

BAB 1

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Negara Indonesia adalah negara hukum. Sebagai negara hukum, setiap penyelenggaraan urusan pemerintahan haruslah berdasarkan pada hukum yang berlaku (*wetmatigheid van bestuur*).¹ Indonesia juga adalah negara kesatuan yang berbentuk republik, sebagaimana diisyaratkan dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang dalam pelaksanaan pemerintahannya dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota mempunyai pemerintahan daerah yang diatur undang undang, untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.²

Hadirnya kebijakan desentralisasi merupakan solusi yang tepat dengan keberadaan wilayah Indonesia yang begitu luas. Pembangunan di seluruh daerah akan semakin berhasil jika pembangunan wilayah dilaksanakan dengan manajemen otonomi sebagai sistem dalam proses pembangunan nasional.³ Perwujudan otonomi pada daerah akan meningkatkan kreatifitas aparatur pemerintah daerah, terutama karena daerah memiliki kesempatan untuk secara aktif melakukan perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan seluruh kegiatan pembangunan di daerah.

¹Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara (edisi revisi)*. PT RajaGrafindo Persada: Jakarta, 2011, hlm, 17.

²Merilin L. I. Thomas, Kajian Yuridis Pembentukan Dan Pemekaran Desa Di Kabupaten Minahasa, *Jurnal Lex et Societatis*, Vol. IV/No. 8, Agustus 2016, hlm, 27.

³Lukman Santoso Az, *Hukum Pemerintahan Daerah (Mengurai Problematika Pemekaran Daerah Pasca Reformasi di Indonesia)*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2015, hlm, 99.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut UU Pemerintahan Daerah) telah memberikan keluasaan kepada daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri dalam penyelenggaraan pemerintahan. Dengan demikian, adanya otonomi dapat meningkatkan partisipasi masyarakat dalam mengelola daerahnya masing-masing, baik secara kualitas maupun kuantitas. Berbeda dengan otonomi desa yang berasal dari bawah (kehendak masyarakat) maka otonomi daerah berasal dari atas (pemberian pemerintah pusat).⁴

Desa, atau sebutan-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*. Sebutan desa sebagai kesatuan masyarakat hukum, baru dikenal pada masa Kolonial Belanda. Adapun yang dinamakan desa ialah suatu kesatuan hukum, dimana bertempat tinggal suatu masyarakat yang berkuasa mengadakan pemerintahan sendiri.

Sejatinya desa adalah ‘negara kecil’ atau apa yang dimaksud Ter Haar sebagai *doorps republiek*,⁵ karena sebagai masyarakat hukum desa memiliki semua perangkat suatu negara: teritori, warga, aturan atau hukum (*rules or laws*), dan pemerintahan. Desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain,

⁴Inu Kencana Syafie, *Sistem Administrasi Negara Republik Indonesia*, PT Bumi Aksara, Jakarta, 2003, hlm, 129.

⁵Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Desa (Dalam Konstitusi Indonesia Sejak Kemerdekaan Hingga Era Reformasi)*, Setara Press, Malang, 2015, hlm, 34.

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

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, yakni:

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.

Berdasarkan UU Desa di atas, Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah, batas wilayah disebutkan secara eksplisit yang menekankan bahwa Desa memiliki batas wilayah untuk mengatur dan mengurus pemerintahannya dimana dapat diartikan bahwa desa memiliki kewenangan di wilayah untuk mengatur rumah tangganya sendiri berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Pembentukan desa merupakan tindakan mengadakan desa baru di luar desa yang ada.⁶ Pembentukan desa ditetapkan dengan mempertimbangkan prakarsa masyarakat desa, asal-usul, adat-istiadat, kondisi sosial budaya masyarakat desa, serta kemampuan dan potensi desa.

Pembentukan desa harus memenuhi syarat:

⁶Dasril Radjab, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 2005, hlm, 119.

- 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 antarwilayah;
- 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.

Pembentukan Desa melalui pemekaran Desa wajib menyosialisasikan rencana pemekaran Desa kepada Pemerintah Desa induk dan masyarakat Desa yang bersangkutan. Pembentukan desa secara esensial dimaksudkan untuk mengatur lebih lanjut tentang pelaksanaan kewenangan desa serta perintah dari peraturan perundang-undangan. Pemekaran daerah di Indonesia telah banyak terjadi di berbagai daerah, tidak hanya terjadi pada tingkat provinsi, melainkan pada tingkat

kabupaten atau kota, kecamatan atau kelurahan bahkan dalam lingkup wilayah administrasi terkecil yaitu desa.

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 dapat ditingkatkan statusnya menjadi desa dalam jangka waktu 1 (satu) sampai 3 (tiga) tahun. Peningkatan status dilaksanakan berdasarkan hasil evaluasi.

Pemekaran desa dilakukan menjadi hal sangat urgen bagi masyarakat sebab tidak terlepas dari kebutuhan terkait pelayanan dan pembangunan. Hingga saat ini, pemerataan wilayah desa intensif telah berkembang di Indonesia sebagai cara untuk mencapai pemerataan pembangunan dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Jauh sebelum berdirinya Indonesia, desa telah berfungsi sebagai cikal bakal pemerintahan dan masyarakat politik. Kewenangan berdasarkan hak asal usul adalah hak yang diwariskan dari nenek moyang dan tindakan Desa atau masyarakat Desa sesuai dengan perkembangan kehidupan masyarakat, seperti kelembagaan, struktur masyarakat adat, hukum adat, tanah khas Desa, dan perjanjian yang berkaitan dengan kehidupan masyarakat Desa, seperti pasar, tempat pemandian umum, saluran air, sanitasi lingkungan, sanggar seni dan pendidikan, perpustakaan, dan jalan Desa. Pemerintah, pemerintah daerah provinsi, atau pemerintah daerah

kabupaten/kota juga dapat memberikan kewenangan tambahan sesuai dengan peraturan perundang undangan.⁷

Adapun perihal pemekaran desa merupakan salah satu amanat dari Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa yaitu yang merupakan pembentukan desa baru yang dilakukan dengan memisahkan Sebagian wilayah dari desa induk. Kalimat pemekaran desa terdapat dalam penjelasan dari Pasal 8 Ayat (1) UU Desa sebagaimana yang telah dirubah dengan Undang-Undang 3 Tahun 2024 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa:

Pembentukan Desa dapat berupa:

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

Dengan kata lain Pemekaran Desa dalam UU Desa disebut dengan pembentukan desa dan dibahas pada Bab III mengenai Penataan Desa, disini penataan desa dilakukan oleh pemerintah, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten/kota. Penataan tersebut meliputi pembentukan, penghapusan, penggabungan, perubahan status, dan penetapan Desa.

Selanjutnya mengenai pelaksanaan pemekaran desa di atur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa sebagaimana terakhir diubah dengan Nomor 11 Tahun 2019 Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-

⁷Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktek Pemerintahan dan Pemerintah Daerah* Penerbit PT. Grasindo Jakarta, 2007, hlm, 5.

Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, ketentuan pemekaran Desa hanya diprakarsai oleh Pemerintah dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 mengenai Pemekaran Desa Oleh Pemerintah dari Pasal 3 sampai dengan Pasal 5, sebagai berikut:

Pasal 3

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

Pasal 4

Pembentukan Desa oleh Pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 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.

Pasal 5

- (1) Usul prakarsa pembentukan Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (3) dibahas oleh Menteri bersama-sama dengan menteri/pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian pemrakarsa serta pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota yang bersangkutan.
- (2) Dalam melakukan pembahasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Menteri dapat meminta pertimbangan dari menteri/pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian terkait.
- (3) Dalam hal hasil pembahasan usul prakarsa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disepakati untuk membentuk Desa, Menteri menerbitkan keputusan persetujuan pembentukan Desa.
- (4) Keputusan Menteri sebagaimana dimaksud pada ayat (3) wajib ditindaklanjuti oleh pemerintahan daerah kabupaten/kota dengan menetapkannya dalam peraturan daerah kabupaten/kota tentang pembentukan Desa.
- (5) Peraturan daerah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (4) harus sudah ditetapkan oleh bupati/walikota dalam jangka waktu paling lama 2 (dua) tahun sejak ditetapkannya Keputusan Menteri.

Selain dapat diprakarsai oleh Pemerintah, dalam PP 43 Tahun 2014 tersebut Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dapat memprakarsai Pemekaran Desa, penjelasan mengenai Pemekaran Desa dalam PP 43 Pasal 6 yaitu:

- (1) Pemerintah daerah kabupaten/kota dalam memprakarsai pembentukan Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 huruf b 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, kondisi sosial budaya masyarakat Desa, serta kemampuan dan potensi Desa.

