



Laporan Penelitian



KEBERADAAN KELURAHAN DALAM PERSPEKTIF UU DESA

TIM PENELITI PUSAT KAJIAN DESA :

Prof. Dr. I Ketut Rai Setiabudhi, SH. MS;

Dr. Piers Andreas Noak, SH. M.Si;

Dr. I Gusti Ayu Putri Kartika, SH. MH;

Ni luh Gede Astariyani, SH. MH;

Anak Agung Ari Atu Dewi, SH. MH;

I Putu Dharmanu Yudartha, S.Sos. M.PA;

I Ketut Winaya, S.Sos. M.AP.

KERJASAMA ANTARA
PEMERINTAH KOTA DENPASAR
DENGAN PUSAT KAJIAN DESA
UNIVERSITAS UDAYANA
2017

DAFTAR ISI

Halaman

HALAMAN SAMPUL	
DAFTAR ISI.....	i
BAB I PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang Masalah	1
1.2 Identifikasi Masalah	4
1.3 Maksud dan Tujuan	4
1.4 Metode Penelitian	5
BAB II ANALISIS TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS.....	6
2.1 Analisis Teoritis	6
2.2 Analisis Karakteristik Data Desa dan Kelurahan	16
2.2.1 karakteristik data desa dan kelurahan	
2.2.2 Opini publik terhadap perubahan kelurahan menjadi desa	31
2.3 Peran dan Fungsi Desa	62
2.4 Peran dan Fungsi Kelurahan	66
2.5 Pemberdayaan dalam dimensi pengembangan desa dan kelurahan.....	89
Bab III LANDASAN KEBERADAAN KELURAHAN DALAM PERSPEKTIF FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS	94
3.1 Aspek Filosofis	94
3.1.1 Desa Kelurahan Perspektif Filosofis	97
3.1.2 Desa Dinas dan Desa pekraman	103
3.2 Aspek Sosiologis	122
3.3 Aspek Yuridis	124
Bab IV PENUTUP	133
4.1 Simpulan	133
4.2 Saran-saran.....	134
DAFTAR PUSTAKA	
LAMPIRAN	

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang (FH)

Kelurahan merupakan sebuah daerah administratif di wilayah Indonesia yang berada di bawah wilayah kecamatan dan dipimpin oleh seorang Lurah. Lebih jelas mengenai konsep kelurahan di atur dalam Pasal 1 angka 5 PP 73 Tahun 2005 yang menegaskan bahwa Kelurahan adalah wilayah kerja lurah sebagai perangkat Daerah Kabupaten/Kota dalam wilayah kerja Kecamatan. Mengenai kedudukan kelurahan berada di wilayah kecamatan yang bertanggungjawab kepada Bupati/Walikota melalui Camat.

Di Dalam melaksanakan tugasnya Lurah berpedoman pada Pasa 5 yaitu :

- a) pelaksanaan kegiatan pemerintahan kelurahan;
- b) pemberdayaan masyarakat;
- c) pelayanan masyarakat;
- d) penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum;
- e) pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum;
- dan
- f) pembinaan lembaga kemasyarakatan

Difinisi konsep kelurahan juga ditegaskan oleh Daldjoeni yang menegaskan bahwa kelurahan adalah pembagian wilayah administrative di Indonesia di bawah kecamatan. Dalam konteks otonomi di Indonesia, kelurahan adalah wilayah kerja lurah sebagai perangkat daerah Kabupaten/Kota. Selanjutnya kelurahan merupakan unit pemerintahan terkecil setingkat dengan desa.

Berbeda dengan desa, kelurahan memiliki hak untuk mengatur wilayahnya secara terbatas.¹

Selain ada pemerintahan dalam bentuk kelurahan, ada juga pemerintahan dalam desa. Definisi konsep desa dapat dilihat dalam Pasal 1 angka 43 UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Ketentuan Pasal 1 angka 43 menentukan bahwa Desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus Urusan Pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Selanjutnya dalam Pasal 1 angka 3 menegaskan Pemerintah Desa adalah Kepala Desa atau yang disebut dengan nama lain dibantu perangkat Desa sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Desa.

Selanjutnya dalam Pasal 1 UU Nomor 6 tahun 2014, telah diatur tentang definisi desa, menyatakan bahwa desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintah, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul dan tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Desa sebagai tempat kesatuan atau perkumpulan penduduk itu memiliki wewenang dalam mengatur dan melaksanakan tugasnya dalam mensejahterakan penduduknya. Badan yang bertugas dalam menyelenggarakan wewenang dan tugas tersebut adalah lembaga Pemerintahan desa, seperti kepala desa, perangkat desa dan lembaga kemasyarakatan.

¹ <https://www.scribd.com>, h. 1. Diakses tanggal 1 September 2017.

Kepala desa adalah termasuk struktur pemerintahan yang bertugas dalam menyeleggarakan segala urusan pemerintah, dan berkewajiban dalam mengurus dan meningkatkan taraf hidup masyarakat. Sedangkan perangkat desa adalah suatu susunan beberapa orang perwakilan dari penduduk desa yang tugas nya adalah sama dengan kepala desa yaitu untuk menyelenggarakan pemerintah yang baik dan kesejahteraan penduduk itu sendiri. Kepala desa sebagai kepala pemerintahan di desa dalam menjalankan wewenang tidak dapat sewenang-wenang tetapi juga ada aturan-aturan yang memberikan batasan terhadap wewenang yang di milikinya tersebut, dan juga dalam menentukan wewenang yang dipegang oleh kepala desa tersebut juga memiliki Undang-Undang atau aturan yang mengatur. Singkatnya di dalam UU Nomor 6 Tahun 2014 mengatur secara rinci dan detail mengenai desa. Sedangkan keberadaan kelurahan secara detail dan rinci diatur dalam PP 73 Tahun 2005 tentang Kelurahan.

Di dalam keberadaan kelurahan yang diatur secara jelas dalam PP 73 Tahun 2005, maka perlu dikritisi yaitu keberadaan PP 73 Tahun 2005, dasar pembentukannya masih berdasarkan UU 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Di sisi lain keberadaan UU 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sudah dicabut dan dinyatakan tidak berlaku. Dasar pencabutan UU 32 Tahun 2004 adalah UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Seharusnya PP 73 Tahun 2005 perlu direvisi mengingat dasar pembentukan PP 73 Tahun 2005 adalah UU yang telah dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

Selanjutnya pemahaman kelurahan dalam perspektif UU Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa menjadi tidak jelas. Ketidakjelasan tersebut di akibatkan dari kurang diatur secara jelas terkait definisi konsep kelurahan, susunan organisasi, tugas dan fungsi, kewenangan dan lain sebagainya.

Pemahaman keberadaan kelurahan dalam perspektif UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa menempatkan pada pemahaman keberadaan kelurahan secara riil di Kota Denpasar termasuk keberadaan Desa secara riil. Untuk lebih singkatnya maka keberadaan Kelurahan dan Desa dituangkan dalam bentuk tabel berikut :

Berdasarkan pemahaman di atas, maka perlu dilakukan kajian lebih lanjut terkait dengan keberadaan Kelurahan dalam UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

1.2. Identifikasi Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang, maka dapat diidentifikasi permasalahan sebagai berikut:

- a. Bagaimakah pengaturan Kelurahan dalam UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa?
- b. Apakah yang menjadi dasar pertimbangan filosofis, sosiologis dan yuridis dalam memahami keberadaan kelurahan dalam UU Nomor 6 Tahun 2014?
- c. Bagiamanakah peluang Kelurahan dalam konteks UU Nomor 6 Tahun 2014?

1.3. Maksud dan Tujuan

Maksud dan tujuan penelitian ini adalah :

- a. Untuk mengungkap dan memahami secara jelas terkait dengan keberadaan kelurahan dalam UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.
- b. Untuk menjelaskan dan memahami mengenai peluang Kelurahan dalam konteks penataan desa.
- c. Untuk mengalisis dan memahami landasan filosofis, sosiologis dan yuridis terkait dengan keberadaan kelurahan dalam UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

1.4. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam mengkaji keberadaan Kelurahan dalam UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa adalah metode penelitian hukum yang menempatkan pada 1) kajian terhadap aspek legal formal terkait dengan keberadaan kelurahan dalam UU Nomor 6 Tahun 2014. 2) Kajian terhadap aspek empirisnya.

Intinya, metode penelitian hukum yang digunakan dalam penelitian ini berada dalam paradigma interpretivisme terkait dengan hermeneutika hukum. Pemahaman hermeneutika hukum pada dasarnya adalah menempatkan hermeneutika hukum sebagai metode interpretasi atas teks hukum, yang menampilkan segi tersurat yakni bunyi teks hukum dan segi tersirat yang merupakan gagasan dan makna yang ada di belakang teks hukum itu. Oleh karena itu untuk mendapatkan pemahaman yang utuh tentang makna teks hukum itu perlu memahami gagasan yang melatari pembentukan teks hukum dan wawasan konteks kekinian saat teks hukum itu diterapkan atau ditafsirkan. Berkaitan dengan teks hukum dan dikaitkan dengan konteks maka untuk mendapatkan pemahaman yang utuh pemaham teks dan konteks maka penting melakukan konfirmasi dan konfrontasi dengan teori, konsep, serta pemikiran para sarjana yang mempunyai otoritas di bidang keilmuannya berkenaan dengan keberadaan kelurahan dalam perspektif UU nomor 6 tahun 2014.²

² Diadaptasi dari Gede Marhaendra Wija Atmaja, "Politik Pluralisme Hukum dalam Pengakuan Kesatuan Masyarakat Hukum Adat dengan Peraturan Daerah", *Disertasi Doktor*, Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Malang, 2012, h. 17-18

BAB II

ANALISIS TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

2.1. Analisis Teoritis (FH)

Di dalam mengkaji keberadaan kelurahan dalam UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, maka dilakukan analisis yang mengkaitkan dengan landasan teoritik. Landasan teoritik tersebut yaitu :

a. Konsep dan Asas

Pemahaman konsep dalam analisis teoritik dimulai dari pemahaman definisi konsep hukum. Hart bukunya *the concept of law*, menjelaskan bahwa pemahaman hukum harus dipahami sebagai sistem peraturan. Tampaknya pemahaman Hart ada kesamaan antara konsep hukum John Austin, yaitu teori hukum murni yang memurnikan hukum dari anasir-anasir di luar hukum. Melihat dari pernyataan Hart dan Jhon Austin bahwa pertama-tama hukum harus dipahami sebagai suatu sistem peraturan. Sebagai sistem peraturan hukum dibagi menjadi dua konsep peraturan yaitu:

1. Peraturan Primer : peraturan primer terdiri dari standar-standar bagi tingkah laku yang membebaskan berbagai kewajiban. Peraturan-peraturan primer menentukan kelakuan-kelakuan subjek-subjek hukum, dengan menyatakan apa yang harus dilakukan, apa yang dilarang.³ Aturan yang masuk dalam jenis ini muncul sebagai akibat dari kebutuhan masyarakat itu sendiri. Adapun kekuatan mengikat dari berbagai aturan jenis ini didasarkan dari penerimaan masyarakat secara mayoritas.

³ Theo huijbers, 1982, *filsafat hukum dalam lintasan sejarah*, Yogyakarta: Kanisius, , hal 187

2. Peraturan Sekunder : Aturan-aturan sekunder adalah sekelompok aturan yang memberikan kekuasaan untuk mengatur. Aturan-aturan yang dapat digolongkan kedalam kelompok ini adalah aturan yang memuat prosedur bagi pengadopsian dan penerapan hukum primer. Berisi kepastian syarat-syarat bagi pelaku kaidah-kaidah primer dan dengan demikian menampakkan sifat yuridis kaidah-kaidah itu.⁴

Pemahaman konsep hukum yang ditegaskan oleh Hart dan Jhon Austin, nampak bahwa konsep hukum adalah peraturan perundang-undangan dalam aras positivism hukum. Berbeda dengan pandangan konsep hukum dalam aras hukum dan masyarakat yang menempatkan hukum dan realitas sosial sebagai hukum. Hal ini tampak pada beberapa pandangan-pandangan sebagai berikut:

Bahwa hukum dipelajari sebagai bagian yang integral dari kebudayaan secara keseluruhan, dan karena itu hukum dipelajari sebagai produk dari interaksi sosial yang dipengaruhi oleh aspek-aspek kebudayaan yang lain, seperti politik, ekonomi, ideologi, religi, struktur sosial, dll. atau hukum dipelajari sebagai proses sosial yang berlangsung dalam kehidupan masyarakat.

Karena itu, hukum bukan semata-mata berwujud peraturan perundang-undangan yang diciptakan oleh Negara (*state law*), tetapi juga hukum dalam wujudnya sebagai peraturan-peraturan lokal yang bersumber dari suatu kebiasaan masyarakat (*customary law/folk law*), termasuk pula di dalamnya mekanisme-mekanisme pengaturan dalam masyarakat (*self regulation*) yang juga berfungsi sebagai sarana pengendalian sosial (*legal order*). Selanjutnya dapat diuraikan dalam 2 (dua) Pandangan mengenai konsep hukum yaitu :

⁴Theo huijbers, *filsafat hukum ...*, *Ibid.*

1. Hukum dalam pandangan Radcliffe-Brown adalah suatu sistem pengendalian sosial yang hanya muncul dalam kehidupan masyarakat yang berada dalam suatu bangunan Negara, karena hanya dalam suatu organisasi sosial seperti Negara terdapat pranata-pranata hukum seperti polisi, pengadilan, penjara dll. Sebagai alat-alat Negara yang mutlak harus ada untuk menjaga keteraturan sosial dalam masyarakat. Karena itu, dalam masyarakat-masyarakat bersahaja yang tidak terorganisasi secara politis sebagai suatu Negara tidak mempunyai hukum. Walaupun tidak mempunyai hukum, ketertiban sosial dalam masyarakat tersebut diatur dan dijaga oleh tradisi-tradisi yang ditaati oleh warga masyarakat secara otomatis-spontan (*automatic-spontaneous submission to tradition*).
2. Dalam pandangan Malinowski berpendapat bahwa hukum tidak semata-mata terdapat dalam masyarakat yang terorganisasi suatu Negara, tetapi hukum sebagai sarana pengendalian sosial (*legal order*) terdapat dalam setiap bentuk masyarakat. Hukum dalam kehidupan masyarakat bukan ditaati karena adanya tradisi ketaatan yang bersifat otomatis-spontan, seperti dikatakan Radcliffe-Brown, tetapi karena adanya prinsip timbal-balik (*principle of reciprocity*) dan prinsip publisitas (*principle of publicity*).⁵

Berdasarkan pandangan di atas dapat dipahami bahwa hukum diberi pengertian sebagai bentuk peraturan hukum yang dibentuk oleh lembaga yang berwenang dan pemahaman hukum sebagai suatu realitas sosial yang ada dalam kehidupan masyarakat.

⁵ I Nyoman Nurjaya, 2004, *Perkembangan Konsep Pemikiran Pluralism Hukum*, Makalah untuk dipresentasikan dalam Konferensi Internasional tentang Penguasaan Tanah dan Kekayaan Alam di Indonesia yang Sedang Berubah: "Mempertanyakan Kembali Berbagai Jawaban", 11 - 13 Oktober 2004, Hotel Santika, Jakarta.

Berkaitan dengan pemahaman konsep hukum sebagaimana di atas dan dikaitkan dengan keberadaan kelurahan di Kota Denpasar, maka dapat dipahami bahwa di satu sisi pemerintah Kota Denpasar berdasarkan kewenangan membentuk aturan hukum yang bertujuan mengatur pola perilaku masyarakat Kota Denpasar, dan di sisi lain hukum tersebut memang ada dan tumbuh dalam kehidupan masyarakatnya. Dalam konteks penelitian ini konsep hukum yang dibangun adalah dalam rangka melihat apakah pemahaman kelurahan secara legal formal khususnya dalam UU Nomor 6 tahun 2014 telah mengatur secara jelas keberadaan kelurahan tersebut dan selanjutnya dilihat dari aspek empiriknya/sosiologis, apakah keberadaan kelurahan di Kota Denpasar masih tetap dibutuhkan oleh masyarakat Kota Denpasar.

Di dalam Pemahaman ini perlu dilakukan sandingan terkait dengan batas-batas tugas dan kewenangan kelurahan dan desa sebagai bentuk pemerintahan terbawah di bawah kecamatan. Untuk lebih jelasnya perbedaaan prinsip kewenangan kelurahan dan desa diuraikan dalam bentuk Tabel dibawah ini :

TABEL 1.
PERBEDAAN DESA DAN KELURAHAN

No	Perbedaan	Desa	Kelurahan
1	Pemimpin	Kepala Desa (Kades)	Lurah
2	Status Jabatan	Pemimpin daerah / desa tersebut	Perangkat pemerintahan kabupaten / kota yang sedang bertugas di kelurahan tersebut

3	Status Kepegawaian	Bukan PNS	PNS
4	Proses Pengangkatan	Dipilih oleh rakyat melalui PILKADES	Ditunjuk oleh bupati / walikota
5	Masa Jabatan	6 tahun dan dapat dipilih lagi untuk 3 periode berturut-turut, dan tidak berturut-turut.	Tidak dibatasi dan disesuaikan dengan aturan pensiun PNS
6	Pembiayaan Pembangunan	Dana berasal dari pemerintah, pemerintah Provinsi dan Pemkot/Pemkab.	Dana berasal dari APBD

Berdasarkan pemahaman kewenangan Kelurahan dan Desa dapat diurikan sebagai berikut :

a. Kelurahan

1. Pembentukannya

Kelurahan adalah ditetapkan Surat Keputusan Bupati/Walikota atas usulan Camat dari Pegawai Negeri Sipil dan Lurah bertanggung jawab kepada Bupati/Walikota melalui Camat.

2. **Wewenang Lurah adalah :**

- Pelaksana kegiatan pemerintahan kelurahan
- Pemberdayaan masyarakat
- Pelayanan masyarakat
- Penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum
- Pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum
- Pembinaan lembaga kemasyarakatan.

3. ***Keuangan Lurah bersumber :***

- APBD Kabupaten/Kota dan bantuan pihak ketiga serta sumber-sumber lain yang sah dan tidak mengikat.

b. Desa

1. Kepala Desa dipilih langsung oleh masyarakat desa setempat dan pemilihannya diatur berpedoman pada peraturan perundang-undangan yang mengatur Desa, dengan masa jabatan kepala desa adalah 6 tahun dan dapat menjabat paling banyak 3 (tiga) kali berturut-turut atau tidak berturut-turut.

2. ***Wewenang Kepala Desa adalah:***

- Urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hal asal-usul desa.
- Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa.
- Tugas pembantuan dari pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota.
- Urusan pemerintahan lainnya yang oleh peraturan perundang-undangan diserahkan kepada desa.

3. ***Keuangan Desa adalah :***

- Pendapatan Asli Desa.
- Bagi hasil pajak daerah dan retribusi daerah kabupaten/kota.
- Bantuan dari pemerintah, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota.
- Hibah dan sumbangan dari pihak ketiga.

Pemahaman yang benar terkait dengan prinsip-prinsip yang terdapat pada Desa dan Kelurahan, menempatkan pemahaman pada kajian terhadap perlu atau tidak adanya penataan desa di Kota Denpasar.

Konsep yang perlu dipahami lagi adalah konsep penataan desa. Penataan Desa sebagaimana dimaksud dalam UU No. 6 Tahun 2014 merupakan proses-proses pembentukan, penghapusan, penggabungan, perubahan status dan penetapan Desa. Meskipun secara substansi hal ini pernah diatur dalam UU yang mengatur tentang desa yang berlaku sebelumnya, namun penggunaan istilah “penataan” baru muncul pada UU Nomor 6 Tahun 2016 tentang Desa. Konsep penataan desa secara jelas diatur dalam Pasal 7 UU Nomor 6 Tahun 2016 tentang Desa. Dalam ketentuan Pasal 7 UU Nomor 6 Tahun 2016 menegaskan bahwa Pemerintah Kota Denpasar dapat melakukan penataan desa berdasarkan hasil evaluasi tingkat perkembangan Pemerintahan Desa. Selanjutnya dalam tujuan penataan desa adalah:

- a. mewujudkan efektivitas penyelenggaraan Pemerintahan Desa;
- b. mempercepat peningkatan kesejahteraan masyarakat Desa;
- c. mempercepat peningkatan kualitas pelayanan publik;
- d. meningkatkan kualitas tata kelola Pemerintahan Desa; dan
- e. meningkatkan daya saing Desa.

Selanjutnya bentuk penataan desa adalah :

- a. pembentukan;
- b. penghapusan;
- c. penggabungan;
- d. perubahan status; dan
- e. penetapan Desa.

Pentingnya pemahaman penataan desa dalam rangka pemahaman perlu atau tidaknya perubahan status kelurahan menjadi desa atau perubahan status desa menjadi kelurahan.

Di dalam konteks mengkaji keberadaan Kelurahan dalam UU Nomor 6 Tahun 2014 perlu mengkaji asas-asas yang terkait. Bruggink menyatakan bahwa landasan (basis) suatu sistem hukum terdapat kaidah-kaidah penilaian yang fundamental (mendasar)

yang dinamakan asas-asas hukum.⁶ Gagasan tentang asas hukum sebagai kaidah yang fundamental juga ditegaskan oleh Paul scholten yang menegaskan pikiran-pikiran dasar yang terdapat di dalam dan di belakang sistem hukum yang dirumuskan dalam aturan-aturan perundang-undangan dan putusan hakim.⁷

Pemahaman asas hukum berdasarkan Paul scholten bahwa asas hukum itu berada di dalam dan dibelakang suatu sistem hukum. Berkaitan dengan asas hukum tersebut maka dalam Pasal 24 UU Nomor 6 Tahun 2014 yang dengan tegas mengatur asas hukum penyelenggaraan pemerintahan desa dapat digunakan ketika melakukan penyelenggaraan pemerintahan kelurahan.

Satjipto Rahardjo menegaskan asas hukum merupakan landasan yang paling luas bagi lahirnya suatu peraturan hukum. Ini berarti bahwa peraturan hukum ini pada akhirnya dikembalikan kepada asas-asas tersebut.⁸ Berdasarkan pemikiran Satjipto Rahardjo, maka asas hukum tersebut bukan sekedar kumpulan peraturan hukum melainkan asas hukum mengandung nilai dan tuntutan-tuntutan etis. Oleh karena itu asas hukum tersebut merupakan jembatan antara peraturan hukum dengan cita-cita sosial dan pandangan etis masyarakatnya. Melalui asas hukum, suatu peraturan hukum berubah sifatnya bagian dari tatanan etis. Selanjutnya untuk melihat asas hukum terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan kelurahan dapat dilihat dalam Pasal 24 UU Nomor 6 Tahun 2014 yaitu asas dalam penyelenggaraan pemerintahan Desa adalah:

⁶ J.J.H. Bruggink, 1999, *Refleksi Tentang Hukum*, diterjemahkan oleh B. Arief Sidharta, PT Citra Aditya Bakti, Bandung , h. 119.

⁷ J.J.H. Bruggink, 1999, *Refleksi.., Ibid.*

⁸ Satjipto Rahardjo, 2014, *Ilmu Hukum*, Penerbit Citra Aditya Bakti, Bandung .

Tabel 2
 Definisi konsep asas yang melingkupi Penyelenggaraan
 Pemerintahan Desa

No	Asas-Asas	Definisi konsep
a.	kepastian hukum	“kepastian hukum” adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan Pemerintahan Desa.
b.	tertib penyelenggaraan pemerintahan	“tertib penyelenggara pemerintahan” adalah asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggara Pemerintahan Desa.
c.	tertib kepentingan umum	Yang dimaksud dengan” adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif.
d.	keterbukaan	“keterbukaan” adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan Pemerintahan Desa dengan tetap memperhatikan ketentuan peraturan perundang-undangan.
e.	proporsionalitas	“proporsionalitas” adalah asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggaraan Pemerintahan Desa.

f.	profesionalitas	“profesionalitas” adalah asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan.
g.	akuntabilitas	“akuntabilitas” adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir kegiatan penyelenggaraan Pemerintahan Desa harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat Desa sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
h.	efektivitas dan efisiensi	<p>“efektivitas” adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan yang dilaksanakan harus berhasil mencapai tujuan yang diinginkan masyarakat Desa.</p> <p>“efisiensi” adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan yang dilaksanakan harus tepat sesuai dengan rencana dan tujuan.</p>
i.	kearifan lokal	“kearifan lokal” adalah asas yang menegaskan bahwa di dalam penetapan kebijakan harus memperhatikan kebutuhan dan kepentingan masyarakat Desa.
j.	keberagaman	“keberagaman” adalah penyelenggaraan Pemerintahan Desa yang tidak boleh

		mendiskriminasi kelompok masyarakat tertentu.
k.	partisipatif.	“partisipatif” adalah penyelenggaraan Pemerintahan Desa yang mengikutsertakan kelembagaan Desa dan unsur masyarakat Desa.

Berdasarkan pemahaman asas sebagaimana dijelaskan di atas, maka setiap penyelenggaraan pemerintahan Desa termasuk penyelenggaraan pemerintahan kelurahan, asas yang digunakan sebagai pedoman dan panduan adalah asas sebagaimana diatur dalam Pasal 24 UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

2.2. Analisis Praktik Empiris

2.2.1 Karakteristik Data Desa dan Kelurahan

Pemerintah kota Denpasar secara administratif terdiri dari 4 wilayah kecamatan dan 43 desa/kelurahan . Dari 43 desa/kelurahan tersebut yang berstatus kelurahan berjumlah 16 dan desa berjumlah 27 (lihat tabel 3)

Tabel 3 Desa/kelurahan di Kota Denpasar

Kecamatan	Jumlah Desa/Kelurahan Menurut Jenisnya Per Kecamatan		
	Dinas	Kelurahan	Adat
	2016	2016	2016
Denpasar Selatan	4	6	11
Denpasar Timur	7	4	12
Denpasar Barat	8	3	2
Denpasar Utara	8	3	10

Kota	27	16	35
Denpasar			

Sumber : BPS, 2016

1) Denpasar Utara

Luas wilayah kecamatan Denpasar Utara sebesar 31,42 Ha atau 18,83 persen dari luas Kota Denpasar. Wilayah kematan Denpasar utara terbagi 3 kelurahan dan 8 desa dinas, yaitu Kelurahan Ubung, kelurahan Peguyangan, kelurahan Tonja, desa ubung kaja, desa peguyangan kaja, desa peguyangan kangin, desa pemecutan kaja, desa dauh puri kaja, desa dangin puri kauh dan desa dangin puri kangin. Pada tahun 2015 jumlah penduduk Denpasar utara mencapai 194.600 jiwa yang terbagi disetiap kelurahan dan desa (lihat tabel 4)

Tabel 4

Jumlah penduduk kecamatan Denpasar Utara

Desa/kelurahan	Luas (Km2)	Rumah Tangga	Jumlah penduduk	Kepadatan Penduduk/km2
Pemecutan Kaja	3,85	13.255	31.375	8.149,46
Dauh Puri Kaja	1,09	5.104	25.383	23287,24
Dangin Puri kauh	0,72	1.112	10159	14109,07
Dangin Puri Kaja	1,42	4343	14519	10224,77
Dangin Puri Kangin	0,75	2553	10877	14502,88
Tonja	2,30	6895	20301	8826,42
Peguyangan	6,44	4864	16465	2556,73
Ubung	1,03	4681	11774	11430,99

Ubung Kaja	4,30	8650	32790	7625.64
Peguyangan Kaja	5,36	2305	7625	1422.58
Peguyangan Kangin	4,16	5186	13331	3204.64

Sumber : BPS, 2016

a) Profil kelurahan peguyangan

Mengacu pada Peraturan Daerah Kota Denpasar Nomor 9 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kecamatan dan Kelurahan Kota Denpasar (Pasal 6), susunan Organisasi Kelurahan Peguyangan di Kota Denpasar adalah sebagai berikut :

1. Lurah
2. Sekretariat Kelurahan
3. Seksi Pemerintahan dan Tramtib
4. Seksi Pemberdayaan Masyarakat
5. Seksi Kesejahteraan Rakyat
6. Seksi Pelayanan Umum

b) Visi dan misi

Kelurahan Peguyangan diarahkan menjadi seperti Visi sebagai berikut :

“MEWUJUDKAN KELURAHAN PEGUYANGAN RENA RAHARJA, KREATIF BERWAWASAN BUDAYA, DALAM KESEIMBANGAN MENUJU KEHARMONISAN YANG BERKELANJUTAN”

Sedangkan aktualisasi dari visi tersebut dapat terlihat dari misi yang dirumuskan sebagai berikut :

Misi pembangunan Kelurahan Peguyangan sebagai penjabaran yang lebih kongkrit untuk mendukung terwujudnya Visi Pembangunan Kelurahan Peguyangan 2011 – 2015 adalah :

1. Menumbuh kembangkan jati diri masyarakat Kelurahan Peguyangan berdasarkan kebudayaan Bali.

Tujuan :

Meningkatkan kualitas kehidupan beragama; Melestarikan dan mengembangkan budaya; Meningkatkan keamanan, ketentraman dan ketertiban masyarakat; Menata ruang Kota yang nyaman dan terkendali; Meningkatkan kebersihan dan keindahan kota.

Sasaran :

Meningkatkan pemahaman dan penghayatan ajaran agama, peran serta lembaga sosial keagamaan dan terciptanya harmoni sosial yang kondusif; Meningkatnya pelestarian dan pengembangan kekayaan budaya; Menurunkan angka pelanggaran hukum, mencegah ketegangan dan acaman konflik antar kelompok masyarakat atau antar golongan; Meningkatkan kepatuhan dan disiplin masyarakat terhadap hukum; Meningkatkan rasa aman bagi masyarakat; Mengedalikan pemanfaatan ruang dan menurunkannya pelanggaran tata ruang dan bangunan; Meningkatnya daya tarik Kota sebagai Daerah tujuan wisata.

2. Pemberdayaan Masyarakat dilandasi dengan kebudayaan Bali dan Kearifan lokal.

Tujuan :

Meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan; Memberdayakan masyarakat dan institusi lokal; Meningkatkan rasa saling percaya dan mengharmoniskan antar kelompok masyarakat, merukunkan umat beragama dan melindungi masyarakat.

Sasaran :

Meningkatkan partisipasi masyarakat dalam keseluruhan proses pembangunan untuk dapat mempertahankan kemajuan perekonomian; Meningkatkan kesatuan bangsa dan perlindungan masyarakat.

3. Mewujudkan pemerintahan yang baik (Good Governance)

Tujuan :

Menciptakan tata pemerintahan yang bersih dan berwibawa; Menciptakan ketentraman dan ketertiban masyarakat.

Sasaran :

Mengurangi secara nyata praktek korupsi di birokrasi ; Menciptakan sistem kelembagaan dan ketatalaksanaan pemerintahan yang bersih, efisien, efektif, transparan, profesional, dan akuntabel; Meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pengambilan kebijakan publik; Meningkatkan kualitas pelayanan melalui pengelolaan kearsipan yang profesional.

4. Membangun pelayanan publik untuk meningkatkan kesejahteraan

Tujuan :

Meningkatkan aksesibilitas dan kualitas pendidikan; Meningkatkan aksesibilitas dan kualitas kesehatan; Meningkatkan perlindungan dan kesejahteraan sosial.

Sasaran :

Perluasan jaringan dan pemerataan memperoleh pendidikan yang bermutu; Meningkatkan sarana dan prasarana, lingkungan dan pelayanan kesehatan; Meningkatkan kesejahteraan sosial oleh dan untuk

semua kalangan masyarakat; Meningkatkan kualitas kehidupan dan peran perempuan, keluarga kecil berkualitas serta kesejahteraan dan perlindungan anak; Menanggulangi kemiskinan; Meningkatkan pelayanan kependudukan, pemuda dan olahraga dan keluarga berencana.

5. Mempercepat pertumbuhan dan memperkuat ketahanan ekonomi melalui sistem ekonomi kerakyatan.

Tujuan :

Mengembangkan Kota kreatif berbasis budaya unggulan; Meningkatkan Sarana dan Prasarana (Infrastruktur/fasilitas umum); Meningkatkan dan mengembangkan sarana dan prasarana perhubungan; Memberdayakan koperasi dan usaha mikro, kecil dan menengah; Merevitalisasi pertanian agar tetap berfungsi sebagai paru-paru kota.

2) Denpasar Selatan

Denpasar selatan merupakan salah satu kecamatan di kota Denpasar yang memiliki topografi yaitu daerah pesisir/pantai. Topografi tersebut menjadikan kecamatan Denpasar Selatan memiliki banyak potensi wisata. Adapun kecamatan Denpasar selatan terbagi menjadi 6 kelurahan dan 4 desa yaitu Kelurahan panjer, kelurahan renon, kelurahan sesetan, kelurahan sanur, kelurahan pedungan, kelurahan serangan, desa sidakarya, desa pemogan, desa sanur kauh, dan desa sanur kaja. Jumlah penduduk pada kecamatan Denpasar selatan pada tahun 2015 berjumlah 279.640 jiwa. Adapun, penduduk terbagi di beberapa desa dan kelurahan (lihat tabel 1.3).

