BAB I
PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Keberlakuan suatu aturan yang diakui oleh masyarakat merupakan hal yang paling esensial dalam penerapan dan penegakan hukum. Hal tersebut bertujuan untuk menghindari adanya kekosongan hukum. *Ibi socaeti ibi ius*, dimana ada masyarakat disitu ada hukum. Ungkapan yang sangat terkenal dari Cicero tersebut merupakan ungkapan yang menjadi *based* bahwa tidak pernah terjadi suatu kekosongan hukum, selagi ada dua orang atau lebih dalam suatu wilayah. Akan tetapi, hukum yang diidealkan adalah hukum yang membawa kemanfaatan, keadialan dan kepastian hukum bagi semua orang, bukan banyak orang. [1]

Terdapat dua macam tradisi hukum yang secara umum dianut dan menjadi landasan praktek kebiasaan suatu negara di Dunia, yaitu *Anglo Saxon* dan Eropa Kontinental. Indonesia adalah negara yang menganut tradisi hukum Eropa Kontinental atau sering disebut dengan *civil law*. Hukum tertulis merupakan syarat utama (*the main requirement*) dalam penyelenggaraan negara. Hukum tertulis atau peraturan perundang-undangan tertulis sangat penting, dan lebih diutamakan dari keputusan hakim atau yurisprudensi. [2] Undang-undang *(gezets)* adalah dasar dan batas bagi kegiatan pemerintahan, yang menjamin tuntutan-tuntutan negara berdasarkan atas hukum, yang menghendaki dapat

[1] Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, *Perundang-undangan dan Yurisprudensi*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993, hlm. 50.

[2] Ismail Suny, *Pembagian Kekuasaan Negara*, Aksara Baru, Jakarta, 1978, hlm. 17.

diperkirakannya akibat suatu aturan hukum dan adanya kepastian dalam hukum.[3] Walaupun adakalanya undang-undang berlaku untuk kelompok tertentu, waktu tertentu, dan daerah tertentu. Akan tetapi undang-undang hanya berlaku di tingkat pusat saja. Butuh penjabaran peraturan perundang-undangan yang lain untuk mengatur kebutuhan masyarakat yang ada di Indonesia. [4]

Indonesia yang menganut sistim otonomi daerah, yang memiliki cakupan penyelenggaraan pemerintah yang luas wilayahnya dan keberadaan pemerintahan daerah tersebut sangatlah dibutuhkan peraturan perundang-undangan yang bersifat dan berlaku khusus untuk suatu daerah. Perundang-undangan yang bersifat dan berlaku khusus untuk suatu daerah, sangatlah penting dikarenakan Indonesia memiliki heterogenitas baik kondisi sosial, ekonomi, budaya maupun keragaman tingkat pendidikan masyarakat, maka desentralisasi kekuasaan/kewenangan dari pemerintah pusat perlu dialirkan kepada daerah yang berotonom.[5] Melalui asas desentralisasi dan dekonsentrasi yang merupakan bagian yang sangat penting dalam sistem negara demokrasidan merupakan tugas dari Peraturan Daerah lah yang mengisi dan mengatur kondisi keheterogenitas tersebut. Serta tugas Peraturan desa lah sebagai penjabaran dan *cluster* dari Peraturan Daerah yang membuat suatu aturan dari keheterogentitasan menjadi lebih konkrit. [6]

Pasal 18 B ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) mengatur adanya kesatuan masyarakat hukum adat yang diakui dan dihormati keberadaannya oleh negara. Adanya kesatuan

---

[3] Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik*, Jakarta, Rajawali Pers, 2010, hlm. 25.

[4] Jimly Asshidiqie, *Perihal Undang-Undang, Rajawali Pers*, Jakarta, Sekretarat Jenderal Mahkamah Konstitusi, 2010, hlm. V.

[5] J. Kaloh, *Mencari Bentuk Daerah*, Jakarta, Rineka Cipta, 2007, hlm. 1.

[6] Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta, Rajawali Pers, 2009, hlm. 319.

masyarakat hukum adat itu terbentuk berdasarkan tiga prinsip dasar, yaitu genealogis, teritorial, dan/atau gabungan antara prinsip genealogis dan prinsip teritorial. Dimana selanjutnya diatur dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa adalah kesatuan masyarakat hukum adat yang merupakan gabungan antara genealogis dan teritorial. Dalam Penjelasan UUD 1945 sebelum Perubahan I, II, III, dan IV, keduanya sama-sama disebut.[7] Penjelasan Pasal 18 UUD 1945 menyebutkan bahwa di dalam teritori Negara Indonesia terdapat lebih kurang dari 250 *zelfbesturende landchappen* (daerah-daerah swapraja) dan *volksgetneenschappen*, seperti desa di Jawa dan Bali, nagari di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli, dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa.[8]

Daerah-daerah swapraja atau *self-bestuurende landschappen (self governing communities)* merupakan konsep mengenai pemerintahan desa atau *dorp,* sedangkan *volksgemeenschappen* atau *Inlandsgemente* merupakan konsep masyarakat hukum adat, seperti Nagari di daeah Sumatera Barat. Kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sudah ada di seluruh tanah air sejak jauh sebelum negara Republik Indonesia didirikan. Kesatuan masyarakat hukum adat dimaksud disebut dengan pelbagai macam nama sesuai dengan budaya dan bahasa di tiap-tiap daerah. Sesudah Perubahan Kedua UUD 1945 pada Tahun 2000, konsepsi tentang kesatuan masyarakat

[7] Sebelum Perubahan IV UUD 1945, pada bagian Penjelasan UUD 1945 disebutkan *"Dalam territoir Negara Indonesia terdapat ±250 "Zelfbesturende landschappen" dan Volksgemeenschappen, seperti desa di Jawa dan Bali, negeri di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susun asli, dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa".*

[8] Jimlly Ashiddiqqie, Tanpa Tahun, *Konstitusi Masyarakat Desa (Piagam Tanggungjawab dan Hak Asasi Warga Desa),* Tidak Diterbitkan, hlm. 1.

hukum adat diadopsikan ke dalam rumusan Pasal 18B ayat (2) UUD 1945, sedangkan istilah desa tidak disebut sama sekali melainkan diatur lebih lanjut dengan Undang-Undang tentang Desa Nomor 6 Tahun 2014. Berdasarkan UUD 1945, negara menyatakan mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 menyatakan bahwa 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.[9]

Walaupun Undang-Undang Dasar 1945 (sebelum Perubahan), dan Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 tidak menetapkan Peraturan Daerah didalamnya, namun sejak berlakunya Undang-Undang Dasar 1945 eksistensi Peraturan Desa dan sejenisnya telah diakui sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang berlaku dan mengikat umum, bahkan Peraturan daerah selalu diakui keberadaannya di dalam Sistem Hukum di Indonesia. Pengakuan tersebut dapat dilihat dari beberapa pendapat ahli sebagai berikut:

[9] Dari rumusan Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 tersebut kita dapat mengetahui (1) bahwa negara mengakui keberadaan kesatuan masyarakat hukum adat memang sudah ada sebelum Negara Kesatuan Republik Indonesia didirikan dan UUD 1945 disahkan; (2) kesatuan masyarakat hukum adat yang diakui itu haruslah terbukti masih hidup; (3) pengakuan itu dapat berubah dinamis mengikuti perkembangan masyarakat dalam arti perkembangan zaman di mana perasaan kemanusiaan dan tingkat peradaban tumbuh dan berkembang sedemikian rupa sehingga pengakuan atas keberadaan kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya itu juga harus disesuaikan dengan kebutuhan menurut ruang dan waktunya yang dinamis itu; (4) pengakuan itu juga tidak boleh bertentangan dengan prinsip dan kepentingan Negara Kesatuan Republik Indonesia, misalnya, di daerah perbatasan jangan sampai pengakuan ini dapat berdampak negatif kepada semangat persatuan bangsa dan integritas wilayah NKRI karena wilayah hukum adat yang bersangkutan melampuai batas wilayah hukum teritorial NKRI; dan (5) bahwa syarat dan prosedur pengakuan terhadap kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak- hak tradisionalnya itu harus diatur dengan undang-undang ataupun dalam pelbagai undang- undang lain yang terkait.

a) Irawan Soejito menyatakan bahwa salah satu kewenangan yang sangat penting dari suatu Daerah yang berwenang mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri ialah kewenangan untuk menetapkan Peraturan Daerah;[10]

b) Amiroeddin Syarif menyatakan bahwa Peraturan Daerah dikeluarkan dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah, yaitu mengatur segala sesuatunya tentang penyelanggaraan pemerintahan, pembangunan serta pelayanan terhadap masyarakat;[11]

c) Bagir Manan menyatakan bahwa Peraturan daerah adalah nama peraturan perundang-undangan tingkat daerah yang ditetapkan Kepala Daerah dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Kewenangan Pemerintah Daerah membentuk Peraturan daerah merupakan salah satu ciri yang menunjukkan bahwa pemerintah tingkat daerah tersebut adalah satuan pemerintahan otonom, berhak mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya sendiri;[12]

d) Dari segi pembentuknya, sudah semestinya kedudukan Peraturan Daerah baik di tingkat propinsi maupun di Kabupaten atau kota, dapat dilihat setara dengan Undang-undang dalam arti semata-mata merupakan produk hukum lembaga legislatif. Namun demikian, dari seginya isinya sudah seharusnya kedudukan peraturan yang mengatur materi dalam ruang lingkup daerah berlaku yang lebih sempit dianggap mempunyai kedudukan lebih rendah dibandingkan peraturan dengan ruang lingkup

---

[10] Irawan Soejitno, 1983, *Teknik Membuat Paraturan Daerah*, Jakarta, Bina Aksara, hlm 1.

[11] Amiroeddin Syarif, 1987, *Perudang-undangan (Dasar, Jenis, Dan Teknik Membuatnya)*, Jakarta, Bina Aksara, hlm. 61.

[12] Bagir Manan, 1992, *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*, Jakarta, Ind-Hill. Co, hlm, 59-60.

wilayah berlaku yang lebih luas. Dengan demikian, Undang-undang lebih tinggi kedudukannya daripada Peraturan Daerah Propinsi, dan Peraturan Daerah Kabupaten atau Kota.[13]

Wilayah hukum kesatuan masyarakat hukum adat ini tentu saja tidak sama dengan wilayah hukum pemerintahan desa atau apalagi dengan pemerintahan kelurahan yang terdapat di kota-kota. Wilayah hukum kesatuan masyarakat hukum adat itu terdapat di daerah perkotaan ataupun di perdesaan, sehingga wilayah keduanya tidak dapat diidentikkan secara nasional, meskipun boleh jadi ada juga desa yang sekaligus merupakan suatu kesatuan masyarakat hukum adat di beberapa daerah di Indonesia.

Perbedaan batas-batas wilayah administrasi pemerintahan dengan wilayah hukum adat tersebut tentunya dapat menyulitkan pembinaan keduanya di lapangan, sehingga perlu difikirkan jalan keluarnya sehingga hal itu mencegah terjadinya sistem pembinaan yang tumpang tindih yang tidak efisien dan tidak terpadu. Misalnya, di Kota Sawahlunto Sumatera Barat, nagari diperlakukan sebagai wilayah desa yang terbagi dalam wilayah kecamatan. Setiap kecamatan membawahi 2-4 nagari, sehingga dengan demikian perwilayahan adat dengan wilayah administrasi dapat diatur menjadi harmonis.[14]

Hal ini menjadi salah satu alasan mengapa istilah yang dipakai dalam Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 itu adalah "Kesatuan Masyarakat Hukum Adat"? Istilah kesatuan masyarakat menunjuk kepada pengertian unit organisasi masyarakat atau masyarakat yang terorganisasi menurut norma hukum adat. Masyarakat yang dimaksud adalah masyarakat hukum adat, masyarakat hukum

[13] Ni'matul Huda, Otonomi Daerah, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005, hlm. 239
[14] Jimlly Ashiddiqqie, *Op.cit*, hlm. 2.

yang bersumber dari tradisi budaya setempat. Dengan disebut sebagai masyarakat hukum artinya berarti unit organisasi masyarakat tersebut diakui oleh Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 sebagai subjek hukum yang menyandang hak-hak dan kewajiban-kewajiban dalam lalu lintas hukum. Karena itu yang ditegaskan diakui itu bukan hanya unit organisasinya tetapi juga mencakup atau "beserta hak-hak tradisionalnya" yang dapat berupa tanah atau wilayah daratan. [15]

Dengan adanya peraturan lebih konkrit tersebut, menimbulkan suatu variasi produk hukum yang berlaku di Indonesia dengan kedudukan yang berbeda-beda, hal tersebut akan menciptakan suatu tatanan hukum. Produk hukum tersebut harus saling terkait sebagai suatu sistem yang dibangun secara komprehensif, konsisten, dan hierarkis yang berpangkal pada UUD 1945 sebagai hukum dasar. Jadi, dengan kata lain pengkongritan dari norma yang abstrak seperti Pancasila, Undang-Undang Dasar, Peraturan Daerah dan Peraturan Desa. Peraturan yang memiliki kedudukan lebih rendah, tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang berkedudukan yang lebih tinggi (*stufenbau theory*), jadi peraturan desa tidak boleh bertentangan dengan peraturan daerah, undang-undang dan Undang-undang dasar apalagi dengan pancasila. [16]

Sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Peraturan Desa merupakan salah satu kategori Peraturan Daerah yang termasuk jenis dan hierarki peraturan perundangan-undangan. Akan tetapi di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, peraturan desa tidak lagi disebutkan secara eksplisit sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang diatur dalam Pasal 7 ayat (1). Berbeda

[15] Angger Wijaya, dkk, *Reformasi Tata Pemerintahan Desa Menuju Demokratis*, PustakaPelajar berkerjasama dengan Yopika dan Forum LSM DIY, 2000, hlm. 14.

[16] *Ibid.*

dengan Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan sebelum berlakunya Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011, bahwa Pasal 7 ayat (2) menyatakan Peraturan Daerah meliputi: a) Peraturan Daerah provinsi dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Bersama dengan Gubernur; b) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota bersama Bupati/Walikota; c) Peraturan Desa/peraturan yang setingkat, dibuat oleh badan perwakilan desa atau nama lainnya bersama dengan Kepala Desa atau nama lainnya. Akan tetapi Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tidak berlaku lagi (Pasal 102), dan hal ini menimbulkan suatu kerancuan dan perdebatan mengenai kedudukan peraturan desa setelah berlakunya Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011.

