

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Tugas dan kewajiban utama pemerintah dalam berbagai tingkatan sesuai dengan amanah undang-undang adalah untuk mensejahterakan masyarakat salah satunya dengan menghadirkan pelayanan publik yang terjangkau, cepat, efektif dan efisien. Peraturan Kementerian Dalam Negeri Nomor 31 tahun 2006 tentang Pembentukan, Penghapusan dan Penggabungan kelurahan memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mengambil kebijakan terkait pengelolaan kelurahan terkait pembentukan atau penghapusan kelurahan dengan berbagai pertimbangan sesuai dengan aturan perundang-undangan.

Proses pemekaran wilayah kelurahan dilaksanakan guna memenuhi kebutuhan masyarakat akan permasalahan penyelenggaraan pemerintahan yang efektif dan menjawab tantangan pembangunan masyarakat yang semakin kompleks terutama di perkotaan. Tujuan utama pemekaran wilayah kelurahan sesuai dengan amanah undang-undang Permendagri Nomor 31 tahun 2006 Bab II Bagian kesatu pasal 2 adalah untuk meningkatkan pelayanan masyarakat, melaksanakan fungsi pemerintahan, dan pemberdayaan masyarakat dalam rangka mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat. Dalam pelaksanaannya Pemda diharapkan dapat mengalokasi sumber-sumber daya dan memahami

masalah-masalah publik secara efisien, mampu mendiagnosa dan memperbaiki kejanggalan-kejanggalan yang terjadi<sup>1</sup>.

Pemekaran wilayah kelurahan harus memenuhi empat unsur yakni kecukupan jumlah penduduk, pertimbangan luas wilayah, pembagian wilayah kerja dan sarana dan prasarana pemerintahan. Pemerintah kota Salatiga memiliki acuan dasar dalam mengambil kebijakan pemekaran wilayah berdasarkan empat syarat di atas. Pembentukan wilayah kelurahan baru harus memenuhi paling sedikit 4500 jiwa atau 900 KK untuk wilayah Bali dan Jawa. Sedangkan sesuai dengan data yang dimiliki oleh dinas kependudukan catatan sipil pemerintah Kota Salatiga pada Desember 2011 jumlah penduduk kelurahan Kutowinangun sebanyak 21.853 jiwa atau 6.745 KK sebanding dengan  $\pm 500\%$  jumlah penduduk dan mencapai  $\pm 700\%$  lebih banyak jika dibandingkan dengan persyaratan minimal. Kondisi ini menunjukkan bahwa secara administratif telah memenuhi syarat yang ditetapkan oleh Permendagri 31 tahun 2006 dan Perda Nomor 3 tahun 2010.

Luas wilayah sebagaimana dimaksud dalam pasal 4 huruf b yaitu untuk wilayah Jawa dan Bali paling sedikit 3  $km^2$  . Kelurahan Kutowinangun Salatiga memiliki luas wilayah 299 ha dengan berbagai sarana dan prasarana pemerintahan yang dimiliki. Berdasarkan kajian dan penelitian yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Salatiga Kelurahan Kutowinangun telah memenuhi syarat untuk dimekarkan menjadi dua wilayah Kelurahan yakni Kelurahan Kutowinangun Kidul dan Kelurahan Kutowinangun Lor. Sesuai dengan Peraturan Daerah Kota

---

<sup>1</sup> Leo Agustino, *Dasar-dasar Kebijakan Publik*, (Bandung: Alfabeta, 2014), h. 1

Salatiga Nomor 5 Tahun 2012 Bagian kedua Pasal 5 tentang batas wilayah dijelaskan bahwa luas wilayah kelurahan Kutowinangun Lor mempunyai luas  $\pm$  197 ha (lebih kurang seratus Sembilan puluh tujuh hektar) dengan batas- batas wilayah sebagai berikut :

- a. Sebelah Utara berbatasan dengan Kelurahan Salatiga dan Kelurahan Kauman Kidul
- b. Sebelah Timur berbatasan dengan Kelurahan Sidorejo Kidul dan Desa Sukoharjo Kabupaten Semarang
- c. Sebelah Selatan berbatasan dengan Kelurahan Kutowinangun Kidul dan
- d. Sebelah Barat berbatasan dengan Kelurahan Salatiga dan Kalicacing

Kelurahan Kutowinangun Kidul sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 huruf mempunyai luas  $\pm$  102 ha (seratus dua hektar) dengan batas-batas wilayah sebagai berikut:

- a. Sebelah utara berbatasan dengan Kelurahan Kutowinangun Lor
- b. Sebelah timur berbatasan dengan Kelurahan Sidorejo Kidul
- c. Sebelah selatan berbatasan dengan Kelurahan Gendongan
- d. Sebelah barat berbatasan dengan Kelurahan Kalicacing

Sebagai gambaran umum pembagian wilayah kerja masing-masing wilayah adalah 8 (delapan) RW berada dalam wilayah kerja Kelurahan Kutowinangun Kidul yakni RW I-III Kalioso, Perumahan Wahid, Nanggulan Rekesan, Nanggulan, Nanggulan Sub Inti dan Blondo Celong. Kelurahan Kutowinangun Lor membawahi wilayah kerja berupa 6 (enam) RW yakni Butuh, Karang Duwet, Canden, Pancuran, Ngentak, dan Karang Gede.

Adapun sarana dan prasarana yang merupakan salah satu syarat pemekaran wilayah kelurahan secara *de facto* dan *de jure* telah terpenuhi dengan adanya kantor kelurahan yang berdiri diatas tanah milik Pemerintah Daerah Kota Salatiga. Pembagian kekayaan dibagi secara merata sesuai dengan musyawarah mufakat bersama masyarakat.

