

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Penjelasan Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (sebelum perubahan) menyebutkan bahwa “Dalam territori Negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 “*Zelfbesturende landschappen*” da “*Volksgemeenschappen*”, 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. Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara yang mengenai daerah-daerah itu akan mengingati hak-hak asal usul daerah tersebut”. Oleh sebab itu, keberadaannya wajib tetap diakui dan diberikan jaminan keberlangsungan hidupnya dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹

Pencantuman tentang pemerintah daerah di dalam Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dilatarbelakangi oleh kehendak untuk menampung semangat otonomi daerah dalam memperjuangkan kesejahteraan masyarakat daerah. Hal itu dilakukan setelah belajar dari praktik ketatanegaraan pada era sebelumnya yang cenderung sentralistis, adanya penyeragaman sistem pemerintahan seperti dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1947 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa, serta mengabaikan kepentingan daerah. Akibat kebijakan yang cenderung sentralistis itu, pemerintah pusat menjadi sangat dominan dalam mengatur dan mengendalikan daerah sehingga daerah diperlukan sebagai objek, bukan sebagai subjek yang mengatur dan mengurus daerahnya sendiri sesuai dengan potensi dan kondisi objektif yang dimilikinya.²

¹ <https://www.limc4u.com/uud-1945/penjelasan-pasal/penjelasan-pasal-18-sampai-pasal-18b-uud-1945/>

² *Ibid*

Perubahan Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menjadi dasar hukum bagi pelaksanaan otonomi daerah yang dalam era reformasi menjadi salah satu agenda nasional. Melalui penerapan bab tentang pemerintahan daerah diharapkan lebih mempercepat terwujudnya kemajuan daerah dan kesejahteraan rakyat daerah, serta meningkatkan kualitas demokrasi daerah. Semua ketentuan itu dirumuskan tetap, dalam kerangka menjamin dan memperkuat NKRI, sehingga dirumuskan hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah memperhatikan kekhususan dan keberagaman daerah. Ditegaskan setelah perubahan Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia bahwa pemerintah daerah (baik provinsi, kabupaten, maupun Kota) mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Penegasan ini menjadi dasar hukum bagi seluruh pemerintahan daerah untuk menjalankan roda pemerintahan (termasuk menetapkan peraturan daerah dan peraturan lainnya) secara lebih leluasa dan bebas serta sesuai dengan kebutuhan, kondisi, dan karakteristik daerahnya masing-masing, kecuali untuk urusan pemerintahan yang dinyatakan oleh undang-undang sebagai urusan pemerintah pusat, Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang,³

Keberagaman karakteristik dan jenis desa, atau yang disebut dengan nama lain, tidak menjadi penghalang bagi para pendiri bangsa (*founding fathers*) ini untuk menjatuhkan pilihannya pada bentuk negara kesatuan. Meskipun disadari bahwa dalam suatu Negara Kesatuan perlu terdapat *homogenitas*, tetapi Negara Kesatuan Republik Indonesia tetap memberikan pengakuan dan jaminan terhadap keberadaan kesatuan masyarakat hukum dan kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya. Pasal 1 ayat 1 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa menyatakan bahwa:

“Desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah

³ *ibid*

yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.”

Di dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Desa terbagi atas dua, yaitu desa dan desa adat. Desa mempunyai karakter yang berlaku umum, sedangkan Desa adat mempunyai karakter yang berbeda dari pada umumnya, terutama karena kuatnya pengaruh adat terhadap sistem pemerintahan lokal, pengelolaan sumber daya lokal, dan kehidupan sosial budaya masyarakat desa. Desa adat pada prinsipnya merupakan warisan organisasi pemerintahan masyarakat lokal yang dipelihara secara turun temurun yang tetap diakui dan diperjuangkan oleh pemimpin dan masyarakat desa adat agar dapat berfungsi mengembangkan kesejahteraan dan identitas sosial budaya lokal. Desa adat memiliki hak asal usul yang lebih dominan dari pada hak asal usul desa sejak desa adat itu lahir sebagai komunitas asli yang hidup ditengah masyarakat. Desa adat adalah sebuah kesatuan masyarakat hukum adat yang secara historis mempunyai batas wilayah dan identitas wilayah yang terbentuk atas dasar teritorial yang berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat desa berdasarkan asal usul.⁴