Tabel 5
Jumlah penduduk kecamatan Denpasar Selatan

Desa/kelurahan	Luas (Km2)	Rumah Tangga	Jumlah penduduk	Kepadatan Penduduk/km2
Pemogan	9,71	17374	43997	4531,1
Pedungan	7,49	10852	42342	5653,14
Sesetan	7,39	17406	49893	6751,42
Serangan	4,81	1006	7418	1542,20
Sidakarya	3,89	7361	26757	10925,91
Panjer	3,59	15206	39224	4039,54
Renon	2,54	6516	20773	8178,35
Sanur Kauh	3,86	5147	15167	3929,27
Sanur	4.02	5189	18345	4563,43
Sanur Kaja	2,69	2908	15725	5678,44

Sumber : BPS, 2016

Profil kelurahan renon

Mengacu pada Peraturan Daerah Kota Denpasar Nomor 9 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kecamatan dan Kelurahan Kota Denpasar (Pasal 6), susunan Organisasi Kelurahan Renon di Kota Denpasar adalah sebagai berikut :

1. Lurah
2. Sekretariat Kelurahan
3. Seksi Pemerintahan dan Tramtib
4. Seksi Pemberdayaan Masyarakat
5. Seksi Kesejahteraan Rakyat
6. Seksi Pelayanan Umum dan
7. Kelompok Jabatan Fungsional

c) Visi dan misi

Kelurahan renon dalam melaksanakan fungsi dan kewenangan berlandaskan visi yaitu :

“MEWUJUDKAN KELURAHAN RENON RENA RAHARJA, KREATIF BERWAWASAN BUDAYA, DALAM KESEIMBANGAN MENUJU KEHARMONISAN YANG BERKELANJUTAN”

Adapun untuk mewujudkan visi tersebut diperlukan misi sehingga mampu melaksanakan pembangunan di segala sektor kepada masyarakat. Misi pembangunan kelurahan renon tahun 2011-2015 adalah :

6. Menumbuh kembangkan jati diri masyarakat Kelurahan renon berdasarkan kebudayaan Bali.

Tujuan :

Meningkatkan kualitas kehidupan beragama;
Melestarikan dan mengembangkan budaya;
Meningkatkan keamanan, ketentraman dan ketertiban masyarakat; Menata ruang Kota yang nyaman dan terkendali; Meningkatkan kebersihan dan keindahan kota.

Sasaran :

Meningkatkan pemahaman dan penghayatan ajaran agama, peran serta lembaga sosial keagamaan dan terciptanya harmoni sosial yang kondusif;
Meningkatnya pelestarian dan pengembangan kekayaan budaya; Menurunkan angka pelanggaran hukum, mencegah ketegangan dan acaman konflik antar kelompok masyarakat atau antar golongan;
Meningkatkan kepatuhan dan disiplin masyarakat terhadap hukum; Meningkatkan rasa aman bagi masyarakat; Mengedalikan pemanfaatan ruang dan menurunkan pelanggaran tata ruang dan bangunan;

Meningkatnya daya tarik Kota sebagai Daerah tujuan wisata.

7. Pemberdayaan Masyarakat dilandasi dengan kebudayaan Bali dan Kearifan lokal.

Tujuan :

Meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan;
Memberdayakan masyarakat dan institusi lokal;
Meningkatkan rasa saling percaya dan mengharmoniskan antar kelompok masyarakat, merukunkan umat beragama dan melindungi masyarakat.

Sasaran :

Meningkatkan partisipasi masyarakat dalam keseluruhan proses pembangunan untuk dapat mempertahankan kemajuan perekonomian; Meningkatkan kesatuan bangsa dan perlindungan masyarakat.

8. Mewujudkan pemerintahan yang baik (Good Governance)

Tujuan :

Menciptakan tata pemerintahan yang bersih dan berwibawa; Menciptakan ketentraman dan ketertiban masyarakat.

Sasaran :

Mengurangi secara nyata praktek korupsi di birokrasi ; Menciptakan sistem kelembagaan dan ketatalaksanaan pemerintahan yang bersih, efisien, efektif, transparan, profesional, dan akuntabel; Meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pengambilan kebijakan publik; Meningkatkan kualitas pelayanan melalui pengelolaan kearsipan yang profesional.

9. Membangun pelayanan publik untuk meningkatkan kesejahteraan

Tujuan :

Meningkatkan aksesibilitas dan kualitas pendidikan;
Meningkatkan aksesibilitas dan kualitas kesehatan;
Meningkatkan perlindungan dan kesejahteraan sosial.

Sasaran :

Perluasan jaringan dan pemerataan memperoleh pendidikan yang bermutu; Meningkatkan sarana dan prasarana, lingkungan dan pelayanan kesehatan; Meningkatkan kesejahteraan sosial oleh dan untuk semua kalangan masyarakat; Meningkatkan kualitas kehidupan dan peran perempuan, keluarga kecil berkualitas serta kesejahteraan dan perlindungan anak; Menanggulangi kemiskinan; Meningkatkan pelayanan kependudukan, pemuda dan olahraga dan keluarga berencana.

10. Mempercepat pertumbuhan dan memperkuat ketahanan ekonomi melalui sistem ekonomi kerakyatan.

Tujuan :

Mengembangkan Kota kreatif berbasis budaya unggulan; Meningkatkan Sarana dan Prasarana (Infrastruktur/fasilitas umum); Meningkatkan dan mengembangkan sarana dan prasarana perhubungan; Memberdayakan koperasi dan usaha mikro, kecil dan menengah; Merevitalisasi pertanian agar tetap berfungsi sebagai paru-paru kota.

3) Denpasar Barat

Kecamatan Denpasar Barat memiliki luas wilayah sebesar 2.406 Ha, jika dilihat dari penggunaan lahannya lebih banyak daerah pertanian bukah sawah. Secara administratif kecamatan Denpasar Barat terbagi menurut jenisnya menjadi tiga kelurahan dan delapan desa. Adapun secara terperinci kelurahan dan desa di kecamatan Denpasar Barat adalah Kelurahan dauh puri, kelurahan padangsambian, kelurahan pemecutan, desa dauh puri kauh, desa dauh puri kangin, desa dauh puri klod, desa padangsambian kaja, desa padangsambian klod, desa pemecutan klod, desa tegal kerta, dan desa tegal harum. Jumlah penduduk pada kecamatan Denpasar barat tahun 2015 mencapai 255.160 jiwa yang terbagi di beberapa kelurahan dan desa (lihat tabel 6)

Tabel 6
Jumlah penduduk kecamatan Denpasar Utara

Desa/kelurahan	Luas (Km2)	Rumah Tangga	Jumlah penduduk	Kepadatan Penduduk/km2
Padangsambian Klod	4,12	8410	29592	7182,62
Pemecutan Klod	4,42	17168	43025	9734,14
Dauh Puri Kauh	1,83	8853	26841	14666,94
Dauh Puri Klod	1,88	5853	228335	12146,50
Dauh Puri	0.60	3261	16629	27714,33
Dauh Puri Kangin	0,59	1276	5930	10050,32
Pemecutan	1,86	7159	21693	11663,06
Tegal Harum	0,62	4249	16684	26909,40

Tegal Kerta	0,35	6837	21664	61896,40
Padangsambian	3,70	12182	31613	8543,99
Padangsambian Kaja	4,09	1778	18655	4561,15

Sumber : BPS, 2016

4) Denpasar Timur

Kecamatan Denpasar timur terbagi menjadi 4 kelurahan dan 7 desa yaitu Kelurahan sumerta, kelurahan kesiman, kelurahan penatih, kelurahan dangin puri, desa sumerta kauh, desa sumerta kaja, desa sumerta klod, desa kesiman petilan, desa kesiman kertalangu, desa penatih dangin puri, dan desa dangin puri klod. Jumlah penduduk yang terdapat pada secara keseluruhan pada kecamatan Denpasar timur mencapai 151.200 jiwa pada tahun 2015. Adapun secara terperinci jumlah penduduk di setiap desa dan kelurahan Denpasar timur dapat dilihat pada tabel 1.5.

Tabel 7

Jumlah penduduk kecamatan Denpasar Timur

Desa/kelurahan	Luas (Km2)	Rumah Tangga	Jumlah penduduk	Kepadatan Penduduk/km2
Dangin Puri Klod	2,23	5443	10183	4566,17
Sumerta Klod	2,68	6615	20879	7790,67
Kesiman	2,43	5051	16531	6802,70
Kesiman Petilan	2,84	3565	12716	4477,56
Kesiman kertalangu	3,76	8652	17706	4708,91
Sumerta	0,50	3605	12477	24953,23

Sumerta Kaja	0,52	2365	12626	24280,57
Sumerta kauh	0,87	2382	11302	12990,42
Dangin Puri	0,62	1984	12983	20940,90
Penatih	2,73	3302	12285	4499,88
Penatih Dangin Puri	3,12	1891	11514	3690,35

Sumber : BPS, 2016

Profil kelurahan Penatih

Struktur organisasi kelurahan

Kelurahan penatih berada dibawah jalur koordinasi dengan kecamatan Denpasar timur sehingga kelurahan penatih melaksanakan kewenangan yang dilimpahkan dari kecamatan dan kota Denpasar untuk dapat dilaksanakan. Adapun susunan organisasi kelurahan penatih adalah sebagai berikut :

- a) Lurah;
- b) Sekretaris Kelurahan'
- c) Seksi pemerintahan, ketentraman dan ketertiban;
- d) Seksi pemberdayaan masyarakat;
- e) Seksi pelayanan Umum;
- f) Seksi Kesra; dan
- g) Kelompok jabatan fungsional

Susunan organisasi tersebut berlaku seragam dengan kelurahan-kelurahan di Kota Denpasar. Untuk di kelurahan penatih Jumlah Pegawai keseluruhan berjumlah 18 Orang yang berupaya melaksanakan tugas dan kewenangan untuk membantu mewujudkan visi dan misi kota Denpasar.

Urusan Wajib Kelurahan penatih

- Pendidikan

Sumber daya manusia merupakan salah satu potensi yang sangat esensial dalam melaksanakan pembangunan. Selain

itu, terwujudnya masyarakat yang semakin sejahtera dapat di peroleh melalui tingkat pendidikan. Berdasarkan data, bahwa sarana dan prasarana pendidikan di Kelurahan Penatih, Kecamatan Denpasar Timur sudah cukup memadai dalam arti bahwa sarana pendidikan di Kecamatan Denpasar Timur masih memadai sebagai pendopang Pendidikan masyarakat Kelurahan Penatih.

- Kesehatan

Di Kelurahan Penatih derajat kesehatan masyarakat dapat diamati melalui beberapa unsur, meliputi angka kesakitan, angka kematian dan status gizi yang menunjukkan kondisi yang baik.

Fasilitas pelayanan kesehatan yang berada di Kelurahan Penatih terdapat 1(satu) puskesmas pembantu dan 10(sepuluh) buah posyandu. Didukung pula oleh adanya 2 buah Apotek dan 1 buah toko obat berijin.

- Kepemudaan dan Olah Raga

Adapun kegiatan Kelurahan Penatih yang melibatkan kepemudaan antara lain :

- 1) Turut berperan dalam menjaga kebersihan dan ikut dalam gotong royong yang diadakan kelurahan;
- 2) Berperan aktif dalam pelaksanaan kegiatan Karang Taruna;
- 3) Mengaktifkan kegiatan olah raga dimasing-masing Banjar seperti Bela Diri, Volly, Tenis Meja
- 4) Berpartisipasi dalam kegiatan pembangunan Kelurahan melalui kegiatan kreatif yaitu melalui Pentas Budaya Kelurahan Penatih yang dilaksanakan setiap Tahun oleh para Pemuda atau sekaa Teruna yang ada di Banjar.

- **Pertanahan**

Dalam rangka penertiban administrasi pertanahan di Kelurahan Penatih seoptimal mungkin dilaksanakan lengkap dan teliti. Hal ini dilakukan untuk menghindari terjadinya permasalahan di bidang tersebut. Langkah-langkah yang diambil dalam rangka penertiban administrasi tersebut antara lain :

- 1) Mengkoordinasikan dan memberi instruksi kepada Kepala Lingkungan, dan Kasi Pemerintahan dan Trantib Kelurahan Penatih dan Kasi Pelayanan Umum agar pengurusan Surat Keterangan Tanah dilakukan sesuai dengan ketentuan dan perundang-undangan yang berlaku ;
- 2) Meneliti tentang riwayat kepemilikan tanah serta melakukan pengecekan di lapangan;
- 3) Melakukan koordinasi dengan instansi terkait.

- **Pemberdayaan Masyarakat**

Lembaga Kemasyarakatan Kelurahan Penatih yang berperan aktif antara lain : PKK Kelurahan Penatih, Lembaga Pemberdayaan Masyarakat (LPM), Karang Taruna, PSM (Pekerja Sosial Masyarakat),

- **Kebudayaan**

Kelurahan Penatih turut serta dalam upaya pemeliharaan dan pelestarian Budaya melalui beberapa kegiatan yang disejalankan dengan visi Kota Denpasar, yaitu : "Denpasar Kreatif berwawasan Budaya dalam Keseimbangan Menuju Keharmonisan" sehingga dikembangkan di Kelurahan Penatih kegiatan Pentas Budaya setiap Tahunnya yang dilakukan oleh Sekaa Teruna di Tiap Banjar secara bergantian.

Penyelenggaraan Tugas Umum Pemerintahan

1) Penyelenggaraan Ketentraman dan Ketertiban Umum

Dalam menjaga keamanan dan ketertiban di wilayah Kelurahan Penatih, pemerintah kelurahan senantiasa berupaya berkoordinasi dengan aparat keamanan melalui Babinsa dan Babinkamtibmas dan juga mengembangkan Satgas Lingkungan, Tim Penertiban Lingkungan atau Pecalang yang ada dimasing-masing Banjar.

2) Tugas-tugas umum pemerintahan lainnya yang dilaksanakan oleh Kelurahan.

Penyelenggaraan tugas-tugas umum pemerintah yang dilaksanakan oleh Kelurahan Penatih antara lain berupa pelayanan umum kepada masyarakat. Pelayanan masyarakat yang diberikan oleh Kelurahan Penatih antara lain : Penerbitan Surat Pengantar KTP, KK, Surat Pindah Domisili, Rekomendasi HO, Rekomendasi IMB, Ahli Waris, Silsilah, legalisir dan lain-lain. Hal tersebut menuntut Kelurahan Penatih untuk selalu memberikan pelayanan yang terbaik bagi masyarakat.

Dalam upaya pencapaian Pelayanan yang prima maka salah satu upaya yang dilakukan adalah melalui pelayanan terpadu satu pintu mulai Tahun 2010 dengan konsep yang dicanangkan oleh Walikota yaitu SEWAKA DHARMA (melayani adalah kewajiban) oleh karena itu seluruh pelayanan ada pada front desk yang ditangani oleh Kasi Pelayanan Umum.

Dengan Pelayanan Satu Pintu diharapkan Pelayanan kepada Masyarakat lebih cepat, efektif dan efisien dan ada unsur keterbukaan.

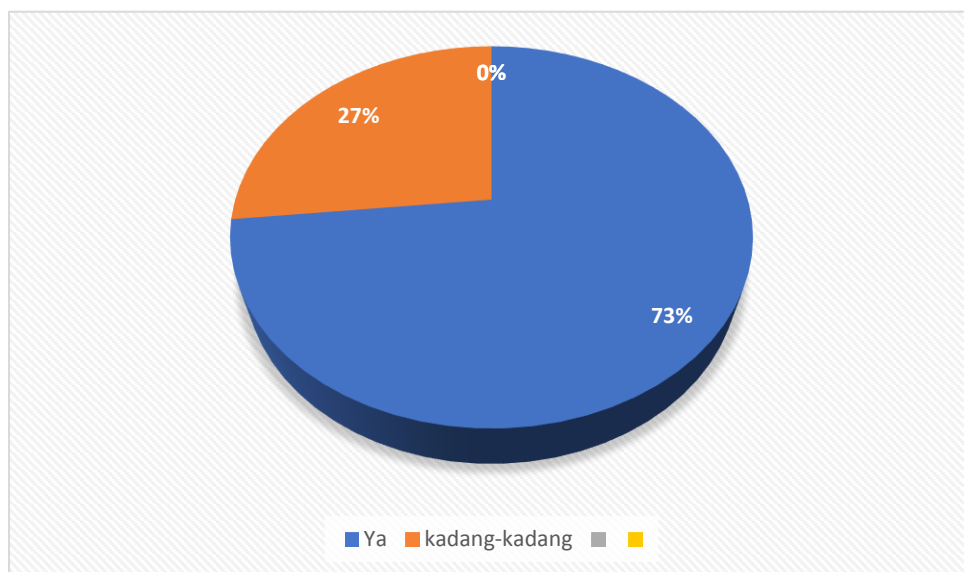
2.2.2 Opini publik terhadap perubahan kelurahan menjadi Desa

Berdasarkan data lapangan, dapat diuraikan sebagai berikut :

1. Kelurahan Tonja

Responden di kelurahan Tonja memberikan pendapat bahwa memahami tugas dan fungsi kelurahan termasuk program kerja yang dimiliki kelurahan. Sedangkan keterlibatan masyarakat dalam kegiatan yang dilakukan kelurahan boleh cukup intens. Hal initerlihat dari mayoritas responden yang menyatakan masyarakat terlibat dalam kegiatan yang dilaksanakan kelurahan seperti dalam perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi.

Diagram 1. Keterlibatan dalam program pembangunan di kelurahan



Adapun program yang selama ini dilakukan pada kelurahan Tonja yang melibatkan masyarakat seperti jumat bersih, posyandu, menjaga ketertiban lingkungan dan lain-lain.

Diagram 2. Pelayanan di Kelurahan Tonja

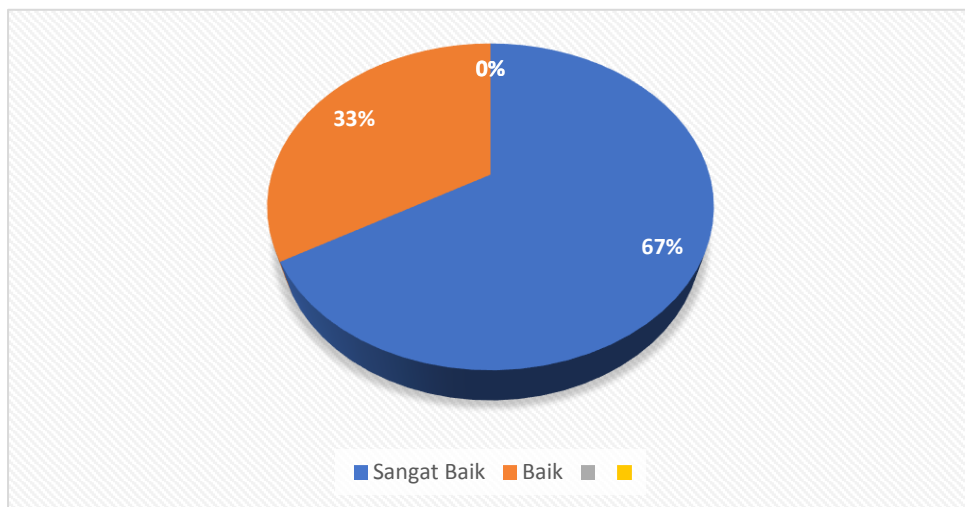
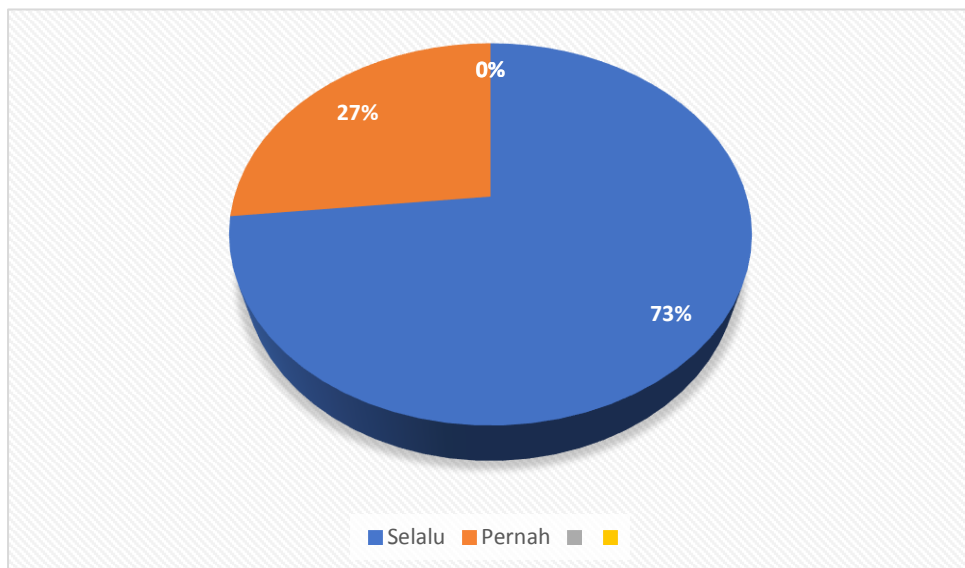


Diagram 3. Sosialisasi program kelurahan kepada masyarakat



Hal yang kemudian ditanyakan adalah terkait rencana perubahan status kelurahan menjadi desa yang menjadi kajian dalam penelitian ini. Adapun hasil dari jawaban responden, sebagian besar mengetahui perubahan tersebut (Diagram 4)

Diagram 4.



Berdasarkan jawaban tersebut dapat diperoleh gambaran bahwa isu terkait rencana perubahan kelurahan menjadi desa menjadi sesuatu yang penting khususnya bagi kelompok masyarakat dan aparatur di kelurahan. Akan tetapi walaupun hampir mayoritas responden mengetahui akan perubahan tersebut hanya delapan responden yang setuju terkait perubahan tersebut (Diagram 4). Bahkan pimpinan di kelurahan (lurah) Tonja yang kurang setuju akan perubahan kelurahan menjadi desa dengan alasan bahwa beliau hanya menjalankan keputusan dari pemerintah pusat, apapun keputusannya⁹. Sedangkan dari sisi tokoh masyarakat di kelurahan tonja cenderung setuju terkait perubahan kelurahan menjadi desa seperti yang disampaikan bapak Nyoman Supartha :

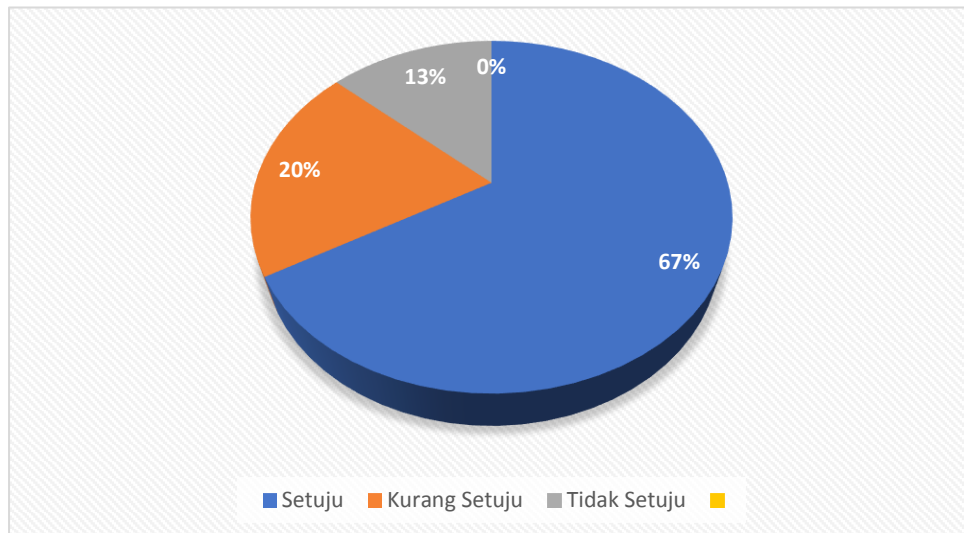
“Kalau misalnya kelurahan diubah menjadi desa maka banyak sekali potensi yang bisa dikembangkan dan tentunya lebih mudah mengelola istilahnya rumah tangga sendiri”.

Pernyataan tersebut mewakili dari opini masyarakat kelurahan Tonja yang setuju ketika diberi kesempatan untuk mengelola

⁹ Ade Indah Sari Putri (Wawancara,2017)

wilayahnya secara mandiri dan tidak bergantung kepada pemerintah Kota Denpasar.

Diagram 5. Persepsi masyarakat perlu tidaknya perubahan status kelurahan menjadi desa atau sebaliknya.



Jika melihat hasil jawaban kemudian dianalisa maka dapat dipahami bahwa setiap orang pasti memiliki alasan terkait perubahan kelurahan menjadi desa. Walaupun mayoritas masyarakat setuju akan perubahan tersebut maka perlu melihat berbagai pertimbangan terutama terkait dampak terhadap sosial, politik dan harapan mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

2. Kelurahan Sumerta

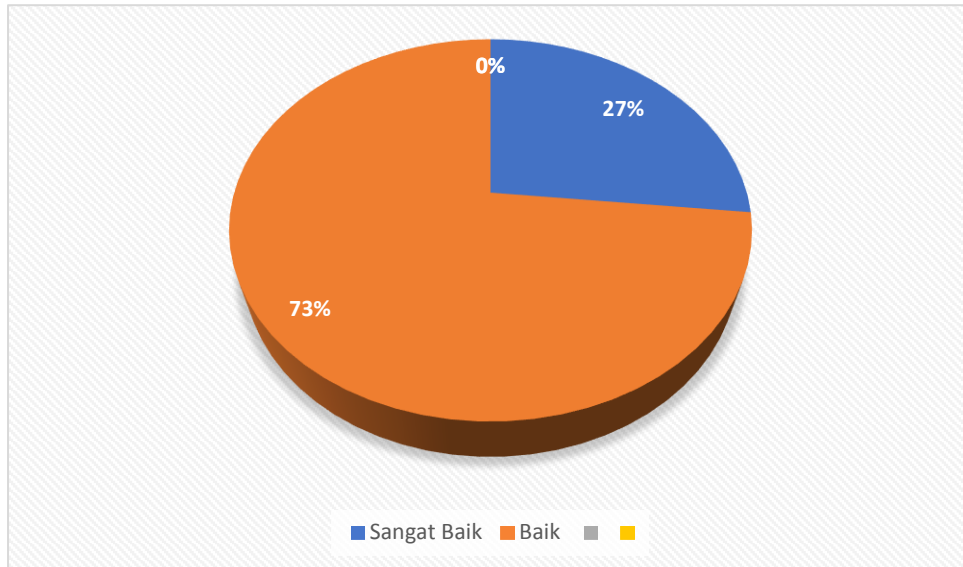
Responden sepuluh orang di kelurahan Sumerta memberikan pendapat bahwa memahami tugas dan fungsi kelurahan termasuk program kerja yang dimiliki kelurahan. Berdasarkan data tersebut dapat diperoleh gambaran bahwa mayoritas responden mengetahui tugas dan fungsi kelurahan termasuk program kerja kelurahan sumerta. Program kerja pada kelurahan sumerta adalah sebagai berikut¹⁰ :

- 1) Kewilayahan, Kesehatan, Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang;

¹⁰ Ni Nyoman Ekayanti (Wawancara,2017)

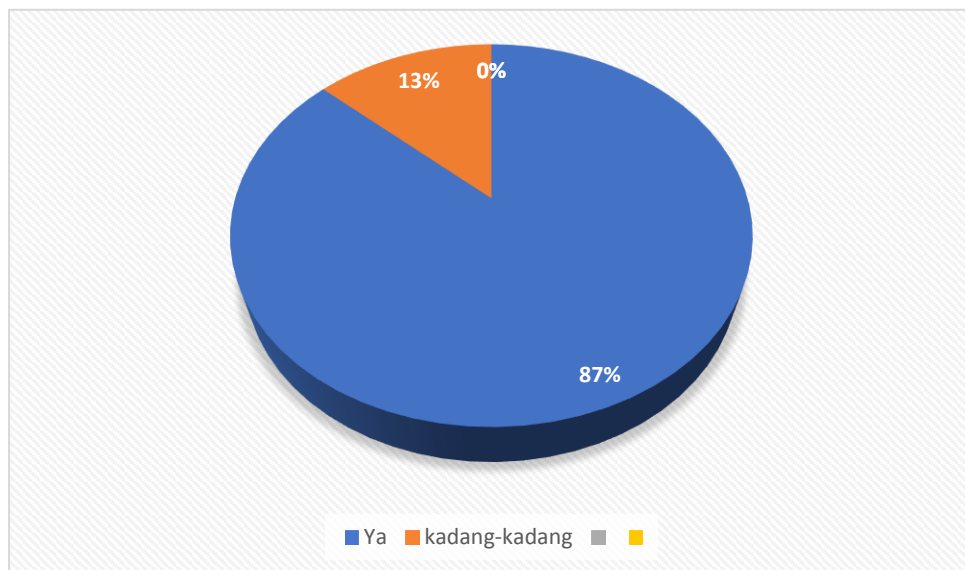
- 2) Ketentraman dan perlindungan masyarakat
- 3) Pemberdayaan Perempuan dan perlindungan anak serta lingkungan;
- 4) Administrasi Kependudukan, Pengendalian Penduduk (KB), Olah Raga dan Kebudayaan.

Diagram 6. Pelayanan di kelurahan Sumerta



Peran serta masyarakat dalam setiap program atau pun kegiatan di lingkup kelurahan berdasarkan data yang diperoleh (diagram 7) terlihat bahwa hampir setiap kegiatan melibatkan masyarakat.

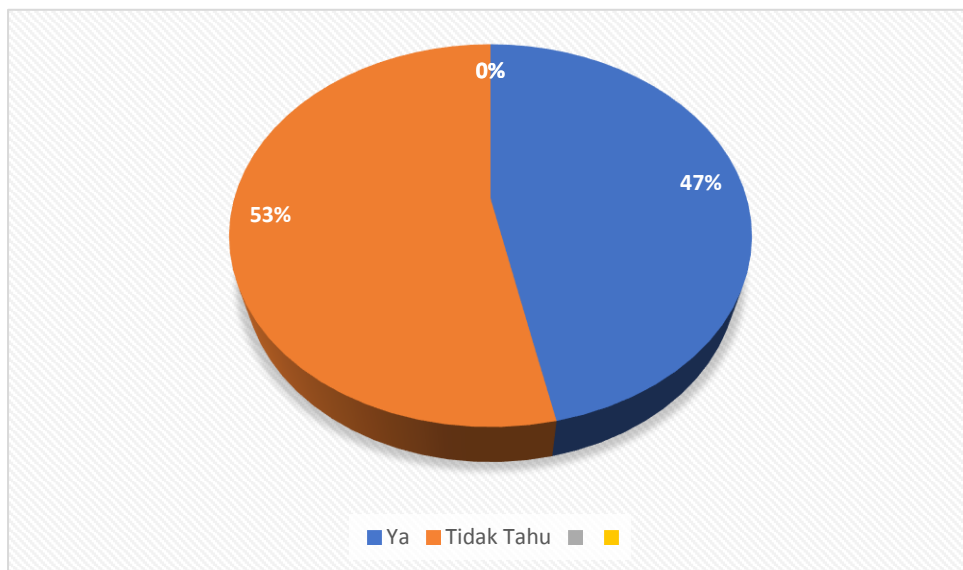
Diagram 7. Keterlibatan masyarakat dalam program kelurahan Sumerta



Keterlibatan masyarakat tidak terlepas dari sosialisasi setiap program yang akan dilaksanakan sehingga masyarakat nantinya bisa terlibat pada perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi program.

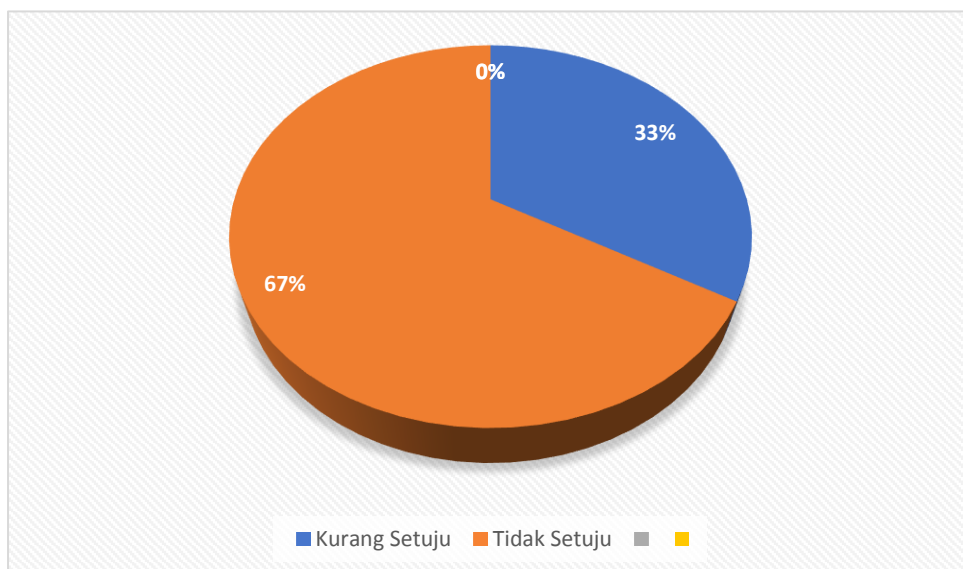
Terkait rencana perubahan kelurahan menjadi desa dalam tata kelola pemerintahan kota Denpasar. Berdasarkan hasil pendapat masyarakat di kelurahan sumerta cenderung tidak mengetahui terkait perubahan kelurahan menjadi desa (Diagram 8) Kemudian yang menarik bahwa mayoritas responden kurang setuju terkait perubahan kelurahan menjadi desa tentunya dengan berbagai pertimbangan dan alasan.

