

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang

Perjalanan historis reformasi pemerintahan telah menumbangkan “tembok sakral” sentralisme kekuasaan di Indonesia.<sup>1</sup> Kondisi itu telah memicu bergesernya spektrum penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan, dari pola sentralistik-otoritarianisme yang ditandai dengan kuatnya posisi presiden sebagai sentral kekuasaan negara (*executive heavy*), menuju konsep pemerintahan yang membentangkan akses gerakan populisme-demokrasi.<sup>2</sup> Tidak hanya itu saja, kerangka desentralisasi yang bermakna terjadinya *areal division power* dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia (selanjutnya disebut NKRI) juga menjadi alasan politik munculnya penyerahan sebagian kekuasaan kepada daerah-daerah berdasarkan hak otonomi.<sup>3</sup> Sehingga, skema desentralisasi telah memantik terbukanya kesempatan dan keleluasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan yang berlandaskan kearifan lokal, demokrasi, serta membuka peluang bagi pembuatan keputusan bersandingan lokal di daerah.<sup>4</sup>

Selain untuk menghidupkan kembali demokrasi sebagai nilai perekat lokal daerah, cita-cita yang diusung oleh otonomi daerah juga untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan publik, pemberdayaan masyarakat, rekonstruksi organisasi daerah, dan penguatan peran

---

<sup>1</sup> Mahfud MD, *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010, hlm. 133.

<sup>2</sup> Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi Di Indonesia: Studi Tentang Interaksi Politik dan Ketatanegaraan*, Rieneke Cipta, Jakarta, 2000, hlm. 149.

<sup>3</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 1986, hlm. 140. Lihat juga Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2007, hlm. 27.

<sup>4</sup> United Nation Development Programme, “Decentralitation A Sampling of Defenition”, 1999, Working Paper, hlm. 2.

serta masyarakat dalam pembangunan nasional. Dengan demikian, pergeseran paradigma penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan yang bersandar pada otonomi daerah dan desentralisasi merupakan *conditio sine quanon* menuju tata kelola pemerintahan daerah yang lebih efisien, akuntabel, transparan, dan menunjang tercapainya program-program pemerintahan nasional.<sup>5</sup>

Sehubungan dengan transisi ketatanegaraan yang berujung pada Amandemen Kedua Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI Tahun 1945), khususnya BAB VI tentang Pemerintahan Daerah, kontitusionalitas entitas desa juga mengalami pembenahan. Diakomodirnya Pasal 18 B UUD NRI Tahun 1945 menjadikan basis relasi antara Pemerintah Pusat, Pemerintahan Daerah, dan Desa selaras dengan penjelasan UUD NRI Tahun 1945 (sebelum Amandemen) yang menyatakan:

- I. "Oleh karena Negara Indonesia itu suatu *eenheidstaat*, maka Indonesia tidak akan mempunyai daerah di dalam lingkungan yang bersifat *staat* juga. Daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah provinsi dan daerah provinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil. Daerah-daerah itu bersifat otonom (*streek* dan *locale rechtsgemeenschappen*) atau bersifat daerah administrasi belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan undang-undang. Di daerah-daerah yang bersifat otonom akan diadakan badan perwakilan daerah, oleh karena di daerah pun pemerintahan akan bersendi atas dasar permusyawaratan."
- II. "Dalam territorial Negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 *zelfbesturende landschappen dan volksgemeenschappen*, seperti desa di Jawa dan Bali, nagari di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli, dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa. Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara yang mengenai daerah-daerah itu akan mengingat hak-hak asal usul daerah tersebut."<sup>6</sup>

Ketentuan Pasal 18 B ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 menjadi dasar bagi negara untuk mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat

---

<sup>5</sup> Paul Craig, *Administrative Law*, Sweet and Maxwell, LondFifth, 2008, hlm. 172. Lihat juga Sutiyo dan Keshaf Lall Maharjan, *Desentralization and Rural Development in Indonesia*, Springer Nature Singapore Pte Ltd, Singapore, 2017, hlm. V.

<sup>6</sup> Penjelasan BAB VI Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat serta prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang.

Pertimbangan terhadap keberagaman sosial, kolektivitas budaya, dan keberadaan satuan-satuan pemerintahan asli layaknya desa, nagari, dusun dan marga berdasarkan konstruksi norma Pasal 18 B ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 di dasari bahwa, sebelum berdirinya NKRI telah hidup serta eksis sebagai pemerintahan otonom berdasarkan hukum adat yang memiliki otonomi khas (asli) untuk mengatur kehidupan sendiri (*self governing community*).<sup>7</sup> Oleh karena itu, desa sebagai entitas otonom yang tumbuh, berkelindan bersama hukum adat merupakan penjelmaan *volkgeist* dalam suatu negara.<sup>8</sup> Sehingga, tidak mengherankan bahwa desa merupakan bentuk penjelmaan bangsa yang paling konkret.<sup>9</sup>

Pengakuan terhadap entitas desa secara organ maupun kelembagaan tersebut semakin memberikan titik terang, bahwa desa memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri berdasarkan hak asal-usul yang bersumber dari adat istiadat yang melekat sejak desa itu terbentuk.<sup>10</sup> Dengan begitu, konsep *zelfbesturende landschappen* atau *local self government* (desa otonom, desa praja) berdasarkan Pasal 18 B ayat (1) UUD NRI Tahun 1945

---

<sup>7</sup> Philipus M. Hadjon, dkk., *Pengantar Hukum Administrasi Negara*, cetakan VII, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2001, hlm. 111. Lihat juga Koentjaraningrat, *Masyarakat Desa di Indonesia*, LPFE UI, Jakarta, 1984, hlm. 1-18

<sup>8</sup> Friedrich Carl Von Savigny (1779-1861) merumuskan *volkgeist* sebagai *general consciosness of the people* atau *spirit of the people* (jiwa bangsa). Hukum adat yang berkembang merupakan bentuk elaborasi “jiwa bangsa” dan harus dipandang sebagai hukum kehidupan sejati. Sehingga, hukum sejati itu tidak dibuat melainkan harus ditemukan pada poros *volkgeist*. Lihat Bernard L. Tanya, Yoan N. Simanjuntak, dan Markus Y. Hage, *Teori Hukum Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, CV KITA, Surabaya, 2007, hlm. 120-121. Lihat Lili Rasjidi dan Liza Sonia Rasjidi, *Dasar-Dasar Filsafat dan Teori Hukum*, cetakan XII, PT CITRA ADITYA BAKTI, Bandung, 2016, hlm. 65. Lihat juga Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, cetakan V, PT CITRA ADITYA BAKTI, Bandung, 2000, hlm. 278-279.

<sup>9</sup> HAW Widjaja, *Otonomi Desa merupakan Otonomi yang Asli, Bulat dan Utuh*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003, hlm. 4.

<sup>10</sup> Bayu Surianingrat, *Pemerintahan Administrasi Desa dan Kelurahan*, cetakan IV, Rieneke Cipta, Jakarta, 1992, hlm. 140.

akan mengikuti asas desentralisasi (pemberian), sementara itu konsep *volksgetneenschappen* sebagaimana desain Pasal 18 B ayat (2) UUD NRI 1945 ihwal Desa adat atau kesatuan masyarakat hukum adat mengikuti asas rekognisi (pengakuan).<sup>11</sup>

Adapun pengejawantahan Pasal 18 B ayat (1) dan ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 telah dilakukan untuk memperkuat kemampuan desa, baik dari segi pemerintahan maupun komunitas. Namun, titik beratnya masih cenderung pada pembenahan aspek administratif ketimbang sebagai pijakan dalam memberdayakan desa secara institusional dan komunitas. Selama ini upaya untuk menata pemerintahan desa masih terjadi tarik ulur antar pihak yang hanya menghendaki desa sebagai bagian terkecil dari sistem pemerintahan di Indonesia.<sup>12</sup> Dinamika ini sejatinya wajar, karena setiap undang-undang atau kebijakan pemerintah yang dikeluarkan atau ditetapkan mengenai otonomi dan desentralisasi sangat dipengaruhi oleh sistem politik, sistem pemerintahan atau suasana politik, dan bahkan keinginan *power* elit pada suatu waktu atau orde.<sup>13</sup>

Berpijak dari hal diatas, secara spesifik regulasi yang secara khusus mengatur tentang desa dalam rentang sejarah ketatanegaraan NKRI hanya terdiri dari tiga undang-undang yaitu Undang-Undang No. 19 Tahun 1965 tentang Desa Praja (selanjutnya disebut UU Desa Praja), Undang-Undang No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa (selanjutnya disebut UU Desa 1979), dan terakhir Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa (selanjutnya disebut UU

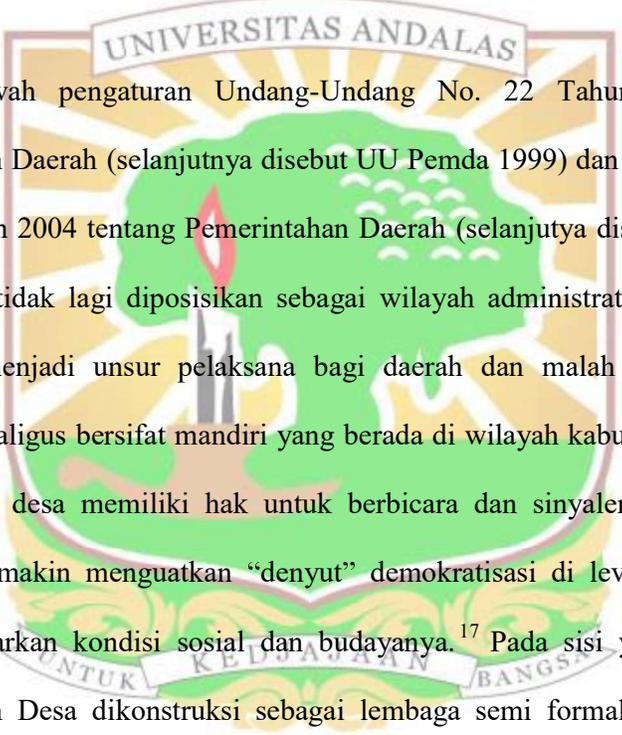
---

<sup>11</sup> Forum Pengembangan Pembaharuan Desa (FPPD) dan Democratic Reform Support Program (DRSP-USAID), "Masukan Untuk Perumusan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Desa", Policy Brief, 2007, hlm. 7.

<sup>12</sup> Didik Sukriono, *Hukum Konstitusi dan Konsep Otonomi : Kajian Politik Hukum Tentang Konstitusi, Otonomi Daerah dan Desa Pasca Perubahan Konstitusi*, Setara Press, Jakarta, 2013, hlm. 192.

<sup>13</sup> Warsito Utomo, *Kajian Kritis RUU Pemerintahan Daerah dan Implikasinya Terhadap Tata Pemerintahan yang Demokratis: Dalam Reformasi Tata Pemerintahan Desa Menuju Demokrasi*, Pustaka Pelajar dan YAPIKA dan Forum LSM DIY, Yogyakarta, 2006, hlm. 158-159.

Desa).<sup>14</sup> Berdasarkan UU Desa Praja dan UU Desa 1979, mengungkap pola kekuasaan yang begitu sentralistik dengan memberikan penyeragaman bagi entitas desa yang tersebar di wilayah NKRI, baik itu penyeragaman nama, tipologi, susunan, dan maupun kedudukan.<sup>15</sup> Bahkan, struktur masyarakat hukum adat pada rezim UU Desa 1979 seakan “ditenggelamkan”, mengalami degradasi, dan ‘runtuh’ karena diubah menjadi desa selayaknya desa di Jawa. Padahal, karakter budaya, adat istiadat masyarakat di luar Jawa sangat berbeda secara demarkatif.<sup>16</sup>



Dibawah pengaturan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut UU Pemda 1999) dan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut UU Pemda 2004), desa tidak lagi diposisikan sebagai wilayah administratif. Bahkan, desa tidak lagi menjadi unsur pelaksana bagi daerah dan malah menjadi daerah istimewa sekaligus bersifat mandiri yang berada di wilayah kabupaten. Sehingga, setiap warga desa memiliki hak untuk berbicara dan menyuarakan inilah yang kemudian semakin menguatkan “denyut” demokratisasi di level Pemerintahan Desa berdasarkan kondisi sosial dan budayanya.<sup>17</sup> Pada sisi yang lain, status Pemerintahan Desa dikonstruksi sebagai lembaga semi formal yang diberikan tugas pemerintahan atasan untuk mengurus urusan pemerintahan di tingkat desa.<sup>18</sup>

---

<sup>14</sup> Kushandajani, “Implikasi Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa Terhadap Kewenangan Desa”, (2015) 4:2 *Jurnal Hukum Yustisia Indonesia Universitas Sebelas Maret*, hlm. 370.

<sup>15</sup> Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah: Filosofi, Sejarah Perkembangan, dan Problematika*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005, hlm. 46.

<sup>16</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Desa Dalam Konstitusi Indonesia Sejak Kemerdekaan Hingga Era Reformasi*, Setara Press, Malang, 2015, hlm. ix.

<sup>17</sup> Abdul Gaffar Karim, *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah Di Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003, hlm. xviii.

<sup>18</sup> Muhammad Yasin, dkk., *Anotasi Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa*, Pusat Telaah dan Informasi Regional (PATTIRO), Jakarta, 2015, hlm. 6.

