

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Masyarakat Minangkabau<sup>1</sup> telah mengatur kehidupan dalam beragama dan kehidupan sosial maupun pemerintahan. Sistem ini mengatur mengenai keseharian dan menjamin keserasian serta keamanan masyarakat. Sistem adat inilah yang dipertahankan hingga saat ini. Salah satu sistem kebijakan yang dimiliki oleh Minangkabau yaitu “Nagari”. Bagi masyarakat Minangkabau, istilah “Nagari” tidak dapat dipisahkan antara *primordialisme*<sup>2</sup> dengan nilai-nilai berbangsa, antara struktur sosial dengan administrasi Negara, antara adat dan pemerintahan, antara kolektifitas kesukuan dengan pembangunan. Masyarakat Minangkabau telah memakai elemen-elemen administrasi Negara, sehingga Nagari merupakan wilayah yang otonom (*adat salingka nagari*). Nagari merupakan artikulasi dari struktur masyarakat adat Minangkabau yang terbentuk atas kesamaan hubungan darah (*genealogis*) dan kesamaan wilayah (*teritorial*) seperti yang tertuang dalam pantun adat *nagari bapaga undang, kampuang bapaga buek*.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup>Navis, A.A. 1984, *Alam Terkembang Jadi Guru: Adat dan Kebudayaan Minangkabau*. Jakarta: *Grafiti Pers*. Memberikan penjelasan bahwa Minangkabau lebih merujuk kepada kultur etnis dari suatu rumpun Melayu yang tumbuh dan besar karena sistem monarki serta menganut sistem adat yang dicirikan dengan sistem kekeluargaan melalui jalur perempuan atau matrilineal, walaupun budayanya sangat kuat diwarnai ajaran agama Islam.

<sup>2</sup>Ramlan Subakti dalam beberapa situs memberikan pengertian Primordialisme merupakan sebuah keterkaitan seseorang dalam kelompok atas dasar ikatan kekerabatan, suku bangsa & adat-istiadat sehingga melahirkan pola perilaku serta cita-cita yang sama.

<sup>3</sup>Latief, Dt. Bandaro, 2004, *Minangkabau yang Gelisah : Mencari Strategi Sosialisasi Pewarisan Adat dan Budaya Minangkabau Untuk Generasi Muda*, CV Lubuk Agung, Bandung, hlm. 148.

Nagari memiliki keistimewaan, tidak sama dengan desa. Nagari merupakan kesatuan adat yang punya wilayah ulayat tersendiri, punya rakyat, anak kemenakan, dan punya struktur pemerintahan secara adat. Pemerintahan Nagari sudah berkembang jauh sebelum Belanda menjajah Indonesia. Di sini juga berlangsung tatanan demokrasi yang lebih tua daripada di Eropa. Sebelum bangsa Belanda menginjakkan kaki di Indonesia, khususnya di wilayah Minangkabau, Nagari merupakan sistem pemerintahan yang berdiri sendiri. Tidak ada pemerintahan diatas Nagari. Nagari merupakan “republik mini” yang diperintah secara demokratis oleh Anak Nagari.<sup>4</sup> Tentang asal muasal muncul atau adanya Nagari, acuan yang ada hanyalah apa yang diledendakan dalam tambo-tambo yang dipercaya sebagai catatan sejarah, yakni bahwa Nagari di Minangkabau diawali dengan Nagari kembar Pariangan Padang Panjang di lereng gunung Merapi.<sup>5</sup>

Nagari memiliki kebebasan dalam bentuk perbedaan tradisi. Nagari juga dapat mengatur aktivitasnya masing-masing menurut tatanan dan aturan yang disetujui oleh masyarakat. Dengan kata lain bahwa Nagari memiliki hak mengenai pengelolaan dan pengorganisasian dalam bidang adat yang berada dibawah Kerapatan Adat Nagari (KAN). Setiap Nagari juga memiliki karakteristik budaya lokal masing-masing yang hanya dimiliki oleh Nagari tersebut. Nagari merupakan salah satu bentuk dari kearifan lokal yang dimiliki oleh wilayah Sumatera Barat. Kearifan lokal (*local wisdom*) adalah gagasan-gagasan yang dimiliki oleh suatu wilayah setempat yang

---

<sup>4</sup>Riki Rahmad, 2015, *Mengembalikan Keistimewaan Nagari Di Minangkabau Pasca Pemberlakuan Otonomi Daerah*, diakses dari [https:// www. researchgate. net/publication/ 272092448](https://www.researchgate.net/publication/272092448) diakses pada tanggal 9 Juli 2020 Pukul 18.00 WIB.

<sup>5</sup> Afwadi, *penyelenggaraan Pemerintahan Nagari: Antara Format Adat Atau Format Negara*, JURIS, Volume 9 No 1 Juni 2010. Hal 48.

bersifat bijaksana, penuh kearifan, bernilai baik, yang tertanam dan diikuti oleh anggota masyarakatnya.<sup>6</sup>

Kearifan lokal merupakan pandangan hidup dan ilmu pengetahuan dalam strategi kehidupan yang berupa aktivitas yang dilakukan oleh masyarakat lokal dalam menjawab berbagai masalah dalam kehidupan atau juga dapat disebut sebagai kebijakan lokal. Kearifan lokal inilah yang dimiliki oleh Sumatera Barat, yaitu berupa adanya Kerapatan Adat Nagari dalam Nagari sebagai lembaga penyelesaian konflik *sako dan pusako* yang memiliki mekanisme yang berbeda di setiap Nagari, akan tetapi tetap memegang teguh prinsip-prinsip ajaran adat dan agama.