Diagram 8. Persepsi masyarakat terhadap perubahan kelurahan menjadi desa



Berdasarkan data diatas diperoleh gambaran bahwa terkait rencana perubahan kelurahan menjadi desa sudah banyak di dengar oleh sebagian besar masyarakat di wilayah kelurahan sumerta. Isu perubahan kelurahan menjadi desa menjadi isu menarik dan bagaimana respons atau pendapat masyarakat akan hal tersebut. Opini masyarakat terkait perubahan kelurahan sumerta menjadi desa dapat dilihat pada Diagram berikut.

Diagram 9. Persepsi masyarakat perlu tidaknya perubahan status kelurahan menjadi desa atau sebaliknya



Berdasarkan data yang diperoleh tersebut memang masyarakat kelurahan sumerta cenderung tidak setuju, salah satu alasannya adalah kota Denpasar sebagai wilayahnya perkotaan maka sudah seharusnya dalam bentuk kelurahan bukannya desa. Hasil wawancara lainnya menyatakan bahwa¹¹ :

“.....di perkotaan jika dijadikan desa sudah tidak memenuhi persyaratan yang diharuskan untuk merubah kelurahan menjadi desa...”

Hal tersebut menjadi sesuatu yang menarik khususnya di kelurahan sumerta bahwa kelompok masyarakat dan aparat kelurahan menyadari tentang tantangan dan hambatan dalam merubah kelurahan menjadi desa.

3. Kelurahan Serangan

Kelurahan serangan berada pada wilayah kecamatan Denpasar Selatan dengan luas wilayahnya 481 Ha. Wilayah kelurahan serangah terbagi menjadi dua daerahnya itu daerah milik Bali Turtle Island Development (BTID) dan Desa Pekraman Serangan. Jumlah penduduk di kelurahan serangan berjumlah 3780 orang dengan rincian 1860 orang laki-laki dan 1920 orang perempuan (BPS, 2014). Kawasan pariwisata yang terdapat di Kota Denpasar terdiri atas Kawasan Pariwisata Sanur, ditetapkan terdiri atas enam wilayah desa/kelurahan terdiri atas Desa Kesiman Petilan dan Desa Kesiman Kertalangu di Kecamatan Denpasar Timur; Desa Sanur Kaja, Kelurahan Sanur, Desa Sanur Kauh dan Kelurahan Serangan di Kecamatan Denpasar Selatan¹².

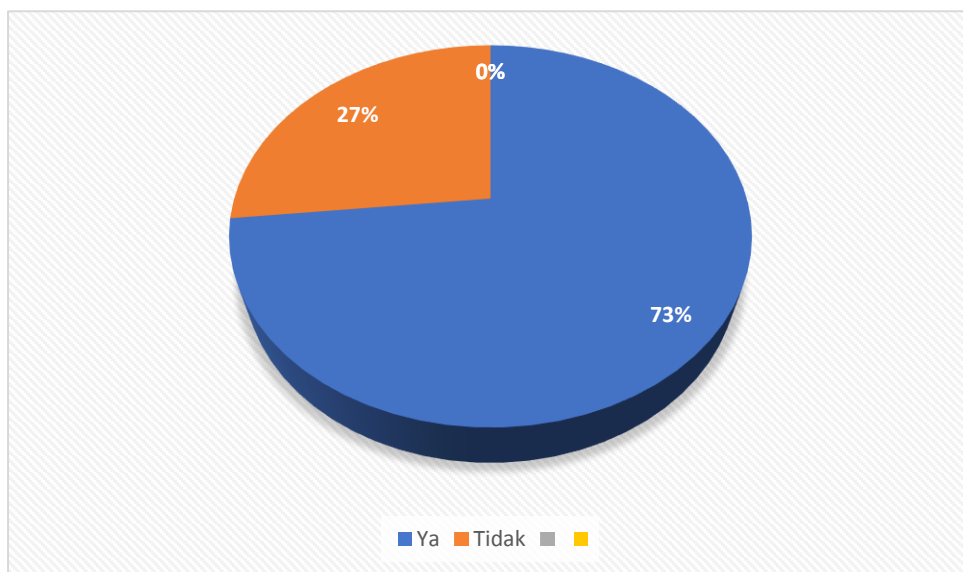
Terkait dengan kajian perubahan kelurahan menjadi desa maka perlu melihat kinerja kelurahan khususnya kelurahan seranganselama ini. Berdasarkan opini masyarakat serangan

¹¹ Ni Made Warni (wawancara,2017)

¹²<http://erepo.unud.ac.id/>

terkait program yang dilakukan atau dilaksanakan kelurahan serangan diperoleh gambaran bahwa sebagian program atau kegiatan sesuai dengan masalah yang ada (Diagram 10). Adapun program yang selama ini dilakukan menurut argument masyarakat pada kelurahan serangan meliputi; mendata penduduk, pembuatan got, pelatihan kerajinan rumah tangga, pelayanan kesehatan bayi dan balita, pelatihan kewirausahaan, musyarah kelurahan, dan kebersihan lingkungan.

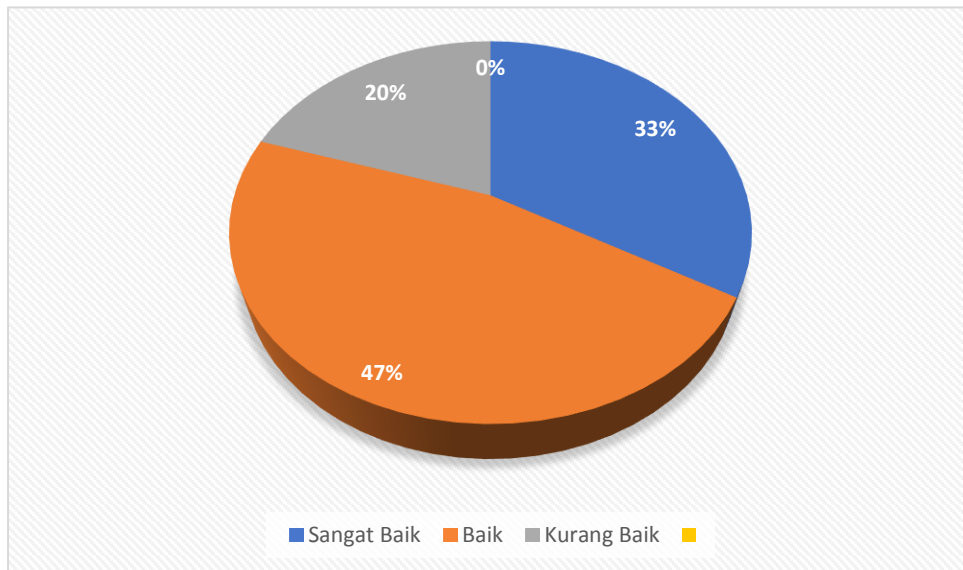
Diagram 10. Program Sesuai permasalahan yang ada



Jika melihat hasil quisioner memang ada sekitar 20 % masyarakat yang beranggapan bahwa program yang dilakukan kelurahan belum sesuai dengan masalah yang ada. Hal tersebut butuh konfirmasi dan analisa terkait program mana yang tidak sesuai ataupun perlu program yang seperti apa agar sesuai dengan masalah atau tantangan yang ada.

Segi pelayanan menjadi sesuatu yang penting dalam mengukur kinerja kelurahan sebagai birokrasi terdepan dalam melayani masyarakat. Berdasarkan hasil quisioner terhadap masyarakat di kelurahan serangan diperoleh data sebagai berikut.

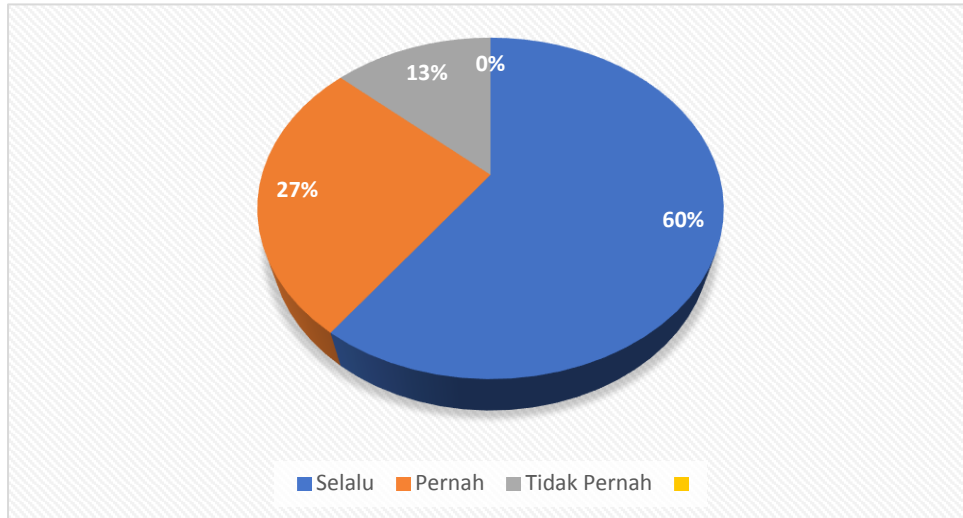
Diagram 11 . Pelayanan di Kelurahan Serangan



Mayoritas responden di kelurahan serangan berpendapat bahwa pelayanan publik sudah baik dan sangat baik. Walaupun demikian terdapat beberapa pelayanan yang dirasakan kurang baik oleh sebagian kecil masyarakat.

Hubungan kelurahan dan masyarakat menjadi sesuatu yang menarik, khususnya terkait dengan sosialisasi program kepada masyarakat. Kelurahan serangan pastinya memiliki beragam program seperti yang dijelaskan sebelumnya. Program-program yang akan dilaksanakan tentunya butuh sosialisasi agar nantinya masyarakat mengerti dan memahami tujuan dari program tersebut. Maka berdasarkan data quisioner diperoleh gambaran terkait sosialisasi yang dilakukan di kelurahan serangan (Diagram 12)

Diagram 12 . Sosialisasi program kepada masyarakat

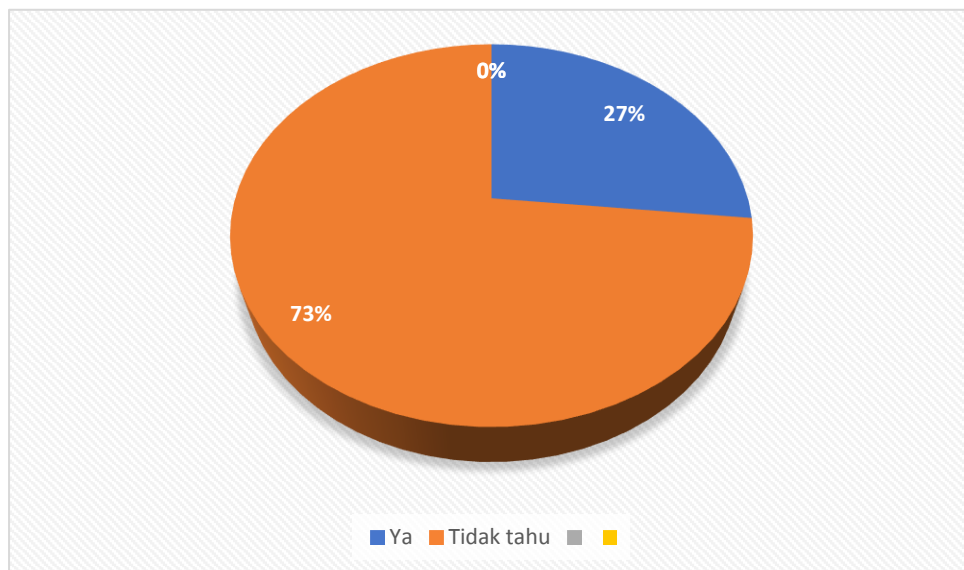


Pendapat masyarakat berdasarkan data yang diperoleh sangat beragam, akan tetapi lebih cenderung pada selalu ada sosialisasi. Sisanya masyarakat mengatakan pernah yang dapat dimaknai dengan intensitas yang lebih sedikit dan juga ada yang mengatakan tidak pernah dilakukan sosialisasi. Bentuk sosialisasi yang lazim dilakukan lebih kepada musyarah kelurahan yaitu lebih kepada perencanaan kegiatan dan koordinasi dengan seluruh pihak yang terlibat serta tentunya masyarakat¹³

Terkait rencana perubahan kelurahan menjadi desa dalam tata kelola pemerintahan kota Denpasar. Berdasarkan hasil pendapat masyarakat di kelurahan serangan cenderung atau hampir mayoritas tidak mengetahui terkait perubahan kelurahan menjadi desa (Diagram 13).

¹³Wawancara I Wayan Westra, 2017

Diagram 13. Persepsi masyarakat terkait perubahan kelurahan menjadi desa

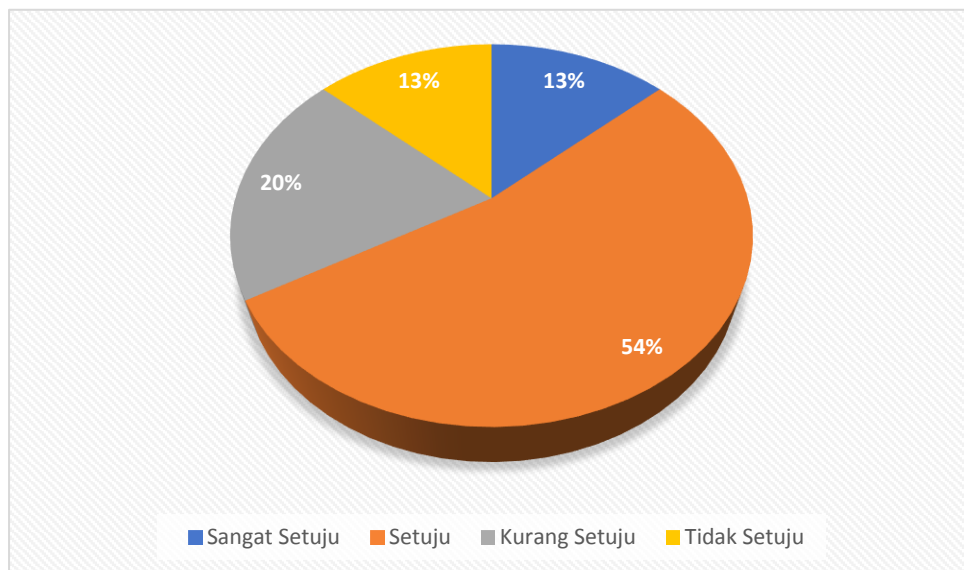


Kemudian yang menarik bahwa mayoritas responden setuju terkait perubahan kelurahan menjadi desa tentunya dengan berbagai pertimbangan dan alasan tertentu (Diagram 14). Akan tetapi sebagian masyarakat kurang setuju dan ada yang tidak setuju. Masyarakat yang setuju lebih kepada beranggapan bahwa ketika kelurahan diubah menjadi desa maka memiliki otonomi yang lebih mutlak terutama terkait kewenangan dan anggaran yang diperoleh¹⁴. Bagi masyarakat yang kurang setuju dan tidak setuju memiliki pandangan bahwa harus banyak yang disesuaikan terkait kesiapan, dampaknya, serta tanggung jawab yang besar nantinya¹⁵

¹⁴Hasil kesimpulan wawancara dengan beberapa masyarakat yang setuju terkait perubahan kelurahan menjadi desa di Serangan

¹⁵Hasil kesimpulan wawancara dengan beberapa masyarakat yang kurang setuju terkait perubahan kelurahan menjadi desa di Serangan.

Diagram 14. Persepsi masyarakat setuju tidaknya perubahan kelurahan menjadi desa atau sebaliknya.



Hal tersebut menjadi dinamika dalam masyarakat terkait perubahan kelurahan serangan menjadi desa nantinya. Perlu perencanaan dan pertimbangan yang matang apabila nantinya terwujud perubahan tersebut agar sesuai dengan keinginan dan pemahan yang baik terkait peran fungsi desa.

4. Kelurahan Pedungan

Kelurahan pedungan merupakan salah satu kelurahan di denpasar Selatan yang secara spesifik mempunyai visi yaitu :

“Terwujudnya masyarakat kelurahan pedungan yang kreatif, mandiri, dan berbudaya serta meningkatkan pelayanan dalam keseimbangan menuju keharmonisan”

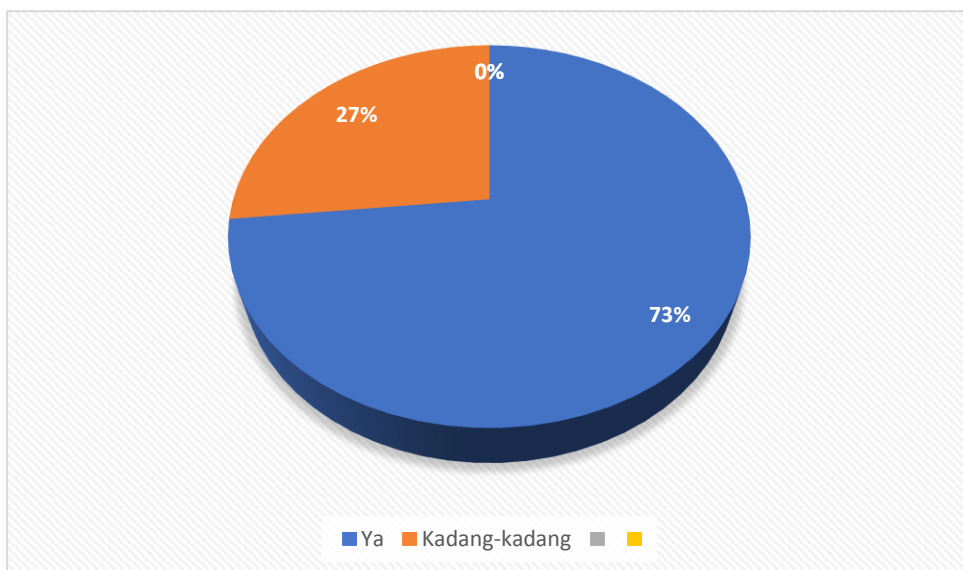
Untuk mewujudkan visi tersebut maka ditunjang misi di kelurahan pedungan yaitu :

1. Meningkatkan iman dan taqwa masyarakat kepada Tuhan Yang Maha Esa;
2. Menggali semua potensi dalam rangka meningkatkan kualitas lingkungan;

3. Meningkatkan peran serta masyarakat dalam meningkatkan kualitas lingkungan;
4. Memantapkan sistem administrasi pelayanan prima pemerintah dan pembinaan kemasyarakatan yang efektif dan efisien;
5. Menumbuhkan rasa peduli terhadap keamanan dan kenyamanan wilayah;
6. Mendorong sikap kewirausahaan dan meningkatkan ekonomi kerakyatan;
7. Menegakkan supremasi hukum dan penyelenggaraan pemerintah yang bersih dan berwibawa.

Visi dan misi yang telah disusun tersebut menjadi menarik untuk dilakukan analisa terkait pelaksanaan dan keberlangsungannya kepada masyarakat. Kinerja kelurahan dapat dinilai dari berbagai macam aspek, salah satu pemberian ruangan kepada masyarakat dalam terlibat pada program yang ada. Berdasarkan hasil quisioner kepada masyarakat diperoleh data sebagai berikut :

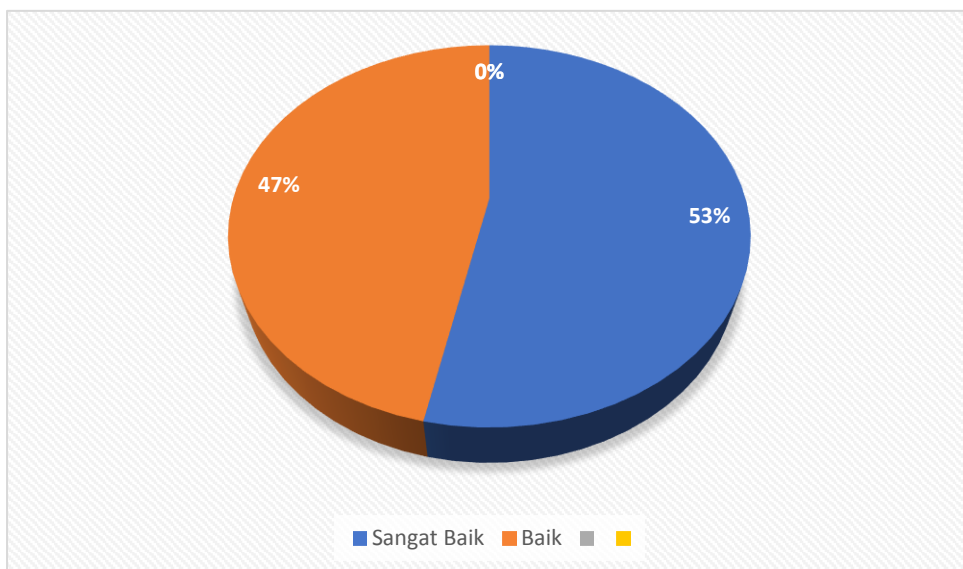
Diagram 15. Keterlibatan masyarakat dalam program kelurahan



Persepsi masyarakat berdasarkan daya yang diperoleh mengungkapkan bahwa masyarakat sudah dilibatkan dalam setiap program atau kegiatan di kelurahan. Perlibatan tersebut tentunya dengan berbagai intensitas yaitu ya, selalu dilibatkan dan kadang-kadang dilibatkan.

Segi pelayanan publik di kelurahan pedungan menjadi salah satu penting karena kelurahan sebagai birokrasi terdepan dalam melayani masyarakatnya. Pelayanan publik kelurahan pedungan denpasar selatan bisa dikatakan dalam kategori Baik dan Sangat Baik (Diagram 16).

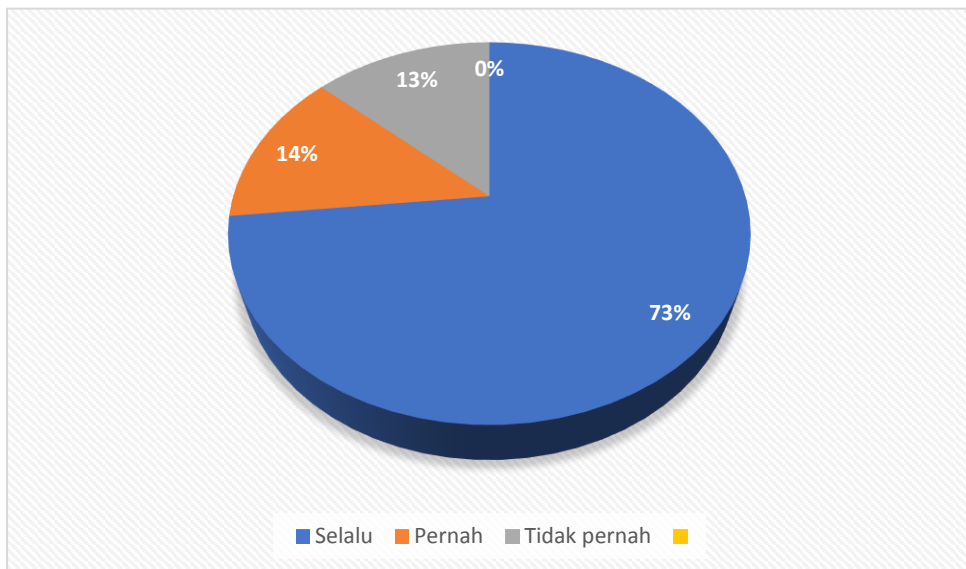
Diagram 16 . Pelayanan di Kelurahan pedungan.



Persepsi masyarakat terhadap kinerja pelayanan publik di kelurahan pedungan tersebut menjadi sebuah indikasi bahwa

kelurahan telah mampu melayani masyarakat sesuai dengan harapan dan tuntutan mereka. Sisi yang lain yang juga penting adalah terkait program dan kegiatan kelurahan yang tentu tujuannya harus kepada masyarakat. Salah satu langkah agar sebuah program tersebut bisa sesuai dengan yang diharapkan masyarakat adalah melalui sosialisasi. Persepsi masyarakat terkait dengan sosialisasi yang dilakukan kelurahan cenderung beragam tetapi mayoritas berpendapat selalu dilakukan sosialisasi (Diagram 17).

Diagram 17. Sosialisasi Program Kepada Masyarakat

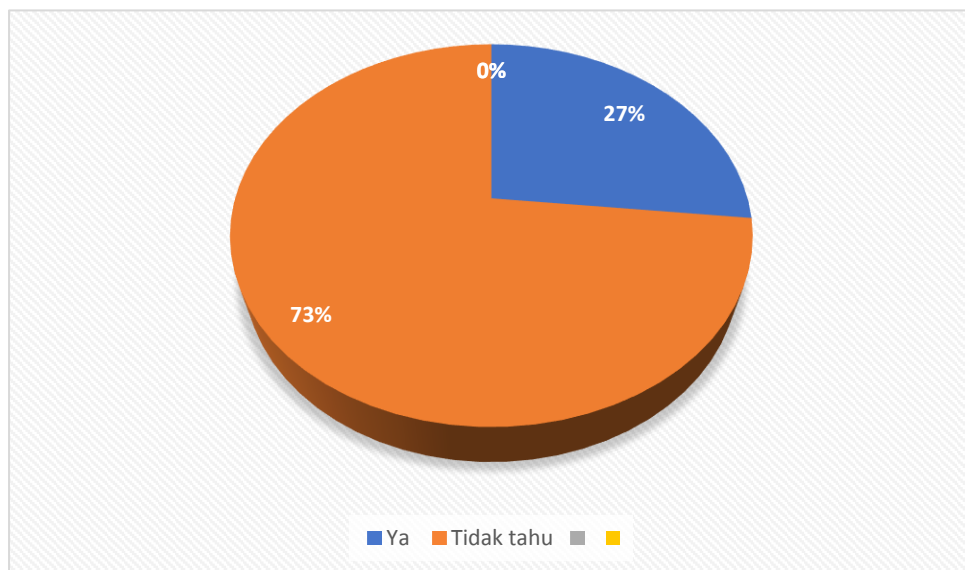


Sosialisasi menjadi suatu proses yang penting dalam memberikan pengertian dan pemahaman akan program yang akan dilakukan. Ada saatnya, sebuah program tersebut belum sesuai harapan masyarakat karena tujuan ataupun sasarannya yang tidak jelas. Data persepsi masyarakat di kelurahan pedungan terkait dengan sosialisasi program bisa dikatakan kategori baik karena selalu dan pernah dilakukan. Walaupun demikian ada beberapa masyarakat yang mengatakan bahwa tidak pernah dilakukan sosialisasi.

Perubahan kelurahan menjadi desa menjadi di isu utama yang ingin dibahas disini, khususnya pada kelurahan Pedungan.

Perberlakuan otonomi desa menjadi titik balik muncul isu tersebut. Desa saat ini memiliki kewenangan dan angaraan yang besar dalam memberikan pelayanan dan kebijakan bagi masyarakatnya. Sebaliknya, kelurahan yang memiliki fungsi yang hampir sama sangat terbatas kewenangan dan anggaran yang diberikan. Merubah kelurahan menjadi desa tentunya butuh banyak persyaratan salah satunya sesuai aspirasi masyarakat di kelurahan tersebut. Oleh karena itu diperlukan persepsi masyarakat akan rencana perubahan kelurahan menjadi desa. Persepsi masyarakat kelurahan pedungan terkait isu atau rencana perubahan kelurahan menjadi desa dapat dilihat pada Diagram berikut :

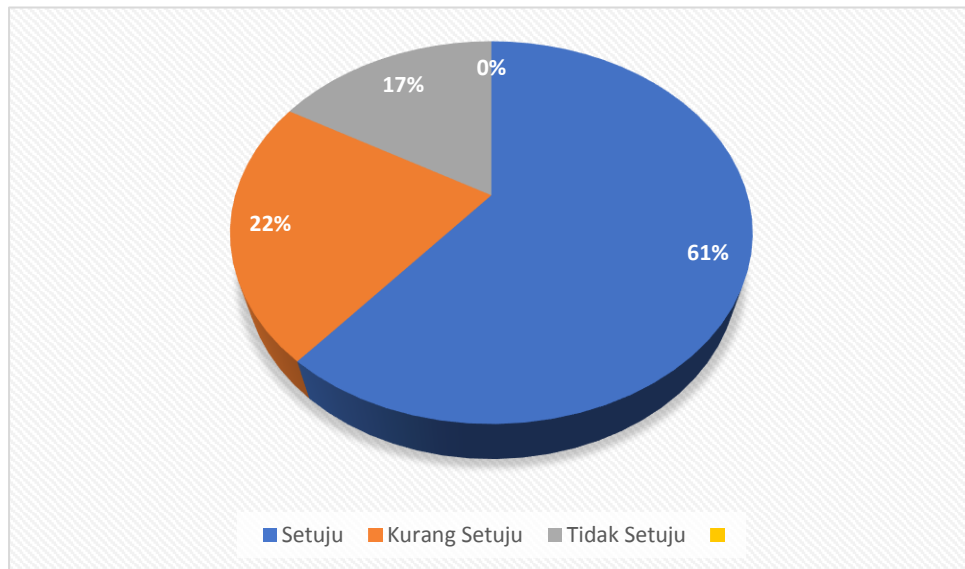
Diagram 18. Persepsi masyarakat terkait perubahan kelurahan menjadi desa



Berdasarkan data persepsi masyarakat dapat disimpulkan bahwa banyak penduduk yang tidak mengetahui akan perubahan tersebut. Akan tetapi, ada juga yang mengetahui perubahan tersebut. Maka dari dasar persepsi tersebut kemudian dilakukan penyebaran quisioner terkait setuju atau tidaknya perubahan

kelurahan pedungan menjadi desa. Adapun persepsi masyarakat yang diperoleh adalah sebagai berikut :

Diagram 19 .Persepsi Masyarakat setuju tidaknya perubahan kelurahan menjadi desa atau sebaliknya

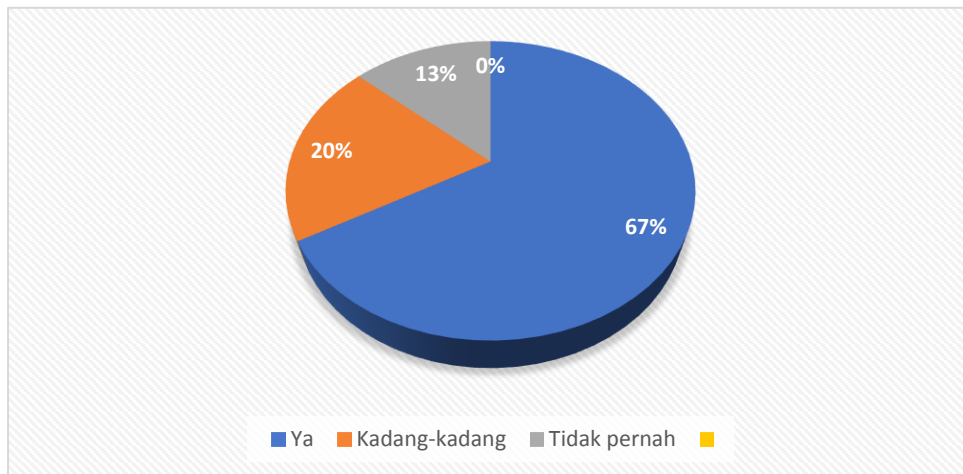


Mayoritas masyarakat kelurahan pedungan cenderung setuju terkait perubahan tersebut. Akan tetapi, ada juga yang kurang setuju dan tidak setuju. Kondisi tersebut tentunya dengan pertimbangan dan alasan tertentu.

5. Kelurahan Panjer

Kelurahan Panjer merupakan salah satu kecamatan pada Denpasar Selatan, yang memiliki banyak potensi ekonomi dan menjadi salah satu pusat perekonomian di Kota Denpasar. Kinerja kelurahan Panjer menjadi penting untuk menjaga eksistensi potensi yang ada. Salah satu upaya yang perlu dilakukan adalah dalam melibatkan masyarakat dalam program atau kegiatan di kelurahan. Persepsi yang diperoleh dari hasil quisioner memunculkan pandangan bahwa mayoritas program atau kegiatan melibatkan masyarakat (Diagram 20)

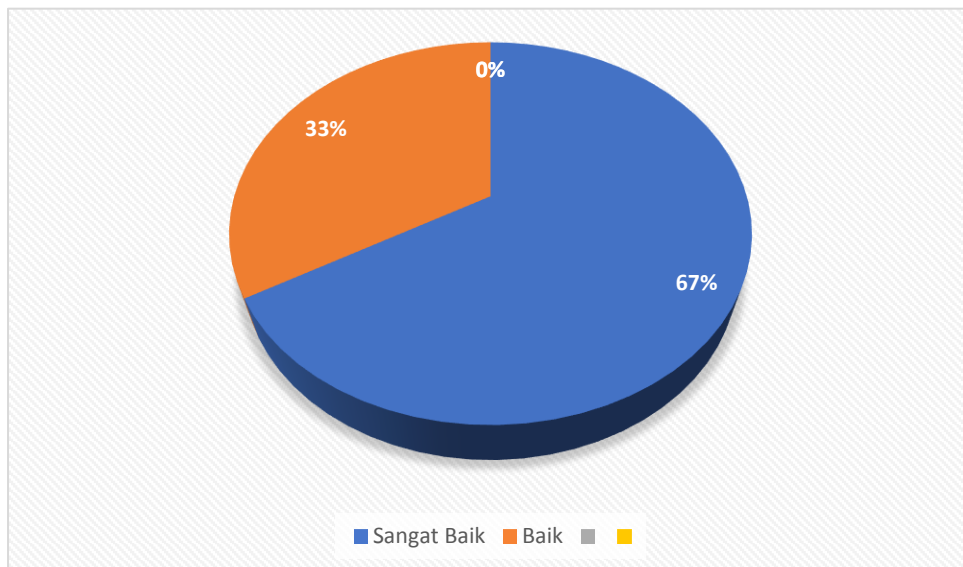
Diagram 20. Persepsi masyarakat terkait perubahan kelurahan menjadi desa



Walaupun demikian, beberapa masyarakat menyatakan bahwa kadang-kadang dan juga tidak pernah terlibat dalam program kelurahan. Hal ini tentunya menjadi sesuatu yang wajar dalam persepsi masyarakat.