Istilah nagari merupakan penyebutan lain dari desa di Minangkabau, hal ini sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 6 ayat (2) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa yang menyatakan bahwa penyebutan desa/desa adat yang sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) penyebutanya disesuaikan dengan penyebutan yang berlaku di daerah setempat. Di Minangkabau, nagari dapat diumpamakan sebagai sebuah negara kecil yang didalamnya terdapat alat-alat perlengkapan nagari yang disebut pemerintahan nagari. Disini tugasnya adalah mengatur dan mengurus urusan kenagarian

⁴ Afri Yendra SNP, Memahami Undang Undang Desa, Sukabina Press, Padang, hlm 7, 2014

termasuk urusan adat yang merupakan masalah kental dalam masyarakat Minangkabau.⁵ Provinsi Sumatera Barat telah menindaklanjuti amanat Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tersebut dengan lahirnya Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 7 Tahun 2018 tentang Nagari di Provinsi Sumatera Barat., adanya Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 7 Tahun 2018 tentang nagari menjadi tolak ukur bagi Pemerintah Kabupaten Pasaman untuk membentuk Rancangan Peraturan Daerah tentang nagari di Kabupaten Pasaman.⁶

Kecamatan dipimpin oleh seorang camat yang langsung bertanggung jawab kepada bupati melalui sekretaris daerah. Pemerintah nagari yang dimaksud disini adalah wali nagari dibantu oleh perangkat nagari sebagai unsur penyelenggara pemerintahan nagari. Dalam proses penyelenggaraan nagari pejabat yang berwenang, bertugas dan berkewajiban untuk menyelenggarakan rumah tangga nagarinya dan melaksanakan tugas dari pemerintah dan pemerintah daerah disebut wali nagari dan unsur staf yang membantu wali nagari dalam penyusunan sekretariat nagari, dan unsur pendukung tugas wali nagari dalam pelaksanaan kebijakan yang diwadahi dalam bentuk pelaksanaan teknis dan unsur kewilayahan disebut perangkat nagari. Apabila dilihat dari Peraturan Daerah Kabupaten Pasaman Nomor 1 Tahun 2018 maka kedudukan perangkat nagari sangat penting sehingga diperlukan juga proses rekrutmen yang tepat agar roda pemerintahan desa dapat berjalan sesuai dengan peraturan yang telah ditentukan. Dengan adanya proses rekrutmen perangkat nagari yang sesuai dengan aturan maka besar harapannya penyelenggaraan pemerintah desa dapat lebih akuntabel dengan didukung sistem pengawasan dan keseimbangan antara pemerintah nagari dan lembaga nagari. Perangkat nagari merupakan unsur unsur terpenting sekaligus ujung tombak dari pemerintahan daerah yang mempunyai hubungan langsung dengan masyarakat. Dewasa ini dengan kondisi dinamika

⁵ Chairul Anwar, *Hukum Adat Indonesia Meninjau Adat Minangkabau*, Penerbit : Rhineka Cipta, 1997, Jakarta, hlm.24

⁶<https://pasamankab.go.id/berita/pemkab-pasaman-sosialisasikan-perda-provinsi-sumbar-nomor-7-tahun-2018-tentang-nagari>

yang semakin kompleks dan maju, maka perangkat nagari dituntut untuk mampu menunjukkan kinerja kearah yang lebih baik, sehingga pada akhirnya kinerja perangkat nagari dapat dipertanggung jawabkan.