Kewenangan Pemerintah Daerah untuk melakukan pengelolaan daerah dalam wilayah kerja termasuk pemekaran wilayah kelurahan masuk dalam ranah Undang-Undang Otonomi Daerah. Pemberian otonomi daerah dimaksudkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Selain itu pemberian otonomi daerah diarahkan untuk mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia<sup>2</sup>. Dalam sistem negara kesatuan hanya ada satu negara dengan suatu pemerintah pusat yang memiliki seluruh tugas dan kewenangan negara<sup>3</sup>

Desentralisasi merupakan penyerahan wewenang pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus daerah mulai dari kebijakan, perencanaan sampai pada implementasi dan pembiayaan dalam rangka demokrasi<sup>4</sup>. Litvack dan Seddon menyatakan bahwa setidaknya terdapat lima kondisi untuk keberhasilan desentralisasi. 1) kerangka kerja desentralisasi harus

---

<sup>2</sup>Tim Arkola, *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah*, (Surabaya:Arkola, 2004), h. 157

<sup>3</sup> Surbakti, Ramlan, *Memahami Ilmu Politik*, (Jakarta:Grasindo , 2010), h.216

<sup>4</sup> Mahfudh MD, *Krisis Masa Kini & Orde Baru*,(Jakarta: Yayasan Obor Indoensia,2003), h.

memperhatikan kaitan pembiayaan pusat dan daerah 2) masyarakat setempat harus diberikan informasi tentang kemungkinan pembiayaan pelayanan 3) masyarakat memerlukan mekanisme untuk menyalurkan aspirasi 4) harus ada sistem akuntabilitas yang berbasis pada publik 5) instrumen desentralisasi<sup>5</sup>.

Pemerintah daerah berbekal Undang-Undang Otonomi Daerah<sup>6</sup> diharapkan mampu menyusun kebijakan yang bersandar pada upaya untuk menghadirkan sistem pemerintahan yang berbasis pelayanan publik. Terjangkau, mudah, efisien dengan memperhatikan pertimbangan-pertimbangan hukum dan memperhatikan hubungan antar susunan pemerintahan dan antar pemerintahan daerah. Sehingga penyalarsan tujuan dan kepentingan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dapat berlangsung dengan sinergis dan saling mendukung.

Pertimbangan kemampuan finansial atau pendapatan asli daerah, kemampuan pemanfaatan sumber daya alam dan kesiapan sumber daya manusia sebagai subjek pengelola termasuk peluang dan tantangan global masuk dalam prasyarat yang harus dikaji dan diukur dalam menyiapkan pemekaran sebuah wilayah. Sehingga implikasi yang diakibatkan pemekaran wilayah dapat diatasi dengan sebaik-baiknya.

Prinsip otonomi yang berlaku selama ini adalah otonomi seluas-luasnya dalam arti pemerintah daerah diberikan hak sepenuhnya untuk mengurus, mengatur semua urusan pemerintahan diluar yang menjadi domain pemerintah yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang. Daerah memiliki kewenangan

---

<sup>5</sup> Sadu Wasisitono, Desentralisasi, *Demokratisasi dan Pembentukan Good Governance*, (Jakarta LIPI Press, 2002), h 17. Dalam Haris, Syamsudin, *Desentralisasi dan Otonomi daerah*,(Jakarta: LIPI Press, 2005

<sup>6</sup> Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

mutlak untuk memproduksi kebijakan untuk memberikan pelayanan publik, prakarsa untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Menurut Bryan dan White terdapat dua desentralisasi yaitu yang bersifat administratif dan bersifat politik. Desentralisasi administratif adalah delegasi wewenang pelaksanaan kepada pejabat tingkat lokal yang bekerja dalam batas rencana dan sumber anggaran, kekuasaan dan tanggung jawab tertentu sesuai dengan sifat hakikat jasa dan pelayanan tingkat lokal tersebut. Desentralisasi politik atau devolusi adalah wewenang pembuatan keputusan dan kontrol tertentu terhadap sumber-sumber daya yang diberikan kepada pejabat setempat<sup>7</sup>.

Keluasan kewenangan yang diberikan oleh pemerintah pusat dikontrol dengan adanya prinsip otonomi yang bertanggung jawab dimana pemerintah daerah sebagai penentu arah kebijakan memiliki *rule* sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Semua produk kebijakan yang ditelurkan oleh pemerintah daerah tidak ada yang keluar dari semangat umum yang dicanangkan pemerintah pusat demi kemajuan dan kesejahteraan rakyat. Penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak harus mengacu dengan daerah lain karena masing-masing daerah memiliki potensi yang berbeda-beda dan memiliki kekhasan masing-masing. Selain itu potensi kekayaan alam, budaya dan sosial yang dikembangkan juga memiliki keunikan yang membedakan antar wilayah.

Selain itu proses pemberdayaan masyarakat sebagai subjek sosial juga memerlukan perhatian serius. Pemberdayaan masyarakat merupakan proses perubahan yang bersifat multidimensi, menuju kondisi semakin terwujudnya

---

<sup>7</sup> Bryan, Coralie & White, *Majemen Pembangunan untuk Negara Berkembang*, (Jakarta: LP3ES, 1987), h 213-214

hubungan yang serasi antara *needs and resource* melalui pengembangan kapasitas masyarakat untuk membangun<sup>8</sup>. Pemberdayaan masyarakat dilakukan dengan prinsip *Participatory Rural Appraisal* (PRA), pendekatan yang dilahirkan Chambers ini merupakan pemberdayaan yang dilakukan komunitas itu sendiri dengan mengutamakan pemberdayaan golongan paling miskin dahulu dan menempatkan orang diluar komunitas sebagai fasilitator<sup>9</sup>.

Masyarakat dilibatkan secara aktif dalam pembangunan dan pemberdayaan mulai dari sistem manajemen internal dalam lembaga pembangunan dan pelayanan baik dalam lembaga pemerintahan maupun non pemerintah melalui proses umum mengidentifikasi, mengadakan dan menerapkan proyek hingga aktifitas proyek itu sendiri<sup>10</sup>.

