa agar mampu menjadi desa berkemajuan. Dalam pemajuan desa harus bisa menysasar kelompok sosial di desa, termasuk generasi muda, perempuan dan anak-anak, tetua desa serta pelaku dan stakeholders desa. Dengan adanya pemajuan desa ini, diharapkan masyarakat desa dapat menemukan makna secara umum dari pembangunan desa, yaitu kualitas hidup yang lebih baik dan mandiri dan tentunya dapat membangun rasa bangga terhadap jati diri sebagai masyarakat desa.

Dalam pelaksanaan pembangunan dan pemajuan desa, menurut Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi pada Buku Perencanaan Pembangunan Desa Tahun 2015 diperlukan upaya pembangunan partisipatif dengan menguatkan sistem pengelolaan pembangunan di desa dan kawasan pedesaan yang dikoordinasikan oleh aparat desa dengan mengedepankan kebersamaan, kekeluargaan, kegotongroyongan guna mewujudkan pengarusutamaan perdamaian dan keadilan sosial. Sedangkan sebagai upaya pembangunan partisipatif diperlukan juga kebijakan yang terkait dengan pemberdayaan masyarakat desa dengan mengupayakan pengembangan kemandirian dan kesejahteraan masyarakat dengan meningkatkan pengetahuan, sikap, ketrampilan, perilaku, kemampuan, kesadaran, serta memanfaatkan sumber daya melalui penetapan kebijakan program, kegiatan, dan pendampingan yang sesuai



dengan esensi masalah dan prioritas kebutuhan masyarakat desa.

Secara lebih spesifik, beberapa bidang pelaksanaan pembangunan desa yang terkait dengan dokumen Kemendes PDTT yaitu:

- a. Bidang Pembangunan, pemanfaatan dan pemeliharaan infrastruktur dan lingkungan desa;
- b. Bidang pembangunan, pemanfaatan, dan pemeliharaan sarana dan prasarana kesehatan;
- c. Bidang pelayanan kesehatan desa;
- d. Bidang pembangunan, pemanfaatan, dan pemeliharaan sarana dan prasarana pendidikan dan kebudayaan;
- e. Bidang pengembangan usaha ekonomi produktif serta pembangunan, pemanfaatan dan pemeliharaan sarana dan prasarana ekonomi antara lain pasar desa;
- f. Bidang pelestarian lingkungan hidup;
- g. Bidang pembinaan kemasyarakatan;
- h. Bidang pemberdayaan masyarakat.

Sedangkan prioritas pembangunan berbasis pedesaan meliputi:

- a. Pengembangan kapasitas dan pendampingan aparatur pemerintah desa dan kelembagaan pemerintah secara berkelanjutan;
- b. Pemenuhan standar pelayanan minimum desa sesuai dengan kondisi geografisnya;
- c. Penanggulangan kemiskinan dan pengembangan usaha ekonomi masyarakat desa;
- d. Pembangunan sumber daya manusia, peningkatan keberdayaan, dan pembangunan modal sosial budaya masyarakat desa;
- e. Pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup berkelanjutan;
- f. Pengembangan ekonomi kawasan perdesaan untuk mendorong keterkaitan antara desa-kota;



- g. Pengawasan implementasi undang-undang desa secara sistematis, konsisten dan berkelanjutan melalui koordinasi, fasilitasi, supervisi dan pendampingan.

Oleh karena itu, pemajuan dan pembangunan desa adalah upaya peningkatan kualitas hidup dan kehidupan untuk sebesar-besarnya kesejahteraan masyarakat desa. Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 menjelaskan bahwa tujuan pembangunan desa adalah meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa dan kualitas hidup manusia serta penanggulangan kemiskinan melalui pemenuhan kebutuhan dasar, pembangunan sarana dan prasarana desa, pengembangan potensi ekonomi lokal, serta pemanfaatan sumber daya alam dan lingkungan secara berkelanjutan.

Pembangunan kawasan perdesaan dilaksanakan dalam upaya mempercepat dan meningkatkan kualitas pelayanan, pembangunan, dan pemberdayaan masyarakat Desa di kawasan pedesaan. Pembangunan kawasan perdesaan meliputi:

- a. Penggunaan dan pemanfaatan wilayah Desa dalam rangka penetapan kawasan pembangunan sesuai dengan tata ruang kabupaten/kota;
- b. Pelayanan yang dilakukan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat perdesaan;
- c. Pembangunan infrastruktur, peningkatan ekonomi perdesaan, dan pengembangan teknologi tepat guna; dan
- d. Pemberdayaan masyarakat Desa untuk meningkatkan akses terhadap pelayanan dan kegiatan ekonomi.

Ada tiga prinsip pokok pembangunan perdesaan, yaitu: Pertama, Kebijakan dan langkah-langkah pembangunan di setiap desa mengacu kepada pencapaian sasaran pembangunan berdasarkan Trilogi



pembangunan, yaitu:

- a. pemerataan pembangunan dan hasil-hasil;
- b. pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi; dan
- c. stabilitas yang sehat dan dinamis, diterapkan disetiap sektor, termasuk desa dan kota, di setiap wilayah secara saling terkait, serta dikembangkan secara selaras dan terpadu.

Kedua, Pembangunan desa dilaksanakan dengan prinsip- prinsip pembangunan yang berkelanjutan. Ketiga, Meningkatkan efisiensi masyarakat melalui kebijakan deregulasi, debirokrasi dan desentralisasi dengan sebaik-baiknya.

Oleh karena itu, pada rencana pembangunan jangka menengah desa diarahkan untuk peningkatan aparatur pemerintah desa dan BPD, penguatan peran dan fungsi kelembagaan kemasyarakatan, serta penguatan masyarakat desa. Pembangunan harus diarahkan pada pengembangan pusat-pusat pertumbuhan untuk mendorong pengembangan perdesaan berkelanjutan yang memiliki ketahanan sosial, ekonomi, dan ekologi serta mendorong keterkaitan desa-kota. Kebijakan pembangunan ini dilakukan dengan strategi sebagai berikut, yaitu;

1. Memfasilitasi peningkatan rutinitas pemerintah desa;
2. Memfasilitasi peningkatan rutinitas Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dan lembaga lembaga lainnya di tingkat desa;
3. Mempersiapkan data, informasi, dan indeks desa yang digunakan sebagai acuan bersama dalam perencanaan dan pembangunan, serta monitoring dan evaluasi kemajuan perkembangan desa;
4. Memastikan secara bertahap pemenuhan alokasi Dana Desa;
5. Memfasilitasi kerjasama antar desa.

Pelaksanaan Pembangunan Desa:



1. Memenuhi kebutuhan dasar masyarakat perdesaan dalam hal: pembangunan infrastruktur penunjang peningkatan perekonomian masyarakat desa (jalan lingkungan, jembatan, jalan pertanian, irigasi, drainase, TPT);
2. Memenuhi kebutuhan dasar masyarakat perdesaan dalam bidang pendidikan dan kesehatan dasar (penyediaan sarana dan prasarana pendidikan dan kesehatan serta tenaga pendidikan dan kesehatan);
3. Meningkatkan ketersediaan sarana dan prasarana dasar dalam menunjang kehidupan sosial-ekonomi masyarakat perdesaan yang berupa akses ke pasar, lembaga keuangan, sekolah, dan pusat pemerintahan; dan
4. Pembentukan dan pengembangan BUMDes serta penguatan permodalan BUMDes.

Pembinaan Kemasyarakatan meliputi: 1. Meningkatkan rutinitas masyarakat miskin dan rentan dalam pengembangan usaha berbasis potensi lokal. 2. Memberikan dukungan bagi masyarakat miskin dan rentan melalui penyediaan lapangan usaha, dana bergulir, kewirausahaan, dan lembaga keuangan mikro.

Sedangkan pemberdayaan Masyarakat Desa meliputi: 1. Meningkatkan keberdayaan masyarakat melalui penguatan sosial budaya masyarakat dan keadilan gender (kelompok wanita, pemuda, anak, dan TKI). 2. Perwujudan kemandirian pangan dan pengelolaan SDA yang berkelanjutan dengan memanfaatkan inovasi dan teknologi tepat guna di pedesaan (dari sektor Pertanian). 3. Meningkatkan kegiatan ekonomi desa yang berbasis komoditas unggulan melalui pengembangan rantai nilai, peningkatan produktivitas, serta penerapan ekonomi hijau. 4. Menyediakan dan meningkatkan sarana dan prasarana dan produksi olahan. 5. Meningkatkan



akses masyarakat desa terhadap modal usaha, pemasaran, dan informasi pasar. 6. Mengembangkan lembaga pendukung ekonomi desa seperti koperasi, BUMKal, dan lembaga ekonomi mikro lainnya.

Realisasi kegiatan di masing-masing bidang erat kaitannya dengan potensi pendapatan desa. Untuk itu, kegiatan dirinci secara lebih detail meliputi volume, manfaat/ sasaran, waktu pelaksanaan, dan perkiraan biaya/ sumber pembiayaan. Dengan demikian, RPJM Desa sangat tergantung pada sumber pembiayaan dari program-program yang masuk ke desa, program dari SKPD, jumlah alokasi dana desa (ADD) APBD Kabupaten, APBD Provinsi, APBN, serta tingkat Pendapatan Asli Desa (PADesa).

Pelaksanaan pemajuan dan pembangunan, berdasarkan Standar Operasional Prosedur: Indeks Desa Membangun tahun 2022 oleh Direktorat Jenderal Pembangunan Desa dan Pedesaan, Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi, mengacu pada Indeks Desa Membangun (IDM) yang merupakan akumulasi dari indeks komposit berdasarkan tiga indeks yakni 1) Indeks Ketahanan Sosial, 2) Indeks Ketahanan Ekonomi, 3) Indeks Ketahanan Ekologi/Lingkungan. Sejumlah perangkat indikator ini yang kemudian mendorong konsepsi bahwa dalam rangka mewujudkan desa maju dan mandiri maka diperlukan kebijakan berkelanjutan yang merupakan irisan dari aspek sosial, ekonomi, dan ekologi berdasarkan kemampuan potensi lokal masing-masing desa. Indeks Desa Membangun menggunakan klasifikasi status desa berdasarkan desa sangat tertinggal, desa tertinggal, desa berkembang, desa maju dan mandiri.

A.1.2. Pembangunan Kelurahan

Definisi Kelurahan menurut Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2018 adalah bagian wilayah dari Kecamatan sebagai perangkat Kecamatan. Pemerintah Kelurahan adalah pemerintah yang membawahi pembagian wilayah administratif di Indonesia di bawah kecamatan. Dalam konteks otonomi daerah di Indonesia, Kelurahan merupakan wilayah kerja Lurah



sebagai Perangkat Daerah Kabupaten atau kota. Kelurahan dipimpin oleh seorang Lurah yang berstatus sebagai Pegawai Negeri Sipil. Kelurahan merupakan unit pemerintahan terkecil setingkat dengan desa. Berbeda dengan desa, kelurahan memiliki hak mengatur wilayahnya lebih terbatas.¹⁰

Pasal 25 ayat (3) PP 17 Tahun 2018 menyebutkan Tugas lurah meliputi:

- a. pelaksanaan kegiatan pemerintahan Kelurahan;
- b. pelaksanaan pemberdayaan masyarakat;
- c. pelaksanaan pelayanan masyarakat;
- d. pemeliharaan ketenteraman dan ketertiban umum;
- e. pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum;
- f. pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh camat; dan
- g. pelaksanaan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pembangunan kelurahan atau pembangunan masyarakat kelurahan merupakan bagian integral dari pembangunan nasional sekaligus ditunjukkan pada pemerataan hasil pembangunan Indonesia (Sugianto, 2019) (Herlintati, et.all, 2020).¹¹ Kelurahan seumpama organisasi negara yang sekaligus dekat dan eksklusif bekerjasama dengan masyarakat menjadi ujung tombak keberhasilan pembangunan khususnya perkotaan swatantra daerah. Kaloh (2002) mengatakan bahwa pada era swatantra daerah, fungsi pemerintahan menyangkut tiga hal, yaitu pelayanan warga (service), pembuatan panduan atau petunjuk atau ketentuan bagi warga (peraturan) dan pemberdayaan.

¹⁰ Suharto, S. (2021). Keberhasilan Pemerintahan Kelurahan Dalam Pemberdayaan Masyarakat Kelurahan Di Kota Semarang. QISTIE, 14(1), 41-63.

¹¹ Herlintati, H., Kusumastuti, H., & Akbar, M. F. (2020). Kemampuan Aparat Pemerintahan Kelurahan dalam Menyelenggarakan Administrasi Pemerintahan di Way Halim Permai Kecamatan Way Halim Kota Bandar Lampung. Politicon: Jurnal Ilmu Politik, 2(1), 13-34.



Demikian dengan kelurahan akan terlibat eksklusif pada perencanaan serta pengendalian pembangunan dan pelayanan (Luahambowo, et.all, 2022).¹²

Lurah mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan, maka pembangunan yang dilaksanakan dengan menggunakan paradigma pemberdayaan sangat diperlukan untuk mewujudkan partisipasi masyarakat yang berlandaskan prinsip pengelolaan pembangunan yang partisipatif, terdapat pemerintahan yang jujur, adil, demokratis dan bertanggung jawab demikian juga pada tataran masyarakat mereka dilibatkan dalam dalam proses pembangunan seperti pemberian kekuasaan untuk meningkatkan posisi sosial, ekonomi, budaya dan politik dari masyarakat lokal, sehingga masyarakat mampu memainkan peranan yang signifikan dalam pembangunan (Haryani, T., & Kuswoyo, S. 2022).¹³

Berdasarkan pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 130 Tahun 2018 Tentang Kegiatan Pembangunan Sarana dan Prasarana Kelurahan dan Pemberdayaan Masyarakat Kelurahan, Peraturan ini mengatur kegiatan : a. Pembangunan Sarana dan Prasarana Kelurahan. Kegiatan ini digunakan untuk membiayai pelayanan sosial yang berdampak langsung pada meningkatnya kualitas hidup masyarakat. b. Pemberdayaan Masyarakat di Kelurahan. Kegiatan ini digunakan untuk peningkatan kapasitas dan kapabilitas masyarakat di Kelurahan dengan mendayagunakan potensi dan sumber daya sendiri. Sebagai cita-cita jangka panjang, kelurahan mampu menyediakan lapangan pekerjaan, menyediakan sumber-sumber pendapatan bagi masyarakat serta menghasilkan pendapatan asli kelurahan dalam jumlah yang memadai. Pemerintah Kelurahan harus mengambil tindakan dari adanya kebijakan pemerintah pusat yang telah menggulirkan Dana Kelurahan sebagai

¹² Luahambowo, S. Nasution, I. & Suharyanto, A. (2022). Efektivitas Kinerja Pemerintah Kelurahan Dalam Program Pemberdayaan Kebersihan Lingkungan. *Strukturasi: Jurnal Ilmiah Magister Administrasi Publik*, 4(1) 2022: 9-19,

¹³ Haryani, T., & Kuswoyo, S. (2022). Peran Pemerintah Kelurahan Dalam Pemberdayaan Masyarakat Di Kelurahan Pahandut Kecamatan Pahandut. *Jurnal Sociopolitico*, 4(1), 36-48.



stimulus pembangunan kelurahan secara adil dan merata dalam pembangunan (Pattylima, L. J., 2023).¹⁴

Kelurahan sebagai organisasi pemerintahan yang paling dekat dan berhubungan langsung dengan masyarakat merupakan kunci keberhasilan pembangunan kota khususnya otonomi daerah, dimana kelurahan akan terlibat langsung dalam perencanaan dan pengendalian pembangunan serta pelayanan. Oleh karena itu kelurahan harus mampu menjadi tempat bagi masyarakat untuk diselesaikan atau meneruskan aspirasi dan keinginan tersebut kepada pihak yang berkompeten untuk ditindak lanjuti.

Disamping itu peran kelurahan menjembatani program-program pemerintah untuk disosialisasikan kepada masyarakat sehingga dapat dipahami dan didukung oleh masyarakat. Adapun yang berpengaruh dengan hal tersebut yakni pemberian kesempatan meningkatkan kemampuan dan pemberian wewenang secara proporsional sehingga dapat menentukan baik-buruknya kinerja pemerintah kelurahan. Karena itu, kinerja aparat membutuhkan kemampuan dan motivasi baik dalam pencapaian hasil pelaksanaan tugas maupun dalam usaha pemberian layanan yang berkualitas kepada masyarakat (Saputra, A. R. 2014).¹⁵ Lebih lanjut dikemukakan (Kalalinggi, R. 2017) Dalam menjalankan tugasnya, Aparat kelurahan diharapkan mempunyai sikap mental, tekad dan semangat, ketaatan dan disiplin untuk tugas-tugasnya, yang sesuai dengan keahlian masing-masing, sehingga dapat memenuhi kebutuhan masyarakat, pengguna jasanya dan diharapkan dapat memberikan pelayanan yang baik kepada masyarakat.¹⁶

¹⁴ Pattylima, L. J., Lapian, M. T., & Waworundeng, W. (2023). Kinerja Pemerintah Kelurahan Dalam Pengelolaan Dana Kelurahan (Suatu Studi Di Kelurahan Uwuran 2 Kecamatan Amurang Kabupaten Minahasa Selatan Selatan). *JURNAL EKSEKUTIF*, 3(1).

¹⁵ Saputra, A. R. (2014). Kinerja Aparatur Pemerintah kelurahan dalam Pelayanan Publik di Kelurahan Pasar Pagi Kecamatan Samarinda Kota. *Jurnal*, 3.

¹⁶ Kalalinggi, R. (2017). Pelayanan Aparatur Kelurahan kepada Masyarakat di Kelurahan Sempaja Selatan Kota Samarinda. *Jurnal Paradigma (JP)*, 1(3), 324-335.



A.2. Peran Pemerintah Daerah dalam Pembangunan

Peran Pemerintah Daerah di era otonomi daerah sangat besar sekali, dimana pemerintah daerah diberikan kewenangan seluas-luasnya untuk mengurus pemerintahannya sendiri. Dalam Undang-undang Otonomi Daerah Nomor 23 Tahun 2014, yang dimaksud pemerintah daerah adalah penyelenggara urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut azas asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip negara kesatuan republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2017 Tentang Pembinaan dan Pengawasan atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa dengan mempertimbangkan Pemerintahan Daerah merupakan sub sistem dalam penyelenggaraan pemerintahan negara, maka untuk mengupayakan terwujudnya keserasian penyelenggaraannya diperlukan pembinaan dan pengawasandalam rangka menjaga tetap utuhnya wilayah dan tegaknya Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kedua fungsi tersebut diuraikan sebagai berikut:

a. Fungsi Pembinaan

Pembinaan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah adalah usaha, tindakan, dan kegiatan yang ditujukan untuk mewujudkan tercapainya tujuan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemerintah dapat melimpahkan pembinaan atas penyelenggaraan Pemerintahan Kabupaten dan Kota kepada Gubernur selaku wakil Pemerintah di Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pembinaan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah untuk kabupaten/kota, dilaksanakan oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk pembinaan umum dan teknis. Pembinaan umum meliputi:

- a. pembagian urusan pemerintahan;
- b. kelembagaan daerah;



- c. kepegawaian pada Perangkat Daerah;
- d. keuangan daerah;
- e. pembangunan daerah;
- f. pelayanan publik di daerah;
- g. kerjasama daerah;
- h. kebijakan daerah;
- i. kepala daerah dan DPRD; dan
- j. bentuk pembinaan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pembinaan teknis dilakukan terhadap teknis penyelenggaraan urusan pemerintahan yang diserahkan yang diserahkan ke daerah kabupaten/kota. Dalam melakukan pembinaan, Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat dibantu oleh perangkat gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pembinaan umum dan teknis dilakukan dalam bentuk fasilitasi, konsultasi, pendidikan dan pelatihan serta penelitian dan pengembangan.

Pembinaan dalam fasilitasi dilakukan secara efisien dan efektif untuk meningkatkan kapasitas daerah dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Fasilitasi dapat dilakukan pada tahapan perencanaan, penganggaran, pengorganisasian, pelaksanaan, pelaporan, evaluasi, dan pertanggungjawaban penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Fasilitasi, meliputi kegiatan: a. pemberdayaan Pemerintahan Daerah; b. penguatan kapasitas Pemerintahan Daerah; dan c. bimbingan teknis kepada Pemerintahan Daerah. Fasilitasi dilakukan dalam bentuk penyediaan sarana dan prasarana pemerintahan dan/atau pendampingan.

Pembinaan melalui konsultasi dilakukan untuk mendapatkan



petunjuk, pertimbangan, dan/atau pendapat terhadap permasalahan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang sifatnya mendesak dan/atau menyangkut kepentingan masyarakat luas yang belum diatur secara tegas dalam ketentuan peraturan perundang-undangan. Konsultasi dapat dilakukan secara langsung atau tidak langsung. Dalam hal konsultasi dilakukan secara langsung, hasil konsultasi dituangkan secara tertulis dalam berita acara hasil konsultasi. Dalam hal konsultasi dilakukan secara tidak langsung, hasil konsultasi dituangkan secara tertulis dalam surat jawaban. Konsultasi yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah kabupaten/kota diselenggarakan oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat. Hasil konsultasi harus ditindaklanjuti oleh Pemerintah Daerah melalui penyempurnaan dan/atau penyesuaian kebijakan daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sedangkan pembinaan melalui pendidikan dan pelatihan diselenggarakan dalam rangka pengembangan kompetensi penyelenggara pemerintahan Daerah. Pendidikan dan pelatihan meliputi:

- a. pendidikan dan pelatihan teknis dan fungsional substantif pemerintahan dalam negeri;
- b. Pendidikan dan pelatihan kepemimpinan pemerintahan dalam negeri;
- c. pendidikan dan pelatihan kepamongprajaan;
- d. pendidikan dan pelatihan teknis dan fungsional substantif kementerian/lembaga pemerintah non- kementerian;
- dan/atau e. pendidikan dan pelatihan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pendidikan dan pelatihan dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pendidikan dan pelatihan diselenggarakan oleh Kementerian sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pendidikan dan pelatihan diselenggarakan oleh kementerian/lembaga pemerintah non-kementerian sesuai dengan kewenangannya dan dikoordinasikan kepada Menteri. Pendidikan dan pelatihan dapat dilaksanakan melalui kerjasama antar kementerian/lembaga pemerintah non-kementerian, antar-



Pemerintah Daerah, dan/atau dengan perguruan tinggi serta lembaga pendidikan dan pelatihan lainnya. Menteri menetapkan standardisasi dan sertifikasi program pendidikan dan pelatihan.

Dalam hal pembinaan melalui penelitian dan pengembangan dilakukan dalam rangka meningkatkan kualitas kebijakan dan program penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Penelitian dan pengembangan termasuk pengkajian, penerapan, perekayasaan, dan pengoperasian. Penelitian dan pengembangan dapat dilakukan melalui kerjasama antar kementerian/ lembaga pemerintah non-kementerian, antar-Pemerintah Daerah, dan/atau dengan perguruan tinggi serta lembaga penelitian dan pengembangan lainnya. Hasil penelitian dan pengembangan dijadikan dasar perumusan kebijakan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Menteri menetapkan standarisasi program penelitian dan pengembangan untuk pembinaan umum. Menteri teknis/kepala lembaga pemerintah non-kementerian menetapkan standardisasi program penelitian dan pengembangan untuk pembinaan teknis sesuai dengan kewenangannya.

b. Fungsi Pengawasan

Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah adalah usaha, tindakan, dan kegiatan yang ditujukan untuk menjamin penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berjalan secara efisien dan efektif sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pemerintah melakukan pengawasan atas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Pemerintah dapat melimpahkan pengawasan atas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kabupaten dan Kota kepada Gubernur selaku wakil pemerintah di Daerah sesuai peraturan perundang-undangan. Pengawasan dilakukan: a. secara represif terhadap kebijakan Pemerintahan Daerah yang berupa Peraturan Daerah dan atau Keputusan Kepala Daerah serta Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Keputusan Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah; b.



secara fungsional terhadap pelaksanaan kebijakan Pemerintahan Daerah. Pengawasan represif dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah setelah berkoordinasi dengan Departemen/Lembaga Pemerintah Non Departemen terkait. Pemerintah dapat melimpahkan pengawasan kepada Gubernur selaku wakil Pemerintah terhadap Peraturan Daerah dan atau Keputusan Kepala Daerah serta Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Keputusan Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten dan Kota setelah berkoordinasi dengan instansi terkait.

Pengawasan secara fungsional dilakukan oleh lembaga/ Badan/Unit sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dalam rangka melakukan pengawasan fungsional atas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, Menteri dan Pimpinan Lembaga Pemerintah Non Departemen berkoordinasi dengan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah. Koordinasi pengawasan meliputi perencanaan, pelaksanaan, pelaporan dan tindak lanjut hasil pengawasan. Pasal Pengawasan secara fungsional yang dilaksanakan oleh Departemen dan Lembaga Pemerintah Non Departemen dilaporkan kepada Presiden. Pengawasan yang dilimpahkan kepada Gubernur dilaporkan kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah. Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menindaklanjuti hasil pengawasan. Tindak lanjut hasil pengawasan Pemerintah dilaporkan oleh Gubernur, Bupati dan Walikota kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah dengan tembusan kepada Menteri atau Pimpinan Lembaga Pemerintah Non Departemen terkait. Tindak lanjut hasil pengawasan Gubernur selaku wakil Pemerintah di Daerah dilaporkan oleh Bupati dan Walikota kepada Presiden melalui Gubernur dengan tembusan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah dan Menteri atau Pimpinan Lembaga Pemerintah Non Departemen terkait.

