

**PERUBAHAN STATUS DESA MENJADI KELURAHAN  
DALAM SISTEM KETATANEGARAAN**

**THE CHANGE OF STATUS OF THE AUTONOMOUS  
INTO THE ADMINISTRATIVE VILLAGE  
IN THE INDONESIA'S STATECRAFT**

Novianto M. Hantoro<sup>\*)</sup>

Naskah diterima 9 Desember 2013, disetujui 23 Desember 2013

**abstract**

*This essay is a research report of the implementation of laws and regulations on the change of status of the autonomous village into the administrative village. Data collection has been conducted by spreading questionnaires, organizing interviews, and focus group discussions during 2013 in Boyolali and West Lombok. Problems regarding conflict of interest is one of the findings of this research. This research applies a qualitative analysis, using the framework of vertical division of power, placing the village as part of the whole community, as well as policy implementation. It is recommended to complete the mapping of village typology, to formulate both of bottom-up and top-down options which uphold democracy, and also to provide a settlement of disputes.*

**Keywords:** *desa, kelurahan, autonomus village, administrative village, statecraft, Indonesia*

**abstrak**

Tulisan ini merupakan hasil penelitian terhadap implementasi peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai perubahan status desa menjadi kelurahan. Melalui pengumpulan data yang dilakukan dengan pertanyaan tertulis, wawancara, dan *Focus Group Discussion*, di Kabupaten Boyolali dan Kabupaten Lombok Barat ditemukan adanya permasalahan. Permasalahan diidentifikasi karena kebijakan tersebut mengandung konflik kepentingan. Melalui analisa kualitatif dengan menggunakan kerangka pemikiran pembagian kekuasaan secara vertikal dan desa sebagai suatu kesatuan masyarakat, serta implementasi kebijakan, direkomendasikan untuk menuntaskan terlebih dahulu pemetaan tipologi desa di Indonesia; merumuskan opsi lain dalam kebijakan perubahan status desa menjadi kelurahan yang bukan hanya secara *bottom-up* melainkan juga *top-down* dengan tetap memperhatikan demokrasi; dan menyediakan rumusan untuk penyelesaian sengketa.

**Kata kunci:** desa, kelurahan, ketatanegaraan

## I. Pendahuluan

### A. Latar Belakang

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda) memberikan pengertian mengenai desa atau yang disebut dengan nama lain, sebagai kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang 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.<sup>1</sup> Pengaturan lebih lanjut mengenai desa diatur melalui Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa. Peraturan Pemerintah tentang Desa memberikan pengertian yang sama mengenai desa dengan (UU Pemda).

Pengertian desa berbeda dengan kelurahan. UU Pemda tidak memberikan pengertian mengenai kelurahan, namun demikian, Pasal 120 ayat (2) UU Pemda menyatakan: "Perangkat daerah kabupaten/kota terdiri atas sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas daerah, lembaga teknis daerah, kecamatan, dan kelurahan". Dengan

<sup>\*)</sup> Peneliti Madya Bidang Hukum Konstitusi pada Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI), Sekretariat Jenderal DPR RI. Alamat e-mail: nmhantoro@yahoo.com.

<sup>1</sup> Pasal 1 angka 12 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

kata lain, kelurahan merupakan bagian dari perangkat daerah kabupaten/kota. Berdasarkan hal tersebut, perbedaan mendasar desa dan kelurahan adalah desa sebagai sebuah kesatuan masyarakat hukum memiliki otonomi yang bersifat pengakuan, bukan pemberian dari pemerintah pusat maupun pemerintah daerah, sedangkan kelurahan merupakan perangkat daerah kabupaten/kota, sehingga kelurahan hanya menjadi perangkat dalam pelaksanaan otonomi di daerah kabupaten/kota. Adapun perbedaan pokok lainnya meliputi masalah pengisian jabatan kepala desa/lurah, perangkat desa/pegawai kelurahan dan masalah keuangan.

Secara yuridis, dimungkinkan adanya perubahan status dari Desa menjadi Kelurahan. Pasal 200 ayat (3) UU Pemdada menyebutkan "Desa di kabupaten/kota secara bertahap dapat diubah atau disesuaikan statusnya menjadi kelurahan sesuai dengan usul dan prakarasa pemerintah desa bersama badan permusyawaratan desa yang ditetapkan oleh Perda". Ketentuan ini kemudian ditindaklanjuti dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 28 Tahun 2006 tentang Pembentukan, Penghapusan, Penggabungan Desa, dan Perubahan Status Desa menjadi Kelurahan.

Berdasarkan ketentuan tersebut, telah banyak perda yang dihasilkan oleh pemerintah kabupaten/kota untuk mengubah status desa menjadi kelurahan. Namun demikian, pro dan kontra terhadap perubahan status tersebut juga banyak terjadi di masyarakat. Beberapa contoh misalnya perubahan Desa Kemiri dan Desa Mojosongo, Kecamatan Mojosongo di Kabupaten Boyolali, Desa Gerung Utara, Desa Gerung Selatan, dan Desa Dasan Deres, Kecamatan Gerung, Kabupaten Lombok Barat, serta Desa Banjar Sari dan Desa Geres di Kecamatan Labuhan Haji Kabupaten Lombok Timur.<sup>2</sup> Warga Desa Kemiri dan Mojosongo keberatan dengan perubahan status tersebut, bahkan mengajukan *judicial review* ke

Mahkamah Agung.<sup>3</sup> Sementara perubahan status Desa Gerung Utara, Desa Gerung Selatan, dan Desa Dasan Deres Kecamatan Gerung, Kabupaten Lombok Barat, Nusa Tenggara Barat pada tahun 2010 pernah ditolak oleh DPRD.<sup>4</sup>

Berdasarkan hal tersebut dapat diketahui bahwa perubahan status desa menjadi kelurahan dalam implementasinya ada yang menimbulkan permasalahan. Permasalahan tersebut perlu diselesaikan secara hukum, baik dengan cara pencegahan melalui konstruksi rumusan peraturan perundang-undangan yang lebih baik maupun mengatur secara jelas mekanisme penyelesaian sengketa agar tidak berlarut-larut dan menghambat pembangunan.

Beberapa penulisan dan kajian pernah mengulas mengenai perubahan status desa menjadi kelurahan. Tulisan ini menganalisis tentang bagaimana kedudukan tanah bengkok setelah adanya perubahan desa menjadi kelurahan. Berbeda dengan penelitian yang pernah dilakukan sebelumnya, penelitian ini akan menggunakan sudut pandang kajian hukum tata negara dan tata pemerintahan. Penelitian ini dimaksudkan untuk menganalisis perubahan status desa menjadi kelurahan dalam sistem ketatanegaraan dengan tujuan meninjau implementasi dari peraturan perundang-undangan yang berlaku, memahami dan menganalisis upaya hukum yang dilakukan apabila terjadi perselisihan dan merekonstruksi peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai perubahan desa menjadi kelurahan agar lebih baik berdasarkan hasil analisis terhadap permasalahan di daerah.

## B. Perumusan Masalah

Dalam kurun waktu tahun 2005 sampai dengan 2012, terdapat kurang lebih 80 perda kabupaten/kota yang telah mengubah status

<sup>2</sup>"BMPMD Kaji Perubahan Status Desa jadi Kelurahan" <http://www.gomong.com/2012/05/08/16030/bmpmd-kaji-perubahan-status-desa-jadi-kelurahan/> diakses tanggal 19 Februari 2013.

<sup>3</sup>"Warga Ajukan Yudicial Reviuw (*sic!*) Relokasi Kantor Pemkab" <http://solorayaonline.com/2012/05/04/warga-ajukan-yudicial-reviuw-relokasi-kantor-pemkab/> diakses tanggal 18 Februari 2013.

<sup>4</sup>"Penolakan Raperda Perubahan Status Desa Keputusan DPRD Lobar Dipertanyakan" <http://www.suarantb.com/2010/10/25/Sosial/detail2%203.html> diakses pada tanggal 10 Mei 2013.

desa menjadi kelurahan.<sup>5</sup> Secara yuridis hal tersebut memang dimungkinkan, namun bukan berarti di dalam implementasinya tidak menimbulkan permasalahan.

Berdasarkan latar belakang tersebut, permasalahan pokok yang hendak dikaji di dalam penelitian ini adalah: Bagaimanakah perubahan status desa menjadi kelurahan dalam sistem ketatanegaraan? Adapun pertanyaan yang ingin dijawab dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana ketentuan dan implementasi peraturan perundang-undangan mengenai perubahan status desa menjadi kelurahan?
2. Upaya hukum apa yang dapat ditempuh apabila terjadi perselisihan atau sengketa dalam perubahan status desa menjadi kelurahan?
3. Bagaimana ketentuan peraturan perundang-undangan sebaiknya mengatur mengenai desa dalam sistem ketatanegaraan?

