

# **POLITIK HUKUM PEMBENTUKAN DESA MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 6 TAHUN 2014 TENTANG DESA**

## *LEGAL POLITICAL ON THE ESTABLISHMENT OF VILLAGE ACCORDING TO ACT NUMBER 6 YEAR 2014 CONCERNING THE VILLAGE*

**M. Zaini Harfi**

Magister Ilmu Hukum Universitas Mataram

Email: mzharfi4@gmail.com

Naskah diterima : 20/11/2016; revisi : 21/12/2016; disetujui : 30/12/2016

### **ABSTRACT**

*This study aims to find a comparison of the legal politic in establishment of village according to Act Number. 6 year 2014 by and Act Number 32 year 2004 and the establishment mechanism of village according to those regulations. This research is a normative one with legislative approach, conceptual approach, historical approach and comparative approach. Based on result of this research can be concluded that; (1) legal politic of Act Number 6 Year 2014 in proposal mechanism on establishment of village is more restrictive than Act Number 32 year 2004; (2) There are difference in proposal mechanism on establishment of village in Act Number 6 Year 2014 and Act Number 32 year 2004, namely: proposal initiator of village establishment; involvement of governor in proposal of village establishment; and nature of mechanism of village establishment.*

*Keywords : Legal politic, establishment of village*

### **ABSTRAK**

Penelitian ini bertujuan menemukan perbandingan politik hukum pembentukan desa menurut Undang Undang Nomor 6 Tahun 2014 dengan Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan mekanisme pembentukan desa menurut kedua peraturan tersebut. Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undang, konseptual, historis dan perbandingan. Berdasarkan hasil penelitian dapat disimpulkan bahwa (1) Politik hukum Undang Undang Nomor 6 Tahun 2014 bersifat lebih ketat dalam mengatur mekanisme usulan pembentukan desa bila dibandingkan dengan pengaturan menurut Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004. (2) Terdapat perbedaan mekanisme usulan pembentukan desa dalam Undang Undang Nomor 6 Tahun 2014 dan Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004, yaitu dari aspek: pemrakarsa usulan pembentukan desa; keterlibatan gubernur dalam usulan pembentukan desa dan sifat mekanisme pembentukan desa.

*Kata Kunci: Politik Hukum, Pembentukan Desa.*

### **PENDAHULUAN**

REFORMASI DAN AMANDEMEN Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, telah banyak melakukan pembenahan terhadap konstruksi ketatanegaraan Indonesia. Salah - satu diantara yang paling mendasar adalah pemberlakuan otonomi daerah. Otonomi

daerah merupakan bentuk pergeseran sistem politik dari otoritarian-sentralistik menjadi demokratis-de sentralistik. Cita-cita besar yang diusung oleh otonomi daerah adalah untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan publik, peningkatan pemberdayaan dan peran serta

masyarakat dalam pembangunan nasional, serta peningkatan daya saing daerah.

Dapat dipahami bahwa politik hukum yang dianut oleh negara akan sangat menentukan pelaksanaan otonomi daerah. Sebagaimana dikatakan oleh Juniarto dalam Abdurrahman bahwa:<sup>1</sup> “luas sempitnya urusan-urusan yang diserahkan kepada suatu pemerintahan lokal yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, tergantung pada politik hukum yang sedang dianut pada waktu itu, yang dituangkan dalam hukum positifnya”.

Apabila merunut sejarah pembentukan UUD Negara Republik Indonesia 1945, maka bisa dikatakan bahwa Moh. Yamin lah orang pertama yang membahas masalah Pemerintahan Daerah dengan otonominya dalam sidang BPUPKI (Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia) tanggal 29 Mei 1945, dimana dalam sidang tersebut Moh. Yamin, mengatakan bahwa;<sup>2</sup> “*Negeri, Desa dan segala persekutuan hukum adat yang dibaharui dengan jalan rasionalisme dan pembaharuan zaman, dijadikan kaki susunan sebagai bagian bawah. Antara bagian atas dan bagian bawah dibentuk bagian tengah sebagai Pemerintahan Daerah*”.

Lebih lanjut dalam lampiran rancangan sementara perumusan UUD 1945 yang membuat tentang Pemerintahan Daerah, Moh. Yamin menguraikan bahwa:<sup>3</sup> “Pembagian daerah Indonesia atas daerah yang besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa”.

<sup>1</sup> Abdurrahman, Beberapa Pemikiran tentang Otonomi Daerah, PT. Media Sarana Press, Jakarta: 1987, hlm. 8

<sup>2</sup> Ni'matul Huda, Otonomi Daerah, filosofi, sejarah perkembangannya, dan problematikanya, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005, hlm. 1

<sup>3</sup> *Ibid*

Perjalanan politik hukum Pemerintahan Daerah dimulai sejak tahun 1945 dan telah dibuat peraturan yang mengatur tentang Pemerintahan Daerah. Di era sebelum Amandemen UUD 1945 misalnya terdapat beberapa peraturan yang mengatur tentang Pemerintahan Daerah diantaranya; Undang Undang No. 1 1945 Tentang Kedudukan Komite Nasional Daerah, kemudian digantikan oleh Undang Undang No. 22 tahun 1948 Tentang Penetapan Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri di Daerah-Daerah yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri, selanjutnya digantikan oleh Undang Undang No. 1 Tahun 1957 Tentang Pokok Pokok Pemerintahan Daerah, lalu digantikan kembali oleh Undang Undang No. 5 tahun 1974 tentang Pokok Pokok Pemerintahan di Daerah. Di masa transisi orde baru ke reformasi terdapat Undang Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Selanjutnya pasca Amandemen UUD 1945 ada Undang Undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian digantikan oleh Undang Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Pada perkembangannya, semangat percepatan peningkatan kualitas kesejahteraan masyarakat melalui otonomi daerah tersebut kemudian ditindaklanjuti dalam bentuk pemberlakuan otonomi desa berdasarkan Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa. Pemberlakuan otonomi desa ini, dipandang menjanjikan percepatan peningkatan kualitas kesejahteraan masyarakat yang diinginkan tersebut. Hal ini beralasan bila misalnya melihat sejarah desa yang awal mulanya merupakan wilayah otonom dengan pemerintahan yang real, demokratis dengan tradisi, adat-istiadat, dan hukumnya sendiri yang mengakar secara kuat. Sebagaimana dikatakan HW. Widjaja “Desa merupakan institusi yang otonom dengan tradisi adat istiadat dan

hukumnya sendiri serta relatif mandiri”<sup>4</sup>. Kondisi ini kemudian menjadikan desa kala itu leluasa berkreasi serta berinovasi di dalam membangun kesejahteraan masyarakatnya secara efektif. Inilah kemudian yang dimaksudkan oleh Undang-Undang No. 6 Tahun 2014, di mana desa diberikan kembali hak otonominya berdasarkan hak asal-usul dan adat-istiadat yang dimilikinya. Namun tentunya otonomi desa yang dimaksudkan bukanlah otonomi desa yang mutlak sebagaimana digambarkan pada awal-mulanya keberadaan desa, sebab desa yang sekarang berada dalam lingkup Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan konstitusi UUD 1945 sebagai acuan desa-desa dalam mencapai tujuan bersama. Namun tentunya juga otonomi desa yang dimaksudkan bukan otonomi desa sebagaimana ditentukan oleh peraturan perundang-undangan sebelum Undang-Undang No. 6 Tahun 2014, dimana otonomi desa yang diberikan tidaklah jelas, semisal otonomi desa adalah sisa-sisa dari otonomi daerah dan pemerintahan desa adalah bagian dari pemerintahan daerah.

