

PENDAHULUAN

1.1 LATAR BELAKANG

Bencana Lumpur Panas Sidoarjo yang menggenangi beberapa desa ddi Kecamatan Porong, Jabon dan Tanggulangin menyebabkan berbagai permasalahan diantaranya permasalahan sosial, politik, ekonomi serta lumpuhnya pelayanan pemerintahan diantaranya yaitu pelayanan dalam bidang pendidikan, kesehatan serta administrasi kewilayahan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Desa/Kelurahan. Adapun wilayah yang terdampak oleh luapan lumpur sesuai dengan Peta Area Terdampak Bencana Lumpur pada lampiran Peraturan Presiden No. 21 Tahun 2017 tentang Badan Penanggulangan Lumpur Sidoarjo meliputi 2 Desa di Kecamatan Jabon yatu Desa Besuki dan Esa Pejarakan, 1 Desa yaitu Desa Renokenongo dan 3 Kelurahan yaitu Kelurahan Mindi, Kelurahan Jatirejo dan Kelurahan Siring di Kecamatan Porong, 2 Desa di Kecamatan Tanggulangin yaitu Desa Ketapang dan Desa Kedungbendo.

Berdasarkan kajian tentang penghapusan dan penggabungan wilayah kelurahan/desa terdampak Lumpur Panas Sidoarjo, terdapat tiga temuan penting dari kebutuhan masyarakat yang harus segera direspon yakni : pertama, persoalan penggabungan dan penghapusan desa/kelurahan. Aspirasi penduduk mempunyai pandangan yang berbeda – beda tergantung pada posisi faktual keberadaan sistem pemerintahan yang ada. Di Kecamatan Tanggulangin misalnya, sebagian besar warga masih menginginkan desa/kelurahannya dipertahankan sekalipun ada sebagian kecil wilayahnya ikut tenggelam. Namun bagi warga desa/kelurahan di kecamatan lainnya yang tenggelam, sebagian besar penduduknya sudah berpindah sehingga sistem pemerintahan sebagai desa/kelurahan yang normal sudah tidak berlaku lagi. Kedua persoalan kependudukan,

bagi warga yang berpindah mereka merasa tidak efektif lagi untuk mengurus semua urusan administratif dengan jarak yang jauh. Sedangkan untuk berpindah sttus kependudukan masih berat karena persoalan teknis seperti ganti rugi atas beberapa tanah dan TKD/Aset masih belum jelas sehingga mereka merasa akan mengalami kerugian jika suatu saat ada penjualan aset tersebut, terakhir adalah Dana Desa dan Dana Kelurahan yang tidak dapat teralokasikan dan terserap dengan semestinya karena desa/kelurahan sudah kehilangan wilayah dan objeknya.

Respon atas ketiga hal tersebut mendesak untuk diatur melalui sebuah perangkat peraturan daerah agar tidak berlarut – larut. Menurut Ketentuan yang dituangkan dalam pasal 8 Permendagri Nomor 1 Tahun 2017 tentang Penataan Desa terkait Pembentukan Desa oleh Pemerintah Pusat Menyatakan bahwa :

1. Pemerintahan Pusat dapat memprakarsai pembentukan desa di Kawasan yang bersifat khusus dan strategis agi kepentingan nasional, tanpa memperhatikan persyaratan pembentukan Desa.
2. Pembentukan Desa oleh Pemerintah Pusat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berupa :
 - a. Pemekaran dari 1 (satu) desa menjadi 2 (dua) desa atau lebih; atau
 - b. Penggabungan bagian desa dari desa yang bersanding atau penggabungan beberapa Desa menjadi 1 (satu) desa baru

Adapun juga disebutkan dalam Pasal 9 Undang – undang No. 6 tahun 2014 tentang Desa juga disebutkan bahwa, “Desa dapat dihapus karena bencana alam dan/atau kepentingan program nasional yang strategis”. Kondisi Desa/Kelurahan yang sudah tidak memenuhi persyaratan sebagaimana tersebut diatas harus segera dituntaskan agar tidak menimbulkan permasalahan sosial dan ekonomi lebih lanjut serta agar dapat mengoptimalkan pelayanan pemerintahan.

Dan untuk wilayah kelurahan diatur dengan Ketentuan pada pasal 19 Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2018 tentang Kecamatan, mengatur bahwa kelurahan bisa dihapuskan jika sedikitnya jumlah penduduk yang tinggal tidak mencapai 4.500 jiwa atau 900 KK, tidak memiliki wilayah kerja yang dapat dijangkau. Tidak memiliki sarana dan prasarana yang memadai, antara lain :

- a. Kantor Pemerintahan
- b. Jaringan Perhubungan yang lancar
- c. Fasilitas Umum yang memadai

Adapun syarat pembentukan kelurahan pada pasal 19 ayat (2) PP Nomor 17 Tahun 2018 tentang Kecamatan dan dilanjutkan pada Pasal 23 ayat (1) s.d (5) disebutkan bahwa :

1. Penggabungan Kelurahan dapat dilakukan berupa penggabungan 2 (dua) kelurahan atau lebih yang bersanding dalam 1 (satu) wilayah kecamatan atau dalam wilayah kecamatan yang bersandingan.
2. Penggabungan kelurahan sebagaimana dimaksud pada ayat 91) dapat dilakukan apabila :
 - a. Terjadi bencana yang mengakibatkan fungsi penyelenggaraan pemerintahan tidak dapat dilaksanakan
 - b. Terdapat kepentingan strategis nasional sesuai dengan ketentuan peraturan perundang – undangan; dan/atau
 - c. Tercapai kesepakatan antara kepa daerah dan DPRD Kab/Kota berdasarkan hasil kesepakatan antara seluruh kelurahan yang digabung.
3. Kelurahan yang digabung sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat menggunakan nama salah satu kelurahan yang bergabung atau menggunakan nama baru.
4. Persyaratan pembentukan kelurahan sebagaimana dimaksud dalam pasal 19 ayat (2) tidak berlaku untuk penggabungan kelurahan.

5. Penggabungan kelurahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Peraturan Daerah Kab/Kota sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang – undangan.

Berdasarkan kondisi serta beberapa permasalahan yang tersebut diatas, dan berdasarkan Berita Acara Rapat Kemetrian Dalam Negeri tanggal 3 Juni 2020 dengan Tim Terpadu Penanganan Penataan Wilayah Lumpur Sidoarjo maka diputuskan bahwa Penataan Desa dan Kelurahan berupa Penggabungan Desa pada wilayah terdampak Lumpur Sidoarjo menjadi inisiasi Pemerintah Pusat disebabkan karena pada wilayah terdampak Lumpur Sidoarjo terdapat kepentingan strategis nasional dalam pembangunan daerah, dan Kementrian Dalam Negeri sebagai Inisiator. Selanjutnya setelah keputusan inisiasi dari Pemerintah Pusat tersebut sebagai langkah legal dan mengingat Pemerintah Daerah dalam hal ini Pemerintah Kabupaten Sidoarjo harus segera membuat Peraturan Daerah tentang Penggabungan Desa pada wilayah Desa terdampak dengan memperhatikan ketentuan Permendagri Nomor 1 tahun 2017 tentang Penataan Desa. Sedangkan untuk permasalahan penggabungan kelurahan berdasarkan kondisi eksisting yang ada maka sebagaimana disebutkan pada Pasal 19 Peraturan Pemerintah Nomor 17 tahun 2017 tentang kecamatan maka setelah penggabungan Kelurahan diperlukan sebuah upaya legal yang mengikat yaitu Perda tentang Penggabungan Wilayah kelurahan yang terdampak Lumpur Sidoarjo.

1.2 RUMUSAN MASALAH

Pembuatan Naskah Akademik ini menggunakan batasan – batasan pemikiran pada 3 permasalahan inti, yaitu :

1. Mengapa perlu dibuat rancangan peraturan daerah tentang Penggabungan Desa pada wilayah yang terdampak Bencana Lumpur Sidoarjo?
2. Apa pertimbangan filosofis, yuridis dan sosiologis pembentukan rancangan peraturan daerah tentang Penggabungan Desa (Desa Renokenongo, Desa Kedungbendo, Desa Ketapang, Desa Besuki dan Desa Pejarakan) yang terdampak Bencana Lumpur Sidoarjo?
3. Apa sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan serta arah pengaturan rancangan peraturan daerah tentang Penggabungan Desa yang terdampak Bencana Lumpur Sidoarjo?

1.3 TUJUAN DAN KEGUNAAN

Sesuai dengan batasan permasalahan diatas, maka tujuan penyusunan naskah akademik ini adalah dirumuskan sebagai berikut :

1. Merumuskan permasalahan hukum yang dihadapi sebagai alasan bagi Penggabungan Desa yang terdampak Bencana Lumpur Sidoarjo sebagai dasar penyelesaian atau solusi permasalahan dalam kehidupan berbangsa, bernegara dan bermasyarakat.
2. Merumuskan hasil penetapan Penggabungan Desa dan Penetapan Penggabungan Kelurahan pada wilayah terdampak Bencana Lumpur Sidoarjo.
3. Merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan dalam Rancangan Peraturan Daerah.

Sedangkan kegunaan dari Naskah Akademik ini adalah sebagai acuan dalam pembuatan rancangan peraturan daerah tentang Penggabungan Desa yang Terdampak Bencana Lumpur Sidoarjo.

1.4 DASAR HUKUM

Referens hukum yang dijadikan dasar dalam Kajian Penggabungan Desa dan Kelurahan pada wilayah terdampak lumpur Sidoarjo, antara lain :

- a. UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Undang – Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4437), sebagaimana telah diubah dengan Undang – Undang Nomor 8 Tahun 2005 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 108, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4548);
- c. Undang – Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintahan Pusat dan Pemerintahan Daerah (Lembaran negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 126, Tambahan Lembaran Negara republik Indonesia Nomor 4438);
- d. PP No. 38 tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Propinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota;
- e. Undang – undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang – Undang Nomor 9 Tahun 2015;
- f. Undang – undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa;
- g. Peraturan Pemerintah No. 17 Tahun 2018 tentang Kecamatan;
- h. Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2017 tentang Penataan Desa;
- i. Peraturan Bupati Sidoarjo No. 91 Tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi serta Tata Kerja Kecamatan di Kabupaten Sidoarjo.

1.5 METODE PENYUSUNAN

1. Jenis Penulisan

Penulisan naskah akademik ini merupakan naskah akaemik yang bersifat kualitatif, yang didasarkan pada data (badan hukum dan informasi). Penulisan naskah akademik ini lebih mengacu pada data yang bukan dalam bentuk angka (kuantitatif). Sedangkan karakteristik dari penulisan naskah akademik ini sendiri ialah studi literatur dan kepustakaan dengan analisis terhadap hipotesis yang diperoleh. Dilihat dari sifat tujuan penulisan, maka naskah akademik ini termasuk dalam penulisan yang bersifat deskriptif, dimana penelitian ataupun penulisan yang bersifat deskripif ini bertujuan untuk meggambarkan secara cermat dan detail terhadap fakta – fakta ataupun karakteristik, serta menentukan frekuensi dari sesuatu hal yang terjadi.

2. Metode Penulisan

Adapun metode penulisan yang digunakan adalah metode Yuridis Normatif yaitu mengkaji secara komprehensif aspek hukum ketentuan perundang – undangan yang terkait dengan pembentukan peraturan perundang – undangan sebagai *legal instrumen* dalam merumuskan kebijakan publik di sektor penerapan pembentukan peraturan perundang – undangan daerah. Adapun metode pendekatan yang digunakan antara lain : Pertama metode pendekatan perundang – undangan atau dikenal dengan istilah status *approach*. Kedua, metode pendekatan konsep (*conceptual approach*) yatu hendak menawarkan konsep dalam merumuskan kebijakan Penggabungan dan/atau Penghapusan Desa yang terdampak Bencana Lumpur Sidoarjo.

KAJIAN TEORITIS & PRAKTEK EMPIRIS

2.1 KAJIAN TEORITIS

2.1.1 TINJAUAN UMUM TENTANG DESA

A. Pengertian Desa

Desa atau sebutan lain yang sangat beragam di Indonesia, pada awalnya merupakan organisasi komunitas lokal yang mempunyai batas-batas wilayah, dihuni oleh sejumlah penduduk, dan mempunyai adat-istiadat untuk mengelola dirinya sendiri. Inilah yang disebut dengan *self-governing community*. Soepomo menjelaskan bahwa desa adalah persekutuan hukum, sebab terdiri dari suatu golongan manusia yang mempunyai tata susunan tetap, mempunyai pengurus, mempunyai wilayah dan harta benda, bertindak sebagai kesatuan terhadap dunia luar dan tidak mungkin desa itu dibubarkan. Lebih lanjut dijelaskan, bahwa desa merupakan pusat pergaulan hidup sehari-hari, yang sebagai badan hukum berdiri sendiri secara bulat, atau yang sebagai badan persekutuan daerah atasan, atau yang mengadakan hubungan kerja sama dengan badan-badan persekutuan hukum setingkat, untuk memelihara beberapa keperluan bersama yang tertentu.

Menurut Ter Haar, sejatinya desa adalah “*negara kecil*” atau apa yang disebutnya dengan *doorps republiek*, karena sebagai masyarakat hukum, desa memiliki semua perangkat suatu negara : teritori, warga, aturan atau hukum, dan pemerintahan. Dengan ungkapan lain, pemerintahan desa memiliki alat (polisi dan pengadilan desa) dengan mekanisme (aturan/hukum) untuk menjalankan “hak menggunakan kekerasan” di dalam teritori atau wilayah hukumnya. Wilayah

keberlakuan hukum suatu masyarakat hukum dapat berupa suatu teritori tetap, artinya berlaku bagi setiap orang yang berada di wilayah itu dan/atau bagi setiap warga masyarakat itu, dimanapun ia berada.

Seotardjo Kartohadikoesoemo memberikan definisi tentang desa adalah suatu kesatuan hukum, dimana bertempat tinggal suatu masyarakat yang berkuasa mengadakan pemerintahan sendiri. Desa terjadi dari hanya satu tempat kediaman saja, ataupun terjadi dari satu induk desa dan beberapa tempat kediaman sebagian dari masyarakat hukum yang terpisah yang merupakan kesatuan - kesatuan tempat tinggal sendiri, kesatuan-kesatuan mana dinamakan pedukuhan, ampean, kampong, cantilan, beserta tanah pertanian, tanah perikanan darat (empang, tambak dan sebagainya), tanah hutan dan tanah belukar.

Menurut Sutoro Eko, desa pada umumnya mempunyai pemerintahan sendiri yang dikelola secara otonom tanpa ikatan hirarkis struktural dengan struktur yang lebih tinggi. Sedangkan Geertz memberikan pandangan yang berbeda, menurutnya desa berasal dari bahasan Sanskrit yang berarti daerah pinggiran, tempat, daerah yang bergantung pada kekuasaan yang lebih tinggi atau daerah yang diperintah oleh suatu kekuasaan diluar desa. Sementara H.A.W. Widjaja menyatakan bahwa Desa merupakan kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak asal-usul yang bersifat istimewa.

AS Kusuma dalam Majalah Otonomi Tahun 1954 menjelaskan bahwa desa adalah institut demokratis, dalam artian bahwa desa merupakan suatu graniet yang kukuh alias bindsel (pengikat) yang sungguh-sungguh kuat terhadap siapapun yang akan menerobos desa sebagai lambang persatuan dan yang merupakan warisan nenek moyang. Selanjutnya dijelaskan bahwa desa merupakan ciptaan bangsa Indonesia yang diumpamakan sebagai "*Het Palladium van rust en orde*" yaitu suatu dewa (yang gandrung) ketenteraman dan ketertiban, dan dihuni oleh "*Hetzachtste volk der aarde*" yakni penghuni dunia yang halus, sabar dan lunak. Sedangkan dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, dijelaskan bahwa 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.

Dalam Undang-Undang (UU) Nomor 6 Tahun 2014, desa dijelaskan bahwa: 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."

Beberapa ciri khas tentang Desa, yaitu :

- a. Adanya suatu wilayah yang jelas, dengan demikian wilayah ini telah didefinisikan dengan jelas batas-batas teritorialnya;
- b. Adanya sekumpulan orang yang bertempat tinggal didaerah yang dimaksud, dan menempatkan wilayah tempat tinggal tersebut sebagai wilayah mereka;
- c. Adanya ikatan dengan dasar yang beragam luas seperti, kebutuhan akan rasa aman bersama, hubungan darah (satu nenek moyang), dan nilai-nilai sosial bersama yang dibangun bersama dari pengalaman hidup bersama;
- d. Mempunyai kekuasaan untuk mengatur urusannya mereka sendiri serta menetapkan pemerintahannya sendiri;
- e. Mempunyai harta benda berupa kekayaan Desa.

Berdasarkan ketentuan ini desa diberi pengertian sebagai 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

B. Konsep Otonomi Desa

Secara historis desa merupakan cikal bakal terbentuknya masyarakat politik dan pemerintahan di Indonesia jauh sebelum negara dan bangsa ini terbentuk, struktur sosial jenis desa, masyarakat adat dan lain sebagainya telah menjadi institusi sosial yang mempunyai posisi yang sangat penting. Desa merupakan institusi yang otonom dengan tradisi, adat istiadat dan hukumnya sendiri serta relatif mandiri. Hal ini antara lain ditunjukkan dengan tingkat keragaman yang tinggi membuat desa mungkin merupakan wujud bangsa yang paling konkret.

Menurut Soetardjo Kartohadikoesoemo⁸⁰, pengertian tentang kewenangan sesuatu daerah hukum yang dilukiskan dengan istilah asing “otonomi” dalam bahasa Indonesia: hak untuk mengatur dan mengurus “rumah tangga” sendiri dalam hukum adat sebenarnya tidak dikenal oleh bangsa Indonesia. Pengertian tentang otonomi desa itu adalah ciptaan bangsa Belanda, waktu mereka masih memegang kekuasaan di Indonesia. Hukum adat yang mengatur segenap kehidupan rakyat di desa, tidak membedakan peraturan-peraturan yang mengatur hubungan antara orang-orang sebagai manusia perseorangan dari peraturan-peraturan yang mengatur kepercayaan, cara orang berbakti kepada Tuhan dan kepada roh suci cikal bakal (*danyang desa*).

Terlepas dari istilah asing tersebut, maka desa di Indonesia sebagai daerah hukum yang paling tua menjalankan otonomi yang sangat luas, lebih luas dari otonomi-otonomi daerah hukum di atasnya yang menyusul dikemudian hari, baik yang dibentuk oleh desa bersama-sama dengan sukarela maupun yang dipaksakan oleh pihak-pihak yang lebih kuat. Oleh daerah-daerah hukum yang lebih tinggi itu kemudian otonomi desa mendapat pembatasan-pembatasan yang tertentu. Meskipun demikian, desa di seluruh Indonesia masih berwenang menentukan mati-hidupnya sendiri, berwenang menetapkan wilayahnya dengan batas-batasnya sendiri, berwenang menetapkan tata pemerintahannya sendiri.