Setelah berlakunya Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011, Peraturan Desa tidak lagi disebutkan secara eksplisit sebagai salah satu jenis dan masuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Akan tetapi, kedudukan Peraturan Desa sebenarnya masih termasuk peraturan perundang-undangan. Hal ini didasarkan pada ketentuan Pasal 8 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011:

> *(1) Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.*
> *(2) Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan*

Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Diakuinya keberadaan Peraturan Desa dan mempunyai kekuatan hukum yang mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan (formal), dipertegas dalam Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Berdasarkan pada Pasal 101 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, semua Peraturan Perundang-undangan yang merupakan peraturan pelaksana dari Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, dinyatakan masih berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tersebut. Jadi, walaupun Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 sudah dicabut akan tetapi Peraturan Pemerintahnya masih berlaku, juga Peraturan Pemerintah dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang sebagai pelaksana pasal tentang Desa di Undang-Undang tersebut, yaitu Peratuan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa. Walaupun Pemerintah Desa tidak dapat begitu saja membentuk sebuah Peraturan Desa untuk menjabarkan sebuah Peraturan Perundang-undangan di tingkat yang lebih tinggi jika tidak ada perintah dari Peraturan Perundang-undangan atau pendelegasian karena urusan atau kewenangan asli yang diselenggarkan desa sangat terbatas.

Peraturan desa merupakan regulasi yang sangat penting, apalagi di Indonesia. Hal tersebut dikarenakan Indonesia merupakan Negara yang multi, yang menimbulkan keberagaman sumber daya alam, sumber daya manusia, kebutuhan masyarakat yang berbeda-beda, luas wilayah, adat istiadat, agama dan budaya yang tidak cukup hanya di atur oleh Undang-Undang dan Peraturan

Daerah, yang materi muatannya memiliki cakupan yang lebih luas. [17] Dengan demikian, peraturan desa sebagai peraturan yang ditetapkan oleh kepala desa merupakan jenis peraturan perundang-undangan yang diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat. Selain itu, dalam era otonomi daerah saat ini, desa diberikan kewenangan yang lebih luas dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat. Dalam rangka ini, sejumlah Peraturan Desa harus dibuat untuk mengefektifkan implementasi kewenangan tersebut. Pentingnya Peraturan Nagari ini juga bertujuan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Akan tetapi, peraturan Nagari yang dibuat hendaknya mempertimbangkan keutuhan dan kemampuan masyarakat untuk melaksanakannya. Untuk itu, maka proses penyusunan peraturan nagari harus memperhatikan asprirasi masyarakat. [18]

Sebagai pedoman dalam penyelenggaraan desa, peraturan desa juga memenuhi asas sebagai berikut: a) Asas kepastian hukum yaitu asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan negara; b) Asas tertib penyelenggaraan negara yaitu asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggaraan negara; c) Asas keterbukaan yaitu asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk

[17] Saiful, *Eksistensi Peraturan Desa Pasca Berlakunya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011*, Jurnal Ilmu Hukum Legal Opinion Edisi 6, Volume 2, Tahun 2014.

[18] Siswanto Sunarno, 2006, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Jakarta, Sinar Grafika, hlm. 34.

memperoleh informasi yang benar, jujur dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan dan rahasia negara. [19]

Jikapun kita menerima pengertian kesatuan masyarakat hukum adat sebagai subjek hukum yang tersendiri dan karena itu dapat dikembangkan sebagai suatu badan hukum yang tersendiri, apakah hal itu juga dapat diberlakukan untuk status desa biasa? Sekarang, sebagaimana substansi kebijakan yang tercermin dalam UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, sistem pemerintahan desa itu semakin terkait dengan sistem pemerintahan negara sebagai suatu kesatuan sistem hukum. Desa hanya dilihat sebagai unit komunitas politik dan administrasi pemerintahan terbawah. Akibatnya, struktur pemerintahan desa tidak ubahnya bagaikan pemerintahan yang setara dengan pemerintahan daerah dengan struktur yang disesuaikan, seperti adanya fungsi eksekutif dan legislatif, pemilihan kepala desa, dan lain sebagainya.

Desa dan masyarakat desa sekali lagi hanya dilihat sebagai suatu unit politik dan administrasi, sehingga aspek ekonomi dan kesejahteraan masyarakat terabaikan. Itu sebabnya tidak ada satu kata pun dalam UU Nomor 6 Tahun 2014 yang menyebut kata “koperasi” sama sekali. Yang ada hanya badan usaha milik desa yang dimaksudkan sebagai instrumen untuk meningkatkan pendapatan pemerintahan desa saja. Dalam Undang-Undang ini, diatur tentang pendapatan desa, yaitu bahwa desa mempunyai sumber pendapatan yang terdiri atas pendapatan asli Desa, bagi hasil pajak daerah dan retribusi daerah Kabupaten/Kota, bagian dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang

[19] *Ibid*, hlm. 35.

diterima oleh Kabupaten/Kota, alokasi anggaran dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, bantuan keuangan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota, serta hibah dan sumbangan yang tidak mengikat dari pihak ketiga. Bantuan keuangan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota kepada Desa diberikan sesuai dengan kemampuan keuangan Pemerintah Daerah yang bersangkutan. Bantuan tersebut diarahkan untuk percepatan Pembangunan Desa. Sumber pendapatan lain yang dapat diusahakan oleh Desa berasal dari Badan Usaha Milik Desa, pengelolaan pasar Desa, pengelolaan kawasan wisata skala Desa, pengelolaan tambang mineral bukan logam dan tambang batuan dengan tidak menggunakan alat berat, serta sumber lainnya dan tidak untuk dijualbelikan. Bagian dari dana perimbangan yang diterima Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota paling sedikit 10% (sepuluh perseratus) setelah dikurangi Dana Alokasi Khusus yang selanjutnya disebut Alokasi Dana Desa.[20] Alokasi anggaran untuk Desa yang bersumber dari Belanja Pusat dilakukan dengan mengefektifkan program yang berbasis Desa secara merata dan berkeadilan.

Pemerintahan desa juga diberi wewenang untuk menetapkan produk peraturan. Peraturan Desa ditetapkan oleh Kepala Desa setelah dibahas dan disepakati bersama Badan Permusyawaratan Desa merupakan kerangka hukum dan kebijakan dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa dan Pembangunan Desa. Penetapan Peraturan Desa merupakan penjabaran atas berbagai kewenangan yang dimiliki Desa mengacu pada ketentuan peraturan perundang- undangan yang

[20] Jimmly Ashiddiqqie, *Op.cit*, hlm. 7-8.

lebih tinggi. Sebagai sebuah produk hukum, Peraturan Desa tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi dan tidak boleh merugikan kepentingan umum, yaitu: a) terganggunya kerukunan antarwarga masyarakat; b) terganggunya akses terhadap pelayanan publik; c) terganggunya ketenteraman dan ketertiban umum; d) terganggunya kegiatan ekonomi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat Desa; dan e) diskriminasi terhadap suku, agama dan kepercayaan, ras, antargolongan, serta gender.[21] Tetapi bagaimana dengan kedudukan Nagari dalam pembentukan perundang-undangan?

Namun demikian, Peraturan Desa dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa kembali diakui sebagai bagian dari pengertian peraturan perundang-undangan, sehingga semakin jelas bahwa sistem pemerintahan desa itu menjadi bagian yang melekat dalam pengertian luas tentang sistem pemerintahan negara dan sistem hukum negara. Oleh karena itu, untuk memberikan status kepada unit-unit desa dan pemerintahan desa sebagai subjek hukum yang

[21] Sebagai sebuah produk politik, Peraturan Desa diproses secara demokratis dan partisipatif, yakni proses penyusunannya mengikutsertakan partisipasi masyarakat Desa. Masyarakat Desa mempunyai hak untuk mengusulkan atau memberikan masukan kepada Kepala Desa dan Badan ermusyawaratan Desa dalam proses penyusunan Peraturan Desa. Peraturan Desa yang mengatur kewenangan Desa berdasarkan hak asal usul dan kewenangan berskala lokal Desa pelaksanaannya diawasi oleh masyarakat Desa dan Badan Permusyawaratan Desa. Hal itu dimaksudkan agar pelaksanaan Peraturan Desa senantiasa dapat diawasi secara berkelanjutan oleh warga masyarakat Desa setempat mengingat Peraturan Desa ditetapkan untuk kepentingan masyarakat Desa. Apabila terjadi pelanggaran terhadap pelaksanaan Peraturan Desa yang telah ditetapkan, Badan Permusyawaratan Desa berkewajiban mengingatkan dan menindaklanjuti pelanggaran dimaksud sesuai dengan kewenangan yang dimiliki. Itulah salah satu fungsi pengawasan yang dimiliki oleh Badan Permusyawaratan Desa. Selain Badan Permusyawaratan Desa, masyarakat Desa juga mempunyai hak untuk melakukan pengawasan dan evaluasi secara partisipatif terhadap pelaksanaan Peraturan Desa. Jenis peraturan yang ada di Desa, selain Peraturan Desa adalah Peraturan Kepala Desa dan Peraturan Bersama Kepala Desa. Di lingkungan kelurahan di kota-kota, lembaga yang serupa dengan Badan Perwakilan Desa adalah Dewan Kelurahan. Keduanya, tidak ubahnya bagaikan lembaga perwakilan rakyat desa. Bandingkan dengan Suhartono, *et-al*, 2001, *Politik Lokal: Parlemen Desa Awal Kemerdekaan sampai Jaman Otonomi Daerah*, Yogyakarta, Lapera Pustaka Utama, hlm. 45. Lihat juga Priyono Tjiptoheriyanto dan Yumiko, 1993, *Demokrasi di Pedesaan Jawa*, Jakarta, Sinar Harapan dan LPFE-UI, hlm. 78.

tersendiri dalam lalu lintas hukum, tentu tidak mudah.[22] Dalam suatu negara kesatuan (*unitary state)*, seperti Negara Kesatuan Republik Indonesia,[23] satuan-satuan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota juga tidak dapat diberi status sebagai unit badan hukum yang tersendiri, seperti dalam sistem negara federal. Di negara federal, setiap unit negara bagian diakui dalam lalu lintas hukum sebagai badan hukum yang tersendiri, sedangkan dalam negara kesatuan badan hukumnya hanya ada 1 (satu), yaitu untuk Indonesia adalah Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai satu-satunya badan hukum negara untuk semua jenis transaksi dalam lalu lintas hukum publik atau pun hukum privat.[24]

Akan tetapi di dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa hal itu sama sekali tidak diidealkan. Dalam undang-undang yang baru ini, desa dan pemerintahan desa justru diperkuat keterkaitannya dengan pemerintahan negara dan bahkan Peraturan Desa kembali diperlakukan sebagai bagian dari pengertian tentang peraturan perundang-undangan negara. Karena itu, dapat dikatakan bahwa status desa dalam hukum positif kita sekarang sama sekali

---

[22] Jimly Asshiddiqie, 1998, *Pembangunan Hukum Nasional di Abad Globalisasi*, Jakarta, Balai Pustaka, hlm. 45.

[23] Jimly Asshiddiqie, 2000. "Penataan Kembali Bentuk dan Tata Urut Peraturan Perundang-Undangan Republik Indonesia", makalah Seminar Nasional tentang Perubahan Undang- Undang Dasar 1945, Bandar Lampung: Sekretariat Jenderal MPR-RI dan Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 24-26 Maret.

[24] Tentu saja, dengan status sebagai badan hukum negara Republik Indonesia yang bersifat tunggal itu, tidak berarti negara tidak dapat membentuk unit-unit badan hukum tersendiri sebagai instrumen, sarana, atau kendaraan (*vehicles*) bagi negara untuk menjalankan tugas dan kewenangannya. Badan Hukum negara tentu dapat membentuk badan hukum sekunder dan tertier semacam itu. Misalnya, Bank Indonesia dapat diberi status tersendiri sebagai badan hukum milik negara Republik Indonesia dalam berhubungan dengan sesama lembaga perbankan di dunia. Badan Hukum NKRI juga dapat membentuk apa yang dinamakan sebagai BHMN (Badan Hukum Milik Negara), BUMN (Badan Usaha Milik Negara), dan sebagainya. Dalam kaitan dengan itulah, Badan Hukum NKRI juga dapat memberikan pengakuan pada status kesatuan masyarakat hukum adat sebagai badan hukum tersendiri yang dimiliki, diakui, dan disahkan oleh negara. Karena itu, untuk unit desa atau pemerintahan desa, statusnya tergantung kepada pengaturannya dengan undang-undang. Jika undang-undang hanya menentukan bahwa struktur formal pemerintahan NKRI hanya sampai di kecamatan sebagai unit pemerintahan lapisan terendah, maka tentunya desa berada di luar struktur formal pemerintahan negara seperti yang pernah tercermin dalam pengaturan oleh Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah sebagai landasannya.

bukanlah dan tidak dapat dikembangkan sebagai badan hukum yang tersendiri. Namun demikian, jika diinginkan, status desa biasa dan desa adat itu dapat saja sama-sama dikembangkan sebagai badan hukum yang tersendiri, asalkan statusnya diatur tegas dengan undang-undang.[25] Di samping persoalan status hukum pemerintahan desa dan desa adat itu sebagai badan hukum, yang juga penting mendapat perhatian adalah soal keseragaman versus keanekaragaman bentuk dan susunan organisasi pemerintahan desa dan desa adat. Adanya undang-undang tentang desa dan pemerintahan desa, dari dulu sampai sekarang, selalu cenderung menyeragamkan. Sejak Pemerintahan Hindia Belanda sampai Pemerintahan Indonesia merdeka, kecenderungan penyeragaman (uniformitas) selalu menjadi aras kebijakan oleh pemerintah pusat.[26]

Jika kita menggunakan perspektif yang demikian, maka niscaya desa dan pemerintahan desa di seluruh Indonesia tidak perlu seragam.[27] Yang diperlukan cukup pemberian status yang pasti kepada pemerintahan desa, terutama desa-desa adat itu sebagai badan hukum dengan misi utama di bidang sosial ekonomi dan sosial budaya. Bagaimana struktur pemerintahannya hendak diatur, lebih baik diserahkan kepada kebutuhan praktik setempat-setempat dengan otonomi masing-

[25] Jimly Asshiddiqie, 1999, *Reformasi Hukum Nasional*, makalah seminar Kelompok Kerja Nasional Reformasi Hukum Menuju Masyarakat Madani, Jakarta: Sekretariat Negara, hlm. 78.