Selepas meniti fase politik yang cukup panjang, pengaturan desa akhirnya diakomodir dalam UU Desa. Regulasi ini merupakan “buah” dari konsensus politik untuk menjadikan desa sebagai basis pembangunan kualitas kehidupan.<sup>19</sup> Selain itu, UU Desa ditengarai sebagai kebijakan paling progresif diantara rentang sejarah pengaturan pemerintahan lokal di Indonesia. Ini didasari bahwa, UU Desa berupaya untuk mengembalikan kewenangan desa sebagai satuan pemerintahan otonom dan meletakkan kembali poros urusan administrasi desa, pembangunan sosial ekonomi, dan pemberdayaan penduduk desa berdasarkan inisiatif adat, komunitas, serta kolektivitas tradisi lokal.<sup>20</sup> Tidak hanya itu, hadirnya kebijakan dana desa juga disinyalir sebagai bagian yang sangat penting untuk meningkatkan pengelolaan urusan pemerintahan.<sup>21</sup>

Selain menjadikan desa sebagai basis untuk meningkatkan pembangunan kehidupan, UU Desa juga merekonstruksi kedudukan dari entitas desa. Pada taraf ini, melalui interpretasi sistematis-teleologis norma Pasal 18 ayat (7) dan Pasal 18 B ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 *j.o* Pasal 5 UU Desa, konsiderans menimbang huruf a UU Desa *j.o* Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang No. 9 Tahun 2015 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut UU Pemda), maka posisi desa tidak lagi menjadi subordinasi dari kabupaten/kota melainkan hanya sebatas berkedudukan secara geografis di wilayah kabupaten/kota.<sup>22</sup> Apalagi, jika merujuk pada konstruksi Pasal 1 angka 1 UU Desa yang menyatakan:

---

<sup>19</sup> Ni'matul Huda, *supra* (lihat catatan kaki nomor 16), hlm. 216.

<sup>20</sup> Jacqueline Vel, Yando Zakaria, Adriaan Bedner, "Law-Making as a Strategy for Change: Indonesia's New Village Law", (2017) 4:2, *Asian Journal Of Law and Society*, hlm. 447-471.

<sup>21</sup> Agus Salim, dkk., "Indonesia's Village Law: enabler or constraint for more accountable governance?", 2017, *Making All Voice Account Research Report*, The Institute Development Study, brighton, hlm. 5.

<sup>22</sup> Agus Kusnadi, "Perkembangan Politik Hukum Pemerintahan Desa Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa," (2015) 2:3, *PADJAJARAN Jurnal Ilmu Hukum*, hlm. 572. Lihat juga Muhammad Yasin, dkk., *Op. Cit*, hlm. 41-42.

“Desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.”<sup>23</sup>

Ketentuan dari Pasal 1 angka 1 UU Desa ini menggariskan, bahwa penyelenggaraan pemerintahan desa yang dilandasi oleh kewenangan berdasarkan hak asal usul merupakan cikal bakal dari konsep otonomi desa yakni hak, kewajiban, dan tanggung jawab untuk mengurus urusan pemerintahan berdasarkan tradisi dan asal-usul desa sebagai suatu kesatuan geneologis dan territorial.<sup>24</sup> Oleh karena itu, UU Desa merehabilitasi posisi desa untuk diakui dan dihormati kewenangan aslinya berdasarkan hak asal-usul.

Pengakuan pada kewenangan asal-usul ini menunjukkan bahwa, inilah wujud asas rekognisi (pengakuan) terhadap hak bawaan dari desa untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri berdasarkan asal-usul dan adat-istiadat setempat (*self governing community*) dan bukan kewenangan yang diserahkan pemerintahan atasan seperti tipologi desentralisasi dalam skema otonomi daerah. Apalagi, sejak UU Desa dan UU Pemda menjadi regulasi kontemporer bagi Pemerintahan Daerah di Indonesia, polarisasi hubungan kewenangan dalam konteks otonomi daerah dan desentralisasi untuk menjalankan urusan pemerintahan memasuki diskursus baru.

Sekiranya, hubungan kewenangan antar tingkat Pemerintahan (Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi, Pemerintah Daerah Kab/Kota) terlihat

---

<sup>23</sup> “Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa,” Lembaran Negara R.I. Tahun 2014 Nomor 7, Pasal 1 angka 1.

<sup>24</sup> Rifqi Ridlo Phahlevy, “The Concept of Village Autonomy Indonesia (Indonesian Constitution Perspective),” (2016) 3:1, *Rechtidee Law Journal Universitas Muhammadiyah Sidoarjo*, hlm. 32.

pada ihwal pola pembagian kekuasaan dan kewenangan dalam penataan desa. Berdasarkan Pasal 7 ayat (1) UU Desa, secara prinsipil, segenap jajaran Pemerintahan memiliki kewenangan untuk melakukan penataan desa. Sedangkan ruang lingkup dari Penataan tersebut menurut Pasal 7 ayat (4) meliputi: (a) pembentukan, (b) penghapusan, (c) penggabungan, (d) perubahan satatus dan (e) penetapan desa. Secara komprehensif dinyatakan:

- (1) Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dapat melakukan penataan desa.
- (4) Penataan sebagaimana dinyatakan pada ayat (1) meliputi:
  - a. pembentukan
  - b. penghapusan
  - c. penggabungan
  - d. perubahan status dan
  - e. penetapan desa.<sup>25</sup>

Pembentukan desa sebagaimana yang dijabarkan dalam Pasal 7 ayat (4) huruf a digariskan dalam Pasal 8 ayat (1) dan ayat (2) UU Desa yang menyatakan bahwa, pembentukan desa merupakan tindakan mengadakan desa baru diluar desa yang ada dan ditetapkan dalam sebuah Peraturan Daerah. Berdasarkan penjelasan Pasal 8 ayat (1), skema pembentukan desa tersebut dapat berupa: (a) pemekaran dari 1 (satu) desa menjadi 2 (dua) desa atau lebih, (b) penggabungan bagian dari desa dari desa yang bersanding menjadi 1 (satu) desa, dan (c) penggabungan beberapa desa menjadi 1 (satu) desa baru. Selanjutnya Secara komprehensif dijabarkan sebagai berikut:

- (1) Pembentukan Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (4) huruf a merupakan tindakan mengadakan Desa baru di luar Desa yang ada.
- (2) Pembentukan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dengan mempertimbangkan prakarsa masyarakat Desa, asal usul, adat istiadat, kondisi sosial budaya masyarakat Desa, serta kemampuan dan potensi Desa.<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> “Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa,” *Lembaran Negara R.I.* Tahun 2014 Nomor 7, Pasal 7 ayat (1) dan ayat (4).

<sup>26</sup> “Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa,” *Lembaran Negara R.I.* Tahun 2014 Nomor 7, Pasal 8 ayat (1) dan ayat (2).

Dengan demikian, berdasarkan interpretasi sistematis Pasal 7 ayat (1), ayat (4) huruf a, dan Pasal 8 ayat (2) UU Desa, seluruh komponen pemerintahan (Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota) mempunyai kewenangan dalam pembentukan desa. Walaupun secara gramatikal-sistematis tafsir klausul pembentukan desa sebagaimana yang dijabarkan Pasal 8 ayat (1) UU Desa lebih mengarah pada skema pemekaran desa. Namun ternyata, penjelasan dari ruang lingkup pembentukan desa mengklasifikasikan pembentukan desa tidak hanya sekedar membentuk desa baru, namun juga mengkategorikan penggabungan desa sebagai bagian dari pembentukan.<sup>27</sup>

Tidak hanya itu, jika ditelisik lebih jauh secara hirarki norma hukum dari UU Desa, Peraturan Pemerintah No. 47 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah No. 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa (selanjutnya disebut PP Desa), dan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 1 Tahun 2017 tentang Penataan Desa (selanjutnya disebut Permendagri Penataan Desa) terdapat disparitas kewenangan dan mekanisme pembentukan desa diantara versi Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah Kab/Kota.

Dasar kewenangan dan skema pembentukan desa versi Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota mengacu pada norma Pasal 8 ayat (1), ayat (2), UU Desa *j.o.* Pasal 6 ayat (1), ayat (2), Pasal 7, Pasal 8, Pasal 9 ayat (1), ayat (2), ayat (3), Pasal 10 ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), ayat (5), dan Pasal 11, Pasal 12, Pasal 13, Pasal 14, Pasal 15, Pasal 16, Pasal 17 PP Desa. Berdasarkan norma tersebut, pembentukan desa yang muncul dari inisiatif Pemerintah Daerah Kab/Kota

---

<sup>27</sup> Muhammad Yasin, dkk., *Op. Cit.* hlm. 88-89.

menjadikan pertimbangan prakarsa masyarakat desa, asal usul, adat istiadat, kondisi sosial budaya masyarakat desa, serta kemampuan dan potensi desa sebagai episentrum sebelum ditetapkan dalam peraturan daerah. Dalam konteks ini, skema pembentukan yang muncul dari Pemerintah Daerah Kab/Kota berada pada tataran *bottom up*.

Sebaliknya, skema pembentukan desa versi Pemerintah Pusat mengacu pada Pasal 13 UU Desa *j.o.* Pasal 2 huruf a, Pasal 3 ayat (1). Ayat (2), ayat (3) PP Desa, Pasal 4 dan Pasal 5 ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), ayat (5) PP Desa. Pada taraf ini, inisiatif pembentukan desa muncul dari Pemerintah Pusat atau usulan Lembaga Pemerintah Non Kementerian (K/LPNK) untuk memprakarsai pembentukan desa di kawasan yang bersifat khusus dan strategis bagi kepentingan nasional. Dalam konteks ini, skema pembentuka desa berada pada tataran *top down*. Selanjutnya secara komprehensif dinyatakan bahwa:

“Pemerintah dapat memprakarsai pembentukan Desa di kawasan yang bersifat khusus dan strategis bagi kepentingan nasional.”<sup>28</sup>

Penjelasan Pasal 13 UU Desa mengartikan kawasan yang bersifat khusus dan strategis meliputi kawasan terluar dalam wilayah perbatasan antarnegara, program transmigrasi, dan program lain yang dianggap strategis. Sepintas terlihat bahwa, penjelasan tentang kawasan yang bersifat khusus dan strategis bagi kepentingan nasional hanya dilakukan secara kategoris. Namun, secara lebih rinci dan defenitif tidak terdapat ketentuan yang lebih spesifik, baik itu dari UU Desa, PP Desa, maupun Permendagri Penataan Desa yang memberikan penjelasan tentang pembagian wilayah perbatasan antarnegara dan dapat dijadikan parameter

---

<sup>28</sup> Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa,” *Lembaran Negara R.I.* Tahun 2014 Nomor 7, Pasal 13.

untuk menentukan tipologi desa dalam konteks pembentukan desa di wilayah perbatasan negara.

Selaras dengan hal diatas, Pasal 1 angka 6 Undang-Undang No. 43 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara (selanjutnya disebut UU Wilayah Negara) mengkualifikasikan kawasan perbatasan sebagai bagian dari wilayah negara yang terletak pada sisi dalam sepanjang batas wilayah Indonesia dengan negara lain dan batas terhadap wilayah negara di darat berada di kecamatan.<sup>29</sup> Sedangkan menurut Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang *j.o.* Peraturan Pemerintah No. 13 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah No. 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional menyatakan bahwa, kawasan perbatasan negara adalah termasuk dalam kawasan strategis nasional yaitu wilayah yang penataan ruangnya diprioritaskan karena mempunyai pengaruh sangat penting secara nasional terhadap kedaulatan negara, pertahanan dan keamanan negara, ekonomi, sosial, budaya, dan/atau lingkungan, termasuk wilayah yang telah ditetapkan sebagai warisan dunia.<sup>30</sup>

Adapun klasifikasi wilayah perbatasan negara telah ditetapkan dalam 7 (tujuh) Peraturan Presiden yaitu:

- (1) Peraturan Presiden No. 179 Tahun 2014 tentang Rencana Tata Ruang Kawasan Perbatasan Negara di Provinsi Nusa Tenggara Timur.
- (2) Peraturan Presiden No. 31 Tahun 2015 tentang Rencana Tata Ruang Kawasan Perbatasan Negara di Kalimantan.
- (3) Peraturan Presiden No. 32 Tahun 2015 tentang Rencana Tata Ruang Kawasan Perbatasan Negara di Provinsi Papua.
- (4) Peraturan Presiden No. 33 Tahun 2015 tentang Rencana Tata Ruang Kawasan Perbatasan Negara di Provinsi Maluku.
- (5) Peraturan Presiden No. 34 Tahun 2015 tentang Rencana Tata Ruang Kawasan Perbatasan Negara di Provinsi Maluku Utara dan Provinsi Papua Barat.

---

<sup>29</sup> “Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2008,” *Lembaran Negara R.I.* Tahun 2008 Nomor 177, Pasal 1 angka 6.

<sup>30</sup> “Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2007,” *Lembaran Negara R.I.* Tahun 2007 Nomor 68, Pasal 1 angka 28.

- (6) Peraturan Presiden No. 11 Tahun 2017 tentang Rencana Tata Ruang Kawasan Perbatasan Negara di Provinsi Sulawesi Utara, Provinsi Gorontalo, Provinsi Sulawesi Tengah, Provinsi Kalimantan Timur, dan Provinsi Kalimantan Utara.
- (7) Peraturan Presiden No. 49 Tahun 2018 tentang Rencana Tata Ruang Kawasan Perbatasan Negara di Provinsi Aceh dan Provinsi Sumatera Utara.<sup>31</sup>

Sehingga, menurut data Badan Nasional Pengelola Perbatasan yang kembali disadur oleh Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Republik Indonesia Tahun 2015, Wilayah perbatasan tersebut tersebar di 13 provinsi, 41 Kabupaten dan kota, 183 kecamatan. Walhasil, total desa yang berada di wilayah perbatasan negara berjumlah 1730 desa.<sup>32</sup>

Secara yuridis, UU Pemda juga telah mengklasifikasikan urusan pemerintahan dan kewenangan antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kab/Kota ke dalam 3 (tiga) kategori yaitu, urusan pemerintahan absolut, konkuren, dan umum. Urusan pemerintahan absolut merupakan urusan yang sepenuhnya menjadi kewenangan dari pemerintah pusat yang mencakup politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter-fiskal nasional, dan agama. Urusan pemerintahan konkuren adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kab/Kota yang meliputi urusan pemerintahan wajib dan pilihan.

Maka terhadap urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan kepada daerah menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah. Sedangkan, urusan

---

<sup>31</sup> Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, *Kajian Telaah Kritis Penetapan Kawasan Strategis Dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) dan Rencanan Tata Ruang Nasional (RTRN)*, Direktorat Tata Ruang Pertanahan, 2016, hlm. 2.