Pembentukan desa merupakan bagian dari politik hukum pemerintah yang termuat di dalam Undang-Undang No. 6 Tahun 2014. Dapat dipahami bahwa politik hukum pembentukan desa dimaksudkan untuk efektifitas pengelolaan pemerintahan desa dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan kualitas pelayanan publik, peningkatan kualitas pemberdayaan masyarakat, serta peningkatan peran serta dan partisipasi masyarakat dalam pembangunan nasional. Sebagaimana disinggung pada peraturan sebelumnya, yaitu Pasal 2 Permendagri No. 28 Tahun 2006, bahwa pembentukan desa bertujuan untuk meningkatkan pelayanan publik guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat.

<sup>4</sup> HW.Widjaja, *Otonomi Desa Merupakan Otonomi yang bulat dan utuh*, PT Grafindo Persada, Jakarta, 2005, hlm. 4

Sebelumnya berlakunya Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa, dasar hukum pembentukan desa ini diatur dalam Pasal 200 ayat (2) Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 menegaskan bahwa “pembentukan, penghapusan, dan/atau penggabungan desa dengan memperhatikan asal-usulnya atas prakarsa masyarakat”. selanjutnya Pasal 2 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 72 Tahun 2005 menegaskan pula bahwa “Desa dibentuk atas prakarsa masyarakat dengan memperhatikan asal-usul desa dan kondisi sosial budaya masyarakat setempat”. Kemudian sekarang ini, dasar hukum tentang pembentukan desa termuat dalam ketentuan Pasal 7 Undang-Undang No. 6 Tahun 2014, dimana ayat (1) berbunyi “Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dapat melakukan penataan Desa”, selanjutnya ayat (2) berbunyi “Penataan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi: pembentukan, penghapusan, penggabungan, perubahan status, penetapan Desa”.

Pada awal perkembangannya, aktivitas pembentukan desa begitu gencar dilakukan di seluruh wilayah Indonesia. Berdasarkan pencatatan Departemen Dalam Negeri pada tahun 2008, diketahui bahwa rata-rata setiap bulannya terbentuk 60 desa baru hasil pemekaran. Kemudian pada tanggal 13 Januari 2012, melalui surat edaran Mendagri Nomor 140/418/PMD tanggal 13 Januari 2012, tentang Moratorium Pemekaran Desa dan Kelurahan, Pemerintah memutuskan melakukan moratorium terhadap aktivitas pembentukan desa tersebut hingga ditetapkannya Undang-Undang No. 6 Tahun 2014.

Terdapat beberapa alasan pemerintah melakukan moratorium pembentukan desa dan kelurahan, diantaranya pemerintah menilai pembentukan desa terlalu membebani keuangan pemerintah, di samping efektifitas yang ingin dicapai dari program pembentukan desa berupa peningkatan kualitas kesejahteraan masyarakat tidak menunjukkan hasil yang signifikan. Hasil evaluasi

kinerja Daerah Otonomi Baru (DOB) yang dilakukan Kementerian Dalam Negeri menyebutkan hanya 58,71 % berkinerja tinggi. Sisanya 34,19 % berkinerja sedang, dan 4,16 % berkinerja rendah, bahkan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono sendiri melansir 80 % DOB gagal meningkatkan kesejahteraan<sup>5</sup>.

Kepada media-media Kemendagri menjelaskan bahwa:<sup>6</sup> “Moratorium pemekaran kelurahan dan desa dilakukan karena dikhawatirkan mengganggu tatanan persiapan jelang Pemilu 2014. Di samping itu saat ini sedang disusun Rancangan Undang-undang (RUU) Desa.” Pada kesempatan lain Kemendagri menjelaskan bahwa “moratorium didasarkan pada pertimbangan pemekaran desa dan kelurahan yang dilakukan oleh Kabupaten/Kota akhir-akhir ini dinilai tak mematuhi persyaratan, sebab banyak Desa dimekarkan justru dipaksakan dan terlihat adanya kepentingan-kepentingan tertentu”<sup>7</sup>.

Sebagaimana disinggung di atas bahwa otonomi daerah, otonomi desa serta kebijakan pembentukan desa merupakan politik hukum pemerintah yang dimaksudkan untuk meningkatkan kualitas kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan kualitas pelayanan publik, peningkatan kualitas pemberdayaan masyarakat, serta peningkatan kualitas partisipasi masyarakat dalam pembangunan nasional. Oleh karena hal ini dan semua pemaparan di atas, maka peneliti tertarik untuk melakukan telaah mendalam terhadap politik hukum pembentukan desa menurut Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

Ada dua hal yang ingin diketahui dari penelitian ini yaitu; pertama, bagaimanakah

politik hukum pembentukan desa menurut Undang Undang No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa serta perbandingannya dengan Undang Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Kemudian yang kedua, bagaimanakah mekanisme pelaksanaan pembentukan desa menurut Undang Undang No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa serta perbandingannya dengan Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Dengan demikian maka konsentrasi penelitian ini berfokus pada perbandingan mekanisme pembentukan desa menurut Undang Undang No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa dan menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan, konsep, histori, dan perbandingan. Sedangkan sumber bahan hukum yang digunakan berupa bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang selanjutnya dianalisis secara kualitatif.

## PEMBAHASAN

### 1. Politik Hukum Pembentukan Desa Menurut Undang Undang No. 6 tahun 2014 Tentang Desa

Ketentuan yang ada dalam Pasal 8 UU No. 6 Tahun 2014 lebih banyak mengatur tentang pembentukan Desa baru. Pasal ini mengawali dengan ayat tentang pengertian pembentukan Desa. Pembentukan Desa sebagaimana dinyatakan pada Pasal 8 ayat (1) merupakan tindakan mengadakan Desa baru di luar Desa yang ada. Pada bagian penjelasan disampaikan bahwa pembentukan Desa dapat berupa: a) pemekaran dari 1 (satu) Desa menjadi 2 (dua) Desa atau lebih; b) penggabungan bagian Desa dari Desa yang bersanding menjadi 1 (satu) Desa; atau c) penggabungan beberapa Desa menjadi 1 (satu) Desa baru. Ayat 2 menekankan bahwa pembentukan Desa ditetapkan dengan Perda Kabupaten/

<sup>5</sup> Seknas FITRA, Pemekaran Masalah Daerah, [www.seknasfitra.org](http://www.seknasfitra.org), diakses tanggal 27 November 2015

<sup>6</sup> [www.korankaltara.com](http://www.korankaltara.com), Kemendagri Moratorium Pemekaran Desa Dan Kelurahan, Diakses pada tanggal 29 Maret 2016

<sup>7</sup> [www.suaramanado.com](http://www.suaramanado.com), Moratorium Pemekaran Desa Dan Kelurahan, Diakses pada tanggal 29 Maret 2016

Kota dengan mempertimbangkan enam aspek, yaitu: (1) prakarsa masyarakat desa; (2) asal usul; (3) adat istiadat; (4) kondisi sosial budaya masyarakat desa; (5) kemampuan desa; dan (6) potensi desa.