### C. Tujuan Penelitian

Tujuan diadakannya penelitian ini adalah untuk:

1. Mengetahui dan menganalisis ketentuan dan implementasi peraturan perundang-undangan mengenai perubahan status desa menjadi kelurahan.
2. Mengetahui dan menganalisis upaya hukum yang dilakukan apabila terjadi perselisihan atau sengketa dalam perubahan status desa menjadi kelurahan.
3. Memberikan alternatif pengaturan mengenai desa dengan undang-undang dalam sistem ketatanegaraan.

### D. Kerangka Pemikiran

#### 1. Pembagian Kekuasaan secara Vertikal

Pada hakekatnya pembagian kekuasaan dapat dibagi ke dalam dua cara, yaitu:<sup>6</sup>

- a. Secara vertikal, yaitu pembagian kekuasaan menurut tingkatannya, yaitu pembagian kekuasaan antara beberapa tingkat

pemerintahan, misalnya antara pemerintah pusat dengan dan pemerintah daerah dalam negara kesatuan, atau antara pemerintah federal dan pemerintah negara bagian dalam suatu negara federal.

- b. Secara horizontal, yaitu pembagian kekuasaan menurut fungsinya. Dalam pembagian ini lebih menitikberatkan pada perbedaan antara fungsi pemerintahan yang bersifat legislatif, eksekutif dan yudikatif.

Menurut Jimly Asshiddiqe, pembagian kekuasaan bersifat vertikal dalam arti perwujudan kekuasaan itu dibagikan secara vertikal ke bawah kepada lembaga-lembaga tinggi negara di bawah lembaga pemegang kedaulatan rakyat.<sup>7</sup> Miriam Budiardjo membagi pembagian kekuasaan ke dalam dua cara, salah satunya adalah pembagian kekuasaan secara vertikal. Pembagian kekuasaan secara vertikal yaitu pembagian kekuasaan menurut tingkatannya dan dalam hal ini yang dimaksud ialah pembagian kekuasaan antara beberapa tingkatan pemerintahan.<sup>8</sup> Sementara Carl J. Friedrich memakai istilah pembagian kekuasaan secara teritorial (*territorial division of power*). Pembagian kekuasaan semacam ini dengan jelas dapat ditemukan baik di negara kesatuan, negara federal, maupun negara konfederasi.<sup>9</sup>

Pembagian kekuasaan secara vertikal di dalam Negara kesatuan diuraikan Agus Salim Andi Gadjong sebagai berikut:<sup>10</sup> Secara vertikal, bentuk negara kesatuan memperlihatkan terdapatnya wewenang legislatif tertinggi dipusatkan di satu badan legislatif nasional. Sementara itu kekuasaan berada di tangan pemerintah pusat dengan kewenangan memberikan sebagian kekuasaannya kepada daerah sesuai hak otonomi yang dimiliki daerah tersebut. Sehingga hakekat atau prinsip negara kesatuan adalah kedaulatan tidak terbagi.

<sup>5</sup> Produk Hukum Perda Kabupaten/Kota <http://www.kemendagri.go.id/>, diakses tanggal 10 Mei 2013.

<sup>6</sup> Zul Afidi Ardian, *Hukum Tata Negara*, Jakarta: Pradnya Paramita, 1994, hal. 62.

<sup>7</sup> Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah Pasang Surut Hubungan Kewenangan antara DPRD dan Kepala Daerah*, Bandung: Penerbit Alumni, 2008, hal. 39.

<sup>8</sup> *Ibid.*, hal. 41.

<sup>9</sup> *Ibid.*

<sup>10</sup> Agus Salim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah Kajian Politik Dan Hukum*, Bogor: Ghalia Indonesia. 2007, hal. 71-72.

## 2. Desa dan Kelurahan

Menurut H.A.W. Widjaja, desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak asal-usul yang bersifat istimewa. Landasan pemikiran dalam Pemerintahan Desa adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat.<sup>11</sup> Sementara Pasal 1 angka 12 UU Pemda mengartikan Desa atau yang disebut nama lain adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan demikian, pengertian Desa menurut Widjaja dan UU Pemda sama-sama menyebutkan bahwa desa merupakan sebuah komunitas yang mempunyai wewenang mengatur dirinya sendiri atau kepentingan masyarakatnya sesuai dengan kondisi dan sosial budaya setempat. Dengan kata lain, desa memiliki otonomi asli yang perlu mendapat perhatian dalam kerangka penyelenggaraan pemerintahan, khususnya penyelenggaraan otonomi daerah.

Widjaja menyatakan bahwa otonomi desa merupakan otonomi asli, bulat, dan utuh serta bukan merupakan pemberian dari pemerintah. Sebaliknya pemerintah berkewajiban menghormati otonomi asli yang dimiliki oleh desa tersebut. Sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak istimewa, desa dapat melakukan perbuatan hukum baik hukum publik maupun hukum perdata, memiliki kekayaan, harta benda serta dapat dituntut dan menuntut di muka pengadilan.<sup>12</sup>

Otonomi yang dimiliki oleh desa berbeda dengan otonomi yang dimiliki oleh provinsi maupun kabupaten/kota. Otonomi yang dimiliki oleh desa didasarkan pada asal-usul dan adat istiadatnya, bukan berdasarkan penyerahan wewenang dari Pemerintah.

Namun demikian, dalam melaksanakan hak, kewenangan dan kebebasan dalam penyelenggaraan otonomi, desa harus tetap menjunjung nilai-nilai tanggungjawab terhadap Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan menekankan bahwa desa adalah bagian yang tidak terpisahkan dari bangsa dan negara Indonesia.

Selain mengatur tentang desa, UU Pemda juga mengatur tentang kelurahan. Ketentuan UU menetapkan bahwa kelurahan merupakan perangkat daerah Kabupaten/Kota yang dibentuk di wilayah kecamatan dengan perda.<sup>13</sup> Dengan kata lain, kelurahan adalah wilayah kerja lurah sebagai perangkat daerah kabupaten/kota dalam wilayah kerja kecamatan.<sup>14</sup> Perangkat daerah kabupaten/kota terdiri atas sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas daerah, lembaga teknis daerah, kecamatan, dan kelurahan. Dengan demikian, kelurahan merupakan perangkat daerah kabupaten/kota yang paling bawah.

Kelurahan dipimpin oleh lurah yang dalam pelaksanaan tugasnya memperoleh pelimpahan dari bupati/walikota.<sup>15</sup> Dengan demikian, kelurahan merupakan perwujudan dari dekonsentrasi dalam pemerintahan daerah dari Bupati/Walikota kepada Lurah sebagai instansi vertikal di bawahnya. Oleh karena itu, lurah diangkat oleh bupati/walikota atas usul camat dari pegawai negeri sipil (PNS) yang menguasai pengetahuan teknis pemerintahan dan memenuhi persyaratan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.<sup>16</sup> Dalam melaksanakan tugasnya sebagai perangkat daerah lurah bertanggung jawab kepada bupati/walikota melalui camat.<sup>17</sup>

Berdasarkan uraian di atas, maka terdapat perbedaan antara desa dan kelurahan seperti terlihat pada tabel berikut:

<sup>13</sup> Pasal 120 ayat (2) jo. Pasal 127 ayat (1) UU Nomor 32 Tahun 2004.

<sup>14</sup> Penjelasan Pasal 127 ayat (2) UU Nomor 32 Tahun 2004.

<sup>15</sup> Pasal 127 ayat (2) UU Nomor 32 Tahun 2004.

<sup>16</sup> Pasal 127 ayat (4) UU Nomor 32 Tahun 2004.

<sup>17</sup> Pasal 127 ayat (5) UU Nomor 32 Tahun 2004.

<sup>11</sup> H.A.W Widjaja, *Otonomi Desa Merupakan Otonomi yang Asli, Bulat, dan Utuh*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2003, hal. 3.

<sup>12</sup> *Ibid.* hal. 165.

Tabel 1  
Perbedaan antara Desa dan Kelurahan

Desa	Kelurahan
Kesatuan masyarakat hukum	Wilayah kerja Lurah dalam wilayah Kecamatan (wilayah administrasi)
Otonom	Perangkat daerah Kabupaten/Kota
Penyerahan wewenang (desentralisasi) dan pengakuan asal usul Desa	Pelimpahan wewenang (Dekonsentrasi)
Wewenang mengatur dan mengurus	Wewenang mengurus
Memiliki badan legislatif (BPD)	Tidak memiliki badan legislatif
Kepala Desa dipilih langsung oleh rakyat atau berdasarkan hukum adat	Diangkat dari PNS
Kepala Desa pada dasarnya bertanggung jawab kepada rakyat Desa yang disampaikan kepada Bupati/Walikota melalui Camat	Lurah bertanggung jawab kepada Walikota/Bupati melalui Camat

Sumber: Aidul Fitriadi Azhari, Perubahan Status Desa menjadi Kelurahan di Provinsi Jawa Tengah: Perspektif Hukum Ketatanegaraan, makalah disampaikan pada Diskusi Kelompok Terarah tentang Perubahan Status Desa menjadi Kelurahan dalam Sistem Ketatanegaraan di Provinsi Jawa Tengah, Universitas Muhammadiyah Surakarta, 22 Juni 2013.

