

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pasal 18 B ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut sebagai UUD 1945) menyebutkan “*Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam Undang-Undang*”. Dengan demikian bahwa hukum adat yang ada disuatu wilayah di Indonesia masih dianggap sebagai sumber hukum. Tentunya dengan prinsip bahwa hukum adat suatu wilayah/daerah hanya berlaku bagi masyarakat wilayah/daerah tersebut. Termasuk di Sumatera Barat terdapat Hukum Adat yang berkembang dan hidup dimasyarakat sampai saat ini, yaitu Hukum Adat Minangkabau. Masyarakat Sumatera Barat masih menjunjung tinggi dan mematuhi Hukum Adat Minangkabau tersebut.

Dalam hal mengatur kesatuan wilayahnya, Hukum Adat Minangkabau menyebutnya dengan nama “Nagari”. Nagari adalah daerah setingkat desa yang ada di Sumatera Barat. Pasal 18 ayat (2) UUD 1945 menyebutkan “*pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan*”. Walaupun tidak disebutkan secara eksplisit, namun sejak disahkannya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa maka sejak saat itu Desa juga termasuk sebagai pemerintahan daerah yang otonom. Desa

dan daerah setingkat desa yang ada di Indonesia bisa menjalankan pemerintahan yang otonom.

Pasal 6 ayat (2) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (selanjutnya disebut sebagai UU Desa) menyatakan bahwa *“penyebutan Desa/Desa Adat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) penyebutannya disesuaikan dengan penyebutan yang berlaku di daerah setempat.”* Jika dihubungkan dengan dengan UU Desa diatas maka Nagari dapat dikategorikan sebagai Desa Adat.

Pengertian Desa dan Desa Adat berdasarkan Pasal 1 angka 1 UU Desa :

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

Sedangkan pengertian Nagari menurut Pasal 1 angka 7 Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 7 Tahun 2018 Tentang Nagari (selanjutnya disebut sebagai Perda Sumbar tentang Nagari menyatakan bahwa:

“Nagari merupakan Kesatuan masyarakat hukum adat secara genealogis dan historis, memiliki batas-batas dalam wilayah tertentu, memiliki harta kekayaan sendiri, berwenang memilih pemimpinnya secara musyawarah serta mengatur mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan filosofi dan sandi ada, adat basandi syara'-syara' basandi kitabullah dan/atau berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat dalam wilayah Provinsi Sumatera Barat.”

Kemudian dalam Pasal 1 angka 6 Peraturan Daerah Kabupaten Pasaman Barat Nomor 2 Tahun 2018 Tentang Pemerintahan Nagari

(selanjutnya disebut sebagai Perda Pasaman Barat tentang Pemerintahan Nagari) menyatakan bahwa:

“Nagari adalah Kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah tertentu dan berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan filosofi adat minangkabau (Adat basandi syarak syarak basandi kitabullah), prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.”

Pengertian tersebut memberikan gambaran yang jelas, bahwasannya pada Pemerintahan Desa dan Nagari terdapat hal yang berbeda. Secara normatif “Nagari” merupakan istilah lain dari “Desa”. Walaupun demikian, Desa tidak sama dengan Nagari, Nagari berbeda dengan Desa. Nagari merupakan sistem pemerintahan yang lahir, hidup dan berakar dalam kehidupan masyarakat Hukum Adat Minangkabau.¹ Maka dalam menjalankan Pemerintahan Nagari itu sendiri harus memperhatikan kaidah Hukum Adat Minangkabau.


Pemerintahan Desa dalam Penyelenggaraan Pemerintahannya hanya mengurus urusan Pemerintahan Secara Administratif. Sedangkan pada Pemerintahan Nagari tidak demikian, urusan Adat dan Pemerintahan secara administratif diselenggarakan oleh Pemerintahan Nagari. Artinya bahwa Pemerintahan Nagari juga menjalankan tugas seperti yang dijalankan oleh Pemerintahan Desa ditambah dengan tugas yang diamanatkan oleh hak asal usul nagari yaitu berdasarkan Kaidah Hukum Adat Minangkabau. Urusan adat yang menjadi kewenangan Nagari didasarkan pada Hak Asal Usul Nagari tersebut. Pasal 10 Perda Pasaman Barat tentang Pemerintahan Nagari menyebutkan :

¹ <https://www.pusako.or.id/images/datapdf/nagari2011.pdf>. diakses Tanggal 10 Januari 2020 Pukul 13:00 WIB.