Berikut ini ditampilkan bagan yang memuat ketentuan Pasal 8 UU No. 6 Tahun 2014:

Pasal 8
(1) Pembentukan Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (4) huruf a merupakan tindakan mengadakan Desa baru di luar Desa yang ada.
(2) Pembentukan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dengan mempertimbangkan prakarsa masyarakat Desa, asal usul, adat istiadat, kondisi sosial budaya masyarakat Desa, serta kemampuan dan potensi Desa.
(3) Pembentukan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus memenuhi syarat: <ul style="list-style-type: none"><li>a. batas usia Desa induk paling sedikit 5 (lima) tahun terhitung sejak pembentukan;</li><li>b. jumlah penduduk, yaitu:<ul style="list-style-type: none"><li>i. wilayah Jawa paling sedikit 6.000 (enam ribu) jiwa atau 1.200 (seribu dua ratus) kepala keluarga;</li><li>ii. wilayah Bali paling sedikit 5.000 (lima ribu) jiwa atau 1.000 (seribu) kepala keluarga;</li><li>iii. wilayah Sumatera paling sedikit 4.000 (empat ribu) jiwa atau 800 (delapan ratus) kepala keluarga;</li><li>iv. wilayah Sulawesi Selatan dan Sulawesi Utara paling sedikit 3.000 (tiga ribu) jiwa atau 600 (enam ratus) kepala keluarga;</li><li>v. wilayah Nusa Tenggara Barat paling sedikit 2.500 (dua ribu lima ratus) jiwa atau 500 (lima ratus) kepala keluarga;</li><li>vi. wilayah Sulawesi Tengah, Sulawesi Barat, Sulawesi Tenggara, Gorontalo, dan Kalimantan Selatan paling sedikit (dua ribu) jiwa atau 400 (empat ratus) kepala keluarga;</li><li>vii. wilayah Kalimantan Timur, Kalimantan Barat, Kalimantan Tengah, dan Kalimantan Utara paling sedikit 1.500 (seribu lima ratus) jiwa atau 300 (tiga ratus) kepala keluarga;</li><li>viii. wilayah Nusa Tenggara Timur, Maluku, dan Maluku Utara paling sedikit 1.000 (seribu) jiwa atau 200 (dua ratus) kepala keluarga; dan</li><li>ix. wilayah Papua dan Papua Barat paling sedikit 500 (lima ratus) jiwa atau 100 (seratus) kepala keluarga.</li></ul></li><li>c. Wilayah kerja yang memiliki akses transportasi antar wilayah;</li><li>d. Sosial budaya yang dapat menciptakan kerukunan hidup bermasyarakat sesuai dengan adat istiadat Desa;</li></ul>

<p>Penjelasan</p> <p><i>Ayat (1)</i>  <i>Pembentukan Desa dapat berupa:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. pemekaran dari 1 (satu) Desa menjadi 2 (dua) Desa atau lebih;</li> <li>b. penggabungan bagian Desa dari Desa yang bersanding menjadi 1 (satu) Desa; atau</li> <li>c. penggabungan beberapa Desa menjadi 1 (satu) Desa baru.</li> </ol> <p><i>Ayat (2) Cukup jelas</i>  <i>Ayat (3) Cukup jelas</i>  <i>Ayat (4) Cukup jelas</i>  <i>Ayat (5) Cukup jelas</i>  <i>Ayat (6) Cukup jelas</i>  <i>Ayat (7) Cukup jelas</i>  <i>Ayat (8) Cukup jelas</i></p>
---

Pembentukan Desa di kawasan yang bersifat khusus dan strategis diatur pada Pasal 13. Pasal ini terpisah dengan pasal 8 yang mengatur tentang persyaratan pembentukan desa. Karena bersifat pembentukan, maka penyajian pasal ini lebih di kedepankan, sehingga pembahasan pembentukan desa tersaji secara runut. Pasal 13 ini tidak menjelaskan mengenai

prasyarat tertentu untuk membentuk desa yang berada di kawasan yang bersifat khusus dan strategis, maka persyaratan dalam pembentukan desa di kawasan yang bersifat khusus dan strategis sebagaimana dimaksud pada Pasal 13 ini mengacu pada klausul umum yang mengatur persyaratan pembentukan desa, yaitu Pasal 8. Berikut ini adalah uraian ketentuan Pasal 13:

<p>Pasal 13</p>
<p>Pemerintah memprakarsai pembentukan Desa di kawasan yang bersifat khusus dan strategis bagi kepentingan nasional</p>
<p>Penjelasan</p> <p><i>Yang dimaksud dengan “kawasan yang bersifat khusus dan strategis” seperti kawasan terluar dalam wilayah perbatasan antarnegara, program transmigrasi, dan program lain yang dianggap strategis</i></p>

Pembentukan Desa dapat diprakarsai oleh Pemerintah atau pemerintah daerah Kabupaten/Kota. Pemerintah memprakarsai pembentukan Desa di kawasan yang bersifat khusus dan strategis bagi kepentingan nasional. Prakarsa pembentukan Desa ini dapat diusulkan oleh kementerian/lembaga pemerintah non kementerian terkait. Usul prakarsa pembentukan Desa ini diajukan kepada Menteri.<sup>8</sup>

Usul prakarsa pembentukan Desa prakarsa Pemerintah ini dibahas oleh Menteri bersama-sama dengan menteri/pimpinan lembaga pemerintah non kementerian

praktis serta pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota yang bersangkutan. Dalam melakukan pembahasan Menteri dapat meminta pertimbangan dari menteri/pimpinan lembaga pemerintah non kementerian terkait. Dalam hal hasil pembahasan usul prakarsa pemerintah disepakati untuk membentuk Desa, Menteri menerbitkan keputusan persetujuan pembentukan Desa. Keputusan Menteri ini wajib ditindaklanjuti oleh pemerintahan daerah kabupaten/kota dengan menetapkannya dalam peraturan daerah kabupaten/kota tentang pembentukan Desa. Peraturan daerah kabupaten/kota harus sudah ditetapkan oleh bupati/walikota dalam jangka waktu

<sup>8</sup> Indonesia, Peraturan Pemerintah No. 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksana Undang Undang No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa, Pasal 3

paling lama 2 (dua) tahun sejak ditetapkannya Keputusan Menteri tersebut.<sup>9</sup>

Pemerintah daerah kabupaten/kota dalam memprakarsai pembentukan Desa harus berdasarkan atas hasil evaluasi tingkat perkembangan Pemerintahan Desa di wilayahnya. Dalam memprakarsai pembentukan Desa ini, pemerintah kabupaten/kota harus mempertimbangkan prakarsa masyarakat Desa, asal-usul, adat-istiadat, kondisi sosial budaya masyarakat Desa, serta kemampuan dan potensi Desa.<sup>10</sup>

