

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Bergulirnya era desentralisasi pasca tumbangnya Orde Baru memberi ruang terselenggaranya pemerintahan daerah yang berkarakter lokal sesuai dengan aspirasi masyarakat dan keragaman daerah. Bagi Sumatera Barat, era desentralisasi dijadikan momentum untuk kembali menata wilayah administrasi pemerintahan terendah. Nagari yang selama ini terkotak-kotak dalam sistem pemerintahan desa, kembali disatukan dalam satu administrasi pemerintahan. Tidak ada lagi pemisahan secara tajam antara wilayah masyarakat hukum adat dengan wilayah pemerintahan sebagaimana dahulu terjadi semasa berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa. Pemerintahan Nagari yang terintegrasi dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Dalam menyelenggarakan sistem pemerintahan, hubungan Pemerintah Pusat, Provinsi dan Kabupaten/Kota menganut asas desentralisasi, hal tersebut dinyatakan dalam Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diganti dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-Undang ini dibentuk berdasarkan pasal 18A Undang-Undang Dasar Tahun 1945 yang menyatakan bahwa pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah yang bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan oleh Undang-Undang.

Dalam pasal 18B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia

Tahun 1945 menyatakan:

- (1) Negara mengakui dan menghormati satuan pemerintahan daerah yang bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.
- (2) Negara mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dengan demikian negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat yang masih hidup di dalam masyarakat. Sehingga masyarakat hukum adat memiliki kesempatan memiliki dan melestarikan adat tersebut sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Di dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah ditegaskan, bahwa pemerintah daerah dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan memiliki hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah lainnya. Hubungan tersebut meliputi hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya.¹

Dalam rangka penyelenggaraan hubungan pemerintah pusat dan daerah, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menyatakan bahwa pemerintah daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ditentukan menjadi urusan pemerintah pusat. Dengan demikian, pemerintah daerah mempunyai kesempatan untuk menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan.

¹ Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah (Filosofi, sejarah perkembangannya dan problematika)*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005, hlm 95.

Di dalam pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintah konkuren yang menjadi kewenangan daerah terdiri atas urusan pemerintahan wajib dan pemerintahan pilihan. Urusan pemerintahan wajib berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan pemerintahan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar meliputi, a) pendidikan, b) kesehatan, c) pekerjaan umum dan penataan ruang, d) perumahan rakyat dan kawasan permukiman, e) ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat, dan f) sosial. Adapun yang menjadi urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar meliputi, a) tenaga kerja, b) pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak, c) pangan, d) pertanahan, e) lingkungan hidup, f) administrasi kependudukan dan pencatatan sipil, g) pemberdayaan masyarakat dan desa, h) pengendalian penduduk dan keluarga berencana, i) perhubungan, j) komunikasi dan informatika, k) koperasi, usaha kecil dan menengah, l) penanaman modal, m) kepemudaan dan olah raga, n) statistik, o) persandian, p) kebudayaan, q) perpustakaan, r) kearsipan.

Dengan adanya pembagian urusan pemerintahan yang dimaksud dalam pasal 9 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tersebut, maka pemerintah dalam menyelenggarakan urusan pemerintah dapat dijalankan sendiri atau dapat melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada pemerintahan daerah atau pemerintahan desa (atau pemerintahan nagari di Sumatera Barat).

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.² Perbedaan antara nagari dan desa tersebut dapat dilihat dari pengertian antara nagari dan desa.

Dalam Pasal 1 angka (1) Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa menyatakan bahwa, 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.

Sedangkan pengertian Nagari menurut Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 2 Tahun 2007 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Nagari, Pasal 1 angka (7) menyatakan bahwa, Nagari merupakan kesatuan masyarakat hukum adat yang memiliki batas-batas wilayah tertentu, dan berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan filosofi adat Minangkabau (*Adat Basandi syarak, Syarak Basandi Kitabullah*) dan atau berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam wilayah Provinsi Sumatera Barat.

Dalam pasal 1 angka (7) Peraturan Daerah Kabupaten Solok Nomor 7 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Nagari menyatakan bahwa, Nagari adalah kesatuan masyarakat hukum adat dalam daerah yang terdiri dari beberapa suku yang tergabung dalam Kerapatan Adat Nagari yang mempunyai wilayah tertentu batas-batasnya, mempunyai harta kekayaan sendiri, serta berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

http://repository.unand.ac.id/4051/II/Harpen_Sofyan_Artikel.pdf ²
http://repository.unand.ac.id/4051/II/Harpen_Sofyan_Artikel.pdf diakses pada tanggal 10 Januari 2015

Di Sumatera Barat konsep desa pada prinsipnya tidak cocok dengan kondisi sosiologis dan kultural masyarakatnya. Namun konsep desa tetap dipaksakan pemberlakuannya pada tahun 1983 melalui Surat Keputusan Gubernur Nomor 162/GSB/1983 yang menyatakan Jorong/Korong yang merupakan bagian dari Nagari dinyatakan sebagai desa.³

Kebijakan kembali kepada sistem pemerintahan nagari diawali dengan lahirnya Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 9 Tahun 2000 tentang Ketentuan Pokok Pemerintahan Nagari. Peraturan daerah ini telah dicabut dan diganti oleh Peraturan Daerah Provinsi Nomor 2 Tahun 2007 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Nagari.

Penerapan sistem pemerintahan Nagari di Sumatera Barat, tidak hanya ditandai dengan penyatuan desa dalam wadah Nagari, namun juga diringi dengan penataan dan pengembalian pengelolaan harta kekayaan Nagari yang selama ini di kelola oleh Kerapan Adat Nagari (KAN) kepada pemerintah Nagari. Pengalihan tersebut didasarkan pada pasal 17 Peraturan Daerah Provinsi Nomor 2 Tahun 2007. Mengenai harta kekayaan Nagari yang dikelola oleh Pemerintah Kabupaten/Kota, berdasarkan pasal 18 ayat (2) Peraturan Daerah Provinsi Nomor 2 Tahun 2007, diatur kembali pemanfaatannya dengan memperhatikan kepentingan Nagari.

Harta kekayaan Nagari yang dimaksud, merupakan harta benda yang telah ada atau yang kemudian menjadi milik dan kekayaan Nagari, baik bergerak maupun tidak bergerak. Di dalam harta kekayaan Nagari tersebut, juga terdapat

³ Musyair Zainuddin, *Implementasi Pemerintahan Nagari Berdasarkan Hak Asal Usul Adat Minangkabau*, Yogyakarta: Penerbit Ombak, 2010, hlm 2.

ulayat Nagari yang merupakan harta benda dan kekayaan Nagari di luar ulayat kaum dan suku yang dimanfaatkan untuk kepentingan “anak nagari”.

Harta kekayaan Nagari sebagaimana diatur dalam pasal 16 Peraturan Daerah Provinsi Nomor 2 Tahun 2007 meliputi, a) pasar nagari, b) tanah lapang atau tempat rekreasi nagari, c) balai, mesjid, dan atau surau nagari, d) tanah, hutan, sungai, kolam, laut yang menjadi ulayat nagari, e) bangunan yang dibuat oleh pemerintah nagari dan atau anak nagari untuk kepentingan umum, f) harta benda dan kekayaan lainnya.

Dalam pasal 132 ayat (1) Peraturan Daerah Kabupaten Solok Nomor 7 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Nagari menjelaskan bahwa yang termasuk kekayaan nagari, a) tanah nagari, b) pasar nagari, c) bangunan nagari, d) objek rekreasi yang diurus oleh nagari, e) pemandian umum yang diurus oleh nagari, f) hutan nagari, g) perairan dalam batas tertentu yang diurus oleh nagari, h) tempat-tempat pemancingan ikan di sungai, i) pelelangan ikan yang di kelola oleh nagari, j) jalan nagari, k) Asset bekas desa yang ada dalam nagari, l) lain-lain kekayaan nagari.