Untuk menjamin arus besar tujuan kebijakan pemerintah dalam mensejahterakan masyarakat memerlukan supervise dan pengawasan dari pemerintah pusat agar kinerja pemerintah daerah tetap terkendali dan berada dalam koridor tujuan besar pemerintah. Pengawasan, bimbingan, pelatihan, supervise, koordinasi dan evaluasi harus dibarengi dengan sistem yang transparan, memudahkan agar pemerintah daerah tidak terhambat dalam melaksanakan otonomi daerah. Kendala yang sering ditemukan masih adanya kerumitan-kerumitan dalam sistem pemerintahan pusat terutama sistem administrasi. Misalkan proses pemekaran wilayah kelurahan yang memakan waktu sampai **3-4 tahun** menunjukkan lambannya proses administrasi.

---

<sup>8</sup> Soetomo, *Strategi-strategi Pemberdayaan Masyarakat*,(Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2011)

<sup>9</sup> Chambers, Robert, *Pembangunan Desa Mulai dari Belakang*,(Jakarta: LP3ES, 1996)

<sup>10</sup> Kaputra, Iswan dkk, *Dampak Otonomi Daerah di Indonesia Merangkai Sejarah Politik dan Pemerintahan Indonesia*, (Jakarta:Pustaka obor Indonesia, 2013), h. 95

Efektifitas dan efisiensi kerja pemerintah daerah dapat dipercepat dengan desentralisasi penyelenggaraan urusan pemerintahan. Pembagian wilayah pemerintahan dengan mendekati penyelenggara pemerintahan dengan masyarakat akan meningkatkan pelayanan masyarakat. Selain itu ada urusan pemerintahan yang bersifat *concurrent* yang berarti urusan pemerintahan yang penanganannya dalam bagian atau bidang tertentu dapat dilaksanakan bersama antara pemerintah dan pemerintah daerah.

Pemerintah daerah dapat melakukan kebijakan dengan desentralisasi pemerintahan sampai pada tingkat kelurahan untuk menjamin adanya eksternalitas, akuntabilitas dan efisiensi. Kriteria eksternalitas adalah pendekatan dalam pembagian urusan pemerintahan dengan mempertimbangkan dampak atau akibat yang ditimbulkan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan tersebut. Apabila dampak yang ditimbulkan bersifat lokal maka hal itu menjadi kewenangan lokal. Termasuk dalam hal ini adalah kemampuan pemerintah tingkat kelurahan yang harus proaktif melihat dampak penyelenggaraan pemerintahan apakah bersifat lokal kelurahan atau level di atasnya.

Kriteria akuntabilitas adalah pendekatan dalam pembagian urusan pemerintahan dengan pertimbangan bahwa tingkat pemerintahan yang menangani sesuatu bagian urusan adalah tingkat pemerintahan yang lebih langsung dekat dengan dampak akibat dari urusan tersebut. Kaitannya dengan pemekaran wilayah kelurahan adalah sebagai sebuah upaya untuk memberikan akses langsung kepada masyarakat mengenai dampak penyelenggara pemerintahan. Akuntabilitas pemerintahan diukur dari tingkat kedekatan dengan masyarakat

sebagai pihak yang terdampak maka semakin dekat penyelenggara pemerintah dengan masyarakat sebagai penerima dampak maka akan semakin akuntabel. Pemerintah Daerah Kota Salatiga mencoba untuk meningkatkan akuntabilitas pemerintahan desa dengan upaya pemekaran wilayah. Sehingga kedekatan dengan masyarakat akan lebih terjamin.

Kriteria efisiensi adalah pendekatan dalam pembagian urusan pemerintahan dengan mempertimbangkan tersedianya sumber daya (personil, dana dan peralatan) untuk mendapatkan ketetapan, kepastian, dan kecepatan hasil yang harus dicapai dalam penyelenggaraan pemerintahan<sup>11</sup>. Kriteria ini lebih menekankan pada aspek kesiapan pelayanan dimana yang menjadi tolak ukur adalah pelayanan prima. Jika pelayanan dinilai akan lebih tepat guna dan berdaya guna jika diserahkan pada pemerintah tingkat kelurahan maka seharusnya diserahkan kepada mereka.

Meskipun demikian interdependensi atau saling ketergantungan antar level pemerintahan perlu dijaga keserasiannya. Interkoneksi atau saling berhubungan harus tetap terjaga keharmonisannya. Karena setiap elemen pemerintahan dari tingkat pusat sampai tingkat terendah merupakan satu kesatuan sistem yang utuh dengan memperhatikan cakupan kemanfaatan.

Kebijakan pemerintah menghadirkan sebuah sistem pemerintahan yang berbasis kesejahteraan masyarakat sejalan dengan definisi *good governance* yang menitik beratkan pada unsur atau kepentingan yang berhubungan dengan

---

<sup>11</sup> Ibid, h. 163-165

berfungsinya administrasi publik terutama yang berhubungan langsung dengan kepentingan individu. Efektifitas dan efisiensi adalah kata kunci<sup>12</sup>.

Istilah tersebut digunakan untuk menunjukkan pelaksanaan otoritas politik dan pengawasan di masyarakat dalam kaitannya dengan dengan pengelolaan sumber daya masyarakat untuk melangsungkan pembangunan sosial dan ekonomi. Unsur yang tidak kalah penting dalam *good governance* terkait dengan pemekaran wilayah kelurahan adalah adanya manajemen dan pengelolaan sektor publik, satu istilah yang mengacu pada pengelolaan struktur masyarakat secara lebih menyeluruh menyentuh seluruh aspek dan lapisan masyarakat dengan hadirnya *rule of law*, akuntabilitas, transparansi dan informasi.

Dengan demikian akan tercipta kondisi yang meyakinkan akan hadirnya sebuah pemerintahan tingkat kelurahan yang kuat, stabil dan mampu meneropong potensi yang dimiliki oleh daerah baik berupa aset sumber daya masyarakat, sumber daya alam maupun sumber daya modal. Situasi yang kondusif mampu meningkatkan stabilitas politik, situasi keamanan yang terkendali yang berujung pada masyarakat yang aktif dan produktif.