Sesuai ketentuan Peraturan Daerah Kabupaten Pasaman Nomor 1 Tahun 2018 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Perangkat Nagari disebutkan bahwa camat memberikan rekomendasi tertulis terhadap calon perangkat nagari yang dikonsultasikan oleh wali nagari berdasarkan hasil penetapan tim seleksi perangkat nagari, rekomendasi yang diberikan camat berupa persetujuan atau penolakan berdasarkan persyaratan yang ditentukan dan dapat didukung dengan hasil ujian tertulis atau hasil wawancara. Disini penulis melihat kelemahan pada peraturan daerah tersebut berupa kewenangan wali nagari dan camat dalam seleksi perangkat nagari. Dengan adanya peraturan daerah ini penulis menemukan celah adanya indikasi kecurangan yang dapat dilakukan pada proses seleksi dalam perangkat nagari, dicontohkan nilai hasil ujian tertulis dan wawancara (A) lebih tinggi dari pada nilai (B) tetapi (B) mempunyai hubungan dengan wali nagari dan camat maka camat dapat merekomendasikan (B) yang akan menjadi perangkat nagari atau hasil tertulis dan wawancara adalah keputusan mutlak yang harus disetujui oleh wali nagari dan camat. Ini menimbulkan dua pandangan yaitu yang pertama hasil dari ujian tertulis dan wawancara berpengaruh dalam penerimaan yang kedua hasil dari ujian tertulis dan wawancara tidak berpengaruh dalam penerimaan perangkat nagari tersebut, seharusnya didalam seleksi perangkat nagari tidak diperbolehkan adanya unsur nepotisme.

Penulis ingin memastikan apakah proses seleksi perangkat nagari ini telah sesuai dengan aturan yang berlaku atau malah menyalahi aturan yang berlaku. Berdasarkan latar belakang masalah yang penulis uraikan tersebut diatas penulis tertarik menuangkanya dalam sebuah karya tulis ilmiah yang penulis beri judul **“MEKANISME SELEKSI PERANGKAT NAGARI DI NAGARI LADANG PANJANG BARAT KABUPATEN PASAMAN BERDASARKAN PERATURAN DAERAH**

**KABUPATEN PASAMAN NOMOR 1 TAHUN 2018 TENTANG
PENGANGKATAN DAN PEMBERHENTIAN PERANGKAT NAGARI”**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian diatas maka dapat dirumuskan masalah penelitian sebagai berikut :

1. Bagaimana mekanisme seleksi perangkat nagari di Kabupaten Pasaman berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Pasaman Nomor 1 Tahun 2018 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Perangkat Nagari?
2. Bagaimana pelaksanaan seleksi perangkat nagari di Nagari Ladang Panjang Barat, Kabupaten Pasaman?
3. Apa saja kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan seleksi perangkat nagari di Nagari Ladang Panjang Barat, Kabupaten Pasaman dan upaya mengatasinya?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui mekanisme seleksi perangkat nagari di Kabupaten Pasaman berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Pasaman Nomor 1 Tahun 2018 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Perangkat Nagari.
2. Untuk mengetahui pelaksanaan seleksi perangkat nagari di Nagari Ladang Panjang Barat, Kabupaten Pasaman.
3. Untuk mengetahui kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan seleksi perangkat nagari di Nagari Ladang Panjang Barat, Kabupaten Pasaman dan upaya mengatasinya.

D. Manfaat Penelitian

Penulis berharap bahwa kegiatan penelitian dalam penulisan hukum ini akan bermanfaat bagi penulis maupun orang lain. Adapun manfaat yang dapat diperoleh dari penulisan hukum ini antara lain :

1. Manfaat Teoritis

Diharapkan penelitian ini dapat memberikan sumbangan dalam perkembangan Hukum Tata Negara, Politik Hukum, khususnya mengenai Hukum Pemerintahan Nagari.

2. Manfaat Praktis

- a. Diharapkan penelitian ini secara yuridis sosiologis bermanfaat bagi perkembangan ilmu hukum umumnya.
- b. Skripsi ini diharapkan dapat menjadi sebuah kontribusi ide atau pemikiran yang dapat dijadikan bahan pengetahuan bagi siapa saja yang memerlukan, khususnya bagi DPRD, dan perangkat nagari serta masyarakat pada umumnya yang ingin mengetahui lebih lanjut tentang seleksi perangkat nagari di Kabupaten Pasaman.