### 3. Implementasi Kebijakan

Hargrove menyatakan menyatakan selama ini studi tentang *public policy* hanya menitikberatkan pada studi tentang proses pembuatan kebijakan dan studi tentang evaluasi, tetapi mengabaikan permasalahan pengimplementasian. Proses administrasi antara formulasi kebijakan dan hasil kebijakan dianggap sebagai kotak hitam (*black box*) yang tidak berhubungan dengan kebijakan (terutama karena budaya administrasi di negara Inggris yang bersifat relatif tertutup). Sampai akhir tahun 1960-an anggapan umum adalah bahwa mandat politik dalam *policy* sudah sangat jelas dan orang-orang administrasi akan melaksanakannya sesuai dengan yang diinginkan oleh "bos" mereka.<sup>18</sup>

<sup>18</sup>Erwin Hargrove (1975) *The Missing Link: The Study of Implementation of Social Policy dalam Rochyati W. Teori Implementasi Kebijakan* Publik, [http://rochyati-w-t-fisip.web.unair.ac.id/artikel\\_detail-69584-Umum-PENDEKATAN%20DAN%20TEORI%20E2%80%93%20TEORI%20IMPLEMENTASI%20%20%20KEBIJAKAN%20PUBLIK.html](http://rochyati-w-t-fisip.web.unair.ac.id/artikel_detail-69584-Umum-PENDEKATAN%20DAN%20TEORI%20E2%80%93%20TEORI%20IMPLEMENTASI%20%20%20KEBIJAKAN%20PUBLIK.html), diakses tanggal 23 April 2012.

Dua perspektif awal dalam studi implementasi didasarkan pada pertanyaan sejauhmana implementasi terpisah dari formulasi kebijakan, yakni apakah suatu kebijakan dibuat oleh Pusat dan diimplementasikan oleh Daerah (bersifat *Top-Down*) atau kebijakan tersebut dibuat dengan melibatkan aspirasi dari bawah termasuk yang akan menjadi para pelaksananya (*Bottom-Up*). Padahal persoalan ini hanya merupakan bagian dari permasalahan yang lebih luas, yakni bagaimana mengidentifikasi gambaran-gambaran dari suatu proses yang sangat kompleks, dari berbagai ruang dan waktu, serta beragam aktor yang terlibat di dalamnya.

Eugene Bardach menulis hasil analisisnya dari berbagai kasus yang diteliti tentang implementasi kebijakan dalam bukunya yang berjudul *The Implementation Game: What happen after a bill become a Law?* Ia menyatakan bahwa proses politik dalam suatu *policy* tidak berhenti hanya pada saat penyusunannya, tapi juga sampai pada tahap pelaksanaan kebijakan tersebut. Berbagai trik politik berlangsung saat sebuah *policy* dijalankan, sehingga seringkali tujuan utama dari *policy* tersebut justru tidak tercapai. Menurutnya, sebuah implementasi adalah suatu permainan tawar-menawar, persuasi, dan manuver di dalam kondisi ketidakpastian oleh orang-orang dan kelompok-kelompok guna memaksimalkan kekuasaan dan pengaruh mereka. Hal ini terjadi karena kontrol rasional organisasi tidak dapat berjalan dengan sendirinya pada *policy* yang dijalankan oleh berbagai aktor dan institusi, atau dengan kata lain, proses implementasi itu sudah dengan sendirinya berpotensi memunculkan konflik kepentingan dan kekuasaan di antara para aktor pelaksananya. Permainan yang demikian tentu bisa berakibat tidak sehat bagi implementasi sebuah *policy*, karena dapat mengakibatkan:<sup>19</sup>

1. Terpecahnya sumberdaya;
2. Kaburnya tujuan;

<sup>19</sup>*ibid.*

3. Dilema dan kesulitan-kesulitan administrasi; dan
4. Terkurusnya energi.

Untuk mengatasi atau meminimalisir dampak buruk permainan politik yang pada akhirnya merugikan kepentingan masyarakat yang seharusnya menjadi tujuan utama dari sebuah kebijakan, maka pembuat kebijakan harus memberikan perhatian ekstra terhadap dua hal:<sup>20</sup>

1. Penulisan skenario implementasi (*scenario writing*). Artinya pembuat *policy* harus memperkirakan bagaimana skenario proses implementasinya berikut syarat-syarat yang dibutuhkan agar *policy* tersebut dapat dilaksanakan dengan baik (tujuan dan sasaran yang jelas, komunikasi, siapa pelaksananya, koordinasi antarpelaksana, sumberdaya yang cukup, dan lain-lain). Dengan penulisan skenario implementasi ini kesulitan-kesulitan yang mungkin muncul dalam proses implementasi akan lebih mudah diantisipasi.
2. *Fixing the Game*. Artinya politisi (*the Top*) yang berkepentingan dengan pencapaian tujuan sebagaimana yang tertuang dalam *policy*, harus mengikuti keseluruhan jalannya implementasi dan segera memperbaiki penyimpangan-penyimpangan yang terjadi di antara para implementor (jika perlu dengan tawar-menawar, persuasi, manuver, dan lain-lain).

Dalam tulisan lebih lanjut pada bukunya *Getting Agencies to work Together (1998)*, Bardach mengakui peran penting para pelaksana tingkat bawah (*the street level*) dalam suatu implementasi kebijakan, dan menekankan pentingnya pendekatan informal dengan mereka, bahkan berkolaborasi jika perlu, demi tercapainya tujuan *policy*.<sup>21</sup>

## E. Metode Penelitian

### 1. Jenis dan Sifat Penelitian

Penelitian tentang Perubahan Status Desa menjadi Kelurahan dalam Sistem

Ketatanegaraan ini menggunakan metode penelitian *hukum empiris normatif*.<sup>22</sup> Metode penelitian *empiris-normatif* merupakan gabungan dari terminologi '*metode penelitian hukum empiris*' dan '*metode penelitian hukum normatif*.' Berdasarkan ruang lingkup permasalahan yang telah diuraikan di atas, penelitian ini dilakukan secara normatif terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai perubahan status desa menjadi kelurahan, kemudian secara empiris dilakukan terhadap implementasinya di daerah yang menjadi studi kasus. Penelitian lapangan dilakukan di Kabupaten Boyolali, Provinsi Jawa Tengah pada tanggal 17-23 Juni 2013 dan Kabupaten Lombok Barat, Nusa Tenggara Barat pada tanggal 9-15 September 2013.

### 2. Ruang Lingkup

Berdasarkan Lampiran Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2013 tentang Kode dan Data Wilayah Administrasi Pemerintahan, jumlah desa di Indonesia saat ini adalah 72.944 Desa dan 8.309 Kelurahan. Selanjutnya antara tahun 2004-2012 terdapat kurang lebih 80 Peraturan Daerah di beberapa kabupaten/kota yang mengubah status desa di wilayahnya menjadi kelurahan. Di dalam satu Perda, bisa terdapat satu desa, namun bisa pula beberapa desa sekaligus yang diubah statusnya menjadi kelurahan. Penelitian ini tidak mungkin dilakukan di semua wilayah kabupaten/kota. Selanjutnya, penelitian ini bukan menganalisis mengenai rencana perubahan desa menjadi kelurahan dengan meninjau terpenuhinya persyaratan-persyaratan yang ditentukan dan bukan pula meneliti persepsi masyarakat desa tersebut terhadap rencana perubahan status desanya menjadi kelurahan, melainkan bagaimana implementasi ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur perubahan status desa menjadi kelurahan mulai dari undang-undang, peraturan pemerintah, dan peraturan lainnya yang

<sup>20</sup>Ibid.

<sup>21</sup>Ibid.

<sup>22</sup>Suryono Soekanto, *Mengenal Antropologi Hukum*, Bandung: Penerbit Alumni, 1982, hal 9.

diwujudkan dalam bentuk Perda. Di dalam implementasinya, terdapat kemungkinan adanya sengketa atau keberatan dari beberapa pihak, namun ada pula yang berjalan lancar dalam arti tidak ada sengketa atau keberatan.

### 3. Metode Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini menggunakan data sekunder dan data primer. Penggunaan data sekunder diperoleh dari studi kepustakaan dengan mengumpulkan bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang mengikat, bersifat autoritatif artinya mempunyai otoritas.<sup>23</sup> Sedangkan bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer.<sup>24</sup> Sedangkan bahan hukum tertier, yakni bahan-bahan yang memberi petunjuk ataupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, misalnya: kamus-kamus (hukum), ensiklopedia, indeks kumulatif, dan sebagainya.

Dalam penelitian ini, bahan hukum primer yang digunakan adalah peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan ketentuan yang mengatur perubahan desa menjadi kelurahan. Sedangkan bahan hukum sekunder adalah hasil penelitian, hasil karya ilmiah, dan buku-buku ilmiah mengenai permasalahan tersebut.