Pemerintah daerah kabupaten/kota dalam melakukan pembentukan Desa melalui pemekaran Desa wajib menyosialisasikan rencana pemekaran Desa kepada Pemerintah Desa induk dan masyarakat Desa yang bersangkutan.<sup>11</sup> Rencana pemekaran Desa dibahas oleh Badan Permusyawaratan Desa induk dalam musyawarah Desa untuk mendapatkan kesepakatan. Hasil kesepakatan musyawarah Desa menjadi bahan pertimbangan dan masukan bagi bupati/walikota dalam melakukan pemekaran Desa. Hasil kesepakatan musyawarah Desa disampaikan secara tertulis kepada bupati/walikota.<sup>12</sup>

Bupati/walikota setelah menerima hasil kesepakatan musyawarah Desa membentuk tim pembentukan Desa persiapan. Tim pembentukan Desa persiapan paling sedikit terdiri atas:

- a. unsur pemerintah daerah kabupaten/kota yang membidangi Pemerintahan Desa, pemberdayaan masyarakat, perencanaan pembangunan daerah, dan peraturan perundang-undangan;
- b. camat atau sebutan lain; dan
- c. unsur akademisi di bidang pemerintahan, perencanaan pengembangan wilayah, pembangunan, dan sosial kemasyarakatan.

<sup>9</sup> *Ibid*, Pasal 5

<sup>10</sup> *Ibid*, Pasal 6

<sup>11</sup> *Ibid*, Pasal 8

<sup>12</sup> *Ibid*, Pasal 9

Tim pembentukan Desa persiapan mempunyai tugas melakukan verifikasi persyaratan pembentukan Desa persiapan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Hasil verifikasi tim pembentukan Desa persiapan dituangkan ke dalam bentuk rekomendasi yang menyatakan layak-tidaknya dibentuk Desa persiapan. Dalam hal rekomendasi Desa persiapan dinyatakan layak, bupati/walikota menetapkan peraturan bupati/walikota tentang pembentukan Desa persiapan.<sup>13</sup>

Desa persiapan dapat ditingkatkan statusnya menjadi Desa dalam jangka waktu paling lama 3 (tiga) tahun sejak ditetapkan sebagai Desa persiapan.<sup>14</sup> Bupati/walikota menyampaikan peraturan bupati/walikota kepada gubernur. Berdasarkan peraturan bupati/walikota gubernur menerbitkan surat yang memuat kode register Desa persiapan. Kode register Desa persiapan merupakan bagian dari kode Desa induknya. Surat gubernur ini dijadikan sebagai dasar bagi bupati/walikota untuk mengangkat pejabat kepala Desa persiapan.<sup>15</sup>

Penjabat kepala Desa persiapan berasal dari unsur pegawai negeri sipil pemerintah daerah kabupaten/kota untuk masa jabatan paling lama 1 (satu) tahun dan dapat diperpanjang paling banyak 2 (dua) kali dalam masa jabatan yang sama. Penjabat kepala Desa persiapan bertanggung jawab kepada bupati/walikota melalui kepala Desa induknya. Penjabat kepala Desa mempunyai

<sup>13</sup> *Ibid*, Pasal 10

<sup>14</sup> *Ibid*, Pasal 11

<sup>15</sup> *Ibid*, Pasal 12

tugas melaksanakan pembentukan Desa persiapan meliputi:<sup>16</sup>

- a. penetapan batas wilayah Desa sesuai dengan kaidah kartografis;
- b. pengelolaan anggaran operasional Desa persiapan yang bersumber dari APB Desa induk;
- c. pembentukan struktur organisasi;
- d. pengangkatan perangkat Desa;
- e. penyiapan fasilitas dasar bagi penduduk Desa;
- f. pembangunan sarana dan prasarana Pemerintahan Desa
- g. pendataan bidang kependudukan, potensi ekonomi, inventarisasi pertanahan serta pengembangan sarana; dan
- h. pembukaan akses perhubungan antar Desa

Penjabat kepala Desa persiapan melaporkan perkembangan pelaksanaan Desa persiapan kepala Desa induk dan bupati/walikota melalui camat atau sebutan lain. Laporan ekonomi, pendidikan, dan kesehatan; dan disampaikan secara berkala setiap 6 (enam) bulan sekali. Laporan menjadi bahan pertimbangan dan masukan bagi bupati/walikota. Laporan disampaikan oleh bupati/walikota kepada tim untuk dikaji dan diverifikasi. Apabila hasil kajian dan verifikasi dinyatakan Desa persiapan tersebut layak menjadi Desa, bupati/walikota menyusun rancangan peraturan daerah kabupaten/kota tentang pembentukan Desa persiapan menjadi Desa.<sup>17</sup>

Rancangan peraturan daerah kabupaten/kota dibahas bersama dengan dewan perwakilan rakyat daerah kabupaten/kota. Apabila rancangan peraturan daerah kabupaten/kota disetujui bersama oleh bupati/walikota dan dewan perwakilan rakyat

daerah kabupaten/kota, bupati/walikota menyampaikan rancangan peraturan daerah kabupaten/kota kepada gubernur untuk dievaluasi.<sup>18</sup>

Gubernur melakukan evaluasi rancangan peraturan daerah tentang pembentukan Desa berdasarkan urgensi, kepentingan nasional, kepentingan daerah, kepentingan masyarakat Desa, dan/atau peraturan perundang undangan. Gubernur menyatakan persetujuan atau penolakan terhadap rancangan peraturan daerah paling lama 20 (dua puluh) hari setelah menerima rancangan peraturan daerah. Dalam hal gubernur memberikan persetujuan atas rancangan peraturan daerah pemerintah daerah kabupaten/kota melakukan penyempurnaan dan penetapan menjadi peraturan daerah dalam jangka waktu paling lama 20 (dua puluh) Hari.<sup>19</sup>

Dalam hal gubernur menolak memberikan persetujuan terhadap rancangan peraturan daerah, rancangan peraturan daerah tersebut tidak dapat disahkan dan tidak dapat diajukan kembali dalam jangka waktu 5 (lima) tahun setelah penolakan oleh gubernur. Dalam hal gubernur tidak memberikan persetujuan atau tidak memberikan penolakan terhadap rancangan peraturan daerah bupati/walikota dapat mengesahkan rancangan peraturan daerah tersebut serta sekretaris daerah menggundangnya dalam lembaran daerah. Dalam hal bupati/walikota tidak menetapkan rancangan peraturan daerah yang telah disetujui oleh gubernur, rancangan peraturan daerah tersebut dalam jangka waktu 20 (dua puluh) Hari setelah tanggal persetujuan gubernur dinyatakan berlaku dengan sendirinya.<sup>20</sup>

Peraturan daerah kabupaten/kota tentang pembentukan Desa diundangkan setelah mendapat nomor registrasi dari gubernur dan kode Desa dari Menteri.

