

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Negara Republik Indonesia adalah Negara Kesatuan berbentuk Republik. Dalam Pasal 18 ayat (1) Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) dinyatakan “*Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.*” Selanjutnya dalam Pasal 18 ayat (2) dinyatakan “*Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.*” Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah dalam Pasal 2 ayat (2) menyebutkan “*Daerah kabupaten/kota dibagi atas Kecamatan dan Kecamatan dibagi atas kelurahan dan/atau Desa.*” Oleh karena itu, pemerintahan desa merupakan suatu sistem dari sistem penyelenggaraan pemerintahan nasional yang kedudukannya sebagai satuan pemerintahan daerah terendah.

Sejak diberlakukannya kebijakan otonomi daerah di Indonesia telah membawa sebuah harapan baru bagi perjalanan bangsa ini ke masa depan. Sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 18 Amandemen UUD Tahun 1945, pemerintah daerah kemudian diberikan kewenangan untuk mengatur serta mengurus sendiri urusan pemerintahan daerahnya menurut asas otonomi dan tugas perbantuan.

Hal ini sesuai dengan pendapat yang dikemukakan oleh Otong Rosadi, bahwa diberikannya hak perundang-undangan dan pemerintah kepada badan otonomi, seperti kepada provinsi, kabupaten dan kota mengandung pengertian bahwa badan tersebut dengan inisiatifnya sendiri dapat mengurus rumah tangganya dengan membuat peraturan sendiri.<sup>1</sup> Selanjutnya pendapat dari Amrah Muslimin bahwa pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan dalam rangka mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Selain itu, melalui pemberian otonomi luas, diharapkan daerah mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>2</sup>

Berdasarkan kepada kedua pendapat di atas, maka prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya diartikan bahwa daerah diberikan kewenangan untuk mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan pemerintah yang ditetapkan dalam undang-undang. Daerah diberikan kewenangan untuk mengeluarkan kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan masyarakat.<sup>3</sup> Wujud dari demokrasi adalah diberikannya

---

<sup>1</sup> Otong Rosadi, *Hukum Tata Negara Indonesia; Teori dan Praktek*, (Naskah Untuk Program Penulisan Buku Teks Perguruan Tinggi), (Padang: Fakultas Hukum Universitas Ekasakti, 2004), hlm. 67

<sup>2</sup> Amrah Muslimin, *Otonomi Daerah: Antara Cita dan Realita*, *Jurnal Sosial Politik Dialektika*, Vol. 29 No. 29 (Juli 2009), hlm. 17

<sup>3</sup> *Ibid*, hlm. 18

wewenang kepada daerah untuk mengatur rumah tangga daerahnya sendiri, salah satunya adalah dalam bidang pemerintahan bersih dan berwibawa yang orientasinya adalah kepentingan publik. Untuk mencapai hal tersebut, maka arah dan kebijakan pemerintahan daerah harus bisa melakukan perubahan mendasar secara internal dengan orientasi terhadap perubahan dan perkembangan lingkungan masyarakatnya.<sup>4</sup> Implikasi dari bentuk pemberian wewenang kepada daerah untuk mengatur rumah tangga daerahnya dalam bidang pemerintahan adalah pemberian otonomi dalam sistem pemerintahan terendah yang dikenal dengan istilah Desa.

Defenisi Desa dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (UU No. 6 Tahun 2014) adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain 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>5</sup>

Sejak diberlakukannya otonomi daerah, istilah desa dapat disebut juga dengan nama lain, misalnya di Provinsi Sumatera Barat disebut dengan istilah Nagari, di Aceh dengan istilah Gampong, di Papua dan Kutai Barat, Kalimantan Timur disebut dengan istilah Kampung. Hal tersebut merupakan salah satu pengakuan dan penghormatan Pemerintah terhadap asal usul dan adat istiadat setempat.

---

<sup>4</sup> Inu Kencana Syafi'i, Sistem Pemerintahan Indonesia dari Orde Lama Hingga Era Reformasi, Jakarta: Rineka Cipta, 2007), hlm. 3

<sup>5</sup> Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

Di Provinsi Sumatera Barat, defenisi Nagari menurut Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 7 Tahun 2018 adalah Kesatuan Masyarakat Hukum Adat secara geneologis dan historis, memiliki batas-batas dalam wilayah tertentu, memiliki harta kekayaan sendiri, berwenang memilih pemimpinnya secara musyawarah serta mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan filosofi dan sandi adat, Adat Basandi Syara' – Syara' Basandi Kitabullah dan/atau berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat dalam wilayah Provinsi Sumatera Barat. Selanjutnya, Pemerintahan Nagari merupakan penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat Nagari dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berkedudukan sebagai pemerintahan paling terendah.

Provinsi Sumatera Barat merupakan wilayah bagi etnis Minangkabau. Provinsi Sumatera Barat terdiri dari 12 (dua belas) Kabupaten dan 7 (tujuh) kota. Selanjutnya, Provinsi Sumatera Barat memiliki Nagari dan Desa sebagai penyelenggara pemerintahan terkecil. Pembagian wilayah administratif dan penyelenggara pemerintahan terkecil di seluruh Kabupaten di Provinsi Sumatera Barat (kecuali Kabupaten Kepulauan Mentawai) sesudah kecamatan dinamakan sebagai Nagari, sedangkan pada wilayah Kota, penyelenggara pemerintahan terkecil adalah Desa. Pemerintahan Kota yang menyelenggarakan pemerintahan desa tersebut adalah Kota Pariaman, Kota Sawahlunto serta terdapat 1 (satu) pemerintahan desa yang berada di Kabupaten Sijunjung.

Dalam kaitan susunan dan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, setelah amandemen UUD NRI Tahun 1945, pengaturan Desa atau disebut dengan nama lain dari segi pemerintahannya mengacu pada ketentuan Pasal 18 ayat (7) UUD NRI Tahun 1945

yang menegaskan bahwa “*Susunan dan tata cara penyelenggaraan Pemerintahan Daerah diatur dalam undang-undang*”. Selanjutnya, pengakuan terhadap kesatuan masyarakat hukum adat dipertegas melalui ketentuan dalam Pasal 18B ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan “*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*”.<sup>6</sup>

Desa mengurus kehidupan mereka secara mandiri (otonom), wewenang untuk mengurus dirinya sendiri sudah dimiliki semenjak kesatuan masyarakat hukum itu terbentuk tanpa diberikan oleh orang atau pihak lain. Dari sinilah asalnya mengapa desa disebut memiliki otonomi asli, yang berbeda dengan daerah otonom lainnya, seperti kabupaten, karesidenan dan provinsi yang memperoleh otonominya dari pemerintah pusat atau pemerintah nasional. Otonomi adalah tatanan yang bersangkutan dengan cara-cara membagi wewenang, tugas dan tanggung jawab mengatur dan mengurus urusan pemerintahan antara pusat dan daerah. Salah satu penjelmaan pembagian tersebut, yaitu daerah-daerah akan memiliki sejumlah urusan pemerintahan baik atas dasar penyerahan atau pengakuan ataupun yang dibiarkan sebagai urusan rumah tangga daerah.<sup>7</sup>

Dalam era otonomi daerah saat ini, desa diberikan kewenangan yang lebih luas dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat. Kewenangan Desa diatur dalam Pasal 18 sampai dengan Pasal 22 UU No. 6 Tahun 2014. Dalam Pasal 18 menyatakan

---

<sup>6</sup> Penjelasan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

<sup>7</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah* (Bandung: Nusa Media, 2009), 35–47.

bahwa “*Kewenangan Desa meliputi kewenangan di bidang penyelenggaraan pemerintah desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa dan pemberdayaan masyarakat desa berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan adat istiadat desa.*”

Selanjutnya, untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat tersebut, desa memerlukan peraturan yaitu Peraturan Desa yang dibentuk untuk mengefektifkan implementasi kewenangan tersebut.<sup>8</sup> Di Provinsi Sumatra Barat, istilah peraturan desa pada pemerintahan Nagari disebut dengan Peraturan Nagari (Perna).