Kajian hukum terhadap otonomi desa biasanya berkaitan dengan bagaimana negara “memperlakukan” desa. Dilihat dari makna pengaturan sebagaimana tercantum dalam Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 berikut penjelasannya, maka dapat dikatakan bahwa esensi dari pasal tersebut mencerminkan pengakuan negara terhadap apa yang disebut otonomi desa. Lebih dari itu, dengan menyebut desa sebagai “susunan asli yang memiliki hak asal-usul”, maka menurut UUD NRI Tahun 1945 hanya desa yang dipastikan memiliki otonomi. HAW. Widjaja⁸³ menyatakan bahwa otonomi desa merupakan otonomi asli, bulat, dan utuh serta bukan merupakan pemberian dari pemerintah. Sebaliknya pemerintah berkewajiban menghormati otonomi asli yang dimiliki oleh desa tersebut.

Sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak isitmewa, desa dapat melakukan perbuatan hukum baik hukum publik maupun hukum perdata, memiliki kekayaan, harta benda, serta dapat dituntut dan menuntut di muka pengadilan. Otonomi desa merupakan hak, wewenang, dan kewajiban untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat berdasarkan hak asal-usul dan nilai-nilai sosial budaya yang ada pada masyarakat untuk tumbuh dan berkembang mengikuti perkembangan

desa tersebut. Urusan pemerintahan berdasarkan asal-usul desa, urusan yang menjadi wewenang pemerintahan Kabupaten/Kota diserahkan pengaturannya kepada Desa.

Dari segi politik hukum, kewenangan desa menjadi lebih jelas memperlihatkan otonomi desa sebagai mana yang diatur dalam Pasal 19 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa yang menyatakan bahwa desa memiliki kewenangan berdasarkan hak asal usul dan kewenangan lokal berskala desa. Ketentuan mengenai kewenangan berdasarkan hak asal-usul memang dapat dijumpai dalam undang-undang terdahulu, tetapi kewenangan lokal berskala desa merupakan kewenangan baru yang memperlihatkan arah politik hukum pemerintahan desa menuju otonomi asli.

Menurut Zudan Arif, kekhasan otonomi desa minimal dapat ditinjau dari dua aspek, yaitu :

- (1) Otonomi desa bukan merupakan implikasi dari adanya penyerahan kewenangan dari pemerintah pusat atau pemerintah daerah kepada pemerintahan desa melalui kebijakan desentralisasi penyelenggaraan pemerintahan, meskipun dalam kedudukan pemerintahan desa sebagai subsistem dari pemerintahan nasional, tetap diatur pula tentang hubungan keuangan serta hubungan pembinaan dan pengawasan antara pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah dengan pemerintahan desa.
- (2) Otonomi desa diselenggarakan berdasarkan hak asal-usul dan adat istiadat masyarakat setempat, sehingga otonomi desa lebih bermakna sebagai otonomi masyarakat desa dalam mengatur dan mengurus kepentingan bersama sesuai dengan sistem nilai sosial budaya masyarakat setempat, meskipun dalam pelaksanaannya perlu menggunakan pola administrasi modern.

Hal ini berimplikasi pada penggunaan “istilah desa atau sebutan lain” serta memfungsikan lembaga adat untuk mendukung proses penyelenggaraan pemerintahan desa. Dalam pandangan Sutoro Eko terkait hubungan otonomi daerah dengan otonomi daerah dengan otonomi desa dalam Konsep Negara Kesatuan Republik Indonesia, terdapat empat cara pandang dan pemahaman tentang otonomi desa.

Pertama, cara pandang legal formal yang sering dikemukakan oleh para ahli hukum. Dalam undang-undang sering ditemukan diktum “*desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri*” sebagai definisi standar otonomi desa. Pengertian ini berarti desa merupakan sebuah subyek hukum yang berhak dan berwenang membuat tindakan hukum: membuat peraturan yang mengikat, menguasai tanah, membuat surat-surat resmi, berhubungan dengan pengadilan, menyelenggarakan kerjasama, dan lain-lain. Padahal otonomi tidak hanya sekedar persoalan hubungan hukum, tetapi hubungan antar desa dan negara. Desa baru bisa disebut otonom kalau memperoleh pembagian kewenangan dan keuangan dari negara, sehingga desa mempunyai kewenangan untuk mengelola pemerintahan.

Kedua, otonomi desa baru dipahami dan ditegaskan sebagai bentuk pengakuan negara terhadap eksistensi desa beserta hak asal-usul dan adat istiadatnya. Ini artinya negara tidak merusak, melainkan melindungi eksistensi desa. Negara juga harus memberikan pengakuan terhadap eksistensi desa yang umurnya jauh lebih tua ketimbang NKRI. Pengakuan adalah pijakan pertama, tetapi pengakuan belum cukup. Lebih dari sekedar pengakuan, otonomi desa berarti pembagian kekuasaan, kewenangan, dan

keuangan kepada desa.

Ketiga, konsep “*self-governing community*” sering juga dirujuk sebagai padanan frasa “*kesatuan masyarakat hukum*” tetapi sejauh ini belum ada elaborasi yang memadai tentang konsep asing itu. *Keempat*, cara pandang romantik-lokalistik. Meski UU Desa tidak ada rumusan tentang otonomi desa, tetapi wacana resmi menegaskan bahwa desa memiliki “*otonomi asli*” berdasarkan asal usul

dan adat setempat. Konsep otonomi asli justru bias menjadi jebakan mematikan bagi desa, sebab banyak hal yang “*asli*” milik desa (terutama sumber daya alam) sudah diambil oleh negara dan dieksploitasi oleh investor.

Pelaksanaan hak, kewenangan, dan kebebasan dalam penyelenggaraan otonomi desa harus tetap menjunjung nilai-nilai tanggung jawab terhadap Negara Kesatuan Republik Indonesia dapat dipisahkan dari bangsa dan negara Indonesia. Pelaksanaan hak, wewenang, dan kebebasan otonomi desa menuntut tanggungjawab untuk memelihara integritas, persatuan, dan kesatuan bangsa dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan tanggungjawab untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat yang dilaksanakan dalam koridor peraturan perundang-undangan.

C. Kewenangan Desa

Desa didefinisikan sebagai 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 NKRI. Dengan definisi dan makna itu, UU Desa telah menempatkan desa sebagai organisasi campuran (*hybrid*) antara masyarakat berpemerintahan (*self governing community*) dengan pemerintahan lokal (*local self government*). Dengan begitu, sistem pemerintahan di desa berbentuk pemerintahan masyarakat atau pemerintahan berbasis masyarakat dengan segala kewenangannya (*authority*).

Desa juga tidak lagi identik dengan pemerintah desa dan kepala desa, melainkan pemerintahan desa yang sekaligus pemerintahan masyarakat yang membentuk kesatuan entitas hukum. Artinya, masyarakat juga memiliki kewenangan dalam mengatur desa sebagaimana 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 menerima kekuasaan.

Kewenangan harus memperhatikan apakah kewenangan itu bisa diterima oleh subjek yang menjalankan atau tidak. Dalam pengelompokannya, kewenangan yang dimiliki desa meliputi : kewenangan dibidang penyelenggaraan pemerintahan desa, kewenangan dibidang pelaksanaan pembangunan desa, kewenangan dibidang pembinaan kemasyarakatan desa, dan kewenangan dibidang pemberdayaan masyarakat desa yang berdasarkan prakarsa masyarakat, atau yang berdasarkan hak asal-usul dan yang berdasarkan adat istiadat desa.

Dalam Pasal 19 dan 103 UU Desa disebutkan, Desa dan Desa Adat mempunyai empat kewenangan, meliputi :

1. 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.
2. Kewenangan lokal berskala Desa dimana desa mempunyai kewenangan penuh untuk mengatur dan mengurus desanya. Berbeda dengan perundangundangan sebelumnya yang menyebutkan, urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan pengaturannya kepada Desa.
3. Kewenangan yang ditugaskan oleh pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.

4. Kewenangan lain yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kewenangan asal-usul dan kewenangan lokal berskala desa bukanlah kewenangan sisa (residu) yang dilimpahkan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota sebagaimana pernah diatur dalam Undang-Undang Noor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Sesuai dengan asas rekognisi dan subsidiaritas, kedua jenis kewenangan tersebut diakui dan ditetapkan langsung oleh UU Desa dan dijabarkan pada Peraturan Pemerintah.

Kewenangan atau Hak Asal Usul dalam Penjelasan Pasal 19 huruf a UU Desa mencakup pengertian; *“Yang dimaksud dengan “hak asal usul” adalah hak yang merupakan warisan yang masih hidup dan prakarsa Desa atau prakarsa masyarakat Desa sesuai dengan perkembangan kehidupan masyarakat, antara lain sistem organisasi masyarakat adat, kelembagaan, pranata dan hukum adat, tanah kas Desa, serta kesepakatan dalam kehidupan masyarakat Desa”*.

Kewenangan asal-usul yang diakui oleh negara meliputi : pengelolaan aset (sumberdaya alam, tanah ulayat, tanah kas Desa) dalam wilayah yurisdiksi Desa, pembentukan struktur pemerintahan Desa dengan mengakomodasi susunan asli, menyelesaikan sengketa secara adat dan melestarikan adat dan budaya setempat. Kewenangan asal usul Desa sebagaimana dalam Pasal 33 huruf [a] UU Desa diuraikan Pasal 34 ayat (1) PP No. 43. Tahun 2014, yang paling sedikit kewenangan tersebut terdiri atas : a. sistem organisasi masyarakat adat; b. pembinaan kelembagaan masyarakat; c. pembinaan lembaga dan hukum adat; d. pengelolaan tanah kas Desa; e. pengembangan peran masyarakat Desa.

Sedangkan Kewenangan lokal berskala Desa dalam Penjelasan Pasal 19 huruf b UU Desa adalah : *“Yang dimaksud dengan “kewenangan lokal berskala Desa” adalah kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat Desa yang telah dijalankan oleh Desa atau mampu dan efektif dijalankan oleh Desa atau yang muncul karena perkembangan Desa dan prakarsa masyarakat Desa, antara lain tambatan perahu, pasar Desa, tempat pemandian umum, saluran irigasi, sanitasi lingkungan, pos pelayanan terpadu, sanggar seni dan belajar, serta perpustakaan Desa, embung Desa, dan jalan Desa.”*

Jenis kewenangan lokal berskala desa ini merupakan turunan dari konsep subsidiaritas, sehingga masalah atau urusan berskala lokal yang sangat dekat dengan masyarakat sebaik mungkin diputuskan dan diselesaikan oleh organisasi lokal (dalam hal ini adalah desa), tanpa harus ditangani oleh organisasi yang lebih tinggi. Menurut konsep subsidiaritas, urusan yang terkait dengan kepentingan masyarakat setempat atas prakarsa desa dan masyarakat setempat, disebut sebagai kewenangan lokal berskala desa.

2.1.2 PENATAAN DESA/KELURAHAN

Menurut Kamus Umum Bahasa Indonesia Penataan berasal dari kata “tata” yang artinya aturan (biasanya dipakai kata majemuk) kaidah, aturan, dan susunan; cara menyusun; sistem; kemudian merujuk kata menata yang artinya mengatur; menyusun; membenahi. Sedangkan dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa menjelaskan bahwa penataan desa merupakan proses-proses pembentukan, penghapusan, penggabungan, perubahan status dan penetapan desa. Dalam UU Desa, jika dibandingkan dengan undang-undang sebelumnya, penataan desa dirumuskan dengan klausul yang lebih rinci. Pemerintah, sebagai pengusul rancangan UU Desa

ini menyatakan bahwa perubahan mendasar yang diatur dalam regulasi ini adalah persyaratan dan mekanisme pembentukan desa yang diperketat.

Penataan Desa dalam UU Desa dicantumkan pada Bab III. Dari 11 pasal yang ada, penataan desa dapat diuraikan menjadi beberapa sub tema yang terdiri dari :

- a. Pemerintah sebagai subyek penataan desa.
- b. Evaluasi sebagai basis penataan desa.
- c. Tujuan Penataan Desa.
- d. Ruang Lingkup Penataan Desa.
- e. Prasyarat Penataan Desa, dan
- f. Mekanisme Penataan Desa.

Dalam hal Pemerintah sebagai subyek penataan desa, tercantum dalam Pasal 7 ayat (1). Dijelaskan bahwa, penataan desa dapat dilakukan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota berdasarkan hasil evaluasi tingkat perkembangan Pemerintahan Desa sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam hal ini Pemerintah memiliki otoritas untuk melakukan penataan desa. Namun demikian, karena dalam klausul ini digunakan kata “dapat” maka otoritas tersebut tidak bersifat mutlak tetapi bersyarat. Ketentuan tentang persyaratan penataan desa diuraikan pada Pasal 8 hingga Pasal 12 UU Desa.

Dalam pembahasan RUU Desa di DPR, tujuan penataan desa secara spesifik disampaikan oleh Menteri Dalam Negeri pada rapat kerja dengan Pansus DPR 4 April 2012, dimana disebutkan bahwa penataan desa bertujuan mempercepat peningkatan kesejahteraan masyarakat, peningkatan kualitas pelayanan, meningkatkan kualitas tata kelola pemerintahan, dan meningkatkan daya saing Desa.⁹⁴ Sementara rumusan tujuan penataan desa yang disepakati, tercantum dalam Pasal 7 ayat 3 UU Desa dimana penataan desa bertujuan untuk :

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

Norma ini menjadi arah dalam proses penataan desa, sehingga dalam pelaksanaan penataan desa diorientasikan untuk mencapai hal-hal sebagaimana dicantumkan dalam rumusan tujuan penataan desa tersebut. Searah dengan itu, tujuan penataan desa ini menjadi penting untuk menjadi pegangan dalam memaksimalkan fungsi-fungsi pemerintahan desa.

Ruang lingkup penataan desa dalam UU Desa sendiri dibagi dalam beberapa bagian sesuai dengan rumusan yang dicantumkan dalam Pasal 7 ayat (4), berupa :

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

Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa sebagaimana diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang - Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, menyebutkan penataan desa secara lebih teknis. Dalam Peraturan Pemerintah tersebut, penataan desa disebutkan dalam empat bagian, yaitu :

- a. *Pembentukan desa;*
- b. *Penghapusan desa;*
- c. *Perubahan status desa;*
- d. *Penetapan desa dan desa adat.*

Perbedaan yang terdapat dalam UU Desa dengan Peraturan Pemerintah tersebut adalah jika dalam UU Desa pembentukan dan penggabungan desa merupakan bagian yang terpisah, dalam Peraturan Pemerintah penggabungan desa masuk ke dalam bagian pembentukan desa. Pengaturan lebih lanjut terkait penataan desa terdapat dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 1 Tahun 2017 tentang Penataan Desa.

Kajian ini memberikan perhatian pada proses pembentukan Desa sebagai 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. Dalam UU Desa (UU 6/2014), dijelaskan bahwa pembentukan Desa 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.

Sedangkan penghapusan Desa adalah tindakan meniadakan Desa yang ada sebagai akibat tidak lagi memenuhi persyaratan. Adapun penggabungan Desa adalah penyatuan dua Desa atau lebih menjadi Desa baru. Penjelasan tentang penghapusan dan penggabungan Desa juga dapat dilihat pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 28 Tahun 2006 Tentang Pembentukan, Penghapusan, Penggabungan Desa Dan Perubahan Status Desa Menjadi Kelurahan

Pembentukan desa merupakan upaya konstitusional dalam rangka peningkatan pelayanan kepada masyarakat, memperpendek rentang kendali pelayanan, serta sebagai upaya peningkatan demokratisasi masyarakat desa.

Secara mutatis mutandis sebagian pijakan dasar teoretis dalam bagian ini merupakan pengambilalihan dari landasan teoretis yang terdapat dalam Naskah Akademik RUU Desa Direktorat Pemerintahan Desa Dan Kelurahan Direktorat Jenderal Pemberdayaan Masyarakat Dan Desa Departemen Dalam Negeri Tahun 2007 yang mencakup substansi teori tentang penggabungan, penghapusan dan pembentukan Desa; isu kedudukan dan kewenangan Desa; isu penyelenggaraan pemerintahan Desa; isu perencanaan pembangunan Desa; keuangan Desa; isu lembaga kemasyarakatan; dan isu kerjasama antar Desa.

Fakta penting terkait dengan penggabungan, penghapusan dan pembentukan desa adalah luasan geografis dan demografis Desa menjadi isu penting dalam otonomi Desa, terutama sebagai basis kekuatan sumber daya lokal. Berdasarkan kalkulasi nominal, Desa umumnya mempunyai keterbatasan luas wilayah, jumlah penduduk, potensi Desa, dan lain-lain. Syarat-syarat penggabungan atau pemecahan Desa di dasarkan pada luas wilayah, jumlah penduduk dan kekuatan untuk membiayai dirinya sendiri. Namun berdasarkan hasil pengkajian dikemukakan bahwa penggabungan atau pemecahan Desa tidak disenangi oleh masyarakat. Penggabungan atau pemecahan Desa dapat menyebabkan lemahnya ikatan masyarakat yang ada di dalam Desa (Desa-verband), bahkan dapat mengakibatkan lemahnya hubungan antara masyarakat dan kepala Desanya.

Menurut Soetardjo Kartohadikoesoemo sebagaimana dikutip Ateng Syafrudin dan Suprin Na'a adalah suatu daerah hukum dapat dikategorikan sebagai desa apabila memenuhi syarat-syarat :

- a. Mempunyai wilayah sendiri yang ditentukan dengan batas-batas yang sah;
- b. Berhak untuk mengurus dan mengatur pemerintahan dan rumah tangga sendiri;
- c. Berhak memilih atau mengangkat kepada daerahnya atau majelis pemerintahan sendiri;
- d. Berhak mempunyai harta benda dan sumber keuangan sendiri;

- e. Berhak atas tanah sendiri;
- f. Berhak untuk memungut pajak sendiri.

Pembentukan desa bertujuan untuk meningkatkan pelayanan publik guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat. Pembentukan desa dalam Permendagri 28/2006, dijelaskan harus memenuhi beberapa syarat, sebagai berikut :

1. Jumlah penduduk, dengan rincian:
 - a. Wilayah Jawa dan Bali paling sedikit 1500 jiwa atau 300 KK;
 - b. Wilayah Sumatera dan Sulawesi paling sedikit 1000 jiwa atau 200 KK; dan
 - c. Wilayah Kalimantan, NTB, NTT, Maluku, Papua paling sedikit 750 jiwa atau 75 KK.
2. Luas wilayah dapat dijangkau dalam meningkatkan pelayanan dan pembinaan masyarakat;
3. Wilayah kerja memiliki jaringan perhubungan atau komunikasi antar dusun;
4. Sosial budaya yang dapat menciptakan kerukunan antar umat beragama dan kehidupan bermasyarakat sesuai dengan adat istiadat setempat;
5. Potensi desa yang meliputi sumber daya alam dan sumber daya manusia;
6. Batas desa yang dinyatakan dalam bentuk peta desa yang ditetapkan dengan peraturan daerah; dan
7. Sarana dan prasarana yaitu tersedianya potensi infrastruktur pemerintahan desa dan perhubungan.