Kerapatan Adat Nagari terdiri dari Penghulu suku, Penghulu kaum, Penghulu tungganai yang memiliki fungsi penting dalam pengambilan keputusan di Kerapatan Adat Nagari. Pengambilan keputusan di Kerapatan Adat Nagari berdasarkan dengan kebersamaan yang melalui musyawarah mufakat. Dalam pengambilan keputusan di Kerapatan Adat Nagari tidak mengenal sistem *voting* atau penghitungan suara berdasarkan suara setuju atau tidak setuju. Semua keputusan mengedepankan azas musyawarah dan mufakat. Apabila belum mencapai kata sepakat dalam suatu keputusan, maka pengambilan keputusan ditunda dulu, atau *diperambuakan* hingga didapat kata sepakat.<sup>7</sup>

Pada saat zaman pendudukan Hindia Belanda, keberadaan Nagari diakui dengan ditetapkannya Peraturan Pemerintah Belanda pada tanggal 27 September 1918 yang dimuat dalam Lembaran Negara No. 667, yang isinya tentang

---

<sup>6</sup>Sartini, 2013. *Menggali Kearifan Lokal Nusantara Sebuah Kajian Filsafat*, Makalah Universitas Gajah Mada.

<sup>7</sup> Latief, Dt. Bandaro, *Op Cit*, hal 30.

pemerintahan baru pasca pemerintahan Tuanku Laras, setelah dilakukan perubahan dan penambahan dikeluarkan *Inlandsche Gemeente Ordonantie Buitengewesten* (IGOB) tahun 1938 dalam Lembaran Negara No. 490.<sup>8</sup> Menurut IGOB, Nagari berkedudukan sebagai Badan Hukum Bumi Putra yang diberi hak mengatur urusan rumah tangga sendiri yang sama maksudnya dengan otonomi. Sebelum IGOB diberlakukan, Belanda mengangkat Penghulu-Penghulu baru diluar adat seperti Penghulu pasar, Penghulu nikah dan di Nagari diangkat Penghulu Kepala yang disebut Angku Kapalo/Kapalo Nagari sehingga penghulu inilah yang dikenal dengan *panghulu basurek*.<sup>9</sup>

Ordonansi tersebut pada hakekatnya adalah memberi pengakuan<sup>10</sup> terhadap Nagari atau masyarakat adat, meskipun ketika ordonansi itu diberlakukan disikapi secara berbeda oleh kalangan ahli saat itu. Mr. Van Derventer memuji ordonansi tersebut karena dengan pengaturan masyarakat adat mempunyai hak atas milik sendiri dengan dasar hukum, mempunyai pendapatan sendiri. Sebaliknya Van Bockel (1921) melancarkan kritik karena tata praja tersebut dimasukan dengan paksa. Van Vallenoven juga demikian. Sekalipun Van Valenhoven menghargai tujuannya, menguatkan desa/Nagari, namun ahli adat ini mencela, karena ordonansi kurang cukup mengindahkan sifat-sifat asli dari masyarakat adat.<sup>11</sup>

Setelah berakhirnya masa pendudukan Hindia Belanda dan memasuki periode masa orde lama terdapat beberapa kebijakan yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat

---

<sup>8</sup>Arifin, Bustanul Dt Bandaro Kayo, 2008, *Manajemen Suku*, CV Lubuk Agung Bandung,, hlm. 23.

<sup>9</sup>*Ibid.*

<sup>10</sup>G.J. Wolhoff, 1955, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Indonesia*, Timun Mas NV, hlm 225.

<sup>11</sup>Utomo, Laksanto, 2017, *Hukum Adat*, Depok, PT Raja Grafindo Persada, hlm 189.

terkait dengan Nagari yaitu berpangkal dari Maklumat Presiden No. 22 tahun 1946 yang menyatakan bahwa struktur lembaga Nagari terdiri dari Wali Nagari, Dewan Perwakilan Rakyat Nagari (DPRN) dan Dewan Harian Nagari. Dalam menindaklanjuti Maklumat Presiden tersebut diterbitkanlah Keputusan Gubernur No.50/GP/1950 yang selanjutnya Nagari dihapuskan dan diganti dengan pemerintahan wilayah. Hal ini mendapat pertentangan dari masyarakat serta Niniak Mamak Pemangku Adat. Sehingga diterbitkanlah Keputusan Presiden RI dan melalui Keputusan Mendagri tanggal 7 Februari 1954 dan sistem Pemerintahan Nagari dihidupkan kembali.<sup>12</sup>

Pemberlakuan Undang-Undang No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa pada masa orde baru membuat istilah Nagari hilang dari kehidupan rakyat Minangkabau. Adanya penyeragaman pemerintahan terendah dalam sistem pemerintahan desa sama sekali tidak mengakomodir status dan eksistensi satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat istimewa dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Sebab secara prinsip bentuk pemerintahan satuan-satuan yang istimewa, dimaknai sebagai pemerintahan yang terintegrasi dengan kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya, seperti *Nagari* di Minangkabau, *dusun* dan *marga* di Palembang dan *huta* di Tapanuli.