Pengawasan kepala daerah terhadap Perangkat Daerah meliputi: a.



pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah; b. pelaksanaan tugas pembantuan yang bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja daerah; ' c. ketaatan terhadap ketentuan peraturan perundang undangan termasuk ketaatan pelaksanaan norma, standar, prosedur, dan kriteria yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat dalam tahap perencanaan, penganggaran, pengorganisasian, pelaksanaan, pelaporan, evaluasi, dan pertanggungjawaban atas pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah; dan d. akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah yang bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja daerah.

Pengawasan dilaksanakan berdasarkan prinsip yang meliputi: a. pemeriksaan dan penilaian atas manfaat dan keberhasilan kebijakan serta pelaksanaan program dan kegiatan; pemeriksaan secara berkala atau sewaktu-waktu maupun pemeriksaan terpadu; reviu terhadap dokumen atau laporan secara berkala atau sewaktu-waktu dari Perangkat Daerah; pengusutan atas kebenaran laporan mengenai adanya indikasi terjadinya penyimpangan, korupsi, kolusi, dan nepotisme; dan monitoring dan evaluasi terhadap program dan kegiatan Perangkat Daerah. Selain melakukan pengawasan, bupati/walikota melakukan pengawasan terhadap desa. Dalam melakukan pembinaan dan pengawasan bupati/walikota dibantu oleh camat atau sebutan lain dan inspektorat kabupaten/kota. Pembinaan dan pengawasan oleh camat atau sebutan lain dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan hasil pembinaan dan pengawasan tersebut disampaikan kepada bupati/walikota. Berdasarkan hasil pengawasan bupati/walikota menugaskan Perangkat Daerah terkait melaksanakan tindak lanjut hasil pengawasan serta untuk selanjutnya dilakukan pemantauan oleh inspektorat.

Pengawasan oleh inspektorat dilaksanakan untuk menjaga akuntabilitas pengelolaan keuangan desa. Pembinaan dan pengawasan



yang dilaksanakan untuk menjaga akuntabilitas pengelolaan keuangan desa meliputi:

- a. laporan pertanggungjawaban pengelolaan keuangan desa;
- b. efisiensi dan efektivitas pengelolaan keuangan desa; dan
- c. pelaksanaan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Inspektorat kabupaten/kota dalam melakukan pengawasan harus berkoordinasi dengan camat atau sebutan lain dan hasil pembinaan dan pengawasan tersebut disampaikan kepada bupati/ walikota.

Pemerintah dapat memberikan sanksi terhadap Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota dan atau aparatnya yang menolak pelaksanaan serta tindak lanjut hasil pengawasan berdasarkan peraturan perundang-undangan. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah melakukan pengawasan legislatif terhadap pelaksanaan kebijakan daerah.

Pengawasan legislatif dilakukan sesuai dengan tugas dan wewenangnya melalui dengar pendapat, kunjungan kerja, pembentukan panitia khusus dan pembentukan panitia kerja yang diatur dalam tata tertib dan atau sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Masyarakat secara perorangan maupun kelompok dan atau organisasi masyarakat dapat melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Pengawasan dapat dilakukan secara langsung atau tidak langsung baik lisan maupun tertulis berupa permintaan keterangan, pemberian informasi, saran dan pendapat kepada Pemerintah, Pemerintah Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan lembaga lainnya sesuai dengan tata cara yang ditetapkan dalam peraturan perundangan.

A.3. Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Bidang Pemerintahan Desa

Negara Republik Indonesia sebagai Negara Kesatuan dalam



penyelenggaraan pemerintahannya menganut asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. Penyelenggaraan asas desentralisasi secara bulat dan utuh dilaksanakan di pemerintahan daerah untuk memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada Daerah Otonom dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri serta berdasarkan aspirasi masyarakat, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Prinsip-prinsip pemberian Otonomi Daerah menurut Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah adalah penekanan terhadap aspek demokrasi, keadilan, pemerataan dan partisipasi masyarakat serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman Daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Sebagai wujud dari penekanan berbagai prinsip di atas, telah membuka peluang dan kesempatan yang sangat luas kepada Daerah Otonom untuk melaksanakan kewenangannya secara mandiri, luas, nyata, dan bertanggung jawab. Paradigma baru desentralisasi membuka tantangan besar bagi seluruh bangsa Indonesia, namun apabila pemahaman terhadap wawasan kebangsaan keliru, akan menimbulkan tuntutan-tuntutan yang bersifat memperlemah kesatuan dan persatuan bangsa, seperti tuntutan atas pengalihan sumber-sumber pendapatan negara, bahkan tuntutan bentuk pemisahan diri Daerah dari negara di luar sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Penyelenggaraan Pemerintahan pada hakekatnya tidak terlepas dari prinsip-prinsip manajemen modern, di mana fungsi-fungsi manajemen senantiasa berjalan secara simultan, proporsional dalam kerangka pencapaian tujuan organisasi. Fungsi-fungsi organik manajemen yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, pengawasan dan evaluasi merupakan sarana yang harus ada dan dilaksanakan oleh manajemen secara profesional dalam rangka pencapaian sasaran dan tujuan organisasi secara efektif



dan efisien. Untuk mewujudkan adanya ketegasan dan konsistensi penyelenggaraan pemerintahan negara yang berdaya guna dan berhasil guna bagi pembangunan nasional dan kesejahteraan masyarakat, maka kewenangan Daerah Otonom perlu dilakukan pembinaan dan pengawasan untuk menghindari agar kewenangan tersebut tidak mengarah kepada kedaulatan.

Pemerintahan Daerah pada hakekatnya merupakan sub sistem dari pemerintahan nasional dan secara implisit pembinaan dan pengawasan terhadap Pemerintahan Daerah merupakan bagian integral dari sistem penyelenggaraan pemerintahan. Pembinaan dan Pengawasan atas penyelenggaraan Otonomi Daerah dimaksudkan untuk mencapai beberapa tujuan yaitu: a. mencapai tingkat kinerja tertentu; b. menjamin susunan administrasi yang terbaik dalam operasi unit-unit Pemerintahan Daerah baik secara internal maupun dalam hubungannya dengan lembaga-lembaga lain; c. untuk memperoleh perpaduan yang maksimum dalam pengelolaan Pembangunan Daerah dan Nasional; d. untuk melindungi warga masyarakat dari penyalahgunaan kekuasaan di Daerah; e. untuk mencapai integrasi Nasional; f. pembinaan dan pengawasan tetap dijaga agar tidak membatasi inisiatif, dan tanggung jawab Daerah, di samping itu hal ini merupakan upaya menyelaraskan nilai efisiensi dan demokrasi.

Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah DIY dilaksanakan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang diselenggarakan sesuai dengan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan DIY. Penetapan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan DIY untuk memberikan kepastian hukum terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan DIY dan bertujuan untuk mewujudkan



kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan partisipasi masyarakat serta peningkatan daya saing DIY dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, diperlukan penetapan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah Istimewa Yogyakarta sesuai dengan dinamika peraturan perundang-undangan.

Penjabaran dari urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan DIY yang diwujudkan melalui penetapan kebijakan Pemerintah Daerah. Sebagaimana diamanatkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015, urusan pemerintahan konkuren yang diselenggarakan Pemerintahan Daerah DIY terdiri atas urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan. Urusan pemerintahan wajib sebagaimana disebutkan dibagi dalam urusan pemerintahan wajib yang terkait pelayanan dasar dan urusan pemerintahan wajib yang tidak terkait pelayanan dasar.

Untuk urusan pemerintahan wajib yang terkait pelayanan dasar ditentukan Standar Pelayanan Minimal (SPM) untuk menjamin hak-hak konstitusional masyarakat. Sedangkan urusan pemerintahan pilihan sebagai urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah sesuai dengan ketersediaan sumber daya yang dimiliki DIY, baik yang telah maupun yang akan dikelola, yang memberikan dampak bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat. Penetapan urusan pemerintahan daerah DIY, yang sebelumnya ditetapkan dengan Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 7 Tahun 2007 tentang Urusan Pemerintahan yang Menjadi Kewenangan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta sudah tidak sesuai lagi dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015, sehingga perlu diganti dengan



Peraturan Daerah tentang Pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah Istimewa Yogyakarta ini. Selain menyelenggarakan urusan pemerintahan konkuren, Pemerintah Daerah juga menyelenggarakan urusan Keistimewaan yang ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Urusan Keistimewaan adalah wewenang tambahan tertentu yang dimiliki DIY selain wewenang sebagaimana ditentukan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015. Penyelenggaraan urusan pemerintahan konkuren dan urusan Keistimewaan, dilaksanakan sesuai dengan asas penyelenggaraan pemerintahan negara.

Dalam Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 3 Tahun 2017 Tentang Pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang Menjadi Kewenangan Daerah Istimewa Yogyakarta telah diatur terkait dengan bidang pemberdayaan masyarakat desa di DIY adalah:

Tabel 2.5. Pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang Menjadi Kewenangan Daerah Istimewa Yogyakarta

No	Sub Urusan	Kewenangan DIY	Layanan Utama
1.	Penyelenggaraan pemerintahan desa	Pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan desa	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pembinaan terhadap Kabupaten/Kota dalam rangka penyusunan kebijakan Kabupaten/Kota yang mengatur tentang Desa. 2. Pembinaan Kabupaten/Kota dalam rangka pemberian alokasi dana desa. 3. Pembinaan peningkatan kapasitas Kepala Desa dan perangkat Desa, Badan Permusyawaratan Desa dan



			<p>Lembaga Kemasyarakatan</p> <ol style="list-style-type: none"> 4. Melakukan pembinaan manajemen pemerintahan Desa. 5. Pembinaan upaya percepatan pembangunan desa. 6. Pembinaan dan pengawasan atas penetapan RAPBD Kabupaten/Kota dalam pembiayaan Desa. 7. Pembinaan terhadap Kabupaten/Kota dalam rangka penataan wilayah Desa. 8. Membina dan mengawasi penetapan pengaturan BUMDesa Kabupaten/Kota.
		<p>Pemberdayaan masyarakat desa</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Penerapan hasil pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, teknologi tepat guna, dan temuan baru untuk kemajuan ekonomi dan pertanian masyarakat Desa. 2. Peningkatan kualitas pemerintahan dan masyarakat desa. <p>Optimalisasi institusi asli dan/atau yang sudah ada di masyarakat Desa</p>



		Pemberdayaan masyarakat desa	<ol style="list-style-type: none"> 3. Penerapan hasil pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, teknologi tepat guna, dan temuan baru untuk kemajuan ekonomi dan pertanian masyarakat Desa 4. Peningkatan kualitas pemerintahan dan masyarakat desa 5. Optimalisasi institusi asli dan/atau yang sudah ada di masyarakat Desa
2	Kerjasama desa	Fasilitasi kerja sama antar desadari daerah Kabupaten/Kot a yang berbeda dalam DIY	<ol style="list-style-type: none"> 1. Layanan fasilitasi kerjasama perencanaan pembangunan kawasanperdesaan. 2. Layanan fasilitasi kerjasama pembangunan ekonomi kawasanperdesaan. 3. Layanan fasilitasi kerjasama pembangunan sarana dan prasarana kawasan perdesaan. 4. Layanan fasilitasi kerjasama pengembangan sumber daya alam kawasan perdesaan 5. Layanan fasilitasi 6. Kerjasama dan pengembangan kapasitas
3	Lembaga kemasyarakatan	Pemberdayaan lembaga kemasyarakatan yang bergerak di bidang Pemberdayaan Desa	<ol style="list-style-type: none"> 1. Layanan fasilitasi pemberdayaan masyarakat, lembagakemasyarakatan 2. Layanan fasilitasi pembangunan dan pemberdayaan sosialdasar masyarakat, lembaga



			<p>kemasyarakatan</p> <p>3. Layanan fasilitasi pembangunan sarana dan prasarana masyarakat, lembaga kemasyarakatan</p> <p>4. Layanan fasilitasi pemberdayaan dan pengembangan Usaa Ekonomi masyarakat, lembaga kemasyarakatan</p> <p>6. Layanan fasilitasi Pendayagunaan SumberDaya Alam dan Teknologi Tepat Guna masyarakat, lembaga kemasyarakatan</p>
--	--	--	--

Sekretariat DPRD



Dalam mewujudkan tujuan keistimewaan ini, maka untuk beberapa hal yang terkait dengan Kalurahan telah diberikan penugasan yang dikaitkan dengan empat ranah keistimewaan dalam bidang kelembagaan, kebudayaan, tata ruang dan pertanahan. Sebagaimana yang terlihat pada tabel di bawah ini:

Tabel 2.6. Penugasan Urusan Keistimewaan ke Kalurahan

PENUGASAN URUSAN KEISTIMEWAAN KE KALURAHAN (Pergub DIY 13/2022)			
KELEMBAGAAN	KEBUDAYAAN	PERTANAHAN	TATA RUANG
a. Penyusunan kebijakan, susunan organisasi, tugas dan fungsi, tata kerja, tata laksana, pola hubungan, beban kerja, nomenklatur kalurahan;	1) perumusan dan penetapan regulasi kebijakan dan teknis pemeliharaan dan pengembangan obyek kebudayaan kalurahan;	1) pengumpulan dan pencatatan dokumen SG/PAG dan Tanah Kalurahan;	1) Penyebarluasan informasi rencana tata ruang pada satuan ruang strategis;
b. Penyusunan Perkal untuk pelaksanaan tugas urusan keistimewaan Kelembagaan;	2) perencanaan, pelaksanaan, pengendalian dan pengembangan obyek kebudayaan kalurahan;	2) pencatatan setiap perubahan hukum yang berkaitan dengan SG/PAG dan Tanah Kalurahan;	2) pelaksanaan hamparan pemanfaatan ruang sesuai izin pada satuan ruang strategis;
c. Penyediaan SDM;	3) peningkatan peran masyarakat kalurahan dan pemeliharaan dan pengembangan kebudayaan;	3) pemberian persetujuan pendaftaran SG/PAG dan Tanah Kalurahan;	3) pelaksanaan laporan ketidaksesuaian pemanfaatan ruang pada satuan ruang strategis;
d. Penyediaan sarana penunjang program/kegiatan urusan Keistimewaan Kelembagaan;	4) pendataan potensi budaya kalurahan;	4) bantuan pemberkasan pendaftaran SG/PAG dan Tanah Kalurahan;	4) pemanfaatan ruang pada satuan strategis Kasultanan dan Kadipaten; dan
e. Peningkatan budaya pemerintahan.	5) penyelenggaraan dan pengelolaan kearifan budaya dan kawasan budaya; dan	5) peninjauan teknis dan pemantauan peroleh bidang bidang SG/PAG dan Tanah Kalurahan;	5) pemenuhan standar pelayanan bidang penataan ruang pada satuan ruang strategis Kasultanan dan Kadipaten;
	6) penyediaan sarana penunjang urusan kebudayaan.	6) bantuan pemantauan dan perbaikan terhadap pemanfaatan SG/PAG dan Tanah Kalurahan;	
		7) fasilitasi penanganan permasalahan SG/PAG;	
		8) bantuan peninjauan dan/atau penganggaran dari kesulitan, kebutuhan dan ketidaksesuaian izin yg diberikan Kasultanan atau Kadipaten;	
		9) perwujudan Kelurahan Tertib Administrasi Pertanahan;	
		10) Penyusunan Perkal tentang Pemanfaatan Tanah Kalurahan.	

Penugasan Urusan Keistimewaan dan Danais dalam Pergub DIY 85/2019 :

- Usulan kegiatan melalui Pemkab ke Pemda DIY;
- Usulan diverifikasi oleh Bappeda Kab, supaya tidak double anggaran dgn APBD Pemkab.

Sedangkan Kewenangan Pemerintah Daerah DIY dan Pemerintah Kabupaten/Kota terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa dapat dilihat dari Tabel 2.6 berikut :

Tabel 2.6. Kewenangan Pemda DIY dan Pemkab/Kota



PEMDA	Dasar Hukum	Kewenangan
PEMDA DIY	Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 3 Tahun 2017 Tentang Pelaksanaan Urusan Pemerintahan Yang Menjadi Kewenangan Daerah Istimewa Yogyakarta	<p>Pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan Desa di DIY</p> <p>Pemberdayaan Masyarakat Desa Fasilitasi kerja sama antar desa dari daerah Kabupaten/Kota yang berbeda dalam DIY</p> <p>Pemberdayaan lembaga kemasyarakatan yang bergerak di bidang pemberdayaan Desa</p>
PEMDA KABUPATEN	Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 5 Tahun 2021 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 12 Tahun 2016 Tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kabupaten Bantul tertanggal 25 Agustus 2021	<p>Pengoordinasian perencanaan penyelenggaraan urusan di Bidang Pemberdayaan Masyarakat dan Kalurahan;</p> <p>Perumusan kebijakan teknis penyelenggaraan urusan di Bidang Pemberdayaan Masyarakat dan Kalurahan;</p> <p>Pengoordinasian kegiatan penyelenggaraan pemerintahan Kalurahan;</p> <p>Pengoordinasian kegiatan pemberdayaan masyarakat Kalurahan;</p> <p>Pelayanan, pengoordinasian, pembinaan, pengawasan dan pengendalian penyelenggaraan urusan Pemberdayaan Masyarakat dan Kalurahan;</p> <p>Pemberian rekomendasi perizinan/nonperizinan bidang Pemberdayaan Masyarakat dan Kalurahan;</p> <p>Pengoordinasian tugas dan fungsi satuan organisasi Dinas;</p> <p>Pelaksanaan kegiatan kesekretariatan Dinas;</p> <p>Pengoordinasian pelaksanaan reformasi birokrasi, sistem pengendalian internal pemerintah, hukum, organisasi, ketatalaksanaan, kearsipan, perpustakaan dan budaya pemerintahan pada Dinas;</p> <p>Pengoordinasian dan pembinaan pelaksanaan tugas dan fungsi Jabatan Fungsional pada Dinas;</p> <p>Pengoordinasian tindak lanjut laporan hasil pemeriksaan;</p> <p>Pengoordinasian pelaksanaan pemantauan, pengendalian, evaluasi dan penyusunan laporan pelaksanaan tugas dan fungsi Dinas; dan</p> <p>Pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh Bupati sesuai dengan bidang tugas Dinas</p>



A.4. Reformasi Kalurahan

Dalam melakukan reformasi birokrasi Kalurahan seharusnya dirancang untuk menjamin adanya perubahan aparatur untuk meningkatkan profesionalisme dan menciptakan tata kelola pemerintahan dan partisipasi masyarakat (democratic governance) yang lebih baik di Kalurahan demi mendukung keberhasilan pembangunan nasional. Oleh karena itu, reformasi kalurahan pada hakikatnya adalah untuk melakukan pembaharuan dan perubahan mendasar terhadap sistem penyelenggaraan pemerintahan terutama menyangkut empat aspek penting, yaitu: Pertama, aspek kelembagaan. Kedua, aspek ketatalaksanaan/business process. Ketiga, aspek sumber daya manusia aparatur. Keempat, tata kelola keuangan.

Dalam memperkuat proses reformasi birokrasi Kalurahan tersebut diatas, diperlukan langkah strategis dan taktis dalam mewujudkan tujuan untuk membangun karakter dan sikap aparatur Kalurahan agar lebih berdaya guna dan berhasil guna dalam mengemban tugas umum pemerintahan dan pembangunan nasional. Menurut Lee (1971), ada tiga hal yang perlu diperhatikan dalam melakukan reformasi birokrasi tidak bisa dilepaskan dari tujuannya dengan didasarkan pada pendekatan yang terfokus. Pertama, untuk tujuan peningkatan ketertiban dan tatanan (improved order), reformasi birokrasi menggunakan pendekatan reformasi prosedural (proceedural reform) dengan tujuan untuk meningkatkan ketertiban dengan menekankan pada rasional hukum dan prosudural. Kedua, tujuan reformasi untuk meningkatkan metode kerjanya (improved method), yaitu dengan menggunakan pendekatan reformasi yang bersifat teknis (technical refom) yang memenuhi rasionalitas metode kerja yang seringkali dipengaruhi oleh pengaruh eksternal. Ketiga, reformasi untuk tujuan peningkatan kinerja (Improved performance) dengan pendekatan reformasi programatik (programmatic reform) yang mengikuti dasar



pemikiran pembangunan yang ditujukan untuk peningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Untuk mewujudkan keberhasilan dalam reformasi birokrasi Kalurahan ini, sangat ditentukan oleh beberapa faktor penting, terutama oleh adanya keinginan yang kuat dari aparatur kalurahan untuk merubah dirinya menjadi lebih baik, adanya dukungan politik dari atas serta partisipasi yang tinggi dari masyarakatnya. Menurut Muhammad (dalam Sappe, 2019), menyatakan bahwa ada tiga faktor utama yang menjadi faktor penentu atau tantangan dalam mewujudkan keberhasilan melakukan reformasi birokrasi, yaitu: Pertama, faktor internal meliputi kemampuan birokrasi untuk mengubah dirinya menjadi lebih baik. Kedua, faktor eksternal yang berkaitan dengan komitmen politik dari atas. Ketiga, faktor daya dukung atau partisipasi masyarakat terhadap efektifitas kebijakan yang direncanakan dan dilaksanakan oleh birokrasi itu sendiri.

Bahkan reformasi birokrasi di Kalurahan juga akan berhasil, jika sumber daya manusia yang kompeten di bidangnya yang didukung oleh kepemimpinan yang kuat. Semakin kuat kepemimpinannya serta kompeten sumber daya manusia dalam implementasi reformasi tersebut, maka semakin tinggi keberhasilan reformasi birokrasinya. Walaupun komitmen politik ada, tapi kalau elemen pelaksanaannya tidak mendukung akan menjadi tokenisme, yaitu suatu tindakan atau kebijakan yang dilakukan hanya sekedarnya saja dan lebih bersifat superfisial, dangkal dan hanya dipermukaan saja atau tindakan simbolis untuk mencapai suatu tujuan.

Oleh karena itu, Pemerintah DIY dalam melakukan reformasi birokrasi Kalurahan sudah harusnya meletakkan kerangka kerja Refomrasi Birokrasi Terbatas Kalurahan yang berfokus pada reformasi kelembagaan, ketatalaksanaan, sumber daya manusia dan tata kelola keuangan menjadi penting dalam pelaksanaan reformasi birokrasi kalurahan terbatas ini.

Hal ini dipertegas dalam visi dan misi Gubernur DIY untuk periode



2022/2027 dengan visinya adalah Mewujudkan Pancamulia Masyarakat Jogja melalui Reformasi Kelurahan, Pemberdayaan Kawasan Selatan, serta Pengembangan Budaya Inovasi dan Pemanfaatan Teknologi Informasi.

Dari visi ini, kemudian diturunkan menjadi empat (4) misi utama, yaitu: 1. Mereformasi Kelurahan untuk lebih berperan dalam meningkatkan: (i) kualitas hidup-kehidupan-penghidupan warga, (ii) pembangunan yang inklusif, serta (iii) pengembangan kebudayaan. 2. Memberdayakan Kawasan Selatan dengan mengoptimalkan: (i) dukungan infrastruktur, (ii) peningkatan kapasitas SDM, dan (iii) perlindungan/pengelolaan sumber daya setempat. 3. Meningkatkan budaya inovasi dan mengoptimalkan pemanfaatan kemajuan Teknologi Informasi. 4. Melestarikan lingkungan dan warisan budaya melalui penataan ruang dan pertanahan yang lebih baik.

Untuk arah pengembangan reformasi birokrasi Kelurahan DIY yang telah disusun berdasarkan tujuan, indikator tujuan, sasaran, indikator sasaran dan strategi sebagaimana yang dilihat pada tabel 2.2. dibawah ini:

Tabel 2.7. Penjelasan Misi Reformasi Kelurahan

Misi	Tujuan	Indikator Tujuan	Sasaran	Indikator sasaran	Strategi
Misi 1 : Mereformasi Kelurahan untuk lebih berperan dalam meningkatkan (i) kualitas hidup-kehidupan-penghidupan warga, (ii) pembangunan yang inklusif, dan (iii) pengembang	Otonomi Desa dan Kapasitas kelembagaan Kelurahan serta SDMnya yang meningkat	<ul style="list-style-type: none"> • Kelurahan mampu mendukung program program pemerintah; • Peningkatan inovasi untuk menyelesaikan berbagai persoalan lokal; • Kelurahan mampu mengelola sumber daya local • Kelurahan mampu mengembangkan kolaborasi 	<ul style="list-style-type: none"> • Pilkades yang demokratis dan berkualitas/bebas money politic • Lurah dan perangkatnya yang lebih paham atas berbagai program pemerintah • Meningkatkan kerangka peraturan penyelenggaraan pemerintahan Kelurahan • Pengelolaan sumber daya Kelurahan khususnya tanah dan air yang 	<ul style="list-style-type: none"> • Terpilihnya lurah-lurah yang lebih baik • RPJMDes bersinergi dengan RPJMD Kabupaten dan DIY • Tersusunnya Peraturan Desa yang lebih baik • Meningkatkan dana desa • Meningkatkan jumlah 	Pengembangan sistem birokrasi di Kelurahan yang bertumpu pada reformasi SDM, reformasi regulasi, dan reformasi nilai budaya



an kebudayaan		yang seimbang dengan berbagai pihak	lebih baik • Meningkatnya berbagai lembaga yang bekerjasama dengan Kalurahan	mitra Kalurahan	
------------------	--	--	---	--------------------	--

Sumber: Bappeda DIY, 2022

Berdasarkan rumusan misi tersebut diatas, menandakan bahwa lima tahun ke depan menjadikan reformasi Kalurahan sebagai katalisasi dalam meingkatkan kualitas hidup, kehisupan dan penghidupan warga DIY, pembangunan yang inklusif dan pengembangan kebudayaan.

