

**“IMPLEMENTASI ALIH STATUS DESA MENJADI KELURAHAN  
DALAM ASPEK PERWUJUDAN GOOD GOVERNANCE  
(STUDI KASUS DI KECAMATAN SLAWI KABUPATEN TEGAL)**

**Ibnun Aslamadin<sup>1</sup>, Retno Saraswati<sup>2</sup>**

**ABSTRAK**

Pemerintah sebagai organisasi pemerintahan terbawah dan terdekat dengan masyarakat sehingga memegang peranan yang strategis dalam rangka mewujudkan *good governance* khususnya dalam memenuhi asas profesionalisme.

Undang-Undang No 32 Tahun 2004 mengatur mengenai perubahan status desa menjadi kelurahan. Perubahan status ini bertujuan untuk meningkatkan pelayanan masyarakat, serta mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat

Penelitian ini ditulis dengan metode pendekatan *Yuridis Empiris*. Hasil penelitian adalah alih status desa menjadi kelurahan di Kecamatan Slawi berdasarkan pada Peraturan Daerah Kabupaten Tegal No 5 Tahun 2009 yang dibuat mengacu kepada Undang-Undang No 32 Tahun 2004 beserta aturan pelaksanaannya. Terdapat Hambatan dan kendala dalam penerapan alih status ini berasal dari aturan yang belum lengkap, perangkat desa dan masyarakat yang tidak mau diubah menjadi kelurahan, dan kesalahpahaman terhadap status Kelurahan.

***Kata Kunci*** : *Implementasi, Good Governance, asas profesionalisme, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, Desa, Kelurahan*

---

<sup>1</sup> Mahasiswa Program Studi Magister Ilmu Hukum UNDIP

<sup>2</sup> Dosen Program Studi Magister Ilmu Hukum UNDIP

## ABSTRACT

*Government as government organizations and the bottom of a nearby community that holds a strategic role in order to realize good governance, especially in fulfilling the principle of professionalism.*

*Law No. 32 of 2004 regulating the status change of the village into the village. This status changes aimed at improving public services, as well as accelerate the realization of public welfare*

*This study was written by empirical juridical approach. Results of the study is over the status of the village into the village in the district based on Slawi Tegal District Regulation No. 5 of 2009, which made reference to Act No. 32 of 2004 and its implementing rules. There are barriers and obstacles in the implementation over this status comes from the rules that is not yet complete, the village and the people who do not want to be changed into a urban village, and a misunderstanding of the status of the urban Village.*

**Keywords:** *Implementation, good governance, the principles of professionalism, Law No. 32 of 2004, Urban Village, Village*

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Penelitian

Masyarakat menginginkan birokrasi dapat menjalankan fungsi pelayanannya berdasarkan prinsip tata kelola yang memiliki netralitas politik, transparan, profesional, responsif, dan akuntabel. Dengan tuntutan ini pemerintah diharuskan dapat menjalankan birokrasi yang *good governance*.<sup>3</sup>

Desa di kabupaten/kota dengan syarat tertentu secara bertahap dapat diubah atau disesuaikan statusnya menjadi kelurahan. Dimungkinkannya alih status desa menjadi kelurahan menyebabkan banyak wilayah desa beralih menjadi kelurahan. Berbagai alasan yang melatarbelakangi perubahan alih status ini perlu ditinjau apakah mempunyai dampak signifikan dalam aspek *good governance* khususnya dalam

memenuhi aspek pelayanan umum sebagai bagian dari asas profesionalisme.

### B. Permasalahan

Berdasarkan pemikiran dan uraian di atas, maka dirumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana aspek hukum mengenai alih status desa menjadi kelurahan saat ini?
2. Apakah kendala dan hambatan didalam alih status desa menjadi kelurahan?
3. Bagaimanakah dampak peningkatan *good governance* di dalam implementasi alih status desa menjadi kelurahan ditinjau dari asas profesionalitas dalam aspek pelayanan umum (*public service*)?

### C. Tujuan Dan Kegunaan Penelitian

Tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui dan menganalisis

---

<sup>3</sup> Mudrajad Kuncoro, Ph.D, *Otonomi dan Pembangunan Daerah*, Penerbit Erlangga, Jakarta 2001, Hal 23

bagaimana aspek hukum mengenai alih status desa menjadi kelurahan saat ini.

2. Untuk mengetahui dan menganalisis kendala dan hambatan didalam alih status desa menjadi kelurahan.
3. Untuk mengetahui dan menganalisa dampak peningkatan *good governance* di dalam implementasi alih status desa menjadi kelurahan ditinjau dari aspek profesionalitas dalam aspek pelayanan umum (*public service*).

Kegunaan dari penelitian hukum ini adalah:

1. Manfaat teoritis adalah Melalui penelitian ini diharapkan dapat memperkaya khasanah ilmu hukum, khususnya pengembangan studi birokrasi pemerintahan dalam perspektif hukum administrasi negara dan / atau hukum tata

negara khususnya kebijakan mengenai alih status desa menjadi kelurahan, dalam rangka mewujudkan *good governance* berdasarkan prinsip-prinsip hukum pelayanan publik yang baik.