Sejak era reformasi telah terjadi perubahan paradigma pemerintahan dari sentralistik ke desentralistik. Perubahan paradigma tersebut dilandasi dengan perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Di antara aspek perubahan paradigma pemerintahan adalah pengakuan dan penghormatan

---

<sup>12</sup>Riki Rahmat, *Op.Cit.*

Negara terhadap kesatuan masyarakat hukum adat dan hak-hak tradisionalnya, seperti ditegaskan Pasal 18 B ayat (2) UUD 1945.<sup>13</sup>

*Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adatserta hak-hak tradisonalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.*

Ketentuan ini mengamanatkan kepada Pemerintah bahwa dalam pembentukan pemerintahan di daerah tidak boleh mengancam apalagi menghapus keberadaan masyarakat hukum adat.

Pasal 18 B UUD 1945 memberikan semangat pengakuan dan penghormatan terhadap kesatuan masyarakat hukum adat dalam pembentukan pemerintahan desa sudah lahir sebelum itu. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang ditetapkan pada 7 Mei 1999 telah mendahului semangat konstitusional tersebut dalam mengakui dan menghormati masyarakat hukum adat. Secara historis Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 mencabut dua undang-undang sekaligus terkait pemerintahan di daerah yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa.<sup>14</sup>

Tanpa membuang waktu, kemudian Pemerintah Provinsi Sumatera Barat bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menyetujui pembentukan Peraturan Dearah yang mengatur pemerintahan Nagari sebagai pengganti pemerintahan desa, yaitu Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2000 tentang Ketentuan Pokok Pemerintahan

---

<sup>13</sup>Kurnia Warman, 2016, *Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Tentang Nagari*. Biro Pemerintahan Sekretariat Daerah Provinsi Sumatera Barat, Hlm 1.

<sup>14</sup>*Ibid.*

Nagari. Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2000 ini telah berhasil mendeklarasikan Sumatera Barat kembali ke sistem Pemerintahan Nagari, namun karena kewenangan pembentukan Pemerintahan Nagari berada di kabupaten/kota maka pada kabupaten-kabupaten di Sumatera Barat kemudian dibentuk pula Peraturan Daerah tersendiri untuk pembentukan Pemerintahan Nagari.

Pada 2004 pemerintah mengganti Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Walaupun terdapat perbedaan substansi materi pengaturan dari kedua Undang-Undang ini, namun semangat pengakuan dan penghormatan terhadap masyarakat hukum adat dalam pembentukan pemerintahan di daerah sampai ke desa tetap sama. Pemerintah Provinsi Sumatera Barat pun kemudian menyesuaikan pengaturan pemerintahan nagari dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dengan mengganti Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2000 dengan Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2007 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Nagari. Perda ini bahkan mengamankan pembentukan Pemerintahan Nagari di seluruh kabupaten dan kota di Sumatera Barat, kecuali Kabupaten Kepulauan Mentawai. Sekali lagi, karena kewenangan pembentukan pemerintahan desa berada di kabupaten/kota maka kabupaten-kabupaten di Sumatera Barat juga mengganti Perda tentang Pemerintahan Nagari, masing-masing dengan Perda yang baru berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.

Sehubungan dengan itu, berdasarkan ketentuan yang dimuat dalam Perda Provinsi Sumatera Barat Nomor 2 Tahun 2007 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Nagari dinyatakan bahwa untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat di

Nagari dibentuk Pemerintahan Nagari yang terdiri dari Pemerintah Nagari yaitu Wali Nagari dan Badan Permusyawaratan Nagari. Sedangkan Kerapatan Adat Nagari berkendudukan sebagai lembaga perwakilan permusyawaratan masyarakat adat tertinggi yang telah ada dan diwarisi secara turun temurun sepanjang adat. Dalam hal ini Kerapatan Adat Nagari bukan sebagai lembaga dalam penyelenggaraan Pemerintahan di Nagari, melainkan Kerapatan adat Nagari hanya sebagai lembaga adat yang terdapat di Nagari. Oleh karena itu kedudukan Kerapatan Adat Nagari yang tidak begitu jelas mengakibatkan lemahnya fungsi Kerapatan Adat Nagari dalam mengambil setiap kebijakan di Nagari.

Permasalahan lain yang juga muncul adalah berkenaan dengan diterapkannya sistem demokrasi ala barat ke dalam sistem Pemerintahan Nagari. Seperti yang terjadi di Nagari Limbanang 50 Koto, terdapat beberapa anggota KAN yang diangkat melalui penunjukan. Ini memicu pertentangan, sebagian masyarakat menghendaki diterapkannya sistem demokrasi melalui *voting* sementara sebagian lain berpendapat sistem *voting* bukanlah kebiasaan asli masyarakat Minang, mereka lebih menghendaki penunjukan melalui proses musyawarah mufakat, sesuai dengan tradisi asli dalam adat Minangkabau.