Segi pelayanan publik menjadi sesuatu yang penting dalam mengukur kinerja kelurahan sebagai birokrasi terdepan dalam melayani masyarakat. Berdasarkan hasil quisioner terhadap masyarakat di kelurahan Panjer diperoleh data sebagai berikut.

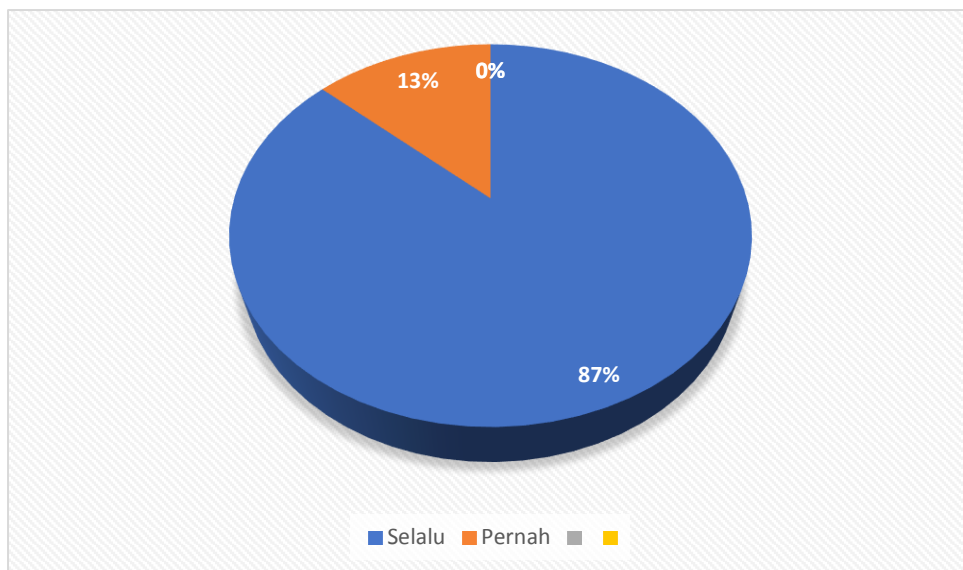
Diagram 21 . Pelayanan di Kelurahan Panjer



Berdasarkan data yang diperoleh maka mayoritas masyarakat menyatakan bahwa pelayanan kategori baik dan bahkan sangat baik. Hal ini menjadi sebuah prestasi yang harus dipertahankan kedepannya.

Hubungan kelurahan dan masyarakat menjadi sesuatu yang menarik, khususnya terkait dengan sosialisasi program kepada masyarakat. Kelurahan Panjer pastinya memiliki beragam program seperti yang dijelaskan sebelumnya. Program-program yang akan dilaksanakan tentunya butuh sosialisasi agar nantinya masyarakat mengerti dan memahami tujuan dari program tersebut. Maka berdasarkan data quisioner diperoleh gambaran terkait sosialisasi yang dilakukan di kelurahan Panjer (Diagram 22)

Diagram 22. Sosialisasi Program Kepada masyarakat

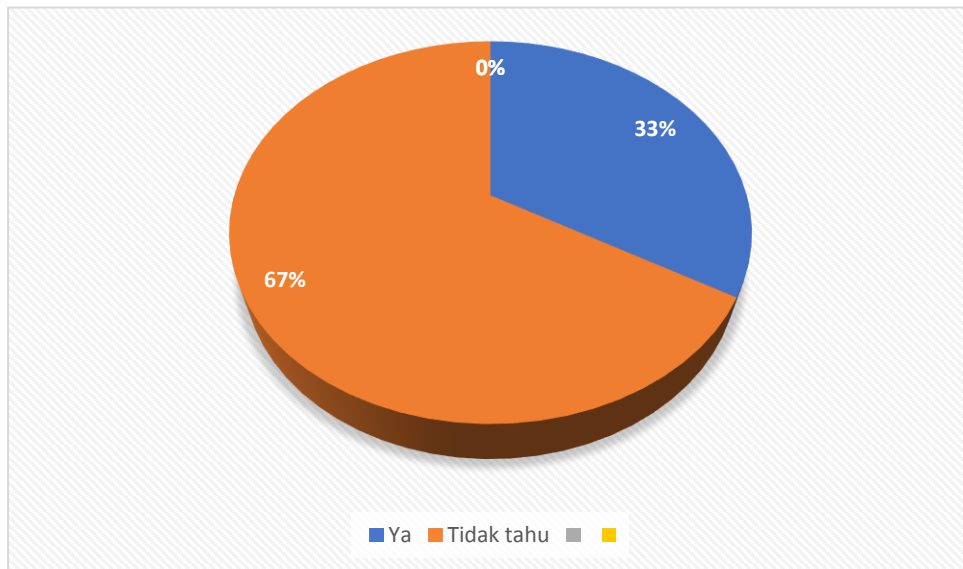


Berdasarkan data yang diperoleh dapat disimpulkan bahwa kelurahan panjer selalu melakukan sosialisasi kepada masyarakat. Hal tersebut diperkuat oleh data bahwa mayoritas menyatakan selalu sedangkan sebagian kecil menyatakan pernah.

Terkait rencana perubahan kelurahan menjadi desa dalam tata kelola pemerintahan kota Denpasar. Berdasarkan hasil pendapat masyarakat di kelurahan Panjer cenderung atau hampir

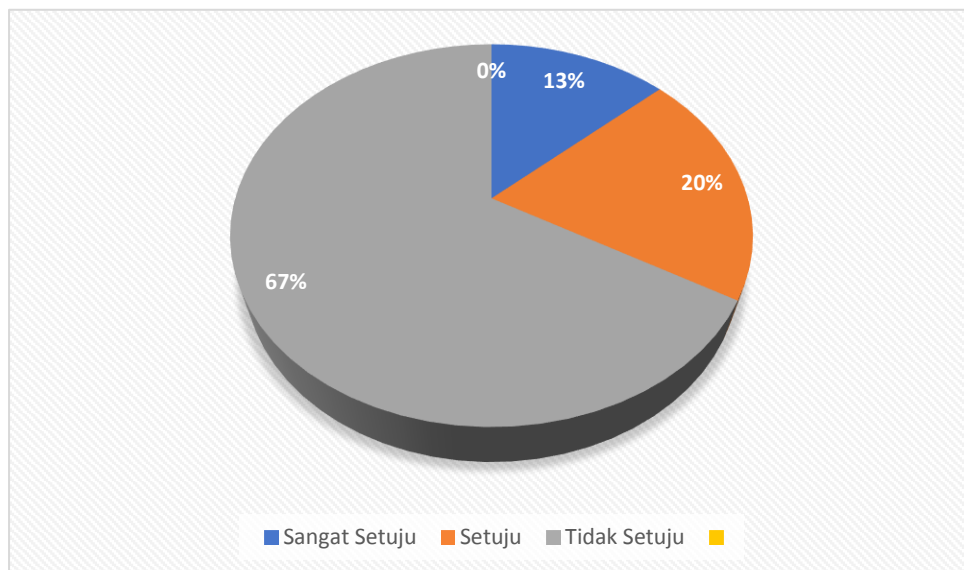
mayoritas tidak mengetahui terkait perubahan kelurahan menjadi desa (Diagram 23

Diagram 23. Persepsi masyarakat terkait perubahan kelurahan menjadi desa



Ada beberapa masyarakat yang menyatakan mengetahui akan perubahan kelurahan menjadi desa khususnya di kelurahan Panjer. Hal tersebut yang terjadi pada sebagian masyarakat kelurahan Panjer bisa menjadi pertimbangan terkait urgensi perubahan tersebut. Hal ini didasarkan bahwa perubahan tersebut harus berdasarkan inisiatif masyarakat bukan aparat kelurahan Panjer. Sedangkan persepsi masyarakat kelurahan Panjer jika diubah menjadi desa cenderung tidak setuju hanya sebagian kecil saja yang setuju (Diagram 24)

Diagram 24. Persepsi masyarakat setuju tidaknya perubahan kelurahan menjadi desa atau sebaliknya



Masyarakat kelurahan Panjer tentunya punya banyak pertimbangan apabila terjadi perubahan menjadi desa. Dampak yang akan dihadapi pastinya ada yang negatif dan positif sehingga hal tersebut harus dipertimbangkan secara matang.

6. Kelurahan Dangin Puri

Kelurahan dangin puri merupakan salah satu kelurahan di Denpasar Timur yang berupaya memberikan pelayanan terbaik bagi masyarakatnya. Hal tertuang dalam visi yaitu :

“Mewujudkan Kelurahan Dangin Puri yang tentram aman dan sejahtera melalui kreatifitas budaya berdasarkan Tri Hita Karana”

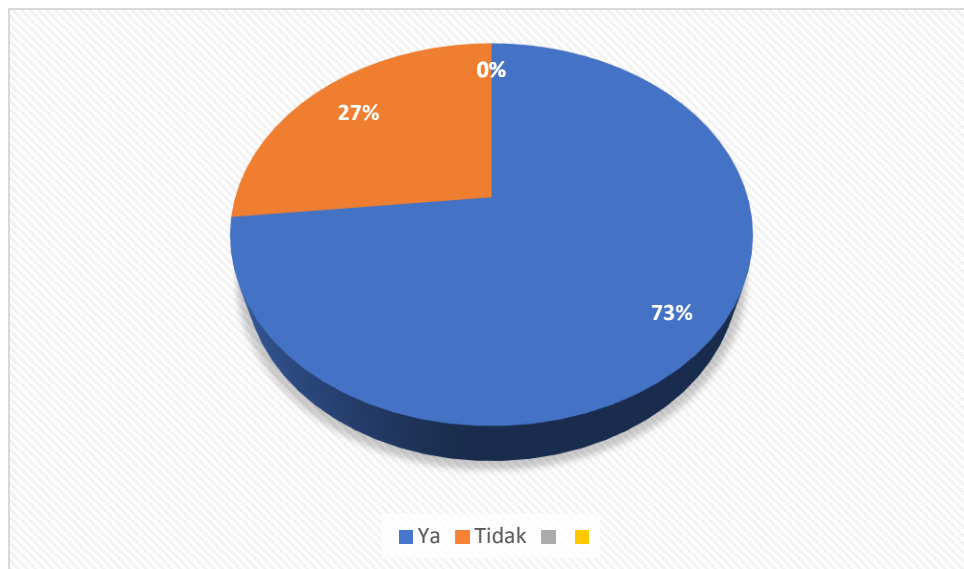
Untuk mewujudkan visi tersebut dalam kinerja kelurahan maka disusun misi yaitu :

1. Mewujudkan kelurahan yang aman, nyaman, dan berpendidikan guna membentuk masyarakat yang cerdas dan sehat;
2. Menumbuhkan kembangkan kreatifitas masyarakat desa yang berbudaya;

3. Mewujudkan pemerintah kelurahan yang baik dan berdedikasi;
4. Menciptakan pelayan publik yang baik dan transparan;
5. Mempercepat pertumbuhan dan ketahanan ekonomi.

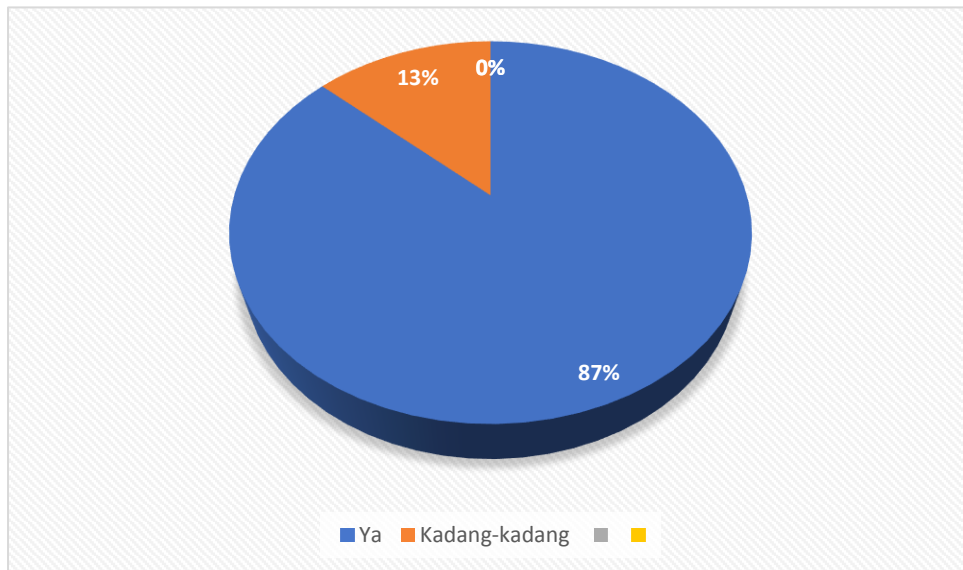
Visi dan misi tersebut tersirat dalam program kerja kelurahan Dangin Puri yang telah dilakukan. Berdasarkan persepsi masyarakat kelurahan Dangin Puri diperoleh Diagraman bahwa sebagian besar masyarakat mengetahui program kerja kelurahan sedangkan sebagian kecil masyarakat tidak mengetahui akan program di kelurahan Dangin Puri (Diagram 27).

Diagram 27. Persepsi masyarakat terkait program kerja kelurahan



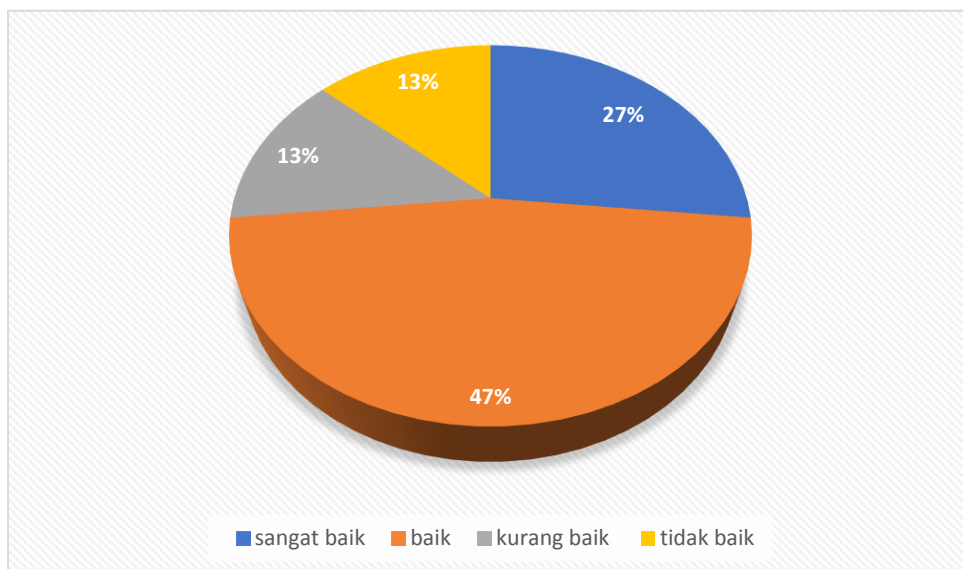
Salah satu upaya yang perlu dilakukan adalah dalam melibatkan masyarakat dalam program atau kegiatan di kelurahan. Persepsi yang diperoleh dari hasil quisioner memunculkan pandangan bahwa mayoritas program atau kegiatan melibatkan masyarakat (Diagram 28)

Diagram 28. Keterlibatan Masyarakat dalam program di Kelurahan



Hal tersebut menjadi sesuatu yang baik nanti ketika intensitas keterlibatan masyarakat dalam kegiatan atau program tersebut tergolong baik. Selain dari program, segi pelayanan publik menjadi sesuatu yang penting dalam mengukur kinerja kelurahan sebagai birokrasi terdepan dalam melayani masyarakat. Berdasarkan hasil quisioner terhadap masyarakat di kelurahan dangin puri diperoleh data sebagai berikut.

Diagram 29. Pelayanan di kelurahan dangin puri

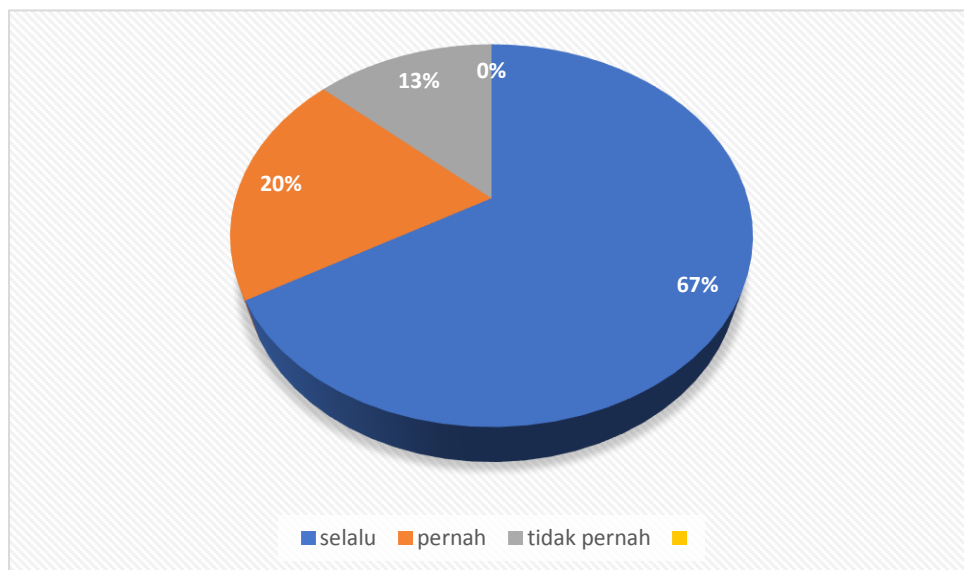


Persepsi masyarakat pada kelurahan dangin puri mayoritas menyatakan bahwa pelayanan yang dilakukan sudah pada

kategori Sangat baik dan baik. Akan tetapi, ada beberapa masyarakat berpendapat bahwa pelayanan publik yang diberikan masih kategori kurang baik dan bahkan tidak baik. Hal ini sebagai bentuk masukan untuk memperbaiki pelayanan di kelurahan dangin puri nantinya.

Hubungan kelurahan dan masyarakat menjadi sesuatu yang menarik, khususnya terkait dengan sosialisasi program kepada masyarakat. Kelurahan Dangin Puri pastinya memiliki beragam program seperti yang dijelaskan sebelumnya. Program-program yang akan dilaksanakan tentunya butuh sosialisasi agar nantinya masyarakat mengerti dan memahami tujuan dari program tersebut. Maka berdasarkan data quisioner diperoleh gambaran terkait sosialisasi yang dilakukan di kelurahan Dangin Puri (Diagram 30).

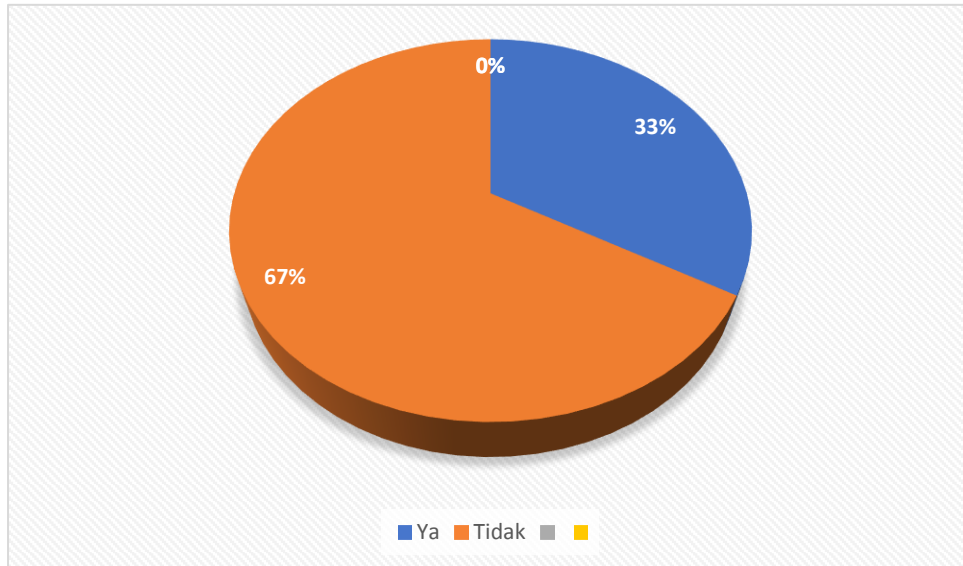
Diagram 30. Sosialisasi program kelurahan



Berdasarkan data yang diperoleh dapat disimpulkan bahwa kelurahan Dangin Puri selalu melakukan sosialisasi kepada masyarakat. Hal tersebut diperkuat oleh data bahwa mayoritas menyatakan selalu sedangkan sebagian kecil menyatakan pernah. Terkait rencana perubahan kelurahan menjadi desa dalam tata kelola pemerintahan kota Denpasar. Berdasarkan hasilpen dapat

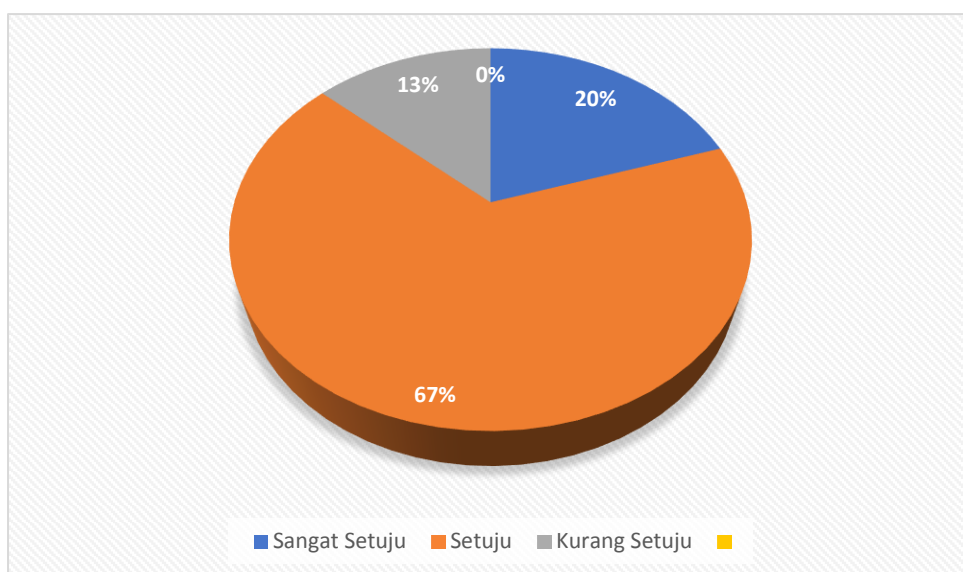
masyarakat di kelurahan Dangin Puri cenderung atau hampir mayoritas tidak mengetahui terkait perubahan kelurahan menjadi desa.

Diagram 31. Persepsi masyarakat terkait perubahan kelurahan menjadi desa



Sedangkan persepsi masyarakat kelurahan Panjer jika diubah menjadi desa cenderung setuju dan sangat setuju hanya sebagian kecil saja yang kurang setuju.

Diagram 32. Persepsi Masyarakat setuju tidaknya perubahan kelurahan menjadi desa atau sebaliknya.



Persepsi yang diperoleh berdasarkan kuisioner menunjukkan bahwa masyarakat setuju akan perubahan tersebut. Opini mereka tentu dengan berbagai macam pertimbangan dan alasan.

7. Kelurahan Padang Sambian

Kelurahan padangsambian merupakan salah satu kelurahan pada kecamatan Denpasar Barat. Adapun dalam menjalankan tugas dan fungsinya, kelurahan menetapkan visi sebagai berikut :

“Terwujudnya pelayanan prima dalam penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan untuk mendukung Denpasar sebagai Kota kreatif, bersih, sehat dan berwawasan budaya”

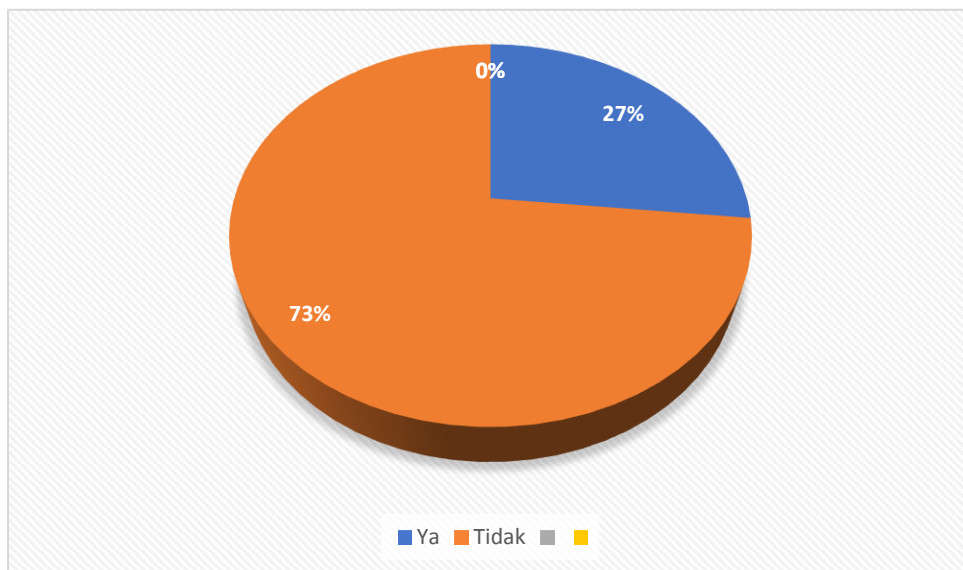
Untuk mewujudkan visi tersebut dibutuhkan beberapa misi agar visi tersebut dapat terwujud khususnya kepada masyarakat.

Misi yang dimaksud adalah sebagai berikut:

1. Mewujudkan Pelayanan Publik Yang Professional Berbasis Teknologi Informasi;
2. Mewujudkan Kemandirian Ekonomi Masyarakat Berbasis Kearifan Lokal;
3. Mewujudkan Infrastruktur Dan Lingkungan Yang Nyaman;
4. Mewujudkan Sumber Daya Manusia Yang Unggul, Kreatif Dan Religius;
5. Mewujudkan Kerukunan Dan Ketertiban Umum Bagi Berkembangnya Kreatifitas Dan Prestasi Masyarakat.

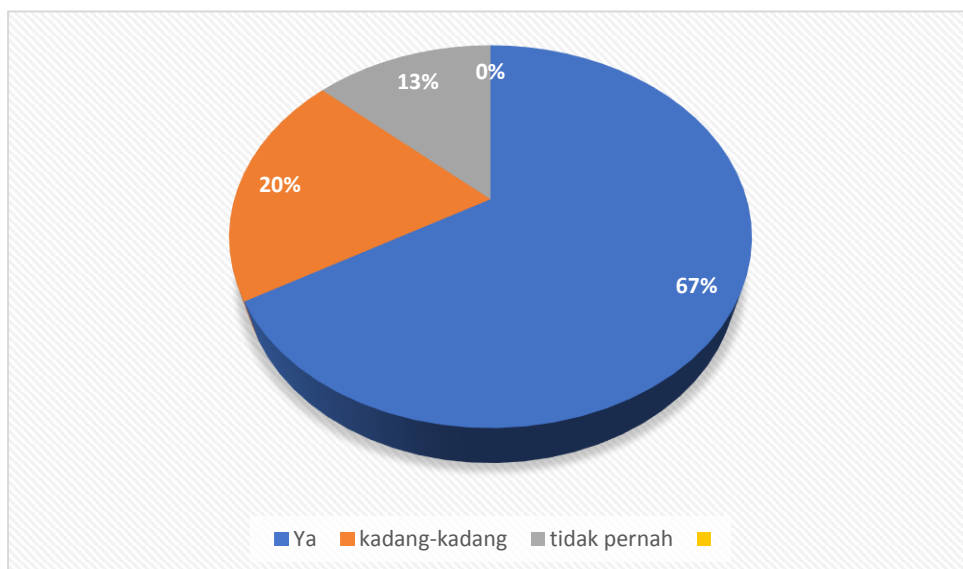
Terkait visi dan misi yang telah dirumuskan tersebut maka perlu direalisasikan dalam program kerja kelurahan padang sambian. Akan tetapi yang menarik berdasarkan persepsi masyarakat kelurahan padangsambian diperoleh Diagraman bahwa sebagian besar menyatakan tidak mengetahui program kerja di kelurahan (Diagram 33).

Diagram 33. Persepsi masyarakat dalam mengetahui program kerja kelurahan.



Hal tersebut menjadi sebuah koreksi akan kinerja kelurahan nantinya karena kelurahan menjadi birokrasi terdepan dalam memberikan pelayanan dasar kepada masyarakat. Salah satu upaya yang perlu dilakukan adalah dalam melibatkan masyarakat dalam program atau kegiatan di kelurahan. Persepsi yang diperoleh dari hasil quisioner memunculkan pandangan bahwa mayoritas program atau kegiatan melibatkan masyarakat (Diagram 34)

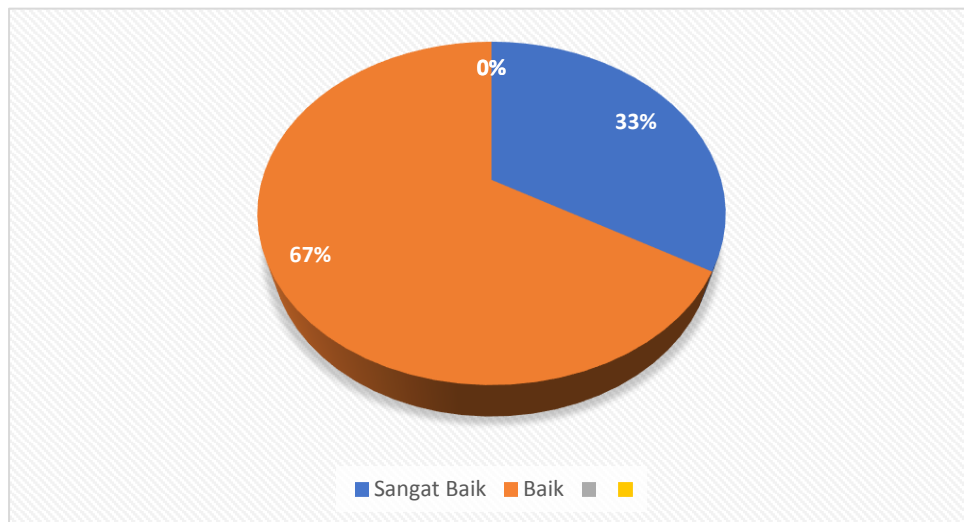
Diagram 34. Keterlibatan masyarakat dalam program di kelurahan



Walaupun demikian, beberapa masyarakat menyatakan bahwa kadang-kadang dan juga tidak pernah terlibat dalam program kelurahan. Hal ini tentunya menjadi sesuatu yang wajar dalam persepsi masyarakat.

Segi pelayanan publik menjadi sesuatu yang penting dalam mengukur kinerja kelurahan sebagai birokrasi terdepan dalam melayani masyarakat. Berdasarkan hasil kuisioner terhadap masyarakat di kelurahan Padangsembian diperoleh data sebagai berikut.

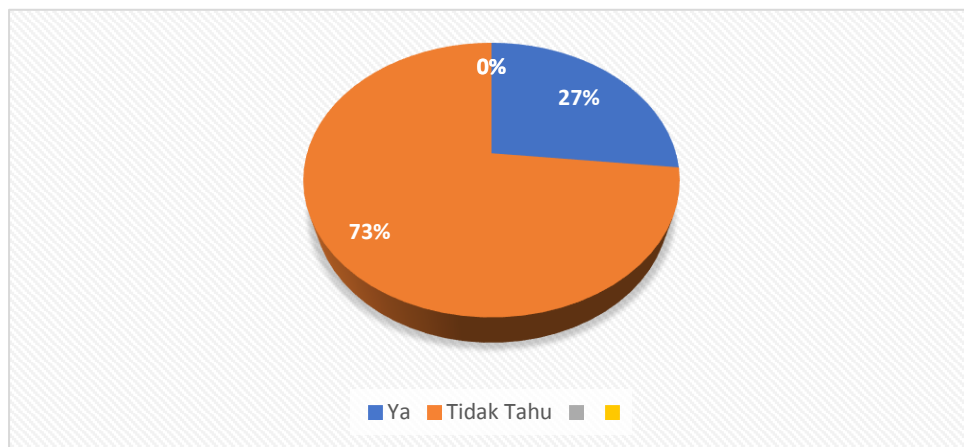
Diagram 35. Pelayanan di Kelurahan padangsambian



Berdasarkan data yang diperoleh menyatakan bahwa pelayanan publik dengan kategori baik. Hal ini menjadi tantangan kedepan dalam mempertahankan dan meningkatkan kinerja pelayanan pada kelurahan padangsambian.