<sup>32</sup> Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, Dan Transmigrasi, *Buku Data dan Informasi Perkembangan Daerah Tertentu Daerah Perbatasan*, Pusat Data dan Informasi Badan Penelitian Dan Pengembangan, Pendidikan dan Pelatihan, Dan Informasi, Jakarta, 2015, hlm. 9. Lihat juga Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, Dan Transmigrasi, *Data dan Peta Sasaran Desa Di Daerah Perbatasan (Berdasarkan IPD dan IDM)*, Pusat Data dan Informasi Badan Penelitian Dan Pengembangan, Pendidikan dan Pelatihan, Dan Informasi, Jakarta, 2015.

pemerintahan umum merupakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan presiden sebagai kepala pemerintahan. Berdasarkan matriks distribusi urusan pemerintahan dalam UU Pemda huruf M, Khusus untuk pembagian urusan pemerintahan dalam bidang pemberdayaan masyarakat dan desa yaitu sub urusan penataan desa, Pemerintah Pusat berwenang terhadap pembentukan desa di kawasan yang bersifat khusus dan strategis bagi kepentingan nasional. Pemerintah Daerah Provinsi berwenang untuk urusan penetapan susunan kelembagaan, pengisian jabatan, dan masa jabatan kepala desa adat berdasarkan hukum adat. Sedangkan, Pemerintah Daerah Kab/Kota memiliki kewenangan dalam penyelenggaraan penataan desa.<sup>33</sup>

Berdasarkan hal-hal diatas dan jika disandingkan dengan pengaturan skema pembentuk desa yang diuraikan sebelumnya, maka memantik munculnya problematika hukum pada tataran normatif. *Pertama*, pada spektrum kewenangan Pemerintah Pusat untuk membentuk desa di wilayah perbatasan negara. Pasca perubahan kedua UUD NRI Tahun 1945, khususnya kemunculan Pasal 18 B ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, pengakuan terhadap entitas desa mengalami rekonstruksi. Ketentuan tersebut secara teleologis tidak hanya berusaha mereposisi kedudukan desa yang selama ini terdegradasi oleh sub pemerintahan atasan, namun juga berupaya untuk mengembalikan fungsi kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan lokal desa sebagai bagian dari hak asal usul (hak bawaan) yang bersandarkan pada tradisi serta kolektivitas kelembagaan. Bahkan, hal ini disadari bahwa sebelum tata pemerintahan di atasnya ada, desa itu lebih dulu ada dan menjadi fundamen dari tata pengaturan pemerintahan

---

<sup>33</sup> “Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah,” *Tambahan Lembaran Negara R.I.* Nomor 5679, Matriks Pembagian Urusan Pemerintahan Huruf M.

sesudahnya. Desa yang memiliki tata pemerintahan yang lebih tua, seharusnya juga menjadi ujung tombak dalam setiap penyelenggaraan urusan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan. Sehingga, Pasal 18 B ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 menjadi dasar pertimbangan untuk menginternalisasi nilai-nilai kolektivitas, demokratisasi, dan tradisi desa berdasarkan hak asal usul yang bermuara pada munculnya konsep otonomi desa dalam kerangka negara kesejahteraan (*welfare state*).

Selaras dengan hal yang diatas, refleksi tentang konsep otonomi desa itulah yang kemudian di elaborasi menjadi asas rekognisi, subsidiaritas, demokrasi, dan partisipasi dalam penyelenggaraan pemerintahan desa sebagaimana yang diatur dalam norma Pasal 3 UU Desa. Meskipun otonomi desa secara penuh tidak mungkin lagi karena pasca negara modern terbentuk, desa menjadi entitas sosial yang disebut Sally Falk Moore sebagai *semi-autonomous social field*.<sup>34</sup> Namun, pengaturan skema pembentukan desa versi Pemerintah Pusat berdasarkan Pasal 13 UU Desa *j.o.* Pasal 2 huruf a, Pasal 3 ayat (1), ayat (2), ayat (3) PP No. 47 Tahun 2015, Pasal 4 dan Pasal 5 ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), ayat (5) PP Desa inkoheren dan kontra produktif dengan asas-asas pengaturan pemerintahan desa (rekognisi, subsidiaritas, demokrasi, dan partisipasi) yang justru pada hakekatnya menempatkan pertimbangan prakarsa masyarakat desa, asal usul, adat istiadat, kondisi sosial budaya masyarakat desa, serta kemampuan dan potensi desa sebagai episentrum kala proses penataan desa berlangsung.

Hal tersebut terlihat dari prosedur pembentukan desa yang tidak melibatkan atau tidak adanya pencantuman secara eksplisit, bahkan mendistorsi

---

<sup>34</sup> Sally Falk Moore, "Law And Social Change: The Semi Autonomus Social Field As An Apropriate Subject Of Study," 7 Law & Soc'y Rev. 719 1972-1973, hlm. 722.

aspek mempertimbangkan prakarsa masyarakat desa, asal usul, adat istiadat, kondisi sosial budaya masyarakat desa, serta kemampuan dan potensi desa yang seharusnya dijadikan episentrum berdasarkan konsep rekognisi negara dalam Pasal 18 B ayat (2) UUD NRI 1945 dan Pasal 8 ayat (2) UU Desa. Menjadi sangat ironis sekali dalam mekanisme pembentukan desa versi Pemerintah Pusat, Pemerintahan Desa hanya diletakan sebagai penerima pasif hasil kesepakatan dan persetujuan pembentukan desa. Padahal, pasca UU Desa berlaku, posisi desa tidak lagi menjadi bawahan Kab/Kota namun negara melalui logika asas rekognisi memberikan pengakuan atas hak asal usul ataupun entitas desa yang berdampak terhadap posisi desa diletakan sebagai subjek pembangunan dan mempunyai hak untuk menentukan keputusan strategis menyangkut kepentingannya.

Klaim atas ketiadaan pelibatan masyarakat dalam pembentukan desa sangat jelas terlihat pada Permendagri No 1 Tahun 2017 tentang Penataan Desa. Sebagaimana yang dijelaskan dalam Pasal 8 Permendagri Penataan Desa, Pemerintah Pusat dapat memprakarsai pembentukan Desa di kawasan yang bersifat khusus dan strategis bagi kepentingan nasional, tanpa memperhatikan persyaratan pembentukan Desa. Berdasarkan pasal 9 ayat (2), ayat (3), ayat (4) Permendagri Penataan Desa, ketika menteri melakukan peninjauan lapangan bersama menteri/pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian pemrakarsa dan Pemerintah Daerah Provinsi serta Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dan melakukan pembahasan atas usulan pembentukan desa lalu disetujui maka Menteri menerbitkan Keputusan Menteri tentang persetujuan pembentukan Desa, posisi dari masyarakat dan pemerintahan desa hanya diletakan sebagai penerima pasif hasil keputusan persetujuan pembentukan desa oleh struktur negara.

Ketentuan inilah yang kemudian secara langsung inkonsisten terhadap Pasal 3 UU Desa (azas pengaturan desa) yang meletakkan ‘prakarsa masyarakat desa’ itu menjadi dasar bagi proses-proses penataan desa yang akan berlangsung. Musyawarah, demokrasi dan partisipasi desa seharusnya menjadi instrumen utama dalam proses penataan desa, karena penataan desa merupakan kegiatan strategis yang harus melibatkan masyarakat desa itu sendiri. Namun hal itu tidak mendapat pengaturan lebih lanjut berdasarkan norma Pasal 13 UU Desa, PP UU Desa, maupun Permendagri Penataan Desa.

Jika wujud otonomi desa merupakan kewenangan asal usul yang diartikan sebagai kewenangan otonomi dan kewenangan lokal berskala desa sebagai kewenangan devolutif memang dikembalikan, maka kewenangan untuk pembentukan desa adalah representasi kewenangan berdasarkan hak asal usul atau dapat dikatakan inilah wujud otonomi desa (kewenangan otonomi) yang secara diametral berbeda dengan kewenangan pemberian pemerintahan selayak konstruksi desentralisasi urusan pemerintahan pada Pemerintahan Daerah. Tak hanya itu, polemik ini pun menyentuh pada aras distribusi kekuasaan secara vertikal dengan Pemerintah Daerah Kab/Kota.

Secara yuridis, desa berkedudukan di wilayah Daerah Kab/Kota yang berdasarkan prinsip otonomi luas dan nyata maka urusan penyelenggaraan penataan desa akan lebih efektif serta efisien jika basis penyelenggaraannya pada pemerintahan daerah Kab/Kota yang lebih diutamakan. Hal ini dikarenakan Pemerintah Daerah Kab/Kota secara geografis yang lebih dekat memahami kondisi lokal dari desa. Sebaliknya, melacak skema penataan desa versi Pemerintah Pusat berdasarkan Pasal 13 UU Desa dan pengaturan derivasinya, dapat dipastikan bahwa Pemerintah Daerah Kab/Kota hanya berperan sebagai

penerima pasif keputusan persetujuan penataan dari pemerintah pusat sebelum dimuat dalam rancangan peraturan daerah tentang pembentukan desa dan inilah yang kemudian berimplikasi terhadap postur pembagian urusan pemerintahan yang cenderung mengarah ke sentralistik .

Oleh karena itu, berdasarkan kerangka desentralisasi urusan pemerintahan dalam bingkai otonomi daerah, yang secara paralel juga akan membentuk jenis atau tipologi kewenangan pada setiap struktur pemerintahan, mengapa UU Desa malah memberikan kewenangan atributif pembentukan Desa di wilayah perbatasan negara tersebut kepada Pemerintah Pusat?. Pertanyaan ini secara tidak langsung akan mengkonfrontasi isu, alasan, serta justifikasi dibalik pembentukan norma (*rasio legis*) Pasal 13 UU Desa yang memberikan prakarsa kepada Pemerintah Pusat untuk berwenang membentuk desa di wilayah perbatasan negara. Padahal, jika disandingkan dengan ketentuan Pasal 9 UU Pemda, distribusi urusan absolut Pemerintah Pusat hanya menyangkut politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter-fiskal, dan agama. Apalagi, meminjam terminologi Bagir Manan bahwa paradigma desentralisasi dan otonomi daerah merupakan suatu kecacayaan dalam rangka kebebasan daerah (*independency*) untuk menjalankan roda pemerintahan dan bukan malah dimaknai sebaliknya yaitu memberikan kemerdekaan (*onafhankelijkheid*) secara utuh.<sup>35</sup>

Sehubungan dengan hal diatas, maka perlu penafsiran yang lebih mendalam terkait “kawasan perbatasan negara” dan “kepentingan nasional strategis” berdasarkan Pasal 13 UU Desa, karena ini akan menentukan apakah tipologi desa yang dibentuk berkaitan dengan pertimbangan politik luar negeri, pertahanan, dan keamanan di wilayah perbatasan negara. Sehingga, *kedua*,

---

<sup>35</sup> Bagir Manan, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945 (Perumusan dan Undang-Undang Pelaksanaannya)*, UNSIKA, Karawang, 1993, hlm. 2.

bagaimana kewenangan dan pengaturan pembentukan desa oleh Pemerintah Pusat di wilayah perbatasan negara tersebut?. Jika desa yang dibentuk merupakan bagian dari strategi penguatan pertahanan dan keamanan di wilayah perbatasan negara, maka bagaimana wujud pemberdayaan desa yang dibentuk berdasarkan pertimbangan-pertimbangan untuk pertahanan dan keamanan di wilayah perbatasan negara tersebut. Hal ini sangat penting untuk dielaborasi lebih lanjut karena pada dasarnya proses penataan desa tidak lepas dari asas pembentukan desa yang membuka akses partisipasi dan demokratisasi pada masyarakat desa untuk ikut menentukan keberlanjutan desanya sendiri.

Berdasarkan uraian yang telah dikemukakan sebelumnya, baik dari segi perjalanan konstitusional pengaturan entitas desa, relasi antara pemerintahan maupun konsep otonomi daerah yang bergeser pasca UU Desa disahkan, maka penulis merasa penting untuk mengkajinya lebih lanjut dengan mengambil judul tesis **“PEMBENTUKAN DESA OLEH PEMERINTAH PUSAT UNTUK PENATAAN DESA DI WILAYAH PERBATASAN NEGARA”**

## **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dikemukakan sebelumnya, maka rumusan masalah pada penelitian ini dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Mengapa Undang-Undang Desa memberikan kewenangan atributif pembentukan desa di wilayah perbatasan negara kepada Pemerintah Pusat?.
2. Bagaimana kewenangan dan pengaturan pembentukan desa oleh Pemerintah Pusat di wilayah perbatasan negara?.
3. Bagaimana pemberdayaan desa oleh Pemerintah Pusat untuk penataan desa di wilayah perbatasan negara?.

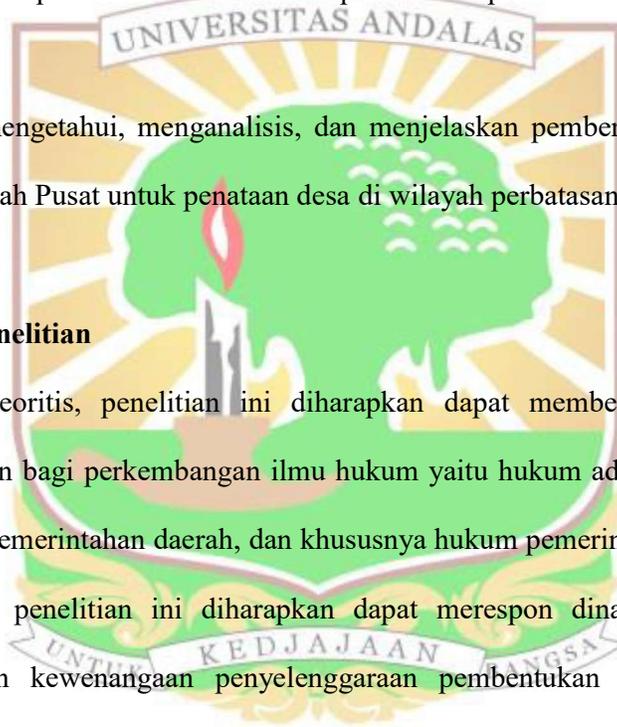
### C. Tujuan Penelitian

Selaras dengan uraian rumusan masalah diatas, maka tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui, menganalisis, dan menjelaskan justifikasi yang menjadi alasan dari Undang-Undang Desa memberikan kewenangan atributif pembentukan desa di wilayah perbatasan negara kepada Pemerintah Pusat.
2. Untuk mengetahui, menganalisis, dan menjelaskan dasar kewenangan dan pengaturan pembentukan desa oleh pemerintah pusat di wilayah perbatasan negara.
3. Untuk mengetahui, menganalisis, dan menjelaskan pemberdayaan desa oleh Pemerintah Pusat untuk penataan desa di wilayah perbatasan negara.