Pembentukan Desa oleh Pemerintah Daerah kabupaten/kota, dengan ketentuan :

- 1) Pemerintah daerah kabupaten/kota dalam memprakarsai pembentukan desa berdasarkan atas hasil evaluasi tingkat perkembangan pemerintahan desa di wilayahnya.
- 2) Pemerintah daerah kabupaten/kota dalam memprakarsai pembentukan desa harus mempertimbangkan prakarsa masyarakat desa, asal usul, adat istiadat, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, Pasal 4. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, Pasal 5, kondisi sosial budaya masyarakat desa, serta kemampuan dan potensi desa.

Pembentukan desa oleh pemerintah daerah kabupaten/kota dapat berupa :

- a. pemekaran dari 1 (satu) desa menjadi 2 (dua) desa atau lebih; atau
- b. penggabungan bagian desa dari desa yang bersanding menjadi 1 (satu) Desa atau penggabungan beberapa desa menjadi 1 (satu) desa baru.

2.1.3 IMPLEMENTASI PEMBENTUKAN DESA

A. Proses Implementasi Pemekaran Desa

1. Maksud, Tujuan dan Syarat – Syarat Pembentukan Desa

Salah satu faktor penting dalam pembentukan desa adalah kejelasan mengenai maksud, tujuan dan syarat – syarat pembentukan desa. Keseluruhan aspek tersebut tercakup dalam perencanaan pembangunan desa yang bersangkutan. Sehubungan dengan itu, berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa khususnya Pasal 63 dinyatakan bahwa dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan Desa disusun Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten/Kota. Perencanaan Pembangunan Desa tersebut disusun secara partisipatif oleh Pemerintahan Desa sesuai dengan kewenangannya.

Selanjutnya pada Pasal 64 Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa dinyatakan Perencanaan Pembangunan Desa disusun secara berjangka meliputi : “(1) Perencanaan Pembangunan Jangka Menengah Desa (RPJMD) untuk jangka waktu 5 (lima)

tahun; (2) rencana kerja Pembangunan Desa (RKP – Desa) merupakan penjabaran dari RPJMD untuk jangka waktu 1 (satu) tahun, dan (3) RPJM ditetapkan dengan Peraturan Desa dan RKP – Desa ditetapkan dalam Keputusan Kepala Desa berpedoman pada Peraturan Daerah”. menurut Lawton dan Rose dalam Bratakusumah (2004:1) “perencanaan dapat dilihat sebagai suatu proses dimana tujuan – tujuan, bukti – bukti faktual dan asumsi – asumsi diterjemahkan sebagai suatu proses argumen logis ke dalam penerapan kebijakan yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan – tujuan”. Dalam Kamus Manajemen karangan Moekijat dalam Tarigan (2004:4) perumusan arti perencanaan adalah sebagai berikut : (1) Perencanaan adalah hal memilih dan menghubungkan fakta – fakta serta hal membuat dan menggunakan dugaan – dugaan mengenai masa depan yang akan datang dalam hal menggambarkan dan merumuskan kegiatan – kegiatan yang diusulkan, yang dianggap perlu untuk mencapai hasil yang diinginkan, (2) Perencanaan adalah suatu usaha untuk membuat suatu rencana tindakan, artinya menentukan apa yang dilakukan, siapa yang melakukan dan dimana hal itu dilakukan, (3) Perencanaan adalah penentuan suatu arah tindakan untuk mencapai suatu hasil yang diinginkan, (4) Perencanaan adalah suatu penentuan sebelumnya dari tujuan – tujuan yang diinginkan dan bagaimana tujuan tersebut dapat dicapai.

Beberapa definisi mengenai perencanaan tersebut dapat disimpulkan bahwa dalam perencanaan pada umumnya terkandung beberapa hal pokok yang dapat dikatakan sebagai unsur – unsur dalam perencanaan itu sendiri. Menurut Bratakusumah (2004:3) adapun unsur – unsur dimaksud meliputi : (1) adanya asumsi – asumsi yang didasarkan pada fakta – fakta atau bukti – bukti yang ada. Hal ini menjadi penting karena hasil perencanaan merupakan dasar bagi pelaksanaan suatu kegiatan atau aktivitas, (2) Adanya alternatif – alternatif atau pilihan – pilihan sebagai dasar penentuan kegiatan yang akan dilakukan. Ini berarti bahwa dalam penyusunan rencana perlu memperhatikan berbagai alternatif/pilihan sesuai dengan kegiatan yang akan dilaksanakan, (3) Adanya tujuan yang ingin dicapai. Dalam hal ini perencanaan merupakan suatu alat/sarana untuk mencapai tujuan melalui pelaksanaan kegiatan, (4) Bersifat memprediksi sebagai langkah untuk mengantisipasi kemungkinan – kemungkinan yang dapat mempengaruhi pelaksanaan perencanaan, (5) Adanya kebijakan sebagai hasil keputusan yang harus dilaksanakan.

Sedangkan menurut Lembaga Administrasi negara dalam Bratakusumah (2004:3) unsur – unsur perencanaan dapat dikemukakan sebagai berikut : (1) Perencanaan berarti memilih atau membuat pilihan, yaitu memilih prioritas serta memilih cara atau alternatif yang dapat digunakan untuk mencapai tujuan, (2) Perencanaan berarti pengalokasian sumberdaya, yaitu optimalisasi pemanfaatan sumber daya alam, manusia dan anggaran serta pengumpulan dan analisis data sumber daya yang tersedia, (3) Perencanaan berorientasi atau alat untuk mencapai tujuan yang jelas (ekonomi, politik, sosial, ideologi, atau kombinasi dari semuanya), (4) Perencanaan berhubungan dengan masa yang akan datang, (5) Perencanaan merupakan kegiatan yang terus menerus (kontinyu) dan dalam proses perencanaan dan pelaksanaan sering diperlukan reformulasi perencanaan.

Perencanaan dipahami sangat menentukan pencapaian tujuan pembangunan yang hendak dicapai. Katz dalam Tarigan (2004:9) misalnya, secara lebih rinci menggambarkan arti pentingnya perencanaan sebagai berikut : (1) Melalui perencanaan akan terdapat pengarah kegiatan, adanya pedoman bagi pelaksanaan kegiatan – kegiatan yang ditujukan kearah pencapaian tujuan pembangunan, (2) perencanaan memberikan suatu perkiraan (*forecasting*) terhadap hal – hal dalam masa pelaksanaan yang akan dilalui sehingga ketidakpastian dapat dibatasi sedikit mungkin, (3) Perencanaan memberikan kesempatan untuk memilih berbagai alternatif tentang cara terbaik (*the best combination*), (4)

Perencanaan memberikan skala prioritas, yaitu memilih uruta dari segi penntingnya suatu tujuan, sasaran maupun kegiatan usahanya, (5) Perencanaan/rencana melahirkan adanya suatu alat pengukur atau standar untuk mengaakan pengawasan/evaluasi (control/evaluation).

Menurut Tarigan (2004:70) perencanaan perencanaan memerlukan langkah – langkah sebagai berikut : (1) Gambaran kondisi saat ini dan identifikasi persoalan, baik jangka pendek, jangka menengah maupun jangka panjang, untuk dapat menggambarkan kondisi saat ini dan permasalahan yang dihadapi mungkin diperlukan kegiatan pengumpulan data terlebih dahulu, baik data sekunder maupun data primer, (2) Tetapkan visi, misi dan tujuan umum. Visi, misi dan tujuan umumharuslah merupakan kesepakatan bersama sejak awal, (3) Identifikasi pembatas dan kendalah yang sudah ada saat ini maupun yang diperkirakan akan muncul pada masa yang akan datang, (4) Proyeksikan berbagai variabel yang terkait, baik yang bersifat *controllable* (dapat dikendalikan) maupun *non controllable* (diluar jangkauan pengenalian pihak perencana), (5) Tetapkan sasaran yang diperkirakan dapat dicapai dalam kurun waktu tertentu, yaitu berupa tujuan yang dapat diukur, (6) Mencari dan mengevaluasi berbagai alternatif untuk mencapai sasaran tersebut. Dalam mencari alternatif perlu diperhatikan keterbatasan dana dan faktor produksi yang tersedia, (7) Memilih alternatif yang terbaik, termasuk menentukan berbagai kegiatan pendukung yang akan dilaksanakan, (8) Menetapkan lokasi dari berbagai kegiatan yang akan dilaksanakan, (9) Menyusun kebijakan dan strategi agar kegiatan pada tiap lokasi berjalan sesuai dengan yang diharapkan.

Berdasarkan pendapat diatas, dapat dketahui bahwa dalam perencanaan pemekaran Desa paling tidak harus menempuh 9 (sembilan) tahapan yang harus dilakukan. Tahap pertama adalah membuat gambarann kondisi saat ini dan identifikasi persoalan, baik jangka pendek, jangka menengah maupun jangka panjang. Setelah membuat gambaran kondisi, ditetapkan visi, misi dan tujuan umum dari perencanaan. Setelah menetapkan visi dan misi, langkah berikutnya mengidentifikasi pembatas dan kendala yang sudah ada saat ini maupun yang diperkirakan akan muncul pada masa yang akan datang.

Tahap selanjutnya adalah, membuat proyeksi berbagai variabel yang terkait, baik yang bersifat *controllable* (dapat dikendalikan) maupun *non controllable* (diluar jangkauan pengenalian pihak perencana). Setelah membuat proyeksi, dilanjutkan dengan menetapkan sasaran yang diperkirakan dapat dicapai dalam kurun waktu tertentu, yaitu berupa tujuan yang dapat diukur, setelah itu mencari dan mengevaluasi berbagai alternatif untuk mencapai sasaran tersebut terutama alternatif yang terbaik dan menentukan berbagai kegiatan pendukung yang akan dilaksanakan. Tahapan berikutnya adalah menetapkan lokasi dari berbagai kegiatan yang akan dilaksanakan serta menyusun kebijakan dan strategi agar kegiatan pada tiap lokasi berjalan sesuai dengan yang diharapkan.

Menurut Morrisey dalam Bratakusumah (2004:295) terdapat 3 (tiga) fase perencanaan yaitu : (1) fase pemikiran strategis. Dalam fase ini irumuskan komponen – komponen perencanaan dengan urutan sebagai berikut : Merumuskan nilai – nilai strategis organisasi, Mengembangkan misi organisasi, Merumuskan visi organisasi, Mengembangkan strategi organisasi. Strategi dalam konteks ini adalah untuk menentukan arah yang akan ditempuh oleh organisasi, bukan cara untuk mencapai sesuatu. Oleh karena itu, dapat pula dimaksudkan dengan strategi umum yang mengandung arah kebijakan organisasi, (2) Fase jangka panjang, yang didalamnya terdiri dari proses : Area strategi kunci, Analisis isu kritis, Sasaran jangka panjang, Rencana tindakan strategis, (3) Fase perencanaan taktis, yang

melputi : Area hasil kunci, Analisis isu kritis, Indikator kinerja kunci, Sasaran, Rencana tindakan, Peninjauan rencana.

Pendapat Morrissey diatas, dapat disimpulkan bahwa dalam perencanaan pemekaran Desa paling tidak melalui 3 (tiga) fase perencanaan yaitu, fase pemikiran strategis yang merumuskan komponen – komponen perencanaan, fase jangka panjang yang didamnya terdiri dari proses, area strateg kunci, analisis isu kritis, sasaran jangka panjang, dan rencana tindakan strategis, serta fase perencanaan taktis, yang melputi, area hasil kunci, analisis isu kritis, indikator kinerja kunci, sasaran, rencana tindakan dan peninjauan rencana.

Menurut Bratakusumah (2004:216) untuk membuat analisis alternatif dan penentuan prioritas agar proses perencanaan dapat berjalan dengan baik, perlu ditempuh langkah – langkah sebagai berikut : (1) lihatlah hasil analisis tujuan, pelajari hubungan tindakan dan hasil, kemudian tentukan beberapa alternatif program, (2) Masukkan program – program tersebut ke dalam matriks pemilihan program kemudian nilailah dengan menggunakan krteria antara lain : kebutuhan atas sarana program (anggaran, personil, dan lain – lain), waktu pelaksanaan program yang tersedia, kemungkinan pencapaian tujuan – tujuan yang ditetapkan, apa saja yang sedang dikerjakan oleh pihak lain (hindarkan tumpang tindih), apakah program tersebut dapat memberikan sumbangan bagi kegiatan lain, perbandingan biaya dengan keuntungan/hasil yang ditimbulkan dari program tersebut (*cost dan benefts analiysis*), (3) jumlah total skor untuk setiap program, (4) susunlah program – program berdasarkan skala prioritasnya, (5) setelah tersusun skala prioritas, masukkan ke dalam *Matriks Pemilihan Pendekatan Program*.

Menurut Bratakusumah (2004:216) penjelasan kriteria penilaian analisis alternatif dan penentuan prioritas dalam perencanaan adalah sebagai berikut :

1. Prinsip pembangunan. Semakin sesuai dengan prinsip pembangunan, semakin tinggi nilainya (kesinambungan, peingkatan, pemerataan),
2. Keterbatasan sumber daya. Semakin tersedia sumber daya yang mendukung program, semakin tinggi nilainya,
3. Kebijaksanaan pemerintah. Nilai tertinggi adalah yang sesuai dengan kebijakan pemerintah (prioritas pembangunan yang ditetapkan oleh pemerintah),
4. Pemanfaatan maksimmal. Nilai tertinggi yang diberikan kepada program yang memaksimalkan pemanfaatan sumber daya yang ada (efisien),
5. Perbandingan manfaat. Semakin banyak memberikan manfaat kepada masyarakat, semakin tinggi nilainya,
6. Pengembangan potensi daerah. Semakin besar kemungkinannya meningkatkan pendapatan, semakin tinggi nilainya,
7. Peningkatan pendapatan. Semakin besar kemungkinannya meningkatkan pendapatan, semakin tinggi nilainya,
8. Efektivitas Biaya. Semakin kecil biaya yang dibutuhkan, semakin tinggi nilainya, sementara hasil yang mungkin ditimbulkan relatif tinggi,
9. Kesenambungan. Program yang mempunyai kemungkinan berkesinambungan, mendapatkan ilai tinggi,
10. Replikabilitas. Nilai tertinggi bagi program yang bisa dilaksanakan juga ditempat lain,
11. Kemungkinan swadaya. Nilai tertinggi diberikan kepada program yang besar kemungkinannya dikerjakan secara swadaya,
12. Duplikasi. Nilai tertinggi bagi program yang kecil kemungkinannya tumpang tindih dengan program lain,

13. Hubungan alat dan tujuan. Semakin erat keterkaitan program sebagai alat pencapaian tujuan yang hendak dicapai, semakin tinggi nilainya,
14. Kemampuan biaya. Nilai tertinggi diberikan kepada program yang dapat ditunjang pembiayaan oleh daerah (otonom/mandiri).

Selanjutnya berdasarkan penilaian tersebut akan diperoleh program – program yang dapat diprioritaskan. Matriks pemilihan Program merupakan salah satu instrumen yang digunakan untuk melakukan pengujian secara kualitatif dalam rangka memunculkan program – program yang dianggap perlu dan akan dijadikan prioritas pada pelaksanaannya. Apabila sudah diperoleh daftar program yang akan dijadikan prioritas, perlu dilakukan pengujian kedua untuk lebih menegaskan program mana yang akan diprioritaskan sebagai program utama dan harus segera diwujudkan, dengan penilaian berdasarkan kriteria jangka waktu pelaksanaan, kebutuhan terhadap sarana dan prasarana pendukungnya, dan dampak yang mungkin ditimbulkannya.

2. Tata Cara pembentukan dan Batas Wilayah Desa

Pembentukan, penghapusan dan atau penggabungan desa merupakan upaya memberikan pelayanan dan mewujudkan peningkatan penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan pembinaan kemasyarakatan, pengembangan dan pemberdayaan masyarakat Desa secara terpadu, tepat guna, dan berkesinambungan serta dalam rangka Penataan Desa yang lebih efektif dan efisien sesuai dengan Undang – Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Desa.

Pembentukan Desa adalah penggabungan beberapa desa atau bagian desa yang bersanding, atau pemekaran dari satu desa menjadi dua desa atau lebih, atau pembentukan desa di luar desa yang telah ada. Penghapusan Desa adalah tindakan meniadakan desa yang telah ada, sedangkan Penggabungan Desa adalah tindakan menggabungkan dua atau lebih desa yang telah ada menjadi satu Desa baru.

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) tahun. Pembentukan desa dimaksudkan untuk meningkatkan pelayanan publik guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat. Pembentukan Desa bertujuan : meningkatkan kemampuan penyelenggaraan pemerintahan desa yang lebih efektif dan efisien; meningkatkan daya guna dan hasil guna pembangunan serta meningkatkan pelayanan terhadap masyarakat.

3. Pembentukan Organisasi Pemerintah Desa

Pembentukan desa baru ditetapkan dengan Peraturan Daerah. Dalam Peraturan Daerah tentang Pembentukan, Penghapusan dan Penggabungan Desa sebagaimana dimaksud harus menyebutkan Nama, Luas Wilayah, Batas Desa dan nama serta jumlah Pembagian Wilayah Kerja Pemerintah Desa. Untuk melaksanakan pembentukan desa, Bupati membentuk panitia yang terdiri dari unsur Pemerintah Daerah. Dalam pembentukan desa baru, Bupati dapat menetapkan desa persiapan dengan ketentuan setelah adanya pembinaan paling lama 1 (satu) tahun dan memenuhi syarat – syarat terbentuknya desa, dapat dibentuk desa definitif.

Pembiayaan pembentukan, penggabungan dan penghapusan desa serta perubahan status desa menjadi kelurahan dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota. Pembinaan dan pengawasan terhadap Pembentukan, Penghapusan, Penggabungan Desa dan Perubahan status Desa menjadi Kelurahan dilakukan oleh

Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Pembinaan dan pengawasan sebagaimana dimaksud dilakukan melalui pemberian pedoman umum, bimbingan, pelatihan, arahan dan supervisi.

B. Faktor – Faktor Yang Menghambat Implementasi Pemekaran Desa

1. Partisipasi Masyarakat Desa

Pada setiap desa, partisipasi masyarakat merupakan suatu energi dari dalam masyarakat yang dapat digunakan untuk mencapai tujuan penyelenggaraan pembangunan. Dikatakan bahwa indikator keberhasilan dapat dilihat sejauh mana partisipasi masyarakat berfungsi didalamnya. Menurut Graham dalam Ndraha (1987:43) menyebutkan “syarat-syarat dari partisipasi adalah : terbukaan, fleksibilitas, dimiliki sifat responsif, terdapat hierarki dalam birokrasi, profesional otonomi, *retional planning*, *changes* dan manajemen yang modern”.

Partisipasi masyarakat bagi pemerintah sangatlah penting, terutama dalam proses pembangunan sosial, politik dan ekonomi yang akan menyentuh kepentingan masyarakat. Cohen dalam Ndraha (1987:43) menilai partisipasi masyarakat sebagai suatu alternatif dari “*revolutionary movement an the he green uprising*” artinya, apabila masyarakat dapat dikerahkan dan menjadi bagian dari proses pembangunan, maka kecil kemungkinan mereka akan melakukan gerakan – gerakan yang bersifat radikal dan revolutioner.