Berkaitan dengan penelitian hukum empiris, pengumpulan data yang tergolong data primer dilakukan dengan studi lapangan yaitu dengan melakukan wawancara. Wawancara dilakukan guna mendapat jawaban langsung dari para informan yaitu pemangku kepentingan atau narasumber terkait, antara lain pemerintah kabupaten/kota, DPRD kabupaten/kota, kepala desa/perangkat desa, Badan Permusyawaratan Desa, termasuk pihak-pihak yang mengajukan keberatan dan instansi pusat maupun daerah yang terkait lainnya. Selain dengan wawancara, pengumpulan data secara langsung juga dilakukan dengan

melaksanakan *Focus Group Discussion (FGD)* dengan akademisi.

### 4. Metode Analisis Data

Metode analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis kualitatif, yaitu analisis yang menguraikan data penelitian menjadi komponen-komponen melalui rangkaian kata dan atau gambar. Analisis di dalam penelitian ini akan dilakukan secara induktif, dengan menggunakan data di dua kabupaten tersebut, akan dianalisis mengenai implementasi sebuah peraturan dan permasalahan apa yang terjadi dalam implementasinya. Analisis dilakukan secara yuridis. Dari analisis tersebut akan ditarik manfaat untuk memperbaiki/memperjelas rumusan di dalam peraturan perundang-undangan dan menyediakan sarana untuk penyelesaian sengketa melalui perumusan norma-norma. Lebih jauh lagi, konstruksi hukum tersebut akan dianalisis dalam kaitannya dengan ketatanegaraan atau konstitusi, khususnya keterkaitannya dengan Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 atau memaknai posisi sebuah susunan masyarakat hukum terkecil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.

## II. Hasil dan Pembahasan

### A. Hasil Penelitian

#### 1. Perubahan Status Desa menjadi Kelurahan di Kabupaten Boyolali

Sejak berlakunya UU Pemda, terdapat 1 (satu) peraturan daerah yang mengatur perubahan status Desa menjadi Kelurahan di Kabupaten Boyolali, yaitu Peraturan Daerah Kabupaten Boyolali Nomor 19 Tahun 2006 tentang Pembentukan, Pemekaran, Penghapusan dan/atau Penggabungan Kelurahan. Desa yang ditetapkan statusnya menjadi kelurahan adalah Desa Mojosongo Kecamatan Mojosongo dan Desa Kemiri Kecamatan Mojosongo.<sup>25</sup>

<sup>23</sup>Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, Cetakan ke-5, 2009, hal. 141.

<sup>24</sup>Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum (Suatu Pengantar)*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1997, hal. 117.

<sup>25</sup>Jawaban tertulis Pemerintah Kabupaten Boyolali atas pertanyaan penelitian nomor 1.

Pertimbangan Pemerintah Daerah Kabupaten Boyolali untuk mengubah status desa menjadi kelurahan adalah atas aspirasi dari masyarakat setempat yang disampaikan kepada Bupati melalui Camat yang diusulkan oleh kepala desa dengan persetujuan Badan Permusyawaratan Desa (BPD).<sup>26</sup> Kajian terhadap perubahan status desa menjadi kelurahan dilihat dari aspek:<sup>27</sup>

- a. Prasarana dan sarana pemerintahan; sarana dan prasarana pemerintahan yang memadai dengan harapan akan meningkatkan pelayanan pada masyarakat, meningkatkan kinerja aparatur kelurahan.
- b. Potensi ekonomi; akan meningkatkan perekonomian masyarakat, akan memberdayakan pelaku usaha (UKM) dalam wilayah tersebut dan akan mengoptimalkan sumber daya manusia dan sumber daya alam pada wilayah tersebut.
- c. Kondisi sosial budaya masyarakat; menumbuhkan budaya partisipasi masyarakat yang tinggi (pemberdayaan masyarakat), merubah perilaku masyarakat yang statis menjadi masyarakat yang dinamis dan merubah paradigma masyarakat menuju masyarakat yang mandiri.

Dalam implementasi perubahan status desa menjadi kelurahan tersebut diakui ada sebagian kecil masyarakat yang tidak setuju diadakan perubahan karena belum memahami maksud dan tujuan perubahan status desa menjadi kelurahan yang akan mewujudkan peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat serta melaksanakan fungsi pemerintahan agar berdayaguna dan berhasilguna. Upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Boyolali untuk mengantisipasi, mencegah atau mengatasi kendala dan permasalahan tersebut dilakukan dengan melakukan sosialisasi dan koordinasi

bersama pemerintahan desa, tokoh masyarakat dan instansi yang terkait.<sup>28</sup>

Hasil penelitian lebih lanjut, menemukan beberapa data dan pendapat sebagai berikut:<sup>29</sup>

1. Rencana peralihan status desa Mojosongo dan Kemiri menjadi kelurahan tidak bisa dilepaskan dari adanya ambisi bupati, untuk memindahkan kantor kabupaten Boyolali ke daerah dua desa tersebut. Cara itu dilakukan untuk mempermudah melakukan "akuisisi" asset dua desa tersebut, guna menyediakan lahan untuk lokasi pembangunan kantor kabupaten. Pasal 201 ayat (2) UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan: "*Dalam hal desa berubah statusnya menjadi kelurahan, kekayaannya menjadi kekayaan daerah dan dikelola oleh kelurahan yang bersangkutan*". Kemudian dipertegas Pasal 6 ayat (1) PP No. 72 Tahun 2005 Tentang Desa: "*Desa yang berubah statusnya menjadi Kelurahan, kekayaannya menjadi kekayaan daerah dan dikelola oleh kelurahan yang bersangkutan untuk kepentingan masyarakat setempat*".
2. Untuk mewujudkan keinginannya tersebut, bupati membuat desain peralihan status desa menjadi kelurahan melalui Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Tahun 2010-2015. Hal itu kemudian tertuang dalam Peraturan Daerah No 4 Tahun 2010 tentang RPJMD Tahun 2010-2015. Sebagaimana disebutkan dalam hal IX-4, bahwa peralihan 2 (dua) desa menjadi kelurahan dijadikan sasaran dan indikator kinerja prioritas reformasi birokrasi dan tata kelola Kabupaten Boyolali 2011-2015.
3. Munculnya "Peraturan Daerah Kabupaten Boyolali Nomor 6 tahun 2011 tentang Penetapan Perubahan Status Desa Mojosongo dan Desa Kemiri Menjadi Kelurahan Mojosongo dan Kelurahan Kemiri

<sup>26</sup> Jawaban tertulis Pemerintah Kabupaten Boyolali atas pertanyaan penelitian nomor 2.

<sup>27</sup> Jawaban tertulis Pemerintah Kabupaten Boyolali atas pertanyaan penelitian nomor 3.

<sup>28</sup> Jawaban tertulis Pemerintah Kabupaten Boyolali atas pertanyaan penelitian nomor 5 dan nomor 6.

<sup>29</sup> Disampaikan oleh BKBH Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Surakarta, selaku kuasa hukum masyarakat, Thontowi Jauhari, *Peralihan Status Desa Menjadi Kelurahan (Kasus Desa Mojosongo dan Kemiri, Kec. Mojosongo, Kab. Boyolali)*, makalah disampaikan dalam FGD di Universitas Muhammadiyah Surakarta, 22 Juni 2013.

Kecamatan Mojosoongo Kabupaten Boyolali” menjadi kontroversi karena:

- a. dokumen Ranperda tentang peralihan status yang diajukan Bupati ke DPRD diduga menggunakan dokumen yang dipertanyakan keabsahannya. Warga melaporkan ke kepolisian terkait tanda tangan warga yang dipalsukan untuk kepentingan pembuatan dokumen tersebut, yakni benomor: Polisi No.STP/22/11/2012/RESKRIM tanggal 19 Februari 2012.
- b. bahwa masyarakat Desa Mojosoongo dan Desa Kemiri, tidak pernah mempunyai aspirasi untuk mengalihkan Desa Mojosoongo dan Desa Kemiri menjadi kelurahan. Aspirasi masyarakat yang disetujui paling sedikit 2/3 (dua per tiga) penduduk desa yang mempunyai hak pilih itu tidak pernah ada. Proses yang ada adalah musyawarah di setiap RT yang agendanya membahas perubahan status desa menjadi kelurahan, namun proses musyawarah tersebut banyak dimanipulasi dan bahkan fiktif, banyak tanda tangan warga yang dipalsu. Pemalsuan dilakukan karena pemerintahan desa dipaksa oleh pemerintahan di atasnya untuk membuat dokumen usulan perubahan status desa menjadi kelurahan.