[26] Para pejabat di tingkat pusat, siapapun mereka, apakah penjajah atau pemerintahan bangsa sendiri, selama mereka berpikir dalam perspektif kekuasaan yang terpusat pada negara (state centered), pasti berusaha untuk menyeragamkan. Pertimbangan penyeragaman itu dapat dikatakan wajar mengingat para perencana dan perumus kebijakan duduk di atas singgasana, tidak bertitik tolak dari gagasan tentang perspektif masyarakat secara partisipatoris. Dalam buku ini, perspektif yang dianjurkan justru adalah perspektif dari bawah, yaitu perspektif masyarakat madani yang memandang struktur organisasi negara justru sebagai sarana atau alat untuk membangun kemajuan bangsa. Dalam perspektif masyarakat, negara hanyalah merupakan salah satu aktor saja dalam upaya membangun pencerahan dan pencerdasan peradaban bangsa. Tiga aktor yang sama-sama perlu digerakkan secara simultan dalam upaya membangun peradaban bangsa adalah negara, masyarakat madani, dan korporasi dunia usaha.

[27] Bayu Suryaningrat, 1992, *Pemerintahan dan Administrasi Desa*, Mekar Jaya, Bandung, hlm. 34.

masing untuk mengatur dirinya sendiri sesuai dengan tradisi hukum adatnya masing-masing.

Tuntutan untuk memberlakukan hak istimewa nagari sebagai tingkat pemerintahan terdepan untuk masyarakat, pada akhir-akhir ini semakin mengkristal di tengah-tengah masyarakat dan Lembaga Kerapatan Adat Alam Minangkabau Sumatera Barat. Sumatera Barat memang sangat membutuhkan peraturan atau undang-undang yang dapat mengatur ujung tombak pemerintahan terdepan, yakni nagari. Karena khususnya Sumatera Barat mempunyai kekhasan tersendiri yang sangat berbeda dengan provinsi atau daerah lain. Seperti mengenai pemerintahan di nagari yang tidak dapat dipisahkan dari kemurnian adat Minangkabau. Semua peraturan yang berada dalam cakupan nagari selalu pasti ada unsur adat istiadat di dalamnya. Maka dari pada itu, keadaan di Sumatera Barat sedikit terimbas oleh isu kenapa desa harus disamakan dengan nagari. Padahal jika dilihat dari cakupan wilayahnya, nagari lebih besar dari desa. Jadi notabene kegiatan dan lingkup pelaksanaan proses pemerintah akan lebih besar jika dibandingkan dengan desa.[28] Nantinya juga akan merunut kepada jumlah anggaran yang akan dialokasikan kepada nagari atau desa.[29] Jadi Untuk itu keberadaan desa dengan nagari memang sangat perlu diatur lebih lanjut, karena memang ini sesuatu yang berbeda dan tidak bisa disamakan baik dalam hak dan kewajibannya.

Atas hal tersebut melalui prinsip otonomi daerah yang menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan

---

[28] Chairul Anwar, *Hukum Adat Indonesia Meninjau Adat Minangkabau,* PT. Rhineka Cipta, Jakarta, 1997, hlm. 24 .

[29] Irwan Prayitno, *Dibutuhkan Peraturan untuk Memperjelas Kedudukan Nagari,* lihat dalam: https://beritapkssumbar.wordpress.com/2012/05/31/irwan-prayitno-dibutuhkan-peraturan-untuk-memperjelas-kedudukan-nagari/, diakses pada tanggal 30 November 2016.

mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan pemerintah yang ditetapkan dalam Undang-Undang [30] Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat. Sebagai perwujudan demokrasi, di desa dibentuk Badan Permusyawaratan yang dulunya Lembaga Musyawarah Desa (LMD) yang berfungsi menetapkan peraturan desa bersama kepala desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Anggota Badan Permusyawaratan adalah wakil dari penduduk desa bersangkutan yang ditetapkan dengan cara musyawarah dan mufakat. Khusus di Sumatera Barat LMD berubah nama menjadi BAMUS (Badan Musyawarah) Nagari. Kedudukan BAMUS (Badan Musyawarah) Nagari adalah sebagai pendamping Wali Nagari dalam menyerap aspirasi rakyat, tetapi dalam pelaksanaan penerapan tugas dan wewenangnya masih terjadi tumpang tindih kepentingan, pada dasarnya Wali Nagari beserta BAMUS (Badan Musyawarah) Nagari sebagai pejabat pemerintahan dinagari harus dapat menjalankan tugasnya dengan baik untuk membina dan memakmurkan masyarakat yang berada dibawah kepemimpinannya.[31]

[30] Dahulu Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa, Peraturan Daerah Sumatera Barat Nomor 9 Tahun 2000 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Nagari dapat diketahui bahwa peraturan-peraturan itu menjelaskan apa saja yang termasuk ke dalam sumber pendapatan nagari. Umumnya sumber pendapatan nagari yang dimuat peraturan-peraturan tersebut adalah pasar, bangunan nagari, tanah lapang atau tempat rekreasi, tanah dan lainnya kekayaan nagari yang syah. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 Tentang Desa ini merupakan peraturan yang khusus dibuat untuk pedoman bagi desa-desa di Indonesia dalam masalah pendapatan desa, karena sekarang di Sumatera Barat yang menjadi pemerintahan terendah adalah nagari, maka peraturan ini juga berlaku bagi nagari yang ada di Sumatera barat, seperti halnya desa-desa di daerah lain. Dengan demikian jelas terlihat bahwa antara Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005, Peraturan Daerah Sumatera Barat Nomor 9 tahun 2000 saling terkait satu sama lainnya.

[31] Surya Prahara, Tanpa Tahun, *Kewenangan Badan Musyawarah (BAMUS) Nagari Dalam Penyelenggaraan Nagari Di Kabupaten Agam*, Tidak Diterbitkan, hlm. 2-3.

Bamus Nagari adalah lembaga yang merupakan perwujudan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan Nagari sebagai unsur penyelenggara pemerintahan Nagari. Bamus berperan sebagai pembantu dari Wali Nagari.Anggaran Pendapatan dan Belanja Nagari selanjutnya disingkat APB Nagari adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan nagari yang dibahas dan disetujui bersama oleh Pemerintah Nagari dan BAMUS Nagari yang ditetapkan dengan Peraturan Nagari.[32] Pada dasarnya Bamus berfungsi sebagai pembuat Peraturan Nagari yang dirumuskan bersama Wali Nagari Pemerintahan nagari juga dibentuk berdasarkan persetujuan dari BAMUS, pembentukan pemerintahan bertujuan untuk meningkatkan pelayanan publik guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat. BAMUS Nagari berfungsi menetapkan Peraturan Nagari bersama WaliNagari, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat dan Pelaksanaan fungsi diatur dengan tata tertib BAMUS Nagari. Fungsi BAMUS merupakan fungsi legislatif, mirip dengan legislatif daerah. Disamping itu BAMUS memiliki tugas fungsional berupa membahas dan rancangan peraturan Nagari bersama dengan Wali Nagari. BAMUS merumuskan Peraturan Nagari bersama Wali Nagari, dalam perumusan tersebut BAMUS melibatkan elemen masyarakat dalam pembentukan Peraturan Nagari, agar nantinya Peraturan Nagari tersebut tidak bertentangan dengan keendak dari masyarakat, dan tidak bertentangan pada unsur-unsur Demokrasi.

Dalam melakukan perumusan Peraturan Nagari, BAMUS dan Wali nagari merumuskan Peraturan Nagari, dengan memuat seluruh materi dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan nagari dan pemberdayaan masyarakat. Pada tahap

[32] Sjahmunir A.M, 2006, *Pemerintahan Nagari Dan Tanah Ulayat,* Padang, Andalas University Press, hlm. 23.

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

Salah satu yang menjadi kewenangan Wali Nagari adalah membentuk sebuah Peraturan Nagari dengan persetujuan bersama dengan Badan Musyawarah Nagari. Hal ini diatur dalah Pasal 14 angka (1) Peraturan Daerah Propinsi Sumatra Barat Nomor 2 Tahun 2007 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Nagari, yang menyatakan bahwa Peraturan Nagari ditetapkan oleh Wali Nagari dengan persetujuan bersama Bamus Nagari. Wali Nagari juga mempunyai kewenangan membentuk sebuah Peraturan Wali Nagari, Peraturan Wali Nagari ini berkedudukan sebagai aturan pelaksana dari Peraturan Nagari yang telah disetujui bersama Bamus Nagari. sebagai aturan pelaksana berarti kedudukan Peraturan Nagari lebih tinggi dari pada kedudukan Peraturan Wali Nagari.

Disisi lain Pemerintah Kabupaten juga seolah-olah tidak mempunyai panduan atau acuan yang jelas bagaimana mengawasi peraturan nagari tersebut, pengawasan yang dilakukan baru terfokus kepada Peraturan Nagari yang mengatur tentang Anggaran Pendapatan Belanja Nagari , dan itupun sifatnya lebih banyak menyesuaikan nomenklatur anggaran dengan pagu dana yang disediakan

bagi nagari, sementara terhadap peraturan nagari yang lain baru akan mendapat perhatian pemerintah daerah apabila ada permasalahan terhadap perturan nagari tersebut.[33] Karena masih lemahnya pengawasan yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten, ditingkat nagari, proses pembuatan peraturan nagaripun terjadi dengan berbagai corak atau cara walaupun pemerintah kabupaten telah memberikan panduan-panduan tentang tata cara pembentukan peraturan nagari walaupun panduan tersebut masih mengadopsi tentang tata cara pembentukan Peraturan Daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.[34]

Dalam proses pembuatan peraturan nagari tersebut, berdasarkan data awal yang penulis peroleh masih terdapat tumpang tindih materi muatan yang diatur dalam peraturan nagari tersebut, misalnya masalah adat istiadat yang selama ini di laksanakan dan dikawal oleh ninik mamak dinagari sebagai suatu hukum yang tumbuh ditengah masyarakat sebagai suatu adat istiadat, di bentuk menjadi hukum positif berupa Peraturan Nagari, sehingga ninik mamak yang tadinya berperan aktif dalam mengawal dan menegakkan adat istiadat tersebut kehilangan kewenangan untuk menjaganya, dan bagi Pemerintah Nagari juga tidak dapat melaksanakannya secara lebih efisien karena masalah adat istiadat tersebut

---

[33] Dalam permasalahan Nagari Ladang Laweh Kabupaten Agam diatas, Pemerintah Kabupaten baru bereaksi ketika adanya laporan dari masyarakat kepada Bupati Agam tentang adanya pungutan liar oleh Walinagari, dengan menurunkan Tim Inspektorat Kabupaten Agam pada bulan November 2008, adapun rekomendasi yang dikeluarkan oleh Tim pun tidak menyelesaikan permasalahan yang terjadi secara tuntas, karena Walinagari masih tetap melakukan pungutan kepada masyarakat yang melakukan jual beli tanah, sehingga pada tanggal 19 Mei 2014 masyarakat melaporkan tindakan Walinagari tersebut kepada pihak Kepolisian.

[34] Regulasi yang dikeluarkan oleh Pemerintah Kabupaten Agam dalam proses pembentukan produk hukum nagari berupa Peraturan Bupati Agam Nomor 9 Tahun 2008 tentang Tata Cara Pemebentukan Produk Hukum Nagari yang merupakan pedoman bagi Pemerintahan Nagari dalam membentuk produk hukum nagari. Dalam pelaksanaanya masih ditemui Pemerintahan Nagari yang tidak mempedomani Peraturan Bupati tersebut dalam membentuk produk hukum nagarinya.

merupakan ranahnya ninik mamak, sehingga Peraturan Nagari tersebut menjadi Peraturan yang tidak dapat dilaksanakan. [35]

Kemudian masih ditemui Paraturan Nagari yang muatannya bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, terutama peraturan yang materinya menyangkut retribusi di nagari, dengan alasan kekhasan atau kekhususan nagari, peraturan tersebut dipaksakan untuk dilaksanakan, akibatnya ada Walinagari yang disidik oleh pihak yang berwajib.dengan tuduhan melakukan pungutan liar kepada masyarakatnya. [36]

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang penelitian tersebut di atas, terdapat 3 (tiga) permasalahan pokok yang perlu mendapatkan kajian yang luas dan mendalam. Adapun ketiga permasalahan pokok tersebut adalah seperti dirumuskan di bawah ini:

[35] Peraturan Nagari Lawang Kabupaten Agam Nomor 3 Tahun 2008 tentang Ketertiban Kebersihan dan Keindahan, dalam salah satu pasalnya menyatakan bahwa ada kewajiban bagi setiap penduduk laki-laki yang telah dewasa untuk melakukan kegiatan ronda malam, apabila penduduk tersebut tidak melaksanakannya didenda dengan 1 (satu) sak semen. Adapun ide denda ini bedasarkan kebiasaan masyarakat setempat apabila ada yang tidak dapat mengikuti kegiatan kemasyarakatan secara bersama akan menggantinya dengan mengirimkan makanan/minuman untuk yang melakukan kegiatan tersebut sebagai pengganti dirinya mengikuti kegiatan tersebut. Berdarakan kebiasaan ini ketika Pemerintahan Nagari Lawang membentuk Perna K3 tersebut dirrumuskanlah denda satu sak semen bagi yang berhalangan mengikuti kegiatan ronda malam tersebut. Ketika Perna tersebut dilaksanakan ada penolakan bagi masyarakat yang tidak dapat mengikuti kegiatan ronda malam tersebut, dan Walinagari sendiripun tidak dapat memaksakan masyarakatnya untuk mematuhi denda tersebut.