Salah satu upaya untuk mengatasi berbagai permasalahan fundamental, struktural dan disain kelembagaan Pemerintahan Nagari serta penjabaran lebih lanjut dari Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, Pemerintah Daerah Provinsi Sumatera Barat menetapkan Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2018 tentang Nagari sebagai pengganti Perda Provinsi Sumatera Barat Nomor 2 Tahun 2007 tentang Pokok Pokok Pemerintahan Nagari. Ketentuan yang dimuat dalam Peraturan



Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 7 Tahun 2018 tentang Nagari tersebut pada dasarnya adalah sebagai pedoman bagi Kabupaten/Kota dalam melakukan penyusunan kelembagaan Nagari yang salah satunya adalah dengan memperkuat kedudukan Kerapatan Adat Nagari menjadi bagian dari lembaga pemerintahan sekaligus menjadi lembaga perwakilan seluruh masyarakat yang terdapat di Nagari bukan hanya sebatas masyarakat adat saja.

Pasal 5 Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 7 Tahun 2018 tentang Nagari menyatakan bahwa Kelembagaan Nagari terdiri atas Kerapatan Adat Nagari, Pemerintah Nagari dan Peradilan Adat Nagari. Kelembagaan Nagari sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 5 Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 7 Tahun 2018 tentang Nagari tersebut berlaku apabila suatu Nagari ditetapkan sebagai Nagari menjalankan pemerintahan dengan sistem desa adat sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Kalau dilihat dari perkembangannya dan berbicara masyarakat adat tentu tidak terlepas dari penataan Pemerintahan Daerah, oleh karena itu selalu akan terkait dengan Undang-Undang Pemerintahan Daerah. Atas dasar itu pula otonomi tidak lebih dari perpanjangan tangan pemerintah pusat dibawah komando Kementerian dalam Negeri. Hal ini tentu berdampak pada pemerintahan Desa dan bentuk-bentuk kelembagaan yang menjalankan Pemerintahan Desa itu sendiri. Hal ini berpengaruh terhadap semakin pudarnya bentuk Pemerintahan Desa atau Nagari di Sumatera Barat berdasarkan hak asal usul yang telah diwariskan nenek moyang pada zaman dahulu.

Ditetapkannya Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 7 Tahun 2018 tentang Nagari pada dasarnya menjemput kembali bentuk Pemerintahan yang

telah dijalankan berdasarkan sistem organisasi masyarakat adat, kelembagaan, pranata dan hukum adat berdasarkan susunan asli. Sehubungan dengan itu, kalau dilihat dari tataran ideal memang sudah tepat Kerapatan Adat Nagari didorong dan diperkuat menjadi lembaga pemerintahan ditengah-tengah tidak efektifnya Badan Permusyawaratan Nagari sebagai lembaga perwakilan di Nagari. Selain itu, Wali Nagari dalam mengambil kebijakan untuk mengatur dan mengurus kepentingan Masyarakat di Nagari cenderung berkoordinasi dengan Kerapatan Adat Nagari dari pada berkoordinasi dengan Badan Permusyawaratan Nagari.<sup>15</sup>

Namun demikian, itikad baik pemerintah Provinsi Sumatera Barat menetapkan Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2018 tentang Nagari dalam mewujudkan *Good Governance* di Nagari dengan memperkuat kedudukan Kerapatan Adat Nagari menjadi bagian dari lembaga pemerintahan tentunya tidak luput dari kritik. Karena beberapa hal yang ditetapkan di dalam Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2018 tentang Nagari yang masih menjadi perbincangan antar tokoh masyarakat dan kaum adat. Misalnya ketentuan yang ada di Pasal 7 Perda itu, yakni penyeragaman ketentuan mengenai Kapalo Nagari dipilih atau diangkat oleh Kerapatan Adat Nagari berdasarkan musyawarah mufakat.<sup>16</sup> Banyak tokoh masyarakat dan pemuka adat yang masih meragukan pemilihan Kapalo Nagari/Wali Nagari dilakukan oleh Kerapatan Adat Nagari. Dengan demikian, sama saja

---

<sup>15</sup>Zulmasyhur. 2012, *Hubungan Kelembagaan Dalam penyelenggaraan Pemerintahan Nagari di Era Otonomi Daerah*; Studi Pada Kabupaten Solok Provinsi Sumatera Barat, Bandung: Universitas Padjajaran.

<sup>16</sup>Wahyu alhad, 2020, *Perda Nagari Masih Menjadi Polemik*, [https:// www. topsatu. com/ perda-nagari-masih-menjadi-polemik/](https://www.topsatu.com/perda-nagari-masih-menjadi-polemik/), diakses pada tanggal 8 Maret 2020 pukul 11.00 Wib.