## 2. Perubahan Status Desa menjadi Kelurahan di Kabupaten Lombok Barat

Sejak berlakunya UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah beserta perubahannya, terdapat 1 (satu) Perda perubahan status desa menjadi kelurahan, yaitu Perda Nomor 2 Tahun 2012 yang mengubah 3 (tiga) desa menjadi kelurahan, yaitu Desa Dasan Deres, Desa Gerung Utara, dan Desa Gerung Selatan.<sup>30</sup>

Adapun pertimbangan perubahan status desa tersebut adalah:<sup>31</sup>

- a. Di wilayah kabupaten Lombok Barat setelah menjadi daerah otonom baru yang terpisah dari Kota Mataram dalam kurun waktu 17 tahun sampai dengan mekar dengan Kabupaten Lombok Utara, belum ada satupun wilayah dengan status kelurahan;
- b. Hampir semua wilayah yang ada di ibukota kecamatan di 10 (sepuluh) kecamatan yang ada di Kabupaten Lombok Barat, luas desa yang semula berkategori agraris berubah menjadi non agraris menuju kota wilayah zona perdagangan dengan mata pencaharian yang beragam;
- c. Ketiga Desa yang berubah status menjadi kelurahan tersebut terletak di pusat ibukota Kabupaten Lombok Barat;
- d. Ketiga desa yang berubah status tersebut, nantinya diharapkan menjadi perintis dan acuan

Berdasarkan kajian sarana dan prasarana, dari 119 Desa dan 3 Kelurahan di Kabupaten Lombok Barat, semuanya sudah memiliki kantor desa yang layak dan memadai. Dari potensi ekonomi, setelah perpindahan ibukota Kabupaten Lombok Barat dari Mataram ke Gerung pada tahun 1997, berakibat adanya perubahan pada segala sektor. Kecamatan Gerung yang semula hampir seratus persen luas wilayahnya adalah daerah agraris berubah menjadi daerah perdagangan dan jasa. Jenis usaha semakin beragam. Berdasarkan kondisi sosial budaya, masyarakat dan penduduk Gerung yang semula homogen dan hampir seluruhnya berasal dari satu rumpun, kini didiami berbagai agama, suku, dan ras dari berbagai status.<sup>32</sup>

Ada pun tahapan perubahan status desa menjadi kelurahan tersebut dijawab secara normatif dengan mengacu pada peraturan perundang-undangan. Dalam implementasinya terdapat resistensi berupa penolakan keras di masyarakat maupun di jajaran pemerintah desa. Hal ini terbukti setelah dilakukannya sosialisasi di masing-masing kecamatan. Keberatan dan penolakan yang paling utama adalah penolakan yang berasal dari perangkat

<sup>30</sup> Jawaban tertulis Pemerintah Kabupaten Lombok Barat terhadap pertanyaan penelitian nomor 1.

<sup>31</sup> Jawaban tertulis Pemerintah Kabupaten Lombok Barat terhadap pertanyaan penelitian nomor 2.

<sup>32</sup> Jawaban tertulis Pemerintah Kabupaten Lombok Barat terhadap pertanyaan penelitian nomor 3.

desa, tetapi secara umum penolakan dari masyarakat sebenarnya hampir tidak ada. Penolakan ada karena adanya provokasi. Penolakan kedua terjadi pada saat proses perubahan status/pembahasan perda perubahan status di DPRD Lombok Barat, akan tetapi setelah perda disetujui dan diundangkan, penolakan maupun keberatan hampir tidak terjadi sama sekali, sampai dengan ditempatkannya PNS dari Kabupaten Lombok Barat eselon IV/a dan IV/b.<sup>33</sup>

Adapun upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Lombok Barat untuk mengantisipasi dan mengatasi kendala/permasalahan tersebut antara lain dengan terus menerus berupaya mengadakan pendekatan kepada desa dan perangkatnya serta BPD yang akan diubah statusnya. Selain itu, setelah perda perubahan status ditetapkan, tidak serta merta dilakukan peleburan dan penempatan PNS di 3 (tiga) Kelurahan tersebut, tetapi diadakan masa transisi hampir satu tahun setelah perda ditetapkan dan setelah kewajiban pemda terhadap desa maupun perangkatnya selesai. Dalam masa transisi hampir setahun tersebut, sesuai peraturan Bupati Lombok Barat terdapat klausul bahwa Kepala Desa setelah ditetapkannya Perda diberikan kesempatan untuk melanjutkan masa jabatannya dengan sebutan lurah dan diangkat sebagai lurah dengan terlebih dahulu dibuatkan Surat Keputusan Pemberhentian sebagai kepala desa.<sup>34</sup>

Langkah-langkah proses transisi yang dilakukan sampai dengan pengisian SDM/perangkat kelurahan dari PNS Kabupaten Lombok Barat adalah sebagai berikut:<sup>35</sup>

- a. Proses transisi pertama dimulai dari mengalihkan status atau memberhentikan aparatur pemerintah desa yang ada (perencanaan SDM), dengan asumsi bahwa setelah perubahan status desa menjadi kelurahan perlu dipikirkan perangkat desa

yang ada. Untuk mengantisipasi permasalahan tersebut, sebagai tindak lanjut Permendagri No. 28 Tahun 2006 yang pertama sekali dilakukan oleh Pemkab Lombok Barat adalah pembuatan Peraturan Bupati tentang pedoman/petunjuk teknis perubahan status desa menjadi kelurahan (Peraturan Bupati Lombok Barat No. 5 Tahun 2010, di dalamnya diatur tentang reposisi tugas Kepala Desa/Perangkat Desa yang akan diberhentikan. Jika diberhentikan apakah memilih menjadi tenaga kontrak atau mendapatkan pesangon.

- b. Kemudian setelah Perda tentang perubahan status desa bersangkutan ditetapkan, maka transisi pertama adalah semua nomenklatur sebutan desa diubah menjadi sebutan kelurahan dan masalah administrasi lainnya. Selama waktu menunggu penempatan PNS, SDM yang ada masih diberdayakan sampai dengan diberikannya status yang baru atau pesangon sesuai dengan Peraturan Bupati No. 5 Tahun 2010, dan yang memenuhi syarat akan diusulkan menjadi tenaga kontrak.

## B. Pembahasan

### 1. Ketentuan dan Implementasi

Dalam kehidupan ketatanegaraan, tidak dapat dihindari adanya perubahan dan perkembangan, baik secara demografis maupun sosial-ekonomi. Perubahan dan perkembangan tersebut perlu diantisipasi dengan melakukan penyesuaian struktur pemerintahan agar lebih tepat dan optimal dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Dalam level pemerintahan terkecil, dapat terjadi pembentukan desa baru, baik melalui penggabungan dua atau lebih desa atau pemekaran satu desa menjadi dua atau lebih desa, maupun penghapusan desa yang telah ada. Begitu juga dapat terjadi perubahan dari desa yang bersifat otonom menjadi kelurahan yang bersifat administratif. Secara normatif, antisipasi terhadap terjadinya perubahan status tersebut telah diatur dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah kemudian dijabarkan lebih lanjut dalam

<sup>33</sup> Jawaban tertulis Pemerintah Kabupaten Lombok Barat terhadap pertanyaan penelitian nomor 4 dan nomor 5.

<sup>34</sup> Jawaban tertulis Pemerintah Kabupaten Lombok Barat terhadap pertanyaan penelitian nomor 6.

<sup>35</sup> Jawaban tertulis Pemerintah Kabupaten Lombok Barat terhadap pertanyaan penelitian nomor 9.

Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 28 Tahun 2006 tentang Pembentukan, Penghapusan, Penggabungan Desa dan Perubahan Desa menjadi Kelurahan, sebagai peraturan pelaksanaannya.

Secara umum, Undang-Undang Pemerintahan Daerah menetapkan bahwa pembentukan, penghapusan, dan/atau penggabungan Desa dilakukan dengan memperhatikan asal usulnya atas prakarsa masyarakat.<sup>36</sup> Adapun mengenai perubahan desa menjadi kelurahan disebutkan: 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 peraturan daerah.<sup>37</sup> Undang-Undang menetapkan bahwa pendanaan sebagai akibat perubahan status desa menjadi kelurahan dibebankan pada APBD kabupaten/kota dengan konsekuensi kekayaannya menjadi kekayaan daerah dan dikelola oleh kelurahan yang bersangkutan.<sup>38</sup>

Berkenaan dengan syarat-syarat untuk mengubah status desa menjadi kelurahan disebutkan pada Pasal 5 ayat (1) dan ayat (2) PP Nomor 72 Tahun 2005 dan Pasal 9 Permendagri Nomor 28 Tahun 2006. Ketentuan mengenai syarat-syarat tersebut adalah:

1. Desa dapat diubah atau disesuaikan statusnya menjadi kelurahan berdasarkan prakarsa Pemerintah Desa bersama BPD dengan memperhatikan saran dan pendapat masyarakat setempat yang disetujui paling sedikit 2/3 (dua per tiga) penduduk Desa yang mempunyai hak pilih.
2. Perubahan status Desa menjadi Kelurahan harus memenuhi persyaratan:
  - 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 di luar 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
- f. meningkatnya volume pelayanan.

