

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 (selanjutnya disebut dengan UUD 1945) menyatakan bahwa “Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik”. Indonesia merupakan suatu negara dengan bentuk negara kesatuan dan bentuk pemerintahan republik. Soehino dalam bukunya yang berjudul “Ilmu Negara” mengemukakan, bahwa:¹

“Negara kesatuan adalah negara yang tidak tersusun dari beberapa negara, melainkan hanya terdiri atas satu negara, sehingga tidak ada negara di dalam negara. Dengan demikian dalam negara kesatuan hanya ada satu pemerintah, yaitu pemerintah pusat yang mempunyai kekuasaan serta wewenang tertinggi dalam bidang pemerintahan negara, menetapkan kebijakan pemerintahan dan melaksanakan pemerintahan negara baik di pusat maupun di daerah-daerah”.

Berbeda dengan negara federasi, Soehino menjelaskan:²

“Negara federasi adalah negara yang bersusunan jamak, maksudnya negara ini tersusun dari beberapa negara yang semula telah berdiri sendiri sebagai negara yang merdeka dan berdaulat, mempunyai Undang-Undang Dasar sendiri, tetapi kemudian karena sesuatu kepentingan, negara-negara tersebut saling menggabungkan diri untuk membentuk suatu ikatan kerja sama yang efektif. Negara kesatuan adalah negara apabila kekuasaan tidak terbagi dan negara serikat apabila kekuasaan dibagi antar pemerintah federal dengan negara bagian”.

Mengenai negara kesatuan, Ni'matul Huda mengemukakan bahwa:³

“Negara kesatuan dideklarasikan oleh para pendirinya saat kemerdekaan dengan mengklaim seluruh wilayahnya sebagai bagian dari suatu negara,

¹ Soehino, *Ilmu Negara*, Liberty, Yogyakarta, 2000, hlm. 224.

² *Ibid.*

³ Ni'matul Huda, *Sejarah Ketatanegaraan Indonesia Pilihan atas Federalisme atau Negara Kesatuan*, UII Press, Yogyakarta, 2004, hlm. 22.

negara tidak dibentuk berdasarkan kesepakatan, setelah itu baru dibentuk wilayah atau daerah di bawahnya. Kewenangan yang didapat oleh daerah merupakan pelimpahan dari pemerintah pusat untuk diatur sebagian”.

Menurut Miriam Budiardjo “Negara kesatuan hanya ada satu pemerintah saja, dalam negara ini ikatan serta integrasi sangat kokoh”⁴ dan menurut M. Kusnardi dan Bintan R. Saragih:⁵

“Disebut negara kesatuan apabila pemerintah pusat dan pemerintah daerah tidak sama dan tidak sederajat, kekuasaan pusat lebih menonjol dan tidak ada saingan bagi badan legislatif pusat dalam membuat undang-undang, kekuasaan pemerintah daerah hanya bersifat derivatif. Intinya negara kesatuan tidak mengenal ada negara dalam negara, pemerintahan yang berdaulat hanya satu yakni pemerintah pusat. Kekuasaan yang ada di tangan pemerintah daerah merupakan mandat atau wewenang dari pusat dan tidak boleh hukum daerah bertentangan dengan hukum nasional, peraturan pusat tidak lagi memerlukan pengakuan dari daerah”.

Abdul Rahman dan Andi Baso Madiung mengemukakan bahwa negara kesatuan ada 2 (dua) macam:⁶

1. Negara Kesatuan Sentralisasi
Negara kesatuan yang semua urusan pemerintahannya diatur dan diurus oleh pemerintah pusat, sedangkan daerah hanya tinggal melaksanakan saja semua kebijaksanaan yang ditetapkan pemerintah pusat.
2. Negara Kesatuan Desentralisasi
Negara kesatuan yang semua urusan pemerintahannya tidak diurus sepenuhnya oleh pemerintah pusat, melainkan sebagian urusan pemerintahannya didelegasikan atau diberikan kepada daerah-daerah untuk menjadi urusan rumah tangga daerah masing-masing. Dalam negara kesatuan sistem desentralisasi daerah berstatus sebagai daerah otonom.