Peraturan Nagari mempunyai arti penting dan bertujuan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU No. 12 Tahun 2011), Peraturan Desa tidak lagi dinyatakan secara eksplisit sebagai salah satu jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (1) yang menyebutkan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan terdiri atas:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;

---

<sup>8</sup> Siswanto Sunarno. 2006. Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia, Jakarta: Sinar Grafika

3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah Provinsi; dan
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Hal ini berbeda dengan ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebelum berlakunya UU No. 12 Tahun 2011 tersebut, yang memasukkan Peraturan Desa dalam salah satu jenis peraturan daerah sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 7 ayat (2) bahwa Peraturan Daerah meliputi:

- a. Peraturan Daerah provinsi dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah provinsi bersama dengan gubernur;
- b. Peraturan Daerah kabupaten/kota dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah kabupaten/kota bersama bupati/walikota;
- c. Peraturan Desa/peraturan yang setingkat, dibuat oleh badan perwakilan desa atau nama lainnya bersama dengan kepala desa atau nama lainnya.

Namun, keberadaan Peraturan Desa kembali diakui sebagai peraturan perundang-undangan berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa yang di dalamnya mengatur khusus mengenai Peraturan Desa. Defenisi Peraturan Desa dalam

UU No. 6 Tahun 2014 adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Kepala Desa setelah dibahas dan disepakati bersama Badan Permusyawaratan Desa.<sup>9</sup>

Badan Permusyawaratan berfungsi menetapkan peraturan desa bersama Kepala Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Anggota Badan Permusyawaratan adalah wakil dari penduduk desa bersangkutan yang ditetapkan dengan cara musyawarah dan mufakat. Di Provinsi Sumatera Barat, istilah BAMUS dinamakan BAMUS (Badan Musyawarah) Nagari/Badan Permusyawaratan Rakyat Nagari.

Bamus Nagari adalah lembaga yang merupakan perwujudan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan Nagari sebagai unsur penyelenggara pemerintahan Nagari. Bamus berperan sebagai pembantu dari Wali Nagari. Selanjutnya Anggaran Pendapatan dan Belanja Nagari selanjutnya disingkat APB Nagari adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan nagari yang dibahas dan disetujui bersama oleh Pemerintah Nagari dan BAMUS Nagari yang ditetapkan dengan Peraturan Nagari.<sup>10</sup> Pada dasarnya Bamus berfungsi sebagai pembuat Peraturan Nagari yang dirumuskan bersama Wali Nagari Pemerintahan nagari juga dibentuk berdasarkan persetujuan dari BAMUS, pembentukan pemerintahan bertujuan untuk meningkatkan pelayanan publik guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat. BAMUS Nagari berfungsi menetapkan Peraturan Nagari bersama Wali Nagari, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat dan Pelaksanaan fungsi diatur dengan tata tertib BAMUS Nagari. Fungsi BAMUS merupakan fungsi legislatif, mirip dengan legislatif daerah. Disamping

---

<sup>9</sup> Pasal 1 ayat (7) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa

<sup>10</sup> Sjahmunir A.M, 2006, *Pemerintahan Nagari Dan Tanah Ulayat*, Padang, Andalas University Press, hlm. 23.

itu BAMUS memiliki tugas fungsional berupa membahas dan rancangan peraturan Nagari bersama dengan Wali Nagari. BAMUS merumuskan Peraturan Nagari bersama Wali Nagari, dalam perumusan tersebut BAMUS melibatkan elemen masyarakat dalam pembentukan Peraturan Nagari, agar nantinya Peraturan Nagari tersebut tidak bertentangan dengan keendak dari masyarakat, dan tidak bertentangan pada unsur-unsur Demokrasi.

Dalam melakukan perumusan Peraturan Nagari, BAMUS dan Wali Nagari merumuskan Peraturan Nagari, dengan memuat seluruh materi dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan nagari dan pemberdayaan masyarakat. Pada tahap perumusan ini BAMUS dan Wali Nagari harus memperhitungkan klausul-klausul yang terdapat di dalam rancang Peraturan Nagari agar tidak bertentangan dengan peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi, dan atau bertentangan dengan UUD 1945. Rancangan Peraturan Nagari tersebut, harus memuat mengenai penjabaran pelaksanaan penyelenggaraan nagari yang lebih bersifat pengaturan. Di dalam perancangan Peraturan Nagari, masyarakat juga berhak dalam memberikan masukan secara lisan atau secara tertulis. Atas hal tersebut sebenarnya dalam penyelenggaraan Pemerintahan Nagari dikepalai oleh seorang Wali Nagari.

Berdasarkan Pasal 69 ayat (1) UU No. 6 Tahun 2014, jenis peraturan yang terdapat di Desa terdiri atas Peraturan Desa, Peraturan Bersama Kepala Desa, dan Peraturan Kepala Desa. Peraturan Desa dan Peraturan Kepala Desa diundangkan dalam Lembaran

Desa dan Berita Desa oleh Sekretaris Desa.<sup>11</sup> Dengan tidak masuknya Peraturan Desa dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan menimbulkan suatu kerancuan dan perdebatan mengenai kedudukan peraturan desa dalam hal ini peraturan nagari setelah berlakunya UU No. 12 Tahun 2011.

Selanjutnya, pengaturan secara khusus mengenai pedoman teknis peraturan desa diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 111 Tahun 2014 tentang Pedoman Teknis Peraturan di Desa. Dalam Peraturan Menteri ini disebutkan Peraturan Desa berisi materi pelaksanaan kewenangan desa dan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Penetapan Peraturan Desa merupakan penjabaran atas berbagai kewenangan yang dimiliki Desa mengacu pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Peraturan Desa tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 69 ayat (2) UU No. 6 Tahun 2014. Sebagai sebuah produk hukum, Peraturan Desa tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi dan tidak boleh merugikan kepentingan umum, yaitu:<sup>12</sup>

- a. terganggunya kerukunan antarwarga masyarakat;
- b. terganggunya akses terhadap pelayanan publik;
- c. terganggunya ketenteraman dan ketertiban umum;
- d. terganggunya kegiatan ekonomi untuk meningkatkan

---

<sup>11</sup> Pasal 69 ayat (11) Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa

<sup>12</sup> Penjelasan UU No. 6 Tahun 2014

kesejahteraan masyarakat Desa; dan

- e. diskriminasi terhadap suku, agama dan kepercayaan, ras, antargolongan, serta gender.

Peraturan desa merupakan regulasi yang sangat penting, hal tersebut dikarenakan Indonesia merupakan Negara yang multi, yang menimbulkan keberagaman sumber daya alam, sumber daya manusia, kebutuhan masyarakat yang berbeda-beda, luas wilayah, adat istiadat, agama dan budaya yang tidak cukup hanya di atur oleh Undang-Undang dan Peraturan Daerah, yang materi muatannya memiliki cakupan yang lebih luas.<sup>13</sup> Pentingnya Peraturan Nagari/Desa bertujuan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Akan tetapi, Peraturan Nagari/Desa yang dibuat hendaknya mempertimbangkan keutuhan dan kemampuan masyarakat untuk melaksanakannya. Untuk itu, maka proses penyusunan peraturan nagari harus memperhatikan aspirasi masyarakat.<sup>14</sup>

Peraturan Nagari/Desa merupakan peraturan yang memuat berbagai kewenangan yang dimiliki Nagari yang tetap mengacu pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Namun dalam kenyataan pembentukannya masih ditemui Perna/Perdes

---

<sup>13</sup> Saiful, Eksistensi Peraturan Desa Pasca Berlakunya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, Jurnal Ilmu Hukum Legal Opinion Edisi 6, Volume 2, Tahun 2014.