2. Manfaat praktis adalah melalui penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi praktis kepada para aparatur negara dalam penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan prinsip-prinsip hukum pelayanan publik yang baik.

## **D. Kerangka Teori**

### **1. Sejarah Desa**

Sejarah desa di Indonesia tercatat secara formal sejak zaman pemerintahan kolonial Hindia Belanda. Setelah kemerdekaan aturan mengenai Desa diatur melalui, konstitusi Negara Kesatuan Republik Indonesia, Undang-undang Dasar (UUD) 1945 juga diatur di dalam Undang- Undang diantaranya UUNo. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan

Desa. Di dalam UU No 5 Tahun 1979 yang dimaksud desa adalah:

Suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai kesatuan masyarakat termasuk di dalamnya kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung di bawah Camat dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Meskipun Undang-undang ini mengakui dan menghormati keberadaan hukum adat, dari definisi desa tersebut memperlihatkan adanya penyeragaman mengatur desa secara seragam di seluruh wilayah Indonesia. Kebijakan mengenai desa diarahkan pada penyeragaman bentuk dan susunan pemerintahan desa dengan corak nasional dan tidak memandang desa secara berbeda sehingga mematikan karakteristik yang dimiliki oleh desa-desa yang ada.

Setelah Era Reformasi Desa diatur didalam Undang Undang No 22 Tahun 1999

tentang Pemerintahan Daerah. UU No 22 Tahun 1999 berupaya untuk mewujudkan tujuan reformasi dengan mengeluarkan konsep baru pemerintahan daerah (termasuk pemerintahan desa). Undang-undang tidak lagi menyamaratakan istilah desa. Desa adalah suatu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak asal-usul yang bersifat istimewa, sebagaimana dimaksud dalam penjelasan Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945. Dengan demikian masing-masing daerah menurut Undang-undang ini bisa mendapatkan kebebasan untuk menggunakan istilah lain selain desa.

UU No 22 Tahun 1999 kemudian diperbaharui dengan Undang Undang No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Berdasarkan pengertian tentang Desa di dalam Undang-Undang ini, desa juga memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan warganya dalam segala aspek

penghidupan desa, dengan kewenangannya desa dituntut untuk dapat memberikan pelayanan yang optimal (*good governance*) kepada masyarakat. Desa juga berkewajiban untuk memelihara hak-hak asli masyarakat desa dengan landasan keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat sebagaimana arti makna dari pengakuan terhadap kesatuan masyarakat hukum berdasarkan hak asal-usul dan adat istiadat.

Hal yang cukup signifikan yang terjadi dalam penetapan substansi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 adalah adanya perubahan desa menjadi kelurahan.

#### Kelurahan

Kelurahan diatur di dalam Undang-Undang No 32 Tahun 2004. Definisi kelurahan disebutkan dalam penjelasan pasal 127 yaitu Kelurahan adalah wilayah kerja Lurah sebagai perangkat daerah kabupaten/kota dalam wilayah

kerja kecamatan. Kelurahan merupakan bagian dari perangkat daerah.

UU No 32 Tahun 2004 mengatur bahwa di dalam Pasal 200 tentang perubahan status desa menjadi kelurahan. Pasal 200 mengatakan bahwa:

Desa di kabupaten/kota secara bertahap dapat diubah atau disesuaikan statusnya menjadi kelurahan sesuai usul dan prakarsa pemerintah desa bersama badan permusyawaratan desa yang ditetapkan dengan Perda.

## **2. Birokrasi dalam Organisasi Pemerintahan**

Birokrasi adalah suatu bentuk pengorganisasian yang memiliki berbagai karakteristik tertentu. Karakteristik atau ciri-ciri menonjol dari birokrasi adalah: spesialisasi, hierarki, sistem peraturan, dan tindak personal.<sup>4</sup>

Tujuan dibentuknya birokrasi adalah melayani

---

<sup>4</sup> Satjipto Raharjo, *Hukum dan Birokrasi*, Makalah Disajikan Sebagai Bahan Diskusi Panel Dalam Rangka Dies Natalis FH UNDIP, Jurusan Hukum dan Pembangunan FH Undip, Semarang, 1988, Hal. 2

masyarakat dengan koordinasi dalam organisasi yang dilakukan secara sistematis serta berfungsi untuk menghubungkan penguasa dengan kepentingan rakyat agar segenap kepentingan rakyat dapat terpenuhi sesuai dengan kebijaksanaan publik yang kemudian tertuang di dalam suatu peraturan perundang-undangan. Bagi pemerintah, keberadaan birokrasi sangat dibutuhkan agar program-program pemerintah dapat dilaksanakan sampai tingkat paling bawah.<sup>5</sup>

### **3. Good Governance Dalam Penyelenggaraan Pemerintah Daerah**

Reformasi yang dimulai pada tahun 1998 pada dasarnya adalah upaya untuk memperbaiki pelayanan khususnya birokrasi kepada masyarakat untuk mencapai *good governance*

---

<sup>5</sup> Bambang Sunggono, *Hukum dan Kebijakan Publik*, Sinar Grafika, Jakarta, 1994, hal 109

*and clean government*. Berbagai kebijakan setelah era reformasi diarahkan untuk mencapai tujuan tersebut.<sup>6</sup>