Berdasarkan ketentuan diatas maka Pemekaran Desa oleh Prakarsa Pemerintah Kabupaten/Kota diawali dengan menyosialisasi rencana pemekaran desa kepada pemerintah Desa yang akan dimekarkan dan diakhiri dengan Pembentukan Peraturan Daerah mengenai Pembentukan Desa yang dilampiri peta batas wilayah Desa serta Penghapusan dan Pengembalian Desa Persiapan ke Desa Induk dengan Peraturan Bupati/Walikota. Lebih lengkap mengenai pemekaran diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2017 tentang Penataan Desa.

Dalam Permendagri Nomor 1 Tahun 2017 tentang Penataan Desa ada beberapa klasul yang ditambah mengenai kewenangan, yaitu dalam Pasal 4 Permendagri Nomor 1 Tahun 2017, ketentuan mengenai kewenangan penataan Desa ditambah Pemerintah Daerah Provinsi dapat melakukan Penataan Desa, dan pada syarat pembentukan ada ketentuan cakupan wilayah Desa diatur dengan Peraturan Bupati/Walikota dengan mempertimbangkan asal usul, adat istiadat, dan nilai sosial budaya masyarakat Desa.

Mekanisme pemekaran Desa oleh pemerintah Daerah Kabupaten/Kota berdasarkan Permendagri Nomor 1 Tahun 2017 diatur dalam Pasal 19 sampai dengan Pasal 26 dan Pasal 34 sampai dengan Pasal 36, dalam ketentuan tersebut setelah pemerintah daerah menyosialisasikan rencana pemekaran desa, pemerintah desa memfasilitasi dan mempersiapkan pelaksanaan musyawarah Desa dan BPD menyelenggarakan musyawarah desa untuk mendapatkan kesepakatan pembentukan Desa melalui pemekaran, dan hasil musyawarah desa tersebut dituangkan dalam berita acara hasil musyawarah Desa dilengkapi dengan notulen musyawarah desa. Selanjutnya Kepala Desa melaporkan berita acara hasil musyawarah Desa kepada Bupati/Walikota, setelah Bupati/Walikota menerima laporan Kepala Desa, Bupati menugaskan tim pembentukan Desa Persiapan untuk melakukan kajian dan verifikasi persyaratan pemekaran Desa.

Unsur Tim Pembentukan Desa Persiapan tertuang dalam Pasal 19 ayat (3) Permendagri Nomor 1 Tahun 2017 tentang Penataan Desa, yaitu:

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

Verifikasi persyaratan terdiri dari verifikasi administrasi yaitu meneliti dokumen terkait berita acara hasil musyawarah desa dan notulen musyawarah desa serta batas usia minimal Desa induk dan jumlah penduduk minimal, dan verifikasi teknis yaitu peninjauan lapangan 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

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 khususnya untuk mengecek ketersediaan sarana perkantoran tempat penyelenggaraan Desa persiapan dan mengecek kemudahan bagi masyarakat untuk mendapatkan pelayanan publik.

Desa persiapan dapat ditinggikan statusnya menjadi desa dalam jangka waktu paling lama 3 (tiga) tahun sejak ditetapkan sebagai desa persiapan. Bupati/walikota menyampaikan peraturan bupati/walikota kepada gubernur, dan berdasarkan peraturan bupati/walikota, gubernur menerbitkan surat yang memuat kode register desa persiapan. Kode register desa persiapan merupakan bagian dari kode desa induknya. Surat gubernur dijadikan sebagai dasar bagi bupati/walikota untuk mengangkat pejabat kepala desa persiapan. Penjabat kepala desa persiapan berasal dari unsur pegawai negeri sipil pemerintah daerah kabupaten/kota untuk masa jabatan paling lama 1 (satu) tahun dan dapat diperpanjang paling banyak 2 (dua) kali dalam masa jabatan yang sama. Penjabat kepala desa persiapan bertanggung jawab kepada bupati/walikota melalui kepala desa induknya. Penjabat kepala desa mempunyai tugas melaksanakan pembentukan desa persiapan meliputi:

1. penetapan batas wilayah desa sesuai dengan kaidah kartografis;
2. pengelolaan anggaran operasional desa persiapan yang bersumber dari APD desa induk;
3. pembentukan struktur organisasi;

4. pengangkatan perangkat desa;
5. penyiapan fasilitas dasar bagi penduduk desa;
6. pembangunan sarana dan prasarana pemerintahan desa;
7. pendataan bidang kependudukan, potensi ekonomi, inventarisasi pertanahan serta pengembangan sarana ekonomi, pendidikan, dan kesehatan; dan
8. pembukaan akses perhubungan antardesa.

Dalam melaksanakan tugasnya, pejabat kepala desa mengikutsertakan partisipasi masyarakat desa. Pejabat kepala desa persiapan melaporkan perkembangan pelaksanaan desa persiapan kepada kepala desa induk dan bupati/walikota melalui camat atau sebutan lain. Laporan tersebut disampaikan secara berkala setiap 6 (enam) bulan sekali selanjutnya laporan menjadi bahan pertimbangan dan masukan bagi bupati/walikota untuk dikaji dan diverifikasi. Apabila hasil kajian dan verifikasi dinyatakan desa persiapan tersebut layak menjadi desa, bupati/walikota menyusun rancangan peraturan daerah kabupaten/kota tentang pembentukan desa persiapan menjadi desa.

Rancangan peraturan daerah kabupaten/kota dibahas bersama dengan dewan perwakilan rakyat daerah kabupaten/kota. Apabila rancangan peraturan daerah kabupaten/kota disetujui bersama oleh bupati/walikota dan dewan perwakilan rakyat daerah kabupaten/kota, bupati/walikota menyampaikan rancangan peraturan daerah kabupaten/kota kepada gubernur untuk dievaluasi.

Gubernur melaksanakan evaluasi rancangan peraturan daerah tentang pembentukan desa berdasarkan urgensi, kepentingan nasional, kepentingan daerah, kepentingan masyarakat desa, dan/atau peraturan perundangundangan. Gubernur menyatakan persetujuan atau penolakan terhadap rancangan peraturan daerah paling lama 20 (dua puluh) hari setelah menerima rancangan peraturan daerah.

Dalam hal gubernur memberikan persetujuan atas rancangan peraturan daerah, pemerintah daerah kabupaten/kota melakukan penyempurnaan dan penetapan menjadi peraturan daerah dalam jangka waktu paling lama 20 (dua puluh) hari. Dalam hal gubernur menolak memberikan persetujuan terhadap rancangan peraturan daerah, rancangan peraturan daerah tersebut tidak dapat disahkan dan tidak dapat diajukan kembali dalam jangka waktu 5 (lima) tahun setelah penolakan oleh gubernur. Dalam hal gubernur tidak memberikan persetujuan atau tidak memberikan penolakan terhadap rancangan peraturan daerah, bupati/walikota dapat mengesahkan rancangan peraturan daerah tersebut serta sekretaris daerah mengundangkannya dalam lembaran daerah.⁸

Dalam hal bupati/walikota tidak menetapkan rancangan peraturan daerah yang telah disetujui oleh gubernur, rancangan peraturan daerah tersebut dalam jangka waktu 20 (dua puluh) hari setelah tanggal persetujuan gubernur dinyatakan berlaku dengan sendirinya. Peraturan daerah kabupaten/kota tentang pembentukan desa diundangkan setelah mendapat nomor registrasi dari gubernur dan kode desa dari Menteri. Peraturan daerah kabupaten/kota disertai lampiran peta batas wilayah desa. Apabila hasil kajian dan verifikasi menyatakan desa persiapan tersebut tidak layak menjadi desa, desa persiapan dihapus dan wilayahnya kembali ke desa induk. Penghapusan dan pengembalian desa persiapan ke desa induk ditetapkan dengan peraturan bupati/walikota.

Berdasarkan ketentuan Pasal 16 PP 43 Tahun 2014 yaitu:

⁸Merilin L. I. Thomas, *Op, Cit*, hlm, 32-33.

- (1) Apabila hasil kajian dan verifikasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 ayat (4) menyatakan Desa persiapan tersebut tidak layak menjadi Desa, Desa persiapan dihapus dan wilayahnya kembali ke Desa induk.
- (2) Penghapusan dan pengembalian Desa persiapan ke Desa induk sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan peraturan bupati/walikota.