### D. Manfaat Penelitian

1. Secara teoritis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi perkembangan ilmu hukum yaitu hukum administrasi negara, hukum pemerintahan daerah, dan khususnya hukum pemerintahan desa. Lebih dari itu, penelitian ini diharapkan dapat merespon dinamika pengaturan hubungan kewenangan penyelenggaraan pembentukan desa di wilayah perbatasan negara oleh Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.
2. Secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan kepada pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan pemerintah desa bahwa asas yang tersemat dalam UU Desa menjadi landasan dalam penataan desa di wilayah perbatasan negara. Prinsip partisipasi merupakan ujung tombak dalam menerapkan pola penataan yang lebih demokratis tanpa menyimpangi



kerangka otonomi daerah dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia.

#### E. Keaslian Penelitian

Berdasarkan hasil penelusuran studi dokumen atau kepustakaan sejauh ini, bahwa penelitian tesis yang lebih primordial menjelaskan pemerintahan desa secara umum sudah banyak dilakukan. Namun, beberapa penelitian tersebut mempunyai perbedaan dengan penelitian ini, baik dari segi rumusan masalah maupun metodologi yang digunakan. Berikut dikemukakan hasil *review* terhadap penelitian terdahulu setingkat tesis, namun memiliki permasalahan berbeda dengan yang diangkat dalam penelitian ini yaitu:

1. Suharti, Tesis Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang Tahun 2008 yang berjudul “Implementasi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Dalam Pelaksanaan Otonomi Desa di Kabupaten Pati.” Adapun *Legal problem* yang diteliti oleh Suharti terdiri dari 3 (tiga) bagian yaitu:
  - a. Bagaimana implementasi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dalam pelaksanaan otonomi desa di Kabupaten Pati?.
  - b. Bagaimana kendala implementasi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dalam pelaksanaan otonomi desa di Kabupaten Pati?.
  - c. Apakah upaya yang harus dilakukan pemerintah untuk mengatasi kendala implementasi dari pengaturan tersebut?.

2. Mohd. Arsyad, Tesis Program Magister Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta Tahun 2009 yang berjudul “Pengaturan dan Pelaksanaan Otonomi Desa di Pemerintahan Indragiri Hilir Provinsi Riau”. Adapun ruang lingkup permasalahan yang dikaji dalam tesis tersebut yaitu:
  - a. Bagaimana pengaturan dan pelaksanaan otonomi desa di Pemerintahan Daerah Kabupaten Indragiri Hilir Provinsi Riau?.
  - b. Apa yang menjadi kendala dalam pengaturan dan pelaksanaan otonomi desa di Pemerintahan Daerah Kabupaten Indragiri Hilir Provinsi Riau?.
  - c. Upaya apa yang dilakukan untuk mengatasi kendala dalam pengaturan dan pelaksanaan otonomi desa di Pemerintahan Daerah Kabupaten Indragiri hilir Provinsi Riau?.
3. Afdhal Mahatta, Tesis Program Pasca Sarjana Universitas Indonesia Jakarta Tahun 2012 yang berjudul “Eksistensi Pemerintahan Nagari Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah”. Dengan menggunakan “kacamata” yuridis-normatif, permasalahan yang diteliti oleh Afdhal Mahatta terdiri atas 3 (tiga) butir yaitu:
  - a. Bagaimana kedudukan nagari dalam konteks pemerintahan dan adat?.
  - b. Bagaimana pengaturan lebih lanjut dari nagari dalam konteks keseluruhan fungsi pemerintahan?.

- c. Bagaimana eksistensi pemerintahan nagari setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pada pemerintahan nagari di Sumatera Barat?
4. Neni Yuherlis, Tesis Magister Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta Tahun 2013 dengan Judul “Kewenangan Pemerintah Nagari Dalam Pembentukan Peraturan Nagari Pasca Undang-Undang 12 Tahun 2011 Tentang Peraturan Perundang-Undangan (Di Nagari Gunung Rajo Kecamatan Batipuh Kabupaten Tanah Datar dan Di Nagari Koto Baru Kecamatan Koto Baru Kabupaten Dharmasraya Sumatera Barat)” adapun isu hukum yang dikaji dari tesis tersebut yaitu:
- a. Bagaimana kewenangan Pemerintah Nagari Gunung Rajo dan Pemerintah Nagari Koto Baru dalam Peraturan Pembentukan Peraturan Nagari Pasca Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011?.
  - b. Bagaimana eksistensi dan kekuatan mengikat Peraturan Nagari Gunung Rajo dan Nagari Koto Baru pasca Undnag-Undang Nomor 12 Tahun 2011?.

Mengacu pada uraian 4 buah penelitian setingkat tesis yang telah diuraikan tersebut, maka dapat dilihat bahwa terdapat beberapa kriteria yang menjadi pembeda dengan penelitian tesis ini. Setidaknya, perbedaan itu menyangkut pengaturan yang digunakan (*ius constitutum*) untuk menganalisis permasalahan hukum, ruang lingkup analisis, maupun metodologi yang digunakan untuk mendekati isu hukum yang akan dikaji.

Selengkapnya untuk lebih detail melihat apa dan bagaimana “akar” disparitas penelitian terdahulu jika dibandingkan dengan penelitian tesis ini guna

menemukan *research gap* yang nantinya, secara paralel juga akan membentangkan aspek *novelty* dalam penelitian ini, maka hal-hal itu dapat dijelaskan dengan poin-poin berikut ini:

- a. Dari perbandingan keempat penelitian tersebut, belum ada penelitian yang membahas secara komprehensif dan komparatif, baik dari segi konstruksi filosofis, interpretasi kedudukan, maupun kewenangan pembentukan desa oleh Pemerintah Pusat dan Pemerintah Kab/Kota yang ditinjau dalam aspek konstitusional. Terutama, berkaitan dengan relasi kewenangan pembentukan desa oleh Pemerintah Pusat untuk penataan desa di wilayah perbatasan negara dalam perspektif pembagian kekuasaan, kewenangan, dan urusan pemerintahan sebagaimana yang telah dijabarkan oleh UU Desa dan UU Pemda.
- b. Dari aspek historitas pengaturan, pada umumnya penelitian yang dilakukan terdahulu menitikberatkan pada Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Sehingga, sangat berbeda dengan kondisi penelitian ini yang saat suasana otonomi daerah dan otonomi desa mencapai “titik kulminasi” pasca disahkannya Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa (UU Desa) dan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda).
- c. Pada taraf wilayah penelitian, penelitian terdahulu belum menyinggung pembentukan desa yang diinisiasi oleh pemerintah pusat dalam rangka penataan desa di wilayah perbatasan negara berdasarkan norma Pasal 13 UU Desa. Sehingga, cangkupan deskripsi

analitis terhadap penelitian ini meliputi seluruh desa-desa yang dibentuk atau potensial akan dibentuk oleh pemerintah pusat di wilayah perbatasan negara. Hal ini didasari bahwa penjelasan Pasal 13 UU Desa mengategorikan salah satu tipologi desa yang berwenang dibentuk oleh pemerintah pusat berada di kawasan terluar perbatasan negara.

- d. Mengacu pada tesis Suharti Tahun 2008 hanya mendeskripsikan bagaimana implementasi peraturan hukum tentang desa terhadap penyelenggaraan otonomi desa di lingkungan Pemerintahan Daerah Kabupaten Pati dan belum menyinggung secara komparatif tentang dasar kewenangan pembentukan desa oleh pemerintah pusat yang dikaitkan dengan kategori pembagian urusan pemerintahan dalam UU Penda. Oleh karena itu, disamping secara metodologi juga berbeda dengan penelitian ini, penelitian yang dilakukan oleh Suharti masih menggunakan pengaturan yang lama, karena memang pada saat itu desa masih diunifikasi sebagai subsistem Pemerintahan Daerah Kab/Kota berdasarkan ketentuan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

- e. Penelitian Mohd. Arsyad Tahun 2009 berbeda sekali dengan fokus penelitian ini, karena tidak menjelaskan ihwal *ratio legis* mengapa pemerintah pusat diberikan kewenangan atributif untuk membentuk desa di wilayah perbatasan negara dan tidak menghubungkannya dengan paradigma otonomi daerah dalam bingkai desentralisasi urusan pemerintahan. Apalagi, dalam konteks pemberdayaan yang dilakukan

oleh pemerintah pusat terhadap desa-desa yang berada di wilayah perbatasan negara.

f. Terkait dengan Penelitian Tesis Afdhal Mahatta Tahun 2012, pengaturan tentang desa atau *self governing community* memang pada saat itu disatukan dengan pengaturan pemerintahan daerah sebagaimana yang dijelaskan dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Oleh karena itu, secara produk pengaturan hukumnya berbeda dengan penelitian ini dengan memakai ketentuan peraturan perundang-undangan yang baru (UU Desa) dalam melihat kedudukan desa secara umum. Selain itu, pada taraf objek penelitian, Afdhal hanya mendeskripsikan kedudukan dan eksistensi Nagari yang diatur dalam peraturan perundang-undangan dan tentu sangat berbeda dengan penelitian ini yang ingin melihat secara mendalam mengapa UU Desa memberikan kewenangan atributif kepada pemerintah pusat untuk membentuk desa di wilayah perbatasan negara. Sehingga, dengan begitu penelitian afdhal belum menghubungkannya dengan pembagian urusan pemerintahan berdasarkan UUD NRI Tahun 1945, UU Desa, dan UU Pemda.

g. Tesis Neni Haryulis tahun 2013, tidak fokus pada deskripsi analitis tentang dasar kewenangan pembentukan desa oleh pemerintah pusat di wilayah perbatasan negara yang ditinjau berdasarkan Pasal 18 UUD NRI 1945 dan pembagian urusan pemerintahan dalam UU Pemda. Dengan demikian, tentu penelitian ini berbeda dengan penelitian yang dilakukan oleh Neni Haryulis.

Walaupun dari keseluruhan penelitian terdahulu berbeda dengan penelitian ini, namun, khusus terkait dengan sejarah pengaturan desa dalam bentangan peraturan perundang-undangan, hasil penelitian tersebut sangat berguna bagi pembahasan penelitian ini. Hasil penelitian terdahulu juga akan menjadi bahan sandingan yang relevan dalam proses penulisan tesis ini, terutama perihal penyajian argumentasi, acuan sumber primer, dan rasionalisasi penggunaan suatu teori hukum untuk melihat masalah hukum yang sedang diteliti. Oleh karena itu, uraian tentang keaslian penelitian ini tidak hanya akan membentangkan studi perbandingan terhadap penelitian sebelumnya, namun pada akhirnya juga akan melengkapi kajian tentang pemerintahan desa.

## **F. Kerangka Teori dan Konseptual**

### **1. Kerangka Teori**

Dalam sebuah penelitian dibutuhkan teori sebagai “pisau” analisis untuk menerangkan atau menjelaskan mengapa gejala spesifik atau proses tertentu terjadi. Teori itu harus diuji dengan menghadapkan pada fakta-fakta yang menunjukkan ketidakbenaran. Walhasil, bangunan berfikir terhadap fakta yang saling berkontradiksi tersebut dapat tersusun secara sistematis, logis (rasional), empiris (kenyataan) dan juga simbolis.<sup>36</sup> Pada aras yang lebih mendalam, teori dibangun dan dikembangkan melalui *research* dan dimaksudkan untuk menggambarkan dan menjelaskan suatu fenomena.<sup>37</sup>

Penelitian yang akan dilakukan adalah penelitian hukum, maka teori yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah teori hukum. Teori hukum adalah studi tentang hukum yang bukan sebagai sarana untuk mendapatkan kemampuan

---

<sup>36</sup> Otje Salman, *Teori Hukum: Mengingat, Mengumpulkan dan Membuka Kembali*, Rafika Aditama, Jakarta, 2004, hlm. 21.

<sup>37</sup> *Ibid.* hlm. 22.

profesional yang konvensional.<sup>38</sup> Menurut B. Arief Sidharta teori hukum adalah disiplin hukum yang secara kritis dalam perspektif interdisipliner menganalisis berbagai aspek gejala hukum secara tersendiri dan dalam keseluruhannya, baik dalam konsep teoretiknya maupun dalam pengelolaan praktikalnya yang bertujuan untuk memperoleh pemahaman yang lebih baik dan penjelasan yang lebih jernih atas bahan-bahan hukum yang tersaji.<sup>39</sup>

Sebagai “pisau” analisis untuk mengurai gejala hukum dalam penelitian ini, maka teori hukum yang dipakai adalah

#### a. Teori Negara Hukum

Secara embrionik, gagasan Negara hukum telah dikemukakan oleh Plato, ketika ia menulis *nomoi*, sebagai karya tulis ketiga yang dibuat diusia tuanya, sementara dalam dua tulisan pertama *Politeia* dan *Politicos*, belum muncul istilah Negara hukum. Dalam *Nomoi* Plato mengemukakan bahwa penyelenggaraan Negara yang baik ialah didasarkan pada pengaturan hukum yang baik. Gagasan Plato tentang Negara hukum ini semakin tegas ketika didukung oleh muridnya Aristoteles yang menuliskannya dalam buku *Politica*. Menurutnya suatu Negara yang baik ialah Negara yang diperintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum.<sup>40</sup>

Menurutnya ada tiga unsur pemerintahan yang berkonstitusi yaitu pemerintahan yang dilaksanakan untuk kepentingan umum, pemerintahan dilaksanakan menurut hukum yang berdasarkan pada ketentuan-ketentuan umum bukan hukum yang dibuat secara sewenang-wenang mengesampingkan konvensi dan konstitusi, dan terakhir pemerintahan berkonstitusi berarti

---

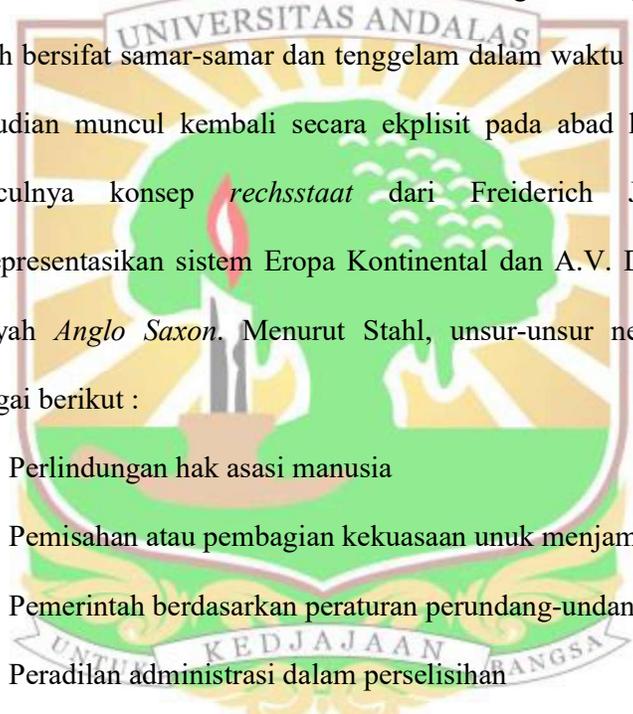
<sup>38</sup> A'an Effendi, Freddy Poernomo dan IG. NG Indra S. Ranuh, *Teori Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2007, hlm. 94.