<sup>14</sup> Siswanto Sunarno, 2006, Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia, Jakarta, Sinar Grafika, hlm. 34.

yang bermasalah dan belum sesuai dan bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan belum sepenuhnya sesuai dengan prosedur yang ditentukan sesuai peraturan perundang-undangan.

Oleh karena itu, diperlukan mekanisme pengawasan terhadap Peraturan Nagari/Desa. Perlunya upaya untuk mencegah munculnya Perna bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan bertentangan dengan kepentingan umum. Selanjutnya terhadap Perna yang bermasalah tersebut dicarikan jalan keluar agar tidak ada lagi Perna yang bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan bahwa untuk pengawasan terhadap Peraturan Nagari/Desa, dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota. Hal tersebut merupakan bentuk pengawasan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dalam membina dan mengawasi penyelenggaraan Pemerintahan Desa sebagaimana diatur dalam UU No. 6 Tahun 2016 dalam Pasal 112 ayat (1) yang menyatakan bahwa "*Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota membina dan mengawasi penyelenggaraan Pemerintahan Desa.*" Selanjutnya dalam Pasal 115 ayat (1) huruf e dinyatakan bahwa "*Pembinaan dan pengawasan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota diantaranya melakukan evaluasi dan pengawasan Peraturan Desa*". Dalam penjelasan pasal tersebut

disebutkan bahwa yang dimaksud dengan “pengawasan” adalah termasuk di dalamnya pembatalan Peraturan Desa.<sup>15</sup>

UU No. 6 Tahun 2014 mengatur mengenai evaluasi terhadap rancangan Peraturan Desa. Rancangan peraturan desa yang harus mendapatkan evaluasi dari Bupati/Walikota sebelum ditetapkan menjadi Peraturan Desa adalah Rancangan Peraturan Desa tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa, pungutan, tata ruang, dan organisasi Pemerintah Desa. Hal ini sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 69 ayat (4) UU No. 6 Tahun 2014.

Selanjutnya Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota disamping memiliki kewenangan dalam melakukan pengawasan terhadap peraturan nagari dalam bentuk rancangan Perna dengan bentuk mekanisme evaluasi Perna, Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota juga memiliki kewenangan pengawasan termasuk di dalamnya melakukan pembatalan Peraturan Nagari/Desa. Hal ini sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 115 ayat (1) huruf e dan Penjelasan UU No. 6 Tahun 2014. Pembatalan Perna tersebut merupakan bentuk mekanisme klarifikasi terhadap Peraturan Desa yang telah diundangkan.

Dengan ketentuan tersebut, terdapat mekanisme *executive review* oleh pemerintah daerah kabupaten/kota terhadap peraturan nagari/peraturan desa jika bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yaitu dengan pembatalan terhadap Peraturan Nagari/peraturan desa tersebut. Pengujian yang disebut “*executive review*” ini dilakukan untuk menjaga peraturan yang diciptakan oleh

---

<sup>15</sup> Penjelasan Pasal 115 huruf e UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa.

pemerintah (eksekutif) tetap sinkron atau searah, dan juga. konsisten serta adanya kepastian hukum untuk keadilan bagi masyarakat.<sup>16</sup>

Berdasarkan hal tersebut, mengingat pentingnya pengawasan Perna/Perdes, maka penulis tertarik melakukan penelitian berkaitan dengan pengawasan Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota terhadap peraturan nagari/desa dengan judul “Pengawasan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota terhadap Peraturan Nagari/Desa”. Adapun Nagari yang dimaksud penulis disini adalah nagari sebagai pemerintahan bukan nagari adat.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang penelitian tersebut di atas, terdapat 2 (dua) permasalahan pokok yang akan dibahas. Adapun ketiga permasalahan pokok tersebut adalah seperti dirumuskan di bawah ini:

1. Bagaimana pengaturan pengawasan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota terhadap Peraturan Nagari/Desa?
2. Bagaimana pelaksanaan pengawasan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota terhadap Peraturan Nagari/Desa?

## **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian adalah untuk mengetahui:

1. Pengaturan pengawasan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota terhadap Peraturan Nagari/Desa.

---

<sup>16</sup> Zainal Arifin Hoesein, *Judicial Review Di Mahkamah Agung Tiga Dekade Pengujian Peraturan Perundang-Undang*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2009, hlm. 63.

2. Pelaksanaan pengawasan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota terhadap Peraturan Nagari/Desa.

#### **D. Kegunaan Penelitian**

Manfaat penelitian adalah:

1. Secara Teoritis

Dalam rangka memperdalam ilmu pengetahuan serta mempertajam analisis penulis dalam memecahkan masalah dengan melakukan penelitian ilmiah khususnya di bidang Pengawasan Pemerintahan Kabupaten/Kota terhadap Peraturan Nagari/Desa.

2. Secara Praktis

Dapat memberikan sumbangan pemikiran guna mengembangkan hukum serta memberikan informasi kepada pihak yang berkepentingan dan sebagai saran atau masukan khususnya kepada Pemerintah Pusat dan Penyelenggara Pemerintahan Daerah sehingga terkait Peraturan Nagari agar sesuai dengan cita hukum nasional yang berdasarkan pada Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi.

#### **E. Keaslian Penelitian**

Berdasarkan penelusuran kepustakaan yang telah dilakukan, terdapat penelitian yang berkaitan dengan Pengawasan terhadap Peraturan Nagari yaitu:

1. Tesis Mahasiswa Universitas Islam Indonesia Yogyakarta atas nama Neni Yurnelis dengan judul Kewenangan Pemerintah Nagari Dalam Pembentukan Peraturan Nagari Pasca Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan

Perundang-Undangan. Adapun rumusan masalah dalam penelitian tersebut ini adalah:

- a. Bagaimanakah kewenangan Pemerintahan Nagari Gunung Rajo dan Pemerintah Nagari Koto Baru dalam Pembentukan Peraturan Nagari pasca UU No. 12 Tahun 2011?
- b. Bagaimanakah eksistensi dan kekuatan mengikat Peraturan Nagari Gunung Rajo dan Nagari Koto Baru pasca UU No 12 Tahun 2011?

Penelitian ini membahas apakah otonom yang diberikan pemerintah berjalan dengan baik pasca UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Hasil Penelitian menyimpulkan bahwa pasca berlakunya UU No. 12 Tahun 2011, Pemerintahan Nagari Gunung Rajo dan Pemerintahan Nagari Koto Baru masih berwenang dalam pembentukan peraturan nagari dan menunjukkan bahwa Peraturan Nagari (desa) pasca berlakunya UU No 12 Tahun 2011 masih bersifat mengikat dan mempunyai kekuatan hukum. Penelitian ini juga tidak berhubungan dengan penelitian dari penulis.

2. Disertasi Mahasiswa Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Andalas atas nama Syahril dengan judul Materi Muatan Peraturan Nagari dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Sumatera Barat. Adapun rumusan masalah dalam penelitian tersebut ini adalah:

- a. Bagaimanakah kedudukan Peraturan Nagari dalam penyelenggaraan Pemerintahan Nagari setelah berlakunya UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan?

- b. Bagaimana ruang lingkup materi muatan Peraturan Nagari menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku sekarang?
- c. Bagaimanakah proses pengawasan atas Peraturan Nagari setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa agar sesuai dengan kaidah-kaidah pengawasan suatu peraturan perundang-undangan?

Hasil penelitian menunjukkan bahwa Pengawasan Peraturan Nagari dapat dibedakan menjadi 2 (dua) bentuk; (1) Proses pembentukan (*executive pre-review*) yang diberlakukan pada saat pembentukan Peraturan Nagari sebelum disahkan menjadi Peraturan Nagari, dan (2) Pengawasan ketika pelaksanaan Peraturan Nagari (*executive review*) yang diwujudkan dalam bentuk pengawasan pada saat Peraturan Nagari telah ditetapkan dan diberlakukan sebagai sebuah peraturan. Proses pengawasan atas Peraturan Nagari, setidaknya dapat dilakukan pengajuan keberatan dalam hal ini upaya banding administratif dapat dilakukan oleh Pemerintahan Nagari yang merasa keberatan atas keputusan pembatalan oleh Bupati/Walikota kepada pejabat yang lebih tinggi yakni gubernur atau menteri dalam negeri.