[36] Peraturan Nagari Ladang Laweh Kabupaten Agam Nomor 1 Tahun 2008 tentang Pendapatan Asli Nagari, dimana dalam salah satu pasalnya mengatur adanya kewajiban bagi setiap masyarakat yang melakukan transaksi jual beli tanah di Nagari Ladang Laweh untuk menyetorkan ke Pemerintah Nagari sebesar 2,5 % dari harga transaksi yang dilakukan, apabila masyarakat tidak mematuhinya maka Walinagari tidak akan memproses seluruh administrasi yang berkaitan dengan tanah tersebut. Karena Peraturan Nagari ini tidak mendapat pengesahan dari Pemerintah Kabupaten Agam, masyarakat beranggapan Peraturan Nagari tersebut tidak sah secara hukum, maka masyarakat yang merasa keberatan dengan pungutan 2,5 % tersebut melaporkannya kepada pihak Kepoisian dan pihak kepolisianpun menindaklanjutinya dengan menetapakan Walinagari sebagai tersangka melakukan pungutan liar.

1. Bagaimanakah kedudukan Peraturan Nagari dalam penyelenggaraan Pemerintahan Nagari setelah berlakunya UU Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan ? .
2. Bagaimana ruang lingkup materi muatan Peraturan Nagari menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku sekarang?
3. Bagaimanakah proses pengawasan atas Peraturan Nagari setelah berlakunya Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa agar sesuai dengan kaidah-kaidah pengawasan suatu peraturan perundang-undangan?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan yang diharapkan dari penelitian dalam rangka penulisan disertasi ini adalah:

1. Untuk mengkaji dan menemukan kedudukan Peraturan Nagari dalam penyelenggaraan Pemerintahan Nagari.
2. Untuk mengkaji ruang lingkup materi muatan Peraturan Nagari menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku sekarang.
3. Untuk mengkaji proses pengawasan atas Peraturan Nagari setelah berlakunya Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa agar sesuai dengan kaidah-kaidah pengawasan suatu peraturan perundang-undangan.

D. Kegunaan Penelitian

Adapun kegunaan penelitian dalam penulisan disertasi ini adalah sebagai berikut :

1. Secara teoritis, bermanfaat untuk pengembangan ilmu hukum Hukum Tata Negara, khususnya Hukum Pemerintahan Daerah yang berkenaan dengan kedudukan Peraturan Nagari dalam sistem perundang-undangan di Indonesia.

2. Secara praktis, diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran kepada Pemerintah Pusat (Pusat) maupun Pemerintah Daerah (Daerah) dalam mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang demokratis dengan Peraturan Nagari sebagai dasar regulatif pembangunan masyarakat di Nagari.

E. Keaslian Penelitian

Sampai sejauh ini, belum ditemukan adanya penelitian yang mengkaji secara khusus menyangkut kewenangan bagi Pemerintah Nagari untuk membentuk Peraturan Nagari. Namun demikian, sekedar sebagai perbandingan, dibawah ini dijelaskan beberapa disertasi yang mengkaji permasalahan yang tidak jauh berbeda dengan judul usulan penelitian ini.

1. Yok Sunaryo, ***Prinsip Pemerintahan Desa Dalam Sistem Pemerintahan Negara Pasca Berlakunya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa***. Disertasi Pada Program Studi Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya 2016. Dari hasil penelitian dijelaskan bahwa prinsip pembentukan peraturan desa pasca berlakunya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, diatur dalam Pasal 3 Undang-Undang Desa yang terdiri atas asas rekognisi, subsidiaritas, keberagaman, kebersamaan, kegotongroyongan, kekeluargaan, musyawarah, demokrasi, kemandirian, partisipasi, kesetaraan, pemberdayaan, dan keberlanjutan. Secara umum prinsip atau asas yang ada dalam pengaturan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014, menjadi dasar dalam penyelenggaraan sistem pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa dan

pemberdayaan desa berdasarkan Pancasila dan UUD NRI 1945, serta dalam NKRI. Kewenangan desa meliputi: kewenangan berdasarkan hak asal usul, kewenangan lokal berskala desa, kewenangan yang ditugaskan oleh pemerintah, pemerintah daerah propinsi, atau pemerintah daerah kabupaten/kota dan kewenangan lain. Penelitian ini menyarankan bahwa kewenangan pada desa yang memiliki hak asal-usul dan hak tradisional dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat terkait pembentukan desa adat yang diamanatkan Undang-Undang Desa harus mandiri dari campur tangan pemerintah daerah/kota. Segera dibuat peraturan pelaksanaan terhadap beberapa pasal dalam Undang-Undang Desa, supaya tidak salah tafsir. Seyogyanya ada penataan beberapa pengaturan peraturan perundang-undangan yang koheren dengan asas-asas dan nilai-nilai yang terkandung dalam pembentukan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, khususnya terhadap pembentukan desa adat.

2. I Gusti Ngurah Supartha, ***"Otonomi Desa Pakraman Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Desa Di Povinsi Bali",*** Disertasi pada program pascasarjana Universitas Brawijaya, 2012. Dalam penelitiannya, I Gusti Ngurah Supartha menguraikan bahwa Desa Pakraman adalah kesatuan masyarakat hukum adat di Provinsi Bali yang mempunysi satu kesatuan tradisi dan tata krama pergaulan hidup masyarakat umat Hindu secara turun temurun dalam ikatan Kahyangan Tiga atau Kahyangan Desa yang mempunyai wilayah tertentu dan harta kekayaan sendiri serta berhak mengurus rumah tangganya sendiri. Dalam penelitiannya, I Gusti Ngurah

menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan memadukan berbagai teori hukum untuk menjawab tiga permasalahan utama; pertama bagaimanakah ketatanegaraan pemerintahan otonomi khusus, kedua bagaimanakah bentuk hubungan pemerintah daerah dengan desa pakraman dan ketiga bagaimanakah konsep otonomi khusus pemerintahan desa pakraman dalam sistem pemerintahan di Bali. Hasil Penelitian menunjukan bahwa desa pakraman merupakan lembaga politik, ekonomi, sosial budaya, dan hukum masyarakat adat di Bali berdasarkan asas otonomi dan keseimbangan yang berlandaskan Tri Hita Karana, dengan tatanan yang bersifat khas atau berbeda dengan daerah-daerah lain. Karakter kekhasan tersebut lahir dari rahim masyarakat hukum adat Bali yang mendapat landasan konstitusional dan Pasal 18B (2) UUD NKRI 1945. Otonomi Desa Pakraman merupakan solusi integratif untuk melahirkan pemerintahan desa yang sesuai dengan jiwa masyarakatnya. Dengan memberi bentuk otonomi kepada Desa Pakraman dalam menyelenggarakan pemerintahan desa di Bali. Dalam penutup disertasinya I Gusti Ngurah merekomendasikan kepada legislator, pemerintah pusat/daerah, akademisi dan masyarakat Bali untuk memberikan perhatian serius berkenaan dangan keberadaan desa pakraman yang memiliki peranan, fungsi dan kedudukan strtegis. Desa Pakraman sebagai kesatuan masyarakat hukum adat Bali yang memiliki karakter yang bersifat khas, sebagai pilar penyangga serta penjaga kebudayaan masyarakat Bali ditengah era globalisasi.

F. Kerangka Teoritis dan Kerangka Konseptual

1. Kerangka Teoritis

Berkaitan dengan sejumlah permasalahan yang dijadikan objek penelitian, maka penting untuk dilakukan eksplorasi berbagai teori ataupun doktrin di bidang hukum ketatanegaraan dan sistem demokrasi guna mengkaji Peraturan Nagari dalam sistem perundang-undangan di Indonesia setelah perubahan UUD 1945 dan berbagai produk hukum lainnya seperti Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan serta Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Penelitian ini menggunakan pendekatan teori otonomi desa sebagai *grand theory*, serta didukung dengan teori Perundang-undangan sebagai *middle theory* dan teori kewenangan dan teori pengawasan sebagai *applied theory*.

Digunakannya teori otonomi desa sebagai *grand theory* karena keberadaan pemerintahan daerah yang demokratis amat penting dalam mewujudkan tujuan dari otonomi daerah sebagaimana dikehendaki oleh UUD 1945. Masalah pemerintahan daerah dan pemerintahan nagari ternyata, aspek filosifis dan sistem penyelenggaraannya sangat dipengaruhi oleh sistem otonomi desa yang diselenggarakan. Disamping itu, otonomi desa jelas merupakan parameter utama untuk menilai dan mengevaluasi berhasil tidaknya penyelenggaraan pemerintahan daerah. Penelitian ini tidak akan ada artinya bila hanya otonomi desa, oleh karena itu, mutlak didukung dan dilandasi dengan teori Perundang-undangan sebagai konsekuensi adanya pemerintah pusat dan pemerintah daerah (pembagian kekuasaan secara teritorial). Begitu pula halnya dengan penggunaan teori

kewenangan dan teori pengawasan sebagai *applied theory* dari teori otonomi desa serta teori Perundang-undangan merupakan hal yang dipandang tepat. Keempat teori dimaksud dijelaskan pada uraian berikut ini.

a. Teori Otonomi Desa

Secara etiomologi, istilah desentralisasi berasal dari bahasa latin yaitu *"de"* = lepas dan *"ceterum"* = pusat. Jadi berdasarkan peristilahannya, desentralisasi adalah melepaskan dari pusat. Istilah *"autonomie"* berasal dari bahasa Yunani (*autos* = sendiri; *nomos* = undang-undang) dan berarti perundang-undangan sendiri *(zelfwetgeving)*.[37]

Otonomi Daerah pada dasarnya adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Hak tersebut diperoleh melalui penyerahan urusan pemerintah dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah sesuai dengan keadaan dan kemampuan daerah yang bersangkutan. Otonomi Daerah sebagai wujud dari dianutnya asas desentralisasi, diharapkan akan dapat memberikan pelayanan yang terbaik kepada masyarakat. Karena kewenangan yang diterima oleh Daerah melalui adanya Otonomi Daerah, akan memberikan *"kebebasan"* kepada Daerah. Dalam hal melakukan berbagai tindakan yang diharapkan akan sesuai dengan kondisi serta aspirasi masyarakat di wilayahnya. Anggapan tersebut disebabkan karena secara logis Pemerintah Daerah lebih dekat kepada masyarakat, sehingga akan lebih tahu apa yang menjadi tuntutan dan keinginan masyarakat.[38]

---

[37] Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Grasindo, Jakarta, 2007, hlm. 1.

[38] Djohermansyah Djohan, *Problematik Pemerintahan dan Politik Lokal*, Cet I (Jakarta, Bumi Aksara, 1990), hlm.52.

Secara normatif, pelimpahan kewenangan pemerintah pusat kepada pihak lain (pemerintah daerah) untuk dilaksanakan disebut dengan desentralisasi. Desentralisasi sebagai suatu sistem yang dipakai dalam sistem pemerintahan merupakan kebalikan dari sentralisasi. Dalam sistem sentralisasi, kewenangan pemerintah baik di pusat maupun di daerah, dipusatkan dalam tangan pemerintah pusat.[39] Dalam sistem desentralisasi, sebagian kewenangan pemerintah pusat dilimpahkan kepada pihak lain untuk dilaksanakan, yang secara khusus, persoalan daerah dilimpahkan kepada pemerintahan di daerah.

Indonesia dengan wilayahnya yang cukup luas dan jumlah penduduknya yang banyak serta dengan tingkat heterogenitas yang begitu kompleks, tentu tidak mungkin pemerintah pusat dapat secara efektif menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan tanpa melibatkan perangkat daerah dan menyerahan beberapa kewenangan kepada daerah otonom. Untuk melaksanakan fungsi-fungsi pemerintahan dimaksud salah satunya diperlukan desentralisasi.[40]

Tercapainya iklim pemerintahan di daerah yang mampu mencerminkan dan mengemban aspirasi masyarakat daerah, adalah satu syarat penting bagi stabilitas pemerintahan di daerah khususnya, bahkan bagi pemerintahan nasional umumnya sedangkan stabilitas ini merupakan syarat utama bagi keberhasilan pembangunan. Prihal pemerintahan di daerah pasti timbul suatu masalah di negara Republik Indonesia karena sebagai salah satu segi ketatanegaraan ia merupakan konsekuensi dari negara kesatuan yang menganut asas desentralisasi dan

[39] Soetidjo, *Hubungan Pemerintahan Pusat dan Pemerintahan Daerah.*. PT. Rineka Citpta, Jakarta 1990. hlm. 56.

[40] Hanif Nurcholis, *Op-cit* hlm. 33.

demokrasi. [41] Sedangkan Syaukani HR berpendapat bahwa pentingnya desentralisasi bagi negara-negara modern, merupakan sebagai kebutuhan yang mutlak dan tidak dapat dihindari dalam rangka efisiensi-efektifitas, pendidikan politik, stabilitas politik, kesetaraan politik, dan akuntabilitas publik. [42]

Dari dua pendapat di atas, tampak jelas bahwa desentralisasi memiliki arti yang penting dalam menata sistem ketatanegaraan, khususnya dalam menata pemerintahan di daerah. Mengingat betapa pentingnya pemerintah daerah tersebut dalam suatu negara, maka tidak heran hal itu dianggap menjadi suatu kebutuhan dan keharusan bagi setiap negara dengan tidak melihat bentuk negara apakah negara federal atau negara kesatuan. Tentang hal ini, menarik untuk kita kutip pendapat Rod Hague dan Martin Harrop; sebagai berikut; [43]

> ”*Local government is universal, found in federal and unitary states alike. It is the lowest level of elected teritorial organization within the state. Variously called communes, municipalities or parishes, local government is constitutionally subordinate to provincial authority (in federation) or national government (in unitary states)*” (Pemerintahan daerah adalah hal yang universal, karena dapat ditemukan baik pada negara yang berbentuk federal maupun negara kesatuan. Beragam sebutannya Kota Besar, Kotapraja, atau Daerah, Pemerintah daaerah secara konstitusional di bawah kewenangan propinsi (dalam negara federasi) atau di bawah pemerintahan nasional (dalam negara kesatuan)).

Menurut S.H. Sarundajang, dilihat dari sifat keuniversalan pemerintahan daerah (*local self government*) di beberapa negara, terkandung di ciri-ciri sebagai berikut.[44]

---

[41] Solly Lubis, *Perkembangan Garis Politik dan Perundang-undangan Mengenai Pemerintahan Daerah*, Alumni Bandung, 1983, hlm. 63

[42] Syaukani HR, *et.al., Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2002, hlm, 21-31.

[43] Rod Hague and Martin Harrop, *Comparative Governance and Politic; an Introduction*, Palgrave New York, 2000. pg. 212

[44] SH. Sarundajang, *Ibid*, hlm. 27.