<sup>39</sup> *Ibid.*

<sup>40</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011, hlm. 2.

pemerintahan yang dilaksanakan oleh kehendak rakyat, bukan berupa paksaan tekanan yang dilaksanakan atas kehendak rakyat, bukan paksaan tekanan yang dilaksanakan pemerintahan despotik.<sup>41</sup>

Dalam kaitannya dengan konstitusi, Aristoteles mengatakan konstitusi merupakan penyusunan jabatan dalam suatu negara dan menentukan apa yang dimaksudkan dengan badan pemerintahan dan apa akhir dari setiap masyarakat, konstitusi merupakan aturan-aturan dan penguasa harus mengatur Negara menurut aturan-aturan tersebut.<sup>42</sup> Gagasan Negara hukum tersebut masih bersifat samar-samar dan tenggelam dalam waktu yang sangat panjang, kemudian muncul kembali secara eksplisit pada abad ke-19 yaitu dengan munculnya konsep *rechtsstaat* dari Freiderich Julius Stahl yang merepresentasikan sistem Eropa Kontinental dan A.V. Dicey yang mewakili wilayah *Anglo Saxon*. Menurut Stahl, unsur-unsur negara hukum adalah sebagai berikut :

- 
- a. Perlindungan hak asasi manusia
  - b. Pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak itu
  - c. Pemerintah berdasarkan peraturan perundang-undangan
  - d. Peradilan administrasi dalam perselisihan

Pada wilayah *Anglo Saxon*, konsep negara hukum yang dikemukakan oleh A.V. Dicey dengan unsur-unsur sebagai berikut :

- a. Supremasi aturan-aturan hukum, tidak adanya kekuasaan sewenang-wenang dalam arti bahwa seseorang hanya boleh dihukum kalau melanggar hukum.

---

<sup>41</sup> *Ibid.*

<sup>42</sup> Azhary, *Negara Hukum Indonesia*, UI Press, Jakarta, 1995, hlm. 20-21.

- b. Kedudukan yang sama dalam menghadapi hukum. Dalil ini berlaku baik untuk orang biasa maupun untuk pejabat.
- c. Terjaminnya hak-hak manusia oleh undang-undang ( dinegara lain oleh undang-undang dasar ) serta keputusan-keputusan pengadilan

Perumusan unsur-unsur negara hukum dalam sistem Kontinental dan Anglo Saxon daiatas tidak terlepas dari falsafah dan sosio politik yang melatarbelakanginya, terutama pengaruh falsafah individualisme, yang bertumpu pada kebebasan individu dan hanya dibatasi oleh kehendak bebas pihak lain termasuk bebas dari kesewenang-wenangan penguasa. Oleh karena itu, unsur pembatasan kekuasaan negara untuk melindungi hak-hak individu itu menempati posisi sentral.

Semangat membatasi kekuasaan negara ini semakin kuat setelah lahirnya adagium yang begitu populer dari Lord Acton ; *Power tends to corrupt, but absolute power corrupt absolutely*, manusia yang mempunyai kekuasaan cenderung untuk menyalahgunakan kekuasaan itu, tetapi kekuasaan yang tidak terbatas pasti akan disalahgunakan. Model negara hukum seperti ini berdasarkan catatan sejarah dikenal dengan sebutan demokrasi konstitusional, dengan ciri bahwa pemerintah yang demokratis adalah pemerintah yang terbatas kekuasaannya dan tidak dibenarkan berintindak sewenang-wenang terhadap warga negaranya. Pembatasan-pembatasan atas kekuasaan pemerintah tercantum dalam konstitusi maka sering disebut pemerintah berdasarkan konstitusi.<sup>43</sup>

---

<sup>43</sup> Ridwan HR., *Op. Cit.* hlm. 6.

## b. Teori Otonomi Daerah

Hubungan Pusat dan Daerah dalam negara kesatuan menarik untuk dikaji, karena kelaziman negara yang berbentuk kesatuan pemegang otoritas pemerintahan adalah Pemerintah Pusat atau dengan kata lain kekuasaan bertumpu di tangan pemerintahan. Kewenangan yang diberikan oleh pusat ke daerah biasanya sangat terbatas dan sering kali dalam negara kesatuan kekuasaan itu cenderung sentralistik.<sup>44</sup> Dengan kecenderungan sentralistik maka pelayanan publik yang diberikan kepada masyarakat tidak berjalan efektif dan efisien. Maka untuk dapat memaksimalkan pelaksanaan pelayanan publik tersebut diperlukan peran pemerintah lokal, pihak swasta, dan organisasi non pemerintah untuk mengambil peran yang lebih kuat. bagi Fukuyama desentralisasi kewenangan merupakan salah satu cara untuk memperkuat negara dalam rangka memberikan kesejahteraan kepada rakyatnya.<sup>45</sup>

Desentralisasi kewenangan itu sangat diperlukan. Apalagi secara konstitusional Indonesia menerapkan pola hubungan pusat daerah dengan dasar otonomi daerah dan demokrasi. Berkaitan itu pula otonomi daerah dan desentralisasi merupakan bagian mutlak dari negara yang menganut paham demokrasi. Hal inilah yang kemudian menjadi salah satu sendi susunan pemerintahan yang demokratis. Artinya di negara demokrasi dituntut adanya pemerintah daerah yang memperoleh hak otonomi. Adanya pemerintahan daerah yang demikian juga menyempurnakan suatu ciri negara demokrasi

---

<sup>44</sup> Ni'matul Huda, *Problematika Pembatalan Peraturan Daerah*. FH UII Press, Yogyakarta, 2010, hlm. 19

<sup>45</sup> Kurnia Warman, "Pengaturan Sumber Daya Agraria Pada Era Desentralisasi Pemerintahan Di Sumatera Barat (Interaksi Hukum Adat dan Hukum Negara dalam Perspektif Keanekaragaman dalam Kesatuan Hukum)", 2009, Disertasi, Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, hlm. 96.

yakni kebebasan.<sup>46</sup> Suatu pemerintahan merdeka tanpa semangat membangun institusi pemerintahan tingkat daerah sama artinya dengan tidak mempunyai semangat kedaulatan rakyat, karena disana tidak ada semangat kebebasan. Koklusi ini mencuat karena salah satu karakter demokrasi adalah adanya kebebasan.<sup>47</sup>

Ada dua alasan pokok dari kebijaksanaan membentuk pemerintahan di tingkat daerah. *Pertama*, membangun kekuasaan agar rakyat memutuskan sendiri berbagai kepentingan yang berkaitan langsung dengan mereka. *Kedua*, memberikan kesempatan kepada masing-masing komunitas yang mempunyai tuntutan yang berbeda untuk membuat aturan-aturan dan programnya sendiri.<sup>48</sup> Berkaitan dengan hal itu maka ada tiga faktor yang memperlihatkan kaitan antara desentralisasi dengan demokrasi yaitu :

- a. Untuk mewujudkan prinsip kebebasan (*liberty*).
- b. Untuk menumbuhkan kebiasaan rakyat memutuskan sendiri berbagai kepentingan yang bersangkutan langsung dengan mereka memberi kesempatan bagi masyarakat untuk memutuskan sendiri kepentingan-kepentingannya merupakan hal yang sangat esensial di dalam suatu masyarakat yang demokratis.
- c. Untuk memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya terhadap masyarakat yang memenuhi tuntutan yang berbeda.

Bentangan keterkaitan antara desentralisasi dan demokrasi tersebut bagi Hans Kelsen juga ada di dalam negara yang pemerintahannya sentralistis, tetapi adanya desentralisasi lebih demokratis dari pada sentralisasi.<sup>49</sup> Pada

---

<sup>46</sup> Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011, hlm. 92.

<sup>47</sup> Robert Rienow, *Introductional to Government*, Alfred A. Knopf, New York, 1966, hlm. 573.

<sup>48</sup> *Ibid.*

<sup>49</sup> Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, Russell & Russell, New York, 1973. Hlm. 312.

dasarnya, desentralisasi adalah pelimpahan atau penyerahan kekuasaan atau wewenang di bidang tertentu secara vertikal dari institusi/lembaga/pejabat yang lebih tinggi kepada institusi/lembaga/ fungsionaris bawahannya sehingga yang disertai/dilimpahi kekuasaan wewenang tertentu itu berhak bertindak atas nama sendiri dalam urusan tertentu tersebut.<sup>50</sup> Desentralisasi dapat dibedakan menjadi 3 macam, yakni desentralisasi politik, desentralisasi administrasi dan desentralisasi fiskal dan ketiga macam desentralisasi tersebut saling berkaitan erat satu sama lain dan seyogyanya dilaksanakan bersama-sama agar berbagai tujuan otonomi daerah seperti misalnya peningkatan pelayanan publik dapat dilaksanakan.<sup>51</sup>

Desentralisasi politik merupakan pemindahan kekuasaan pengambilan keputusan pada pemerintah yang lebih rendah, untuk mendorong warganegara dan perwakilan yang dipilih agar beradaptasi dalam proses pembuatan keputusan. Desentralisasi administrasi merupakan pelimpahan kewenangan layanan publik kepada pihak lain dalam struktur kelembagaan negara. Dalam desentralisasi administratif melibatkan desain organisasional, identifikasi tugas-tugas administratif khusus yang diperlukan untuk menjalankan peran tersebut. Beberapa peran administratif diantaranya adalah dalam hal perencanaan, inovasi kebijakan, manajemen keuangan, dan manajemen operasional.<sup>52</sup>

Bagi Rondinelli dan Cheema desentralisasi adalah transfer perencanaan, pengambilan keputusan dan atau kewenangan administrasi dari pemerintah pusat kepada organisasi pusat di daerah, unit administrasi lokal, organisasi

---

<sup>50</sup> Joko Widodo, *Good Governance*, Insan Cendekia, Surabaya, 2003, hlm. 39.

<sup>51</sup> Robert A. Simanjuntak, "Implementasi Desentralisasi Fiskal : Problema, Prospek, dan Kebijakan", 2003, Working Paper No. 4/2003 LPEM-UI, hlm. 1.

<sup>52</sup> Antonius Simanjuntak, *Struktur Sosial dan Sistem Politik Batak Toba hingga 1945: Suatu Pendekatan Antropologi Budaya dan Politik*, Buku Obor, Jakarta, 2006, hlm. 57.

semi otonomi dan parastatal (perusahaan), pemerintah daerah atau organisasi non pemerintah. Perbedaan konsep desentralisasi ditentukan terutama berdasarkan tingkat kewenangan untuk perencanaan, memutuskan dan mengelola kewenangan yang ditransfer oleh pemerintah pusat dan besaran otonomi yang diterima untuk melaksanakan tugas-tugas tersebut.<sup>53</sup>

Desentralisasi dapat dibedakan ke dalam dua bagian. Pertama, desentralisasi jabatan (dekonsentrasi) merupakan pemberian atau penyerahan kekuasaan dari atas ke bawah dalam rangka kepegawaian guna kelancara pekerjaan semata-mata. Kedua desentralisasi ketatanegaraan yaitu pemberian kekuasaan untuk mengatur bagi daerah di dalam lingkungannya guna mewujudkan asas demokrasi dalam pemerintahan negara. Desentralisasi ketatanegaraan ini dibagi menjadi Desentralisasi teritorial dan desentralisasi fungsional.

Kebijakan desentralisasi ini jelas lahir sebagai perlawanan terhadap konsep sentralisasi yang menempatkan kekuasaan berada sepenuhnya di tangan pemerintah pusat. Pemerintahan yang berada di bawahnya hanya sebagai pelaksana tugas-tugas sesuai instruksi pemerintah pusat. Oleh karena itu, konsep pemerintahan yang sentralistik ini sangat potensial menggiring suatu negara ke arah otoritarianisme serta mematikan kreativitas dan potensi daerah dalam pembangunan.<sup>54</sup>

Dalam konteks Indonesia, menurut Usman secara spasial desentralisasi akan meningkatkan pemerataan kemampuan politik, administratif dan ekonomi ke daerah-daerah. Hal ini dapat menghapus kesenjangan dikotomi Jawa-luar Jawa atau antara Indonesia Timur-Barat serta perkotaan-perdesaan.

---

<sup>53</sup> Mohammad Agus Yusoff, dkk., "Conceptualizing Decentralization And It's Dimension," (2016) *International Business Management*, 10 (6) : 692701, Meadwell Journals, hlm. 694.

<sup>54</sup> Kurnia Warman, *Op. Cit.* hlm. 97.