Indonesia sebagai negara kesatuan menganut sistem desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, dengan memberikan kesempatan dan

⁴ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik (Edisi Revisi) Cet.IV*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2010, hlm. 270.

⁵ M. Kusnardi dan Bintan R. Saragih, *Ilmu Negara*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 2000, hlm. 207.

⁶ Abd. Rahman dan Baso Madiung, *Pendidikan Kewarganegaraan di Perguruan Tinggi*, Celebes Merdia Perkasa, Makassar, 2017, hlm. 147.

keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah.⁷

Soeharyono Soemarwoto menegaskan bahwa:⁸

“Prinsip negara kesatuan sebagaimana tertuang dalam Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 yang menganut sistem desentralisasi diperkuat oleh Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 yang menegaskan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas kabupaten dan kota. Tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan Undang-Undang”.

Bukti lain yang menegaskan bahwa Indonesia adalah negara kesatuan yang menganut sistem desentralisasi tertuang di dalam Pasal 18 ayat (2) UUD 1945 yang berbunyi “Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”; Pasal 18 ayat (5) “Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat”; dan Pasal 18 ayat (6) “Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”. UUD 1945 merupakan landasan yang kuat untuk menyelenggarakan otonomi dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggungjawab kepada daerah. Hal ini diatur secara eksplisit di dalam Pasal 18, Pasal 18 A dan Pasal 18 B UUD 1945.

Menurut Pasal 9 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut dengan UU Pemda), urusan pemerintahan diklasifikasikan menjadi 3 yaitu urusan pemerintahan absolut,

⁷ Deddy Supriadi dan Dadang Solihin, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2004, hlm. 1.

⁸ Soeharyono Soemarwoto, *Catatan Penting Ke-Indonesia-an Kita 1 Kompilasi Pemikiran & Opini Dipublikasikan oleh Harian Kaltim Post Sejak 2015*, Budi Utama, Yogyakarta, 2018, hlm. 18.

urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Kemudian di dalam Pasal 9 ayat (2) UU Pemda dijabarkan lebih lanjut bahwa urusan pemerintahan absolut sebagaimana dimaksud pada Pasal 9 Ayat (1) adalah “Urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat”. Urusan pemerintahan absolut inilah yang dimaksud di dalam Pasal 18 Ayat (5) UUD 1945 sebagai pengecualian urusan pemerintahan yang dapat dilaksanakan oleh pemerintahan daerah dalam menjalankan otonomi seluas-luasnya. Di dalam Pasal 10 ayat (1) UU Pemda, adapun urusan pemerintah yang menjadi urusan pemerintah pusat atau urusan pemerintah absolut antara lain :

1. Politik luar negeri;
2. Pertahanan;
3. Keamanan;
4. Yustisi;
5. Moneter dan fiskal nasional; dan
6. Agama.

Selanjutnya, Pasal 2 Ayat (1) UU Pemda menyatakan bahwa “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas daerah kabupaten dan kota” kemudian di dalam Pasal 2 Ayat (2) dinyatakan “Daerah kabupaten/kota dibagi atas kecamatan dan kecamatan dibagi atas kelurahan dan/atau desa”. Desa diakui sebagai daerah otonom di dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Adapun pengertian daerah otonom berdasarkan Pasal 1 angka 12 UU Pemda adalah :

“Daerah otonom yang selanjutnya disebut dengan daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang

berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.”

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa desa atau yang disebut dengan nama lain sebagai daerah otonom berwenang menjalankan pemerintahan daerahnya tersendiri sebagai unit pemerintahan terkecil yang berlandaskan asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya. H.A.W Widjaja dalam bukunya yang berjudul “Pemerintahan Desa/Marga” mengemukakan bahwa:⁹

“Otonomi desa merupakan otonomi asli, bulat, dan utuh serta bukan merupakan pemberian dari pemerintah. Sebaliknya pemerintah berkewajiban menghormati otonomi asli yang dimiliki oleh desa tersebut. Sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak istimewa, desa dapat melakukan perbuatan hukum baik hukum publik maupun hukum perdata, memiliki kekayaan, harta benda serta dapat dituntut dan menuntut di muka pengadilan.”

