

**SKRIPSI**  
**KEISTIMEWAAN DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA DAN**  
**TANTANGAN KEMANDIRIAN KALURAHAN**

*(Studi Kebijakan “Kelompok Jaga Warga” oleh Pemerintah Daerah Istimewa  
Yogyakarta dan Tautannya dengan Kewenangan Kalurahan dalam Pembinaan  
Kemasyarakatan di Daerah Istimewa Yogyakarta)*



**Disusun Oleh:**

**BAYU KURNIAWAN**

**16520107**

**PROGRAM STUDI ILMU PEMERINTAHAN**

**SEKOLAH TINGGI PEMBANGUNAN MASYARAKAT DESA “APMD”**

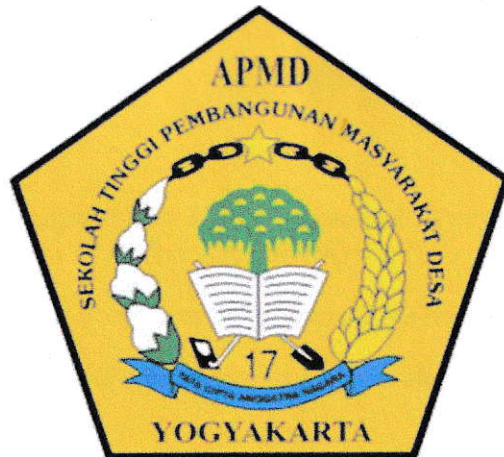
**YOGYAKARTA**

**2022**

SKRIPSI

**KEISTIMEWAAN DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA DAN  
TANTANGAN KEMANDIRIAN KALURAHAN**

*(Studi Kebijakan “Kelompok Jaga Warga” oleh Pemerintah Daerah Istimewa  
Yogyakarta dan Tautannya dengan Kewenangan Kalurahan dalam Pembinaan  
Kemasyarakatan di Daerah Istimewa Yogyakarta)*



**Disusun Oleh:**

**BAYU KURNIAWAN**

**16520107**

**PROGRAM STUDI ILMU PEMERINTAHAN**

**SEKOLAH TINGGI PEMBANGUNAN MASYARAKAT DESA “APMD”**

**YOGYAKARTA**

**2022**



**KEISTIMEWAAN DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA DAN  
TANTANGAN KEMANDIRIAN KALURAHAN**

*(Studi Kebijakan “Kelompok Jaga Warga” oleh Pemerintah Daerah Istimewa  
Yogyakarta dan Tautannya dengan Kewenangan Kalurahan dalam Pembinaan  
Kemasyarakatan di Daerah Istimewa Yogyakarta)*

**APMD  
SKRIPSI**

**Disusun Sebagai Tugas Akhir Untuk Memenuhi Persyaratan Memperoleh  
Gelar Sarjana Strata (1)**

**Pada Program Studi Ilmu Pemerintahan**

**Sekolah Tinggi Pembangunan Masyarakat Desa “APMD”**

**YOGYAKARTA**

**Disusun Oleh:**

**BAYU KURNIAWAN**

**16520107**



**PROGRAM STUDI ILMU PEMERINTAHAN STRATA 1**

**SEKOLAH TINGGI PEMBANGUNAN MASYARAKAT DESA “APMD”**

**YOGYAKARTA**

**2022**

## HALAMAN PENGESAHAN

Skripsi ini telah diuji dan dipertahankan dihadapan Tim Penguji untuk memenuhi persyaratan memperoleh Gelar Sarjana (S-1) Program Studi Ilmu Pemerintahan pada Sekolah Tinggi Pembangunan Masyarakat Desa "APMD" Yogyakarta pada:

Hari : Kamis

Tanggal : 28 Juli 2022

Jam : 10:00 WIB

Tempat : Ruang Sidang Skripsi STPMD "APMD" Yogyakarta



NAMA

TANDA TANGAN

1. Fatih Gama Abisono Nasution, S.IP., M.A.  
Ketua Tim Penguji/Pembimbing

2. Dr. R. Widodo Triputro, M.M., M.Si.  
Penguji Samping I

3. Dr. Adji Suradji Muhammad, S.Sos., M.Si.  
Penguji Samping II

Mengetahui

Ketua Prodi Ilmu Pemerintahan



Dr. Guno Tri Tjahjoko, M.A

## PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Yang bertanda tangan di bawah ini, saya:

Nama : Bayu Kurniawan

NIM : 16520107

Program Studi : Ilmu Pemerintahan

Menyatakan bahwa skripsi yang berjudul **“KEISTIMEWAAN DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA DAN TANTANGAN KEMANDIRIAN KALURAHAN (Studi Kebijakan “Kelompok Jaga Warga” oleh Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta dan Tautannya dengan Kewenangan Kalurahan dalam Pembinaan Kemasyarakatan di Daerah Istimewa Yogyakarta)”** adalah benar-benar merupakan hasil karya penulisan saya sendiri. Sumber-sumber lain yang menjadi referensi dan rujukan di dalam penulisan skripsi ini saya sertakan untuk menjadi koreksi kemudian. Apabila terdapat unsur-unsur plagiarisme di dalam tulisan ini, maka saya siap bertanggung jawab dan siap menerima konsekuensi yang ada.

Yogyakarta, 4 Agustus 2022

Yang Menyatakan



Bayu Kurniawan

## **MOTTO**

*Sabda Rasulullah Muhammad SAW: “Sebaik-baik manusia diantaramu adalah yang paling banyak manfaatnya bagi orang lain.”*

(H.R. Bukhari)

*“Memimpin adalah melayani, untuk siapa yang dilayani, silahkan memilih: apakah untuk melayani dirimu sendiri, apakah untuk melayani kelompokmu, apakah untuk melayani anggota/masyarakat secara umum.”*

(Bayu Kurniawan)

*“Cinta ialah sebuah pupuk yang dapat menyuburkan segala rasa tandus pada hati.”*

(Gus Baha)

## **PERSEMBAHAN**

*Bismillahirrahmanirrohim*

*Dengan mengucapkan segala syukur kepada Allah SWT Tuhan Semesta Alam.*

*Saya persembahkan sebuah karya ini untuk kedua orang tua dan adik serta keluarga besar saya yang telah memberikan seluruh doa dan dukungan serta menyertai saya dalam setiap langkah kehidupan.*

*Untuk dosen pembimbing sekaligus mentor saya, Bapak Fatih Gama Abisono Nasution, yang telah senantiasa memberikan segala ilmu dan bimbingannya serta motivasinya untuk melampaui batas-batas pemikiran konservatif akademis.*

*Dan untuk almamater tercinta Sekolah Tinggi Pembangunan Masyarakat Desa “APMD”, Program Studi Ilmu Pemerintahan yang menjadi tempat bagi saya untuk menorehkan sepercik tinta sejarah dan pijakan awal kesukaan saya di masa depan.*

## KATA PENGANTAR

Assalamualaikum Wr.Wb.

Puji syukur penulis ucapkan kehadiran Allah SWT yang telah melimpahkan segala nikmat dan rahmatnya serta karunia yang tak terhingga sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan skripsi dengan judul **“KEISTIMEWAAN DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA DAN TANTANGAN KEMANDIRIAN KALURAHAN (*Studi Kebijakan “Kelompok Jaga Warga” oleh Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta dan Tautannya dengan Kewenangan Kalurahan dalam Pembinaan Kemasyarakatan di Daerah Istimewa Yogyakarta*)”** tanpa suatu halangan apapun. Tak lupa juga penulis panjatkan Shalawat serta salam semoga senantiasa tercurah kepada junjungan Nabi Muhammad SAW yang kita sangat nanti-nantikan syafaatnya di hari kiamat nanti.

Dengan selesainya penulisan skripsi ini merupakan sebuah nikmat yang luar biasa yang penulis dapatkan dan merupakan sebuah hasil akhir dari akumulasi proses pembelajaran yang penulis dapatkan selama penulis berkuliah di Program Studi Ilmu Pemerintahan, Sekolah Tinggi Pembangunan Masyarakat Desa “APMD” Yogyakarta ini. Penulis menyadari bahwa dalam proses pembelajaran penulis selama berkuliah di Prodi Ilmu Pemerintahan, STPMD “APMD” Yogyakarta dan di dalam penyusunan serta penulisan skripsi ini tidak dapat penulis selesaikan tanpa adanya bantuan, bimbingan dan dorongan semangat dari berbagai pihak.



Oleh karena itu penulis menghaturkan terimakasih yang sebesar-besarnya kepada:

1. Bapak Dr. Sutoro Eko Yunanto, M.Si, selaku Ketua Sekolah Tinggi Pembangunan Masyarakat Desa “APMD” Yogyakarta.
2. Bapak Dr. Guno Tri Tjahjoko, M.A, selaku Ketua Program Studi Ilmu Pemerintahan Sekolah Tinggi Pembangunan Masyarakat Desa “APMD” Yogyakarta.
3. Bapak Fatih Gama Abisono Nasution, S.IP., M.A, selaku Dosen Pembimbing atas ilmu yang diberikan dalam bimbingan, arahan, saran dan motivasi dalam penulisan skripsi ini
4. Segenap jajaran Dosen Program Studi Ilmu Pemerintahan Sekolah Tinggi Pembangunan Masyarakat Desa “APMD” Yogyakarta yang telah memberikan ilmu serta bimbingan sehingga penulis dapat mengimplementasikan ilmu yang diberikan ke dalam penyusunan serta penulisan skripsi yang penulis lakukan.
5. Segenap jajaran tenaga pendidikan dan Civitas Akademika Sekolah Tinggi Pembangunan Masyarakat Desa “APMD” Yogyakarta yang telah membantu memperlancar segala keperluan penulis dalam penyusunan dan penulisan skripsi ini.
6. Ayah, Ibu, dan Adik Penulis, atas segala dukungan motivasi, moral, material yang tak terhingga bagi penulis sehingga mampu mengantarkan penulis sampai dengan titik ini dengan mampu menyelesaikan penyusunan dan penulisan skripsi ini.

7. Senior dan Mentor penulis, Abang Evan Lahur, Bang Risky Hadur, dan Bang Amar Yusuf, yang selalu membimbing, memotivasi, dan bahkan tak jarang penulis sita waktunya untuk berdiskusi.
8. Keluarga Besar Himpunan Mahasiswa Islam (HMI) Cabang Yogyakarta, terkhusus Keluarga HMI maupun KAHMI Sekolah Tinggi Pembangunan Masyarakat Desa “APMD” Yogyakarta, dan HMI Komisariat Fak. Ilmu Tarbiyah dan Keguruan UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta
9. Keluarga Besar Kelompok Studi Tentang Desa (KESA).
10. Keluarga Besar Ikatan Keluarga Pelajar Mahasiswa (IKPM) Lampung Timur Yogyakarta.
11. Seluruh pihak yang membantu dalam penyusunan dan penulisan skripsi ini yang tidak bisa disebutkan satu-persatu.

Penulis menyampaikan permohonan maaf apabila di dalam penyusunan dan penulisan skripsi ini masih terdapat banyak kekurangan kritik dan saran serta masukan sangat penulis butuhkan agar menjadi koreksi dan meningkatkan kualitas dari tulisan penulis. Akhir kata penulis ucapkan terimakasih atas segala perhatian yang diberikan. Sekian.

Yogyakarta, 4 Agustus 2022

Penulis

Bayu Kurniawan

## DAFTAR ISI

<i>HALAMAN COVER</i> .....	i
HALAMAN PENGESAHAN.....	ii
PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI.....	iii
<i>MOTTO</i> .....	iv
PERSEMBAHAN .....	v
KATA PENGANTAR .....	vi
DAFTAR ISI.....	ix
DAFTAR TABEL.....	xi
DAFTAR GAMBAR .....	xii
ABSTRAK .....	xiii
BAB I PENDAHULUAN .....	1
A. Latar Belakang .....	1
B. Rumusan Masalah .....	8
C. Tujuan Penelitian .....	8
D. Manfaat Penelitian .....	9
1. Manfaat Teoritik.....	9
2. Manfaat Praktis .....	9
E. Literature Review .....	9
F. Kerangka Konsep .....	14
1. Keistimewaan DIY dalam kerangka Desentralisasi Asimetris .....	14
2. Kemandirian Desa dalam konsep Rekognisi dan Subsidiaritas .....	17
3. Konsep Relasi Pemerintah Daerah dan Desa .....	26
G. Metode Penelitian.....	32
1. Jenis dan Pendekatan Penelitian.....	32
2. Fokus Penelitian .....	34
3. Desain Studi Kasus .....	35
4. Sumber Data, Teknik Pengumpulan Data, dan Informan .....	36
5. Deskripsi Informan Penelitian .....	37
6. Teknik Analisa Data.....	38
7. Uji Keabsahan Data.....	39
H. Sistematika Penulisan .....	40
BAB II LANDSCAPE DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA .....	42

A. Sejarah Terbentuknya DIY .....	42
B. Kondisi Geografis .....	43
C. Pemerintahan dan Administratif Wilayah DIY .....	46
D. Demografis DIY .....	48
E. Kondisi Sosial, Budaya dan Ketertiban Masyarakat DIY .....	51
F. Keistimewaan DIY .....	54
<b>BAB III KEBIJAKAN “KELOMPOK JAGA WARGA” SEBAGAI SUBJEK KAJIAN .....</b>	<b>57</b>
A. Kebijakan “Kelompok Jaga Warga” .....	57
1. Dasar Kebijakan “Kelompok Jaga Warga” .....	57
2. Kebijakan “Kelompok Jaga Warga” .....	59
3. Profil Kelompok Jaga Warga .....	62
B. Praktik dan Dinamika “Kelompok Jaga Warga” .....	65
1. Kampanye Pembentukan Kelompok Jaga Warga .....	65
2. Respon Masyarakat dan Kalurahan sebagai objek Kebijakan “Kelompok Jaga Warga” .....	72
<b>BAB IV DISKURSUS RELASI DESA (KEMANDIRIAN) DAN DIY (KEISTIMEWAAN) .....</b>	<b>83</b>
A. Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) sebagai Rezim Lokal .....	83
B. Tantangan Kemandirian Kalurahan .....	93
1. Jalan Panjang Reduksi Kewenangan Desa .....	93
2. Kebijakan “Kelompok Jaga Warga”: Kontradiksi konsep dalam pembentukan LKD dan LAD Desa .....	96
C. Harmonisasi Kemandirian Kalurahan (UU Desa) dan Keistimewaan DIY (UUK DIY) .....	98
<b>BAB V PENUTUP .....</b>	<b>103</b>
A. Kesimpulan .....	103
B. Saran dan Rekomendasi .....	106
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>107</b>
<b>LAMPIRAN .....</b>	<b>111</b>

## **DAFTAR TABEL**

Tabel 1. Deskripsi Informan Penelitian .....	38
Tabel 2. Luas Wilayah Kabupaten/Kota DIY .....	46
Tabel 3. Penduduk dan Kepadatannya .....	48
Tabel 4. Angka Partisipasi Murni Pendidikan di DIY .....	50
Tabel 5. Data Jumlah Kelompok Jaga Warga di DIY .....	64
Tabel 6. Anggaran Kelompok Jaga Warga melalui APBD DIY .....	65

## **DAFTAR GAMBAR**

Gambar 1. Tipe-tipe dasar Desain Studi Kasus .....	35
Gambar 2. Peta Geografis DIY .....	44
Gambar 3. Wilayah Administratif DIY .....	47
Gambar 4. Strukur Kemitraan Kelompok Jaga Warga .....	62

## ABSTRAK

UU Desa menempatkan pemerintah supradesa tidak lagi mempunyai kewenangan yang besar dan luas dalam mengatur dan mengurus desa. Namun demikian, dewasa ini dalam konteks Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY), prinsip-prinsip kemandirian desa tersebut tidak dapat berjalan dengan utuh sebagaimana mestinya. Melalui hak istimewa yang dimiliki oleh Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY), Pemerintah DIY menginstruksikan kepada desa untuk membentuk lembaga kemasyarakatan baru yang dikenal dengan nama “Kelompok Jaga Warga”. Instruksi ini dimanifestasikan dalam Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta melalui Peraturan Gubernur (Pergub) Nomor 9 Tahun 2015 tentang Jaga Warga yang seiring berjalannya terus direvisi sampai yang terakhir yakni Pergub Nomor 28 Tahun 2021 tentang Kelompok Jaga Warga. Lantas, pertanyaannya adalah bagaimana relasi kewenangan desa (kemandirian desa) berjalan di daerah khusus (desentralisasi asimetris) seperti DIY?

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan studi kasus untuk melihat serta mengkaji sebab-sebab kontradiksi pola relasi Keistimewaan DIY dan Kemandirian Desa. Data lapangan diperoleh dengan melakukan observasi lapangan, dilanjutkan dengan proses wawancara, dokumentasi dan juga studi literature dari tulisan-tulisan yang terkait dengan topik penelitian, termasuk media masa online. Analisis data dilakukan menggambarkan fenomena dari data yang ditemukan di lapangan dan dikaitkan dengan konsep relasi desa dan pemerintah supradesa. Penelitian ini menggunakan analisis rezim lokal untuk dapat menguji fenomena lapangan menjadi suatu analisa yang informatif.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa kontradiksi relasi desa dan pemerintah supradesa dalam hal ini Pemerintah DIY, terjadi karena pola *unggah-ungguh* (politik santun) dalam relasi raja/gubernur dengan masyarakatnya, termasuk aktor *stakeholder* desa yang telah mengakar dan terawat dengan baik. Fenomena ini dapat dilihat ketika pihak kalurahan (desa) tidak cukup mampu untuk menolak atau hanya bisa *nrimo* kebijakan Kelompok Jaga Warga. Meskipun kalurahan menyadari bahwa kebijakan tersebut telah mereduksi kewenangan yang dimiliki dan melekat pada diri kalurahan, tetapi pada akhirnya kalurahan tetap melaksanakan kebijakan “Kelompok Jaga Warga” tersebut.

**Kata Kunci:** Kebijakan “Kelompok Jaga Warga”, Kemandirian Desa, Rezim Lokal DIY.

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Lahirnya Undang-Undang (UU) Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa mengembangkan paradigma dan konsep baru terhadap kebijakan tata kelola desa secara nasional. UU Desa mengembangkan prinsip keberagaman, mengedepankan azas rekognisi dan subsidiaritas desa. UU Desa mengangkat hak dan kedaulatan desa yang selama ini didudukkan pada posisi sub nasional (penerima program/proyek dari atas). Melalui UU ini, desa tidak lagi ditempatkan sebagai lokasi proyek dari struktur atas, melainkan sebagai arena dan sarana bagi orang desa untuk menyelenggarakan pemerintahan, pembangunan, pemberdayaan, dan kemasyarakatan. Hal tersebut sejalan dengan hakikat desa sebagai entitas bangsa yang membentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Tujuan UU Desa adalah untuk memberikan pengakuan dan penghormatan atas desa yang sudah ada dengan keberagamannya sebelum dan sesudah terbentuknya NKRI; 1) Memberikan kejelasan status dan kepastian hukum atas desa dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia demi mewujudkan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia; 2) Melestarikan dan memajukan adat, tradisi, dan budaya masyarakat desa; 3) Mendorong prakarsa, gerakan, dan partisipasi masyarakat desa untuk pengembangan potensi dan aset desa guna kesejahteraan bersama; 4) Membentuk pemerintah desa yang profesional, efisien, efektif, terbuka, serta bertanggung jawab; 5) Meningkatkan



pelayanan publik bagi masyarakat desa guna mempercepat perwujudan kesejahteraan umum; 6) Meningkatkan ketahanan sosial budaya masyarakat desa guna mewujudkan masyarakat desa yang mampu memelihara kesatuan sosial sebagai bagian dari ketahanan nasional; 7) Memajukan perekonomian masyarakat desa serta mengatasi kesenjangan pembangunan nasional; dan 8) Memperkuat masyarakat desa sebagai subjek pembangunan.