<sup>16</sup> *Ibid*,

<sup>17</sup> *Ibid*, Pasal 13

<sup>18</sup> *Ibid*,

<sup>19</sup> *Ibid*, Pasal 14

<sup>20</sup> *Ibid*,

Peraturan daerah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disertai lampiran peta batas wilayah Desa. Apabila hasil kajian dan verifikasi menyatakan Desa persiapan tersebut tidak layak menjadi Desa, Desa persiapan dihapus dan wilayahnya kembali ke Desa induk. Penghapusan dan pengembalian Desa persiapan ke Desa induk ditetapkan dengan peraturan bupati/walikota.<sup>21</sup>

## **2. Perbandingan Politik Hukum Pembentukan Desa Antara Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa dengan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Daerah.**

Pasal 200 ayat (2) UU No. 32 Tahun 2004 menyebutkan bahwa pembentukan, penghapusan, dan/atau penggabungan Desa dengan memperhatikan asal usulnya atas prakarsa masyarakat. Peraturan Pemerintah (PP) No. 72 Tahun 2005 Tentang Desa merupakan peraturan pelaksana dari UU No. 32 Tahun 2004, di mana terkait pembentukan desa Pasal 2 PP ini menjelaskan sebagai berikut:

- (1) Desa dibentuk atas prakarsa masyarakat dengan memperhatikan asal-usul desa dan kondisi sosial budaya masyarakat setempat.
- (2) Pembentukan desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus memenuhi syarat:
  - a. Jumlah penduduk;
  - b. Luas wilayah;
  - c. Bagian wilayah kerja;
  - d. Perangkat; dan
  - e. Sarana dan prasarana pemerintahan.
- (3) Pembentukan desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berupa penggabungan beberapa desa, atau bagian desa yang bersanding, atau pemekaran satu desa

menjadi dua desa atau lebih, atau pembentukan desa di luar desa yang sudah ada.

- (1) Pemekaran dari satu desa menjadi dua desa atau lebih sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dapat dilakukan setelah mencapai paling sedikit 5 (lima) tahun penyelenggaraan pemerintahan desa.
- (2) Desa yang kondisi masyarakat dan wilayahnya tidak lagi memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat digabung atau dihapus.

Lebih lanjut melalui Permendagri No. 28 Tahun 2006 yang merupakan peraturan lanjutan dari UU No. 32 Tahun 2004 dan PP No. 72 Tahun 2005, tepatnya Pasal 2 menyebutkan bahwa Pembentukan desa bertujuan untuk meningkatkan pelayanan publik guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat. Kemudian Pasal 4 Permendagri ini menegaskan bahwa Desa dibentuk atas prakarsa masyarakat dengan memperhatikan asal usul desa, adat istiadat dan kondisi sosial budaya masyarakat setempat. Pembentukan desa dapat dilakukan setelah mencapai usia penyelenggaraan pemerintahan desa paling sedikit 5 (lima) tahun.

Selanjutnya dalam Pasal 3 Permendagri tersebut diuraikan bahwa syarat-syarat pembentukan desa adalah sebagai berikut:

- a. jumlah penduduk, yaitu: 1) wilayah Jawa dan Bali paling sedikit 1500 jiwa atau 300 KK; 2) wilayah Sumatera dan Sulawesi paling sedikit 1000 jiwa atau 200 KK; dan 3) wilayah Kalimantan, NTB, NTT, Maluku, Papua paling sedikit 750 jiwa atau 75 KK.
- b. luas wilayah dapat dijangkau dalam meningkatkan pelayanan dan pembinaan masyarakat;
- c. wilayah kerja memiliki jaringan perhubungan atau komunikasi antar dusun;

<sup>21</sup> *Ibid*, Pasal 15

- d. sosial budaya yang dapat menciptakan kerukunan antar umat beragama dan kehidupan bermasyarakat sesuai dengan adat istiadat setempat;
- e. potensi desa yang meliputi sumber daya alam dan sumber daya manusia;
- f. batas desa yang dinyatakan dalam bentuk peta desa yang ditetapkan dengan peraturan daerah; dan
- g. sarana dan prasarana yaitu tersedianya potensi infrastruktur pemerintahan desa dan perhubungan.
- g. Penyiapan Rancangan Peraturan Daerah tentang pembentukan desa sebagaimana dimaksud pada huruf f, harus melibatkan pemerintah desa, BPD, dan unsur masyarakat desa, agar dapat ditetapkan secara tepat batas-batas wilayah desa yang akan dibentuk;
- h. Bupati/Walikota mengajukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pembentukan Desa hasil pembahasan pemerintah desa, BPD, dan unsur masyarakat desa kepada DPRD dalam forum rapat Paripurna DPRD;

Selanjutnya dalam pasal 5 Permendagri tersebut diuraikan mengenai mekanisme pembentukan desa sebagai berikut:

- a. Adanya prakarsa dan kesepakatan masyarakat untuk membentuk desa;
- b. Masyarakat mengajukan usul pembentukan desa kepada BPD dan Kepala Desa;
- c. BPD mengadakan rapat bersama Kepala Desa untuk membahas usul masyarakat tentang pembentukan desa, dan kesepakatan rapat dituangkan dalam Berita Acara Hasil Rapat BPD tentang Pembentukan Desa;
- d. Kepala Desa mengajukan usul pembentukan Desa kepada Bupati/Walikota melalui Camat, disertai Berita Acara Hasil Rapat BPD dan rencana wilayah administrasi desa yang akan dibentuk;
- e. Dengan memperhatikan dokumen usulan Kepala Desa, Bupati/Walikota menugaskan Tim Kabupaten/Kota bersama Tim Kecamatan untuk melakukan observasi ke Desa yang akan dibentuk, yang hasilnya menjadi bahan rekomendasi kepada Bupati/Walikota;
- f. Bila rekomendasi Tim Observasi menyatakan layak dibentuk desa baru, Bupati/Walikota menyiapkan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pembentukan Desa;
- i. DPRD bersama Bupati/Walikota melakukan pembahasan atas Rancangan Peraturan Daerah tentang pembentukan desa, dan bila diperlukan dapat mengikutsertakan Pemerintah Desa, BPD, dan unsur masyarakat desa;
- j. Rancangan Peraturan Daerah tentang Pembentukan Desa yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan Bupati/Walikota disampaikan oleh Pimpinan DPRD kepada Bupati/Walikota untuk ditetapkan menjadi Peraturan Daerah;
- k. Peryampaian Rancangan Peraturan Daerah tentang Pembentukan Desa sebagaimana dimaksud pada huruf j, disampaikan oleh Pimpinan DPRD paling lambat 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama;
- l. Rancangan Peraturan Daerah tentang Pembentukan Desa sebagai:ana dimaksud pada huruf k, ditetapkan oleh Bupati/Walikota paling lambat 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak rancangan tersebut disetujui bersama; dan
- m. Dalam hal sahnya Rancangan Peraturan Daerah tentang Pembentukan Desa yang telah ditetapkan oleh Bupati/Walikota sebagaimana dimaksud pada huruf 1, Sekretaris Daerah mengundang Peraturan Daerah tersebut di dalam Lembaran Daerah.