E. Metode Penelitian

1. Metode Pendekatan Masalah

Metode Pendekatan masalah yang digunakan dalam penelitian ini adalah Metode *Yuridis Sosiologis* yaitu pendekatan masalah melalui penelitian hukum dengan fakta yang ada pada instansi yang bersangkutan ataupun masyarakat sehubungan dengan permasalahan yang ditemui dalam penelitian.⁷

2. Sifat Penelitian

Digunakan oleh penulis adalah deskriptif yaitu penelitian yang menggunakan suatu variabel atau lebih dari satu variabel. Penelitian yang dimaksud adalah untuk memberikan

⁷ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta : Penerbit Universitas Indonesia, 2006.

data yang seteliti mungkin tentang keadaan yang menjadi objek penelitian sehingga akan mempertegas hipotesa dan dapat memperkuat teori lama atau membuat teori baru.

3. Sumber Data

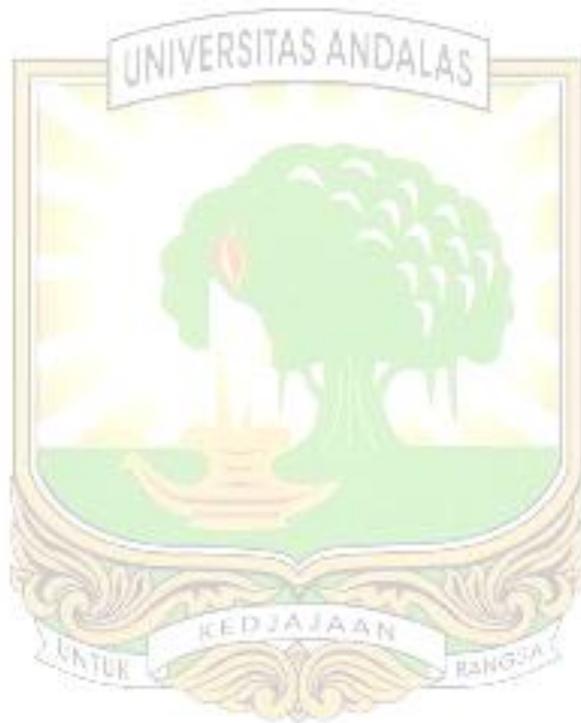
- 1) Data primer adalah data yang diperoleh melalui penelitian lapangan untuk mendapatkan dan mengumpulkan data yang berhubungan dengan masalah yang diteliti berupa hasil wawancara langsung (*face to face*) dengan narasumber yaitu dari perangkat nagari di Nagari Ladang Panjang Barat, Kabupaten Pasaman.⁸
- 2) Data sekunder didapat melalui penelitian kepustakaan terhadap bahan-bahan hukum yang relevan berupa.⁹
 - a. Bahan hukum primer yaitu bahan hukum yang sifatnya mengikat berasal dari peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam penelitian ini bahan hukum primer adalah
 - 1) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
 - 2) Undang-Undang Desa Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.
 - 3) Peraturan Pemerintah 47 Tahun 2015 tentang Peraturan Pelaksanaan UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang desa.
 - 4) Permendagri 67 Tahun 2017 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Perangkat Desa;
 - 5) Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 7 Tahun 2018;
 - 6) Peraturan Daerah Kabupaten Pasaman Nomor 1 Tahun 2018 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Perangkat Nagari.

⁸ Moleong.J.Lexy, *Metodologi Kualitatif*, Bandung : Penerbit Remaja Rosdakarya, 2006 Hal. 157.

⁹ Zainuddin Ali. *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta : Penerbit Sinar Grafika, 2009. Hal. 23.

- b. Bahan hukum sekunder yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer misalnya : pendapat para sarjana, hasil penelitian yang dipelajari dari buku-buku dan termasuk dokumen penelitian.¹⁰

Bahan hukum tersier yaitu bahan hukum yang sifatnya memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti kamus hukum yang memberikan istilah hukum.¹¹



¹⁰ *Ibid hlm 23*

¹¹ *Ibid hlm 23*