Partisipasi masyarakat tidak semata – mata dapat diartikan sebagai kejadian dalam proses politik yang merupakan sarana dimana ideal masyarakat dapat mempengaruhi kebijakan pemerintah, tetapi ia juga merupakan pendekatan dimana masyarakat turut serta dalam proses implementasi merupakan suatu arena dimana setiap individu dan kelompok dapat mempertahankan kepentingannya masing – masing melalui pembangunan akses terhadap sumber daya terbatas. Menurut Gie (2001:20) bahwa partisipasi diartikan sebagai : “ suatu aktivitas untuk membangkitkan perasaan diikutsertakan dalam kegiatan organisasi, (2) ikut serta bawahan dalam kegiatan organisasi.”

Dari pengertian partisipasi ini menunjukkan adanya aktivitas seseorang untuk ikut ambil bagian didalam kegiatan organisasi. Lebih lanjut Davit yang dikemukakan oleh Sastropoetro (2006:13) sebagai berikut : “Partisipasi dapat didefinisikan sebagai keterlibatan mental/pikiran dan emosi/perasaan seseorang didalam situasi kelompok yang mendorong untuk memberikan sumbangan kepada kelompok dalam usaha mencapai tujuan serta turut bertanggungjawab terhadap usaha yang bersangkutan.”. berdasarkan pengertian tersebut, Sastropoetro (2006:13) menyatakan dalam pengertian partisipasi paling tidak terdapat tiga unsur penting memerlukan perhatian khusus, yaitu (1) Bahwa partisipasi, keikutsertaan, keterlibatan, peran serta, pada hakikatnya merupakan suatu keterlibatan mental dan perasaan. Lebih dari semata – mata keterlibatan secara jasmaniah, (2) Kesiediaan memberikan sesuatu sumbangan kepada usaha mencapai tujuan kelompok. Ini berarti bahwa terdapat rasa kesenangan, kesukarelaan untuk membantu kelompok, (3) Unsur tanggung jawab yang merupakan segi yang menonjol dari rasa menjadi anggota.

Kemudian Ndraha (1987:42), menjelaskan tentang definisi tersebut di atas, bahwa :”Partisipasi adalah keterlibatan mental dan emosi seseorang atau kelompok masyarakat dalam situasi kelompok yang mendorong yang bersangkutan atas kehendak sendiri (kemauan bebas) menurut kemampuan (swadaya) yang ada untuk mengambil bagian dalam usaha pencapaian tujuan bersama dan dalam mempertanggung jawabkannya”. Dari apa yang telah dikemukakan tersebut, terdapat beberapa unsur yang penting dari pengertian partisipasi tersebut yang antara lain, keterlibatan mental, emosi dan dengan senirinya fisik,

kehendak sendiri atau prakasa (inisiatif) untuk mengabil bagian didalam usaha mencapai tujuan, memberikan swadaya serta adanya rasa tanggung jawab.

Dalam kaitannya dengan pelaksanaan pembangunan bahwa partisipasi masyarakat dalam pembangunan meruakan faktor yang sangat penting. Partisipasi masyarakat bukanlah sekedar pelengkap, tetapi merupakan faktor yang mutlak diperlukan bagi keberhasilan pembangunan. Bahkan Du Sautoy (dalam Ndraha 1987:103) mengatakan bahwa : "Partisipasi dapat dianggap sebagai tolok ukur dalam menilai apakah proek yang bersangkutan merupakan proyek pembangunan atau bukan." Jika masyarakat yang bersangkutan tidak berkesempatan untuk berpartisipasi dalam pembangunan, proyek tersebut pada hakekatnya bukanlah proyek pembangunan.

Memperhatikan demikian pentingnya partisipasi masyarakat dalam pembangunan, maka tidaklah mengherankan bahwa menurut Ndraha, (1991:29), telah ditegaskan sebagai berikut : "dilain pihak partisipasi aktif dari segenap lapisan masyarakat dalam pembangunan harus semakin meluas dan merata baik dalam memikul beban pembangunan maupun dala pertanggungjawaban atas pelaksanaan pembangunan atau didalam menerima kembali hasil – hasil pembangunan". Menurut Ndraha (1991:30), ketiga hal tersebut diatas dapat dirincikan lebih lanjut sebagai berikut : (1) Partisipasi dalam memikul beban pembangunan : beban fisik : biaya, tenaga, waktu, kehadiran, material, tanah alat perlengkapan, sarana penunjang yang memerlukan swadaya, beban non fisik : tanggapan, pendapat, sarana, pikiran, prakarsa, (2) Partisipasi dalam tanggung jawab pelaksanaan pembangunan : pertanggungjawaban administrasi, kontrol sosial terhaap pelaksanaan pembangunan, (3) Partisipasi dlaam menerima kembali hasil – hasil pembangunan : Penilaian sosial terhadap hasil (manfaat) pembangunan, Penggunaan dan pengusahaa hasil pembangunan, Perawatan/pemeliharaan hasil pembangunan, pengembangan hasil pembangunan.

Adapun mengenai bentuk partisipasi profesonal dalam pembangunan, Ndraha 91987:103-104) mensitir beberapa pendapat sebagai berikut : (1) Partisipasi dalam/melalui kontak dengan pihak lain sebagai salah satu titik awal perubahan sosial, 2) Partisipasi dalam memperhatikan/menyerap dan memberi tanggapan terhadap informasi, baik dalam arti menerima (mentaati, memenuhi, melaksanakan), menggiatkan, menerima dengan syarat, maupun dalam arti menolaknya, (3) Partisipasi dalam perencanaan pembangunan termasuk pengambilan keputusan (penetapan rencana). perasaan terlibat dalam perencanaan perlu ditumbuhkan sedini mungkin didalam masyarakat. Partisipasi ini disebut juga partisipasi dalam pengambilan keputusan, termasuk keputusan politik yang menyangkut nasib mereka dan partisipasi yang bersifat teknis, (4) Partisipasi dalam pelaksanaan operasional pembangunan, (5) Partisipasi dalam menerima, memelihara dan mengembangkan hasil pembangunan, (6) Partisipasi dalam menilai pembangunan, yaitu keterlibatan masyarakat dalam menilai sejauh mana pelaksanaan pembangunan sesuai dengan rencana dan sejauh mana hasilnya dapat memenuhi kebutuhan masyarakat.

Dengan memperhatikan uraian diatas, terlihatlah gambaran ruang lingkup partisipasi aktif masyarakat dalam pembangunan dimana paetisipasi diharapkan meliputi tiga hal yaitu sebagai berikut : (1) dalam memikul beban pembangunan, (2) dalam mempertanggungjawabkan atas pelaksanaan pembangunan serta (3) dalam menerima hasil – hasil pembangunan. Sedangkan bentuk partisipasi profesional dalam pembangunan adalah Partisipasi dalam perencanaan pembangunan, termasuk pengambilan keputusan (penetapan rencana). perasaan terlibat dalam perencanaan perlu ditumbuhkan sedini mungkin didalam

masyarakat. Partisipasi ini disebut juga partisipasi dalam pengambilan keputusan, termasuk keputusan politik yang menyangkut nasib mereka dan partisipasi yang bersifat teknis.

2. Sumber Daya Aparatur Pemerintahan Desa

Dalam organisasi Pemerintah Desa para Perangkat Desa memiliki fungsi yang berkaitan dengan bidang kerja yang sama dan merupakan suatu kesatuan/unit kerja. Efisiensi arus kerja tergantung dari keberhasilan memadukan kesatuan – kesatuan kerja/unit – unit kerja yang terencana dalam suatu organisasi. Begitupula dengan organisasi Pemerintah Desa.

Pengembangan sumber daya Perangkat Desa adalah merupakan upaya untuk meningkatkan kemampuan kerja Perangkat Desa dalam pelaksanaan kegiatan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat secara efektif dan efisien, serta mampu menghadapi tantangan dan perubahan dimasa depan, untuk mencapai harapan yang demikian, maka pada saat tu dan nantinya dibutuhkan sumber daya Perangkat Desa yang dinami, proaktif, memiliki visi, inovatif, korektif, sadar teknologi dan peka terhadap perubahan dan tuntutan. Pengembangan sumber daya Perangkat Desa sangat penting, untuk menghadapi tuntutan tugas sekarang maupun untuk menjawab tantangan masa depan.

Pembinaan, penyempurnaan dan pendayagunaan Perangkat Desa perlu dilakukan secara terus menerus sehingga dapat meningkatkan kemampuan, pengabdian, disiplin dan keteladanannya. Sadar akan peranan dan kedudukan Perangkat Esa yang strategis tersebut, maka upaya peningkatan kemampuan sumber daya Perangkat Desa harus selalu mengacu kepada perwujudan – perwujudan tujuan pembangunan di Desa yang akan menentukan masa depan daerah tersebut. Pada persoalan ini, yang menjadi instrumen penting dalam peningkatan kualitas Perangkat Desa adalah melalui pendidikan dan pelatihan.

Meningkatkan kualtas kemampuan yang menyangkut kemampuan bekerja, berpikir dan keterampilan, maka upaya pendidikan dan pelatihan adalah yang paling diperlukan, sehingga dpat disimpulkan bahwa pendidikan dan pelatihan bagi perangkat desa merupakan unsur yang terpenting dalam pengembangan sumber daya manusia, guna meningkatkan kemampuan kerja perangkat desa dan selanjutnya meningkatkan prouktivitas organisasi.

3. Asset dan Kekayaan Desa

Kekayaan desa adalah segala kekayaan dan sumber penghasilan bagi desa, barang desa adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban APB Desa atau berasal dari perolehan lainnya yang sah. Perolehan kekayaan desa dapat berasal dari : pengadaan.pembelian yang bersumber dari APBDes yang sudah ditetapkan serta sumbangan, bantuan atau pemberian dari pihak luar yang berasal dari pemerintah maupun pihak swasta yang tidak bersifat mengikat.

Kekayaan Desa terdiri atas : Tanah Kas Desa, Pasar Desa, Bangunan Milik Desa, Prnjek Rekreasi, Lapangan Desa, Sumber Mata Air, Lain – lain Kekayaan Desa. Pengembangan terhadap sumber – sumber kekayaan desa dilakukan oleh Pemerintah Desa dan/atau dengan dukungan Pemerintah Kabupaten, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Pusat. Pengembangan kekayaan desa sebagaimana dimaksud dapat dilakukan sendiri oleh Pemerintah Desa maupun mengadakan kerjasama dengan pihak lain.

Instansi atau pihak lain yang menggunakan atau meminjam tanah kas desa, wajib memberikan kontribusi kepada desa yang bersangkutan yang besarnya ditetapkan dalam peraturan desa. Kekayaan desa sebagaimana dimaksud dilatang dilimpahkan atau

diserahkan kepada pihak lain, kecuali dengan Peraturan Desa. Pemanfaatan tanah kas desa selain digunakan untuk pertanian harus mendapatkan ijin dari Bupati.

Data kekayaan desa dicatat dalam daftar inventaris kekayaan desa yang selanjutnya dituangkan dalam Neraca Desa. Peralihan fungsi kekayaan desa dapat dilakukan dan dituangkan dalam Peraturan Desa. Tanah kas desa yang dialihkan kepada pihak lain atau diperlukan untuk proyek harus mendapatkan ganti berupa tanah yang senilai atau lebih dengan tanah kas yang dialihkan dengan mempertimbangkan kepentingan dan kemajuan pembangunan masyarakat desa setempat dan ditetapkan dengan Peraturan Desa.

2.1.4 KONSEP PEMEKARAN WILAYAH DAN TAHAPAN PERENCANAAN PEMEKARAN DESA

A. Konsep Pemekaran Wilayah

Konsep pemekaran wilayah pada dasarnya wilayah pada dasarnya merupakan upaya meningkatkan kualitas dan intensitas pelayanan pada masyarakat. Dari segi pengembangan wilayah, calon wilayah baru yang akan dibentuk perlu memiliki basis sumber daya yang seimbang antara satu dengan yang lain. Hal ini perlu diupayakan agar tidak terjadi disparitas yang mencolok pada masa datang. Selanjutnya dalam suatu usaha pemekaran wilayah akan diciptakan ruang publik baru yang merupakan kebutuhan kolektif semua warga wilayah baru. Ruang publik baru akan mempengaruhi aktivitas orang atau masyarakat agar merasa diuntungkan atau sebaliknya dalam memperoleh pelayanan dari pusat pemerintahan baru disebabkan jarak pergerakan berubah.

Pemekaran wilayah pada prinsipnya bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, dengan meningkatkan serta mempercepat pelayanan, kehidupan demokrasi, perekonomian daerah, pengelolaan potensi daerah, kemandirian dan ketertiban, dan hubungan yang serasi antar daerah dan pusat. Pada hakekatnya tujuan pemekaran wilayah sebagai upaya peningkatan sumberdaya secara berkelanjutan, meningkatkan keserasian perkembangan antar wilayah dan antar sektor, memperkuat integrasi nasional yang secara keseluruhan dapat meningkatkan kualitas hidup.

B. Tahapan Perencanaan Pemekaran Desa

Perencanaan pemekaran desa paling tidak harus menempuh 9 (sembilan) tahapan yang harus dilakukan. Tahap pertama adalah membuat gambaran kondisi saat ini dan identifikasi persoalan, baik jangka pendek, jangka menengah maupun jangka panjang. Setelah membuat gambaran kondisi, ditetapkan visi, misi dan tujuan umum dari perencanaan. Setelah menetapkan visi dan misi, langkah berikutnya mengidentifikasi pembatas dan kendala yang sudah ada saat ini maupun yang diperkirakan akan muncul pada masa yang akan datang.

Tahap selanjutnya adalah membuat proyeksi berbagai variabel yang terkait, baik yang bersifat *controllable* (dapat dikendalikan) maupun *non-controllable* (diluar jangkauan pengenalan pihak perencana). Setelah membuat proyeksi, dilanjutkan dengan menetapkan sasaran yang diperkirakan dapat dicapai dalam kurun waktu tertentu, yaitu berupa tujuan yang dapat diukur, setelah itu mencari dan mengevaluasi berbagai alternatif yang terbaik dan menentukan berbagai kegiatan pendukung yang akan dilaksanakan. Tahapan berikutnya adalah menetapkan lokasi dari berbagai kegiatan yang akan dilaksanakan serta menyusun kebijakan dan strategi agar kegiatan pada tiap lokasi berjalan sesuai dengan yang diharapkan.

Perencanaan pemekaran desa paling tidak melalui 3 (tiga) fase perencanaan yaitu fase pemikiran strategis yang merumuskan komponen – komponen perencanaan, fase jangka panjang yang didalamnya terdiri dari proses, area strategi kunci, analisis isu kritis, sasaran jangka panjang dan rencana tindakan strategis, serta fase perencanaan taktis, yang meliputi area hasil kunci, analisis isu kritis, indikator kinerja kunci, sasaran, rencana tindakan dan peninjauan rencana.

2.2 PRAKTEK EMPIRIS

Bencana Lumpur Panas Sidoarjo yang menggenangi beberapa desa/kelurahan di Kecamatan Porong, Jabon dan Tanggulangin menyebabkan berbagai permasalahan diantaranya permasalahan sosial, politik, ekonomi serta lumpuhnya pelayanan pemerintahan diantaranya yaitu pelayanan dalam bidang pendidikan, kesehatan, serta administrasi kewilayahan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Desa/Kelurahan. Adapun wilayah yang terdampak oleh luapan lumpur sesuai Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 13 Tahun 2020 tentang Tugas Pokok dan Fungsi Pusat Pengendalian Lumpur Sidoarjo serta Peraturan Presiden No. 21 Tahun 2017 tentang Pembubaran Badan Penanggulangan Lumpur Sidoarjo dan Perpres No. 33 Tahun 2013 Perubahan Kelima atas Peraturan Presiden Nomor 14 Tahun 2007 tentang Badan Penanggulangan Lumpur Sidoarjo yaitu terdapat pada 14 Desa dalam 3 administrasi Kecamatan. Wilayah tergenang di Kecamatan Porong terdapat pada Kelurahan Jatirejo, Kelurahan Mindi, Kelurahan Siring, Kelurahan Gedangan, Desa Pamotan, Desa Wunut dan Desa Renokenongo.

Adapun Desa Renokenongo mengalami genangan total. Pada Kecamatan Jabon, wilayah yang tergenang meliputi Desa Besuki, Desa Pejarakan dan Desa Kedungcangkkring dimana masing – masing desa mengalami tergenang sebagian. Sedangkan pada wilayah Kecamatan Tanggulangin, wilayah yang tergenang meliputi Desa Ketapang, Desa Gempolsari, Desa Kalitengah dan Desa Kedungbendo dimana Desa Keungbendo mengalami tergenang total.

Situasi serupa juga terjadi di Desa Besuki, Kecamatan Jabon serta Desa Kedungbendo di Kecamatan Tanggulangin. Meskipun tidak semua wilayahnya tergenang, namun penduduknya sebagian besar sudah tidak bertempat tinggal di wilayah desa yang bersangkutan. Maka kondisi kedua desa tersebut tidak sesuai dengan syarat pembentukan desa pada pasal 8 ayat (3) point b,c,d,e dan f Undang – undang No. 6 tahun 2014 tentang Desa. Pada pasal 9 Undang – undang No. 6 tahun 2014 tentang Desa juga disebutkan bahwa, “ Desa dapat dihapus karena bencana alam dan/atau kepentingan program nasional yang strategis”.

Kondisi Desa/Kelurahan yang sudah tidak memenuhi persyaratan sebagaimana tersebut diatas harus segera dituntaskan agar tidak menimbulkan permasalahan sosial dan ekonomi lebih lanjut serta agar dapat mengoptimalkan pelayanan pemerintahan.