Adapun masalah usaha pemekaran Desa yang terjadi di Kabupaten Tanjung Jabung Barat Provinsi Jambi terkait pemekaran Desa Purwodadi Kecamatan Tebing Tinggi, Desa Persiapan Rimbo Asri telah dikembalikan dengan Peraturan Bupati ke Desa Purwodadi karena telah tiga tahun, dalam hal ini Desa Purwodadi bersedia diusulkan kembali untuk pemekaran, akan tetapi “Dinas PMD Kab. Tanjung Jabung Barat melanjutkan usulan pemekaran desa tersebut akan tetapi hanya melengkapi syarat yang kurang saja, yaitu melengkapi Peraturan Bupati tentang Peta Batas Desa Purwodadi dan sampai sekarang masih berproses”.⁹

Kabupaten Pali Sumatera Selatan sebanyak 26 Desa dikembalikan ke Desa Induk, lantaran jumlah penduduk yang kurang, namun ada dua Desa yang memiliki peluang kedepan yaitu Desa Persiapan Prambatan Kecamatan Abab dan Desa Air Itam Kecamatan Penukal, Dinas PMD Kabupaten Pali nantinya akan melanjutkan dengan melengkapi syarat yang kurang.¹⁰

Jika dikaitkan dengan PP 43 Tahun 2014 tersebut maka terlihat adanya kekaburan norma dalam Pasal 16 PP 43 Tahun 2014 tersebut karena dalam PP tersebut hanya menyatakan Apabila hasil kajian dan verifikasi sebagaimana menyatakan Desa persiapan tersebut tidak layak menjadi Desa, Desa persiapan

⁹Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Kabupaten Tanjung Jabung Barat, 2024.

¹⁰<https://sumselupdate.com/belum-layak-26-desa-persiapan-di-pali-dikembalikan-ke-desa-induk/>, diakses pada tanggal 19 Januari 2025, pukul 17.00 WIB.

dihapus dan wilayahnya kembali ke Desa induk, namun tidak secara jelas memberikan pedoman tentang mekanisme atau prosedur yang lebih rinci tentang bagaimana jika desa yang pernah melaksanakan pemekaran desa yang dikembalikan ke Desa Induk dengan Peraturan Bupati/Walikota karena belum mendapatkan Kode Desa dari Kementerian Dalam Negeri Khususnya Direktorat Jenderal Bina Pemerintahan Desa, apakah Desa tersebut mengulang dari awal dalam bentuk sosialisasi dari Pemerintah Daerah dan seterusnya atau cukup memperbarui data dan melengkapi syarat/bahan untuk memenuhi kekurangan yang telah dilaksanakan sebelumnya.

Berdasarkan latar belakang masalah diatas, bahwa masih adanya kekaburan norma dalam tentang mekanisme atau prosedur yang lebih rinci tentang bagaimana jika desa yang pernah melaksanakan pemekaran desa yang dikembalikan ke Desa Induk ingin mengajukan kembali pemekaran desa tersebut, oleh karena itu peneliti tertarik untuk mengkaji dan meneliti dalam bentuk Tesis dengan judul: **“Mekanisme Pemekaran Desa Ditinjau Dari Asas Umum Pemerintahan Yang Baik Untuk menciptakan Kepastian Hukum”**

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian yang telah diuraikan dari latar belakang di atas, maka penulis merumuskan permasalahan dari penulisan ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana Mekanisme Pemekaran Desa Ditinjau Dari Asas Umum Pemerintahan Yang Baik Untuk menciptakan Kepastian Hukum?
2. Bagaimana Penerapan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AAUPB) Dalam Pemekaran Desa?

C. Tujuan Penelitian

Adapun yang menjadi tujuan penulis yang akan dicapai dalam penelitian tesis ini adanya untuk:

1. Untuk mengetahui bagaimana Mekanisme Pemekaran Desa Ditinjau Dari Asas Umum Pemerintahan Yang Baik Untuk menciptakan Kepastian Hukum.
2. Untuk mengetahui bagaimana Penerapan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AAUPB) Dalam Pemekaran Desa.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat dari penelitian ini secara khusus untuk pengembangan dibidang hukum yang diteliti dan dapat dimanfaatkan untuk keperluan praktis bagi kepentingan umum, seperti berikut:

1. Secara teoritis hasil penelitian ini di harapkan dapat memberikan partisipasi dalam pengembangan wawasan ilmu hukum khususnya dalam bidang Hukum Pemerintahan. Sehingga bisa menjadi referensi bagi kepentingan akademis dalam penelitian hukum
2. Secara praktis hasil penelitian ini bisa menjadi bahan lanjutan untuk pertimbangan mengenai Mekanisme Pemekaran Desa Ditinjau Dari Asas Umum Pemerintahan Yang Baik Untuk menciptakan Kepastian Hukum.

E. Kerangka Konseptual

1. Mekanisme

Mekanisme adalah cara untuk mendapatkan sesuatu secara teratur sehingga menghasilkan suatu pola atau bentuk untuk mencapai tujuan yang di

inginkan.¹¹ Dalam ilmu hukum, mekanisme merujuk pada cara atau sistem yang digunakan untuk mencapai suatu tujuan, khususnya dalam proses hukum seperti penegakan hukum, penyelesaian sengketa, atau pembentukan peraturan. Mekanisme hukum dapat berupa prosedur, aturan, atau perangkat yang dirancang untuk mengarahkan tindakan dan menghasilkan hasil yang diinginkan.

2. Pemekaran Desa

Istilah pemekaran berasal dari kata asalnya, yaitu mekar yang bisa diartikan sebagai berkembang menjadi terbuka, menjadi besar dan gembung, menjadi tambah luas, besar, ramai, bagus, dan mulai timbul dan berkembang. Pemekaran Desa pada dasarnya pembagian wilayah Desa yang menjadi lebih dari satu wilayah dengan memperhatikan asal usul, adat istiadat maupun sosial budaya masyarakat suatu daerah tersebut. Dengan adanya pemekaran diharapkan dapat menciptakan kemandirian suatu Desa yang akan dimekarkan.

Terbentuknya Desa baru diharapkan dapat memberikan dampak yang positif bagi masyarakat. Selain itu, penataannya juga diharapkan dapat memberikan kontribusi yang besar dalam rangka peningkatan status ekonomi dan sosial yang lebih baik, sehingga dapat menjamin kesejahteraan masyarakat. Namun demikian, penataan terhadap Desa yang dimekarkan tentunya berkaitan dengan berbagai regulasi dan persyaratan yang ada. Desa pemekaran tentunya juga sangat memerlukan adanya pemberdayaan Desa baik

¹¹Tim Reality, *Kamus Bahasa Indonesia*, Tim Reality Publisher, Jakarta, 2008, hlm, 43.

dalam upaya meningkatkan kapasitas aparatur, maupun dalam meningkatkan pengelolaan manajemen organisasi pada Desa tersebut.¹²

Pemekaran wilayah merupakan pembagian kewenangan administratif dari satu wilayah menjadi dua atau beberapa wilayah. Pembagian tersebut juga menyangkut luas wilayah maupun jumlah penduduk sehingga lebih mengecil. Pada level provinsi menghasilkan suatu pola baru yakni dari satu provinsi menjadi provinsi baru dan provinsi induk. Sementara pada level kabupaten terdiri dari beberapa pola yakni, pertama, dari satu kabupaten menjadi satu kabupaten baru (Daerah Otonom Baru) dan kabupaten induk. Kedua, dari satu kabupaten menjadi satu kota baru dan kabupaten induk. Ketiga, dari satu kabupaten menjadi dua kabupaten baru dan satu kabupaten induk.

3. Asas Umum Pemerintahan Yang Baik

Menurut Philipus M. Hadjon AAUPB harus dipandang sebagai norma-norma hukum tidak tertulis, yang senantiasa harus ditaati oleh pemerintah, meskipun arti yang tepat dari AAUPB bagi tiap keadaan tersendiri tidak selalu dapat dijabarkan dengan teliti. Dapat dikatakan bahwa AAUPB adalah asas-asas hukum tidak tertulis, dari mana untuk keadaan-keadaan tertentu dapat ditarik aturan-aturan hukum yang dapat diterapkan.¹³

¹²Budi Mulyadi, "Analisis Persiapan Dalam Perencanaan Pemekaran Desa di Kabupaten Balungan", *Jurnal Ilmu Pemerintahan dan Kebijakan Publik*, Vol. 2, No. 1, 2015, hlm, 2.

¹³Philipus M. Hadjon et. all., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1993, hlm, 32.