1. Segala urusan yang diselenggarakan merupakan urusan yang sudah dijadikan urusan-urusan rumah tangga sendiri, oleh sebab itu urusan-urusannya perlu ditegaskan secara terinci;
2. Penyelenggaraan pemerintahan dilaksanakan oleh alat perlengkapan yang seluruhnya bukan terdiri dari para pejabat pusat, tetapi pegawai pemerintah daerah;
3. Penanganan segala urusan itu seluruhnya diselenggarakan atas dasar inisiatif atau kebijaksanaan sendiri;
4. Hubungan pemerintah pusat dengan pemerintahan daerah yang mengurus rumah tangga sendiri adalah hubungan pengawasan saja;
5. Seluruh penyelenggaraan pada dasarnya dibiayai dari sumber keuangan sendiri.

Desentralisasi menurut UUD 1945 dijalankan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam negara yang berbentuk Kesatuan, kekuasaan pemerintah dapat diselenggarakan dengan cara terhimpun/ditumpuk (gathered) secara sentralisasi (centralized)[45], sehingga segala urusan dalam negara terletak di tangan pemerintah pusat (central government)[46]. Adapun R. Joeniarto mengemukakan bahwa negara Indonesia merupakan negara yang berbentuk susunan kesatuan, oleh karena itu di dalam negara tidak terdapat adanya "staat" (negara bagian).[47]

Menurut pendapat C.F.Strong yang dikutip Miriam Budiarjo[48] yang menyatakan bahwa ciri mutlak yang melekat pada negara kesatuan ialah: *Pertama*, adanya supremasi dari dewan perwakilan rakyat pusat, dan *Kedua*, tidak adanya badan-badan lain yang berdaulat.

---

[45] Abu Daud Busroh dan Abubakar Busroh, *Asas-asas Hukum Tata Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1983 hlm 145-146

[46] Ateng Syafrudin, *Pasang Surut Otonomi Daerah*, Binacipta, Bandung, 1985 hlm. 23

[47] R. Joeniarto, *Perkembangan Pemerintahan Lokal*, Alumni, Bandung, 1982 hlm. 22

[48] Miriam Budiarjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 1978, hlm. 140

Apabila bagian-bagian dari negara itu yang merupakan negara bagian berhak menentukan konstitusinya sendiri serta pemerintah pusat tidak berkuasa penuh di dalam menentukan undang-undangnya, maka susunan negara itu merupakan Bondsstaat (Negara Serikat/Federal). Sebaliknya apabila bagian-bagian dari negara itu tidak berhak menentukan konstitusinya sendiri serta pemerintah pusat berkuasa penuh di dalam menentukan undang-undangnya, maka susunan negara itu merupakan Eenheidsstaat (Negara Kesatuan).[49]

Menurut A.V. Dicey sebagaimana dikutip oleh C.F. Strong dalam, yang dimaksud dengan unitarianism adalah "the habitual exercise of supreme legislative authority by one central power". (Dalam negara kesatuan biasanya kewenangan legislatif tertinggi berada pada satu tangan (satu kekuasaan pusat). Atas dasar pendapat Dicey tersebut, maka di dalam negara kesatuan, pemerintah pusat mempunyai wewenang sepenuhnya di dalam wilayah negara. Oleh sebab itu wewenang yang diberikan pemerintah pusat kepada bagian-bagian dari negara, sama sekali tidak mengurangi kekuasaan pemerintah pusat.[50]

Perkataan Inggris "government" dan Perancis "gouvernment" yang kedua-duanya berasal dari perkataan Latin "gubernaculum", artinya "kemudi", disalin dalam bahasa kita kadang-kadang dengan istilah "pemerintah", atau "pemerintahan" dan kadang-kadang juga dengan "penguasa**".**[51]

Pemerintahan dalam hubungannya dengan pengertian "pemerintahan daerah" adalah penyelenggaraan pemerintahan daerah otonom oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut atau berdasarkan asas desentralisasi. Pemerintahan

---

[49] R. Tresna, *Bertamasya ke Taman Ketatanegaraan*, Dibya, Bandung, hlm. 21
[50] *Ibid*
[51] Ateng Syafrudin, *Pengaturan Koordinasi Pemerintahan Di Daerah*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993, hlm.2

dalam hal ini sekaligus mengandung makna sebagai kegiatan atau aktivitas menyelenggarakan pemerintahan dalam lingkungan jabatan, yaitu pemerintah daerah dan DPRD. Berdasarkan pengertian pemerintahan daerah tersebut, maka pemerintah pusat dapat diartikan sebagai seluruh penyelenggaraan pemerintahan yang tidak diselenggarakan daerah otonom.

Ditinjau dari lingkungan jabatan, pemerintahan pusat mewakili cakupan wewenang atau kekuasaan yang lebih luas. Pemerintahan daerah otonom hanya menyelenggarakan fungsi pemerintahan di bidang eksekutif atau secara lebih tepat administrasi negara dan fungsi pemerintahan di bidang legislatif. Sebaliknya pemerintahan pusat, selain di bidang eksekutif dan legislatif, pemerintahan pusat menyelenggarakan juga fungsi pemerintahan lain yang tidak dibagi dengan pemerintahan daerah otonom seperti pemerintahan yang dijalankan MPR, DPR, BPK, dan kekuasaan kehakiman. Kekuasaan pemerintahan pusat yang lebih luas itu sebenarnya dapat dibedakan antara kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan dan kekuasaan penyelenggaraan negara, yaitu yang dilakukan atas nama negara. Kekuasaan yang terakhir ini tidak dimiliki pemerintahan daerah otonom, misalnya kekuasaan menyelenggarakan peradilan.

Dengan demikian, kalau dilihat dari kekuasaan pemerintahan daerah otonom, maka pemerintahan dapat dibedakan menjadi tiga kelompok:[52]

(1) Pemerintahan dalam arti sempit yaitu penyelenggaraan kekuasaan eksekutif atau administrasi negara.

[52] *Ibid*, hlm. 3.

(2) Pemerintahan dalam arti agak luas yaitu penyelenggaraan kekuasaan eksekutif dan legislatif tertentu yang melekat pada pemerintahan daerah otonom.

(3) Pemerintahan dalam arti luas yang mencakup semua lingkungan jabatan negara di bidang eksekutif, legislatif, yudikatif, dan lain sebagainya.

Hubungan pusat dengan daerah dalam sistem otonomi pada dasarnya hanya menyangkut hubungan di bidang penyelenggaran administrasi negara. Meskipun kepada daerah (otonom) diberi wewenang mengatur sehingga perlu diadakan DPRD sebagai kekuasaan legislatif daerah, tidak akan menghapus dasar hubungan pusat dengan daerah yang terbatas di bidang administrasi negara. Peraturan daerah sebagai bentuk peraturan perundang-undangan tingkat daerah hanya terbatas mengatur hal-hal di bidang administrasi negara, tidak di bidang ketatanegaraan. Peraturan daerah bersifat *administratiefrechtlijk* tidak bersifat *staatsrechtelijk*, karena hanya berfungsi mengatur kekuasaan daerah otonom di bidang administrasi negara. Di sinilah antara lain perbedaan dasar hubungan antara pusat dengan negara bagian dalam bentuk negara federal. Hubungan ini lebih bersifat ketatanegaraan. Hubungan yang bersifat administrasi kalaupun ada sangat terbatas.[53]

Dalam pemerintahan daerah yang diselenggarakan secara demokratis akan selalu membatasi peluang Pemerintah (Pusat) untuk melaksanakan pemerintahan yang berlawanan dengan kehendak masyarakat luas.[54] Konfigurasi politik *demokratis* adalah susunan politik yang membuka kesempatan (peluang)

[53] *Ibid.*

[54] H. Syaukani, Afan Gaffar, dan M. Ryaas Rasyid, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003, hlm.11

bagi partisipasi rakyat secara penuh untuk ikut aktif menentukan kebijaksanaan umum. Partisipasi ini ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjadinya kebebasan politik. Di negara yang menganut sistem demokrasi atau konfigurasinya demokrasi terdapat pluralitas organisasi di mana organisasi-organisasi penting relatif otonom. Dilihat dari hubungan antara pemerintah dan wakil rakyat, di dalam konfigurasi politik demokratis ini terdapat kebebasan bagi rakyat melalui wakil-wakilnya untuk melancarkan kritik terhadap pemerintah.[55]

Bagaimanapun juga, desentralisasi yang melahirkan adanya pemerintahan daerah merupakan cara terbaik untuk mewujudkan kedaulatan rakyat, karena desentralisasi memperluas kesempatan bagi rakyat baik kualitatif maupun kuantitatif turut serta memikul tanggung jawab penyelenggaraan pemerintahan dibandingkan kalau hanya terbatas pada penyelenggaraan pada tingkat Pusat saja.

b. Teori Perundang-undangan

Istilah *peraturan perundang-undangan* dapat ditemukan dalam banyak tulisan, seperti tulisan Sri Soemantri M. dalam buku Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia menguraikan unsur-unsur negara hukum, yang salah satu diantaranya sebagai berikut : Bahwa pemerintah dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya harus berdasar atas hukum atau *peraturan perundang-undangan.*[56]

---

[55] Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum Di Indonesia*, Pustaka LP3ES , Jakarta, 2001, hlm.24 Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum Di Indonesia*, Pustaka LP3ES , Jakarta, 2001, hlm.24

[56] Sri Soemantri M., *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia,* Alumni, Bandung, 1992, hlm. 29.

Demikian pula, Bagir Manan dan Kuntana Magnar dalam bukunya yang berjudul Peranan Peraturan Perundang-undangan dalam Pembinaan Hukum Nasional.

Selanjutnya istilah *perundang-undangan* ditemukan dalam judul buku yang ditulis Bagir Manan : Dasar-Dasar *Perundang-undangan* Indonesia. (Cetak tebal miring dari penulis). Di dalam buku M. Solly Lubis yang berjudul Landasan dan Teknik Perundang-undangan, istilah tersebut juga ditemukan. Bahkan menurutnya perundang-undangan diartikan sebagai *proses pembuatan peraturan negara*. Dengan kata lain tata cara mulai dari perencanaan (rancangan), pembahasan, pengesahan atau penetapan dan akhirnya pengundangan peraturan yang bersangkutan. Adapun yang dimaksud dengan peraturan negara menurut M. Solly Lubis meliputi segala peraturan baik yang dibuat oleh Pemerintah Pusat maupun oleh Pemerintah Daerah, tidak hanya terbatas pada undang-undang.[57]

Maria Farida Indrati Soeprapto juga mengemukakan, istilah perundang-undangan *(legislation, wetgeving atau gesetzgebung)* yang artinya berbeda dengan pengertian yang dikemukakan oleh M. Solly Lubis. Menurut Maria Farida Indrati Soeprapto perundang-undangan mempunyai 2 (dua) pengertian yang berbeda, yaitu:[58]

(1) Perundang-undangan merupakan proses pembentukan/proses membentuk peraturan-peraturan negara, baik di tingkat Pusat, maupun di tingkat Daerah;

(2) Perundang-undangan adalah segala peraturan negara yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan, baik di tingkat Pusat maupun di tingkat Daerah.

---

[57] M. Solly Lubis, *Landasan dan Teknik Perundang-undangan*, Alumni, Bandung, 1977, hlm. 13.

[58] Maria Farida Indrati Soeprapto, *op. cit.*, hlm. 3.

Istilah "perundangan" dalam frase 'peraturan perundangan", asalnya berasal dari kata "undang" yang kemudian mendapat awalan per- dan akhiran –an. Kata "undang" juga memiliki konotasi lain di luar konteks "undang-undang". Yang dimaksud dalam konteks ini tentunya adalah kata "undang" yang berkaitan dengan "undang-undang", bukan kata "undang" yang berkonotasi lain. Sedangkan, istilah "perundang-undangan" dan "peraturan perundang-undangan" berasal dari kata "undang-undang", yang menunjuk kepada jenis atau bentuk peraturan yang dibuat oleh penguasa, baik Pusat maupun Daerah. Undang-undang yang demikian ini menurut Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto disebut dengan undang-undang dalam arti materiil.[59]

Sebagai catatan mengenai penggunaan beberapa istilah sebagaimana tersebut di atas adalah bahwa istilah-istilah tersebut tidaklah mutlak dipakai secara konsisten, karena dalam konteks tertentu lebih tepat digunakan istilah "perundang-undangan", dan dalam konteks lain lebih tepat digunakan istilah "peraturan perundang-undangan". Penggunaan istilah "peraturan perundang-undangan" lebih berkaitan atau lebih relevan dalam pembicaraan mengenai jenis atau bentuk peraturan (hukum). Dalam konteks lain lebih "kena" dipakai istilah perundang-undangan saja, misalnya istilah Ilmu Perundang-undangan, Dasar-Dasar Perundang-undangan, dan sebagainya. [60] Adapun penggunaan istilah "peraturan perundangan" sebaiknya dari segi bahasa lebih disempurnakan dengan istilah "peraturan perundang-undangan."

[59] Purnadi Purbacara dan Soerjono Soekanto, *op. cit.*, hlm. 4.
[60] Rosjidi Ranggawidjaja, *loc. cit.*

Ilmu hukum *(rechtswetenschap)* membedakan antara undang-undang dalam arti materiil *(wet in materiële zin)* dan undang-undang dalam arti formil *(wet in formele zin).* Dalam arti materiil, undang-undang adalah setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan pejabat berwenang yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat atau mengikat secara umum. Jadi yang dimaksud dengan undang-undang dalam pengertian ini adalah seluruh peraturan perundang-undangan yang diakui dalam sistem hukum ketatanegaraan, dan tidak hanya berupa undang-undang saja. Dalam arti formil, undang-undang adalah keputusan tertulis yang dibuat oleh lembaga pembentuk undang-undang, yang bersifat atau mengikat secara umum. Dalam konteks sistem ketatanegaraan Indonesia, undang-undang dalam arti ini merupakan produk hukum yang dibuat bersama antara Presiden dan DPR. Jadi yang dimaksud undang-undang dari sudut pandang ini berupa undang-undang saja, bukan jenis peraturan perundang-undangan lainnya, seperti Peraturan Presiden, Peraturan Pemerintah dan sebagainya.[61]

Mengenai penggunaan istilah *wet in formele zin* dan *wet in materiële zin* untuk menunjuk pada pengertian undang-undang dalam arti formil dan undang-undang dalam arti materiil, Maria Farida Indrati Soeprapto mengemukakan kritiknya sebagai berikut:

> ’Pada masa ini masih banyak buku dan ahli yang menerjemahkan istilah *wet in formele zin* dan *wet in materiële zin* secara harfiah sebagai ’undang-undang dalam arti formil’ dan ’undang-undang dalam arti materiil’ tanpa melihat pengertian yang terkandung di dalamnya, dan sistem perundang-undangan kita. Di Belanda apa yang disebutkan dengan *wet in formele zin* adalah setiap keputusan yang dibuat oleh *Regering* dan *Staten Generaal*, terlepas apakah isinya suatu ’penetapan’ *(beschikking)* atau peraturan *(regeling),* jadi dalam hal ini kita melihat dari pembentuknya, atau siapa yang membentuk, sedangkan yang disebut *wet in materiële zin* adalah setiap keputusan yang dibentuk baik oleh *Regering* dan *Staten Generaal*

[61] Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia*, IND-HILL.CO., Jakarta, 1992, hlm. 3-4.