Wajah baru desa dengan hadirnya UU Desa menempatkan bahwa pemerintah supradesa tidak lagi mempunyai kewenangan yang besar dan luas dalam mengatur dan mengurus desa. Pemerintah supradesa hanya mempunyai kewenangan yang terbatas dan strategis dalam mengatur dan mengurus desa, termasuk bidang urusan desa yang tidak perlu ditangani langsung oleh pemerintah supradesa. Dengan kewenangan yang dimiliki, desa mempunyai posisi dan peran yang sangat besar dalam mengatur dan mengurus rumah tangganya. Dalam menjalankan kewenangannya, termasuk pada bidang kemasyarakatan, dilakukan berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan adat istiadat. Merujuk pada Undang-Undang Desa, pembinaan kemasyarakatan desa merupakan salah satu tugas Kepala Desa. Kewenangan Kepala Desa dalam hal pembinaan kemasyarakatan, yaitu: (1) Pembinaan kehidupan masyarakat desa; (2) Pembinaan ketenteraman dan ketertiban masyarakat desa; dan (3) Membina dan melestarikan nilai sosial budaya masyarakat desa.

Pembinaan kemasyarakatan desa ini pada dasarnya ditujukan untuk kemajuan dan kesejahteraan masyarakat desa itu sendiri. Bentuk pembinaan kemasyarakatan desa sendiri merupakan suatu keharusan yang harus dilakukan

oleh pemerintah desa dengan melihat kondisi masyarakat yang ada. Dalam konteks pembinaan, seperti halnya pada aspek keamanan dan ketertiban masyarakat, merupakan suatu kebutuhan dasar yang diharapkan masyarakat dalam melakukan aktivitas sehari-hari. Rasa aman dan tertib dapat menciptakan kehidupan yang harmonis di kalangan masyarakat serta meningkatkan taraf kesejahteraan yang ada. Bentuk pembinaan kemasyarakatan desa idealnya melalui pertemuan-pertemuan di desa baik formal maupun informal dengan masyarakat desa, yang dalam hal ini lembaga atau organisasi-organisasi kemasyarakatan yang ada.

Pembinaan kemasyarakatan desa dilakukan agar organisasi masyarakat yang ada di desa dapat berfungsi secara berkelanjutan dalam proses perencanaan pembangunan partisipatif. Kewenangan pemerintah desa dalam membina kehidupan masyarakat merupakan salah satu unsur yang sangat penting dalam proses pembangunan sekaligus pemberdayaan masyarakat. Tujuannya adalah agar masyarakat yang tergabung dalam organisasi masyarakat mengetahui dan mengerti apa yang harus dikerjakan serta dapat menimbulkan kesadarannya untuk ikut aktif dalam setiap pelaksanaan dan pengelolaan pembangunan. Singkatnya, pembinaan kemasyarakatan desa dapat dimanifestasikan dalam pembinaan lembaga kemasyarakatan. Kegiatan pembinaan lembaga kemasyarakatan dilakukan sebagai upaya pembinaan dari pemerintah desa untuk meningkatkan kinerja lembaga di bawahnya. Tujuannya adalah agar dapat bekerja sesuai dengan yang diharapkan dan membantu pemerintah dalam memajukan desa.

Sutoro Eko dan Borni Kurniawan (2010) menjelaskan bahwa kelembagaan-kelembagaan atau organisasi-organisasi kemasyarakatan (institusi) di desa sudah cukup banyak. Institusi tersebut secara umum terbagi dalam empat (4) jenis kelompok, yakni institusi parokial, institusi asli, institusi korporatis, dan institusi desa sipil (institusi yang dibangun oleh kemandirian dan emansiapsi warga secara kolektif). Dari keempat lembaga kemasyarakatan ini, salah satu lembaga kemasyarakatan yang cukup dominan terlibat dalam pembangunan desa saat ini adalah lembaga kemasyarakatan yang berbentuk (institusi) korporatis.

Institusi korporatis merupakan institusi yang dibentuk oleh negara di ranah desa. Contoh institusi korporatis yaitu LPMD, RT, PKK, Karang Taruna, maupun lembaga-lembaga bentukan langsung dari program pemerintah. Nilai-nilai utama yang dianut oleh institusi korporatis ini yaitu harmoni dan partisipasi. Institusi korporatis mempunyai tiga tujuan, yaitu: (1) kontrol dan kanalisasi kepentingan masyarakat secara tunggal dan seragam; (2) sebagai wadah pemberdayaan dan partisipasi; serta (3) untuk melayani program-program pemerintah serta mengambil dan memanfaatkan dana BLM dari pemerintah.

Berbeda dengan institusi asli dan parokhial yang kaya dengan *social bonding* yang eksklusif, institusi korporatis memiliki *social bonding* inklusif yang melampaui batas-batas agama, suku, dan kekerabatan. Namun, ketiga institusi/desa ini tetap eksklusif secara vertikal. Ketiganya juga miskin jaringan sosial yang berorientasi keluar (*outward looking*). Oleh karena itu, desa

diharapkan untuk membangun institusi sipil secara kolektif sebagai bentuk kemandirian dan emansipasi warga. Institusi jenis ini mengutamakan nilai-nilai seperti kebebasan, kesetaraan, otonomi, demokrasi, partisipasi, dan lain-lain. Desa yang kaya akan institusi sipil merupakan desa yang bertenaga secara sosial. Kekayaan sosial ini menjadi modalitas bagi kemandirian desa dan demokrasi lokal.

Alih-alih membina/mengarahkan kalurahan (sebutan untuk desa di DIY) untuk membentuk institusi sipil, Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) justru menginstruksikan kepada kalurahan untuk membentuk lembaga kemasyarakatan baru yang dikenal dengan nama “Kelompok Jaga Warga”. Instruksi ini dimanifestasikan dalam Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta melalui Peraturan Gubernur (Pergub) Nomor 9 Tahun 2015 tentang Jaga Warga yang seiring berjalannya terus direvisi sampai yang terakhir yakni Pergub Nomor 28 Tahun 2021 tentang Kelompok Jaga Warga. Lembaga ini dihadirkan sebagai upaya menggali, menjaga, dan menumbuh-kembangkan nilai luhur guna menguatkan rasa persatuan dan kesatuan, mewujudkan keamanan, ketertiban umum, ketenteraman, dan kesejahteraan masyarakat.

Merujuk pada Peraturan tersebut, Kelompok Jaga Warga merupakan lembaga kemasyarakatan yang ditetapkan oleh kalurahan/kelurahan atas inisiatif masyarakat yang berada di tingkat padukuhan/Rukun Warga/Kampung, yang berperan sebagai mitra pemerintah dalam mewujudkan partisipasi aktif masyarakat. Sementara itu, “Kelompok Jaga Warga” diartikan sebagai upaya menjaga keamanan, ketentraman, ketertiban, dan kesejahteraan serta

menumbuhkan kembali nilai-nilai luhur yang ada di masyarakat. Singaktnya, Kelompok Jaga Warga merupakan institusi korporatis baru yang mempunyai ikhtiar dan tujuan yang sama dengan institusi korporatis yang sudah ada dan berkembang di kalurahan selama ini, yaitu menjaga harmoni dan mendorong pasrtisipasi masyarakat dalam pembangunan.

Lembaga kemasyarakatan “Kelompok Jaga Warga” lahir sebagai bentuk bagian dari hak keistimewaan (desentralisasi asimetris) yang dimiliki oleh DIY. Desentralisasi asimetris merupakan pemberlakuan/transfer kewenangan khusus yang hanya diberikan pada daerah-daerah tertentu, yang dianggap sebagai alternatif untuk menyelesaikan permasalahan hubungan pusat dan daerah. DIY mendapatkan perlakuan istimewa mengingat sejarahnya di masa revolusi dan perebutan kemerdekaan. Status keistimewaan DIY tersebut diatur dalam UU Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY. Adapun hal-hal sentral dalam penerapan UU ini melingkupi 5 (lima) poin pokok yakni: 1) Tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur; 2) Kelembagaan pemerintahan daerah DIY; 3) Kebudayaan; 4) Pertanahan; dan 5) Tata ruang.

Jika dilihat sepintas, kehadiran Kelompok Jaga Warga mempunyai tujuan yang sangat baik terutama untuk menjaga dan memperkuat ketahan sosial masyarakat Daerah Istimewa Yogyakarta. Namun jika dicermati lebih dalam, pembentukan Kelompok Jaga Warga secara langsung telah medistorsi nilai-nilai yang terkandung dalam UU Desa. Alih-alih menempatkan kalurahan sebagai subjek pembangunan, Gubernur DIY (Rezim Keistimewaan) justru

secara sadar sedang menunjukkan/mempertontonkan pendekatan dan tindakan dalam menata kalurahan dengan pola *imposisi* (memaksa) dan memandang kalurahan sebagai lokus program/proyek (objek).

Selama ini, kalurahan sudah dikepung oleh banyaknya lembaga masyarakat yang merepresentasikan institusi korporatis. Dengan kalimat lain, kehadiran Kelompok Jaga Warga justru menciptakan surplus institusi korporatis di kalurahan. Konsekuensi logis dari keberadaan Kelompok Jaga Warga di kalurahan adalah adanya potensi tumpang tindih tugas, fungsi, dan wewenang antarlembaga. Sebagai telaah dari aturan yang ada, seperti yang dijelaskan pada paragraf sebelumnya bahwa kelompok tersebut faktanya diberikan fungsi yang luas. Akibat buruknya adalah munculnya konflik kontestasi yang tidak terkelola.

Desa baru bukan lagi menjadi arena *stakeholder* supradesa. Secara politik, desa memiliki prinsip prakarsa dan emansipasi lokal untuk mengatur dan mengurus dirinya sendiri. Di tengah perjuangan tersebut, Gubernur yang dalam hal ini juga merupakan Raja Keraton Ngayogyakarta, dengan sadar mewacanakan sebuah institusi korporatis untuk masuk ke tataran kalurahan. Kehadiran lembaga Kelompok Jaga Warga memicu polemik tersendiri bagi masyarakat DIY. Lembaga Kelompok Jaga Warga dibentuk dengan berbasis pada hak keistimewaan yang melekat pada Daerah Istimewa Yogyakarta. Akan tetapi, hal tersebut tentu bertentangan dengan kaidah-kaidah UU Desa.

Dari keseluruhan latar belakang yang telah diuraikan di atas, penulis tertarik untuk melihat dan menganalisis tentang relasi kuasa antara UU Desa

dan UU Keistimewaan DIY dalam pembinaan kemasyarakatan kalurahan. Mengapa dan apa yang melatarbelakangi Rezim Keistimewaan DIY membentuk lembaga Kelompok Jaga Warga? Poin-poin tersebut telah menggugah penulis untuk mengkaji lebih dalam topik tersebut yang pada gilirannya dituangkan dalam skripsi ini.

## **B. Rumusan Masalah**

Penelitian ini dilakukan untuk menjawab permasalahan utama dari latar belakang yang telah diuraikan. Adapun rumusan permasalahan adalah bagaimana pengaturan kewenangan pembinaan kemasyarakatan oleh kalurahan dalam tauntannya dengan kebijakan “Kelompok Jaga Warga” di bawah pengaturan Rezim Keistimewaan DIY?

## **C. Tujuan Penelitian**

Setelah merumuskan permasalahan yang akan dikaji dari topik “Keistimewaan DIY, Kewenangan Kalurahan, dan Tantangan Kemandirian Kalurahan”, selanjutnya akan penulis uraikan tujuan dari penelitian ini. Tujuan penelitian ini adalah mengkaji/menganalisis kewenangan pembinaan kemasyarakatan Kalurahan dalam tauntannya dengan kebijakan “Kelompok Jaga Warga” di bawah pengaturan Rezim Keistimewaan DIY.

## **D. Manfaat Penelitian**

Manfaat dari penulisan skripsi ini secara khusus dapat dijabarkan menjadi manfaat secara teorik dan juga manfaat secara praktis. Adapun penjabarannya dapat dituliskan sebagai berikut:

### **1. Manfaat Teoritik**

Secara teoritis, penelitian ini dapat membangun khazanah baru keilmuan dan mengembangkan wawasan mengenai relasi Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai daerah khusus (desentralisasi asimetris) dengan kewenangan kalurahan (UU Desa).

### **2. Manfaat Praktis**

Secara praktis, penelitian ini dapat dijadikan pedoman tentang idealisme pelaksanaan otonomi khusus (desentralisasi asimetris) dijalankan sehingga tidak bertentangan dengan peraturan-perundangan lain khususnya terhadap kewenangan kalurahan (UU Desa). Penelitian ini juga dapat menjadi sumber rujukan bagi peneliti dan penulis lain yang ingin melakukan penelitian dengan tema serupa yang lebih dalam dan komprehensif.

## **E. Literature Review**

Secara umum, penelitian ini mengkaji tentang relasi Rezim UU Desa dengan Perundang-Undangan lainnya serta relasinya (Desa) dengan Pemerintah Supradesa, dan pelaksanaan hak otonomi khusus (desentralisasi asimetris) yang dimiliki oleh Daerah Istimewa Yogyakarta. Pada kajian terkait relasi UU Desa



dengan perundangan lainnya, sebagian besar hasil penelitian menunjukkan bahwa relasi Rezim UU Desa dan Perundang-Undangan lainnya menempatkan bahwa UU Desa lemah ketika berhadapan dengan UU yang lain. Khususnya studi relasi UU Desa dengan UU yang bersifat khusus pun masih berkuat pada argumen asas hukum *lex specialis deroget legi generalis* (hukum yang bersifat khusus mengesampingkan hukum yang bersifat umum). UU Desa dianggap sebagai peraturan perundangan yang bersifat umum. Penelusuran tentang relasi UU Desa dengan UU lainnya misalnya dilakukan oleh Syahzevianda, dkk (2019). Studi ini mencoba mengkaji relasi UU Desa dengan UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh dalam penetapan batas wilayah desa. Penelitian ini menganalisa pengaturan tentang batas wilayah desa yang berlaku di Aceh sebagai salah satu daerah otonomi khusus yang menjalankan fungsi pemerintahan di Daerah. Hasil dan pembahasan yang disimpulkan dalam penelitian yakni: pengaturan kebijakan di bidang batas wilayah desa berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 45 Tahun 2016 yang merupakan perintah dari Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, tidak sesuai dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh (UUPA) yang bersifat khusus di bidang pengaturan kebijakan terkait desa, pengaturan penegasan batas wilayah desa tidak mengakomodir kedudukan lembaga Mukim di Aceh.

Urgensi dalam kajian di atas yakni mempertentangkan pengaturan kebijakan di bidang batas wilayah desa yang merupakan kebijakan nasional, yang juga berlaku di Aceh sebagai provinsi yang memiliki pengaturan

penyelenggaraan pemerintahan yang menjalankan kewenangan desentralisasi asimetris. Disebutkan oleh penulis bahwa dalam Permendagri Nomor 45 Tahun 2016 tidak terdapat ketentuan khusus (pengecualian) bagi daerah otonomi khusus. Penulis berpandangan bahwa Permendagri tersebut tentu bertolak belakang dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Pada kesimpulannya, peraturan pelaksana batas desa yang diterapkan di Aceh harus memuat prinsip dasar dan berlandaskan azas-azas yang menjadi dasar dalam muatan materi yang diatur agar tidak bertentangan dengan norma hukum dan yang menjadi dasar pada peraturan yaitu Undang-Undang Desa terhadap Undang-Undang yang bersifat spesialis. Dalam studi di atas, terkait relasi UU Desa dengan UU Otonomi Khusus, peneliti berargumen bahwa UU Desa sebagai peraturan perundangan umum (*legi generalis*). Namun, faktanya argumen tersebut pun menimbulkan perdebatan. Karena walaupun keberadaan UU Desa berlaku untuk seluruh Indonesia, UU Desa juga sebagai UU khusus atau *lex specialist* (Prang, 2015).

Bentuk-bentuk kontradiktif (bertentangan) peraturan perundangan lainnya khususnya UU Desa, tidak hanya terjadi antara UU Desa dan UU yang lain. Hal tersebut juga ditemukan pada peraturan perundangan di bawahnya (Perda). Hal ini ditunjukkan oleh Rokhmad dan Sutarni N (2019). Dalam penelitiannya, Rokhmad dan Sutarni N menyimpulkan bahwa pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Semarang Nomor 14 Tahun 2016 menghilangkan makna yang terkandung dalam UU Nomor 6 Tahun 2014 kewenangan desa terkait pengangkatan Perangkat Desa. Kepala Desa tidak lagi berwenang

mengangkat Perangkat Desa sesuai ketentuan dalam UU Nomor 6 Tahun 2014. Peraturan tersebut secara sadar telah mengebiri kewenangan Kepala Desa dimana desa tidak bisa secara langsung menentukan pihak ketiga yang bisa diajak kerjasama karena diambil alih oleh kabupaten.

Dalam *Literatur Review* ini, penulis juga menyajikan relasi UU No. 13 Tahun 2012 (UU pengatur Keistimewaan DIY) dengan perundangan lainnya. Sebagai contoh, relasi UU No. 13 Tahun 2012 dengan UU No. 5 Tahun 1960 (UUPA) dalam pengaturan pertanahan. Hasim R. A (2013) menyatakan bahwa berdasarkan metode dan pendekatan yang dilakukan, pengaturan mengenai *Sultan Ground* di Daerah Istimewa Yogyakarta yang merupakan tanah swapraja Kasultanan Yogyakarta secara historis dan sosiologi melekat pada keistimewaan di Yogyakarta. Pengaturan *Sultan Ground* dalam pasal 32 ayat (1) dan (2) UU No.13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Yogyakarta yang memberikan hak milik Kasultanan atas *Sultan Ground*. Hal tersebut menimbulkan disharmoni dengan diktum IV UU No. 5 Tahun 1960 (UUPA) dimana *Sultan Ground* yang didefinisikan sebagai tanah swapraja statusnya menjadi tanah negara. Maka sesuai dengan asas hukum *lex Posteriori derogate legi priori* yang berarti hukum yang baru mengesampingkan yang lama, maka UU No.13 Tahun 2012 yang mengatur tentang hak milik atas *Sultan Ground* mengesampingkan Diktum IV UUPA. Dalam hal ini, *Sultan Groud* menjadi tanah negara tidak berlaku di Yogyakarta.

Memperhatikan sejarah pengaturan pertanahan di Yogyakarta, tanah-tanah di Yogyakarta berasal dari “domain/milik” kasultanan dan pakualaman.

Namun, dalam perkembangannya, sebagian tanah-tanah tersebut sudah menjadi hak milik masyarakat. Dengan begitu, penerbitan UU No.13 Tahun 2012 ini membawa kepastian hukum terhadap tanah-tanah yang masih dimiliki oleh Kasultanan dan Pakualaman sedangkan untuk tanah yang sudah dimiliki masyarakat maka berlaku pada Hukum Tanah Nasional. Dalam kajian ini, penulis berpendapat bahwa UU Keistimewaan Yogyakarta dan UU UUPA merupakan peraturan-perundangan yang bersifat khusus (*lex specialist*), sehingga dalam studi ini, penulis menggunakan asas *lex Posteriori derogate legi priori*. Hal ini karena dalam peraturan tertulis terdapat empat kategori, yaitu: 1) peraturan perundang-undangan yang bersifat umum, berlaku bagi siapa saja dan abstrak; 2) peraturan perundang-undangan yang bersifat khusus, karena kekhususan subjek yang diaturnya; 3) peraturan perundang-undangan yang bersifat khusus, karena kekhususan wilayah berlakunya; dan, 4) peraturan perundang-undangan yang bersifat khusus, karena kekhususan daya ikat materinya (Assiddhiqie, 2010).