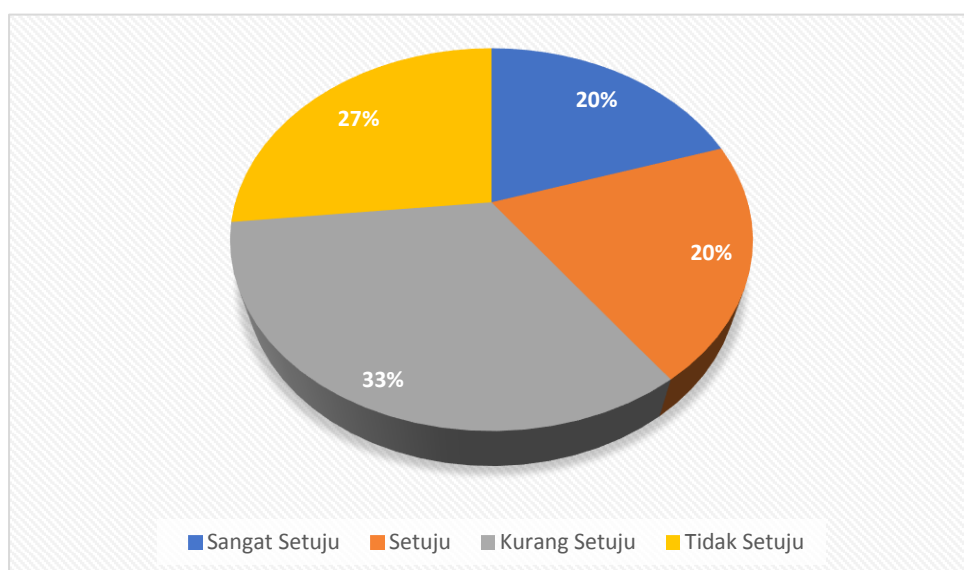
Terkait rencana perubahan kelurahan menjadi desa dalam tata kelola pemerintahan kota Denpasar. Berdasarkan hasil pendapat masyarakat di kelurahan Padangsembian cenderung atau hampir mayoritas tidak mengetahui terkait perubahan kelurahan menjadi desa (Diagram 36)

Diagram 36. Persepsi masyarakat terkait rencana perubahan kelurahan menjadi desa



Hal tersebut yang terjadi pada sebagian masyarakat kelurahan Padangsemblian bisa menjadi pertimbangan terkait urgensi perubahan tersebut. Hal ini didasarkan bahwa perubahan tersebut harus berdasarkan inisiatif masyarakat bukan aparat kelurahan Padangsemblian. Sedangkan persepsi masyarakat kelurahan Padangsemblian jika diubah menjadi desa cenderung tidak setuju hanya sebagian kecil saja yang setuju (Diagram 37)

Diagram 37. Persepsi masyarakat setuju tidaknya terkait perubahan kelurahan menjadi desa atau sebaliknya.



Masyarakat kelurahan Padangsambian tentunya punya banyak pertimbangan apabila terjadi perubahan menjadi desa. Dampak yang akan dihadapi pastinya ada yang negatif dan positif sehingga hal tersebut harus dipertimbangkan secara matang.

2.3 PERAN DAN FUNGSI DESA

Desa menjadi unit pemerintahan terdepan dalam pembangunan sosial, ekonomi dan infrastruktur. Selain itu otonomi desa diharapkan mampu mengembalikan dan meningkatkan peran desa khusus di Bali. Bali sebenarnya telah lama menerapkan otonomi desa berbasis adat atau lebih dikenal dengan desa adat atau desa pekraman. Desa adat telah jauh ada sejak zaman kerajaan di Bali, kemudian baru terbentuk desa dinas sehingga di Bali mengenal dua jenis desa (Gunawan, 2013). Menjadi sesuatu yang menarik ketika membahas tata kelola pemerintahan desa khusus di Bali. Dualisme pemerintahan desa terkait otonom desa menjadi tantangan baru dalam tata kelola pemerintahan khususnya di desa. Secara spesifik terjadi perubahan peran desa dalam terkait tugas dan fungsinya. Adapun perubahan tersebut berkaitan dengan beberapa lain, yaitu :

Bidang Penyelenggaraan Pemerintahan Desa

- a) Kedudukan dan Kewenangan desa meliputi :

Kedudukan desa sering kali mengalami perdebatan dalam sistem pemerintahan di Indonesia. Pergantian rezim pemerintahan berdampak pada kedudukan desa dalam pola hubungan pemerintahan. Pada Saat otonomi daerah diberlakukan, kedudukan desa berada pada ranah kabupaten/kota artinya desa sangat bergantung kepada political will para pemimpin di daerahnya. Hal ini yang mengakibatkan desa hanya sebagai obyek pembangunan atau hanya sebatas sasaran pembangunan dalam lingkup otonomi daerah. Secara umum kedudukan desa dibagi

menjadi tiga yaitu desa adat, desa otonom dan desa administratif. Akan tetapi dalam undang-undang no 6 tahun 2014 hanya menjelas desa terdiri atas desa dan desa adat. Desa adat telah lama ada bahkan sebelum bangsa Indonesia merdeka. Desa adat cenderung berbasis suku serta mempunyai batas-batas wilayah tersendiri sehingga desa adat telah memiliki otonomi asli yang mengacu pada hukum adat (*self governing community*).

Desa Otonom bisa dikatakan sebagai *local self government*, dimana negara melakukan desentralisasi politik, pembangunan, administrasi dan keuangan kepada desa. Selain itu, sistem demokrasi yang berjalan di masing-masing desa otonomi bersifat lokal.

Desa Administratif dimaknai sebagai desa yang mempunyai batas-batas wilayah yang jelas dan berada dalam subsistem dari pemerintah kabupaten/kota (*local state government*). Otonomi yang diberikan atau dimiliki oleh desa administratif cenderung sangat terbatas. Hal ini disebabkan bahwa desa administratif sebagai kepanjangan tangan negara, menjalankan tugas pembantuan negara, terutama pelayanan administratif.

Kewenangan berdasarkan hak asal usul desa (Umum), Kewenangan devolutif yaitu kewenangan yang melekat pada desa seperti menyusun peraturan desa, menyelenggarakan pilkades, membentuk Bamusdesa, lembaga-lembaga desa, BUMDes, dll)

kewenangan lokal berskala desa, kewenangan distributif yang ditugaskan oleh pemerintah, pemerintah daerah provinsi atau pemerintah daerah kabupaten/kota; dan tugas pembantuan dari pemerintah yaitu kewenangan yang ditugaskan oleh pemerintah, pemerintah daerah provinsi,

atau pemerintah daerah kabupaten/kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

b) Demokrasi desa

Setiap desa memiliki Badan Permusyawaratan Desa yang nantinya melakukan check and balances dengan kepala desa. Kepala desa dipilih secara langsung oleh masyarakat desa sedangkan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dipilih secara demokratis oleh masyarakat desa. Nantinya Kepala desa dan BPD saling bersinergi dalam merancang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa, Merancang APBDes, Menyusun Peraturan Desa, akuntabilitas kinerja pemerintah desa dan melakukan kerja sama dalam lingkup desa. Beberapa hal tersebut merupakan beberapa hal yang tidak bisa dipisahkan dalam tata kelola pemerintahan yang demokratis. Oleh karena itu, pemerintahan desa wajib melakukan musyawarah desa untuk mendengar aspirasi, tuntutan dan harapan. Hal-hal yang bersifat strategis bagi kemajuan desa dapat dirumuskan dan diimplementasikan kedepannya. Adapun sebagai contoh hal yang bersifat strategis yang seharusnya dibahas dalam musyawarah desa yaitu: penataan desa, perencanaan desa, kerja sama desa, rencana investasi yang masuk ke desa, pembentukan Badan Usaha Milik Desa, penambahan dan pelepasan aset desa dan kejadian luar biasa lainnya.

Demokrasi di level pemerintahan di desa yaitu dalam hal perencanaan pembangunan desa secara partisipatif dengan melibatkan perwakilan atau lembaga kemasyarakatan desa. Sistem perencanaan desa berbasis pada kewenangan desa tentunya harus melibatkan seluruh komponen masyarakat di masing-masing desa. Desa tidak

lagi murni sebagai perwakilan pemerintah pusat dan daerah tetapi lebih kepada lembaga yang bertanggung jawab terhadap kepentingan masyarakat desa. Semua kegiatan pembangunan desa menjadi tugas utama pemerintahan desa. Besarnya tanggung jawab tersebut sebanding dengan anggaran yang diserahkan kepada masing-masing desa.

c) Keuangan desa

Penyelenggaraan urusan pemerintahan desa yang menjadi kewenangan desa didanai dari APBDes, bantuan pemerintah dan bantuan pemerintah daerah.

Penyelenggaraan urusan pemerintah daerah yang diselenggarakan oleh pemerintah desa didanai dari anggaran pendapatan dan belanja daerah (pembantuan)

Penyelenggaraan urusan pemerintah yang diselenggarakan oleh pemerintah desa didanai dari anggaran pendapatan dan belanja negara (pembantuan)

d) Birokrasi desa

Pemerintahan desa secara teknis diselenggarakan oleh pemerintah desa yaitu terdiri dari kepala desa dengan masa jabatan selama 6 (enam) tahun yang dapat menjabat paling banyak 3 (tiga) kali masa jabatan dan perangkat desa. Adapun perangkat desa terdiri dari sekretariat desa, pelaksanan kewilayahan dan perangkat teknis.

Badan Permusyawaratan Desa (BPD) sebagai lembaga permusyawaratan dan pemufakatan desa. BPD dalam pemerintahan desa mempunyai beberapa fungsi. Pertama, membahas dan menyepakati rancangan Peraturan Bersama kepala desa. Kedua, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat desa. Ketiga, melakukan pengawasan kinerja kepala desa. Jumlah anggota BPD paling sedikit 5 (lima) orang dan paling banyak 9 orang dengan masa keanggotaan

6 (enam) tahun dan dapat menjabat paling banyak 3 (tiga) kali masa jabatan.

Sekretaris desa diisi dari pegawai negeri sipil yang memenuhi persyaratan, yaitu : berpendidikan paling rendah lulusan SMU atau sederajat; mempunyai pengetahuan tentang teknis pemerintahan; mempunyai kemampuan di bidang administrasi perkantoran; mempunyai pengalaman di bidang administrasi keuangan dan bidang perencanaan; memahami sosial budaya masyarakat setempat dan bersedia tinggal di desa berangkutan. Sekretaris desa diangkat oleh sekretaris daerah kabupaten/kota atas nama bupati/walikota.

2.4 Peran dan Fungsi Kelurahan

a. Bidang Penyelenggaraan Pemerintahan

1) Kedudukan dan kewenangan kelurahan

Kelurahan merupakan wilayah kerja dibawah kecamatan yang dipimpin oleh seorang lurah. Kedudukan kelurahan sebagai pelaksana dan pendukung kebijakan dan pelayanan yang dilimpahkan dari kabupaten/kota dan kecamatan. Hal tersebut terlihat dalam tugas pokok lurah yaitu lebih kepada melaksanakan sebagian kewenangan pemerintahan yang dilimpahkan oleh camat. Secara teknis dalam tugas dan kewenangan yang dimiliki kelurahan lebih kepada melakukan koordinasi tugas umum pemerintahan di kelurahan terkait pembangunan dan pembinaan kemasyarakatan.

2) Demokrasi di level kelurahan

Penerapan demokrasi di kelurahan jelas akan sangat jauh berbeda dengan pemerintahan desa, karena kedudukan kelurahan yang berada dalam pola hubungan hierarkis dengan kecamatan dan kabupaten/kota sehingga seorang lurah ditunjuk oleh bupati/walikota. Walaupun demikian

penerapan demokrasi menjadi sesuatu yang penting terutama membangun pola hubungan dengan masyarakat seperti peningkatan partisipasi dan akuntabilitas terkait kebijakan dan pelayanan publik. Selain itu kelurahan dituntut untuk mampu melakukan kegiatan pembinaan ketentraman dan ketertiban masyarakat. Kondisi tersebut semakin memperjelas bahwa kelurahan merupakan *local government* sebagai bagian pemerintah daerah yang terdepan dalam mengatasi permasalahan khususnya keamanan dan ketertiban masyarakat.

3) Keuangan pada kelurahan

Berdasarkan kedudukan kelurahan yang berada pada bagaian pemerintahan daerah maka keuangan kelurahan tertera dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Besar dan kecilnya anggaran yang diberikan kepada masing-masing kelurahan tergantung dari perumusan dan perencanaan dari eksekutif dan legislaif di level daerah. Tentunya ada beberapa pertimbangan yang dipakai dalam menentukan anggaran yang diberikan kepada kelurahan terkait tugas pembantuan. Semakin besar beban atau kondisi exsisting yang dimiliki kelurahan maka semakin besar pula dana yang diberikan untuk melaksanakan kebijakan dan pelayanan kepada publik. Akan tetapi hal tersebut sebagai sebuah teoritis yang cenderung akan berbeda dalam realita di lapangannya.

4) Birokrasi pada kelurahan

Kelurahan dipimpin oleh lurah yang mempunyai tugas pokok dalam memimpin, merencanakan, mengatur, mengendalikan dan mengkoordinasikan penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan. Adapun fungsi atau kewenangan seorang lurah yaitu :

1. Perumusan dan penetapan visi, misi dan program kerja kelurahan;
2. Pengkoordinasian, penyusunan RKA/DPA dan penetapan kinerja kelurahan;
3. Koordinasi, informasi dan sinkronisasi pelaksanaan tugas kelurahan dengan SKPD dan instansi terkait;
4. Pengaturan, pembinaan, pengawasan dan pengendalian penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan;
5. Pengkoordinasian pelaksanaan pelayanan masyarakat dan ketata-usahaan;
6. Pelaksanaan MPBM tingkat kelurahan;
7. Pembinaan koordinasi lembaga kemasyarakatan;
8. Pembinaan manajemen kepegawaian lingkup kelurahan;
9. Pelaporan pelaksanaan tugas kepada walikota melalui camat;
10. Tugas-tugas lain yang dilimpahkan atasan.

Sekretaris lurah memiliki tugas pokok yaitu Melaksanakan penyelenggaraan ketata- usahaan dan memberikan pelayanan teknis administratif kepada unit kerja pemerintah kelurahan dan masyarakat. Adapun fungsi atau kewenangan yang dilaksanakan oleh sekretaris lurah yaitu :

1. Pengkoordinasian penyusunan rencana dan program kerja kelurahan.
2. Penyiapan bahan pengkoordinasian penyusunan RKA/DPA dan penetapan kinerja kelurahan.
3. Pelaksanaan pelayanan teknis administratif kepada seluruh unit kerja lingkup kelurahan.
4. Penyiapan bahan pedoman dan petunjuk tata laksana administrasi umum.
5. Pelaksanaan dan penjabaran kebijakan teknis

penyelenggaraan administrasi umum, perencanaan, keuangan, kepegawaian dan perlengkapan.

6. Pelaksanaan koordinasi dan konsultasi dengan SKPD terkait terhadap pelaksanaan urusan perencanaan, keuangan, umum dan kepegawaian.
7. Pengkoordinasian penyusunan laporan pelaksanaan tugas kelurahan.
8. Pelaksanaan pengaturan, pembinaan, pengawasan, dan pengendalian administrasi umum, perencanaan, keuangan, kepegawaian, dan perlengkapan.
9. Pelaksanaan monitoring, evaluasi dan pelaporan pelaksanaan tugas kesekretariatan.
10. Pelaksanaan tugas-tugas lain yang dilimpahkan oleh atasan sesuai dengan bidang tugas.

Kepala seksi pemerintahan memiliki tugas pokok dalam Memimpin, mengatur, mengawasi dan mengkoordinasikan kegiatan administrasi pemerintahan, kependudukan, pertanahan serta kamtib umum

Kepala seksi Pemberdayaan masyarakat mempunyai tugas :

1. Menyusun rencana kegiatan Seksi sebagai bahan penyusunan Program Kerja Kelurahan;
2. Mengatur, mendistribusikan dan mengkoordinasikan tugas – tugas bawahan sesuai dengan bidangnya masing – masing.
3. Memberikan petunjuk dan bimbingan teknis serta pengawasan kepada bawahan.
4. Memeriksa hasil kerja bawahan.
5. Mengumpulkan, mengolah dan mengevaluasi data dibidang perekonomian dan pembangunan;
6. Melakukan kegiatan pembinaan perkoperasian, pengusaha ekonomi lemah dan kegiatan perekonomian lainnya dalam rangka peningkatan kehidupan perekonomian masyarakat;

7. Melakukan kegiatan dalam rangka peningkatan swadaya dan partisipasi dalam meningkatkan perekonomian dan pelaksanaan pembangunan;
8. Membantu pembinaan koordinasi pelaksanaan pembangunan serta menjaga dan memelihara prasarana dan sarana fisik dilingkungan kelurahan;
9. Melakukan administrasi perekonomian dan pembangunan di kelurahan;
10. Membantu membina dan menyiapkan bahan-bahan dalam rangka musyawarah lembaga ketahanan masyarakat Desa;
11. Mengumpulkan bahan dan menyusun laporan dibidang perekonomian dan pembangunan;
12. Mengevaluasi dan mempertanggungjawabkan hasil kerja bawahan;
13. Menyusun laporan hasil kegiatan seksi sebagai bahan penyusun laporan pertanggung jawaban kinerja kelurahan;
14. Melaksanakan tugas dinas lainnya yang diberikan oleh atasan.

Kepala seksi Kesejahteraan rakyat, mempunyai tugas :

1. Menyusun rencana kegiatan Seksi sebagai bahan penyusunan Program Kerja Kelurahan;
2. Mengatur, mendistribusikan dan mengkoordinasikan tugas – tugas bawahan sesuai dengan bidangnya masing – masing.
3. Memberikan petunjuk dan bimbingan teknis serta pengawasan kepada bawahan.
4. Memeriksa hasil kerja bawahan.
5. Melakukan pembinaan dalam bidang keagamaan, kesehatan, keluarga berencana dan pendidikan masyarakat;

6. Membantu mengumpulkan dan menyalurkan dana/bantuan korban bencana alam dan bencana lainnya;
7. Membantu pelaksanaan kegiatan pembinaan kesejahteraan keluarga (PKK),sekaa teruna,pramuka dan organisasi kemasyarakatan lainnya;
8. Membina kegiatan pengumpulan sumbangan, pemungutan dana palang merah Indonesia(PMI);
9. Mengevaluasi dan mempertanggungjawabkan hasil kerja bawahan;
10. Menyusun laporan hasil kegiatan seksi sebagai bahan penyusunan laporan pertanggung jawaban kinerja kelurahan;
11. Melaksanakan tugas dinas lainnya yang diberikan oleh atasan.

Kepala Seksi Pelayanan Umum, mempunyai tugas :

1. Menyusun rencana kegiatan Seksi sebagai bahan penyusunan Program Kerja Kelurahan;
2. Mengatur, mendistribusikan dan mengkoordinasikan tugas – tugas bawahan sesuai dengan bidangnya masing – masing.
3. Memberikan petunjuk dan bimbingan teknis serta pengawasan kepada bawahan.
4. Memeriksa hasil kerja bawahan.
5. Melakukan pembinaan kependudukan, kebersihan;
6. Memberikan pelayanan umum dan perijinan kepada masyarakat;
7. Mengevaluasi dan mempertanggungjawabkan hasil kerja bawahan;
8. Menyusun laporan hasil kegiatan Seksi sebagai bahan penyusunan laporan pertanggung jawaban kinerja Kelurahan;
9. Melaksanakan tugas dinas lainnya yang diberikan oleh atasan.

b. Bidang Pembangunan

Undang-Undang Desa secara tegas telah membedakan antara pembangunan desa yang menempatkan desa sebagai subyek pembangunan dan pembangunan perdesaan yang menjadi domain pemerintah. Hal ini terlihat dengan adanya pengaturan khusus tentang pembangunan desa dan pembangunan kawasan perdesaan. Pembangunan desa bertujuan untuk meningkatkan kualitas hidup manusia serta penanggulangan kemiskinan, melalui penyediaan pemenuhan kebutuhan dasar, pembangunan sarana dan prasarana, pengembangan potensi ekonomi lokal, serta pemanfaatan sumber daya alam dan lingkungan secara berkelanjutan. Oleh karena itu, UU Desa menggunakan dua pendekatan, yaitu “Desa Membangun” dan “Membangun Desa” yang diintegrasikan dalam perencanaan pembangunan desa. Sebagai konsekwensinya, Desa menyusun perencanaan pembangunan desa yang mengacu kepada perencanaan pembangunan kabupaten/kota (diatur dalam Pasal 78-82).

Konsep perencanaan pembangunan desa yang diatur dalam UU Desa mengalami kemajuan dan perubahan dibandingkan dengan substansi yang diatur dalam PP No. 72 tahun 2005 tentang Desa. Sebelumnya, perencanaan desa merupakan bagian dari perencanaan kabupaten/kota. Sekarang, perencanaan pembangunan desa adalah *village self planning* yang berdiri sendiri dan diputuskan sendiri oleh desa (Sutoro Eko, 2014).

Efektifitas pembangunan pada hakekatnya merupakan tindakan membandingkan antara perencanaan dengan hasil yang ada. Hal ini disebabkan karena antara kedua hal tersebut sering terjadi penyimpangan, maka tugas pengawasan adalah melakukan koreksi atas penyimpangan tersebut. Pembangunan desa adalah suatu strategi pembangunan yang dirangsang bagi peningkatan kehidupan ekonomi dan sosial dari kelompok khusus masyarakat, dalam hal ini masyarakat yang kurang mampu di pedesaan.

Khusus di Desa, pembangunan yang ada berupa pembangunan pedesaan yang bertujuan untuk mengurangi kemiskinan, serta tersedianya sarana dan prasarana fasilitas umum untuk menunjang segala kebutuhan masyarakat ternyata masih kurang untuk membantu masyarakat Desa dalam beraktifitas sehari-hari

Pemerintah Desa adalah suatu lembaga dan organisasi pemerintah yang berupaya melakukan pelaksanaan peran pemerintah Kabupaten dan Kecamatan secara efektif demi terciptanya pembangunan disegala bidang teruma dipembangunan fisik agar masyarakat dapat merasakan esensi dari otonomi daerah yang berimbas kepada otonomi desa. Dengan adanya peran Bupati dan camat dalam bidang pengawasan terhadap pembangunan dalam hal ini pengawasan pembangunan fisik desa sebagai suatu ukuran yang menyatakan seberapa jauh target yang telah dicapai sesuai dengan target yang ditentukan terlebih dahulu, yang meliputi 3 (tiga) aspek yaitu :

1. Kualitas atau kemampuan dalam melakukan pekerjaan.
2. Kuantitas atau Jumlah dalam hal ini sebarapa banyak hasil yang telah dicapai.
3. Kemudian yang terakhir yaitu waktu atau kedisiplinan dalam masalah ketepatan waktu dalam penyelesaian program yang telah ditetapkan.

Keragaman wilayah pedesaan di Indonesia tergantung kepada tipologinya yang bervariasi. Kebijakan pertanian dan pedesaan tidak dapat dilakukan secara seragam untuk semua keadaan wilayah yang masing-masing memiliki kekhasan dan sifat-sifat khusus yang berbeda satu dengan yang lain, sehingga setiap kebijakan harus memperhatikan kondisi perkembangan dari wilayah yang bersangkutan yang secara konseptual tergantung kepada akses pasar dan biaya-biaya transaksi¹⁶.

¹⁶ Anwar Affendi, 2005 (Ketimpangan Pembangunan Wilayah dan Pedesaan, P4W press) hal 71

Kesenjangan spasial yang terjadi antar wilayah perkotaan yang bercorak industri dan jasa dengan wilayah pedesaan yang di dominasi oleh sektor pertanian. Maka diperlukan terobosan dalam menyeimbangkan pembangunan yang berdampak pada pembangunan infrastruktur (fisik) desa, dan perekonomian rakyat pedesaan (non fisik). Untuk itu Wresniwiro¹⁷ mengemukakan suatu konsep pembangunan untuk mengurangi ketimpangan spasial tersebut dengan menyeimbangkan pembangunan yang dilakukan secara terpadu. Keseimbangan spasial tersebut dapat tercapai apabila dalam perencanaan pembangunan pedesaan memperhatikan berbagai faktor yang terkait dan pembangunan diarahkan untuk mencapai tujuan: (1) pemerataan, (2) pertumbuhan, (3) keterkaitan, (4) keberimbangan, (5) kemandirian, dan (6) keberlanjutan. Keterpaduan tujuan pembangunan tersebut dalam perencanaan dan proses pembangunan akan meningkatkan produktifitas daerah pedesaan dengan berpegang pada prinsip pembangunan yang berkelanjutan dan tetap menjunjung tinggi nilai-nilai keutamaan yang dianut masyarakat. Pembangunan bukanlah kegiatan pada ruang kosong tetapi kegiatan yang dilakukan pada tempat dimanasejumlah penduduk yang memiliki nilai-nilai tertentu menjadi obyek dan sekaligus sebagai subyek pembangunan. Sehingga nilai-nilai keutamaan yang dianut masyarakat, organisasi swadaya dan pengelolaan sumberdaya yang bersifat swadaya hendaknya menjadi landasan penyelenggaraan pembangunan.

Pendekatan pembangunan ke wilayah pedesaan harus dilakukan tidak hanya kegiatan fisik saja (infrastruktur), melainkan yang lebih penting sebagai *entry point-nya* adalah kegiatan ekonomi (non fisik) berdasarkan pada potensi unggulan dimasing-masing wilayah, sehingga kesejahteraan rakyat pedesaan

¹⁷ Wresniwiro, 2007 (Membangun Republik Desa, Visimedia Jakarta) hal 202

dapat segera terwujud. Sebab kunci dari pembangunan yaitu kurangnya masyarakat yang masih tergolong kurang sejahtera dibidang perekonomian, dimana hal itu dikategorikan sebagai rakyat miskin. Dikarenakan perekonomian rakyat yang tidak memenuhi kebutuhan hidup dari segi sandang, pangan, papan. Dimana sebagian orang terkadang pembangunan diartikan adanya gedung megah. Padahal pembangunan itu ada dua segi yaitu pembangunan fisik dan non fisik¹⁸.

Sebagaimana diketahui bahwa salah satu tugas pemerintah adalah melaksanakan pembangunan disegala bidang termasuk didalamnya pembangunan fisik desa. Tujuan pembangunan untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat, termasuk didalamnya masyarakat desa. Untuk memperjelas tentang apa yang dimaksud dengan pembangunan fisik desa.

Adanya ketimpangan hasil-hasil pembangunan desa dan kota akan berakibat buruk secara sosial dan ekonomi terhadap kehidupan di kedua wilayah hidup masyarakat. Pertama, kota akan mengalami kepadatan penduduk yang semakin tinggi disebabkan terbukanya kesempatan kerja di berbagai bidang. Sebaliknya, kondisi di desa menunjukkan bahwa masih bertumpu pada sektor pertanian tradisional yakni tergantung dari musim dan kondisi lahan. Kondisi ini memicu mereka yang memiliki alam berpikir rasional (modern) untuk memanfaatkan waktu, tenaga dan ketrampilan seadanya untuk malakukan urbanisasi. Alasan mereka memang rasional karena mereka berusaha mencari tempat/daerah yang relatif lebih banyak mempunyai kesempatan ekonomis. Kedua, kondisi desa semakin kehilangan tenaga kerja. Hal ini dipicu oleh keadaan pertanian tradisional yang tidak bersifat menghasilkan dan memberikan pendapatan secara cepat

¹⁸ Wresniwiro, 2007 (Membangun Republik Desa, Visimedia Jakarta) hal 207

dan langsung, membuat kondisi perekonomian desa semakin rapuh.

Untuk melakukan pembangunan desa, ada beberapa hal yang tidak dapat diabaikan diantaranya adalah latar belakang, pendekatan, konsep maupun kenyataan-kenyataan yang terjadi di setiap desa. Beberapa hal yang perlu untuk mendapat perhatian dalam pembangunan wilayah pedesaan adalah :

- a. Pembangunan masyarakat desa masih bersifat dekonsentrasi. Disisi lain, sifat ragam dan hakikat desa sangat beranekaragam yang secepatnya membutuhkan penanganan. Disamping itu, titik berat pelaksanaan otonomi daerah yang terletak pada kabupaten menggambarkan kebulatan karakter pedesaan wilayahnya.
- b. Perangkat desa perlu mendapat bantuan teknis dan insentif. Perangkat desa yang menjadi tulang punggung pelaksanaan pembangunan desa, keadaannya secara umum masih membutuhkan bantuan teknis yang efektif. Bantuan teknis dan efektif yang dibutuhkan diantaranya adalah :
 1. kesejahteraan, artinya pendapatan para kepala desa dan perangkatnya yang masih menjadi masalah, kualitas ketrampilan, kewibawaan, kemampuan, kejujuran dan dedikasi para perangkat desa masih perlu ditingkatkan dengan bantuan pemerintah.
 2. Kemampuan membangun masyarakat desa mulai dari merencanakan, melaksanakan sampai mengawasi masih dilakukan dengan cara yang sangat sederhana atau dalam banyak hal masih tanpa mekanisme manajemen sama sekali.
 3. Mekanisme kerja antara pemerintah desa dan pemerintahan di atasnya perlu dimantapkan. Hal ini dimaksudkan agar rencana yang dipersiapkan desa beserta masyarakatnya disambut baik dan terwujud

dalam pelaksanaannya tanpa modifikasi ataupun penghilangan yang pokok demi kepentingan desa. Dan agar pembangunan jangan berlangsung secara birokratis yang berlebihan

- c. Dana pembangunan desa secara lintas sektoral masih belum bermanfaat bagi masyarakat desa. Karena itu dibutuhkan usaha dan dorongan yang kuat, sehingga mekanisme proyek pembangunan desa yang berlangsung dapat dimanfaatkan oleh masyarakat desa melalui pemerintahan paling bawah.
- d. Kurangnya keterpaduan kepentingan antar sektor, sehingga dibutuhkan koordinasi lintas sektoral tentang pemerintahan desa melalui penyatuan program, misi dan visi pembangunan. Hal ini dikarenakan setiap sektor mempunyai visi dan misi yang ideal mengenai pembangunan wilayah pedesaan. Sehingga masing-masing sektor cenderung untuk berpegang teguh secara prinsip pada fungsi pokoknya dan memegang asumsi bahwa secara fungsional tidak ada kewenangan untuk mencampuri sektor lain.

Usaha untuk menggalakkan pembangunan desa yang dimaksudkan untuk memperbaiki dan meningkatkan taraf hidup serta kondisi sosial masyarakat desa yang merupakan bagian terbesar dari masyarakat Indonesia, melibatkan tiga pihak, yaitu pemerintah, swasta dan warga desa. Dalam prakteknya, peran dan prakarsa pemerintah masih dominan dalam perencanaan dan pelaksanaan maupun untuk meningkatkan kesadaran dan kemampuan teknis warga desa dalam pembangunan desa. Berbagai teori mengatakan, bahwa kesadaran dan partisipasi warga desa menjadi kunci keberhasilan pembangunan desa. Sedangkan untuk menumbuhkan kesadaran warga desa akan pentingnya usaha-usaha pembangunan sebagai sarana untuk memperbaiki kondisi sosial dan dalam meningkatkan partisipasi

warga desa dalam pembangunan banyak tergantung pada kemampuan pemimpin desa khususnya pimpinan atau Kepala Desa.

Kelurahan adalah pembagian wilayah administratif di Indonesia di bawah kecamatan. Dalam konteks otonomi daerah di Indonesia, Kelurahan merupakan wilayah kerja Lurah sebagai Perangkat Daerah Kabupaten atau kota. Kelurahan dipimpin oleh seorang Lurah yang berstatus sebagai Pegawai Negeri Sipil. Kelurahan merupakan unit pemerintahan terkecil setingkat dengan desa. Pemerintahan di tingkat kelurahan merupakan unsur pemerintahan yang berhubungan langsung dengan masyarakat. Dalam menjalankan semua perencanaan pembangunan di kelurahan. Dalam Nurcholis¹⁹ (2005), Kelurahan adalah wilayah kerja lurah sebagai perangkat daerah kabupaten dan/atau daerah kota dibawah kecamatan yang dipimpin oleh Kepala Kelurahan Berbeda dengan desa, kelurahan memiliki hak mengatur wilayahnya lebih terbatas. Dalam perkembangannya, sebuah desa dapat diubah statusnya menjadi kelurahan.

Pemerintah kelurahan merupakan pemegang kendali dalam pembangunan di wilayahkelurahan. Oleh karena itu lurah beserta jajarannya merupakan penanggung jawab atas jalannya roda pemerintahan dan roda pembangunan sehingga maju mundurnya pembangunan di kelurahan tergantung dari kinerja pemerintah kelurahan dalam mempengaruhi masyarakatnya untuk turut serta di dalam pembangunan. Sebagaimana penyelenggaraan pemerintahan di desa yang merupakan wilayah setingkat dengan kelurahan, yang diatur dalam pasal 14 ayat (1) PP Nomor 72 Tahun 2005 ditegaskan bahwa Kepala Desa mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan.