Berdasarkan kajian tentang penghapusan dan penggabungan wilayah kelurahan/desa terdampak Lumpur Panas Sidoarjo, sebaiknya dilakukan penggabungan desa dengan mempertimbangkan jarak, pengelompokkan wilayah dan kemudahan aksesibilitas, didapatkan hasil desa – desa yang dapat digabung maupun desa yang sebaiknya tidak digabung dan tetap menjadi desa seperti saat ini. Adapun penentuan cluster desa – desa pada wilayah penelitian dapat dilihat pada tabel berikut ini :

Tabel 2.1 : Cluster Penggabungan Desa

DESA/KELURAHAN	HASIL PENILAIAN	KESIMPULAN	
KECAMATAN PORONG			
Glagaharum	Desa Induk	Desa Renokenongo + Desa Glagaharum Menjadi Desa Glagaharum Kecamatan Porong	Desa Glagaharum merupakan Desa diluar wilayah Terdampak lumpur, akan tetapi berbatasan langsung dengan wilayah yang terdampak. Melihat persyaratan pembentukan desa pada Desa Glagaharum, maka direkomendasikan sebagai Desa Induk yang menaungi Desa Renokenongo
Renokenongo	Penggabungan Desa		
Porong	Desa Induk	Kelurahan Porong + Desa Mindi Menjadi Kelurahan Porong Kecamatan Porong	Desa mMindi berbatasan langsung dengan Kelurahan Porong. Dilihat dari radius pelayanan Desa Mindi ke wilayah disekitarnya, Kelurahan Porong merupakan wilayah yang terdekat dengan fasilitas yang cukup lengkap. Sehingga walaupun Kelurahan Porong tidak masuk kedalam wilayah terdampak, tetap menjadi desa induk yang menaungi Desa Mindi
Mindi	Penggabungan Desa		
Gedang	Desa Induk	Kelurahan Gedang + Desa Gedang+Desa Siring Menjadi Kelurahan Gedang	Kelurahan Gedang, Desa Jatirejo dan Desa Siring merupakan wilayah yang terdampak sebagian - sebagian pada wilayah desanya. Memperhatikan kedekatan wilayahnya, ketiga desa ini dapat digabungkan menjadi satu. Kelurahan Gedang merupakan wilayah dengan fasilitas pelayanan yang terlengkap sehingga dijadikan Desa Induk yang menaungi Desa Jatirejo dan Desa Siring
Jatirejo	Penggabungan Desa		
Siring	Penggabungan Desa		
Pamotan	Desa Induk	Tidak Direkomendasikan Penggabungan Desa Tetap Desa Pamotan Kecamatan Porong	dilihat dari letak geografisnya, Desa Pamotan tidak secara langsung terdampak lumpur Sidoarjo. Melihat ketersediaan fasilitas pelayanan dan syarat pembentukan desa lainnya, Desa Pamotan masih memenuhi syarat sehingga dapat berdiri sebagai Desa sendiri seperti KOndisi Saat ini
Wunut	Desa Induk	Tidak Direkomendasikan Penggabungan Desa Tetap Desa Wunut Kecamatan Porong	dilihat dari letak geografisnya, Desa Wunut tidak secara langsung terdampak lumpur Sidoarjo. Melihat ketersediaan fasilitas pelayanan dan syarat pembentukan desa lainnya, Desa Pamotan masih memenuhi syarat sehingga dapat berdiri sebagai Desa sendiri seperti KOndisi Saat ini
KECAMATAN JABON			
Keboguyang	Desa Induk	Desa Keboguyang + Desa Besuki Menjadi Desa Keboguyang Kecamatan Jabon	Desa Keboguyang merupakan Desa diluar wilayah Terdampak lumpur, akan tetapi berbatasan langsung dengan wilayah yang terdampak. Melihat persyaratan pembentukan desa pada Desa Keboguyang maka direkomendasikan sebagai Desa Induk yang menaungi Desa Besuki
Besuki	Penggabungan Desa		

DESA/KELURAHAN	HASIL PENILAIAN	KESIMPULAN	
Kedungcangkring	Desa Induk	Desa Kedungcangkring + Desa Pejarakan Menjadi Desa Kkedungcangkring	Desa Kedungcangkring dann Desa Pejarakan merupakan wilayah yang terdampak sebagian - sebagian pada wilayah desanya. Memperhatikan kedekatan wilayahnya, kedua desa ini dapat digabungkan menjadi satu. Desa kedungcangkring merupakan wilayah dengan fasilitas pelayanan yang terlengkap sehingga dijadikan Desa Induk yang menaungi Desa Pejarakan
Pejarakan	Penggabungan Desa		
KECAMATAN TANGGULANGIN			
Kalisampurno	Desa Induk	Desa Kalisampurno + Desa Ketapang Menjadi Desa Kalisampurno Kecamatan Tanggulangin	Desa Ketapang berbatasan langsung dengan Desa kalisampurno. Dilihat dari radius pelayanan Desa Ketapang ke wilayah disekitarnya, Desa Kalisampurno merupakan wilayah yang terdekat dengan fasilitas yang cukup lengkap. Sehingga walaupun Desa Kalisampurno tidak masuk kedalam wilayah terdampak, tetap menjadi desa induk yang menaungi Desa Ketapang
Ketapang	Penggabungan Desa		
Gempolsari	Desa Induk	Desa Gempolsari + Desa Kedung Bendo Menjadi Desa Gempolsari Kecamatan Tanggulangin	Desa Gempolsari dann Desa Kedungbendo merupakan wilayah yang terdampak sebagian - sebagian pada wilayah desanya. Memperhatikan kedekatan wilayahnya, kedua desa ini dapat digabungkan menjadi satu. Desa Gempolsari merupakan wilayah dengan fasilitas pelayanan yang terlengkap sehingga dijadikan Desa Induk yang menaungi Desa Kedungbendo
Kedungbendo	Penggabungan Desa		
Kalitengah	Desa Induk	Tidak Direkomendasikan Penggabungan Desa Tetap Desa Kalitengah Kecamatan Tanggulangin	Dilihat dari letak geografisnya, Desa Kalitengah tidak secara langsung terdampak lumpur Sidoarjo. Melihat ketersediaan fasilitas pelayanan dan syarat pembentukan desa lainnya, Desa Kalitengah masih memenuhi syarat sehingga dapat berdiri sebagai Desa sendiri seperti KOndisi Saat ini

Sumber : Hasil Analisa, 2020

EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANGAN

3.1 UNDANG – UNDANG NO.6 TAHUN 2014 TENTANG DESA

Pengaturan Desa bertujuan :

1. memberikan pengakuan dan penghormatan atas Desa yang sudah ada dengan keberagamannya sebelum dan sesudah terbentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia;
2. memberikan kejelasan status dan kepastian hukum atas Desa dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia demi mewujudkan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia;
3. melestarikan dan memajukan adat, tradisi, dan budaya masyarakat Desa;
4. mendorong prakarsa, gerakan, dan partisipasi masyarakat Desa untuk pengembangan potensi dan Aset Desa guna kesejahteraan bersama;
5. membentuk Pemerintahan Desa yang profesional, efisien dan efektif, terbuka, serta bertanggung jawab;
6. meningkatkan pelayanan publik bagi warga masyarakat Desa guna mempercepat perwujudan kesejahteraan umum;
7. meningkatkan ketahanan sosial budaya masyarakat Desa guna mewujudkan masyarakat Desa yang mampu memelihara kesatuan sosial sebagai bagian dari ketahanan nasional;
8. memajukan perekonomian masyarakat Desa serta mengatasi kesenjangan pembangunan nasional; dan
9. memperkuat masyarakat Desa sebagai subjek pembangunan.

Penataan desa bertujuan :

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

Penataan desa meliputi :

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

Pembentukan Desa merupakan tindakan mengadakan Desa baru di luar Desa yang ada. Pembentukan Desa 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. Pembentukan Desa harus memenuhi syarat :

- a. batas usia Desa induk paling sedikit 5 (lima) tahun terhitung sejak pembentukan;
- b. jumlah penduduk, yaitu:
 1. wilayah Jawa paling sedikit 6.000 (enam ribu) jiwa atau 1.200 (seribu dua ratus) kepala keluarga;
 2. wilayah Bali paling sedikit 5.000 (lima ribu) jiwa atau 1.000 (seribu) kepala keluarga;
 3. wilayah Sumatera paling sedikit 4.000 (empat ribu) jiwa atau 800 (delapan ratus) kepala keluarga;
 4. wilayah Sulawesi Selatan dan Sulawesi Utara paling sedikit 3.000 (tiga ribu) jiwa atau 600 (enam ratus) kepala keluarga;
 5. wilayah Nusa Tenggara Barat paling sedikit 2.500 (dua ribu lima ratus) jiwa atau 500 (lima ratus) kepala keluarga;
 6. wilayah Sulawesi Tengah, Sulawesi Barat, Sulawesi Tenggara, Gorontalo, dan Kalimantan Selatan paling sedikit 2.000 (dua ribu) jiwa atau 400 (empat ratus) kepala keluarga;
 7. wilayah Kalimantan Timur, Kalimantan Barat, Kalimantan Tengah, dan Kalimantan Utara paling sedikit 1.500 (seribu lima ratus) jiwa atau 300 (tiga ratus) kepala keluarga;
 8. wilayah Nusa Tenggara Timur, Maluku, dan Maluku Utara paling sedikit 1.000 (seribu) jiwa atau 200 (dua ratus) kepala keluarga; dan
 9. wilayah Papua dan Papua Barat paling sedikit 500 (lima ratus) jiwa atau 100 (seratus) kepala keluarga.
- c. wilayah kerja yang memiliki akses transportasi antar wilayah;
- d. sosial budaya yang dapat menciptakan kerukunan hidup bermasyarakat sesuai dengan adat istiadat Desa;
- e. memiliki potensi yang meliputi sumber daya alam, sumber daya manusia, dan sumber daya ekonomi pendukung;
- f. batas wilayah Desa yang dinyatakan dalam bentuk peta Desa yang telah ditetapkan dalam peraturan Bupati/Walikota;
- g. sarana dan prasarana bagi Pemerintahan Desa dan pelayanan publik; dan

- h. tersedianya dana operasional, penghasilan tetap, dan tunjangan lainnya bagi perangkat Pemerintah Desa sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam wilayah Desa dibentuk dusun atau yang disebut dengan nama lain yang disesuaikan dengan asal usul, adat istiadat, dan nilai sosial budaya masyarakat Desa. Pembentukan Desa dilakukan melalui Desa persiapan. Desa persiapan merupakan bagian dari wilayah Desa induk. Desa persiapan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) dapat ditingkatkan statusnya menjadi Desa dalam jangka waktu 1 (satu) sampai 3 (tiga) tahun. Peningkatan status dilaksanakan berdasarkan hasil evaluasi.

Desa dapat dihapus karena bencana alam dan/atau kepentingan program nasional yang strategis. Dua Desa atau lebih yang berbatasan dapat digabung menjadi Desa baru berdasarkan kesepakatan Desa yang bersangkutan dengan memperhatikan persyaratan yang ditentukan dalam Undang-Undang.

Desa dapat berubah status menjadi kelurahan berdasarkan prakarsa Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa melalui Musyawarah Desa dengan memperhatikan saran dan pendapat masyarakat Desa.

Seluruh barang milik Desa dan sumber pendapatan Desa yang berubah menjadi kelurahan menjadi kekayaan/aset Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota yang digunakan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat di kelurahan tersebut dan pendanaan kelurahan dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota.

Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dapat mengubah status kelurahan menjadi Desa berdasarkan prakarsa masyarakat dan memenuhi persyaratan yang ditentukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Kelurahan yang berubah status menjadi Desa, sarana dan prasarana menjadi milik Desa dan dikelola oleh Desa yang bersangkutan untuk kepentingan masyarakat Desa. Pendanaan perubahan status kelurahan dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota.

Pemerintah dapat memprakarsai pembentukan Desa di kawasan yang bersifat khusus dan strategis bagi kepentingan nasional.

3.2 PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 43 TAHUN 2014 TENTANG PERATURAN PELAKSANAAN UNDANG – UNDANG NOMOR TAHUN 2014 TENTANG DESA

Pembentukan Desa diprakarsai oleh :

- a. Pemerintah; atau
- b. pemerintah daerah kabupaten/kota.

Pembentukan Desa oleh Pemerintah, meliputi :

1. Pemerintah dapat memprakarsai pembentukan Desa di kawasan yang bersifat khusus dan strategis bagi kepentingan nasional.
2. Prakarsa pembentukan Desa dapat diusulkan oleh kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian terkait.
3. Usul prakarsa pembentukan Desa diajukan kepada Menteri.

Pembentukan Desa oleh Pemerintah dapat berupa :

- a. pemekaran dari 1 (satu) Desa menjadi 2 (dua) Desa atau lebih; atau
- b. penggabungan bagian Desa dari Desa yang bersanding menjadi 1 (satu) Desa atau penggabungan beberapa Desa menjadi 1 (satu) Desa baru.

Pembentukan Desa oleh Pemerintah Daerah kabupaten/kota. Pemerintah daerah kabupaten/kota dalam memprakarsai pembentukan Desa berdasarkan atas hasil evaluasi tingkat perkembangan Pemerintahan Desa di wilayahnya. Pemerintah daerah kabupaten/kota dalam memprakarsai pembentukan Desa harus mempertimbangkan prakarsa masyarakat Desa, asal usul, adat istiadat, kondisi sosial budaya masyarakat Desa, serta kemampuan dan potensi Desa.

Pembentukan Desa oleh pemerintah daerah kabupaten/kota dapat berupa :

- a. pemekaran dari 1 (satu) Desa menjadi 2 (dua) Desa atau lebih; atau
- b. penggabungan bagian Desa dari Desa yang bersanding menjadi 1 (satu) Desa atau penggabungan beberapa Desa menjadi 1 (satu) Desa baru.

Bupati/walikota setelah menerima hasil kesepakatan musyawarah Desa membentuk tim pembentukan Desa persiapan. Pembentukan Desa persiapan meliputi :

- 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 ekonomi, pendidikan, dan kesehatan; dan
- h. pembukaan akses perhubungan antar-Desa.

Ketentuan mengenai pembentukan Desa melalui pemekaran berlaku secara mutatis mutandis terhadap pembentukan Desa melalui penggabungan bagian Desa dari 2 (dua) Desa atau lebih yang bersanding menjadi 1 (satu) Desa baru.

Penghapusan Desa, meliputi :

1. Penghapusan Desa dilakukan dalam hal terdapat kepentingan program nasional yang strategis atau karena bencana alam.
2. Penghapusan Desa menjadi wewenang Pemerintah.

3.3 PERATURAN MENTERI DALAM NEGERI NO 1 TAHUN 2017 TENTANG PENATAAN DESA

Ruang lingkup Peraturan Menteri ini meliputi :

- a. penataan Desa; dan
- b. penataan Desa Adat.

Penataan Desa dan penataan Desa Adat berupa :

- a. pembentukan Desa dan Desa Adat;
- b. penghapusan Desa dan Desa Adat; dan
- c. perubahan status Desa dan Desa Adat.

Penataan Desa oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota bertujuan :

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

Pembentukan Desa merupakan tindakan mengadakan Desa baru di luar Desa yang ada. Pembentukan Desa dengan mempertimbangkan prakarsa masyarakat Desa, asal usul, adat istiadat, kondisi sosial budaya masyarakat Desa, serta kemampuan dan potensi Desa.

Pembentukan Desa harus memenuhi syarat :

- batas usia Desa induk paling sedikit 5 (lima) tahun terhitung sejak pembentukan;
- jumlah penduduk, yaitu :
 - wilayah Jawa paling sedikit 6.000 (enam ribu) jiwa atau 1.200 (seribu dua ratus) kepala keluarga;
 - wilayah Bali paling sedikit 5.000 (lima ribu) jiwa atau 1.000 (seribu) kepala keluarga;
 - wilayah Sumatera paling sedikit 4.000 (empat ribu) jiwa atau 800 (delapan ratus) kepala keluarga;
 - wilayah Sulawesi Selatan dan Sulawesi Utara paling sedikit 3.000 (tiga ribu) jiwa atau 600 (enam ratus) kepala keluarga;
 - wilayah Nusa Tenggara Barat paling sedikit 2.500 (dua ribu lima ratus) jiwa atau 500 (lima ratus) kepala keluarga;
 - wilayah Sulawesi Tengah, Sulawesi Barat, Sulawesi Tenggara, Gorontalo, dan Kalimantan Selatan paling sedikit 2.000 (dua ribu) jiwa atau 400 (empat ratus) kepala keluarga;
 - wilayah Kalimantan Timur, Kalimantan Barat, Kalimantan Tengah, dan Kalimantan Utara paling sedikit 1.500 (seribu lima ratus) jiwa atau 300 (tiga ratus) kepala keluarga;
 - wilayah Nusa Tenggara Timur, Maluku, dan Maluku Utara paling sedikit 1.000 (seribu) jiwa atau 200 (dua ratus) kepala keluarga; dan
 - wilayah Papua dan Papua Barat paling sedikit 500 (lima ratus) jiwa atau 100 (seratus) kepala keluarga.
- wilayah kerja yang memiliki akses transportasi antar wilayah;
- sosial budaya yang dapat menciptakan kerukunan hidup bermasyarakat sesuai dengan adat istiadat Desa;
- memiliki potensi yang meliputi sumber daya alam, sumber daya manusia, dan sumber daya ekonomi pendukung;
- batas wilayah Desa yang dinyatakan dalam bentuk peta Desa yang telah ditetapkan dalam Peraturan Bupati/Wali Kota;
- sarana dan prasarana bagi pemerintahan Desa dan pelayanan publik; dan
- tersedianya dana operasional, penghasilan tetap, dan tunjangan lainnya bagi perangkat pemerintah Desa sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- cakupan wilayah Desa terdiri atas dusun atau dengan sebutan lain.

Cakupan wilayah Desa diatur dengan Peraturan Bupati/Wali Kota dengan mempertimbangkan asal usul, adat istiadat, dan nilai sosial budaya masyarakat Desa.

Pembentukan Desa oleh Pemerintah Pusat :

1. Pemerintah Pusat dapat memprakarsai pembentukan Desa di kawasan yang bersifat khusus dan strategis bagi kepentingan nasional, tanpa memperhatikan persyaratan pembentukan Desa.

2. Pembentukan Desa oleh Pemerintah Pusat dapat berupa :
 - a. pemekaran dari 1 (satu) desa menjadi 2 (dua) Desa atau lebih; atau
 - b. penggabungan bagian Desa dari Desa yang bersanding atau penggabungan beberapa Desa menjadi 1 (satu) Desa baru.

Pembentukan Desa oleh Pemerintah Daerah Provinsi :

1. Pemerintah Daerah Provinsi dapat melakukan pembentukan Desa dalam rangka pengembangan antar wilayah Kabupaten/Kota, laju pertumbuhan, dan pemerataan hasil-hasil pembangunan.
2. Pembentukan Desa oleh Pemerintah Daerah Provinsi 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; dan
 - c. penggabungan beberapa desa menjadi 1 (satu) Desa baru.
3. Pembentukan Desa oleh Pemerintah Daerah Provinsi dilaksanakan melalui Desa persiapan.

Verifikasi persyaratan berupa :

- a. verifikasi administrasi; dan
- b. verifikasi teknis.

Verifikasi administrasi dilakukan dengan meneliti dokumen terkait berita acara hasil musyawarah Desa dan notulen musyawarah Desa serta batas usia minimal Desa induk dan jumlah penduduk minimal. Verifikasi teknis dapat dilakukan melalui peninjauan lapangan. Peninjauan lapangan dilakukan untuk :

- verifikasi ketersediaan akses transportasi dan komunikasi antar wilayah;
- verifikasi faktual kondisi keeratan kelompok sosial, kondisi adat dan tradisi di wilayah calon Desa persiapan yang mendukung penyelenggaraan pemerintahan calon Desa persiapan;
- verifikasi faktual kondisi perekonomian, kondisi sumber daya manusia dalam masa usia produktif di wilayah calon Desa persiapan yang memungkinkan untuk maju dan berkembang secara layak dengan potensi lokal;
- verifikasi syarat jumlah penduduk Desa induk dan Desa pemekaran;
- verifikasi batas wilayah calon Desa persiapan dalam peta Desa induk; dan
- verifikasi ketersediaan sarana dan prasarana pendukung bagi penyelenggaraan pemerintahan Desa dan pelayanan publik.

