

**PEMBATALAN PERATURAN DAERAH NOMOR 15 TAHUN 2014  
DI KABUPATEN NATUNA**

**Asmin Patros\* , Ratna Sari Duta Dewi\*\*  
Fakultas Hukum, Universitas Internasional Batam**

***Abstract***

*Regional Regulation (PERDA) is a political product that is formed by the Regional Government and the Parliament. Regional Government is divided into provincial government that has the authority to establish a Provincial Regulation is the Governor together with the Provincial Parliament. The District Government that has the authority to establish a District Regulation is the Regency Head or Mayor together with the District Parliament. The regional regulations as Legal Product are a form of written law that contains the rules of behavior that are binding in general. The substance of Regional Regulation must be further elaborated from the higher law by taking into account the specificity of each region. The Regulation must not contradict with higher laws and regulations and as well as public interest. The purpose of this study is to explain the establishment of the villages which is located in Natuna regency. It examines whether it has fulfilled the requirements that are regulated by the Law and to explain its legal implications. The data collection is obtained from study of documents and literature. The method used in this study is a normative legal research method. The results showed that the Establishment of Natuna Regency Regulation No. 15 of 2014 concerning the Establishment of the Village did not follow the procedures / mechanisms that are regulated in the Government Regulation, therefore the Riau Islands Governor has not issued a register code for Village Preparation Establishment, and Registration Number to regulate the village establishment. Consequently, the Minister of the Interior has not issued Village codes. Accordingly, the Regional Regulation may be declared as not aligning with the legal procedures.*

***Keywords : Legal Authority, Regional Regulation, Cancellation, Natuna Regency***

**Abstrak**

Peraturan Daerah atau disingkat Perda merupakan produk politik hukum daerah yang dibentuk oleh Pemerintah Daerah dan DPRD. Dimana Pemerintah Daerah terbagi menjadi pemerintahan Provinsi yang memiliki kewenangan untuk membentuk Perda Provinsi adalah Gubernur bersama-sama dengan DPRD Provinsi. Sedangkan untuk pemerintahan Kabupaten/Kota yang memiliki kewenangan untuk membentuk Perda Kabupaten/Kota adalah Bupati/Walikota bersama-sama dengan DPRD Kabupaten/Kota. Peraturan Daerah sebagai produk hukum daerah merupakan

---

\* Alamat korespondensi : asmin.patros@yahoo.com

\*\* Alamat korespondensi : ratnaduta@gmail.com

bentuk hukum yang tertulis yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat mengikat secara umum. Pengaturan Perda secara substansi haruslah merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya, dengan memperhatikan kekhususan masing-masing daerah dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi serta kepentingan umum. Tujuan penelitian ini adalah untuk menjelaskan pembentukan desa-desa yang berada di Kabupaten Natuna apakah telah memenuhi persyaratan sebagaimana yang diatur dalam Peraturan Perundang-undangan dan untuk menjelaskan implikasi hukum. Pengumpulan data dilakukan dengan studi dokumen dan kepustakaan. Metode penelitian yang digunakan dalam penulisan ini adalah metode penelitian hukum Normatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Penetapan Peraturan Daerah Kabupaten Natuna Nomor 15 Tahun 2014 tentang Pembentukan Desa yang tanpa melalui prosedur/mechanisme sebagaimana diatur di dalam Peraturan Perundang-Undangan sehingga Gubernur Kepulauan Riau tidak mengeluarkan Kode Register untuk Desa Persiapan, Nomor Registrasi untuk Peraturan Daerah dan Kode Desa oleh Menteri Dalam Negeri sehingga Peraturan Daerah tersebut dapat dinyatakan “*tidak mengikuti prosedur hukum yang berlaku*”.

**Kata Kunci : Kewenangan Hukum, Peraturan Daerah, Pembatalan, Kabupaten Natuna**

#### A. Latar Belakang Masalah

Peraturan Daerah atau disingkat Perda merupakan produk hukum daerah yang dibentuk oleh Pemerintah Daerah dan DPRD. Dimana Pemerintah Daerah terbagi menjadi pemerintahan Provinsi yang memiliki kewenangan untuk membentuk Perda Provinsi adalah Gubernur bersama-sama dengan DPRD Provinsi. Sedangkan untuk pemerintahan Kabupaten/Kota yang memiliki kewenangan untuk membentuk Perda Kabupaten/Kota adalah Bupati/Walikota bersama-sama dengan DPRD Kabupaten/Kota. Peraturan Daerah sebagai produk hukum daerah merupakan bentuk hukum yang tertulis yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat mengikat secara umum. Pengaturan Perda secara substansi haruslah merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya, dengan memperhatikan kekhususan masing-masing daerah dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi serta kepentingan umum.

Peraturan Daerah (Perda) dibentuk dengan tujuan untuk mengatur seluruh kegiatan masyarakat yang ada di daerah secara umum, agar tata kehidupan sosial kemasyarakatan dapat sesuai dengan norma hukum yang berlaku di masyarakat dan dapat mendukung penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan negara

Sejalan dengan itu, lahirnya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, yang selama ini penyelenggaraan pemerintahan di Desa pengaturannya belum memberikan keberdayaan bagi Desa untuk melaksanakan roda pemerintahan dan pembangunan. Walaupun secara

historis Desa merupakan cikal bakal terbentuknya masyarakat politik dan pemerintahan di Indonesia jauh sebelum negara dan bangsa ini terbentuk. Mengingat Desa merupakan institusi yang otonom dengan tradisi, adat istiadat yang dipatuhi dan ditaati oleh masyarakat sebagai hukum tersendiri dan relatif mandiri. Dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, maka negara telah menegaskan akan komitmennya untuk melindungi dan memberdayakan Desa agar menjadi kuat, maju, mandiri, dan demokratis.

Gubernur sebagai wakil pemerintah Pusat di daerah dalam melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah Kabupaten/Kota dan tugas pembantuan oleh daerah Kabupaten/Kota, dimana Presiden yang dibantu oleh Gubernur sebagai wakil pemerintah Pusat, dalam melaksanakan pembinaan dan pengawasan mempunyai tugas mengkoordinasikan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan tugas pembantuan di daerah Kabupaten/Kota, melakukan monitoring, evaluasi, dan supervisi terhadap penyelenggaraan pemerintah daerah, memberdayakan dan memfasilitasi daerah, melakukan evaluasi terhadap rancangan peraturan daerah, melakukan pengawasan terhadap Perda Kabupaten/Kota dan melaksanakan tugas sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Proses Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dengan mekanisme yaitu membentuk sebuah Tim Evaluasi yang melibatkan berbagai pihak terkait, termasuk di dalamnya adalah Biro Hukum yang dikepalai oleh Pemrakarsa Ranperda yang berkuasa penuh terhadap evaluasi Ranperda, kemudian menetapkan waktu pengawasan. Tim membahas tentang Rancangan Peraturan Daerah tersebut dengan memperhatikan substansi, dokumen-dokumen lainnya yang merupakan kesatuan dari Ranperda tersebut. Sebagaimana Penetapan Peraturan Daerah Kabupaten Natuna Nomor 15 Tahun 2014 tentang Pembentukan Desa, apakah sudah melalui prosedur/mekanisme sebagaimana diatur di dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dan Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2015 tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Dalam hal ditetapkannya Peraturan Daerah Kabupaten Natuna Nomor 15 Tahun 2014 yang penetapannya tanpa melalui prosedur/mekanisme sebagaimana diatur di dalam peraturan perundang-undangan, sehingga Gubernur tidak mengeluarkan Kode Register untuk Desa persiapan, Nomor Registrasi untuk Peraturan Daerah dan Kode Desa oleh Menteri Dalam Negeri sehingga Peraturan Daerah tersebut tidak memiliki kepastian hukum.

## **B. Perumusan Masalah**

1. Apakah pembentukan desa-desa yang berada di Kabupaten Natuna telah memenuhi persyaratan sebagaimana yang diatur dalam peraturan perundang-undangan ?

2. Bagaimana implikasi hukum, jika Peraturan Daerah Kabupaten Natuna Nomor 15 Tahun 2014 tentang Pembentukan Desa di Kabupaten Natuna bertentangan dengan peraturan perundang-undangan ?

### C. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif, Menurut Amiruddin dalam bukunya Pengantar Metode Penelitian Hukum, merupakan penelitian yang menjelaskan bahwa hukum dikonsepsikan sebagai apa yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan (law in books) atau hukum dikonsepsikan sebagai kaidah atau norma yang merupakan patokan berperilaku manusia yang dianggap pantas. Terdapat berbagai jenis penelitian hukum normatif, di antaranya : (1) Penelitian inventarisasi hukum positif; (2) Penelitian asas-asas hukum; (3) Penelitian hukum klinis; (4) Penelitian hukum yang mengkaji sistematika peraturan perundang-undangan; (5) Penelitian yang ingin menelaah sinkronisasi suatu peraturan perundang-undangan; (6) Penelitian perbandingan hukum. Aturan hukum yang dimaksud adalah Peraturan Daerah Nomor 15 Tahun 2014 tentang Pembentukan Desa, Desa Mahligai, Desa Teluk Baruk, Desa Air Batu, Desa Pantai Ria, Desa Penyong, Desa Sebintang, Desa Setenggar, Desa Sekalong, Desa Nusa Jaya, Desa Pasir Timah, Desa Teluk Melam, Desa Air Bunga, Desa Danau, Desa Batu Berian Utara, Desa Pantai Penaga, Desa Batu Ampar, Desa Pulau Panjang Barat, Desa Sabang Muduk, Desa Air Pancur, Desa Tanjung Lampung dan Kelurahan Batu Hitam Di Wilayah Kabupaten Natuna.