Prinsip tata kelola yang baik (*good governance*) dirumuskan dalam sepuluh prinsip yang disetujui oleh para pejabat dan staf pemerintah pusat dan daerah pada bulan Mei 2001. Kesepuluh prinsip yang terangkum tersebut adalah:

1. *Partisipasi*
2. *Penegakan hukum*
3. *Transparansi*
4. *Responsif*
5. *Pemerataan*
6. *Visi strategik*
7. *Efektif dan efisien*
8. *Profesionalisme*
9. *Akuntabilitas*
10. *Pengawasan*<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Sedarmayanti, *Good Governance (Kepemerintahan Yang Baik) Dalam Rangka Otonomi Daerah*, Mandar Maju, Bandung, 2003, Hal 4

<sup>7</sup> Mishra, S.C., Chowdury, A., Islam, I., Suharyono, W.I., Tadjoeeddin, M.Z., & Irawan, P.B. *Indonesian Human Development Report 2001: Towards A New Consensus Democracy And Human Development In Indonesia*, Jakarta: BPS, Bappenas, UNDP. 2001, Hal 23

#### **4. Asas Profesional dalam perwujudan Good Governance**

Tjokrowinoto

berpendapat bahwa yang dimaksud dengan profesionalisme adalah kemampuan untuk untuk menjalankan tugas dan menyelenggarakan pelayanan publik dengan mutu tinggi, tepat waktu, dan prosedur yang sederhana. Terbentuknya kemampuan dan keahlian juga harus diikuti dengan perubahan iklim dalam dunia birokrasi yang cenderung bersifat kaku dan tidak fleksibel.<sup>8</sup>

### **HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

#### **A. Profil Kabupaten Tegal**

Kabupaten Tegal merupakan salah satu daerah kabupaten di Propinsi Jawa Tengah dengan Ibu Kota Slawi. Kabupaten Tegal mempunyai wilayah administrasi yang terdiri atas 18 Kecamatan, 281 Desa dan 6 Kelurahan.

Kelurahan di Kabupaten Tegal dibentuk berdasarkan Peraturan Daerah (Perda) Kabupaten Tegal Nomor 5 Tahun 2009 Tentang Pedoman Pembentukan, Penghapusan, Penggabungan Desa dan Perubahan Status Desa Menjadi Kelurahan. Dari ke 6 kelurahan tersebut 5 kelurahan berada di Kecamatan Slawi yang merupakan ibukota Kabupaten yaitu kelurahan Slawi Wetan, Kagok, Kudaile, Pakembaran, dan Procot. Sedangkan satu kelurahan lagi berada di Kecamatan Kramat yaitu Kelurahan Dampyak.

#### **B. Aspek Hukum alih status desa menjadi kelurahan**

Menurut Perda Kab Tegal No 5 tahun 2009 yang dimaksud Kelurahan adalah wilayah kerja lurah sebagai perangkat daerah kabupaten dalam wilayah kerja kecamatan. Sedangkan Lurah adalah Kepala Kelurahan sebagai perangkat daerah kabupaten di wilayah kerjanya. Hal ini sesuai dengan

---

<sup>8</sup> Tjokrowinoto, Muljarto, 1996, *Pembangunan, Dilema dan Tantangan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, Hal 191

definisi yang ada didalam UU No 32 Tahun 2004.

Syarat-Syarat mengenai desa yang akan beralih status menjadi kelurahan diatur pada Pasal 17 Perda No 5 Tahun 2009 sebagai berikut:

- (1) Desa dapat diubah atau disesuaikan statusnya menjadi kelurahan berdasarkan prakarsa Pemerintah Desa bersama BPD dengan memperhatikan aspirasi, hak asal usul, adat istiadat, saran dan pendapat masyarakat setempat.
- (2) Aspirasi masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disetujui paling sedikit 2/3 (dua per tiga) penduduk desa yang mempunyai hak pilih.
- (3) Perubahan status desa menjadi kelurahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus memenuhi syarat:
  - a) luas wilayah tidak berubah; Yang dimaksud luas wilayah tidak berubah adalah ukuran suatu daerah yang merupakan daerah tempat tinggal yang membentuk suatu kesatuan bermukim yang tidak berubah.
  - b) jumlah penduduk paling sedikit 4.500 jiwa atau 900 Kepala Keluarga;
  - c) prasarana dan sarana pemerintahan yang memadai bagi terselenggaranya pemerintahan kelurahan;

Yang dimaksud prasarana dan sarana adalah prasarana dan sarana yang mendukung pelaksanaan tugas pelayanan baik pelayanan administrasi pemerintahan maupun pelayanan sosial, misal kantor Pemerintahan, jaringan perhubungan dan sarana komunikasi

- d) potensi ekonomi berupa jenis, jumlah usaha jasa dan produksi serta keanekaragaman mata pencaharian; Yang dimaksud dengan potensi ekonomi adalah kemampuan wilayah yang dapat dikembangkan daerah guna meningkatkan ekonomi wilayah
- e) kondisi sosial budaya masyarakat berupa keanekaragaman status penduduk dan perubahan nilai agraris ke jasa dan industri; Yang dimaksud dengan kondisi sosial budaya masyarakat adalah kondisi sosial budaya yang melekat, diyakini dan dilaksanakan oleh masyarakat setempat
- f) meningkatnya volume pelayanan. Yang dimaksud dengan meningkatnya volume pelayanan adalah bertambahnya pelayanan kepada masyarakat terkait sektor jasa dan produksi

Aturan dalam pasal ini mengacu pada Permendagri No 28 Tahun 2006 Pasal 9

mengenai perubahan status desa menjadi kelurahan yang merupakan penjabaran PP No 73 Tahun 2005 Pasal 2 ayat (3).