Sampai hari ini, penulis belum dapat menemukan artikel yang mengkaji secara khusus mengenai relasi UU Desa dan Keistimewaan DIY. Dengan begitu, penelitian ini merupakan ikhtiar untuk mengisi ruang kosong itu. Studi ini akan mendudukan relasi Rezim UU Desa dan Rezim Keistimewaan DIY, yang mana pada aspek pembinaan kemasyarakatan, masing-masing memiliki *value* yang kontradiktif. Hal tersebut ditunjukkan melalui kebijakan Pemerintah Daerah yang melahirkan “Kelompok Jaga Warga”. Pembahasan dalam penelitian ini akan menyentuh persoalan relasi kuasa Rezim UU Desa dan

Rezim Keistimewaan DIY dalam pembinaan kemasyarakatan desa melalui kebijakan “Kelompok Jaga Warga” yang diinisiasi oleh Pemerintah DIY. Dengan demikian, penelitian ini akan menerjemahkan kewenangan pembinaan kemasyarakatan desa pada Rezim UU Desa bekerja dalam jalinan bingkai Rezim Keistimewaan DIY.

## **F. Kerangka Konsep**

### **1. Keistimewaan DIY dalam kerangka Desentralisasi Asimetris**

Desentralisasi asimetris merupakan salah satu bentuk desentralisasi yang dikembangkan dari konsep desentralisasi itu sendiri. Pengembangan konsep desentralisasi asimetris bertujuan untuk membedakannya dari simetris desentralisasi yang telah berlaku di berbagai negara. Konsep desentralisasi asimetris berkembang dari konsep *federalis asimetrism* yang pertama kali diperkenalkan oleh Charles Tarlton (1965). Tarlton mengemukakan bahwa pembeda utama kedua model tersebut terletak pada tingkat kesesuaian (*conformity*) dan keumuman (*commonality*) dalam hubungan suatu level pemerintahan (negara bagian/daerah) dengan sistem pemerintahan secara umum, pemerintah pusat maupun negara bagian/daerah. Pola simetris ditandai oleh “*the level of conformity and commonality in the relations of each separate political unit of the system to both the system as a whole and to the other component units*”. Adanya hubungan simetris antara negara bagian/daerah dengan pemerintah pusat tersebut didasari jumlah dan bobot kewenangan yang sama. Sementara

dalam pola asimetris, satu atau lebih unit pemerintahan lokal “*possessed of varying degrees of autonomy and power*”.

Definisi desentralisasi asimetris yang dikemukakan oleh Tarlton kemudian diformulasikan lebih detail oleh John McGarry (2007). McGarry tak hanya menekankan terkait substansi asimetris, tetapi juga terkait kerangka legal pengaturannya. Menurut McGarry, model asimetris terjadi kalau otonomi semua unit pemerintahan sub nasional (negara bagian/daerah) dijamin konstitusi dan di dalamnya terdapat sekurang-kurangnya satu unit lokal yang menikmati satu level otonomi yang berbeda (umumnya otonomi lebih luas).

Di negara federal, ciri ini sekaligus merupakan kebalikan dari negara unitaris. Keberadaan model asimetris dijamin pengaturannya dalam konstitusi dan otoritas federal tidak bisa secara sepihak menarik kembali atau membatalkan status asimetris tersebut. Dalam perspektif politik, asimetris dipahami sebagai wujud *institutional arrangement* yang diatur dalam konstitusi adalah bukti pengakuan negara akan keberagaman sifat nasionalitas satu atau lebih wilayah, keluar dari asumsi “*all nations will want the same degree and type of autonomy*”. Namun, menurut Syarif Hidayat kemungkinan terjadinya *asymmetric decentralization* ini lebih besar di negara kesatuan. Sementara di negara federal cenderung menerapkan pola umum berupa otonomi penuh.

Dalam negara kesatuan, variasi otonomi yang dapat diberikan kepada daerah meliputi tiga bentuk kemungkinan, yakni otonomi luas,

otonomi terbatas, serta otonomi khusus. Ketika beberapa bentuk otonomi dijalankan secara bersamaan seperti inilah, maka *asymmetric decentralization* telah terjadi. Fakta menunjukkan bahwa negara federal dapat bersifat sangat sentralistis, seperti Malaysia, dan sebaliknya negara kesatuan seperti China justru memiliki derajat desentralisasi yang relatif tinggi (Susanto, 2019).

Desentralisasi asimetris digunakan sebagai terobosan politik untuk menjinakkan tuntutan separatistis regional yang mungkin dapat membahayakan integrasi nasional (Zuber, 2011). Hal ini terutama berlaku untuk negara yang pluralistik secara budaya, ras, dan bahkan ekonomi, dimana mempertahankan persatuan sambil melestarikan keragaman merupakan tantangan yang menakutkan. Dengan demikian, kebijakan asimetris desentralisasi dimaksudkan sebagai kerangka kerja solusi untuk perbedaan dan kepentingan persatuan dan kesatuan bangsa-bangsa yang pluralistik. Setidaknya, terdapat dua alasan yang melatarbelakangi penerapan desentralisasi asimetris di suatu negara, yaitu: 1) Sebagai respon demokratis dan kesadaran akan adanya keragaman negara bagian/daerah yang mengharuskan adanya pengaturan yang berbeda-beda di tiap negara bagian/daerah; dan 2) Sebagai solusi terhadap kemungkinan terjadinya konflik yang memicu terjadinya disintegrasi bangsa dan negara.

Desentralisasi asimetris juga diterjemahkan sebagai corak diskriminasi yang positif untuk menjawab bagaimana membantu pemerintah pusat menjalankan fungsi distribusi (*delivery political goods*).

Diskriminasi positif adalah bentuk pengakuan terhadap keberagaman atau keistimewaan tiap daerah sehingga rasional antara kelembagaan pusat dan provinsi serta desa mampu memberi ruang bagi provinsi/kabupaten/kota untuk menetapkan kewenangannya sesuai dengan “kapasitas lokal” (CSOs Forum-Oktober 2008, dalam Joni Dawud, 2012). Desentralisasi asimetris memiliki bentuk atau model yang beragam dalam memperlakukan daerah. Biasanya penerapan keberagaman tersebut didasarkan pada berbagai pertimbangan, baik aspek politis, ekonomi, manajemen pemerintahan, sejarah, dan lain-lain. Perbedaan perlakuan dilakukan karena daerah memiliki keberagaman apalagi seperti di Indonesia yang sangat beragam yang akan tidak efektif kalau disikapi dengan kebijakan yang simetris (homogen).

## **2. Kemandirian Desa dalam konsep Rekognisi dan Subsidiaritas**

Lahirnya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa berimplikasi pada perubahan kedudukan desa dalam bangunan tata negara Indonesia dan relasinya dengan negara dan warga. UU Desa menegaskan bahwa paradigma atau azas yang mengkonstruksi hubungan negara dan desa berdasarkan pada prinsip rekognisi dan subsidiaritas. Konstruksi mengenai kedudukan dan relasi baru ini tentunya sangat berbeda dengan konstruksi sebelumnya. Dalam konstruksi awal, sebagaimana dijelaskan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa, kedudukan desa



merupakan bagian dari daerah. Hal ini terjadi karena desentralisasi hanya berhenti di kabupaten/kota.

Dibentuknya Undang-Undang tentang Desa secara tersendiri, yang merupakan pemisahan peraturan perundang-undangan tentang desa dari pemerintahan daerah dengan misi memperbaiki dan menyempurnakan ketentuan-ketentuan yang ada di dalamnya, adalah dengan tujuan untuk membentuk desa yang modern berbasis masyarakat sebagai *civil society*, dimana tersedia ruang publik dan kondisi yang memungkinkan tumbuhnya masyarakat dengan ciri-ciri mandiri, otonom, dan sukarela. Selain itu Undang-undang tentang Desa juga akan memberikan legitimasi dan justifikasi yang lebih kuat bagi *self governing community* sesuai dengan kebutuhan dan menggunakan prinsip-prinsip demokrasi seperti *checks & balances*, *tranparancy*, dan *accountability*.

Pencapaian tujuan tersebut dilakukan dengan cara memperbaiki ketentuan-ketentuan yang ada sekarang, yang secara khusus yakni; 1. Lebih mengakui dan menghormati upaya masyarakat desa untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri dan hubungan mereka dengan masyarakat desa lain; 2. Mengatur tata cara masyarakat desa mengatur dan mengurus hal-hal sebagaimana dimaksud pada huruf a; 3. Memperjelas aturan mengenai hubungan masyarakat desa dengan Negara, Pemerintah dan pemerintah daerah; 4. Memberi masyarakat desa alokasi dana sesuai dengan kebutuhan untuk mengatur dan mengurus hal-hal sebagaimana dimaksud pada huruf a; 5. Mengatur tata cara pertanggungjawaban kinerja dan

keuangan pemerintah desa dengan menggunakan prinsip profesionalisme;

6. Mengatur tata cara pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan desa.

Dalam penyelenggaraan desa, penerapan asas desentralisasi agak berbeda dengan desentralisasi yang kita kenal dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, dimana walaupun negara telah menyerahkan urusan kepada daerah, urusan tersebut tetap menjadi milik negara, dalam arti negara dapat mengambil alih urusan tersebut setiap saat dengan perubahan undang-undang terkait.

Sementara dalam penyelenggaraan desa, suatu urusan yang telah diserahkan oleh pemerintah kepada desa (melalui proses kesepakatan antara pihak pemerintah daerah dengan pihak desa) akan menjadi urusan desa (tidak lagi merupakan urusan pemerintahan). Dengan demikian urusan yang telah menjadi urusan desa ini hanya dapat diambil kembali oleh pemerintah dengan persetujuan dari masyarakat desa dalam bentuk kesepakatan antara pemerintah dengan penyelenggara desa, untuk selanjutnya diformalisasikan dalam peraturan daerah. Inilah yang disebut dengan prinsip kesetaraan dan kemitraan.

Sebagaimana telah diterangkan di atas, dengan prinsip tersebut desa bukanlah merupakan subordinat dari pemerintah, tapi mitra yang setara dalam rangka memberikan pelayanan kepada masyarakat desa dan melakukan pembangunan di desa. Dengan prinsip ini berarti desa dan pemerintah akan saling menghormati, yang merupakan bagian dari prinsip

rekognisi (mengakui dan menghormati). Dalam prinsip rekognisi, negara harus mengakui keberadaan desa-desa beserta sistem pengelolaan kemasyarakatan dan lingkungannya. Namun pengakuan dan penghormatan itu tentunya harus dilakukan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Kewenangan Desa berdasarkan Undang-Undang Desa meliputi 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. Kewenangan Desa tersebut meliputi; 1. Kewenangan berdasarkan hak asal usul; 2. Kewenangan lokal berskala Desa; a. kewenangan yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota; dan b. kewenangan lain yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan.

Dengan konstruksi residualitas yang menempatkannya sebagai bagian dari daerah tersebut, desa hanya menerima pelimpahan sebagian kewenangan dari kabupaten/kota. Konstruksi serupa ini bersifat residualitas karena hanya menempatkan desa sebagai penerima “sisasisanya” kewenangan daerah, baik sisa kewenangan maupun sisa keuangan dalam bentuk alokasi dana desa (Sutoro Eko, 2014). Oleh karena itu, dalam naskah akademiknya (UU Desa) ini mengusulkan dua azas utama yang digunakan

untuk mendasari otonomi pemerintahan Desa, yakni rekognisi dan subsidiaritas.

**a. Azas Rekognisi**

Menurut Sutoro Eko (2015), rekognisi lahir dari konteks multikulturalisme beragam pengertian rekognisi hadir. Charles Taylor (1992), misalnya, memahami rekognisi dalam dua pengertian: “politik universalisme”, yakni proteksi terhadap otonomi individu, kelompok atau komunitas dengan cara menjamin hak-hak mereka; serta “politik perbedaan”, yakni proteksi terhadap identitas individu, kelompok atau komunitas dengan cara menghormati dan membolehkan mereka melindungi budayanya. Axel Honneth (1996) secara sederhana memahami rekognisi dalam dua pengertian, yakni: (a) menghormati kesamaan status dan posisi; (b) menghargai keberagaman atau keunikan. Tujuannya adalah untuk mencapai keadilan sosial. Bagi Honneth, keadilan sosial harus memasukkan provisi ruang bebas bagi setiap individu hadir dalam ruang publik tanpa rasa malu. Lebih radikal lagi, Nancy Fraser (1996) melihat rekognisi dalam konteks perjuangan politik untuk melawan ketidakadilan. Tujuan rekognisi bukan sekadar memberikan pengakuan, penghormatan, dan afirmasi terhadap identitas kultural yang berbeda, tetapi yang lebih besar adalah keadilan sosial ekonomi. Bagi Fraser, rekognisi harus disertai dengan redistribusi. Rekognisi kultural semata hanya mengabaikan redistribusi sosial-ekonomi sebagai obat ketidakadilan sosial dan perjuangan politik.

Karena itu rekognisi dimengerti untuk mencapai keadilan budaya (*cultural justice*), dan redistribusi untuk menjamin keadilan ekonomi (*economic justice*).

Dalam belantara teori dan praktik, rekognisi desa dan desa adat, hampir tidak dikenal. Namun, dalam konteks Indonesia, desa atau yang disebut dengan nama lain, sangat relevan bagi rekognisi. *Pertama*, desa atau yang disebut dengan nama lain, sebagai kesatuan masyarakat hukum adat merupakan entitas yang berbeda dengan kesatuan masyarakat hukum yang disebut daerah. *Kedua*, desa atau yang disebut dengan nama lain merupakan entitas yang sudah ada sebelum NKRI lahir pada tahun 1945 dan sudah mempunyai susunan asli maupun membawa hak asal usul. *Ketiga*, desa merupakan bagian dari keragaman atau multikulturalisme Indonesia yang tidak bisa serta-merta diseragamkan. *Keempat*, dalam lintasan sejarah yang panjang, desa secara struktural menjadi arena eksploitasi terhadap tanah dan penduduk, sekaligus diperlakukan secara tidak adil, mulai dari era kerajaan, pemerintahan kolonial, hingga pemerintah NKRI. *Kelima*, konstitusi telah memberikan amanat kepada negara untuk mengakui dan menghormati desa atau yang disebut dengan nama lain sebagai kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya.

Asas rekognisi berarti negara mengakui dan menghormati keragaman desa, kedudukan, kewenangan, dan hak asal-usul maupun susunan pemerintahan. Namun, sesungguhnya rekognisi tidak hanya

dilakukan melalui upaya-upaya yang mendorong pengakuan dan penghormatan terhadap keragaman desa dalam mewujudkan keadilan politik dan keadilan budaya tersebut, melainkan juga, sebagaimana diamanatkan dalam UU Desa, negara melakukan redistribusi sumber daya ekonomi melalui bentuk alokasi dana dari APBN maupun APBD. Redistribusi uang merupakan resolusi untuk menjawab ketidakadilan sosial-ekonomi karena intervensi, eksploitasi dan marginalisasi yang dilakukan oleh negara selama ini terhadap desa. Dengan mengacu pada azas rekognisi, UU Desa juga melindungi desa dari berbagai bentuk imposisi (pemaksaan) dan mutilasi yang dilakukan oleh aktor-aktor supradesa, politisi, dan investor.

**b. Azas Subsidiaritas**

Prinsip subsidiaritas menegaskan bahwa dalam semua bentuk koeksistensi manusia, tidak ada organisasi yang harus melakukan dominasi dan menggantikan organisasi yang kecil dan lemah dalam menjalankan fungsinya. Sebaliknya, tanggung jawab moral lembaga sosial yang lebih kuat dan lebih besar adalah memberikan bantuan (dari bahasa Latin, *subsidium afferre*) kepada organisasi yang lebih kecil dalam pemenuhan aspirasi secara mandiri yang ditentukan pada level yang lebih kecil-bawah, ketimbang dipaksa dari atas (Colombo, 2012). Dengan kalimat lain, secara prinsipil, subsidiaritas menegaskan tentang alokasi atau penggunaan kewenangan dalam tatanan politik, yang notabene tidak mengenal kedaulatan tunggal di tangan pemerintah

sentral. Subsidiaritas terjadi dalam konteks transformasi institusi, sering sebagai bagian dari tawar-menawar (*bargaining*) antara komunitas/otoritas yang berdaulat (mandiri) dengan otoritas lebih tinggi pusat. Prinsip subsidiaritas juga hendak mengurangi risiko-risiko bagi subunit pemerintahan atau komunitas bawah dari pengaturan yang berlebihan (*overruled*) oleh otoritas sentral. Berangkat dari ketakutan akan tirani, subsidiaritas menegaskan pembatasan kekuasaan otoritas sentral (pemerintah lebih tinggi) dan sekaligus memberi ruang pada organisasi di bawah untuk mengambil keputusan dan menggunakan kewenangan secara mandiri (Christopher Wolfe, 1995; David Bosnich, 1996; Andreas Follesdal, 1999).

Azas subsidiaritas, yakni lokalisasi kewenangan di aras Desa dan pengambilan keputusan secara lokal atas kepentingan masyarakat setempat. Dengan subsidiaritas urusan-urusan yang berskala lokal diputuskan secara lokal dengan kewenangan desa, dan masalah-masalah lokal juga diselesaikan secara lokal. Subsidiaritas mengandung spirit menghargai, mempercayai dan menantang desa untuk bergerak. Tanpa subsidiaritas itu, inisiatif lokal desa akan sulit tumbuh, dan desa kian menjadi beban berat bagi pemerintah.

Masyarakat adat di Indonesia sebenarnya mempunyai pengalaman panjang dalam praktik subsidiaritas itu. Contoh yang utama adalah peradilan adat atau penyelesaian sengketa lokal di Aceh. Peradilan adat pertama dilakukan di tingkat gampong dan jika tidak

selesai baru dibawa naik ke tingkat mukim. Mekanisme subsidiaritas ini hampir sama dengan mekanisme peradilan modern di Indonesia, yakni dimulai dari pengadilan negeri (di level kabupaten/kota), jika tidak selesai baru dibawa naik ke level pengadilan tinggi (provinsi) dan terakhir berada di level kasasi Mahkamah Agung.

Sedangkan asas subsidiaritas atau kewenangan lokal berskala desa berarti bahwa urusan lokal atau kepentingan masyarakat setempat berskala lokal lebih baik ditangani organisasi lokal, dalam hal ini desa, yang paling dekat dengan masyarakat. Sutoro Eko (2014) menjelaskan bahwa subsidiaritas mengandung makna penetapan lokal berskala desa menjadi kewenangan desa. Dalam hal ini, asas subsidiaritas hadir untuk mengoreksi dan menggantikan asas residualitas yang selama ini diterapkan dalam UU No. 32 Tahun 2004, yang menempatkan desa sebagai hanya sebagai penerima sisa-sisa kewenangan yang dilimpahkan pemerintah supradesa (kabupaten/kota). Hal ini juga sekaligus meluruskan pemahaman keliru dari sebagian kelompok yang menganggap Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa mempunyai kesamaan dengan PP No. 72 Tahun 2005, yang merupakan regulasi turunan dari UU No. 32 Tahun 2004.