Memperhatikan uraian mengenai perbandingan politik hukum pembentukan desa menurut UU No. 6 Tahun 2014 dan UU No. 32 Tahun 2004 di atas, maka diketemukan beberapa perbedaan mendasar di antara keduanya. Perbedaan ini tidak terlepas dari bagaimana masing-masing peraturan perundang-undangan ini memposisikan desa. Sebagaimana diketahui UU No. 6 Tahun 2014 telah memposisikan desa sebagaimana seharusnya dengan mengembalikan kemurnian otonomi desa dan pengakuan terhadap masyarakat hukum adat, sementara UU No. 32 Tahun 2004 tidak memberikan kemurnian otonomi terhadap desa serta pengakuan terhadap masyarakat hukum adat sebagaimana UU No. 6 Tahun 2014.

Secara terperinci perbedaan tersebut meliputi; pertama, UU No. 6 Tahun 2014 menentukan prakarsa pembentukan desa berasal dari pemerintah pusat untuk daerah-daerah yang bersifat khusus dan pemerintah kabupaten/kota untuk daerah-daerah tidak bersifat khusus. Prakarsa pembentukan desa oleh pemerintah dan pemerintah kabupaten/kota ini harus memperhatikan prakarsa masyarakat, asal-usul, dan adat-istiadat setempat. Sementara itu UU No. 32 Tahun hanya menentukan prakarsa pembentukan desa dari masyarakat desa pengusul pembentukan desa.

Kedua, pertimbangan, persyaratan dan proses pembentukan desa lebih diperketat dalam UU No. 6 Tahun 2014. Misalnya dalam mempertimbangkan usulan pembentukan terdapat 6 (enam) aspek yang harus diperhatikan yaitu: 1) prakarsa masyarakat desa; 2) asal-usul; 3) adat-istiadat; 4) kondisi social-budaya masyarakat desa; 5) kemampuan desa; dan 6) potensi desa. Sementara UU No. 32 Tahun 2004 hanya mempertimbangkan asal-usul desa dan kondisi sosial budaya masyarakat setempat. Selanjutnya dari segi persyaratan jumlah penduduk, UU No. 6 Tahun 2014 menetapkan wilayah Indonesia menjadi 9 bagian, sementara UU

No. 32 Tahun 2004 menetapkan wilayah Indonesia menjadi 3 bagian. Kemudian dari segi proses pembentukan desa, UU No. 6 Tahun 2014 mengaturnya lebih ketat, mulai dari prakarsa pembentukan desa harus datang dari pemerintah dan pemerintah kabupaten/kota hingga pelibatan gubernur dalam memberikan pertimbangan dan persetujuan usulan pembentukan desa. Sementara itu UU No. 32 Tahun 2004 mengatur proses usulan pembentukan desa lebih sederhana dan longgar.

Hemat peneliti, adanya prakarsa pemerintah dan pemerintah kabupaten/kota dalam usulan pembentukan desa atau ketatnya pengaturan UU No. 6 Tahun 2014 dalam susulan pembentukan desa, bukan dengan maksud memasung hak otonomi desa, melainkan mengedepankan prinsip kehati-hatian dalam rangka efektifitas pemberlakuan otonomi desa melalui mengefektifkan pelaksanaan kebijakan pembentukan desa untuk meningkatkan kualitas kesejahteraan masyarakat. Sebagai acuan misalnya, longgarnya proses usulan pembentukan desa di masa lalu berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004 telah menyebabkan kegagalan dalam mencapai hakikat dan tujuan pembentukan desa. Fakta kegagalan ini merupakan hasil evaluasi internal pemerintah sendiri.

Bukankah penyelenggaraan otonomi baik di tingkat daerah maupun desa harus selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat. Dalam bukunya yang berjudul "Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia", Siswanto Sunarno<sup>22</sup> menjelaskan pengertian otonomi yang bertanggung jawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi, yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk meningkat-

<sup>22</sup> Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012, hlm. 9

kan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian utama dari tujuan nasional. Inilah alasan koreksi terhadap politik hukum pembentukan desa menurut UU No. 32 Tahun 2004 oleh UU No. 6 Tahun 2014, dimana politik hukum pembentukan desa menurut UU No. 32 Tahun 2004 tidak mampu efektif mendukung suksesnya tujuan otonomi dalam meningkatkan kualitas kesejahteraan masyarakat.

Sehubungan dengan itu mengacu pada pendapat Satjipto Raharjo mengenai politik hukum, di mana beliau menjelaskan bahwa politik hukum merupakan aktivitas memilih dan cara yang hendak dipakai untuk mencapai suatu tujuan meliputi jawaban atas beberapa pertanyaan mendasar, yaitu 1) tujuan apa yang hendak dicapai melalui sistem yang ada; 2) cara-cara apa dan yang mana yang dirasa paling baik untuk dipakai dalam mencapai tujuan tersebut; 3) kapan waktunya dan melalui cara bagaimana hukum itu perlu diubah; 4) dapatkah suatu pola yang baku dan mapan dirumuskan untuk membantu dalam memutuskan proses pemilihan tujuan serta cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut dengan baik.<sup>23</sup> Sebagaimana juga dikatakan oleh Mahfud MD bahwa politik hukum merupakan legal policy atau garis (kebijakan) resmi tentang hukum yang diberlakukan baik dengan pembuatan hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama dalam rangka mencapai tujuan negara.<sup>24</sup> Maka pergeseran politik hukum pembentukan desa dari UU No. 32 Tahun 2004 ke UU No. 6 Tahun 2014 merupakan upaya untuk mengefektifkan tujuan negara dalam penyelenggaraan otonomi daerah dan desa. Selanjutnya bila mencermati bagaimana perkembangan lahirnya UU No. 6 Tahun 2014, khususnya proses terputuskannya konsep pembentukan desa dalam UU ini di DPR, maka secara jelas dapat diketahui bahwa konfigurasi politik yang digunakan adalah konfigurasi

politik yang demokratis. Konfigurasi politik demokratis merupakan konfigurasi politik yang berkarakter hukum responsif atau populis<sup>25</sup>.

### 3. Mekanisme Pembentukan Desa Menurut Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa

Mengacu pada pemaparan tentang politik hukum pembentukan desa menurut Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 di atas, maka secara ringkas mekanisme pembentukan desa menurut Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 dapat diuraikan sebagai berikut:

- a. Adanya prakarsa dari Pemerintah dan Pemerintah Kab/Kota untuk membentuk desa dengan memperhatikan prakarsa masyarakat, hak asal-usul, adat-istiadat, dan kondisi sosial budaya masyarakat setempat;
- b. Melakukan sosialisai rencana pembentukan desa kepada pemerintah desa induk dan masyarakat yang bersangkutan.
- c. Rencana pemekaran desa dibahas oleh BPD induk dalam musyawarah desa untuk mendapatkan kesepakatan.
- d. Bupati/Wali Kota Setelah menerima hasil kesepakatan musyawarah desa membentuk tim pembentuk desa persiapan.
- e. Tim pembentuk desa persiapan melakukan verifikasi persyaratan pembentukan desa dan hasilnya dituangkan dalam bentuk rekomendasi yang menyatakan layak tidaknya dibentuk desa persiapan.
- f. Apabila desa persiapan dinyatakan layak, Bupati/Wali Kota menetapkan peraturan tentang pembentukan desa persiapan.
- g. Gubernur menindaklanjuti peraturan Bupati/Wali Kota dengan menerbitkan surat yang memuat kode register desa persiapan, kode register ini menjadi dasar