Berdasarkan syarat-syarat tersebut diatas Pemda Kabupaten Tegal mengalih statuskan 5 desa dari 10 desa yang ada di Kecamatan Slawi pada tahun 2009 menjadi Kelurahan, dan pada Tahun 2013 ini berupaya untuk mengalih statuskan 5 desa lainnya yang belum berbentuk Kelurahan. Pembentukan Kelurahan dimulai dengan tahapan sosialisasi kepada perangkat desa mengenai aturan tentang alih status desa menjadi kelurahan oleh Bagian Pemerintahan Kabupaten Tegal. Kemudian setelah itu dibentuklah tim dari desa yang merupakan representasi dari pemerintah desa, BPD dan tokoh masyarakat untuk merealisasikan alih status. Tim tersebut dipantau oleh kecamatan yang tugas pertamanya adalah melakukan sosialisasi kepada masyarakat. Apabila tanggapan warga

banyak yang sepakat dengan alih status ini kemudian dikumpulkan tanda tangan dukungan dari masyarakat sebagai tanda setuju untuk alih status melalui forum-forum di tingkat RT. Dengan prakarsa masyarakat tersebut kemudian BPD dan Kepala Desa meneruskan dengan usulan perubahan status desa menjadi kelurahan kepada struktur diatasnya.<sup>9</sup>

Tata Cara Pengajuan Perubahan Status tersebut sesuai dengan aturan dalam Pasal 19 Perda No 5 Tahun 2009.

Implementasi dalam memenuhi syarat-syarat perubahan desa menjadi kelurahan berdasarkan Perda No 5 Tahun 2009 ini adalah sebagai berikut:

1. Dalam hal Desa dapat diubah atau disesuaikan statusnya menjadi kelurahan berdasarkan prakarsa

---

<sup>9</sup>Wawancara dengan Drs. Agung Budi Waluyo, Kasubag Pemerintahan Desa Dan Kelurahan Pemda Kabupaten Tegal Tanggal 21 Februari 2013.

Pemerintah Desa bersama BPD dengan memperhatikan aspirasi, hak asal usul, adat istiadat, saran dan pendapat masyarakat setempat dilaksanakan dengan proses sosialisasi Pemda kepada struktur pemerintahan ditingkat kecamatan sampai tingkat Rukun Tangga (RT) melalui forum-forum pertemuan warga.

Di dalam alih status Desa menjadi Kelurahan di Kabupaten Tegal dalam hal prakarsa awal lebih di mulai dari keinginan Pemda dalam rangka untuk lebih mempermudah mengatur dan menata wilayah yang telah dijadikan kelurahan. Hal ini mengacu pada penjelasan Pasal 19 Perda No 5 Tahun 2009 yang menyatakan bahwa prakarsa dapat murni dari Pemerintah Desa dan BPD atau adanya pemikiran/kajian yang berasal dari Pemerintah Daerah/Lembaga Non Pemerintah yang dapat diterima oleh masyarakat setempat.

2. Dalam hal aspirasi masyarakat disetujui paling sedikit  $\frac{2}{3}$  (dua per tiga) penduduk desa yang mempunyai hak pilih Pemda Kabupaten Tegal memberikan kelonggaran tidak harus mencapai  $\frac{2}{3}$  penduduk desa yang mempunyai hak pilih menyatakan setuju, karena Pemda merasa kesadaran warga untuk menghadiri pemilihan saja sulit apalagi harus disetujui  $\frac{2}{3}$  suara. Pemda mengambil jalan dengan melakukan musyawarah ditingkat desa hingga tingkat RT melalui pertemuan warga untuk melakukan alih status yang kemudian dari pertemuan tersebut digalang tanda tangan persetujuan mayoritas warga meskipun tidak mencapai  $\frac{2}{3}$  suara.
3. Mengenai perubahan status desa menjadi kelurahan harus memenuhi syarat:
  - a) luas wilayah tidak berubah Pemda Kabupaten Tegal telah melaksanakan.

- b) jumlah penduduk paling sedikit 4.500 jiwa atau 900 Kepala Keluarga; jumlah penduduk yang di alih statuskan sudah melebihi jumlah sesuai syarat kecuali Kelurahan Kagok kurang dari syarat karena jumlah penduduk baru 3.267 jiwa. Kagok dijadikan kelurahan karena pertimbangan posisi wilayah yang di tengah ibukota Kabupaten, terdapat banyak Industri dan tingkat kepadatan penduduk yang tinggi.
- c) Sedangkan untuk syarat prasarana dan sarana pemerintahan yang memadai bagi terselenggaranya pemerintahan kelurahan; Undang-Undang tidak memberikan instrumen penilai yang jelas. Belum rincinya instrument penilai terhadap syarat-syarat diatas untuk menjadi alat ukur bagi Pemerintah Daerah menentukan kelayakan suatu desa

menjadi kelurahan menyebabkan masing-masing Pemda membuat instrument penilai sendiri untuk melakukan pengukuran terhadap daerah apakah sudah termasuk perkotaan dan layak menjadi Kelurahan. Dengan demikian menjadikan penilaian syarat ini begitu mudah untuk diloloskan karena Pemda akan membuat standar yang mudah untuk dicapai.