Sebaliknya, menurut Sutoro Eko, sebagaimana asas rekognisi yang menghormati dan mengakui kewenangan asal usul desa, penjabaran subsidiaritas sebagai penetapan kewenangan lokal berskala desa berarti bahwa UU secara langsung menetapkan sekaligus memberi



batas-batas yang jelas tentang kewenangan desa tanpa melalui mekanisme penyerahan dari kabupaten/kota. Pemerintah juga tidak mempunyai kewenangan untuk melakukan campur tangan (intervensi) dari atas terhadap kewenangan lokal desa. Pemerintah supradesa sebagai lembaga sosial yang lebih kuat dan lebih besar justru mempunyai tanggung jawab moral untuk memberikan dukungan, kepercayaan, dan bantuan (fasilitasi) terhadap desa dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat. Dalam konteks mendorong keadilan ekonomi dan politik (distribusi sumberdaya), skema alokasi keuangan dari APBN untuk desa juga merupakan salah satu wujud konkret dari pengakuan negara terhadap kewenangan berdasarkan hak asal usul (asas rekognisi) dan kewenangan lokal berskala desa (asas subsidiaritas) (Sudjatmiko dan Zakaria: 2014).

### **3. Konsep Relasi Pemerintah Daerah dan Desa**

Meski desa tetap menjadi bagian dari subsistem pemerintahan kabupaten/kota, tetapi tidak ada teori dan azas yang membenarkan penyerahan kewenangan/urusan dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa. Di sisi lain, konstitusi juga tidak menetapkan desentralisasi kewenangan desa. Karena itu, kewenangan desa didasarkan pada azas rekognisi dan subsidiaritas, bukan pada azas desentralisasi.

Menurut Jefri S. Pakaya, kewenangan desa tidak lagi mengikuti skema penyerahan atau pelimpahan sebagian kewenangan dari kabupaten/kota, melainkan dengan skema pengakuan (rekognisi) dan

subsidiaritas atas kepentingan masyarakat setempat, secara langsung dari Undang-Undang Desa. Berdasarkan skema ini, ada dua jenis kewenangan desa yang utama, yaitu: *Pertama*, kewenangan asal-usul yang diakui oleh negara yang mencakup mengelola aset (sumber daya alam, tanah ulayat, tanah kas desa) dalam wilayah yurisdiksi desa, membentuk struktur pemerintahan desa dengan mengakomodasi susunan asli, menyelesaikan sengketa secara adat serta melestarikan adat dan budaya setempat. *Kedua*, kewenangan melekat (atributif) mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat yang berskala lokal (desa) yang meliputi perencanaan pembangunan dan tata ruang desa, membentuk struktur dan organisasi pemerintahan desa, menyelenggarakan pemilihan kepala desa, membentuk Badan Perwakilan Desa, mengelola APBDes, membentuk lembaga kemasyarakatan, mengembangkan BUMDes, dan lain-lain.

Kewenangan desa yang dapat diatur dan diurus sendiri oleh desa berdasarkan Undang-Undang Desa terdiri dari kewenangan berdasarkan hak asal-usul dan kewenangan lokal berskala desa. Kewenangan berdasarkan hak asal usul adalah hak yang merupakan warisan yang masih hidup dan prakarsa desa atau prakarsa masyarakat desa sesuai dengan perkembangan kehidupan masyarakat. Kewenangan itu yang meliputi: 1) pembinaan organisasi masyarakat adat; 2) pembinaan kelembagaan masyarakat dan lembaga adat; 3) pembinaan pranata dan hukum adat; 4) pengelolaan tanah kas desa; 5) pembangunan partisipasi masyarakat desa; 6) pengelolaan sumber daya alam untuk kepentingan pembangunan jalan

desa, jembatan desa, dan rumah rakyat desa; 7) penyelesaian sengketa masyarakat desa di bidang pertanahan; 8) pemeliharaan ketentraman dan ketertiban desa; 9) pengembangan kondisi kehidupan sosial masyarakat desa; 10) pengembangan kearifan lokal desa; 11) pengelolaan dan pelestarian hutan desa; 12) penataan pengairan desa; dan 13) pembinaan keagamaan.

Selain itu, ada satu jenis kewenangan (urusan) yang bersifat tambahan, yakni kewenangan dalam bidang tugas pembantuan (delegasi) yang diberikan oleh pemerintah. Prinsip dasarnya, dalam tugas pembantuan ini, desa hanya menjalankan tugas-tugas administratif (mengurus) di bidang pemerintahan dan pembangunan yang diberikan pemerintah. Tugas pembantuan disertai dengan dana, personil, dan fasilitas.

Kemudian dirumuskan pula kewenangan lain yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Desa berhak menolak tugas pembantuan jika tidak disertai dengan dana, personil, dan fasilitas. Sebagai konsekuensi dari keragaman desa, berdasarkan *optional village*, maka kewenangan desa pun disesuaikan dengan desa yang dipilih. Desa *integrated* memiliki tiga kewenangan, yaitu: 1) kewenangan asal usul; 2) kewenangan atributif; dan 3) tugas pembantuan. Sedangkan desa yang koeksistensi dengan masyarakat adat, kewenangan asal usul menjadi kewenangan masyarakat adat.

Agar penyelenggaraan pemerintahan desa dapat lebih peka dalam memahami aspirasi dan permasalahan yang dihadapi masyarakat, maka ada 7 asas penyelenggaraan pemerintahan desa yang ditekankan, yaitu: 1) asas kepastian hukum; 2) asas tertib kepentingan umum; 3) asas keterbukaan; 4) asas profesionalitas; 5) asas akuntabilitas; 6) asas efisiensi; dan 7) asas efektivitas.

Kewenangan yang dimiliki desa tersebut tidak dapat semuanya diterapkan di seluruh desa, melainkan desa mempunyai kesempatan untuk memilih kewenangan yang sesuai dengan konteks dan kapasitas lokal. Daerah otonom memperoleh kewenangan dengan menggunakan asas desentralisasi (otonomi yang diberi oleh pemerintah). Sementara itu, desa yang merupakan *self governing community* menggunakan asas subsidiaritas. Dimana sebagian besar kewenangan itu aslinya memang sudah ada di masyarakat, bukan pemberian. Dalam desentralisasi, bila daerah tidak mampu, kewenangannya diambil kembali oleh Pemerintah, sementara dalam subsidiaritas, bila ada eksternalitas, maka masyarakatlah yang meminta pemerintah untuk mengambil alih. Hal ini sesuai dengan amanat Pembukaan UUD NRI 1945, dimana pembentukan Pemerintah Negara Indonesia dimaksudkan untuk mengatur dan mengurus hal-hal yang tidak bisa diselenggarakan oleh masyarakat sendiri (lihat kalimat “Kemudian daripada itu ... melindungi segenap bangsa ...”).

Desa menjadi tumpuan pemerintah dan masyarakat dalam menjadikan fungsi pemerintahan, gerak pembangunan dan, dinamika

masyarakat. Berbagai urusan pemerintahan baik pemerintahan umum, teknis, dan daerah serta otonomi desa berada dan dilaksanakan di desa seperti urusan keamanan dan ketertiban desa, urusan pertanian dan perkebunan, urusan kehutanan, urusan pendidikan, urusan kesehatan, urusan tenaga kerja dan urusan lainnya yang menjadi wewenang desa. Desa pada prinsipnya mempunyai kewenangan kegiatan pengaturan, pembinaan, pelayanan, dan fasilitasi pada masyarakat desa. Kesemuanya dalam kewenangan urusan pemerintahan di desa tersebut bersifat tugas pembantuan atau medebewind dari pemerintah Pusat, Daerah (Provinsi, Kabupaten dan Kota) dan otonomi desa.

Taliziduhu Ndraha dalam bukunya yang berjudul *Dimensi-Dimensi Pemerintahan Desa* (1981: 81) menjelaskan bahwa desa melalui pemerintah desa mempunyai urusan yang menjadi wewenang dan tanggung jawabnya, yang secara umum terdapat dua (2) urusan yaitu urusan dekonsentratif dan partisipatif. Khusus bagi desa yang berotonomi, selain dua urusan ini, juga ditambahkan urusan ketiga yaitu urusan rumah tangga desa. Pandangan tersebut merupakan konsekuensi logis dari berlakunya UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pemerintah Daerah dan UU No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa.

Urusan pemerintahan yang menjadi wewenang desa berdasarkan Pasal 7 Peraturan Pemerintah No. 72 Tahun 2004 adalah mencakup urusan sebagai berikut: 1) urusan pemerintah yang sudah ada berdasarkan hak asal-usul desa (otonomi desa); 2) urusan pemerintah yang menjadi wewenang

kabupaten/kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa (desentralisasi); 3) tugas pembantuan dari pemerintah, pemerintah Provinsi dan pemerintah Kabupaten/Kota (*medebewind*); dan 4) urusan pemerintah lainnya yang oleh peraturan perundang-undangan diserahkan kepada desa (desentralisasi). Dengan demikian, urusan pemerintahan yang dilakukan di desa adalah urusan otonomi desa/rumah tangga desa, urusan desentralisasi (dari daerah otonomi) dan urusan *medebewind* atau pembantuan dari pemerintah pusat maupun daerah (Provinsi, Kabupaten/Kota). Dengan begitu, wewenang pemerintah desa sangat strategis, secara kelembagaan, kebijakan dan administratif pemerintahan dalam menjalankan urusan pemerintahan tersebut.

Urusan otonomi desa atau rumah tangga desa kewenangan yang melekat pada pemerintah desa. Urusan otonomi atau rumah tangga desa merupakan urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal-usul, adat istiadat dan budaya desa yang dijaga, diatur, dan dipelihara serta dikembangkan dalam kehidupan masyarakat desa. Urusan rumah tangga atau otonomi desa bersifat adat, tradisi, dan budaya yang melekat di desa yang setiap daerah berbeda, karena perbedaan adat dan budayanya, sehingga urusan rumah tangga desa sangat dipengaruhi oleh kapasitas pemerintah desa, kemampuan BPD, dan peran serta masyarakat maupun pembinaan dalam pemerintah desa bersifat *decision* (keputusan politik) dan *responsible* (administrasi pemerintah desa).

Pemerintahan desa dalam kewenangan politiknya untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat di desanya salah satu bentuknya dalam mengatur pemerintahan dan masyarakatnya melalui kebijakan pemerintahan desa berbentuk Peraturan Desa (Perdes), misalnya, pungutan desa, dan lain sebagainya. Sedangkan, pemerintah desa dalam kewenangan administratif untuk menyelenggarakan administrasi pemerintah desa bagi kepentingan pelayanan masyarakat melalui pengaturan, mengelola, dan pembinaan organisasi perangkat desa BPD, BUMDes, perencanaan pembangunan desa, dan APBDes.

Dalam perkembangannya, kewenangan desa yang bersifat otonom mencakup kewenangan berdasarkan hak asal usul dan kewenangan lokal berskala desa. Dimana yang dimaksud dengan hak asal usul adalah hak yang merupakan warisan yang masih hidup dan prakarsa desa atau prakarsa masyarakat desa sesuai dengan perkembangan kehidupan masyarakat. Sedangkan kewenangan lokal berskala desa adalah kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat desa yang telah dijalankan oleh desa atau mampu dan efektif dijalankan oleh desa atau yang muncul karena perkembangan desa dan prakarsa masyarakat desa.

## **G. Metode Penelitian**

### **1. Jenis dan Pendekatan Penelitian**

Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif. Moelong (2018) menjelaskan bahwa penelitian kualitatif adalah penelitian yang bermaksud untuk memahami fenomena tentang apa yang dialami oleh subjek penelitian

misalnya perilaku, persepsi, motivasi, tindakan, dan lain-lain secara holistik dan dengan cara deskripsi dalam bentuk kata-kata dan bahasa, pada suatu konteks khusus yang alamiah dan dengan memanfaatkan berbagai metode alamiah. Metode penelitian kualitatif adalah metode penelitian yang digunakan untuk meneliti pada kondisi objek yang alamiah, (sebagai lawannya adalah eksperimen) dimana peneliti adalah instrumen kunci, teknik pengumpulan data dilakukan secara triangulasi (gabungan), analisis data yang bersifat induktif, dan hasil penelitian kualitatif lebih menekankan makna dari pada generalisasi (Sugiyono, 2009). Penelitian kualitatif mempunyai landasan yang cukup kuat, baik dalam tataran filosofis maupun metodologis. Secara filosofis, penelitian kualitatif merujuk pada fenomenologi (Suharsaputra, 2012).

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini yakni dengan model studi kasus (*case study*). Menurut Yin (2015), studi kasus (*case study*) adalah suatu inkuiri empiris yang menyelidiki fenomena di dalam konteks kehidupan nyata bilamana batas-batas antara fenomena dan konteks tak tampak dengan tegas dimana multi sumber bukti dimanfaatkan. Studi kasus adalah strategi yang banyak digunakan karena simpatisan memiliki kontrol yang kecil terhadap suatu peristiwa dan ketika fokusnya adalah pada fenomena kontemporer dalam beberapa konteks kehidupan nyata (Yin, 1994). Yin juga menjelaskan bahwa studi kasus merupakan sebuah desain penelitian yang dapat digunakan untuk melacak peristiwa-peristiwa yang bersangkutan tanpa dapat dimanipulasi. Alasannya adalah karena studi



kasus mendasarkan diri pada teknik-teknik yang sama dengan kelaziman yang ada dengan menambahkan dua sumber bukti, yaitu observasi dan wawancara sistematis (Yin, 2015). Penelitian studi kasus tidak hanya bagus untuk menyelidiki pertanyaan “bagaimana” dan “mengapa”, tetapi juga sangat tepat untuk mengembangkan teori dan gagasan baru dan juga bisa digunakan untuk pengujian dan penyempurnaan teori (Voss et al., 2002).

## **2. Fokus Penelitian**

Fokus penelitian dimaksudkan untuk membatasi studi kualitatif sekaligus membatasi penelitian guna memilih mana data yang relevan dan mana yang tidak relevan (Moloeng, 2010). Pembatasan dalam penelitian kualitatif ini lebih didasarkan pada tingkat kepentingan/urgensi dari masalah yang dihadapi dalam penelitian ini. Penelitian ini difokuskan pada “mengkaji/menganalisis kewenangan pembinaan kemasyarakatan kalurahan dalam tauntannya dengan kebijakan “Kelompok Jaga Warga” di bawah pengaturan Rezim Keistimewaan DIY”.

### 3. Desain Studi Kasus

Karakteristik umum desain penelitian berperan sebagai latar untuk memikirkan desain yang spesifik bagi studi kasus. Terdapat empat tipe desain penelitian studi kasus menurut Yin (2015), seperti yang digambarkan dalam matriks berikut ini:

	Desain-desain kasus tunggal	Desain-desain multikasus
Holistic (unit analisis tunggal)	Tipe-1	Tipe-3
Terjalin (unit analisis multianalisis)	Tipe-2	Tipe-4 ★

*Gambar 1. Tipe-tipe dasar Desain Studi Kasus*

Dalam penelitian ini, desain studi kasus yang akan digunakan adalah desain studi kasus tipe-4 atau desain studi kasus multikasus atau kasus jamak. Menurut Yin (2015), penelitian studi kasus multikasus yaitu penelitian yang menggunakan lebih dari satu kasus. Penggunaan jumlah kasus lebih dari satu secara umum bertujuan untuk mendapatkan data yang lebih detail, sehingga deskripsi hasil penelitian lebih terperinci dan mendalam. Desain ini juga digunakan untuk mengeneralisasi konsep atau teori yang dihasilkan. Penggunaan multikasus dapat menutup kelemahan yang terdapat pada penggunaan kasus tunggal yang dianggap tidak dapat digeneralisasi.

Proses penelitian studi multikasus dilakukan secara sama dan menghasilkan hasil penelitian masing-masing dari setiap subjeknya. Hal ini bertujuan guna memperoleh karakter umum atau generalisasi atas fenomena

kasus tersebut. Selanjutnya, hasil dari masing-masing subjek dibandingkan untuk mengetahui perbedaan dan kesamaan yang ada. Proses perbandingan tersebut digunakan untuk menjelaskan pertanyaan penelitian pada umumnya dan khususnya pada tujuan penelitian. Dengan demikian, selain kasus diteliti pada pemerintah daerah selaku pemangku kebijakan tersebut, guna mengetahui respon/posisi desa sebagai objek kebijakan “Kelompok Jaga Warga”, yang selanjutnya untuk mengkaji/menganalisis relasi antara Rezim UU Desa dan Rezim Keistimewaan dalam pembinaan kemasyarakatan di DIY, peneliti menetapkan replika lokus kalurahan sebagai penelitian. Lokus penelitian adalah di Kalurahan Caturtunggal, Kapanewon Depok, Kabupaten Sleman, dan Kalurahan Guwosari, Kapanewon Pajangan, Kabupaten Bantul.

#### **4. Sumber Data, Teknik Pengumpulan Data, dan Informan**

Guna menjawab rumusan masalah yang diajukan dalam penelitian ini, peneliti menggunakan multisumber bukti yang akan dimanfaatkan (Yin, 2012) yakni sumber data primer dan sekunder (Sugiyono, 2013). Data tersebut akan dikumpulkan menggunakan teknik wawancara mendalam (*indepth interview*), observasi, dan dokumentasi (Sugiyono, 2013). Pada operasionalisasinya di lapangan, peneliti akan melakukan kegiatan sebagai berikut;

- a. Mengumpulkan data sekunder yang digunakan, antara lain; profil DIY, profil Kelompok Jaga Warga, dokumen peraturan Keistimewaan DIY, dokumen peraturan Kelompok Jaga Warga, penelitian terdahulu berupa

jurnal, maupun buku, laporan artikel berupa berita baik nasional maupun lokal.

- b. Observasi dilakukan dengan cara mengunjungi lokasi penelitian guna memahami konteks dinamika sosialnya. Kegiatan yang akan diamati peneliti antara lain; dinamika masyarakat padukuhan yang telah membentuk Kelompok Jaga Warga, ruang kerja pengurus Kelompok Jaga Warga, serta kegiatan yang dilakukannya.
- c. Mengumpulkan data primer melalui wawancara mendalam kepada:
  1. Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta (Satuan Polisi Pamong Praja);
  2. Pembina Kelompok Jaga Warga (Pemerintah Kalurahan DIY);
  3. Dukuh;
  4. Pengurus Kelompok Jaga Warga; dan
  5. Tokoh Masyarakat (Ketua LPMD/Pokgiat Padukuhan).

Informan kunci dalam penelitian ini antara lain; Kepala Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP), Lurah, Dukuh, Ketua Kelompok Jaga Warga, Ketua LPMD/Pokgiat Padukuhan. Informan ini dipilih dan dijadikan sebagai *key person* penelitian karena memiliki kewenangan dan pelaksana dalam kehadiran Kelompok Jaga Warga sebab mereka sangat memahami situasi dan kondisi terhadap fokus masalah yang akan diteliti.