H.A.W. Widjaja juga mengemukakan “Desa adalah sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak asal-usul yang bersifat istimewa. Landasan pemikiran mengenai pemerintahan desa adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat”.¹⁰ Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, desa adalah suatu kesatuan wilayah yang dihuni oleh sejumlah keluarga yang mempunyai sistem pemerintahan sendiri (dikepalai oleh seorang kepala desa) atau desa merupakan kelompok rumah di luar kota yang merupakan kesatuan. Menurut Pasal 1 angka 43 UU Pemda dinyatakan bahwa:

“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

⁹ H.A.W Widjaja, *Pemerintahan Desa/Marga*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003, hlm.165.

¹⁰ *Ibid*, hlm. 3.

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”.

Desa atau yang disebut dengan nama lain telah ada sebelum Negara Kesatuan Republik Indonesia terbentuk. Sebagai bukti keberadaannya, penjelasan Pasal 18 UUD 1945 sebelum perubahan menyebutkan bahwa:

“Dalam teritori Negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 *Zelfbesturende landschappen* dan *Volksgemeenschappen*, seperti desa di Jawa dan Bali, Nagari di Minangkabau, dusun dan marga di Sumatera Selatan, dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa. Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara yang mengenai daerah-daerah itu akan mengingati hak-hak asal usul daerah tersebut”.

Oleh sebab itu, keberadaannya wajib tetap diakui dan diberikan jaminan keberlangsungan hidupnya dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Di dalam penjelasan umum Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (selanjutnya disebut dengan UU Desa) diuraikan :

“Keberagaman karakteristik dan jenis desa, atau yang disebut dengan nama lain, tidak menjadi penghalang bagi para pendiri bangsa (*founding fathers*) untuk menjatuhkan pilihannya pada bentuk negara kesatuan. Meskipun disadari bahwa dalam suatu negara kesatuan perlu terdapat homogenitas, tetapi Negara Kesatuan Republik Indonesia tetap memberikan pengakuan dan jaminan terhadap keberadaan kesatuan masyarakat hukum dan kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya”.

Dalam kaitan susunan dan penyelenggaraan pemerintahan daerah, setelah perubahan UUD 1945, pengaturan desa khususnya desa adat eksistensinya diakui di dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dinyatakan di dalam Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 yang berbunyi “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”. Hal ini menjadi fundamen pokok pengakuan eksistensi desa adat di dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pengaturan lebih lanjut yang mendukung pengakuan eksistensi desa adat ditemukan di dalam Pasal 6 UU Desa: “(1) Desa terdiri atas desa dan desa adat; (2) Penyebutan desa atau desa adat sebagaimana dimaksud ayat (1) disesuaikan dengan penyebutan yang berlaku di daerah setempat.”

Sumatera Barat adalah salah satu provinsi di Indonesia yang terletak di pulau Sumatera dengan Padang sebagai ibu kotanya. Sesuai dengan namanya, wilayah provinsi ini menempati sepanjang pesisir barat Sumatera bagian tengah, dataran tinggi Bukit Barisan di sebelah timur, dan sejumlah pulau di lepas pantainya seperti Kepulauan Mentawai. Dari utara ke selatan, provinsi dengan wilayah seluas 42.297,30 km² ini berbatasan dengan empat provinsi, yakni Sumatera Utara, Riau, Jambi, dan Bengkulu. Sumatera Barat merupakan rumah bagi etnis Minangkabau, walaupun wilayah adat Minangkabau sendiri lebih luas dari wilayah administratif Provinsi Sumatera Barat saat ini. Provinsi ini berpenduduk sebanyak 4.846.909 jiwa dengan mayoritas beragama Islam. Provinsi ini terdiri dari 12 kabupaten dan 7 kota dengan pembagian wilayah administratif sesudah kecamatan di seluruh kabupaten (kecuali Kabupaten Kepulauan Mentawai) dinamakan sebagai nagari. Sampai tahun 1979 satuan pemerintahan terkecil di Sumatera Barat adalah nagari, yang sudah ada sebelum kemerdekaan Indonesia. Dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 5 tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa, status nagari dihilangkan diganti dengan desa, dan beberapa jorong ditingkatkan statusnya menjadi desa.