“Kewenangan berdasarkan hak asal-usul sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 huruf a terdiri atas :

- 1. Pembinaan kelembagaan masyarakat;*
- 2. Pembinaan lembaga dan hukum adat;*
- 3. Pengelolaan tanah kas nagari; dan*
- 4. Pengembangan peran masyarakat nagari”.*

Tidak hanya dalam menjalankan Pemerintahan Nagari saja, dalam hal pembentukan Nagari haruslah sesuai dengan Kaidah Hukum Adat Minangkabau. Setidaknya Nagari di Minangkabau haruslah memenuhi syarat fisik dan syarat non fisik sebagai berikut:²

- 
1. Syarat fisik pembentukan nagari
 - a) *Basosok Bajurami*
 - b) *Balabuah Batapian*
 - c) *Barumah Batanggo*
 - d) *Bakorong bakampuang*
 - e) *Basawah baladang*
 - f) *Babalai bamusajik*
 - g) *Bapandam bapakuburan*
 2. Syarat Nonfisik pembentukan nagari
 - a) *Kaampekk suku*
 - b) *Buah paruik*
 - c) *Tuo kampuang*
 - d) *Tungganai*

Kemudian karena Indonesia merupakan Negara Hukum maka Pembentukan Nagari harus juga mentaati kaidah hukum Positif yang berlaku. Pembentukan Nagari saat ini didasarkan pada, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2017 tentang Penataan Desa, Peraturan Daerah Sumatera Barat Nomor 7 Tahun 2018 tentang Nagari dan Peraturan Daerah Kabupaten Pasaman Barat Nomor 2 Tahun 2018 tentang Pemerintahan Nagari.

Pasal 7 ayat (4) UU Desa menyebutkan :

² M.Amir Sutan. *Adat Minangkabau, Tujuan Pola idup Orang Minang* . Mutiara Sumber Widya. Jakarta: 1997. hlm.48.

“Penataan sebagaimana dimaksud ayat (1) meliputi:

- a. Pembentukan;*
- b. Penghapusan;*
- c. Penggabungan;*
- d. Perubahan status; dan*
- e. Penetapan Desa.”*

Pasal 52 Ayat (3) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2017 tentang Penataan Desa (selanjutnya disebut sebagai Permendagri tentang Penataan Desa) menyebutkan :

“Pembentukan Desa Adat sebagaimana dimaksud Pasal 2 ayat (2) meliputi:

- a. Pemekaran dari (satu) Desa Adat menjadi 2 (dua) Desa Adat atau lebih;*
- b. Penggabungan bagian Desa Adat dari Desa Adat yang bersanding menjadi 1 (satu) Desa Adat; atau*
- c. Penggabungan beberapa Desa Adat menjadi 1 (satu) Desa Adat baru.”*

Kemudian menurut pasal 5 Perda Sumbar tentang Nagari menyatakan bahwa *“Nagari harus mempunyai kelembagaan sebagai berikut :*

- 1. Kerapatan Adat Nagari;*
- 2. Pemerintah Nagari;*
- 3. Peradilan Adat Nagari.”*

Dewasa ini Sumatera Barat juga sedang giat-giatnya melakukan pemekaran wilayah/daerah. Pemekaran dilakukan pada tingkat Nagari yaitu wilayah setingkat desa yang ada di Sumatera Barat. Setidaknya ada sekitar 117 wilayah Nagari yang akan menjadi Nagari baru di Sumatera Barat, hal ini dilakukan untuk meningkatkan penerimaan dana desa di Sumatera Barat demikian yang disampaikan Wakil Gubernur Sumatera Barat.³ Pemekaran Nagari dianggap sebagai solusi paling cepat dalam hal memajukan kesejahteraan Nagari. Karena semakin banyak Nagari maka akan semakin banyak penerimaan Dana Desa ke Sumatera Barat. Oleh karena itu Sumatera

³“ Pemekaran Dikebut Sumbar Punya 117 Nagari Persiapan “ melalui <https://www.jawapos.com/jpg-today/18/07/2018/pemekaran-dikebut-sumbar-punya-117-nagari-persiapan/> diakses Tanggal 8 Januari 2020 pukul 20:30 WIB.