Dengan demikian didalam implementasi syarat-syarat didalam alih status desa menjadi kelurahan Pemda bersifat fleksibel dengan tidak harus memenuhi semua syarat secara mutlak. Dari sisi hukum hal ini kedepan perlu diupayakan supaya semua syarat harus terpenuhi supaya legalitas alih status benar-benar kuat.

Didalam aturan mengenai alih status desa menjadi kelurahan yang belum ada aturannya di dalam Undang-

Undang maupun aturan dibawahnya adalah bagaimana jika kelurahan ingin menjadi desa? Karena bisa jadi kelurahan karena beberapa hal berubah menjadi desa, misalnya jika ada prakarsa dari masyarakat yang menghendaki dan dalam rangka mewadahi kelurahan yang tidak memenuhi syarat sebagai kelurahan.

Dengan tidak adanya aturan perubahan dari kelurahan menjadi desa ini maka pemerintah agaknya menginginkan semua desa kedepan menjadi kelurahan. Hal ini perlu dikaji apakah semua desa nantinya cocok untuk menjadi kelurahan sebagaimana diinginkan Undang-Undang. Jika tidak maka perlu adanya opsi kedua ini, bagaimana kelurahan bisa dialih statuskan menjadi desa kembali.

### **C. Kendala dan hambatan didalam alih status desa menjadi kelurahan di Kecamatan Slawi Kabupaten Tegal**

Perubahan berupa alih status dari desa menjadi kelurahan mempunyai harapan besar supaya meningkatnya volume pelayanan di desa yang sudah menjadi perkotaan dapat teratasi. Di dalam upaya alih status desa yang sudah menjadi wilayah perkotaan di Kecamatan Slawi ada beberapa kendala dan hambatan yang ditemui oleh Pemda Kabupaten Slawi, diantaranya adalah:

1. Kendala yang berasal dari perangkat desa yang akan dialih statuskan menjadi kelurahan.

Perangkat desa pada umumnya tidak mau dilakukan alih status karena mereka merasa tidak diperhatikan nasibnya setelah status desa menjadi kelurahan. Hal ini disebabkan di kelurahan untuk jabatan Lurah dan perangkat kelurahan diisi dari PNS, sedangkan perangkat desa lama akan diberhentikan dan diberi tunjangan purna tugas atau tali asih. Perangkat desa

umumnya tidak mau kehilangan mata pencaharian mereka selaku perangkat desa terlebih bagi yang sudah mengabdikan selama bertahun-tahun. Disamping itu mereka merasa bahwa tunjangan purna tugas yang diberikan untuk mereka sangat kecil nilai nominalnya. Namun perangkat desa sebenarnya akan mendukung alih status ini apabila nasib mereka tidak terlantar pasca alih status tersebut.<sup>10</sup>

Perda No 5 Tahun 2009 mengatur di dalam Pasal 18 mengenai nasib perangkat desa pasca dialih statuskan menjadi kelurahan sebagai berikut:

- 1) Desa yang berubah statusnya menjadi Kelurahan, Lurah dan Perangkatnya diisi dari Pegawai Negeri Sipil.
- 2) Kepala Desa dari Desa yang dirubah statusnya menjadi Kelurahan,

diberhentikan dengan hormat dari jabatannya dan diberikan tunjangan purna tugas atau tali asih sebesar 2 (dua) kali jumlah penghasilan tetap dan tunjangan kompensasi sebesar 5 (lima) kali jumlah penghasilan tetap.

- 3) Perangkat Desa dari Desa yang dirubah statusnya menjadi Kelurahan, diberhentikan dengan hormat dari jabatannya dan diberikan tunjangan purna tugas atau tali asih sebesar 2 (dua) kali jumlah penghasilan tetap dan tunjangan kompensasi yang diatur sebagai berikut :

- a. Masa kerja 1 (satu) tahun sampai dengan 5 (lima) tahun diberikan sebesar Rp. 5.000.000,- (lima juta rupiah);
- b. Masa kerja lebih dari 5 (lima) tahun dihitung sebesar Rp. 1.000.000,- (satu juta rupiah) per tahun dan jumlah tunjangan kompensasi secara kumulatif paling tinggi sebesar Rp. 20.000.000,- (dua

---

<sup>10</sup>Wawancara dengan Drs. Joko Eko B, Sekdes Kalisapu Kecamatan Slawi Tanggal 21 Februari 2013.

puluh juta  
rupiah);

Mengenai permasalahan ini Pemda Kabupaten Tegal berupaya memahami apa yang menjadi permasalahan perangkat desa kemudian memberikan alternatif dengan akan tetap memperhatikan nasib mereka pasca alih status. Solusinya Pemda akan mengkaryakan mereka di Pemda. Apabila perangkat desa setuju dengan alternatif ini maka mereka tidak mendapatkan tunjangan purna tugas karena telah dikaryakan di Pemda, solusi ini dinilai lebih manusiawi meskipun tidak sesuai dengan Perda yang ada.