Bila dilihat ruang lingkup harta kekayaan nagari di atas, dapat disimpulkan bahwa peraturan daerah tersebut telah mengadopsi ketentuan hukum adat Minangkabau yang mengatur persyaratan fisik mengenai ada atau tidaknya keberadaan suatu nagari. Menurut hukum adat Minangkabau, untuk adanya suatu nagari harus dipenuhi persyaratan fisik yaitu, 1) *basosok bajurami* (mempunyai batas-batas kenagarian), 2) *balabuah batapian* (mempunyai prasarana jalan lingkungan dan jalan penghubung antar nagari serta tepian tempat mandi),

3) *barumah batanggo* (mempunyai rumah tangga, tempat tinggal), 4) *bakorong bakampuang* (mempunyai tali yang menghubungkan suatu kelompok dengan kelompok lain), 5) *basawah baladang* (mempunyai daerah persawahan dan perladangan), 6) *babalai bamusajik* (mempunyai balai adat dan mesjid), 7) *bapandam pakuburan* (mempunyai pusara tempat berkubur).⁴

Pasar Nagari merupakan pasar yang didirikan oleh nagari di atas tanah ulayat, digunakan sebagai tempat jual beli yang dikelola secara otonom oleh perangkat Nagari, dan diawasi oleh Niniak Mamak dan Kerapatan Adat Nagari. Keberadaan pasar nagari berkaitan dengan keberadaan dari nagari tersebut. Pasar nagari dan nagari merupakan komponen yang tidak dapat dipisahkan dalam struktur sosial budaya Minangkabau.⁵

Berdasarkan tipe pasar ada 3 (tiga) pasar yaitu: 1) Pasar A adalah pasar yang dimiliki oleh suatu nagari dan diurus oleh nagari itu sendiri. 2) Pasar B adalah pasar yang dimiliki oleh beberapa nagari dalam sebuah kecamatan dan diurus oleh nagari yang masing-masing memilikinya. 3) Pasar C adalah pasar yang dimiliki oleh beberapa nagari dan menjangkau beberapa kecamatan, dan di urus oleh nagari-nagari dan kecamatan-kecamatan bersama-sama.⁶

Pasar nagari merupakan salah satu potensi daerah yang dapat menggerakkan roda perekonomian di daerah dan nagari terutama bagi usaha Mikro, kecil dan menengah, di samping itu pasar nagari sebagai pusat kegiatan

⁴ Amir M.S, *Adat Minangkabau: Pola dan Tujuan Hidup Orang Minang*, Jakarta:PT. Mutiara Sumber Widya, 2006, hlm 52-55.

⁵ http://repository.unand.ac.id/4034/1/Ardi_Abbas_Artikel.pdf diakses tanggal 6 April 2015.

⁶ Iskandar Kemal, *Pemerintahan Nagari Minangkabau & Perkembangannya Tinjauan Tentang Kerapatan Adat*, Yogyakarta: Graha Ilmu, 2009, hlm 209.

perekonomian sangat penting dalam rangka meningkatkan pendapatan nagari/daerah dan kesejahteraan masyarakat.

Pasar Nagari yang berada di Kenagarian Muaro Paneh merupakan Pasar tradisional A yaitu pasar yang milik nagari merupakan Asset nagari Muaro Paneh. Pengelolaan pasar nagari yang terstruktur secara baik akan menambah sumber pendapatan Nagari Muaro Paneh. Dalam pasal 131 ayat (1) Peraturan Daerah Kabupaten Solok Nomor 7 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Nagari menjelaskan bahwa sumber pendapatan nagari terdiri dari hasil usaha nagari, hasil kekayaan nagari, hasil swadaya dan partisipasi.

Besarnya pendapatan nagari akan berdampak pada kesejahteraan masyarakat nagari itu. Bentuk kesejahteraan tersebut salah satunya dapat dilihat pada pembangunan nagari yang pesat. Dalam pasal 1 ayat (7) Peraturan Bupati Solok No 46 Tahun 2009 tentang Pedoman Pengelolaan Pasar Tradisional Atau Pasar Nagari di Kabupaten Solok menjelaskan bahwa pasar tradisional adalah pasar yang dibangun dan dikelola oleh pemerintah nagari atau beberapa nagari berupa tempat usaha dalam bentuk toko, kios, los, dan tenda yang dimiliki atau disewa oleh pedagang kecil atau menengah, kelompok masyarakat atau koperasi dengan proses transaksi usaha dilakukan melalui proses tawar menawar. Dengan demikian jelaslah bahwa pasar tradisional A Nagari Muaro Paneh ini di kelola oleh pemerintah nagari namun pada praktek yang telah terjadi di lapangan pasar tradisional A Nagari Muaro Paneh ini di kelola oleh KAN. Dalam proses pembentukan susunan badan komisi dan badan pengelola pasar tradisional A Nagari Muaro Paneh, KAN memiliki kewenangan yang lebih dominan dari pada

pemerintahan nagari, sedangkan KAN tidak termasuk ke dalam lembaga yang menjalankan pemerintahan nagari.

Dalam penelitian ini penulis tertarik melakukan penelitian lapangan mengenai pengelolaan harta kekayaan yang dikelola oleh pemerintah nagari, khususnya pengelolaan terhadap pasar ternak sebagai kekayaan nagari di Nagari Muaro Paneh Kabupaten Solok. Pasar Nagari memiliki arti penting dalam perekonomian di Sumatera Barat, khususnya pada perekonomian di Kenagarian Muaro Paneh. Dengan mengantisipasi pemberlakuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang memberikan kebebasan dalam menjalankan otonomi dan menggali potensi daerah. Dalam rangka memanfaatkan otonomi daerah, maka secara yuridis formal membuka peluang Nagari untuk mengembangkan potensi sumber daya yang ada di dalam Nagari. Peluang ini ditafsirkan sebagai kesempatan untuk mengelola Pasar Nagari secara otonom dan membuka kesempatan yang lebih luas untuk mengelola kemitraan antara berbagai *stakeholders*, diantaranya bekerja sama dengan Pemerintah Kabupaten/Kota.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang yang telah dikemukakan sebelumnya, yang menjadi pokok dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimana proses pembentukan pengurus pasar ternak sebagai pasar nagari di Muaro Paneh?
2. Bagaimanakah proses pengelolaan pasar ternak sebagai kekayaan nagari di Muaro Paneh Kabupaten Solok?
3. Bagaimanakah hubungan pemerintah daerah dengan pemerintah nagari dalam pengelolaan pasar ternak sebagai kekayaan nagari Muaro Paneh Kabupaten Solok?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang hendak penulis capai dalam penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui proses pembentukan pengurus pasar ternak sebagai pasar nagari di Muaro Paneh.
2. Untuk mengetahui proses pengelolaan pasar ternak sebagai kekayaan nagari di Muaro Paneh Kabupaten Solok.
3. Untuk mengetahui hubungan pemerintah daerah dengan pemerintah nagari dalam pengelolaan pasar ternak sebagai kekayaan nagari Muaro Paneh Kabupaten Solok.

D. Manfaat Penelitian

Berangkat dari perumusan masalah yang telah dikemukakan di atas, ada beberapa manfaat yang ingin penulis peroleh. Adapun manfaat tersebut penulis kelompokkan menjadi 2 (dua) kelompok, yaitu:

1. Manfaat Teoritis :
 - a. Melatih kemampuan penulis dalam melakukan penelitian secara ilmiah dan merumuskan hasil penelitian tersebut ke dalam bentuk tulisan.
 - b. Untuk lebih memperkaya khasanah ilmu pengetahuan dan wawasan penulis baik di bidang hukum pada umumnya dan dalam bidang Hukum Tata Negara serta Hukum Administrasi Negara khususnya.

- c. Untuk dapat memberikan sumbangan bagi perkembangan hukum secara teoritis khususnya bagi Hukum Tata Negara serta Hukum Administrasi Negara.

2. Manfaat Praktis

Diharapkan dengan adanya penelitian yang dilakukan oleh penulis dapat berguna bagi setiap pihak seperti Pemerintahan Nagari Muaro Paneh, lapisan masyarakat Nagari Muaro Paneh, ataupun pihak-pihak lain yang berkepentingan pengelolaan pasar Nagari di kenagarian Muaro Paneh.

E. Kerangka Teoritis dan Konseptual

1. Kerangka Teoritis

a. Teori Kewenangan

Dalam literatur ilmu politik, ilmu pemerintahan, dan ilmu hukum sering ditemukan istilah kekuasaan, kewenangan, dan wewenang. Kekuasaan sering disamakan begitu saja dengan kewenangan, dan kewenangan sering dipertukarkan dengan istilah kekuasaan, demikian pula sebaliknya. Bahkan kewenangan sering disamakan juga dengan wewenang. Kekuasaan biasanya berbentuk hubungan dalam arti bahwa “ada satu pihak yang memerintah dan pihak lain yang diperintah” (*the rule and the ruled*).⁷

Berdasarkan pengertian tersebut di atas, dapat terjadi kekuasaan yang tidak berkaitan dengan hukum. Kekuasaan yang tidak berkaitan

⁷ Meriam Budiharjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1998, hlm 35-36.

dengan hukum oleh Henc van Maarseven disebut sebagai “*blote match*”,⁸ sedangkan kekuasaan yang berkaitan dengan hukum oleh Max Weber disebut sebagai wewenang rasional atau legal, yakni wewenang yang berdasarkan suatu sistem hukum, ini dipahami sebagai suatu kaidah-kaidah yang telah diakui serta dipatuhi oleh masyarakat dan bahkan yang diperkuat oleh negara.⁹

Dalam hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan. Kekuasaan memiliki makna yang sama dengan wewenang karena kekuasaan yang dimiliki oleh eksekutif, legislatif dan yudikatif adalah kekuasaan formal. Kekuasaan merupakan unsur esensial dari suatu negara dalam proses penyelenggaraan pemerintahan di samping unsur-unsur lainnya, yaitu: a) hukum, b) kewenangan (wewenang), c) keadilan, d) kejujuran, e) kebijakbestarian, f) kebijakan.¹⁰

Kekuasaan merupakan inti dari penyelenggaraan negara agar negara dalam keadaan bergerak (*de staat in beweging*) sehingga negara itu dapat berkiprah, bekerja, berkapasitas, berprestasi, dan berkinerja melayani warganya. Oleh kerana itu negara harus diberi kekuasaan. Kekuasaan menurut Meriam Budiardjo adalah kemampuan seseorang atau sekelompok orang manusia untuk mempengaruhi tingkah laku seseorang

⁸ Suwoto Mulyosudarmo, *Kekuasaan dan Tanggung Jawab Presiden Republik Indonesia, Suatu Penelitian Segi-Segi Teoritik dan Yuridis Pertanggungjawaban Kekuasaan*, Surabaya: Universitas Airlangga, 1990, hlm 30.