Obyek penelitian merupakan hukum normative, yakni Peraturan Daerah Kabupaten Natuna Nomor 15 Tahun 2014 tentang Pembentukan Desa – Desa di Kabupaten Natuna. Pengumpulan data dilakukan melalui proses mengumpulkan dan menginventarisir segala bahan hukum baik primer, skunder, maupun tersier, serta Peraturan Daerah Provinsi Kepulauan Riau Nomor 15 Tahun 2014. Pengumpulan bahan-bahan hukum tersebut dilakukan dengan Snow Ball Method, yaitu dengan menggunakan alat bantu kartu kutipan (card system) berdasarkan pengarang/penulis (subjek) maupun tema ataupun pokok masalah (objek).

Menurut Mertokusumo (1986: 141-148), terdapat beberapa jenis analisis kualitatif dan analisis isi yang dapat dipergunakan untuk suatu penelitian hukum, di antaranya: (a) Interpretasi menurut bahasa, yaitu suatu penafsiran yang didasarkan atas arti dari suatu kata atau bahasa (b) Interpretasi sistematis, yaitu suatu penafsiran yang dilakukan dengan menghubungkan satu sumber hukum dengan sumber hukum lainnya; (c) Interpretasi historis, yaitu suatu penafsiran yang dilakukan dengan cara menganalisa sejarah suatu peraturan perundang-undangan (d) Interpretasi komparatif, yaitu suatu penafsiran yang dilakukan dengan cara membanding beberapa sumber hukum; (e) Argumentum per analogiam yaitu suatu penafsiran yang dilakukan melalui suatu cara analogi.

Jenis analisis kualitatif dan analisis isi yang digunakan adalah interpretasi menurut bahasa. Dimana tahapan dalam menganalisa data dilakukan melalui mekanisme: Tahap pertama, Peneliti akan mengkatagorikan data dengan

memilah data yang telah terkumpul ke dalam beberapa klasifikasi seperti sangat relevan, relevan dan tidak relevan. Pada tahap ini, Peneliti akan melakukan reduksi terhadap data-data yang tidak relevan dengan permasalahan penelitian sehingga penelitian ini lebih terarah dan fokus dalam melakukan analisa; Tahapan kedua, mengumpulkan data pengertian dan pasal-pasal yang relevan dalam peraturan perundang-undangan yang terkait; Tahapan ketiga, bahan hukum tersebut kemudian dianalisis dan dievaluasi dengan kenyataan-kenyataan obyektif; Tahapan terakhir, Peneliti menarik hasil evaluasi dan analisa tersebut berguna untuk mengambil kesimpulan dalam menyelesaikan permasalahan. Dengan analisis tersebut, akan diketahui kesesuaian antara peraturan perundang-undangan (*das sein*) dengan kenyataan yang ada (*das sollen*).

#### D. Hasil Penelitian dan Pembahasan

Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan hak asal usul, adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem NKRI. Dalam pengertian itu, maka satuan masyarakat hukum untuk membentuk suatu Desa harus mengikuti prosedur dan/atau mekanisme sesuai dengan peraturan perundangan-undangan yang mengatur tentang Desa, sebagaimana dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Disebutkan bahwa pembentukan desa ditetapkan dengan Peraturan Daerah dengan mempertimbangkan prakarsa masyarakat desa, asal usul, adat istiadat, kondisi sosial budaya masyarakat desa, serta kemampuan dan potensi desa dan pembentukan desa dilakukan melalui Desa Persiapan. Sementara dalam Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2015 tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014, menyebutkan bahwa Desa persiapan dapat ditingkatkan statusnya menjadi desa dalam jangka waktu paling lama 3 (tiga) tahun sejak ditetapkan sebagai desa persiapan. Pembiayaan, pembinaan dan pengawasan pembentukan Desa menjadi tanggung jawab Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Pembinaan dan pengawasan tersebut dilakukan melalui pemberian pedoman umum, bimbingan, pelatihan, arahan dan supervisi.

Syarat Pembentukan Desa yang disebutkan di dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 adalah :

- 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;
  - h. Tersedianya dana operasional, penghasilan tetap, dan tunjangan lainnya bagi perangkat Pemerintah Desa sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.<sup>1</sup>
- Proses Pembentukan Desa dapat diprakarsai oleh :
1. Diprakarsai oleh Pemerintah dan pemerintah Daerah Kabupaten/Kota yaitu :
    - a. Usul prakarsa pembentukan Desa dibahas oleh Menteri bersama dengan menteri/pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian pemrakarsa serta pemerintah provinsi dan pemerintah kab/kota yang bersangkutan → meminta pertimbangan dari menteri/pimpinan LPNK terkait.
    - b. Hasil pembahasan usul prakarsa disepakati untuk membentuk Desa, Menteri menerbitkan keputusan persetujuan pembentukan Desa → wajib ditindaklanjuti oleh pemerintahan kab/kota → PERDA kab/kota tentang pembentukan Desa paling lama 2 tahun sejak ditetapkannya Keputusan Menteri.
    - c. Pemerintah kab/kota memprakarsai pembentukan berdasarkan **hasil evaluasi tingkat perkembangan Pemerintahan Desa** di wilayahnya dan harus mempertimbangkan prakarsa masyarakat Desa, asal usul, adat istiadat, kondisi sosial budaya masyarakat Desa, serta kemampuan dan potensi Desa.
  2. Pemekaran dari 1 (satu) Desa menjadi 2 (dua) Desa atau lebih; atau

<sup>1</sup> Pasal 8 ayat (3) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

3. Penggabungan bagian Desa dari Desa yang bersanding menjadi 1 (satu) Desa atau penggabungan beberapa Desa menjadi 1 (satu) Desa baru.  
Prosedur dan mekanisme Penggabungan Desa yaitu :
    1. Ketentuan mengenai pembentukan Desa melalui pemekaran berlaku secara **mutatis mutandis** terhadap pembentukan Desa melalui penggabungan bagian Desa dari 2 Desa atau lebih yang bersanding menjadi 1 Desa baru.
    2. Berdasarkan kesepakatan Desa yang bersangkutan.
    3. Mekanisme : Musdes → kesepakatan penggabungan desa → keputusan bersama BPD → usulan kepada bupati/walikota
    4. Ditetapkan melalui perda  
Desa dapat dilakukan perubahan yaitu meliputi :
      1. Desa menjadi kelurahan;
        - a. Perubahan status Desa menjadi kelurahan dilakukan berdasarkan **prakarsa** Pemdes bersama BPD dengan memperhatikan saran dan pendapat masyarakat Desa setempat → dibahas dan disepakati dalam musyawarah Desa → dalam bentuk keputusan.
        - b. Keputusan hasil musyawarah disampaikan oleh Kades kepada bupati/walikota sebagai usulan perubahan status → Bupati/walikota membentuk tim untuk melakukan kajian dan verifikasi usulan kepala Desa → masukan bagi bupati/walikota untuk menyetujui atau tidak menyetujui usulan perubahan status Desa menjadi kelurahan → setuju : usulan → Ranperda kab/kota → DPRD kab/kota → dibahas dan disetujui bersama.
      2. Kelurahan menjadi Desa;
        - a. Perubahan status kelurahan menjadi Desa hanya dapat dilakukan bagi kelurahan yang kehidupan masyarakatnya masih bersifat perdesaan.
        - b. Perubahan status kelurahan menjadi Desa dapat seluruhnya menjadi Desa atau sebagian menjadi Desa dan sebagian menjadi kelurahan.
      3. Desa adat menjadi desa
        - a. Berdasarkan prakarsa Pemdes bersama BPD → memperhatikan saran dan pendapat masyarakat → dibahas dan disepakati dalam musyawarah desa adat → dituangkan ke dalam bentuk keputusan → disampaikan oleh kepala desa adat kepada bupati/walikota sebagai usulan perubahan status desa adat menjadi desa → pembentukan tim untuk melakukan kajian dan verifikasi usulan kepala desa adat.
        - b. Hasil kajian dan verifikasi → menjadi masukan bagi bupati/walikota untuk menyetujui atau tidak menyetujui usulan perubahan status desa adat menjadi desa → bupati/walikota setuju → menyampaikan ranperda kab/kota kepada DPRD kab/kota untuk dibahas dan disetujui bersama → evaluasi ranperda kab/kota oleh gubernur.
- Proses Penetapan Desa dan Desa Adat yaitu :
- a. Pemerintah daerah kabupaten/kota melakukan inventarisasi Desa yang ada di wilayahnya yang telah mendapatkan kode Desa.

- b. Jadi dasar oleh pemerintah daerah kabupaten/kota untuk menetapkan desa dan desa adat yang ada di wilayahnya.
- c. Desa dan desa adat ditetapkan dengan peraturan daerah kabupaten/kota.

