

BAB III
TINJAUAN UMUM TENTANG DESA DALAM TATANAN PEMERINTAHAN
REPUBLIK INDONESIA

A. Desa

Desa merupakan unit paling bawah dalam system pemerintahan Republik Indonesia, namun peran, fungsi, dan kontribusinya justru menempati posisi paling vital dari segi Administrasi Negara, lebih- lebih secara social. Rakyat Indonesia kebanyakan tinggal di desa, dan banyak masalah elementer yang hanya bisa dimulai mengatasinya dari unit wilayah di pedesaan¹.

Secara sosiologis sebagian besar penduduk Indonesia berada di Desa dan hampir segala aspek menunjukkan betapa lemahnya kedudukan Desa dalam konstelasi pemerintahan. Artinya berbicara Desa berbicara tentang nasib sebagian besar rakyat Indonesia. Tetapi selama ini, pernbangunan cenderung berorientasi padapertumbuhan dan bisa Kota. Sumber daya ekonomi yang tumbuh di kawasan desa diambil oleh kekuatan yang lebih besar, sehingga desa kehabisan sumberdaya dan menimbulkan arus urbanisasi penduduk desa ke kota. Kondisi ini yang menciptakan ketidak adilan, kemiskinan dan keterbelakangan pada desa².

Saat ini, 45% dari sekitar 70.000 desa di Indonesia dapat dikategorikan sebagai desa tertinggal. Pemerintah harus bekerja keras untuk mengentaskan desa-desa tersebut melalui berbagai peningkatan dibidang: 1) infrastruktur daerah yang kurang memadai 2) pertumbuhan ekonomi yang kurang dari 5 persen per tahun 3) tingkat pendidikan masyarakat

¹.

². Sadu Wasistiono, M. Irwan Tahir, *Prospek Pengembangan Desa*, (Bandung: CV. Fokusmedia, 2006) h. 2.

yang dibawah standar 4) aksesibilitas warga terhadap layanan pendidikan dan kesehatan 5) kemampuan fiskal atau keuangan daerah yang rendah³.

Desa adalah suatu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak asal-usul yang bersifat istimewa. Landasan pemikiran dalam mengenai pemerintahan desa adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi, dan pemberdayaan masyarakat⁴.

Adapun menurut Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 Tentang Desa Menyebutkan :

“ Desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-asul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia⁵”.

Sedangkan menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa:

“ 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”⁶.

B. Pemerintahan Desa

³. Muhammad Sobari dalam pengantar Herman Malik, *Menguk Ketertinggalan Meretas Jalan Baru*,(Jakarta: Kemitraan. 2008), h.4

⁴.HAW. Widjaja. *Otonomi Desa Merupakan Otonomi Yang Asli, Bulat dan Utuh*. (Jakarta: PT Rajagrafindo Persada, 2003), h..3

⁵. Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 Tentang *Desa*, Pasal 1: 12

⁶. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang *Desa* , Pasal 1: 1

1. Pengertian

Dalam Peraturan Pemerintah No. 72 Tahun 2005 tentang Desa, disebutkan :

“Yang dimaksud dengan Pemerintahan Desa adalah penyelenggaraan urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia⁷.

Pemerintah Desa ialah merupakan simbol formal daripada kesatuan masyarakat desa. Pemerintah desa diselenggarakan di bawah pimpinan seorang kepala desa beserta para pembantunya (Perangkat Desa), mewakili masyarakat desa guna hubungan ke luar maupun ke dalam masyarakat yang bersangkutan⁸.

Pemerintah desa adalah unsur penyelenggaraan pemerintahan desa, pemerintah desa mempunyai tugas pokok:

- a. Melaksanakan urusan rumah tangga desa, urusan pemerintahan umum, membangun dan membina masyarakat.
- b. Menjalankan tugas pembantuan dari pemerintah, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten⁹.