A.5. Pemberdayaan Masyarakat

Pemberdayaan masyarakat dalam naskah akademik ini merupakan komponen mendasar dalam melihat perspektif pemajuan dan pembangunan wilayah. Pada hakikatnya, menurut Friedmann (1992) konsep pemberdayaan masyarakat sendiri terbagi dalam dua arus utama besar yang berbeda yakni premis pesimistis atau kegagalan dan premis optimistis atau harapan keberhasilan. Premis pesimistis memandang konsep pemberdayaan menempatkan sasaran program sebagai objek pemberdayaan akibat dari kegagalan model pembangunan yang diterapkan oleh satu pemerintahan dan pasar yang berdampak pada aspek ekonomi dan aspek sosial. Sedangkan pandangan optimistis melihat konsep pemberdayaan masyarakat sebagai bagian dari upaya alternatif yang dilakukan untuk menguatkan nilai-nilai baru dalam kehidupan demokrasi, serta menghidupkan nilai-nilai kebaruan seperti kesetaraan gender, toleransi dan sebagainya.

Secara umum, konsep pemberdayaan seringkali dimaknai secara top-down sebagai tanggungjawab institusi yang lebih besar yang bertanggungjawab kepada masyarakat. Dalam naskah akademik ini menempatkan pemerintah sebagai institusi yang melakukan perancangan program pemberdayaan yang ideal bagi masyarakat. Sasaran utama dalam



konsep pemberdayaan adalah peningkatan kapasitas sumber daya manusia yang sejalan dengan argumentasi dari Armatya Sen (1984) yang menekankan pada konsep pembangunan ekonomi berkaitan erat pada aspek mikro yakni individu sebagai subjek pembangunan untuk meningkatkan “nilai” dari kapasitas sumber daya manusia tersebut melalui sejumlah strategi yang didesain oleh institusi sosial. Pendapat Sen ini sejalan dengan pandangan Hulme dan Turner (1990) yang menjelaskan beberapa strategi yang dapat digunakan dalam merancang program pemberdayaan masyarakat seperti pertama dengan the welfare approach yakni strategi pemberdayaan yang berorientasi pada peningkatan kapasitas sumber daya manusia, serta memandang sasaran pemberdayaan sebagai subjek yang aktif dalam pemberdayaan itu sendiri dengan menggunakan potensi lokal dari masyarakat dalam menguatkan aspek-aspek nilai demokrasi dalam sistem pemerintahan dan masyarakat. Kedua, the development approach yakni pendekatan pembangunan yang melihat pemberdayaan sebagai salah satu bagian dari program pembangunan yang berorientasi pada pembangunan, khususnya ekonomi. Ketiga, the empowerment approach yang melihat pendekatan pemberdayaan sebagai bagian dari perubahan sosial dengan pendampingan atau fasilitasi sebuah program yang terintegrasi sebagai upaya penting dalam pengentasan ketidakberdayaan suatu masyarakat dalam aspek pengentasan kemiskinan.

Dalam sudut pandang yang lebih luas, ketika menempatkan ukuran keberhasilan pembangunan dalam kaca mata pengentasan kemiskinan, pemberdayaan dimaknai sebagai sebuah konsep yang menekankan pada daya lenting baik individu atau kelompok masyarakat untuk dapat keluar dari kemiskinan. Menurut Maani (2011) pemberdayaan masyarakat dapat menitikberatkan pada penguatan kapasitas agensi atau kapasitas individu dengan mempertimbangkan tiga aspek utama yakni pertama, pemberdayaan perlu menekankan pada perubahan struktur dalam pembangunan. Kedua, pemberdayaan mengedepankan pada penuntasan permasalahan paling



mendasar dalam masyarakat seperti kemiskinan, kesenjangan, dan permasalahan ekonomi lainnya. Ketiga, pemberdayaan menitikberatkan pada koordinasi atau kerjasama lintas sektor yang secara sistematis dikerjakan dalam kerangka kerja yang terpadu.

A.9. Kontekstualisasi Filosofis Pemajuan dan Pembangunan Kalurahan dan Kelurahan di D.I. Yogyakarta

Dari beragamnya paradigma pembangunan yang ada, D.I Yogyakarta mengembangkan pemajuan pembangunan dalam dimensi yang lebih khusus yakni kebudayaan. Hal ini berdasarkan lahirnya UU No 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah yang menjadi landasan otonomi daerah, serta penetapan kawasan otonom khusus bagi D.I. Yogyakarta sesuai dengan UU No 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan D.I. Yogyakarta. Landasan filosofis arah pembangunan di D.I Yogyakarta selaras dengan konsep Hamemayu Hayuning Bawono sebagai hakikat hidup manusia (Kurniawan dan Sadali, 2018). Dalam pandangan hidup Jawa, manusia memandang kehidupan saat ini sebagai sebuah persinggahan menuju asal mula kehidupan. Yang kemudian dipertegas dengan konsep Sangkan Paraning Dumadi atau pemahaman tentang asalhidup dengan menjalani hidup serta tujuan setelah hidup. Hal ini terkait dengan konsep Ketuhanan orang Jawa yang membagi dunia menjadimikrokosmos yakni manusia dan makrokosmos yakni alam semesta. Sebagai unsur kecil, manusia senantiasa didorong untuk mencapai keselarasan terhadap unsur makrokosmos sehingga mampu mencapai kesempurnaan sejalan dengan filosofi amoring kawula gusti atau manunggaling kawula gusti yakni bersatunya manusia sebagai seorang hamba dengan Tuhan (Wagiran, 2012). Hakikat sinergitas kehidupan manusia jawa terpadu dengan Tri Satya Brata yang kemudian meliputi tiga kewajiban seperti Rahayuning Buwana Kapurba dening Kawaskithaning Manungsa atau kesejahteraan dunia disokong oleh ketajaman manusia mengasah rasa yang merupakan hubungan harmonis antara manusia dan alam, Dharmaning Satriyo Mahanani Rahayu ning Negara yakni tugas manusia di kehidupan ini adalah menjaga keselamatan negara di mana kewajiban mengatur



kenegaraan atau Hamangku Nagara, selanjutnya Rahayuning Manungsa Dumadi saka Kamanungsane atau keselamatan manusia ditentukan oleh sifat kemanusiaannya sendiri. Ketiga kewajiban ini dapat tercapai dengantekad sawiji, greget, sengguh, ora mingkuh yakni Sawiji yang bermakna apabila memiliki tujuan atau cita-cita maka berkonsentrasi penuh menuju pada tujuan tersebut, Greget yakni menunjukkan semangat yang diarahkan ke tujuan tersebut secara wajar, Sengguh merujuk kepada keyakinan pada kemampuan dirinya sendiri mencapai tujuan, Ora Mingkuh yakni terus bersemangat walaupun perjalanan menuju tujuan selalu dihadapi rintangan dan halangan (Ansory, 2008).

Dalam konteks pembangunan wilayah di DIY, dimensi kebudayaan menjadi salah satu pondasi utama dalam mewujudkan pembangunan sektoral melalui isu budaya. Kebudayaan merupakan unsur yang penting bagi kehidupan manusia. Berdasarkan definisi dari Kemdikbud (2013), kebudayaan sendiri merupakan gagasan, perilaku, serta hasil karya manusia yang dikembangkan melalui proses adaptasi terhadap lingkungan sekitar. Proses interaksi berbagai macam budaya yang berjalan dalam waktu lama, terikat, dan terstruktur satu sama lain akan membentuk sistem kebudayaan. Kebudayaan memiliki peran yang cukup penting dalam jalannya pembangunan. Dalam hal ini, kebudayaan berfungsi sebagai penguat identitas jati diri bangsa yang berorientasi pada masa depan. Kebudayaan merupakan dasar untuk menentukan arah kebijakan dan arah pembangunan berkelanjutan di suatu wilayah. Oleh karena itu, perhatian daerah terhadap kebudayaan lokal yang ada di wilayahnya menjadi hal yang penting untuk dikaji.

Dalam beberapa tahun terakhir, budaya dan perkembangan budayatelah diakui secara internasional sebagai dimensi penting dari pemerintahan kontemporer dan kebijakan publik. Kemudian mengidentifikasi enam jenis utama indikator budaya yang ada dalam matriks nilai budaya – ekonomi, hak asasi manusia, ekologi, simbolik, artistik dan kebijakan sosial. Mengakui lebih lanjut bahwa tipologi nilai budaya dan indikator budaya ini mungkin tidak dapat diterapkan secara universal (MacDowall, 2015: 71).



Mengingat banyaknya makna budaya, tidak mengherankan jika indikator budaya muncul dalam berbagai bentuk. Pada saat yang sama, Macdowall dengan jelas membedakan antara indikator ekonomi, sosial dan budaya. Dia mendefinisikan yang terakhir sebagai indikator untuk mempelajari dan membandingkan budaya, baik satu sama lain atau secara internal dari waktu ke waktu.

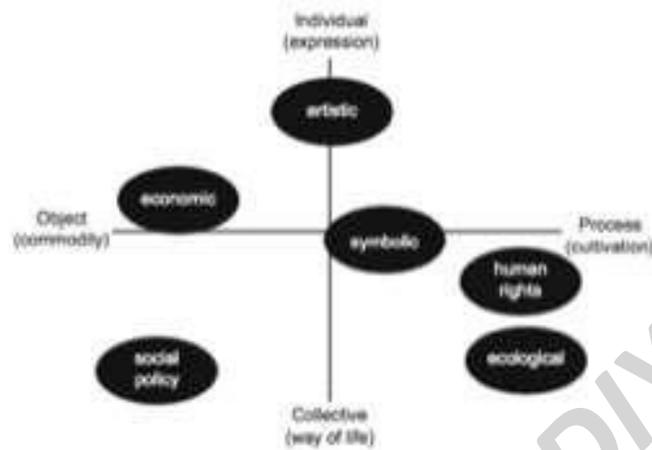
Dari sudut pandang ini, indikator ekonomi dan sosial mengukur fenomena yang lebih nyata, sedangkan indikator budaya mewakili struktur dan ekspresi sosial dan simbolis budaya. Mereka menurut definisi sistematis, kolektif dan abstrak (Badham, 2009). 'Budaya' telah didefinisikan dalam ratusan cara. Untuk tujuan CDIS, dalam dokumen ini merujuk pada budaya dalam dua pengertian yang berbeda namun terkait yang mengambil inspirasi dari Deklarasi Universal UNESCO tentang Keanekaragaman Budaya tahun 2001:

- Pertama, dalam pengertian fungsionalnya (*functional sense*), kebudayaan dapat dimaknai sebagai sektor kegiatan yang terorganisir dari dahulu hingga sekarang yang berurusan dengan berbagai manifestasi kreativitas intelektual dan artistik manusia dan terdiri dari individu, organisasi, dan institusi. Hal ini yang kemudian dijadikan sebagai domain kebijakan dalam sektor budaya, terutama berkaitan dengan warisan dan kreativitas.
- Kedua, dalam pengertian antropologisnya (*anthropological sense*), mengacu pada cara hidup masyarakat – perbedaan nilai, norma, pengetahuan, keterampilan, keyakinan individu dan kolektif – yang memandu tindakan individu dan kolektif. Dalam pengertian nilai dan norma ini, budaya dipahami sebagai upaya manusia mengkonstruksikan peradabannya melalui berbagai makna dan ritus.

Dalam konteks perhitungan indikator, terdapat tipologis kritis atas indikator kebudayaan (*a critical typology of cultural indicators*). Tipologi ini didasarkan pada empat konseptualisasi budaya dalam konteks tata kelola dan pengukuran terkait kebijakan. Seperti yang ditunjukkan gambar *the cultural indicator matrix*, ini adalah



budaya sebagai proses, objek, individu dan entitas kolektif (Badham, 2009).



Gambar 2.2. *The cultural indicator matrix*

Matrik tersebut memiliki empat tipe ideal nilai kebudayaan yang dapat dikelompokkan dalam level individu, kolektif, proses dan objek dengan pendekatan yang dapat digunakan untuk menyoroti level kebijakan kebudayaan. Pada hakikatnya, kebudayaan memang dapat menjadi pintu gerbang pembangunan dalam banyak elemen isu lainnya seperti ekonomi, sosial dan sebagainya.

Ironisnya, penyempitan “makna kebudayaan” terjadi dalam berbagai peraturan yang mengatur pemajuan kebudayaan sebagai ‘gerbang’ pintu masuk pembangunan pada sektor yang lainnya. Secara eksplisit, hal ini tertera dalam UU Pemajuan Kebudayaan No. 5 Tahun 2017 yang membahas tentang peranan kebudayaan yang digunakan di segala lini kehidupan. Proses pemajuan kebudayaan dilakukan melalui perlindungan, pengembangan, pemanfaatan, dan pembinaan kebudayaan nasional Indonesia. Sesuai undang-undang, terdapat 10 objek pemajuan kebudayaan, yakni tradisi lisan, manuskrip, adat-istiadat, ritus, pengetahuan tradisional, teknologi tradisional, seni, bahasa, permainan rakyat, dan olahraga tradisional. Pemajuan kebudayaan dilaksanakandengan berpedoman pada Pokok Pikiran Kebudayaan Daerah kabupaten/kota. Berdasarkan UU



Pemajuan Kebudayaan No. 5 tersebut, penting bagi tiap-tiap daerah untuk mengelola objek-objek budaya di wilayahnya. Berdasarkan undang-undang tersebut pula, tiap daerah memiliki kebijakan masing-masing terkait pengelolaan objek-objek kebudayaan

Secara lebih luas, kebudayaan sendiri didefinisikan lebih fleksibel oleh UNESCO. UNESCO Culture for Developments Indicators (CDIS) atau Indikator Pembangunan Kebudayaan UNESCO adalah seperangkat 22 indikator kuantitatif dan kualitatif yang dikelompokkan dalam 7 dimensi yang ditetapkan untuk menjelaskan peran budaya dalam pembangunan, khususnya di negara-negara berpenghasilan rendah hingga menengah.



Gambar 2.3. Matriks CDIS

Proyek CDIS ini diluncurkan pada tahun 2009, tujuan dari proyek ini adalah untuk:

- berkontribusi pada operasionalisasi agenda budaya untuk pembangunan oleh negara-negara sebagai alat advokasi dan



kebijakan yang dimaksudkan untuk menunjukkan – dengan data kuantitatif dan kualitatif – bagaimana budaya dan pembangunan berinteraksi;

- . menilai lingkungan yang ada untuk mempertahankan dan meningkatkan aset budaya dan proses pembangunan;
- . memperkuat kapasitas dalam pengumpulan dan analisis data yang terkait dengan budaya dan pembangunan;
- . mempromosikan proses perumusan dan implementasi kebijakan berbasis bukti.

Landasan teoritis dan konseptual CDIS mendapat inspirasi dari kerangka kerja yang ditetapkan pada tahun 1996 oleh Komisi Dunia untuk Kebudayaan dan Pembangunan PBB/UNESCO. Pada tahun 1998 dan 2000 disempurnakan dalam UNESCO *World Culture Reports, the 2004 UNDP Human Development Reports, the 2007 Spanish International Cooperation's Culture and Development Strategy*.

Sementara beberapa dimensi ini secara langsung berkaitan dengan dampak budaya pada proses pembangunan, yang lain berkonsentrasi pada peran budaya dalam menciptakan lingkungan yang memungkinkan untuk pembangunan atau memiliki fokus pada proses yang diperlukan untuk sepenuhnya memanfaatkan potensi budaya. Secara keseluruhan, era global melihat keterkaitan lintas sektoral antara budaya dan pembangunan. Matriks CDIS mendorong pembacaan gabungan antara area tertentu dan elemen informasi yang mungkin tampak tidak terkait, tetapi ketika disatukan memberikan interpretasi dan wawasan baru.

Metodologi CDIS telah dirancang, diuji, dan diimplementasikan di seluruh dunia. Prinsip utama CDIS, yang membedakannya dari model sebelumnya, adalah:



Pragmatisme: CDIS telah dikembangkan dengan mempertimbangkan karakteristik, kebutuhan, dan realitas khusus negara-negara berpenghasilan rendah dan menengah, agar mereka dapat menjadi alat yang layak, efektif, dan hemat biaya.

Partisipasi luas: Metodologi CDIS telah ditetapkan melalui proses penelitian terapan yang sangat kolaboratif selama periode 5 tahun dan melibatkan pakar internasional, administrasi publik nasional dari pembangunan utama (budaya, ekonomi, sosial, gender, komunikasi, dll.), nasional statistik dan lembaga penelitian dan organisasi masyarakat sipil. Implementasi CDIS di tingkat negara didasarkan pada partisipasi beragam pemangku kepentingan dalam proses pengumpulan dan analisis data untuk mendorong dialog lintas lembaga dan sektor kebijakan serta membangun konsensus seputar pengambilan keputusan tentang budaya dan pembangunan.

Fleksibilitas dan kemampuan beradaptasi: CDIS menghargai sumber dalam negeri dan mengatasi keterbatasan statistik budaya nasional dengan memanfaatkan sumber sekunder, menawarkan skema implementasi yang fleksibel dan menerima konstruksi indikator alternatif dan tambahan. Hal ini memungkinkan CDIS untuk menyesuaikan dengan konteks nasional dan tingkat ketersediaan data yang berbeda.

Multidimensionalitas: CDIS dimodelkan sebagai rangkaian indikator atau matriks untuk memfasilitasi analisis transversal dan untuk memberikan ilustrasi holistik dan inklusif tentang hubungan antara budaya dan pembangunan.

Peningkatan kapasitas dan dampak kebijakan: CDIS tidak hanya menghasilkan data dan pengetahuan, tetapi melangkah lebih jauh dengan membangun kapasitas nasional untuk pengumpulan data dan interpretasi statistik budaya untuk tujuan kebijakan



Demikian pula, istilah ‘pembangunan’ yang berbasis dari pendekatan CDIS ini. Pembangunan merujuk pada *“Our Creative Diverstity”* dalam laporan *The World Commision on Culture and Development*, CDIS yang memiliki definisi sebagai berikut:

“... the process of enlarging people’s choices [that...] enhances the effective freedom of the people involved to pursue whatever they have reason to value”.

Dengan demikian, CDIS mengadopsi pengertian pembangunan manusia yang luas, yaitu tentang “memperluas kekayaan kehidupan manusia, bukan sekadar kekayaan ekonomi di mana manusia hidup”.

Pendekatan ini berfokus pada orang-orang dan peluang serta pilihan mereka. Berdasarkan definisi di atas, CDIS dibentuk untuk mengeksplorasi bagaimana budaya – sebagai sektor aktivitas dan sebagai nilai dan norma–memfasilitasi, memungkinkan dan melipatgandakan peluang bagi individu dan masyarakat untuk mendukung proses pembangunan dalam berbagai sektor.

Berbasis pendekatan UNESCO ini, pembangunan ke arah yang ‘khusus’ melalui pemajuan kebudayaan di D.I.Yogyakarta dapatdiarahkan ke arah yang lebih fleksibel mengingat lahirnya Pergub DIY No93 Tahun 2020 tentang Desa/Kelurahan Mandiri Budaya. Sesuai dengan pasal 3 Desa/Kalurahan Mandiri Budaya merupakan sinergi dan harmonisasi dari program/kegiatan Desa/Kalurahan Budaya, Desa/Kalurahan Wisata, Desa Prima dan Desa Preneur dengan pemeringkatan utama, madya dan pratama di bidang kebudayaan, pariwisata, koperasi dan usaha kecil menengah, dan pemberdayaan perempuan, perlindungan anak, dan pengendalian penduduk.

Sesuai dengan konteks di D.I.Yogyakarta, seperti merujuk pada Naskah Pokok Pikiran Kebudayaan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2018, strategi pembangunan kebudayaan yang dapat diadopsi



sebagai strategi pembangunan desa secara umum mengacu pada 1) pendekatan sektoral yakni implementasi pembangunan melalui berbagai sektor, 2) pendekatan kewilayahan yakni pelaksanaan pembangunan kebudayaan berbasis kawasan antar desa/kelurahan, kecamatan dan kabupaten, 3) pendekatan potensi atau aset lokal yang memposisikan desa/kelurahan sebagai aset atau potensi pelaksana pembangunan, 4) pendekatan tematik yakni berdasarkan atas isu-isu tematik dalam kebijakan pembangunan dengan mendorong kerjasama antar sektoral.

B. Kajian terhadap Asas/Prinsip yang Terkait dengan Penyusunan Norma

Kedudukan asas hukum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan sangatlah penting, sebab asas hukum merupakan aturan dasar dan prinsip-prinsip dasar yang melatarbelakangi peraturan konkret. Hal ini senada dengan pendapat dari Logemann yang menyatakan bahwa setiap peraturan hukum pada hakikatnya dipengaruhi oleh dua unsur penting, yaitu: pertama, unsur rill, karena sifatnya yang konkret, bersumber dari lingkungan tempat manusia hidup. Kedua, unsur idiil, karena sifatnya abstrak, bersumber dari manusia itu sendiri yang berupa akal/pikiran dan perasaan. Unsur- unsur inilah yang mempengaruhi pembentukan peraturan perundang-undangan, yang lebih tepat disebut sebagai asas.¹⁷

Dalam rangka menciptakan peraturan perundang-undangan yang baik yang dapat diterima oleh masyarakat, maka peraturan tersebut harus terbentuk dan berasal dari adanya asas hukum yang hidup di tengah masyarakat itu sendiri. Satjipto Raharjo menyatakan bahwa asas hukum merupakan jantungnya peraturan hukum. Asas hukum merupakan landasan yang paling luas bagi lahirnya suatu peraturan hukum. Selain itu, asas hukum merupakan *ratio legis* bagi lahiran peraturan hukum.¹⁸ Lebih lanjut Bellefroid berpendapat bahwa asas hukum adalah norma dasar yang dijabarkan dari hukum positif dan oleh ilmu hukum tidak

¹⁷ I Gde Pantja Aswata dan Suprin Na'a, 2012, *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-Undangan di Indonesia*, Alumni, Bandung, hlm.25

¹⁸ H. Zaeni Asyhadie dan Arief Rahman, 2013, *Pengantar Ilmu Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm.135



dianggap berasal dari aturan-aturan yang lebih umum. Asas hukum merupakan pengendapan hukum positif dalam suatu masyarakat.¹⁹

Terkait pentingnya asas hukum dalam pembentukan peraturanperundang-undangan maka fungsi asas, antara lain: 1) sebagai patokan dalam pembentukan dan/atau pengujian norma hukum; 2) untuk memudahkan kedekatan pemahaman terhadap huku, 3) sebagai cermin dari peradaban masyarakat atau bangsa dalam memandang perilaku.²⁰ Pasal 5 dan 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 mengatur secara khusus asas pembentukan peraturan perundang-undangan. Pasal 5 mengatur tentang asas-asas yang berkaitan dengan pembentukan peraturan perundang-undangan. Serta, Pasal 6 mengatur tentang asas- asas yang dikandung dalam materi muatan peraturan perundang- undangan.

Melihat pentingnya asas hukum merupakan dasar berpijak bagi pembentuk peraturan perundang-undangan, maka dalam pembentukan peraturan daerah dimuat sejumlah asas-asas hukum yang merupakan filosofi dan tujuan pemajuan dan pembangunan Desa/Kalurahan. Secara khusus, asas-asas hukum yang akan termuat dalam rancangan peraturan daerah tentang Pemajuan dan Pembangunan Desa/Kalurahan dan Kelurahan, antara lain:

a. Asas Keadilan

Makna dari asas keadilan adalah bahwa dalam upaya penyelenggaraan pemajuan dan pembangunan Desa/Kalurahan dan Kelurahan harus memberikan peluang dan kesempatan yang sama secara proporsional bagi setiap Desa/Kalurahan dan Kelurahan di DIY untuk dapat mengakses dana desa dan dana keistimewaan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan bagi masyarakat.

b. Asas Kemanfaatan

Makna dari asas manfaat adalah bahwa dalam upaya

¹⁹ Sudikno Mertokusumo, 2004, *Penemuan Hukum*, Liberty, Yogyakarta, hlm.5

²⁰ I Gde Pantja Astawa dan Suprin Na'a, *Op.Cit*, hlm.81



penyelenggaraan pemajuan dan pembangunan desa/kalurahan dan kelurahan harus memberikan manfaat sebesar-besarnya bagi kesejahteraan dan peningkatan kualitas hidup masyarakat.

c. Asas Pemberdayaan

Makna asas pemberdayaan adalah bahwa dalam upaya penyelenggaraan pemajuan dan pembangunan desa/kalurahan dan kelurahan harus dilakukan melalui peningkatan kemampuan dan kapasitas sumber daya manusia untuk meningkatkan kemandirian masyarakat.

d. Asas Kesejahteraan

Makna asas kesejahteraan adalah bahwa dalam upaya penyelenggaraan pemajuan dan pembangunan desa/kalurahan dan kelurahan harus dilakukan untuk meningkatkan Kesejahteraan bagi masyarakat.

e. Asas Akuntabilitas

Makna asas akuntabilitas adalah bahwa dalam semua bentuk kegiatan pemajuan dan pembangunan desa/kalurahan dan kelurahan berupa informasi dan tindakan dalam pengelolaan anggaran harus dapat diakses, terukur, dan dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat.

f. Asas Keberlanjutan

Makna asas keberlanjutan adalah bahwa dalam upaya penyelenggaraan pemajuan dan pembangunan desa/kalurahan dan kelurahan harus dilakukan secara terkoordinasi, terintegrasi, dan berkesinambungan dalam merencanakan dan melaksanakan program pembangunan desa/kalurahan dan kelurahan.

g. Asas Pemerataan

Makna asas pemerataan adalah bahwa dalam upaya penyelenggaraan pemajuan dan pembangunan desa/kalurahan dan kelurahan harus dilakukan secara seimbang dan merata



dengan memperhatikan potensi masing-masing yang dimiliki oleh desa/kalurahan dan kelurahan.

h. Asas Kearifan Lokal

Makna asas kearifan lokal adalah bahwa dalam upaya penyelenggaraan pemajuan dan pembangunan desa/kalurahan dan kelurahan harus memperhatikan kebutuhan dan kepentingan masyarakat desa/kalurahan dan kelurahan.

i. Asas Kesamaan Hak

Makna asas kesamaan hak adalah bahwa dalam setiap desa/kalurahan dan kelurahan mempunyai hak yang sama dalam rangka penyelenggaraan pemajuan dan pembangunan desa/kalurahan dan kelurahan.

j. Asas Keterbukaan

Makna asas keterbukaan adalah bahwa dalam pembentukan Peraturan Daerah mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka.