Pemerintahan Nagari mundur lagi ke belakang, dan tidak lagi memegang asas demokrasi yang sudah lama dipegang oleh masyarakat Minangkabau.<sup>17</sup>

Selain itu, beberapa tokoh masyarakat menyampaikan kritik yang dimuat dalam media lokal terkait dengan masa jabatan Kapalo Nagari dan Kerapatan Adat Nagari yang ditetapkan selama enam tahun, dan dapat diangkat kembali untuk dua kali masa jabatan. Ini menjadi permasalahan yang perlu dikaji lebih dalam lagi. Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2018 tentang Nagari ini sudah ditetapkan selama dua tahun, tapi belum ada pemerintah kabupaten/kota yang menindaklanjuti perda tersebut.<sup>18</sup> Dalam Hal ini terdapat 2 (dua) kemungkinan berdasarkan hipotesis penulis terkait dengan penyebab belum diaplikasikannya Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 7 Tahun 2018 tentang Nagari yaitu *pertama*, apakah terdapat permasalahan mengenai norma yang dirumuskan dalam Perda Nomor 7 Tahun 2018 tentang Nagari sehingga sulit diaplikasikan, *kedua* masyarakat Nagari sudah nyaman dengan kondisi sistim pemerintahan Nagari yang bersifat administratif pada saat ini.

---

<sup>17</sup>Guspardi Gaus Wakil Ketua DPRD Sumbar periode 2014-2019 dalam Sosialisasi Peraturan Daerah Provinsi Sumbar Nomor 7 Tahun 2018 di aula Kantor Camat Tanjung Mutiara pada hari Kamis 6 Desember 2018.

<sup>18</sup>Data mengenai belum adanya pemerintah kabupaten/kota menindaklanjuti Perda Nomor 7 Tahun 2018 tentang Nagari dalam menetapkan Nagari yang menjalankan system Desa adat berdasarkan wawancara dengan pegawai Biro Pemerintahan Provinsi Sumatera Barat. Hal ini relevan dengan yang disampaikan Guspardi Gaus dalam Sosialisasi Peraturan Daerah Provinsi Sumbar Nomor 7 Tahun 2018 di aula Kantor Camat Tanjung Mutiara yang pada intinya terdapat masyarakat yang belum bisa menerima terkait dengan kewenangan Kerapatan Adat Nagari yang dimuat dalam Peraturan Daerah Tentang Nagari tersebut.

Dalam hal ini penulis memilih mengkaji norma yang dirumuskan dalam Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2018 tentang Nagari khususnya pengaturan mengenai kelembagaan Kerapatan Adat Nagari.

Berangkat dari hal tersebut, penulis tertarik melakukan penelitian berkaitan dengan kelembagaan Kerapatan Adat Nagari dengan judul “**Kedudukan Kerapatan Adat Nagari Pasca Ditetapkannya Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 7 Tahun 2018 Tentang Nagari**”

## **B. Rumusan Masalah**

Dalam rangka memberikan landasan ilmiah terkait dengan Kerapatan Adat Nagari, maka penulis melakukan penelitian mengenai berbagai permasalahan seperti:

1. Mengapa dilakukan perubahan kedudukan Kerapatan Adat Nagari dalam Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 7 Tahun 2018 Tentang Nagari?
2. Apakah Implikasi perubahan kedudukan Kerapatan Adat Nagari terhadap Kelembagaan Kerapatan Adat Nagari?

## **C. Tujuan dan Kegunaan**

Tujuan penelitian adalah:

1. Untuk mengetahui latar belakang perubahan kedudukan Kerapatan Adat Nagari dalam Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 7 Tahun 2018 Tentang Nagari.

2. Untuk mengetahui Implikasi normatif dari perubahan kedudukan Kerapatan Adat Nagari terhadap Kelembagaan Kerapatan Adat Nagari dalam menindaklanjuti ketentuan Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 7 Tahun 2018 Tentang Nagari.

#### **D. Manfaat Penelitian**

##### **1. Secara teoritis**

Dalam rangka memperdalam ilmu pengetahuan serta mempertajam analisis penulis dalam memecahkan masalah dengan melakukan penelitian ilmiah khususnya terkait dengan kedudukan Kerapatan Adat Nagari pasca ditetapkannya Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 7 Tahun 2018 tentang Nagari.

##### **2. Manfaat praktis**

Dapat memberikan sumbangan pemikiran guna mengembangkan dan menerapkan hukum serta memberikan informasi kepada pihak yang berkepentingan dan sebagai saran atau masukan khususnya kepada pemerintahan Provinsi Sumatera Barat dalam merumuskan ketentuan terkait dengan Susunan kelembagaan berdasarkan hukum adat.