2. Asas Penyelenggaraan Pemerintahan Desa

Dalam menyelenggaraan pemerintahan desa terdapat asas-asas yang harus diperhatikan, baik oleh pemerintah maupun masyarakat desa. Hal ini

⁷. Peraturan Pemerintah No. 72 Tahun 2005 *Tentang Desa* Pasal 1:7

⁸. Sumber Saparin, *Tata Pemerintahan & Administrasi Pemerintahan Desa*, Jakarta, Ghalia Indonesia.2009
Hal. 19

⁹. Nurcholis Hanif, *Perkembangan & Pertumbuhan Pemerintahan Desa*, (Jakarta: Erlangga, 2011)h.138

bertujuan agar penyelenggaraan pemerintahan desa tidak melenceng dari rel yang ada. Sementarabagi masyarakat, dengan mengetahui asas-asas penyelenggaraan pemerintahadesa ini dapat menjadikannya sebagai referensi untuk ikut serta mengontrol jalannyaroda pemerintahan desa.Berdasarkan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, penyelenggaraan pemerintahan desa harus memerhatikan asas-asas berikut¹⁰:

a. Kepastian hukum;

Yang dimaksud dengankepastian hukum* adalah asas dalam negara hukum yangmengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan Pemerintahan Desa.

b. Tertib penyelenggaraan pemerintahan;

“Yaitu asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggaraan Pemerintahan Desa.

c. Tertib kepentingan umum;

“Yaitu asas yang mendahulukankesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif.

d. Keterbukaan;

“ Yaitu asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar,jujur, dan tidakdiskriminatif tentang penyelenggaraan Pemerintahan Desa dengan tetap memerhatikan ketentuanperaturan perundang-undangan.

e. Profesionalitas;

¹⁰. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, Pasal 2

“Asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan.

f. Akuntabilitas;

“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.

g. Efektivitas dan efisiensi;

“Efektivitas yaitu: Asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan yang dilaksanakan harus berhasil mencapai tujuan yang diinginkan masyarakat Desa. Efisiensi yaitu, asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan yang dilaksanakan harus tepat sesuai dengan rencana dan tujuan¹¹.

h. Kearifan lokal;

“Asas yang menegaskan bahwa di dalam penetapan kebijakan harus memperhatikan kebutuhan dan kepentingan masyarakat Desa.

i. Keberagaman;

“Asas penyelenggaraan Pemerintahan Desa yang tidak boleh mendiskriminasi kelompok masyarakat tertentu.

j. Partisipatif.

“Asas penyelenggaraan Pemerintahan Desa yang mengikutsertakan kelembagaan Desa dan unsur masyarakat Desa¹².

3. Kedudukan dan Wewenang Pemerintahan Desa

¹¹. *Ibid*

¹². *Ibid*

a. Kedudukan

Desa merupakan organisasi pemerintahan yang paling kecil, paling bawah, paling depan dan paling dekat dengan masyarakat. Paling “kecil” berarti bahwa wilayah maupun tugas-tugas pemerintahan yang diemban desa mempunyai cakupan atau ukuran terkecil dibanding dengan organisasi pemerintahan kabupaten/kota, provinsi maupun pusat. Paling “bawah” berarti desa menempati susunan atau lapisan pemerintahan yang terbawah dalam tata pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Namun “bawah” bukan berarti desa merupakan bawahan kabupaten/kota, atau kepala desa bukan bawahan bupati/walikota. Desa tidak berkedudukan sebagai pemerintahan yang berada dalam sistem pemerintahan kabupaten/kota sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 200 UU No. 32/2004. Menurut UU No. 6/2014, desa berkedudukan dalam wilayah kabupaten/kota. Hal ini sama sebangun dengan keberadaan kabupaten/kota dalam wilayah provinsi¹³.