Penelitian yang dilakukan penulis jika dihubungkan dengan Disertasi Syahril tidak berhubungan secara langsung, karena objek penelitian penulis adalah Pengawasan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota terhadap Peraturan Nagari yang penulis lakukan dengan penelitian secara empiris di 3 (tiga) daerah Kabupaten/Kota sebagai perbandingan terkait pelaksanaan pengawasan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota terhadap Peraturan Nagari/Desa di daerah tersebut.

## **F. Kerangka Teoritis dan Konseptual**

## 1. Kerangka Teoritis

Teori hukum yang dalam bahasa Inggris disebut dengan *theory of law*, sedangkan dalam bahasa Belanda disebut dengan *rechtstheorie* mempunyai kedudukan yang sangat penting dalam proses pembelajaran maupun di dalam penerapan hukum karena adanya teori hukum dalam kerangka memecahkan berbagai persoalan dimana dalam hukum normatif tidak diatur<sup>17</sup>. Dalam pada itu teori hukum juga merefleksikan ciri khas dari pengembangan hukum praktis, yaitu ia mempelajari makna dan struktur dari pembentukan dan penemuan hukum<sup>18</sup>.

Selanjutnya J.J. H. Bruggink mendefinisikan teori hukum adalah suatu keseluruhan pernyataan yang saling berkaitan berkenaan dengan sistem konseptual aturan-aturan hukum dan putusan-putusan hukum, dan sistem tersebut untuk sebagian yang penting dipositifkan<sup>19</sup>. Kemudian Van Apeldoorn dalam Munir Fuady memberikan cakupan dari teori hukum sebagai berikut<sup>20</sup>:

- a) tentang pengertian-pengertian hukum.
- b) tentang objek ilmu, pembuat undang-undang, dan yurisprudensi.
- c) tentang hubungan hukum dan logika.

---

<sup>17</sup> Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani, *Buku Kedua, Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Disertasi dan Tesis*, PT. RajaGrafindo, Jakarta, 2015, hlm 5.

<sup>18</sup> Lili Rasjidi dan Liza Sonia Rasjidi, *Dasar-dasar Filasafat dan Teori Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2016., hlm 162-163.

<sup>19</sup> J.J.H Bruggink, *Refleksi Tentang Hukum*, (alih bahasa Arief Sidarta), PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996, hlm 159-160.

<sup>20</sup> Munir Fuady, *Teori-Teori Besar (Grand Theory) Dalam Hukum*, Prenamedia Grup, Jakarta, 2014, hlm 2.

Berdasarkan hal tersebut, dalam penelitian ini penulis menggunakan teori Teori Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, teori kewenangan dan teori pengujian Undang-Undang.

### 1. Teori Hierarki Norma Hukum

*Teori Hans Kelsen yang hingga saat ini menjadi rujukan ilmu hukum yaitu Stufenbau Theory. Hans Kelsen mengemukakan teori stufenbau (stufenbau des rechts theorie) dalam bukunya yang diterjemahkan ke dalam Bahasa Inggris dengan judul General Theory of Law and State oleh Anders Wedberg.*

*Menurut Hans Kelsen, dalam susunan tata norma, norma dasar (basic norm/grundnorm) yang merupakan norma tertinggi dalam sistem norma tersebut tidak lagi dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi lagi, tetapi norma dasar itu ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat sebagai norma dasar yang merupakan gantungan bagi norma-norma yang berada di bawahnya sehingga suatu norma dasar itu dikatakan *pre-supposed*<sup>21</sup>.*

Berkaitan dengan hierarki peraturan perundang-undangan, ungkapan Hans Kelsen yang terkenal adalah bahwa dengan adanya sistem hukum yang beraskan pada norma dasar, maka kita akan dapat membedakan antara yang merupakan ketertiban karena aturan para gangster (*gangster's order*) dengan ketertiban yang berdasarkan pada aturan hukum dari penguasa yang sah.<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> Maria Farida Indriati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta, 1998, hlm 25.

<sup>22</sup> Munir Fuady, *Teori-Teori Besar Dalam Hukum (Grand Theory)*, Prenamedia Gorup, Jakarta, 2013 hlm 139

Selanjutnya Hans Nawiasky, salah seorang murid Hans Kelsen mengembangkan teori Hans Kelsen tersebut yang menyatakan bahwa suatu norma hukum dari negara manapun selalu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang (*theorie von stufenaufbau der rechtsordnung*). Norma yang di bawah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada suatu norma yang tertinggi yang disebut Norma Dasar. Susunan norma menurut teori tersebut adalah: (Maria Farida Indrati Soeprapto, 1998)

1. Norma fundamental negara (*Staatsfundamentalnorm*);
2. Aturan dasar negara (*staatsgrundgesetz*);
3. Undang-undang formal (*formell gesetz*); dan
4. Peraturan pelaksanaan dan peraturan otonom (*verordnung en autonome satzung*).

*Staatsfundamentalnorm* merupakan norma yang merupakan dasar bagi pembentukan konstitusi atau Undang-Undang Dasar (*staatsverfassung*) dari suatu negara. Posisi hukum dari suatu *Staatsfundamentalnorm* adalah sebagai syarat bagi berlakunya suatu konstitusi. *Staatsfundamentalnorm* ada terlebih dahulu dari konstitusi suatu negara. (Maria Farida Indrati Soeprapto, 1998)

Menurut Nawiasky, norma tertinggi yang oleh Kelsen disebut sebagai norma dasar (*basic norm*) dalam suatu negara sebaiknya tidak disebut sebagai *staats-grundnorm* melainkan *staatsfundamentalnorm*, atau norma fundamental negara. *Grundnorm* pada dasarnya tidak berubah-ubah, sedangkan norma tertinggi

berubah misalnya dengan cara kudeta atau revolusi. (A. Hamid A. Attamimi, 1999).

## 2. Teori Peraturan Perundang-undangan

Maria Farida Indrati Soeprapto mengatakan bahwa:<sup>23</sup> secara teoritik, istilah “perundang-undangan” (*legislation*), *wetgeving* atau *gesetgebung* mempunyai dua pengertian yaitu: pertama, perundang-undangan merupakan proses pembentukan atau proses membentuk peraturan-peraturan negara baik di tingkat pusat maupun di tingkat Daerah; kedua, perundang-undangan adalah segala peraturan negara yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan baik di tingkat pusat maupun di tingkat Daerah. Pengertian perundang-undangan dalam UU No. 12 Tahun 2011 merupakan sebuah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan.<sup>24</sup>

Menurut Bagir Manan, pengertian peraturan-perundang-undangan sebagai berikut.

- a. Setiap keputusan yang tertulis yang dikeluarkan pejabat atau lingkungan jabatan yang berwenang berisi aturan tingkah laku yang bersifat atau mengikat umum.

---

<sup>23</sup> Maria Farida Indrati Soeprapto, Maria Farida Indrati Soeprapto, Ilmu Perundang-undangan, Yogyakarta: kanisius, 2007, hlm.3.