C. Kajian terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi yang Ada, Permasalahan yang Dihadapi Masyarakat, dan Perbandingan dengan Negara Lain

C.1. Sejarah Pemajuan Pembangunan Kalurahan dan Kelurahan di DIY

Wilayah Yogyakarta berasal dari pecahan kerajaan Mataram yang semula meliputi seluruh pulau Jawa, kecuali sebagian daerah Jawa Barat. Wilayah Mataram dibagi berdasarkan konsep kekuasaan yang berpusat pada raja, dimana luas wilayahnya ditentukan oleh kemampuan ekspansi raja untuk menguasai dan menggunakannya.

Pada tanggal 13 Februari 1755 terjadilah Perjanjian Giyanti, yang isinya membagi Mataram menjadi dua bagian kerajaan. Dalam perjanjian, Pangeran Mangkubumi (Sultan Hamengku Buwono I) memperoleh Mataram,



Kedu dan Bagelen (Nagara Agung) yang batasnya tidak jelas dengan Nagara Agung Surakarta meliputi Surakarta, Pajang dan Matesih. Luas Nagara Agung Kesultanan sama dengan Nagara Agung kasunanan, yaitu 5 .300 karya.

Pada tahun 1927 Sultan Hamengku Buwono VIII mengubah pembagian dan nama wilayah administratif. Semula wilayah Kesultanan Yogyakarta dibagi menjadi enam kabupaten yaitu Kulonprogo, Mataram/Yogyakarta, Bantul, Sleman, Kalasan dan Gunung Kidul. Masing-masing dibagi menjadi distrik yang dikepalai oleh Panji, dan distrik dibagi menjadi onderdistrik yang dikepalai oleh Asisten Panji. Panji dan asisten panji diganti menjadi wedana dan asisten wedana, yaitu sebutan yang digunakan di wilayah gubernemen. Jumlahnya dikurangi menjadi empat kabupaten yaitu Yogyakarta, Bantul, Gunung Kidul dan Kulonprogo.

Skema organisasi pemerintahan desa Yogyakarta selama penjajahan Belanda sesudah tahun 1918. Dalam skema ini nampak jelas adanya dua organisasi pemerintahan yaitu Kesultanan dan Pakualaman. Kedua organisasi pemerintahan ini mempunyai garis kerjasama dengan Gubernur Belanda. Sedangkan Sultan Hamengku Buwono IX dan Pakualaman VIII masing-masing membawahi seorang patih. Masing- masing patih tersebut membawahi Bupati dan mempunyai garis kerjasama dengan Kontrolir Belanda dan masing-masing Bupati tersebut membawahi seorang Wedono (khusus untuk Pakualaman - Bupati langsung membawahi Asisten Wedono). Sedangkan Asisten Wedono bertanggung jawab kepada Wedono. Demikian seterusnya Asisten Wedono membawahi Lurah, dan Lurah membawahi Kepala Dukuh sebagai pembantu Lurah. Baik Lurah maupun pembantunya dipilih oleh rakyat. Dalam hirarki pemerintahan desa, Lurah menduduki tempat tertinggi, dibantu oleh pamong lainnya yaitu Carik, Jogoboyo, Kamituwo, Ulu-ulu, Modin dan Kepala-kepala Dukuh. Pamong-Pamong desa ini lazim disebut "perabot dusun/desa.



Sejarah pemajuan pembangunan desa di DIY telah dimulai sejak di era Hamengkubuwono IX dengan melakukan penataan desa dan tata kelola pemerintahan yang efektif dalam melakukan berbagai aktivitas dalam mewujudkan masyarakat desa yang makmur dan sejahtera. Salah upaya yang dilakukan adalah dengan melakukan penataan Desa, agar lebih ramping dan efektif dengan melakukan penggabungan beberapa desa sesuai dengan kebutuhan masyarakat desa itu sendiri. Untuk memudahkan koordinasi dan pengelolaan desa, Sultan Hamengkubuwono IX melakukan penggabungan desa dari 796 desa menjadi 375 desa. Sebagaimana pada tabel dibawah ini:

Tabel 2.8. Penggabungan untuk Pemajuan Desa untuk Efektifitas
Pembangunan Desa

No.	Kabupaten	Jumlah Desa	Disatukan Menjadi
1.	Sleman	262	86
2.	Bantul	195	60
3.	Gunungkidul	168	141
4.	Kulung Progo	118	47
5.	Adikarto *)	53	41
Daerah Istimewa Yogyakarta		796	375

Sumber: Sumardjan (1981: 82)

Dahulu setiap pamong desa memiliki sebutan dan panggilan sendiri-sendiri, misalnya kepala bagian sosial disebut kamituwa, kepala bagian kemakmuran disebut ulu-ulu, kepala bagian keamanan disebut jagabaya, kepala bagian agama disebut kaum, dan kepala bagian umum disebut carik. Untuk memanggil pamong desa tersebut sesuai dengan bagian/kedudukan pamong itu dalam pemerintahan desa, misalnya "Pak Sosial", "Pak Makmur", "Pak.Aman" (Keamanan), dan lain-lain. Sesuai dengan kedudukannya mereka mempunyai kekuasaan untuk memerintah orang lain sesuai dengan kepentingannya selaku pamong desa.



Selain itu mereka juga selalu mendapat penghormatan khusus dari masyarakat, hal tersebut terjadi ketika ada acara atau pertemuan tertentu dalam masyarakat, misalnya acara pertemuan warga desa, kegiatan keagamaan, kegiatan adat-istiadat, dan lain-lain. Pada kesempatan itu para pamong desa akan mendapat tempat duduk yang berbeda dengan warga masyarakat lainnya. Walaupun demikian, tidak semua pamong desa berhasil menjalankan tugasnya, mereka terdapat kekurangan dalam menjalankan tugas. Kekurangan pamong desa ketika itu adalah belum adanya kemampuan untuk bekerja dengan cara yang benar-benar terencana, dan belum adanya dedikasi yang penuh kepada pembangunan desanya masing-masing. Tetapi kekurangan yang demikian itu tidak merupakan kenyataan yang berdiri sendiri. Kekurangan tersebut diantaranya juga disebabkan oleh pengarahannya yang belum mantap dan disebabkan juga oleh situasi dan kondisi masyarakat pada waktu itu, dimana ekonomi negara dalam keadaan morat-marit dan pertentangan politik yang sangat tajam.

Hingga saat ini ada ungkapan Jawa bahwa 'Desa Mawa Cara, Negara Mawa Tata, sebagai bentuk hirarkis pola hubungan yang berkaitan antara negara atau pemerintah dengan desa. Bahkan, desa diberikan kewenangan luas dalam mengatur cara dan mengurus rumah tangganya sendiri tanpa keluar dari bingkai ketatanegaraan NKRI.

Berdasarkan latar sejarah diatas, Gubernur DIY, Sri Sultan Hamengku Buwono X tetap menjadi semangat bahwa dalam sejarahnya desa sebagai Mawa cara, negara mawa tata diyakini sebagai slogan dalam pemajuan desa dan akan akan berhasil, jika seluruh potensi keunggulan dilancarkan dari desa dengan strategi desa melayani kota, niscaya desa akan menjadi sentra pertumbuhan. Dan bagi DIY, semua itu akan bermuara untuk menata desa sebagai basis Keistimewaan DIY.

Pembangunan di Kalurahan dan Kelurahan di DIY dilakukan dengan pendekatan yang meliputi Undang-Undang Pemerintah Daerah dan Undang-



Undang Keistimewaan DIY serta Undang-Undang Desa. Upaya yang telah dilakukan Pemda DIY dalam mengakselerasi pembangunan di Kalurahan diantaranya tertuang dalam RPJPD 2005-2025, dengan memberikan tekanan “prioritas” pada pentingnya pemberian pendampingan, subsidi, dan investasi yang lebih besar kepada wilayah selatan, khususnya kepada wilayah Kabupaten Gunungkidul, Bantul, dan Kulon Progo. Selain itu, secara tegas dinyatakan pentingnya pemenuhan hak-hak dasar bagi penduduk miskin melalui peningkatan pemenuhan pelayanan kesehatan, pendidikan, budaya, ekonomi, dan infrastruktur.

C.2. Praktek Empiris Penyelenggaraan Pembangunan di Kalurahan

Penyelenggaraan pemerintahan desa sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2016 tentang Desa dan Undang- Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY berserta peraturan pelaksanaannya diharapkan terjadi kesinambungan terwujudnya akselerasi pembangunan yang meningkatkan ekonomi maupun juga kesejahteraan dan disisi lain juga mamu menghadapi berbagai perubahan iklim dan berkelanjutan.

Adanya berbagai program pemerintah daerah yang dilaksanakan saat ini dengan terbentuknya beberapa desa yang disebut desa wisata, desa budaya, desa prima, desa mandiri budaya dan lainnya memunculkan berbagai dampak baik dari tingkat kesejahteraan, pengelolaan, pemberdayaan, pelayanan, dan hubungan koordinasi yang dibangun baik dari pemerintah provinsi, kabupaten/kota sampai desa (kalurahan maupun kelurahan). Pemajuan dan pembangunan desa melalui berbagai program yang dilakukan oleh masing-masing perangkat daerah menjadi satu berkah bagi desa karena semakin banyak instansi atau pemerintahan DIY yang mengepung desa, mengupayakan desa itu mampu berdaya, oleh karena diperlukan evaluasi terhadap program yang dijalankan oleh Perangkat Daerah dari DIY terhadap efektivitas maupun efisiensi program pembangunan dan pemajuan di desa.



Kemudian perlunya sinkronisasi kedepan untuk membangun pembangunan dan pemajuan desa yang ideal.

Pengumpulan data atas pembagian kewenangan Perangkat Daerah dalam pengelolaan program berbasis desa dan evaluasi pencapaian program ditampilkan dalam matriks sebagai berikut:

Sekretariat DPRD DIY



Tabel 2.9. Matriks Kewenangan Perangkat Daerah dalam Pelaksanaan Program Desa dan Evaluasi Capaiannya

No	PERANGKAT DAERAH	TUGAS	PROGRAM KALURAHAN	CAPAIAN
1	Dinas Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak dan Pengendalian Penduduk	Tugas membantu Gubernur melaksanakan urusan pemerintahan bidang pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak serta urusan pemerintahan bidang pengendalian penduduk dan Keluarga Berencana.	Desa Prima dengan sasaran (Desa Selorejo, Desa Giripurwo, Desa Banyurejo, Desa Timbulharjo, Desa Bleberan,	Capaian keuangan 80% dan capaian fisiknya 80%
2	Dinas Kebudayaan	Membantu melaksanakan urusan keistimewaan bidang kebudayaan	Desa Budaya (Desa Gilangharjo, Desa Beji, Desa Bugel, Desa Semanu, Desa Semin, Desa Sinduharjo, Desa Sukoreno, Desa Sendangmulyo, Desa Dlingo, Desa panggunharjo, Desa Kalirejo, Desa Sendang Sari, Desa Wiladeg, Desa Sitimulyo, Desa kemandang, Desa Ngalang	Capaian keuangan 70% dan capaian fisik 80%



3	Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan DIY	mempunyai tugas membantu Gubernur melaksanakan urusan pemerintahan bidang pertanian dan urusan pemerintahan bidang pangan.	Desa Mandiri Pangan (Desa Bendung dan Desa Sendang Sari)	Capaian keuangan 85% dan capaian fisik 86%
4	Dinas Koperasi DIY	tugas melaksanakan urusan Pemerintah Daerah di bidang Koperasi, Usaha Kecil, dan Menengah	Desa Preneur (Desa Triharjo, Desa Kepek, Desa Tamanmartani, Desa Sidoarum, Desa Katongan, Desa Canden, Desa Triwidadi, Desa Trimurti, Desa Kemiri dan Desa Mulyodadi)	Capaian keuangan 70% dan capaian fisik 72%
5		tugas melaksanakan urusan Pemerintah Daerah di bidang Koperasi, Usaha Kecil, dan Menengah	Desa Mandiri Budaya (Desa Putat, Desa Giri Kerto, Desa Paghenharjo, Desa Sabdodadi, Desa Bejiharjo, Desa Jatimulyo, Desa Bangunkerto, Desa Margodado, Desa Wedomartani, Desa Pandowoharjo, Desa Tuksono, Desa Banjarharjo, Desa Jerukwudel, Desa Tanjongharjo, Desa Bangunjiwo, Desa Hargomulyo, Desa Giring, Desa Glagah	Capaian keuangan 73% dan capaian fisik 72%



6	Dinas Pariwisata DIY	Dinas mempunyai tugas membantu Gubernur melaksanakan urusan pemerintahan bidang pariwisata	Desa Wisata (Desa Wonokerto, Desa Wukirsari, Desa Sendangsari, Desa Ketongan, Desa Widodomartani, Desa Gowa Sari, Desa Mangunan, Desa Mulo, Desa Gayamharjo, Desa Ngestirejo, Desa Bokoharjo)	Capaian keuangan 92% dan capaian fisik 93%
7	Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi	Dinas melaksanakan urusan Pemerintah Daerah dibidang ketenagakerjaan dan transmigrasi, kewenangan dekonsentrasi serta tugas pembantuan yang diberikan oleh Pemerintah.	Desa padat karya Jogja istimewa (104 Desa)	Capaian keuangan 94% dan capaian fisik 95%
8	Biro Tata Pemerintahan	Tugas Penyiapan bahan perumusan kebijakan bidang otonomi daerah dan kerjasama dalam negeri, pemerintahan kalurahan/kelurahan dan kapanewon/kemantren, kependudukan dan pencatatan sipil, pemerintahan umum, ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat, serta penanggulangan bencana	Sarana dan Prasarana Publikasi dan Penanda Keistimewaan	Capaian keuangan 100% dan capaian fisik 95%



9	Biro Pemberdayaan Masyarakat	Biro mempunyai tugas membantu Sekretaris Daerah, dalam pengoordinasian penyusunan kebijakan dan administratif bidang pemberdayaan sumber daya masyarakat.	Dana Desa	
---	------------------------------	---	-----------	--

Sumber: Pengolahan data, 2022

Sekretariat DPRD DIY



Pengumpulan data juga dilakukan menggunakan metode focus group discussion dan wawancara (indepth interview) dengan rincian sebagai berikut:

1. FGD I bersama Perangkat Daerah

FGD I dilaksanakan pada hari Rabu, 28 September 2022 dengan mengundang:

- a. Kepala Dinas Kebudayaan
- b. Paniradya Pati Kaistimewaan DIY
- c. Kepala Dinas Pertanahan dan Tata Ruang
- d. Kepala Biro Tata Pemerintahan Setda DIY
- e. Kepala Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan
- f. Kepala Biro Organisasi
- g. Kepala Biro Pemberdayaan Masyarakat
- h. Kepala Dinas Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak, dan Pengendalian Penduduk DIY

2. FGD II bersama perwakilan Asosiasi Lurah

Kota/Kabupaten dan perwakilan Kapanewon/Kemantren
FGD II dilaksanakan pada hari Sabtu, 8 Oktober 2022 dengan mengundang:

- a. Ketua Asosiasi Kalurahan Kabupaten Bantul
- b. Ketua Asosiasi Kalurahan Kabupaten Gunungkidul
- c. Ketua Asosiasi Kalurahan Kabupaten Sleman
- d. Ketua Asosiasi Kalurahan Kabupaten Kulon Progo
- e. Ketua Asosiasi Kelurahan Kota Yogyakarta
- f. Mantri Kemantren Kotagede
- g. Panewu Kapanewon Bantul
- h. Panewu Kapanewon Patuk
- i. Panewu Kapanewon Samigaluh
- j. Panewu Kapanewon Ngemplak



3. Wawancara kepada perwakilan Biro Organisasi DIY pada hari Jum'at, 30 September 2022, dalam hal ini diwakili oleh Bu Sari.
4. Wawancara kepada perwakilan BAPPEDA DIY pada hari Jum'at, 7 Oktober 2022, dalam hal ini diwakili oleh Pak Benny.
5. Diskusi bersama Anggota Komisi A DPRD DIY pada hari Selasa, 8 November 2022, dalam hal ini diwakili oleh Bapak Eko.

Hasil dari focus group discussion dan wawancara mendalam kepada berbagai pihak berupa gambaran pelaksanaan peraturan yang terkait dengan desa yang dapat dideskripsikan sebagai berikut:

Permasalahan kesenjangan di Desa telah dilakukan dengan berbagai pendekatan program pembangunan melalui berbagai bentuk. Dari hasil penelitian lapangan dengan sejumlah wawancara serta diskusi kelompok terarah, temuan empiris menunjukkan bahwa letak pendekatan pembangunan di D.I. Yogyakarta masih bertumpu pada pendekatan sektoral dan tematik kebudayaan dalam kerangka Desa Mandiri Budaya yang merupakan gabungan program lintas sektor di bawah masing-masing OPD yang melaksanakan pembangunan berbasis tema Desa Budaya, Desa Wisata, Desa Prima, dan Desa Preneur. Dalam hal ini sejumlah temuan lapangan menyebutkan tematik tersebut belum sepenuhnya mampu menjawab permasalahan masing-masing desa yang secara konteks kewilayahan memiliki perbedaan masing-masing. Bahkan apabila mengacu pada dokumen Naskah Pokok Pikiran Kebudayaan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2018, strategi tersebut belum sepenuhnya optimal mengadopsi



pendekatan kewilayahan yakni pelaksanaan pembangunan kebudayaan berbasis kawasan antar desa/kelurahan, kecamatan dan kabupaten, serta pendekatan potensi atau aset lokal yang memposisikan desa/kelurahan sebagai aset atau potensi pelaksana pembangunan.

a. Pendampingan Desa berbasis Programatik

Dari hasil penelitian lapangan melalui FGD dengan peserta perangkat daerah yang menjalankan program berbasis desa diketahui bahwa masing-masing perangkat daerah telah melaksanakan kegiatan sebagaimana disampaikan oleh Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan DIY sebagai berikut: “Terkait dengan pemajuan desa dari DPKP sendiri ada dua program utama yakni pertanian dan ketahanan pangan, yang mana tujuannya untuk meningkatkan peran kelurahan dalam kemandirian pangan, kemudian meningkatkan sumber daya masyarakat kelurahan. Pada prinsipnyamasing-masing OPD sepertinya telah memiliki peta program seperti apa pada masing-masing desa”

Demikian juga yang disampaikan Biro Tapem sebagai berikut:

“kalau dari sisi kemajuan pembangunan desa, kelurahan ini ada dua komponen yakni yang berada di kabupaten atau di kota, pada elemen pembangunan masyarakat desanya kita harus bicara tentang sosial budayanya kemudian pemberdayaan ekonomi desanya yang kemudian terkait dengan pembangunan kawasan, nah ini yang lebih fokus ke Danais” Salah satu pengampu program dana keistimewaan adalah Dinas Pemberdayaan perempuan perlindungan anak dan pengendalian penduduk DIY. Bentuk program yang berbasis desa adalah desa prima. Program ini telah dikembangkan sejak tahun 2008, dengan adanya dana keistimewaan ini, program tersebut terus berlanjut dan



menyasar pada pemberdayaan ekonomi kelompok perempuan. Program ini terkait dengan Desa preneur yang dikembangkan oleh Dinas Koperasi DIY dan Desa Mandiri Budaya yang dikembangkan oleh Dinas Kebudayaan. Desa Prima menjadi salah satu kriteria dari wujud desa mandiri budaya.

Dinas kebudayaan mempunyai 76 desa binaan yang disebut desa budaya. Desa/Kelurahan Budaya adalah desa atau kelurahan yang mengaktualisasikan, mengembangkan, dan mengkonservasi kekayaan potensi budaya yang dimilikinya yang tampak pada adat dan tradisi, kesenian, permainan tradisional, bahasa, sastra, aksara, kerajinan, kuliner, pengobatan tradisional, penataan ruang, dan warisan budaya. Menurut Dinas Kebudayaan, penetapan desa budaya melalui SK Gubernur nomor 351 Tahun 2021 tentang Penetapan Kelurahan/Kelurahan Budaya, terdapat 76 desa budaya yang tersebar di Bantul terdapat 19, Gunung Kidul terdapat 19, Kulonprogo terdapat 16, Sleman terdapat 19, dan di kota ada 3. Penetapan desa budaya ini melalui proses dan pemenuhan 6 komponen yang harus ada di desa, yaitu adat, kesenian, upacara adat, Permainan tradisional bahasa sastra aksara Jawa kuliner kerajinan pengobatan tradisional dan tata ruang. Lebih lanjut Dinas Kebudayaan menyampaikan bahwa: "Ada desa-desa itu dekat dengan irisan-irisan Desa budaya yang belum ada kejelasan, apakah itu Desa Mandiri atau belum. Hal ini menjadi kecemburuan bagi yang lain karena terkait anggaran desa (BKK desa). Dinas kebudayaan berharap desa-desa yang belum memiliki nomenklatur, adakah yang memang nantinya akan mendapatkan meraih predikat, berdasarkan potensi yang dimiliki masing-masing desa. jadi setidaknya ada pembagian anggaran yang berbeda, tidak hanya menumpuk di salah satu desa yang sebenarnya desa itu tidak perlu lagi dibantu maju. sudah bisa berkembang menjadi



mandiri. Gerakan desa mandiri ini maksimal 3 tahun, harapannya dengan waktu 3 tahun itu desa sudah benar-benar mandiri, kenyataannya yang ada dan dipahami sekarang ini justru tidak ada pemantik, sehingga tidak berkembang. Diperlukan istilah yang bisaditurunkan kepada masyarakat, dan pentingnya memberikan penyadaran akan cara pandang tentang kebudayaan.

b. Peta Permasalahan menurut Desa

Berdasarkan data Laporan Evaluasi Hasil RPJMD DIY Periode 2017-2022, terdapat peningkatan jumlah desa/kelurahan cepat berkembang dengan data grafik sebagai berikut,



Gambar 2.4. Peningkatan Jumlah Desa/Kelurahan Cepat Berkembang Tahun 2018-2022 (dalam Desa/Kelurahan)

Evaluasi perkembangan desa dan kelurahan dilaksanakan berdasarkan Permendagri RI Nomor 81 Tahun 2015, yaitu suatu upaya penilaian tingkat penyelenggaraan pemerintahan, kewilayahan, dan kemasyarakatan yang didasarkan pada instrumen evaluasi perkembangan Desa dan Kelurahan guna mengetahui efektivitas dan status perkembangan serta tahapan kemajuan Desa dan Kelurahan. Berdasarkan data di atas, kinerja indikator program pemda



yang diukur dari peningkatan jumlah desa/kelurahan cepat berkembang terdapat 60 desa/kelurahan cepat berkembang, di mana kondisi pada tahun 2017 terdapat 30 desa/kelurahan. Hasil ini dilakukan berbasis penilaian tim evaluais perkembangan desa dan kelurahan yang terdiri dari lintas sektor pada tahun 2022 dengan melakukan analisis dan validasi secara berjenjang terhadap hasil penilaian dan pemeringkatan perkembangan desa dan keluarhan yang akan menghasilkan pemeringkatan desa dan kelurahan pada kategori cepat berkembang, berkembang, maupun kurang berkembang.