Verifikasi ketersediaan sarana dan prasarana pendukung bagi penyelenggaraan pemerintahan Desa dan pelayanan publik untuk mengecek ketersediaan :

- a. sarana perkantoran tempat penyelenggaraan pemerintahan Desa persiapan;
- b. kemudahan bagi masyarakat untuk mendapatkan pelayanan publik.

Pembentukan Desa persiapan yang meliputi :

- penetapan batas wilayah Desa sesuai dengan kaidah kartografis;
- pengelolaan anggaran operasional Desa persiapan yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa induk;
- pembentukan struktur organisasi;
- pengangkatan perangkat Desa;
- penyiapan fasilitas dasar bagi penduduk Desa;
- pembangunan sarana dan prasarana pemerintahan Desa;
- pendataan bidang kependudukan, potensi ekonomi, inventarisasi pertanahan serta pengembangan sarana ekonomi, pendidikan dan kesehatan; dan
- pembukaan akses perhubungan antar-Desa.

Pembentukan Desa oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota :

- a. Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dapat memprakarsai pembentukan Desa.
- b. Pembentukan Desa dapat berupa :
 1. pemekaran dari 1 (satu) Desa menjadi 2 (dua) Desa atau lebih; atau
 2. penggabungan bagian Desa dari Desa yang bersanding; dan
 3. penggabungan beberapa Desa menjadi 1 (satu) Desa baru.
- c. Pembentukan Desa oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dilaksanakan melalui Desa persiapan.

3.4 PERATURAN PRESIDEN NOMOR 33 TAHUN 2013 TENTANG PERUBAHAN KELIMA ATAS PERATURAN PRSIDEN NOMOR 14 TAHUN 2007 TENTANG BADAN PENANGGULANGAN LUMPUR SDOARJO

Peraturan Presiden Nomor 14 tahun 2007 tentang Badan Penanggulangan Lumpur Sidoarjo telah beberapa kali diubah dengan peraturan presiden, yaitu :

- a. Nomor 48 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden 14 Tahun 2007 tentang Badan Penanggulangan Lumpur Sidoarjo;
- b. Nomor 40 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Presiden Nomor 14 Tahun 2007 tentang Badan Penanggulangan Lumpur Sidoarjo;
- c. Nomor 68 Tahun 2011 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Presiden Nomor 14 Tahun 2007 tentang Badan Penanggulangan Lumpur Sidoarjo (Lembaran Negara Rpublik Indonesia Tahun 2011 Nomor 92); dan
- d. Nomor 37 Tahun 2012 tentang Perubahan Keempat Atas Peraturan Presiden Nomor 14 tahun 2007 tentang Badan Penanggulangan Lumpur Sidoarjo (Lembaran Negara republik Indonesia Tahu 2012 Nomor 91)

Wilayah penanganan luapan lumpur di luar Peta Area Terdampak tanggal 22 Maret 2007 adalah di Desa Besuki, Desa Pejarakan, dan Desa Kedungcangkring, Kecamatan Jabon Kabupaten Sidoarjo dengan batas-batas meliputi :

- Sebelah utara : tanggul batas Peta Area Terdampak;
- Sebelah timur : jalan tol ruas Porong – Gempol
- Sebelah selatan : Kali Porong; dan
- Sebelah barat : batas Desa Pejarakan dengan Kelurahan Mindi

Termasuk wilayah penanganan luapan lumpur di luar Peta Area Terdampak, beberapa Rukun Tetangga (RT) di Kelurahan Siring, Kelurahan Jatirejo, dan Kelurahan Mindi yang terdiri atas RT 01, RT 02, RT 03, dan RT 12 di lingkup wilayah RW 01, Kelurahan Jatirejo, serta RT 10, RT 13 dan RT 15 di lingkup wilayah RW 02, Kelurahan Mindi yang terkena dampak semburan lumpur berupa amblesan, retakan maupun semburan gas berbahaya sehingga menjadi tidak layak huni

Termasuk wilayah penanganan luapan lumpur di luar Peta Area terdampak, berdasarkan hasil kajian tim terpadu, meliputi beberapa RT dan hamparan sawah di Desa Besuki, Kelurahan Mindi, Desa Pamotan, Kelurahan Gedang, Desa Ketapang, Desa Gempolsari, Desa Wunut, Desa Kalitengah, Desa Glagaharum dan Kelurahan Porong yang terdiri atas :

- a. Desa Besuki Kecamatan Jabon
 - RT 01, RT 02, RT 03 dan RT 04 di lingkup wilayah RW 06
 - RT 05, RT 06, dan RT 07 di lingkup wilayah RW 07 serta
 - Sehampan sawah dengan batas – batas meliputi :

- Sebelah utara : batas Desa Glagaharum
- Sebelah timur : sawah Desa Keboguyang, Kecamatan Jabon
- Sebelah selatan : Kali Porong; dan
- Sebelah barat : tanggul

Gambar 3.1 : Wilayah penanganan luapan lumpur di luar Peta Area Terdampak Desa Besuki Kecamatan Jabon



Sumber : Perpres No. 33 Tahun 2013

b. Kelurahan Mindi Kecamatan Porong

- RT 01, RT 02, RT 03, RT 04, RT 05, RT 06 dan RT 07 dilingkup wilayah RW 01
- RT 08, RT 09, RT 11, RT 12 dan RT 14 di lingkup wilayah RW 02; serta
- RT 16, RT 17, RT 18, RT 19 RT 20 dan RT 21 di lingkup wilayah RW 03

c. Desa Pamotan Kecamatan Porong

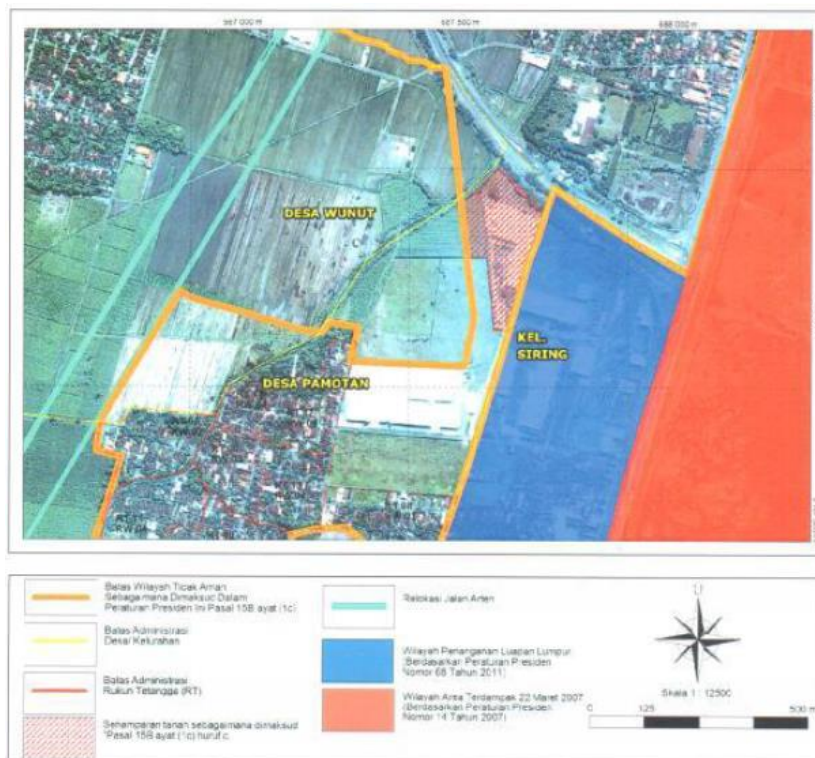
- RT 07 di lingkup wilayah RW 02
- RT 08, RT 09 dan RT 10 di lingkup wilayah RW 03;
- RT 11, RT 12, RT 13 dan RT 14 di lingkup wilayah RW 04; dan
- Sehamparan tanah terletak di bagian utara Desa dengan batas – batas meliputi :
 - Sebelah utara : batas Desa Wunut dan jalan tol ruas Malang – Surabaya;
 - Sebelah timur : batas Kelurahan Siring;
 - Sebelah selatan : pekarangan pabrik; dan
 - Sebelah barat : batas wilayah tidak aman

Gambar 3.2 : Wilayah penanganan luapan lumpur di luar Peta Area Terdampak Kelurahan Mindi Kecamatan Porong



Sumber : Perpres No. 33 Tahun 2013

Gambar 3.3 : Wilayah penanganan luapan lumpur di luar Peta Area Terdampak Desa Pamotan Kecamatan Porong



Sumber : Perpres No. 33 Tahun 2013

d. Kelurahan Gedang Kecamatan Porong

- RT 10 yang terletak di sebelah timur jalan kampung dan batas sebelah timur sungai di lingkup wilayah RW 03;
- RT 11 dan RT 12 di lingkup wilayah RW 04; serta
- RT 15, RT 16 dan sebagian RT 17 dengan batas sebelah timur Jalan Arteri Porong, sebelah barat, utara, dan selatan jalan permukiman di lingkup wilayah RW 05

Gambar 3.4 : Wilayah penanganan luapan lumpur di luar Peta Area Terdampak Kelurahan Gedang Kecamatan Porong



Sumber : Perpres No. 33 Tahun 2013

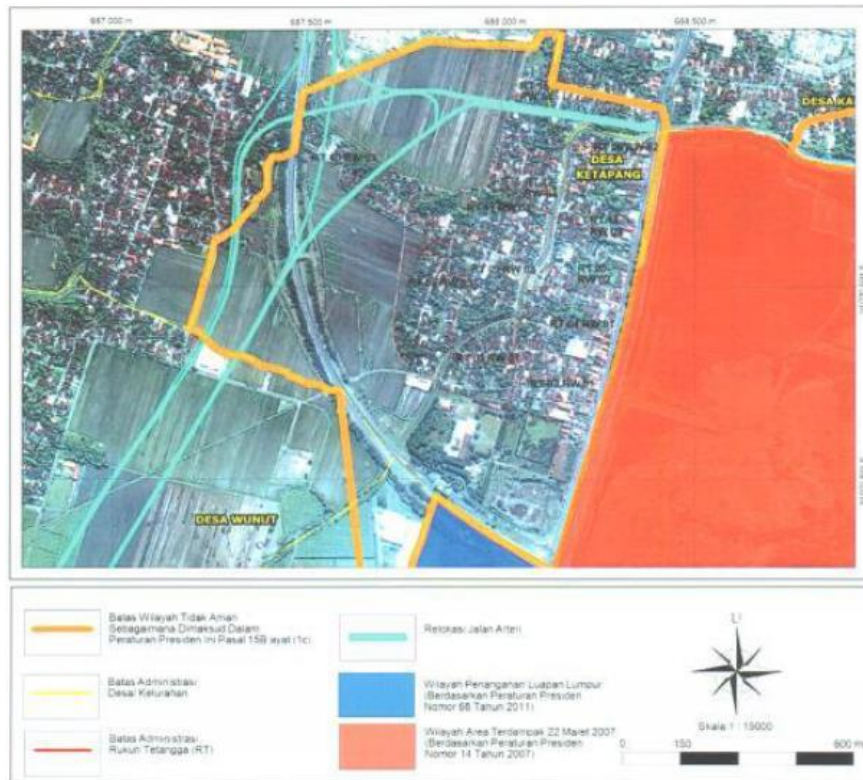
e. Desa Ketapang Kecamatan Tanggulangin

- RT 02, RT 03 dan RT 04 di lingkup wilayah RW 01;
- RT 05, RT 06 dan RT 14 di lingkup wilayah RW 03;
- RT 12 dan RT 15 di lingkup wilayah RW 04;

f. Desa Gempolsari Kecamatan Tanggulangin

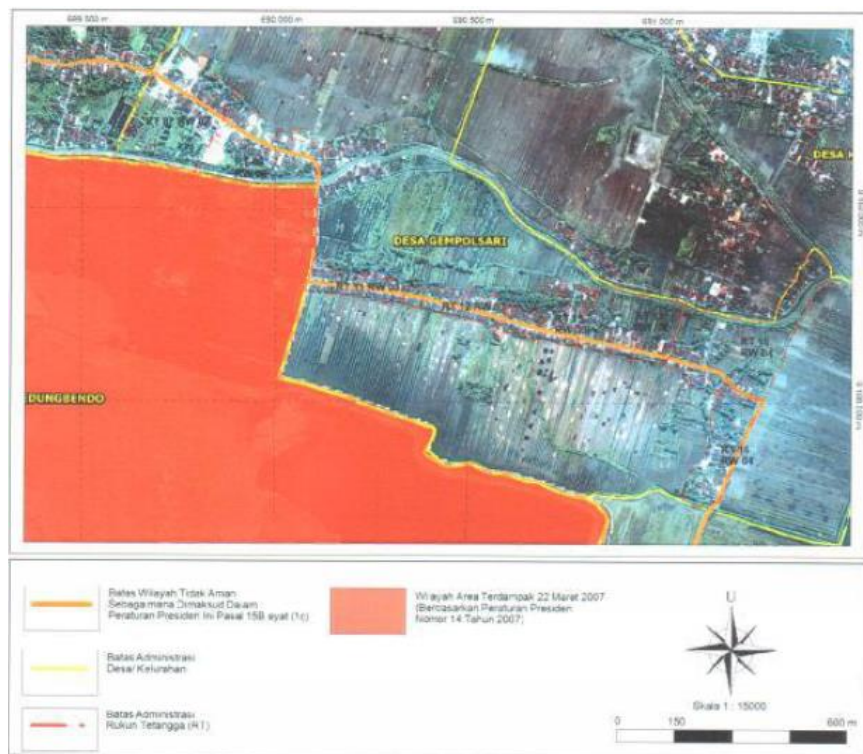
- Sebagian RT 07 dan sebagian RT 08 yang terletak di sebelah selatan jalan kabupaten di lingkup wilayah RW 02;
- Sebagian RT 11, sebagian RT 12 dan sebagian RT 13 yang terletak di sebelah selatan jalan kabupaten di lingkup wilayah RW 03; serta
- Sebagian RT 14 yang terletak di sebelah selatan jalan kabupaten;
- Sebagian RT 15 yang terletak di sebelah barat jalan kabupaten dan sebagian RT 16 yang terletak di sebelah selatan jalan kabupaten di lingkup wilayah RW 04

Gambar 3.5 : Wilayah penanganan luapan lumpur di luar Peta Area Terdampak Desa Ketapang Kecamatan Tanggulangin



Sumber : Perpres No. 33 Tahun 2013

Gambar 3.6 : Wilayah penanganan luapan lumpur di luar Peta Area Terdampak Desa Gempolsari Kecamatan Tanggulangin

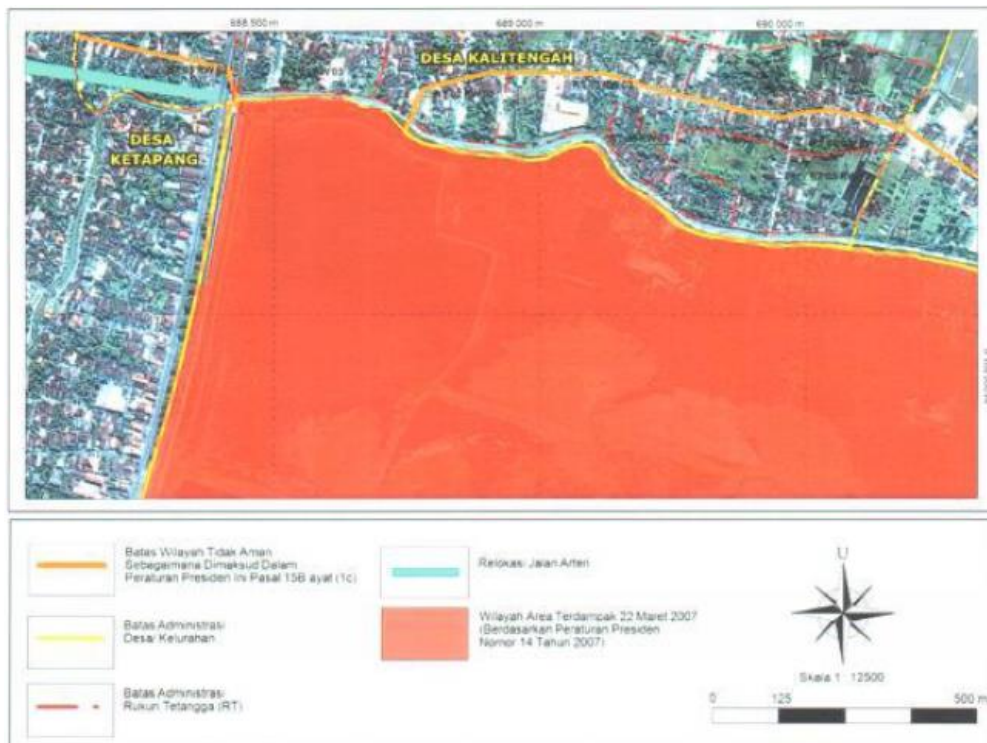


Sumber : Perpres No. 33 Tahun 2013

g. Desa Kalitengah Kecamatan Tanggulangin

- Sebagian RT 05 yang terletak di sebelah selatan jalan desa di lingkup wilayah RW 02; serta
- Sebagian RT 02 yang terletak di sebelah selatan jalan kabupaten dengan batas sebelah barat; jalan desa sesuai dengan batas wilayah tidak aman, sebagian RT 03, sebagian RT 04, RT 05, dan RT 06 yang terletak di sebelah selatan jalan kabupaten di lingkup wilayah RW 03

Gambar 3.7 : Wilayah penanganan luapan lumpur di luar Peta Area Terdampak Desa Kalitengah Kecamatan Tanggulangin