Sementara itu tata cara pengajuan dan penetapan perubahan status Desa menjadi Kelurahan berdasarkan Pasal 11 Permendagri Nomor 28 Tahun 2006:

- a. Adanya prakarsa dan kesepakatan masyarakat untuk mengubah status Desa menjadi Kelurahan;
- b. Masyarakat mengajukan usul perubahan status Desa menjadi Kelurahan kepada BPD dan Kepala Desa;
- c. BPD mengadakan rapat bersama Kepala Desa untuk membahas usul masyarakat dan kesepakatan rapat dituangkan dalam Berita Acara Hasil Rapat BPD;
- d. Kepala Desa mengajukan usul perubahan status Desa menjadi Kelurahan kepada Bupati/Walikota melalui Camat, disertai Berita Acara Hasil Rapat BPD;
- e. Dengan memperhatikan dokumen usulan Kepala Desa, Bupati/Walikota menugaskan Tim Kabupaten/Kota bersama Tim Kecamatan untuk melakukan observasi, yang hasilnya menjadi bahan rekomendasi kepada Bupati/Walikota;
- f. Bila rekomendasi Tim Observasi menyatakan layak untuk mengubah status Desa menjadi Kelurahan, Bupati/Walikota menyiapkan Rancangan Peraturan Daerah tentang Perubahan Status Desa menjadi Kelurahan;
- g. Bupati/Walikota mengajukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Perubahan Status Desa menjadi Kelurahan kepada DPRD dalam forum rapat Paripurna DPRD;

<sup>36</sup> Pasal 200 ayat (2) UU Nomor 32 Tahun 2004.

<sup>37</sup> Pasal 200 ayat (3) UU Nomor 32 Tahun 2004.

<sup>38</sup> Pasal 201 UU Nomor 32 Tahun 2004.

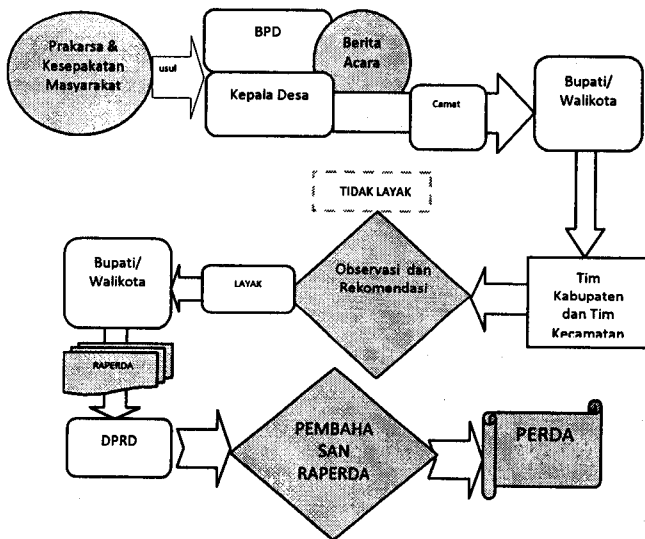
- h. DPRD bersama Bupati/Walikota membahas Rancangan Peraturan Daerah tersebut dan apabila perlu dapat mengikutsertakan Pemerintah Desa, BPD, dan unsur masyarakat desa;
- i. Rancangan Peraturan Daerah tentang Perubahan Status Desa menjadi Kelurahan yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan Bupati/Walikota disampaikan oleh Pimpinan DPRD kepada Bupati/Walikota untuk ditetapkan menjadi Peraturan Daerah;
- j. Penyampaian Rancangan Peraturan Daerah tentang Perubahan Status Desa menjadi Kelurahan sebagaimana dimaksud pada huruf i, disampaikan oleh Pimpinan DPRD paling lambat 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama;
- k. Rancangan Peraturan Daerah tentang Perubahan Status Desa menjadi Kelurahan ditetapkan oleh Bupati/Walikota paling lambat 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak rancangan tersebut disetujui bersama;
- l. Sekretaris Daerah mengundang Peraturan Daerah tersebut di dalam Lembaran Daerah.

Persyaratan material, meliputi luas wilayah tidak berubah, jumlah penduduk, prasarana dan sarana, potensi ekonomi, kondisi sosial budaya masyarakat, dan meningkatnya volume pelayanan. Sementara aspek formal mulai dari adanya prakarsa dan persetujuan masyarakat sampai dengan penetapan sebagai perda. Berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan tersebut, juga terlihat bahwa pola kebijakan yang diterapkan adalah *bottom-up*, yaitu diawali dengan adanya prakarsa dan persetujuan masyarakat.

Pada tahap implementasi, pola *bottom up* yang menjadi satu-satunya cara untuk melakukan perubahan status desa menjadi kelurahan menimbulkan adanya permasalahan dan kesulitan. *Pertama*, ketika kebutuhan untuk mengubah status desa tersebut merupakan kebutuhan dari pemerintah daerah kabupaten/kota yang sudah direncanakan dalam rencana pembangunan, maka pemerintah daerah kabupaten/kota hanya bisa menunggu sampai ada usulan dari bawah. *Kedua*, secara teknis, persetujuan paling sedikit 2/3 (dua per tiga) penduduk desa yang mempunyai hak pilih tersebut mempunyai kerumitan tersendiri dan rentan untuk dimanipulasi. Persyaratan tersebut kemudian hanya sekedar menjadi persyaratan administratif, bukan substansial demokrasi seperti yang diharapkan. Persetujuan tersebut kemudian diwujudkan dalam bentuk jumlah tanda tangan dan seperti yang terjadi di lokasi penelitian, tanda tangan bisa didapat pada saat ada kegiatan yang bukan untuk kesepakatan perubahan status (misalnya: tanda tangan pada saat kerja bakti). *Ketiga*, akan terjadi konflik kepentingan, karena pengusulan perubahan status desa akan berimplikasi terhadap status pengusulnya (kepala desa dan perangkat desa) karena akan digantikan dengan PNS. Konflik kepentingan tersebut dapat memunculkan penolakan.

Gambar 1

Alur Tahapan Perubahan Status Desa menjadi Kelurahan



Ketentuan peraturan perundang-undangan membagi persyaratan perubahan status desa menjadi kelurahan dalam dua aspek, yaitu aspek formal dan material.

Di dalam kerangka pemikiran telah disebutkan bahwa sebuah implementasi adalah suatu permainan tawar-menawar, persuasi, dan manuver di dalam kondisi ketidakpastian oleh orang-orang dan kelompok-kelompok

guna memaksimalkan kekuasaan dan pengaruh mereka. Hal ini terjadi karena kontrol rasional organisasi tidak dapat berjalan dengan sendirinya pada *policy* yang dijalankan oleh berbagai aktor dan institusi, atau dengan kata lain, proses implementasi itu sudah dengan sendirinya berpotensi memunculkan konflik kepentingan dan kekuasaan di antara para aktor pelaksananya. Pada perubahan status desa menjadi kelurahan, terdapat konflik kepentingan pada tahap implementasi mengingat kepala desa sebagai pengusul (atau lebih tepatnya membahas usulan masyarakat) posisinya akan terancam karena apabila terjadi perubahan, dia akan diganti. Posisi ini akan berimplikasi paling tidak terhadap 2 (hal), yaitu penolakan atau kesepakatan dengan tawar menawar terhadap kompensasi yang akan diperoleh. Dalam kondisi seperti ini, persyaratan persetujuan paling sedikit 2/3 (dua per tiga) penduduk desa yang mempunyai hak memilih menjadi rentan untuk dimobilisasi dan dimanipulasi, baik untuk menyetujui maupun menolak. Berdasarkan hal tersebut, perlu ada opsi lain dari perubahan status desa menjadi kecamatan, yaitu dengan menerapkan *policy top-down*. Namun, baik *policy top-down* maupun *bottom-up* harus memiliki mekanisme kontrol agar tetap berjalan secara demokratis. Mekanisme *top-down* pertama kali perlu dilakukan dengan cara mengagendakan dalam rencana pembangunan yang disetujui oleh wakil rakyat, kemudian disosialisasikan terlebih dahulu, dan dikaji dampak yang akan terjadi atau disiapkan proses transisi, setelah itu baru dilakukan implementasi kebijakan. Sementara untuk proses *bottom-up* yang berlaku sekarang ini, apabila benar-benar merupakan aspirasi dari masyarakat, maka posisi rapat antara BPD dengan Kepala Desa, tidak seharusnya menghalang-halangi aspirasi tersebut, melainkan membahas segala bentuk persiapan untuk mewujudkan keinginan masyarakat desanya.

## 2. Upaya Hukum atas Penolakan dan Sengketa

Perubahan status desa menjadi kelurahan merupakan peristiwa hukum dan mempunyai akibat hukum. Akibat hukum yang ditimbulkan oleh perubahan status desa menjadi kelurahan, antara lain berkenaan dengan pengisian jabatan, perubahan kelembagaan, dan pengelolaan keuangan. Sementara di dalam implementasi peraturan perundang-undangan, ketentuan formal dan material terhadap proses perubahan status desa menjadi kelurahan, juga berpotensi dilanggar sehingga perlu upaya hukum untuk penyelesaiannya. Dalam hukum ketatanegaraan, khususnya hukum ketatanegaraan daerah, tersedia proses hukum yang hukum yang bersifat administratif maupun yudisial.