## **5. Deskripsi Informan Penelitian**

Dalam rangka untuk mendapatkan data yang akurat dan dijamin kualitasnya, maka sebelum menentukan subjek/informan penelitian akan

dilakukan *overview* atau penjajakan terhadap informan yang dianggap representative memberikan informasi dengan mengajukan beberapa pertanyaan yang terkait dengan permasalahan yang diteliti. Selanjutnya barulah ditentukan subjek/informan. Penentuan subjek/informan berdasarkan metode *purposive* atau dipilih secara sengaja yaitu orang yang dianggap dapat memberikan informasi terhadap masalah, melalui wawancara mendalam (*indept interview*). Berikut deskripsi informan tersebut yakni:

**Tabel 1. Deskripsi Informan Penelitian**

No	Nama	Usia (Tahun)	Jabatan
1	Drs. Ilham J., M.Acc	50	Kepala Bidang Linmas Satpol PP DIY
2	Sita Dewirani	40	Kepala Seksi Bina Potensi Masyarakat Satpol PP DIY
3	Andi Sofyan, S.P., M.Pd.	44	Kasi Jogoboyo Caturtunggal
4	Sulistyo Eko Narmono	48	Dukuh Nologaten Caturtunggal
5	Masduki Rahmat, S.IP.	30	Lurah Guwosari
6	Muhammad Hisyam	47	Dukuh Iroyudan Guwosari
7	Ahmadi	55	Ketua Pokgiat Iroyudan Guwosari
8	Nur Fatonah	27	Sekretaris Kelompok Jaga Warga Iroyudan Guwosari

*Sumber: Hasil Wawancara Peneliti.*

## 6. Teknik Analisa Data

Setelah data primer dan sekunder yang dibutuhkan di atas diperoleh, peneliti dalam melakukan analisis data menggunakan rangkaian kerja yang

dikemukakan oleh Miles dan Huberman (Punch, 2009) yang meliputi tahapan; *data reduction*, *data display*, dan *conclusion/verification*. Mekanisme langkah kerja analisis data yang dilakukan peneliti di sini yaitu setelah semua data primer dan sekunder berhasil dikumpulkan, maka langkah pertama yaitu memilah atau menyeleksi (*data reduction*) data yang dibutuhkan dan difokuskan sesuai dengan fokus rumusan penelitian. Setelah data diseleksi, hasil analisis data disajikan berupa kutipan hasil wawancara, tabel, maupun gambar. Setelah tahap pertama dan kedua selesai, peneliti melakukan penarikan kesimpulan (*conclusion/verification*) atas data yang telah berhasil diorganisir sebagai pada tahap akhir analisisnya. Dari serangkaian kegiatan analisis data yang telah dilakukan, maka peneliti baru dapat menggunakan hasilnya untuk menjawab rumusan masalah yang telah diajukan.

## **7. Uji Keabsahan Data**

Peneliti melakukan uji keabsahan data terhadap hasil penelitian di atas dengan menggunakan teknik triangulasi (Patton, 1987). Dalam operasionalisasi uji keabsahan data ini, peneliti melakukan pemeriksaan data dengan cara membandingkan dan mengecek balik antara hasil data satu dengan data yang lainnya dari hasil wawancara, observasi, dan dokumentasi agar terintegrasi dan sinergis, sehingga saling mendukung dan menguatkan satu dengan yang lainnya. Dengan langkah uji keabsahan data tersebut, penelitian ini memiliki tingkat kredibilitas tinggi (dapat dipercaya), objektif,

dan dapat dipertanggungjawabkan oleh peneliti selaku instrumen utama dalam penelitian ini.

## **H. Sistematika Penulisan**

### **1. Bab I Pendahuluan**

Di dalam pendahuluan akan dipaparkan alasan yang menjadi latar belakang penelitian yang kemudian dirumuskan dalam suatu rumusan permasalahan. Selain itu juga dijabarkan mengenai tujuan penelitian dan juga manfaat dari penelitian yang dilakukan ini. Di dalam Bab I ini juga akan diuraikan metode dan pendekatan penelitian, definisi teori dan konsep serta bagaimana penelitian ini akan disusun secara sistematis menjadi satu kesatuan skripsi yang utuh.

### **2. Bab II Landscape Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY)**

Pada bagian ini akan diuraikan mengenai gambaran umum mengenai Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai lokasi penelitian. Gambaran umum mengenai Daerah Istimewa Yogyakarta akan dibagi menjadi dua sub bab pembahasan mulai dari sejarah, kondisi geografis, pemerintahan, demografis yang terdiri dari kependudukan, struktur sosial dan budaya, serta ketertiban dan keamanan, serta Keistimewaan DIY itu sendiri.

### **3. Bab III Kebijakan “Kelompok Jaga Warga” Sebagai Subjek Kajian**

Pada bab ini akan dijelaskan secara detail mengenai profil subjek utama dalam penelitian ini yaitu kebijakan “Kelompok Jaga Warga”. Penjelasan ini guna menganalisa dasar pikir kebijakan ini dibuat serta dijalankan oleh Pemerintah DIY. Bab ini akan terbagi dalam sub bab

kebijakan “Kelompok Jaga Warga” yang secara umum yang meliputi dasar pemikiran pembuatan termasuk profil kebijakan dan sub bab mengenai praktik dan dinamika kebijakan “Kelompok Jaga Warga”, yang akan menyajikan kampanye kebijakan dan dinamika respon masyarakat, termasuk desa sebagai sebagai objek kebijakan.

#### **4. Bab IV Relasi Kemandirian Kalurahan dan Keistimewaan DIY**

Setelah menguraikan diskursus dan dinamika yang terjadi dari hasil kebijakan “Kelompok Jaga Warga”, dalam bab ini akan diilustrasikan relasi kemandirian desa dan keistimewaan DIY bekerja, mulai dari keistimewaan sebagai rezim lokal, tantangan kemandirian kalurahan di DIY, serta harmonisasi kemandirian kalurahan dan Keistimewaan DIY.

#### **5. Bab V Penutup**

Bab ini akan menyajikan simpulan dari serangkaian penulisan penelitian yang dilakukan sebagai sebuah jawaban akhir dari rumusan masalah yang diuraikan oleh penulis. Selain itu, dalam bab ini juga akan disajikan saran untuk Pemerintah DIY serta pemerintah dan masyarakat kalurahan.



## **BAB II**

### **LANDSCAPE DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

#### **A. Sejarah Terbentuknya DIY**

Sebelum terbentuk sebagai Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY), wilayah yang kemudian dikenal dengan DIY ini merupakan daerah yang mempunyai pemerintahan sendiri atau disebut *Zelfbestuurlandschappen* atau Daerah Swapraja (di bawah pemerintah kolonial, mulai dari VOC, Inggris, Belanda, dan Jepang), yaitu Kasultanan Ngayogyakarta dan Kadipaten Pakualaman. Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat didirikan oleh Pangeran Mangkubumi yang bergelar Sultan Hamengku Buwono I pada tahun 1755, sedangkan Kadipaten Pakualaman didirikan oleh Pangeran Notokusumo (saudara Sultan Hamengku Buwono II) yang bergelar Adipati Paku Alam I pada tahun 1813.

Ketika Jepang meninggalkan Indonesia, kedua kerajaan tersebut telah siap menjadi sebuah negara sendiri yang merdeka, lengkap dengan sistem pemerintahannya (susunan asli), wilayah, dan penduduknya. Namun, setelah Proklamasi Kemerdekaan Republik Indonesia (RI), Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paduka Pakualam VII menyatakan kepada Negara RI, bahwa Daerah Kasultanan Yogyakarta dan Daerah Pakualaman menjadi wilayah Negara RI, bergabung menjadi satu kesatuan yang dinyatakan sebagai Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY). Sri Sultan Hamengkubuwana IX dan Sri Paku Alam VIII sebagai Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah bertanggung jawab langsung kepada Presiden RI. Hal tersebut dinyatakan dalam:

1. Piagam kedudukan Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VIII tertanggal 19 Agustus 1945 dari Presiden RI;
2. Amanat Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VIII tertanggal 5 September 1945 (dibuat secara terpisah); dan
3. Amanat Sri Sultan Hamengkubuwono IX dan Sri Paku Alam VIII tertanggal 30 Oktober 1945 (dibuat dalam satu naskah).

## **B. Kondisi Geografis**

Wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) secara astronomis terletak pada posisi  $7^{\circ}.33'$  -  $8^{\circ}.12'$  Lintang Selatan dan  $110^{\circ}.00'$  -  $110^{\circ}.50'$  Bujur Timur. DIY menjadi provinsi dengan luas wilayah administrasi terkecil kedua di Indonesia, setelah DKI Jakarta. Luas wilayah DIY mencapai 3.185,27 km<sup>2</sup> atau 0,17 % dari seluruh wilayah daratan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Posisi geografis DIY berada di bagian selatan tengah Pulau Jawa yang dibatasi oleh Samudera Hindia di bagian selatan dan Propinsi Jawa Tengah di bagian lainnya. Batas dengan Propinsi Jawa Tengah meliputi:

1. Kabupaten Purworejo di bagian barat;
2. Kabupaten Magelang di bagian barat laut;
3. Kabupaten Boyolali di bagian utara;
4. Kabupaten Klaten di bagian timur laut; dan
5. Kabupaten Wonogiri di bagian tenggara.

**Gambar 2. Peta Geografis DIY**



Sumber: <https://www.google.com/maps/place/Daerah+Istimewa+Yogyakarta/>.

Berdasarkan bentang alam, wilayah DIY dapat dikelompokkan menjadi empat satuan fisiografi, yaitu satuan fisiografi Gunungapi-Merapi, satuan fisiografi Pegunungan Kulon Progo, dan satuan fisiografi Dataran Rendah. Satuan fisiografi Gunungapi-Merapi yang terbentang mulai dari kerucut gunung api hingga dataran *fluvial* gunung api termasuk juga bentang lahan *vulkanik*, meliputi Sleman, Kota Yogyakarta dan sebagian Bantul. Daerah kerucut dan lereng gunung api merupakan daerah hutan lindung sebagai kawasan resapan air daerah bawahan. Satuan bentang alam ini terletak di Sleman bagian utara. Gunung Merapi yang merupakan gunung api aktif dengan karakteristik khusus mempunyai daya tarik sebagai objek penelitian, pendidikan, dan pariwisata.

Satuan Pegunungan Selatan atau Pegunungan Seribu, yang terletak di wilayah Gunungkidul, merupakan kawasan perbukitan batu gamping dan bentang alam karst yang tandus, dan kekurangan air permukaan, dengan bagian tengah merupakan cekungan Wonosari yang telah mengalami pengangkatan secara tektonik sehingga terbentuk menjadi *Plato Wonosari* (dataran tinggi

Wonosari). Satuan ini merupakan bentang alam hasil proses *solusional* (pelarutan), dengan bahan induk batu gamping, dan mempunyai karakteristik lapisan tanah dangkal, dan vegetasi penutup sangat jarang.

Satuan Pegunungan Kulon Progo, yang terletak di Kulon Progo bagian utara, merupakan bentang lahan struktural *denudasional* dengan topografi berbukit, kemiringan lereng curam, dan potensi air tanah kecil. Satuan Dataran Rendah, merupakan bentang lahan fluvial (hasil proses pengendapan sungai) yang didominasi oleh dataran aluvial, membentang di bagian selatan DIY, mulai dari Kulon Progo sampai Bantul yang berbatasan dengan Pegunungan Seribu. Satuan ini merupakan daerah yang subur. Termasuk dalam satuan ini adalah bentang lahan *marin* dan *eolin* yang belum didayagunakan merupakan wilayah pantai yang terbentang dari Kulon Progo sampai Bantul. Khusus bentang lahan *marin* dan *eolin* di Parangtritis Bantul, yang terkenal dengan gumuk pasirnya, merupakan laboratorium alam untuk kajian bentang alam pantai.

Kondisi fisiografi tersebut membawa pengaruh terhadap persebaran penduduk, ketersediaan prasarana, dan sarana wilayah, dan kegiatan sosial ekonomi penduduk, serta kemajuan pembangunan antarwilayah yang timpang Daerah-daerah yang relatif datar, seperti wilayah dataran *fluvial* yang meliputi Kabupaten Sleman, Kota Yogyakarta, dan Kabupaten Bantul (khususnya di wilayah *Aglomerasi* Perkotaan Yogyakarta) adalah wilayah dengan kepadatan penduduk tinggi, dan memiliki kegiatan sosial ekonomi berintensitas tinggi, sehingga merupakan wilayah yang lebih maju, dan berkembang.

### C. Pemerintahan dan Administratif Wilayah DIY

Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan metamorfosis dari Pemerintahan Negara Kesultanan Yogyakarta dan Pemerintahan Negara Kadipaten Pakualaman khususnya bagian *Parentah Jawi* yang semula dipimpin oleh *Pepatih Dalem* untuk Negara Kesultanan Yogyakarta, dan *Pepatih Pakualaman* untuk Negara Kadipaten Pakualaman. Oleh karena itu, Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta memiliki hubungan yang kuat dengan Keraton Yogyakarta maupun Puro Pakualaman.

Secara administratif, DIY terbagi menjadi lima kabupaten/kota, yakni Kabupaten Kulonprogo, Kabupaten Bantul, Kabupaten Gunungkidul, Kabupaten Sleman, dan Kota Yogyakarta. Pusat pemerintahan DIY berada di Kota Yogyakarta. Lima (5) wilayah kabupaten/kota DIY ini memiliki luas tiap-tiap wilayah kabupaten/kota dijabarkan sebagai berikut:

**Tabel 2. Luas Wilayah Kabupaten/Kota DIY**

No	Kabupaten/Kota	Luas Wilayah (Km Persegi)
1	Kabupaten Kulonprogo	586,28
2	Kabupaten Bantul	506,85
3	Kabupaten Gunungkidul	1.485,36
4	Kabupaten Sleman	574,82
5	Kota Yogyakarta	32,50
DIY		3.185,27

*Sumber: BPS DIY 2022*

**Gambar 3. Wilayah Administratif DIY**



*Sumber: id.wikipedia.org/.*

Pemerintah Daerah adalah Pimpinan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Pimpinan Daerah bertanggung jawab sebagai eksekutif, dan DPRD bertanggung jawab sebagai legislative. Daerah Istimewa Yogyakarta dipimpin oleh seorang Gubernur dengan ibukota Provinsi di Kota Yogyakarta. Untuk melaksanakan tugasnya, dalam merumuskan kebijakan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan, serta pelayanan masyarakat terdapat unsur-unsur pembantu Pimpinan Pemerintah Daerah yaitu Sekretaris Daerah (Setda) dan Lembaga Teknis Daerah seperti Dinas-Dinas, Badan-Badan, dan Kantor-Kantor. D.I. Yogyakarta terdiri dari empat kabupaten dan satu kota dengan 78 kecamatan, 392 desa dan 46 kelurahan yaitu:

1. Kabupaten Kulonprogo terdiri dari 12 kapanewon, 87 kalurahan, dan 1 kelurahan;
2. Kabupaten Bantul terdiri dari 17 kapanewon dan 75 kalurahan;
3. Kabupaten Gunungkidul terdiri dari 18 kapanewon dan 144 kalurahan;
4. Kabupaten Sleman terdiri dari 17 kapanewon dan 86 kalurahan; dan
5. Kota Yogyakarta terdiri dari 14 kemantren dan 45 kelurahan.

#### D. Demografis DIY

Profil demografi menjelaskan jumlah penduduk dan kepadatan penduduk di Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY). Jumlah penduduk merupakan salah satu faktor yang menentukan kualitas perkembangan sumber daya manusia di masyarakat. Jumlah penduduk dapat menjadi salah satu ukuran keberhasilan pembangunan dalam perkembangan kependudukan di suatu daerah. Jumlah penduduk DIY sendiri pada tahun 2021 berdasarkan Hasil Proyeksi Penduduk Interim 2020–2023 (Pertengahan tahun/Juni) berjumlah sekitar 3.713 ribu jiwa dengan rincian 1.838.821 jiwa berjenis kelamin laki-laki (49,52%) dan 1.874.075 berjenis kelamin perempuan (50,37%). Jumlah penduduk tahun 2021 yang paling banyak terdapat di Kabupaten Sleman dengan jumlah penduduk sekitar 1.136 ribu jiwa. Sedangkan jumlah penduduk paling sedikit ada di Kota Yogyakarta dengan jumlah penduduk sekitar 376,32 ribu jiwa. Kepadatan penduduk di DIY mencapai per km<sup>2</sup> sebesar 1.165 jiwa/km<sup>2</sup>, dengan rincian di masing-masing kabupaten/kota sebagai berikut:

**Tabel 3. Penduduk dan Kepadatannya**

No	Kabupaten/Kota	Jumlah Penduduk	Kepadatan (Jiwa/Km <sup>2</sup> )
1	Kulon Progo	443.283	756
2	Bantul	998.647	1.970
3	Gunungkidul	758.168	510
4	Sleman	1.136.474	1.977
5	Yogyakarta	376.324	11.579
<b>Total</b>		<b>3.712.719</b>	<b>1.165</b>

*Sumber: BPS 2022*

Dari total penduduk DIY pada tahun 2021, kelompok umur yang berjumlah paling banyak adalah kelompok umur 20-24 tahun dengan jumlah sekitar 276,42 ribu jiwa. Jumlah penduduk usia 15 tahun keatas yang menganggur di Provinsi D.I. Yogyakarta pada tahun 2021 adalah sebesar 106.432 orang, dari total angkatan kerja sejumlah 2.335 ribu orang. Komposisi jenis kelamin pada kelompok pengangguran terbuka adalah 63,87 persen laki-laki dan 36,13 persen perempuan. Jumlah pengangguran terbesar di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta berada di Kabupaten Sleman, Jumlah penduduk D.I. Yogyakarta di atas 15 tahun yang menganggur paling tinggi adalah lulusan Sekolah Menengah Atas (SMA) yaitu 43 ribu orang.

Jumlah penduduk di atas 15 tahun yang bekerja paling banyak mempunyai status Buruh/Karyawan/Pegawai dengan jumlah 916,29 ribu orang, sedangkan yang paling sedikit adalah berusaha dibantu buruh tetap/ buruh dibayar dengan jumlah 78,62 ribu orang. Rata-rata pendapatan bersih pekerja informal per bulan di kabupaten/kota se Provinsi D.I. Yogyakarta berkisar di atas 1 Juta rupiah per bulan, hanya di Kabupaten Kulon Progo yang masih di bawah 1 Juta Rupiah.

Selain jumlah penduduk berdasarkan jenis kelamin, kepadatan, dan pekerjaan penduduk, data tingkat pendidikan penduduk juga dapat menggambarkan keadaan DIY. Indikator pendidikan dapat digunakan sebagai ukuran untuk menggambarkan standar hidup penduduk dalam suatu daerah. Pendidikan diharapkan dapat menambah produktivitas penduduk. Pendidikan menjadi salah satu aspek penting dalam kehidupan masyarakat yang berperan



meningkatkan kualitas hidupnya. Berikut ini data pembagian jumlah penduduk di DIY berdasarkan tingkat pendidikan periode 2 (dua) tahun sebelumnya, ditinjau dari Angka Partisipasi Murni (APM) Pendidikan:

**Tabel 4. Angka Partisipasi Murni Pendidikan di DIY**

No	Jenjang Pendidikan	2020 (%)	2021 (%)
1	SD/MI/Sederajat	99,59	99,44
2	SMP/MTs/Sederajat	83,98	83,63
3	SMA/SMK/MA/Sederajat	70,98	71,42

*Sumber: BPS 2022*

Berdasarkan tabel 2.4 di atas, melalui jenjang pendidikan SD/MI/Sederajat menunjukkan bahwa partisipasi masyarakat DIY untuk mengikuti pendidikan sangat tinggi, dengan angka hampir mendekati 100%, yakni pada tahun 2021 mencapai angka 99,44%, meskipun dari table tersebut terlihat bahwa terjadi penurunan dari tahun sebelumnya. Namun, selanjutnya baik pada tahun 2020 maupun 2021 terjadi penurunan rasio presentase angka masyarakat mengikuti pendidikan dari jenjang sebelumnya ke jenjang berikutnya, yakni di tahun 2021 pada jenjang SMP/MTs/Sederajat berada pada angka 83,98%, dan pada jenjang SMA/MA/Sederajat berada pada angka 71,42%. Dengan demikian, ketentuan Wajib Belajar Pendidikan Dasar 9 tahun belum tercapai di DIY. Kasus tersebut disebabkan karena beberapa faktor, faktor terbesar adalah faktor ekonomi (kemiskinan), pernikahan dini, dan lain sebagainya.