⁹ A.Gunawan Setiardja, *Dialektika Hukum dan Moral dalam Pembangunan Masyarakat Indonesia*, Jogjakarta: Kanisius, 1990, hlm 52.

¹⁰ Rusadi Kantaprawira, *Hukum dan Kekuasaan*, Makalah, Yogyakarta: Universitas Islam Indonesia, 1998, hlm 37-38.

atau kelompok lain sedemikian rupa sehingga tingkah laku itu sesuai dengan keinginan dan tujuan dari orang atau negara.¹¹

Agar kekuasaan dapat dijalankan maka dibutuhkan penguasa atau organ sehingga negara itu dikonsepsikan sebagai himpunan jabatan-jabatan (*een ambten complex*) di mana jabatan-jabatan itu diisi oleh sejumlah pejabat yang mendukung hak dan kewajiban tertentu berdasarkan konstruksi subyek kewajiban.¹² Dengan demikian kekuasaan mempunyai dua aspek yaitu aspek politik dan aspek hukum, sedangkan kewenangan hanya beraspek hukum semata. Artinya, kekuasaan itu dapat bersumber dari konstitusi, juga dapat bersumber dari luar konstitusi (*inconstitucional*), misalnya melalui kudeta atau perang, sedangkan kewenangan jelas bersumber dari konstitusi.

Kewenangan sering disejajarkan dengan istilah wewenang. Istilah wewenang digunakan dalam bentuk kata benda dan sering disejajarkan dengan istilah "*bevoegheid*" dalam istilah hukum Belanda. Menurut Philipus M. Hadjon, jika dicermati ada sedikit perbedaan antara istilah kewenangan dengan istilah "*bevoegheid*". Perbedaan tersebut terletak pada karakter hukumnya. Istilah "*bevoegheid*" digunakan dalam konsep hukum publik maupun dalam hukum privat. Dalam konsep hukum kita istilah kewenangan atau wewenang seharusnya digunakan dalam konsep hukum publik.¹³

¹¹ *Op.Cit*, Meriam Budiardjo, hlm 35.

¹² *Op. Cit*, Rusadi Kantaprawira, hlm 39.

¹³ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Di Indonesia*, Surabaya: Bina Ilmu, 1987, hlm 2.

Ateng Syafrudin berpendapat ada perbedaan antara pengertian kewenangan dan wewenang.¹⁴ Kita harus membedakan antara kewenangan (*authority gezag*) dengan wewenang (*competence bevoegheid*). Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang, sedangkan wewenang hanya mengenai suatu “*onderdeel*”

(bagian) tertentu saja dari kewenangan. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtsbevoegdheden*). Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah (*bestuur*), tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Sedangkan pengertian wewenang dalam Pasal 1 ayat (5) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan menyatakan bahwa wewenang adalah hak yang dimiliki oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk mengambil keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Dan kewenangan Pemerintahan yang selanjutnya disebut Kewenangan adalah kekuasaan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan

¹⁴Ateng Syafrudin, *Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara Yang Bersih dan Bertanggung Jawab*, Jurnal Pro Justisia Edisi IV, Bandung: Universitas Parahyangan, 2000, hlm 22.

atau penyelenggara negara lainnya untuk bertindak dalam ranah hukum publik.¹⁵

Secara yuridis, pengertian wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum. Pengertian wewenang menurut H.D. Stout adalah

Bevoegheid wet kan worden omscreven als het geheel van bestuurechtelijke bevoegdheden door publiekrechtelijke rechtssubjecten in het bestuurechtelijke rechtsverkeer. (wewenang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintah oleh subjek hukum publik dalam hukum publik).

Dari kesimpulan pengertian kewenangan sebagaimana tersebut di atas, penulis berkesimpulan bahwa kewenangan (*authority*) memiliki pengertian yang berbeda dengan wewenang (*competence*). Kewenangan merupakan kekuasaan formal yang berasal dari undang-undang, sedangkan wewenang adalah suatu spesifikasi dari kewenangan, artinya barang siapa (subjek hukum) yang diberikan kewenangan oleh undang-undang, maka ia berwenang untuk melakukan sesuatu tersebut dalam kewenangan itu.

Kewenangan yang dimiliki oleh organ (institusi) pemerintah dalam melakukan perbuatan nyata (*riil*), mengadakan pengaturan atau mengeluarkan keputusan selalu dilandasi oleh kewenangan yang diperoleh dari konstitusi secara atribusi, delegasi, maupun mandat. Suatu atribusi menunjuk pada kewenangan yang asli atas dasar konstitusi (Undang-Undang Dasar). Pada kewenangan delegasi, harus ditegaskan suatu pelimpahan wewenang kepada organ pemerintahan yang lain. Pada

¹⁵ Pasal 1 ayat 5, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

mandat tidak terjadi pelimpahan apapun dalam arti pemberian wewenang, akan tetapi yang diberi mandat bertindak atas nama pemberi mandat. Dalam pemberian mandat, pejabat yang diberi mandat menunjuk pejabat lain untuk bertindak atas nama mandator (pemberi mandat).

Ada perbedaan mendasar antara kewenangan atribusi dengan delegasi. Pada atribusi, kewenangan yang ada siap dilimpahkan, tetapi tidak demikian pada delegasi. Berkaitan dengan asas legalitas, kewenangan tidak dapat didelegasikan secara besar-besaran, tetapi hanya mungkin di bawah kondisi bahwa peraturan hukum menentukan mengenai kemungkinan delegasi tersebut.

Pengertian atribusi, delegasi dan mandat yang tercantum dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yaitu Atribusi adalah pemberian Kewenangan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 atau Undang-Undang. 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. 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.¹⁶ Kewenangan yang diperoleh melalui atribusi yaitu:

¹⁶ Pasal 1 ayat 22-24, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.



1. Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan memperoleh wewenang melalui Atribusi apabila: a) diatur dalam Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan/atau undang-undang b) merupakan wewenang baru atau sebelumnya tidak ada, dan c) atribusi diberikan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan.

2. Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang memperoleh wewenang melalui Atribusi,tanggung jawab kewenangan berada pada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang bersangkutan.

3. Kewenangan Atribusi tidak dapat didelegasikan, kecuali diatur di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan/atau undang-undang.

Kewenangan yang diperoleh melalui delegasi yaitu:

1. Pendelegasian Kewenangan ditetapkan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.

2. Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan memperoleh wewenang melalui delegasi apabila: a) diberikan oleh Badan/Pejabat Pemerintahan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan lainnya, b) ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan/atau Peraturan Daerah, dan c) merupakan wewenang pelimpahan atau sebelumnya telah ada.

3. Kewenangan yang didelegasikan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan tidak dapat didelegasikan lebih lanjut, kecuali ditentukan lain dalam peraturan perundang-undangan.

4. Dalam hal ketentuan peraturan perundang-undangan menentukan lain Sebagaimana dimaksud pada ayat (3), Badan dan/atau Pejabat

Pemerintahan yang memperoleh wewenang melalui delegasi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat mensubdelegasikan tindakan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan lain dengan ketentuan:

- a) dituangkan dalam bentuk peraturan sebelum wewenang dilaksanakan.
- b) dilakukan dalam lingkungan pemerintahan itu sendiri dan,
- c) paling banyak diberikan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan1 (satu) tingkat di bawahnya.