> maupun keputusan-keputusan lain yang dibentuk oleh lembaga-lembaga lainnya selain *Regering* dan *Staten Generaal* asalkan isinya adalah peraturan yang mengikat umum *(algemene verbindende voorschriften)* sehingga dengan kata lain suatu *wet in materiële zin* adalah suatu keputusan yang dilihat dari isinya tanpa melihat siapa pembentuknya. Dengan demikian, yang termasuk dalam pengertian *wet in formele zin* adalah *wet* (yang dibentuk oleh *Regering* dan *Staten Generaal*), sedangkan yang termasuk dalam *wet in materiële zin* adalah *wet*, dan juga *Algemene Maatregel van Bestuur*, *Ministeriele verordening*, *Provinciale wetten*, *Gemeente wetten* serta peraturan-peraturan lainnya yang berisi peraturan yang mengikat umum *(algemene verbindende voorschriften)*.[62]

Pengertian undang-undang yang dikemukakan Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto sama seperti pengertian menurut ilmu hukum *(rechtswetenschap)*. Menurut kedua ahli hukum tersebut, undang-undang memiliki 2 (dua) arti, yaitu :

1. Undang-undang dalam arti formil, yaitu keputusan (’beslissing’) tertulis yang diadakan oleh Badan-badan negara. Badan-badan tersebut dalam sistem ketatanegaraan Indonesia adalah Presiden bersama dengan DPR.
2. Undang-undang dalam arti materiil, yaitu peraturan tertulis yang berlaku umum dan dibuat oleh Penguasa (Pusat maupun Daerah) yang sah, misalnya :
   (1) Undang-undang;
   (2) Peraturan Pemerintah;
   (3) Keputusan Presiden (atau Peraturan Presiden, *kursif penulis*);
   (4) Peraturan Daerah, dan seterusnya.[63]

[62] Maria Indrati Soeprapto, *op. cit.*, hlm. 33.
[63] Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, *op. cit.*, hlm. 3-4.

Dengan pengertian yang demikian, maka yang dimaksud peraturan perundang-undangan menurut pandangan kedua ahli hukum itu tidak lain adalah undang-undang dalam arti materiil *(wet in materiële zin).* Soehino nampaknya juga memberikan pengertian yang sama. Menurutnya peraturan perundang-undangan itu adalah undang-undang dalam arti materiil, yang meliputi peraturan yang mempunyai tingkat paling tinggi, yaitu Undang-Undang Dasar sampai dengan peraturan yang tingkatannya lebih rendah.[64]

Peraturan perundang-undangan atau undang-undang dalam arti materiil ini menurut Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto dapat dibagi ke dalam 2 (dua) golongan, yaitu :

(1) Peraturan Pusat *(Algemene Verordening)* yaitu peraturan tertulis yang dibuat oleh Pemerintah Pusat yang berlaku umum di seluruh atau sebagian wilayah negara; dan

(2) Peraturan setempat *(Locale Verordening)* yaitu peraturan tertulis yang dibuat oleh penguasa setempat dan hanya berlaku di tempat atau daerah itu saja.[65]

Menurut P.J.P Tak peraturan perundang-undangan adalah keputusan tertulis negara atau pemerintah yang berisi petunjuk atau pola tingkah laku yang bersifat dan mengikat secara umum. Bersifat dan berlaku secara umum maksudnya tidak mengidentifikasi individu tertentu, sehingga berlaku bagi setiap subjek hukum yang memenuhi unsur-unsur yang terkandung dalam ketentuan mengenai pola tingkah laku tersebut. Dalam kenyataan, terdapat juga peraturan

[64] Soehino, *op. cit.*, hlm. 18.
[65] Ibid, hlm. 5-6.

perundang-undangan seperti undang-undang yang berlaku untuk kelompok tertentu, objek tertentu, daerah atau waktu tertentu. Dengan demikian pengertian mengikat secara umum pada konteks ini sekedar menunjukkan tidak menentukan secara konkrit (nyata) identitas individu objeknya.[66]

Buys mengartikan peraturan perundang-undangan sebagai *'algemene bindende voorschriften',* yaitu peraturan-peraturan yang mengikat secara umum. Sedangkan Logemann menambahkan rumusan Buys itu dengan anasir *'naar buiten werkende voorschriften'*, sehingga pengertian peraturan perundang-undangan menurut Logemann adalah *'algemene bindende en naar buiten werkende voorschriften'*, yaitu peraturan-peraturan yang mengikat secara umum dan berdaya laku ke luar.[67]

c. Teori Kewenangan

Fokus kajian teori kewenangan adalah berkaitan dengan sumber kewenangan dari Kepolisian untuk bertindak atas penilaian sendiri (diskresi) dalam melakukan penegakkan hukum, khususnya yang bersumber dari Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Secara konseptual, istilah wewenang atau kewenangan sering disejajarkan dengan istilah Belanda "*bevoegdheid*" (yang berarti wewenang atau berkuasa). Wewenang merupakan bagian yang sangat penting dalam Hukum Tata Pemerintahan (Hukum Administrasi), karena pemerintahan baru dapat menjalankan fungsinya atas dasar wewenang yang diperolehnya. Keabsahan tindakan pemerintahan diukur berdasarkan wewenang yang diatur dalam

[66] Bagir Manan, *Dasar-Dasar…*,op. cit., hlm. 24.
[67] Rosjidi Ranggawidjaja, *Pedoman Teknik Perancangan Peraturan Perundang-undangan*, Cita Bhakti Akademika, Bandung, 1996, hlm. 9.

peraturan perundang-undangan. 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.[68]

Kewenangan atau wewenang sendiri berasal dari suatu istilah yang biasa digunakan dalam lapangan hukum publik. Apabila dicermati terdapat perbedaan antara keduanya. Kewenangan adalah apa yang disebut "kekuasaan formal". Kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang atau legislatif dari kekuasaan eksekutif atau administratif. Berbeda dengan "wewenang" hanya mengenai suatu "*onderdeel*" tertentu saja dari kewenangan. Asas legalitas merupakan salah satu prinsip utama yang dijadikan sebagai dasar dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan disetiap negara hukum. Dengan kata lain, setiap penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan harus memiliki legitimasi, yaitu kewenangan yang diberikan oleh undang-undang. Dengan demikian, substansi asas legalitas adalah wewenang, yaitu suatu kemampuan untuk melakukan suatu tindakan-tindakan hukum tertentu.[69]

Pengertian kewenangan dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia diartikan sama dengan wewenang, yaitu hak dan kekuasaan untuk melakukan sesuatu. Hassan Shadhily menerjemahkan wewenang (*authority*) sebagai hak atau kekuasaan memberikan perintah atau bertindak untuk mempengaruhi tindakan

[68] SF. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1997, hlm. 154.
[69] *Ibid.*

orang lain, agar sesuatu dilakukan sesuai dengan yang diinginkan.[70] Lebih lanjut Hassan Shadhily memperjelas terjemahan *authority* dengan memberikan suatu pengertian tentang "pemberian wewenang (*delegation of authority*)". *Delegation of authority* ialah proses penyerahan wewenang dari seorang pimpinan (*manager*) kepada bawahannya (*subordinates*) yang disertai timbulnya tanggung. jawab untuk melakukan tugas tertentu. Proses *delegation of authority* dilaksanakan melalui langkah-langkah sebagai berikut; [71]

1. Menentukan tugas bawahan tersebut
2. Penyerahan wewenang itu sendiri
3. Timbulnya kewajiban melakukan tugas yang sudah ditentukan.

I Dewa Gede Atmadja, dalam penafsiran konstitusi, menguraikan sebagai berikut; [72]

> "Menurut sistem ketatanegaraan Indonesia dibedakan antara wewenang otoritatif dan wewenang persuasif. Wewenang otoritatif ditentukan secara konstitusional, sedangkan wewenang persuasif sebaliknya bukan merupakan wewenang konstitusional secara eksplisit".

Wewenang otoritatif untuk menafsirkan konstitusi berada ditangan MPR, karena MPR merupakan badan pembentuk UUD. Sebaliknya wewenang persuasif penafsiran konstitusi dari segi sumber dan kekuatan mengikatnya secara yuridis dilakukan oleh; [73]

1. Pembentukan undang-undang; disebut penafsiran otentik
2. Hakim atau kekuasaan yudisial; disebut penafsiran Yurisprudensi

---

[70] Tim Penyusun Kamus-Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, 1989, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, hlm. 170

[71] *Ibid.*

[72] I Dewa Gede Atmadja, *Penafsiran Konstitusi Dalam Rangka Sosialisasi Hukum: Sisi Pelaksanaan UUD 1945 Secara Murni dan Konsekwen*, Pidato Pengenalan Guru Besar dalam Bidang Ilmu Hukum Tata Negara Pada Fakultas Hukum Universitas Udayana 10 April 1996, hlm. 2.

[73] *Ibid.*

3. Ahli hukum; disebut penafsiran doktrinal

Pengaturan pendelegasian kewenangan dapat dilakukan dengan 3 (tiga) alternatif syarat, yaitu: [74]

a. Adanya perintah yang tegas mengenai subjek lembaga pelaksana yang diberi delegasi kewenangan, dan bentuk peraturan pelaksana untuk menuangkan materi pengaturan yang didelegasikan;
b. Adanya perintah yang tegas mengenai bentuk peraturan pelaksana untuk menuangkan materi pengaturan yang diselegasikan; atau
c. Adanya perintah yang tegas mengenai pendelegasian kewenangan dari undang-undang atau lembaga pembentuk undang-undang kepada lembaga penerima delegasi kewenangan, tanpa penyebutan bentuk peraturan yang mendapat delegasi.

Ketiga syarat tersebut bersifat pilihan dan salah satunya harus ada dalam pemberian delegasi kewenangan pengaturan *(rule-making power)*. Berbeda halnya dengan kewenangan delegasi maupun atribusi. Kewenangan mandat merupakan pemberian, pelimpahan, atau pengalihan kewenangan oleh suatu organ pemerintahan kepada pihak lain untuk mengambil keputusan atas tanggungjawab sendiri. Apabila kewenangan yang dilimpahkan atau didelegasikan tersebut merupakan kewenangan untuk membentuk suatu peraturan perundang-undangan *(the power of rule-making atau rlaw-making)*, maka dengan terjadinya pendelegasian kewenangan tersebut tersebut akan mengakibatkan terjadi pula peralihan kewenangan untuk membentuk undang-undang sebagaimana mestinya.[75]

Selain atribusi dan delegasi, mandat meupakan salah satu sumber kewenangan. Mandat merupakan kewenangan yang diberikan oleh suatu organ pemerintahan kepada orang lain untuk atas nama atau tanggung jawabnya sendiri mengambil keputusan.

---

[74] Jimly Asshiddiqie, Perihal Undang-Undang, Rajawali Pers, Jakarta, 2006, hlm. 264.
[75] *Ibid.*

Penjelasan tentang konsep wewenang, dapat juga didekati melalui telaah sumber wewenang dan konsep pembenaran tindakan kekuasaan pemerintahan. Teori sumber wewenang tersebut meliputi atribusi, delegasi, dan mandat.[76] Prajudi Atmosudirdjo berpendapat tentang pengertian wewenang dalam kaitannya dengan kewenangan sebagai berikut;[77]

> "Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaa yang berasal dari Kekuasaan Legislatif (diberi oleh Undang-Undang) atau dari Kekuasaan Eksekutif/Administratif. Kewenangan adalah kekuasaan terhadap segolongan orang-orang tertentu atau kekuasaan terhadap sesuatu bidang pemerintahan (atau bidang urusan) tertentu yang bulat, sedangkan wewenang hanya mengenai sesuatu onderdil tertentu saja. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang. Wewenang adalah kekuasaan untuk melakukan sesuatu tindak hukum publik".

Indroharto mengemukakan, bahwa wewenang diperoleh secara *atribusi*, *delegasi*, dan *mandat*, yang masing-masing dijelaskan sebagai berikut;[78]

> "Wewenang yang diperoleh secara "*atribusi*", yaitu pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Jadi, disini dilahirkan/diciptakan suatu wewenang pemerintah yang baru". Pada *delegasi* terjadilah pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh Badan atau Jabatan TUN yang telah memperoleh suatu wewenang pemerintahan secara atributif kepada Badan atau Jabatan TUN lainnya. Jadi, suatu delegasi selalu didahului oleh adanya sesuatu atribusi wewenang. Pada *mandat*, disitu tidak terjadi suatu pemberian wewenang baru maupun pelimpahan wewenang dari Badan atau Jabatan TUN yang satu kepada yang lain.

Hal tersebut sejalan dengan pendapat beberapa sarjana lainnya yang mengemukakan atribusi itu sebagai penciptaan kewenangan (baru) oleh pembentuk *wet* (*wetgever*) yang diberikan kepada suatu organ negara, baik yang

---

[76] Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1981, hlm. 29.