Gubernur sebagai wakil pemerintah Pusat di daerah dalam melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintah yang menjadi kewenangan daerah Kabupaten/Kota dan tugas pembantuan oleh daerah Kabupaten/Kota, Presiden dibantu oleh Gubernur sebagai wakil pemerintah Pusat, dalam melaksanakan pembinaan dan pengawasan mempunyai tugas mengkoordinasikan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan tugas pembantuan di daerah Kabupaten/Kota, melakukan monitoring, evaluasi, dan supervisi terhadap penyelenggaraan pemerintah daerah, memberdayakan dan memfasilitasi daerah, melakukan evaluasi terhadap rancangan peraturan daerah, melakukan pengawasan terhadap Perda Kabupaten/Kota dan melaksanakan tugas sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Pencabutan Perda berkenaan dengan kewenangan yang diberikan oleh Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, menyebutkan bahwa “pembatalan Perda Kabupaten/Kota dan Peraturan Bupati/Walikota ditetapkan dengan Keputusan Gubernur sebagai wakil pemerintah Pusat”.

#### **1. Peraturan Daerah Kabupaten Natuna Nomor 15 Tahun 2014 tentang Pembentukan Desa di Kabupaten Natuna**

Peraturan Daerah Kabupaten Natuna Nomor 15 Tahun 2014 tentang Pembentukan Desa, Desa Mahligai, Desa Teluk Baruk, Desa Air Batu, Desa Pantai Ria, Desa Penyong, Desa Sebilang, Desa Setenggar, Desa Sekalong, Desa Nusa Jaya, Desa Pasir Timah, Desa Teluk Melam, Desa Air Bunga, Desa Danau, Desa Batu Berian Utara, Desa Pantai Penaga, Desa Batu Ampar, Desa Pulau Panjang Barat, Desa Sabang Muduk, Desa Air Pancur, Desa Tanjung Lampung dan Kelurahan Batu Hitam Di Wilayah Kabupaten Natuna dimaksudkan untuk mengatur pembentukan desa baru setelah dilakukan pemekaran dari desa induk, dengan pertimbangan sebagaimana disebutkan di dalam hal menimbang peraturan tersebut.

Dalam pertimbangannya, Perda Kabupaten Natuna antarlain: (a) Adanya perkembangan dan kemajuan Kabupaten Natuna pada umumnya serta Kecamatan di Kabupaten Natuna khususnya, dan adanya aspirasi yang berkembang dalam masyarakat dipandang perlu meningkatkan penyelenggaraan pemerintah, pelaksanaan pembangunan dan pembinaan kemasyarakatan guna menjamin perkembangan dan kemajuan dimaksud pada masa mendatang; (b) Dengan memperhatikan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, dan adanya aspirasi yang berkembang dalam masyarakat serta adanya kemampuan ekonomi, potensi desa, kondisi sosial budaya, kondisi sosial politik, jumlah penduduk, luas wilayah, hasil penelitian tim verifikasi Pemerintah Daerah tentang Pembentukan Desa dan Kelurahan dan hasil investigasi DPRD Kabupaten Natuna serta pertimbangan lainnya, pandang perlu melakukan pemekaran Desa dan Kelurahan di wilayah Kabupaten Natuna.

Berkenaan dengan pembentukan Desa baru sebagai akibat dari terjadinya pemekaran wilayah karena adanya keinginan masyarakat, maka hal itu bisa dan dapat dilakukan oleh pemerintah daerah Kabupaten/Kota, sepanjang mengikuti prosedur dan mekanisme hukum yang berlaku. Menyangkut persoalan pemekaran wilayah untuk pembentukan Desa baru, maka berdasarkan ketentuan Pasal 8 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dan Pasal 6 Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 menyebutkan bahwa *“Pembentukan Desa ditetapkan dengan Peraturan Daerah dengan mempertimbangkan prakarsa masyarakat desa, asal usul, adat istiadat, kondisi sosial budaya masyarakat desa, serta kemampuan dan potensi desa”*.

Disebutkan pula dalam Pasal 8 ayat (5) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa bahwa *“Pembentukan desa dilakukan melalui Desa Persiapan”* terlebih dahulu sebelum menjadi Desa definitif. Demikian juga dalam Pasal 8 ayat (7) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dan Pasal 11 Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 menyebutkan bahwa *“Desa persiapan dapat ditingkatkan statusnya menjadi desa dalam jangka waktu paling lama 3 (tiga) tahun sejak ditetapkan sebagai desa persiapan”*. Lebih lanjut disebutkan dalam Pasal 15 ayat (2) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dan Pasal 14 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 yang menyebutkan bahwa :

*“Gubernur melakukan evaluasi terhadap Rancangan Peraturan Daerah tentang Pembentukan desa berdasarkan urgensi, kepentingan nasional, kepentingan daerah, kepentingan masyarakat desa dan/atau Peraturan Perundang-Undangan”*.

Berdasarkan aturan tersebut, maka otonomi daerah memberikan kewenangan kepada daerah untuk mengatur urusan rumah tangganya sesuai dengan potensi yang dimiliki oleh daerah. Otonomi adalah kebebasan dan kemandirian pemerintahan untuk mengatur dan mengurus sebagian urusan pemerintahan. Otonomi ditujukan untuk meningkatkan pelayanan publik, ketersediaan fasilitas umum yang memadai dan terjangkau oleh seluruh lapisan masyarakat, peningkatan kesejahteraan hidup bagi seluruh masyarakat di daerah, serta partisipasi masyarakat dalam menciptakan suasana yang demokratis semakin berkembang. Sehingga terjalinnya komunikasi yang seimbang dan berkualitas antara pemerintah daerah, DPRD dan masyarakat daerah, menciptakan suasana yang demokratis semakin berkembang. Sehingga terjalinnya komunikasi yang seimbang dan berkualitas antara pemerintah daerah, DPRD dan masyarakat.

Kemudian disebutkan dalam UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, yang berkenaan dengan penyelenggaraan pemerintahan desa,

pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa berdasarkan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika. Dimana hal tersebut dapat memberikan pengakuan dan penghormatan atas Desa yang sudah ada dengan keberagamannya sebelumnya, dan memberikan kejelasan status serta kepastian hukum atas Desa dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia demi mewujudkan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia.

Keberadaan Desa atau Kelurahan diakui eksistensinya untuk berhak mengatur dan mengurus urusannya masing-masing berdasarkan hak asal usul yang diakui dan dihormati oleh negara berdasarkan amanah konstitusi Pasal 18B ayat (2) UUD 1945. Bahkan lebih dari itu UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa telah memberi tempat bagi tumbuhnya Desa Adat diluar Desa pada umumnya. Terhadap persoalan keduanya tampak bahwa Desa dan Desa Adat diharapkan mampu mengembangkan otonomi aslinya berdasarkan hak yang diberikan oleh negara melalui “*asas regonisi*” dan “*asas subsidiaritas*”. Yaitu pengakuan negara terhadap Desa atau Desa Adat akan realitas keberagaman kebudayaan yang ada di berbagai daerah (*asas rekognisi*). Sedangkan konkritisasi dari penghormatan negara terhadap Desa atau Desa Adat adalah terbukanya kran alokasi negara secara langsung yang akan dikelola oleh Desa atau Desa Adat (*asas subsidiaritas*) melalui kewenangan yang dimiliki. Dalam mengatur otonomi desa oleh hukum adat terjadilah unsur-unsur asli yang bermutu tinggi, walaupun hamper semua dalam bentuk yang sederhana. Unsur-unsur itu oleh pimpinan Negara kita sekarang digali kembali untuk mengatur tatanegara dan tatapradja, untuk menciptakan masyarakat, adil dan makmur serta bangsa yang berbahagia. Soetardjo Kartohadikoesomo dalam bukunya “Desa”, halaman 212 mengatakan : “Pengertian tentang kewenangan sesuatu daerah hukum yang dilukiskan dengan istilah asing “otonomi”, dalam bahasa Indonesia yaitu hak untuk mengatur dan mengurus “rumah tangga” sendiri dalam hukum adat sebenarnya tidak dikenal Belanda, waktu mereka masih memegang kekuasaan disini.<sup>2</sup>Selanjutnya dikatakan dalam halaman yang sama “Adapun hak otonomi atau hak mengatur dan mengurus rumah tangga Desa sebagai daerah hukum yang diatur dalam hukum adat, adalah kewenangan dan kewajiban tiada hanya yang bersangkutan dengan kepentingan keduniawian, akan tetapi juga yang bersangkutan dengan kepentingan kerohanian. Tidak hanya yang berkenaan dengan kepentingan Pemerintahan (Kenegaraan), akan tetapi juga yang

---

<sup>2</sup> Soetardjo Kartohadikoesoemo. *Desa, Jogjakarta 1953, Tjetakan ke-2, Penerbit Sumur Bandung 1965, hal 213*

berkenaan dengan kepentingan penduduk perseorangan. Teranglah bahwa isi Otonomi Desa menurut hukum adat sangat luas”.