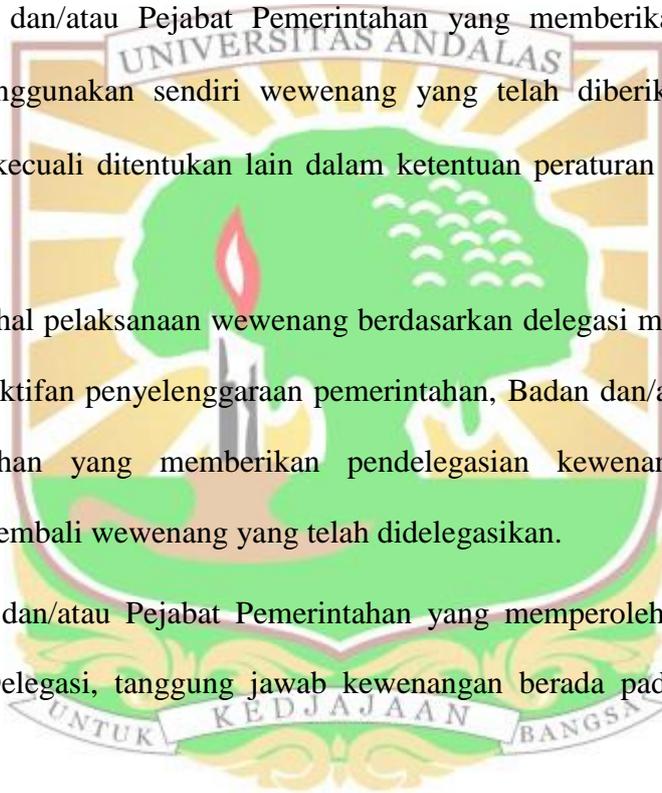
5. Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang memberikan delegasi dapat menggunakan sendiri wewenang yang telah diberikan melalui delegasi, kecuali ditentukan lain dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

6. Dalam hal pelaksanaan wewenang berdasarkan delegasi menimbulkan ketidakefektifan penyelenggaraan pemerintahan, Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang memberikan pendelegasian kewenangan dapat menarik kembali wewenang yang telah didelegasikan.

7. Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang memperoleh wewenang melalui Delegasi, tanggung jawab kewenangan berada pada penerima delegasi.

Kewenangan yang diperoleh melalui mandat yaitu:

1. Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan memperoleh mandat apabila:
 - a) ditugaskan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan di atasnya, dan
 - b) merupakan pelaksanaan tugas rutin.
2. Pejabat yang melaksanakan tugas rutin sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b terdiri atas:





a) pelaksana harian yang melaksanakan tugas rutin dari pejabat definitif yang berhalangan sementara dan,

b) pelaksana tugas yang melaksanakan tugas rutin dari pejabat definitif yang berhalangan tetap.

3. Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dapat memberikan mandat kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan lain yang menjadi bawahannya, kecuali ditentukan lain dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

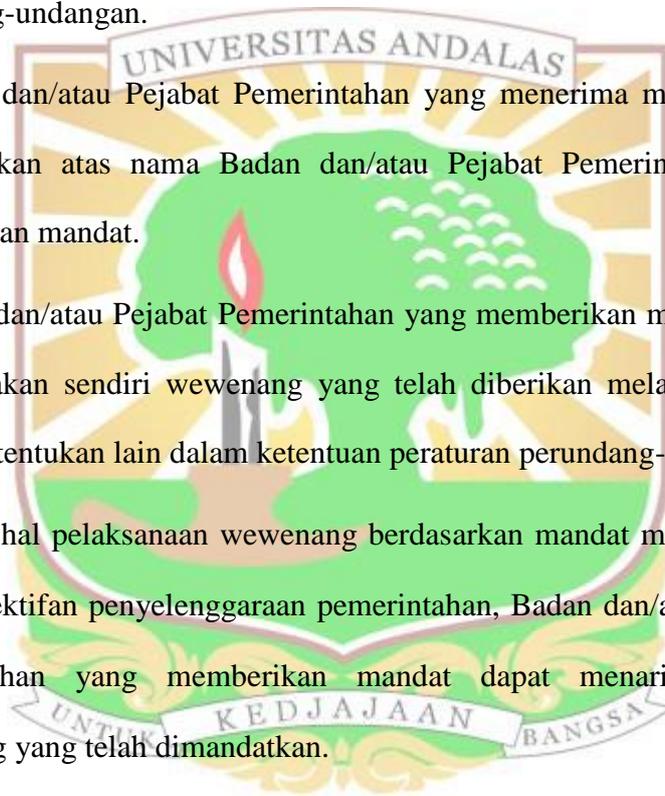
4. Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang menerima mandat harus menyebutkan atas nama Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang memberikan mandat.

5. Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang memberikan mandat dapat menggunakan sendiri wewenang yang telah diberikan melalui mandat, kecuali ditentukan lain dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

6. Dalam hal pelaksanaan wewenang berdasarkan mandat menimbulkan ketidakefektifan penyelenggaraan pemerintahan, Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang memberikan mandat dapat menarik kembali wewenang yang telah dimandatkan.

7. Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang memperoleh wewenang melalui mandat tidak berwenang mengambil keputusan dan/atau tindakan yang bersifat strategis yang berdampak pada perubahan status hukum pada aspek organisasi, kepegawaian, dan alokasi anggaran.

8. Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang memperoleh wewenang melalui mandat tanggung jawab kewenangan tetap pada pemberi mandat.



Menurut H. D. Stout seperti yang dikutip oleh Irfan Fachrudin dalam bukunya Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah, delegasi harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut:¹⁷

1. Delegasi harus definitif, artinya delegans tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu;
2. Delegasi harus berdasarkan ketentuan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan jika ada ketentuan yang memungkinkan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan.
3. Delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hierarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi.
4. Kewajiban memberikan keterangan (penjelasan), artinya delegans berwenang untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut.
5. Peraturan kebijakan (*beleidsregel*), artinya delegans memberikan instruksi (petunjuk) tentang penggunaan wewenang tersebut.

Kewenangan harus dilandasi oleh ketentuan hukum yang ada (konstitusi), sehingga kewenangan tersebut merupakan kewenangan yang sah. Dengan demikian, pejabat (organ) dalam mengeluarkan keputusan didukung oleh sumber kewenangan tersebut.

Dalam hukum tata pemerintahan (hukum administrasi), wewenang merupakan bagian yang sangat penting karena pemerintah baru dapat menjalankan fungsinya atas dasar wewenang yang diperolehnya. Keabsahan tindakan pemerintahan diukur berdasarkan wewenang yang

¹⁷ Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi terhadap Tindakan Pemerintah*, Bandung: Alumni, 2004, hlm 23.

diatur dalam peraturan perundang-undangan. Suatu kewenangan harus didasarkan pada ketentuan hukum yang berlaku sehingga bersifat sah.

Perihal kewenangan dapat dilihat dari konstitusi negara yang memberikan legitimasi kepada Badan Publik dan Lembaga Negara dalam menjalankan fungsinya. Wewenang adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan dan perbuatan hukum.¹⁸

Menurut Indroharto, wewenang dalam arti yuridis adalah suatu kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku untuk menimbulkan akibat-akibat hukum.¹⁹ Kemudian Philipus M. Hadjon mengemukakan ada 2 (dua) sumber untuk memperoleh wewenang yaitu atribusi dan delegasi. Namun dikatakan pula bahwa kadangkala mandat digunakan sebagai cara tersendiri dalam memperoleh wewenang.²⁰

Pendapat ini sejalan dengan pendapat yang dikemukakan oleh F.A.M Stroink dan J.G Steenbeek dalam bukunya Indroharto yang berpendapat bahwa cara perolehan wewenang pada hakikatnya melalui cara atribusi dan delegasi, sebagaimana dapat disimak dari pendapat beliau:

Hanya ada dua cara organ memperoleh wewenang, yaitu atribusi dan delegasi. Atribusi berkenaan dengan penyerahan suatu wewenang baru, sedangkan delegasi menyangkut pelimpahan wewenang yang telah ada

¹⁸ SF.Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia*, Yogyakarta: Liberty, 1997, hlm 154.

¹⁹ Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1991, hlm 68.

²⁰ Philipus M. Hadjon, dkk, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to the Indonesia Administrative Law)*, Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 1993, hlm 128-129.

(oleh organ yang telah memperoleh wewenang secara atributif) kepada organ lain; jadi delegasi secara logis selalu didahului oleh atribusi. Mandat tidak mengakibatkan perubahan apapun, sebab yang ada hanyalah hubungan internal, seperti menteri dengan pegawai untuk mengambil keputusan tertentu atas nama menteri, sementara secara yuridis wewenang dan tanggung jawab tetap berada pada organ kementerian. Pegawai memutuskan secara teknis, sedangkan menteri secara yuridis.²¹

Kewenangan organ (institusi) pemerintah adalah suatu kewenangan yang dikuatkan oleh hukum positif guna mengatur dan mempertahankannya. Tanpa kewenangan tidak dapat dikeluarkan suatu keputusan yuridis yang benar.²²

b. Otonomi Desa/Nagari

Nagari atau yang disebut nama lain merupakan subsistem dari pemerintahan negara Republik Indonesia menduduki posisi yang strategis, sebagai ujung tombak dalam penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, dan pelayanan bagi masyarakat. Berdasarkan pasal 18B Undang-Undang Dasar 1945, negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya yang bersifat istimewa. Oleh karena nagari merupakan salah satu kesatuan masyarakat hukum adat yang bersifat istimewa, maka kedudukan dan hak asal usulnya perlu dihormati. Keistimewaan nagari tersebut terletak pada otonominya yang muncul bersamaan dengan terbentuknya nagari itu sendiri.