F. Landasan Teoretis

Landasan teoritis merupakan hasil pemikiran atau kerangka acuan yang pada dasarnya bertujuan untuk mengadakan identifikasi terhadap dimensi-dimensi yang dianggap relevan oleh peneliti. Teori merupakan tujuan akhir dari ilmu pengetahuan. Hal tersebut dapat dimaklumi, karena batasan dan sifat hakikat suatu teori adalah “seperangkat konstruktur (konsep), batasan, dan proposisi yang menyajikan suatu pandangan sistematis tentang fenomena dengan merinci hubungan-hubungan antar variabel, dengan tujuan menjelaskan dan memprediksikan gejala itu”¹⁴.

Menurut Hoover sebagaimana dikutip oleh Bahder Johan Nasution, bahwa fungsi teori itu sendiri adalah: ¹⁵

1. Teori menyediakan pola-pola bagi interpretasi data.
2. Teori mengaitkan antara satu studi dengan studi lainnya.
3. Teori memberikan kerangka dimana konsep-konsep memperoleh keberartian yang khusus.
4. Teori membuka kemungkinan untuk menafsirkan makna yang lebih luas dari temuan-temuan, baik bagi penelitian sendiri maupun bagi orang lain.

Landasan teori yang digunakan didalam menjawab rumusan masalah dalam penulisan tesis ini adalah, sebagai berikut:

1. Teori Negara Hukum

Menurut Bothling, negara hukum adalah negara Dimana kebebasan kehendak kekuasaan dibatasi oleh ketentuan hukum. Dalam rangka merealisasi pembatasan pemegang kekuasaan tersebut, maka diwujudkan dengan cara disatu

¹⁴Amirudin dan H. Zainal Asikin, *Metode Penelitian Hukum*, Rajagrafinso, Jakarta, 2014, hlm, 14.

¹⁵Bahder Johan Nasution, *Op Cit*, hlm, 143-144.

sisi keterikatan hakim dan pemerintah terhadap undang-undang, disisi lain pembatasan kewenangan oleh pembuat undang-undang. Prof. A. Hamid S. Attamimi, mengatakan bahwa negara hukum (*rechtsstaat*) secara sederhana adalah negara yang menempatkan hukum sebagai dasar kekuasaan negara dan penyelenggaraan kekuasaan tersebut dalam segala bentuknya dilakukan di bawah kekuasaan hukum.¹⁶

Paham negara hukum berakar pada keyakinan bahwa kekuasaan negara harus dijalankan atas dasar hukum yang baik dan adil. Jika dirunut kebelakang, paham negara hukum sebetulnya merupakan konsep yang sudah lama menjadi fokus perhatian dari para ahli. Plato mengemukakan konsep *nomoi* yang dapat dianggap sebagai cikal bakal pemikiran tentang negara hukum, sedangkan Aristoteles mengemukakan ide negara hukum yang dikaitkan dengan arti negara yang dalam perumusannya masih terkait pada "*polis*". Bagi Aristoteles yang memerintah dalam negara bukanlah manusia, melainkan pikiran yang adil dan kesusilaan yang menentukan baik buruknya suatu hukum.¹⁷

Gagasan negara hukum tersebut dalam perjalanannya mengalami timbul tenggelam dan muncul kembali secara eksplisit pada abad ke -19 dan permulaan abad ke -20, yaitu dengan munculnya konsep *rechtstaat* dari Freidrich Julius Stahl yang diilhami oleh Imanuel Kant, dan konsep *rule of law* dari A.V. Dicey. Kedua konsep tersebut lahir dari sistem hukum yang berbeda.

¹⁶Nurul Qamar, *Hak Asasi Manusia Dalam Negara Hukum Demokrasi (Human Rights in Democratic Rechtsstaat)*, Sinar Grafika, Jakarta, 2013, hlm, 27.

¹⁷Dahlan Thaib, *Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*, Liberty, Yogyakarta, 2002, hlm, 3.

Konsep *rechtstaat* lahir dari sistim hukum Eropa Kontinental sedangkan konsep *rule of law* lahir dari sistim hukum *Anglo Saxon*.¹⁸

Menurut J.F. Stahl, ada 4 (empat) unsur dari negara hukum, yaitu:

1. Adanya jaminan terhadap hak asasi manusia;
2. Adanya pembagian kekuasaan;
3. Pemerintah harus berdasarkan peraturan-peraturan hukum; dan
4. Adanya peradilan administrasi.¹⁹

Sedangkan menurut A.V.Dicey, konsep negara hukum (*rule of law*) mempunyai 3 (tiga) unsur, yaitu:

1. Supremasi hukum (*supreme of law*);
2. Persamaan dihadapan hukum (*equality before the law*);
3. Konstitusi yang didasarkan atas hak-hak perseorangan atau adanya jaminan pengakuan dan perlindungan hak-hak perorangan (*the constitution based on individual rights*).²⁰

Indonesia dalam konstitusinya telah menegaskan diri sebagai sebuah negara hukum, hal ini dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menentukan bahwa : Negara Indonesia adalah negara hukum.

Menurut Sirajuddin, bahwa:

Konsep Indonesia sebagai negara hukum mengandung arti bahwa dalam hubungan antara hukum dan kekuasaan, kekuasaan tunduk pada hukum sebagai kunci kestabilan politik dalam masyarakat. Dalam negara hukum, hukum merupakan pilar utama dalam menggerakkan sendi-sendi kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.²¹

¹⁸*Ibid*

¹⁹Sirajuddin dan Zulkarnain, *Komisi Yudisial dan Eksaminasi Publik, Menuju Peradilan Yang Bersih dan Beribawa*, Penerbit PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006, hlm, 2.

²⁰Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi HTN UI dan CV. Sinar Bakti, Jakarta, 1998, hlm, 161.

²¹*Ibid.* hlm, 2.

Menurut R. Supomo sebagaimana dikutip oleh Sirajuddin, negara hukum adalah:

Negara yang tunduk pada hukum, peraturan-peraturan hukum berlaku pula bagi segala badan dan alat-alat perlengkapan negara. Negara hukum juga akan menjamin tertib hukum dalam masyarakat yang artinya memberikan perlindungan hukum, antara hukum dan kekuasaan ada hubungan timbal balik.²²

Konsepsi negara hukum merupakan gagasan yang muncul untuk menentang konsep absolutisme yang telah melahirkan negara kekuasaan. Pada pokoknya kekuasaan penguasa harus dibatasi agar jangan memperlakukan rakyat dengan sewenang-wenang.

Pembatasan itu dilakukan dengan jalan adanya supremasi hukum, yaitu bahwa segala tindakan penguasa tidak boleh sekehendak hatinya, tetapi harus berdasar dan berakar pada hukum, menurut ketentuan hukum dan undang-undang yang berlaku dan untuk itu juga harus ada pembagian kekuasaan negara, khususnya kekuasaan yudisial harus benar-benar bebas dan mandiri terlepas dari pengaruh kekuasaan lainnya.

2. Teori Kepastian Hukum

Kepastian hukum secara normatif yaitu ketika suatu peraturan dibuat dan diundangkan secara pasti karena mengatur secara jelas dan logis. Jelas dalam arti tidak menimbulkan keragu-raguan (multi tafsir) dan logis dalam arti ia menjadi suatu sistem antara norma yang satu dengan norma yang lain sehingga tidak saling berbenturan.

²²*Op.cit.* hlm, 13.

Teori kepastian hukum merupakan salah satu dari tujuan hukum dan dapat dikatakan bahwa kepastian hukum merupakan bagian dari upaya untuk dapat mewujudkan keadilan. Kepastian hukum sendiri memiliki bentuk nyata yaitu pelaksanaan maupun penegakan hukum terhadap suatu tindakan yang tidak memandang siapa individu yang melakukan. Melalui kepastian hukum, setiap orang mampu memperkirakan apa yang akan ia alami apabila ia melakukan suatu tindakan hukum tertentu.

Menurut Gustav Radbruch, yang di kutip oleh Peter Mahmud Marzuki, hukum harus mengandung 3 (tiga) nilai identitas yaitu:²³

- a. Asas kepastian hukum (*rechtmatigheid*). Asas ini meninjau dari sudut yuridis.
- b. Asas keadilan hukum (*gerechtigheit*). Asas ini meninjau dari sudut filosofis, dimana keadilan adalah kesamaan hak untuk semua orang didepan pengadilan.
- c. Asas kemanfaatan hukum (*zwechmatigheid atau doelmatigheid atau utility*).

“Tujuan hukum yang mendekati realistik adalah kepastian hukum dan kemanfaatan hukum”, Kaum *positivisme* lebih menekankan pada kepastian hukum, sedangkan kaum fungsionalis mengutamakan kemanfaatan hukum, dan sekiranya dapat dikemukakan bahwa “*summum ius, summa injuria, summa lex, summa crux*” artinya “hukum yang keras dapat melukai, kecuali keadilan yang dapat menolongnya, dengan demikian keadilan bukan merupakan tujuan hukum satu-satunya akan tetapi tujuan hukum yang paling substantif adalah keadilan.”²⁴

²³Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana, Jakarta, 2008, hlm, 160.