2. Anggapan bahwa dengan bentuk Kelurahan akan menyebabkan keistimewaan Desa hilang.

Pemda meyakinkan masyarakat melalui sosialisasi bahwa menurut

Pemda tidak ada hubungan antara lunturnya budaya didalam masyarakat dengan alih status desa menjadi kelurahan. Lunturnya budaya lebih disebabkan karena arus informasi yang ada di masyarakat yang berasal dari luar.

Berubahnya desa menjadi kelurahan meskipun tidak mempengaruhi secara langsung namun bisa menjadi faktor yang makin mempercepat bagi lunturnya budaya di masyarakat apabila tidak dibarengi dengan serangkaian program kegiatan untuk mengatasi hal tersebut. Oleh karena itu seharusnya salah satu pertimbangan terhadap desa yang akan dijadikan kelurahan adalah bagaimana upaya mengembalikan nilai-nilai luhur di masyarakat desa yang mulai luntur di

masyarakat yang menuju perkotaan.

3. Kendala berhubungan dengan pemindahan aset desa menjadi milik daerah.

Masyarakat seringkali menyatakan tidak setuju dengan perubahan status desa menjadi kelurahan karena merasa aset desa bisa hilang dengan berpindah kepemilikan dari desa menjadi milik Pemda. Hal ini di dasari adanya aturan yang menyatakan Desa yang berubah statusnya menjadi kelurahan, kekayaannya menjadi kekayaan Daerah. Pasal 20 ayat (1) Perda No 5 tahun 2009 menyatakan bahwa:

Desa yang berubah statusnya menjadi kelurahan, kekayaannya menjadi kekayaan Daerah dan dikelola oleh kelurahan yang bersangkutan untuk kepentingan masyarakat setempat.

Pemda menerangkan bahwa Perda telah

mengatur aset desa yang berubah statusnya menjadi kelurahan maka kekayaannya menjadi kekayaan Daerah, namun bukan berarti kemudian dimiliki secara mutlak penggunaannya sehingga masyarakat tidak bisa lagi merasakan manfaatnya, tapi kekayaan tersebut tetap akan dikelola oleh kelurahan yang bersangkutan yang hasilnya disetorkan ke Daerah, kemudian Daerah akan memberikan kembali sebagian dari bagi hasilnya sesuai aturan untuk kepentingan masyarakat setempat.

4. Kendala dari masyarakat yang merasa bahwa lurah dan perangkat kelurahan yang diangkat dari PNS mempunyai jam terbatas dibandingkan dengan Kepala Desa yang bisa 24 jam melayani warga, belum lagi apabila Lurah dan perangkatnya

mempunyai tempat tinggal yang jauh dari kelurahan.

Meskipun perangkat kelurahan mempunyai jam kerja di kantor terbatas, namun pada prakteknya perangkat kelurahan siap untuk berkoordinasi dengan warga 24 jam. Setiap ada kumpulan warga dan kejadian di masyarakat diluar jam kantor perangkat kelurahan selalu siap untuk mendatangi.

5. Anggapan bahwa dengan status Kelurahan dapat mematikan demokratisasi di banding desa.

Pemda berpendapat bahwa justru dengan status kelurahan di daerah perkotaan dapat lebih dapat mendidik masyarakat tentang demokrasi. Di satu sisi kelurahan tidak mempunyai hak untuk mengadakan pemilihan lurah karena jabatan lurah diisi oleh PNS,

#### **D. Dampak peningkatan *good governance* di dalam implementasi alih status desa menjadi kelurahan ditinjau dari aspek profesionalitas dalam aspek pelayanan umum (*public service*)**

Dampak atas alih status desa menjadi kelurahan dapat dibagi menjadi 2 yaitu dampak terhadap struktur pemerintahan desa dan dampak terhadap aspek pelayanan umum (*public service*) bagi masyarakat.

Dampak dari desa yang berubah statusnya menjadi kelurahan ditinjau dari struktur pemerintahan adalah:

1. Lurah tidak dipilih melalui pemilihan umum tapi diangkat oleh Bupati/Walikota atas usul Camat dari pegawai negeri sipil
2. Kalau Kades harus penduduk desa setempat maka Lurah bisa diambil dari orang diluar daerah.
3. Desa yang berubah status menjadi Kelurahan selain Lurah, para perangkat diisi

dari Pegawai Negeri Sipil yang tersedia di Kabupaten/Kota bersangkutan.

4. Kepala Desa dan Perangkat Desa serta anggota BPD dari Desa yang diubah statusnya menjadi Kelurahan, diberhentikan dengan hormat dari jabatannya dan diberikan penghargaan sesuai dengan nilai-nilai sosial budaya masyarakat setempat.
5. Sebagai jabatan administratif kelurahan lebih banyak menerima arahan program dari struktur di atasnya dampaknya dari sisi anggaran kelurahan lebih besar daripada desa.
6. Dalam hal desa berubah statusnya menjadi kelurahan, kekayaannya menjadi kekayaan daerah dan dikelola oleh kelurahan yang bersangkutan.
7. Di kelurahan sudah tidak ada lagi LKMD sebagaimana di desa.