¹⁹ Hanif Nurcholis,2005 (Pertumbuhan dan Penyelenggaraan Pemerintah Desa, Erlangga jakarta)

Dalam rangka mencapai tujuan pembangunan Kelurahan secara lebih efektif, maka pemerintah Kelurahan dan masyarakatnya perlu menciptakan suatu strategi pencapaian tujuan tersebut. Dalam merancang strategi yang dimaksud, pemerintah Kelurahan perlu memperhatikan prinsip-prinsip sebagai berikut :

1. Keterpaduan pembangunan Kelurahan, dimana kegiatan kegiatan dilaksanakan memiliki sinergi dengan kegiatan pembangunan yang lain.
2. Partisipatif, dimana masyarakat terlibat secara aktif dalam kegiatan dari proses perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan pemanfaatan.
3. Keberpihakan, dimana orientasi kegiatan baik dalam proses maupun pemanfaatan hasil kepada seluruh masyarakat Kelurahan.
4. Otonomi dan desentralisasi, dimana masyarakat memperoleh kepercayaan dan kesempatan luas dalam kegiatan baik dalam proses perencanaan, pelaksanaan, pengawasan maupun pemanfaatan hasilnya

Adapun mengenai rencana-rencana pembangunan yang telah disusun dan diterapkan bersamadalam forum musyawarah (yang sering disebut musrembang) hendaknya dapat dilakukan secara baik. Untuk itu dapat dilakukan secara baik. Untuk itu para pelaku pembangunan di kelurahan serta harus dapat menerapkan prinsip-prinsip pengelolaan wilayah sebagai berikut :

1. *Accountable*, pengelolaan kegiatan harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat.
2. *Transparant*, pengelolaan kegiatan harus dilakukan secara terbuka dan diketahui oleh masyarakat.
3. *Acceptable*, pilihan kegiatan berdasarkan musyawarah sehingga memperoleh dukungan masyarakat.

4. *Sustainable*, pengelolaan kegiatan dapat memberikan manfaat kepada masyarakat secara berkelanjutan.

Dalam menjalankan pelaksanaan kegiatan pemerintah Kelurahan, khususnya dalam pembangunan, Lurah harus senantiasa berhubungan dan berkoordinasi dengan masyarakat, Instansi terkait bahkan dalam ruang lingkup internal Kelurahan. Koordinasi vertikal atau koordinasi fungsional merupakan koordinasi dimana yang mengkoordinasikan mempunyai tingkat eselon yang sama, menurut tugas dan fungsi keduanya mempunyai kaitan satu sama lain, jadi dapat disimpulkan bahwa koordinasi vertikal merupakan koordinasi yang dilakukan Lurah dengan Dinas-dinas lain yang dianggap ada kaitannya atau hubungannya dengan masalah-masalah pembangunan yang dilakukan di Kelurahan.

c. Bidang Pembinaan Kemasyarakatan

Pembinaan terhadap masyarakat desa dilakukan dengan pendekatan sosial budaya yang mempergunakan sistem sosial politik masyarakat setempat untuk berkomunikasi. Walaupun memperhitungkan kemungkinan perubahan sosial secara sosial pula. Pengetahuan masyarakat tentang bertani pun juga masih sangat tradisional sekali. Solusi dalam Memelihara Keseimbangan Desa dan Kota.

Langkah-langkah yang harus ditempuh dalam rangka menyasikan/ menyamakan perkembangan desa dan kota :

a. Pasar Kerja di Desa

Jumlah tenaga kerja yang memasuki pasaran kerja semakin bertambah banyak. Kualitas diantara mereka pun beranekaragam, mulai dari tenaga kasar, terampil sampai tenaga akademik. Karena itu langkah pertama yang harus ditempuh adalah membuka kesempatan kerja untuk menyerap tenaga kerja pasaran di desa. Hal ini

dimaksudkan supaya mereka tidak lari atau pergi ke pusat pertumbuhan ekonomi lain, yaitu kota-kota kecil, kota-kota sedang, atau kota-kota besar.

b. Modal Usaha Kecil

Pasaran kerja atau kesempatan kerja ini biasanya digerakkan oleh perorangan atau kelompok di desa. Usaha semacam ini biasanya disesuaikan dengan kondisi dan kualitas dari tenaga kerja. Teknologi yang digunakan tidak terlalu tinggi bahkan dapat dilakukan transfer teknologi kepada masyarakat desa. Karena bentuknya yang perorangan (kalaupun ada yang kelompok) biasanya modal usahanya pun kecil. Untuk mendorong keberadaan usaha ini, maka pemerintah perlu untuk memberikan bantuan kredit kecil ala desa, seperti BKD (Bank Kredit Desa).

c. Teknologi kurang terampil

Tenaga kerja di desa biasanya mempunyai kualitas yang rendah, karena itu untuk mengatasi masalah maka perlu diadakan berbagai macam penyuluhan, pelatihan, dan berbagai macam bentuk pembinaan. Mulai dari perangkat desa (aparatur desa) sampai pada anggota masyarakat pekerja. Pengembangan keterampilan tenaga kerja di desa perlu diorientasikan pada mata pencaharian masyarakat desa yang bersangkutan agar potensi yang ada bisa langsung digarap

d. Pemasaran hasil produksi

Kendala utama usaha-usaha yang dirintis di pedesaan adalah situasi harga yang fluktuatif atau karena hilang atau berkurangnya kesempatan. Kesempatan pasar atau pemasaran hasil produksi desa merupakan motor penggerak pertumbuhan ekonomi desa. Membaiknya pemasaran hasil produksi di desa akan mendukung masuknya modal ke

daerah pedesaan. Dan sebaliknya, lesunya pemasaran akan menghambat perekonomian dan produktivitas desa.

Untuk menanggulangi kelemahan-kelemahan dan aspek ketidakmampuan masyarakat desa khususnya dibidang mendinamisasikan kegiatan dan kehidupan masyarakat, perlu adanya suatu program pendukung yang bersifat menyeluruh bagi pertumbuhan desa. Program-program ini dimaksudkan untuk membawa masyarakat desa setahap demi setahap mampu menjangkau pertumbuhan ekonomi desa menjadi lebih cepat tumbuh dan berkembang. Program-program dan usaha pembangunan desa yang dapat menciptakan suasana pra-conditioning untuk tumbuh dan berkembang adalah:

a. Sistem kepemimpinan di desa

Sistem kepemimpinan di desa baik yang bersifat kepemimpinan formal maupun informal, baik yang berdasarkan agama maupun organisasi masyarakat adalah sistem yang mampu menggerakkan partisipasi masyarakat dan menghidupkan inisiatif, kreativitas, dan produktivitas masyarakat desa. Jiwa dan ide kepemimpinan dengan dasar apapun selalu mengutamakan inspirasi dan aspirasi masyarakat dan harus mampu menyalurkan menjadi landasan pembangunan oleh, dari dan untuk masyarakat. Karena itu, seorang pemimpin masyarakat desa harus mampu melihat kebutuhan dan kepentingan masyarakat secara nyata dalam kehidupan sehari-hari

b. Pembinaan kelembagaan.

Pembinaan kelembagaan ini adalah merupakan usaha menggerakkan sesuai dengan kepentingan masing-masing. Karena lembaga-lembaga kemasyarakatan yang tumbuh atas inisiatif masyarakat desa, perlu terus dibina dan dilestarikan keberadaannya agar lebih tumbuh dan berkembang. Sehingga mampu lebih efektif dalam

mendukung program dan rencana masyarakat maupun pemerintah

c. Peningkatan kualitas SDM

Pertumbuhan dan perkembangan masyarakat sangat didukung oleh kualitas aparat pemerintah desa dan masyarakat yang turut sebagai pelaku pembangunan. Karena itu perlu disusun sebuah rencana program peningkatan kualitas dan kemampuan masyarakat yang berupa pendidikan, pelatihan umum, pelatihan tenaga kerja, penyuluhan, kegiatan stimulasi dan demonstrasi-demonstrasi. Di sisi lain transfer teknologi kepada aparatur pemerintah dan fungsionaris pembangunan perlu juga untuk dilakukan

d. Bantuan Teknis

Bantuan teknis ini merupakan unsur pendukung proses pembangunan masyarakat desa. Hal ini dibutuhkan dalam hal masyarakat memiliki sedemikian rupa rendahnya kualitas sumberdaya, potensi alam, dan kesempatan ekonomi sehingga perlu mendapatkan dukungan dari luar masyarakat setempat.

Pasal 18 UU No 6 Tahun 2014 menyebutkan bahwa **Kewenangan Desa** meliputi *kewenangan di bidang penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan adat istiadat Desa.*

UU No 6 Tahun 2014 tidak menyebutkan pengertian pembinaan. Pengertian pembinaan dalam PP 72 tahun 2005 adalah pemberian pedoman, standar pelaksanaan, perencanaan, penelitian, pengembangan, bimbingan, pendidikan dan pelatihan, konsultasi, supervisi, monitoring, pengawasan umum dan evaluasi pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan desa.

Bidang Pembinaan Kemasyarakatan antara lain :

- a. pembinaan lembaga kemasyarakatan;
- b. penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban;
- c. pembinaan kerukunan umat beragama
- d. pengadaan sarana dan prasarana olah raga;
- e. pembinaan lembaga adat;
- f. pembinaan kesenian dan sosial budaya masyarakat; dan
- g. kegiatan lain sesuai kondisi Desa.

Pembinaan kemasyarakatan adalah upaya untuk mencapai kehidupan dan tatanan sosial desa yang lebih baik. Hal ini mencakup kerukunan, keamanan, ketertiban, ketentraman, kenyamanan, kebersamaan dan gotong royong UU No.6 Tahun 2014 Tentang Desa menyebutkan bahwa masyarakat di dorong untuk mewujudkan terciptanya situasi yang aman, nyaman dan tentram di masyarakat situasi yang demikian tidak bisa dilepaskan dari upaya yang dilakukan oleh masyarakat desa melalui pembinaan kemasyarakatan.

Membicarakan peran dan fungsi Pemerintah Kelurahan bila melihat masa lalu dan sekarang maka yang menjadi rujukan sebagai batas antara masa lalu dan sekarang adalah pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang Kelurahan itu sendiri yang dapat dijelaskan sebagai berikut :

Peran dan fungsi kelurahan masa lalu merujuk pada berbagai peraturan perundangan antara lain :

1. Undang – undang Nomor 5 tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa.
2. Keputusan Menteri dalam Negeri Nomor 44 tahun 1980 tentang Susunan Organisasi Pemerintah Kelurahan (STOK).

Pengertian Kelurahan menurut Undang-Undang nomor 5 Tahun 1979 dijelaskan bahwa kelurahan yaitu : Suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk yang mempunyai

organisasi Pemerintahan terendah langsung dibawah Camat yang tidak berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri.

fungsi sebagai berikut :

1. Melakukan koordinasi terhadap jalannya pemerintahan kelurahan, pelaksanaan pembangunan dan pembinaan kemasyarakatan.
2. Melakukan tugas di bidang pemerintahan , pembangan dan kemasyarakatan yang menjadi tanggung jawabnya.
3. Melakukan usaha dalam rangka peningkatan partisipasi dan swadaya gotong royong masyarakat .
4. Melakukan fungsi – fungsi lain yang dilimpahkan kepada Pemerintah Kelurahan.

Penyelenggaraan Pemerintahan Desa dan kelurahan, pelaksanaan pembangunan, pembinaan kemasyarakatan dan pemberdayaan masyarakat Desa dan Kelurahan berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia dan Bhinneka Tunggal Ika. Sehingga peran dan fungsi Kelurahan bidang pembinaan kemasyarakatan antara lain :

- a. Pelaksanaan pembinaan dan pengendalian pembangunan sarana dan prasarana fisik ; pelaksanaan pembinaan perekonomian, ekonomi kerakyatan, perkoperasian, pertanian, perindustrian produksi dan distribusi
- b. Pelaksanaan pembinaan usaha informal, industri kecil dan kerajinan serta usaha pemberdayaan masyarakat
- c. Pelaksanaan pembinaan untuk meningkatkan peran serta masyarakat dalam pemeliharaan lingkungan hidup
- d. Pelaksanaan pelayanan kepada masyarakat dibidang ekonomi dan pembangunan pelaksanaan tugas lain yang diberikan atasan sesuai dengan bidang tugasnya.

d. Bidang Pemberdayaan masyarakat

Dari beragam pengertian tentang pemberdayaan dapat ditarik suatu benang merah bahwa pemberdayaan merupakan suatu upaya yang dilakukan oleh masyarakat, dengan atau tanpa dukungan pihak luar untuk memperbaiki kehidupan yang berbasis kepada daya mereka sendiri, dengan kata lain pemberdayaan harus menempatkan kekuatan masyarakat sebagai modal utama serta menghindari rekayasa pihak lain yang seringkali mematikan kemandirian masyarakat setempat²⁰.

Jika kita melihat Pemberlakuan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang juga membahas tentang partisipasi dan kemandirian masyarakat, terdapat konsekuensi-konsekuensi tertentu yang harus dipersiapkan oleh masing-masing daerah dalam rangka mendukung pelaksanaan otonomi. Beberapa konsekuensi yang harus dipersiapkan oleh daerah antara lain : Pertama, kemampuan sumber daya manusia, khususnya Sumber Daya Manusia Aparatur Daerah yang harus memiliki keterampilan baik secara teknik maupun wawasan intelektual yang luas dan diharapkan dapat mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan kreativitas dan daya inovasi yang tinggi. Kedua, kemampuan sumber-sumber keuangan daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, karena selama ini sektor-sektor pembiayaan pembangunan daerah pada umumnya masih sangat bergantung pada pemerintah pusat.

Namun dengan diberlakukannya otonomi daerah, maka pembiayaan pembangunan dan penyelenggaraan pemerintahan daerah harus diusahakan oleh pemerintah daerah otonom, sedangkan subsidi dari pemerintah pusat hanya bersifat sebagai pelengkap, karenanya pemerintah daerah otonom harus mampu

²⁰ Totok Mardikanto, 2015 (Pemberdayaan Masyarakat, Alfabeta Bandung) hal 100

menggali berbagai potensi sumber daya daerah sehingga dapat menopang pembangunan dan penyelenggaraan pada daerah yang bersangkutan. Ketiga, sarana dan prasarana yang dibutuhkan untuk memperlancar pekerjaan, kegiatan pemerintahan dan pembangunan daerah, Keempat organisasi dan manajemen faktor ini tidak kalah pentingnya dengan ketiga faktor tersebut diatas karena penyelenggaraan pemerintahan daerah sangat ditentukan oleh berjalannya fungsi-fungsi manajemen dalam menjalankan kegiatan pemerintahan.

Terkait dengan hal diatas, proses pembelajaran ulang demokrasi bagi desa melalui UU No. 22/1999, yang dinilai menghidupkan kembali ruh demokrasi di desa, ternyata tidak dapat berlangsung lama. Berlakunya UU No. 32/2004 yang memundurkan demokrasi di desa menyebabkan ditutupnya kembali katup demokrasi di desa. Spirit demokrasi dalam UU No. 22/1999 yang menghidupkan parlemen desa, telah dipasung oleh UU No. 32/2004. Desa kembali dimaknai sekedar sebagai saluran administratif kewenangan negara lewat kabupaten/kota, tanpa memiliki daya tawar terhadap berbagai kebijakan negara. Berbagai pemaksaan proyek pusat, distorsi pemberian SLT, penggusuran, dan sebagainya merupakan contoh aktual yang dapat ditunjukkan.

Grand Strategi Implementasi Otonomi Daerah (Dalam Koridor UU No. 32/2004) yang dikeluarkan oleh Depdagri pada tahun 2005, memperlihatkan sangat minimnya komitmen Depdagri untuk menghidupkan kembali hakekat demokrasi desa. Grand Strategi versi Depdagri tersebut lebih banyak memperbincangkan kebijakan otonomi daerah pada level Provinsi, Kabupaten/Kota dan Kecamatan. Menyikapi realitas kebijakan otonomi daerah yang ambivalen terhadap demokrasi desa, desa hanya dapat mengharapkan adanya power sharing dari kabupaten dan pengendoran tarikan sentralisasi melalui perluasan pemberian

tugas pembantuan (medebewind) dari provinsi. Langkah itu perlu ditempuh dengan diberikan legal framework melalui Perda provinsi ataupun kabupaten/kota. Tumbuhnya demokrasi pada level desa, sebenarnya menjadi sarana pembelajaran demokrasi yang sangat bernilai untuk mendorong menguatnya kehidupan demokrasi di kabupaten/kota, provinsi dan akhirnya negara.

Kondisi ini sangat disayangkan mengingat pelaksanaan otonomi desa menuntut kreatifitas dan kemandirian desa untuk mengatur rumah tangganya sendiri termasuk dalam hal pengaturan keuangan dan kelembagaan desa. Banyak hal yang bisa dilakukan oleh pemerintah dan masyarakat desa untuk menggali dan mengembangkan potensi-potensi dan sumber keuangan salah satunya adalah dengan membuat strategi bagi penguatan kelembagaan dan pemberdayaan pemerintah desa dalam peningkatan pendapatan asli desa untuk pelaksanaan otonomi desa.

Meskipun rumusan konsep pemberdayaan berbeda-beda antara ahli yang satu dengan yang lainnya, tetapi pada intinya dapat dinyatakan bahwa pemberdayaan adalah sebagai upaya berencana yang dirancang untuk merubah atau melakukan pembaruan pada suatu komunitas atau masyarakat dari kondisi ketidakberdayaan menjadi berdaya dengan menitikberatkan pada pembinaan potensi dan kemandirian masyarakat. dengan demikian mereka diharapkan mempunyai kesadaran dan kekuasaan penuh dalam menentukan masa depan mereka, dimana provider dari pemerintah dan lembaga non government organization/ngo hanya mengambil posisi partisipan, stimulan, dan motivator

konsep pemberdayaan sebagai suatu konsep alternatif pembangunan, yang pada intinya memberikan tekanan otonomi pengambilan keputusan dari suatu kelompok masyarakat, yang berlandas pada sumber daya pribadi, langsung (melalui

partisipasi), demokratis dan pembelajaran sosial melalui pengalaman langsung. sebagai titik fokusnya adalah lokalitas, sebab “civil society” akan merasa siap diberdayakan lewat issue-issue lokal. namun friedmann juga mengingatkan bahwa adalah sangat tidak realistis apabila kekuatan-kekuatan ekonomi dan struktur-struktur diluar “civil society” diabaikan. oleh karena itu pemberdayaan masyarakat tidak hanya sebatas ekonomi saja namun juga secara politis, sehingga pada akhirnya masyarakat akan memiliki posisi tawar baik secara nasional maupun international²¹.

2.5 Pemberdayaan dalam dimensi pengembangan desa dan kelurahan.

Paradigma pembangunan dan pemberdayaan harus berprinsip bahwa pembangunan harus pertama tama dan terutama dilakukan atas inisiatif dan dorongan kepentingan warga masyarakat, masyarakat harus diberi kesempatan untuk terlibat dalam keseluruhan proses perencanaan dan pelaksanaan pembangunan termasuk pemilikan serta penguasaan asset infrastrukturnya sehingga distribusi keuntungan dan manfaat keberhasilan suatu program pemberdayaan masyarakat ditentukan oleh beberapa komponen yang mendasari kehidupan masyarakat itu sendiri. Aspek penting bagi program pemberdayaan masyarakat adalah program itu disusun sendiri oleh masyarakat, mampu menjawab kebutuhan dasar masyarakat, mendukung keterlibatan kaum miskin dan kelompok yang terpinggir lainnya, dibangun dari sumber daya local, sensitive terhadap nilai nilai budaya local, memperhatikan dampak lingkungan dan tidak menciptakan ketergantungan, berbagai pihak terkait (Pemerintah

²¹ John Friedmann, 1992 (empowerment : The politic of alternative development, Blackweel Publishers)

dan LSM). Ada beberapa cara pandang yang dapat digunakan dalam memahami pemberdayaan masyarakat²² yaitu :

1. Pemberdayaan dimaknai dalam konteks menempatkan posisi berdiri masyarakat. posisi masyarakat bukanlah obyek penerima manfaat (beneficiaries) yang tergantung pada pemberian dari pihak luar seperti pemerintah, melainkan dalam posisi sebagai subyek (agen atau partisipan yang bertindak) yang berbuat secara mandiri. berbuat secara mandiri bukan berarti lepas dari tanggung jawab negara. pemberian layanan publik (kesehatan, pendidikan, perumahan, transportasi dan seterusnya) kepada masyarakat tentu merupakan tugas(kewajiban)negara secara given. masyarakat yang mandiri sebagai partisipan berarti terbukanya ruang dan kapasitas mengembangkan potensi-kreasi, mengontrol lingkungan dan sumber dayanya sendiri, menyelesaikan masalah secara mandiri, dan ikut menentukan proses politik di ranah negara. masyarakat ikut berpartisipasi dalam proses pembangunan dan pemerintahan.
2. Pemberdayaan secara prinsipil berurusan dengan upaya memenuhi kebutuhan (*needs*) masyarakat. banyak orang berargumen bahwa masyarakat akar rumput sebenarnya tidak membutuhkan hal-hal yang utopis (ngayawara) seperti demokrasi, desentralisasi, good governance, otonomi daerah, masyarakat sipil dan seterusnya. “apa betul masyarakat desa butuh demokrasi dan otonomi desa? masyarakat itu hanya butuh pemenuhan sandang, pangan dan papan (spp). ini yang paling dasar. tidak ada gunanya bicara demokrasi kalau rakyat masih miskin. pendapat ini masuk akal, tetapi sangat dangkal. mungkin kebutuhan spp itu akan selesai kalau terdapat uang yang banyak. tetapi persoalannya sumber daya untuk

²² Sutoro Eko, 2004 (Reformasi Politik dan pemberdayaan Masyarakat, APMD Press)

memenuhi kebutuhan dasar masyarakat itu sangat langka (*scarcity*) dan terbatas (*constrain*). masyarakat tidak mudah bisa akses pada sumberdaya untuk memenuhi kebutuhan spp. karena itu, pemberdayaan adalah sebuah upaya memenuhi kebutuhan *scarcity* dan *constrain* sumberdaya. bagaimanapun juga berbagai sumberdaya untuk memenuhi kebutuhan masyarakat bukan hanya terbatas dan langka, melainkan ada problem struktural (ketimpangan, eksploitasi, dominasi, hegemoni, dll) yang menimbulkan pembagian sumberdaya secara tidak merata. dari sisi negara, dibutuhkan kebijakan dan program yang memadai, canggih, *pro-poor* untuk mengelola sumberdaya yang terbatas itu. dari sisi masyarakat, seperti penulis elaborasi kemudian, membutuhkan partisipasi (*voice*, akses, *ownership* dan kontrol) dalam proses kebijakan dan pengelolaan sumberdaya.

3. Pemberdayaan terbentang dari proses sampai visi ideal. dari sisi proses, masyarakat sebagai subyek melakukan tindakan atau gerakan secara kolektif mengembangkan potensi-kreasi, memperkuat posisi tawar, dan meraih kedaulatan. dari sisi visi ideal, proses tersebut hendak mencapai suatu kondisi dimana masyarakat mempunyai kemampuan dan kemandirian melakukan *voice*, akses dan kontrol terhadap lingkungan, komunitas, sumberdaya dan relasi sosial-politik dengan negara. proses untuk mencapai visi ideal tersebut harus tumbuh dari bawah dan dari dalam masyarakat sendiri. namun, masalahnya, dalam kondisi struktural yang timpang masyarakat sulit sekali membangun kekuatan dari dalam dan dari bawah, sehingga membutuhkan “intervensi” dari luar. hadirnya pihak luar (pemerintah, lsm, organisasi masyarakat sipil, organisasi agama, perguruan tinggi, dan lain-lain) ke komunitas bukanlah mendikte, menggurui, atau menentukan, melainkan bertindak sebagai fasilitator (katalisator) yang memudahkan,

menggerakkan, mengorganisir, menghubungkan, memberi uang, mendorong, membangkitkan dan seterusnya. hubungan antara komunitas dengan pihak luar itu bersifat setara, saling percaya, saling menghormati, terbuka, serta saling belajar untuk tumbuh berkembang secara bersama-sama.

4. Pemberdayaan terbentang dari level psikologis-personal (anggota masyarakat) sampai ke level struktural masyarakat secara kolektif. pemberdayaan psikologis-personal berarti mengembangkan pengetahuan, wawasan, harga diri, kemampuan, kompetensi, motivasi, kreasi, dan kontrol diri individu. pemberdayaan struktur-personal berarti membangkitkan kesadaran kritis individu terhadap struktur sosial-politik yang timpang serta kapasitas individu untuk menganalisis lingkungan kehidupan yang mempengaruhi dirinya. pemberdayaan psikologis-masyarakat berarti menumbuhkan rasa memiliki, gotong royong, mutual trust, kemitraan, kebersamaan, solidaritas sosial dan visi kolektif masyarakat. sedangkan pemberdayaan struktural-masyarakat berarti mengorganisir masyarakat untuk tindakan kolektif serta penguatan partisipasi masyarakat dalam pembangunan dan pemerintahan. pemberdayaan tidak bisa hanya diletakkan pada kemampuan dan mental diri individu, tetapi harus diletakkan pada konteks relasi kekuasaan yang lebih besar, dimana setiap individu berada di dalamnya. mengikuti pendapat margot breton²³, realitas obyektif pemberdayaan merujuk pada kondisi struktural yang mempengaruhi alokasi kekuasaan dan pembagian akses sumberdaya di dalam masyarakat. dia juga mengatakan bahwa realitas subyektif perubahan pada level individu (persepsi, kesadaran dan pencerahan), memang

²³ Margot Breton dalam Sutoro Eko, 2002 (Pemberdayaan masyarakat desa, Materi diklat)

penting, tetapi sangat berbeda dengan hasil-hasil obyektif pemberdayaan: perubahan kondisi sosial.

5. Pemerintahan dan negara pada intinya hendak membawa negara lebih dekat ke masyarakat desa, dengan bingkai desentralisasi (otonomi) desa, demokratisasi desa, *good governance* desa dan *capacity building* pemerintahan desa. negara dan pembangunan berbicara tentang peran negara dalam pembangunan dan pelayanan publik. fokusnya adalah perubahan haluan pembangunan yang *top down* menuju *bottom up*, membuat pelayanan publik lebih berkualitas dan semakin dekat dengan masyarakat, serta penanggulangan kemiskinan. Dari berbagai indikator diatas jika kita melihat pengembangan potensi desa dalam upaya pengembangan desa dengan basis partisipasi.

BAB III
LANDASAN KEBERADAAN KELURAHAN
DALAM PERSPEKTIF FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS

3.1 Aspek Filosofis

Validitas menurut Hans Kelsen adalah eksistensi norma secara spesifik.²⁴ Suatu norma adalah valid merupakan suatu pernyataan yang mengasumsikan eksistensi norma bahwa norma itu memiliki kekuatan mengikat (*binding forcé*) terhadap orang yang perilakunya diatur. Aturan adalah hukum dan hukum yang validitas adalah norma. Jadi hukum adalah norma yang memberikan sanksi. Satjipto Raharjo berdasarkan pada pandangan Gustav Radbruch menyatakan bahwa validitas adalah kesahan berlaku hukum serta kaitannya dengan nilai-nilai dasar dari hukum. Hukum dituntut untuk untuk memenuhi berbagai karya dan oleh Radbruch disebut sebagai nilai-nilai dasar dari hukum. Ketiga nilai dasar tersebut adalah keadilan, kegunaan/kemanfaatan (*zweckmaszikeit*) dan kepastian hukum. Sekalipun ketiganya merupakan nilai dasar dari hukum, namun diantara ketiga-tinganya terdapat suatu *spannungsverhaltni*, suatu ketengan satu sama lain, hal itu disebabkan karena ketiga-tingan berisi tuntutan yang berlainan.²⁵

Pancasila merupakan dasar dari filsafat hukum yang dianut bangsa Indoensia. Perumuan Pancasila sebagai dasar filsafat hukum dirumuskan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Tujuan negara Indonesia sebagaimana tercantum dalam alenia keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah :

...melindungi segenap bangsa Indoensia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk

²⁴ Jimly Asshiddiqie, 2006, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Sekretariat Jendral Dan Kepaniteran Mahkamah Konstitusi, Jakarta, h.36

²⁵ Satjipto Raharjo, *Ilmu Hukum...op.cit*, h. 19 ; Yohanes usfunan, 2016, *Perancangan Dan Penyusunan Produk Hukum Daerah*, Makalah disampaikan Dalam Pelatihan Penyusunan Naskah Akademik,Diselenggarakan Unit Pusat Perancangan Hukum, Fakultas Hukum Universitas Udayana, h. 1.

memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial...”

Rumusan tujuan negara yang tercantum dalam alenia keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terdapat frase memajukan kesejahteraan umum (*welfare state*). Salah satu karakteristik konsep negara kesejahteraan adalah kewajiban pemerintah untuk mengupayakan kesejahteraan umum atau *bestuurszorg*. Menurut E.Utrecht adanya *bestuurszorg* ini menjadi suatu tanda adanya yang menyatakan adanya suatu tanda yang menyatakan adanya suatu *welfare state*.²⁶ Perbedaan pemahaman nampak dalam pendapat Bagir Manan yang menyebutkan bahwa dimensi dalam negara yang berdasarkan atas hukum adalah berupa kewajiban negara atau pemerintah untuk mewujudkan dan menjamin kesejahteraan sosial (kesejahteraan umum) dalam suasana sebesar-besarnya kemakmuran menurut asas keadilan social bagi seluruh rakyat. Dimensi ini secara spesifik melahirkan paham negara kesejahteraan (*verzorgingstaat welfare state*).²⁷

Berkaitan dengan paham negara kesejahteraan, tampaknya berkorelasi dengan otonomi daerah dengan bentuk desentralisasi. Tercatat sepanjang 13 tahun penerapan desentralisasi, sejumlah daerah dinilai berhasil mengelola pemerintahan dengan baik. Keberhasilan terutama dilihat dari penerapan tiga prinsip yang menjadi semangat otonomi daerah. yakni transparansi, akuntabilitas dan partisipasi publik (Dwi Erianto Litbang Kompas: 2015). Kesimpulan tersebut ditarik dari laporan tiga lembaga yang menilai dan mengevaluasi kinerja Pemda, yaitu Kemendagri, Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah (KPPOD) dan Indeks Tata Kelola Pemerintahan (*Indonesia Governance*

²⁶ E.Utrecht , 1966, *Pengantar ...,op.cit*, h. 30

²⁷ Ridwan, 2014, *Diskresi & Tanggung Jawab Pemerintahan*, FH UII Press, Yogyakarta, h.3.

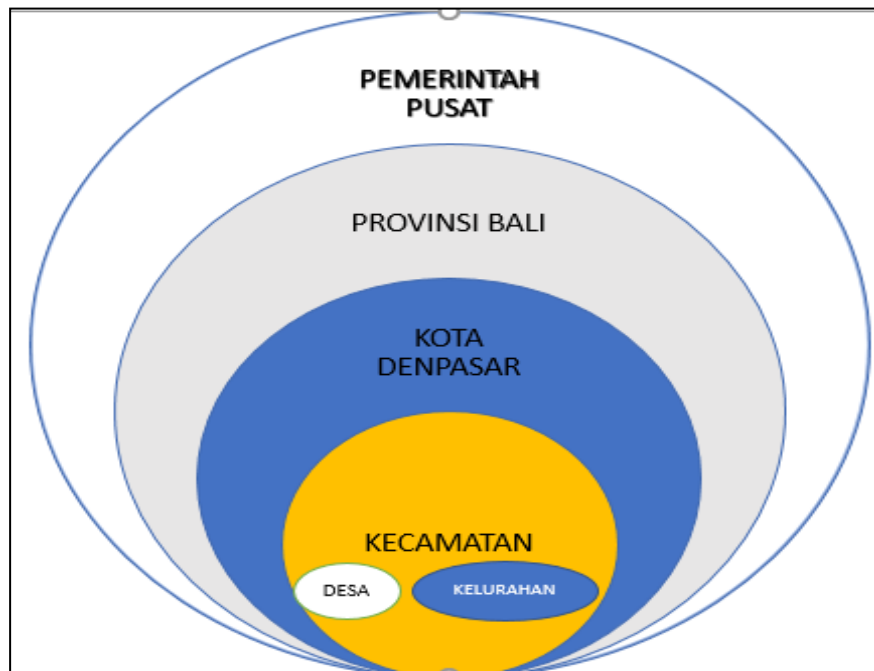
Indeks/IGI). Perangkat UU untuk menunjang kelancaran juga telah disiapkan oleh pemerintah. Namun, **otoritas kelurahan seolah ditinggalkan dari wacana pembangunan dan pemberdayaan masyarakat.** Sejak berlakunya UU No. 23 tahun 2014 tentang Pemda, isu yang menguat justru tentang pemilihan kepala daerah dan revisi otonomi. Gaungnya juga kalah dengan UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa yang mengklaim diri sebagai metamorfosa program pemberdayaan. Desa lebih memiliki kesatuan masyarakat hukum yang otonom, sehingga ketentuannya pun dilepaskan dari UU Desa.

Sejak dirilis, UU Pemda telah menuai kontroversi. Salah satunya karena di dalamnya memuat kewenangan DPRD untuk memilih kepala daerah. Hal ini memaksa Presiden SBY, presiden waktu itu, menerbitkan Peraturan Pemerintah (PP) No. 1 Tahun 2014 yang menghapus ketentuan Pemilukada tidak langsung, sekaligus membatalkan UU No. 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Walikota oleh DPRD. Menurut Presiden, ketentuan Pemilukada oleh DPRD menyalahi demokrasi langsung yang diamanahkan oleh Pasal 18 UUD 1945 ayat (4), yang menyebut Gubernur, Bupati dan Wali Kota harus dipilih secara demokratis.