Berdasarkan data dari Biro Tata Pemerintahan Setda DIY tahun 2022 tentang Reformasi Birokrasi Terbatas Kelurahan yang mengedepankan prinsip “reformasi sederhana-mudah dimengerti” akar masalah di level kalurahan adalah sebagai berikut,



Gambar 2.5. Akar Masalah Kelurahan DIY

Sumber: Biro Tapem DIY, 2022



Adapun skema analisis permasalahan dan isu strategis beserta gambaran kinerja Kalurahan di DIY ditampilkan dalam gambar dan diagram sebagai berikut:

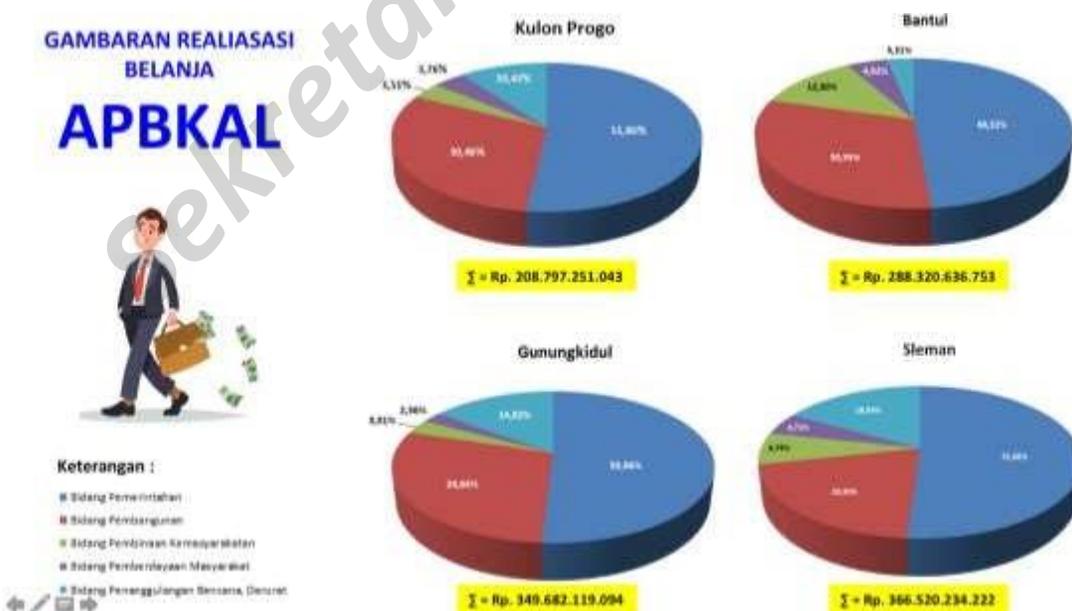


Gambar 2.6. Skema Analisis Masalah dan Isu Strategis Kinerja Kalurahan



Gambar 2.7. Gambaran Pendapatan APBKal DIY 2021

Sumber: Biro Tapem DIY, 2022



Gambar 2.8. Gambaran Realisasi Belanja APBKal DIY 2021



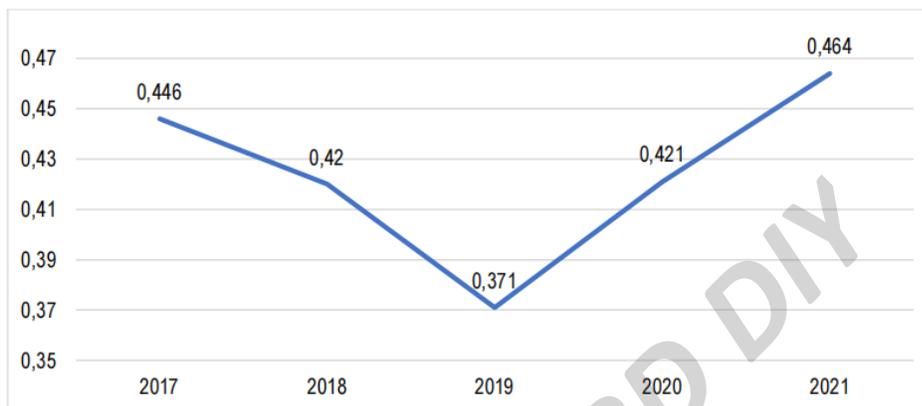
Gambar 2.9. Gambaran Kinerja Kalurahan DIY Berdasarkan Realisasi
Pendapatan dan Belanja APBKal 2021
Sumber: Biro Tapem DIY, 2022

C.3. Kondisi Empirik Kelurahan DIY

Daerah Istimewa Yogyakarta memiliki 46 Kelurahan. Satu kelurahan terdapat di Kabupaten Kulon Progo dan 45 kelurahan terdapat di Kota Yogyakarta. Dalam kurun waktu tahun 2017-2021, nilai IPM Kota Yogyakarta jauh lebih tinggi apabila dibandingkan dengan nilai IPM DIY dan nilai IPM Indonesia. IPM Kota Yogyakarta menduduki peringkat tertinggi se-Indonesia selama 12 tahun dari tahun 2010-2021. Selain itu, angka harapan lama sekolah di Kota Yogyakarta tahun 2018 sebesar 17,05 tahun yang merupakan angka tertinggi se-Indonesia. Berdasarkan kategori yang dikeluarkan BPS, nilai IPM di Kota Yogyakarta ini masuk kategori sangat tinggi (nilai IPM > 80). Hal ini tentunya merupakan hasil dari berbagai upaya yang sudah dilakukan oleh Pemerintah Kota Yogyakarta untuk



meningkatkan kualitas hidup masyarakatnya. Keberhasilan pembangunan di Kota Yogyakarta masih menyisakan berbagai persoalan diantaranya ketimpangan pendapatan dan kemiskinan.



Gambar Indeks Gini Ratio di Kota Yogyakarta 2017-2021

Berdasarkan gambar di atas, Indeks Gini Ratio di Kota Yogyakarta mengalami perkembangan yang fluktuatif. Meskipun sempat mengalami penurunan di tahun 2019 namun ketimpangan yang terjadi di tahun 2021 justru melebihi dari 5 tahun sebelumnya. Pada kurun waktu 2017-2021, kategori 40% penduduk dengan pendapatan terendah memiliki persentase pendapatan yang fluktuatif dengan pertumbuhan rata-rata 8,12% per tahun. Dari tahun ke tahun, persentase pemerataan pendapatan bagi 40% penduduk berpendapatan terendah merupakan persentase terendah dibandingkan dengan 40% penduduk berpendapatan menengah dan 20% penduduk berpendapatan tertinggi.

Pada tahun 2017, persentase pendapatan dari 40% penduduk berpendapatan terendah yaitu sebesar 12,78% lalu menurun hingga 12,23% di tahun 2018. Selanjutnya, persentase pendapatan penduduk meningkat menjadi 16,96% di tahun 2019, lalu terus menurun hingga tahun 2021 menjadi 15,44% dari total pengeluaran penduduk DIY. Berdasarkan kriteria Bank Dunia, pada Maret 2021, tingkat ketimpangan di D.I. Yogyakarta masih



berada pada kategori ketimpangan sedang. Pada saat yang sama, terjadi penurunan pendapatan pada penduduk pendapatan menengah dengan pertumbuhan rata-rata sebesar -3,79% per tahun. Sedangkan, pendapatan penduduk dengan penghasilan 20% tertinggi mengalami peningkatan di tahun 2020 dan 2021 hingga menjadi 51,39%, dengan pertumbuhan rata-rata 2,07% per tahun. Persentase penduduk miskin di Kota Yogyakarta dalam kurun waktu 2017-2020 fluktuatif. Pada tahun 2017 jumlah penduduk miskin sebanyak 32,2 ribu jiwa dan terus menurun menjadi 29,45 ribu jiwa atau setara 6,84% dari total penduduk Kota Yogyakarta pada tahun 2019. Kemudian meningkat menjadi 31,62 ribu jiwa di tahun 2020 dan meningkat kembali di tahun 2021 menjadi sebesar 34,07 ribu jiwa. Angka kemiskinan yang meningkat ini sebagai akibat dari adanya pandemi Covid-19. Dampak terhadap kemiskinan di Kota Yogyakarta sangat dirasakan mulai awal periode pandemi ini, yaitu pada tahun 2020 dan 2021.

Dibandingkan dengan DIY, persentase jumlah penduduk miskin di Kota Yogyakarta relatif lebih kecil. Pada tahun 2017, persentase penduduk miskin DIY mencapai 13,02% kemudian menurun menjadi 11,70% pada tahun 2019. Kemudian, pada tahun 2020 dan 2021 meningkat kembali menjadi 12,8%. Meningkatnya persentase penduduk miskin sebagai dampak dari terjadinya pandemi Covid-19.

C.4. Kondisi Empirik Kelembagaan Kalurahan dan Kelurahan

Gubernur DIY, Sri Sultan HB X menyampaikan dalam pembukaan Rakordal TW I 2021 tanggal 18 Mei 2021 seperti yang dikutip dari data sekunder Biro Tapem DIY menuturkan bahwa “semangat reformasi birokrasi untuk cepat dan tepat melayani, saya harapkan terimplementasi sampai kemantren/kalurahan agar masyarakat dapat merasakan langsung manfaat dari reformasi birokrasi, perbaikan layanan, dan sikap kerja pelayanan prima dari aparatur”. Inilah yang melatarbelakangi mengapa penting melakukan reformasi birokrasi baru di Kalurahan, seperti data dari Biro Tapem DIY di bawah ini,



Gambar 2.12. Sistem Birokrasi Baru di Kalurahan DIY

Sumber: Biro Tapem DIY, 2022

Penggunaan orientasi teknologi di level Kalurahan, menurut Biro Tapem DIY juga memiliki tantangan tersendiri karena banyaknya aplikasi yang digunakan, bahkan beberapa kalurahan juga membuat aplikasi atau sistem informasi tersendiri. Ini yang menyebabkan diperlukan sinergitas data serta simplifikasi dari banyaknya aplikasi yang digunakan, sebagaimana ditampilkan dalam tabel berikut.



Tabel 2.11. Daftar Aplikasi Desa

No	Aplikasi SI	Instansi
1	Siskeudes	Kementrian Dalam Negeri
2	SIKAK	Kementrian Dalam Negeri
3	Prodeskel	Kementrian Dalam Negeri
4	Epdeskel	Kementrian Dalam Negeri
5	SIPADES	Kementrian Dalam Negeri
6	SIPD	Kementrian Dalam Negeri
7	SDG'S	Kementrian Desa
8	OM-SPAN	Kementrian Keuangan
9	SIKS-NG	Kementrian Sosial
10	Edabu	BPJS
11	Kenes	Pemda DIY
12	Sinkal	Pemda DIY
13	CMS	BPD DIY
14	SIM Tanah	Pemda DIY
15	SIM Pamong	Pem. Kabupaten
16	SIM Nangkis	Pem. Kabupaten
17	SID	Pem. Kabupaten



Gambar 2.13. Gambaran Sistem Informasi Kalurahan
 Sumber: Biro Tapem DIY, 2022



Merespon data di atas, maka studi ini juga melakukan pemetaan masalah dengan metode FGD yang dilakukan kepada desa/kelurahan. Matrik Permasalahan Pembangunan Desa menurut FGD secara daring yang dilakukan bersama Perwakilan Asosiasi Desa/Kalurahan dan Kelurahan dan Kapanewon pada Sabtu, 8 Oktober 2022 yang dihadiri oleh Perwakilan Asosiasi Lurah Kota Yogyakarta, Paguyuban Lurah dan Pamong Kelurahan Nayantaka, Paguyuban Lurah dan Pamong Kelurahan Sekarteja, Asosiasi Kalurahan Kabupaten Bantul, Asosiasi Kalurahan Kabupaten Gunung Kidul, Asosiasi Kalurahan Kabupaten Sleman, Asosiasi Kalurahan Kabupaten Kulon Progo, Kapanewon Bantul, Kapanewon Patuk, Kapanewon Samigaluh, Kapanewon Ngemplak, Kemanentren Kotagede.

Sekretariat DPRD DIY



Tabel 2.12. Peta Masalah Desa menurut Hasil FGD

Peta Masalah dalam kerangka <i>Integrated Rural Development (IRD)</i> menurut FGD bersama Perwakilan Asosiasi Desa/Kalurahan dan Kelurahan			
No	Elemen pembangunan	Permasalahan	Potensi
1	<p><i>Institutional Setting</i> (Konteks Kelembagaan) dengan tiga inti utama :</p> <p>a. elemen desentralisasi dan partisipasi masyarakat (<i>decentralization and community participation</i>)</p> <p>b. rasa kepemilikan (<i>sense of ownership/community ownership</i>)</p> <p>mekanisme implementasi serta peningkatan kapasitas (<i>implementation mechanisms, capacity, and skills</i>).</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Permasalahan kelurahan di Kota Yogyakarta berbeda dengan di Kabupaten karena di bawah Kementren, sehingga belum optimal mengakses dana keistimewaan. • Kemandirian desa di level kabupaten dianggap mampu mempercepat pembangunan • Diperlukan kejelasan peran kapanewon dalam fungsi koordinasi dan monev di wilayahnya. • Tidak adanya lembaga koordinasi yang dimiliki OPD, banyak desa mengalami kebingungan saat akan mendaftar program desa budaya/desa wisata/desa 	<ul style="list-style-type: none"> • Desa memiliki kekuatan dukungan dan dana dan dana keistimewaan yang memungkinkan penguatan desadi kabupaten lebih cepat. • Nilai komunalitas untuk desa di kabupaten masih kuat yang mampu mendorong partisipasi lebih cepat dibandingkan wilayah perkotaan. • Adanya program pemajuan desa spesifik ke arah desa mandiri budaya di DIY menyebabkan



		<p>prima/desa preneur, sehingga diperlukan pendampinga</p> <ul style="list-style-type: none"> • Keterbatasan informasi hingga di level desa yang tidak mengetahui mekanisme teknis apabila ingin mengakses dana keistimewaan atau mengajukan label desa sebagai desa budaya/desa wisata/desa prima/desa preneur. 	<p>kesadaran desa untuk berlomba-lomba menuju label tersebut, namun potensi bisa lebih dikuatkan dengan adanya elemen koordinator yang membantu desa mengakses program tersebut.</p>
2	<p><i>Design-related problem:</i> proyek dan implementasi dari program pembangunan peruberbasis dari permasalahan-permasalahan yang konkrit secara empiris dialami oleh masyarakat.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Aspek sarana dan prasana yang sangat sulit dibangun di area perkotaan Yogyakarta yang sudah padat penduduk, sehingga untuk implementasi program pembangunan berkaitan dengan keistimewaan masalah infrastruktur menjadi dominan • Program-program menuju Desa Mandiri Budaya menjadi sangat sulit diwujudkan karena tidak bisa memenuhi syarat dasar menjadi 	<ul style="list-style-type: none"> • Dengan adanya pendampingan yang intensif dapat mendorong kemampuan desa dalam menggambar kan peta • permasalahan serta -potensi pengemabangan desa sesuai kontekstual masing-masing wilayah mereka.



		desa tersebut.	
3	<i>Networking</i> : jejaring kewilayah yang melibatkan pembangunan antar sektor.	<ul style="list-style-type: none"> • Belum optimalnya kolaborasi antar sektor, khususnya program yang memungkinkan antar desa berkolaborasi dalam pemajuan wilayahnya. 	<ul style="list-style-type: none"> • Pembangunan sektoral dapat dikuatkan kembali dalam fungsi kewenangan koordinasi yang dimiliki kapanewon atau lembaga yang menaungi di level kabupaten/provinsi mempercepat pembangunan di wilayahnya.
4	<i>Sustainable Development</i> : pembangunan berkelanjutan khususnya pada level SDM, Infrastruktur, keuangan, serta pemantauan program pembangunan.	<ul style="list-style-type: none"> • Kurangnya pengembangan kapasitas SDM yang ditujukan untuk aparat desa. • Pengajuan dana istimewa memiliki kerumitan dalam hal teknis administrasi yang notabene desa tidak mengerti harus melalui OPD apabila ingin mengakses program. Hal ini menurut peserta diperlukan bidang khusus yang dapat melakukan pendampingan kepada desa. • Pemantauan program pembangunan desa 	<ul style="list-style-type: none"> • Nilai gotong royong yang melekat pada komunalitas di kawasan pedesaan mampu menjadi kekuatan yang menutupi kemampuan sdm. • Pemerintah daerah mampu mendorong pengembangan kapasitas sdm secara berkala dan berkelanjutan • Melalui pendampingan yang intensif,



		tidak secara efektif dilakukan oleh pemerintah provinsi/kabupaten kapanewon, atau desa itu sendiri.	<ul style="list-style-type: none">• Desa mampu membuat peta permasalahan serta peta potensi yang dapat• Menjadi daya dorong desa melakukan pembangunan berbasis konteks kewilayahannya.
--	--	---	--

Sekretariat DPRD DIY



Beberapa hal yang disampaikan diatas menggambarkan bahwa implementasi pembangunan desa di DIY dilakukan melalui berbagai program yang dilaksanakan antara lain oleh perangkat daerah. Peningkatan kapasitas perangkat kalurahan diampu oleh Biro Tata Pemerintahan DIY. Pemajuan desa dari DPKP memiliki 2 program utama yaitu pertanian dan ketahanan pangan. Tujuan dari kegiatan tersebut yaitu untuk meningkatkan peran kelurahan dalam kemandirian pangan, meningkatkan sumberdaya masyarakat kelurahan, meningkatkan produksi pertanian dan perikanan serta terwujudnya pengelolaan budaya. Ada beberapa kendala yang terjadi di lapangan sehingga pelaksanaan kegiatan cukup terganggu sehingga ditindaklanjuti melalui kolaborasi dengan BPKT DIY. Sedangkan pemberdayaan kelompok perempuan dilakukan oleh Dinas Pemberdayaan Perempuan Perlindungan Anak dan Pengendalian Penduduk DIY dengan sebutan Desa Prima.

Implementasi pembangunan desa tidak selalu dapat berjalan lancar. Beberapa kendala yang dihadapi antara lain pemahaman perangkat desa yang terbatas sehingga program yang sudah berjalan baik tidak berlanjut. Kondisi masyarakat desa berhubungan dengan sosial budayanya, untuk pemberdayaan ekonomi berhubungan dengan sumberdaya, pelatihan usaha dan lainnya. Sedangkan di Kalurahan program keistimewaan belum banyak dirasakan. Data yang disampaikan dari Kelurahan tegal panggung menyatakan belum merasakan program dari Pemda DIY yang berkaitan dengan keistimewaan dan belum bisa mengakses keistimewaan yang berhenti di Kemantren. Harapan kedepannya DIY lebih meningkatkan perbaikan aturan dan regulasi. Berkaitan dengan program desa prima terdapat catatan terkait peran kapanewon, syaratmencairkan dana keistimewaan perlu lebih jelas lagi, kemudian untuk kegiatan monev dari kapanewon belum ada akses untuk kegiatan monev yang sumbernya dari Dana Keistimewaan, termasuk sharing tentang anggaran dana keistimewaan.

Berbagai permasalahan tersebut, terdapat juga rendahnya



partisipasi perempuan dalam pengambilan kebijakan publik. Berdasarkan data DP3AP2 DIY, IPG DIY pada tahun 2020 mengalami peningkatan sebesar 1,14% dari 73,59 di tahun 2019 menjadi 74,73 namun IDG provinsi DIY masih berada di bawah rata-rata nasional yang juga mengalami peningkatan di tahun 2020 menjadi 75,57. Peningkatan IDG diharapkan berkontribusi pada semakin menguatnya dukungan pada peningkatan kualitas hidup perempuan melalui kebijakan, program dan pembangunan yang responsif gender. Menguatnya dukungan ini mestinya dibuktikan melalui membaiknya mekanisme perencanaan penganggaran yang memberi akses dan manfaat yang makin baik bagi kelompok afirmasi gender, serta menguatnya partisipasi dan kontrol stakeholder dalam kebijakan yang semakin responsif gender. Masih terjadinya kesenjangan dalam IPG dan IDG menunjukkan bahwa masih ada isu gender yang belum berhasil dijawab melalui pembangunan.

Secara umum, berdasarkan data dari Biro Tata Pemerintahan DIY (2022), terdapat empat (4) permasalahan dalam tata kelola pemerintahan Kalurahan di DIY saat ini, yaitu:

Pertama, masalah tata kelola keuangan yang bertitik fokus permasalahan pada manajemen keuangan belum transparan dan akuntabel, ketiadaan kinerja dalam penganggaran, akuntabilitas kinerja yang rendah, ketidakefisien dalam operasi, proses dan prosedur dalam penatausahaan keuangan dan pendapatan masih kecil tapi kebutuhan belannya besar.

Kedua, masalah sumber daya manusia dengan beberapa permasalahan yang masih belum jelasnya status apratur kalurahan, kualifikasi dan kompetensi jabatan, belum adanya analisis jabatan dengan kriteria alokasinya, database lembaga dan kelompok masyarakat yang kurang valid serta belum adanya reward dan punishment.

Ketiga, masalah regulasi atau aturan main yang terkait dengan permasalahan tumpang tindih antarperaturan, peraturan yang berorientasi pada prosedur saja dan belum berorientasi pada hasil, adanya beberapa peraturan yang kurang mendukung adanya reformasi Kalurahan, dan



ketidakjelasan SOP dalam organisasinya.

Keempat, masalah nilai dan budaya yang terkait dengan permasalahan kurangnya motivasi kerja dari aporatur Kalurahan, masih adanya sikap yang *pro status quo*, ketiadaan *sense of leadership*, dan masih banyak yang belum disiplin.

Untuk identifikasi berbagai permasalahan Kalurahan di DIY sat ini sapat dilihat pada tabel 2.1 dibawah ini,

Tabel. 2.1 . Identifikasi Permasalahan Tata Kelola Kalurahan di DIY

No	Permasalahan	Penjabaran Masalah
1.	Masalah keuangan	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Manajemen keuangan ✓ (Ketiadaan) fokus kinerja dalam penganggaran ✓ Akuntabilitas kinerja rendah ✓ Ketidakefisienan dalam sistem operasi, proses, dan prosedur (terjemahan = dalam penatausahaan keuangan) ✓ Pendapatan kecil tapi kebutuhan belanja besar
2.	Masalah SDM	<ul style="list-style-type: none"> • kualifikasi dan kompetensi jabatan; • analisa jabatan • kriteria alokasi; • database: lembaga, kelompok masyarakat kurang valid • Reward dan Funishment
3.	Masalah regulasi/aturan main	<ul style="list-style-type: none"> o kejelasan SOP internal organisasi; o tumpang-tindih antar peraturan; o peraturan yang berorientasi prosedur dibandingkan hasil; o peraturan yang bersifat negatif.
4.	Masalahan Nilai dan Budaya	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> motivasi rendah; <input type="checkbox"/> pro status-quo; <input type="checkbox"/> ketiadaan sense of leadership; <input type="checkbox"/> mudah melanggar aturan.

Sumber: Biro Tata Pemerintahan DIY, 2022

Berangkat dari permasalahan diatas, Sri Sultan HB X sebagai Gubernur DIY menekankan perlunya melakukan reformasi birokrasi dengan semangat untuk cepat dan tepat melayani, Saya harapkan juga terimplementasi sampai Kemantren/Kalurahan agar masyarakat dapat merasakan langsung manfaat dari reformasi birokrasi, perbaikan layanan, dan sikap kerja pelayanan prima dari aparatur.

Oleh karena itu, untuk menyelesaikan berbagai persolaan diatas diperlukan adanya agenda reformasi birokrasi di kalurahan membutuhkan



peran antar stakeholder di tingkat pemerintah daerah, baik di tingkat provinsi maupun di tingkat kabupaten. Dengan adanya UU Keistimewaan No 13 Tahun 2012, provinsi memiliki kewenangan untuk mengatur kalurahan supaya sesuai dengan semangat keistimewaan. Kendati demikian, kalurahan tetap memiliki otonomi dalam penyelenggaraan pemerintahannya sebagaimana diatur dalam UU No 06 Tahun 2014. Pelaksanaan reformasi birokrasi melibatkan organisasi perangkat daerah untuk bersama-sama melakukan reformasi birokrasi. Dalam roadmap reformasi birokrasi kalurahan ini, dibutuhkan koordinasi antar institusi di Pemda DIY dan Pemkab khususnya dalam bimbingan teknis sebagaimana desain berikut ini:

Secara lebih mendetail, berikut program reformasi birokrasi kalurahan dengan serangkaian berdasarkan tugas fungsi dan kewenangan dengan aktivitas yang akan dijalankan oleh berbagai perangkat daerah:

No	Program	Aktivitas	Perangkat Daerah
1	Penataan dan Penguatan Organisasi	<ul style="list-style-type: none"> - Menyelenggarakan pelatihan dalam penyusunan dokumen kinerja pemerintah kalurahan. - Melaksanakan pelatihan penyusunan perjanjian kinerja SDM Pemkal. - Melakukan pendampingan penyusunan dokumen penjabaran kinerja dan pengendalian kinerja Pemkal. 	Bappeda DIY, Paniradya Keistimewaan, Biro Tapem, Bappeda Kabupaten, Dinas PMKal Kabupaten, Panewu.
2	Penataan Tata Laksana	<ul style="list-style-type: none"> - Menyusun kebijakan dan regulasi eselonisasi sumber daya manusia di Kalurahan, serta melakukan evaluasi penerapannya. - Melakukan penguatan BPD dalam proses reformasi kalurahan. - Menjalankan evaluasi SOP internal organisasi Pemerintah Kalurahan. - Melakukan penataan SOP pelayanan publik. - Memberikan pelatihan dalam membuat Indeks Kepuasan Masyarakat. - Pendampingan dalam melaksanakan keterbukaan informasi publik. 	Biro Tapem, Biro Organisasi, Bagian Organisasi Setda Kabupaten, Dinas Kominfo Kabupaten, Dinas PMKal Kabupaten.