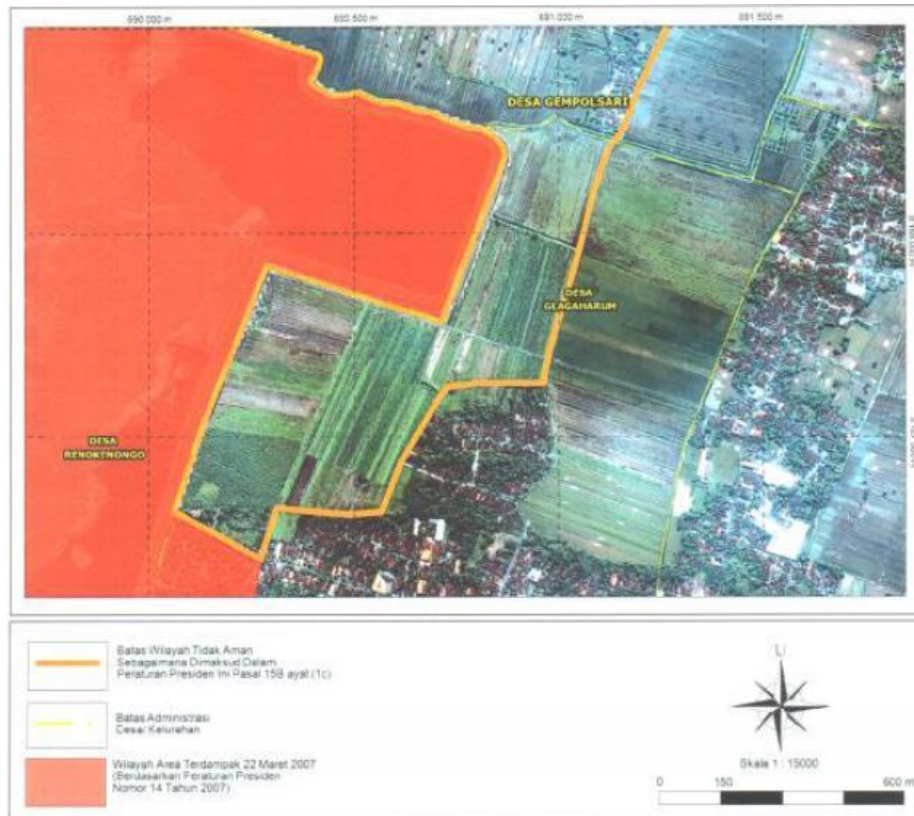


Sumber : Perpres No. 33 Tahun 2013

h. Desa Glagaharum Kecamatan Porong

- Sehamparan sawah dengan batas – batas meliputi :
 - Sebelah utara : batas Desa Gempolsari;
 - Sebelah timur : jalan kabupaten dan jalan desa
 - Sebelah selatan : jalan desa dan batas wilayah Peta Area Terdampak tanggal 22 maret 2007; dan
 - Sebelah barat : batas desa renokenongo dan tanggul (wilayah Peta Area Terdampak tanggal 22 Maret 2007)

Gambar 3.8 : Wilayah penanganan luapan lumpur di luar Peta Area Terdampak Desa Glagaharum Kecamatan Porong



Sumber : Perpres No. 33 Tahun 2013

i. Desa Wunut Kecamatan Porong

- Sehamparan sawah dengan batas – batas meliputi :
 - Sebelah utara : bekas rel lori;
 - Sebelah Timur : Sungai Ketapang
 - Sebelah selatan : batas Desa Pamotan; dan
 - Sebelah barat : jalan relokasi arteri porong; serta
- Sehamparan sawah berbentuk segitiga dengan batas – batas meliputi :
 - Sebelah utara : -
 - Sebelah timur : ruas jalan tol Malang – Surabaya
 - Sebelah selatan : batas /desa Pamotan
 - Sebelah barat : batas wilayah tidak aman

j. Kelurahan Porong Kecamatan Porong

- Sebagian RT 02 di lingkup wilayah RW 01, dengan batas – batas meliputi :
 - Sebelah utara : batas Kelurahan Mindi;
 - Sebelah timur : batas Kelurahan Mindi;
 - Sebelah selatan : saluran irigasi; dan
 - Sebelah barat : batas Kelurahan Mindi

Gambar 3.9 : Wilayah penanganan luapan lumpur di luar Peta Area Terdampak Desa Wunut Kecamatan Porong



Sumber : Perpres No. 33 Tahun 2013

Gambar 3.10 : Wilayah penanganan luapan lumpur di luar Peta Area Terdampak Desa Wunut Kecamatan Porong



Sumber : Perpres No. 33 Tahun 2013

3.5 PERATURAN PRESIDEN NOMOR 21 TAHUN 2017 TENTANG PEMBUBARAN BADAN PENANGGULANGAN LUMPUR SIDOARJO

Penanganan masalah sosial kemasyarakatan dengan cara pembelian tanah dan/atau bangunan masyarakat yang terkena luapan lumpur Sidoarjo dengan pembayaran secara bertahap sesuai dengan Peta Area Terdampak 22 Maret 2007, sebagaimana tercantum dalam lampiran yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Peraturan Presiden ini, dengan akta jual-beli bukti kepemilikan tanah yang mencantumkan luas tanah dan lokasi yang disahkan oleh Pemerintah, tetap dilakukan oleh PT. Lapindo Brantas.

Tanah dan/atau bangunan yang berada di wilayah penanganan luapan lumpur di luar Peta Area Terdampak 22 Maret 2007 yang pembeliannya menjadi beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dalam rangka penanganan masalah sosial kemasyarakatan di wilayah tersebut, merupakan Barang Milik Negara; dan

Biaya upaya penanggulangan semburan lumpur, pengaliran lumpur ke Kali Porong, penanganan infrastruktur, termasuk infrastruktur penanganan luapan lumpur di Sidoarjo, dan biaya tindakan mitigasi untuk melindungi keselamatan masyarakat dan infrastruktur, dibebankan kepada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan sumber dan lainnya yang sah.

Gambar 3.12 : Area Terdampak Berdasarkan Tim Nasional PSLs (22 Maret 2007)



Sumber : Lampiran Pepres No 21 Tahun 2017

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, YURIDIS

4.1 LANDASAN FILOSOFIS

Landasan filosofis menggambarkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum itu, teruraikan dalam Pembukaan UUD 1945, pada alinia keempat :

Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum itu berkenaan tujuan dibentuknya Pemerintah Negara Indonesia, yakni melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Hukum Tata Negara Indonesia menganut paham bahwa Pemerintah Negara Indonesia tidak hanya Pemerintah Pusat, tapi juga mencakup pemerintahan daerah. Ini ditunjukkan oleh Pasal 18 ayat (1) dan ayat (5) UUD 1945 :

1. *Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang (Pasal 18 ayat (1) UUD 1945).*
2. *Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluasluasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat (Pasal 18 ayat (5) UUD 1945).*

Sekalipun Pasal 18 UUD 1945 tidak menentukan Desa sebagai Daerah Otonom, namun praktik pembentukan undang - undang mengenai pemerintahan daerah dan desa serta konteks kelahiran Pasal 18 UUD 1945 menunjukkan Desa merupakan satuan pemerintahan terendah yang berada di kabupaten/kota, yang dicakup dalam Pasal 18 ayat (7) UUD 1945.

Desa, yang memiliki pemerintahan desa dalam sistem pemerintahan Negara Indonesia, memiliki hak untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat dan berperan mewujudkan tujuan dibentuknya Pemerintah Negara Indonesia. Ini sejalan dengan dasar pertimbangan UU 6/2014, yang dalam Menimbang huruf a dan huruf menyatakan :

- a. *bahwa Desa memiliki hak asal usul dan hak tradisional dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat dan berperan mewujudkan cita-cita kemerdekaan berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;*
- b. *bahwa dalam perjalanan ketatanegaraan Republik Indonesia, Desa telah berkembang dalam berbagai bentuk sehingga perlu dilindungi dan diberdayakan agar menjadi kuat, maju, mandiri, dan demokratis sehingga dapat menciptakan landasan yang kuat dalam melaksanakan pemerintahan dan pembangunan menuju masyarakat yang adil, makmur, dan sejahtera;*

Intinya, pemerintahan desa memiliki peran mewujudkan cita-cita kemerdekaan berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yakni tujuan dibentuknya Negara Indonesia sebagaimana dirumuskan dalam Pembukaan UUD 1945. Pemerintahan desa diselenggarakan oleh Pemerintah Desa. Artinya, Pemerintah Desa memiliki tanggung jawab untuk berperan mewujudkan tujuan dibentuknya Negara Indonesia sebagaimana dirumuskan dalam Pembukaan UUD 1945.

4.2 LANDASAN SOSIOLOGIS

Landasan sosiologis menggambarkan kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek yang memerlukan penyelesaian, yang sesungguhnya menyangkut fakta empiris mengenai perkembangan masalah dan kebutuhan masyarakat dan negara. Kebutuhan masyarakat pada dasarnya berkenaan dengan kemanfaatan adanya peraturan perundang-undangan.

Berbagai permasalahan yang muncul sangat kompleks, dan dari satu masalah mengakibatkan permasalahan yang lain. Semisal, permasalahan keengganan masyarakat untuk pindah domisili (KTP) meski secara geografis desa yang ditempati sudah terendam lumpur. Ada yang karena faktor kesusahan mengurus perpindahan, ada yang karena menginginkan keuntungan dari ganti rugi aset desa, dan ada pula karena keterikatan kultural dan emosional dengan desa/kelurahan

yang ditempati sejak dulu. Akibat dari tidak pindah KTP ini menimbulkan bermacam permasalahan yang lain, semisal terhambatnya mengakses program-program pelayanan pemerintah, seperti bantuan pendidikan dan kesehatan.

Persoalan lain yang juga muncul dan perlu mendapat perhatian tinggi seperti pada aspek ekonomi. Di desa atau kelurahan yang terdampak masih ditemukan sebagian masyarakat yang mengalami kesulitan dalam mendapatkan pekerjaan. Seperti yang terjadi di desa Ketapang Kecamatan Tanggulangin. Kondisi ini tentu memprihatinkan mengingat betapa pentingnya pekerjaan sebagai sumber penghidupan. Sehingga pihak kecamatan meminta ada perhatian khusus untuk dibuatkan program pemulihan ekonomi di area-area terdampak. Di sisi lain, petani yang selama ini mengandalkan lahan-lahan pertanian harus beradaptasi dengan pekerjaan non-pertanian. Akibatnya tidak sedikit dari warga yang kesusahan beradaptasi dengan profesi di luar petani.

A. Permasalahan Administratif

Persoalan administrasi merupakan bagian dari konsekuensi melemahnya fungsi atau tidak berfungsi sama sekali sistem pemerintahan desa. Setelah bencana lumpur Sidoarjo, masyarakat terberai mencari tempat tinggal di luar daerah asalnya. Perpindahan ini tidak diikuti dengan prosedur administrasi secara lengkap sehingga memunculkan perpindahan yang tercatat secara administrasi dari daerah asal ke tempat tinggalnya yang baru. Penyebabnya antara lain belum tersedianya tempat permanen bagi warga yang pindah ditempat barunya, atau tempat sanak saudara tempat mereka meng-induk. Ada juga persoalan lain karena warga menganggap perpindahan secara administratif itu bukan perkara yang mendesak untuk dilakukan karena pada faktanya sistem pemerintahan desa untuk urusan administrasi masih bisa mereka akses secara mudah. Sekalipun lokasi pemerintahan desa sudah berpindah-pindah. Tentu saja urusan administrasi yang amburadul seperti itu tidak bisa dibiarkan karena berdampak buruk terhadap segenap proses pemerintahan yang lain seperti dalam proses pemilihan umum, pendataan survei nasional, dan pemenuhan hak dan kewajiban sebagai warganegara yang mempunyai hak atas pelayanan dari pemerintah.

Jika diklasifikasi lebih lanjut setidaknya terdapat empat kategori persoalan administrasi yakni :

- a. Beban pungutan biaya terhadap pembuatan KTP baru dan proses perpindahan dari desa asal yang terdampak, ke lokasi tempat tinggal yang baru. Hal ini menyebabkan keengganan sebagian warga untuk memproses perpindahan domisili secara permanen ke lokasi barunya.
- b. Dampak dari status penduduk sementara di lokasi baru, menyebabkan akses warga terdampak di desa/kelurahan yang baru menjadi sangat terbatas. Aksesibilitas mereka untuk pelayanan Kartu Indonesia Sehat, Kartu Indonesia Pintar, dana BOS sampai pelayanan Posyandu mengalami hambatan karena status sebagai penduduk sementara.
- c. Pendataan untuk kepentingan pemilihan umum dan pilkada mengalami hambatan karena persoalan identitas ganda, status penduduk sementara atau penduduk peralihan. KPUD sudah berupaya untuk melakukan pendataan ulang secara lebih baik, namun demikian, masih ada beberapa persoalan yang muncul dengan persoalan akses hak pilih dalam pemilu dan pilkada karena tidak tercatat sebagai pemilih di lokasi baru.
- d. Hilang dan rusaknya data-data desa/kelurahan yang berakibat pada ketersediaan data yang akurat soal catatan kelahiran dan kematian penduduk, luasan dan status tanah warga, wakaf dan fasilitas umum dan data-data lain terkait dengan sensus ekonomi desa. Hal tersebut disebabkan oleh lenyapnya kantor desa, penyelamatan arsip dan data yang dilakukan tidak mendapatkan tempat yang aman karena kantor desa yang berpindah-pindah terlalu sering

B. Permasalahan Aparatur Pemerintahan

Persoalan internal yang dihadapi oleh aparat sipil negara juga dijumpai dalam skala yang serius. Terutama oleh jajaran staf kecamatan dan jajaran perangkat desa di wilayah terdampak. Permasalahan yang dihadapi merupakan dampak sistemik dari rusaknya struktur demografis dan geografis dari wilayah pemerintahan mereka. Akibatnya, sistem pemerintahan kecamatan mengalami persoalan pada penyaluran anggaran yang seharusnya diberikan pada desa/kelurahan. Sedangkan beberapa desa/kelurahan terdampak tidak bisa mencairkan dana ataupun ada beberapa desa lain yang mencairkan, mereka tidak membelanjakan dana desa tersebut sehingga menjadi dana yang tidak bisa dimanfaatkan karena tidak ada sasaran kegiatan yang harus didanai. Beberapa permasalahan yang bisa diklasifikasi antara lain :

- a. Sebagian besar pejabat kepala desa/kelurahan adalah pejabat pelaksana tugas (PLT) sehingga tidak memungkinkan untuk mengambil kebijakan-kebijakan penting yang strategis. Mereka hanya menjalankan roda pemerintahan secara umum dengan skala yang minimal seperti penyediaan surat menyurat untuk warga dan keperluan administrasi lainnya. Kebijakan strategis seperti pembangunan dan penggunaan anggaran dana desa tidak bisa dilakukan oleh pejabat PLT. Selain itu, jumlah perangkat yang menjadi staf pemerintahan desa juga sangat sedikit. Di beberapa desa, pemerintahan desa hanya dilakukan oleh 3-4 orang pejabat PLT dan stafnya. Mereka bertugas mengurus semua permasalahan administratif dan persoalan lainnya yang muncul dalam hubungannya dengan pemerintahan kecamatan dan kabupaten.
- b. Poin pertama berdampak pada terbatasnya kemampuan administrasi, manajerial dan penyelesaian masalah organisasional pemerintahan desa/kelurahan. Selain itu, jumlah perangkat desa yang terlalu sedikit, juga menyebabkan waktu pelayanan administrasi berjalan tidak menentu karena pejabat kepala desa/kelurahan harus membagi staf dan perangkatnya untuk tugas-tugas yang multitasking. Banyak persoalan yang tidak tertangani, tertangani secara terbatas atau tertangani tapi tidak pernah bisa selesai dengan baik.
- c. Dalam status kepegawaian, tidak semua perangkat desa adalah PNS, banyak diantara mereka yang berstatus honorer alias pegawai tidak tetap. Kondisi pemerintahan yang lemah dan tidak stabil memunculkan kekhawatiran atas nasib perpanjangan kontrak mereka. Ketidakpastian yang mereka hadapi sangat beralasan karena beberapa kasus menunjukkan ada tunjangan tambahan dari pemerintah kabupaten mengalami kemacetan atau telat pembayaran sehingga berpengaruh pada pendapatan yang mereka terima. Sementara bagi pegawai dengan status PNS, jika terjadi penggabungan atau penghapusan desa/kelurahan yang ada, juga muncul pertanyaan penting dimana mereka akan ditempatkan? Apakah dilokasi penggabungan desa/kelurahan yang baru atau dipindahkan ke kecamatan atau desa/kelurahan yang lain dalam waktu yang cepat. Jika belum ada mekanisme dan solusi atas persoalan status kepegawaian mereka, ada ketakutan proses perpindahan status dan lokasi unit kerja baru akan terkatung-katung.

C. Permasalahan Ekonomi

Permasalahan yang ditimbulkan dari berhentinya perputaran produksi masyarakat terdampak bencana Lumpur Sidoarjo yang bisa diidentifikasi adalah seputar sektor pertanian meliputi peternakan dan sejenisnya. Rusaknya lahan, ketidadaan tempat produksi menyebabkan mata pencaharian warga menjadi hilang. Hanya di beberapa tempat yang terdampak namun masih menyisakan lahan pertanian, mereka masih bisa memperoleh pendapatan. Sekalipun persoalan lain yang dihadapi adalah kualitas lahan yang buruk karena rusaknya saluran irigasi. Selain itu, bagi warga yang bermatapencaharian sebagai pekerja, lenyapnya pabrik dan sarana produksi

pendukungnya menyebabkan pengangguran dalam skala besar. Jika dirinci lagi, terdapat dua hal utama dalam permasalahan ekonomi yakni :

1. Ganti rugi terhadap warga, baik masyarakat umum atau pengusaha yang belum tuntas membawa konsekuensi pada macetnya perputaran produksi. Bagi warga yang belum mendapatkan pelunasan ganti rugi, akan terasa berat untuk melakukan memulai atau melakukan diversifikasi usaha dalam rangka menggantikan usaha lama mereka yang terhenti. Sedangkan bagi warga yang mempunyai modal dari biaya ganti rugi, cenderung mendirikan usaha baru dilokasi baru dimana mereka tinggal. Faktor penting lainnya adalah ganti rugi yang seharusnya diterima oleh kalangan pengusaha yang kehilangan pabrik dan aset-aset lainnya menjadikan peluang untuk relokasi usaha baru ditempat lain disekitar daerah terdampak yang lebih aman, tidak bisa dilakukan. Akibatnya, tidak ada lapangan usaha baru yang bisa dibuka untuk menampung tenaga kerja lama mereka sehingga mengurangi angka pengangguran secara signifikan.
2. Kerugian yang diderita warga dari berbagai macam profesi. Kerugian tersebut terjadi karena tidak ada produksi, produksi terbatas, pasar yang tidak tersedia dan rusaknya alat produksi. Hal tersebut berdampak pada nihil atau minimnya pendapatan yang bisa diperoleh oleh warga sehingga mereka harus membangun usaha baru ditempat yang lebih jauh dengan modal seadanya bagi yang proses ganti ruginya belum tuntas. Sedangkan bagi yang sudah mendapatkan ganti rugi, mereka bisa merintis usaha baru dan relatif mempunyai ketahanan ekonomi yang lebih baik. Bagi warga yang berprofesi sebagai petani, di beberapa desa yang masih mempunyai lahan, mereka memaksimalkan perolehan panen dari lahan yang bisa digarap. Kendatipun terkendali oleh hal-hal teknis menyangkut sistem irigasi yang terbatas dan kualitas tanah yang tidak bagus. Secara umum, warga yang tidak mempunyai lahan persawahan, peternakan atau akses produksi lainnya, mengandalkan matapencaharian dari berjualan keliling atau menetap dalam skala kecil.