Secara politik, UU Pemda telah pincang. Tiga pilar utamanya, yakni otonomi daerah, pemerintahan desa dan Pemilukada telah dilepas satu per satu. Pemerintahan desa telah diatur dalam UU Desa. Sementara Pemilukada telah direvisi dalam Perpu. Tinggallah Otonomi daerah. Mampukah UU ini berdiri sendiri dalam kondisi demikian? Ada wacana sebagian kalangan untuk merumuskan kembali UU tersebut agar memiliki legitimasi yang kuat, tidak memuat klausul yang dibatalkan oleh Perpu. Mengingat dalam sejarah belum pernah ada Perpu yang membatalkan UU dan merevisi UU (Tri Agung Kristanto; 2015).

3.1.1 Desa Kelurahan perspektif Filosofis

Berbincang mengenai UU No. 23 Tahun 2014, mari kita sorot perspektif pemberdayaannya. Adalah desentralisasi sebagai penyerahan wewenang atau urusan pemerintahan dari Pemerintah kepada daerah otonom dan menjadi kewenangan atau urusan rumah tangga sendiri atau sering juga disebut sebagai devolusi atau desentralisasi politik. Dengan demikian perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, monitoring dan evaluasi menjadi tanggungjawab daerah otonom. Desentralisasi politik telah sampai ke level kecamatan. Kecamatan tidak lagi merupakan Wilayah Administrasi tetapi merupakan perangkat daerah. Sebagai perangkat daerah, camat mewakili kepala daerahnya. camat adalah kepala kecamatan yang bukan kepala wilayah atau penguasa tunggal. Jabatan camat juga bukan organ pusat tetapi merupakan organ kabupaten/kota yang bertanggung jawab kepada bupati. Demikian juga dengan kelurahan.



Dalam konteks ini, bupati/wali kota dapat melimpahkan sebagian kewenangannya kepada camat. Oleh karena itu, luas dan

sempitnya kewenangan camat sangat tergantung dari delegasi kewenangan yang diberikan oleh bupati/wali kota²⁸. Dengan kata lain, kewenangan camat untuk tiap daerah cenderung berbeda bahkan kewenangan antar camat dalam satu daerah bisa jadi juga berbeda.

Dengan demikian, meskipun dekonsentrasi (desentralisasi administrasi) dan devolusi (desentralisasi politik) sama-sama merupakan varian dari desentralisasi, tetapi ketika diterapkan sebagai asas dalam mendudukkan tugas dan fungsi camat mempunyai implikasi yang berbeda terhadap kebijakan, kewenangan dan diskresi camat dalam penyelenggaraan pemerintahan desa/kelurahan. Merujuk pada konsepsinya, desentralisasi politik atau devolusi berarti pendelegasian sebagian wewenang dan tanggung jawab untuk membuat keputusan dan pengendalian atas sumber-sumber daya kepada instansi pemerintah regional yang memiliki lembaga perwakilan dan memiliki kekuasaan pemerintahan.

Devolusi mempunyai karakteristik dasar (1) pemerintah setempat (lokal) bersifat otonom sebagai tingkatan yang terpisah dimana penggunaan kewenangan pusat kurang atau tidak langsung, (2) pemerintah setempat memiliki batas yang jelas dan diakui secara sah dimana mereka memiliki kekuasaan dan menyelenggarakan fungsi-fungsi publik, (3) pemerintah setempat berkedudukan sebagai badan hukum dan memiliki kekuasaan untuk menjamin sumber daya untuk menyelenggarakan fungsinya, (4) pemerintah setempat adalah institusi yang menyediakan pelayanan untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan masyarakat setempat dan memberikan kesempatan kepada mereka untuk berpartisipasi dalam masalah-masalah setempat, (5)

²⁸ Sri Sumarni, 2012 dalam Tomy Risqi 2015 (Nasib Kelurahan Pasca UU Pemda) sumber <http://kotaku.pu.go.id/wartadetil.asp?mid=7419&catid=2&> diakses 11 agustus 2017

hubungan timbal balik kental, saling menguntungkan dan koordinatif antara pemerintah pusat dan pemerintah setempat²⁹ (Siedentopf, 1987).

Dekonsentrasi merupakan pemindahan kekuasaan paling klasik dan lemah, karena hanya menggeser persoalan administratif kepada kantor-kantor daerah. Hal ini berimplikasi pada kedudukan camat sebagai perangkat pusat sehingga kebijakan, kewenangan dan diskresi camat cenderung seragam. Sedangkan desentralisasi politik (*devolusi*) berimplikasi pada kedudukan camat sebagai perangkat daerah sehingga kebijakan, kewenangan dan diskresi sangat tergantung dari delegasi wewenang yang diberikan bupati dan cenderung bersifat variatif. Prinsip di atas berlaku juga untuk level kelurahan yang memiliki kewenangan desentralisasi politik, yang membuat kelurahan leluasa merumuskan kebijakan atau diskresi demi kesejahteraan rakyat di wilayahnya. Kebijakan, kewenangan dan diskresi lurah tergantung pada pendelegasian wewenang yang diberikan langsung oleh bupati/wali kota. Namun yang lebih penting lagi adalah lurah memiliki otoritas untuk mengelola sumberdaya dan partisipasi masyarakatnya demi menjamin laju pembangunan di wilayahnya.

Kelurahan

Kelurahan merupakan kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul adat istiadat setempat yang diakui dalam sistem pemerintahan nasional yang berada dalam wilayah kabupaten atau kotamadya. Hal ini berarti bahwa kelurahan telah diberikan suatu kewenangan untuk

²⁹ Heinrich Siedentopf, 1987 ("Decentralization for Rural Development : Government Approaches and People's Initiatives in Asia and the Pacific". Building from Below Local Initiatives for Decentralized Development in Asia and Pacific. Vol. 1. Kuala Lumpur : Asian and Pacific Development Centre)

mengurus dan mengatur kehidupan rumah tangganya berdasarkan aturan yang berlaku. Kelurahan pun memiliki kebebasan untuk memutuskan arah dan tujuan dari pembangunan yang diinginkan selama hal tersebut tidak bertentangan dengan ketentuan-ketentuan yang telah ditetapkan oleh pemerintah.

Di suatu wilayah perkotaan yang tidak terdapat desa, maka urusan pemerintahan di wilayah itu diselenggarakan oleh kelurahan. Di Bali, pada wilayah-wilayah tersebut tetap hidup dan berkembang keberadaan desa pakraman yang menyelenggarakan urusan-urusan kemasyarakatan dan keagamaan (sosial religius). Dengan demikian, kondisinya tidak jauh berbeda dengan kondisi pada wilayah-wilayah yang terdapat pemerintahan desa, dimana ada dikotomi urusan adat dan dinas yang diselenggarakan oleh lembaga yang berbeda. Karena kelurahan adalah penyelenggara urusan-urusan dinas seperti yang dilakukan oleh pemerintahan desa, maka oleh masyarakat umum kelurahan dimengertikan pula sebagai pemerintahan desa dinas. Itulah yang menjadi alasan mengapa kelurahan di bahas pula dalam bagian ini walaupun disadari bahwa **sesungguhnya secara formal kelurahan bukanlah desa.**

Peraturan Pemerintah yang mengatur tentang kelurahan adalah Peraturan Pemerintah Nomor 73 Tahun 2005. Peraturan Pemerintah ini merupakan pelaksanaan dari ketentuan Pasal 127 ayat (1) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagai mana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Penganti Undang-undang Nomor 3 Tahun 2005 yang telah ditetapkan dengan Undang-undang Nomor 8 Tahun 2005. Undang-undang tidak memberikan rumusan mengenai pengertian kelurahan dalam pasal-pasalny. Pasal 27 ayat (1) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 hanya menegaskan bahwa: Kelurahan dibentuk di wilayah kecamatan dengan Perda berpedoman pada Peraturan Pemerintah.

Rumusan pengertian kelurahan ditemukan dalam Penjelasan atas Pasal 27 ayat (1) tersebut yang kemudian diadopsi secara utuh oleh Peraturan Pemerintah Nomor 73 Tahun 2005 sebagai pengertian kelurahan. Pasal 1 angka 5 Peraturan Pemerintah Nomor 73 Tahun 2005 menyatakan bahwa: Kelurahan adalah wilayah kerja lurah sebagai perangkat Daerah Kabupaten/Kota dalam wilayah kerja Kecamatan.

Dengan rumusan demikian, menjadi jelas bahwa kelurahan adalah bagian dari perangkat daerah, dalam hal ini perangkat Daerah Kabupaten/Kota. Dalam penjelasan umum Peraturan Pemerintah Nomor 73 Tahun 2004 dinyatakan bahwa dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, kepala daerah dibantu oleh perangkat daerah. Perangkat Daerah Kabupaten/Kota terdiri atas sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas daerah, lembaga teknis daerah, kecamatan dan kelurahan. Selain untuk membantu kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, pembentukan kelurahan diperlukan dalam rangka meningkatkan pelayanan masyarakat dan melaksanakan fungsi-fungsi pemerintahan diperkotaan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat.

Kelurahan dipimpin oleh seorang Lurah yang berada di bawah dan bertanggungjawab kepada Bupati/Walikota melalui Camat. Lurah diangkat oleh Bupati/Walikota atas usul Camat dari Pegawai Negeri Sipil, dengan beberapa persyaratan, yaitu: pangkat/golongan minimal Penata (III/c), masa kerja minimal 10 tahun, dan mempunyai kemampuan teknis dibidang administrasi pemerintahan dan memahami sosial budaya masyarakat setempat.

Berdasarkan Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 73 Tahun 2005, Lurah mempunyai tugas pokok menyelenggarakan urusan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan. Selain itu, lurah melaksanakan urusan pemerintahan yang dilimpahkan

oleh Bupati. Dalam Pasal 5 kemudian ditegaskan bahwa dalam melaksanakan tugas pokok di atas, Lurah mempunyai tugas:

- a) Pelaksanaan kegiatan pemerintahan kelurahan;
- b) Pemberdayaan masyarakat;
- c) Pelayanan masyarakat;
- d) Penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum;
- e) Pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum; dan
- f) Pembinaan lembaga kemasyarakatan.

Kelurahan terdiri dari Lurah dan perangkat kelurahan yang diisi dari Pegawai Negeri Sipil yang diangkat oleh Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota atas usul Camat. Perangkat kelurahan terdiri dari Sekretaris Kelurahan dan Seksi. Ketentuan lebih lanjut mengenai struktur organisasi dan tata kerja kelurahan diatur dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota (Pasal 6) Sebagai konsekuensi negara hukum, perubahan format politik dan sistem pemerintahan harus ditindaklanjuti dengan perubahan peraturan perundang-undangan di bidang politik dan pemerintahan dengan dilakukannya perubahan peraturan pelaksanaan yang mengatur Kelurahan.

Pemerintah Kelurahan memiliki peran signifikan dalam pengelolaan proses sosial di dalam masyarakat. Tugas utama yang harus diemban pemerintah adalah bagaimana menciptakan kehidupan demokratis, memberikan pelayanan sosial yang baik sehingga dapat membawa warganya pada kehidupan yang sejahtera, rasa tenteram dan berkeadilan. Guna mewujudkan tugas tersebut, pemerintah dituntut untuk melakukan perubahan, baik dari segi kepemimpinan, kinerja birokrasi yang berorientasi pada pelayanan yang berkualitas dan bermakna, sehingga kinerja pemerintah benar-benar makin mengarah pada praktek *good local governance*, bukannya *bad governance*. Kondisi ini sedikit banyak juga dipengaruhi pula oleh lemahnya *human resources* di kelurahan yang populasinya relatif kecil dan sangat terbatas.

Sebab itu guna mendobrak kebekuan atau stagnasi sosial ini diperlukan terobosan dari kekuatan luar untuk bermitra atau saling bekerja sama dengan aktor-aktor dan lembaga-lembaga potensial di kelurahan dalam melakukan perubahan sosial menuju ke arah situasi yang lebih baik dibandingkan dengan sebelumnya.

Desa Dinas dan Desa Pekraman

Salah satu pendapat Gubernur Bali saat mengapresiasi undang undang desa sebagai salah satu wujud komitmen untuk senantiasa menyatukan pemikiran dan langkah dalam menghadapi dinamika pemerintahan dan pembangunan masyarakat terutama pasca diimplementasikannya UU No 6 Tahun 2014 tentang Desa. Sesuai dengan agenda ke tiga Nawacita, membangun Indonesia dari pinggiran dengan memperkuat daerah dan desa dalam kerangka NKRI, membangun desa dan pemberdayaan masyarakat desa menjadi salah satu prioritas penting dalam pembangunan nasional sehingga di daerah harus siap melaksanakannya. Apresiasi terhadap Unud, yang secara berkelanjutan menyelenggarakan seminar Pembangunan Desa diharapkan melalui kajian ilmiah akan didapatkan kesamaan pandangan dan langkah seluruh komponen di Bali dalam merumuskan pembangunan desa dinas dan desa adat secara terintegrasi.

Sedangkan pada pemerintahan desa di Bali dikenal dengan desa dinas dan desa adat, pemerintahan desa dinas disini adalah apa yang pada masa pemerintahan kolonial Belanda dahulu oleh Hunger disebut *Gouvernementsdesa* yang artinya desa pemerintahan. Istilah *gouvernementsdesa* ini antara lain digunakan oleh F.W.F. Hunger dalam tulisannya yang berjudul *Adatdesa's en Gouvernementsdesa in Zuid-Bali* (1932). Dalam buku tersebut ia menjelaskan mengenai pembentukan pemerintahan

desa oleh Pemerintahan Belanda di Bali Selatan, yang menimbulkan adanya dua bentuk desa, yaitu desa adat (*adatsdesa*) dan desa pemerintahan atau desa dinas (*gouvernementsdesa*). *Gouvernementsdesa* ini adalah desa bentukan pemerintah (Belanda) yang menyelenggarakan urusan-urusan pemerintahan negara di desa. Urusan-urusan pemerintahan ini lazim pula disebut urusan dinas. Istilah dinas yang berasal dari bahasa Belanda: *diens*, kemudian dilekatkan pada istilah desa yang menyelenggarakan fungsi pemerintahan, sehingga menjadi desa dinas untuk membedakannya dengan desa yang menyelenggarakan fungsi sosial religius yang sebelumnya sudah ada.

Uraian di atas menjelaskan bahwa desa dinas ini adalah lembaga yang menyelenggarakan fungsi pemerintahan pada masyarakat terbawah (desa). Itu sebabnya, pengertian desa dinas ini tidak hanya menyangkut desa melainkan juga kelurahan karena kedua lembaga tersebut merupakan ujung tombak penyelenggaraan fungsi pemerintahan yang berhadapan langsung dengan masyarakat. Bedanya, kedua lembaga ini mempunyai dasar pembentukan yang berbeda. Desa dibentuk di daerah kabupaten/kota atas prakarsa masyarakat (Pasal 200 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004), sedangkan kelurahan dibentuk di wilayah kecamatan yang merupakan perangkat daerah kabupaten/kota.

Di Bali terdapat dua jenis desa. Desa pakraman atau desa adat yang sudah ada sejak jaman dahulu. Desa dinas yang telah diatur dalam Undang-Undang. Keberadaan dua jenis desa ini adalah dualitas, atau seringkali dikatakan sebagai dualism. Hal ini keliru, karena realitas dua desa ini berjalan bersamaan, parallel bersama-sama seiring sejalan dan seraah. Tidak ada dualisme tumpang tindih, saling silang menyilang, Hal ini harus dipahami, berbeda dengan desa adat di daerah lain. Desa pakraman di Bali,

dibentuk sekitar 1000 tahun yang lalu oleh Mpu Kuturan. Hal inilah yang mempersatukan Umat Hindu yang sebelumnya terdiri dari sekte-sekte, yang berperang dan bersengketa satu sama lain.

Untuk mempersatukan sekte-sekte ini dibentuk desa pakraman yang dihuni krama desa yang memiliki sekurang-kurang 3 Pura yang disebut kahyangan 3 serta satu setra (kuburan). Inilah syaratnya. Semua krama desa tunduk pada aturan yang disebut awig-awig dan perarem yang dibuat oleh desa pakraman bersangkutan. Setiap krama terikat dengan desa pakramannya masing-masing. Contohnya jika seseorang masuk Krama Desa Petemon, Seririt Buleleng. Saya tinggal di Tohpati, Desa Pakraman Penatih. Saya tidak terikat awig-awig dan perarem Desa Penatih, melainkan saya terikat dan taat dengan awig-awig dan perarem yang ada di Desa Petemon, Buleleng. Kalau saya meninggal saya tidak boleh diaben di Penatih, Denpasar, melainkan jenazah saya dibawa ke Petemon. Begitu pula kalau mengawinkan anak laki-laki, potong gigi dan segala aktifitas manusia yadnya, dewa yadnya, titra yadnya harus dilaksanakan di desa pakramannya, dimana warga itu menjadi krama desa. Inilah yang berbeda dengan daerah lain karena desa tersebut menyangkut tata cara upacara agama. Sehingga kalau ada pertanyaan ada berapa jenis upacara yang dijalankan masyarakat Hindu Bali? Jawabannya ada ribuan. Minimal sejumlah desa pakraman bersangkutan. Dua desa pakraman yang bersebelahpun berbeda. Belum lagi di Bali dikenal trah atau soroh. Inilah yang harus dipahami terkait dengan desa di Bali.

Hanya di Bali saja dikenal ada istilah desa dinas. Desa dinas di bawahnya ada dusun dan kepala lingkungan. Desa Pakraman terdiri atas banjar dan masing-masing ada kelihan. Kalau desa dinas kepala desanya disebut perbekel, sedangkan desa pakraman disebut bendesa. Desa pakraman memiliki pengadilan sendiri disebut kerta desa serta ragam peraturan, antara lain awig-awig

sebagai undang-undang dasar, perarem sebagai undang-undang serta peraturan-peraturan lainnya. Untuk menegakkan aturan ini terdapat polisi desa yang disebut pecalang. Hal ini yang unik dari Bali. Hal inilah yang seringkali muncul pertanyaan bagaimana Bali mempertahankan keberadaan desa di tengah kecenderungan perkembangan global, turisme dan pendatang, namun Bali tetap terjaga dengan desa pakraman yang menjaga adat, tradisi, budaya dan agama di Bali. Sehingga adat tidak bisa dijadikan desa seperti yang diatur oleh Undang-Undang Desa, karena wilayah desa adat terkadang bisa meliputi dua kecamatan bahkan dua kabupaten. Wilayah desa pakraman disebut sebagai wewengkon. Jadi tidak mesti persis sama antara wilayah desa dinas dengan desa adat. Ada satu desa dinas terdapat lima desa pakraman, begitu pula satu desa pakraman terdiri atas tiga hingga empat desa dinas. Sehingga hitungannya desa dinas jumlahnya 716 termasuk kelurahan yang terdiri atas 638 desa dan 80 kelurahan, sedangkan desa pakraman jumlahnya 1488 desa pakraman.

Dualitas desa ini keberadaannya saling melengkapi dan saling mendukung sesuai dengan kewenangan dan bidang kemasyarakatan yang ditanganinya. Secara geografis, wilayah dualitas desa ini terdapat beberapa tipe. Ada satu desa pakraman wilayahnya sama dengan desa dinas. Ada satu wilayah desa dinas yang meliputi beberapa desa pakraman. Satu desa pakraman terdiri atas beberapa desa dinas. Terdapat pula desa pakraman yang terdapat pada kecamatan dan kabupaten yang berbeda. Desa pakraman sebagai lembaga desa tradisional telah teruji sebagai benteng kebudayaan bali dari derasnya arus globalisasi. Desa pakraman dibentuk berdasarkan filosofi tri hita karana, yaitu filosofi yang mengatur hubungan kepada Tuhan, manusia dan lingkungan sebagai syarat mutlak terwujudnya kebahagiaan hidup. Dalam kerangka kehidupan ketatanegaraan saat ini, desa adat diakui ekistensinya bersama dengan desa dinas dan sama-

sama berperan penting dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

Kondisi ini pula terbukti membawa Bali berkembang dan maju seperti sekarang sehingga pola dan sistem ini wajib dipertahankan. Kehadiran UU Desa secara substansial bertujuan mengatur kedua jenis desa inisesuai kedudukan, sifat, hakikat dan fungsinya masing-masing dalam kehidupan bernegara. Namun ketika ditegaskan ada pilihan penetapan desa, antara desa adat dan desa dinas, muncul kisruh pandangan terlebih pemerintah pusat menyediakan alokasi anggaran dana desa yang sangat besar dalam upaya mendorong akselerasi pembangunan desa. Kemiskinan adalah produk pembangunan yang tidak mengikutsertakan masyarakat secara menyeluruh di dalamnya. Kemiskinan merupakan masalah bersama yang membutuhkan pendekatan terpadu dan terintegrasi. Selama ini banyak program pembangunan yang mengarah ke desa, baik program pemerintah pusat, pemerintah provinsi, maupun pemerintah kabupaten/kota. Hanya saja hingga saat ini program tersebut belum terintegrasi, bahkan cenderung tumpang tindih dan mubazir. Kondisi ini tidak signifikan dalam mengurangi angka kemiskinan.

Pemprov Bali berkomitmen mengurangi angka kemiskinan secara bertahap, berjenjang dan berlanjut dengan desa sebagai fokus utama. Yang sudah berjalan sejak tahun 2010 adalah Gerakan Pembangunan Desa Terpadu (Gerbangsadu). Program ini mengintegrasikan semua program pembangunan yang ada di desa dengan tujuan utama pengentasan kemiskinan dan pemberdayaan masyarakat. Prioritas lain dalam pengurangan angka kemiskinan adalah bedah rumah, jaminan kesehatan, sistem pertanian terintegrasi dan beasiswa miskin adalah menjangkau masyarakat miskin desa. Bagi desa pakraman direalisasikan dengan pemberian bantuan sesuai fungsinya dalam melestarikan adat dan budaya Bali, terutama realisasinya pengalokasian

bantuan keuangan khusus (BKK) sebesar Rp. 200 juta setiap tahun per desa . Hal ini terus ditingkatkan setiap tahunnya. Dulunya bantuan keuangan ini diberikan hibah, namun belakangan jadi masalah kalau hibah katanya tidak boleh diberikan terus menerus dan alasan lainnya, sehingga banyak terganjal aturan ketika pemprov memberikan hibah kepada desa pakraman. Terpaksa hal ini diganti menjadi BKK. Hanya saja kemudian rambu-rambunya tidak boleh ke desa pakraman dan diharuskan ke desa dinas. Sehingga hal ini lah yang kerap menjadi persoalan.

Uang BKK kita transfer ke desa dinas, dan selanjutnya diserahkan desa dinas dalam bentuk program kepada desa pakraman karena harus masuk dalam APBDes. Hal inilah yang kemudian seringkali terganjal oleh peraturan-peraturan. Alangkah efektifnya kalau Pemprov diperbolehkan melakukan transfer langsung ke desa pakraman tanpa harus melalui desa dinas. Hal di lapangan yang seringkali menjadi masalah adalah soal hambatan administrasi karena harus masuk APBDes. Sedangkan realitasnya, desa dinas juga harus mengelola alokasi dana lain yang berasal dari pusat. Ini problem karena di satu sisi harus mengurus administrasi keuangan desa pakraman, di sisi lain kepala desa harus mengurus uang yang diperoleh dana desa. Ini problem terberat yang harus dihadapi oleh kepala desa.

Harapannya Unud bisa menghasilkan riset yang bisa menghasilkan formulasi dan dijadikan masukan kepada pemerintah pusat agar pemerintah provinsi bali bisa diberikan porsi berbeda dalam hal pertanggungjawaban administratif keuangan desa. Sebab hal ini bisa menimbulkan kekisruhan apalagi kalau bendesa adat tidak cocok dengan perbekelnya. Problem yang harus diambil jalan tengah, desa dinas menjalankan pembangunan berdasarkan undang-undang, sedangkan desa adat menjalankan kewenangannya berdasarkan awig-awig, perarem

dan kesepakatan krama desa. Selain itu desa adat harus mengurus hal yang berkaitan dengan Tri Hita Karana yakni parahyangan (berkaitan dengan Tuhan), pawongan (berkaitan dengan manusia), palemahan (berkaitan dengan alam lingkungan). Tri hita karana ini menjadi filosofi pembangunan Bali dimana dalam RPJMD harus mengacu pada aspek Tri Hita Karana termasuk pula dalam adopsi pembangunan yang mengarah pula pada *pro growth, pro poor, pro job, pro environment* dan *pro culture*.

Bali tidak meminta otonomi khusus, melainkan otonomi asimetris. Hal ini tidak sama karena di Bali ada perbedaan dan persoalan, adat, budaya dan agama, yang unik di Bali. Perbedaan ini seperti Desa Adat saya di Petemon dengan desa adat sebelahnya Lokapaksa, tata cara upacaranya berbeda. Jadi adat budaya di Bali sangat banyak dan ikatannya adalah pada Panca Srada yaitu lima keyakinan yang terdiri dari, Brahman, Atman, Karma Pala, Reinkarnasi, dan Moksa. Namun dari segi upacara (upakara), ritual semuanya bisa beda dan beragam. Hal yang berbeda ini justru kekayaan di Bali dan menarik pariwisata. Hal ini yang harus diperhatikan dan dipertahankan.

Jadi pemda Bali memohon kepada Pemerintah Pusat untuk mencari bentuk yang pas dan tidak bertentangan dengan UUD 1945 namun juga bisa menjaga taksu Bali, spirit spiritual yang ada di Bali, karena roh kami ini. Ke depan, Pemda Bali berupaya meningkatkan kualitas dan kuantitas pembangunan desa dinas maupun desa adat agar bisa berjalan sesuai dengan program nawacita. Kehadiran pemerintah pusat diharapkan dapat memberikan pandangan komprehensif tentang pembangunan desa dan semakin mendorong komitmen pemerintah di daerah untuk membangun desa dinas dan desa pakraman secara simultan dan terintegrasi. Hal ini agar seluruh pemangku kepentingan di Bali, terutama kepada desa dinas dan bendesa adat, bisa bertanggungjawab atas eksistensi pembangunan desa ke depan

dan dapat memahami substansi kebijakan pembangunan di desa dan dapat menjadi pedoman bagi semua pihak dalam mengambil langkah kebijakan pembangunan selanjutnya.

Dewasa ini, undang-undang yang mengatur desa dinas adalah Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (LNRI Tahun 2004 Nomor 125; TLNRI No 4437) sebabagaimana sudah diubah dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Nomor 3 Tahun 2005 yang telah ditetapkan dengan Undang-undang Nomor 8 Tahun 2005 (LNRI Tahun 2005 Nomor 108, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 4548). Dalam Bab XI Undang-undang Pemerintahan Daerah tersebut diatur tentang Desa, yaitu mulai Pasal 200 sampai dengan Pasal 216. Pengertian desa sendiri diatur dalam Pasal 1 angka 12 yang menyatakan sebagai berikut:

Desa atau disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Rumusan yang hampir sama telah disebutkan pula dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 yang berlaku sebelumnya. Perbedaannya, rumusan pengertian desa dalam undang-undang yang disebut belakangan tidak secara jelas menegaskan bahwa desa memiliki batas-batas wilayah.

Dengan membaca rumusan pengertian desa di atas, dengan mudah dapat ditangkap suatu pengertian bahwa desa menurut Undang-undang Pemerintahan Daerah ini adalah suatu kesatuan masyarakat hukum. Di Provinsi Bali, desa yang secara tradisional merupakan kesatuan masyarakat hukum adalah desa pakraman seperti telah diuraikan di depan. Tetapi, implementasi dari ketentuan dalam Pasal 1 angka 12 di atas di dalam undang-

undang ini pada pasal-pasal lainnya ternyata mengarah kepada desa yang sebelumnya di Bali disebut desa dinas. Demikian pula implementasinya pada tataran peraturan perundang-undangan yang lebih rendah (Peraturan Pemerintah, Peraturan Daerah) justru tetap mengukuhkan keberadaan desa dinas yang sebelumnya telah ada di Bali. Itu sebabnya, I Made Pasek Diantha pernah menyatakan bahwa sesungguhnya yang dimaksud dengan desa di Bali oleh undang-undang adalah desa pakraman, tetapi hal itu telah diterapkan secara keliru di Bali sehingga desa dinaslah kemudian yang dipersepsikan sebagai desa menurut undang-undang.

Undang Undang pemerintahan daerah tidak menyebutkan status kelurahan bisa dirubah menjadi desa sepanjang kelurahan tersebut masih melaksanakan syarat syarat adat dan budaya krama di Bali. Dalam UU No. 22 Tahun 1999 Hal itu ditegaskan dalam Pasal 200 ayat (3) yang menyatakan 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. Jika hal ini dipertahankan maka perubahan staus kelurahan menjadi desa memerlukan kajian dan tinjaun dari kepentingan peraturan dan struktur pergeseran kelembagaan dari kelurahan menjadi desa yang mendapat legitimasi penuh dari pemkot Denpasar. Dengan demikian semua perangkat kelurahan harus bisa berbenah untuk menyesuaikan penataan dan pengelolaan penyelenggaraan administrasi kelurahan menuju manajemen tata kelola desa yang terintegrasi sesuai system nasional pengecualian desa Adat, disamping memerlukan penataan demografi untuk menetapkan perubahan status wilayah yang pasti nya akan mengalami pergeseran sesuai dengan kebutuhan peralihan kelurahan menjadi desa.

3.2 Aspek Sosiologis

Pemerintah Kelurahan memiliki peran signifikan dalam pengelolaan proses sosial di dalam masyarakat. Tugas utama yang harus diemban pemerintah adalah bagaimana menciptakan kehidupan demokratis, memberikan pelayanan sosial yang baik sehingga dapat membawa warganya pada kehidupan yang sejahtera, rasa tenteram dan berkeadilan. Guna mewujudkan tugas tersebut, pemerintah dituntut untuk melakukan perubahan, baik dari segi kepemimpinan, kinerja birokrasi yang berorientasi pada pelayanan yang berkualitas dan bermakna, sehingga kinerja pemerintah benar-benar makin mengarah pada praktek *good local governance*, bukannya *bad governance*. Kondisi ini sedikit banyak juga dipengaruhi pula oleh lemahnya human resources di kelurahan yang populasinya relatif kecil dan sangat terbatas. Sebab itu guna mendobrak kebekuan atau stagnasi sosial ini diperlukan terobosan dari kekuatan luar untuk bermitra atau saling bekerja sama dengan aktor-aktor dan lembaga-lembaga potensial di kelurahan dalam melakukan perubahan sosial menuju ke arah situasi yang lebih baik dibandingkan dengan sebelumnya. Adapun aspek sosiologi dari Kelurahan adalah sebagai berikut :

1. Kelurahan berperan dalam mengelola permasalahan yang ada di wilayahnya kemudian memberikan rekomendasi kepada kabupaten/kota untuk membuat keputusan. Kebijakan, keputusan dan pelayanan yang dilaksanakan kelurahan lebih kepada 'perintah' dari kabupaten/kota dibandingkan usulan dari masyarakat di wilayah kelurahan. Kelurahan tentunya wajib mengadakan musyawarah dengan tokoh masyarakat dan organisasi lainnya di wilayah kelurahan tersebut. Nantinya ditentukan skala prioritas kemudian dibawa ke tingkat kecamatan melalui musrembang dan usulan tersebut dibahas pada

musrembag di tingkat kota Denpasar agar menjadi salah satu agenda pembangunan Kota Denpasar. Hal tersebut butuh proses yang panjang tergantung keputusan dan kebijakan dari pimpinan Kota Denpasar dalam menyikapi usulan di salah satu kelurahan. Oleh karena itu dalam mengelola permasalahan di kelurahan lebih mudah apabila kelurahan dapat mengatur 'rumah tangga' sendiri melalui perubahan menjadi desa³⁰.

2. Kelurahan berupaya memahami tingkah laku masyarakat diwilayahnya. Keamanan dan ketertiban di masyarakat menjadi tanggung jawab kelurahan, oleh sebab itu kelurahan harus mampu memetakan kondisi masyarakat dari berbagai kategori. Akan tetapi peran kelurahan dari sisi anggaran sangat terbatas dalam melaksanakan tugas dan fungsinya karena harus mengajukan alokasi dana kepada kecamatan³¹
3. Posisi kelurahan dalam aspek sosiologis lebih kepada representasi kekuasaan dari negara kepada masyarakat melalui kabupaten/kota. Masyarakat tidak bisa memilih secara demokratis terhadap Lurah sehingga pertanggungjawaban terkait kinerja Lurah lebih kepada walikota daripada masyarakat. Selain itu kegiatan yang dilakukan oleh kelurahan belum tentu sesuai dengan harapan dan tuntutan masyarakat yang cenderung dinamis.

³⁰ I Made Pelaga (wawancara, 2017) beliau sebagai kepala lingkungan di wilayah kelurahan Tonja Denpasar Utara.

³¹ Nyoman suparta (wawancara,2017) beliau sebagai kepala lingkungan di wilayah kelurahan tonja.

4. Aspek Yuridis.

Pemahaman aspek yuridis berarti pemahaman pengaturan kelurahan dalam persepektif peraturan perundang-undangan. Dasar pengaturan kelurahan dapat dilihat mulai dari UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, PP Nomor 73 Tahun 2005 tentang Kelurahan, PP Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksana UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2017 tentang Penataan Desa. Dalam konteks yuridis yang perlu dipahami sebelumnya adalah mengenai validitas hukum atau landasan keabsahan.