<sup>23</sup> Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, 2009, hlm. 2

<sup>24</sup> *Ibid*, hlm. 1

<sup>25</sup> *Ibid*, hlm. 46

- bagi bupati/Wali Kota untuk mengangkat pejabat kepala desa persiapan.
- h. Pejabat kepala desa persiapan melaporkan hasil perkembangan pelaksanaan desa persiapan kepada desa induk dan bupati melaluicamatsecaraberkala6bulansekali.
  - i. Laporan pejabat kepala desa menjadi pertimbangan untuk kajian dan verifikasi mengenai layak-tidaknya desa persiapan menjadi desa.
  - j. Bila hasil verifikasi menunjukan desa persiapanlayakmenjadi desa, makaBupati menyusun raperda tentang pembentukan desa persiapan menjadi desa.
  - k. Desa persiapan ditingkatkan statusnya menjadi desa ddalam jangka waktu paling lama 3 tahun sejak ditetapkan sebagai desa persiapan.
  - l. Raperda dibahas bupati bersama-sama dengandprd, bilahasilpembahasandisetujui bersama, maka bupati menyampaikan raperda pembentukan desa ke gubernur untuk dievaluasi.
  - m. Gubernur mengevaluasi raperda tersebut berdasarkan urgensi, kepentingan nasional, kepentingan daerah, kepentingan masyarakat desa, dan/atau peraturan perundang-undangan.
  - n. Gubernur menyatakan persetujuan atau penolakanterhdapraperdatersebutpaling lama 20 hari setelah menerima raperda tersebut dari bupati.
  - o. Dalam hal gubernur memberikan persetujuan atas raperda pembentukan desa tersebut, pemerintah melakukan penyempurnaan dan menetapkan raperda pembentukan desa menjadi perda dalam jangka waktu paling lama 20 hari.
  - p. Dalam hal gubernur tidak menolak dan tidak menyetujui terhadap raperda tersebut, bupati dapat mengesahkan raperda tersebut menjadiperdapembentukandesa.

**4. Perbandingan Mekanisme Pembentukan Antara Undang Undang No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa dengan Undang Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.**

Mencermati uraian mengenai perbandingan politik hokum pembentukan desa menurut Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 dengan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 di atas, serta uraian mengenai mekanisme pembentukan desa menurut Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 di atas, maka dapat dipaparkan perbandingan mekanisme pembentukan desa menurut kedua Undang Undang tersebut sebagai berikut:

Menurut UU No. 6 Tahun 2014	Menurut UU No. 32 Tahun 2004
<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Adanya prakarsa dari Pemerintah dan Pemerintah Kab/Kota untuk membentuk desa dengan memperhatikan prakarsa masyarakat, hak asal-usul, adat-istiadat, dan kondisi sosial budaya masyarakat setempat;</li> <li>b. Melakukan sosialisai rencana pembentukan desa kepada pemerintah desa induk dan masyarakat yang bersangkutan.</li> <li>c. Rencana pemekaran desa dibahas oleh BPD induk dalam musyawarah desa untuk mendapatkan kesepakatan.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Adanya prakarsa dan kesepakatan masyarakat antuk membentuk desa;</li> <li>b. Masyarakat mengajukan usul pembentukan desa kepada BPD dan Kepala Desa;</li> <li>c. BPD mengadakan rapat bersama Kepala Desa untuk membahas usul masyarakat tentang pembentukan desa, dan kesepakatan rapat dituangkan dalam Berita Acara Hasil Rapat BPD tentang Pembentukan Desa;</li> <li>d. Kepala Desa mengajukan usul pembentukan Desa kepada Bupati/Walikota melalui Camat, disertai Berita Acara Hasil Rapat BPD dan rencana wilayah administrasi desa yang akan dibentuk;</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Bupati/Wali Kota Setelah menerima hasil kesepakatan musyawarah desa membentuk tim pembentuk desa persiapan.</li> <li>b. Tim pembentuk desa persiapan melakukan verifikasi persyaratan pembentukan desa dan hasilnya dituangkan dalam bentuk rekomendasi yang menyatakan layak tidaknya dibentuk desa persiapan.</li> <li>c. Apabila desa persiapan dinyatakan layak, Bupati/Wali Kota menetapkan peraturan tentang pembentukan desa persiapan.</li> <li>d. Gubernur menindaklanjuti peraturan Bupati/Wali Kota dengan menerbitkan surat yang memuat kode register desa persiapan, kode register ini menjadi dasar bagi bupati/Wali Kota untuk mengangkat pejabat kepala desa persiapan.</li> <li>e. Pejabat kepala desa persiapan melaporkan hasil perkembangan pelaksanaan desa persiapan kepada desa induk dan bupati melalui camat secara berkala 6 bulan sekali.</li> <li>f. Laporan pejabat kepala desa menjadi pertimbangan untuk kajian dan verifikasi mengenai layak-tidaknya desa persiapan menjadi desa.</li> <li>g. Bila hasil verifikasi menunjukan desa persiapan layak menjadi desa, maka Bupati menyusun raperda tentang pembentukan desa persiapan menjadi desa.</li> <li>h. Desa persiapan ditingkatkan statusnya menjadi desa ddalam jangka waktu paling lama 3 tahun sejak ditetapkan sebagai desa persiapan.</li> <li>i. Raperda dibahas bupati bersama-sama dengan dprd, bila hasil pempa-</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Dengan memperhatikan dokumen usulan Kepala Desa, Bupati/Walikota menugaskan Tim Kabupaten/Kota bersama Tim Kecamatan untuk melakukan observasi ke Desa yang akan dibentuk, yang hasilnya menjadi bahan rekomendasi kepada Bupati/Walikota;</li> <li>b. Bila rekomendasi Tim Observasi menyatakan layak dibentuk desa baru, Bupati/ Walikota menyiapkan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pembentukan Desa;</li> <li>c. Penyiapan Rancangan Peraturan Daerah tentang pembentukan desa sebagaimana dimaksud pada huruf f, harus melibatkan pemerintah desa, BPD, dan unsur masyarakat desa, agar dapat ditetapkan secara tepat batas-batas wilayah desa yang akan dibentuk;</li> <li>d. Bupati/Walikota mengajukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pembentukan Desa hasil pembahasan pemerintah desa, BPD, dan unsur masyarakat desa kepada DPRD dalam forum rapat Paripurna DPRD;</li> <li>e. DPRD bersama Bupati/Walikota melakukan pembahasan atas Rancangan Peraturan Daerah tentang pembentukan desa, dan bila diperlukan dapat mengikutsertakan Pemerintah Desa, BPD, dan unsur masyarakat desa;</li> <li>f. Rancangan Peraturan Daerah tentang Pembentukan Desa yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan Bupati/Walikota disampaikan oleh Pimpinan DPRD kepada Bupati/Walikota untuk ditetapkan menjadi Peraturan Daerah;</li> <li>g. Peryampaian Rancangan Peraturan Daerah tentang Pembentukan Desa disampaikan oleh Pimpinan DPRD</li> </ul>
--	--