²⁴Dominikus Rato, *Filsafat Hukum Mencari: Menemukan dan Memahami Hukum*, Laksbang Pressindo, Yogyakarta, 2010, hlm, 59.

Hans Kelsen mengatakan bahwa hukum adalah “sebuah sistem norma, norma adalah pernyataan yang menekankan aspek seharusnya *das sollen*, atau dengan kata lain suatu yang seharusnya ada atau seharusnya terjadi dengan menyertakan beberapa peraturan dengan apa yang harus dilakukan²⁵.

Menurut Gustav Radbruch dengan adanya “suatu kepastian hukum, maka tujuan dari hukum yaitu keadilan yang dapat dicapai. Keutamaan dari nilai kepastian hukum adalah adanya peraturan itu sendiri, tentang apakah peraturan itu harus adil dan mempunyai kegunaan bagi masyarakat, adalah diluar pengutamaan nilai kepastian hukum”²⁶.

Menurut Gustav Radbruch sebagaimana dikutip oleh Theo Huijber mengemukakan bahwa ada tiga aspek dalam pengertian hukum, yaitu:

- a. Keadilan dalam arti sempit, keadilan ini berarti kesamaan hak untuk semua orang didepan pengadilan.
- b. Tujuan keadilan atau finalitas.
- c. Kepastian hukum atau legalisasi.

“Menurut Utrecht, kepastian hukum mengandung dua pengertian yaitu pertama, adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan, dan kedua berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh negara terhadap individu”²⁷.

²⁵<http://hukum.kompasiana.com/keadilan-dari-dimensi-sistem-hukum>, diakses pada tanggal 17 Januari 2025 Pukul 19.46 WIB.

²⁶Hans Kelsen, *Teori Hukum Murni Dasar-dasar Ilmu Hukum Normatif*, Nusa Media, Bandung, 2016, hlm, 5.

²⁷Riduan Syahrani, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, Penerbit Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993, hlm, 23.

Dari penjelasan yang dikemukakan oleh Utrecht tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa kepastian hukum tersebut bertujuan agar individu yang merupakan subjek hukum untuk mengetahui perbuatan yang harus dilakukan dan dilarang dan dapat mengetahui apa yang dibebankan oleh negara kepadanya.

Hukum menurut teori kepastian hukum dari para ahli, tidak boleh memiliki sifat yang kontradiktif. Sebab, jika bersifat kontradiktif maka hukum tersebut akan menjadi sumber keraguan. Kepastian hukum sendiri dapat menjadi perangkat hukum untuk suatu negara yang memiliki kejelasan, dan dapat menjamin hak maupun kewajiban dari setiap warga negara sesuai dengan budaya yang ada pada masyarakat tersebut.

Hukum yang berlaku dan telah ditetapkan oleh pihak berwenang dan berwibawa dalam hal ini pemerintah, haruslah tegas di dalam masyarakat, mengandung keterbukaan sehingga masyarakat dapat memahami makna dari peraturan atau ketentuan hukum yang telah ditetapkan oleh pihak-pihak berwenang tersebut.

Hukum sebagai pengemban nilai keadilan, menurut Radbruch menjadi dasar dari hukum sebagai hukum. Dengan demikian, keadilan memiliki sifat normative sekaligus konstitutif bagi hukum". Fungsi hukum menjamin keteraturan dan ketertiban ini demikian pentingnya, sehingga ada orang yang menyamakan fungsi dan dengan tujuan hukum. Sehingga "tujuan hukum adalah terpelihara dan terjaminnya keteraturan (kepastian) dan ketertiban. Tanpa keteraturan dan ketertiban, kehidupan manusia yang wajar memang tidak mungkin".

Adapun kepastian hukum menurut Jan Michiel Otto mendefinisikan sebagai kemungkinan bahwa dalam situasi tertentu:

- a. Tersedia aturan-aturan yang jelas (jernih), konsisten dan mudah diperoleh, diterbitkan oleh dan diakui karena (kekuasaan) negara.
- b. Instansi-instansi penguasa (pemerintah) menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten dan juga tunduk dan taat kepadanya.
- c. Warga secara prinsipil menyesuaikan perilaku mereka terhadap aturan-aturan tersebut.
- d. Hakim-hakim (peradilan) yang mandiri dan tidak berpikir menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten sewaktu mereka menyelesaikan sengketa hukum.
- e. Keputusan peradilan secara konkrit dilaksanakan.²⁸

Sudikno pun menjelaskan, bahwa meskipun kepastian hukum berkaitan erat dengan keadilan akan tetapi hukum serta keadilan itu sendiri adalah dua hal yang berbeda. Hukum memiliki sifat-sifat berupa umum, mengikat setiap individu, menyamaratakan, sedangkan keadilan sendiri memiliki sifat yang berbeda yaitu subyektif, individualistis serta tidak menyamaratakan. Dari sifat yang ada pada hukum dan keadilan itu sendiri, dapat dilihat dengan jelas bahwa keadilan dan hukum adalah hal yang berbeda.

Menurut Sudikno Mertokusumo, kepastian hukum merupakan sebuah jaminan bahwa hukum tersebut harus dijalankan dengan cara yang baik. Kepastian hukum menghendaki adanya upaya pengaturan hukum dalam perundang-undangan yang dibuat oleh pihak yang berwenang dan berwibawa, sehingga aturan-aturan itu memiliki aspek yuridis yang dapat menjamin adanya kepastian hukum berfungsi sebagai suatu peraturan yang harus ditaati.²⁹

²⁸*Ibid.*

²⁹Asikin Zainal, *Pengantar Tata Hukum Indonesia*, Rajawali Press, Jakarta, 2012, hlm, 30.

Dari uraian di atas jelas bahwa kepastian hukum bertujuan untuk menciptakan ketentraman dan ketertiban masyarakat. Kepastian hukum merupakan suatu jaminan bagi manusia dalam pelaksanaan hubungan hukum, sehingga manusia dapat merasa aman dalam bertindak dan dapat terlindungi hak-haknya terutama bagi mereka yang berada pada posisi yang lemah.

3. Teori Otonomi Desa

Menurut Logemann, otonomi berarti pemerintahan untuk mengurus sendiri rumah tangga daerah berdasarkan inisiatif sendiri (*vrije beweging*) bagi satuan-satuan kenegaraan yang memerintah sendiri berdasarkan inisiatif sendiri, yang dapat dipergunakan untuk menyelenggarakan kepentingan umum. Otonomi daerah jika dilihat dari sudut wilayahnya, maka penyelenggaraannya ditentukan dalam batas-batas wilayah yang ditentukan pemerintah pusat. Dilihat dari substansi (materi) penyelenggaraan otonomi daerah, hal dimaksud ditentukan oleh sistem rumah tangga (*huishuoding*) otonomi daerah yang diadopsi.³⁰

Desa memiliki otonomi yang berakar pada asal-usul dan adat istiadatnya sendiri, bukan karena pemberian wewenang dari Pemerintah. Sebagai kesatuan masyarakat hukum, desa memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan tradisi dan adat-istiadat lokal yang diakui dalam sistem Pemerintahan Nasional dan berada di wilayah Kabupaten. Dasar pemikiran yang perlu dikembangkan saat ini meliputi

³⁰Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Desa*, Setara Press, Malang, 2015, hlm, 84

keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokrasi, dan pemberdayaan masyarakat.

Adapun pengakuan otonomi desa, Taliziduhu Ndraha menjelaskan sebagai berikut:

1. Otonomi desa diklasifikasikan, diakui, dipenuhi, dipercaya dan dilindungi oleh pemerintah, sehingga ketergantungan masyarakat desa kepada “kemurahan hati” pemerintah dapat semakin berkurang.
2. Posisi dan peran pemerintahan desa dipulihkan, dikembalikan seperti sedia kala atau dikembangkan sehingga mampu mengantisipasi masa depan.³¹

Otonomi desa adalah hak, kewenangan, dan kewajiban bagi desa untuk mengatur dan mengelola sendiri urusan pemerintahan serta kepentingan masyarakatnya, berdasarkan hak asal-usul dan nilai-nilai sosial budaya yang dimiliki masyarakat setempat, sehingga desa tersebut dapat tumbuh dan berkembang sesuai dengan perkembangannya sendiri. Urusan pemerintahan yang berlandaskan asal-usul desa, serta urusan yang menjadi wewenang pemerintahan Kabupaten atau Kota, pengaturannya diserahkan kepada desa.