“Bawah” juga berarti bahwa desa merupakan organisasi pemerintahan yang berhubungan secara langsung dan menyatu dengan kehidupan sosial, budaya dan ekonomi masyarakat sehari-hari. Istilah “bawah” itu juga mempunyai kesamaan dengan istilah “depan” dan “dekat”. Istilah “depan” berarti bahwa desa berhubungan langsung dengan warga masyarakat baik dalam bidang pemerintahan, pelayanan, pembangunan, pemberdayaan maupun kemasyarakatan. Sebagian besar warga masyarakat Indonesia selalu datang kepada pemerintah desa setiap akan memperoleh pelayanan maupun menyelesaikan berbagai masalah sosial. Karena itu pemerintah dan perangkat desa, yang berbeda dengan pemerintah dan perangkat daerah, harus

¹³. Sutoro Eko, *Regulasi Baru, Desa Baru*, (Jakarta: Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Republik Indonesia, 2015), h. 47

siap bekerja melayani masyarakat selama 24 jam tanpa henti, tidak mengenal cuti dan liburan. Sedangkan istilah “dekat” berarti bahwa secara administratif dan geografis, pemerintah desa dan warga masyarakat mudah untuk saling menjangkau dan berhubungan. Secara sosial, “dekat” berarti bahwa desa menyatu dengan denyut kehidupan sosial budaya sehari-hari masyarakat setempat¹⁴.

Secara garis besar, kedudukan desa dalam tatanan pemerintah Republik Indonesia adalah sebagai berikut:

1. Desa Otonom

Desa otonom adalah desa-desa yang merupakan subyek-subyek hukum, artinya dapat melakukan tindakan-tindakan hukum. Tindakan-tindakan hukum yang dapat dilakukan antara lain¹⁵:

Mengambil keputusan atau membuat peraturan yang dapat mengikat semua warga desa atau pihak tertentu, sepanjang menyangkut penyelenggaraan rumah tangganya;

- a. Menjalankan pemerintahan desa;
- b. Memilih Kepala Desanya;
- c. Memiliki harta benda dan kekayaan diri;
- d. Memiliki tanah sendiri;
- e. Menggali dan menetapkan sumber-sumber keuangan sendiri;
- f. Menyusun anggaran penerimaan dan pengeluaran keuangan Desa (APPKD);
- g. Menyelenggarakan gotong royong;

¹⁴. *Ibid*, h. 48

¹⁵. Taliziduhu Ndraha, *Dimensi-Dimensi Pemerintahan Desa*, (Jakarta: PT Bumi Aksara, 199), h. 17-19

- h. Menyelenggarakan peradilan desa;
- i. Menyelenggarakan usaha lain demi kesejahteraan masyarakat desa¹⁶.

Unsur-unsur otonomi desa yang penting antara lain :

- a. Adat tertentu yang mengikat dan ditaati oleh masyarakat (di) desa bersangkutan;
- b. Tanah, pusaka, dan kekayaan desa;
- c. Sumber-sumber pendapatan;
- d. Urusan rumah tangga desa;
- e. Pemerintah desa yang dipilih oleh dan dari kalangan masyarakat desa yang bersangkutan, yang sebagai alat desa memegang fungsi “mengurus”;
- f. Lembaga atau badan “perwakilan” atau musyawarah, yang sepanjang penyelenggaraan urusan rumah tangga desa memegang fungsi “mengatur”¹⁷.

Ada beberapa hal yang dapat menyebabkan hilangnya hak-hak dan kewenangan dari otonomi desa, hal ini biasanya disebabkan oleh:

- 1. Penduduk suatu desa semakin heterogen sehingga sukar ditentukan, hukum adat mana yang dapat berlaku di dalam masyarakat yang bersangkutan;
- 2. Aspek-aspek kehidupan masyarakat yang selama ini (cukup) diselenggarakan oleh desa, oleh satu dan lain alasan berdasarkan ketentuan yang lebih tinggi, diselenggarakan oleh pemerintah yang lebih atas;

¹⁶. *Ibid*

¹⁷. *Ibid*

3. Kegiatan ekonomi sekunder dan tersier semakin besar, sehingga diperlukan penataan kembali terhadap tata ruang fisik dan tata masyarakat desa yang bersangkutan menurut norma-norma yang lebih tinggi;
 4. Sumber-sumber pendapatan desa “diambil alih” oleh pemerintah yang lebih atas¹⁸.
2. Desa Administratif

Desa administratif atau desa dinas tidak hanya dijumpai di dalam wilayah perkotaan seperti daerah khusus ibukota jakarta, kotamadya-kotamadya di jawa barat, jawa tengah, dan jawa timur, melainkan terdapat di wilayah-wilayah pedesaan tertentu. Sebagai contoh ialah irian jaya dan bali¹⁹.