D. Permasalahan Sosial

Dalam melihat permasalahan sosial yang muncul, secara umum tidak termanifestasi dalam ketegangan atau konflik yang berujung pada kekerasan. Permasalahan timbul dari informasi yang simpang siur terkait dengan dampak bencana lumpur secara umum. Beberapa informasi tersebut bisa diverifikasi secara langsung oleh aparat pemerintahan, namun sebagian yang lain mengalami distorsi yang berdampak pada kegelisahan warga terutama dalam persoalan ganti rugi TKD/Aset Desa. Permasalahan ini dijumpai di hampir semua desa/kelurahan yang ada di areal terdampak dengan skala distorsi yang berbeda-beda. Akibatnya, kepentingan sebagian warga untuk tetap terhubung dengan wilayah asalnya di areal terdampak semakin kuat dan memberikan pengaruh terhadap penyelesaian persoalan sosial lainnya. Setidaknya terdapat 2 persoalan sosial:

1. Terdapat perbedaan persepsi warga terkait ganti rugi TKD/Aset Desa. Informasi yang muncul bisa dibagi dalam tiga bagian: Pertama, di desa-desa yang sepenuhnya terendam lumpur, muncul isu bahwa TKD/aset desa yang sudah lenyap akan diganti rugi oleh pemerintah. Kedua, di desa/kelurahan yang sebagian terendam dan menyisakan aset, muncul isu bahwa aset tersebut bisa dijadikan tempat tinggal secara kolektif dan didirikan bangunan serta tempat usaha diatas sebagai kompensasi kepada warga desa/kelurahan yang kehilangan tempat tinggal. Ketiga, bagi desa/kelurahan yang mempunyai TKD/aset desa diluar wilayah desa, bisa ditukar guling oleh pemerintah kabupaten dengan aset lainnya dilokasi yang lebih dekat dengan desa asal mereka.

- Dari ketiga isu tersebut, bertemu dalam isu besar yakni ketika semua TKD/aset desa dikonversi atau ganti rugi, maka hasil berupa uang akan dibagi secara merata ke warga. Hal tersebut semakin memperkuat alasan dan kepentingan untuk tetap tinggal, tercatat atau minimal terhubung dengan desa asalnya.
2. Bagi warga yang berpindah domisili ke tempat yang baru, terdapat persoalan adaptasi dengan lingkungan dan warga sekitar. Mereka menganggap tidak mempunyai ikatan emosional dengan warga ditempat mereka yang baru. Hal ini membutuhkan pendampingan yang memadai untuk memastikan akulturasi bisa dilakukan oleh warga dari areal terdampak bencana dengan desa atau lokasi tempat tinggal barunya. Sebagian besar warga yang sudah mendapatkan ganti rugi, bisa membeli rumah atau tinggal dikompleks perumahan secara kolektif. Jika ini dilakukan, maka persoalan adaptasi dengan lingkungan baru akan bisa teratasi.

E. Permasalahan Budaya

Permasalahan budaya yang muncul diantaranya karena masyarakat perlu melakukan adaptasi dengan lingkungan baru yang ditempati, sehingga penyesuaian ini membutuhkan waktu bagi masyarakat. Berdasarkan pengalaman warga, berada di lingkungan baru tidak hanya menyesuaikan di lingkungan sosial-ekonomi, tetapi juga dengan adat istiadat yang menurut mereka berbeda dengan desa awal yang ditempati. Seperti yang dirasakan oleh warga Glagaharum dan Reokenongo, Kecamatan Porong. Tapi catatan baiknya, perbedaan adat-istiadat ini tidak berdampak buruk terhadap pola komunikasi warga, hanya saja membutuhkan waktu untuk penyesuaian.

Sedangkan untuk desa yang memiliki kesamaan kultur, perpindahan warga ini tidak menyebabkan permasalahan budaya, seperti yang terjadi di Desa Pajajaran dengan Desa Kedungcangkring Kecamatan Jabon. Berhubung warga sudah terbiasa melakukan aktifitas keagamaan dan adat istiadat di antara kedua desa, maka warga Pajajaran yang pindah ke Kedungcangkring relatif tidak mendapat permasalahan budaya.

F. Permasalahan Lingkungan

Permasalahan lingkungan yang muncul merupakan konsekuensi langsung dari adanya bencana lumpur lapindo, sehingga desa-desa yang berada di area terdampak secara umum mengalami permasalahan lingkungan. Dari sekian permasalahan lingkungan yang muncul, ada dua hal pokok permasalahan yang dihadapi oleh warga: yakni permasalahan air bersih dan banjir. Permasalahan air bersih terjadi di Desa Kalitengah dan Gempolsari Kecamatan Tanggulangin dan desa Kedungcangkring Kecamatan Jabon. Sedangkan untuk permasalahan banjir terjadi di desa Kalitengah Kecamatan Tanggulangin.

Berdasarkan pengalaman warga, permasalahan air bersih diatasi dengan cara melakukan kerjasama dengan Dinas Kesehatan dan puskesmas setempat sehingga relatif dapat diatasi. Adapun permasalahan banjir, warga berinisiatif

mengatasinya dengan gotong-royong antar RT dan RW untuk membersihkan sungai. Namun demikian, inisiatif yang dilakukan oleh warga ini tidak mengatasi permasalahan banjir jangka panjang, sehingga warga berharap ada perhatian dari pemerintah daerah untuk ambil bagian dalam penyelesaian permasalahan banjir yang diakibatkan dari bencana lumpur.

Kebutuhan itu pada dasarnya berkenaan dengan kemanfaatan dalam rangka meningkatkan pelayanan kepada masyarakat agar dapat dilaksanakan secara berdaya guna dan berhasil guna, maka perlu adanya pengaturan tentang penggabungan desa terdampak luapan lumpur Sidoarjo.

4.3 LANDASAN YURIDIS

Landasan yuridis menggambarkan upaya mengatasi permasalahan hukum yang berkaitan dengan substansi atau materi yang diatur sehingga perlu dibentuk Peraturan Perundang-Undangan yang baru guna menjamin kepastian hukum. Beberapa permasalahan hukum itu, antara lain:

- a. peraturan yang sudah ketinggalan;
- b. peraturan yang tidak sesuai lagi dengan peraturan yang baru;
- c. peraturan yang tidak harmonis atau tumpang tindih;
- d. peraturannya sudah ada tetapi tidak memadai;
- e. jenis peraturan yang lebih rendah dari yang seharusnya sehingga daya berlakunya lemah;
- f. peraturan yang menjadi dasar pembentukannya telah tidak berlaku; atau
- g. peraturannya memang sama sekali belum ada.

Berasarkan beberapa kriteria diatas, produk hukum tentang penggabungan desa terdampak Lumpur Sidoarjo memang samasekali belum ada mengingat bencana lumpur Sidoarjo sudah terjadi mulai tahun 2007 silam serta dampak yang ditimbulkan sangat besar adanya.

Undang – undang No. 6 tahun 2014 tentang Desa menyebutkan Desa dapat dihapus karena bencana alam dan/atau kepentingan program nasional yang strategis. Dua Desa atau lebih yang berbatasan dapat digabung menjadi Desa baru berdasarkan kesepakatan Desa yang bersangkutan dengan memperhatikan persyaratan yang ditentukan dalam Undang-Undang.

Peraturan Menteri Dalam negeri No. 1 Tahun 2017 tentang Penataan Desa menyebutkan penataan desa dapat berupa pembentukan desa, penghapusan desa dan perubahan status desa. Pembentukan Desa oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota :

- a. Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dapat memprakarsai pembentukan Desa.
- b. Pembentukan Desa dapat berupa :
 1. pemekaran dari 1 (satu) Desa menjadi 2 (dua) Desa atau lebih; atau
 2. penggabungan bagian Desa dari Desa yang bersanding; dan
 3. penggabungan beberapa Desa menjadi 1 (satu) Desa baru.
- c. Pembentukan Desa oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dilaksanakan melalui Desa persiapan.

Berdasarkan landasan yuridis tersebut, pembentukan peraturan perundangan yang mengatur penggabungan desa terdampak lumpur Sidoarjo dapat terwujud.

JANGKAUAN & ARAH PENGATURAN

5.1 ARAH, SASARAN DAN JANGKAUAN PENGATURAN

Pembentukan Peraturan daerah Penggabungan desa terdampak lumpur Sidoarjo dalam rangka meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, melaksanakan fungsi pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan

Penggabungan desa terdampak lumpur Sidoarjo, memiliki tujuan untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, melaksanakan fungsi pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan dalam rangka mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat.

Desa yang karena dampak lumpur Sidoarjo tidak lagi memenuhi syarat sebagai desa dihapus dan atau digabung dengan desa lain yang berdampingan, yang ditempuh melalui musyawarah dengan masyarakat desa yang bersangkutan.

5.2 RUANG LINGKUP MATERI MUATAN

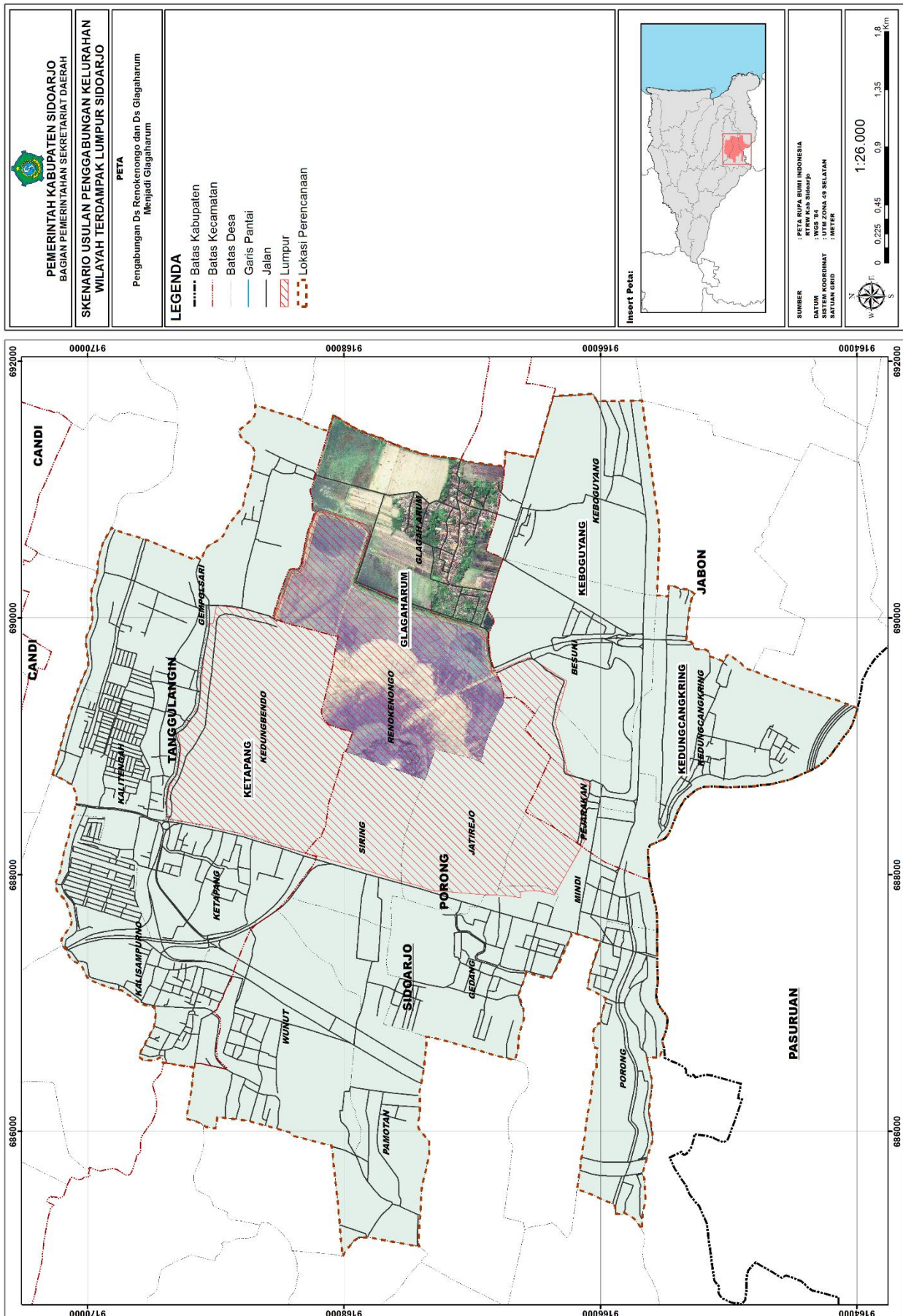
Penggabungan desa terdampak lumpur Sidoarjo meliputi Desa Desa Besuki, Desa Pejarakan, Desa Kedungcangkring, Desa Keboguyang, Desa Renokenongo, Desa Glagaharum, Desa Ketapang, dan Desa Kedungbendo. Desa Glagaharum, Desa Keboguyang, Desa Kedungcangkring, dan Desa Ketapang menjadi desa induk dalam penggabungan desa terdampak sidoarjo;

**A. Penggabungan Desa Glagaharum (Desa Glagaharum + Desa Renokenongo)
Kecamatan Porong**

Desa Glagaharum merupakan Desa diluar wilayah Terdampak lumpur, akan tetapi berbatasan langsung dengan wilayah yang terdampak. Melihat persyaratan pembentukan desa pada Desa Glagaharum, maka direkomendasikan sebagai Desa Induk yang menaungi Desa Renokenongo. Adapun persyaratan yang dipenuhi pada penggabungan desa ini yaitu :

- Jumlah Penduduk lebih dari 6.000 jiwa dimana Desa Gagaharum memiliki jumlah penduduk 4.046 jiwa dan Desa Renokenongo memiliki 2.972 jiwa sehingga jumlah penduduk pada penggabungan desa ini mencapai 7.018 jiwa.
- Akses Transportasi yang menghubungkan kedua desa sudah tersedia dan terhubung pula dengan wilayah lainnya diluar desa yang dimaksud
- Desa Glagaharum memiliki potensi sumberdaya alam berupa tegalan
- Sumberdaya Ekonomi pendukung berupa industri/pergudangan pada Desa Glagaharum
- Desa Glagaharum sebagai Desa Induk memiliki kantor desa
- Desa Glagaharum sebagai Desa Induk memiliki fasilitas kesehatan berupa puskesmas
- Desa Glagaharum sebagai Desa Induk memiliki fasilitas pendidikan berupa PAUD, TPA/TPQ, SD, SMP dan Pesantren
- Desa Glagaharum sebagai Desa Induk memiliki fasilitas peribadatan berupa masji dan musholla

Kelengkapan fasilitas yang dimiliki Desa Glagaharum sebagai desa induk dirasakan cukup untuk melayani Desa Renokenongo dimana pada Desa Renokenongo tidak ditemukan fasilitas yang serupa (tenggelaam)



B. Penggabungan Desa Keboguyang (Desa Keboguyang + Desa Besuki) Kecamatan Jabon

Desa Keboguyang merupakan Desa diluar wilayah Terdampak lumpur, akan tetapi berbatasan langsung dengan wilayah yang terdampak. Melihat persyaratan pembentukan desa pada Desa Keboguyang maka direkomendasikan sebagai Desa Induk yang menaungi Desa Besuki. Adapun persyaratan yang dipenuhi pada penggabungan desa ini yaitu :

1. Jumlah Penduduk lebih dari 6.000 jiwa dimana Desa Keboguyang memiliki jumlah penduduk 5.738 jiwa dan Desa Besuki memiliki 2.210 jiwa sehingga jumlah penduduk pada penggabungan desa ini mencapai 7.948 jiwa.
2. Akses Transportasi yang menghubungkan kedua desa sudah tersedia dan terhubung pula dengan wilayah lainnya diluar desa yang dimaksud
3. Desa Keboguyang memiliki potensi sumberdaya alam berupa tegalan
4. Memiliki Kantor Desa pada Desa Keboguyang
5. Desa Keboguyang sebagai Desa Induk memiliki fasilitas kesehatan berupa Posyandu dan Puskesmas
6. Desa Keboguyang sebagai Desa Induk memiliki fasilitas pendidikan berupa PAUD, TPA/TPQ, SD, dan SMP
7. Desa Keboguyang memiliki fasilitas peribadatan berupa masjid dan musholla

Kelengkapan fasilitas yang dimiliki Desa Keboguyang sebagai desa induk dirasakan cukup untuk melayani Desa Besuki dimana pada Desa Besuki fasilitas yang dimiliki sangat terbatas.

C. Penggabungan Desa Kedungcangkring (Desa Kedungcangkring + Desa Pejarakan) Kecamatan Jabon

Desa Kedungcangkring dan Desa Pejarakan merupakan wilayah yang terdampak sebagian - sebagian pada wilayah desanya. Memperhatikan kedekatan wilayahnya, kedua desa ini dapat digabungkan menjadi satu. Desa kedungcangkring merupakan wilayah dengan fasilitas pelayanan yang terlengkap sehingga dijadikan Desa Induk yang menaungi Desa Pejarakan.

Adapun persyaratan yang dipenuhi pada penggabungan desa ini yaitu :

1. Jumlah Penduduk lebih dari 6.000 jiwa dimana Desa Kedungcangkring memiliki jumlah penduduk 5.441 jiwa dan Desa Pejarakan memiliki 1.217 jiwa sehingga jumlah penduduk pada penggabungan desa ini mencapai 6.658 jiwa.
2. Akses Transportasi yang menghubungkan kedua desa sudah tersedia dan terhubung pula dengan wilayah lainnya diluar desa yang dimaksud
3. Desa Kedungcangkring memiliki potensi sumberdaya alam berupa tegalan
4. Memiliki Kantor Desa pada Desa Kedungcangkring
5. Desa Pejarakan memiliki fasilitas kesehatan berupa Posyandu
6. Desa Kedungcangkring sebagai Desa Induk memiliki fasilitas pendidikan berupa PAUD, TPA/TPQ, SD, dan SMP , dan SMA
7. Desa Kedungcangkring memiliki fasilitas peribadatan berupa masjid

Kelengkapan fasilitas yang dimiliki Desa Kedungcangkring sebagai desa induk dirasakan cukup untuk melayani Desa Besuki dimana pada Desa Besuki fasilitas yang dimiliki sangat terbatas.

D. Penggabungan Desa Ketapang (Desa Ketapang + Desa Kedungendo) Kecamatan Tanggulangin

Desa Ketapang dan Desa Kedungbendo merupakan wilayah yang terdampak sebagian dan keseluruhan pada wilayah desanya. Memperhatikan kedekatan wilayahnya, kedua desa ini dapat digabungkan menjadi satu. Desa Ketapang merupakan wilayah dengan fasilitas pelayanan yang terlengkap sehingga dijadikan Desa Induk yang menaungi Desa Kedungbendo

Adapun persyaratan yang dipenuhi pada penggabungan desa ini yaitu :

1. Akses Transportasi yang menghubungkan kedua desa sudah tersedia dan terhubung pula dengan wilayah lainnya diluar desa yang dimaksud
2. Desa Ketapang sebagai desa induk memiliki Kantor Desa
3. Desa Ketapang sebagai Desa Induk memiliki fasilitas kesehatan berupa puskesmas
4. Desa Ketapang sebagai Desa Induk memiliki fasilitas pendidikan berupa SD
5. Desa Ketapang sebagai Desa Induk memiliki fasilitas peribadatan berupa masjid