Kedudukan wali nagari juga dihapus dan administrasi pemerintahan dijalankan oleh para kepala desa. Namun sejak bergulirnya reformasi pemerintahan dan otonomi daerah, maka sejak pada tahun 2001, istilah "nagari" kembali digunakan di provinsi ini.

Pemerintahan nagari merupakan suatu struktur pemerintahan yang otonom, punya teritorial yang jelas dan menganut adat sebagai pengatur tata kehidupan anggotanya, sistem ini kemudian disesuaikan dengan konstitusi yang berlaku di Indonesia, sekarang pemerintah Provinsi Sumatera Barat menjadikan pemerintah nagari sebagai pengelola otonomi daerah terendah untuk daerah kabupaten menggantikan istilah pemerintah desa yang digunakan sebelumnya. Sedangkan untuk nagari yang berada pada sistem pemerintahan kota masih sebagai lembaga adat belum menjadi bagian dari struktur pemerintahan daerah. Secara normatif nagari merupakan istilah lain dari desa. Walaupun demikian, desa tidak sama dengan nagari. Nagari merupakan sistem pemerintahan yang lahir, hidup dan berakar dalam kehidupan masyarakat hukum adat Minangkabau. Perbedaan antara nagari dan desa tersebut dapat dilihat dari pengertian antara nagari dan desa. Adapun pengertian nagari berdasarkan Pasal 1 angka 2 Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 7 Tahun 2018 tentang Nagari (selanjutnya disebut dengan Perda Nagari Sumatera Barat) :

“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”.

Sebagai pembanding, definisi nagari secara yuridis dapat ditemukan pada Pasal 1 huruf g Peraturan Daerah Kabupaten Agam Nomor 31 Tahun 2001 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Nagari (selanjutnya disebut dengan Perda Nagari Agam), dinyatakan bahwa yang dimaksud dengan nagari adalah “Kesatuan masyarakat hukum adat, dalam Kabupaten agam, yang terdiri dari himpunan beberapa suku di Minangkabau yang mempunyai wilayah dan batas-batas tertentu dan mempunyai harta kekayaan sendiri, berwenang mengurus rumah tangganya dan memilih pimpinan pemerintahannya”. Pengertian tersebut memberikan gambaran yang sangat jelas, bahwasanya pada pemerintahan desa dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan dipisahkan antara urusan adat dan urusan pemerintahan secara administratif. Akan tetapi pada pemerintahan nagari tidak demikian, urusan adat dan urusan pemerintahan secara administratif diselenggarakan oleh pemerintahan nagari.

Nagari pada awalnya dipimpin secara bersama oleh para penghulu atau *datuak* di nagari tersebut, kemudian pada masa pemerintah Hindia Belanda dipilih salah seorang dari para penghulu tersebut untuk menjadi wali nagari. Kemudian dalam menjalankan pemerintahannya, wali nagari dibantu oleh beberapa orang kepala jorong atau wali jorong, namun sekarang wali nagari dibantu pula oleh sekretaris nagari dan beberapa Pegawai Negeri Sipil (PNS) bergantung dengan kebutuhan masing-masing nagari. Wali Nagari ini dipilih oleh anak nagari (penduduk nagari) secara demokratis dalam pemilihan langsung untuk 6 tahun masa jabatan.

Desa maupun desa adat memiliki harta kekayaan yang merupakan aset bagi desa atau desa adat tersebut. Kemudian di dalam Pasal 76 ayat (1) UU Desa, dinyatakan bahwa:¹¹

“Aset desa adalah barang milik desa yang berasal dari kekayaan asli milik desa, dibeli atau diperoleh atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APB Desa) atau perolehan lainnya yang sah. Aset desa dapat berupa tanah kas desa, tanah ulayat, pasar desa, pasar hewan, tambatan perahu, bangunan desa, pelelangan ikan, pelelangan hasil pertanian, hutan milik desa, mata air milik desa, pemandian umum, dan aset lainnya milik desa”.