Barat sedang mengupayakan untuk membentuk banyak Nagari Baru.

Berdasarkan Pasal 7 ayat (3) Undang-Undang Desa menyebutkan :

“Tujuan dari penataan desa adalah :

- a) Mewujudkan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan desa;*
- b) Mempercepat peningkatan kesejahteraan masyarakat desa;*
- c) Mempercepat peningkatan kualitas pelayanan publik;*
- d) Meningkatkan kualitas tata kelola pemerintahan desa; dan*
- e) Meningkatkan daya saing desa.”*

Kabupaten Pasaman Barat merupakan salah satu daerah terbanyak yang melakukan pemekaran Nagari di Sumatera Barat yaitu dari 19 Nagari induk menjadi 72 Nagari Persiapan.⁴ Nagari Persiapan adalah bagian dari satu atau lebih Nagari yang bersanding yang dipersiapkan untuk dibentuk menjadi Nagari baru. Salah satu Nagari yang akan dimekarkan di Kabupaten Pasaman Barat adalah Nagari Koto Baru yang terletak Kecamatan Luhak Nan Duo Kabupaten Pasaman Barat. Nagari Koto Baru melakukan pemekaran sebanyak 10 wilayah yang akan menjadi nagari baru, yang terdiri dari 10 jorong yang ada di Nagari Koto Baru.

Saat ini status dari 10 jorong yang ada di Nagari Koto Baru tersebut telah menjadi Nagari Persiapan. Salah satu Nagari Persiapan yang ada di Nagari Koto Baru adalah Nagari Persiapan Giri Maju. Nagari Persiapan Giri Maju terletak di Plasma 5, bagian dari pemekaran Nagari Koto Baru Kecamatan Luhak Nan Duo Kabupaten Pasaman Barat memiliki luas wilayah 3.332 hektar, terdapat sebanyak 919 kepala keluarga, memiliki jumlah

⁴“Pemekaran 19 Nagari di Pasaman Barat Bukan Isapan Jempol” melalui <https://www.harianhaluan.com/mobile/detailberita/> diakses Tanggal 8 Januari 2020 Pukul 20:45 WIB.

penduduk 3.333 jiwa yang terdiri dari keberagaman suku sosial dan budaya masyarakat.⁵

Dalam pasal 14 ayat (3) Perda Pasaman Barat tentang Pemerintahan Nagari pada Bagian Keempat tentang Pembentukan Nagari menjelaskan syarat-syarat pembentukan nagari, yaitu:

- 1) *“Usia pemerintahan nagari induk minimal 5 (lima) tahun terhitung sejak pembentukan;*
- 2) *Jumlah penduduk minimal paling sedikit 4.000 (empat ribu) jiwa atau 800 (delapan ratus) kepala keluarga;*
- 3) *Wilayah kerja yang memiliki akses transportasi antar wilayah;*
- 4) *Sosial budaya yang dapat menciptakan kerukunan hidup bermasyarakat sesuai dengan adat istiadat Nagari;*
- 5) *Memiliki potensi sumber daya alam, sumber daya manusia, dan sumber daya ekonomi pendukung;*
- 6) *Memiliki batas wilayah Pemerintahan Nagari yang dinyatakan dalam bentuk peta Pemerintahan Nagari yang ditetapkan dengan Peraturan Bupati;*
- 7) *Memiliki sarana dan prasarana bagi penyelenggara Pemerintahan Nagari dan pelayanan publik; dan*
- 8) *Tersedianya dana operasional, penghasilan tetap, dan tunjangan lainnya bagi perangkat Pemerintahan Nagari sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.”*

Nagari Persiapan Giri Maju ini dapat ditingkatkan statusnya menjadi sebuah Nagari baru apabila telah lolos verifikasi yang dilakukan oleh pemerintah daerah Kabupaten Pasaman Barat. Berdasarkan pengamatan peneliti bahwa Nagari Persiapan Giri Maju dinilai belum memenuhi syarat sebagai Nagari. Nagari Persiapan Giri Maju hanya memiliki jumlah penduduk sebanyak 3.333 jiwa, sedangkan dalam peraturan sebagaimana telah dijelaskan diatas, bahwa nagari setidaknya harus memiliki 4000 jiwa penduduk. Meski demikian, Nagari Giri Maju memiliki 919 kepala keluarga