Tahap administrasi diawali dengan prakarsa perubahan status desa menjadi kelurahan, yakni pada hasil persetujuan atas usul dan prakarsa masyarakat, putusan BPD dan Kepala Desa, dan hasil verifikasi dari tim observasi yang dituangkan dalam rekomendasi Bupati/Walikota. Menurut Aidil Fitriadi Azhari<sup>39</sup>, hasil persetujuan paling sedikit 2/3 masyarakat desa pemegang hak pilih diperoleh dari pemungutan suara yang putusannya akan dibuat dalam Keputusan yang dibuat oleh pejabat TUN yang berwenang mengadakan pemungutan suara. Demikian pula putusan yang dibuat oleh BPD dan Kepala Desa akan dituangkan dalam Keputusan berupa Berita Acara Rapat yang tidak bersifat pengaturan melainkan berupa keputusan (*beschikking*). Demikian pula dengan rekomendasi tim observasi yang berupa keputusan layak atau tidak layak merupakan keputusan administrasi. Secara umum upaya hukum yang dapat dilakukan atas keputusan administrasi dapat dilakukan baik melalui upaya administrasi atau gugatan di Pengadilan Tata Usaha Negara. Upaya administrasi yang dapat dilakukan terhadap keputusan TUN yang dibuat dalam proses pengajuan perubahan status Desa menjadi Kelurahan terutama adalah melalui keberatan administratif (*administratief bezwaar*). Penyelesaian sengketa TUN melalui

<sup>39</sup> Aidil Fitriadi Azhari, *op.cit.*,

keberatan akan dilakukan sendiri oleh Badan/Pejabat TUN yang mengeluarkan Keputusan TUN tersebut.<sup>40</sup> Dengan demikian, keberatan atas persetujuan atas prakarsa masyarakat yang diperoleh dari pemungutan suara diajukan kepada badan pelaksana pemungutan suara yang dibentuk Desa untuk keperluan perubahan status Desa menjadi Kelurahan. Begitupun dengan keberatan atas keputusan hasil rapat BPD dan Kepala Desa diajukan kepada BPD dan Kepala Desa untuk memutuskan kembali hasil rapat mengenai perubahan status Desa menjadi Kelurahan. Demikian pula dengan keberatan atas rekomendasi hasil tim observasi dapat diajukan kepada Bupati/Walikota yang akan menerima rekomendasi tersebut. Apabila hasil keberatan tersebut tetap tidak diterima oleh warga masyarakat Desa bersangkutan, maka keputusan atas keberatan itu dapat dijadikan dasar gugatan kepada Pengadilan Tata Usaha Negara.<sup>41</sup>

Pada prakteknya, tidak ada pemungutan suara dalam usul dan prakarsa masyarakat desa dalam perubahan status desa menjadi kelurahan. Persetujuan tersebut hanya berupa kumpulan tanda tangan. Secara ideal, memang pemungutan suara lebih menjamin prinsip demokrasi, namun bisa menjadi tidak efektif dan efisien karena memerlukan waktu yang lama dan dana yang tidak sedikit. Penulis berpandangan bahwa proses hukum diawali pada saat rapat BPD dengan kepala desa, yang akan menghasilkan usul dan prakarsa yang akan diajukan kepada bupati/walikota melalui camat. Keputusan rapat dan berita acara rapat, termasuk lampiran persetujuan masyarakat merupakan produk hukum yang bisa menjadi obyek sengketa. Lampiran tanda tangan harus jelas dipahami masyarakat bahwa tanda tangan yang diberikan adalah untuk keperluan tersebut. Penyelesaian tidak perlu selalu melalui PTUN. Desa sebagai kesatuan masyarakat hukum yang memiliki adat istiadat

sendiri dipastikan mempunyai mekanisme resolusi konflik sosial yang berbasis adat istiadat setempat. Oleh karena itu, penyelesaian perselisihan khususnya pada tahap administrasi sebaiknya diselesaikan dengan memanfaatkan mekanisme resolusi konflik yang tersedia di tengah masyarakat desa setempat.

Upaya hukum lainnya adalah pengujian peraturan daerah (*judicial review*), mengingat produk hukum yang dihasilkan dari proses legislasi mengenai perubahan status desa menjadi kelurahan adalah peraturan daerah. Mengacu pada ketentuan Pasal 20 ayat (2) UU Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, yang berwenang untuk menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang adalah Mahkamah Agung. Dengan demikian, upaya hukum secara yudisial yang dapat dilakukan berkenaan dengan perubahan status Desa menjadi Kelurahan adalah melalui pengujian Perda tentang Perubahan Status Desa menjadi Kelurahan di Mahkamah Agung. Pengujian dilakukan baik berkenaan dengan aspek hukum material dan/atau formal dari suatu Perda tentang Perubahan Status Desa menjadi Kelurahan. Aspek hukum material, misalnya, berkenaan dengan persyaratan sebagaimana ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dari Perda. Sementara aspek hukum formal berkenaan dengan tata cara pengajuan dan penetapan perubahan status Desa menjadi Kelurahan.

Upaya hukum di atas, perlu dirumuskan di dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai perubahan status desa menjadi kelurahan. Penormaan hukum tidak semata-mata bersifat material, melainkan juga harus menyediakan prosedur hukum manakala terjadinya konflik atau sengketa yang terkait dengan suatu masalah hukum. Hal ini mengingat pada saat ini belum ada rumusan yang mengatur apabila terjadi penolakan, keberatan, atau sengketa terhadap perubahan status tersebut.

<sup>40</sup> Penjelasan pasal 48 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004.

<sup>41</sup> Surat Edaran Mahkamah Agung RI No. 2 tahun 1991 tentang Petunjuk Pelaksanaan Ketentuan Dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

### 3. Penyempurnaan Ketentuan Peraturan Perundang-undangan

Penjelasan Pasal 18 Romawi II UUD 1945 sebelum perubahan menyebutkan bahwa Dalam *teritoir* Negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 *zelfbesturende landchappen dan volkgemeenschappen*, seperti desa di Jawa dan Bali, negeri di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya. Daerah-daerah ini mempunyai susunan asli dan oleh karena itu dapat dianggap sebagai daerah istimewa. Selanjutnya Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 setelah perubahan menyebutkan bahwa negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisonalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara kesatuan Republik Indonesia Pasal 18B ayat (2) ini merupakan pengakuan secara tegas atas keberadaan masyarakat hukum adat dan hak-hak tradisonalnya.

UU Pemda selanjutnya memberikan pengakuan otonomi desa disertai dengan pengakuan atas keanekaragaman nama lain yang dipergunakan sesuai adat istiadat setempat, seperti Nagari di Sumatera Barat, Gampong di provinsi NAD, Banjar di Bali, Lembang di Sulawesi Selatan, Kampung di Kalimantan Selatan dan Papua, Negeri di Maluku.<sup>42</sup> Adapun nama Desa merupakan penamaan atas kesatuan masyarakat hukum yang terdapat di wilayah Jawa. Berdasarkan tipologinya ada desa yang bersifat genealogis yang asal usulnya terbentuk berdasarkan kesatuan masyarakat hukum dan ada desa yang bersifat administratif yang asal-usulnya terbentuk dari penggabungan atau pemekaran Desa ataupun karena transmigrasi ataupun karena alasan lain yang warganya pluralistis, majemuk, ataupun heterogen. Desa non-genealogis atau administratif ini tentu saja memiliki watak sebagai kesatuan masyarakat hukum yang tidak terlalu kental. Namun demikian, UU Pemerintahan Daerah menetapkan otonomi desa non-genealogis itu akan diberikan kesempatan untuk tumbuh dan

berkembang mengikuti perkembangan dari desa itu sendiri.<sup>43</sup>

Perubahan status desa menjadi kelurahan yang terjadi tidak didasarkan dari kondisi sosiologis masyarakat, tapi lebih cenderung pada pelaksanaan terhadap peraturan yang telah ditetapkan oleh negara dan masyarakat wajib menyesuaikan. Dalam konteks hak kesatuan masyarakat hukum adat, banyak kasus dapat dijadikan contoh yang menunjukkan bahwa pemerintah pada dasarnya kurang akomodatif terhadap hak-hak kesatuan masyarakat hukum adat, hal ini juga terjadi pada pengaturan perubahan status desa menjadi kelurahan yang dianggap kurang mengakomodasi hak atas tanah ulayat yang secara turun temurun milik kesatuan masyarakat hukum adat.<sup>44</sup>

Pembagian kekuasaan secara vertikal berdasarkan UUD 1945 tidak sampai pada kesatuan masyarakat hukum di tingkat desa, melainkan hanya di tingkat kabupaten/kota. Dengan demikian desa sebagai kesatuan masyarakat hukum adat perlu diatur dalam undang-undang tersendiri, bukan hanya masuk di dalam rezim pemerintahan daerah. Berdasarkan hal tersebut, pembentukan undang-undang mengenai pengakuan dan perlindungan kesatuan masyarakat hukum adat perlu segera direalisasikan agar dapat dilakukan pemetaan kesatuan masyarakat yang masih hidup di masyarakat. Dengan adanya pemetaan tersebut, maka rencana pembangunan akan menjadi lebih terarah karena dapat diketahui desa mana yang perlu dipertahankan dan desa yang dapat diubah statusnya menjadi kelurahan.