Menurut Soetardjo Kartohadikoesoemo bahwa: a. Ada dua pengertian otonomi, pertama menurut hukum barat yaitu otonomi (sempit) yang hanya mencakup urusan rumah tangga sendiri, hanya mengenai keduniawian saja. Kedua, menurut hukum adat yang luas dan mencakup keduniawian maupun kerohanian; b. Bangsa Indonesia tidak mengenal otonomi yang isinya mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri, pengertian mana adalah ciptaan bangsa Belanda. Otonomi yang ada pada desa sebelum penjajahan dan sesudah penjajahan adalah sama yaitu yang telah ada dan dikenal oleh Soetardjo Kartohadikoesoemo disebut otonomi menurut hukum adat. Perbedaan antara Otonomi sebelum dan sesudah penjajahan adalah isi daripada otonomi atau apa yang dirangkum oleh istilah kepentingan rumah tangga (Belanda: *huishoudelijke belangen*). Isi inilah yang dipersempit dan dibatasi oleh orang asing yang menjajah Indonesia dan bukan pengertian otonomi. Didalam prakteknya desa mempunyai otonomi dalam arti luas tetapi dengan isi yang terbatas. Pembatasan tersebut adalah hal yang logis dan termasuk salah satu akibat dari sistem penjajahan. Otonomi adalah istilah asing yang paling dekat pengertiannya kepada swatantra, mungkin tidak sinonim, tetapi seperti telah diterangkan hakekatnya adalah sama. Perlu ditambahkan bahwa disamping pembatasan pengaturan rumah tangga sendiri, desa dibebani tugas-tugas baru yaitu tugas pemerintahan untuk kepentingan pemerintah misalnya pemeliharaan berbagai data statistik dan laporan-laporan.<sup>3</sup>

Disebutkan pada ayat g yaitu Garis-Garis Besar Haluan Negara dengan tegas telah memberikan pengarah-pengarah yang harus diperhatikan dalam pelaksanaan otonomi daerah yang nyata dan bertanggungjawab. Pengarah-pengarah tersebut mencakup hal-hal sebagai berikut :

1. Harus serasi dengan pembinaan politik dan kesatuan bangsa;
2. Harus dapat menjamin hubungan yang serasi antara Pemerintah Pusat dan Daerah atas dasar keutuhan Negara kesatuan;
3. Harus dapat menjamin perkembangan dan pembangunan daerah.

Dari pengarah-pengarah tersebut tampak dengan jelas perwujudan dari prinsip otonomi daerah yang nyata dan bertanggungjawab. Nyata, dalam arti pemberian otonomi pada daerah haruslah didasarkan pada factor-faktor, perhitungan-perhitungan dan tindakan-tindakan atau kebijaksanaan-kebijaksanaan yang benar-benar dapat menjamin daerah yang bersangkutan secara nyata mampu mengurus rumah tangga sendiri. Bertanggungjawab, dalam arti pemberian otonomi itu benar-benar sejalan dengan tujuannya yaitu

---

<sup>3</sup> Drs. Bayu Suryaningrat, *Pemerintahan Administrasi Desa dan Kelurahan, Penerbit Aksara Baru, Jakarta 1985, hal140-141*

melancarkan pembangunan yang tersebar diseluruh pelosok Negara dan serasi atau tidak bertentangan dengan pengarah-pengarah yang diberikan, serasi dengan pembinaan politik dan kesatuan bangsa, menjamin hubungan yang serasi antara pemerintah pusat dan daerah serta dapat menjamin perkembangan dan pembangunan daerah kiranya dapat dimengerti bahwa istilah “Otonomi yang seluas-luasnya” adalah tidak sesuai dengan jiwa pengarah-pengarah tersebut terutama ditinjau dari kesatuan bangsa dan keutuhan Negara kesatuan.

Secara umum dapat digambarkan materi yang diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Natuna Nomor 15 Tahun 2014 tentang Pembentukan Desa di Kabupaten Natuna dengan pokok-pokok materi bahasan yang meliputi 8 Bab, yang memuat 33 Pasal dan 95 ayat yang terangkum dalam pokok bahasan sebagai berikut:

Bab	Tentang	Pasal	Ayat
I	Ketentuan Umum	1	-
II	Pembentukan	2 s.d. 23	44
III	Batas Wilayah	24	21
IV	Pusat Penyelenggaraan Pemerintahan Desa dan Pemerintahan	25	21
V	Kewenangan Desa dan Kelurahan	26	-
VI	Pemerintahan Desa dan Kelurahan	27 s.d. 29	7
VII	Ketentuan Peralihan	30 s.d. 31	5
VIII	Ketentuan Penutup	32 s.d. 33	-

**Tabel 1.1. Perda Kab. Natuna No. 15 Tahun 2014 tentang Pembentukan Desa di Kab. Natuna**

Berdasarkan pokok-pokok materi yang dibahas dalam Peraturan Daerah Kabupaten Natuna Nomor 15 Tahun 2014 tentang Pembentukan Desa, Desa Mahligai, Desa Teluk Baruk, Desa Air Batu, Desa Pantai Ria, Desa Penyong, Desa Sebintang, Desa Setenggar, Desa Sekalong, Desa Nusa Jaya, Desa Pasir Timah, Desa Teluk Melam, Desa Air Bunga, Desa Danau, Desa Batu Berian Utara, Desa Pantai Penaga, Desa Batu Ampar, Desa Pulau Panjang Barat, Desa Sabang Muduk, Desa Air Pancur, Desa Tanjung Lampung dan Kelurahan Batu Hitam Di Wilayah Kabupaten Natuna, dengan beberapa catatan kritis yang berkenaan dengan materi yang diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Natuna.

Beberapa catatan kritis yang diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Natuna Nomor 15 Tahun 2014 tentang Pembentukan Desa, Desa Mahligai, Desa Teluk Baruk, Desa Air Batu, Desa Pantai Ria, Desa Penyong, Desa Sebintang, Desa Setenggar, Desa Sekalong, Desa Nusa Jaya, Desa Pasir Timah, Desa Teluk Melam, Desa Air Bunga, Desa Danau, Desa Batu Berian Utara, Desa Pantai Penaga, Desa Batu Ampar, Desa Pulau Panjang Barat, Desa Sabang Muduk, Desa Air Pancur, Desa Tanjung Lampung dan Kelurahan Batu Hitam yaitu menyangkut proses penetapan peraturan daerah tersebut. Mengingat peraturan daerah

tersebut belum dilakukan melalui beberapa tahapan yang harus dilaluinya, salah satunya menyakut prosedur dan mekanisme penetapan Desa baru.

**2. Analisis Kasus Posisi Terhadap Peraturan Daerah Kabupaten Natuna Nomor 15 Tahun 2014 tentang Pembentukan Desa di Kabupaten Natuna**

Berangkat dari permasalahan Perda Kabupaten Natuna, dimana posisi Peraturan Daerah Kabupaten Natuna Nomor 15 Tahun 2014 tentang Pembentukan Desa, Desa Mahligai, Desa Teluk Baruk, Desa Air Batu, Desa Pantai Ria, Desa Penyong, Desa Sebintang, Desa Setenggar, Desa Sekalong, Desa Nusa Jaya, Desa Pasir Timah, Desa Teluk Melam, Desa Air Bunga, Desa Danau, Desa Batu Berian Utara, Desa Pantai Penaga, Desa Batu Ampar, Desa Pulau Panjang Barat, Desa Sabang Muduk, Desa Air Pancur, Desa Tanjung Lampung dan Kelurahan Batu Hitam masih belum melakukan beberapa tahapan yang harus dilaluinya, salah satunya adalah menyakut prosedur dan mekanisme penetapan Desa baru.

Pemerintah Daerah Provinsi Kepulauan Riau melalui Biro Hukum Sekretariat Daerah telah melakukan suatu pengkajian dan analisa terhadap permasalahan di maksud. Hasil dari kajian dan analisa telah disampaikan kepada Gubernur Provinsi Kepulauan Riau selaku wakil pemerintah Pusat yang berada di daerah. Dari hasil kajian dan analisa permasalahan Perda Kabupaten Natuna Nomor 15 Tahun 2014 tentang Pembentukan Desa di Kabupaten Natuna, maka dapat disampaikan beberapa proses pencabutan antara lain: (a) Menyampaikan rekomendasi kepada Kabupaten Natuna agar melakukan Pencabutan Perda Nomor 15 Tahun 2014 tentang Pembentukan Desa, Desa Mahligai, Desa Teluk Baruk, Desa Air Batu, Desa Pantai Ria, Desa Penyong, Desa Sebintang, Desa Setenggar, Desa Sekalong, Desa Nusa Jaya, Desa Pasir Timah, Desa Teluk Melam, Desa Air Bunga, Desa Danau, Desa Batu Berian Utara, Desa Pantai Penaga, Desa Batu Ampar, Desa Pulau Panjang Barat, Desa Sabang Muduk, Desa Air Pancur, Desa Tanjung Lampung dan Kelurahan Batu Hitam, sebagaimana diatur di dalam Pasal 79 ayat (2) Permendagri Nomor 1 Tahun 2014 sebagaimana telah diubah dengan Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, yang telah disampaikan melalui Surat Gubernur Nomor : 188.34/049/SET tanggal 27 Januari 2015 perihal Klarifikasi Peraturan Daerah Kabupaten Natuna Nomor 15 Tahun 2014; (b) Pencabutan Peraturan Daerah Kabupaten Natuna Nomor 15 Tahun 2014 tentang Pembentukan Desa tersebut melalui Keputusan Gubernur sebagaimana diatur di dalam Pasal 251 ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

### 3. Proses Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Natuna Nomor 15 Tahun 2014 tentang Pembentukan Desa di Kabupaten Natuna Dalam Tinjauan Perundang-Undangan

Berkenaan dengan pembentukan Desa baru sebagai akibat dari terjadinya pemekaran wilayah karena adanya keinginan masyarakat, maka hal itu bisa dan dapat dilakukan oleh pemerintah daerah Kabupaten/Kota, sepanjang mengikuti prosedur dan mekanisme hukum yang berlaku. Menyangkut persoalan pemekaran wilayah untuk pembentukan Desa baru, maka berdasarkan ketentuan Pasal 8 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dan Pasal 6 Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 menyebutkan bahwa "*Pembentukan Desa ditetapkan dengan Peraturan Daerah dengan mempertimbangkan prakarsa masyarakat desa, asal usul, adat istiadat, kondisi sosial budaya masyarakat desa, serta kemampuan dan potensi desa*".