3	Penataan Sumber Daya Manusia	<ul style="list-style-type: none"> - Pemetaan SDM kalurahan dan pengembangan kompetensi pamong kalurahan. - Mendorong pelaksanaan Budaya Satriya oleh pamong kalurahan. - Menyusun kebijakan sistem pola karir pamong dan staf kalurahan. 	Dinas Kominfo, Biro Tapem, Biro Organisasi, Dinas PMKal, Balai Pemdes Kemendagri, Bagian Organisasi Setda Kabupaten.
4	Manajemen Perubahan	<ul style="list-style-type: none"> - Melakukan penguatan sistem perencanaan dan penyampaian informasi Pemkal ke Pemkab dan Pemda. - Melaksanakan pengembangan Sistem Informasi Kalurahan menjadi Sistem Informasi Provinsi. - Memberikan pelatihan pengendalian gratifikasi dan Whistle Blowing System. 	Dinas Kominfo DIY, Biro Tapem, BPKA DIY, DPTR DIY, Dinas Kominfo Kabupaten, Dinas PMKal Kabupaten, BPKA Kabupaten, DPTR Kabupaten.
5	Penataan Peraturan Perundang-Undangan	<ul style="list-style-type: none"> - Mengidentifikasi produk hukum kalurahan sebagai tindak lanjut urusan keistimewaan. - Pemetaan produk hukum kalurahan yang bersifat negative - Penyusunan proses bisnis dan SOP internal serta SOP Pelayanan Publik pada aparaturnya pemerintah kalurahan. - Monitoring dan evaluasi update data pada website kalurahan. - Pengukuran IKM pada tiap kalurahan. 	Parinadya Keistimewaan, Biro Tapem, Dinas PMKal Kabupaten.

C.5. Kondisi Empirik Pemberdayaan Masyarakat

Secara empiris, dalam konteks D.I. Yogyakarta, sejumlah studi telah dilakukan dalam memotret pemberdayaan di konteks pembangunan wilayah desa. Menurut riset yang dilakukan oleh Hendryantoro (2014) menunjukkan bahwa konsep pemberdayaan masyarakat dengan pendekatan bottom up di desa wisata di wilayah Sleman dilakukan dengan beberapa tahapan seperti tahap sosialisasi atau penyadaran potensi lokal, tahap transformasi kemampuan, dan tahap kemandirian. Pada tahapan pertama menjadi langkah paling vital dalam melakukan pemetaan permasalahan serta potensi suatu

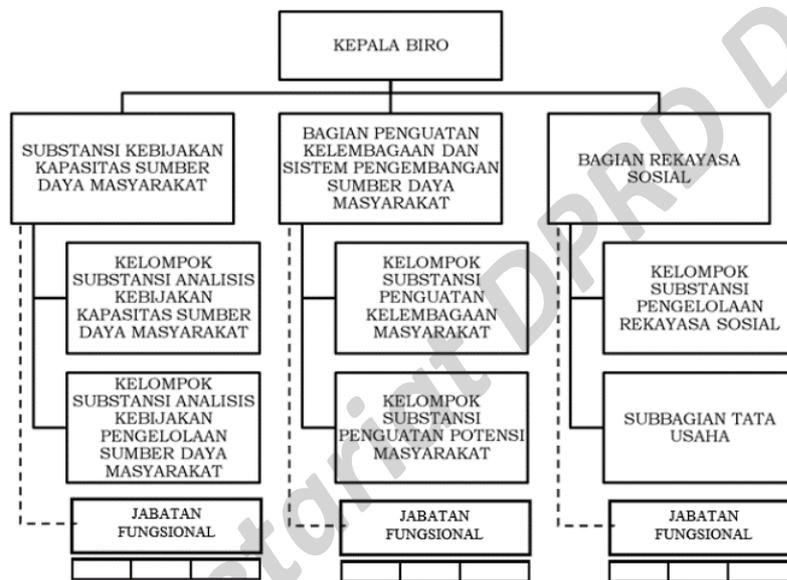


wilayah yang menjadi aspek dominan dalam perancangan konsep pemberdayaan. Masyarakat secara umum mengalami ketidaksadaran akan potensi-potensi yang sebenarnya dapat dikelola dengan baik sebagai sumber alternatif ekonomi bagi wilayahnya. Tahapan ini dilakukan bersamaan dengan inventarisasi potensi serta kemampuan lokal dalam menangkap kemajuan wilayahnya. Sedangkan tahapan aspek pelaksanaan, dimensi partisipasi masyarakat menjadi ruh utama dalam konsep pemberdayaan masyarakat ini sebagai aspek yang menyakinkan adanya keberlanjutan dalam perencanaan. Studi yang dilakukan oleh Sulistyani dan Wulandari (2017) mendeskripsikan proses pemberdayaan masyarakat di wilayah Piyungan dalam aspek pengelolaan sampah mandiri. Dalam hasil studi yang dilakukan ini, proses pemberdayaan menjadi berat ketika masyarakat masih belum sadar akan potensi yang mereka miliki untuk menyelesaikan permasalahan lokal yang dihadapinya dalam masyarakat. Tahapan yang dilakukan dalam peningkatan kapasitas masyarakat dilakukan dengan tiga tahapan yakni pertama tahapan penyadaran serta pembentukan perilaku, tahapan transformasi kemampuan dalam hal wawasan pengetahuan, serta tahapan peningkatan kemampuan intelektual dalam melakukan inovatif penyelesaian permasalahan yang dihadapi. Titik berat dalam keberlanjutan yakni pada aspek pembentukan atau penguatan lembaga, berorientasi pada kegiatan, serta penggerakan sumber daya.

Dari sejumlah studi akademis yang secara teoritis di atas, konteks kelembagaan di D.I. Yogyakarta menerjemahkan pemberdayaan masyarakat khususnya dengan adanya biro khusus pada level provinsi yang bekerja dalam bidang pemberdayaan masyarakat yakni Biro Bina Pemberdayaan Masyarakat Setda DIY yang berdasarkan Peraturan Daerah Istimewa No 1 Tahun 2018 tentang Kelembagaan Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta dan Peraturan Gubernur No 136 Tahun 2021 tentang Kedudukan , Susunan Organisasi, Tugas, Fungsi, dan Tata Kerja



Sekretariat Daerah menerjemahkan struktur organisasi biro ini dengan tiga bagian utama yakni bagian substansi kebijakan kapasitas sumber daya masyarakat, bagian penguatan kelembagaan dan sistem pengembangan sumber daya masyarakat, dan bagian rekayasa sosial. Artinya, sesuai dengan beberapa studi akademik di atas, elemen yang diterjemahkan dalam kelembagaan pada sudut pandang pemerintahan melihat tiga aspek utama dalam pemberdayaan yakni pemetaan potensi sumber daya masyarakat, penguatan kelembagaan, dan bagian perencanaan pemberdayaan yang notabene diberikan nomenklatur sebagai rekayasa sosial.



Gambar 2.14 Struktur Organisasi Biro Bermas

<https://birobermas.jogjaprovo.go.id/profil>

Merujuk pada data Bappeda D.I.Yogyakarta sejak tahun 2019 hingga tahun 2023, sejumlah potensi pemberdayaan masyarakat di daerah dilihat dengan aspek kelembagaan dengan memetakan jumlah LPMD/K, PKK, Posyandu, dan Badan Usaha Milik Desa. Keempat lembaga yang melekat pada wilayah desa/kalurahan/kelurahan ini dapat menjadi peta dasar potensi kelembagaan yang mampu menjadi subjek pemberdayaan di level paling dekat dengan masyarakat serta pemerintahan lokal.

Penyusunan NA dan Raperda tentang
Pemajuan dan Pembangunan Desa/Kalurahan dan Kelurahan
Tahun 2022



Elemen : Jumlah Lembaga Pemberdayaan Masyarakat

No	Bidang Urusan	Elemen	Tahun					Satuan	Sifat Data	Sumber Data
			2019	2020	2021	2022	2023			
1	Pemberdayaan Masyarakat	LPMDK	438,00	438,00	438,00	438,00	438,00	Lembaga	Tahunan	-
1.1	Pemberdayaan Masyarakat	Kab. Banjul	75,00	75,00	75,00	75,00	75,00	Lembaga	Tahunan	Biro Bina Pemberdayaan Masyarakat Seida DIY
1.2	Pemberdayaan Masyarakat	Kota Yogyakarta	46,00	46,00	46,00	46,00	46,00	Lembaga	Tahunan	Biro Bina Pemberdayaan Masyarakat Seida DIY
1.3	Pemberdayaan Masyarakat	Kab. Kulon Progo	87,00	87,00	87,00	87,00	87,00	Lembaga	Tahunan	Biro Bina Pemberdayaan Masyarakat Seida DIY
1.4	Pemberdayaan Masyarakat	Kab. Gunungkidul	144,00	144,00	144,00	144,00	144,00	Lembaga	Tahunan	Biro Bina Pemberdayaan Masyarakat Seida DIY
1.5	Pemberdayaan Masyarakat	Kab. Sleman	86,00	86,00	86,00	86,00	86,00	Lembaga	Tahunan	Biro Bina Pemberdayaan Masyarakat Seida DIY
2	Pemberdayaan Masyarakat	PKK	438,00	438,00	438,00	438,00	438,00	Kelompok	Tahunan	-
2.1	Pemberdayaan Masyarakat	Kota Yogyakarta	46,00	46,00	46,00	46,00	46,00	Kelompok	Tahunan	Biro Bina Pemberdayaan Masyarakat Seida DIY
2.2	Pemberdayaan Masyarakat	Kab. Banjul	75,00	75,00	75,00	75,00	75,00	Kelompok	Tahunan	Biro Bina Pemberdayaan Masyarakat Seida DIY
2.3	Pemberdayaan Masyarakat	Kab. Kulon Progo	87,00	87,00	87,00	87,00	87,00	Kelompok	Tahunan	Biro Bina Pemberdayaan Masyarakat Seida DIY
2.4	Pemberdayaan Masyarakat	Kab. Gunungkidul	144,00	144,00	144,00	144,00	144,00	Kelompok	Tahunan	Biro Bina Pemberdayaan Masyarakat Seida DIY
2.5	Pemberdayaan Masyarakat	Kab. Sleman	86,00	86,00	86,00	86,00	86,00	Kelompok	Tahunan	Biro Bina Pemberdayaan Masyarakat Seida DIY
3	Pemberdayaan Masyarakat	Posyandu	5.722,00	5.722,00	5.722,00	5.412,00	5.582,00	Posyandu	Tahunan	-
3.1	Pemberdayaan Masyarakat	Kota Yogyakarta	623,00	623,00	623,00	623,00	594,00	Posyandu	Tahunan	Biro Bina Pemberdayaan Masyarakat Seida DIY
3.2	Pemberdayaan Masyarakat	Kab. Banjul	1.139,00	1.139,00	1.139,00	1.148,00	1.125,00	Posyandu	Tahunan	Biro Bina Pemberdayaan Masyarakat Seida DIY
3.3	Pemberdayaan Masyarakat	Kab. Kulon Progo	960,00	960,00	960,00	959,00	951,00	Posyandu	Tahunan	Biro Bina Pemberdayaan Masyarakat Seida DIY
3.4	Pemberdayaan Masyarakat	Kab. Gunungkidul	1.468,00	1.468,00	1.468,00	1.470,00	1.469,00	Posyandu	Tahunan	Biro Bina Pemberdayaan Masyarakat Seida DIY
3.5	Pemberdayaan Masyarakat	Kab. Sleman	1.532,00	1.532,00	1.532,00	1.212,00	1.443,00	Posyandu	Tahunan	Biro Bina Pemberdayaan Masyarakat Seida DIY
4	Pemberdayaan Masyarakat	Badan Usaha Milik Desa di DIY	306,00	343,00	349,00	366,00	376,00	Desa	Tahunan	-
4.1	Pemberdayaan Masyarakat	Kab. Banjul	50,00	68,00	68,00	72,00	79,00	Desa	Tahunan	Biro Bina Pemberdayaan Masyarakat Seida DIY
4.2	Pemberdayaan Masyarakat	Kab. Kulon Progo	87,00	87,00	87,00	87,00	87,00	Desa	Tahunan	Biro Bina Pemberdayaan Masyarakat Seida DIY
4.3	Pemberdayaan Masyarakat	Kab. Gunungkidul	119,00	133,00	133,00	144,00	144,00	Desa	Tahunan	Biro Bina Pemberdayaan Masyarakat Seida DIY
4.4	Pemberdayaan Masyarakat	Kab. Sleman	50,00	55,00	61,00	63,00	72,00	Desa	Tahunan	Biro Bina Pemberdayaan Masyarakat Seida DIY

● Tetap ● *) Sementara ● Sangat Sementara n/a Tidak ada

Sumber : http://bappeda.jogjapro.go.id/dataku/data_dasar/index/86-jumlah-lembaga-pemberdayaan-masyarakat?id_skpd=47

Naskah akademik ini kemudian mengambil beberapa studi kasus APKAL untuk mengetahui besaran alokasi bidang pemberdayaan masyarakat yang dirancang. Beberapa data yang diambil antara lain sebagai berikut:

Wilayah	Rincian Belanja Umum APBKal	Rincian Belanja Bidang Pemberdayaan Masyarakat
Kalurahan Girikerto, Kapanewon Turi, Pemerintah Kabupaten Sleman	<p>TA Realisasi 2022.</p> <ul style="list-style-type: none"> 39% Bidang pelaksanaan pembangunan desa. (Rp.2.311.501.900) 35% bidang penyelenggaraan pemerintah desa. (Rp.2080.695.500) 	<p>Total Rp.775.484.000 dengan penerjemahan program pemberdayaan masyarakat</p> <ol style="list-style-type: none"> Pelatihan budidaya perikanan. (Rp.77.930.000) Pembangunan/rehabilitasi/peningkatan saluran irigasi tersier/ sederhana. (Rp.114.437.000) Pembinaan dan pelatitan kelompok tani. Termasuk pemberian bahan/alat-alat pertanian/produksi. (Rp.6000.000) Pelatihan budidaya pertanian dan peternakan. (Rp.96.320.000)



	<ul style="list-style-type: none"> • 13% Bidang pemberdayaan masyarakat. (Rp.775.484.000) • 10% bidang penanggulangan bencana, darurat dan mendesak (Rp.588.000.000) • 3% bidang pembinaan masyarakat. (Rp.165.615.000) 	<ol style="list-style-type: none"> 5. Pelatihan dan penyuluhan pemberdayaan perempuan. (Rp.20.844.000) 6. Pelatihan manajemen koperasi/KUD/UMKM (Rp.149.100.000) 7. Pembentukan/fasilitasi/pelatihan/pendampingan kelompok usaha ekonomi kreatif. (Rp.310.853.000)
Kalurahan Sidoagung, Kapanewon Godean, Kabupaten Sleman	<p>TA Realisasi 2021 Total Rp.2.512.600.659.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bidang penyelenggaraan pemerintahan kalurahan Rp.1568.971.459 • Bidang pelaksanaan pembangunan kalurahan Rp.363.514.200 • Bidang pembinaan kemasyarakatan kalurahan Rp.29.875.000 • Bidang pemberdayaan masyarakat kalurahan Rp.5.550.000 • Bidang tidak terduga Rp.544.690.000 	Dokumen tidak menyebutkan rincian data bidang pemberdayaan masyarakat.
Kalurahan Kepek, Kapanewon Saptosari, Kabupaten	<p>TA Realisasi 2022 total Rp.2.505.119.874</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bidang penyelenggaraan Pemdes 	<p>Total Rp.312.611.250 dengan penerjemahan program pemberdayaan masyarakat</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Sub bidang pertanian dan peternakan (Rp.275.533.750) 2. Sub bidang peningkatan aparatur desa



Gunung Kidul	<p>(Rp.823.531.106)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bidang pelaksanaan pembangunan desa (Rp.566.625.000) • Bidang pembinaan kemasyarakatan (Rp.45.326.868) • Bidang pemberdayaan masyarakat (Rp.312.611.250) • Bidang Penanggulangan Bencana, darurat dan mendesak desa (Rp.757.025.650) 	<p>(Rp.12.147.500)</p> <ol style="list-style-type: none"> 3. Sub bidang pemberdayaan perempuan, perlindungan anak dan keluarga (Rp.22.080.000) 4. Sub bidang dukungan penanaman modal (Rp.2850.000)
Kalurahan Piyaman, Kapanewon Wonosari, Kabupaten Gunungkidul	<p>TA Realisasi 2022 Total Rp.2.294.324.834</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bidang penyelenggaraan pemerintah desa Rp.952.180.634 • Bidang pelaksanaan pembangunan desa Rp.821.747.200 • Bidang pembinaan kemasyarakatan desa Rp.32.382.000 • Bidang pemberdayaan masyarakat desa Rp.104.716.000 • Bidang penanggulangan bencana, darurat dan mendesak Rp. 383.300.000 	<p>Dokumen tidak menyebutkan rincian data bidang pemberdayaan masyarakat.</p>
Kalurahan Tirenggo.	<p>TA Realisasi 2021 Total Rp.5462.212.631</p>	<p>Total Rp.633.227.760 dengan penerjemahan program pemberdayaan masyarakat</p>



<p>Kapanewon Bantul Kabupaten Bantul</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Pemerintahan kalurahan (Rp.2.329.507.631) • Pembangunan kalurahan (Rp.1.512.347.240) • Pembinaan kemasyarakatan (Rp.710.930.000) • Pemberdayaan masyarakat (Rp.633.227.760) • Penanggulangan bencana (Rp.276.200.000) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kelautan dan perikanan Rp.29.095.000 2. Pertanian dan peternakan Rp.283.890.860 3. Peningkatan kapasitas aparatur kalurahan Rp.63.285.000 4. Pemberdayaan perempuan, perlindungan anak dan keluarga Rp.44.940.000 5. Koperasi, usaha mikro kecil dan menengah Rp.12.345.000 6. Dukungan penanaman modal Rp.20.790.000 7. Perdagangan dan perindustrian Rp.178.881.900
<p>Kalurahan Karangwuluh, Kapanewon Temon, Kabupaten Kulon Progo</p>	<p>TA Realisasi 2022 Total Rp.1.359.006.682</p> <ul style="list-style-type: none"> • Penyelenggaraan pemerintah desa Rp.662.359.449 • Pelaksanaan pembangunan desa Rp.121.562.133 • Pembinaan masyarakat desa Rp.170.819.200 • Pemberdayaan masyarakat desa Rp.135.940.900 • Penanggulangan bencana, darurat, dan mendesak Rp.268.325.000 	<p>Dokumen tidak menyebutkan rincian data bidang pemberdayaan masyarakat.</p>

D. Kajian terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru yang akan Diatur dalam Undang-Undang terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat dan Dampaknya terhadap Aspek Beban Keuangan Negara

Desa merupakan kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa



masyarakat, hak asal-usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sejak Indonesia merdeka pembangunan desa telah menjadi fokus perhatian pemerintah, namun strategi pembangunan desa dari waktu ke waktu sering kali mengalami perubahan. Perubahan strategi dimaksudkan untuk menemukan strategi pembangunan desa yang dipandang paling efektif untuk suatu kurun waktu tertentu. Terminologi pembangunan desa dalam Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa diartikan sebagai upaya peningkatan kualitas hidup dan kehidupan untuk sebesar-besarnya kesejahteraan masyarakat Desa. Pentingnya upaya untuk mendukung pembangunan desa ditindaklanjuti dengan dikeluarkannya Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 114 Tahun 2014 Tentang Pedoman Pembangunan Desa.

Desa memiliki potensi sumber daya yang beragam untuk membangun dirinya, baik sumber daya fisik, sosial, penduduk maupun budaya. Sayangnya, tidak semua potensi sumberdaya desa, dapat didayagunakan dan daya dukung sumber daya desa terbatas dalam aspek SDM, teknologi dan keuangan. Untuk itu dibutuhkan perhatian serius bagaimana meningkatkan taraf hidup mereka melalui berbagai program pemberdayaan masyarakat sesuai karakteristik, kondisi dan kemampuan desa. Melibatkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan desa adalah salah satu wujud pemberdayaan masyarakat. Partisipasi masyarakat sangat dibutuhkan dalam perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi pembangunan desa.

Dalam konteks pembangunan dan pemajuan desa/kalurahan dan kelurahan di DIY, Pemerintah Daerah sebenarnya telah melaksanakan beberapa program dalam rangka mendorong pembangunan dan pemajuan desa/kelurahan dan kalurahan untuk mencapai Kesejahteraan bagi masyarakat. Program-program pembangunan desa yang dilakukan oleh Perangkat Daerah diantaranya disebut dengan Desa Budaya, Desa Wisata,



Desa Prima, Desa Preneur, Desa Maritim, Desa Proklam, Desa Tangguh Bencana, Lumbung Mataraman, dan masih ada lagi berbagai sebutan dengan tujuan adalah terbentuknya Desa Mandiri Budaya. Namun demikian indikator desa mandiri budaya tersebut masih memberikan porsi yang besar pada desa budaya yaitu 50% sedangkan indikator desa wisata (30%), desa prima (10%) dan desa preneur (10%). Ketentuan ini berdampak pada desa yang tidak memiliki kekhususan sebagaimana kriteria tersebut sehingga kesulitan mendapatkan akses dan tidak terjangkau oleh program Dana Keistimewaan.

Untuk mengetahui akar permasalahan secara menyeluruh dan mendalam terkait pembangunan dan pemajuan desa/kalurahan dan kelurahan di DIY maka perlu dianalisis sebab-sebab terjadinya masalah yang dalam hal ini digunakan metode ROCCIPI yaitu singkatan dari rules (peraturan), opportunity (kesempatan), capacity (kemampuan), communication (komunikasi), interest (kepentingan), process, and ideology. Dengan memahami permasalahan secara menyeluruh dan mendalam maka dapat mencari jawaban atau penjelasan yang tepat untuk menyelesaikan permasalahan terkait pembangunan dan pemajuan desa/kalurahan dan kelurahan di DIY.

Hukum (Rules): Pemerintah Daerah DIY hingga saat ini belum mempunyai regulasi mengatur pemajuan dan pembangunan desa/kalurahan dan kelurahan. Pembentukan Peraturan Daerah tentang pemajuan dan pembangunan desa/kalurahan dan kelurahan dimaksudkan untuk memberikan kepastian hukum dalam pemberian dana Pemerintah Daerah DIY untuk pembangunan dan pemajuan desa/kalurahan dan kelurahan.

Kesempatan (Opportunity): Selama ini di DIY telah dilaksanakan berbagai program dalam rangka pemajuan dan pembangunan desa yang dilakukan oleh Perangkat Daerah diantaranya diantaranya disebut dengan Desa Budaya, Desa Wisata, Desa Prima, Desa Preneur, Desa Maritim, Desa



Proklamasi, Desa Tangguh Bencana, Lumbung Mataraman, dan masih ada lagi berbagai sebutan dengan tujuan adalah terbentuknya Desa Mandiri Budaya. Namun karena belum peraturan yang secara khusus mengatur mengenai fasilitasi, pembinaan, dan monitoring evaluasi menyebabkan belum semua desa di DIY mendapatkan akses dana. Oleh karena itu, dengan adanya Peraturan Daerah tentang pemajuan dan pembangunan desa/kalurahan dan kelurahan diharapkan semua desa di DIY mendapatkan akses dana untuk mewujudkan kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat.

Kemampuan (capacity): Pemerintah Daerah mempunyai kemampuan untuk menangani permasalahan terkait mengatur pemajuan dan pembangunan desa/kalurahan dan kelurahan. Namun, kondisi saat ini belum adanya peraturan pemajuan dan pembangunan desa/kalurahan dan kelurahan menyebabkan program-program yang selama ini telah ada tidak berjalan secara berkesinambungan dan tidak bersinergi antara satu program dengan program yang lainnya. Peraturan Daerah tentang pemajuan dan pembangunan desa/kalurahan dan kelurahan dimaksudkan untuk memberikan pembinaan, fasilitasi, serta monitoring evaluasi terhadap program-program desa sehingga mempercepat pembangunan desa dalam rangka perwujudan kesejahteraan masyarakat berbasis desa.

Komunikasi (Communication): ketidaksinkronan antar peraturan yang mendasari program-program pemajuan dan pembangunan desa/kalurahan dan kelurahan yang selama ini telah berjalan menyebabkan tingkat koordinasi dalam program pembangunan desa masih lemah dikarenakan tidak ada Perangkat Daerah yang menjadi koordinator dalam program-program tersebut.

Kepentingan (interest): Pembentukan Peraturan Daerah Peraturan Daerah tentang pemajuan dan pembangunan desa/kalurahan dan kelurahan menjadi dasar bagi Pemerintah Daerah dalam rangka pembinaan, fasilitasi, serta monitoring evaluasi terhadap program-program desa untuk



mewujudkan peningkatan kualitas hidup dan kehidupan serta kesejahteraan masyarakat desa/kalurahan dan kelurahan.

Proses (Process): semua proses dalam pemajuan dan pembangunan selama ini kurang melibatkan partisipasi masyarakat. Dari hasil penelitian di lapangan menyebutkan tidak semua desa mengetahui cara mengakses dana untuk program pemajuan dan pembangunan desa/kalurahan dan kelurahan. Demikian juga indikator desa mandiri budaya tersebut masih memberikan porsi yang besar pada desa budaya yaitu 50% sedangkan indicator desa wisata (30%), desa prima (10%) dan desa preneur (10%). Ketentuan ini berdampak pada desa yang tidak memiliki kekhususan sebagaimana kriteria tersebut sehingga kesulitan mendapatkan akses dan tidak terjangkau oleh program dana.

Ideologi (ideology): Tujuan dari pemajuan dan pembangunan desa/kalurahan dan kelurahan yaitu untuk mewujudkan kesejahteraan yang berbasis pedesaan. Oleh karena itu, diperlukan suatu payung hukum yang secara khusus mengatur pemajuan dan pembangunan desa/kalurahan dan kelurahan untuk mengatasi berbagai permasalahan yang terjadi dan memberikan solusi dalam rangka mencapai tujuan dari pemajuan dan pembangunan desa/kalurahan dan kelurahan.