### III. Kesimpulan

Peraturan perundang-undangan telah mengatur mengenai syarat dan mekanisme perubahan status desa menjadi kelurahan.

<sup>43</sup> Penjelasan Umum UU Nomor 32 Tahun 2004.

<sup>44</sup> Iswanto, Quo Vadis Perubahan Status Desa menjadi Kelurahan, Perubahan Status Desa menjadi Kelurahan di Provinsi Jawa Tengah: Perspektif Hukum Ketatanegaraan, makalah disampaikan pada Diskusi Kelompok Terarah tentang Perubahan Status Desa menjadi Kelurahan dalam Sistem Ketatanegaraan di Provinsi Jawa Tengah, Universitas Muhammadiyah Surakarta, 22 Juni 2013.

<sup>42</sup> Penjelasan Pasal 202 ayat (1) UU Nomor 32 Tahun 2004.

Pada tahap implementasinya, pola *bottom up* yang menjadi satu-satunya cara untuk melakukan perubahan status desa menjadi kelurahan menimbulkan adanya permasalahan dan kesulitan, karena secara teknis, persetujuan paling sedikit 2/3 (dua per tiga) penduduk desa yang mempunyai hak pilih tersebut mempunyai kerumitan tersendiri dan rentan untuk dimanipulasi dan terdapat konflik kepentingan, karena pengusulan perubahan status desa akan berimplikasi terhadap status pengusulnya (kepala desa dan perangkat desa) yang akan digantikan dengan PNS. Untuk itu diperlukan adanya opsi lain, yaitu pola *top-down* dengan kebijakan yang tetap memperhatikan aspek demokrasi.

Penormaan hukum tidak semata-mata bersifat material, melainkan juga harus menyediakan prosedur hukum manakala terjadinya konflik atau sengketa yang terkait dengan suatu masalah hukum Peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai perubahan status desa menjadi kelurahan belum mengatur rumusan mengenai upaya hukum apabila terjadi penolakan, keberatan, atau sengketa terhadap perubahan status tersebut. Upaya hukum yang perlu dirumuskan pertama adalah mediasi di luar pengadilan dengan menyerahkan pada *local wisdom*, kemudian penyelesaian sengketa administratif pada tahap awal pengusulan terhadap keputusan BPD dan kepala daerah yang mengajukan usul perubahan status. Upaya terakhir dilakukan dengan mengajukan *judicial review* perda yang menetapkan perubahan status desa tersebut menjadi kelurahan.

Hal utama dan perlu dilakukan terkait dengan masalah desa adalah mempercepat pembentukan undang-undang mengenai pengakuan dan perlindungan kesatuan masyarakat hukum adat agar dapat dilakukan pemetaan kesatuan masyarakat yang masih hidup di masyarakat. Dengan adanya pemetaan tersebut, rencana pembangunan akan menjadi lebih terarah karena dapat diketahui desa mana yang perlu dipertahankan dan desa yang dapat diubah statusnya menjadi kelurahan. Pembagian kekuasaan secara vertikal berdasarkan UUD 1945 tidak sampai pada kesatuan masyarakat hukum di tingkat desa, melainkan hanya di tingkat kabupaten/kota. Dengan demikian desa sebagai kesatuan masyarakat hukum adat perlu diatur dalam undang-undang tersendiri, bukan hanya masuk di dalam rezim pemerintahan daerah. Berbeda halnya dengan kelurahan yang bersifat administratif yang merupakan bagian dari perangkat pemerintah daerah. UU Pemda atau undang-undang yang mengatur kesatuan masyarakat hukum adat nantinya dapat mengatur mengenai pola hubungan kerja antara pemerintah daerah dan kesatuan masyarakat hukum adat.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku:

- Asshiddiqie, Jimly. (2006). *Hukum Acara Pengujian Undang-undang*. Jakarta: Konstitusi Press.
- Ardian, Zul Afdi. (1994). *Hukum Tata Negara*. Jakarta: Pradnya Paramita.
- Gadjong, Agus Salim Andi. (2007). *Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum*. Bogor: Ghalia Indonesia.
- Juanda. (2008). *Hukum Pemerintahan Daerah Pasang Surut Hubungan Kewenangan antara DPRD dan Kepala Daerah*. Bandung: Alurni.
- Marzuki, Peter Mahmud. 2009. *Penelitian Hukum*. Cetakan ke-5. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Soekanto, Suryono. (1982). *Mengenal Antropologi Hukum*. Bandung: Penerbit Alurni.
- Sunggono, Bambang. (1997). *Metodologi Penelitian Hukum (Suatu Pengantar)*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Widjaja, H.A.W. (1997). *Otonomi Desa Merupakan Otonomi yang Asli, Bulat, dan Utuh*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.

### Jurnal/Makalah:

- Azhari Aidul Fitriadi. *Perubahan Status Desa menjadi Kelurahan di Provinsi Jawa Tengah: Perspektif Hukum Ketatanegaraan*, makalah disampaikan pada *Diskusi Kelompok Terarah tentang Perubahan Status Desa menjadi Kelurahan dalam Sistem Ketatanegaraan di Provinsi Jawa Tengah*, Universitas Muhammadiyah Surakarta, 22 Juni 2013.
- Iswanto, Quo Vadis *Perubahan Status Desa menjadi Kelurahan, Perubahan Status Desa menjadi Kelurahan di Provinsi Jawa Tengah: Perspektif Hukum Ketatanegaraan*, makalah disampaikan pada *Diskusi Kelompok Terarah tentang Perubahan Status Desa menjadi Kelurahan dalam Sistem Ketatanegaraan di Provinsi Jawa Tengah*, Universitas Muhammadiyah Surakarta, 22 Juni 2013.

Jauhari, Thontowi. *Peralihan Status Desa Menjadi Kelurahan (Kasus Desa Mojosongo dan Kemiri, Kec. Mojosongo, Kab. Boyolali)*, makalah disampaikan dalam FGD di Universitas Muhammadiyah Surakarta, 22 Juni 2013.

Kurniasih, Dewi. *Perubahan Status Desa Menjadi Kelurahan di Kabupaten Bandung*. *Jurnal Governance* Vol.1, No. 2, Mei 2011.

Sobari, Kiki Nurzet. 2012. *Eksistensi Tanah Bengkulu setelah berubahnya Pemerintahan Desa menjadi Kelurahan Cicinde Utara Kecamatan Banyusari Kota Karawang dihubungkan dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasa Pokok-Pokok Agraria dan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa*. Skripsi, Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, Bandung.

### Peraturan Perundang-undangan:

- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2013 tentang Kode dan Data Wilayah Administrasi Pemerintahan.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 28 Tahun 2006 tentang Pembentukan, Penghapusan, Penggabungan Desa dan Perubahan Status Desa menjadi Kelurahan.

### Internet:

- "Warga Ajukan Yudicial Reviuw (*sic!*) Relokasi Kantor Pemkab" <http://solorayaonline.com/2012/05/04/warga-ajukan-yudicial-reviuw-relokasi-kantor-pemkab/> diakses tanggal 18 Februari 2013.
- "BMPMPD Kaji Perubahan Status Desa jadi Kelurahan" <http://www.gomong.com/2012/05/08/16030/bmpmpd-kaji-perubahan-status-desajadi-kelurahan/> diakses tanggal 19 Februari 2013.
- Rochyati W. *Teori Implementasi Kebijakan Publik*, [http://rochyati-w-t-fisip.web.unair.ac.id/artikel\\_detail-69584-Umum-](http://rochyati-w-t-fisip.web.unair.ac.id/artikel_detail-69584-Umum-)

[PENDEKATAN%20DAN%20TEORI%20%E2%80%93%20TEORI%20IMPLEMENTASI%20%20%20%20%20KEBIJAKAN%20PUBLIK.html](#) diakses tanggal 23 April 2012.

“Penolakan Raperda Perubahan Status Desa Keputusan DPRD Lobar Dipertanyakan” <http://www.suarantb.com/2010/10/25/Sosial/detil2%203.html> diakses pada tanggal 10 Mei 2013.

Produk Hukum Perda Kabupaten/Kota <http://www.kemendagri.go.id/> diakses tanggal 10 Mei 2013.

**Lain-lain:**

Jawaban tertulis Pemerintah Kabupaten Boyolali atas pertanyaan penelitian.

Jawaban tertulis Pemerintah Kabupaten Lombok Barat terhadap pertanyaan penelitian.