Bukti bahwa hukum atau peraturan telah berfungsi dengan baik dalam sebuah negara umumnya tercermin dari sikap, perilaku, tindakan bahkan keputusan politik dan atau putusan hukum dari penyelenggara negara yang senantiasa berpihak pada keadilan masyarakat banyak di negara bersangkutan<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> Hans Otto dkk, *Hak Asasi Manusia dan Good Governance*, (Jakarta:Rencong Jaya Sakti, 2003), h. 68

<sup>13</sup> Nomensen Sinamo, *Hukum Administrasi Negara*,( Jakarta: Permata Aksara,2015), h. 1

Penetapan ini sesuai dengan definisi hukum yakni berasal dari bahasa arab *hukmun* yang berarti menetapkan<sup>14</sup>.

Pemekaran wilayah Kelurahan Kutowinangun Salatiga ditilik dari hukum tata negara memiliki keterkaitan yang sangat erat. Terdapat beberapa pendapat yang berbeda dalam memahami tata negara. Perbedaan pemahaman ini berasal dari perbedaan dalam mendefinisikan istilah-istilah kunci dalam hukum tata negara yang memang berasal dari Eropa. Jimly Ashiddiqie mengatakan bahwa perbedaan itu karena kesalahan dalam mengartikan kata konstitusi (*verfassung*) itu sendiri yang seakan-akan diidentikkan dengan Undang-undang (*grundgesetz*)<sup>15</sup>. Sedangkan Djokosoetono menggunakan istilah *verfassunglehre* daripada *verfassungsrecht* yang dipandang lebih luas, sebab yang dibahas didalamnya adalah persoalan konstitusi yang tidak terbatas pada hukum konstitusi<sup>16</sup>.

Hukum tata negara menurut Robert Morrison MacIver mengatakan bahwa hukum tata negara adalah hukum yang mengatur negara. Hukum tata negara merupakan hukum yang memerintah negara<sup>17</sup>. Sedangkan menurut George Whitecross Paton mengatakan bahwa hukum tata negara berhubungan dengan persoalan distribusi kekuasaan hukum dan fungsi organ-organ negara<sup>18</sup>.

Persoalan pemekaran wilayah dapat dimasukkan dalam kategori hukum tata negara dan hukum administrasi negara karena disana diatur bagaimana distribusi

---

<sup>14</sup> Nur Zaman, *Kamus Umum Bahasa Arab, Indonesia-Inggris-Arab, Arab-Inggris-Indonesia*. (Bandung: M2S, 2001)

<sup>15</sup> Jimly, Ashiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2011), h. 14

<sup>16</sup> Djokosoetono, *Hukum Tata Negara yang dihimpun Harun Al Rasyid*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1982.) H. 45

<sup>17</sup> Robert Morrison MacIver, *The Modern State* (London: Oxford University Press), h. 250

<sup>18</sup> George Whitecross Paton, *Textbook of Jurisprudence* (Oxford : The Clarendon Press, 1995), h. 14

kekuasaan sampai pada tingkat daerah. Didalamnya diatur tentang bagaimana struktur dan fungsi organ-organ satu dengan yang lainnya serta hubungan antara organ-organ negara itu dengan warga negara<sup>19</sup>. Sudah menjadi keharusan bahwa setiap kebijakan yang diambil oleh pemerintah haruslah *civil oriented* dimana masyarakat menjadi acuan utama yang akan menerima manfaat kebijakan.

Sejalan dengan para pemikir barat, Yusuf Al Qordhowi mengkaji hukum negara dalam perspektif syariah mengatakan bahwa siyasah syar'iyah merupakan salah satu cabang fiqh yang membahas hubungan individu dengan negara yang diatur dalam sistem ketatanegaraan, sistem keuangan, sistem pemerintahan dan hubungan internasional<sup>20</sup>. Negara atau pemerintah dalam arti luas memiliki pengertian berupa keseluruhan dan badan pengurus negara dengan segala organisasi, segala bagiannya, dan segala pejabatnya yang menjalankan tugas negara dari pusat ke pelosok-pelosok daerah. Dalam arti sempit pemerintah adalah suatu badan yang terdiri dari atas seorang atau beberapa orang yang mempunyai peranan pimpinan dan menentukan dalam pelaksanaan tugas negara, jelasnya pemerintah dalam pengertian ini adalah kepala negara dengan para menteri yang kini lazimnya disebut kabinet<sup>21</sup>.

Negara sebagai entitas masyarakat memiliki tujuan dan fungsinya. Secara garis besar negara bertujuan untuk mencapai kebahagiaan bagi rakyatnya. Negara berfungsi menyelesaikan sengketa, konflik dan pemenuhan kebutuhan hidup

---

<sup>19</sup> Anthonyy Wilfred Bradley, Keith. D Ewing, *Constitutional and Administrative law*, Edisi ke -13 (Perason Education Ltd, 2003) h. 9

<sup>20</sup> Yusuf qordhawi, *Al Siyasah al Syariah, Pedoman Bernegara dalam perspektif Islam*, Penerjemah kathur Suhardi, (Jakarta: Pustaka Al Kautsar, 1999), h. 23

<sup>21</sup> G.S. Diponolo, *Ilmu Negara Jilid 1*, (Jakarta: Penerbit Balai Pustaka, 1975) h. 9-14

bersama. Negara merupakan alat kepentingan bersama dalam mencapai kebahagiaan<sup>22</sup>.

Menurut Soltau tujuan negara adalah memungkinkan rakyatnya berkembang serta menyelenggarakan daya ciptanya sebebas mungkin<sup>23</sup>. Laski mengatakan bahwa tujuan negara adalah menciptakan keadaan dimana rakyat dapat mencapai keinginan-keinginan mereka secara maksimal<sup>24</sup>. Merriam memiliki definisi yang berbeda tentang tujuan negara yakni untuk mencapai tujuan negara, negara harus memiliki lima fungsi yaitu, keamanan eksternal, ketertiban internal, kesejahteraan umum, kebebasan dan keadilan<sup>25</sup>.