Desa-desa di Irian Jaya dibentuk berdasarkan keputusan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Irian Jaya tanggal 2 february 1974 nomor 20/GIJ/1974. Menurut keputusan itu, desa, gabungan dari beberapa kampung yang telah ada, merupakan wilayah pemerintahan terendah yang adalah bagian administratif daripada wilayah kecamatan yang bersangkutan, dan disebut desa administratif²⁰.

Sebutan desa administratif untuk Irian Jaya tidak ada sangkut-pautnya dengan peralihan bobot otonomi desa. Sebelumnya tidak ada yang berbentuk desa di Irian Jaya dan juga tidak ada otonomi desa seperti yang dikenal di daerah lainnya. Masyarakatnya amat terbelakang dan tingkat kehidupan amat rendah. Masyarakat tidak mampu menyelenggarakan rumah tangganya sendiri menurut

¹⁸. *Ibid*

¹⁹. *Ibid*, h. 20

²⁰. *Ibid*.

tuntutan zaman modern. Inilah latar belakang sebutan desa administratif di Irian Jaya²¹.

Berikut ini merupakan ciri-ciri dari desa administratif :

1. Desa dinas mempunyai wilayah tertentu dan merupakan bagian dari kecamatan yang ditetapkan oleh pemerintah;
 2. Warga desa dinas adalah semua penduduk desa yang bersangkutan;
 3. Pimpinan/ kepala desa dinas disebut Perbekel, dibantu oleh juru tulis dan kelian-kelian dinas yang memegang wilayah bagian dari desa, yang disebut banjar (pedukuhan);
 4. Masa jabatan kepala desa dan kelian dinas adalah 5 tahun ;
 5. Fungsi desa dinas adalah dalam lapangan pemerintahan umum, kecuali adat dan agama, sedangkan pengairan/pertanian dikelola oleh subak;
 6. Dalam melaksanakan tugasnya, kepala desa bertanggung jawab langsung kepada Camat
 7. Rapat desa disebut samgkepan desa; semua persoalan dimusyawaratkan di dalam rapat itu;
 8. Nafkah pimpinan desa diatu oleh Gubernur Kepala Daerah dalam honorarium, dibiayai dari APBD tingkat I dan II²².
3. Desa Adat

Desa Adat adalah sebuah kesatuan masyarakat hukum adat yang secara historis mempunyai batas wilayah dan identitas budaya yang terbentuk atas

²¹.*Ibid.*h.21

²²*Ibid.* h. 21

dasar teritorial yang berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat Desa berdasarkan hak asal usul²³.

Dengan definisi dan makna itu maka UU No. 6/2014 tentang Desa telah menempatkan desa sebagai organisasi campuran (*hybrid*) antara masyarakat berpemerintahan (*self governing community*) dengan pemerintahan lokal (*local self government*), sehingga desa berwajah ganda: pemerintahan dan masyarakat, atau berbentuk pemerintahan masyarakat atau pemerintahan berbasis masyarakat. Desa tidak identik dengan pemerintah desa dan kepala desa. Desa mengandung pemerintahan dan sekaligus mengandung masyarakat sehingga membentuk kesatuan (entitas) hukum²⁴.