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

Berdasarkan penelusuran kepustakaan dan informasi, penelitian mengenai kelembagaan Kerapatan Adat Nagari Pasca ditetapkannya Peraturan Daerah provinsi Sumatera Barat Nomor 7 tentang Nagari belum pernah diteliti sebelumnya. Namun

terdapat beberapa penelitian sebelumnya terkait kelembagaan Kerapatan Asssdat Nagari; Adapaun penelitian tersebut dilakukan oleh:

1. Defto Yuzaztra, 2010, Peranan Kerapatan Adat Nagari (KAN) Dalam Proses Penyelesaian Sengketa Tanah Ulayat di Kecamatan Kuranji Kota Padang, dengan Rumusan masalah:
  - a. Apa saja bentuk-bentuk sengketa Tanah Ulayat yang terjadi pada masyarakat adat di nagari-nagari Kecamatan Kuranji Kota Padang?.
  - b. Faktor-faktor apa saja yang menyebabkan terjadinya sengketa tanah ulayat di Kecamatan Kuranji Kota Padang ?
  - c. Bagaimana Peranan Kerapatan Adat Nagari (KAN) dalam proses penyelesaian sengketa Tanah Ulayat di Kecamatan Kuranji Kota Padang ?
2. Surya Khamisli, 2018, Peranan Kerapatan Adat Nagari (KAN) Dalam Proses Penyelesaian Sengketa Tanah Adat di Kecamatan Kuranji Kota Padang,dengan rumusan masalah:
  - a. Apa saja bentuk-bentuk sengketa Tanah Ulayat yang terjadi pada masyarakat adat di nagari-nagari Kecamatan Kuranji Kota Padang?.
  - b. Faktor-faktor apa saja yang menyebabkan terjadinya sengketa tanah ulayat di Kecamatan Kuranji Kota Padang ?
  - c. Bagaimana Peranan Kerapatan Adat Nagari (KAN) dalam proses penyelesaian sengketa Tanah Ulayat di Kecamatan Kuranji Kota Padang ?

Dari kedua judul tesis diatas, baik tulisan yang dibuat oleh Defito Yuzaztra dan Surya Khamisli dalam rumusan masalahnya sama-sama membahas mengenai Peranan Kerapatan Adat Nagari (KAN) Dalam Proses Penyelesaian Sengketa Tanah Adat, sementara dalam penulisan penelitian tesis yang akan penulis kaji dalam permasalahan penelitiannya lebih memfokuskan kepada perubahan status kelembagaan Kerapatan Adat Nagari dari lembaga Adat menjadi Lembaga yang menyelenggarakan Pemerintahan di Nagari berdasarkan ketentuan Peraturan Daerah provinsi Sumatera Barat Nomor 7 tentang Nagari.

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

Teori hukum yang dalam bahasa Inggris disebut dengan *theory of law*, sedangkan dalam bahasa Belanda disebut dengan *rechtstheorie* mempunyai kedudukan yang sangat penting dalam proses pembelajaran maupun di dalam penerapan hukum karena adanya teori hukum dalam kerangka memecahkan berbagai persoalan dimana dalam hukum normatif tidak diatur.<sup>19</sup> Dalam teori hukum juga merefleksi ciri khas dari pengembangan hukum praktis, yaitu mempelajari makna dan struktur dari pembentukan dan penemuan hukum.<sup>20</sup> Berdasarkan hal tersebut, dalam penelitian ini penulis menggunakan teori kelembagaan dan teori perwakilan.

---

<sup>19</sup> Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani, 2015, *Buku Kedua, Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Disertasi dan Tesis*, PT. RajaGrafindo, Jakarta, hlm 5

<sup>20</sup> Lili Rasjidi dan Liza Sonia Rasjidi, *op.cit*, hlm 162-163

## 1. Teori Kelembagaan

Istilah “lembaga” menurut Ensiklopedia Sosiologi diistilahkan dengan “institusi”. Institusi sebagaimana didefinisikan oleh Macmillan adalah merupakan seperangkat hubungan norma-norma, keyakinan-keyakinan, dan nilai-nilai yang nyata, yang terpusat pada kebutuhan-kebutuhan sosial dan serangkaian tindakan yang penting dan berulang.<sup>21</sup>

Sementara itu, Adelman & Thomas dalam buku yang sama mendefinisikan institusi sebagai suatu bentuk interaksi diantara manusia yang mencakup sekurang-kurangnya tiga tingkatan. *Pertama*, tingkatan nilai kultural yang menjadi acuan bagi institusi yang lebih rendah tingkatannya. *Kedua*, mencakup hukum dan peraturan yang mengkhususkan pada apa yang disebut aturan main (*the rules of the game*). *Ketiga*, mencakup pengaturan yang bersifat kontraktual yang digunakan dalam proses transaksi. Ketiga tingkatan institusi diatas menunjuk pada hirarki mulai dari yang paling ideal (*abstrak*) hingga yang paling konkrit, dimana institusi yang lebih rendah berpedoman pada institusi yang lebih tinggi tingkatannya.<sup>22</sup>

Kalau kita mengkaji lebih jauh, keberadaan suatu negara yang berdaulat tidak dapat dipisahkan dari Kelembagaan, dalam hal ini kelembagaan dalam bentuk eksistensi lembaga negara yang merupakan alat kelengkapan dalam suatu

---

<sup>21</sup>Ase Satria, *lembaga/institusi, Organisasi Dan Pelembagaan*, [https:// www.materibelajar.id/2016/02/ lembaga-sosial-dan-lembaga-negara.html](https://www.materibelajar.id/2016/02/lembaga-sosial-dan-lembaga-negara.html), diakses pada tanggal 16 Oktober 2019 Pukul 10:00 WIB.