[77] *Ibid.*

[78] Indroharto, *Usaha memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Pustaka Harapan, Jakarta, 1993, hlm. 90.

sudah ada maupun yang dibentuk baru untuk itu. Tanpa membedakan secara teknis mengenai istilah wewenang dan kewenangan, Indroharto berpendapat dalam arti yuridis : pengertian wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum.[79]

Atribusi (*attributie*), delegasi (*delegatie*), dan mandat (*mandaat*), oleh H.D. van Wijk/Willem Konijnenbelt dirumuskan sebagai berikut :

d. *Attributie: toekenning van een bestuursbevoegdheid door een weigever aan een bestuursorgaan*;
e. *Delegatie: overdracht van een bevoegheid van het ene bestuursorgaan aan een ander*;
f. *Mandaat: een bestuursorgaan laat zijn bevoegheid namens hem uitoefenen door een ander.*[80]

Stroink dan Steenbeek sebagaimana dikutip oleh Ridwan, mengemukakan pandangan yang berbeda, sebagai berikut :

> "Bahwa hanya ada dua cara untuk memperoleh wewenang, yaitu *atribusi* dan *delegasi*. *Atribusi* berkenaan dengan penyerahan wewenang baru, sedangkan *delegasi* menyangkut pelimpahan wewenang yang telah ada (oleh organ yang telah memperoleh wewenang secara atributif kepada organ lain; jadi delegasi secara logis selalu didahului oleh atribusi). Mengenai mandat, tidak dibicarakan mengenai penyerahan wewenang atau pelimbahan wewenang. Dalam hal mandat tidak terjadi perubahan wewenang apapun (dalam arti yuridis formal), yang ada hanyalah hubungan internal".[81]

Philipus M. Hadjon mengatakan bahwa:[82]

> "Setiap tindakan pemerintahan disyaratkan harus bertumpu atas kewenangan yang sah. Kewenangan itu diperoleh melalui tiga sumber, yaitu atribusi, delegasi, dan mandat. Kewenangan atribusi lazimnya

---

[79] *Ibid.*

[80] Ridwan, HR., *Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta, 2003, UII Pres, hlm. 74.

[81] Philipus M. Hadjon, *Fungsi Normatif Hukum Administrasi dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih*, Pidato Penerimaan jabatan Guru Besar dalam Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 1994, hlm. 7.

[82] Philipus M. Hadjon, 1998, *Penataan Hukum Administrasi*; Fakultas Hukum Unair, Surabaya, hlm. 2.

> digariskan melalui pembagian kekuasaan negara oleh undang-undang dasar, sedangkan kewenangan delegasi dan mandat adalah kewenangan yang berasal dari "pelimpahan".

Philipus M. Hadjon membagi cara memperoleh wewenang atas dua cara, yaitu: [83]

1. atribusi; dan
2. delegasi dan kadang-kadang juga mandat

Atribusi merupakan wewenang untuk membuat keputusan (*besluit*) yang langsung bersumber kepada undang-undang dalam arti materiil. Atribusi juga dikatakan sebagai suatu cara normal untuk memperoleh wewenang pemerintahan. Sehingga tampak jelas bahwa kewenangan yang didapat melalui atribusi oleh organ pemerintah adalah kewenangan asli, karena kewenangan itu diperoleh langsung dari peraturan perundang-undangan (utamanya UUD 1945). Dengan kata lain, atribusi berarti timbulnya kewenangan baru yang sebelumnya kewenangan itu, tidak dimiliki oleh organ pemerintah yang bersangkutan. Delegasi diartikan sebagai penyerahan wewenang untuk membuat *besluit* oleh pejabat pemerintahan (pejabat Tata Usaha Negara) kepada pihak lain tersebut. Dengan kata penyerahan, ini berarti adanya perpindahan tanggung jawab dan yang memberi delegasi (*delegans*) kepada yang menerima delegasi (*delegetaris)*. Suatu delegasi harus memenuhi syarat-syarat tertentu, antara lain:[84]

1. delegasi harus definitif, artinya delegans tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu;

[83] *Ibid.*
[84] *Ibid.*

2. delegasi harus berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan kalau ada ketentuan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan;
3. delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hubungan hierarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi;
4. kewajiban memberi keterangan (penjelasan), artinya delegasi berwenang untuk meminta penjelasan tentang peiaksanaan wewenang tersebut;
5. Peraturan kebijakan (*beleidsregel*) artinya delegasi memberikan instruksi (petunjuk) tentang penggunaan wewenang tersebut.

Mandat diartikan suatu pelimpahan wewenang kepada bawahan. Pelimpahari itu bermaksud memberi wewenang kepada bawahan untuk membuat keputusan a/n pejabat Tata Usaha Negara yang memberi mandat. Tanggungjawab tidak berpindah ke mandataris, melainkan tanggungjawab tetap berada di tangan pemberi mandat, hal ini dapat dilihat dan kata a.n (atas nama). Dengan demikian, semua akibat hukum yang ditimbulkan oleh adanya keputusan yang dikeluarkan oleh mandataris adalah tanggung jawab si pemberi mandat. Sebagai suatu konsep hukum publik, wewenang terdiri atas sekurang-kurangnya tiga komponen, yaitu:[85]

1. pengaruh;
2. dasar hukum; dan
3. konformitas hukum.

Komponen pengaruh ialah bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subjek hukum. Komponen dasar hukum ialah bahwa wewenang itu selalu harus dapat ditunjuk dasar hukumnya dan komponen

[85] *Ibid.*

konformitas hukum mengandung makna adanya standar wewenang, yaitu standar umum (semua jenis wewenang) dan standar khusus (untuk jenis wewenang tertentu).

d. Teori Pengawasan

George R. Tery mengartikan pengawasan sebagai mendeterminasi apa yang telah dilaksanakan, maksudnya mengevaluasi prestasi kerja dan apabila perlu, menerapkan tidankan-tindakan korektif sehingga hasil pekerjaan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan. Robbin menyatakan pengawasan itu merupakan suatu proses aktivitas yang sangat mendasar, sehingga membutuhkan seorang manajer untuk menjalankan tugas dan pekerjaan organisasi. [86] Pengawasan adalah istilah yang cukup umum kita dengar terutama menyangkut hukum tata negara. Seperti kita ketahui, salah satu tugas DPR ataupun DPRD adalah melakukan fungsi pengawasa. Kita juga mengenal istilah pengawasan terhadap keuangan negara. Di dalam lingkungan legislatif dan yudukatif, pengawasan menempati posisi penting untuk menentukan keberhasilan suatu manajemen organisasi. Melalui pengawasan, akan diketahui kenyataan sebenarnya mengenai objek yang diawasi, apakah sesuai dengan yang semestinya atau tidak. Dalam hukum keuangan negara, pengawasan merupakan tahap yang tidak terpisahkan dari setiap siklus anggaran. Dengan demikian, pengawasan merupakan instrumen pengendalian yang melekat pada setiap tahapan dalam siklus anggaran

Pengawasan merupakan sarana untuk menghubungkan target dengan realisasi setiap program/kegiatan proyek yang harus dilaksanakan oleh

[86] George R. Terry, 2006, *Prinsip-Prinsip Manajemen,* Jakarta, Bumi Aksara, hlm. 395.

pemerintah. Menurut Nawawi fungsi pengawasan dapat dilakukan setiap saat, baik selama proses manajemen/administrasi berlangsung, maupun setelah berakhir, untuk mengetahui tingkat pencapaian tujuan suatu organisasi atau unit kerja. Istilah pengawasan dan pengendalian merupakan terjemahan dari bahasa Inggris controlling yang merupakan salah satu fungsi manajemen. Makna istilah pengawasan agaknya tidak terlalu sulit untuk dipahami, bahkan hampir semua ornag sudah tahu apa yang dimaksud dengan pengawasan, tetapi, untuk memberikan batasan mengenai pengertian pengawasan tidaklah mudah.[87]

Menurut Rahman Lubis adalah proses kegiatan untuk mengetahui hasil pelaksanaan, kesalahan, kegagalan, untuk memperbaiki kemudian mencegah sehingga pelaksanaannya tidak berbeda dengan rencana yang telah ditetapkan. Menurut Sondang Siagian adalah proses pengamatan keseluruhan kegiatan organisasi untuk menjamin agar semua pekerjaan yang dilaksanakan sesuai dengan rencana yang sebelumnya direncanakan. Stephen Robein memberikan pengertian pengawasan sebagai proses mengikuti perkembangan kegiatan untuk menjamin jalannya pekerjaan, dengan demikian dapat selesai secara sempurna sebagaimana yang direncanakan sebelumnya dengan pengoreksian beberapa pemikiran yang saling berhubungan. Pengertian pengawasan menurut Suyamto adalah segala kegiatan atau usaha untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya mengenai pelaksanaan tugas atau kegiatan apakah sudah terlaksana dengan semestinya atau tidak.

---

[87] Rahman Alram, *Pengawasan di Dalam Aturan Hukum,* lihat dalam: http://everythingaboutvanrush88.blogspot.co.id/2015/08/pengertian-pengawasan-menurut-para-ahli.html, diakses pada tanggal 5 Oktober 2016.

2. Kerangka Konseptual

A. Hamid Attamimi berpendapat bahwa materi muatan Undang-Undang merupakan hal yang penting untuk kita teliti dan kita cari, oleh karena pembentukan Undang-Undang suatu Negara bergantung pada cita Negara dan teori bernegara yang dianutnya, pada kedaulatan dan pembagian kekuasaan dalam negaranya pada sistem pemerintahan negara yang diselenggarakannya. Apabila dilihat pada tata susunan (hierarki) dari peraturan perundang-undangan di Indonesia, maka hal tersebut bukan hanya ditetapkan semata-mata, akan tetapi hal itu lebih dikarenakan peraturan perundang-undangan di Indonesia selain dibentuk oleh lembaga yang berbeda juga masing-masing mempunyai fungsi dan sekaligus materi muatan yang berbeda sesuai dengan jenjangnya, sehingga tata susunan, fungsi dan materi muatan perundang-undangan itu selalu membentuk hubungan fungsional anatara peraturan yang satu dengan yang lainnya.[88]

Kata Nagari berasal dari bahasa Sanskerta yaitu "Nagari", yang dibawa oleh bangsa yang menganut agama Hindu. Bangsa itu pulalah yang menciptakan pembagian nagari serta menentukan pembagian suku-suku diantara mereka. Nagari-nagari kecil itu merupakan suatu bentuk negara yang berpemerintahan sendiri. [89] Menurut A.A Navis menyatakan pengertian nagari sebagai suatu pemukiman yang telah mempunyai alat kelengkapan pemerintahan yang sempurna, didiami sekurang-kurangnya empat suku penduduk dengan Penghulu Pucuk (Penghulu Tua) selaku pimpinan pemerintahan tertinggi. [90]

---

[88] Maria Farida, *Ilmu Perundang-Undangan*, Kanisius, Yogyakarta, 2007, hlm. 234

[89] LKAAM. *Pelajaran Adat Minangkabau.* Bandung : Tropic Offset. 1997. hal. 47

[90] A.A Navis. *Alam Takambang Jadi Guru: Adat dan Kebudayaan Minangkabau*. Jakarta : Grafiti Pers. 1984. hal. 92

M. Amir Sutan menyebutkan bahwa keterangan terbaik mengenai asal usul nagari diberikan oleh ahli adat De Rooy. Dia menulis bahwa nagari yang tertua adalah nagari Pariangan Padang Panjang. Dari Pariangan rakyat mengembara kemana-mana dan mendirikan tempat tinggal baru yang akhirnya membentuk sebuah kampung. Perkampungan ini disebut dengan *Taratak*, kemudian Taratak berkembang menjadi *Dusun*, Dusun berkembang menjadi *Koto* dan Koto berkembang menjadi *Nagari*.[91]

Peraturan Perundang-undangan menurut Bagir Manan adalah setiap keputusan tertulis yang dibuat, ditetapkan dan dikeluarkan oleh lembaga dan atau Pejabat Negara yang mempunyai (menjalankan) fungsi legislatif sesuai dengan tata cara yang berlaku.[92] Keputusan tertulis yang dibuat, ditetapkan dan dikeluarkan oleh lembaga dan atau Pejabat Negara itu merupakan keputusan yang berkarakter hukum ’peraturan’ *(regeling)*, bukan ’ketetapan’ *(beschikking)*.

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

(1) Lembaga atau Badan-Badan Negara;

(2) Pejabat Negara; dan

(3) Lembaga/Badan dan Pejabat Negara.

Lembaga dan atau Pejabat Negara sebagaimana tersebut di atas, menurut Bagir Manan juga harus memiliki fungsi legislatif atau fungsi untuk membentuk peraturan perundang-undangan. Dalam sistem ’division of powers’ atau pembagian kekuasaan, fungsi legislatif ini dijalankan oleh 3 (tiga) badan atau

---

[91] M. Amir Sutan. *Adat Minangkabau, Tujuan dan Pola Hidup Orang Minang*. Jakarta : Mutiara Sumber Widya. 1997. hal. 45

[92] Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Peranan Peraturan Perundang-undangan Dalam Pembinaan Hukum Nasional*, Armico, Bandung, 1987, hlm. 13. Lihat juga, Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2003, hlm. 216.

cabang kekuasaan negara, yaitu badan eksekutif, badan legislatif dan badan yudikatif. Jadi fungsi ini bukan merupakan fungsi eksklusif yang dimonopoli oleh badan legislatif saja.

Nagari adalah kesatuan masyarakat hukum adat dalam daerah propinsi Sumatera Barat yang terdiri dari himpunan beberapa suku yang mempunyai wilayah yang tertentu batas-batasnya, mempunya harta kekayaan sendiri, berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya, dan memilih pimpinan pemerintahannya.

Secara umum menurut Alfan Miko[93], sejak Nagari-nagari di Minangkabau dipecah-pecah pada 1983 menjadi Desa, berbagai keluhan terlontar dari masyarakat setempat. Keluhan itu mempertegas bahwa nagari bagi orang Minangkabau bukan saja sekedar sebutan untuk sebuah wilayah administratif, melainkan sebuah lingkungan sosio-kultural yang sarat dengan nilai, simbol, dan kebanggaan. Bahkan nagari menjadi sebuah penanda bagi keberadaan seseorang orang, sesuatu yang tetap dipelihara seperti kartu identitas diri, betapun lamanya ia telah meninggalkan nagari tersebut. Setelah nagari berubah menjadi beberapa Desa, keluhan bukan saja muncul karena kesulitan anak nagari menyesuaikan diri dengan lingkungan administratif barunya, tapi juga karena desa dirasakan sebagai sebuah simbol kekuasaan yang dipaksakan untuk diterima.