Namun Kelurahan dapat membuat Lembaga lain sesuai dengan kebutuhan.

Dampak perubahan desa menjadi Kelurahan di Kecamatan Slawi dalam aspek pelayanan umum (*public service*) dapat dikemukakan sebagai berikut:

1. Adanya jam kerja yang pasti dimulai jam 07.15 - 16.15 wib akan membuat pelayanan kepada masyarakat berlangsung maksimal. Hal ini berbeda dengan Desa yang tidak mempunyai jam kerja yang jelas sehingga masyarakat sering kesulitan untuk mengurus sesuatu di Balai Desa karena aparat Desa sering tidak ada ditempat.
2. Birokrasi lebih mudah. Hal ini disebabkan Kelurahan merupakan SKPD yang menjadi kepanjangan tangan dari Pemda. Sehingga proses koordinasi antara kelurahan dengan pemda akan lebih cepat dalam melayani masyarakat.

3. Dilihat dari Sumber Daya Manusianya maka Kelurahan karena diisi dari PNS akan lebih banyak perangkat yang kompeten di bidangnya.
  4. Akibat SDM yang bagus dengan pendidikan minimal Sarjana (S1) bidang administrasi kelurahan juga bisa lebih teratur dan baik. Begitu juga di dalam arsip dan penataan kantor.
  5. Dengan status kelurahan karena merupakan SKPD dari Pemda menyebabkan sarana prasarana yang ada lebih lengkap karena kebutuhan kelurahan di penuhi langsung oleh Pemda. Dengan adanya sarana prasarana yang lebih lengkap dapat memicu peningkatan pelayanan terhadap masyarakat.
  6. Kelurahan mendapatkan anggaran dana lebih besar dari Pemda dibanding anggaran desa, sehingga dengan anggaran ini kelurahan bisa lebih banyak didalam membangun dan merencanakan kegiatan untuk masyarakat.
  7. Tata kota menjadi semakin berkembang dengan adanya kelurahan. Hal ini bisa terjadi karena dengan bentuk kelurahan maka Pemerintah Daerah akan lebih mudah untuk mengatur dan merancang pembangunan dan tata kota.
  8. Memudahkan Investasi masuk desa. Investor akan banyak membantu pembangunan untuk itu perlu adanya proses yang mudah cepat dan pasti untuk mendukung investor yang akan masuk desa. Kelurahan yang merupakan SKPD dari Pemda akan dapat membuat berbagai persyaratan yang mudah dan seragam sehingga investor tidak terlalu kesulitan untuk masuk.
- Dengan demikian perubahan status desa menjadi kelurahan banyak memberikan nilai positif bagi desa terutama dalam hal pelayanan kepada

masyarakat. Namun perkembangan desa maupun kelurahan tetap saja bertumpu pada kemampuan dari Lurah atau Kepala Desa yang memimpin karena secara sistem pelayanan antara desa dan kelurahan belum ada perbedaan yang signifikan. Hal ini dipengaruhi karena posisi kelurahan yang baru sebatas untuk memberikan rekomendasi berbagai surat administratif sedangkan keputusan berada di atasnya sehingga membuat Kelurahan mempunyai kewenangan yang sangat terbatas. Keterbatasan kewenangan itu juga membuat fungsi Kelurahan menjadi terbatas.

## **KESIMPULAN**

1. Alih status desa menjadi kelurahan di Kecamatan Slawi Kabupaten Tegal telah dilaksanakan berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Slawi No 5 Tahun 2009 Tentang Pedoman Pembentukan, Penghapusan, Penggabungan

Desa Dan Perubahan Status Desa Menjadi Kelurahan.

2. Didalam Implementasi, Pemda Kabupaten Tegal belum memenuhi semua syarat didalam alih status Desa menjadi Kelurahan.
3. Berbagai hambatan dan kendala dalam alih status desa menjadi kelurahan di Kabupaten Tegal antara lain adalah
  - 1) Kendala yang berasal dari perangkat desa yang takut nasibnya tidak diperhatikan setelah dialih statuskan menjadi kelurahan.
  - 2) Anggapan bahwa bentuk Kelurahan akan menyebabkan keistimewaan Desa hilang.
  - 3) Kendala berhubungan dengan pemindahan aset desa menjadi milik daerah.
  - 4) Masyarakat yang merasa bahwa lurah dan perangkat kelurahan yang diangkat dari PNS mempunyai jam terbatas dibandingkan dengan Kepala Desa.
  - 5) Anggapan bahwa status Kelurahan dapat mematikan demokratisasi di banding desa.

4. Terhadap berbagai hambatan dan kendala ini Pemda Kabupaten Tegal berupaya mengatasi dengan:

- 1) Pemda akan mengkaryakan aparat desa yang desanya diubah menjadi kelurahan di pemerintah daerah.
- 2) Pemda berusaha untuk mempertahankan adat istiadat dan keistimewaan desa melalui serangkaian program kegiatan bersama kelurahan.
- 3) Aset desa yang dialihkan ke Pemda akan digunakan kembali untuk kepentingan masyarakat desa setempat berdasarkan pembagian yang diatur melalui perda. Penggunaan tanah aset desa juga selalu dikomunikasikan bersama masyarakat desa.
- 4) Kelurahan memberlakukan jam kerja yang maksimal untuk pelayanan bagi masyarakat.
- 5) Demokratisasi di kelurahan dilakukan dengan selalu melibatkan unsur masyarakat di dalam pengambilan Keputusan Kelurahan dan

selalu mengajak masyarakat berpartisipasi dalam kegiatan yang dilakukan kelurahan.