Sedangkan Miriam Budiardjo setiap negara apapun bentuknya mempunyai minimum empat fungsi mutlak yang perlu dilaksanakan oleh kepala negara yaitu melaksanakan penertiban untuk mencapai tujuan bersama, mencegah konflik dalam masyarakat, mengusahakan kesejahteraan, membangun pertahanan untuk memelihara keamanan dan menegakkan keadilan<sup>26</sup>. Paparan menarik disampaikan oleh Al Mawardi bahwa fungsi negara yang harus diwujudkan oleh kepala negara (*Khalifah*) adalah menjamin hak-hak rakyat dan hukum-hukum Tuhan, menegakkan keadilan, membangun kekuatan untuk menghadapi musuh, melakukan jihad terhadap orang yang menentang islam, memungut pajak dan zakat, meminta nasihat dan pandangan dari orang-orang terpercaya, dan kepala

---

<sup>22</sup> Ahmad Sukardja, *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara dalam Perspektif Fikih Siyasah*, (Jakarta: sinar Grafika, 2012), h. 59

<sup>23</sup> Roger H. Soltau, *An Introduction to Politics*, (California: Longmans, Green, 1951), h. 1

<sup>24</sup> Harold J. Laski, *the State and Practice*, (New York: The Viking Press, 1947), h 8-9

<sup>25</sup> Charles Edward Merriam, *Systematic Politics*, (Chicago: University of Chicago Press, 1947).

<sup>26</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, ( Jakarta: Penerbit Gramedia 1985), h. 45-46

negara harus langsung mengatur urusan ummat dan agama dan meneliti keadaan yang sebenarnya<sup>27</sup>.

Pemekaran wilayah yang dilakukan oleh pemerintah daerah kota Salatiga seyogyanya tetap mengacu pada tujuan besar sebuah negara. Tetap mengedepankan azas manfaat demi kemashalahatan rakyat. Prosesi tata negara yang berkaitan dengan kewenangan, organ-organ, badan-badan publik pemerintah dan sebagainya dikelola sebagai sebuah pelayanan kepada masyarakat. Hukum administrasi negara memastikan negara menjalankan tugas-tugasnya mengatur tentang hubungan –hubungan hukum antara jabatan-jabatan negara dengan para warga atau masyarakat.

Dalam hukum administrasi negara dikenal asas umum pemerintahan yang baik. Asas ini ditujukan untuk tercapainya *good governance* yang secara umum memiliki empat unsur utama yaitu, akuntabilitas (*accountability*), hukum (*rule of law*), transparansi (*transparency*) dan keterbukaan (*openness*)<sup>28</sup>.

## **B. Rumusan Masalah**

Masalah-masalah hukum dapat bersumber dari hukum primer, hukum sekunder maupun tertier. Kadang terdapat kesan dari sumber-sumber hukum tersebut hanyalah terdapat masalah-masalah dari sudut teoritis ataupun masalah

---

<sup>27</sup> Al Mawardi, *Al ahkam al Shultoniyyah wa Al Wilayah al Diniyyah*, (Beirut: Dar Al Fikr, t. th), h. 15-16

<sup>28</sup> Paulus Effendi Lotulung, *Tata Pemerintahan yang Baik (Good Governance)* dalam korelasinya dengan Hukum Administrasi, dalam buku *Hukum administrasi dan Good Governance*, (Jakarta: Universitas Trisakti, 2010), h. 37

praktis menurut teori. Ini sama sekali tidak benar karena dalam bahan-bahan tersebut mengandung banyak sekali permasalahan yang dapat dikaji.<sup>29</sup>

Dalam perspektif ilmu hukum, sumber hukum dapat dibedakan dalam dua pengertian, pertama, sumber pengenalan hukum (*kenborn van het recht*). Pada konteks ini sumber hukum dapat diartikan sebagai asal dan tempat di ketemukannya hukum. Kedua, sumber hukum dapat pula diartikan sebagai asal nilai-nilai yang menyebabkan timbulnya atau lahirnya suatu aturan hukum (*wellborn van het recht*)<sup>30</sup>.

Dari beragam definisi yang dipaparkan oleh para pakar, secara umum sumber hukum tata negara dapat dikategorikan menjadi dua yakni sumber hukum formil dan sumber hukum materiil. Sumber hukum formil sebagai tempat atau sumber dari mana suatu peraturan memperoleh hukum<sup>31</sup>. Menurut E. Utrecht, sumber hukum dalam arti formil adalah sumber yang dikenal dari bentuknya. Karena bentuknya itu menyebabkan hukum berlaku umum, diketahui dan ditaati<sup>32</sup>.

Sedangkan sumber hukum materiil diartikan sebagai tempat dari mana materiil itu diambil. Dapat pula diartikan sebagai sumber hukum yang menentukan isi hukum. Sumber hukum materiil ini merupakan faktor pembentukan hukum, seperti hubungan sosial, situasi sosial ekonomi, tradisi, hasil penelitian dll<sup>33</sup>.

---

<sup>29</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI Press, 1984), h. 112

<sup>30</sup> Usep Ranuwidjaya dalam Sumbodo Tikok, *Hukum Tata Negara*, (Bandung: Eresca, 1988), h. 51

<sup>31</sup> Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum : Suatu Pengantar*, (Yogyakarta: Liberty, 1991), h. 64

<sup>32</sup> E. Utrecht, *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*, (Jakarta: Ichtiar, 1985), h. 133-134

<sup>33</sup> Moh.Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara*, h. 45

Pemekaran wilayah sebagai amanat konstitusi sebagaimana tercantum dalam Permendagri nomor 31 Tahun 2006 tentang pembentukan, penghapusan dan penggabungan kelurahan memiliki dua potensi besar yakni potensi untuk berkembang lebih baik, efektif dan efisien dalam menjalankan roda pemerintahan desa dan potensi bayang-bayang kegagalan jika kajian yang melandasi pemikiran pemekaran wilayah tidak dikaji dengan serius dan benar serta identifikasi kemampuan pengelolaan pemerintahan tidak disiapkan.