## **E. Kondisi Sosial, Budaya dan Ketertiban Masyarakat DIY**

DIY merupakan wilayah setingkat provinsi dengan kawasan yang terbagi atas rural dan urban serta memiliki karakter penduduk dengan rasa kekeluargaan antar satu sama lain yang masih sangat kuat atau dalam bahasa jawa yaitu guyup rukun. Gaya hidup masyarakat DIY di pedesaan sama seperti gaya hidup orang Jawa pada umumnya, yaitu cenderung sederhana dibandingkan orang-orang yang tinggal di kawasan perkotaan. Gotong royong dan toleransi masih sangat kuat terpelihara diantara mereka baik antar hubungan kekeluargaan atau bersudara maupun tidak. Pembawaan sifat orang jawa cenderung lebih ramah dan lebih sopan santun terhadap orang yang lebih tua dari mereka yang lebih muda (Azhar, 2012).

Kondisi sosial masyarakat DIY pada akhirnya dapat dikelompokkan menjadi 2 kawasan, yakni kawasan pedesaan yang cenderung homogen dan kawasan perkotaan dengan tingkat heterogenitas sosial budaya yang tinggi. Konsentrasi pendidikan tinggi pada kawasan ini menyebabkan komposisi penduduknya relatif beragam. Sifat kegotong-royongan masih menjadi ciri dari masyarakat yang tinggal di pedesaan. Sementara bagi masyarakat yang tinggal di perkotaan sifat kegotongroyongan ini sudah semakin pudar dan bergeser ke arah sifat yang individualis. Setiap anggota masyarakat sudah disibukkan dengan pekerjaan dan kehidupannya masing-masing, sehingga interaksi sosial di antara mereka sudah semakin berkurang. Namun demikian, budaya Jawa masih menjadi faktor yang dominan, termasuk meredam perbedaan etnik dan sosial-budaya warganya.

Di dalam bidang kebudayaan setidaknya dapat ditunjukkan melalui aspek bahasa, filosofi, budaya simbol, dll (Dwiyanto, 2009). Bahasa daerah yang digunakan adalah Bahasa Jawa yang berakar dari wilayah ini dan masih digunakan dalam percakapan sehari-hari di kalangan masyarakat. Untuk mencegah lunturnya penggunaan Bahasa Jawa, khususnya di lingkungan pemerintahan dan pendidikan formal, telah ditetapkan melalui peraturan tentang penggunaan Bahasa Jawa pada hari tertentu (Sabtu) terutama dalam bertutur dan bertegur sapa (termasuk rapat) dan penerimaan telepon.

Di Daerah Istimewa Yogyakarta, relasi Raja (Sultan) Kasultanan dan masyarakatnya terawat dengan baik, seperti melalui ritual atau upacara *Grebeg* untuk memperkuat relasinya dengan masyarakat, khususnya masyarakat menengah kebawah (Soemardjan, 2009).

Secara filosofis, pembangunan di DIY didasarkan atas falsafah “hamemayu hayuning bawana”, menjaga keselamatan agar dunia ini tetap lestari dan harmonis sebagai cita-cita luhur untuk mewujudkan tata nilai kehidupan masyarakat DIY berdasarkan nilai budaya. Filosofi ini kemudian dijabarkan dalam simbol operasional yang berbunyi “golong-gilig, sawiji, greget, sengguh, ora mingkuh”. Semangat golong-gilig adalah symbol bersatu padu, sedangkan ajaran moral sawiji adalah menyatu/mengabdikan hanya kepada Yang Maha Esa. Sementara itu greget, sengguh, ora mingkuh adalah rangkaian kata yang menggambarkan credo penuh semangat, berkonsentrasi penuh, dan tidak menyeleweng. Secara fisik, filosofi itu tergambar dalam tata ruang wilayah yang dikenal dengan “sumbu imajiner” yang terdiri atas Kraton, tugu

‘pal putih’, dan Gunung Merapi kearah utara sedangkan Kraton, Panggung Krapyak, dan Samudra Indonesia ke arah selatan. Pandangan kosmologis ini menggambarkan bahwa pertemuan antara sifat-sifat kelaki-lakian (gunung jika makro dan tugu jika mikro) dengan sifat-sifat keperempuanan (panggung krapyak/yoni jika mikro dan laut jika makro) akan melahirkan kesuburan atau penciptaan.

Pada kondisi keamanan dan ketertiban masyarakat DIY masih sering terjadi perkelahian antar kelompok seperti pertikaian antar ras yang baru-baru ini selalu terjadi di wilayah seturan-babasari, antar kelompok *underbow* partai politik (PDIP dan PPP), antar suporter sepakbola PPS Sleman dan PSIM Yogyakarta. Perkelahian antar kelompok ini nyatanya cukup meresahkan masyarakat karena perkelahian tersebut justru lebih banyak merugikan masyarakat yang tinggal disekitar lokasi perkelahian itu terjadi, seperti terkena lemparan batu, kaca rumah pecah, kendaraan motor dirusak dan luka akibat terkena senjata tajam karena disangka pihak lawan oleh salah satu pihak yang berkelahi. Dalam kasus perkelahian antar suporter tim sepak bola di wilayah DIY misalnya, baik tim PSS Sleman maupun PSIM Mataram Yogyakarta, dimanapun mereka bertanding akan ada perkelahian diantara suporter tersebut dan bahkan tak jarang sampai jatuhnya korban jiwa. Selain itu kejahatan kejahatan jalanan juga sedang hangat, yakni kejahatan *klitih*, yang notabene melibatkan anak-anak usia remaja.

## **F. Keistimewaan DIY**

Keistimewaan DIY dimulai dengan hadirnya UU Nomor 3 tahun 1950, keistimewaan DIY mengacu pada keistimewaan yang diberikan oleh UU Nomor 22 Tahun 1948 yaitu Kepala Daerah Istimewa diangkat oleh Presiden dari keturunan keluarga yang berkuasa di daerah itu pada zaman sebelum Republik Indonesia, dan yang masih menguasai daerahnya, dengan syarat-syarat kecakapan, kejujuran, dan kesetiaan, dan dengan mengingat adat istiadat di daerah itu. Selain itu, untuk Daerah Istimewa yang berasal dari gabungan daerah kerajaan dapat diangkat seorang Wakil Kepala Daerah Istimewa dengan mengingat syarat-syarat sama seperti kepala daerah istimewa. Sebab pada saat itu daerah biasa tidak dapat memiliki wakil kepala daerah. Adapun alasan keistimewaan Yogyakarta diakui oleh pemerintahan RI menurut UU Nomor 22 Tahun 1948 (yang juga menjadi landasan UU Nomor 3 Tahun 1950 mengenai pembentukan DIY), adalah Yogyakarta mempunyai hak-hak asal usul, dan pada zaman sebelum Republik Indonesia sudah mempunyai pemerintahan sendiri yang bersifat Istimewa (*zelfbestuure landschappen*).

Saat ini, Keistimewaan DIY diatur dengan UU Nomor 13 tahun 2012 yang meliputi:

1. tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur, dan Wakil Gubernur;
2. Kelembagaan Pemerintah Daerah DIY;
3. Kebudayaan;
4. Pertanahan; dan

## 5. Tata ruang.

Kewenangan istimewa dalam tata cara pengisian jabatan gubernur, dan wakil gubernur salah satu syarat yang harus dipenuhi calon gubernur, dan wakil gubernur adalah bertakhta sebagai Sultan Hamengku Buwono untuk calon Gubernur, dan bertakhta sebagai Adipati Paku Alam untuk calon Wakil Gubernur. Kewenangan kelembagaan Pemerintah Daerah DIY diselenggarakan untuk mencapai efektivitas, dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan, dan pelayanan masyarakat berdasarkan prinsip responsibilitas, akuntabilitas, transparansi, dan partisipasi dengan memperhatikan bentuk, dan susunan pemerintahan asli yang selanjutnya diatur dalam Perdais.

Kewenangan kebudayaan diselenggarakan untuk memelihara, dan mengembangkan hasil cipta, rasa, karsa, dan karya yang berupa nilai-nilai, pengetahuan, norma, adat istiadat, benda, seni, dan tradisi luhur yang mengakar dalam masyarakat DIY yang selanjutnya diatur dalam Perdais. Dalam penyelenggaraan kewenangan pertanahan Kasultanan Yogyakarta, dan Kadipaten Pakualamanan dinyatakan sebagai badan hukum. Kasultanan, dan Kadipaten berwenang mengelola, dan memanfaatkan tanah Kasultanan, dan tanah Kadipaten ditujukan untuk sebesar-besarnya pengembangan kebudayaan, kepentingan sosial, dan kesejahteraan masyarakat.

Kewenangan Kasultanan, dan Kadipaten dalam tata ruang terbatas pada pengelolaan, dan pemanfaatan tanah Kasultanan, dan tanah Kadipaten yang selanjutnya diatur dalam Perdais. Perdais adalah peraturan daerah istimewa yang dibentuk oleh DPRD DIY dan Gubernur untuk mengatur penyelenggaraan

Kewenangan Istimewa. Selain itu, pemerintah menyediakan pendanaan dalam rangka penyelenggaraan urusan Keistimewaan DIY dalam Anggaran Pendapatan, dan Belanja Negara sesuai dengan kebutuhan DIY dan kemampuan keuangan negara.

**BAB IV**  
**DISKURSUS RELASI DESA (KEMANDIRIAN) DAN DIY**  
**(KEISTIMEWAAN)**

**A. Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) sebagai Rezim Lokal**

Dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, DIY dihormati dan dirancang untuk mampu mengelaborasi fungsi-fungsi dan nilai-nilai keistimewaan lebih dibanding masa-masa sebelum hadirnya Undang-Undang ini atau sejak meleburnya Kasultanan Ngayogyakarta Ngadiningrat ke dalam naungan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sebagai tindaklanjut dari UUK DIY, Pemerintah DIY membentuk Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta (Perdais) Nomor 1 Tahun 2013 tentang kewenangan dalam urusan keistimewaan daerah istimewa Yogyakarta. Perdais tersebut sebagai induk pelaksanaan dalam pembuatan peraturan-peraturan dalam urusan keistimewaan yang dimiliki oleh DIY.

Berlakunya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY sejak 31 Agustus 2012 nyatanya juga memunculkan dinamika/masalah lain di tengah masyarakat DIY sendiri, seperti pada masalah pertanahan dan penggunaan Danais. Dalam aspek pertanahan, jika dilihat secara normatif, UU Keistimewaan tampak memegang kuat aturan pertanahan yang telah dijalankan secara turun-temurun dan sangat berkarakteristik lokal. UU Keistimewaan mengukuhkan kembali tanah-tanah swapraja yang pernah diunifikasi UUPA dan Keputusan Presiden No. 33 Tahun 1984.



Selanjutnya, melalui Panitikismo (Lembaga Tanah Kasultanan) yang dipimpin langsung oleh Sultan Hamengkubuwono kemudian melakukan pendataan tanah SG (*Sultan Ground*) dan PAG (*Paku Alaman Ground*). Sayangnya, dalam proses pendaftaran tanah Kasultanan/Pakualaman tidak melibatkan warga terdampak sehingga memicu sengketa pertanahan. Hal tersebut misalnya terjadi dalam proses ganti rugi lahan terdampak proyek YIA (*Yogyakarta International Airport*), dimana terjadi perbedaan penafsiran atas bukti hak atas tanah antara Pakualaman dan warga. Pengageng Kawedanan Keprajan Kadipaten Pakualaman KPH Suryo Adi Negoro (Bayudana) mengklaim kepemilikan tanah Pakualaman seluas 160 hektar didasarkan pada *Rijksblad* 1918.

Secara umum, berbagai macam polemik pertanahan tetap muncul, baik ketika lembaga pertanahan melaksanakan amanat untuk melakukan inventarisasi SG dan PAG, maupun pelaksanaan kebijakan pertanahan pada umumnya. Beberapa konflik pertanahan di Yogyakarta yang ditemukan saat proses wawancara dan penelusuran berita di media massa, antara lain: 1) penolakan dari aparat desa terkait klaim atas tanah desa, 2) penolakan dari Lembaga Bantuan Hukum (LBH) Yogyakarta terkait beberapa kasus pengusuran yang dilaporkan masyarakat atas tanah yang diklaim sebagai SG atau PAG, 3) kasus diskriminasi penguasaan tanah oleh Warga Negara Indonesia (WNI) keturunan Tionghoa.

Kemudian, perihal Danais dalam beberapa kajian ditemukan bahwa Danais tersebut belum dapat diterjemahkan dalam program-program kegiatan

yang jelas dan terstruktur. Diketahui bahwa pengucuran Danais lebih banyaknya pada urusan kebudayaan. Namun, faktanya pemanfaatan dana keistimewaan yang diberikan kepada masyarakat cenderung lebih kepada hal-hal yang sifatnya event saja. Pemberian Danais kepada masyarakat yang berupa program event destinasi wisata dan fasilitas gamelan kenyataannya juga tidak lantas memberikan keleluasaan dari warga dalam memberikan masukan. Program yang ada sebenarnya sudah dirancang secara rigid oleh Pemda DIY dan masyarakat hanya bisa menerima pelaksanaan programnya. Realitas yang terjadi menunjukkan bahwa masyarakat akar rumput tidak mampu membangun relasi lintas kelas bersama Pemda DIY itu sendiri.

Sebagaimana yang diketahui bahwa Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) merupakan daerah dengan karakter/budaya yang unik. Di satu sisi, nuansa kehidupan modern dan dinamis telah menghiasi wilayah DIY. Modernitas tersebut ditandai dengan banyaknya kuantitas hotel, apartemen, dan mal/pusat perbelanjaan modern, termasuk volume kendaraan yang semakin banyak pada dalam beberapa tahun berjalan. Namun di sisi lain, tradisi kultur jawa yang sarat dengan budaya simbolisme makna dan tata krama juga masih terawat dengan baik di alam pikiran dan tindakan masyarakat DIY itu sendiri.

Status Istimewa yang disandang DIY sejak awal bergabung dengan Indonesia memberikan dukungan yang kuat terhadap keberadaan Kraton Kasultanan Ngayogyakarta dan Puro Kadipaten Pakualaman dalam negara modern (Indonesia). Kasultanan dan Pakualaman tersebut merupakan institusi tradisional dalam pengelolaan urusan publik, yang kemudian disandingkan

dengan institusi modern (negara). Persandingan tersebut memunculkan dualisme tatanan di DIY, yaitu antara institusi tradisional/lokal dan institusi modern yang mengusung sistem kenegaraan yang egaliter.

Penegasan tentang hak Keistimewaan DIY melalui UUK No. 13/2012 membawa sistem ketatanegaraan yang berbeda dengan daerah (provinsi) lainnya, termasuk dalam pengisian jabatan kepala daerah. Sistem tata cara pengisian jabatan gubernur/wakil gubernur menempatkan raja yang bertahta di Kasultanan Ngayogyakarta dan Kadipaten Pakualaman secara otomatis sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur di DIY. Konsekuensi logisnya adalah dinamika relasi Gubernur/Wakil Gubernur secara bersamaan adalah Raja yang bertahta dengan masyarakatnya. Pertemuan antara dua institusi tersebut pada gilirannya membentuk pola rezim yang khas. Hal itu dapat dilihat dari cara aktor dan institusi informal berelasi dengan aktor dan institusi formal termasuk kalurahan.

Berkaitan dengan relasi masyarakat yang ada dalam dua wilayah kerajaan, Selo Soemerdjan (2009) menjelaskan bahwa kerajaan berada di puncak struktur masyarakat, yang mempunyai kekuatan ekonomi, politik, militer, dan keagamaan bahkan dari aspek magis. Dengan demikian, pola relasi yang ada di Daerah Istimewa Yogyakarta didominasi oleh Kesultanan dan tidak ada yang mampu untuk mengintervensinya maupun menolaknya.

Pola relasi antara Pemerintah DIY (Sultan) dengan masyarakat ini masih tetap membudaya di DIY itu sendiri. Nur Azizah dan Nuruddin Al-Akbar (2016) menjelaskan aspek nilai budaya relasi masyarakat DIY ialah kultur *hierarkis*, yang salah satunya muncul dalam bentuk *unggah-ungguh* dalam

relasi antara antara kelompok tua-muda atau elite-rakyat. *Unggah-ungguh* atau nilai kesantunan ini yang kemudian menjadi acuan dalam relasi antara Sultan, yang sekaligus menjadi Gubernur DIY, dengan banyak aktor, termasuk pemerintah kalurahan. Menurutnya, pola tersebut (politik santun), secara sadar maupun tidak sadar, dipacu oleh aktor-aktor politik di DIY, termasuk Bupati/Walikota, Aktivis LSM, Ormas, Politisi/Anggota Legislatif, dan Birokrasi, dalam berelasi dengan Sultan/Gubernur. Kritik terbuka dan frontal kepada Sultan/Gubernur secara khusus, dan Keraton/Pemerintah DIY secara umum tidak menjadi pilihan utama.

Pengaruh nilai *unggah-ungguh* (politik santun) juga dapat ditemukan dalam tubuh birokrasi di level Pemerintah DIY. Lagi-lagi yang ditemukan adalah persenyawaan antara dua watak yang berbeda, yakni informalitas nilai/tradisi dan formalitas birokrasi modern. Dalam konteks pemanfaatan Dana Keistimewaan misalnya, logika formal “dipaksa” untuk beradaptasi dengan logika informal. Dana Keistimewaan yang bersumber dari APBN tentu saja mensyaratkan akuntabilitas administrasi yang tidak mudah untuk dipenuhi dalam logika informal tradisi di dalam Kraton.

Azizah N dan Al Akbar N (2018), mencontohkan bahwa dalam *uba rampe* upacara Kraton yang didanai dengan Dana Keistimewaan, diperlukan seekor kambing dengan persyaratan tradisi tertentu: *wedhus kendhit* (kambing bersabuk), yaitu kambing dengan kulit berwarna putih. Namun, di bagian perutnya ada garis hitam melingkar sehingga seolah kambing tersebut memakai sabuk. Kambing tersebut tentu saja langka, sehingga harganya akan berlipat-

lipat dari harga kambing biasa. Sementara, standar biaya resmi tentu saja hanya berlaku untuk kambing biasa.

Kasus di atas menunjukkan bagaimana institusi informal dihadapkan pada logika modern birokrasi yang tidak mengenal tradisional-mistis. Dalam logika birokrasi, cara menghargai kambing tentu berdasarkan berat dan kesehatannya. Dalam konsepsi modern sangat mungkin pembelian kambing seperti itu dapat dituduh sebagai pengelembungan dana, niatan korupsi, dan sebagainya. Namun demikian, sampai dengan saat ini, kerumitan birokrasi di DIY dalam mengelola logika informalitas dalam kerangka akuntabilitas keuangan dapat dikelola dengan baik. Itulah sebabnya Laporan Keuangan DIY selalu memperoleh predikat Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) dalam beberapa tahun terakhir.