Konsep Otonomi Desa sebenarnya adalah sebuah konsep yang dimaknai sebagai adanya kemampuan serta prakarsa masyarakat desa untuk dapat mengatur dan melaksanakan dinamika kehidupannya dengan didasarkan pada kemampuannya sendiri. Hal ini berarti bahwa intervensi dari luar desa sendiri sedapat mungkin untuk dihilangkan atau paling tidak dikurangi. Sedangkan sifat Otonomi Desa adalah merupakan otonomi murni, artinya keberadaan Otonomi

³¹Taliziduhu Ndraha, *Dimensi-Dimensi Pemerintahan Desa*, Bumi Aksara, Jakarta, 1997, hlm, 12.

Desa merupakan sesuatu yang memang telah ada sejak desa itu mulai ada, dan bukan merupakan sebuah limpahan wewenang dari negara.³²

Hal tersebut berarti bahwa tidak semua wewenang yang dimiliki oleh daerah otonom dalam pelaksanaan kebijakan Otonomi Daerah juga sama dengan yang diterima oleh Desa. Artinya Otonomi Desa lebih dimaknai sebagai adanya kemampuan serta prakarsa masyarakat desa untuk dapat mengatur dan melaksanakan dinamika kehidupannya dengan sedapat mungkin didasarkan pada kemampuannya sendiri dengan mengurangi intervensi pihak luar, berdasarkan wewenang yang dimilikinya dengan bersandar pada peraturan yang berlaku. Pemberlakuan kebijakan Otonomi Desa juga mengundang berbagai tanggapan serta pandangan baik itu dari pemerintah maupun masyarakat, tentang dampak ataupun hal-hal yang ingin dicapai dari pemberlakuannya.

Namun harus selalu diingat bahwa tiada hak tanpa kewajiban, tiada kewenangan tanpa tanggungjawab dan tiada kebebasan tanpa batas. Oleh karena itu, dalam pelaksanaan hak, kewenangan dan kebebasan dalam penyelenggaraan otonomi desa harus tetap menjunjung nilai-nilai tanggungjawab terhadap Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan menekankan bahwa desa adalah bagian yang tidak terpisahkan 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

³²Sakinah Nadir, "Otonomi Daerah dan Desentralisasi Desa: Menuju Pemberdayaan Masyarakat Desa", *Jurnal Politik Profetik*, Vol 1, No 1, 2013, hlm, 89.

kesejahteraan rakyat yang dilaksanakan dalam koridor peraturan perundang-undangan yang berlaku.³³

4. Teori Peraturan Perundang-Undangan

Hans Kelsen dalam *General Theory of Law and States* menulis bahwa :

*The legal order, especially the legal order the personification of which is the State, is therefore not a system of norms coordinated to each other, standing, so to speak, side by side on the same level, but hierarcis of differen levels of norms. The unity of these norms is constituted by the fact and that the creation of one norm – the lower one - is determined by another – the higher – the creation – of which is determined by a still higher norm, and that this regessus is terminated by a highest, the basic norm which, being the supreme reason of validity of the whole legal order, constitutes its unity.*³⁴

Tatanan hukum, terutama tatanan hukum yang personifikasi dari Negara, oleh karena itu, bukanlah sistem norma yang terkoordinasi satu sama lain, yang berdiri berdampingan pada tingkat yang sama, tetapi hierarki dari berbagai tingkatan norma. Kesatuan norma-norma ini dibentuk oleh fakta dan bahwa penciptaan satu norma - yang lebih rendah - ditentukan oleh norma lain - yang lebih tinggi - penciptaannya ditentukan oleh norma yang lebih tinggi lagi, dan bahwa regesi ini diakhiri oleh norma tertinggi, norma dasar, yang menjadi alasan tertinggi keabsahan seluruh tatanan hukum, yang merupakan kesatuannya.

Perkembangan selanjutnya diuraikan Hans Nawiasky dengan *theorie von stufenbau der rechtsordnung* yang menggariskan bahwa selain susunan norma dalam negara adalah berlapis-lapis dan berjenjang dari yang tertinggi sampai terendah, juga terjadi pengelompokkan norma hukum dalam negara³⁵ yakni mencakup norma fundamental negara (*staatsfundementalnorm*), aturan dasar negara (*staatsgrundgesetz*), undang-undang formal (*formalle gesetz*), dan

³³Lihat HAW. Widjaja, *Otonomi Desa Merupakan Otonomi Yang Asli Bulat dan Utuh*, Rajawali Pers, Jakarta, 2012, hlm, 166.

³⁴Hans Kelsen, *General Theory of Law and State* (Translated by : Andres Wedberg), Russel & Russel, New York, 1973, hlm, 124.

³⁵Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan; Dasar-dasar dan Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta, 2000, hlm, 27.

Peraturan pelaksanaan dan peraturan otonom (*verordnung en outonome satzung*).³⁶

Tatanan hukum tertinggi dalam pandangan Kelsen adalah berpuncak pada *basic norm* atau *grundnorm* (norma dasar),³⁷ yaitu berupa konstitusi, tetapi konstitusi dimaksud adalah dalam pengertian materiil, bukan konstitusi formil.³⁸ Menurut Nawiasky, yang dimaksud dengan *basic norm* dalam gagasan Kelsen tidak lain adalah harus diartikan sebagai *staatsfundementalnorm*, bukan *staatgrundnorm*.³⁹

Lapisan tertinggi yang menjadi sumber dan dasar dalam sistem hirarki norma hukum baik pandangan Kelsen ataupun Nawiasky berakhir pada norma yang tidak dibentuk oleh norma hukum yang lebih tinggi lagi, tetapi bersumber pada cita hukum yang bersifat *pre-supposed*, yang telah ditetapkan sebelumnya oleh masyarakat dalam suatu negara, untuk kemudian menjadikannya sebagai tempat bergantungnya setiap norma hukum yang akan dibentuk.⁴⁰ Apa yang dibuat masyarakat dan disebut sebagai *Grundnorm* tersebut dapat berupa pernyataan tertulis ataupun tidak tertulis, yang berfungsi serupa bensin menggerakkan seluruh mekanisme mesin, yang menjadi dasar kepatuhan

³⁶Jimly Asshiddiqie & M. Ali Safa'at, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Konpress, Jakarta, 2006, hlm, 170.

³⁷Lihat H. Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik, *Tokoh-tokoh Ahli Pikir Negara dan Hukum*, Nuansa, Bandung, 2010, hlm, 250.

³⁸Hans Kelsen, *Loc. Cit.*

³⁹Jimly Asshiddiqie & M. Ali Safa'at, *Loc. Cit.*

⁴⁰Maria Farida Indrati Soeprapto, *Op. Cit*, hlm, 28.

masyarakat kepada hukum, dan memberikan pertanggungjawaban, mengapa hukum harus dilaksanakan.⁴¹

Kesamaan pokok antara hirarki norma yang digagas Hans Kelsen dan Hans Nawiasky adalah terletak pada lapisan-lapisan dan jenjang bertingkat yang menjadi sumber dan landasan serta terdapat dalam setiap norma hukum. Sedangkan perbedaan keduanya terletak pada pola pemilahan dan pengelompokkan norma hukum yang secara tegas dilakukan Nawiasky, tetapi Kelsen sebaliknya, lebih mengkaji dalam karakter norma secara umum (general) yang berlaku pada semua jenjang.⁴²

Cara pandang Kelsen ataupun Nawiasky dengan menyebutkan norma hukum sebagai tatanan yang dibuat negara merupakan ciri khas aliran *positivisme* hukum, yang menegaskan tidak ada hukum diluar otoritas negara, karenanya menjadikan hirarki norma secara tersusun, berjenjang dan berlapis sesuai dengan kebutuhan merupakan politik hukum dalam penataan peraturan perundang-undangan yang dipilih negara. Kelsen menyebutkan meskipun norma tidak lahir secara alamiah, tetapi ia merupakan kemauan dan akal manusia yang melahirkan pernyataan yang berfungsi sebagai asumsi dasar, karenanya ia merupakan hipotetis, berada pada kawasan dunia *sollen*.

Peraturan perundang-undangan di Indonesia telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Pengertian peraturan perundang-undangan menurut para ahli sendiri

⁴¹Mhd. Shiddiq Tgk. Armia, *Perkembangan Pemikiran Dalam Ilmu Hukum*, Pradnya Paramita, Jakarta, 2003, hlm, 8-9.