Secara teori, dengan mengutip Mark dan Hulme, Usman menyatakan bahwa desentralisasi memberi pengaruh positif baik secara politis, administrative maupun secara ekonomis. Secara politis, desentralisasi dapat meningkatkan kemampuan dan tanggung jawab politik daerah, membangun proses demokratis (kompetisi, partisipasi dan transparansi) serta menunjang konsolidasi integrasi nasional (menghindari konflik pusat-daerah dan antar daerah). Secara administratif, desentralisasi dapat meningkatkan kemampuan daerah merumuskan perencanaan dan mengambil keputusan strategis serta meningkatkan akuntabilitas publik. Secara ekonomis, desentralisasi akan mendorong keadilan antar daerah mendorong daerah untuk maju bersama; mencegah eksploitasi pusat terhadap daerah; serta meningkatkan kemampuan daerah untuk pengadaan *public goods and services*.<sup>55</sup>

### c. Teori Kewenangan

Dasar dari kewenangan pemerintah, berawal dari asas legalitas. Asas legalitas merupakan salah satu prinsip utama yang dijadikan sebagai dasar dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan di setiap negara hukum terutama bagi negara-negara hukum dalam sistem Eropa Kontinental. Istilah asas legalitas juga dikenal dalam hukum pidana *nullum delictum sine praevia lege poenali* (tidak ada hukuman tanpa undang-undang). Kemudian asas legalitas ini digunakan dalam bidang Hukum Administrasi Negara yang memiliki makna bahwa semua keketentuan yang mengikat warga negara harus berdasarkan pada undang-undang. Asas legalitas ini merupakan prinsip *negara*

---

<sup>55</sup> *Ibid.* hlm. 98.

hukum yang sering dirumuskan dengan ungkapan “*Het beginsel van wetmatigheid van bestuur*” yakni prinsip keabsahan pemerintahan.<sup>56</sup>

Bagi H.D. Stout mengatakan wewenang adalah pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintahan yang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik di dalam hubungan hukum publik, lebih lanjut wewenang adalah keseluruhan hak dan kewajiban yang secara eksplisit diberikan oleh pembuat undang-undang kepada subjek hukum publik.<sup>57</sup>

Menurut Bagir Manan wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan. Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Dalam hukum, wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban. Dalam kaitan dengan otonomi daerah hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur sendiri (*zelfregelen*) dan mengelola sendiri, sedangkan kewajiban secara horizontal berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya. Vertikal berarti kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan dalam satu tertib ikatan pemerintahan negara secara keseluruhan.<sup>58</sup>

Wewenang atau kewenangan adalah padanan kata *authority*, yaitu *the power or right delegated or given, the power to judge, act or command*. Wewenang adalah kekuasaan yang sah. ada tiga macam tipe ideal wewenang. Yang pertama, wewenang tradisional, kedua kharismatik, dan ketiga legal rasional. Yang terakhir inilah yang menjadi basis wewenang pemerintahan.

---

<sup>56</sup> Ridwan HR., *Op. Cit.* hlm. 98.

<sup>57</sup> *Ibid.*

<sup>58</sup> *Ibid.* hlm. 100.

Oleh karena itu, birokrasi didominasi oleh semangat *formalistic-impersonality, sine ira et studio*.<sup>59</sup>

Selanjutnya kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan legislatif (diberikan oleh Undang-Undang) atau dari kekuasaan eksekutif Administratif. Kewenangan yang biasanya terdiri atas beberapa wewenang adalah kekuasaan terhadap golongan orang-orang tertentu atau kekuasaan terhadap sesuatu bidang pemerintahan (atau bidang urusan) tertentu yang bulat, sedangkan wewenang hanya mengenai suatu onderdil tertentu saja. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtsbevoegheden*). Wewenang adalah kekuasaan untuk melakukan sesuatu tindak hukum publik, misalnya wewenang menandatangani atau menerbitkan surat-surat izin dari seorang pejabat atas nama menteri, sedangkan kewenangan tetap berada di tangan menteri (delegasi wewenang).<sup>60</sup>

Terlepas dari beberapa doktrin tentang pengertian kewenangan, maka hukum positif Indonesia telah merangkumnya ke dalam suatu Undang-undang. Jika merujuk kepada Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (selanjutnya disebut UU Administrasi Pemerintahan) maka akan ditemukan dua buah peristilahan, yaitu mengenai wewenang dan kewenangan. Menurut Pasal 1 angka 5 UU Administrasi Pemerintahan, wewenang adalah hak yang dimiliki oleh Badan dan/ atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk mengambil keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Sedangkan kewenangan pemerintahan yang selanjutnya disebut kewenangan

---

<sup>59</sup> Taliziduhu Ndraha, *Kybernology (Ilmu Pemerintahan Baru)*, Rieneke Cipta, Jakarta, 2003, hlm. 85

<sup>60</sup> S. Prajudi Atmosudirjo, *Hukum Aministrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1995, hlm. 78.

yang dinyatakan dalam Pasal 1 angka 6 adalah kekuasaan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk bertindak dalam ranah hukum publik.

Dilihat dari sumber diperolehnya, wewenang pemerintahan berasal dari peraturan perundang-undangan, artinya sumber wewenang bagi pemerintah adalah peraturan perundang-undangan. Secara teoritik, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan tersebut diperoleh melalui tiga cara yaitu atribusi, delegasi, dan mandat. Indroharto mengatakan bahwa pada atribusi terjadi pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Disini dilahirkan atau diciptakan suatu wewenang baru. Pada delegasi terjadilah pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh badan jabatan tata usaha negara yang telah memperoleh wewenang pemerintahan secara atributif kepada badan atau jabatan tata usaha negara lainnya. Jadi suatu delegasi selalu didahului oleh adanya suatu atribusi wewenang.<sup>61</sup>

Mengenai atribusi, delegasi, dan mandat ini H.D. van wijk/Willem Konijnenbelt mendefinisikan atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan, delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari suatu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya, dan mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya.<sup>62</sup>

Cara memperoleh kewenangan, jika merujuk pada Pasal 11 UU Administrasi Pemerintahan adalah kewenangan diperoleh melalui atribusi,

---

<sup>61</sup> Ridwan HR., *Op. Cit.* hlm. 101

<sup>62</sup> *Ibid.*

delegasi, dan/atau mandat. Penjelasan ketiga komponen asal kewenangan tersebut bisa dilihat dalam Pasal 1 angka 22, 23, dan 24. Menurut Pasal 1 angka 22 atribusi adalah pemberian kewenangan kepada Badan dan/atau Pejabat pemerintahan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 atau Undang-Undang. Angka 23 menyatakan delegasi adalah pelimpahan kewenangan dari Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih tinggi kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat beralih sepenuhnya kepada penerima delegasi. Sedangkan angka 24 menyatakan bahwa mandat adalah pelimpahan kewenangan dari Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih tinggi kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat tetap berada pada pemberi mandat.

Untuk memperjelas disparitas mendasar yang telah diuraikan sebelumnya antara sumber kewenangan yang berasal dari atribusi, delegasi, dan mandat maka berikut ini dikemukakan klasifikasi dan penjelasannya sebagaimana yang tertuang pada tabel berikut :<sup>63</sup>

**Tabel 1. Perbandingan Kewenangan Atribusi, Delegasi, dan Mandat.**

	Atribusi	Delegasi	Mandat
Cara Perolehan	Perundang-undangan	Pelimpahan	Pelimpahan
Kekuatan mengikatnya	Tetap Melekat sebelum ada perubahan peraturan perundang-undangan	Dapat dicabut atau ditarik kembali apabila ada pertentangan atau penyimpangan ( <i>contrarius actus</i> )	Dapat ditarik atau digunakan sewaktu-waktu oleh pemberi wewenang ( <i>mandans</i> )
Tanggung jawab dan Tanggung gugat	Penerima wewenang bertanggung jawab mutlak akibat yang timbul dari wewenang	Pemberi wewenang ( <i>delegans</i> ) melimpahkan tanggung jawab dan tanggung gugat	Berada pada pemberi mandat ( <i>mandans</i> )

<sup>63</sup> Nomensen Sinamo, *Hukum Administrasi Negara*, Jala Permata Aksara, Jakarta, 2015, hlm. 107.

		kepada penerima wewenang ( <i>delegataris</i> )	
Hubungan wewenang	Hubungan hukum pembentuk undang-undang dengan organ pemerintahan	Berdasarkan atas wewenang atribusi yang dilimpahkan kepada <i>delegataris</i>	Hubungan yang bersifat internal antara bawahan dengan atasan

Sumber: Nomensen Sinamo, 2015

## 2. Kerangka Konseptual

Kerangka konseptual merupakan kerangka yang menggambarkan hubungan antar konsep-konsep yang ingin diteliti. Ini bertujuan agar adanya persamaan defenisi dari konsep-konsep yang jadi pembahasan. Dengan demikian, kerangka konseptual yang diuraikan dalam penelitian ini dapat dijelaskan sebagai berikut.

### a. Konsep Desa

Konstitusionalitas terhadap entitas desa sebetulnya sudah diafirmasi dalam UUD NRI 1945. Ketentuan Pasal 18 B ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 menjadi dasar bagi negara untuk mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat serta prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang.<sup>64</sup>

Rekognisi entitas desa dari negara ini menjadi sangat penting, karena dalam territorial Negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 *zelfbesturende landschappen* dan *volksgemeenschappen*, seperti desa di Jawa dan Bali, nagari di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya. Daerah-

<sup>64</sup> Sartika Intaning Pradhani, "Dynamics Of Adat law Community Recognition: Struggle To Strengthen Legal Capacity", (2019) 31:2, Jurnal Mimbar Hukum, hlm. 280-293.

daerah itu mempunyai susunan asli, dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa. Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara yang mengenai daerah-daerah itu akan mengingat hak-hak asal usul daerah tersebut.<sup>65</sup>

Pertimbangan terhadap keberagaman sosial, kolektivitas budaya, dan keberadaan satuan-satuan pemerintahan asli layaknya desa, nagari, dusun dan marga berdasarkan konstruksi norma Pasal 18 B ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 di dasari bahwa, sebelum berdirinya NKRI telah hidup serta eksis sebagai pemerintahan otonom berdasarkan hukum adat yang memiliki otonomi khas (asli) untuk mengatur kehidupan sendiri (*self governing community*).<sup>66</sup> Oleh karena itu, desa sebagai entitas otonom yang tumbuh, berkelindan bersama hukum adat merupakan penjelmaan *volkgeist* dalam suatu negara.<sup>67</sup> Sehingga, tidak mengherankan bahwa desa merupakan bentuk penjelmaan bangsa yang paling konkret.<sup>68</sup>

Terlepas dari konstitusionalitas terhadap desa tersebut, secara doktriner kata desa sendiri berasal dari bahasa India yakni *swadesi* yang berarti tempat asal, tempat tinggal, negeri asal, atau tanah leluhur yang merujuk pada satu kesatuan hidup, dengan satu kesatuan norma, serta memiliki batas yang jelas. Sesuai batasan definisi tersebut, maka di Indonesia dapat ditemui banyak kesatuan masyarakat dengan peristilahannya masing-masing seperti Dusun dan Marga bagi masyarakat Sumatera Selatan, Dati di Maluku, Nagari di Minang atau Wanua di Minahasa. Pada daerah lain masyarakat setingkat desa

---

<sup>65</sup> Penjelasan BAB VI Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

<sup>66</sup> Philipus M. Hadjon, dkk., *Loc. Cit.* hlm. 111. Lihat juga Koentjaraningrat, *Loc. Cit.* hlm. 1-18

<sup>67</sup> Lihat Bernard L. Tanya, Yoan N. Simanjuntak, dan Markus Y. Hage, *Loc. Cit.* hlm. 120-121. Lihat Lili Rasjidi dan Liza Sonia Rasjidi, *Loc. Cit.* hlm. 65. Lihat juga Satjipto Rahardjo, *Loc. Cit.* hlm. 278-279.

<sup>68</sup> HAW Widjaja, *Loc. Cit.* hlm. 4.

juga memiliki berbagai istilah dan keunikan sendiri baik mata pencaharian maupun adat istiadatnya.<sup>69</sup>

Menurut defenisi secara umum, konsep desa adalah sebuah aglomerasi permukiman di wilayah perdesaan. Di Indonesia, istilah desa adalah pembagian wilayah administratif di bawah Kecamatan, yang dipimpin oleh Kepala Desa. Beberapa ahli mengemukakan bahwa Desa adalah sekelompok rumah di luar kota yang merupakan kesatuan, kampung (di luar kota) dusun atau udik (dalam arti daerah pedalaman sebagai lawan dari kota). Lebih jauh, Soetarjo Kartohadikusumo mengartikan kata Desa berasal dari bahasa sanskerta yaitu *Deshi* yang artinya tanah kelahiran atau tanah tumpah darah. Selanjutnya dari kata *Deshi* itu terbentuk kata Desa.

Desa adalah sebagai tempat tinggal kelompok atau sebagai masyarakat hukum dan wilayah daerah kesatuan administratif, wujud sebagai kediaman beserta tanah pertanian, daerah perikanan, tanah sawah, hutan dapat juga wilayah yang berlokasi ditepi lautan, danau, sungai, irigasi, dan pegunungan, yang keseluruhannya merupakan wilayah-wilayah yang dikuasai oleh hak ulayat masyarakat desa. Menurut Widjaja desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak asal usul yang bersifat istimewa, disertai dengan landasan pemikiran tentang keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi dan pemberdayaan masyarakatnya.<sup>70</sup>

Apabila membicarakan desa di Indonesia, maka sekurang-kurangnya akan menimbulkan tiga macam penafsiran. *Pertama*, pengertian secara sosiologis, yang menggambarkan suatu bentuk kesatuan masyarakat atau komunitas penduduk yang tinggal dan menetap dalam suatu lingkungan

---

<sup>69</sup> Sartika Intaning Pradhani, *Loc. Cit.* hlm. 281.

<sup>70</sup> HAW Widjaja, *Op. Cit.* hlm. 3.

dimana diantara mereka saling mengenal dengan baik dan corak kehidupan mereka relatif homogen, serta banyak bergantung kepada kebaikan-kebaikan alam. Dalam pengertian sosiologis tersebut desa diasosiasikan dengan suatu masyarakat yang hidup secara sederhana pada umumnya hidup dari sektor pertanian, memiliki ikatan sosial dan adat atau tradisi yang masih kuat, sifatnya jujur dan bersahaja, pendidikannya relatif rendah dan lain sebagainya.