Lebih lanjut, ketika meneropong skema “persenyawaan” (dua institusi formal/informal) yang berhasil dilakukan selama ini sejatinya menjadikan secara umum ada dua ranah yang berbeda dalam tubuh birokrasi di DIY. Masing-masing ranah dengan logika dan aturan yang berbeda pula. Ranah yang dimaksud ialah: ranah instruksi dan ranah eksperimen-kreasi. Untuk ranah instruksi, secara umum, ranah ini diadakan untuk memastikan birokrasi tidak saja melayani kepentingan lembaga formal (pemerintah DIY), namun sekaligus juga melayani institusi tradisional (keraton), dengan nilai-nilai informal yang ada di dalamnya. Ranah instruksi ini masih dapat dibagi lagi menjadi tiga arena yang berbeda, yakni: ranah instruksi langsung, ranah instruksi simbolik, dan ranah instruksi administratif.

Pada ranah intruksi langsung, intruksi sifatnya tidak bisa ditawar-tawar, karena terbilang “jelas” dan “spesifik”. Di sini, birokrasi maupun aktor-aktor lain, dituntut untuk “*sendiko dawuh*” dan menyesuaikan diri untuk menyukseskan instruksi tersebut. Instruksi ini umumnya datang langsung dari gubernur, tanpa dapat dilacak dengan pasti proses *agenda setting-nya*. Karena itu birokrasi harus menjalankan instruksi tersebut tanpa pertanyaan. Kebijakan “Kelompok Jaga Warga” dapat dikatakan sebagai contoh dari pola instruksi tersebut, yang mana kalurahan, mau-tidak mau, suka-tidak suka, harus melaksanakan kebijakan tersebut.

Pola *unggah-ungguh* (politik santun) dalam konteks menguji kemandirian desa dalam kajian ini terlihat dari fenomena ketika pihak kalurahan (desa) tidak cukup mampu untuk dapat menolak atau hanya bisa *nrimo* kebijakan tersebut. Meskipun kalurahan menyadari bahwa kebijakan tersebut telah mereduksi kewenangan yang dimiliki dan melekat pada diri kalurahan, tetapi pada akhirnya kalurahan tetap melaksanakan kebijakan tersebut.

Selanjutnya, pembuatan Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta (Perdais) yang mengatur lebih khusus mengenai masing-masing urusan keistimewaan maupun kebijakan-kebijakan lainnya terkait wilayah keistimewaan terkesan cenderung *top-down*. Pola komunikasi politik yang terbangun antara warga DIY dengan pemerintahan DIY dalam arena kebijakan tersebut membentuk pola vertikal, *top-down*, dan satu arah. Konsekuensi logisnya adalah ada berbagai kebijakan yang bersifat sentralistik.

Kajian yang dilakukan Iranda Yudhatama, (2017) menunjukkan bahwa meskipun saat ini Pemerintah DIY tengah menuju kepada penggunaan paradigma *governance* dan bukan *government* dalam tata kelola pemerintahan, yang artinya pemerintah harus lebih responsif dan melibatkan partisipasi masyarakat sebagai *stakeholder* pembangunan, tetapi dalam konteks implementasi Keistimewaan diakuinya belum mampu menjalankan secara optimal. Persoalan ini dapat diartikan bahwa ada *setting* kebijakan yang dengan sengaja membuat pola komunikasi politik menjadi vertikal (*top down*) atau linier.

Hak keistimewaan yang melekat pada Daerah Istimewa Yogyakarta menempatkan Pemerintah Daerah sebagai otoritas yang kuat. Otoritas Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta semakin menguat karena segala keputusan dan kebijakan politiknya diterima oleh masyarakat maupun kalurahan sebagai sesuatu yang mengikat. Hal ini dapat dimaklumi mengingat otoritas berhak menuntut ketaatan dan berhak pula memberikan perintah (Marbun, 1996: 33). Dalam hal ini, penerimaan masyarakat maupun kalurahan atas segala keputusan dan kebijakan politik Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan prasyarat untuk melegitimasi Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai otoritas yang kuat, yaitu otoritas yang berhak untuk mengontrol segala aspek kehidupan masyarakat. Jadi, semakin masyarakat patuh, semakin kuat otoritas yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta.

Otoritas yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan kombinasi antara otoritas tradisional dan rasional-legal. Otoritas tradisional merupakan hak berkuasa yang bersumber dari tradisi masyarakat yang masih memegang bentuk kerajaan. Sedangkan otoritas rasional-legal yaitu hak berkuasa yang berlandaskan pada sistem yang berlaku melalui peraturan atau perundang-undangan serta ada batasan wewenang yang dimiliki oleh pejabatnya. Dalam hal ini, asal usul Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai wilayah kerajaan sekaligus keberadaan UUK No. 13/2012 merupakan sumber legitimasi otoritas Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta.

Meski begitu, Max Weber telah memberitahui kita bahwa otoritas yang dimiliki Raja pada gilirannya mengarah pada dominasi. Dalam hal ini, otoritas yang dimiliki oleh Sultan sebagai Raja Keraton sekaligus Gubernur Daerah Istimewa pada gilirannya akan melanggengkan praktik dominasi atas rakyatnya. Dominasi itu terjadi ketika Sultan sebagai bagian dari kelas penguasa menggunakan otoritas sosial dan kepemimpinannya atas kelas subordinasi melalui kombinasi kekuatan, yaitu *force* (kekuatan/kekuasaan) dan *consent* (konsensus). Inilah yang disebut oleh Gramsci sebagai hegemoni kekuasaan. Hegemoni kekuasaan merupakan proses untuk membuat, mempertahankan, dan memproduksi seperangkat makna dan praktik kekuasaan agar hegemoni dapat mempertahankan hegemoninya atas kelompok yang terhegemoni. Sultan yang mempunyai membuat berbagai regulasi atau aturan yang cenderung memihak dan menguntungkan penguasa dan sebaliknya merugikan pihak yang dihegemoni yaitu masyarakat.



Michael Foucault (1980: 106) telah memberitahu kita bahwa dominasi, penaklukan, dan penundukkan bukan saja dilakukan melalui serangkaian tindakan koersif, tetapi melalui produksi pengetahuan, wacana, hukum, mekanisme, dan prosedur tertentu. Tujuannya adalah untuk menciptakan masyarakat yang ternormalisasi (*a society normalization*) dan tertib hukum. Hal-hal seperti ini mengambil bentuk pendisiplinan. Inilah yang disebut oleh Foucault sebagai kekuasaan disipliner.

Kekuasaan disipliner (*disciplinary power*) dan *bio power*, yaitu sebuah kekuasaan yang dipraktikkan lewat pendisiplinan dan kontrol terhadap seluruh aspek kehidupan populasi dan masyarakat. Kekuasaan disipliner itu beroperasi dalam berbagai mekanisme makro yang kompleks atau berbagai teknik yang bermacam-macam ragamnya. Dalam kaitannya rezim keistimewaan, kekuasaan disipliner bekerja melalui konstruksi wacana, pengetahuan, dan perangkat hukum. Tujuannya adalah mengarahkan perilaku dan memanipulasi kesadaran masyarakat untuk menerima dan merestui pembentukan Kelompok Jaga Warga.

Masyarakat menerima dan merestui konstruksi wacana, pengetahuan, dan perangkat hukum bahwa Kelompok Jaga Warga merupakan institusi yang berfungsi untuk menjaga keamanan dan ketahanan sosial. Masyarakat menerima dan merestui konstruksi pengetahuan bahwa Kelompok Jaga Warga adalah garda terdepan dalam penyelesaian masalah sosial di lingkup kalurahan. Kesadaran masyarakat dimanipulasi sedemikian rupa sehingga mereka tidak sadar bahwa konstruksi wacana, pengetahuan, dan perangkat hukum tersebut mengarah pada dominasi, penaklukan, dan penundukkan atas status kalurahan

sebagai entitas yang mempunyai kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Alhasil, beberapa kalurahan sudah dan segera membentuk Kelompok Jaga Warga. Ketika mereka sadar, umumnya sudah terlambat, dan mereka harus menyaksikan tumpeng tindih tugas Kelompok Jaga Warga dan lembaga kemasyarakatan kalurahan lainnya.

## **B. Tantangan Kemandirian Kalurahan**

### **1. Jalan Panjang Reduksi Kewenangan Desa**

Pendistorsian kewenangan desa berawal dengan praktir-praktik reduksi UU Desa. Distori itu terjadi seiri dengan hadirnya Peraturan Pemerintah (PP) No. 43/2014. Idealnya peraturan turunan UU seperti PP, Peraturan Menteri (Permen), Peraturan Daerah, dan seterusnya adalah untuk melaksanakan prinsip-prinsip dasar UU. Namun, PP tersebut justru beroperasi di atas nalar dan kepentingan sendiri, baik dalam pengertian membatasi dan melarang, maupun meciptakan serangkaian prosedur operasional yang rigid. Prosedur yang bermakasud sebagai *delivery* hakekat dan prinsip dasar malah bisa menghambat, mempersulit, menciptakan ranjau, atau bahkan mengubah jalan lapang menjadi jalan sempit yang berkelok dan berliku. Dengan begitu, regulasi turunan malah mengatur UU, sehingga memperlemah hakekat yang diamanatkan UU.

Hal ini memberi makna bahwa PP No. 43/2014 tersebut menyimpang dan menelikung UU Desa. Revisi pada Pasal 100 yang berbicara tentang komposisi belanja desa melalui PP No. 47/2015 berdasarkan Perpres No. 11 dan 12 tahun 2015 yang kemudian membelah

urusan desa ke dalam dua kementerian (Kemendagri dan Kemendes). PP 47/2015 hadir untuk memperjelas pembelahan dan mengikuti nalar dan perintah Perpres. Setelah itu, PP tersebut mengalami perubahan kembali melalui PP No. 11/2019 dengan merevisi Pasal 81 tentang penghasilan pemerintah desa dan Pasal 100 tentang komposisi belanja desa. Dengan nalar dan kepentingan birokratik yang mereduksi “desa menjadi pemerintahan desa”, PP 43/2014, PP 47/2015, maupun PP No. 11/2019 menyajikan sejumlah distorsi terhadap UU Desa.

Peraturan Pemerintah (PP) tentang Pelaksanaan UU Desa membawa paradigma konservatif, yakni pelembagaan kewenangan desa pada level desa melalui jalur hirarki. PP tersebut mendelegasikan Peraturan Bupati/Walikota tentang daftar kewenangan asal-usul dan lokal desa dengan berpedoman pada Peraturan Menteri. Delegasi pada Peraturan Bupati/Walikota tersebut pun sejak awal telah menghadirkan sejumlah pandangan kritis. *Pertama*, karena teori konservatif sudah lama mapan, maka makna penetapan bisa dikonstruksi sebagai penyerahan atau pelimpahan. *Kedua*, delegasi pada Peraturan Bupati/Walikota tidak bermakna memudahkan penetapan kewenangan desa agar relevan dengan konteks lokal, tetapi menambah daftar panjang prosedur penghantaran kewenangan sampai di tangan desa. *Ketiga*, bukan hanya pada prosedur, Peraturan Bupati/Walikota ini akan menyajikan kesulitan kehendak. Sebab kewenangan mengandung dimensi ekonomi politik. Entah karena tidak mampu atau malah karena enggan, pada faktanya, Peraturan

Bupati/Walikota tentang penetapan daftar kewenangan desa sampai dengan hari ini sulit atau lambat hadir.

Pengaturan tentang kewenangan desa menjadi domain Kemendagri seperti yang telah diatur dalam PP No. 43/2015. Setahun setelahnya, Kemendagri mengeluarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) No. 44/2014 tentang kewenangan desa. Akhmad Muqowam (2019), mengatakan bahwa Permendagri No. 44/2016 ini menyajikan distorsi terhadap PP (yang sudah salah kaprah) dan UU Desa. Setidaknya, terdapat 5 hal yang telah mendistorsi kewenangan desa sebagaimana yang diatur dalam UU Desa. *Pertama*, ada reduksi dalam maksud dan tujuan pengaturan yang menjadi sangat tektokratik. *Kedua*, ada reduksi atas konsep penetapan. Menurutnya, penetapan berbeda dengan penyerahan, pelimpahan maupun penugasan. *Ketiga*, Permen tidak menjabarkan makna tentang penetapan kewenangan desa sesuai dengan “situasi, kondisi, dan kebutuhan lokal desa yang bersangkutan”. *Keempat*, ada distorsi soal pelibatan dalam identifikasi dan inventarisasi kewenangan desa. *Kelima*, prosedur penetapan Perbup/Perwal kewenangan desa menjadi tambah panjang dan birokratis.

Berkenaan dengan kewenangan desa dalam hal pembinaan masyarakat desa, nilai kontradiksi dan distorsi pun terjadi pada PP No. 47/2015, khususnya yang mengatur tentang Lembaga Kemasyarakatan Desa dan Lembaga Adat Desa. Lembaga Kemasyarakatan Desa (LKD) dan Lembaga Adat Desa (LAD) sebagai mitra pemerintah desa serta wadah partisipasi dan pemberdayaan masyarakat pada dasarnya merupakan

institusi lokal yang melekat pada desa, diakui atau dibentuk sendiri oleh desa. Karena itu mobilisasi LKD dan LAD pada tingkat kecamatan sampai pusat sebenarnya kontradiktif dengan prinsip lokalitas desa itu. Sesuai prinsip desa *hybrid* (desa sebagai pemerintahan lokal dan masyarakat berpemerintahan), maka penyelenggaraan desa, termasuk pembentukan LKD dan LAD idealnya dilakukan bersama oleh pemerintah desa dan masyarakat. Peraturan pelaksanaan UU Desa yakni Pasal 150 ayat (1) PP No. 43/2014 menyatakan bahwa “Lembaga Kemasyarakatan Desa dibentuk atas prakarsa pemerintah desa dan masyarakat”. Tetapi, PP No. 47/2015 menyatakan bahwa “Lembaga Kemasyarakatan dan Lembaga Adat Desa dibentuk oleh pemerintah desa berdasarkan pedoman yang ditetapkan dengan peraturan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pemerintahan dalam negeri”. Hal tersebut tentu menjadi kontradiksi internal secara yuridis. UU Desa maupun PP No. 43/2014 memberikan pengakuan dan kewenangan lokal desa untuk memutuskan pembentukan lembaga kemasyarakatan desa melalui prakarsa pemerintah desa dan masyarakat. Sedangkan PP No. 47/2015 menunjukkan distorsi dan bias pemerintah desa sebagai otoritas tunggal dalam pembentukan lembaga kemasyarakatan desa dan lembaga adat desa.

## **2. Kebijakan “Kelompok Jaga Warga”: Kontradiksi konsep dalam pembentukan LKD dan LAD Desa**

Kewenangan desa, khususnya dalam hal pembentukan Lembaga Kemasyarakatan Desa (LKD) dan Lembaga Adat Desa (LAD) terdistorsi

melalui PP No. 47/2015. PP ini menempatkan desa tidak lagi sebagai otoritas tunggal dalam pembentukan lembaga kemasyarakatan desa dan lembaga adat desa. Meski demikian, aturan turunannya Permendagri No. 18/2018 menempatkan bahwa pihak pemerintah supradesa tidak mempunyai kewenangan lebih dalam pembentukan LKD dan LAD. Hal ini berarti pemerintah supradesa tidak mempunyai kuasa untuk mengintervensi atau mengarahkan desa untuk membentuk LKD dan LAD baru yang dibentuk/dirumuskan oleh pemerintah supradesa. Pembentukan LKD dan LAD tetap dibentuk atas prakarsa pemerintah desa dan masyarakat. Sementara itu, pemerintah supradesa baik Kemendagri, Gubernur, Bupati/Walikota, dan Camat hanya dapat melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap pembentukan, pemberdayaan dan pendayagunaan LKD dan LAD.

Dalam konteks Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY), secara sederhana, munculnya kebijakan “Kelompok Jaga Warga”, mengindikasikan bahwa kebijakan tersebut bertentangan dengan kaidah-kaidah prinsip pembentukan LKD dan LAD di desa. Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) idealnya tidak mempunyai kewenangan untuk merumuskan atau mendesain bentuk lembaga kemasyarakatan untuk dibentuk di tingkat desa. Sebagaimana yang tertera dalam Permendagri No. 18/2018, bahwa Pemerintah DIY dalam hal tersebut Gubernur hanya memiliki kewenangan untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap pembentukan, pemberdayaan dan pendayagunaan LKD dan LAD

sebagai mitra pemerintah desa pada kabupaten/kota di wilayah. Terkait prakarsa pembentukan LKD dan LAD tetap menjadi domain pemerintah desa masyarakat.

Berkenaan dengan hal di atas, maka dapat dipahami bahwa kebijakan “Kelompok Jaga Warga” merupakan bentuk pendistorsian kewenangan desa yang terjadi di Daerah Istimewa Yogyakarta. Selain mendistorsi kewenangan desa, dengan kewenangan yang begitu luas yang dilabelkan pada Kelompok Jaga Warga, kebijakan tersebut juga berpotensi memunculkan *role overlap conflicts*, baik dengan institusi pemerintahan formal di akar rumput, maupun dengan lembaga kemasyarakatan yang selama ini sudah ada di desa.

### **C. Harmonisasi Kemandirian Kalurahan (UU Desa) dan Keistimewaan DIY (UUK DIY)**

Diskursus mengenai kewenangan yang dimiliki desa melalui UU Desa telah menjadi perdebatan yang tidak berujung. Sebagian para birokrat-intelektual (sarjana pemerintahan dan sarjana ilmu hukum) menilai bahwa kontruksi kewenangan desa menurut UU Desa merupakan kekeliruan besar. Menurut teori kewenangan yang mereka yakini, apa yang disebut kewenangan lokal sebenarnya sudah terbagi habis dengan desentralisasi sampai di tangan pemerintah daerah. Dengan begitu, mereka beranggapan bahwa sebenarnya tidak ada lagi kewenangan lokal desa, kecuali kalau memperoleh pelimpahan atau penugasan dari pemerintah daerah seperti pola UU No. 32/2004. Tetapi, para sarjana lain telah mengkritik bahwa pola pelimpahan atau penyerahan

sebagian urusan ini kabupaten/kota kepada desa tidak dibenarkan oleh teori desentralisasi dan hukum tata negara.

Perdebatan di atas sudah lama terjadi. Secara keilmuan, UU Desa memang menciptakan teori tersendiri dalam merumuskan kewenangan desa, yakni meninggalkan pola desentralisasi-residualitas menjadi rognisi-subsidiaritas. Basis kewenangan desa bukanlah urusan melainkan kepentingan masyarakat yang ditambah urusan yang muncul dari asal-usul desa maupun prakarsa masyarakat. Dengan demikian, kewenangan desa tersebut bersifat induktif, kontekstual dan dinamis.

UU Desa menempatkan desa sebagai entitas yang tidak lagi menjadi objek proyek/kebijakan dari pemerintah supradesa, melainkan desa adalah subjek pembangunan desa itu sendiri. Dalam hal ini, ada satu butir yang sangat penting yaitu melaksanakan UU Desa secara konsisten, termasuk membuat regulasi pelaksanaan yang sesuai dengan roh dan semangat UU Desa (Muqowam, 2019).