<sup>24</sup> Pasal 1 angka 1 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

- b. Merupakan aturan-aturan tingkah laku yang berisi ketentuan-ketentuan mengenai hak, kewajiban, fungsi, status atau suatu tatanan.
- c. Merupakan peraturan yang mempunyai ciri-ciri umum dan abstrak yang berarti tidak mengatur atau tidak ditujukan pada objek/peristiwa/gejala konkret tertentu.
- d. Dengan mengambil pemahaman dalam kepustakaan Belanda, peraturan perundang-undangan lazim disebut dengan *wet in materiele zin*, atau sering juga disebut dengan *algemeen verbindende voorschrift* yang meliputi antara lain: *de supra nationale algemeen verbindende voorschriften*, *wet*, *A MvB*, *de Ministeriele verordening*, *de gemeentelijke raadsverordeningen*, *de provinciale stater verordebingen*.<sup>25</sup>

Peraturan perundang-undangan itu sendiri merupakan salah satu dari bentuk norma hukum. Dalam literatur hukum dan perundang-undangan, secara umum terdapat tiga (3) macam norma hukum yang merupakan hasil dari proses pengambilan keputusan hukum, yaitu:

- a) keputusan normatif yang bersifat mengatur (*regeling*);
- b) keputusan normatif yang bersifat penetapan administrasi (*beschikking*);
- c) keputusan normatif yang disebut *vonnis*. Selain ketiga bentuk produk hukum di atas, juga ada bentuk peraturan yang dinamakan "*beleids regels*" (*policy rules*) ini biasanya diterjemahkan ke dalam Bahasa Indonesia menjadi peraturan kebijaksanaan,<sup>26</sup> yang sering disebut sebagai quasi peraturan.<sup>27</sup>

---

<sup>25</sup> Bagir Manan dikutip dalam Maria Farida Indrati Soeprpto, Ilmu Perundang-undangan, Yogyakarta: Kanisius, 2007, hlm.11.

<sup>26</sup> King Faisal Sulaiman, Teori Peraturan Perundang-undangan dan Aspek Pengujiannya, Yogyakarta: Thafa Media, 2017, hlm, 7.

<sup>27</sup> Jimly Asshiddiqie, Perihal Undag-Undang, Jakarta: Konstitusi Press dan PT Syaami Cipta Media, 2006, hlm.1.

Kemudian menurut Sajipto Raharjo, peraturan perundang-undangan memiliki ciri-ciri sebagai berikut.<sup>28</sup>

- a. Bersifat umum dan komprehensif yang merupakan kebalikan dari sifat-sifat khusus dan terbatas.
- b. Bersifat universal. Artinya, dibentuk untuk menghadapi peristiwa-peristiwa yang akan datang yang belum jelas bentuk konkretnya. Oleh karena itu, tidak dapat dirumuskan untuk menghadapi peristiwa-peristiwa tertentu saja.
- c. Lazimnya bagi suatu peraturan perundang-undangan mencantumkan klausul yang memuat kemungkinan dilakukannya peninjauan kembali.

Menurut Yuliandri, undang-undang (*gezets*) adalah dasar dan batas bagi kegiatan pemerintahan, yang menjamin tuntutan-tuntutan Negara berdasar atas hukum, yang menghendaki dapat diperkirakannya akibat suatu aturan hukum dan adanya kepastian dalam hukum<sup>29</sup>.

Pada kenyataannya, terdapat juga peraturan perundang-undangan seperti undang-undang yang berlaku untuk kelompok orang-orang tertentu. Objek tertentu, daerah dan waktu tertentu. Dengan demikian, mengikat secara umum pada saat ini sekedar menunjukkan tidak menentukan secara konkret (nyata) identitas individu atau objeknya<sup>30</sup>.

---

<sup>28</sup> Sajipto Raharjo, Ilmu Hukum, Bandung: PT Citra Aditya, 2004, hlm.25.

<sup>29</sup> Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik, Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 25.

<sup>30</sup> *Ibid.*

Secara lebih konkrit dikemukakan oleh S.J. Fockema Andrea, sebagaimana dikutip oleh Yuliandri, perundang-undangan atau *legislation/wetgeving/gezetgebung* mempunyai dua pengertian yang berbeda, yakni Perundang-undangan merupakan proses pembentukan/proses membentuk peraturan-peraturan Negara baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah; perundang-undangan adalah segala peraturan-peraturan Negara, yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah<sup>31</sup>.

Kemudian lebih lanjut menurut Yuliandri, lazimnya, pembentukan suatu peraturan perundang-undangan, bersumber pada suatu kewenangan, baik yang bersifat atribusi maupun yang bersifat delegasi<sup>32</sup>. Hasan Shadhily menerjemahkan wewenang (*authority*) sebagai hak atau kekuasaan memberikan perintah atau bertindak untuk mempengaruhi tindakan orang lain, agar sesuatu yang dilakukan sesuai yang diinginkan<sup>33</sup>. Kewenangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan terdiri dari kewenangan delegasi dan kewenangan atribusi.

Keberadaan undang-undang di suatu negara mempunyai kedudukan strategis dan penting, baik di lihat dari konsepsi negara hukum, hierarki norma hukum, maupun dilihat dari fungsi undang-undang pada umumnya. Dalam konsepsi negara hukum, undang-undang merupakan salah satu bentuk formulasi

---

<sup>31</sup> *Ibid*, hlm 26.

<sup>32</sup> *Ibid*, hlm 43.

<sup>33</sup> Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta 1989, hlm 170.

norma hukum dalam kehidupan bernegara. Sesuai dengan yang dikemukakan oleh Paul Scholten, bahwa hukum itu ada di dalam perundang-undangan, sehingga orang harus memberikan tempat yang tinggi kepadanya. Bagir Manan<sup>34</sup> pun mengatakan bahwa keberadaan peraturan perundang-undangan dan kegiatan pembentukan undang-undang (legislasi) mempunyai peranan yang sangat penting dan strategis sebagai pendukung utama dalam penyelenggaraan pemerintahan.

### 3. Teori Pengawasan

#### a. Pengertian Pengawasan

Agar penyelenggaraan suatu tugas dapat berjalan sesuai dengan rencana maka diperlukan suatu pengawasan. Pada umumnya pemakaian pengertian pengawasan lebih sering dipergunakan dalam hubungannya dengan manajemen, oleh karena itu secara terminologis, istilah pengawasan disebut juga dengan istilah *controlling, evaluating, appraising, correcting*, maupun kontrol.<sup>35</sup>

Newman sebagaimana dikutip Sirajuddin berpendapat bahwa kontrol *is assurance that the performance conform to plan*. Ini berarti bahwa titik berat suatu pengawasan adalah suatu usaha untuk menjamin agar pelaksanaan suatu tugas sesuai dengan rencana. Dengan demikian menurut Newman,

---

<sup>34</sup> Bagir Manan, Op. Cit., hlm.8.

<sup>35</sup> Ni'Matul Huda, *Pengawasan Pusat...*, op.cit, hlm 33

pengawasan adalah suatu tindakan yang dilakukan selama proses suatu kegiatan sedang berjalan, bahkan setelah akhir proses tersebut.<sup>36</sup>

Menurut Sujamto definisi Pengawasan dalam bukunya Aspek-aspek Pengawasan di Indonesia adalah: “Segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya tentang pelaksanaan tugas atau pekerjaan, apakah sesuai dengan yang semestinya atau tidak” (Sujamto, 2007:53).