Kesiapan penyelenggara pemerintahan berupa perangkat kerja baik yang bersifat sumber daya manusia serta faktor pendukung berupa sumber daya alam dan sumber daya modal sebagai perangkat pendukung roda pemerintahan harus disiapkan dengan optimal.

Proses pemekaran wilayah tanpa persiapan yang matang dan terencana hanya akan melahirkan pemerintahan yang eksklusif yakni pemerintahan yang abai dengan perkembangan dan kesejahteraan masyarakat. Karena pada hakikatnya mengutip pernyataan Alfredo Pareto ketika berbincang perubahan dalam masyarakat dikatakan bahwa perubahan oleh kaum marjinal (proletar) adalah perubahan utopis. Perubahan tidak akan mungkin dapat diwujudkan kecuali adanya campur tangan dari kaum intelektual yang mampu menjadikan agenda perubahan seolah menjadi agenda massa. Kekuatan revolusioner tidak dimiliki oleh massa yang nonrasional, mereka akan selamamanya dalam kungkungan kekuasaan kepentingan elite selama kapasitas rasional massa tidak ditingkatkan.

Proses administrasi dan hukum pemekaran wilayah kelurahan Kutowinangun Salatiga juga patut untuk dicermati sebagai suatu analisis sosial dalam kegunaannya sebagai kontrol sosial masyarakat. Dari permasalahan diatas dapat dirumuskan beberapa pertanyaan penelitian sebagai berikut :

1. Bagaimana proses administrasi pelaksanaan pemekaran wilayah kelurahan Kutowinangun Salatiga?
2. Bagaimana efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan roda pemerintahan dalam pelaksanaan hukum pemekaran wilayah kelurahan Kutowinangun Salatiga dan untuk mengetahui dampak sosial, ekonomi, budaya dan pendidikan bagi masyarakat dalam pelaksanaan hukum pemekaran wilayah kelurahan Kutowinangun Salatiga?
3. Bagaimana kendala dan cara mengatasi kendala-kendala yang dihadapi pemerintah kota Salatiga dalam pelaksanaan pemekaran wilayah kelurahan Kutowinangun Salatiga?

### **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui dan menganalisis proses administrasi hukum pemekaran wilayah dalam mengefektifkan penyelenggaraan pemerintahan kelurahan Kutowinangun Salatiga
2. Untuk mengetahui efektifitas dan efisiensi penyelenggaraan roda pemerintahan dalam pelaksanaan hukum pemekaran wilayah kelurahan Kutowinangun Salatiga dan untuk mengetahui dampak sosial, ekonomi, budaya dan pendidikan bagi masyarakat dalam pelaksanaan hukum pemekaran wilayah kelurahan Kutowinangun Salatiga

3. Untuk mengetahui kendala-kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan pemekaran wilayah Kutowinangun Salatiga

#### **D. Manfaat Penelitian**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kegunaan, baik untuk kepentingan ilmu pengetahuan (teoritis) maupun kepentingan praktis dalam upaya mensejahterakan masyarakat.

Adapun kegunaan penelitian tersebut adalah sebagai berikut :

1. Kegunaan Teoritik Untuk memenuhi salah satu syarat dalam menyelesaikan Program Dalam Sarjana Ilmu Hukum di Universitas Islam Sultan Agung.
2. Kegunaan Praktis
  - a. Bagi penulis pribadi guna mengetahui proses administrasi pemekaran sebuah wilayah kelurahan serta menambah pemahaman tentang implikasi sosial dari implementasi sebuah hukum
  - b. Bagi pemerintah daerah penelitian ini dapat dijadikan wacana pemikiran dalam kebijakan pemekaran wilayah terutama wilayah kelurahan mengenai proses dari hulu hingga hilir sebuah kebijakan
  - c. Bagi akademisi dalam pengembangan wawasan intelektual dalam kaitannya dengan dunia birokrasi, keterkaitan antara pemerintah dengan rakyat serta kepentingan pokok pemerintahan yakni peningkatan kesejahteraan masyarakat
  - d. Bagi masyarakat memberikan pemahaman yang komprehensif serta fundamental kenapa kebijakan mesti diambil dan dampak psikologis serta

sosiologis yang sudah diukur dan dikaji secara mendalam oleh stakeholder pemerintahan daerah.

#### **E. Kerangka Konseptual Penelitian**

Penelitian ini mengangkat fenomena yang terjadi dalam masyarakat karena diberlakukannya pemekaran wilayah kelurahan Kutowinangun Salatiga sesuai dengan Peraturan Daerah Kota Salatiga nomor 5 tahun 2012 yang membagi kelurahan Kutowinangun menjadi dua bagian yakni Kutowinangun Lor dan Kutowinangun Kidul sesuai dengan batas-batas yang ditentukan.

Penelitian dilakukan dengan mengkaji dari sisi internal dan sisi eksternal. Kajian internal mencoba meneliti tentang bagaimana administrasi yang dilakukan oleh pemerintah daerah kota salatiga dalam proses pemekaran wilayah kelurahan Kutowinangun. Kinerja administratif pemerintah daerah Kota Salatiga akan dikaji untuk membedah konstruksi kerja pemerintah daerah. Alur birokrasi pemekaran wilayah dan kinerja administrasi apakah sudah sesuai dengan prosedur? Serta efektifitas dan efisisensi kerja administarasi akan menjadi temuan serta menjadi masukan bagi pmerintah kota Salatiga.