²¹ *Op. Cit*, Indroharto, hlm 223.

²² *Op. Cit*, hlm 26.

Secara etimologi, perkataan otonomi itu berasal dari bahasa latin. yaitu *autonomous*, yang terdiri dari kata *auto* yang berarti sendiri dan *nomous* berarti hukum atau peraturan. Menurut Koesoemahatmadja, bahwa menurut perkembangan sejarahnya di Indonesia, otonomi itu selain mengandung arti perundangan juga mengandung arti pemerintahan. Akan tetapi pengertian secara etimologi ini saja masih belum memberikan gambaran yang tuntas mengenai apa yang dimaksud dengan otonomi itu. Menurut Wajong, otonomi adalah kebebasan untuk memelihara dan mewujudkan kepentingan khusus dengan keuangan sendiri, menentukan keuangan sendiri, menentukan hukum sendiri dan berpemerintahan sendiri.²³

Selanjutnya Syafrudin, menyatakan bahwa istilah otonomi mempunyai makna kebebasan atau kemandirian tetapi bukan kemerdekaan, namun yang berarti wujud kesempatan yang harus dipertanggungjawabkan. Manan berpendapat, bahwa otonomi itu bukan hanya sekedar hak mengurus rumah tangga sendiri, yang lebih penting adalah hak untuk mengatur rumah tangga sendiri. Hak mengatur mengandung arti adanya kebebasan untuk menentukan cara-cara mengurus dan menyelenggarakan urusan-urusan dan kepentingan rumah tangganya.²⁴ Masih banyak lagi perumusan yang dikemukakan oleh para ahli tentang apa sebenarnya yang dimaksud otonomi itu, namun pada dasarnya selalu terlihat otonomi itu merupakan suatu hak atau wewenang

²³ RDH Koesoemahatmadja dan J. Wajong dalam Syafrizal, *Perbandingan Otonomi Desa Menurut Undang-Undang No. 5/1975 Dengan Otonomi Daerah Menurut Undang-Undang No 5/ 1974* (Studi Kasus Kab Dati II Padang Pariaman), Skripsi Fakultas Hukum Unand, Padang, 1991, hlm 13.

²⁴ Ateng Syafrudin dan Bagir Manan dalam Syafrizal, *Ibid*, hlm 13-15.

dari suatu pemerintahan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Desa sejak dahulu telah memiliki otonomi yaitu, hak/ wewenang untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, lazimnya disebut otonomi desa (nagari).²⁵ Menurut Wasistiono bahwa otonomi desa atau yang semacam itu adalah hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri yang muncul bersamaan dengan terbentuknya desa atau nagari dengan batas-batas berupa urusan yang belum diatur oleh pemerintah tingkat atasnya dalam rangka memenuhi kebutuhan hidup dan penghidupan masyarakat bersangkutan.²⁶

Desa (nagari) yang berotonomi tersebut merupakan subjek hukum, artinya dapat melakukan tindakan-tindakan hukum seperti: 1) mengambil keputusan yang dapat mengikat segenap warganya atau pihak lain sepanjang menyangkut penyelenggaraan rumah tangganya. 2) memilih pimpinan pemerintahannya. 3) memiliki harta benda dan kekayaan termasuk tanah. 4) melakukan tindakan untuk menggali dan menetapkan sumber-sumber keuangan, menyusun anggaran. 5) menyelenggarakan gotong royong dan 6) menyelenggarakan peradilan sendiri, serta 7) menyelenggarakan usaha-usaha lain demi kesejahteraan masyarakatnya.²⁷

Menurut Ndraha, sekalipun otonomi desa atau yang semacam dengan itu terjadi perubahan bobotnya, namun ada unsur-unsur penting yang tidak mudah berubah, yaitu : 1) adanya adat tertentu yang mengikat

²⁵ Taliziduhu Ndraha, *Dimensi-dimensi Pemerintahan Desa*, Jakarta, Bumi Aksara, 1991, hlm 6.

²⁶ Sadu Wasistiono, *Kepala Desa dan Dinamika Pemilihannya*, Bandung, CV. Mekar Rahayu, 1993, hlm 16.

²⁷ *Ibid*, hlm 17.

dan ditaati oleh masyarakat, 2) mempunyai tanah, pusaka, dan kekayaan serta sumber-sumber pendapatan tertentu yang menjadi urusan rumah tangganya sendiri, 3) adanya kepala pemerintahan yang dipilih oleh dan dari kalangan masyarakat yang bersangkutan, 4) adanya lembaga perwakilan untuk musyawarah sepanjang urusan rumah tangganya.²⁸

Walaupun otonomi desa atau nagari sudah mengalami berbagai perubahan, namun karakteristiknya masih dapat dibedakan dengan otonomi daerah yang digambarkan sebagai berikut:

a. Karakteristik otonomi desa atau nagari meliputi: 1) sudah ada sejak zaman dulu, 2) diatur berdasarkan hukum adat, yang pada hakekatnya tumbuh di dalam masyarakat, 3) isi otonominya itu seakan-akan tidak terbatas dan bersifat fleksibel, elastis, dan kenyal, 4) diperoleh secara tradisional yang bersumber dari hukum adat, 5) aspek mengaturnya semakin merosot karena satu persatu diatur oleh pemerintah lebih tinggi, 6) bobot isinya di wilayah perkotaan semakin ringan, 7) lebih bersifat nyata dan materiil.

b. karakteristik otonomi daerah meliputi: 1) baru dikenal di Indonesia sejak awal abad 20, 2) konsepnya berasal dari barat, 3) didistribusikan oleh pemerintah pusat berdasarkan prinsip desentralisasi, 4) isinya terbatas yang diatur dengan ketentuan perundangan dan relatif tidak berubah, 5) aspek mengaturnya makin lama makin meningkat, 6) sama bobotnya baik di wilayah perkotaan maupun di wilayah pedesaan, 7) lebih bersifat formal.²⁹

²⁸ *Op. Cit*, Syafrizal, hlm 8.

²⁹ *Ibid*, hlm 9.

Ada tiga hal yang selalu melekat pada otonomi nagari yaitu: 1) mempunyai hukum adat tertentu yang berlaku bagi masyarakatnya, 2) adanya hak untuk mempunyai harta kekayaan sendiri untuk kelangsungan atau kepentingan bersama masyarakat nagari itu sendiri, dan 3) adanya hak untuk memilih pemimpinnya sendiri. Dalam perkembangannya, bahwa otonomi nagari hanyalah merupakan bagian dari urusan yang diselenggarakan oleh pemerintah nagari, karena di samping urusan otonomi nagari itu juga ada urusan pemerintahan tingkat atas yang di desentralisasikan pelaksanaannya ke nagari.

Pembahasan mengenai pemerintahan desa, tentunya kita tidak bisa lepas dari perspektif sejarah tentang dinamika pemerintahan desa di Indonesia sebagai eksese dari terjadinya perubahan aktor, konfigurasi politik dan bahkan sampai pada masalah yang menyangkut dasar negara dan bentuk negara. Dari perkembangan sejarahnya tampak bahwa desa yang semula otonom dan demokratis, kemudian menjadi tidak berdaya karena himpitan intern dan ekstern. Himpitan intern karena munculnya kekuasaan di atasnya yang sifatnya menaklukkan desa, dimana pemerintah tidak memberikan kesempatan kepada rakyat desa untuk berkembang, malah justru sebaliknya.³⁰ Secara garis besar dinamika pemerintahan desa di Indonesia dapat dijelaskan dalam tiga fase, yaitu:³¹

³⁰ Soewarno, *Demokrasi Desa di Indonesia, Melacak Akar dan sejarahnya*, dalam *Arus Bawah Demokrasi, Otonomi dan Pemberdayaan Desa*, Yogyakarta, PT. Pustaka Utama, 2000, hlm 166 - 167.

³¹ Suhartono dkk, *Politik Lokal, Parlemen Desa : Awal Kemerdekaan Sampai Jaman Otonomi Daerah*, Yogyakarta, PT. Pustaka Utama, 2001, hlm 37 - 59.

a. Di masa Feodal

Jaman feodal merupakan jaman dimana susunan masyarakat dan dinamikanya sangat ditentukan oleh pemilikan tanah dan kekuasaan politik ditentukan oleh akses pemilikan tanah. Rakyat adalah hamba sahaya di hadapan raja. Konsep ini diperkuat dengan menempatkan posisi raja sebagai wakil Tuhan di bumi sehingga tindakan raja tidak ada yang mengontrol kecuali Tuhan. Dari konsep yang demikian ini lahirlah stratifikasi kekuasaan dalam masyarakat, khususnya masyarakat Jawa, bahwa raja dan pendukung dekat (orang-orang disekitar) raja, adalah pusat kekuasaan.