⁵ “Syamsul Bahri, Nagari Persiapan Giri Maju Siap Untuk Maju” melalui <https://www.jurnalissubar.id> diakses tanggal 20 Februari 2020 pukul 15:50 WIB.

yang mana telah memenuhi syarat menurut Perda Pasaman Barat tentang Pemerintahan Nagari. Nagari Persiapan Giri Maju dinilai juga belum memenuhi syarat sebagai Nagari menurut adat istiadat yang ada di Sumatera Barat.

Verifikasi yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Pasaman Barat idealnya juga menggunakan Kaidah Hukum Adat Minangkabau. Nagari merupakan kesatuan sosial yang menjadi ciri khas masyarakat Minangkabau. Begitu pula dengan pembentukan Nagari itu sendiri, harusnya nagari dibentuk, bukan hanya dengan kaidah Hukum Positif di Indonesia akan tetapi juga harus memperhatikan kaidah Hukum Adat Minangkabau.

Berdasarkan latar belakang tersebut, penulis tertarik untuk melanjutkan penelitian yang lebih mendalam sebagai sebuah penelitian hukum dengan judul “PEMEKARAN NAGARI PERSIAPAN GIRI MAJU MENJADI NAGARI DEFINITIF DI KABUPATEN PASAMAN BARAT”.

B. Rumusan Masalah

Berkaitan dengan latar belakang masalah di atas, ada beberapa hal yang menjadi permasalahan penelitiannya, antara lain:

- 1) Mengapa perlu dilakukan pemekaran pada Nagari Persiapan Giri Maju?
- 2) Bagaimanakah proses Pemekaran Nagari Di Nagari Persiapan Giri Maju Kecamatan Luhak Nan Duo Kabupaten Pasaman Barat?
- 3) Bagaimanakah kesiapan Nagari Persiapan Giri Maju untuk dapat ditingkatkan statusnya menjadi Nagari Definitif?

C. Tujuan Penelitian

Dari permasalahan yang telah dirumuskan di atas , tujuan penelitian ini adalah:

- 1) Untuk mengetahui alasan pemekaran pada Nagari Persiapan Giri Maju.
- 2) Untuk mengetahui proses Pemekaran Nagari Persiapan Giri Maju Kecamatan Luhak Nan Duo Kabupaten Pasaman Barat.
- 3) Untuk mengetahui kesiapan Nagari Persiapan Giri Maju menjadi Nagari Defenitif.

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang diperoleh dari hasil penelitian ini antara lain :

- 1) Manfaat Teoretis
 - a. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan bagi masyarakat dan Pemerintah Kabupaten Pasaman Barat agar Pemekaran Nagari dilakukan dengan baik dan sesuai dengan ketentuan yang berlaku serta juga harus memperhatikan kaidah Hukum Adat Minangkabau.
 - b. Penulisan ini diharapkan dapat berguna bagi pengembangan hukum dan hasil penulisan ini bisa dijadikan sebagai penambah literatur dalam memperluas pengetahuan hukum masyarakat.
 - c. Diharapkan penelitian ini dapat memberikan manfaat bagi mahasiswa hukum khususnya mengenai Proses Pemekaran Nagari di Kabupaten Pasaman Barat.

2) Manfaat Praktis

Diharapkan agar hasil penelitian ini nantinya akan bermanfaat bagi Pemerintah Nagari Pesrsiapan Giri Maju Kecamatan Luhak Nan Duo Kabupaten Pasaman Barat.

E. Metode Penelitian

Untuk memperoleh data yang maksimal dan menunjukkan hasil yang baik, sehingga tulisan ini mencapai sasaran dan tujuan sesuai dengan judul yang telah ditetapkan, maka penulis menggunakan metode penelitian :

1. Pendekatan masalah

Pendekatan masalah yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan yuridis sosiologis yaitu penelitian yang dilakukan dengan mengamati gejala sosial (perilaku warga masyarakat) dan menganalisisnya bisa dengan peraturan, teori, ahli dan logika.