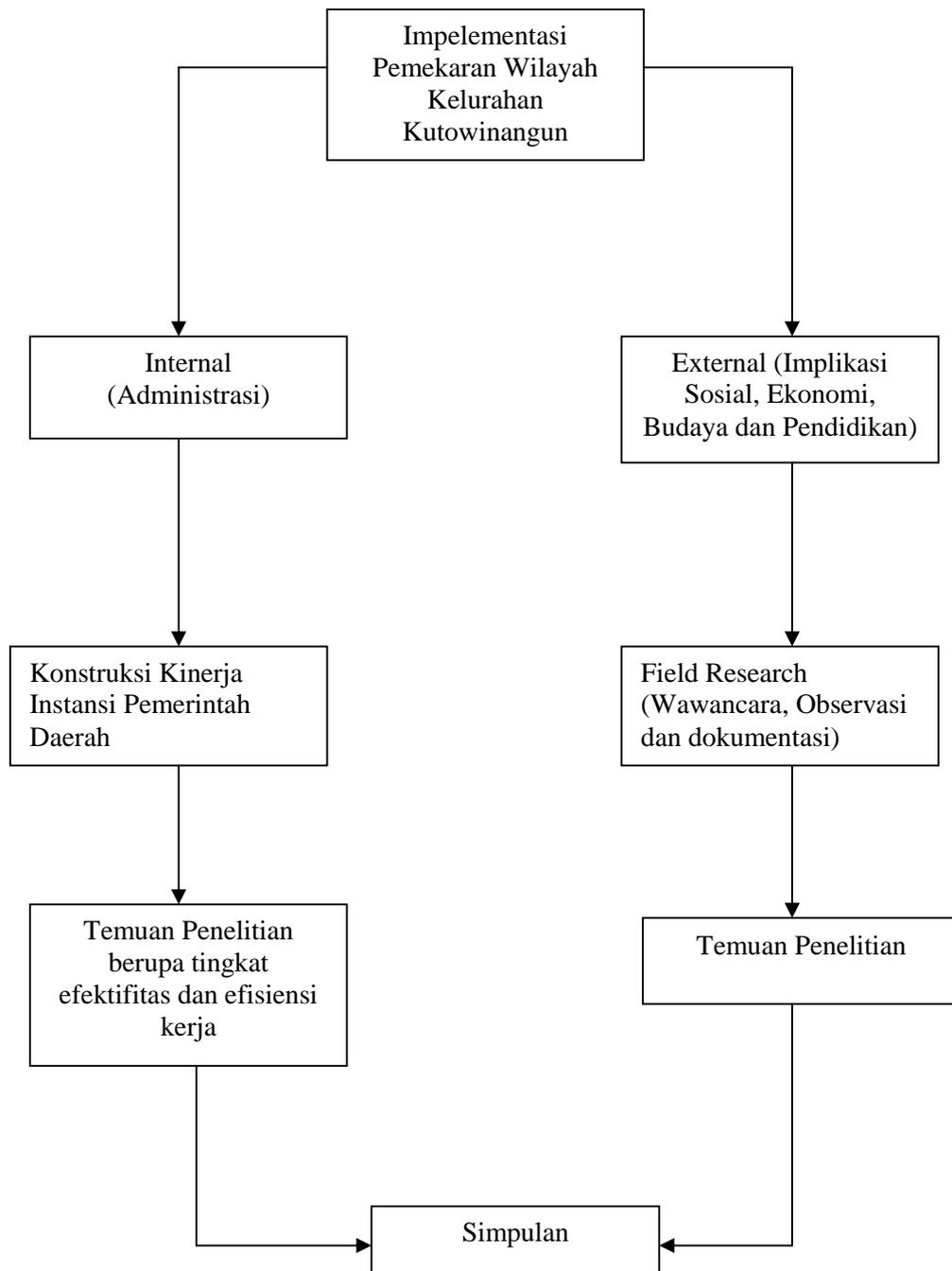
Temuan dari sisi internal secara tidak langsung akan menjadi kritik terbuka bagi pemerintah kota Salatiga. Selayaknya temuan dan kritikan dapat dijadikan sebagai bahan kajian untuk melakukan evaluasi. Yang baik dipertahankan dan ditingkatkan serta yang masih ditemukan kekurangan dapat dilakukan perbaikan dengan segera. Karena bagaimanapun dalam hukum administrasi tata negara penguasa atau pemerintah yang baik adalah yang memiliki keberpihakan pada masyarakat.

Dari sisi eksternal peneliti akan mencoba menggali informasi mengenai implikasi atau dampak di berlakukannya undang-undang pemekaran wilayah kelurahan Kutowinangun Salatiga. Pengumpulan data dilakukan dengan melakukan wawancara mendalam dengan kepala desa, tokoh masyarakat ataupun dengan warga sekitar untuk mendapatkan data yang valid. Selain itu peneliti akan melakukan observasi langsung di lapangan dengan mengamati, melihat dan merasakan sendiri implikasi pemekaran kelurahan Kutowinangun Salatiga. Selain itu studi dokumentasi tidak dapat ditinggalkan dengan mengkaji arsip-arsip yang berkenaan dengan kasus penelitian.

Penelitian eksternal fokus untuk mencermati implikasi sosial yang terjadi pada masyarakat Kutowinangun dalam pemekaran. Dampak sosial apa saja yang terjadi disana dan perubahan ekonomi serta budaya masyarakat juga akan dikaji dengan mendalam. Peneliti meyakini bahwa perubahan teritorial akan membawa perubahan setting sosial, budaya, ekonomi dan pendidikan masyarakat.

Temuan penelitian dilapangan akan dianalisis sesuai dengan teori- teori hukum yang sudah ada dengan pendekatan yuridis sosiologis untuk memaparkan temuan penelitian secara akademis. Penulis berharap bahwa temuan penelitian nantinya dapat memberikan informasi kepada internal pemerintah kota Salatiga dan masyarakat pada umumnya apakah pemekaran yang dilakukan dapat mencapai sasaran yang diinginkan dengan pemekaran tersebut.