⁴²Maria Farida Indrati Soeprapto, *Op. Cit*, hlm, 29.

sangatlah beragam. Seperti pendapat Bagir Manan, bahwa “peraturan perundang-undangan adalah keputusan tertulis negara atau pemerintah yang berisi petunjuk atau pola tingkah laku yang bersifat dan mengikat secara umum”.⁴³ Pengertian lain mengenai peraturan perundang-undangan menurut Attamimi adalah “peraturan Negara, di tingkat Pusat dan di tingkat Daerah, yang dibentuk berdasarkan kewenangan perundang-gundangan, baik bersifat atribusi maupun bersifat delegasi”.⁴⁴

Teori Perundang-Undangan atau disebut juga teori legislasi ini merupakan turunan atau kelanjutan dari Teori Pemisahan Kekuasaan, dimana menurut Teori Pemisahan Kekuasaan, salah satu cirinya adalah adanya pemisahan kekuasaan antara pembentuk undang-undang, pelaksana undang-undang, dan penegak undang-undang seperti yang digagas oleh Montesquieu.

Berkenaan dengan pembentukan peraturan, Montesquieu dalam “*L’esprit des Loius*” mengemukakan sejumlah persyaratan yang harus dipenuhi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, yaitu:

1. Gaya penuturannya hendaknya padat dan sederhana, mengandung pengutaraan dengan arti bahwa menggunakan ungkapan kebesaran dan retorik hanya merupakan tambahan yang menyesatkan dan mubazir;
2. Istilah-istilah yang dipilih hendaknya bersifat mutlak dan relatif, sehingga memperkecil kemungkinan munculnya perbedaan pendapat yang individual;
3. Hukum hendaknya membatasi diri pada hal hal yang riil dan aktual dengan menghindari hal-hal yang bersifat metaforis dan hipotesis;
4. Hukum hendaknya tidak dirumuskan dalam bahasa yang tinggi, karena ditujukan kepada rakyat yang memiliki tingkat kecerdasan rata

⁴³Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*, Ind-HillCo, Jakarta, 1992, hlm, 18.

⁴⁴Rosjidi Ranggawidjaja, *Pengantar Ilmu Perundang-Undangan Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 1998, hlm, 19.

- rata, bahasa hukum tidak untuk latihan penggunaan logika, melainkan hanya penalaran sederhana yang bisa dipahami oleh orang rata-rata;
5. Hukum hendaknya tidak merancukan pokok masalah dengan pengecualian, pembatasan atau perubahan, gunakan semua itu jika benar-benar diperlukan;
 6. Hukum hendaknya tidak bersifat debatable (argumentatif), di mana bahaya memerinci alasan-alasan yang akan menimbulkan konflik.⁴⁵

5. Teori Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik

Menurut Philipus M. Hadjon AAUPB harus dipandang sebagai norma-norma hukum tidak tertulis, yang senantiasa harus ditaati oleh pemerintah, meskipun arti yang tepat dari AAUPB bagi tiap keadaan tersendiri tidak selalu dapat dijabarkan dengan teliti. Dapat dikatakan bahwa AAUPB adalah asas-asas hukum tidak tertulis, dari mana untuk keadaan-keadaan tertentu dapat ditarik aturan-aturan hukum yang dapat diterapkan.⁴⁶

Menurut Jazim Hamidi, berdasarkan rumusan pengertian para pakar dan tambahan pemahaman penulis (Jazim Hamidi) tentang AAUPB, maka dapat ditarik unsur-unsur yang membentuk pengertian tentang AAUPB secara komprehensif, yaitu:

1. AAUPB merupakan nilai nilai etik yang hidup dan berkembang dalam lingkungan hukum administrasi negara
2. AAUPB berfungsi sebagai pegangan bagi Pejabat Administrasi Negara dalam menjalankan fungsinya, merupakan alat uji bagi hakim administrasi dalam menilai tindakan administrasi negara (yang berwujud penetapan/beschikking), dan sebagai dasar pengajuan gugatan bagi pihak penggugat.
3. Sebagian besar dari AAUPB masih merupakan asas-asas yang tidak tertulis, masih abstrak, dan dapat digali dalam praktik kehidupan di masyarakat.

⁴⁵Hamid S. Attamimi sebagaimana dikutip dari Sumali, *Reduksi Kekuasaan Eksekutif di Bidang Peraturan Pengganti Undang Undang (Perppu)*, UMM Press, Malang, 2002, hlm, 124-125.

⁴⁶Philipus M. Hadjon, *Loc. Cit.*

4. Sebagian asas yang lain sudah menjadi kaidah hukum tertulis dan terpecah dalam berbagai peraturan hukum positif. Sebagian asas telah berubah menjadi kaidah hukum tertulis, namun sifatnya tetap sebagai asas hukum.⁴⁷

Berdasarkan pada ketentuan pasal 10 Undang- Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan telah diuraikan ruang lingkup AAUPB yang berlaku dalam administrasi pemerintahan. Asas yang dimaksud dalam pasal tersebut meliputi asas:

- a. Kepastian Hukum. Asas negara hukum yang mengutamakan landasan ketentuan peraturan perundang-undangan, kepatutan, keajegan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan pemerintahan.
- b. Kemanfaatan. Maksudnya manfaat yang harus benar-benar harus diperhatikan secara seimbang antara: kepentingan individu yang satu dengan individu yang lain, individu dengan masyarakat, Warga Masyarakat dan masyarakat asing, kelompok masyarakat yang satu dan kepentingan kelompok masyarakat yang lain, pemerintah dengan Warga Masyarakat, generasi yang sekarang dan kepentingan generasi mendatang, manusia dan ekosistemnya, serta kepentingan dari pria dan wanita.
- c. Ketidakberpihakan. Asas yang mewajibkan badan dan/atau pejabat pemerintahan dalam menetapkan dan/atau melakukan keputusan dan/atau tindakan dengan mempertimbangkan kepentingan para pihak secara keseluruhan dan tidak diskriminatif.
- d. Kecermatan. Asas yang mempunyai arti bahwa suatu keputusan dan/atau tindakan harus didasarkan pada informasi dan dokumen yang lengkap untuk mendukung legalitas penetapan dan/atau pelaksanaan keputusan dan/atau tindakan sehingga keputusan dan/atau Tindakan yang bersangkutan dipersiapkan dengan cermat sebelum Keputusan dan/atau Tindakan tersebut ditetapkan dan/atau dilakukan.
- e. Tidak menyalahgunakan kewenangan. Asas yang mewajibkan dari setiap badan dan/atau pejabat pemerintahan tidak menggunakan kewenangannya sebagai kepentingan pribadinya atau kepentingan yang lain dan tidak sesuai dengan kewenangannya.
- f. Keterbukaan. Asas keterbukaan merupakan asas yang melayani masyarakat dalam mendapatkan akses dan memperoleh informasi

⁴⁷Jazim Hamidi, *Penerapan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Layak (AAUPL) Di Lingkungan Peradilan Administrasi Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999, hlm, 42.

- yang jujur benar serta tidak diskriminatif dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.
- g. Kepentingan umum. Asas ini merupakan asas yang mendahulukan kementerian dan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, selektif, dan tidak diskriminatif.
 - h. Pelayanan yang baik. Asas ini dimaksudkan sebagai asas yang memberikan pelayanan sesuai dengan standar pelayanan, dan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.⁴⁸

Hotma P. Sibuea mengemukakan AAUPB lahir dari praktik penyelenggaraan negara dan pemerintahan sehingga bukan produk formal suatu negara seperti undang-undang. AAUPB lahir sesuai dengan perkembangan zaman untuk meningkatkan perlindungan terhadap hak-hak individu. Fungsi AAUPB dalam penyelenggaraan pemerintahan adalah sebagai pedoman atau penuntun bagi pemerintah atau pejabat administrasi negara dalam rangka pemerintahan yang baik atau *good governance*.⁴⁹

G. Metode Penelitian

Secara umum *Legal Research* (Penelitian Hukum) merupakan serangkaian kegiatan dengan metode ilmiah dalam mencapai kebenaran dengan cara sistematis, utuh dan konsisten.⁵⁰ Penelitian hukum adalah penelitian yang memuat preskripsi, yaitu mengkaji tentang koherensi suatu peristiwa hukum dengan aturan hukum,

⁴⁸Solechan, "Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik Dalam Pelayanan Publik," yang terbit di *Administrative Law & Governance Journal, Volume 2, Nomor 3* (Agustus 2019), halaman 541-557. Sumber ini juga dapat diakses melalui link <https://doi.org/10.14710/alj.v2i3.541-557>.