2. Sifat penelitian

Penelitian yang dilakukan penulis adalah bersifat deskriptif yang bisa memberikan gambaran yang luas tentang Pemekaran Nagari di Kabupaten Pasaman Barat.

3. Sumber data

Data-data yang terdapat dalam penelitian ini diperoleh melalui *Field research*, yaitu melalui penelitian lapangan yang kemudian di tambah dengan data yang diperoleh melalui *Library research* yang dilakukan pada beberapa perpustakaan, diantaranya :

- a. Perpustakaan Daerah Sumatera Barat

- b. Perpustakaan Universitas Andalas
- c. Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Andalas
- d. Buku- buku milik penulis dan bahan- bahan kuliah yang berkaitan dengan penelitian ini.

4. Jenis data

Jenis data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah :

- a. Data primer, yaitu data yang diperoleh langsung dari penelitian lapangan berupa wawancara pihak-pihak yang berkaitan langsung dengan persoalan penelitian⁶.
- b. Data sekunder, yaitu data yang diperoleh dari dokumen-dokumen resmi, buku-buku yang berhubungan dengan objek penelitian, hasil penelitian dalam bentuk laporan, skripsi, tesis, disertasi dan peraturan perundang-undangan⁷ :
 - 1) Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat, dan terdiri dari :
 - a) Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
 - b) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah
 - c) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa
 - d) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Penataan Desa

⁶ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta, Penerbit Universitas Indonesia (UI Press), 2007, hlm. 106.

⁷ *Ibid.*

- e) Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 7 Tahun 2018 Tentang Nagari
- f) Peraturan Daerah Kabupaten Pasaman Barat Nomor 2 Tahun 2018 Tentang Pemerintahan Nagari.
- g) Peraturan Bupati Pasaman Barat Nomor 34 Tahun 2017 Tentang Pembentukan Pemerintahan Nagari Persiapan Giri Maju, Pemerintahan Nagari Persiapan Ophir, Pemerintahan Nagari Persiapan Mahakarya, Pemerintahan Nagari Persiapan Sariak, Pemerintahan Nagari Sungai Talang, Pemerintahan Nagari Persiapan Jambak Selatan Dan Pemerintahan Nagari Pujorahayo Di Kecamatan Luhak Nan Duo Kabupaten Pasaman Barat.

- 2) Bahan hukum sekunder, yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti halnya hasil karya dari kalangan hukum.
- 3) Bahan hukum tersier, yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti kamus, *encyclopedia*.⁸

5. Teknik pengumpulan data

Data yang diperlukan dalam penelitian ini dikumpulkan melalui :

a. Studi dokumen

Dalam studi dokumen ini data-data diperoleh dari penelusuran terhadap isi dokumen, kemudian dikelompokkan ke dalam

⁸Amiruddin dan H. Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2010, hlm. 32.

rumusan masalah. Peneliti juga memperoleh data-data yang berasal dari peraturan perundang-undangan, buku, artikel-artikel, dan bahan-bahan lainnya yang juga berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.

b. Wawancara

Wawancara (*interview*) adalah situasi peran antar pribadi bertatap muka (*face-to-face*), ketika seseorang yakni pewawancara

mengajukan pertanyaan-pertanyaan yang dirancang untuk memperoleh jawaban-jawaban yang relevan dengan masalah penelitian kepada seseorang responden.⁹ Dalam mengumpulkan

data penulis menggunakan metode wawancara semi terstruktur yaitu dengan membuat daftar pertanyaan pokok dan pertanyaan lanjutan disusun sesuai dengan perkembangan wawancara.

Wawancara Bapak Syaiful Putra Kasubag Penataan dan Pemberdayaan Pemerintahan Nagari Kabupaten Pasaman Barat, Bapak Jafriman Wali Nagari Koto Baru, Bapak Yoharman Sekretaris Nagari Persiapan Giri Maju dan Bapak Mulyono Warga Nagari Persiapan Giri Maju.

6. Pengolahan data

Data yang telah dikumpulkan diolah dengan melakukan editing dan klasifikasi data agar dapat disajikan secara sistematis.

7. Analisis data

⁹*Ibid*, hlm. 82.

Data yang telah disajikan dianalisis secara kualitatif, yaitu dengan menilai berdasarkan peraturan perundang-undangan, teori, logika untuk menarik kesimpulan dengan cepat.