Dari uraian diatas dapat digambarkan kerangka konseptual atau kerangka pemikiran sebagai berikut:



## **F. Metode Penelitian**

### **1. Metode Pendekatan**

Setiap ilmu pengetahuan mempunyai identitasnya sendiri-sendiri sehingga selalu akan terdapat perbedaan. Metodologi penelitian yang diterapkan dalam setiap ilmu selalu disesuaikan dengan ilmu pengetahuan yang menjadi induknya.<sup>34</sup>

Permasalahan yang menjadi sentra pembahasan dalam penelitian ini berkisar tentang implikasi dari implementasi pemekaran wilayah Kelurahan Kutowinangun Salatiga dan bagaimana proses administratif yang berlangsung. Sasaran penelitian ini adalah penelitian ditujukan secara spesifik untuk mencari tahu secara kualitatif tentang dampak sosiologis, ekonomis, budaya dan pendidikan dalam implementasi pemekaran wilayah Kelurahan Kutowinangun Salatiga serta menganalisis efisiensi dan efektifitas kerja administratif dalam proses pemekaran wilayah kelurahan Kutowinangun Salatiga. Maka pendekatan yang dilakukan menggunakan pendekatan yuridis sosiologis.

Penelitian ini menggunakan paradigma kualitatif yang mana bertujuan untuk menjelaskan fenomena-fenomena dengan sedalam-dalamnya. Penelitian kualitatif tidak mengenal pembatasan narasumber, penelitian dapat dikatakan telah memenuhi syarat apabila dirasa data yang dikumpulkan sudah mendalam dan bisa menjelaskan fenomena yang diteliti. Disini lebih

---

<sup>34</sup> Ronny Hanintjo Soemitro, *Metode Penelitian Hukum dan Jumeri*, Ghalia Indonesia, 1998, hal.9

ditekankan adalah persoalan kedalaman (kualitas) data bukan banyaknya (kuantitas) data.<sup>35</sup>

Dalam buku yang berbeda dikatakan bahwa metodologis paradigma *post positivism* (kualitatif) dikatakan bahwa pengumpulan data kualitatif dilakukan dengan melakukan pengamatan secara natural. Kriteria kualitas masih menggunakan reliabilitas dan validitas data secara internal dan eksternal.<sup>36</sup>

## 2. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di wilayah administratif kelurahan Kutowinangun Kidul dan Kutowinangun Lor untuk mendapatkan data baik secara wawancara mendalam maupun observasi langsung dilapangan. Selain itu untuk mendapatkan data internal maka lokasi penelitian adalah instansi pemerintahan daerah salatiga yang membidangi pemekaran wilayah.

## 3. Jenis dan Sumber data

Jenis data yang dibutuhkan dalam penelitian ini adalah data primer, data sekunder serta data tersier. Data primer yaitu data yang diperoleh di lapangan dalam bentuk wawancara dengan para tokoh masyarakat dan warga di kelurahan Kutowinangun Kidul dan Kutowinangun Lor. Data sekunder terdiri dari tiga data hukum, yakni; bahan hukum primer yang akan peneliti peroleh dari produk-produk hukum, Undang-Undang serta hasil keputusan pemerintah. Bahan hukum sekunder akan peneliti

---

<sup>35</sup> Rachmat krisyantono, Teknik Praktis Riset Komunikasi, Jakarta: Kencana, 2010, h. 56

<sup>36</sup> Yesmil anwar dan Adang, Pengantar Sosiologi Hukum, (Jakarta : PT Gramedia Widiasarana Indonesia, 2008), h. 62

dapatkan dari pendapat para ahli, hasil karya ilmiah dan buku-buku kepustakaan. Sementara bahan hukum tersier akan peneliti peroleh dari jurnal, majalah, artikel internet.

#### 4. Tehnik Pengumpulan Data

Berdasarkan pendekatan dan data dalam penelitian ini, maka metode pengumpulan data yang dipakai adalah studi lapangan dan studi dokumen, yaitu melakukan kajian dilapangan dengan melakukan wawancara, observasi secara langsung dan mendalam serta menelaah bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier yang berkaitan dengan pemekaran wilayah kelurahan Kutowinangun Salatiga.

#### 5. Analisa Data

Data yang diperoleh dari studi lapangan akan diproses, diidentifikasi, diklasifikasi secara sistematis dan dianalisis dengan menggunakan pendekatan deskriptif kualitatif. Metode penulisan dalam mengungkapkan fakta sosial yang berlangsung dalam implmentasi adalah dengan metode deskriptif yakni penelitian yang bersifat deskriptif dan prespektif dengan menjadikan pendekatan subyektif sebagai bahan analisis. Data dan analisis yang ditampilkan akan bersifat konstruktifis yaitu menyajikan fakta, data dan temuan yang ada sesuai dengan apa yang ada dilapangan.

## **G. Sistematika Penulisan Tesis**

Hasil dari keseluruhan penelitian ini agar mudah dipahami maka penulis akan membagi tesis ini kedalam beberapa bab pembahasan.

**BAB I**            Dalam Bab I ini adalah bagian pendahuluan yang akan menjelaskan secara garis besar mengenai: Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan dan Manfaat Penelitian, dan Sistematika Penulisan.

**BAB II**        :    BAB II penulis akan menguraikan mengenai Tinjauan Pustaka tentang latar belakang Pemekaran Wilayah, Sejarah Kota Salatiga, tujuan pemekaran wilayah, peta pembangunan Salatiga dll..

**BAB III**       :    Bab III berisi tentang uraian mengenai gambaran umum kota Salatiga mengenai letak Kota Salatiga, Posisi strategis Kota Salatiga dan gambaran singkat permasalahan yang terjadi terkait dengan kepadatan penduduk yang menjadi dasar pemekaran wilayah Kelurahan.

Uraian selanjutnya adalah proses birokrasi yang terjadi mulai dari tahun 2007 sampai 2014. Mulai dari usulan warga melalui Musrenbang Kelurahan dan mengirimkan surat resmi kepada Pemerintah Kota Salatiga sampai proses penetapan pemekaran wilayah Kutowinangun Lor dan Kutowinangun Kidul serta terkait kendala dan solusinya.

BAB IV : Uraian akan menjelaskan tentang kesimpulan yang dapat ditarik setelah melalui penelitian yang mendalam disertai dengan argumentasi dan sumber.