Sedangkan dalam upaya menciptakan kepatuhan rakyat kepada raja, maka diciptakan penguasa lokal (elit lokal) sampai pada tingkat yang paling bawah, yaitu *bekel*. *Bekel* atau *lurah desa* berfungsi sebagai organ kontrol, untuk mengawasi petani, agar setia dan bersedia membayar pajak. Fungsi Kepala Desa bukan saja pengumpul pajak (*tax collector*), tetapi juga *power holder*. Kepala Desa berhak mengeluarkan petani dari desa. Dalam masyarakat patrimonial, loyalitas rakyat juga merupakan syarat yang tidak dapat ditawar. Oleh karena itu ikatan patron-klien menjadi pengikat loyalitas rakyat. Sehingga desa merupakan wilayah kekuasaan raja yang berfungsi sebagai: (1) Penyediaan barang kebutuhan material, sebagai penyetor pajak dari hasil kerja petani; (2) Sebagai penyedia tenaga kerja dan sekaligus pasukan bila sewaktu-waktu raja membutuhkan. Dengan demikian elit lokal, *bekel* atau *lurah desa*

bukan berfungsi sebagai wahana penyalur kehendak rakyat, sebaliknya menjadi kaki tangan penguasa (raja), yang justru menekan rakyat.

b. Di masa Kolonial (penjajahan)

Situasi desa pada masa kolonial secara garis besar dapat digambarkan sebagai berikut: (1), situasi dan kondisi desa, sangat ditentukan oleh sistem kekuasaan negeri (institusi supra desa). Bentuk dan struktur pemerintahan, hubungan antara perangkat desa dan rakyat, dan hubungan antara desa dengan kalangan penguasa, ditentukan pula oleh kepentingan dari pihak penjajah. Meskipun ada nuansa otonomi, namun hal tersebut tidak lepas dari (skema) eksploitasi. (2), Elit desa atau penguasa desa, pada dasarnya lebih menunjukkan kedekatannya dengan penguasa supra desa. Hal ini menunjukkan bahwa elit lokal lebih berfungsi sebagai mediator, perantara atau bahkan alat politik dari penguasa jajahan, dan tidak menjalankan fungsi memberikan perlindungan ataupun sebagai wahana memperjuangkan aspirasi rakyat. Apabila terjadi perubahan skema kekuasaan sendiri, tidak disebabkan oleh desakan arus bawah, melainkan sebagai akibat dari pergeseran atau perubahan konfigurasi kekuasaan. Sehingga ketergantungan rakyat desa dengan kekuatan supra desa, elit, pada dasarnya sangat besar.

c. Paska Kemerdekaan

Pada awal kemerdekaan, terdapat beberapa peristiwa penting yang berkaitan dengan proses demokratisasi dan penataan

pemerintahan, baik pusat maupun daerah dan bahkan desa, yaitu: (1) Terjadinya perubahan-perubahan susunan politik. Perubahan penting yang pertama adalah Proklamasi Kemerdekaan dan penetapan UUD 1945, yang berarti perubahan dari pemerintahan kolonial kepada pemerintahan nasional. Namun demikian UUD 1945 sebagai dokumen penting dalam penyelenggaraan negara cenderung memperlihatkan watak sentralistis kekuasaan. Sehingga struktur kekuasaan yang terbangun adalah suatu struktur kekuasaan yang solid dengan kekuasaan terbesar pada eksekutif. (2) Terjadinya peristiwa politik yang mengguncang, yang disebut sebagai pemberotakan, sehingga membawa akibat terjadinya perubahan konfigurasi politik nasional.

Dalam perjalanan sejarah ketatanegaraan Indonesia paska kemerdekaan, sampai dengan tahun 1960-an, desa tidak diatur dalam undang-undang tersendiri. Baru pada tahun 1965, keluarlah Undang-undang Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desa Praja. Undang-undang ini mencabut semua peraturan perundang-undangan yang mengatur desa sejak zaman Belanda dan zaman Jepang. Desa Praja yang akan dibentuk merupakan peningkatan desa atau dengan nama lain seperti nagari menjadi Daerah Tingkat III, yang kecuali mengurus rumah tangganya juga diserahi urusan dari Daerah Tingkat II. Desa Praja dipimpin oleh Kepala Desa Praja yang didampingi lembaga legislatif Musyawarah Desa Praja. Namun Undang-undang Nomor 19 Tahun 1965 tidak sempat diberlakukan karena terjadi pemberontakan 30 September 1965.³²

³² *Op. Cit.*, Soewarno, hlm 164.

Sedangkan pada masa orde baru, dinamika pemerintahan desa juga tidak bisa lepas dari konfigurasi dan dinamika politik-kekuasaan supra desa, dimana melalui UU Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa, kekuasaan orde baru telah menempatkan desa sebagai organisasi pemerintahan terendah langsung di bawah Camat. Meskipun pemerintahan orde baru telah berusaha menciptakan suasana demokratis dengan membentuk Lembaga Musyawarah Desa (LMD) sebagai penyalur dan penampung aspirasi masyarakat di tingkat desa, namun rezim ini tetap mengikat pemerintahan desa dengan menempatkan Kepala Desa sekaligus sebagai Ketua LMD dan juga LKMD. Rakyat diinstruksi lewat Kepala Desa, sehingga pemerintah pusat dapat melaksanakan programnya secara penuh di desa.³³

Melihat perjalanan sejarah dinamika pemerintahan desa tersebut, sangatlah jelas bahwa desa sebagai suatu komunitas masyarakat mengalami dan menjalani suatu dinamika, yang sebagian besar sangat ditentukan oleh supra desa. Pilihan bentuk (format) pengaturan desa, bukan merupakan pilihan yang serta merta melibatkan, dan berangkat dari kebutuhan atau pilihan sadar rakyat. Sehingga proses politik yang terjadi merupakan realisasi dari skema satu arah, dalam mana segala sesuatu telah diputuskan oleh “atasan” dan rakyat desa diposisikan sebagai “bawahan” yang harus menerima atau menjalankan keputusan yang sudah ada.³⁴

Namun demikian, di era reformasi meskipun dinamika pemerintahan desa tetap tidak bisa lepas dari kekuasaan dan pengaruh supra desa, namun pengaturan mengenai pemerintahan desa telah menunjukkan adanya upaya pemerintah untuk mengembalikan otonomi dan desentralisasi yang merupakan akar sejarah dari

³³ *Ibid*, hlm 165.

³⁴ *Op.Cit*, Suhartono dkk, hlm 59 - 60.

desa-desa di Indonesia. Melalui Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, dihadirkan lembaga perwakilan rakyat di tingkat desa yang disebut Badan Perwakilan Desa (BPD). Badan ini merupakan bagian dari pemerintahan desa yang mempunyai kedudukan sejajar dan menjadi mitra kerja Kepala Desa dalam penyelenggaraan pemerintahan desa. Hal ini sebagaimana disebutkan dalam pasal 94 Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, bahwa : “ di desa di bentuk Pemerintah Desa dan Badan Perwakilan Desa, yang merupakan Pemerintahan Desa”.

Dalam penjelasan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 disampaikan bahwa Pemerintahan Desa merupakan sub sistem pemerintahan nasional dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya. Lebih lanjut dijelaskan dalam pasal 99 Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 bahwa kewenangan desa mencakup: 1) Kewenangan yang sudah ada berdasarkan hak-hak asal-usul desa; 2) Kewenangan yang oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku belum dilaksanakan oleh daerah dan pemerintah pusat; 3) Tugas pembantuan dari pemerintah pusat, pemerintah propinsi, dan atau pemerintah kabupaten.

Sedangkan landasan pengaturan mengenai pemerintahan desa adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi, dan pemberdayaan masyarakat. Sehingga hubungan pemerintahan kabupaten dengan pemerintahan desa bukan hubungan atasan-bawahan tetapi hubungan koordinatif.³⁵

³⁵ Tim P3M- OTDA DAN Good Governance Care Jawa Timur, *Panduan Pemberdayaan Badan Perwakilan Desa (BPD)* , Surabaya, Kreasindo Media Graha, 2002, hlm 4.

Selanjutnya dalam pasal 95 Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, dijelaskan bahwa Pemerintah Desa terdiri dari Kepala Desa atau yang disebut dengan nama lain Perangkat Desa. Kemudian dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 64 Tahun 1999 tentang Pedoman Umum Pengaturan mengenai Desa, pasal 8 ayat (2) dijelaskan bahwa Perangkat Desa dapat terdiri atas: 1) Unsur Staf, yaitu pelayanan seperti Sekretaris Desa dan Tata Usaha; 2) Unsur Pelaksana, yaitu unsur pelaksana teknis lapangan seperti Urusan Pamong Tani Desa dan Urusan Keamanan; 3) Unsur Wilayah, yaitu unsur pembantu Kepala Desa di wilayah bagian Desa seperti Kepala Dusun. Yang jumlah dan sebutannya sesuai kebutuhan dan kondisi sosial budaya masyarakat setempat.