BAB III

EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

Salah satu aspek penting yang harus dilakukan dalam menyusun peraturan perundang-undangan yaitu melakukan evaluasi dan analisis terhadap peraturan perundang-undangan terkait. Evaluasi diartikan sebagai suatu kegiatan terencana dalam rangka menilai suatu objek dengan menggunakan instrument atau metode penilaian tertentu yang menjadi tolak ukur sehingga diperoleh hasil yang menggambarkan objek yang dimaksud. Sedangkan peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan.²¹

Tujuan dilakukannya evaluasi terhadap peraturan perundang-undangan yaitu untuk mengetahui kondisi hukum atau peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai substansi atau materi yang akan diatur. Kemudian, dari analisis dapat menggambarkan tingkat sinkronisasi, harmonisasi peraturan perundang-undangan yang ada serta posisi Peraturan Daerah untuk menghindari terjadinya tumpang tindih pengaturan. Hasil dari penjelasan atau uraian ini menjadi bahan bagi penyusunan landasan filosofis dan yuridis dari pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pembangunan dan Pemajuan Desa/Kalurahan dan Kelurahan yang akan dibentuk.

Adapun beberapa Peraturan Perundang-undangan yang dianalisis dan dievaluasi tersebut, yaitu:

²¹ Khopiatuziadah, 2016, "Evaluasi dan Analisis Peraturan Perundang-Undangan dalam Penyusunan Naskah Akademik", Jurnal RechtsVinding Media Pembinaan Hukum Nasional, hl. 3



1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945

Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 berbunyi: “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. “Pasal tersebut merupakan landasan yuridis dalam penyusunan produk hukum daerah seperti peraturan daerah di tingkat Provinsi, Kabupaten dan Kota. Lebih lanjut dalam Pasal 18 ayat (2) berbunyi: “Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.” Pasal ini menjadi dasar bagi penyelenggaraan otonomi daerah yaitu untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri yang diwujudkan dalam bentuk peraturan daerah. Kewenangan tersebut dipertegas dalam ketentuan Pasal 18 ayat (6) yang berbunyi “Pemerintah Daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”. Dengan demikian jelas bahwa Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota mempunyai wewenang untuk menetapkan Peraturan Daerah termasuk dalam hal ini Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta berwenang dalam membentuk peraturan daerah mengenai pemajuan dan pembangunan desa/kalurahan dan kelurahan.

Terkait dengan pengakuan desa dalam UUD 1945 diatur dalam Pasal 18B ayat (2) yang berbunyi: “Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan



perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.” Dalam amandemen kedua UUD 1945 menghilangkan istilah Desa, namun dengan adanya klausul: “Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya.....” dapat diartikan bahwa negara tetap harus melakukan rekognisi terhadap kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat, yang didalamnya mencakup Desa, nagara, mukim, huta, soso, kampung, atau sebutan lainnya.

Desa yang memiliki hak asal usul dan hak tradisional dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat berperan mewujudkan cita-cita kemerdekaan berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 perlu dilindungi dan diberdayakan agar menjadi kuat, maju, mandiri, dan demokratis sehingga dapat menciptakan landasan yang kukuh dalam melaksanakan pemerintahan dan pembangunan menuju masyarakat yang adil, makmur, dan sejahtera. Raperda Pembangunan dan Pemajuan Desa/Kalurahan dan Kelurahan merupakan salah

2. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Jogjakarta, sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1955 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 3 Jo. Nomor 19 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Jogjakarta

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 merupakan undang-undang yang menjadi dasar pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta. Pada bagian menimbang undang-undang ini disebutkan bahwa Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta berhak untuk



mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Hal inilah yang menjadi dasar bagi pembentukan rancangan Peraturan Daerah tentang Pembangunan dan Pemajuan Desa/Kalurahan dan Kelurahan. Lebih lanjut dalam Pasal 4 dijabarkan mengenai urusan-urusan dan kewajiban-kewajiban yang harus dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta yaitu urusan umum, urusan pemerintah umum, urusan agraria, urusan pengairan, jalan, gedung, urusan pertanian dan perikanan, urusan kehewan, urusan kerajinan, perdagangan dalam negeri, perindustrian dan koperasi, urusan perburuhan dan sosial, urusan pengumpulan bahan makanan dan pembagiannya, urusan penerangan, urusan pendidikan, pengajaran dan kebudayaan, urusan kesehatan, dan urusan perusahaan. Ketentuan ini menjadi landasan yuridis dalam proses penyusunan rancangan Peraturan Daerah Pembangunan dan Pemajuan Desa/Kalurahan dan Kelurahan.

3. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta

Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Keistimewaan mendefinisikan Daerah Istimewa Yogyakarta adalah daerah provinsi yang mempunyai keistimewaan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kewenangan istimewa adalah wewenang tambahan tertentu yang dimiliki DIY selain wewenang sebagaimana ditentukan dalam undang-undang tentang pemerintahan daerah. Kewenangan urusan keistimewaan sebagai daerah otonom mencakup kewenangan dalam urusan Pemerintahan Daerah DIY sebagaimana dimaksud dalam undang-undang tentang pemerintahan daerah dan urusan Keistimewaan yang ditetapkan dalam Undang-Undang Keistimewaan. Pasal 7 ayat (2) mengatur



bahwa urusan Keistimewaan yang dimaksud meliputi: a. tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur; b. kelembagaan Pemerintah Daerah DIY; c. kebudayaan; d. pertanahan; dan e. tata ruang. Lebih lanjut diatur dalam ayat (3) bahwa Penyelenggaraan kewenangan dalam urusan Keistimewaan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) didasarkan pada nilai-nilai kearifan lokal dan keberpihakan kepada rakyat. Secara tegas disebutkan bahwa salah satu urusan keistimewaan yang dimiliki oleh Pemerintahan Daerah DIY yaitu terkait kelembagaan Pemerintah Daerah DIY. Ketentuan ini menjadi dasar yuridis pembentukan kelembagaan Pemerintah DIY yang secara khusus dibentuk sebagai sarana fasilitasi Pemerintah DIY dalam rangka pemajuan dan pembangunan Desa/Kalurahan dan Kelurahan.

4. **Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa**

Desa atau yang disebut dengan nama lain telah ada sebelum Negara Kesatuan Republik Indonesia terbentuk. Dalam perjalanan ketatanegaraan Republik Indonesia, Desa telah berkembang dalam berbagai bentuk sehingga perlu dilindungi dan diberdayakan agar menjadi kuat, maju, mandiri, dan demokratis sehingga dapat menciptakan landasan yang kuat dalam melaksanakan pemerintahan dan pembangunan menuju masyarakat yang adil, makmur, dan sejahtera. Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Desa menyebutkan bahwa Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dapat melakukan penataan Desa. Lebih lanjut Pasal 7 ayat (4) mengatur mengenai Penataan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi: pembentukan, penghapusan, penggabungan, perubahan status, dan penetapan desa. Ketentuan ini memberikan kewenangan kepada Pemerintah Daerah Provinsi untuk melakukan



penataan desa dengan tujuan untuk mewujudkan efektivitas penyelenggaraan Pemerintahan Desa, mempercepat peningkatan kesejahteraan masyarakat Desa; mempercepat peningkatan kualitas pelayanan public meningkatkan kualitas tata kelola Pemerintahan Desa; dan meningkatkan daya saing Desa.

Kewenangan Desa diatur dalam Pasal 19 yang meliputi kewenangan berdasarkan hak asal usul; kewenangan lokal berskala Desa; kewenangan yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota; dan kewenangan lain yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pasal 22 ayat (1) mengatur bahwa penugasan dari Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah kepada Desa meliputi penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa. Selanjutnya dalam ayat (2) diatur bahwa Penugasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disertai biaya. Realisasi penugasan dari Pemerintah Daerah kepada Desa/Kalurahan dan Kelurahan dilakukan dalam rangka pemajuan dan pembangunan Desa/Kalurahan dan Kelurahan di DIY.

Pasal 112 ayat (1) mengatur bahwa Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota membina dan mengawasi penyelenggaraan Pemerintahan Desa. Lebih lanjut dalam ayat (2) Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dapat mendelegasikan pembinaan dan pengawasan kepada perangkat daerah. Ketentuan ini menjadi dasar bahwa Pemerintah Daerah untuk melakukan pembinaan serta pengawasan terhadap penyelenggaraan pemajuan



dan pembangunan Desa/Kalurahan dan Kelurahan serta kewenangan tersebut dapat didelegasikan kepada perangkat daerah.

Pasal 114 mengatur secara khusus mengenai kewenangan Pemerintah Provinsi dalam hal pembinaan dan pengawasan yang meliputi: a. melakukan pembinaan terhadap Kabupaten/Kota dalam rangka penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang mengatur Desa; b. melakukan pembinaan Kabupaten/Kota dalam rangka pemberian alokasi dana Desa; c. melakukan pembinaan peningkatan kapasitas Kepala Desa dan perangkat Desa, Badan Permusyawaratan Desa, dan lembaga kemasyarakatan; d. melakukan pembinaan manajemen Pemerintahan Desa; e. melakukan melakukan pembinaan upaya percepatan Pembangunan Desa melalui bantuan keuangan, bantuan pendampingan, dan bantuan teknis; f. melakukan bimbingan teknis bidang tertentu yang tidak mungkin dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota; g. melakukan inventarisasi kewenangan Provinsi yang dilaksanakan oleh Desa; h. melakukan pembinaan dan pengawasan atas penetapan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota dalam pembiayaan Desa; i. melakukan pembinaan terhadap Kabupaten/Kota dalam rangka penataan wilayah Desa; j. membantu Pemerintah dalam rangka penentuan kesatuan masyarakat hukum adat sebagai Desa; dan k. membina dan mengawasi penetapan pengaturan BUM Desa Kabupaten/Kota dan lembaga kerja sama antar Desa.

5. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Pasal 20 Undang-Undang Pemerintahan Daerah berbunyi: “Urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan Daerah provinsi diselenggarakan:



- a. sendiri oleh Daerah provinsi;
- b. dengan cara menugasi Daerah kabupaten/kota berdasarkan asas Tugas Pembantuan; atau
- c. dengan cara menugasi Desa.

Selanjutnya dalam Pasal 57 mengatur bahwa Penyelenggara Pemerintahan Daerah provinsi dan kabupaten/kota terdiri atas kepala daerah dan DPRD dibantu oleh Perangkat Daerah. Ketentuan ini diperjelas dalam Pasal 209 ayat (1) yang mengatur bahwa Perangkat Daerah Provinsi terdiri atas:

- a. sekretariat daerah;
- b. sekretariat DPRD;
- c. inspektorat;
- d. dinas; dan
- e. badan.

Pasal 212 mengatur bahwa dalam pembentukan dan susunan Perangkat Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 209 ayat (1) ditetapkan dengan Perda. Kemudian dalam ayat (2) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berlaku setelah mendapat persetujuan dari Menteri bagi Perangkat Daerah provinsi dan dari gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat bagi Perangkat Daerah kabupaten/kota. Ketentuan ini menjadi dasar bahwa dalam pembentukan dan susunan Perangkat Daerah sebagai sarana fasilitasi pemajuan dan pembangunan Desa/Kalurahan dan Kelurahan di DIY tidak hanya dengan mendasarkan pada Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta namun juga harus memperhatikan ketentuan dalam Undang-Undang Pemerintah Daerah.



6. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah

Pasal 1 angka 75 mendefinisikan Dana Desa adalah bagian dari TKD yang diperuntukkan bagi desa dengan tujuan untuk mendukung pendanaan penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, pemberdayaan masyarakat, dan kemasyarakatan. Pasal 147 (1) mengatur bahwa Daerah wajib mengalokasikan belanja infrastruktur pelayanan publik paling rendah 40% (empat puluh persen) dari total belanja APBD di luar belanja bagi hasil dan/atau transfer kepada Daerah dan/atau desa. (2) Belanja bagi hasil dan/atau transfer kepada Daerah dan/atau desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam penjelasan TKD sebagai salah satu sumber Pendapatan Daerah ditujukan untuk mengurangi ketimpangan fiskal antara pusat dan Daerah (vertikal) dan ketimpangan fiskal antar-Daerah (horizontal), sekaligus mendorong kinerja Daerah dalam mewujudkan pemerataan pelayanan publik di seluruh Daerah. TKD meliputi DBH, DAU, DAK, Dana Otonomi Khusus dan Dana Keistimewaan, serta Dana Desa.

7. Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 dibentuk dalam rangka mengoptimalkan penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa. Ruang lingkup pengaturan Peraturan Pemerintah ini antara lain: penataan Desa, kewenangan Desa, Pemerintahan Desa, tata cara penyusunan peraturan di Desa, keuangan dan kekayaan Desa, pembangunan Desa



dan pembangunan kawasan perdesaan, badan usaha milik Desa, kerja sama Desa, lembaga kemasyarakatan Desa dan lembaga adat Desa, serta pembinaan dan pengawasan Desa oleh camat atau sebutan lain. Sebagaimana diatur dalam Pasal 130 menyatakan bahwa pemerintah Daerah Provinsi dapat mengadakan sumber daya manusia pendamping untuk Desa melalui perjanjian kerja yang pelaksanaannya dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

8. Peraturan Pemerintah Nomor 73 Tahun 2005 tentang Kelurahan

Pasal 1 angka 5 PP Nomor 73 tahun 2005 mendefinisikan Kelurahan adalah wilayah kerja lurah sebagai perangkat Daerah Kabupaten/Kota dalam wilayah kerja Kecamatan. Kelurahan dipimpin oleh Lurah yang berada di bawah dan bertanggungjawab kepada Bupati/Walikota melalui Camat. Lurah mempunyai tugas pokok untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan selain itu melaksanakan urusan pemerintahan yang dilimpahkan oleh Bupati/Walikota. Pasal 9 ayat (1) mengatur bahwa keuangan Kelurahan bersumber dari :

1. APBD Kabupaten/ Kota yang dialokasikan sebagaimana perangkat daerah lainnya;
2. Bantuan Pemerintah, Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota, dan bantuan pihak ketiga.
3. Sumber-sumber lain yang sah dan tidak mengikat.

Berdasarkan ketentuan Pasal 9 ayat (1) tersebut maka Pemerintah Provinsi dapat memberikan bantuan kepada Kelurahan sebagai salah satu sumber dari keuangan Kelurahan.

Pembinaan dan Pengawasan terhadap Kelurahan diatur secara khusus dalam BAB VIII dimana dalam Pasal 23 ayat (1) mengatur bahwa Pemerintah dan Pemerintah Provinsi dapat melakukan pembinaan umum terhadap penyelenggaraan pemerintahan kelurahan dan Lembaga kemasyarakatan. Lebih lanjut diatur dalam Pasal 25 pembinaan



Pemerintah Provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 ayat (1) meliputi :

- a. menetapkan bantuan keuangan dari pemerintah provinsi;
- b. memfasilitasi penyusunan peraturan daerah kabupaten/kota;
- c. melakukan pengawasan peraturan daerah kabupaten/kota;
- d. memfasilitasi keberadaan kesatuan masyarakat hukum adat, nilai adat istiadat, lembaga adat beserta hak-hak tradisionalnya dalam pelaksanaan pemerintahan kelurahan;
- e. memfasilitasi pelaksanaan pedoman administrasi, tata naskah dinas dan pelaporan;
- f. melaksanakan pendidikan dan pelatihan tertentu skala provinsi;
- g. memberikan penghargaan atas prestasi penyelenggaraan pemerintahan kelurahan tingkat provinsi;
- h. melakukan upaya-upaya percepatan atau akselerasi pembangunan perkotaan skala provinsi.

9. Peraturan Menteri Dalam Negeri RI Nomor 44 Tahun 2016 tentang Kewenangan Desa

Peraturan Menteri Dalam Negeri RI Nomor 44 Tahun 2016 ini diterbitkan dalam rangka meningkatkan efektivitas dan akuntabilitas Desa dalam menata kewenangan Desa sesuai dengan asas rekognisi dan asas subsidiaritas dan pelaksanaan Penugasan dari Pemerintah Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota kepada Desa. Pasal 6 mengatur jenis kewenangan Desa, meliputi:

- a. kewenangan berdasarkan hak asal usul;
- b. kewenangan lokal berskala Desa;
- c. kewenangan yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota; dan
- d. kewenangan lain yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sesuai dengan ketentuan peraturan



perundang-undangan.

Ketentuan Pasal 9 mengatur mengenai perincian kewenangan yang ditugaskan Pemerintah Daerah Provinsi, kepada Desa meliputi penyelenggaraan Pemerintahan Desa; pelaksanaan Pembangunan Desa; pembinaan kemasyarakatan Desa; dan pemberdayaan masyarakat Desa. Kriteria kewenangan yang ditugaskan oleh Pemerintah Daerah Provinsi antara lain:

- a. sesuai kebutuhan dan kemampuan sumber daya manusia di Desa;
- b. memperhatikan prinsip efisiensi dan peningkatan akuntabilitas;
- c. pelayanan publik bagi masyarakat;
- d. meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan Pemerintahan Desa
- e. mendorong prakarsa dan partisipasi masyarakat; dan
- f. meningkatkan ketahanan sosial budaya masyarakat.

Kriteria kewenangan lain yang ditugaskan oleh Pemerintah Provinsi, antara lain:

- a. Urusan Pemerintahan Umum dan Tugas Pembantuan;
- b. sesuai dengan prinsip efisiensi;
- c. mempercepat penyelenggaraan pemerintahan; dan
- d. kepentingan nasional yang bersifat khusus dan strategis.

10. Peraturan Menteri Dalam Negeri RI Nomor 114 Tahun 2014 tentang Pedoman Pembangunan Desa

Peraturan Menteri Dalam Negeri RI Nomor 114 Tahun 2014 tentang Pedoman Pembangunan Desa dibentuk untuk melaksanakan ketentuan Pasal 131 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Pasal 43 mengatur bahwa Pemerintah Desa dapat



mengusulkan prioritas program dan kegiatan pembangunan Desa dan pembangunan kawasan perdesaan kepada Pemerintah, pemerintah daerah provinsi, dan/atau pemerintah daerah kabupaten/kota. Untuk pembekalan pelaksana kegiatan di Desa dikoordinasikan oleh Kepala Desa. Selanjutnya dalam Pasal 60 ayat (2) mengatur bahwa Pemerintah, pemerintah daerah provinsi, dan/atau pemerintah daerah kabupaten/kota melaksanakan pembekalan pelaksana kegiatan tersebut.

11. Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2018 tentang Kelembagaan Pemerintah Daerah Yogyakarta

Perdais Nomor 1 Tahun 2018 tentang Kelembagaan Pemerintah DIY dibentuk untuk menggantikan Perdais Nomor 3 Tahun 2015 tentang Kelembagaan Pemerintah Daerah. Kelembagaan Pemerintah Daerah DIY merupakan salah satu urusan keistimewaan yang diatur dalam Perdais, sehingga untuk mengakomodir ketentuan Pasal 30 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY. Dalam Pasal 6 ayat (2) Perda ini mengatur mengenai tugas dari Biro Bina Pemberdayaan Masyarakat dengan perangkat paling banyak 3 (tiga) bagian yang mempunyai tugas melaksanakan fungsi pendukung di bidang perumusan kebijakan strategis dan pelaksanaan urusan pemberdayaan masyarakat dan desa. Dari ketentuan ini dapat dimaknai bahwa perumusan kebijakan strategis dan pelaksanaan urusan pemberdayaan masyarakat dan desa selama ini dilaksanakan oleh Biro Bina Pemberdayaan Masyarakat. Namun di lapangan terdapat beberapa program yang berkaitan dengan pemberdayaan masyarakat desa yang juga dilaksanakan oleh OPD lain, antara lain oleh Biro TAPEM, DP3AP2, Dinas Kebudayaan, Dinas Pariwisata, Dinas Koperasi dan UMKM sehingga perlu adanya suatu payung hukum yang mengatur kewenangan pemerintah daerah dalam rangka pemajuan



dan pembangunan desa.

Selanjutnya dalam Pasal 24 ayat (1) mengatur bahwa untuk mewujudkan visi dan misi Pemerintah Daerah dan terselenggaranya urusan keistimewaan DIY, maka kelembagaan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dan Pemerintah Desa harus selaras dengan Perangkat Daerah. Visi Gubernur DIY 2022-2027 yaitu *“Mewujudkan Pancamulia Masyarakat Jogja melalui Reformasi Kelurahan, Pemberdayaan Kawasan Selatan, serta Pengembangan Budaya Inovasi dan Pemanfaatan Teknologi Informasi”*. Oleh karena itu, pembentukan Raperda tentang Pembangunan dan Pemajuan Desa/Kalurahan dan Kelurahan merupakan salah satu upaya dalam mewujudkan visi Gubernur tersebut. Pasal 24 ayat (2) mengatur dalam melaksanakan urusan keistimewaan DIY Pemerintah Daerah dapat menugaskan kepada Pemerintah Kabupaten/Kota dan Pemerintah Desa. Artinya pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk menugaskan pemerintah desa dalam urusan keistimewaan.

12. Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, Dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 Tentang Pedoman Umum Pembangunan Desa Dan Pemberdayaan Masyarakat Desa

Bahwa untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi pelaksanaan pembangunan desa dan pemberdayaan masyarakat desa, serta untuk melaksanakan ketentuan Pasal 131 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, perlu menetapkan Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi tentang Pedoman Umum Pembangunan Desa dan Pemberdayaan Masyarakat Desa.



Pasal 75 mengatur bahwa Pemberdayaan Masyarakat Desa dilakukan oleh: a. Desa; b. pemerintah pusat dan/atau pemerintah daerah; dan c. pihak lain. Selanjutnya dalam Pasal 77 ayat (1) mengatur bahwa Pemberdayaan Masyarakat Desa oleh pemerintah pusat dan/atau pemerintah daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 75 huruf b dilakukan sesuai dengan kewenangannya. Ketentuan ini menjadi dasar bahwa Pemerintah Daerah memiliki kewenangan dalam rangka Pemberdayaan Masyarakat Desa.

Pasal 87 ayat (1) Pemantauan dilakukan dengan cara: a. pemantauan partisipatif; dan b. pemantauan teknokratis. Lebih lanjut dalam Pasal 89 ayat (1) Pemantauan teknokratis sebagaimana dimaksud dalam Pasal 87 ayat (1) huruf b dilaksanakan oleh Pemerintah, pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota. Pasal 89 ayat (3) Dalam hal terjadi peringatan dini oleh Sistem Informasi Desa dikarenakan pelaksanaan program dan/atau kegiatan Pembangunan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak mencapai target waktu, target realisasi biaya dan/atau target realisasi kegiatan, dilakukan: a. pemerintah daerah kabupaten/kota, dengan dibantu pendamping profesional, memfasilitasi Pemerintah Desa dan tim Pelaksana Kegiatan untuk mempercepat pelaksanaan program dan/atau kegiatan; b. Pemerintah Desa bersama tim Pelaksana Kegiatan melakukan percepatan pelaksanaan program dan/atau kegiatan Pembangunan Desa; dan c. pemerintah dan pemerintah daerah provinsi memantau dan memberikan dukungan jika dibutuhkan terhadap upaya percepatan pelaksanaan program dan/atau kegiatan Pembangunan Desa. Berdasarkan ketentuan tersebut bahwa pemerintah provinsi mempunyai peran dalam percepatan pelaksanaan program dan/atau kegiatan Pembangunan Desa.

13. Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 25



Tahun 2019 Tentang Pedoman Kelembagaan Urusan Keistimewaan pada Kabupaten/Kota dan Kalurahan.

Tugas fungsi urusan keistimewaan di tingkat Kelurahan dan Kalurahan telah diatur dalam peraturan ini. Pada Pasal 5 disebutkan bahwa penyelenggaraan sebagian urusan Keistimewaan di tingkat Kelurahan wilayah Kota Yogyakarta dan Kabupaten Kulon Progo dilakukan oleh Lurah. Dalam melaksanakan sebagian urusan Keistimewaan tersebut maka pada Kelurahan ditambahkan tugas dan fungsi urusan Keistimewaan meliputi bidang: a. Kebudayaan; b. pertanahan; dan c. tata ruang. Sedangkan Pasal 6 menyebutkan bahwa Penyelenggaraan sebagian urusan Keistimewaan di Kalurahan wilayah Kabupaten dilaksanakan oleh Kalurahyang terdiri atas: a. Lurah; dan b. Pamong Kalurahan. Pasal 6 ayat (3) menyebutkan Pamong Kalurahan terdiri atas: a. Sekretariat; b. Pelaksana teknis; dan c. Pelaksana kewilayahan. Pamong Kalurahan berkedudukan sebagai unsur pembantu Lurah. Pelaksana teknis merupakan unsur pembantu Lurah sebagai pelaksana tugas operasional diantaranya tata laksana, danarta, dan pangripta. Selain itu terdapat tugas seksi urusan teknis yang terdiri dari a. Keamanan yang merupakan sebutan dari Seksi Pemerintahan, dipimpin oleh Jagabaya; b. Kemakmuran yang merupakan sebutan dari Seksi Kesejahteraan, yang dipimpin oleh Ulu-ulu; dan c. Sosial yang merupakan sebutan dari Seksi Pelayanan, yang dipimpin oleh Kamituwa.