*Kedua*, pengertian secara ekonomi, desa sebagai suatu lingkungan masyarakat yang berusaha memenuhi kebutuhan hidupnya sehari-hari dari apa yang disediakan alam sekitarnya. Dalam pengertian yang kedua ini, desa merupakan suatu lingkungan ekonomi dimana penduduknya berusaha untuk memenuhi kebutuhan hidupnya. *Ketiga*, pengertian secara politik, dimana desa sebagai suatu organisasi pemerintahan atau organisasi kekuasaan yang secara politik pemerintahan atau organisasi kekuasaan yang secara politik mempunyai wewenang tertentu karena merupakan bagian dari pemerintahan negara. Dalam pengertian yang ketiga ini desa sering dirumuskan sebagai suatu kesatuan masyarakat hukum yang berkuasa menyelenggarakan pemerintahan sendiri.<sup>71</sup>

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 konsep *self governing community*. Oleh karena itu, sebutan desa sebagai kesatuan masyarakat hukum sebagaimana yang dijelaskan dalam kerangka doktrin baru dikenal pada masa kolonial Belanda.

---

<sup>71</sup> Mashuri Maschab, Politik Pemerintahan Desa di Indonesia, Polgov Fisipol UGM, Yogyakarta, 2013, hlm. 1-2.

Selaras dengan uraian secara doktriner diatas, konsep dari desa itu juga telah mendapatkan penjelasan secara tersendiri dalam regulasi Indonesia. Menurut Pasal 1 angka 1 UU Desa mengemukakan bahwa Desa adalah desa dan desa adat atau disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus 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. Dengan begitu,

b. Pembentukan Desa

Pembentukan merupakan proses, cara, atau perbuatan membentuk suatu objek. Dalam konteks penataan desa, pembentukan desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (4) huruf a UU Desa merupakan tindakan mengadakan Desa baru di luar Desa yang ada. Berdasarkan penjelasan Pasal 8 ayat (1) UU Desa, tipologi pembentukan desa tersebut dapat berupa: (a) pemekaran dari 1 (satu) desa menjadi 2 (dua) desa atau lebih, (b) penggabungan bagian dari desa dari desa yang bersanding menjadi 1 (satu) desa, dan (c) penggabungan beberapa desa menjadi 1 (satu) desa baru. Walaupun secara gramatikal-sistematis tafsir klausul pembentukan desa sebagaimana yang dijabarkan Pasal 8 ayat (1) UU Desa lebih mengarah pada skema pemekaran desa.

Namun ternyata, penjelasan dari ruang lingkup pembentukan desa mengklasifikasikan pembentukan desa tidak hanya sekedar membentuk desa baru, namun juga mengkategorikan penggabungan desa sebagai bagian dari pembentukan. Pembentukan desa tersebut ditetapkan dengan Peraturan Daerah

Kabupaten/Kota dengan mempertimbangkan prakarsa masyarakat Desa, asal usul, adat istiadat, kondisi sosial budaya masyarakat Desa, serta kemampuan dan potensi Desa yang bersangkutan.

Terkait pemekaran, Jeddawi menyatakan bahwa pemekaran desa adalah perpecahan desa menjadi lebih dari satu desa.<sup>72</sup> Lebih lanjut mengenai pemekaran desa tersebut, Yunaldi dalam Sapi'i mengafirmasi bahwa pemecahan satu wilayah desa menjadi dua atau lebih dengan pertimbangan keluasaan wilayahnya, kondisi geografisnya, pertumbuhan jumlah penduduk, efektifitas dan efisiensi dalam pelayanan publik serta kondisi sosial politik yang ada.<sup>73</sup> Sehingga, konsep pemekaran ini lebih diartikan sebagai pemecahan desa menjadi lebih dari satu desa yang melalui proses pertimbangan seperti jumlah penduduk, luas daerah dan kondisi geografis. Oleh karena itu dapat dilihat bahwa konsep pembentukan desa ini setidaknya mengacu pada proses pemekaran dan/atau penggabungan dari desa itu sendiri.

c. Pemerintah Pusat

Secara umum, pemerintahan dalam kerangka hukum administrasi diartikan sebagai pemerintahan umum atau pemerintahan negara. Pemerintahan dapat dipahami melalui dua pengertian yaitu dalam arti fungsi pemerintahan (kegiatan memerintah), dilain pihak dalam arti organisasi pemerintahan (kumpulan dari kesatuan-kesatuan pemerintahan). Kandungan dari fungsi pemerintahan dapat ditentukan sedikit banyak dengan menempatkannya dalam hubungannya dengan fungsi perundang-undangan dan peradilan. Pemerintahan dapat dirumuskan secara negatif sebagai segala

---

<sup>72</sup> Murtir Jeddawi, *Pro Kontra Pemekaran Daerah (Analisis Empiris)*, Total Media, Yogyakarta. hlm. 22

<sup>73</sup> Imam Sapi'i, *Dampak Pemekaran Desa Terhadap Pembangunan Infrastruktur Desa Pecahan, Studi Kasus Pemekaran Desa terhadap Bagorejo Kecamatan Gumukmas Kabupaten Jember, Volume 1 Nomor 1:2-3*, hlm. 2.

macam kegiatan penguasa yang tidak dapat disebutkan sebagai suatu kegiatan perundang-undangan atau peradilan.<sup>74</sup>

Dengan kata lain pemerintahan itu mengabdikan pada kekuasaan politik. Unsur pengabdian dari pemerintahan itu dapat ditelusuri kembali pada kata latin *administrare* yang berarti mengatur urusan sebagai suatu penugasan dari orang lain. Secara singkat dan sederhana dapat didefinisikan sebagai keseluruhan kegiatan yang dilakukan oleh seluruh aparatur pemerintah dari suatu negara dalam usaha mencapai tujuan negara.<sup>75</sup> Kekuasaan pemerintahan negara oleh presiden diatur dan ditentukan dalam Bab III UUD 1945 yang memang diberi judul kekuasaan pemerintahan negara. Bab III UUD 1945 ini berisi 17 pasal yang mengatur berbagai aspek mengenai presiden dan lembaga kepresidenan, termasuk rincian kewenangan yang dimilikinya dalam memegang kekuasaan pemerintah. Dalam hal ini adalah apa yang ditentukan dalam Pasal 4 ayat (1) UUD 194 yang menyatakan Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintah menurut Undang-Undang Dasar.<sup>76</sup>

Sebagaimana ditentukan dalam pasal diatas, presiden yang memegang kekuasaan pemerintahan dalam pasal ini menunjuk kepada pengertian presiden menurut sistem pemerintahan presidensial. Dalam sistem pemerintahan presidensial, tidak terdapat disparitas antara presiden selaku kedudukan kepala negara dan presiden selaku kepala pemerintahan. Presiden adalah presiden, yaitu jabatan yang memegang, kekuasaan pemerintahan negara menurut Undang-Undang Dasar. Dalam UUD 1945 juga tidak terdapat ketentuan yang mengatur tentang adanya kedudukan kepala Negara (*head of state*) ataupun

---

<sup>74</sup> Philipus M. Hadjon. Dkk., Pengantar Hukum Administrasi Indonesia, cetakan IX, Gadjah mada University Press, Yogyakarta, 2005, hlm. 6.

<sup>75</sup> Sondang P. Siagian, Filsafat Administrasi, PT. Bumi Aksara, Jakarta, 2014, hlm. 7.

<sup>76</sup> Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 4 ayat (1).

kedudukan kepala pemerintahan (*head of government*) atau *chief executive*, namun perbedaan itu dituliskan secara eksplisit pada Dekrit Presiden 5 Juli 1959 hal ini untuk membedakan kedudukan presiden dalam kapasitas keduanya.<sup>77</sup>

Secara teleologis, *Ius constitutum* Indonesia telah mengatur sekaligus membatasi maksud dari nomenklatur Pemerintah Pusat tersebut. Menurut Pasal 1 angka 1 UU Pemda, Pemerintah Pusat adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan Negara Republik Indonesia yang dibantu oleh Wakil Presiden dan menteri sebagaimana yang dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Oleh karena itulah, maka menyigi tentang konsepsi Pemerintah Pusat di NKRI akan tertuju pada kapasitas dari seorang Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan.

Sedangkan Pemerintahan Daerah menurut Pasal 1 angka 2 UU Pemda 2014 disebutkan bahwa Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Oleh karena itu, pemerintahanlah selaku organ kenegaraan yang mempunyai kekuasaan untuk mengatur dan mengurus kepentingan yang terdapat dalam negara.

#### d. Penataan Desa

---

<sup>77</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm.101-108.

Konsep penataan akan tertuju pada pengertian tentang proses, cara aturan, kaidah, susunan, cara menyusun, sistem, atau penyusunan.<sup>78</sup> Penataan Desa sebagaimana dimaksud dalam UU Desa merupakan proses-proses pembentukan, penghapusan, penggabungan, perubahan status dan penetapan Desa. Meskipun secara substansi hal ini pernah diatur dalam UU yang mengatur tentang desa yang berlaku sebelumnya, namun penggunaan istilah “penataan” baru muncul pada UU Desa 2014.

Pada rezim UU Desa 1979 ketentuan tentang pemecahan, penyatuan dan penghapusan desa diatur dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri. Sedangkan UU Pemda 1999 pada bagian khusus yang mengatur tentang desa juga mencantumkan ketentuan tentang pembentukan, penghapusan, dan/atau penggabungan desa. Menurut UU Pemda 1999, ketiga hal tersebut ditetapkan dengan Peraturan Daerah. Demikian juga pada UU Pemda 2004 dinyatakan tentang pembentukan, penghapusan, dan/atau penggabungan desa. UU Pemda 2004 ini menambahkan pengaturan tentang perubahan status kelurahan menjadi desa, sehingga substansi tentang penataan desa bukan hal yang baru diatur dalam tata hukum negara ini

Tata cara dan kaidah dalam konteks penataan desa ini merupakan kewenangan atributif yang diberikan oleh UU Desa kepada seluruh jajaran pemerintahan, baik pemerintah pusat ataupun pemerintah daerah Kab/Kota untuk melakukan penataan terhadap desa. Adapun tujuan yang hendak dicapai dalam penataan desa ini untuk mewujudkan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan desa, mempercepat peningkatan kesejahteraan masyarakat

---

<sup>78</sup> Website Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia; <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/penataan> (terakhir kali dikunjungi pada 13 Maret 2019 Pukul 20:00 WIB).

desa, mempercepat peningkatan kualitas pelayanan publik, meningkatkan kualitas tata kelola pemerintahan desa, dan meningkatkan daya saing desa.<sup>79</sup>

UU Desa juga telah mengkualifikasikan penataan tersebut ke dalam beberapa kategori. Mengacu pada Pasal 7 ayat (4) UU Desa, konsep penataan tersebut setidaknya meliputi ruang lingkup atas pembentukan, penghapusan, penggabungan, perubahan status, dan penetapan desa. Tidak satupun materi muatan pasal dari UU Desa menjelaskan lebih rinci apa yang dimaksud dengan penataan itu, terlebih jika ingin melihat apa yang sebetulnya yang dinamakan pembentukan, penghapusan, penggabungan, perubahan status, dan penetapan dari desa tersebut.

Namun, pengertian dan kualifikasi terhadap pembentukan desa itu ditemukan dalam penjelasan Pasal 8 ayat (1) UU Desa. Penjelasan norma Pasal 8 ayat (1) UU Desa menetapkan skema pembentukan desa dapat berupa: (a) pemekaran dari 1 (satu) desa menjadi 2 (dua) desa atau lebih, (b) penggabungan bagian dari desa dari desa yang bersanding menjadi 1 (satu) desa, dan (c) penggabungan beberapa desa menjadi 1 (satu) desa baru. Adapun tujuan yang hendak dicapai dalam proses penataan ini adalah

e. Wilayah Perbatasan Negara

Sesuai dengan konsepsi hukum internasional, maka cakupan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) adalah seluruh wilayah yang diwariskan dari penjajah Belanda. Hal ini sesuai dengan prinsip hukum *Uti Possidetis Juris*, yang artinya bahwa suatu negara mewarisi wilayah penguasa penjajahnya. Di dalam hukum nasional, cakupan wilayah Indonesia tercantum di dalam berbagai peraturan perundang-undangan. Pada Pasal 25A dari UUD

---

<sup>79</sup> “Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa,” Lembaran Negara R.I. Tahun 2014 Nomor 7, Pasal 7 ayat (3).

1945 dinyatakan bahwa “Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah sebuah negara kepulauan yang berciri nusantara dengan wilayah yang batas-batas dan haknya ditetapkan dengan Undang-Undang”.<sup>80</sup>

Peraturan perundangan lain, UNCLOS 1982 yang berlaku sejak 16 November 1994 dan diratifikasi melalui UU No. 17 tahun 1985, menegaskan pengakuan dunia internasional terhadap konsepsi negara kepulauan (archipelagic state) yang diperjuangkan oleh bangsa Indonesia sejak Deklarasi Juanda tahun 1957. Sebagai tindak lanjut dari ketentuan Pasal 25A UUD 1945, maka pemerintah mengeluarkan kebijakan dengan membentuk Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2008 (UU No 43 Tahun 2008) tentang wilayah Negara.<sup>81</sup>

Berdasarkan ketentuan Pasal 25A UUD 1945 terlihat jelas bahwa materi substansi yang diatur dalam Undang-Undang tentang wilayah Negara (UU No 43 Tahun 2008) yakni terkait dengan batas-batas dan hak. Adanya perbatasan merupakan pemisah yurisdiksi suatu negara dengan negara lain. Oleh karena itulah arti penting kehadiran UU 43 Tahun 2008 tentang wilayah negara dalam rangka memberikan jaminan terhadap kedaulatan Indonesia sebagai sebuah organisasi negara. hal ini bisa dilihat dari konsideran lahirnya UU 43 Tahun 2008 yang menyatakan.

Bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai negara kepulauan yang berciri nusantara mempunyai kedaulatan atas wilayahnya serta memiliki hak-hak berdaulat di luar wilayah kedaulatannya dan kewenangan tertentu lainnya untuk dikelola dan dimanfaatkan sebesar-besarnya bagi kesejahteraan dan kemakmuran rakyat Indonesia sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”;<sup>4</sup> kemudian juga ditegaskan “bahwa pengaturan mengenai wilayah negara meliputi wilayah daratan, perairan pedalaman, perairan kepulauan dan laut territorial beserta dasar laut, dan

---

<sup>80</sup> Decentralization Support Facility Indonesia, Rencana Induk Pengelolaan Batas Wilayah Negara dan Kawasan Perbatasan Tahun 2011-2014, Decentralization Support Facility Indonesia, Jakarta, 2015, hlm. 1.

<sup>81</sup> *Ibid.*

tanah di bawahnya, serta ruang udara di atasnya, termasuk seluruh sumber kekayaan yang terkandung di dalamnya” kemudian pengaturan tentang wilayah negara dimaksudkan untuk memberikan kepastian hukum dan kejelasan kepada warga negara mengenai wilayah negara.<sup>82</sup>

Letak geografis Indonesia diantara dua benua (Benua Asia dan Benua Australia) dan dua samudera (Samudera Pasifik dan Samudera Hindia) memiliki posisi yang strategis dalam geopolitik dan geoekonomi regional maupun global. Posisi ini di satu sisi memberikan peluang yang besar bagi Indonesia, namun di sisi lain juga memberikan berbagai tantangan dan ancaman. Indonesia dengan wilayah kepulauan yang terdiri atas 17 ribu pulau dengan luas wilayah perairan mencapai 5,8 juta km<sup>2</sup> memiliki kerentanan yang besar dalam masalah teritori/perbatasan. Batas darat wilayah Indonesia berbatasan langsung dengan negara Malaysia, Papua Nugini (PNG) dan Timor Leste.

Sedangkan wilayah laut Indonesia berbatasan dengan 10 negara, yaitu India, Thailand, Malaysia, Singapura, Vietnam, Filipina, Republik Palau, Papua Nugini (PNG), Timor Leste dan Australia. Kawasan perbatasan laut termasuk juga pulau-pulau kecil terluar dengan jumlah mencapai 92 pulau. Beberapa pulau diantaranya masih perlu penataan dan pengelolaan yang lebih intensif karena mempunyai kecenderungan permasalahan dengan negara tetangga. Perbatasan negara merupakan manifestasi utama kedaulatan wilayah suatu negara. Perbatasan suatu negara mempunyai peranan penting dalam penentuan batas wilayah kedaulatan, pemanfaatan sumber kekayaan alam, serta menjaga keamanan dan keutuhan wilayah. Perbatasan negara dalam

---

<sup>82</sup> Maxasai Indra, "Urgensi Pengelolaan Wilayah Perbatasan Dalam Kaitannya Dengan Kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia", (2013) 1:1, Jurnal Selat, hlm. 13.

banyak hal ditentukan oleh proses historis, politik, serta hukum nasional dan internasional.<sup>83</sup>

Adapun dalam kajian terhadap perbatasan wilayah suatu negara terdapat perspektif yang dapat juga dijadikan pedoman dalam menentukan arti pentingnya penataan dan penetapan batas wilayah terhadap kedaulatan suatu negara. Secara geopolitik dapat dikatakan sebagai perkembangan dari geografi politik, dimana negara dipandang sebagai suatu organisme yang hidup dan berkembang dari waktu ke waktu. Perkembangan atau evolusi tersebut berlangsung secara spatial dalam rangka memenuhi kebutuhan masyarakat bangsanya atau tuntutan kebutuhan akan ruang. Sedangkan secara geostrategi, memberikan pemahaman sebagai strategi yang diterapkan dengan berdasarkan pada unsur atau kondisi geopolitik suatu negara dengan pendekatan bidang kemiliteran. Dalam aplikasinya di Indonesia, geostrategi diartikan sebagai suatu cara atau metode untuk mewujudkan cita-cita proklamasi, sebagaimana tercantum dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945.<sup>84</sup>

Selaras dengan hal diatas, Pasal 1 angka 6 UU Wilayah Negara mengkualifikasikan kawasan perbatasan sebagai bagian dari wilayah negara yang terletak pada sisi dalam sepanjang batas wilayah Indonesia dengan negara lain dan batas terhadap wilayah negara di darat berada di kecamatan. Sedangkan menurut Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang *j.o.* Peraturan Pemerintah No. 13 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah No. 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional menyatakan bahwa, kawasan perbatasan negara adalah termasuk dalam kawasan strategis nasional yaitu wilayah yang penataan

---

<sup>83</sup> Decentralization Support Facility Indonesia, *Op.Cit.* hlm. 1-10.

<sup>84</sup> Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, Dan Transmigrasi, *Loc.Cit.* hlm. 8-13.

ruangnya diprioritaskan karena mempunyai pengaruh sangat penting secara nasional terhadap kedaulatan negara, pertahanan dan keamanan negara, ekonomi, sosial, budaya, dan/atau lingkungan, termasuk wilayah yang telah ditetapkan sebagai warisan dunia.

## G. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan jenis penelitian hukum normatif atau menggunakan paradigma *normative legal research* untuk meneliti isu hukum pada tataran asas-asas hukum, sistematika hukum, sinkronisasi hukum, sejarah hukum dan perbandingan hukum. Dalam kaitannya ini, maka penelitian ini berupaya untuk mengurai sekaligus mengekplanasikan isu hukum yang terbentuk dibelakang penormaam tentang Pembentukan Desa oleh Pemerintah Pusat di Wilayah Perbatasan Negara, baik dari segi dasar diberikannya kewenangan atribusi kepada Pemerintah Pusat (sejarah dan justifikasi yuridis *original legislator* meletakkan dasar kewenangan atributif kepada Pemerintah Pusat), kewenangan dan pengaturan pembentukan desa oleh pemerintah pusat di wilayah perbatasan negara (sinkronisasi asas pembentukan desa dengan skema pembentukan desa versi pemerintah pusat dan pemerintah daerah), serta pemberdayaan terhadap desa yang telah dibentuk oleh pemerintah pusat di wilayah perbatasan negara. Sejalan dengan sifat penelitian ini, maka hasil uraian terhadap isu hukum tersebut akan dijelaskan secara deskriptif analitis dengan menggunakan model pendekatan perundang-undangan, konseptual, sejarah, dan perbandingan. Adapun secara komprehensif dan terstruktur dijelaskan sebagai berikut.

### 1. Pendekatan dan Sifat Penelitian

#### a. Pendekatan Penelitian

##### 1) Pendekatan perundang-undangan (*Statue Approach*)

Pendekatan perundang-undangan merupakan suatu hal yang mutlak dalam penelitian yuridis normatif, karena yang akan diteliti adalah berbagai aturan hukum yang akan menjadi fokus sekaligus tema sentral suatu penelitian. Pendekatan ini dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani. Oleh karena dalam pendekatan perundang-undangan peneliti bukan saja melihat kepada bentuk peraturan perundang-undangan, melainkan juga menelaah materi muatannya, mempelajari dasar *ontologis* lahirnya undang-undang, landasan filosofis undang-undang, dan *ratio legis* dari ketentuan undang-undang.<sup>85</sup>

## 2) Pendekatan konseptual (*Conceptual Approach*)

Pendekatan konseptual beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum. Rumusan yang tertuang dalam UUD 1945 dan undang-undang yang terkait Pemerintahan Daerah serta Desa. Dalam menggunakan pendekatan konseptual, peneliti perlu merujuk prinsip-prinsip hukum. Prinsip-prinsip ini dapat diketemukan dalam pandangan-pandangan sarjana ataupun doktrin-doktrin hukum.

## 3) Pendekatan sejarah (*Historical Approach*)

Pendekatan historis atau sejarah dilakukan dalam rangka pelacakan sejarah lembaga hukum dari waktu ke waktu. Pendekatan ini sangat membantu untuk memahami filosofi dari aturan hukum yang membentang dari waktu ke waktu. Disamping itu, melalui pendekatan sejarah berguna

---

<sup>85</sup> *Ibid.* hlm. 142.

untuk memahami perubahan dan perkembangan filosofi yang melandasi aturan hukum tersebut.

#### 4) Pendekatan perbandingan (*Comparative Approach*)

Pendekatan perbandingan dilakukan untuk mengadakan studi perbandingan hukum dengan ruang lingkup yang terbatas pada penyelidikan secara deskriptif. Selain itu, pendekatan perbandingan hukum juga digunakan sebagai ilmu bantu bagi dogmatik hukum untuk menimbang dan menilai aturan-aturan hukum serta putusan-putusan pengadilan yang ada dengan system hukum lain.

#### b. Sifat Penelitian

Sifat penelitian yang digunakan adalah bersifat deskriptif, yaitu menggambarkan hasil penelitian berdasarkan permasalahan yang dikemukakan.

#### 2. Jenis dan Sumber Data

Jenis penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang dapat digolongkan juga sebagai penelitian hukum kepustakaan.<sup>86</sup> Tak hanya itu, Sebagai jenis penelitian yang mendekati permasalahan hukum dengan paradigma *normatif legal research* maka, esensi yang hendak dicapai adalah untuk meneliti isu hukum dalam tataran asas-asas hukum, sistematika hukum, sinkronisasi hukum, sejarah hukum dan perbandingan hukum.<sup>87</sup> Untuk memecahkan isu hukum tersebut serta memberikan preskripsi mengenai apa yang seyogyanya, diperlukan sumber data. Sehingga, sumber data atau sumber

---

23. <sup>86</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, Rajawali Pers, Jakarta, 2014, hlm.

<sup>87</sup> Soerjono Soekanto, *supra* (lihat catatan kaki nomor 79), hlm. 50.

penelitian yang menjadi rujukan dalam penelitian ini berupa bahan-bahan hukum.<sup>88</sup>

Selaras dengan hal diatas, semua data yang dibutuhkan merupakan data sekunder yang diperoleh dan bersumber dari bahan hukum yaitu *pertama*, bahan hukum primer yang terdiri dari peraturan perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah pembuatan peraturan perundang-undang, dan putusan-putusan hakim. *Kedua*, bahan hukum sekunder berupa tulisan-tulisan yang menerangkan bahan hukum primer yang terdiri dari publikasi tentang hukum, buku-buku teks, kamus hukum, jurnal hukum, dan komentar-komentar atas putusan pengadilan.

Dengan demikian, secara komprehensif, bahan hukum yang dipakai dalam penelitian ini antara lain terdiri atas:

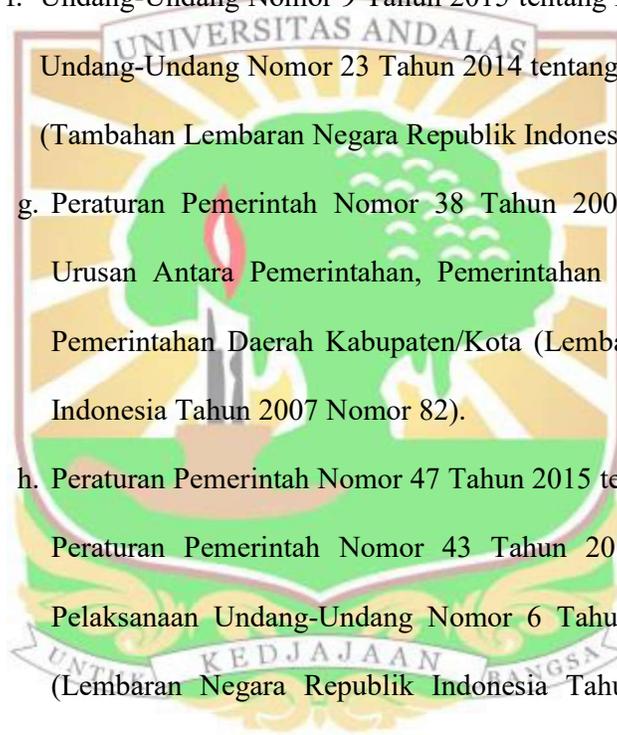
1. Bahan hukum primer yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat karena dikeluarkan oleh lembaga negara atau pemerintah dan berbentuk peraturan perundang-undangan. Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif artinya mempunyai otoritas. Bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan peraturan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim.<sup>89</sup> Bahan hukum primer ini terdiri dari :
  - a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
  - b. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 68).

---

<sup>88</sup> Peter Mahmud Marzuki., *Op. Cit.* hlm. 181.

<sup>89</sup> *Ibid.* hlm. 141.

- c. Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2008 Tentang Wilayah Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 177 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4925).
- d. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 7).
- e. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (Lembaran Negara Tahun 2014 Nomor 292).
- f. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679).
- g. Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Antara Pemerintahan, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 82).
- h. Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 123 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia 5539).
- i. Peraturan pemerintah Nomor 13 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 77 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6042).



- j. Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, Dan Transmigrasi Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pedoman Kewenangan Berdasarkan Hak Asal Usul Dan Kewenangan Lokal Berskala Desa (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 158).
- k. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2017 tentang Penataan Desa (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 155).
- l. Risalah Sidang DPR-RI Pembahasan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

- 2. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan yang memberi penjelasan atau keterangan mengenai bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder berupa publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi yang meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum.
- 3. Bahan hukum tertier, yaitu bahan-bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder. Bahan hukum tertier, yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti kamus (hukum), ensiklopedia.

### 3. Teknik Dokumentasi Bahan Hukum

Data diperoleh dengan cara studi dokumen atau bahan pustaka (*documentary study*) yaitu teknik pengumpulan yang dilakukan dengan cara mempelajari bahan-bahan kepustakaan atau data tertulis, terutama yang berkaitan dengan masalah yang akan dibahas, dan wawancara dengan pakar atau ahli yang mengetahui dan membidangi permasalahan yang penulis teliti

untuk memperoleh penjelasan yang lebih dalam yang kemudian penulis menganalisis isi data tersebut.

Terhadap semua data yang didapatkan dan bahan yang diperoleh dari hasil penelitian, diolah dan dianalisis secara :

- a. Normatif Kualitatif, yaitu data-data hukum dianalisis secara kualitatif. yaitu analisis dengan mempelajari hasil penelitian dan seterusnya dijabarkan serta disusun secara sistematis dalam bentuk karya tulis ilmiah berupa proposal penelitian.
- b. Deskriptif Analisis, yaitu dari penelitian yang telah dilakukan nanti diharapkan dapat memberikan gambaran secara menyeluruh dan sistematis.