Kepala Desa dipilih langsung oleh penduduk desa dari calon yang memenuhi syarat. Masa jabatan Kepala Desa paling lama sepuluh tahun atau dua kali jabatan terhitung sejak tanggal pelaksanaan pelantikan. Sedangkan tugas dan kewajiban Kepala Desa adalah sebagai berikut: 1) Memimpin penyelenggaraan Pemerintah Desa; 2) Membina kehidupan masyarakat Desa; 3) Membina perekonomian Desa; 4) Memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat Desa; 5) Mendamaikan perselisihan masyarakat di Desa; 6) Mewakili desanya di dalam dan di luar pengadilan dan dapat menunjuk kuasa hukumnya; 7) Mengajukan Rancangan Peraturan Desa dan bersama BPD menetapkan Peraturan Desa; 8) Menjaga kelestarian adat istiadat yang hidup dan berkembang di Desa yang bersangkutan (Pasal 16 Permendagri Nomor 64 Tahun 1999 tentang Pedoman Umum Pengaturan mengenai Desa).

Dalam menjalankan tugas dan kewajibannya tersebut Kepala Desa wajib bersikap dan bertindak adil, tidak diskriminatif serta tidak mempersulit dalam

memberikan pelayanan kepada masyarakat. Kepala Desa memimpin penyelenggaraan Pemerintahan Desa berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama BPD. Dalam menjalankan tugas dan kewajibannya Kepala Desa bertanggung jawab kepada rakyat melalui BPD dan menyampaikan laporan mengenai pelaksanaan tugasnya kepada Bupati dengan tembusan kepada Camat. Kepala Desa diberhentikan oleh Bupati atau usul BPD (Permedagri Nomor 64 Tahun 1999).

Sedangkan Perangkat Desa membantu Kepala Desa dalam pelaksanaan tugas dan kewajibannya. Dalam pelaksanaan tugas tersebut Perangkat Desa bertanggung jawab kepada Kepala Desa. Perangkat Desa dapat dipilih dan atau diangkat tanpa pemilihan sesuai dengan kondisi sosial budaya masyarakat setempat, dari penduduk desa yang memenuhi persyaratan. Perangkat Desa ditetapkan dengan keputusan Kepala Desa setelah mendapatkan persetujuan BPD. Sedangkan Badan Perwakilan Desa (BPD) adalah lembaga perwakilan rakyat di tingkat desa. BPD memiliki kedudukan yang setara dan merupakan mitra Kepala Desa. BPD berfungsi mengayomi adat istiadat, membuat peraturan desa, menampung, dan menyalurkan aspirasi masyarakat, dan melakukan pengawasan atas kinerja Kepala Desa dan Perangkat Desa.³⁶

Kedudukan BPD dalam pemerintahan desa adalah mitra yang sejajar dengan Kepala Desa. Hal ini sebagaimana yang disebutkan dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 pasal 105 ayat (3) yang menyatakan bahwa BPD bersama dengan Kepala Desa menetapkan Peraturan Desa. BPD sebagai badan perwakilan merupakan wahan untuk melaksanakan demokrasi berdasarkan Pancasila.

³⁶ *Ibid*, hlm 8.

Keanggotaan BPD terdiri dari pemuka-pemuka masyarakat yang dipilih dari dan oleh rakyat setempat dengan masa kerja selama 5 (lima) tahun.

Pasal 36 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 64 Tahun 1999, menjelaskan bahwa fungsi BPD meliputi: 1) Mengayomi yaitu menjaga agar kelestarian adat istiadat yang hidup dan berkembang di desa yang bersangkutan sepanjang menunjang kelangsungan pembangunan; 2) Legislasi yaitu merumuskan dan menetapkan Peraturan Desa bersama-sama Kepala Desa; 3) Pengawasan yaitu meliputi pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Desa, Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa serta Keputusan Kepala Desa; 4) Menampung aspirasi masyarakat yaitu menangani dan menyalurkan aspirasi yang diterima dari masyarakat kepada Pejabat atau Instansi yang berwenang.

Pelaksanaan fungsi BPD tersebut ditetapkan dalam peraturan tata tertib BPD. Untuk memperlancar pelaksanaan tugas dan kewajiban BPD, pimpinan BPD dibantu oleh Sekretaris BPD yang dipimpin oleh seorang sekretaris BPD dibantu oleh staf sesuai kebutuhan yang diangkat oleh pemerintah desa atas persetujuan pimpinan BPD dan bukan dari perangkat desa. (Permendagri Nomor 64 Tahun 1999 pasal 38).

Dalam melaksanakan fungsi dan peran, BPD memiliki wewenang sebagai berikut: 1) Menetapkan calon Kepala Desa setelah melalui proses menyerap dan menampung aspirasi masyarakat dan penilaian kelayakan dan ketepatan calon; 2) Menilai pertanggungjawaban pelaksanaan pemerintahan desa oleh Kepala Desa; 3) Menilai pelaksanaan Peraturan Desa oleh Kepala Desa dan seluruh jajaran perangkat desa; 4) Mengusulkan pemberhentian Kepala Desa apabila terbukti tidak mampu melaksanakan tugas dan atau melanggar peraturan perundang-

undangan atau norma susila; 5) Memberikan saran kepada Kepala Desa ke arah perbaikan kinerja pemerintahan desa.³⁷

Sedangkan hak-hak Badan Perwakilan Desa meliputi:

1) Menilai pertanggungjawaban Kepala Desa; 2) Memberikan teguran kepada Kepala Desa atas penyelenggaraan pemerintahan yang dianggap melanggar ketentuan/peraturan perundang-undangan yang berlaku atau kesepakatan desa; 3) Meminta keterangan (klarifikasi) terhadap isu/masalah yang berkembang di masyarakat yang dianggap mengganggu jalannya pemerintahan desa; 4) Mengadakan penyelidikan terhadap dugaan peyalahgunaan jabatan dan wewenang oleh Kepala Desa dan atau perangkat desa; 5) Mengajukan rancangan Peraturan Desa; 6) Mengadakan perbahan Rancangan Peraturan Desa bersama Kepala Desa; 7) Menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa bersama Kepala Desa; 8) Mengajukan pernyataan pendapat terhadap jalannya pemerintahan desa; 9) Menetapkan tata tertib BPD.

Adapun kewajiban Badan Perwakilan Desa antara lain:

1) Membahas dan memusyawarahkan dalam rapat-rapat BPD bersama Kepala Desa dalam proses penetapan kebijakan desa. Anggota dan atau pimpinan BPD, termasuk Ketua, tidak boleh memutuskan kebijakan sendiri;

2) Membahas dan memusyawarahkan rancangan Peraturan Desa (termasuk Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa) bersama Kepala Desa; 3) Menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat untuk dijadikan masukan

³⁷ *Ibid*, hlm 11.

dan pertimbangan dalam penyusunan kebijakan desa; 4) Menetapkan keputusan desa.³⁸

2. Kerangka Konseptual

Untuk mempermudah pembahasan dalam penelitian ini berikut definisi operasional yang dimaksud dalam judul penelitian ini sebagai berikut:

a) Pengelolaan

Pengelolaan adalah proses yang memberikan pengawasan pada semua hal yang terlibat dalam pelaksanaan kebijaksanaan dan pencapaian tujuan.³⁹

b) Konsep Nagari

Menurut Pasal 1 angka 7 Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 2 Tahun 2007 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Nagari:

Nagari adalah kesatuan masyarakat hukum adat yang memiliki batas-batas wilayah tertentu, dan berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan filosofi adat Minangkabau (*Adat Basandi syarak, Syarak Basandi Kitabullah*) dan atau berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam wilayah Provinsi Sumatera Barat.

Sedangkan dalam pasal 1 angka (7) Peraturan Daerah Kabupaten Solok Nomor 7 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Nagari:

Nagari adalah kesatuan masyarakat hukum adat dalam daerah yang terdiri dari beberapa suku yang tergabung dalam Kerapatan Adat Nagari yang mempunyai wilayah tertentu batas-batasnya, mempunyai harta kekayaan sendiri, serta berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

³⁸ *Ibid*, hlm 12.

³⁹ <http://kamusbahasaindonesia.org/pengelolaan> /mirip, diakses pada tanggal 6 April

c) Pasar Nagari

Pasar Nagari adalah pasar yang dimiliki oleh nagari, dikelola oleh seorang kepala pasar yang dalam kedudukan dan tugasnya bertanggung jawab kepada Komisi Pasar yang diketuai oleh Ketua Kerapatan Adat Nagari.⁴⁰

d) Kekayaan Nagari

Kekayaan Nagari adalah kekayaan yang telah ada atau yang kemudian menjadi milik dan kekayaan nagari, baik bergerak maupun yang tidak bergerak yang tidak diserahkan kepada Pemerintah Desa/Kelurahan dan Negara.⁴¹

F. Metode Penelitian

Penelitian pada umumnya bertujuan untuk memenuhi kebutuhan terhadap objek penulisan atau suatu karya ilmiah guna mendapatkan informasi-informasi, pokok-pokok pikiran dan pendapat lainnya dari pakar sesuai dengan ruang lingkup yang diteliti. Kegiatan ilmiah yang dilakukan secara metodologis berarti dilakukan sesuai dengan metode atau secara sistematis yang berarti dilakukan berdasarkan suatu sistem.⁴²

Inti dari metode penelitian hukum adalah mengurangi tentang cara bagaimana suatu penelitian itu harus dilakukan.⁴³ Tanpa adanya metodologi yang jelas dan tepat, mustahil penelitian dapat mencapai hasil yang akan memuaskan.