Desa Adat pada prinsipnya merupakan warisan organisasi pemerintahan masyarakat lokal yang dipelihara secara turun-temurun yang tetap diakui dan diperjuangkan oleh pemimpin dan masyarakat Desa Adat agar dapat berfungsi mengembangkan kesejahteraan dan identitas sosialbudaya lokal. Desa Adat memiliki hak asal usul yang lebih dominan daripada hak asal usul Desa sejak Desa Adat itu lahir sebagai komunitas asli yang ada di tengah masyarakat. Desa Adat adalah sebuah kesatuan masyarakat hukum adat yang secara historis mempunyai batas wilayah dan identitas budaya yang terbentuk atas dasar teritorial yang berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat Desa berdasarkan hak asal usul²⁵.

²³. Sutoro Eko, *Regulasi Baru, Desa Baru*, (Jakarta: Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Republik Indonesia, 2015), h. 47

²⁴. *Ibid*,

²⁵. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang *Desa*, Penjelasan Umum : 1

Pada dasarnya kesatuan masyarakat hukum adat terbentuk berdasarkan tiga prinsip dasar, yaitu genealogis, teritorial, dan/atau gabungan genealogis dengan teritorial. Dalam kaitan itu, negara mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Implementasi dari kesatuan masyarakat hukum adat tersebut telah ada dan hidup di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, seperti huta/nagori di Sumatera Utara, gampong di Aceh, nagari di Minangkabau, margadi Sumatera bagian selatan, tiuh atau pekon di Lampung, desa pakraman/desa adat di Bali, lembang di Toraja, banua dan wanua di Kalimantan, dan negeri di Maluku²⁶.

Penetapan Desa Adat untuk pertama kalinya berpedoman pada ketentuan khusus sebagaimana diatur dalam Bab XIII Undang-Undang ini. Pembentukan Desa Adat yang baru berpedoman pada ketentuan sebagaimana diatur dalam Bab III Undang-Undang ini²⁷.

Penetapan Desa Adat sebagaimana dimaksud di atas, yang menjadi acuan utama adalah Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia yaitu:

- a. Putusan Nomor 010/PUU-I/2003 perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2003 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 53 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kabupaten Pelalawan, Kabupaten Rokan Hulu, Kabupaten Rokan Hilir, Kabupaten Siak, Kabupaten

²⁶. *Ibid*

²⁷. *Ibid*

Karimun, Kabupaten Natuna, Kabupaten Kuantan Singingi, dan Kota Batam;

- b. Putusan Nomor 31/PUU-V/2007 perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2007 tentang Pembentukan Kota Tual Di Provinsi Maluku;
- c. Putusan Nomor 6/PUU-VI/2008 perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kabupaten Buol, Kabupaten Morowali, dan Kabupaten Banggai Kepulauan; dan
- d. Putusan Nomor 35/PUU-X/2012 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan²⁸.

Namun demikian, karena kesatuan masyarakat hukum adat yang ditetapkan menjadi Desa Adat melaksanakan fungsi pemerintahan (local self government) maka ada syarat mutlak yaitu adanya wilayah dengan batas yang jelas, adanya pemerintahan, dan perangkat lain serta ditambah dengan salah satu pranata lain dalam kehidupan masyarakat hukum adat seperti perasaan bersama, harta kekayaan, dan pranata pemerintahan adat.

b. Wewenang Pemerintahan Desa

Kewenangan merupakan elemen penting sebagai hak yang dimiliki oleh sebuah desa untuk dapat mengatur rumah tangganya sendiri. Dari pemahaman ini jelas bahwa dalam membahas kewenangan tidak hanya semata-mata memperhatikan kekuasaan yang dimiliki oleh penguasa namun harus juga memperhatikan subjek yang menjalankan dan yang

²⁸. *Ibid*

menerima kekuasaan. Kewenangan harus memperhatikan apakah kewenangan itu bisa diterima oleh subjek yang menjalankan atau tidak.²⁹.

Penyelenggaraan Pemerintah Desa merupakan sub system dari penyelenggaraan pemerintah sehingga desa mempunyai kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat. Kepala Desa bertanggungjawab terhadap Badan Perwakilan Desa (BPD)³⁰.