<sup>22</sup>Mutiara, *pengertian Lembaga*, [http://mutiara-fisip11.web.unair.ac.id/artikel\\_detail-74917-Pengembangan%20Kelembagaan-Pengertian%20Lembaga.html](http://mutiara-fisip11.web.unair.ac.id/artikel_detail-74917-Pengembangan%20Kelembagaan-Pengertian%20Lembaga.html), diakses pada tanggal 16 Oktober 2019 Pukul 11:00 WIB.



negara. Dalam teori hukum tata negara, suatu negara disebut berdaulat apabila memenuhi empat syarat, yaitu ada wilayah tertentu luas dan batasnya, ada rakyat, ada pemerintahan, dan mendapat pengakuan negara lain sebagai negara berdaulat.

Eksistensi lembaga negara selaku alat kelengkapan Negara berdasarkan teori klasik negara meliputi kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif. Setiap alat kelengkapan negara tersebut bisa memiliki organ-organ lain untuk membantu melaksanakan tugas dan fungsinya. Kendati begitu, dalam kenyataannya, tipe-tipe lembaga negara yang diadopsi setiap negara berbeda sesuai dengan perkembangan sejarah politik negara bersangkutan, serta disesuaikan dengan kebutuhan masyarakat dalam negara yang bersangkutan.

Secara konseptual, tujuan dibentuknya lembaga-lembaga negara atau alat kelengkapan negara, selain untuk menjalankan fungsi negara, juga untuk menjalankan fungsi pemerintahan secara aktual. Secara praktis, fungsi lembaga negara dimaksudkan untuk melaksanakan dasar atau ideologi negara dalam mencapai tujuan negara. Dalam negara hukum yang demokratis hubungan antara infrastruktur politik, dimana rakyat selaku pemilik kedaulatan dengan suprastruktur politik sebagai pemegang atau pelaksana kedaulatan rakyat menurut hukum, terdapat hubungan yang saling menentukan dan saling mempengaruhi.

Pada hakikatnya, lembaga negara dalam suatu negara bersifat independen dalam melaksanakan fungsi dan kewenangannya. Lembaga negara yang diatur dan dibentuk oleh UUD merupakan organ konstitusi, sedangkan yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang merupakan organ Undang-Undang, sementara yang

hanya dibentuk karena keputusan Presiden tentunya lebih rendah lagi tingkatan dan derajat perlakuan hukum terhadap pejabat yang duduk didalamnya. Demikian pula jika lembaga dimaksud dibentuk dan diberi kekuasaan berdasarkan peraturan daerah, tentu lebih rendah lagi tingkatannya.<sup>23</sup>

Menurut Jimly Asshiddiqie terdapat sekitar 34 organ atau lembaga negara yang disebut keberadaannya dalam UUD 1945 yang salah satunya adalah Pemerintah Daerah. Keberadaan Pemerintah Daerah secara eksplisit dimuat dalam Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah propinsi dan daerah propinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap propinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang”.<sup>24</sup>

Pada perkembangannya pemerintahan daerah bukan hanya terdiri dari pemerintahan provinsi dan pemerintahan kabupaten/Kota saja, melainkan terdapat juga pemerintahan desa yang juga merupakan organ dalam menjalankan fungsi pemerintahan negara. Memposisikan kedudukan pemerintahan desa dalam ketatanegaraan Indonesia perlu dipahami sebagai penyelenggaraan urusan yang dilaksanakan dalam rangka pemerintahan dalam arti luas untuk melayani masyarakat.

Landasan ini memisahkan antara satuan pemerintahan daerah yang diberi otonomi dengan kesatuan masyarakat hukum. Urusan yang dikelola oleh satuan pemerintahan daerah menunjukkan pemencaran kekuasaan. Sementara, urusan

---

<sup>23</sup> Marwan Mas, 2018, *Hukum Konstitusi dan Kelembagaan Negara*, Depok, Rajawali Pers, hal 197.

<sup>24</sup>*Ibid*, hal 201.

yang dikelola oleh Pemerintahan Desa merupakan pengakuan. Tentunya tetap dimungkinkan terdapat tugas pembantuan yang diberikan oleh Kabupaten, Provinsi, maupun Pemerintah Pusat.<sup>25</sup>

Sehubungan dengan itu, untuk menjalankan fungsi pemerintahan dan otonomi daerah secara actual maka pemerintahan daerah sebagai salah satu lembaga Negara yang disebutkan dalam UUD 1945 sangat membutuhkan organ-organ lain untuk membantu melaksanakan tugas dan fungsinya yang salah satunya adalah pemerintahan desa. Prinsip otonomi daerah yang dijalankan oleh pemerintahan daerah tidak hanya sampai pada tingkat Provinsi dan Kabupaten/Kota saja, tetapi diterapkan juga sampai ke tingkat Kecamatan, tingkat Kelurahan dan tingkat Pedesaan. Hal ini bertujuan agar kewenangan atau kebijakan yang dibentuk dan disalurkan dari pemerintah pusat dapat juga dirasakan oleh masyarakat yang berada di Desa. Pemerintahan desa sebagai unsur pemerintahan paling dasar di daerah sangat berperan aktif dalam melaksanakan prinsip otonomi daerah yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dalam hal ini daerah otonom. Pemerintahan desa dikatakan sangat berperan aktif karena dianggap sebagai elemen dasar yang secara langsung berinteraksi dengan masyarakat dan kebijakan atau keputusan yang dikeluarkan langsung dirasakan oleh masyarakat.