Pengelolaan kekayaan milik desa bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa dan meningkatkan pendapatan desa dan kepala desa sebagai pemegang kekuasaan pengelolaan kekayaan milik desa. Di dalam Pasal 77 ayat (3) UU Desa dinyatakan bahwa “Pengelolaan kekayaan milik desa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dibahas oleh kepala desa bersama Badan Permusyawaratan Desa berdasarkan tata cara pengelolaan kekayaan milik desa yang diatur dalam peraturan pemerintah”. Kemudian, pemerintah mengundang Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2015 (selanjutnya disebut dengan PP Desa) dengan pertimbangan untuk melaksanakan ketentuan pasal-pasal di dalam UU Desa, salah satunya adalah Pasal 77 ayat (3) terkait pengelolaan aset desa. Dalam Pasal 110 ayat (2) PP Desa dinyatakan bahwa “Pengelolaan kekayaan milik desa diatur dengan peraturan desa dengan berpedoman pada peraturan menteri yang

¹¹ Aset lainnya milik desa tersebut antara lain : kekayaan desa yang dibeli atau diperoleh atas beban APBN, APBD, serta APB Desa; diperoleh dari hibah dan sumbangan atau yang sejenis; diperoleh sebagai pelaksanaan dari perjanjian/kontrak dan lain-lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; hasil kerja sama desa; kekayaan milik desa yang berasal dari perolehan lainnya yang sah.

menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pemerintahan dalam negeri”. Ketentuan Pasal 110 ayat (2) PP Desa inilah yang kemudian menjadi landasan hukum bahwa dalam pengelolaan aset desa haruslah diatur di dalam peraturan desa. Namun faktanya di lapangan, masih ditemukannya permasalahan-permasalahan terkait pengelolaan aset desa maupun desa adat seperti penyalahgunaan aset desa dan lemahnya pengawasan pemerintah terhadap pemerintah desa maupun desa adat dalam hal pengelolaan aset berupa tanah di sejumlah desa di Kabupaten Rembang,¹² bahkan Kejaksaan Negeri (Kejari) Bantul membongkar dugaan korupsi penyalahgunaan aset desa di Desa Trimulyo, Jetis dengan nilai kerugian mencapai Rp360 juta¹³ dan adanya pengelolaan aset desa atau desa adat yang dilaksanakan tanpa berlandaskan peraturan desa atau peraturan desa adat sebagaimana amanat di dalam Pasal 110 Ayat (2) PP Desa.

Duo Koto merupakan salah satu nagari yang terdapat dalam Kecamatan Tanjung Raya, Kabupaten Agam, Provinsi Sumatera Barat, Indonesia. Luas Nagari Duo Koto adalah 7,22 Km² Nagari Duo Koto sebelah utara berbatasan dengan Kecamatan Palembayan, sebelah selatan berbatasan dengan Danau Maninjau, sebelah barat berbatasan dengan Nagari Paninjauan, Koto Kaciak, dan sebelah timur berbatasan dengan Nagari Bayur. Jumlah penduduk pada Nagari Duo Koto adalah sebanyak 3293 jiwa yang terhimpun dalam 895 kartu keluarga, terdiri dari 1638 jiwa laki-laki dan 1655 jiwa perempuan yang kesemuanya beragama Islam. Mata pencaharian utama penduduk Nagari Duo Koto adalah bertani, nelayan tangkap dan nelayan karamba di Danau

¹²<<http://mataairradio.com/berita-top/tanah-aset-desa>>[04/03/18].

¹³<<http://www.harianjogja.com/baca/2017/08/30/korupsi-bantul-dugaan-korupsi-aset-desa-rp360-juta-terbongkar-847417>>[04/03/18]