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah membawa perubahan dalam pelaksanaan pemerintahan daerah. Salah satu perubahan itu adalah adanya ruang dan kesempatan bagi pemerintah daerah untuk melakukan pemekaran wilayah sebagai suatu wujud dari proses pelaksanaan otonomi. Pemekaran wilayah tersebut berupa pemekaran kecamatan dan pemekaran Desa/Kelurahan bagi seluruh masyarakat di daerah, serta partisipasi masyarakat dalam menciptakan suasana yang demokratis semakin berkembang. Sehingga terjalannya komunikasi yang seimbang dan berkualitas antara pemerintah daerah, DPRD dan masyarakat, agar menciptakan suasana yang demokratis semakin berkembang.

Pembentukan Desa yang tujuannya yaitu mensejahterakan masyarakat desa melalui pembangunan-pembangunan desa sangat relevan dengan teori Pembangunan oleh Mochtar Kusumaadmadja yaitu teori yang merupakan *Doktrin* dimana Mochtar mengemukakan bahwa memaksa pembaharuan wujudnya bisa dalam pembangunan dikembangkan dalam akademisi oleh Prof. Lili Rasidi dimana Teori Pembangunan merupakan akumulasi dari teori Pembangunan Mochtar Kusumaadmatja, Teori Roescoe Pound dan disejalankan dengan perkembangan di Indonesia. Dalam proses Mochtar kusumaadmatja menambahkan adanya tujuan pragmatis (demi pembangunan) sebagaimana dimasukkan dari Roescoe Pound dalam pernyataannya, mengubah hukum sebagai alat (tool menjadi hukum sebagai sarana/instrument) untuk membangun masyarakat. Pokok-pokok pikiran yang melandasi konsep tersebut adalah bahwa ketertiban dan keteraturan dalam usaha pembangunan dan pembaharuan memang diinginkan, bahkan mutlak perlu, dalam arti norma yang diharapkan dapat mengarahkan kegiatan manusia yang dikehendaki.

Sejalan dengan tuntutan dan dinamika pembangunan bangsa, perlu dilakukan pembangunan kawasan perdesaan. Pembangunan kawasan

perdesaan merupakan perpaduan pembangunan antar-Desa dalam satu Kabupaten/Kota sebagai upaya mempercepat dan meningkatkan kualitas pelayanan, pembangunan, dan pemberdayaan masyarakat Desa di kawasan perdesaan melalui pendekatan pembangunan partisipatif. Oleh karena itu, rancangan pembangunan kawasan perdesaan dibahas bersama oleh pemerintah Pusat, pemerintah daerah Provinsi, pemerintah daerah Kabupaten/Kota, dan pemerintah Desa.<sup>4</sup>

Untuk mencapai pada tujuan tersebut, maka sebagaimana ditegaskan dalam Peraturan Daerah Kabupaten Natuna Nomor 15 Tahun 2014 tentang Pembentukan Desa di Kabupaten Natuna diharapkan untuk memberikan dampak dari pemekaran Desa terhadap pelayanan publik. Yang dimaksud dengan pelayanan publik merupakan hak setiap individu yang harus di lindungi. Hukum internasional, menjamin terpenuhinya hak-hak individu tersebut melalui konvensi internasional untuk penegakan hak azasi manusia. Untuk mengukur Indeks Kepuasan Masyarakat (IKM) terhadap pelayanan instansi pemerintahan diatur dalam Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor : KEP/25/M.PAN/2/2004 tentang Pedoman Umum Penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat (IKM) Unit Pelayanan Instansi Pemerintah.

Sebagaimana disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa menyebutkan bahwa “*Pembentukan Desa ditetapkan dengan Peraturan Daerah dengan mempertimbangkan prakarsa masyarakat desa, asal usul, adat istiadat, kondisi sosial budaya masyarakat desa, serta kemampuan dan potensi desa dan Pembentukan desa dilakukan melalui Desa Persiapan*”. Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 menyebutkan bahwa Desa persiapan dapat ditingkatkan statusnya menjadi desa dalam jangka waktu paling lama 3 (*tiga*) tahun sejak ditetapkan sebagai desa persiapan. Pembiayaan, pembinaan dan pengawasan pembentukan Desa menjadi tanggungjawab Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.

Berikut dibawah ini adalah Proses Pembentukan Desa Persiapan sesuai Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa :



<sup>4</sup> Ratna Sari Duta Dewi, *Pemekaran Wilayah Pedesaan*, <http://jdih.kepriprov.go.id/index.php/informasi-kegiatan/tulisan-hukum>, diakses tanggal 5 Agustus 2016.

### Gambar 1.1. Desa Persiapan

Proses Mekanisme Pembentukan Desa Difinitif (Perda Pembentukan Desa) yaitu:



Gambar 1.2. Desa Difinitif (Perda)

Pembinaan dan pengawasan tersebut dilakukan melalui pemberian pedoman umum, bimbingan, pelatihan, arahan dan supervisi. Tata cara pembentukan Desa adalah sebagai berikut :

1. Prakarsa dan kesepakatan masyarakat untuk membentuk desa oleh Masyarakat.
2. Mengajukan usul pembentukan desa kepada BPD dan Kepala Desa melibatkan Masyarakat.
3. Mengadakan rapat bersama Kepala Desa untuk membahas usul masyarakat tentang pembentukan desa, dan kesepakatan rapat dituangkan dalam Berita Acara Hasil Rapat BPD tentang Pembentukan Desa melibatkan BPD dan Kepala Desa.
4. Mengajukan usul pembentukan Desa kepada Bupati/Walikota melalui Camat, disertai Berita Acara Hasil Rapat BPD dan rencana wilayah administrasi desa yang akan dibentuk melibatkan Kepala Desa.
5. Melakukan observasi ke Desa yang akan dibentuk, yang hasilnya menjadi bahan rekomendasi kepada Bupati/Walikota melibatkan Tim Kabupaten/Kota dan Tim Kecamatan atas perintah Bupati/Walikota.
6. Menyiapkan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pembentukan Desa oleh Bupati/Walikota (jika layak) melibatkan Bupati/Walikota melibatkan pemerintah desa, BPD, dan unsur masyarakat desa.
7. Penyampaian Rancangan Peraturan Daerah tentang Pembentukan Desa paling lambat 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama melibatkan Pimpinan DPRD

8. Penetapan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pembentukan Desa paling lambat 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak rancangan tersebut disetujui bersama melibatkan Bupati/Walikota.
9. Mengundang Peraturan Daerah di dalam Lembaran Daerah jika Rancangan Peraturan Daerah tentang Pembentukan Desa dianggap syah melibatkan Sekretaris Daerah.

Sebagai implikasi dari pemberian kewenangan kepada daerah melalui Gubernur yang menjadi wakil pemerintah pusat dapat melakukan pembinaan dan pengawasan baik berupa evaluasi (Raperda) dan klarifikasi (Perda) terhadap Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang telah disetujui bersama DPRD. Evaluasi dan Klarifikasi dilakukan oleh Biro Hukum Sekretariat Daerah Provinsi. Dalam waktu pelaksanaan pengawasan, yaitu ketika suatu peraturan daerah kabupaten/kota telah disetujui oleh DPRD. Proses Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dengan mekanisme yaitu membentuk sebuah tim evaluasi yang melibatkan berbagai pihak terkait termasuk di dalamnya Biro Hukum yang dikepalai oleh Pemrakarsa Ranperda yang berkuasa penuh terhadap evaluasi Ranperda, kemudian menetapkan waktu pengawasan.