5. Alih status desa menjadi kelurahan di Kecamatan Slawi telah berhasil untuk mewujudkan pelayanan yang lebih baik kepada masyarakat. Hal ini disebabkan Kelurahan yang telah terbentuk memiliki Sumber Daya Manusia yang lebih baik daripada Desa sehingga lebih mampu untuk menyelesaikan persoalan didalam masyarakat. Dari sisi anggaran di Kelurahan juga lebih besar daripada Desa karena Kelurahan telah menjadi SKPD meski dalam bentuk kecil. Kelurahan juga mempunyai tertib jam kerja yang dimulai jam 07.15 – 16.15 wib sehingga memungkinkan pelayanan yang maksimal terhadap masyarakat. Diluar jam kerja tersebut aparat Kelurahan juga menyediakan waktu bagi warga yang ingin berkonsultasi maupun mengadakan pertemuan bersama aparat kelurahan. Meskipun begitu kedekatan antara perangkat Kelurahan yang diisi

oleh PNS dengan masyarakat dirasa kurang dibanding dengan kedekatan terhadap perangkat Desa, karena perangkat Desa diambil dari penduduk setempat sedangkan perangkat kelurahan bisa dari daerah lain.

## **SARAN**

1. Instrumen pengukur di dalam syarat-syarat alih status desa menjadi kelurahan yang masih bersifat umum perlu di dibuat yang lebih rinci lagi. Sehingga Pemda tidak lagi berbeda-beda dalam menentukan kualitas dan kuantitas penilaian. Instrumen ini bisa dibuat dalam bentuk Peraturan Pemerintah maupun setingkat Permendagri. Pemenuhan terhadap semua syarat yang ada juga harus dilakukan dalam rangka landasan dalam legalitas alih status.
2. Perubahan status Desa menjadi kelurahan harus benar-benar selektif dan memperhatikan aspirasi dari masyarakat supaya tujuan pembentukannya benar-benar tercapai.
3. Supaya nilai-nilai budaya dan adat istiadat desa tidak luntur maka perlu dibuat kebijakan dan komitmen dari Pemerintah Daerah untuk membuat program kegiatan dalam rangka menjaga dan mengembalikan nilai-nilai budaya dan adat istiadat yang mulai luntur khususnya di wilayah perkotaan. Perlunya pembinaan kepada aparat Desa dalam rangka mengembangkan desa dan mempertahankan prinsip-prinsip Desa. Diharapkan dengan berbagai pembinaan ini aparat Desa tidak kalah jauh secara kualitas dengan aparat Kelurahan yang diisi dari PNS.
4. Perlunya pemberian kewenangan dan keuangan yang lebih besar kepada Desa dan Kelurahan dalam rangka mewujudkan otonomi Desa dan mempercepat kemajuan Desa.
5. Opsi mengenai kelurahan yang dialih statuskan menjadi desa perlu dibuat sebagai pengaman bagi daerah-daerah yang setelah dievaluasi ternyata lebih cocok menerapkan konsep Desa daripada Kelurahan.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. BUKU

Kuncoro, Mudrajad. 2001. *Otonomi dan Pembangunan Daerah*. Jakarta : Erlangga.

Mishra, S.C.,dkk. 2001. *Indonesian Human Development Report 2001: Towards A New Consensus Democracy And Human Development In Indonesia*. Jakarta: BPS, Bappenas, UNDP.

Sedarmayanti. 2003. *Good Governance (Kepemerintahan Yang Baik) Dalam Rangka Otonomi Daerah*. Bandung: Mandar Maju.

Sunggono, Bambang. 1994. *Hukum dan Kebijakan Publik*, Jakarta: Sinar Grafika.

Tjokrowinoto, Muljarto, 1996, *Pembangunan, Dilema dan Tantangan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Raharjo, Satjipto. 1988. *Hukum dan Birokrasi*, Makalah Disajikan Sebagai Bahan Diskusi Panel Dalam Rangka Dies Natalis FH UNDIP, Jurusan Hukum

dan Pembangunan FH Undip, Semarang.

### B. PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang – Undang No 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

Undang – Undang No 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah

Undang – Undang No. 5 tahun 1979 Tentang Pemerintahan Desa

Undang- Undang No 22 Tahun 1948 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah

Peraturan Pemerintah Nomor 72 tahun 2005 Tentang Desa

Permendagri No 28 Tahun 2006 tentang Pembentukan, Penghapusan, Penggabungan Desa Dan Perubahan Status Desa Menjadi Kelurahan

Peraturan Daerah Kabupaten Tegal Nomor 5 Tahun 2009 Tentang Pedoman Pembentukan, Penghapusan, Penggabungan Desa Dan Perubahan Status Desa Menjadi Kelurahan.