

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Pasal 18 ayat 1 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menerangkan bahwa negara Indonesia terdiri dari daerah-daerah provinsi dibagi atas kabupaten atau kota yang mempunyai pemerintah daerah. Pasal 18 ayat 2 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyebutkan bahwa pemerintah daerah provinsi dan kabupaten atau kota mengurus sendiri menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan provinsi serta kabupaten atau kota diatur Undang-Undang dengan memperhatikan keragaman daerah. Negara juga menghormati pemerintah daerah bersifat istimewa dan kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat serta hak-hak tradisional sepanjang sesuai perkembangan dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam menyelenggarakan pemerintah daerah menganut asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Menurut Nurcholis (2005:2) sentralisasi, dekonsentrasi, dan desentralisasi merupakan konsep pengambilan keputusan yang berhubungan dengan organisasi negara. Menurut Nurcholis (2005:9) dalam Rondinelli

desentralisasi adalah penyerahan perencanaan, pembuatan keputusan, atau kewenangan administratif daerah pusat kepada organisasi wilayah, satuan administratif daerah, organisasi semi otonom, pemerintah daerah, atau organisasi non pemerintah/lembaga swadaya masyarakat.

Kebijakan otonomi daerah dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah, secara eksplisit memberikan otonomi yang luas kepada pemerintah daerah untuk mengurus dan mengelola kepentingan serta kesejahteraan masyarakat setempat. Pemerintah daerah dalam mengoptimalkan pembangunan daerah yang berorientasi kepada kepentingan masyarakat. Melalui Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, pemerintah daerah dan masyarakat diberikan tanggung jawab yang besar untuk mempercepat pembangunan. Sejalan dengan hal tersebut, maka implementasi kebijakan otonomi daerah telah mendorong terjadi perubahan, baik secara struktural, fungsional maupun kultural dalam tatanan penyelenggaraan pemerintahan. Perubahan yang sangat esensial adalah menyangkut kedudukan, tugas pokok dan fungsi dari kecamatan yang sebelum dekonsentrasi, berubah menjadi desentralisasi.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tersebut menjelaskan bahwa dalam rangka penyelenggaraan pemerintah daerah sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945. Pemerintah daerah yang mengatur dan mengurus sendiri urusan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan yang di arahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat dalam pembangunan, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip-prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan kekhususan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Agar menjadi efektif dan efisien dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah perlu ditingkatkan dengan memperhatikan aspek-aspek hubungan antar susunan pemerintahan diantara daerah, potensi dan keanekaragaman, peluang dan tantangan persaingan global

dengan kewenangan yang seluas-luasnya kepada daerah disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintah negara.

Desa merupakan wilayah yang ditempati oleh pewarisan dari undang-undang lama yang pernah ada mengatur desa yaitu *inlandsche Gemeente Ordonantiem (IGO)* yang berlaku wilayah Jawa dan Madura. Wilayah luar Jawa dan Madura berlaku *inlandsche Gemeente Ordonantiem Buitengewesten (IGOB)*. Peraturan Perundang-undangan ini tidak mengatur desa secara seragam dan kurang memberikan dorongan kepada masyarakat untuk tumbuh kearah kemajuan serta dinamis. Akhirnya dibuat Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 untuk mengarahkan dan menyeragamkan bentuk serta susunan pemerintahan desa dengan corak nasional untuk mewujudkan demokrasi pancasila. Selanjutnya mengenai desa diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang pemerintah desa menegaskan bahwa desa merupakan daerah istimewa dan bersifat mandiri yang berada dalam wilayah kabupaten.

Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 dalam Sihombing (1991:5) desa suatu wilayah ditempati penduduk sebagai kesatuan masyarakat yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah dibawah camat dan berhak menyelenggarakan rumah tangga sendiri dalam Ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Syarat pembentukan desa harus memperhatikan luas wilayah, jumlah penduduk dan syarat-syarat lain yang akan ditentukan lebih lanjut dengan peraturan menteri. Suatu desa dapat dihapus, dipecah atau dipersatukan dengan Peraturan Menteri dalam Negeri.

Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 dalam Sihombing (1991:14) kelurahan merupakan wilayah ditempati sejumlah penduduk yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah di bawah camat yang tidak berhak menyelenggarakan rumah tangga sendiri. Pembentukan kelurahan ditentukan peraturan menteri dalam negeri dengan catatan di dalam ibu kota negara, provinsi, kotamadya dan administratif. Syarat pembentukan kelurahan dengan memperhatikan luas wilayah, jumlah penduduk dan syarat-syarat lain yang akan ditentukan lebih lanjut dengan Peraturan Menteri dalam Negeri.