[93] Alfan Miko, pengantar pada Emeraldy Chatra, *Adat Selingkar Desa*, diterbikan oleh Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Andalas dan Pusat Studi Pembangunan dan Perubahan Sosial Budaya Unand Padang, 1999

Di dalam Surat Keputusan Gubernur Sumatera Barat No. 2/desa/Gsb/Prt-1963[94] tentang Peraturan Nagari-Nagari dalam Daerah Sumatear Barat dijelaskan bahwa nagari adalah:

> Suatu daerah kesatuan masyarakat hukum adat, atau suatu daerah pemerintahan yang terendah akibat dari berlakunya suatu peraturan Perundang-undangan yang mempunyai batas-batas tertentu, berhak mengurus rumah tangganya, memilih penguasanya, dan mempunyai harta benda sendiri.

Jadi Nagari merupakan kesatuan masyarakat hukum adat yang memiliki susunan asli khususnya di wilayah daratan Sumatera Barat yang sejak dahulu sudah dikenal. Pada Undang-undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa diberlakukan di wilayah propinsi Sumatera Barat berdasarkan Surat Keputusan Gubernur Sumatera Barat nomor 162/GSB/1983, keberadaan Nagari sebagai kesatuan masyarakat hukum adat dipertahankan keutuhannya dengan Peraturan Daerah Sumatera Barat Nomor 13 Tahun 1983 tentang Nagari Sebagai Kesatuan Masyarakat Hukum Adat dalam Propinsi Sumatera Barat, dalam rangka memelihara dan melestarikan hukum adat serta tradisi yang hidup dan berakar di tengah masyarakat Minangkabau.

Konsep nagari dan realitas lembaga itu sendiri, mengandung apa yang bisa disebut cikal bakal demokrasi. Dalam konsep Minang, ia bukan saja unit budaya terkecil, tetapi unit dasar politik dan administrasi pemerintah serta ekonomi. Konsep mengajarkan tidak ada kekuasaan lain di atasnya. Tiap nagari merupakan republik mini yang otonom. Maka Ranah Minang dengan gugusan nagarinya merupakan bunga rampai satuan politik yang terpencar-pencar. Secara struktural,

[94] Surat Keputusan ini tidak berlaku lagi sejak dikeluarkannya UU No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa yang menyeragamkan seluruh pemerintahan terendah menjadi Desa.

formasi kekuasaan ini hanya mengikuti garis horizontal dan "menolak" garis vertikal.[95]

Bergulirnya reformasi, telah mengapungkan hidupnya kembali nuansa lokal di masing-masing daerah. Tidak luput dalam hal ini, termasuk masyarakat dan pemerintahan daerah Sumatera Barat. Sebagaimana sering diistilahkan dengan *"siriah baliak ka gagangnyo, pinang baliak ka tampuaknyo (sirih pulang ke gagangnya, pinang kembali ke tampuknya)".* Kendati demikian, bersamaan dengan kembalinya pemerintahan daerah Sumatera Barat mempraktekkan sistem pemerintahan nagari, tidak mustahil kalau pada saat itu juga akan muncul beberapa persoalan baru. Paling tidak, mengingat telah banyaknya perubahan yang terjadi di berbagai aspek kehidupan masyarakat adat Minangkabau hingga hari ini.[96]

Untuk itu, menyikapi dialog temporer yang telah mengapungkan kembali sistem nagari ini, kiranya saat ini memang sangat diperlukan format otonomi daerah yang ideal dan pas bagi iklim Sumatera Barat. Tentu saja dengan mempertimbangkan eksistensi dua etnis sosiologis yang berbeda di Sumatera Barat, yakni etnis Minangkabau dan etnis Mentawai. Selain juga mempertimbangkan dampak psikologis dan traumatis berbagai situasi dan kondisi setelah 32 tahun lamanya pemerintahan Orba yang sentralistik dan militeristik. Dalam hal ini, lewat sistim pemerintahan desa yang menjadikan masyarakat adat mengalami penghancuran total secara sistematis dan represif.

---

[95] Al Chaidir Zulfikar, *Federasi atau Disintegrasi; Telaah Awal Wacana Unitaris versus Federalis dalam Prespektif Islam, Nasionalisme, Nasionalisme dan Sosial Demokrasi*, Madani Pers, 2000. Hlm. 161.

[96] *Ibid*, Hlm. 162.

Ide kembali ke pemerintahan nagari, tentunya tidak hanya sekedar menggantikan istilah desa menjadi nagari. Namun yang lebih mendasar adalah bagaimana nagari bisa benar-benar menjadi mandiri.

Kembali ke sistem pemerintahan nagari semestinya adalah kembali secara integral dan komprehensif. Artinya tidak bisa sepotong-potong (parsial). Dengan demikian kemandirian itu termasuk di dalamnya sistem pemerintahan, sistem adat dan pengelolaan sumber daya alam. Hal mana sudah tertuang dalam penjelasan umum Ranperda Provinsi Sumatera Barat Tentang Kembali Ke sistim Pemerintahan Nagari. Pada salah satu bagiannya menjabarkan bahwa pengertian penyesuaian istilah desa sebagaimana dimaksud Pasal 1 huruf o UU No. 22 Tahun 1999 dan Keputusan menteri No.63 tahun 1999 untuk daerah Sumatera Barat, tidak dapat diartikan sekedar pergantian sebutan dan peristilahan. Melainkan pergantian itu merupakan perubahan filosofi pemerintahan dari bentuk dan susunan pemerintahan yang bersifat sentralistik dan birokratik (sebagaimana dianut UU Pemerintahan Daerah sebelumnya) menjadi pemerintahan yang demokratis, dan mandiri, bersumber dari otonomi yang asli sebagaimana yang tertuang beberapa peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang Pemerintahan Daerah. Begitu juga yang tertera dalam penjelasan Pasal 18 UUD 1945 bahwa dalam prinsipnya desentralisasi sangat mendorong terrealisasinya sebuah otonomi daerah yang bernuansa lokal dan kultural.

Namun bilamana dicermati lebih jauh, ternyata format nagari yang dimaksudkan oleh Perda, sepertinya tak akan sanggup menampung dan merefleksikan filosofi dan substansi ideal nagari yang diinginkan. Karena sosok nagari ideal versi Ranperda yang diajukan masih cenderung berpedoman kepada

bentuk pemerintahan nagari yang berkembang sebelum lahirnya UU No. 5 Tahun 1979. Padahal belum dapat dipastikan apakah pemerintahan nagari pada masa itu benar-benar telah berfungsi sebagai lembaga yang mandiri, menghormati hak-hak adat serta bebas dari intervensi pihak-pihak eksternal. Dan justru hendaknya patut diduga bahwa format pemerintahan nagari yang tumbuh dan berkembang pada masa kolonial itu, menyangkut otonomi dan kemandiriannya masih sangat diragukan.

G. Metodologi Penelitian

Dalam penulisan disertasi ini, penulis menggunakan metodologi penelitian sebagai berikut :

1. Spesifikasi dan Tipe Penelitian

Penelitian ini bersifat eksplanatoris dan deskriftif analitis[97], yaitu penelitian yang melakukan penjelajahan dan sekaligus memberikan suatu gambaran atau uraian mengenai peraturan perundang-undangan yang berlaku dan dikaitkan dengan teori-teori hukum dalam praktek pelaksanaannya yang menyangkut kedudukan Peraturan Nagari dalam khasanah peraturan perundang-undangan di Indonesia. Selanjutnya, dalam penulisan disertasi ini, penulis menggunakan tipe penelitian hukum normatif,[98] yakni metode yang secara khas mengkaji norma-norma yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan, rancangan peraturan perundang-undangan, putusan-putusan pengadilan dan kebijaksanaan-kebijaksanaan di bidang hukum.

[97] Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia Press, Jakarta, 1986, hlm.9

[98] Sunaryati Hartono, *Penelitian Hukum Di Indonesia Pada Akhir Abad Ke-20*, Alumni, Bandung, 1994, hlm. 125

Dengan perkataan lain, penelitian normatif adalah penelitian terhadap kaidah dan asas hukum yang ada.

2. Metode Pendekatan

Metode yang digunakan adalah metode yuridis normatif dan metode historis, serta pendekatan komparatif. Metode yuridis normatif digunakan untuk mengkaji kaidah-kaidah hukum yang berlaku, dalam hal ini yang berkaitan Peraturan Nagari dalam khasanah peraturan perundang-undangan di Indonesia. Adapun metode historis digunakan untuk mengkaji norma-norma atau kaidah-kaidah hukum yang pernah berlaku sebelumnya yang terkait dengan permasalahan yang sedang dibahas. Pendekatan komparatif digunakan untuk membandingkan antara satu Kabupaten dengan Kabupaten lainnya di Provinsi Sumatera Barat. Dilihat dari tujuannya,[99] penelitian ini termasuk penelitian hukum normatif yang menggunakan metode doktrinal normologis, yang bertolak dari kaidah sebagai ajaran yang mengkaidahi perilaku.

3. Tahap Penelitian

Tahap Penelitian dibagi atas dua tahap yaitu :

a. Penelitian Kepustakaan *(Library Research)*, yaitu mengkaji data sekunder, yang terdiri dari: [28]

(1) Bahan-bahan hukum primer yang terdiri dari peraturan perundang-undangan, antara lain UU Nomor 5 Tahun 1979, UU Nomor 22 Tahun 1999, UU Nomor 32 Tahun 2004, UU Nomor 23 Tahun 2014, UU Nomor

[99] Bernard Arief Sidharta, *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum; Sebuah Penelitian Tentang Fundasi Kefilsafatan dan Sifat Keilmuan Ilmu Hukum Sebagai Landasan Pengembangan Ilmu Hukum Nasional Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 2000, hlm. 159.

[28] Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif; Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali, Jakarta, 1985, hlm. 14 -15

10 Tahun 20110, U Nomor 12 Tahun 2011, UU Nomor 6 Tahun 2014, PP Nomor 72 Tahun 2005, PP Nomor 43 Tahun 2014, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 111 Tahun 2014, Peraturan Bupati Agam dan Peraturan Bupati Tanah Datar tentang tata cara pembentukan produk hukum nagari, serta peraturan nagari di dua Kabupaten tersebut.

(2) Bahan-bahan hukum Sekunder, yaitu bahan-bahan hukum yang memberikan petunjuk atau penjelasan terhadap bahan-bahan hukum primer yang berupa buku-buku yang ditulis para ahli, rancangan undang-undang, hasil penelitian terdahulu dan media massa, yang isinya mempunyai relevansi dengan bahasan dalam disertasi ini.

(3) Bahan-bahan hukum tersier, yaitu bahan-bahan lain yang ada relevansi dengan pokok permasalahan yang memberikan informasi tentang bahan-bahan hukum primer dan sekunder antara lain artikel, kamus, majalah, koran atau internet.

b. Penelitian Lapangan *(Field Reseach)*

Penelitian dilakukan guna memperoleh data primer tentang bentuk-bentuk dan ruang lingkup pengawasan dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dalam hal ini dilakukan wawancara dengan responden yang terkait dengan objek dari penelitian ini.

4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik Pengumpulan Data adalah dengan cara studi dokumen, yaitu dengan mengkaji, menguji serta menemukan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan dikaitkan dengan teori-teori dalam ilmu hukum yang membahas tentang fungsi dan tujuan hukum dalam kehidupan masyarakat, terutama di

Indonesia, dan teori-teori di lapangan Hukum Tata Negara, Hukum Pemerintahan Daerah, dan Hukum Administrasi Negara serta dikaji bagaimana praktek pelaksanaannya yang berkaitan dengan objek masalah dari penelitian ini.

5. Analisis Data

Bahan penelitian berupa bahan hukum yang telah dikumpulkan tersebut selanjutnya diolah dan dianalisis secara kualitatif, yakni berwujud dengan kata-kata dan tidak berwujud dengan angka-angka. Data yang diperoleh kemudian disusun secara sistematis dan selanjutnya dianalisis secara kualitatif untuk memperoleh kejelasan dan menemukan pemecahan atas masalah yang diteliti. Adapun instrumen analisis yang digunakan adalah metode interpretasi (penafsiran) sebagaimana lazim yang digunakan dalam penelitian ilmu hukum, khususnya penelitian normatif, seperti metode penafsiran ektensif, gramatikal dan sistematis.[100]

6. Lokasi Penelitian

Penelitian dilakukan di Kabupaten Agam dan Kabupaten Tanah Datar, [101] dengan mengambil sample beberapa nagari di Wilayah tersebut, adapun

---

[100] Yudha Bhakti Ardiwisastra, *Penafsiran dan Kontruksi Hukum*, Alumni, Bandung, 2000, hlm. 9-10

[101] Ibrahim Dt. Sanggoeno Diradjo, *Tambo Alam Minangkabau: Tatanan Adat Warisan Nenek Moyang Orang Minang*, Kristal Multimedia Bukittinggi, 2009, hlm 3-7, menyatakan bahwa wilayah Minang Kabau tersebut terdiri dari a). Wilayah Darek, adalah daerah asli Minangkabau, yang terdiri dari 1. Luhak Tanah Datar, 2. Luhak Agam, 3 Luhak limapuluah Kota, b). Wilayah Rantau, adalah wilayah diluar Luhak Nantigo, yang terdiri dari 1. Rantau Luhak Tanah Datar, 2. Rantau Luhak Agam, 3. Rantau Luhak Limapuluah Kota , 4. Rantau Nan Sambilan, dan c). Wilayah Pasisia, yang terdiri dari 1. Pasisia Tiku Pariaman, 2. Pasisia Pasaman. Dari pembagian wilayah Minangkabau tersebut, dapat disimpulkan bahwa asal masyarakat Minangkabau tersebut berasal dari Wilayah Darek (luhak nan tigo), bertitik tolak dari hal tersebut diatas, maka lokasi penelitian diambil nagari yang berada di Luhak Nantigo tersebut yaitu Kabupaten Agam dan Kabupaten Tanah Datar

alasan pengambilan nagari sebagai sample, karena berdasarkan pengamatan awal nagari tersebut masih membuat peraturan nagari yang substansinya lebih banyak mengatur adat istiadat yang seharusnya tidak diatur dengan Peraturan Nagari.

UNIVERSITAS ANDALAS
UNTUK KEDJAJAAN BANGSA