J.B.J.M. ten Berge sebagaimana dikutip Victor Juzuf Sedubun menyatakan pengawasan lebih merupakan kegiatan administrasi sejalan dengan kebijakan badan-badan administratif. Seringkali pengawasan tidak mengarah pada peneraan sanksi, tapi peringatan, konsultasi lebih lanjut dan sejenisnya.<sup>37</sup> Hal ini dapat dilihat dari pendapat J.B.J.M. ten Berge yang menyatakan bahwa:

*“In de wetgeving en in de literatuur wordt het woord toezicht in meer betekenissen gebruik. ... Handhavingtoezicht is een bestuurlijke activiteit in het verlengde van het beleid van bestuurorganen. Vaak leidt toezicht ook niet tot het opleggen van een sanctie, maar tot een waarschuwing, nader overleg en dergelijke. Toezicht omvat in de bewoordingen van een oud arrest de Hoge Raad het ‘bewaken, nagaan en gadeslaan van de handelingen of zaken van anderen met het oog op de naleving der verordeningen van de bevoegde macht uitgegaan’. In artikel 132. Eerste lid, Aanwijzingen voor de regelgeving wordt het toezicht omschreven als “de werkzaamheden die door of namens een bestuursorgaan worden verricht om na te gaan of voorschriften worden nageleefd” (Dalam undang-undang dan literatur kata pengawasan lebih bermakna*

<sup>36</sup> Sirajuddin, dkk, *op, cit*, hlm 283

<sup>37</sup> Victor Juzuf Sedubun, *Pengawasan Preventif Terhadap Peraturan Daerah Yang Berciri Khas Daerah*, Jurnal Komunikasi Hukum Universitas Pendidikan Ganesha Singaraja, Volume 1, Nomor 2, Agustus 2015 ISSN : 2356-4164, Ambon, Hlm 171-172.

menggunakan. ... Pengawasan penegakan merupakan kegiatan administrasi sejalan dengan kebijakan badan-badan administratif. Seringkali pengawasan tidak akan mengarah pada pengenaan denda, tapi peringatan, konsultasi lebih lanjut dan sejenisnya. Pengawasan Mahkamah Agung dalam kata-kata penilaian termasuk "memantau, menyelidiki dan mengamati operasi atau urusan orang lain untuk tujuan sesuai dengan peraturan dari otoritas yang berwenang diasumsikan. Pasal 132. Huruf Pertama, untuk pengawasan regulasi didefinisikan sebagai "pekerjaan yang dilakukan oleh atau atas nama suatu badan administratif untuk menentukan apakah aturan dipatuhi).<sup>38</sup>

b. Macam-Macam Pengawasan

Pengawasan terdiri dari beberapa macam yaitu:<sup>39</sup>

1) Pengawasan dari dalam organisasi (*Internal Control*)

Pengawasan dari dalam, berarti pengawasan yang dilakukan oleh aparat/unit pengawasan yang dibentuk dalam organisasi itu sendiri. Aparat/unit pengawasan ini bertindak atas nama pimpinan organisasi. Aparat/unit pengawasan ini bertugas mengumpulkan segala data dan informasi yang diperlukan oleh organisasi. Data kemajuan dan kemunduran dalam pelaksanaan pekerjaan. Hasil pengawasan ini dapat pula digunakan dalam nilai kebijaksanaan pimpinan. Untuk itu kadang-kadang pimpinan perlu meninjau kembali kebijaksanaan/keputusan-keputusan yang telah dikeluarkan. Sebaliknya pimpinan dapat pula melakukan tindakan-tindakan perbaikan terhadap pelaksanaan pekerjaan yang dilakukan oleh bawahannya internal control.

---

<sup>38</sup> *Ibid*

<sup>39</sup> Maringan Masry Simbolon, Dasar-Dasar Administrasi dan Manajemen (Jakarta: Ghalia Indonesia : 2004), hlm. 62.

## 2) Pengawasan dari luar organisasi (*external control*)

Pengawasan eksternal (*external control*) berarti pengawasan yang dilakukan oleh aparat/unit pengawasan dari luar organisasi itu. Aparat/unit pengawasan dari luar organisasi itu adalah pengawasan yang bertindak atas nama atasan pimpinan organisasi itu, atau bertindak atas nama pimpinan organisasi itu karena permintaannya, misalnya pengawasan yang dilakukan oleh Direktorat Jenderal Pengawasan Keuangan Negara. Terhadap suatu departemen, aparat pengawasan ini bertindak atas nama pemerintah/presiden melalui menteri keuangan. Sedangkan pengawasan yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan, ialah pemeriksaan/pengawasan yang bertindak atas nama Negara Republik Indonesia.

Di samping aparat pengawasan yang dilakukan atas nama atasan dari pimpinan organisasi tersebut, dapat pula pimpinan organisasi minta bantuan pihak luar organisasinya. Permintaan bantuan pemeriksaan/pengawasan dari pihak luar organisasi, misalnya perusahaan konsultan, akuntan swasta, dan sebagainya. Permintaan bantuan pemeriksaan/pengawasan dari pihak luar ini biasanya dilakukan pada suatu perusahaan dengan maksud-maksud tertentu, misalnya untuk mengetahui efisiensi kerjanya, untuk mengetahui jumlah keuntungan, untuk mengetahui jumlah pajak yang harus dibayar, dan sebagainya.

## 3) Pengawasan preventif

Arti dari pengawasan preventif adalah pengawasan yang dilakukan sebelum rencana itu dilaksanakan. Maksud dari pengawasan preventif ini adalah untuk mencegah terjadinya kekeliruan/kesalahan dalam pelaksanaan.

#### 4) Pengawasan Represif

Arti dari pengawasan represif adalah pengawasan yang dilakukan setelah adanya pelaksanaan pekerjaan.<sup>40</sup> Maksud diadakannya pengawasan represif ialah untuk menjamin kelangsungan pelaksanaan pekerjaan agar hasilnya sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan.

Dalam kerangka pengawasan ada begitu banyak lembaga yang melakukan pengawasan dan memfungsikan diri sebagai lembaga pengawasan. Paulus Effendi Lotulung sebagaimana dikutip Sirajuddin memetakan macam-macam lembaga pengawasan, yaitu:<sup>41</sup>

- 1) Ditinjau dari segi kedudukan dari badan/organ yang melaksanakan kontrol, dapat dibedakan atas: (a) kontrol intern. Kontrol intern berarti pengawasan yang dilakukan oleh organisasi/struktural masih termasuk dalam lingkungan pemerintah sendiri. Kontrol ini disebut juga *built in control*. Misalnya pengawasan pejabat atasan terhadap bawahannya atau pengawasan yang dilakukan oleh suatu tim verifikasi yang biasanya dibentuk secara *incidental*; (b) kontrol eksteren adalah pengawasan yang

---

<sup>40</sup> *Ibid*, hal. 64

<sup>41</sup> Sirajuddin, dkk, *op, cit* hlm. 284-285

dilakukan oleh organ atau lembaga-lembaga yang secara organisasi/ structural berada di luar pemerintah dalam arti eksekutif.

2) Ditinjau dari segi waktu dilaksanakan suatu kontrol dapat dibedakan atas:

(a) kontrol *a priori*, yaitu pengawasan yang dilakukan sebelum dikeluarkan keputusan/ketetapan pemerintah atau peraturan lainnya, yang pembentukannya merupakan kewenangan pemerintah; (b) kontrol *a posterior*, yakni pengawasan yang baru terjadi sesudah dikeluarkan keputusan/ketetapan pemerintah atau sesudah terjadinya tindakan/ perbuatan pemerintah.

Ditinjau dari segi objek diawasi suatu kontrol dapat dibedakan atas (a) kontrol segi hukum, adalah kontrol untuk menilai segi pertimbangan secara hukum dari perbuatan pemerintah; (b) kontrol segi kemanfaatan adalah untuk menilai benar tidaknya perbuatan pemerintah ditinjau dari segi pertimbangan kemanfataannya.

### c. Metode Pengawasan

#### 1) Pengawasan Langsung

Pengawasan Langsung adalah apabila aparat pengawasan/pimpinan organisasi melakukan pemeriksaan langsung pada tempat pelaksanaan pekerjaan, baik dengan sistem inspektif, verifikatif, maupun dengan sistem investigatif. Metode ini dimasukkan agar segera dapat dilakukan tindakan perbaikan dan penyempurnaan dalam pelaksanaan pekerjaan.

Sedangkan sistem pengawasan langsung oleh atasannya disebut built in control.<sup>42</sup>

## 2) Pengawasan Tidak langsung

Pengawasan Tidak Langsung adalah apabila aparat pengawasan/pimpinan organisasi melakukan pemeriksaan pelaksanaan pekerjaan hanya melalui laporan-laporan yang masuk kepadanya. Laporan-laporan tersebut dapat berupa uraian kata-kata deretan angka-angka atau statistik yang berisi gambaran atas hasil kemajuan yang telah tercapai sesuai dengan pengeluaran biaya/ anggaran yang telah direncanakan. Kelemahan dari pengawasan tidak langsung ini tidak dapat segera mengetahui kesalahan-kesalahan dalam pelaksanaannya, sehingga dapat menimbulkan kerugian yang lebih banyak.