Era otonomi daerah telah mempengaruhi proses penyelenggaraan pemerintah daerah yang berakibat lahirnya berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur pemerintahan. Dijelaskan dalam pasal 5 Nomor 72 Tahun 2005 tentang Peraturan Pemerintah Republik Indonesia bahwa suatu desa dapat diubah statusnya menjadi kelurahan atas dasar prakarsa pemerintah desa bersama BPD. Kemudian untuk melaksanakan ketentuan tersebut berpedoman Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 28 Tahun 2006 mengenai perubahan status desa menjadi kelurahan dengan memperhatikan luas wilayah, jumlah penduduk, potensi ekonomi dan kondisi sosial budaya masyarakat.

Menurut pasal 1 ayat 5 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Tahun 2005 bahwa pengertian desa merupakan sebagai berikut:

kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Desa dibentuk atas prakarsa masyarakat dengan memperhatikan asal-usul dan kondisi sosial budaya dengan memperhatikan jumlah penduduk, luas wilayah,

bagian wilayah kerja, perangkat, dan sarana serta prasarana pemerintahan. Desa terdiri atas kepala dan perangkat yang terdiri dari kadus, kepala urusan pembangunan, kepala urusan kesejahteraan masyarakat dan sekretaris.

Sampai dengan saat ini, tidak ada pengaturan dan ketentuan kapan mengharuskan desa mengubah dirinya menjadi kelurahan, melainkan hanya menyebutkan batasan bahwa desa dapat berubah menjadi kelurahan dengan memenuhi batasan dan syarat yang ditentukan dalam perundang-undangan. Seperti dijelaskan dalam pasal 9 ayat 3 Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 28 Tahun 2006 menjelaskan bahwa perubahan desa menjadi kelurahan harus memenuhi syarat sebagai berikut:

- a. luas wilayah tidak berubah;
- b. jumlah penduduk paling sedikit 4500 jiwa atau 900 KK untuk wilayah Jawa dan Bali serta paling sedikit 2000 jiwa atau 400 KK untuk diluar wilayah Jawa dan Bali;
- c. prasarana dan sarana pemerintahan yang memadai bagi terselenggaranya pemerintahan Kelurahan;
- d. potensi ekonomi berupa jenis, jumlah usaha jasa dan produksi serta keanekaragaman mata pencaharian;
- e. kondisi sosial budaya masyarakat berupa keanekaragaman status penduduk dan perubahan nilai agraris ke jasa dan industri; dan meningkatnya volume pelayanan.

Perubahan status desa menjadi kelurahan daerah pemerintahan Kabupaten Boyolali dengan dikeluarkan Peraturan Daerah Kabupaten Boyolali Nomor 8 Tahun 2012 tentang pembentukan, penghapusan, penggabungan desa dan kelurahan serta perubahan status desa menjadi kelurahan. Perda tersebut merupakan landasan dalam mengubah status desa menjadi kelurahan di daerah Kabupaten Boyolali. Perubahan dari status desa menjadi kelurahan di kelurahan Mojosoongo ditetapkan dalam Peraturan Daerah Kabupaten Boyolali Nomor 6

Tahun 2011 Tentang Penetapan Perubahan Status Desa Mojosongo dan Desa Kemiri menjadi Kelurahan Mojosongo dan Kelurahan Kemiri Kecamatan Mojosongo Kabupaten Boyolali. Menurut Perda Kabupaten Boyolali Nomor 6 Tahun 2011 pasal 2 ayat 1 dijelaskan desa mojosongo berubah status menjadi kelurahan Mojosongo, Kecamatan Mojosongo. Bahwa menurut Perda kabupaten Boyolali No.8 Tahun 2012 pasal 13 ayat (3) syarat-syarat perubahan status desa menjadi kelurahan, adalah sebagai berikut:

- a. luas wilayah tidak berubah;
- b. jumlah penduduk paling sedikit 4500 jiwa atau 900 KK;
- c. memiliki prasarana dan sarana pemerintahan yang memadai bagi terselenggaranya pemerintahan Kelurahan;
- d. memiliki potensi ekonomi berupa jenis, jumlah usaha jasa dan produksi serta keanekaragaman mata pencaharian;
- e. kondisi sosial budaya masyarakat berupa keanekaragaman status penduduk dan perubahan nilai agraris ke jasa dan industri; dan
- f. meningkatnya volume pelayanan.

Berdasarkan latar belakang di atas, hal ini mendorong peneliti untuk mengadakan penelitian terhadap suatu perubahan status desa menjadi kelurahan disalah satu pemerintah daerah. Oleh karena itu dipandang penting untuk mengadakan penelitian tentang implementasi persyaratan perubahan dari status desa menjadi kelurahan berdasarkan Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 28 Tahun 2006 serta dilaksanakan di Kelurahan Mojosongo, Kecamatan Mojosongo, Kabupaten Boyolali. Alasan peneliti mengadakan penelitian ini yaitu untuk mengetahui syarat perubahan dari status desa menjadi kelurahan berdasarkan Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 28 Tahun 2006.