Tim membahas tentang Rancangan Peraturan Daerah tersebut dengan memperhatikan substansi, dokumen-dokumen lainnya yang merupakan kesatuan dari Ranperda tersebut. Dokumen yang dimaksud dapat berupa surat pengantar Kepala Daerah, persetujuan bersama antara Kepala Daerah dan DPRD terhadap Ranperda tersebut, berita acara persidangan lainnya yang telah ditetapkan. Hasil pembahasan yang dilakukan oleh tim evaluasi ini dituangkan dalam sebuah Keputusan Gubernur (Pasal 19 ayat (2) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2007 tentang Pengawasan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah. Hasil evaluasi yang telah berbentuk Keputusan Gubernur disampaikan kepada Bupati/Walikota paling lama 16 (*lima belas*) hari terhitung sejak diterimanya Ranperda Kabupaten/Kota, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 268 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2014 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Atas dasar itu, penetapan Peraturan Daerah Kabupaten Natuna Nomor 15 Tahun 2014 tentang Pembentukan Desa, Desa Mahligai, Desa Teluk Baruk, Desa Air Batu, Desa Pantai Ria, Desa Penyong, Desa Sebintang, Desa Setenggar, Desa Sekalong, Desa Nusa Jaya, Desa Pasir Timah, Desa Teluk Melam, Desa Air Bunga, Desa Danau, Desa Batu Berian Utara, Desa Pantai Penaga, Desa Batu Ampar, Desa Pulau Panjang Barat, Desa Sabang Muduk, Desa Air Pancur, Desa Tanjung Lampung dan Kelurahan Batu Hitam yang tanpa melalui proses/prosedur/mekanisme sebagaimana diatur di dalam Peraturan Perundang-Undangan sehingga Gubernur Kepulauan Riau tidak mengeluarkan Kode Register untuk Desa Persiapan, Nomor Registrasi untuk Peraturan Daerah dan Kode Desa oleh Menteri Dalam Negeri

sehingga Peraturan Daerah tersebut dapat dinyatakan “*tidak mengikuti prosedur hukum yang berlaku*”. Dimana Peraturan Daerah tersebut tidak tertib substansi.

Dapat disimpulkan faktor-faktor penyebab Pembatalan Peraturan Daerah Kabupaten Natuna Nomor 15 Tahun 2014 tentang Pembentukan Desa ini adalah:

1. Peraturan Daerah Kabupaten Natuna yang dimaksud tidak tertib prosedur atau mekanisme didalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, pasal 8 (delapan) dimana syarat-syarat pemekaran desa harus melalui tahapan desa persiapan yaitu dimaksud apabila desa induk sudah berumur 5 (lima) tahun yang ditetapkan dengan Peraturan Bupati tentang Desa Persiapan dan diberi kode register oleh Gubernur, dimana desa persiapan dapat ditingkatkan menjadi desa difinitif setelah melalui evaluasi selama 3 (tiga) tahun dan dinyatakan layak ditingkatkan statusnya menjadi desa difinitif yang disahkan dengan Peraturan Daerah.
2. Peraturan Menteri Dalam Negeri tentang Penataan Desa yang didalamnya terdapat aturan yang terkait dengan pembentukan desa baru melalui pemekaran desa, khususnya kode register Desa Persiapan belum ada, sehingga pasca dari lahirnya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa belum adanya Pemekaran Desa.
3. Peraturan Daerah Kabupaten Natuna yang dimaksud tidak mendapatkan kode register dari Gubernur dan Kode Wilayah Desa yang dikeluarkan Menteri Dalam Negeri sehingga tidak terdaftar dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 56 Tahun 2015 tentang Kode Wilayah Desa sehingga tidak mendapatkan Dana Desa, Peraturan Daerah Kabupaten Natuna dianggap cacat hukum.

Penyebab politis acapkali berpengaruh besar dalam pembedaan sebuah peraturan daerah dimana disini Peraturan Daerah dijadikan sarana untuk kepentingan-kepentingan sejumlah pihak dalam memenuhi permasalahan-permasalahan politis, masyarakat dapat diiming-imingi satu dan lain hal. Perda tentang Pemekaran Desa yang tujuannya untuk mensejahterakan masyarakat desa, sudah seharusnya masyarakat peka terhadap munculnya regulasi baru. Minimnya informasi dan sulitnya jangkauan media komunikasi di daerah-daerah terpencil seperti halnya daerah yang berciri kepulauan ini yang tentunya *aksesibility* sangat berpengaruh pada lambannya informasi masuk menyebabkan masyarakat menjadi buta teknologi. Dan culture budaya seringkali dijadikan pengaruh terhadap keterbelakangan-keterbelakangan pengetahuan.

#### **4. Implikasi Hukum Pembatalan Peraturan Daerah Kabupaten Natuna Nomor 15 Tahun 2014 tentang Pembentukan Desa di Kabupaten Natuna**

Pengujian Peraturan Daerah oleh pemerintah atau yang dalam kajian pengujian peraturan (*toetzingrecht*) dikenal dengan istilah *executive review*, lahir dari kewenangan pengawasan pemerintah pusat terhadap

penyelenggaraan otonomi pemerintahan daerah.<sup>5</sup> Pengertian *executive review* adalah segala bentuk produk hukum pihak *executive* diuji oleh baik kelembagaan dan kewenangan yang bersifat hierarkis. Dalam konteks ini yang diperkenalkan istilah "*control internal*" yang dilakukan oleh pihak sendiri terhadap produk hukum yang dikeluarkan baik yang berbentuk pengaturan atau *regeling*, maupun *beshikking*, jika control normatifnya dilakukan oleh badan lain dalam hal ini "*Peradilan Tata Usaha Negara*", maka hal tersebut bukan *executive review*. Melainkan control segi hukum (*legal control*).<sup>6</sup>

Dalam hubungannya dengan "*executive review*", maka objeknya adalah peraturan dalam kategori *regeling* yang dilakukan oleh melalui pendekatan pencabutan atau pembatalan peraturan tertentu yang tidak sesuai dengan norma hukum. Pengujian internal dalam arti "*executive review*" ini dilakukan untuk menjaga peraturan yang diciptakan oleh pemerintah (*eksekutif*) tetap sinkron, dan juga konsisten segi normatifnya secara vertikal dan terjaga pula tertib hukum dan kepastian hukum, agar dapat memenuhi rasa keadilan masyarakat atas perubahan sosial ekonomi.<sup>7</sup> Atas dasar itu, maka dalam rangka pengawasan terhadap daerah, Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintah Daerah telah menentukan bahwa "*Peraturan Daerah dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi*".

Berkenaan dengan pencabutan atas Peraturan Daerah Kabupaten Natuna Nomor 15 Tahun 2014 tentang Pembentukan Desa di Kabupaten Natuna berdasarkan kewenangan yang diberikan oleh Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pada Pasal 251 ayat (4) yang menyebutkan bahwa "*Pembatalan Perda Kabupaten/Kota dan Peraturan Bupati/Walikota ditetapkan dengan Keputusan Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat*". Dan agar tidak ada kekosongan hukum, untuk sementara pemerintah Kabupaten Natuna tetap mengacu kepada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Adapun proses pencabutan yang dapat dilakukan oleh Gubernur selaku wakil dari pemerintah Pusat yang ada di daerah, sebagai berikut: (a) Menyampaikan rekomendasi kepada Kabupaten Natuna agar melakukan Pencabutan Perda Nomor 15 Tahun 2014 tentang Pembentukan Desa di Kabupaten Natuna, sebagaimana diatur di dalam Pasal 79 ayat (2) Permendagri Nomor 1 Tahun 2014 sebagaimana telah diubah dengan Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah,

---

<sup>5</sup> Suko Wiyono dan Kusnu Goesniadhie S., *Kekuasaan Kehakiman Pasca Perubahan UUD 1945*, Malang: Penerbit Universitas Negeri Malang (UM Press), 2007, Hlm. 76-77.

<sup>6</sup> Paulus Effendi Lotulung, *Laporan Akhir Dan Evaluasi Hukum tentang Wewenang Mahkamah Agung dalam Melaksanakan Hak uji Materil (judicial review)*, Jakarta, Badan Pembinaan Hukum- Departemen hukum Perundang-undangan Ri tahun 199/2000, Hlm xix.

<sup>7</sup> Zainal Arifin Hoesein SH, *Judicial Review Di Mahkamah Agung Tiga Dekade Pengujian Peraturan perundang-undang*, Jakarta, PT Raja Grafindo Persada, 2009, Hlm 63.

yang telah disampaikan melalui Surat Gubernur Nomor : 188.34/049/SET tanggal 27 Januari 2015 perihal Klarifikasi Peraturan Daerah Kabupaten Natuna Nomor 15 Tahun 2014; (b) Pencabutan Peraturan Daerah Kabupaten Natuna Nomor 15 Tahun 2014 tentang Pembentukan Desa di Kabupaten Natuna, melalui Keputusan Gubernur sebagaimana diatur di dalam Pasal 251 ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Kewenangan Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat di daerah yang terdapat didalam Undang-Undang 23 tentang Pemerintahan Daerah, dimana Otonomi Daerah memberikan keluasaan Kepala Daerah dalam menyelesaikan permasalahan-permasalahan setingkat dibawahnya yaitu Kabupaten/Kota dan kewenangan tersebut jelas pada pasal 8 ayat (2) menyebutkan Pembinaan dan pengawasan oleh Pemerintah Pusat terhadap penyelenggaraan Urusan Pemerintahan oleh Daerah Kabupaten/Kota dilaksanakan oleh Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat. Kewenangan Gubernur tersebut dimana sangat relevan dengan Teori Kewenangan oleh Philipus M. Hadjon. Tertib kewenangan dalam pembentukan Peraturan Daerah adalah proses norma ke dalam produk hukum untuk memposisikan kewenangan/wewenang berdasarkan kekuasaan hukum, hak yang dimiliki pejabat untuk memerintah/bertindak membuat peraturan secara benar, kewenangan tersebut yaitu Gubernur terdapat didalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa pada pasal 15 ayat (2) yaitu kewenangan untuk mengevaluasi Peraturan Daerah Kabupaten/Kota tentang Pembentukan Desa.