⁴⁹Hotma P. Sibuea, *Asas Negara Hukum Peraturan Kebijakan Dan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik*, Erlangga, Jakarta, 2002, hlm, 32.

⁵⁰Irwansyah, *Penelitian Hukum, Pilihan Metode & Praktik Penulisan Artikel Edisi Revisi*, Mira Buana Media. Yogyakarta, 2021, hlm, 65.

antara hukum dengan norma hukum, norma hukum dengan asas hukum, dan asas hukum dengan etika.⁵¹

Metode adalah suatu tipe pemikiran yang dipergunakan dalam penelitian dan penilaian, suatu teknik yang umum bagi ilmu pengetahuan atau cara tertentu untuk melaksanakan suatu prosedur. Untuk dapat dilaksanakannya penelitian yang baik diperlukan metode penelitian agar didapatkan hasil atau jawaban yang objektif, tepat dan dapat dipertanggungjawabkan.

1. Tipe Penelitian

Tipe penelitian ini adalah normative atau yang sering disebut juga penelitian yuridis normatif.

“Penelitian yuridis normative, yaitu sebuah jenis penelitian yang digunakan untuk mengkaji penerapan kaidah norma atau norma hukum yang diakukan dalam hukum positif atau hukum yang masih diberlakukan serta memiliki kekuatan untuk mengikat subjek hukum”.⁵²

Yuridis normatif juga bisa disebut penelitian terhadap norma-norma hukum, asas-asas hukum dan sistematika hukum yang berhubungan dengan permasalahan Pengaturan Pemekaran Desa dalam rangka Penataan Desa berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia.

Bahder Johan Nasution mengatakan :

Penelitian Yuridis Normatif dalam penelitian atau pengkajian ilmu hukum normatif. Kegiatan untuk menjelaskan hukum tidak diperlukan dukungan data atau fakta-fakta sosial, sebab ilmu hukum normatif tidak mengenal data atau fakta sosial yang dikenal badan hukum, jadi untuk menjelaskan atau untuk mencari makna dan memberi nilai akan

⁵¹*Ibid*, hlm, 74.

⁵²Johny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia Publishing, Malang, 2012, hlm, 295.

hukum tersebut hanya digunakan konsep hukum dan langkah-langkah yang ditepuh adalah langkah normatif.⁵³

Penelitian ini menggunakan metode penelitian Yuridis Normatif, menurut Peter R. Senn “Metode merupakan suatu proses prosedur atau cara mengetahui sesuatu dengan menggunakan langkah-langkah yang sistematis”.⁵⁴ Metode menjadi tahapan awal dalam sebuah prosedur penelitian, karena dengan adanya metode ini akan menetapkan hal apa saja yang seharusnya ada dalam sebuah penelitian, selain itu metode juga menjadi suatu petunjuk mengenai persoalan yang akan diteliti dan dituliskan dalam sebuah penelitian. Penelitian Yuridis Normatif adalah penelitian yang memberikan penjelasan aturan yang mengatur suatu kategori hukum tertentu, menganalisis hubungan peraturan menjelaskan daerah kesulitan dan mungkin memprediksi pembangunan masa depan.

2. Pendekatan Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan perundang-undangan digunakan untuk mengetahui keseluruhan peraturan hukum khususnya hukum di Indonesia.

Menurut Peter Mahmud Marzuki, dalam pendekatan ilmu hukum banyak pendekatan yang dapat digunakan, antara lain pendekatan undang-undang (*statute approach*), pendekatan komparatif (*comparative approach*),

⁵³Bahder Johan Nasution, *Op.cit.*, hlm, 87.

⁵⁴Bahder Johan Nasution, *Metode Penelitian Ilmu Hukum*, Mandar Maju, Bandung, 2016, hlm, 3.

pendekatan konseptual (*conceptual approach*).⁵⁵ Berdasarkan beberapa pendekatan yang dapat digunakan tersebut, untuk penelitian tesis ini penulis menggunakan beberapa pendekatan sebagai berikut:

- a. Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), yaitu dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan semua regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani.⁵⁶
- b. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*), yaitu penelitian terhadap konsep-konsep hukum seperti sumber hukum, fungsi hukum, lembaga hukum, dan sebagainya.⁵⁷ Pendekatan konseptual digunakan untuk mengkaji penelitian yang sedang dibuat.

3. Pengumpulan Bahan Hukum

Bahan pustaka bidang hukum dari sudut kekuatan mengikatnya dapat dibedakan menjadi tiga golongan, hal itu bahan hukum primer, sekunder dan tersier.⁵⁸

Penulisan tesis ini dilakukan dengan pengumpulan bahan hukum dengan menggunakan sistem kartu (*card system*) dan melalui penelusuran kepustakaan dengan memfokuskan kepada bahan-bahan hukum yang relevan dengan objek penelitian. Adapun bahan-bahan hukum tersebut meliputi:

- a. Bahan hukum primer, yaitu bahan hukum yang bersifat autoritatif artinya mempunyai otoritas atau mempunyai kekuatan mengikat secara umum

⁵⁵Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2011, hlm, 94.

⁵⁶*Ibid.*, hlm, 93.

⁵⁷Bahder Johan Nasution, *Op.Cit.*, hlm, 92.

⁵⁸Sarjono Soekanto, *Penelitian Hukum Normatif*, Rajawali Pers, Jakarta, 1990, hlm, 32.

berupa peraturan yang terkait dengan penelitian ini.⁵⁹

- 1) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - 2) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa;
 - 3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
 - 4) Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa;
 - 5) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 47 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa; dan
 - 6) Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Penataan Desa.
- b. Bahan hukum sekunder, berupa:
1. Buku-buku/literatur Hukum;
 2. Artikel, jurnal, makalah hukum, dan tulisan ilmiah bidang hukum yang terkait dengan penelitian;
- c. Bahan hukum tersier, berupa:
1. Kamus hukum;
 2. Ensiklopedi, serta bahan hukum lain yang mendukung.

⁵⁹Johnny Ibrahim, *Teori Dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia, Malang, 2006, hlm, 141.

4. Analisis Bahan Hukum

Semua bahan hukum yang telah dikumpulkan kemudian dianalisis dengan cara inventarisasi, sistematisasi, dan interpretasi sesuai kebutuhan penelitian.

- a. Inventarisasi dilakukan untuk memperoleh gambaran secara jelas mengenai regulasi dan konsep yang terkait dengan permasalahan yang dibahas dalam penelitian ini. Menurut KBBI arti kata inventarisasi adalah pencatatan atau pengumpulan data (tentang kegiatan, hasil yang dicapai).
- b. Sistematisasi dilakukan untuk menguraikan serta merumuskan sesuatu hal dalam konteks hubungan yang logis serta teratur sehingga membentuk sistem secara menyeluruh, utuh dan terpadu yang mampu menjelaskan berbagai rangkaian hukum terkait obyek yang diteliti. Dalam kegiatan sistematisasi ini, dilakukan analisis korelasi antara aturan-aturan hukum yang berhubungan agar dapat dipahami dengan baik. Pada tahap ini juga dilakukan rasionalisasi dan penyederhanaan sistem hukum dengan "mengkonstruksi aturan-aturan umum dan pengertian-pengertian umum agar bahan hukum menjadi tertata lebih baik, lebih masuk akal dan logikanya menjadi lebih jelas dan lebih dapat dipahami"⁶⁰.
- c. Interpretasi dilakukan dengan memberikan analisis serta menafsirkan bahan-bahan hukum tersebut dari berbagai sudut pandang agar menjawab permasalahan penelitian ini dengan tepat.

⁶⁰Bernard Arief Sidharta, *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum*, cetakan pertama, Mandar Maju, Bandung, 1999, hlm, 150.

H. Sistematika Penulisan

Tesis ini disusun dengan sistematika yang terbagi dalam 5 (lima) bab, masing-masing bab terdiri dari atas beberapa subbab guna lebih memperjelas ruang lingkup dan cakupan permasalahan yang diteliti. Adapun sistematikanya adalah sebagai berikut:

BAB I Pendahuluan yang meliputi latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka konseptual, landasan teoretis metode penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB II. Tinjauan umum tentang Pemerintahan Desa dan Pemekaran Desa.

BAB III Pada bab ini diuraikan hasil penelitian dan pembahasan terkait Mekanisme Pemekaran Desa Ditinjau Dari Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

BAB IV Pada bab ini menguraikan terkait Bagaimana Penerapan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AAUPB) Dalam Pemekaran Desa.

BAB V Merupakan bab penutup yang berisikan bagian akhir dari penulisan ini yang terdiri dari kesimpulan dan saran.