## 3) Pengawasan Formal

Pengawasan Formal adalah pengawasan yang secara formal dilakukan oleh unit/aparat pengawasan yang bertindak atas nama pimpinan organisasinya atau atasan dari pimpinan organisasi itu. Dalam

---

<sup>42</sup> Maringan Masry Simbolon, Op.Cit, hlm. 65

pengawasan ini biasanya telah ditentukan prosedur, hubungan, dan tata kerjanya.

#### 4) Pengawasan Informal

Pengawasan informal adalah pengawasan yang tidak melalui saluran formal atau prosedur yang telah ditentukan. Pengawasan informal ini biasanya dilakukan oleh pejabat pimpinan dengan melalui kunjungan yang tidak resmi (pribadi), atau secara incognito. Hal ini dimaksudkan untuk menghindarkan kekakuan dalam hubungan antara atasan dan bawahan. Dengan cara demikian pimpinan menghendaki keterbukaan dalam memperoleh informasi dan sekaligus usul/saran perbaikan dan penyempurnaannya dari bawahannya. Untuk masalah-masalah yang dihadapi oleh bawahannya yang tidak mungkin dipecahkan sendiri, maka pimpinan dapat memberikan jalan keluar pemecahannya. Sebaliknya bawahan juga merasa bangga karena diberi kesempatan mengemukakan pendapatnya secara langsung terhadap pimpinannya. Jelasnya bahwa pengawasan informal mendekatkan hubungan pribadi yang bersifat informal. Hal ini sangat menguntungkan terhadap pelaksanaan tugas-tugas pekerjaan.

#### 5) Pengawasan Administratif

Pengawasan Administratif adalah pengawasan yang meliputi bidang keuangan, kepegawaian, dan material. Pengawasan keuangan

menyangkut tentang pos-pos anggaran (rencana anggaran), pelaksanaan anggaran yang meliputi kepengurusan administratif dan pengurusan bendaharawan. Hal ini menyangkut prosedur penerimaan dan prosedur pengeluaran uang. Pengawasan kepegawaian menyangkut hal hal yang berhubungan dengan administrasi kepegawaian serta menyangkut terhadap hak-hak mereka yang harus dipenuhi (gaji, kenaikan pangkat, dan fasilitas-fasilitas lain). Pengawasan material adalah untuk mengetahui apakah barang- barang yang disediakan (dibeli) sesuai dengan rencana pengadaannya.<sup>43</sup>

## 2. Kerangka Konseptual

Kerangka Konseptual berisikan konsep dasar yang digunakan dalam penulisan suatu penelitian ilmiah. Salah satu cara untuk menjelaskan konsep adalah definisi. Definisi merupakan suatu pengertian yang relatif lengkap tentang suatu istilah, dan biasanya definisi bertitik tolak pada referensi. Adapun konsep dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

### a. Pengawasan

Istilah pengawasan dalam banyak hal sama artinya dengan kontrol. Kamus Besar Bahasa Indonesia mendefinisikan kontrol adalah pengawasan, pemeriksaan,

---

<sup>43</sup> *Ibid*, hal.67

pengendalian. Pengawasan berasal dari kata dasar awas, yang kemudian kata pengawasan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia diartikan penilikan dan pengarahan kebijakan jalannya perusahaannya.

b. Pemerintah Daerah

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 di maksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>44</sup> Dalam ketentuan ini pemerintah daerah di berikan kewenangan untuk merekonstruksi pembangunan baik dari segi pembangunan infrastruktur maupun pembangunan sumber daya manusia dilingkup kekuasaannya demi tercapainya pemerataan kesejahteraan dan kemakmuran oleh masyarakat pemerintah daerah itu sendiri sehingga dapat mencapai cita-cita yang di amanatkan oleh konstitusi.

Selanjutnya menurut Pasal 1 angka 3 UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pengertian Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom. Dalam Pasal 57 menyebutkan bahwa Penyelenggara Pemerintahan Daerah provinsi dan

---

<sup>44</sup> Pasal 1 angka 2 Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

kabupaten/kota terdiri atas kepala daerah dan DPRD dibantu oleh Perangkat Daerah.

c. Peraturan Perundang-undangan

Menurut A.A Navis menyatakan pengertian nagari sebagai suatu pemukiman yang telah mempunyai alat kelengkapan pemerintahan yang dididiami sekurang-kurangnya empat suku penduduk dengan Penghulu Pucuk (Penghulu Tua) selaku pimpinan pemerintahan tertinggi.<sup>45</sup>

Peraturan Perundang-undangan menurut Bagir Manan adalah setiap keputusan tertulis yang dibuat, ditetapkan dan dikeluarkan oleh lembaga dan atau Pejabat Negara yang mempunyai (menjalankan) fungsi legislatif sesuai dengan tata cara yang berlaku. Keputusan tertulis yang dibuat, ditetapkan dan dikeluarkan oleh lembaga dan atau Pejabat Negara itu merupakan keputusan yang berkarakter hukum “peraturan” (regeling), bukan “ketetapan” (beschikking).

Dengan pengertian yang demikian, maka pembentuk peraturan perundang-undangan itu dapat dibedakan menjadi 3 (tiga), yaitu:

- (1) Lembaga atau Badan-Badan Negara;
- (2) Pejabat Negara; dan
- (3) Lembaga/Badan dan Pejabat Negara.

---

<sup>45</sup> A.A Navis. Alam Takambang Jadi Guru: Adat dan Kebudayaan Minangkabau. Jakarta : Grafiti Pers. 1984. hal. 92

Lembaga dan atau Pejabat Negara sebagaimana tersebut di atas, menurut Bagir Manan juga harus memiliki fungsi legislatif atau fungsi untuk membentuk peraturan perundang-undangan. Dalam sistem “division of powers” atau pembagian kekuasaan, fungsi legislatif ini dijalankan oleh 3 (tiga) badan atau cabang kekuasaan negara, yaitu badan eksekutif, badan legislatif dan badan yudikatif. Jadi fungsi ini bukan merupakan fungsi eksklusif yang dimonopoli oleh badan legislatif saja.

d. Nagari

Defenisi Nagari adalah Kesatuan Masyarakat Hukum Adat secara geneologis dan historis, memiliki batas-batas dalam wilayah tertentu, memiliki harta kekayaan sendiri, berwenang memilih pemimpinnya secara musyawarah serta mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan filosofi dan sandi adat, Adat Basandi Syara’ – Syara’ Basandi Kitabullah dan/atau berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat dalam wilayah Provinsi Sumatera Barat.<sup>46</sup>

## G. Metode Penelitian

Metodologi penelitian hakikatnya merupakan pembeda karya ilmiah dengan jenis tulisan-tulisan lainnya. Dalam melaksanakan penelitian ini berikut dijelaskan metodologi yang digunakan yakni:

### 1. Pendekatan dan Sifat Penelitian

---

<sup>46</sup> Perda Provinsi Sumatera Barat No. 7 Tahun 2018 tentang Nagari

a. Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian adalah cara pandang peneliti dalam memilih spektrum ruang bahasan yang diharap mampu menjelaskan uraian dari substansi karya ilmiah. Penelitian ini merupakan gabungan penelitian hukum normatif dan penelitian hukum empiris. Penelitian ini berawal dari pemikiran bahwa Ilmu hukum tidak hanya mencakup ilmu kaedah dan ilmu pengertian saja, akan tetapi juga mencakup ilmu kenyataan.<sup>47</sup> Bernard Arief Sidharta berpendapat bahwa metode ilmu hukum pada dasarnya adalah metode penelitian hukum normatif, khususnya metode interpretasi dan konstruksi hukum, namun dalam pengembangannya, sehubungan dengan tujuannya sendiri, secara dialektikal (akan harus mampu) mengakomodasi produk dan cara kerja metode penelitian ilmu-ilmu sosial yang bersifat empirik-deskriptif.<sup>48</sup> Oleh karena itu, penelitian ini berdasarkan pendapat Bernard Arief Sidharta, yakni menggunakan metode hukum normatif dengan tetap mencermati aspek empirikal dari penerapan dari pelaksanaan pengawasan pemerintah daerah kabupaten/kota terhadap peraturan nagari.