Untuk memperoleh data yang sesuai dengan masalah yang penulis angkat, maka penulis menggunakan metode sebagai berikut:

1. Pendekatan Masalah

⁴⁰ Fahmy Rasyad, *Himpunan Peraturan Perundangan Tentang Pemerintahan Desa dan Nagari di Sumatera Barat*, Bukittinggi: CV. Usaha Ikhlas, 1991, hlm 679.

⁴¹ *Ibid*, hlm 675.

⁴² Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum Dalam Praktik*, Jakarta: Sinar Grafika, 2002, hlm

2.

⁴³ *Ibid*, hlm 17.

Pendekatan masalah dilakukan secara yuridis empiris yakni pendekatan masalah melalui penelitian hukum kepada usaha untuk mencapai tujuan-tujuan serta memenuhi kebutuhan kongkrit dalam masyarakat.⁴⁴ Dengan melihat norma hukum yang berlaku dan menghubungkannya dengan fakta yang ada di lapangan sehubungan dengan permasalahan yang ditemui dalam penelitian.

2. Sifat Penelitian

Sifat penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah bersifat deskriptif, dimaksudkan untuk mendiskripsikan secara sistematis, faktual dan akurat, terhadap suatu populasi dan daerah tertentu mengenai sifat-sifat dan karakteristik atau faktor tertentu.⁴⁵ dalam hal ini mengenai pengelolaan Pasar Nagari Muaro Paneh.

G. Jenis dan Sumber

Data a. Jenis Data

1. Data Primer

Data primer merupakan data yang diperoleh langsung didapatkan di lapangan melalui penelitian.⁴⁶ Data primer yang dikumpulkan ini adalah data tentang bagaimana pengelolaan Pasar di Nagari Muaro Paneh Kabupaten Solok.

2. Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang bersumber dari dokumen-dokumen

⁴⁴Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta: Rajawali Pers, 2011, hlm 68.

⁴⁵*Ibid*, hlm 35.

⁴⁶*Ibid*, hlm 12.

resmi, buku, hasil penelitian berwujud laporan. Sumber data sekunder utama dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1) Bahan hukum primer

Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang mempunyai otoritas,⁴⁷ dan berkaitan dengan pokok pembahasan, berbentuk peraturan perundang-undangan atau peraturan lainnya. Bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini antara lain:

- 
- 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 Daerah Kabupaten Solok Nomor 7 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Nagari.
 - e) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 42 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Pasar Desa.
 - f) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 20 Tahun 2012 tentang Pengelolaan dan Pemberdayaan Pasar Tradisional.
 - g) Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 2 Tahun 2007 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Nagari.

⁴⁷ Zainudin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Sinar Grafka, 2009, hlm 47.

h) Peraturan Bupati Solok Nomor 46 Tahun 2009 tentang Pedoman Pengelolaan Pasar Tradisional Atau Pasar Nagari di Kabupaten Solok.

2) Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder merupakan bahan hukum yang berasal dari literatur-literatur dan hasil penelitian berupa:

a) Bagian bahan atau buku-buku bacaan dan literatur-literatur yang berkaitan dengan masalah ini.

b) Keterangan para pakar atau ahli, hasil penelitian yang di publikasikan dalam jurnal hukum, makalah dan lain-lainnya.

3) Bahan hukum tersier

Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder.⁴⁸ Bahan hukum tersier dalam penelitian ini berupa kamus yang digunakan untuk membantu penulis dalam menterjemahkan berbagai istilah yang digunakan dalam penelitian ini, serta *browsing* internet yang membantu penulis untuk mendapatkan bahan untuk penulisan yang berhubungan dengan masalah penelitian.

b. Sumber Data

1) Penelitian Kepustakaan (*library research*)

⁴⁸ *Op. Cit*, Bambang Sunggono, hlm 114.

Bersumber pada data yang tersedia yang pernah ditulis peneliti sebelumnya.⁴⁹ Studi kepustakaan dilakukan di beberapa tempat yaitu pustaka pusat Universitas Andalas, Pustaka Fakultas Hukum Universitas Andalas, dan Pustaka Daerah maupun sumber dan bahan bacaan lainnya.

2) Penelitian Lapangan (*field research*)

Penelitian dilakukan di lapangan yaitu diperoleh langsung dari masyarakat.⁵⁰ Penelitian lapangan ini akan dilakukan di pemerintahan Nagari Muaro Paneh dan Masyarakat Nagari Muaro Paneh.

c. Teknik pengumpulan data

Dalam pengumpulan data maka tindakan teknis yang dilakukan adalah:

- 1) Observasi atau pengamatan merupakan suatu teknik penelitian awal atau prapenelitian yang dapat memberikan gambaran umum atau awal dari suatu permasalahan yang diteliti, sehingga dengan observasi ini didapatkan suatu pandangan awal di lapangan yang berhubungan dengan masalah yang akan diteliti.
- 2) Studi dokumen merupakan suatu teknik pengumpulan data yang dilakukan melalui data tertulis dengan menggunakan *content analysis*, yakni dengan menganalisis dokumen-dokumen yang penulis dapat di lapangan yang berhubungan dengan masalah yang

⁴⁹*Ibid*, hlm 52.

⁵⁰Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian hukum*, Jakarta: UI-Press, 1986, hlm 10.

diteliti.⁵¹

- 3) Wawancara adalah melakukan tanya jawab dengan menggunakan komunikasi dua arah antara penanya dan narasumber.⁵² Pada teknik wawancara ini penulis melakukan komunikasi langsung dengan responden yang terkait dengan tema penelitian penulis, yakni dengan pegawai yang mengelola kekayaan nagari seperti pemerintah nagari Muaro Paneh, dan Komisi Pasar.

d. Pengolahan data dan Analisis data

1. Pengolahan Data

Pengolahan data secara sistematis melalui proses *editing*., yaitu penulis akan merapikan kembali data yang telah diperoleh dengan memilih data yang sesuai dengan keperluan dan tujuan penelitian sehingga didapatkan suatu kesimpulan akhir secara umum yang nantinya akan dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan kenyataan yang ada.

2. Analisis Data

Dari data yang diolah untuk selanjutnya dilakukan analisis data. Analisis data yang digunakan adalah analisis kualitatif yaitu data tidak berupa angka sehingga tidak menggunakan rumus statistik tetapi menilai berdasarkan logika dan diuraikan dalam bentuk kalimat kalimat yang kemudian dihubungkan dengan peraturan perundang undangan, pendapat para sarjana , pendapat

⁵¹ *Ibid*, hlm 21.

⁵² Burhan Bungin, *Analisis Data Penelitian Kualitatif “Pemahaman Filosofis dan Metodologis ke Arah Penguasaan Model Aplikasi”*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, 2003, hlm 67.

pihak terkait dan logika dari penulis.

H. Sistematika Penulisan

Untuk terarahnya penulisan tesis ini maka penulis perlu membuat sistematika penulisan :

BAB I : PENDAHULUAN

Dalam bab ini penulis akan membahas tentang latar belakang dari permasalahan yang akan diteliti yang akan dilanjutkan dengan menjelaskan tentang rumusan masalah, tujuan dan manfaat yang hendak dicapai, kerangka teoritis dan konseptual serta metode yang digunakan dalam penelitian ini, sistematika ini diakhiri dengan penyusunan daftar pustaka sementara.

BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

Menjelaskan tinjauan umum tentang nagari, tinjauan umum tentang pemerintahan nagari, serta pengelolaan pasar sebagai salah satu kekayaan nagari.

BAB III : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Menjelaskan pokok permasalahan tentang proses pembentukan pengurus pasar ternak sebagai pasar nagari di Muaro Paneh, proses pengelolaan pasar ternak sebagai kekayaan nagari di Muaro Paneh Kabupaten Solok dan hubungan pemerintah daerah dengan pemerintah nagari dalam pengelolaan pasar ternak sebagai kekayaan nagari Muaro Paneh Kabupaten Solok.

BAB IV : PENUTUP

Pada bab ini berisikan tentang kesimpulan yang akan diambil dari penulisan ini tesis ini dan saran-saran apa yang akan penulis berikan agar penulisan tesis ini bermanfaat hendaknya bagi semua pihak.

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