Sebagai penyelenggara pemerintahan, dalam pengelompokannya, kewenangan yang dimiliki desa meliputi³¹:

- a. kewenangan dibidang penyelenggaraan pemerintahan desa, kewenangan di bidang pelaksanaan pembangunan desa;
- b. kewenangan dibidang pembinaan kemasyarakatan desa;
- c. dan kewenangan dibidang pemberdayaan masyarakat desa yang berdasarkan prakarsa masyarakat, atau yang berdasarkan hak asal usul dan yang berdasarkan adat istiadat desa.

Sedangkan Menurut Undang- Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, Desa dan Desa Adat mempunyai empat kewenangan, meliputi³²:

- a) kewenangan berdasarkan hak asal usul. Hal ini berbeda dengan perundang-undangan sebelumnya yang menyebutkan bahwa urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal usul desa.

²⁹. M. Silahuddin , *Kewenangan Desa dan Regulasi Desa*, (Jakarta : Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Republik Indonesia, 2015), h.12

³⁰.HAW. Widjaya, *Otonomi Desa merupakan Subsistem Yang Asli Bulat dan Utuh* , (Jakarta:PT. RajaGrafindo Persada, 2003), h. 3

³¹.M. Silahuddin, Op.Cit, h.

³². Undang- Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa

- b) kewenangan lokal berskala Desa dimana desa mempunyai kewenangan penuh untuk mengatur dan mengurus desanya. Berbeda dengan perundang-undangan sebelumnya yang menyebutkan, urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten/ kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa.
- c) kewenangan yang ditugaskan oleh pemerintah, pemerintah daerah provinsi, atau pemerintah daerah kabupaten/kota.
- d) kewenangan lain yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dari empat kewenangan tersebut, pada dua kewenangan pertama yaitu kewenangan asal usul dan kewenangan lokal berskala desa, terdapat beberapa prinsip penting yang dimiliki desa. Dimana kewenangan yang dimiliki oleh desa tersebut bukan-lah kewenangan sisa (*residu*) yang dilimpahkan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota sebagaimana pernah diatur dalam UU No. 32 Tahun. 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan PP No. 72 Tahun. 2005 tentang Pemerintahan Desa. Melainkan, sesuai dengan asas rekognisi dan subsidiaritas. Dan kedua jenis kewenangan tersebut diakui dan ditetapkan langsung oleh undang-undang dan dijabarkan oleh peraturan pemerintah³³.

C. Pembentukan dan Penggabungan Desa

Pembentukan Desa adalah penggabungan beberapa desa, atau bagian desa yang bersandingan, atau pemekaran dari satu desa menjadi dua desa atau lebih, atau pembentukan

³³. M. Silahuddin , *Kewenangan Desa dan Regulasi Desa*, (Jakarta : Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Republik Indonesia, 2015), h.13

desa di luar desa yang telah ada. Sedangkan Penggabungan Desa adalah penyatuan dua Desa atau lebih menjadi Desa baru³⁴.

Penggabungan Desa adalah penyatuan dua Desa atau lebih menjadi Desa baru³⁵.

Pembentukan desa bertujuan untuk meningkatkan pelayanan publik guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat³⁶.

D. Syarat Pembentukan dan Penggabungan

Sebelum Undang- Undang No 6 Tahun 2014 Tentang Desa ditetapkan, Pembentukan dan Penggabungan Desa diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa dan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 28 Tahun 2006 tentang Pembentukan, Penggabungan, Penghapusan dan Perubahan Status Desa Menjadi Kelurahan.

Menurut Pasal 2, Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa bahwa³⁷:

- 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;

³⁴. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 28 Tahun 2006 Tentang Pembentukan, Penggabungan, Penghapusan dan Perubahan Status Desa Menjadi Kelurahan, Pasal 1: 7

³⁵. *Ibid*, Pasal 1: 9

³⁶. *Ibid*, Pasal 2

³⁷. Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang *Desa*, Pasal 2

- d. perangkat; dan
 - e. sarana dan prasarana pemerintahan³⁸.
- 3) Pembentukan desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berupa penggabungan beberapa desa, atau bagian desa yang bersandingan, atau pemekaran dari satu desa menjadi dua desa atau lebih, atau pembentukan desa di luar desa yang telah ada.
- 4) 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.
- 5) Desa yang kondisi masyarakat dan wilayahnya tidak lagi memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat dihapus atau digabung.