Maninjau”.¹⁴ Nagari Duo Koto memiliki potensi sumber air yang dapat dipergunakan dalam penyediaan air bersih salah satunya berupa mata air sebanyak 15 buah¹⁵ dan 1 dari 15 mata air tersebut dijadikan sumber mata air dalam penyediaan air bersih yaitu usaha air minum nagari dengan sumber dana pembangunannya berasal dari dana desa. Usaha air minum nagari ini dikelola oleh pemerintah nagari sebagai harta kekayaan atau aset nagari. Usaha air minum nagari ini terletak di jorong Koto Tinggi nagari Duo Koto. Air bersih yang dihasilkan dialirkan ke rumah penduduk jorong Tanjuang Batuang yang membutuhkan dengan membayar sejumlah uang tertentu sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan oleh pemerintah nagari, oleh sebab itulah usaha air minum nagari ini disebut dengan nama usaha air minum nagari Tanjuang Batuang. Pembangunan usaha air minum nagari ini berlangsung dalam 2 tahapan, yaitu pada tahun 2015 dan dilanjutkan kembali penyelesaiannya pada tahun 2016.¹⁶ Mulai tahun 2016 sampai awal tahun 2018 ini, usaha air minum nagari tersebut sudah dioperasikan, namun hingga awal Februari 2018, pengelolaan usaha air minum nagari Tanjuang Batuang ini belum didasarkan oleh Peraturan Nagari,¹⁷ tentunya pelaksanaan pengelolaan usaha air minum nagari ini bertentangan dengan peraturan perundang-undangan sebagaimana amanat Pasal 110 ayat (2) PP Desa, sebagai berikut: “Pengelolaan kekayaan milik Desa diatur dengan peraturan Desa dengan berpedoman pada Peraturan Menteri Dalam Negeri”.

¹⁴ Dokumen Profil Nagari Duo Koto 2017.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Hasil wawancara dengan Bapak Ahmad Syaouqani Philiang, yang merupakan Tim Pengawas Kerja (TPK) Pembangunan Nagari Duo Koto.

¹⁷ Hasil wawancara dengan Bapak Joni Safri, S.Pd, selaku Wali nagari Duo Koto.

Pertumbuhan penduduk di nagari Duo Koto yang terus meningkat tentunya berbanding lurus dengan meningkatnya kebutuhan akan air dan pemanfaatan air demi kelangsungan hidup manusia. Kemudian, tidak sedikit penduduk di nagari Duo Koto memiliki usaha sebagai mata pencaharian yang memanfaatkan air seperti usaha pembuatan es batu, restoran, dan lain sebagainya. Pemerintah nagari Duo Koto menghendaki perolehan air bersih yang merata bagi masyarakat nagari Duo Koto umumnya dan masyarakat jorong Tanjuang Batuang pada khususnya dalam rangka meningkatkan kesejahteraan dan kualitas hidup masyarakat. Namun dalam praktiknya, masih ditemukan masalah-masalah dalam mencapai tujuan tersebut. Salah satu bentuk masalah tersebut misalnya, ditemukannya masyarakat yang mengkonsumsi air bersih dari usaha air minum di Jorong Tanjuang Batuang yang tergolong dalam pemanfaatan air untuk kepentingan rumah tangga, namun kenyataannya air bersih yang diperoleh disalurkan ke kolam ikan miliknya sehingga mempengaruhi debit air yang disalurkan ke rumah-rumah penduduk lainnya,¹⁸ permasalahan ini tentunya akan menghambat tujuan yang hendak di capai oleh pemerintah nagari Duo Koto. Pemanfaatan air yang tidak berada dalam kontrol yang tepat oleh pemerintah nagari tentunya dapat menimbulkan rasa ketidakadilan di tengah masyarakat dan lambat laun akan membuka peluang terjadinya krisis air di nagari Duo koto. Selain daripada itu, usaha air minum di jorong Tanjuang Batuang dalam pembangunannya, dana yang digunakan mayoritas bersumberkan kepada dana desa, sedangkan usaha air minum lainnya dibangun sepenuhnya dari dana iuran sukarela masyarakat.

¹⁸ Hasil Wawancara dengan Bapak Reflismen.