- 14. Peraturan Gubernur DIY nomor 100 tahun 2020 sebagaimana terakhir telah diubah dengan Peraturan Gubernur Nomor 37 Tahun 2021 tentang Pedoman Pelaksanaan Bantuan keuangan Khusus Dana Keistimewan Kepada Pemerintah Kalurahan.**

Pasal 1 angka (2) mendefinisikan Bantuan Keuangan Khusus



Dana Keistimewaan yang selanjutnya disebut BKK Dana Keistimewaan adalah bantuan Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta kepada Pemerintah Kabupaten/Kota dan/atau Pemerintah Kalurahan, dalam bentuk uang yang dialokasikan pada belanja transfer, bersumber dari Dana Keistimewaan untuk mendukung pencapaian target kinerja urusan keistimewaan melalui mekanisme Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota dan/atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Kalurahan.

Pasal 2 ayat (1) BKK Dana Keistimewaan kepada Pemerintah Kalurahan diperuntukkan sebagai pendanaan pelaksanaan penugasan Urusan Keistimewaan kepada Pemerintah Kalurahan. Pasal 1 ayat (2) mengatur bahwa BKK Dana Keistimewaan kepada Pemerintah Kalurahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas : a) BKK Dana Keistimewaan yang disalurkan dari Pemerintah Daerah kepada Pemerintah Kalurahan melalui Pemerintah Kabupaten; dan b) BKK Dana Keistimewaan yang disalurkan langsung dari Pemerintah Daerah kepada Pemerintah Kalurahan. Kemudian, dijelaskan pada Pasal 3 bahwa penugasan urusan keistimewaan meliputi : a)kelembagaan; b)kebudayaan; c) pertanahan; dan d) tata ruang.



BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

A. Landasan Filosofis

Landasan filosofis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dalam Alinea ke IV Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 disebutkan bahwa cita-cita dari Pemerintah Negara Indonesia yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Pembentukan Peraturan Daerah tentang pemajuan dan pembangunan desa/kalurahan dan kelurahan merupakan salah satu wujud dari Pemerintah Daerah DIY dalam rangka mewujudkan salah satu cita-cita pemerintah untuk mewujudkan kesejahteraan umum khususnya bagi masyarakat di desa/kalurahan dan kelurahan.

Penyelenggaraan pemajuan dan pembangunan kalurahan dan kelurahan merupakan salah satu bentuk perwujudan visi Gubernur DIY 2022-2027 yaitu “Mewujudkan Panca Mulia Masyarakat Jogja, melalui Reformasi Kalurahan, Pemberdayaan Kawasan Selatan, serta Pengembangan Inovasi dan Pemanfaatan Teknologi Informasi”. Desa/kalurahan dan Kelurahan merupakan ujung hirarki dari sistem tatanan kelembagaan yang memiliki kedekatan langsung dengan



masyarakat sehingga dapat menjadi sasaran yang tepat untuk menjawab kompleksitas dan permasalahan yang terjadi di tengah masyarakat. Dengan adanya peraturan Daerah tentang pemajuan dan pembangunan Desa/Kalurahan dan Kelurahan diharapkan untuk mewujudkan peningkatan kualitas hidup dan kehidupan serta Kesejahteraan masyarakat.

B. Landasan Sosiologis

Salah satu amanat dan tujuan dari Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY adalah bertujuan untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik dan demokratis, ketenteraman dan kesejahteraan masyarakat, menjamin ke-bhinneka-tunggal-ika-an, dan melembagakan peran dan tanggung jawab Kasultanan dan Kadipaten dalam menjaga dan mengembangkan budaya Yogyakarta yang merupakan warisan budaya bangsa. Pengaturan tersebut berlandaskan asas pengakuan atas hak asal-usul, kerakyatan, demokrasi, ke-bhinneka-tunggal-ika-an, efektivitas pemerintahan, kepentingan nasional, dan pendayagunaan kearifan lokal.

Oleh karena itu, dengan memperhatikan aspek sosiologisnya adalah bahwa kewenangan istimewa meliputi tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur, kelembagaan Pemerintah Daerah DIY, kebudayaan, pertanahan, dan tata ruang. Dengan demikian, Pemerintahan Daerah DIY mempunyai kewenangan yang meliputi kewenangan istimewa berdasarkan Undang-Undang ini dan kewenangan berdasarkan undang-undang tentang pemerintahan daerah.



Namun, kewenangan yang telah dimiliki oleh pemerintahan daerah kabupaten/kota di DIY tetap sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dengan adanya keistimewaan ini, maka ada beberapa hal yang harus pekerjaan rumah oleh Gubernur dan Wakil Gubernur DIY kedepannya, yaitu; salah satunya ialah persoalan kemiskinan. Salah satu upaya penanggulangan kemiskinan ini adalah dengan mengembangkan kawasan selatan DIY. Upaya ini bahkan telah menjadi prioritas sejak periode kepemimpinan lima tahun yang lalu, dan kembali menjadi visi-misi periode 2022-2027 sebagai aksi keberlanjutan program Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta. Upaya lainnya adalah mereformasi birokrasi pemerintahan dengan diawali dari kalurahan. Kalurahan disetting untuk lebih berperan meningkatkan kualitas hidup, kehidupan, penghidupan warga, pembangunan yang inklusif, serta pengembangan kebudayaan. Kelurahan merupakan ujung hierarki dari sistem tatanan kelembagaan di DIY yang memiliki kedekatan langsung dengan masyarakat. Reformasi Kalurahan menjadi pilihan yang tepat untuk dijadikan modal sekaligus model untuk menjawab kompleksitas dan kedalaman permasalahan yang saat ini dihadapi DIY. Pada sisi pengembangan budaya inovasi dan pemanfaatan teknologi informasi, dilakukan percepatan transformasi spasial kawasan selatan serta transformasi kelembagaan kalurahan dilakukan dengan penggunaan dan pemanfaatan teknologi informasi. Cakupannya adalah penyediaan infrastruktur informasi, sistem informasi desa menuju Smart Kalurahan atau Kalurahan Cerdas. Selain itu pengembangan sistem tata kelola dan pengelolaan lahan berbasis teknologi informasi.



Pancamulia menjadi tujuan pokok yang dicanangkan oleh Gubernur DIY dan Wakil Gubernur DIY. Pancamulia atau lima kemuliaan yang dicanangkan ini bertujuan untuk menjadikan kemuliaan martabat manusia Yogyakarta meningkat sesuai harapan. Pancamulia diharapkan mampu mewujudkan tujuan dari keistimewaan DIY sesuai UU Keistimewaan. Keistimewaan DIY bertujuan untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik dan demokratis, ketenteraman dan kesejahteraan masyarakat, menjamin ke-bhinneka-tunggal-ika-an, dan melembagakan peran dan tanggung jawab Kasultanan dan Kadipaten dalam menjaga dan mengembangkan budaya Yogyakarta yang merupakan warisan budaya bangsa. Pengaturan tersebut berlandaskan asas pengakuan atas hak asal-usul, kerakyatan, demokrasi, kebhinnekatunggalikaan, efektivitas pemerintahan, kepentingan nasional, dan pendayagunaan kearifan lokal.

Pancamulia yang pertama adalah terwujudnya peningkatan kualitas hidup, kehidupan, penghidupan masyarakat yang berkeadilan dan berkeadaban melalui peningkatan kemampuan dan peningkatan keterampilan sumber daya manusia Yogyakarta yang berdaya saing. Kedua, terwujudnya peningkatan kualitas dan keragaman kegiatan perekonomian masyarakat, serta penguatan ekonomi yang berbasis pada sumberdaya lokal (keunikan teritori ekonomi) untuk pertumbuhan pendapatan masyarakat sekaligus pertumbuhan ekonomi yang berkeadilan. Pancamulia yang ketiga adalah terwujudnya peningkatan harmoni kehidupan bersama baik pada lingkup masyarakat maupun pada lingkup birokrasi atas dasar toleransi, tenggang rasa, kesantunan, dan kebersamaan. Keempat, terwujudnya tata dan perilaku penyelenggaraan pemerintahan yang



demokratis. Kelima, terwujudnya perilaku bermartabat dari para aparatur sipil penyelenggara pemerintahan atas dasar tegaknya nilai-nilai integritas yang menjunjung tinggi kejujuran, nurani rasa malu, nurani rasa bersalah dan berdosa apabila melakukan penyimpangan-penyimpangan berupa korupsi, kolusi, dan nepotisme.

Pancamulia telah diletakkan sebagai konsep utama dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) 2017-2022. Oleh karena itu, atas dasar keberlanjutan dan kesinambungannya, Pancamulia diangkat kembali dan diletakkan posisinya sebagai Visi RPJMD 2022-2027. Secara singkat, Pancamulia diterjemahkan dalam proposisi Reformasi Kalurahan, Pemberdayaan Kawasan Selatan, serta Pengembangan Budaya Inovasi dan Pemanfaatan Teknologi Informasi. Keberhasilan pencapaian pembangunan DIY tidak hanya tergantung pada pemerintah saja, tetapi juga pada seluruh warga dan masyarakat Yogyakarta. Sangat diperlukan upaya bersama yang menyatu, tekad dan semangat pengorbanan yang besar, serta semangat bersama untuk bangkit dalam meraih masa depan yang semakin baik, guna mewujudkan kemuliaan masyarakat Yogyakarta. Membangun DIY harus dilakukan melalui pertumbuhan ekonomi, melestarikan kebudayaan serta membangun masyarakat yang beradab. Untuk itu diperlukan kemandirian dari level pemerintahan yang paling bawah yaitu pedesaan, sampai pada level paling tinggi yaitu Pemda DIY.

C. Landasan Yuridis

Landasan yuridis adalah pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan



masyarakat.

Landasan Yuridis (*juridische gelding*) sangat penting dalam pembuatan peraturan perundang-undangan. Bagir Manan menyatakan terdapat 4 (empat) aspek penting yang harus diperhatikan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, yaitu:²²

- a. Keharusan adanya kewenangan dari pembuat peraturan perundang-undangan. Setiap peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh badan atau pejabat yang berwenang. Kalau tidak, peraturan perundang-undangan itu batal demi hukum (*van rechtswege nietig*). Dianggap tidak pernah ada dan segala akibatnya batal secara hukum.
- b. Keharusan adanya kesesuaian bentuk atau jenis peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau sederajat. Ketidaksesuaian bentuk ini dapat menjadi alasan untuk membatalkan peraturan perundang-undangan tersebut. Dengan kata lain, peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan (*vernietigbaar*).
- c. Keharusan mengikuti tata cara tertentu, jika tidak diikuti, peraturan perundang-undangan tersebut mungkin batal demi hukum atau tidak/belum mempunyai kekuatan hukum mengikat.
- d. Keharusan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.

Aspek pertama, keharusan adanya kewenangan, Penyusunan Peraturan Daerah tentang pemajuan dan pembangunan desa/kalurahan dan kelurahan merupakan bentuk atribusi

²² Bagir Manan, 1992, *Dasar-dasar Perundang-undangan Indonesia*, Ind-Hi, Co, Jakarta, hlm. 14-15.



kewenangan dengan dasar hukum Pasal 18 ayat (6) UUD 1945. Sejalan dengan hal tersebut, Pasal 1 angka 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 memberikan pengertian Peraturan Daerah Provinsi adalah Peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dengan persetujuan Gubernur. Berdasar ketentuan tersebut maka secara kelembagaan Perda Daerah Istimewa Yogyakarta memiliki keberlakuan secara yuridis karena dibentuk oleh dua lembaga daerah, yaitu Dewan perwakilan Daerah dengan persetujuan Gubernur.

Aspek kedua, berkaitan dengan substansi yang diatur dalam Peraturan Daerah. Pasal 35 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 mengatur bahwa dalam penyusunan daftar rancangan peraturan daerah dalam program pembentukan peraturan daerah didasarkan atas:

- a. Perintah Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi;
- b. Rencana Pembangunan Daerah;
- c. Penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan;
- d. Aspirasi masyarakat daerah.

Ketentuan yang telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 di atas juga diperkuat dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, khususnya Pasal 236 yang mengamanatkan bahwa Perda memuat materi muatan:

- a. Penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan;
- b. Penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi;



- c. Selain memuat dua hal diatas dapat memuat materi lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kehadiran peraturan daerah tentang pembangunan dan pemajuan desa/kalurahan dan kelurahan ini menjadi jawaban atas belum memadainya peraturan perundang-undangan (yang berlaku) sebagai payung hukum untuk mengatur kebutuhan daerah tentang pembangunan dan pemajuan desa/kalurahan dan kelurahan.

Aspek ketiga, berkaitan dengan aspek keharusan mengikuti tata cara tertentu menyangkut masalah prosedur dalam pembentukan peraturan-perundang-undangan. Menurut Undang- Undang Nomor 12 tahun 2011, pembentukan peraturan perundang-undangan harus melalui tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. Perencanaan pembentukan peraturan daerah dilakukan ketika pemerintah menyusun prolegda, sedang penyusunan dilakukan mulai dari penyusunan naskah Akademik dan draft Raperda, kemudian dibahas oleh Pemerintah daerah dan DPRD yang setelah disetujui bersama, Raperda tersebut ditetapkan oleh Kepala Daerah.

Aspek keempat, aspek keharusan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya, di dalam ilmu hukum terdapat suatu asas bahwa suatu peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan peraturan tingkat atasnya atau yang lebih dikenal dengan asas “lex superiore derogat legi inferiore”.

Pasal 7 UU No. 12 tahun 2011 telah menetapkan susunan hirarkhi peraturan perundang-undangan, yaitu:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun



1945;

- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Penyusunan Peraturan Dearah tentang Pemajuan dan Pembangunan Desa/Kalurahan dan Kelurahan ini memperhatikan dan mendasarkan pada beberapa perundang-undangan sebagai dasar hukum dan rujukan yuridis, yaitu:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.
- b. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Jogjakarta, sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1955 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 3 Jo. Nomor 19 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Jogjakarta.
- c. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.
- d. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa
- e. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- f. Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.
- g. Peraturan Menteri Dalam Negeri RI Nomor 44 Tahun 2016



tentang Kewenangan Desa.

- h. Peraturan Menteri Dalam Negeri RI Nomor 114 Tahun 2014 tentang Pedoman Pembangunan Desa.
- i. Peraturan Daerah Istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2018 tentang Kelembagaan Pemerintah Daerah Yogyakarta.

Sekretariat DPRD DIY



BAB V

JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH

A. Jangkauan dan Arah Pengaturan

Jangkauan pengaturan dalam Peraturan Daerah tentang Pemajuan dan Pembangunan Kalurahan dan Kelurahan diharapkan mampu memberikan solusi terhadap berbagai permasalahan dan kendala yang selama ini terjadi dalam penyelenggaraan pemajuan dan pembangunan Kalurahan dan Kelurahan. *Pertama*, memberikan solusi terhadap belum meratanya distribusi pemberian dana yang diberikan oleh Pemerintah Daerah kepada Kalurahan dan Kelurahan untuk pelaksanaan program-program pemajuan dan pembangunan Kalurahan dan Kelurahan. Program tersebut antara lain desa wisata, desa preneur, desa prima, desa mandiri pangan, dan desa mandiri budaya. Untuk itu, dengan adanya perda ini akan mempermudah bagi Kalurahan dan Kelurahan untuk mengakses program-program dan pendanaan serta peningkatan partisipasi masyarakat. *Kedua*, dalam rangka pemajuan dan pembangunan Kalurahan dan Kelurahan perlu pengaturan kewenangan Pemerintah Daerah dalam rangka pembinaan, fasilitasi, serta pemantauan dan pengawasan terhadap program-program yang selama ini telah diselenggarakan. *Ketiga*, dalam rangka pelaksanaan kewenangan Pemerintah Daerah tersebut maka perlu diatur mengenai pola koordinasi/pola hubungan kerja kelembagaan antar OPD yang selama ini ditunjuk sebagai penanggungjawab pelaksanaan program-program dalam rangka pemajuan dan pembangunan Kalurahan. OPD yang selama ini telah



melaksanakan program antara lain Dinas Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak dan Pengendalian Penduduk, Dinas Kebudayaan, Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan DIY, Dinas Koperasi DIY, Dinas Pariwisata DIY, Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi, Biro Tata Pemerintahan, dan Biro Pemberdayaan Masyarakat. Dikarenakan pelaksana program diselenggarakan oleh beberapa OPD maka perlu adanya penentuan lembaga yang berwenang untuk menjadi koordinator.

Arah kebijakan dan strategi dari Peraturan Daerah tentang pemajuan dan pembangunan Kalurahan dan Kelurahan ini, meliputi:

1. Penyelenggaraan Pemajuan dan Pembangunan Kalurahan dan Kelurahan. Arah pengaturan mengenai penyelenggaraan Pemerintah daerah dalam Pemajuan dan Pembangunan Kalurahan dan Kelurahan adalah untuk memberikan pengaturan mengenai kebijakan strategis program-program pemajuan dan pembangunan Kalurahan dan kelurahan.
2. Fasilitas
Arah pengaturan mengenai fasilitas adalah untuk mengatur mengenai fasilitas dalam pelaksanaan program-program pemajuan dan pembangunankalurahan dan kelurahan.
3. Sistem Informasi
Arah pengaturan sistem informasi yaitu berkaitan dengan penerapan asas keterbukaan sehingga dapat dilakukan penyelenggaraan pemajuan dan pembangunan desa/kalurahan dan kelurahan yang transparan.
4. Partisipasi Masyarakat
Arah pengaturan partisipasi masyarakat yaitu berkaitan dengan penegasan peran masyarakat sebagai pelaku utama dalam penyelenggaraan pemajuan dan pembangunan desa/kalurahan dan kelurahan.



5. Pendanaan

Arah pengaturan pendanaan yaitu berkaitan dengan pengaturan sumber pendanaan yang digunakan untuk pemajuan dan pembangunan desa/kalurahan dan kelurahan.

B. Ruang Lingkup

Ruang lingkup pengaturan pada Perda DIY tentang Pemajuan dan Pembangunan Desa/Kalurahan dan Kelurahan meliputi:

BAB I : KETENTUAN UMUM

Ketentuan umum terdiri dari definisi terminologi, asas-asas yang berkaitan dengan pemajuan dan pembangunan kalurahan dan kelurahan, maksud dan tujuam penyusunan Perda DIY tentang Pemajuan dan Pembangunan Kalurahan dan Kelurahan, serta Ruang Lingkup Pengaturan.

BAB II : KEBIJAKAN DAN STRATEGI

BAB III : FASILITASI

BAB IV : KOORDINASI

BAB V : KERJASAMA

BAB VI : SISTEM INFORMASI

BAB VII : PARTISIPASI MASYARAKAT

BAB VIII : PEMBINAAN DAN PENGAWASAN

BAB IX : PENDANAAN

BAB X : KETENTUAN PENUTUP



BAB VI

PENUTUP

A. Kesimpulan

Dalam melakukan kajian empiris terhadap penyelenggara Pemerintahan dan komponen masyarakat tentang permasalahan dan kebutuhan Pemajuan dan Pembangunan Kalurahan dan Kelurahan secara sektoral telah melakukan berbagai aktivitas untuk memajukan dan pembangunan desa di DIY dengan adanya program Desa Budaya, Desa Preuner, Desa Wisata, Desa Prima dll. Namun, masih terdapat berbagai kendala terutama dalam hal koordinasi antar OPD masih lemah dan berorientasi untuk mencapai target sektoral saja.

Dalam melakukan evaluasi dan kajian hukum agar ada harmonisasi dan sinkronisasi baik secara vertikal maupun horizontal bagi pengaturan substansi Rancangan Peraturan Daerah Tentang Pemajuan dan Pembangunan Kalurahan dan Kelurahan, maka sangat relevan untuk mengatur secara substansi mengenai pemajuan dan pembangunan kalurahan dan kelurahan secara menyeluruh dan komprehensif.

B. Saran

Berdasarkan hasil kesimpulan, maka perlu direkomendasikan beberapa hal terkait:

1. Perlu adanya penyesuaian program dan kegiatan yang lebih baik dengan menyusun strategi kebijakan dan fasilitasi yang efektif dan efisien dalam melakukan pemajuan dan pembangunan kalurahan dan kelurahan.
2. Perlu adanya kelembagaan yang ditugaskan secara



khusus untuk mengkoordinasikan berbagai program yang telah dilakukan oleh OPD dalam upaya pemajuan dan pembangunan kalurahan dan kelurahan.

3. Perlunya pembinaan dan pengawasan dalam pelaksanaan pembangunan di kalurahan dan kelurahan .

Sekretariat DPRD DIY



DAFTAR PUSTAKA

- Agusta, I., Tetiani, and Fujiartanto. (2014). *Teori dan Kebijakan Desa untuk Indonesia*. In. Agusta and Fujiartanto, eds. Indeks Kemandirian Desa : Metode, Hasil dan Alokasi Program Pembangunan. Jakarta : Yayasan Pustaka Obor Indonesia.
- Ansory, Nasruddin. (2008). *Kearifan Lingkungan dalam Perspektif Budaya Jawa*. Jakarta: Yayasan Obor.
- Badham, Marnie (2009) 'Cultural indicators: tools for community engagement?', *International Journal of the Arts in Society*, 3(5), 67–75.
- Bappeda DIY. 2022. Naskah Akademik Perumusan Visi dan Misi Gubernur DIY 2022/2027.
- Biro Tata Pemerintahan DIY. 2022. Reformasi Birokrasi Terbatas Kalurahan.
- Chambers, Robert G. (1988). *Applied Production Analysis: A Dual Approach*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dickenson, J. P. 1992. *Geografi Negara Berkembang*. Semarang: IKIP Semarang Press.
- Forbes, Dean K. 1989. *Geografi Keterbelakangan, Sebuah Survey Kritis*. Jakarta: LP3ES.
- Frank, Andre Gunder. (1984). *Sosiologi Pembangunan dan Keterbelakangan Sosiologi*, Jakarta: Pustaka Pulsar.
- Friedmann, John. 1992. *Empowerment: The Politics of Alternative Development*. Massachusetts: MIT Press.
- Gardner, K. and Lewis, D. (1996). *Anthropology, Development and the Crisis of Modernity*, London: Pluto Press.
- Gattenhof, Sandra. (2017). *Measuring Impact : Models for Evaluation in the Australian Arts and Culture Landscape*. Australia. Palgrave Macmillan.
- Greene, Roberta. (2002) *Resiliency : An Integrated Approach to Practice, Policy, and Research*. Washington DC : National Association of Social Workers.
- Harmadi, Suchaini and Adji. (2020). *Indonesia's Village Development Indicator : In Terms of Mismatch of Village Development Measurement Indicator*, Working Paper 51-e-2020. Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan. Retrieved from



[https://www.tnp2k.go.id/download/40765WP51EngFA%20\(1\).pdf](https://www.tnp2k.go.id/download/40765WP51EngFA%20(1).pdf), Accessed 18 Oct 2022.

Henderink, J & Murtomo R. 1988. *Konsep dan Teori Pembangunan, Nr XII*. Yogyakarta: Fakultas Geografi UGM.

Hendryantoro, Anggun. 2014. Pemberdayaan Masyarakat Melalui Pengembangan Desa Wisata Dan Implikasinya Terhadap Ketahanan Sosial Budaya (Studi Di Desa Wisata Brayut Pandowoharjo, Kecamatan Sleman, Kabupaten Sleman, D.I. Yogyakarta). *Jurnal Ketahanan Nasional*. Volume 20, No. 2.

Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak RI. 2020. Buku Panduan Tim Reformasi Birokrasi. <https://rb.kemenpppa.go.id/wpcontent/uploads/2020/10/Buku-Panduan-RB.pdf>

Kumurur, V. A. (2010). Pembangunan kota dan kondisi kemiskinan perempuan.

Kurniawan, A and Sadali, M.I. (2018). *Keistimewaan Lingkungan Daerah Istimewa Yogyakarta*. 2018. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

Lee, H. B. 1971. "Bureaucratic Models and Administrative Reform". *Development and Change*, 2(2), 52-64.

Maani, Karjuni. 2011. Teori Actors dalam Pemberdayaan Masyarakat. *Jurnal Demokrasi*. Volumen 10, No. 1.

MacDowall, et.al. 2015. *Making Culture Count: The Politics of Cultural Measurement*. New York: Palgrave Macmillan.

Matarasso, F. (1996). *Defining values: Evaluating arts programs [Social Impact of the Arts: Working Paper 1]*. Bournes Green: Comedia.

Richards, A. (2006). *Evaluation approaches. Creative collaboration: Artists and communities*. Melbourne: Victorian College of the Arts, University of Melbourne.

Sappe Selpiah. 2019. Bureaucracy Reform and Good Governance Implementation Challenge in Indonesia. *Jurnal Ilmiah Administrasi Pemerintahan Daerah* Volume XI, Edisi 1, Juni

Sen, Amartya. 1984. *Resource, Values, and Development*. New York: Wiley.

Sri Sultan HB X. 2021. Pidato yang disampaikan saat membuka Rakordal TW I 2021, 18 Mei

Sulistiyani, A. T dan Wulandari, Y. 2017. *Proses Pembedayaan Masyarakat*



Desa Sitimulyo, Kecamatan Piyungan, Kabupaten Bantul dalam Pembentukan Kelompok Pengelola Sampah Mandiri. Jurnal Pengabdian kepada Masyarakat. Volume 2, No 2.

USAID. (2019). Integrated Rural Development: Lessons Learned. Retrieved from <https://files.givewell.org/files/DWDA%202009/Interventions/Agriculture/Integrated%20Rural%20Development-Lessons%20Learned.pdf>, accessed on 17 Oktober 2022.

Sekretariat DPRD DIY