Sebagaimana telah peneliti singgung sebelumnya bahwa salah satu perbedaan politik hukum pembentukan desa antara UU No. 6 Tahun 2014 dengan UU No. 32 Tahun 2004 adalah terletak pada lebih ketatnya UU No. 6 Tahun 2014 ini mengatur

tentang pembentukan desa. Ketatnya pengaturan pembentukan desa tersebut, lebih tampak jelas bila memperhatikan uraian perbandingan mekanisme pembentukan desa di atas. Ketatnya pengaturan pembentukan desa melalui UU No. 6 Tahun

2014 mengacu pada hasil evaluasi internal pemerintah khususnya yang menyebutkan bahwa 80 % daerah maupun desa hasil pemekaran gagal menciptakan kesejahteraan masyarakat sebagaimana seharusnya. Bila dihubungkan dengan konsep negara hukum kesejahteraan, maka ketatnya pengaturan mekanisme pembentukan desa oleh UU No. 6 Tahun 2014 didasarkan pada prinsip kehati-hatian serta prinsip efektif dan efisien sebagaimana ditekankan dalam asas-asas umum pemerintahan yang baik. Sehubungan dengan ini, Scheltema pernah merumuskan unsur-unsur atau asas-asas negara hukum menjadi 5 bagian, yang salah satunya menyebutkan bahwa:

*“Pemerintah dan Pejabat mengemban amanat sebagai pelayan masyarakat dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan tujuan bernegara yang bersangkutan. Dalam asas ini terkandung hal-hal sebagai berikut:*

1. Asas-asas umum pemerintahan yang layak;
2. Syarat-syarat fundamental bagi keberadaan manusia yang bermartabat manusiawi dijamin dan dirumuskan dalam aturan perundang-undangan, khususnya dalam konstitusi;
3. Pemerintah harus secara rasional menata tiap tindakannya, memiliki tujuan yang jelas dan berhasil guna (doelmatig). Artinya, pemerintahan itu harus diselenggarakan secara efektif dan efisien.

Sekali lagi dikatakan bahwa bukankah penyelenggaraan otonomi baik di tingkat daerah maupun desa harus selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat. Sebagaimana telah disinggung sebelumnya, dimana dalam bukunya yang berjudul “Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia”, Siswanto

Sunarno<sup>26</sup> menjelaskan pengertian otonomi yang bertanggung jawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi, yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian utama dari tujuan nasional. Inilah alasan koreksi terhadap politik hukum pembentukan desa menurut UU No. 32 Tahun 2004 oleh UU No. 6 Tahun 2014, dimana politik hukum pembentukan desa menurut UU No. 32 Tahun 2004 tidak mampu efektif mendukung suksesnya tujuan otonomi dalam meningkatkan kualitas kesejahteraan masyarakat. Maka pergeseran politik hukum pembentukan desa dari UU No. 32 Tahun 2004 ke UU No. 6 Tahun 2014 merupakan upaya untuk mengefektifkan tujuan negara dalam pemberlakuan otonomi daerah dan desa yang salah satunya melalui kebijakan pembentukan desa.

## **SIMPULAN**

1. UU No. 6 Tahun 2014 lebih ketat dalam mengatur masalah pembentukan desa dibandingkan UU No. 32 Tahun 2004, baik dalam hal syarat, proses, hingga penetapan desa baru. Ketatnya pengaturan usulan pembentukan desa oleh UU No. 6 Tahun 2014 bukan dengan maksud memasung otonomi desa dengan hak asal-usul dan adat-istiadat yang dimilikinya, melainkan dalam rangka efektifitas pelaksanaan otonomi desa melalui kebijakan pembentukan desa yang dimaksudkan untuk meningkatkan kualitas kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan kualitas pelayanan publik, pemberdayaan masyarakat, dan pelibatan aktif masyarakat dalam pembangunan nasional.
2. Sebagaimana nyatanya politik hukum dalam UU No. 6 Tahun 2014 lebih ketat mengatur masalah kebijakan

<sup>26</sup> Siswanto Sunarno, *Op Cit*, hlm. 9

pembentukan desa dibandingkan politik hukum dalam UU No. 32 Tahun 2004, makasecaragarisbesarpoinperbandingan mekanisme usulan pembentukan desa antara UU No. 6 Tahun 2014 dengan UU

No. 32 Tahun 2004 terletak pada tingkat keketatannya. Terdapat beberapa poin pembeda dalam usulan pembentukan desa antara UU No. 6 Tahun 2014 dengan UU No. 32 Tahun 2004, sebagai berikut:

<b>UU No.6 Tahun 2014</b>	<b>UU No. 32 Tahun 2004</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pembentukan desa diprakarsai oleh pemerintah dan pemerintah kabupaten/kota dengan memperhatikan prakarsa masyarakat, hak asal-usul dan adat-istiadat setempat.</li> <li>2. Pelibatan gubernur dalam hal mempertimbangkan usulan pembentukan desa untuk selanjutnya disetujui atau tidak.</li> <li>3. Mekanismenya pengusulan dan penetapan desa baru lebih ketat dengan maksud jaminan efektifitas tujuan pembentukan desa.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pembentukan desa diprakarsai langsung oleh masyarakat setempat.</li> <li>2. Tidak melibatkan gubernur.</li> <li>3. Mekanisme pengusulan dan penetapan desa baru lebih longgar sehingga lebih rawan kepentingan politis dari kelompok tertentu pada usulan pembentukan desa yang pada perkembangan faktanya desa baru hasil pembentukan dalam gagal mencapai efektivitas yang semestinya harus dicapai.</li> </ol>

**DAFTAR PUSTAKA**

**Buku**

Abdurrahman. 1987. Beberapa Pemikiran tentang Otonomi Daerah. Jakarta: PT. Media Sarana Press

HW.Widjaja, 2005. Otonomi Desa Merupakan Otonomi yang Bulat dan Utuh, Jakarta: PT Grafindo Persada

Moh. Mahfud MD. 2009. Politik hukum di Indonesia. Jakarta: Rajawali Pers

Ni'matul Huda. 2005. Otonomi Daerah, filosofi, sejarah perkembangannya, dan problematikanya. Yogyakarta: Pustaka Pelajar

Siswanto Sunarno. 2012. Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia. Jakarta: Sinar Grafika

**Internet**

Seknas FITRA, Pemekaran Masalah Daerah, [www.seknasfitra.org](http://www.seknasfitra.org), Tanggal 27 November 2015

[www.korankaltara.com](http://www.korankaltara.com), Kemendagri Moratorium Pemekaran Desa Dan Kelurahan, Tanggal 29 Maret 2016

[www.suaramanado.com](http://www.suaramanado.com), Moratorium

Pemekaran Desa Dan Kelurahan, Tanggal 29 Maret 2016

**Perundang-Undangan**

Indonesia. Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah

Indonesia. Undang Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa

Indonesia. Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 Tentang Desa

Indonesia. Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2005 Tentang Peraturan Pelaksana UU No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa

Indonesia. Permendagri Nomor 28 Tahun 2006 Tentang Pembentukan Desa Dan Kelurahan