Ketentuan lebih lanjut tentang syarat pembentukan desa diatur dalam Pasal 3 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 28 Tahun 2006 tentang Pembentukan, Penggabungan, Penghapusan dan Perubahan Status Desa Menjadi Kelurahan 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 KK³⁹.
- b. luas wilayah dapat dijangkau dalam meningkatkan pelayanan dan pembinaan masyarakat;

³⁸. *Ibid*

³⁹. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 28 Tahun 2006 tentang *Pembentukan, Penggabungan, Penghapusan dan Perubahan Status Desa Menjadi Kelurahan*, Pasal 3: 1

- c. wilayah kerja memiliki jaringan perhubungan atau komunikasi antar dusun;
- 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 perhubungan⁴⁰.

Kemudian pada pasal 8 disebutkan, Ketentuan lebih lanjut mengenai Pembentukan, Penggabungan dan Penghapusan Desa diatur dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memuat antara lain⁴¹:

- a. tujuan;
- b. syarat;
- c. mekanisme;
- d. penghapusan nama Desa yang digabung;
- e. nama Desa yang baru dibentuk;
- f. pengaturan pemerintahan desa;
- g. pengaturan sarana dan prasarana;
- h. pengaturan lembaga kemasyarakatan;
- i. pengaturan kekayaan Desa; dan
- j. pengaturan batas wilayah Desa yang dilengkapi dengan peta Desa.

⁴⁰

⁴¹. *Ibid.* Pasal 8

E. Tata Cara Pembentukan dan Penggabungan

Desa dibentuk atas prakarsa masyarakat dengan memperhatikan asal usul desa, adat istiadat dan kondisi sosial budaya masyarakat setempat. Pembentukan desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan setelah mencapai usia penyelenggaraan pemerintahan desa paling sedikit 5 (lima) tahun⁴².

Tatacara Pembentukan Desa adalah sebagai berikut⁴³:

- 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;
- g. Penyiapan Rancangan Peraturan Daerah tentang pembentukan desa sebagaimana dimaksud pada huruf f, harus melibatkan pemerintah desa, BPD, dan unsur

⁴². *Ibid.*, Pasal 4

⁴³. *Ibid.*, Pasal 5

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;
- 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 sebagaimana 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 l, Sekretaris Daerah mengundang Peraturan Daerah tersebut di dalam Lembaran Daerah⁴⁴.

⁴⁴. *Ibid*

Untuk Pembentukan Desa di luar desa yang telah ada, diusulkan oleh Kepala Desa kepada Bupati/Walikota melalui Camat, dengan tata cara pembentukan sebagaimana diatur dalam Pasal 5⁴⁵.

Ketentuan lebih lanjut mengenai penggabungan desa adalah sebagai berikut:

- 1) Desa yang karena perkembangan tidak lagi memenuhi syarat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3, dapat digabung dengan Desa lain atau dihapus.
- 2) Penggabungan atau penghapusan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1), terlebih dahulu dimusyawarahkan oleh Pemerintah Desa dan BPD dengan masyarakat desa masing-masing.
- 3) Hasil musyawarah sebagaimana dimaksud pada ayat (2), ditetapkan dalam Keputusan Bersama Kepala Desa yang bersangkutan.
- 4) Keputusan Ber'sama Kepala Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (3) disampaikan oleh salah satu Kepala Desa kepada Bupati/Walikota melalui Camat.
- 5) Hasil penggabungan atau penghapusan desa sebagaimana dimaksud pada ayat (2), ditetapkan dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota⁴⁶.

⁴⁵. *Ibid*, Pasal 6

⁴⁶. *Ibid* Pasal 7: 1- 5