Secara teknis, karakteristik data yang akan dicari berdasarkan rumusan permasalahan yang telah disusun. Untuk menjawab permasalahan pertama penelitian ini, objek kajiannya berupa substansi norma hukum yang memerlukan

---

<sup>47</sup> Lihat dalam Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, Perihal Kaedah ....Op.Cit, hlm. 96

<sup>48</sup> Bernard Arief Sidharta, Ilmu Hukum Indonesia....., Op.Cit , hlm. 76

ketersediaan data sekunder. Pendekatannya menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan sejarah (*historical approach*). Permasalahan kedua dan ketiga merupakan kajian terhadap penerapan hukum, yaitu pendekatan masalah dengan melakukan kajian terhadap peraturan perundangan-undangan yang terkait tentang pengawasan pemerintah daerah kabupaten/kota terhadap peraturan nagari dan menghubungkannya dengan kenyataan pelaksanaan pengawasan pemerintah daerah kabupaten/kota di beberapa daerah kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Barat sebagai sampel untuk perbandingan.

Dalam penelitian ini penulis memilih 3 lokasi untuk membandingkan pelaksanaan pengawasan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah baik Kabupaten maupun Kota terhadap peraturan nagari atau peraturan desa dalam wilayahnya. Peneliti memilih daerah kabupaten dan kota sebagai perbandingan dengan alasan penyelenggara pemerintahan terkecil di Provinsi Sumatera Barat tidak hanya Nagari tapi juga Desa. Lokasi yang dipilih untuk penelitian ini adalah pada daerah luhak yaitu Kabupaten Tanah Datar, daerah rantau yaitu pada Kabupaten Padang Pariaman an Kota Pariaman sebagai daerah yang menyelenggarakan desa di Provinsi Sumatera Barat.

#### **b. Sifat Penelitian**

Penelitian ini bersifat deskriptif analisis. Dalam penelitian ini penulis ingin mengkaji, memaparkan atau mendeskripsikan permasalahan hukum yang diteliti yaitu mengenai pengawasan pemerintah daerah kabupaten/kota terhadap

peraturan nagari/desa, sehingga diharapkan penelitian ini dapat menggambarkan bagaimana pelaksanaannya Pengawasan Pemerintahan Kabupaten/Kota terhadap Peraturan Nagari di beberapa daerah Kabupaten/Kota sebagai perbandingan.

## 2. Jenis dan Sumber Data

Sumber data dalam penelitian ini berasal dari studi lapangan. Studi lapangan yang dilakukan untuk meneliti sejauh mana Pengawasan Pemerintahan Kabupaten/Kota terhadap Peraturan Nagari dan Peraturan Desa dengan mempelajari data-data yang diperoleh dari Bagian Hukum Sekretariat Daerah dan Dinas Pemberdayaan Masyarakat Nagari di Kabupaten Tanah Datar, Kabupaten Padang Pariaman dan Kota Pariaman.

Jenis Data yang dikumpulkan adalah:

### a. Data Primer

Data primer adalah data yang diperoleh langsung dari lokasi penelitian yakni dengan melakukan wawancara secara semi struktur yaitu berupa daftar pertanyaan disiapkan terlebih dahulu kemudian dilakukan wawancara. Wawancara dilakukan terhadap pihak-pihak terkait pada Bagian Hukum Sekretariat Daerah dan Dinas Pemberdayaan Masyarakat Nagari (DPMD) di Kabupaten Tanah Datar, Kabupaten Padang Pariaman dan Kota Pariaman.

### b. Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang merupakan hasil penelitian terhadap bahan-bahan kepustakaan. Data sekunder yang digunakan dalam penelitian ini adalah terdiri dari:

1) bahan hukum primer

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- c) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa;
- d) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja;
- e) Peraturan Pemerintah Nomor. 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Perlaksana UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa sebagaimana telah diubah terakhir dengan PP No 11 Tahun 2021 tentang BUM Desa.
- f) Permendagri Nomor 111 Tahun 2014 tentang Pedoman Teknis Peraturan di Desa.
- g) Peraturan Bupati Tanah Datar Nomor 52 Tahun 2016 tentang Pedoman Teknis Peraturan di Nagari sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Bupati Nomor 10 Tahun 2021.
- h) Peraturan Bupati Kabupaten Padang Pariaman Nomor 75 Tahun 2021 tentang tentang Kedudukan, Susunan Tugas dan Fungsi serta Tata Kerja Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa

2) bahan hukum sekunder

Bahan hukum yang diperoleh dari buku-buku, artikel majalah, koran dan makalah-makalah serta literatur-literatur yang berkaitan dengan penulisan ini.<sup>49</sup>

3) bahan hukum tersier

Bahan hukum yang merupakan bahan pelengkap dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang berasal dari kamus-kamus dan ensiklopedia.<sup>50</sup>

### 3. Alat Pengumpul Data atau Instrumen Data

Dalam penelitian ini penulis mempergunakan alat pengumpul data sebagai berikut:

a. Studi Dokumen

Studi dokumen atau perpustakaan yaitu dengan mempelajari bahan kepustakaan yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti seperti buku-buku karangan ahli hukum, peraturan perundang-undangan, dan kamus.

b. Wawancara

Metode wawancara digunakan untuk memperoleh informasi tentang hal-hal yang tidak dapat diperoleh melalui pengamatan. Wawancara adalah teknik pengumpulan data yang dilakukan secara lisan guna memperoleh informasi dari

---

<sup>49</sup> Soejono Soekanto dan Sri Mamudji, Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat, Raja Grafindo, Jakarta, 2003, hlm. 15.

<sup>50</sup> Bambang Sunggono, Metodologi Penelitian Hukum, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002, hlm. 117

responden yang erat kaitannya dengan masalah yang di teliti oleh penulis dilapangan.<sup>51</sup>

#### 4. Pengolahan Data dan Analisis Data

##### a. Pengolahan Data

Setelah semua data yang diperoleh baik data sekunder maupun data primer kemudian dilakukan pengolahan data melalui proses:

##### 1) Editing

Editing yaitu data yang diperoleh penulis akan diedit terlebih dahulu guna mengetahui apakah data-data yang di peroleh tersebut sudah cukup baik dan lengkap untuk mendukung pemecahan masalah yang sudah dirumuskan<sup>48</sup>. Karena dalam pengumpulan data tidak seluruhnya data yang dikumpulkan dimasukan tetapi mengambil yang diperlukan dari semua data yang terkumpul.

##### 2) Coding

Coding yaitu proses pemberian tanda atau kode tertentu terhadap hasil wawancara dari responden. Pengolahan data coding ini dilakukan untuk memilah usul rancangan peraturan daerah yang menggunakan naskah akademik atau yang menggunakan penjelasan/keterangan, yang tercantum dalam program pembentukan peraturan daerah.

##### b. Analisis Data

---

<sup>51</sup> Soerjono Soekanto, Op.Cit., hlm. 67.

Data yang telah diperoleh dianalisis dengan menggunakan metode kualitatif yaitu analisis yang dilakukan tidak menggunakan angka-angka atau rumus statistik sebagaimana halnya penelitian kuantitatif, tetapi lebih kepada melakukan penilaian terhadap data yang ada dengan bantuan berbagai peraturan perundang-undangan, literatur atau bahan-bahan yang berkaitan, sehingga diperoleh kesimpulan untuk menjawab permasalahan yang dirumuskan.