B. Perumusan Masalah

Perumusan masalah atau sering diistilahkan problematika merupakan kegiatan penting yang harus ada dalam penulisan suatu karya ilmiah, dengan adanya permasalahan maka berarti dalam penelitian telah mengidentifikasi persoalan yang akan diteliti secara jelas. Berdasarkan latar belakang masalah tersebut di atas, maka dapat dirumuskan suatu permasalahan, sebagai berikut:

1. Bagaimana perubahan dari status desa menjadi kelurahan di Kelurahan Mojosoongo, Kecamatan Mojosoongo, Kabupaten Boyolali?
2. Bagaimana implementasi persyaratan perubahan dari status desa menjadi kelurahan di Kelurahan Mojosoongo, Kecamatan Mojosoongo, Kabupaten Boyolali berdasarkan Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 28 Tahun 2006?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian merupakan titik pijak untuk aktivitas yang akan dilaksanakan, sehingga perlu dirumuskan secara jelas. Penelitian ini perlu adanya tujuan yang berfungsi sebagai acuan pokok terhadap masalah yang diteliti, sehingga peneliti dapat berkerja secara terarah dalam melakukan penelitian. Adapun tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mendiskripsikan perubahan dari status desa menjadi kelurahan di Kelurahan Mojosoongo, Kecamatan Mojosoongo, Kabupaten Boyolali.
2. Untuk mendiskripsikan implementasi persyaratan perubahan dari status desa menjadi kelurahan di Kelurahan Mojosoongo, Kecamatan mojosongo,

Kabupaten Boyolali berdasarkan Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 26 Tahun 2006.

D. Manfaat penelitian

Rumusan masalah di atas mengenai implementasi persyaratan perubahan dari status desa menjadi kelurahan di Kelurahan Mojosongo, Kecamatan mojosongo, Kabupaten Boyolali berdasarkan Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 28 Tahun 2006. Peneliti berharap dapat memberikan beberapa manfaat, yaitu sebagai berikut:

1. Manfaat atau kegunaan teoritis

- a. Memberikan kontribusi kepada pemerintah mengenai kebijakan implementasi persyaratan perubahan dari status desa menjadi kelurahan di Kelurahan Mojosongo, Kecamatan Mojosongo, Kabupaten Boyolali berdasarkan Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 28 Tahun 2006.
- b. Menambah wawasan dan pengetahuan tentang implementasi persyaratan perubahan dari status desa menjadi kelurahan di Kelurahan Mojosongo, Kecamatan Mojosongo, Kabupaten Boyolali berdasarkan Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 28 Tahun 2006.
- c. Hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai pedoman untuk kegiatan penelitian yang sejenis waktu yang akan datang.

2. Manfaat atau kegunaan praktis

- a. Hasil penelitian ini dapat memberikan informasi dan masukan yang berguna kepada pemerintah mengenai implementasi persyaratan perubahan dari status desa menjadi kelurahan di Kelurahan Mojosongo, Kecamatan Mojosongo, Kabupaten Boyolali berdasarkan Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 28 Tahun 2006.
- b. Kepada desa daerah lain dapat memberikan penjelasan mengenai, persyaratan perubahan dari status desa menjadi kelurahan berdasarkan Peraturan Menteri dalam Negeri nomor 28 tahun 2006.

E. Daftar Istilah

Menurut Darsinah, dkk (2013:13) daftar istilah merupakan “suatu penjelasan istilah yang diambil dari kata-kata kunci dalam judul penelitian”. Adapun istilah-istilah yang terdapat dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

a. Implementasi

Menurut Setiawan (2004:39) implementasi merupakan perluasan aktivitas saling menyesuaikan dalam proses interaksi antara tujuan dan tindakan untuk mencapai dengan memerlukan jaringan pelaksana, serta birokrasi.

b. Perubahan

Husanah menjelaskan mengenai pengertian perubahan, bahwa “Perubahan merupakan sesuatu yang unik karena perubahan-perubahan yang terjadi dalam berbagai kehidupan itu berbeda-beda dan tidak bisa disamakan,

walaupun memiliki beberapa persamaan dalam prosesnya” <http://www-lepank.com/2012/07/pengertian-perubahan-menurut-beberapa.html>.

c. Desa

Menurut pasal 1 ayat 5 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 72 Tahun 2005 bahwa desa merupakan

kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Indonesia.

d. Kelurahan

Menurut pasal 1 ayat 5 Peraturan pemerintah Republik Indonesia Nomor 73 Tahun 2005 “Kelurahan adalah wilayah kerja lurah sebagai perangkat Daerah Kabupaten/Kota dalam wilayah kerja Kecamatan”.