Aset desa yang dibangun dengan perolehan dana yang bersumberkan dari dana desa tentunya harus dikelola dan dipertanggungjawabkan dengan baik oleh pemerintah nagari sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku demi terjaminnya kesejahteraan masyarakat di nagari tersebut dengan menjunjung kepastian hukum. Sebagaimana amanat Pasal 77 ayat (1) UU Desa yang berbunyi “Pengelolaan kekayaan milik desa dilaksanakan berdasarkan asas kepentingan umum, fungsional, kepastian hukum, keterbukaan, efisiensi, efektivitas, akuntabilitas, dan kepastian nilai ekonomi”. Berdasarkan hal ini, penulis tertarik untuk meneliti pengelolaan aset desa adat di wilayah Sumatera Barat (nagari) dengan judul **“PENGELOLAAN USAHA AIR MINUM DI JORONG TANJUANG BATUANG SEBAGAI ASET NAGARI OLEH PEMERINTAH NAGARI DUO KOTO KECAMATAN TANJUNG RAYA KABUPATEN AGAM”**.

B. Rumusan Masalah

Dalam penyusunan proposal penelitian ini, penulis merumuskan beberapa pokok permasalahan yang sesuai dengan judul di atas sebagai berikut:

1. Mengapa pengelolaan usaha air minum di jorong Tanjuang Batuang Nagari Duo Koto belum diatur di dalam peraturan nagari?.
2. Apa usaha yang sudah dilakukan pemerintah Nagari Duo Koto dalam mengelola usaha air minum di jorong Tanjuang Batuang Nagari Duo Koto?.

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian yang dilakukan setelah dikaitkan dengan rumusan masalah yaitu:

1. Untuk mengetahui penyebab belum diaturnya pengelolaan usaha air minum di jorong Tanjuang Batuang dalam peraturan nagari.
2. Untuk mengetahui usaha apa yang telah dilakukan pemerintah nagari dalam pengelolaan usaha air minum di jorong Tanjuang Batuang.

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang ingin dicapai dalam penelitian adalah :

1. Manfaat Teoretis

Diharapkan hasil penelitian ini dapat bermanfaat dan dijadikan sebagai referensi bagi semua pihak yang berkepentingan dalam rangka pengembangan ilmu pengetahuan secara umum dan khususnya pada pengembangan ilmu Hukum Administrasi Negara di bidang Hukum Pemerintah Nagari dalam hal ini menyangkut tentang pengelolaan aset nagari.

2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan bermanfaat untuk memecahkan masalah hukum yang dihadapi baik oleh masyarakat maupun pemerintah khususnya pemerintah nagari dalam hal pengelolaan aset nagari.

E. Metode Penelitian

Guna memperoleh data yang konkret, maka penelitian ini menggunakan pendekatan sebagai berikut :

1. Pendekatan Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis-sosiologis atau *socio-legal approach* atau pendekatan empiris yaitu penelitian yang dilakukan dengan mengkaji bagaimana suatu aturan diimplementasikan di lapangan.

2. Sifat Penelitian

Spesifikasi penelitian ini bersifat deskriptif. Dikatakan deskriptif karena hasil penelitian ini diharapkan akan diperoleh gambaran atau lukisan factual mengenai keadaan objek yang diteliti.¹⁹

3. Jenis dan Sumber Data

a. Jenis Data

1) Data Primer

Data penelitian yang diperoleh langsung melalui wawancara terhadap pihak-pihak yang dianggap berkaitan langsung dengan persoalan penelitian.

2) Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang bersumber dari dokumen-dokumen resmi, buku, hasil penelitian berwujud laporan. Sumber data sekunder utama dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

a) Bahan Hukum Primer

Merupakan bahan hukum yang isinya bersifat mengikat, memiliki kekuatan hukum serta dikeluarkan atau dirumuskan oleh pemerintah dan pihak lainnya yang berwenang untuk itu. Secara sederhana, bahan hukum primer merupakan semua ketentuan yang ada berkaitan dengan pokok pembahasan, berbentuk undang-

¹⁹ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Penerbit Universitas Indonesia (UI Press), Jakarta, 1986, hlm. 10.

undang dan peraturan yang ada. Bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini antara lain:

- (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 jo Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah.
- (3) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.
- (4) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.
- (5) Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 jo Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2015 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.
- (6) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2016 tentang Pengelolaan Aset Desa.
- (7) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 111 Tahun 2014 tentang Pedoman teknis Peraturan di Desa.
- (8) Peraturan Menteri Desa Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi Nomor 3 Tahun 2015 tentang Pendampingan Desa.
- (9) Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 7 Tahun 2018 tentang Nagari.
- (10) Peraturan Daerah Kabupaten Agam Nomor 31 Tahun 2001 tentang Pemerintahan Nagari.

b) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder merupakan bahan-bahan yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer atau keterangan-keterangan mengenai peraturan perundang-undangan, berbentuk buku-buku yang ditulis para sarjana, literature-literatur, hasil penelitian yang telah dipublikasikan, jurnal-jurnal hukum dan lain-lain.

c) Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier merupakan bahan-bahan yang menunjang pemahaman akan bahan hukum primer dan sekunder. Bahan hukum tersier dalam penelitian ini berupa kamus yang digunakan untuk membantu penulis dalam menerjemahkan 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 Lapangan (*field research*)

Penelitian dilakukan di lapangan yaitu diperoleh langsung dari masyarakat²⁰. Penelitian lapangan ini akan dilakukan di wilayah hukum pemerintahan Nagari Duo Koto dan Masyarakat Nagari Duo Koto.

²⁰ *Ibid.*, hlm. 10.

2) Penelitian Kepustakaan (*library research*)

Bersumber pada data yang tersedia yang pernah ditulis peneliti sebelumnya²¹. Studi kepustakaan dilakukan di beberapa tempat yaitu Pusat Universitas Andalas, Pustaka Fakultas Hukum Universitas Andalas maupun sumber dan bahan bacaan lainnya.

4. Teknik pengumpulan data

Dalam pengumpulan data maka tindakan teknis yang dilakukan adalah:

a. Wawancara

Yaitu melakukan tanya jawab dengan menggunakan komunikasi dua arah antara penanya dan narasumber. Pada teknik wawancara ini penulis melakukan komunikasi langsung dengan responden terkait dengan tema penelitian penulis. Dalam penelitian ini yang diperlukan adalah wawancara semi terstruktur yaitu dengan mempersiapkan daftar pertanyaan yang terkait dengan pokok permasalahan, kemudian dari daftar pertanyaan itu dikembangkan dengan pertanyaan lain sehubungan dengan masalah yang diteliti.²² Wawancara dalam penelitian ini dilaksanakan di nagari Duo Koto dengan responden Bapak Reflismen selaku Wali Nagari Duo Koto periode 2010-2016, Bapak Joni Safri, S.Pd selaku Wali Nagari Duo Koto periode 2016-2022, Bapak Eri selaku Ketua Panitia Pengurus usaha air minum di jorong Tanjuang Batuang, dan Bapak Ahmad Syauqani Philiang selaku anggota Tim Pengawas Kerja (TPK) Pembangunan nagari Duo Koto.

²¹ *Ibid.*, hlm. 52.

²² Burhan Bungin, *Analisis Data Penelitian Kualitatif "Pemahaman Filosofis dan Metodologis ke Arah Penguasaan Model Aplikasi"*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003, hlm. 67.

b. Studi Dokumen

Penelitian ini dilakukan dengan cara mempelajari bahan-bahan hukum kepustakaan yang ada, terutama yang berkaitan dengan masalah yang diteliti, serta mempelajari peraturan Perundang-undangan yang ada kaitannya dengan materi atau objek penelitian. Bahan-bahan tersebut diperoleh dari:

- 1) Perpustakaan Pusat Universitas Andalas.
- 2) Perpustakaan Hukum Universitas Andalas.
- 3) Buku-buku dan bahan kuliah yang dimiliki oleh penulis.

5. Pengolahan data dan Analisis data

a. Pengolahan Data

Pengolahan data secara sistematis melalui proses *editing*, yaitu penulisan 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.

b. Analisis Data

Setelah data primer dan sekunder yang telah diperoleh, selanjutnya dilakukan analisis data yang didapatkan dengan mengungkapkan kenyataan-kenyataan dalam bentuk kalimat. Terhadap semua data yang telah diperoleh dari hasil penelitian tersebut, penulis menggunakan metode analisis secara kualitatif yaitu

uraian terhadap data yang terkumpul dengan tidak menggunakan angka-angka.