Didalam pembentukan Perda Kabupaten Natuna tersebut dimana harus mengacu pada peraturan yang lebih tinggi sejalan dengan teori perundang-undangan oleh Hans Kelsen, dimana teori jenjang hukum dan norma dasar (*Grundnorm*) adalah norma yang dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi diaplikasikan didalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Sebagai *guiden* dalam pembuatan produk hukum daerah yang bersifat mengatur (*regeling*) yaitu Peraturan Daerah Kabupaten Natuna yang dimaksud.

Tidak tertibnya evaluasi Perda oleh pemerintah Pusat bermula dari tidak lengkapnya dan segeranya Perda itu disampaikan oleh pemerintah Daerah kepada pemerintah Pusat setelah Perda disahkan di daerah. Selain itu, tidak tertibnya pendokumentasian Perda ini juga terjadi karena 3 (*tiga*) hal di antaranya: 1. Ketidaktahuan pemerintah Daerah bahwa ada kewajiban mereka untuk menyerahkan perda kepada pemerintah Pusat; 2. Keengganan pemerintah Daerah menyerahkan Perda kepada pemerintah Pusat karena tidak adanya sanksi bagi daerah yang tidak menyerahkannya; 3. Untuk menghindari sanksi berupa pembatalan Perda oleh pemerintah Pusat karena bila Perda tersebut dinilai bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi oleh pemerintah Pusat maka Perda tersebut akan dibatalkan.

Dengan demikian, pembatalan Perda melalui Kepmendagri merupakan sebuah kekeliruan hukum. Kekeliruan itu terjadi karena instrumen hukum untuk membatalkan Perda harus dalam bentuk Perpres bukan Kepmendagri. Lagi pula sangat janggal kalau Perda yang masuk dalam rumpun *regeling* dibatalkan oleh keputusan yang masuk dalam rumpun *beschikking*. Oleh karena itu, pembatalan atas Peraturan Daerah Kabupaten Natuna Nomor 15 Tahun 2014 jangan sampai menyalahi ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Konteks penanganan perkara atau persoalan hukum atas pembatalan Peraturan Daerah Kabupaten Natuna Nomor 15 Tahun 2014 tentang Pembentukan Desa di Kabupaten Natuna harus bisa dipastikan prinsip adanya kepastian hukum. Untuk mewujudkan kepastian hukum tersebut, maka dasar pijakannya selalu mengarah pada ketentuan hukum formal, salah satunya adalah melalui proses peradilan. Mengingat tujuan utama dalam proses peradilan adalah adanya keadilan sebagai tujuan akhir yang hendak dicapai dengan lebih menitik beratkan pada ketentuan hukum materiil jika dibandingkan dengan formil. Pada persoalan pembatalan Perda Kabupaten Natuna Nomor 15 Tahun 2014 tentang Pembentukan Desa di Kabupaten Natuna oleh pemerintah Pusat melalui pemerintah Provinsi Kepulauan Riau maka ada ruang bagi dunia peradilan (*yudikatif*) diberi kekuasaan untuk menyelesaikan. Namun dari hasil penelitian yang dilakukan oleh Fatkhurohman pada tahun 2009 ternyata model penyelesaian melalui peradilan ini dianggap tidaklah tepat.<sup>8</sup> Hal ini disebabkan oleh sistem peradilan Indonesia belum mengatur penyelesaian sengketa Perda khususnya dalam lingkup kewenangannya. Hal ini yang menurut Fatkhurohman terjadi kesalahan proporsi teori penegakkan hukum dalam sistem peradilan di Indonesia. Selanjutnya dalam sistem peradilan di Indonesia juga memang secara faktual belum mengenal sebuah peradilan yang khusus menangani sengketa Peraturan Daerah. Hal ini yang mengakibatkan atau menimbulkan problem tersendiri, untuk itu diperlukan adanya upaya hukum untuk menghindari kekosongan hukum apabila terjadi pembatalan terhadap Peraturan Daerah. Sehingga penyelesaiannya atas problem hukum itu tidak hanya lebih bersifat tentatif. Mengingat persoalan pembatalan Perda telah menjadi bencana nasional perundang-undangan maka perlu segera diselesaikan secara cepat agar tidak menimbulkan ketidakpatian hukum.<sup>9</sup>

Jadi, masalah penyelesaian sengketa antara pemerintah Pusat dengan pemerintah Daerah yang menyangkut tentang pembatalan Perda telah menyalahi "*grand teory*" yang terbentuk selama ini di dalam sistem peradilan di Indonesia, terutama tentang bagaimana seharusnya

---

<sup>8</sup> Fatkhurohman, 2009, *Pengaruh otonomi Daerah Terhadap Hubungan Pemda di Bidang Regulasi Untuk Menangani Perda Bermasalah (Studi di Kabupaten Malang)*, Jurnal Hukum Justicia, FH UNS Surakarta, Tahun XXI, Januari-April 2010, Hlm. 49-61.

<sup>9</sup> Fatkhurohman, *Implikasi Pembatalan Perda Terhadap Ketetapan Proporsi Teori Penegakkan Hukum Dalam Sistem Peradilan di Indonesia*, Jurnal Dinamika Hukum, Vol. 13 No. 1, Januari 2013, Hlm. 13.

menyelesaikan sengketa antara pemerintah Pusat dengan pemerintah Daerah melalui proporsi teori penegakan hukum yang benar. Tanpa langkah ini maka ke depan jelas akan menyebabkan kesalahan fundamental dalam penerapan hukum formal (*hukum acara*), bahkan menjadi keniscayaan untuk diselesaikan karena Perda mempunyai kedudukan hukum dalam sistem hukum di Negara Republik Indonesia.

Adanya kewenangan pemerintah untuk menguji Peraturan Daerah hendaknya tidak akan menjadi jalan untuk mewujudkan superioritas kekuasaan pemerintah Pusat atas pemerintah Daerah dan hukum-hukum lokal yang diintegrasikan ke dalam Peraturan Daerah. Menurut Laica Marzuki, walaupun demikian Perda tetap tidak boleh meregulasi hak ikhwal yang menyimpang dari prinsip NKRI. Di sisi lain menurut Fatkhurohman mengakui, apabila secara murni mengacu pada ketentuan normatif hukum pada Pasal 254 UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, bukanlah menjadi suatu permasalahan, dikarenakan pemerintah daerah Provinsi merupakan bagian dari pemerintah Pusat atau berada dibawah pemerintah Pusat dengan kata lain wakil pemerintah Pusat yang ada di daerah.

Menurut Ni'matul Huda eksistensi Perda akan diawasi secara represif oleh pemerintah (*eksekutive review*) dan oleh Mahkamah Agung melalui *judicial review* jika pemerintah Daerah bersama-sama DPRD menetapkan suatu Perda, maka pemerintah Daerah wajib menyerahkan Perda tersebut kepada pemerintah Pusat untuk di evaluasi.<sup>10</sup> Dan jika hasil evaluasi Pemerintah mendapatkan bukti bahwa Perda tersebut bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, maka Pemerintah membatalkan Perda tersebut dan untuk selanjutnya diserahkan kembali ke Pemerintah Daerah bersangkutan agar bersama-sama DPRD mencabut Perda dimaksud. Sedangkan menurut Maria Farida Indrati, pengujian terhadap Perda tidak dilakukan oleh Mahkamah Agung. Menurut pakar ilmu perundang-undangan tersebut, hal itu terkait ketentuan Pasal 254 ayat (4) UU No 23 Tahun 2014 di mana kewenangan pembatalan (berarti termasuk juga pengujiannya) Perda hanya ada pada Presiden apabila Perda tersebut bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Pembentukan Peraturan Daerah harus berdasarkan pendelegasian dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Hal ini sejalan dengan pendapat Hans Kelsen yang menyatakan suatu norma hukum dari negara manapun selalu berlapis-lapis dan berjenjang, dimana norma yang dibawah berlaku, berdasar dan bersumber pada norma yang lebih tinggi sampai norma yang tertinggi yang disebut norma dasar. Permasalahan berikutnya ialah dimanakah letak Peraturan Gubernur dalam hierarki peraturan perundang-undangan? Peraturan Gubernur menurut Undang-

---

<sup>10</sup> Ni'matul Huda, *Problematika Yuridis di Seputar Pembatalan Perda.....*, Op.cit., Hlm. 52.