Munculnya kebijakan “Kelompok Jaga Warga” yang dilahirkan berdasarkan hak Keistimewaan DIY melalui UUK No. 13 Tahun 2012 menciptakan kontradiksi dengan kewenangan desa sebagaimana yang diatur dalam UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa. Kasus tersebut menunjukkan bahwa secara langsung, prinsip-prinsip utama yang diusung dalam UU Desa, yakni kemandirian desa telah didistorsi. Dengan begitu, dalam konteks DIY, semangat kemandirian yakni desa adalah sebagai subjek pembangunan desa menjadi semu.



Apakah prinsip-prinsip UU Desa (kemandirian desa) dapat berjalan dengan utuh di DIY? DIY adalah salah satu daerah (selain Aceh, DKI Jakarta, Papua, dan Papua Barat) yang memiliki hak otonomi khusus (*desentralisasi asimetris*). Hal ini telah diatur melalui Undang-Undang sebagai peraturan khusus (*lex specialist*). Namun, dalam konteks kalurahan (desa), keberadaan UU Desa walaupun berlaku untuk seluruh Indonesia, juga sebagai UU khusus (*lex specialist*). UU Desa merupakan *lex specialis* di sisi kewenangan desa, yang sengaja mengambil sebagian urusan pemerintah kabupaten/kota yang terkait dengan kepentingan masyarakat setempat, lalu ditetapkan sebagai kewenangan desa. Melalui UU Desa, negara bukan menyerahkan atau melimpahkan, melainkan mengakui dan menetapkan sejumlah kewenangan desa yang tidak dibatasi secara tetap (termasuk atau meliputi tetapi tidak terbatas pada) (Muqowam, 2019).

Kedua Peraturan Perundangan tersebut disebut *lex specialist* karena dalam peraturan tertulis terdapat empat kategori, yaitu: 1) peraturan perundang-undangan yang bersifat umum, berlaku berlaku bagi siap saja dan abstrak; 2) peraturan perundang-undangan yang bersifat khusus, karena kekhususan subjek yang diaturnya; 3) peraturan perundang-undangan yang bersifat khusus, karena kekhususan wilayah berlakunya; dan, 4) peraturan perundang-undangan yang bersifat khusus, karena kekhususan daya ikat materinya (Assiddhiqie, 2010).

Deskripsi di atas menunjukkan bahwa keberadaan dan keberlakuan kedua UU Desa dan UU Keistimewaan DIY adalah peraturan yang bersifat khusus karena subjek yang diaturnya. Akhmad Muqowam (2019) menjelaskan

bahwa subjek UU Desa adalah mengatur tentang pemerintah desa. Negara bukan menyerahkan atau melimpahkan, melainkan mengakui dan menetapkan sejumlah kewenangan desa yang tidak dibatasi secara tetap (termasuk atau meliputi tetapi tidak terbatas pada). Sedangkan, subjek UU Keistimewaan DIY mengatur mengenai kekhususan Pemerintahan DIY dengan 5 (lima) aspek kewenangan yang diberikan sebagaimana yang telah diuraikan pada pembahasan sebelumnya.

Harmonisasi atas konflik kedua perundang-undangan tersebut dapat ditinjau pada asas-asas peraturan hukum sebagaimana yang dijelaskan oleh Sudikno (2012), yaitu: asas hukum; kaedah hukum/norma hukum; peraturan hukum kongkret; dan, yurisprudensi. Keberadaan asas hukum sebagai tahapan realisasi hukum tidak mengenal hierarki atau tingkatan dan tidak mengenal konflik. Walaupun berbeda atau bertentangan satu sama lain, tetapi keduanya dapat eksis dan saling membutuhkan dan tidak dapat dipisahkan yang merupakan suatu *antinomy* (kenyataan kontroversi).

Meskipun Pemerintah DIY berpedoman pada UU Keistimewaan, namun itu tidak berarti bahwa Pemerintah DIY dapat melakukan intervensi, kooptasi, dominasi, dan instruksi secara langsung kepada kalurahan. Artinya, dalam konteks pembinaan kemasyarakatan kalurahan, Pemerintah DIY tidak mempunyai kuasa untuk membentuk lembaga kemasyarakatan kalurahan baru. Sebab UU Keistimewaan tidak mengatur tentang hak Pemerintah DIY untuk membentuk lembaga kemasyarakatan kalurahan. Jadi, jika Pemerintah DIY tetap memaksakan kehendaknya untuk membentuk lembaga kemasyarakatan

kalurahan, maka sebetulnya Pemerintah DIY melakukan pencaplokan kewenangan kalurahan.

Keberadaan dan pemberlakuan UU Desa dan UU Keistimewaan DIY berpedoman pada azas *lex specialist*. Dengan begitu, keduanya tidak bisa saling mengenyampingkan. Namun, dalam azas peraturan perundang-undangan juga dikenal azas *lex posteriori deroget legi priori* (peraturan yang baru dapat membatalkan peraturan yang lama). Berdasarkan azas ini, maka prinsip-prinsip UU Desa (kemandirian desa) dapat berjalan secara utuh di Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY). Selain itu, UU Keistimewaan DIY tidak mengatur tentang kewenangan Pemerintah DIY melaksanakan pembinaan kemasyarakatan kalurahan, termasuk membentuk Lembaga Kemasyarakatan Kalurahan (LKD). Oleh karena, pembentukan lembaga kemasyarakatan kalurahan harus tetap bersandar pada UU Desa.

## **BAB V**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

Berdasarkan hasil analisis penelitian mengenai studi relasi kebijakan “Kelompok Jaga Warga” dalam pembinaan kemasyarakatan kalurahan, dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

Kebijakan “Kelompok Jaga Warga” merupakan kebijakan yang diinisiasi oleh Pemerintah Daerah DIY khususnya pada Gubernur DIY itu sendiri. Kebijakan Kelompok Jaga Warga merupakan kebijakan yang mengarahkan padukuhan/kampung (kalurahan/kelurahan) untuk membentuk lembaga kemasyarakatan di tingkat padukuhan/kampung (kalurahan/kelurahan) Kebijakan tersebut dimanifestasikan dalam Peraturan Gubernur (Pergub) No. 9/2015 tentang Jaga Warga. Seiring berjalannya waktu, kebijakan tersebut terus direvisi sampai yang terakhir yakni Pergub No. 28/2021 tentang Kelompok Jaga Warga. Kebijakan ini berbasis pada Undang-Undang Keistimewaan (UUK) DIY No. 13/2012. Kehadiran kebijakan “Kelompok Jaga Warga” menimbulkan kontroversi di tengah masyarakatnya. Program Kelompok Jaga Warga dianggap memfasilitasi tumbuhnya kekuatan paramiliter di akar rumput. Hal tersebut terjadi karena pendekatan yang dipakai adalah pengamanan dan pendisiplinan. Hal ini bertendensi meningkatkan kegiatan razia dan pengamanan di tingkat Padukuhan.

Selain itu, pembentukan Kelompok Jaga Warga hanya sebagai bentuk korporatisme. Kelompok Jaga Warga dianggap sebagai organisasi yang

dibentuk untuk mengamankan kepentingan kapital (Danais) oleh penguasa. Relevansi kebijakan tersebut juga mendapat kritikan dari berbagai kalangan masyarakat lainnya. Masyarakat menganggap bahwa kebijakan tersebut bertujuan untuk mempertahankan hegemoni penguasa DIY dengan mempertahankan budaya *unggah-ungguh* dalam relasi raja/gubernur dengan masyarakatnya.

Selain masalah kontroversi di atas, masalah utama yang muncul adalah kontradiksi kebijakan “Kelompok Jaga Warga” tersebut dengan kedaulatan objek kebijakan kalurahan. Hal tersebut teruji karena pada dasarnya kalurahan memiliki kewenangan sendiri untuk mengurus urusan yang menjadi kewenangannya, termasuk kewenangan pembinaan kemasyarakatan, khususnya dalam pembentukan lembaga kemasyarakatan kalurahan. Pembinaan kemasyarakatan adalah salah satu domain kewenangan yang dimiliki desa sebagaimana yang telah diatur dalam UU No. 6/2014 bersama dengan kewenangan lainnya, yakni kewenangan penyenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, dan pemberdayaan masyarakat.

Pembentukan Lembaga Kemasyarakatan Desa (LKD) dan Lembaga Adat Desa (LAD), sebagaimana yang telah diatur dalam Permendagri No. 18/2018, menempatkan pemerintah supradesa tidak mempunyai kewenangan lebih dalam membentuk lembaga kemasyarakatan kalurahan (baca: desa). Hal ini memberi makna bahwa pemerintah suprakalurahan tidak mempunyai kuasa untuk mengintervensi atau mengarahkan kalurahan untuk membentuk LKD dan LAD baru yang dibentuk/dirumuskan oleh pemerintah suprakalurahan.

Pembentukan LKD dan LAD tetap dibentuk atas prakarsa pemerintah desa dan masyarakat.

Dalam konteks Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) kehadiran kebijakan “Kelompok Jaga Warga”, justru bertentangan dengan kaidah-kaidah prinsip pembentukan LKD dan LAD di desa. Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta, (DIY) dalam hal ini Gubernur, hanya memiliki kewenangan untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap pembentukan, pemberdayaan, dan pendayagunaan LKD dan LAD sebagai mitra pemerintah kalurahan pada kabupaten/kota di wilayah. Dengan demikian, prakarsa pembentukan LKD dan LAD tetap menjadi domain pemerintah dan masyarakat kalurahan.

Secara bersamaan, meskipun *stakeholder* kalurahan menyadari dari bahwa kebijakan “Kelompok Jaga Warga” tersebut bertentangan dengan kaidah-kaidah dan prinsip-prinsip kemandirian desa, namun pihak kalurahan (desa) tidak cukup mampu untuk menolak (*nrimo*) kebijakan tersebut. Hal tersebut tersebut terjadi karena terawatnya budaya *unggah-ungguh* (politik santun) dalam relasi raja/sultan dengan masyarakat DIY, termasuk kalurahan. Jadi, budaya *unggah-ungguh* menjadikan kalurahan patuh dan legowo untuk melaksanakan kebijakan Kelompok Jaga Warga.

Instruksi untuk membentuk Kelompok Jaga Warga menegaskan dominasi dan hegemoni Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta atas kalurahan. Dominasi dan hegemoni itu mengambil bentuk kekuasaan disipliner. Kekuasaan disipliner bekerja melalui konstruksi wacana, pengetahuan, dan perangkat hukum. Tujuannya adalah mengarahkan perilaku

dan memanipulasi kesadaran masyarakat untuk menerima dan merestui pembentukan Kelompok Jaga Warga.

## **B. Saran dan Rekomendasi**

Berdasarkan kesimpulan di atas, saran yang bisa peneliti sampaikan sebagai dasar bagi pihak-pihak yang memiliki kepentingan terhadap laporan hasil penelitian yang telah dilakukan adalah sebagai berikut:

1. Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) diharapkan untuk tidak menutup mata terhadap kedaulatan kalurahan. Sebab kalurahan adalah sebuah entitas masyarakat yang diakui dan memiliki kewenangan-kewenangan sendiri, yakni; penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, pemberdayaan masyarakat, dan pembinaan kemasyarakatan. Dengan demikian, pemerintah suprakalurahan, termasuk Pemerintah DIY tidak boleh mereduksi kewenangan-kewenangan tersebut.
2. Pemerintah kalurahan diharapkan untuk mengelola kewenangannya secara maksimal sehingga tidak mudah masuk dalam jebakan intervensi pemerintah suprakalurahan.
3. Perlu adanya kesadaran *stakeholder* (pihak kalurahan) untuk dapat mengadvokasi kewenangan kalurahan karena kebijakan “Kelompok Jaga Warga” nyatanya telah mendistorsi kewenangan kalurahan, khususnya dalam hal pembentukan Lembaga Kemasyarakatan Desa (LKD).

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- Bayo, L.N, Santoso, P. dan Samadhi, W.P. (2018). *Rezim Lokal di Indonesia Memaknai Ulang Demokrasi Kita*. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia bekerjasama dengan PolGov Fisipol UGM dan University of Oslo.
- Colombo, A. (2012), *Subsidiarity Governance: Theoretical and Empirical Models*. New York: Palgrave Macmillan.
- Eko, S (2015). *Desa Membangun Indonesia*. Yogyakarta: FPPD-ACCSES.
- Eko, S (2015). *Regulasi Baru, Desa Baru: Ide, Misi, dan Semangat UU Desa*. Jakarta Pusat: Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Republik Indonesia.
- Foucault, Michel. (1980). *Power/Knowledge: Selected Interviews and Other Writings 1972-1977*. New York: Pantheon.
- Kurniawan, B. (2015). *Buku 5 "Desa Mandiri, Desa Membangun"*. Jakarta Pusat: Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Republik Indonesia.
- Muqowam, A. (2019). *Membangun atau Merusak Desa*. Jakarta: Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD RI).
- Moelong, L. J. (2018). *Metodologi penelitian kualitatif*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya.
- Ndraha, T. (1991). *Dimensi-dimensi Pemerintahan Desa*. Jakarta: Bumi Raksa.
- Patton, M. Q. (1987). *Qualitative Data Analysis: A Sourcebook of New Methodes*. Beverly Hills: Sage Publications.
- Punch, K. F. (2009). *The Analysis of Qualitative Data*. Introduction to Research Methods in Education. From <http://books.google.com/books?hl=en&lr=&id=1BvMqiaN5EgC&pgis=1>.
- Sugiyono. (2014). *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan R&D*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya.
- Yin, Robert K. (penerjemah M. Dajauzi). (2006). *Studi Kasus: Desain & Metode*. Jakarta: Raja Grafindo Perkasa.

### Jurnal



- Anggalih, B. M. K. (2021). *Hegemony and Political Economy of Privileged Fund in Special Region of Yogyakarta*. *Politica* Volume 12, Nomor 2.
- Fraser, N. (1996). *Social Justice in The Age of Identity Politics: Redistribution, Recognition, and Participation*. Stanford University.
- Hasim, R., A. (2016). *Politik Hukum Pengaturan Sultan Ground dalam Undang-Undang No. 13 Tahun 2013 tentang Keistimewaan Yogyakarta dan Hukum Tanah Nasional*. *University of Barwijaya Journal*, 9 (2), 207-224. From <https://doi.org/10.21776/ub.arenahukum.2016.00902.4>
- Honneth, A. (2004). *Organized Self Realization Some Paradoxes of Individualization*. *European Journal of Social Theory*. Vol. 7 (4): 463–478.
- McGarry, J. (2007). “*Asymmetry in Federations, Federacies, and Unitary State*”. *Journal of Ethnopolitic*, Volume 6, Nomor 1.
- Nuriyatman, E. (2016). *Implementasi Desentralisasi Asimetris di Daerah Istimewa Yogyakarta*. Digital Library Sebelas Maret University. From <https://digilib.uns.ac.id/dokumen/detail/52007>.
- Pakaya, J.S. (2016). *Pemberian Kewenangan pada Desa dalam Konteks Otonomi Daerah*. *Jurnal Legislasi Indonesia*, Volume 13 (01): 73-84.
- Rokhmad, dan Sutarni, N. (2019). *Tinjauan Yuridis Peraturan Daerah Kabupaten Semarang Nomor 14 Tahun 2016 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Perangkat Desa Kabupaten Semarang ditinjau dari Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014*. *Jurnal Bedah Hukum University Boyolali*, 3(2). <https://uby.ac.id/ejournal/index.php/jbh/article/view/192>.
- Susanto, S. N. H. (2019). *Desentralisasi Asimetris dalam Konteks Negara Kesatuan*. *Administrative Law & Governance Journal*, 2 (4), 2621-2781.
- Syahzevianda, Rinaldi, Y., & Mansur T. M. (2019). *Implikasi Yudridis Pengaturan Batas Desa di Aceh*. *Syiah Kuala Law Journal (SKLJ)*, 3 (3), 2530-9059. From <http://jurnal.unsyiah.ac.id/SKLJ/article/view/12580>.
- Tarlton, C., T. (1965). *Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism: “A Theoretical Speculation”*. *Journal of Politics*, Volume 27, Nomor 4.
- Tauda, G. A. (2018). *Desain Desentralisasi Asimetris Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*. *Journal Administrasi Lam & Governance*, Volume 1.
- Taylor, C. (1994). *The Politics of Recognition*. Dalam Any Gutmann (ed.). *Multiculturalism: Examining the Politics of Recognition*. New Jersey: Princeton University Press.
- Yudhatama, Iranda. (2017). *Komunikasi Politik dan Partisipasi Warga dalam Arena Perencanaan dan Penganggaran Dana Keistimewaan DIY*. *Jurnal Ilmu Komunikasi*, Volume 15, Nomor 3.

## Media Massa (Online)

Arsita, B. (2022). *Pemda DIY Bentuk Jaga Warga untuk Selesaikan Konflik Sosial*.

<https://jogja.sorot.co/berita-51207-pemda-diy--bentuk---jaga-warga-untuk-selesaikan-konflik-sosial.html>, diakses 25 Juni 2022.

Setiawan, S. D. (2022). Berantas Kejahatan Jalanan, DIY Libatkan Jaga Warga.

<https://www.republika.co.id/berita/r9w3kd330/berantas-kejahatan-jalanan-diy-libatkan-jaga-warga>, diakses 25 Juni 2022.

*Sultan HB X Kukuhkan “Jaga Warga” untuk Cegah Terorisme di DIY*. ditemukan di regional, kompas. 2022.

<https://regional.kompas.com/read/2017/05/30/21283531/sultan.hb.x.kukuhkan.jaga.warga.untuk.cegah.terorisme.di.diy>, diakses 25 Juni 2022.

Suparjo, W. D. (2021). Sat Pol PP Dorong Kalurahan/Kelurahan Percepat Pembentukan Jaga Warga.

[https://rri.co.id/yogyakarta/sosial/pertahanan-dan-keamanan/1169078/sat-pol-pp-diy-dorong-kalurahan-kelurahan-percepat-pembentukan-jaga-warga?utm\\_source=terbaru\\_widget&utm\\_medium=internal\\_link&utm\\_campaign=General%20Campaign](https://rri.co.id/yogyakarta/sosial/pertahanan-dan-keamanan/1169078/sat-pol-pp-diy-dorong-kalurahan-kelurahan-percepat-pembentukan-jaga-warga?utm_source=terbaru_widget&utm_medium=internal_link&utm_campaign=General%20Campaign), diakses 25 Juni 2022.

### **Sumber Lain**

- Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 170)
- Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 7)
- Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (Lembaran Negara Tahun 2014 Nomor 123)
- 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 (Lembaran Negara Tahun 2016 Nomor 157)
- Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (Lembaran Negara Tahun 2019 Nomor 41)
- Peraturan Daerah Istimewa Nomor 1 Tahun 2013 tentang Kewenangan Dalam Urusan Keistimewaan DIY (Lembaran Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2013 Nomor 9)
- Peraturan Daerah Istimewa Nomor 1 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Istimewa Nomor 1 Tahun 2013 tentang Kewenangan Dalam Urusan Keistimewaan DIY (Lembaran Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2015 Nomor 3)
- Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 9 Tahun 2015 tentang Jaga Warga (Berita Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2015 Nomor 9)
- Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 6 Tahun 2019 tentang Jaga Warga (Berita Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2019 Nomor 6)
- Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 95 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 6 Tahun 2019 tentang Jaga Warga (Berita Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2020 Nomor 95)
- Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 28 Tahun 2021 tentang Kelompok Jaga Warga (Berita Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2021 Nomor 28)