Validitas hukum sebagaimana dimaksudkan oleh Hans Kelsen adalah eksistensi spesifik dari norma-norma. Kelsen menegaskan bahwa suatu norma adalah valid adalah sama halnya dengan mengakui eksistensinya atau menganggap norma itu mengandung “kekuatan mengikat” bagi mereka yang perbuatannya diatur oleh peraturan tersebut³². Validitas hukum adalah suatu kualitas hukum yang menyatakan bahwa norma-norma hukum itu mengikat dan mengharuskan orang untuk berbuat sesuai dengan yang diharuskan oleh norma-norma hukum tersebut. Suatu norma hanya dianggap valid apabila didasarkan kondisi bahwa norma tersebut termasuk ke dalam suatu sistem norma.

Berkenaan dengan validitas hukum ini, Satjipto Rahardjo dengan mendasarkan pada pandangan Gustav Radbruch mengungkapkan, bahwa validitas adalah kesahan berlakunya suatu hukum serta kaitannya dengan nilai-nilai dasar dari hukum tersebut. Bahwasanya hukum itu dituntut untuk memenuhi

³² Hans Kelsen, *Teori Umum tentang Hukum dan Negara*, terjemahan Raisul Muttaqien dari judul asli: *General Theory of Law and State*, (Bandung: Penerbit Nusamedia dan Penerbit Nuansa, 2006), h. 40

berbagai karya dan oleh Radbruch disebut sebagai nilai-nilai dasar dari hukum, yakni keadilan, kegunaan, dan kepastian hukum³³.

Uraian tersebut menunjukkan keterhubungan antara validitas hukum dengan nilai-nilai dasar hukum, bahwasanya hukum didasarkan pada keberlakuan filsafati supaya hukum mencerminkan nilai keadilan, didasarkan pada keberlakuan sosiologis supaya hukum mencerminkan nilai kegunaan, dan didasarkan pada keberlakuan yuridis agar hukum itu mencerminkan nilai kepastian hukum.

Uraian tentang validitas hukum atau landasan keabsahan hukum dalam kaitannya dengan peraturan perundang-undangan di Indonesia dapat ditemukan dalam sejumlah buku yang ditulis oleh sarjana Indonesia, antara lain Jimly Assiddiqie³⁴, Bagir Manan³⁵, dan Solly Lubis³⁶. Pandangan ketiga sarjana itu dapat disajikan dalam tabel berikut.

³³ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, (Bandung: Penerbit PT Citra Aditya Bakti, 2000), h. 19

³⁴ Jimly Assiddiqie, *Perih Undang-Undang*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), h . 169-174, 240-244

³⁵ Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia*, (Jakarta: Penerbit Ind-Hill.Co, 1992), h. 14-17.

³⁶ M. Solly Lubis, *Landasan dan Teknik Perundang-undangan*, (Bandung: Penerbit CV Mandar Maju, 1989), h. 6-9.

Tabel 8:
Landasan Keabsahan Peraturan Perundang-undangan menurut
Para Sarjana Indonesia³⁷

Landasan	Jimly Asshiddiqie	Bagir Manan	M. Solly Lubis
Filosofis	Bersesuaian dengan nilai-nilai filosofis yang dianut oleh suatu Negara. Contoh, nilai-nilai filosofis Negara Republik Indonesia terkandung dalam Pancasila sebagai “ <i>staatsfundamentalnorm</i> ”.	Mencerminkan nilai yang terdapat dalam cita hukum (<i>rechtsidee</i>), baik sebagai sarana yang melindungi nilai-nilai maupun sarana mewujudkannya dalam tingkah laku masyarakat.	Dasar filsafat atau pandangan, atau ide yang menjadi dasar cita-cita sewaktu menuangkan hasrat dan kebijaksanaan (pemerintahan) ke dalam suatu rencana atau draft peraturan Negara.
Sosiologis	Mencerminkan tuntutan kebutuhan masyarakat sendiri akan	Mencerminkan kenyataan yang hidup dalam masyarakat. Kenyataan itu	-

³⁷ Gede Marhaendra Wija Atmaja, “Politik Pluralisme Hukum”, *Op. Cit.*, h. 38.

	<p>norma hukum. [Juga dikatakan, keberlakuan sosiologis berkenaan dengan (1) kriteria pengakuan terhadap daya ikat norma hukum; (2) kriteria penerimaan terhadap daya ikat norma hukum; dan (3) kriteria faktisitas menyangkut norma hukum secara faktual memang berlaku efektif dalam masyarakat].</p>	<p>dapat berupa kebutuhan atau tuntutan atau masalah-masalah yang dihadapi yang memerlukan penyelesaian.</p>	
Yuridis	<p>Norma hukum itu sendiri memang ditetapkan (1) sebagai norma hukum berdasarkan</p>	<p>Keharusan (1) adanya kewenangan dari pembuat peraturan perundang-undangan;</p>	<p>Ketentuan hukum yang menjadi dasar hukum bagi pembuatan suatu peraturan,</p>

	<p>norma hukum yang lebih tinggi; (2) menunjukkan hubungan keharusan antara suatu kondisi dengan akibatnya; (3) menurut prosedur pembentukan hukum yang berlaku; dan (4) oleh lembaga yang memang berwenang untuk itu.</p>	<p>(2) adanya kesesuaian bentuk atau jenis peraturan perundang-undangan dengan materi yang diatur; (3) tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi; dan (4) mengikuti tata cara tertentu dalam pembentukannya.</p>	<p>yaitu:</p> <p>(1) segi formal, yakni landasan yuridis yang memberi kewenangan untuk membuat peraturan tertentu; dan (2) segi materiil, yaitu landasan yuridis untuk mengatur hal-hal tertentu.</p>
<p>Politis</p>	<p>Harus tergambar adanya cita-cita dan norma dasar yang terkandung dalam UUD NRI 1945 sebagai politik hukum yang melandasi pembentukan undang-undang</p>		<p>Garis kebijaksanaan politik yang menjadi dasar bagi kebijaksanaan - kebijaksanaan dan pengarahan</p>

	[juga dikatakan, pemberlakuannya itu memang didukung oleh faktor-faktor kekuatan politik yang nyata dan yang mencukupi di parlemen].		ketatalaksanaan pemerintahan. Misalnya, garis politik otonomi dalam GBHN (Tap MPR No. IV Tahun 1973) memberi pengarahannya dalam pembuatan UU Nomor 5 Tahun 1974.
--	--	--	---

Pandangan teoritik tentang landasan keabsahan peraturan perundang-undangan tersebut menunjukkan:

1. Pemahaman keabsahan peraturan perundang-undangan pada ranah (1) normatif; dan (2) sosiologis. Pemahaman dalam ranah sosiologis tampak pada pandangan Jimly Asshiddiqie tentang landasan sosiologis dan politis yang terdapat dalam tanda kurung ([...]). Dalam konteks landasan keabsahan peraturan perundang-undangan yang menyangkut pembentukan peraturan perundang-undangan, lebih tepat memahami landasan keabsahan peraturan perundang-undangan dalam ranah normatif.
2. Landasan keabsahan politis pada ranah normatif dari Jimly Asshiddiqie, menggambarkan politik hukum, yakni adanya cita-cita dan norma dasar yang terkandung dalam UUD NRI

1945 (Pembukaan dan pasal-pasalny), yang dapat diakomodasi dalam landasan filosofis dan yuridis.

3. Landasan keabsahan politis dari M. Solly Lubis yang menggambarkan garis politik hukum dalam Ketetapan MPR, yang dapat diakomodasi dalam landasan yuridis

Berdasarkan pandangan para sarjana tersebut tentang landasan keabsahan atau dasar keberlakuan peraturan perundang-undangan, maka landasan keabsahan filosofis, sosiologis, dan yuridis dapat dirangkum sebagai berikut:

Tabel 9

Pandangan teoritik tentang landasan keabsahan peraturan perundang-undangan ³⁸

LANDASAN	URAIAN
Filosofis	Mencerminkan nilai-nilai filosofis atau nilai yang terdapat dalam cita hukum (<i>rechtsidee</i>). Diperlukan sebagai sarana menjamin keadilan.
Sosiologis	Mencerminkan tuntutan atau kebutuhan masyarakat yang memerlukan penyelesaian. Diperlukan sebagai sarana menjamin kemanfaatan.
Yuridis	Konsistensi ketentuan hukum, baik menyangkut dasar kewenangan dan prosedur pembentukan, maupun jenis dan materi muatan, serta tidak adanya kontradiksi antar-ketentuan hukum yang sederajat dan dengan yang lebih tinggi. Diperlukan sebagai sarana menjamin kepastian hukum.

Merujuk pada pandangan teoritik dari para sarjana yang telah dikemukakan di atas, maka keterkaitan dengan aspek yuridis sebagaimana dipahami dalam kajian kelurahan adalah konsistensi

³⁸ Gede Marhaendra Wija Atmaja, "Politik Pluralisme Hukum", *Ibid.*, hlm. 29.

hukum yaitu adanya dasar pengaturan yang jelas terkait dengan kelurahan.

Di dalam perspektif peraturan perundang-undangan, dapat dilihat dari :

1. UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Pasal 18 Ayat (5) menyatakan : "Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat." Berdasarkan ketentuan Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dapat dikemukakan bahwa Pemerintah Daerah memiliki kewenangan untuk mengatur dan menjalankan otonomi daerahnya kecuali ditentukan sebaliknya menjadi kewenangan urusan Pemerintah Pusat. Dengan demikian Pasal 18 Ayat (5) UUD 1945 menjadi dasar hukum bagi pelaksanaan otonomi daerah yang dalam era reformasi menjadi salah satu agenda nasional. Melalui Pemerintah Daerah diharapkan lebih mempercepat terwujudnya kemajuan daerah dan kesejahteraan rakyat di daerah, serta meningkatkan kualitas demokrasi di daerah. Semua ketentuan itu dirumuskan tetap, dalam kerangka menjamin dan memperkuat Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), sehingga dirumuskan hubungan kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.

2. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

Berdasarkan ketentuan Pasal 5 ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah secara tegas dapat dicermati bahwa Indonesia menganut asas otonomi dan tugas pembantuan, pencerminan dari asas tersebut terlihat dalam bentuk adanya pembagian urusan pemerintahan dan tetap dalam

koridor otonomi luas (*general competence*) yang ada di tingkat daerah baik Provinsi maupun Kabupaten/Kota. Dalam Pasal 58 Asas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah terdiri atas :

- a) kepastian hukum;
- b) tertib penyelenggara negara;
- c) kepentingan umum;
- d) keterbukaan;
- e) proporsionalitas;
- f) profesionalitas;
- g) akuntabilitas;
- h) efisiensi;
- i) efektivitas; dan
- j) keadilan

Dalam rangka mendorong pemerintahan daerah melaksanakan urusan pemerintahan yang benar-benar sesuai dengan karakter daerah dan kebutuhan masyarakat daerah tersebut untuk mendukung terciptanya kesejahteraan masyarakat daerah, berdasarkan ketentuan Pasal 9 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014, Urusan Pemerintahan diklasifikasikan kedalam tiga kategori yaitu terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Adapun perbedaan urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada :

1. Urusan pemerintahan absolut sebagaimana dimaksud adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat.
2. Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota.

3. Urusan pemerintahan umum sebagaimana dimaksud adalah Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan

Urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan Daerah terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan. Urusan Pemerintahan Wajib adalah urusan pemerintahan yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar. Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagai adalah Urusan Pemerintahan Wajib yang sebagian substansinya merupakan Pelayanan Dasar. Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar ayat (2) meliputi:

- a. tenaga kerja;
- b. pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
- c. pangan;
- d. pertanahan;
- e. lingkungan hidup;
- f. administrasi kependudukan dan pencatatan sipil;
- g. pemberdayaan masyarakat dan Desa;
- h. pengendalian penduduk dan keluarga berencana;
- i. perhubungan;
- j. komunikasi dan informatika;
- k. koperasi, usaha kecil, dan menengah;
- l. penanaman modal;
- m. kepemudaan dan olah raga;
- n. statistik;
- o. persandian;
- p. kebudayaan;
- q. perpustakaan

Berdasarkan Pasal 15 dalam UU No 23 tahun 2014 Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Pemerintah Pusat dan

Daerah provinsi serta Daerah kabupaten/kota tercantum dalam Lampiran yang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari Undang- Undang ini. Urusan pemerintahan konkuren yang tidak tercantum dalam Lampiran Undang-Undang ini menjadi kewenangan tiap tingkatan atau susunan pemerintahan yang penentuannya menggunakan prinsip dan criteria pembagian urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13. Dengan mencermati urusan-urusan yang dilimpahkan ke daerah, dapat dikemukakan bahwa Pemerintah Daerah termasuk Pemerintah Daerah Provinsi Bali mempunyai kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang berskala Provinsi (lintas Kabupaten/Kota) berdasarkan Norma, Standar, Prosedur dan Kriteria (NSPK) yang ditetapkan Pemerintah Pusat.

Berkaitan dengan pengaturan kelurahan dalam UU 23 tahun 2014 diatur secara tegas dalam Pasal 229 yang menentukan Kelurahan dibentuk dengan Perda. Selanjutnya diatur mengenai pengangkatan lura serta tugas lurah. Adapun tugas lurah adalah membantu camat dalam :

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

Berdasarkan pengaturan yang jelas dalam UU 23 Tahun 2014 menunjukkan bahwa secara yuridis posisi kelurahan adalah kuat.

3. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

Pengaturan kelurahan secara legal formal juga diatur dalam Bab III Pasal 7 tentang Penataan Desa. Di dalam Pasal 7 UU 6

Tahun 2014 mengenai kelurahan tidak diatur secara jelas, melainkan hanya diatur mengenai penataan desa sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 7 ayat (4). Pasal 7 ayat (4) penataan desa meliputi: pembentukan, penghapusan, penggabungan, perubahan status dan penetapan desa. Selanjutnya ketentuan yang secara eksplisit mengatur mengenai kelurahan terdapat dalam Pasal 11 yang menentukan bahwa desa dapat berubah menjadi kelurahan dan dalam Pasal 12 diatur mengenai Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dapat mengubah status kelurahan menjadi desa. Pemahaman Pasal 11 dan Pasal 12 UU 6 Tahun 2014 adalah menempatkan bahwa baik status desa dan kelurahan sama sama bisa diubah ke status lain sepanjang itu merupakan prakarsa masyarakat serta telah memenuhi syarat-syarat yang telah ditentukan oleh Peraturan Perundang-undangan. Selanjutnya dalam Pasal 14 ditegaskan kembali bahwa pembentukan, penghapusan, penggabungan dan/atau perubahan status desa ditetapkan dalam Peraturan Daerah.

Selanjutnya pengaturan kelurahan juga diatur dalam PP 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksana UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Di dalam PP 43 Tahun 2014 ketentuan mengenai kelurahan diatur dalam Pasal 20 tentang perubahan status desa. Ketentuan yang diatur dalam Pasal 20 adalah :
Perubahan status Desa meliputi:

- a. Desa menjadi kelurahan;
- b. kelurahan menjadi Desa; dan
- c. desa adat menjadi desa.

Di dalam melakukan perubahan status juga ditekankan pada Pasal 21 sampai Pasal 24 yang menegaskan bahwa dalam melakukan perubahan status desa menjadi kelurahan maupun sebaliknya perubahan status kelurahan menjadi desa harus memenuhi syarat sosiologis yaitu adanya prakarsa masyarakat

dan syarat yuridis yaitu berdasarkan persyaratan yang ditentukan oleh peraturan perundang-undangan.

4. PP 73 Tahun 2005 tentang Kelurahan

Kelurahan secara eksplisit diatur dalam PP 73 Tahun 2005 tentang Kelurahan. Sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 5 dengan tegas diatur mengenai konsep kelurahan, yang menentukan bahwa Kelurahan adalah wilayah kerja lurah sebagai perangkat Daerah Kabupaten/Kota dalam kerja Kecamatan. Bahwa perlu dijelaskan dalam kajian ini terbentuknya PP 73 Tahun 2005 tentang kelurahan adalah untuk melaksanakan ketentuan Pasal 127 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2005 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 38, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4493) yang telah ditetapkan dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2005 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 108, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4548), perlu ditetapkan Peraturan Pemerintah Tentang Kelurahan.

Terkait dengan pembentukan kelurahan sesuai dengan Pasal 2 PP 73 tahun 2005 harus memenuhi syarat jumlah penduduk, luas wilayah, bagian wilayah kerja dan sarana, prasarana pemerintah. Terkait dengan tata kerja kelurahan bahwa dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, lurah melakukan koordinasi dengan camat dan instansi vertikal yang berada di wilayah kerjanya.

Dengan demikian dapat dipahami PP 73 tahun 2005 tentang Kelurahan merupakan dasar untuk membentuk dan mengatur

secara detail mengenai penyelenggaraan kelurahan, disamping UU 23 tahun 2014 dan UU 6 Tahun 2014 juga digunakan sebagai dasar dalam penyelengraan kelurahan.

5. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Penataan Desa.

PP Nomor 1 Tahun 2017 merupakan dasar dalam melakukan penataan desa. Dasar Pembentukan PP Nomor 1 Tahun 2017 adalah bahwa untuk melaksanakan ketentuan Pasal 28 dan Pasal 32 Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 47 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, perlu menetapkan Peraturan Menteri Dalam Negeri tentang Penataan Desa.

Dalam Pasal 3 PP Nomor 1 Tahun 2017 jelas menegaskan bahwa penataan desa ditetapkan dengan Perda Kabupaen/Kota. Selanjutnya dalam ayat (2) juga dijelaskan bahwa di dalam Perda Kabupaten/Kota memuat :

- a. nama Desa/Kelurahan lama dan baru;
- b. nomor kode desa/kelurahan yang lama;
- c. jumlah penduduk;
- d. luas wilayah;
- e. cakupan wilayah kerja Desa baru; dan
- f. peta batas wilayah Desa/Kelurahan baru.

Berkaitan dengan penataan desa dapat juga dijelaskan bahwa tujuan penataan desa, dalam konteks ini adanya perubahan status desa menjadi kelurahan ataupun perubahan kelurahan menjadi desa adalah :

- a. mewujudkan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan Desa;
- b. mempercepat peningkatan kesejahteraan masyarakat Desa;
- c. mempercepat peningkatan kualitas pelayanan publik;
- d. meningkatkan kualitas tata kelola pemerintahan Desa; dan
- e. meningkatkan daya saing Desa.

Dengan demikian dalam pemahaman perubahan status kelurahan menjadi desa ataupun perubahan status desa menjadi kelurahan dapat dipahami bahwa dalam konteks keberadaan desa dan kelurahan di Kota Denpasar nampak secara yuridis dapat diubah statusnya dengan syarat ada prakarsa masyarakat dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Berdasarkan pemahaman dari aspek filosofis, sosiologis dan yuridis nampaknya ada peluang untuk mengubah stautus desa, baik perubahan status desa menjadi kelurahan ataupun perubahan status kelurahan menjadi desa.

Selanjutnya berkaitan dengan eksistensi kelurahan di dalam UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, dapat di pahami dan dijelaskan bahwa tidak ada pengaturan yang jelas mengenai kelurahan dalam UU Nomor 6 Tahun 2014 baik itu berkaitan dengan konsep, susunan kepengurusan, tata kerja kelurahan atai singkatnya tata cara teknis penyelenggaraan kelurahan tidak diatur dalam UU Nomor 6 Tahun 2014. Ketentuan mengenai kelurahan yang diatur dalam UU Nomor 6 Tahun 2014 adalah hanya terkait dengan penataan desa yang meliputi Pembentukan, penghapusan, penggabungan, perubahan status dan penetapan desa. Di dalam penataan desa yang berkaitan dengan perubahan status yaitu perubahan status desa menjadi kelurahan ataupun sebaliknya perubahan status kelurahan menjadi desa.

Dalam melakukan perubahan status desa menjadi kelurahan ada beberapa ketentuan yang harus dipenuhi yaitu:

- Pasal 46 Permendagri Nomor 1 Tahun 2017 menegaskan:

Perubahan status Desa menjadi Kelurahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 45 huruf a harus memenuhi syarat:

- a. luas wilayah tidak berubah;
 - b. jumlah penduduk paling sedikit 8.000 (delapan ribu) jiwa atau 1.600 (seribu enam ratus) kepala keluarga untuk wilayah Jawa dan Bali serta paling sedikit 5.000 (lima ribu) jiwa atau 1.000 (seribu) kepala keluarga untuk di luar wilayah Jawa dan Bali;
 - c. sarana dan prasarana pemerintahan 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 dari masyarakat agraris ke masyarakat industri dan jasa;
 - f. meningkatnya kuantitas dan kualitas pelayanan;
 - g. akses transportasi antar wilayah dan komunikasi sudah cukup baik;
 - h. kondisi infrastruktur bercirikan perkotaan; dan
 - i. batas usia Desa paling sedikit 5 (lima) tahun semenjak pembentukan.
- Pasal 47 Permendagri Nomor 1 Tahun 2017 menentukan :
 - (1) Perubahan status Desa menjadi Kelurahan dilakukan berdasarkan prakarsa pemerintah Desa bersama Badan Permusyawaratan Desa dengan memperhatikan pendapat masyarakat.
 - (2) Prakarsa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibahas dan disepakati dalam musyawarah Desa.
 - (3) Pemerintah Desa memfasilitasi dan mempersiapkan pelaksanaan musyawarah Desa untuk mendengar pendapat masyarakat terkait perubahan status Desa menjadi Kelurahan.

- (4) Musyawarah Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilaksanakan oleh Badan Permusyawaratan Desa dengan tujuan menyepakati perubahan status Desa menjadi Kelurahan.
- (5) Hasil musyawarah Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (4) ditetapkan dengan berita acara musyawarah Desa dan dilengkapi dengan notulen musyawarah Desa.
- (6) Hasil musyawarah Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (5) disampaikan oleh Kepala Desa kepada Bupati/Wali Kota sebagai usulan perubahan status Desa menjadi Kelurahan.
- (7) Bupati/Wali Kota setelah menerima laporan Kepala Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (6) menugaskan tim untuk melakukan kajian dan verifikasi persyaratan perubahan status Desa menjadi Kelurahan.
- (8) Hasil kajian dan verifikasi sebagaimana dimaksud pada ayat (7) menjadi masukan bagi Bupati/Wali Kota untuk menyetujui atau tidak terhadap usulan perubahan status Desa menjadi Kelurahan.

Selanjutnya dalam perubahan status Kelurahan menjadi desa sebagaimana dimaksud dalam Permendagri 1 Tahun 2017 harus memenuhi ketentuan Pasal 49 yang menentukan :

- Pasal 49
 - (1) Perubahan status Kelurahan menjadi Desa hanya dapat dilakukan bagi Kelurahan yang kehidupan masyarakatnya masih bersifat perdesaan.
 - (2) Kelurahan yang kehidupan masyarakatnya masih bersifat perdesaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dengan karakteristik:
 - a. kondisi masyarakat homogen;
 - b. mata pencaharian masyarakat sebagian besar di bidang agraris atau nelayan; dan

- c. akses transportasi dan komunikasi masih terbatas.
 - d. Perubahan status Kelurahan menjadi Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat seluruhnya menjadi Desa atau sebagian menjadi Desa dan sebagian menjadi Kelurahan.
 - e. Desa yang merupakan hasil perubahan status sebagaimana dimaksud ayat (3) harus memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7.
- Pasal 50
 - (1) Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dapat mengubah Kelurahan menjadi Desa berdasarkan prakarsa masyarakat.
 - (2) Prakarsa masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibahas dan disepakati dalam musyawarah forum komunikasi Kelurahan atau dengan sebutan nama lainnya.
 - (3) Kepala Kelurahan menyelenggarakan musyawarah forum komunikasi Kelurahan atau dengan sebutan nama lainnya sebagaimana dimaksud pada ayat (2) untuk menyepakati perubahan status Kelurahan menjadi Desa.
 - (4) Hasil musyawarah forum komunikasi Kelurahan atau dengan sebutan nama lainnya sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dituangkan dalam berita acara dan dilengkapi dengan notulen musyawarah, dilaporkan oleh kepala Kelurahan kepada Bupati/Wali Kota sebagai usulan perubahan status Kelurahan menjadi Desa atau menjadi Desa dan Kelurahan.
 - (5) Bupati/Wali Kota melalui tim melakukan kajian dan verifikasi usulan perubahan status Kelurahan menjadi Desa.

- (6) Kajian dan verifikasi sebagaimana dimaksud pada ayat (5) terkait syarat pembentukan Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7.
- (7) Kajian dan verifikasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 20 dan Pasal 22 berlaku mutatis muntandis bagi perubahan status Kelurahan menjadi Desa.
- (8) Hasil kajian dan verifikasi sebagaimana dimaksud pada ayat (7) menjadi masukan bagi Bupati/Wali Kota untuk menyetujui atau menolak terhadap perubahan status Kelurahan menjadi Desa.

Berdasarkan penjelasan dan pemahaman pasal 46 dan Pasal 47 mengenai perubahan status desa menjadi kelurahan serta Pasal 49 dan Pasal 50 mengenai perubahan status kelurahan menjadi desa sehingga dapat dipahami bahwa di dalam perubahan status desa tersebut harus memenuhi beberapa ketentuan-ketentuan yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan. Dalam konteks ini Pemerintah Kota Denpasar dapat melakukan perubahan status desa apabila telah memenuhi syarat dan ketentuan sebagaimana diatur dalam Peraturan Perundang-undangan serta adanya prakarsa dari masyarakat sendiri yang benar-benar berkeinginan untuk melakukan perubahan status desa menjadi kelurahan ataupun sebaliknya.

BAB IV

PENUTUP

4.1 Simpulan

Berdasar uraian di atas dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Keberadaan kelurahan dalam UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa tidak diatur secara jelas. Pengaturan kelurahan hanya dalam Pasal 7 UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Penataan Desa. Pengaturan secara jelas dan detail diatur dalam PP 73 Tahun 2005 tentang Kelurahan.
2. Dasar pertimbangan filosofis keberadaan Kelurahan dalam UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa nampaknya belum mengakomodir secara optimal terkait dengan pelayanan, pemberdayaan, peningkatan potensi ekonomi, pemeliharaan sarana dan prasarana umum untuk mewujudkan kesejahteraan dan keadilan masyarakat kelurahan. Pertimbangan sosiologis yang di dapat dari persepsi masyarakat meliputi : a) isu berkaitan dengan pembuatan kebijakan yang harus mendapat rekomendasi dari kecamatan dan pemerintah Kota Denpasar. b) isu anggaran yang sangat terbatas dengan beban kerja yang sangat tinggi dan kadang-kadang melampaui beban kerja desa. c) Isu terkait dengan pengangkatan Lurah yang ditetapkan oleh Walikota atas usul camat, sehingga konsekuensi dari pengangkatan tersebut, kinerja Lurah tidak dapat dinilai oleh masyarakatnya. Pertimbangan Yuridis menunjukkan bahwa tidak jelasnya pengaturan Kelurahan di UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, sehingga diperlukan pengaturan secara khusus tentang kelurahan, mengingat PP 73 Tahun 2005 tentang Kelurahan kurang mampu mengakomodir

pengaturan tentang Kelurahan yang disebabkan oleh dasar pembentukannya sudah tidak berlaku lagi.

3. Peluang Kelurahan dalam konteks UU Nomor 6 Tahun 2014, sudah tercermin dalam Pasal 7 yang menentukan bahwa kelurahan dapat diubah menjadi desa demikian sebaliknya. Dalam Permendagri Nomor 1 Tahun 2017 tentang Penataan Desa telah diatur secara jelas terkait peluang perubahan kelurahan menjadi desa dengan syarat-syarat tertentu.

4.2. Saran-Saran

Berdasarkan kajian di atas, dapat disarankan sebagai berikut :

1. Berdasarkan Pasal 7 UU Nomor 6 Tahun 2014 dan Permendagri Nomor 1 Tahun 2017, bahwa kelurahan dapat diubah menjadi desa dengan syarat syarat sebagai berikut:
 - a. Prakarsa masyarakat;
 - b. dibahas dan disepakati dalam musyawarah forum komunikasi Kelurahan atau dengan sebutan nama lainnya.
 - c. Kepala Kelurahan menyelenggarakan musyawarah forum komunikasi Kelurahan untuk menyepakati perubahan status Kelurahan menjadi Desa.
 - d. Hasil musyawarah forum komunikasi Kelurahan dituangkan dalam berita acara dan dilengkapi dengan notulen musyawarah, dilaporkan oleh kepala Kelurahan kepada Wali Kota sebagai usulan perubahan status Kelurahan menjadi Desa.
 - e. Wali Kota melalui tim melakukan kajian dan verifikasi usulan perubahan status Kelurahan menjadi Desa.
 - f. Kajian dan verifikasi perubahan status Kelurahan menjadi Desa meliputi kajian teknis dan administrasi.

- g. Hasil kajian dan verifikasi menjadi masukan bagi Wali Kota untuk menyetujui atau menolak terhadap perubahan status Kelurahan menjadi Desa.
- 2. Pemerintah Kota Denpasar perlu melakukan kajian Filosofis, yuridis dan sosiologis lebih mendalam terkait dengan pentingnya perubahan status Kelurahan menjadi desa.

DAFTAR PUSTAKA

- Affendi, Anwar. 2005 *Ketimpangan Pembangunan Wilayah dan Pedesaan*, P4W press
- Bruggink, J.J.H. 1999, *Refleksi Tentang Hukum*, diterjemahkan oleh B. Arief Sidharta, PT Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Eko, Sutoro . 2004 *Reformasi Politik dan pemberdayaan Masyarakat*, APMD Press
- Friedmann, John. 1992. *empowerment : The politic of alternative development*, Blackweel Publishers.
- Heinrich Siedentopf, 1987 ("Decentralization for Rural Development : Government Approaches and People's Initiatives in Asia and the Pacific". *Building from Below Local Initiatives for Decentralized Development in Asia and Pacific*. Vol. 1. Kuala Lumpur : Asian and Pacific Development Centre
- Jimly Asshiddiqie, 2006, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Sekretariat Jendral Dan Kepaniteran Mahkamah Konstitusi, Jakarta
- Kartono, Kartini. 1993. *Pemerintahan dan Kepemimpinan*. Rajawali Press. Jakarta
- Rasyid, M. 1992. *Pembangunan Kualitas dan Usaha-Usaha Peningkatan Aparatur Pemerintah*. Universitas Tadulako Palu
- Kelsen, Hans. 2006 *Teori Umum tentang Hukum dan Negara*, terjemahan Raisul Muttaqien dari judul asli: *General Theory of Law and State*, Penerbit Nusamedia dan Penerbit Nuansa
- Lubis, M. Solly. 1989. *Landasan dan Teknik Perundang-undangan*, (Bandung: Penerbit CV Mandar Maju.
- Manan, Bagir. 1992. *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia*, (Jakarta: Penerbit Ind-Hill.Co.
- Mardikanto, Totok . 2015 *Pemberdayaan Masyarakat*, Alfabeta Bandung

- Nurcholis, Hanif. 2005 .Pertumbuhan dan Penyelenggaraan Pemerintah Desa, Erlangga Jakarta
- Nurjaya, I Nyoman. 2004, *Perkembangan Konsep Pemikiran Pluralism Hukum*, Makalah untuk dipresentasikan dalam Konferensi Internasional tentang Penguasaan Tanah dan Kekayaan Alam di Indonesia yang Sedang Berubah: “Mempertanyakan Kembali Berbagai Jawaban”, 11 – 13 Oktober 2004, Hotel Santika, Jakarta.
- Rahardjo, Satjipto. 2014, *Ilmu Hukum*, Penerbit Citra Aditya Bakti, Bandung
- Ridwan, 2014, *Diskresi & Tanggung Jawab Pemerintahan*, FH UII Press, Yogyakarta
- Saparin, Sumber. 1996. Tata Pemerintahan dan Administrasi Pemerintahan Desa. Ghalia Indonesia. Jakarta
- Sawe, Jamaluddin. 1996. Konsep Dasar Pembangunan Pedesaan. APDN Press. Bandung
- Siagian, SP. 1991. Administrasi Pembangunan. Haji Masagung. Jakarta Singarimbun, Masri dan Sofyan Efendi. 1984. Metode Penelitian Survey. LP3ES. Jakarta
- Sugiyono, Prof.Dr. 2007, Memahami Penelitian Kualitatif. Alfabeta; Bandung. Syarif, Roesli. 1991. Teknik Manajemen Latihan dan Pembinaan. Bina Aksara. Bandung
- Sumber lain : Undang-Undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 tentang Pertimbangan Keuangan Pusat dan Daerah. Undang-Undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Peraturan Pemerintah No 73 Tahun 2005 tentang Kelurahan
- Theo huijbers, 1982, *filsafat hukum dalam lintasan sejarah*, Yogyakarta: Kanisius
- Tjiptoherianto, Prijono. 1993. Pembangunan Sumber Daya Manusia. Prisma. Jakarta

Widjaya, AW. 1992. Pemerintahan Desa dan Administrasi Desa. Rajawali Press. Jakarta
Wijaya, Cece. 1991. Manajemen Pemerintahan. Rajawali Press. Jakarta
Wija, Gede Marhaendra Atmaja, "Politik Pluralisme Hukum dalam Pengakuan Kesatuan Masyarakat Hukum Adat dengan Peraturan Daerah", *Disertasi Doktor*, Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Malang
Wresniwiro, 2007. Membangun Republik Desa, Visimedia Jakarta

Internet

- <https://www.scribd.com>, h. 1. Diakses tanggal 1 September 2017
- Sri Sumarni, 2012 dalam Tomy Risqi 2015 (Nasib Kelurahan Pasca UU Pemda) sumber <http://kotaku.pu.go.id/wartadetil.asp?mid=7419&catid=2&> diakses 11 agustus 2017