Undang Nomor 12 Tahun 2011 termasuk dalam jenis peraturan perundang-undangan selain yang tercantum dalam jenis dan hierarki sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Keberadaan Peraturan Gubernur diakui dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Bersamaan dengan konsepsi itu, bagaimana Peraturan Daerah itu mengatur sudah sesuai dengan kaedah hukum di atasnya, termasuk dalam pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Natuna Nomor 15 Tahun 2014 tentang Pembentukan Desa di Kabupaten Natuna dapat melaksanakan fungsinya untuk memberikan kepastian dalam hukum (*certainty; zekerheid*) dan memberikan kesebandingan dalam hukum (*equity; bilijkheid; evenredigheid*), apabila memenuhi ketiga unsur validitasnya yaitu berlakunya secara yuridis, sosiologis dan filosofis. Meskipun apabila suatu kaedah hukum hanya valid secara yuridis berlaku, maka kaedah hukum tersebut merupakan suatu kaedah yang mati (*dode regel*). Kalau kaedah hukum hanya valid secara sosiologis, maka kaedah hukum yang bersangkutan menjadi aturan pemaksa (*dwang maatregel*). Akhirnya, apabila suatu kaidah hukum hanya valid secara filosofis, maka kaedah hukum tersebut hanya boleh disebut sebagai kaedah hukum yang diharapkan atau dicita-citakan (*ius constituendum*) saja.<sup>11</sup>

#### E. Kesimpulan

Penetapan Peraturan Daerah Kabupaten Natuna Nomor 15 Tahun 2014 tentang Pembentukan Desa, Desa Mahligai, Desa Teluk Baruk, Desa Air Batu, Desa Pantai Ria, Desa Penyong, Desa Sebintang, Desa Setenggar, Desa Sekalong, Desa Nusa Jaya, Desa Pasir Timah, Desa Teluk Melam, Desa Air Bunga, Desa Danau, Desa Batu Berian Utara, Desa Pantai Penaga, Desa Batu Ampar, Desa Pulau Panjang Barat, Desa Sabang Muduk, Desa Air Pancur, Desa Tanjung Lampung dan Kelurahan Batu Hitam yang tanpa melalui prosedur/mechanisme sebagaimana diatur di dalam Peraturan Perundang-Undangan sehingga Gubernur Kepulauan Riau tidak mengeluarkan Kode Register untuk Desa Persiapan, Nomor Registrasi untuk Peraturan Daerah dan Kode Desa oleh Menteri Dalam Negeri sehingga Peraturan Daerah tersebut dapat dinyatakan “tidak mengikuti prosedur hukum yang berlaku”.

Peraturan Daerah Kabupaten Natuna Nomor 15 Tahun 2014 dengan tidak mengikuti prosedur dianggap bertentangan dengan Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi, sehingga perlu dilakukan pembatalan melalui Keputusan Gubernur sebagaimana diatur di dalam Pasal 251 ayat (2) dan ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

---

<sup>11</sup> A. A. Oka Mahendra, *Implikasi Hukum Terhadap Peraturan Daerah Yang Bertentangan Dengan Peraturan Per-Undang-Undangan Yang Lebih Tinggi*, <https://okamahendra.wordpress.com/2008/12/15/implikasi-hukum/>.

Penetapan Peraturan Daerah Kabupaten Natuna Nomor 15 Tahun 2014 tentang Pembentukan Desa di Kabupaten Natuna tidak memiliki kepastian hukum mengingat Peraturan Daerah tersebut tidak melalui prosedur dan mekanisme sebagaimana diatur di dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dan Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Dengan telah ditetapkannya Peraturan Daerah Kabupaten Natuna Nomor 15 Tahun 2014 tentang Pembentukan Desa di Kabupaten Natuna yang telah diundangkan pada tanggal 10 Desember 2014 dapat dinilai bahwa Perda tersebut “bertentangan” dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi dan “batal demi hukum”.

Peraturan Daerah Kabupaten Natuna Nomor 15 Tahun 2014 tentang Pembentukan Desa, Desa Mahligai, Desa Teluk Baruk, Desa Air Batu, Desa Pantai Ria, Desa Penyong, Desa Sebinang, Desa Setenggar, Desa Sekalong, Desa Nusa Jaya, Desa Pasir Timah, Desa Teluk Melam, Desa Air Bunga, Desa Danau, Desa Batu Berian Utara, Desa Pantai Penaga, Desa Batu Ampar, Desa Pulau Panjang Barat, Desa Sabang Muduk, Desa Air Pancur, Desa Tanjung Lampung dan Kelurahan Batu Hitam agar mempunyai kekuatan hukum harus dibatalkan dan dapat diajukan kembali dengan konsekuensi mengikuti prosedur dan mekanisme sebagaimana diatur di dalam peraturan perundang-undangan, sehingga Peraturan Daerah Kabupaten Natuna Nomor 15 Tahun 2014 tentang Pembentukan Desa di Kabupaten Natuna dipandang perlu untuk dilakukan tindakan “pencabutan”.

Berkenaan dengan permasalahan yang timbul atas Peraturan Daerah Kabupaten Natuna Nomor 15 Tahun 2014 tentang Pembentukan Desa di Kabupaten Natuna dikarenakan kurangnya sosialisasi terhadap pasca lahirnya regulasi baru yang merupakan tugas dari pemerintah pusat dan pemerintah daerah terkait untuk melakukan pembinaan dan fungsi pengawasan sesuai wilayah kewenangannya.

Upaya lainnya yang harus dilakukan oleh Pemrakarsa yaitu Pemerintah Daerah Kabupaten Natuna atau DPRD Kabupaten Natuna sebagai inisiator Peraturan Daerah Nomor 15 Tahun 2014 tentang Pembentukan Desa di Kabupaten Natuna tersebut yaitu dapat mengulang kembali mekanisme atau prosedur Pembentukan Desa dengan mengikuti persyaratan yang sesuai dengan Pasal 8 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, dimana pada ayat (5) yang menyebutkan Pembentukan Desa sebagaimana dimaksud dilakukan melalui Desa Persiapan, yang tata cara pembentukan Desa Persiapan diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri tentang Penataan Desa yang sampai saat ini belum diundangkan. Namun tidak berhenti dari belum disahkannya Permendagri tersebut, Pemrakarsa dapat menyiapkan kembali Desa Persiapan sambil menunggu keluarnya Permendagri Penataan Desa. Dimana nantinya Desa Persiapan tersebut ditetapkan dengan Peraturan Bupati dan di evaluasi kembali selama kurang lebih 3 (tiga) tahun dan apabila sudah memenuhi persyaratan untuk Pembentukan Desa, Gubernur mengeluarkan Rekomendasi Pembentukan Desa Baru dan Pemrakarsa yaitu Pemerintah Daerah Kabupaten Natuna atau DPRD sebagai inisiasi Perda

dapat meningkatkan status Desa persiapan menjadi desa difinitif ditetapkan dengan Peraturan Daerah. Peraturan Daerah yang baru tersebut dengan tidak langung **Mencabut** Peraturan Daerah Nomor 15 tahun 2014 tentang Pembentukan Desa, Desa Mahligai, Desa Teluk Baruk, Desa Air Batu, Desa Pantai Ria, Desa Penyong, Desa Sebintang, Desa Setenggar, Desa Sekalong, Desa Nusa Jaya, Desa Pasir Timah, Desa Teluk Melam, Desa Air Bunga, Desa Danau, Desa Batu Berian Utara, Desa Pantai Penaga, Desa Batu Ampar, Desa Pulau Panjang Barat, Desa Sabang Muduk, Desa Air Pancur, Desa Tanjung Lampung dan Kelurahan Batu Hitam yang tidak tertib prosedur.

**DAFTAR PUSTAKA****Buku**

- Soetardjo Kartohadikoesoemo, *Desa*, Yogyakarta 1953: Sumur Bandung: cetakan ke, 1965.
- Bayu Surianingrat. *Pemerintahan Administrasi Desa dan Kelurahan*, Jakarta: Aksara Baru, 1985.
- Suko Wiyono dan Kusnu Goesniadhie S., *Kekuasaan Kehakiman Pasca Perubahan UUD 1945*, Malang: Penerbit Universitas Negeri Malang (UM Press), 2007.
- Paulus Effendi Lotulung, *Laporan Akhir Dan Evaluasi Hukum tentang Wewenang Mahkamah Agung dalam Melaksanakan Hak uji Materil (judicial review)*, Jakarta, Badan Pembinaan Hukum- Departemen hukum Perundang-undangan Ri tahun 199/2000.
- Zainal Arifin Hoesein SH, *Judicial Review Di Mahkamah Agung Tiga Dekade Pengujian Peraturan perundang-undang*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2009.

**Artikel**

- Fatkurohman, 2009, *Pengaruh otonomi Daerah Terhadap Hubungan Pemda di Bidang Regulasi Untuk Menangani Perda Bermasalah (Studi di Kabupaten Malang)*, Jurnal Hukum Justicia, FH UNS Surakarta, Tahun XXI, Januari-April 2010, Hlm. 49-61.

**Internet**

- Ratna Sari Duta Dewi, *Pemekaran Wilayah Pedesaan*, <http://jdih.kepriprov.go.id/index.php/informasi-kegiatan/tulisan-hukum>, diakses tanggal 5 Agustus 2016.
- A. A. Oka Mahendra, *Implikasi Hukum Terhadap Peraturan Daerah Yang Bertentangan Dengan Peraturan Per-Undang-Undangan Yang Lebih Tinggi*, <https://okamahendra.wordpress.com/2008/12/15/implikasi-hukum/>, diakses tanggal 05 Agustus 2016.

**Peraturan Perundang-Undangan**

- Indonesia, Undang-Undang tentang Desa. UU No. 6 Tahun 2014, LN No. 7 Tahun 2014.