Disamping itu, Desa memiliki hak otonomi asli berdasarkan hukum adat, dapat menentukan susunan pemerintahan, mengatur dan mengurus rumah tangga, serta memiliki kekayaan dan aset atau yang disebut dengan hak asal usul.

---

<sup>25</sup>*Ibid*

Menurut perspektif ketatanegaraan istilah atau konsep susunan asli dan hak asal-usul merupakan petanda sekaligus pengakuan adanya entitas yang sudah eksis sebelum suatu Negara bangsa lahir. Kata “asli” dan “asal-usul” menegaskan hal tersebut. Sebagai pengakuan, kedua istilah tersebut mewakili suatu kesadaran mengenai adanya organisasi penyelenggara pemerintahan yang berbeda dengan yang dikelola negara. Organisasi pemerintahan tersebut, sekalipun melewati proses-proses dinamik yang sangat panjang dengan menerima pengaruh dan intervensi dari kekuatan-kekuatan luar, tetap mempertahankan unsur-unsur tradisionalnya. Pemberian prediket tersebut tidak lepas juga dari kenyataan bahwa entitas-entitas dimaksud tengah berada di dalam sistem politik, ekonomi, sosial dan budaya modern yang dominan.

Kata “asal-usul” dalam prasa hak asal-usul menunjuk pada sumber. Dikatakan hak asal-usul karena keberadaanya bukan karena pemberian oleh negara atau pemerintah. Hak asal-usul berasal dan diciptakan sendiri oleh komunitas- komunitas *autohton* yang sudah ada sebelum negara dilahirkan. Karena sudah ada sebelum negara lahir, hak asal-usul dinamai juga sebagai hak bawaan untuk membedakannya dengan hak berian. Hak berian merupakan hak yang muncul karena pemberian oleh negara atau pemerintah melalui desentralisasi, dekonsentrasi atau tugas pembantuan. Usianya yang sudah ratusan tahun namun tetap hidup membuat hak asal-usul dinamai juga sebagai hak-hak tradisional.

Pengertian istilah hak asal-usul yang demikian mengingatkan pada satu ciri masyarakat hukum adat yang kemunculannya bukan karena dibentuk oleh

otoritas diluarnya melainkan secara alamiah. Dengan demikian, seluruh perangkat-perangkat sosial masyarakat hukum adat, termasuk hak asal usul juga terbentuk secara alamiah, bukan kreasi yang diciptakan oleh kekuatan-kekuatan luar.

Menurut Sujamto hak asal-usul mencakup 3 elemen yaitu: (i) struktur kelembagaan (ii) mengatur dan mengurus urusan-urusan pemerintahan terutama yang berhubungan dengan pelayanan publik dan pembebanan; dan (ii) menentukan sendiri cara untuk memilih dan memberhentikan pimpinannya.<sup>26</sup> Elemen pertama adalah kata lain untuk susunan asli. Oleh sebab itu istilah *susunan asli* menunjuk pada kelembagaan atau aspek organisasi. Istilah tersebut menunjuk pada struktur organisasi, jabatan-jabatan dalam organisasi serta hak-hak dan kewenangan jabatan-jabatan tersebut.<sup>27</sup> Elemen yang kedua kadang kadang dijelaskan sebagai sistem norma/pranata sosial. Di luar tiga elemen tersebut, hak atas harta kekayaan termasuk hak ulayat, juga disebutkan sebagai cakupan hak-asal-usul.<sup>28</sup>

---

<sup>26</sup> Soejamto (1988) *Daerah istimewa dalam kesatuan negara Republik Indonesia*. Jakarta: Bina Aksara, hlm. 13.

<sup>27</sup> Soejamto (1988) „*Daerah istimewa dalam kesatuan negara Republik Indonesia*, hlm. 14, R. Yando Zakaria (2000), *Abih Tandeh: Masyarakat desa di bawah rezim Orde Baru*, hlm. 206, dan R. YandoZakaria (2012), „*Menggagas Arah Kebijakan dan Regulasi tentang Desa yang menyembuhkan Indonesia*, paper tidak dipublikasikan.

<sup>28</sup> Lingkar untuk Pembaharuan Desa dan Agraria (2012), *Menggagas, RUU Desa atau disebut dengan nama lain“ yang Menyembuhkan Indonesia: Pandangan dan Usulan Lingkar untuk Pembaruan Desa dan Agraria (KARSA) untuk Penyempurnaan „RUU Desa“ yang diajukan oleh Pemerintah Tahun 2012*, paper tidak dipublikasikan, hlm. 30.

## 2. Teori Perwakilan

Sebelum membahas tentang teori perwakilan, ada baiknya kita membahas mengenai teori klasik tentang akomodasi yang berkenaan dengan hubungan antara wakil dan terwakil yang dikenal dengan teori mandat. Di dalam teori ini pada dasarnya berasumsi bahwa substansi yang diwakili oleh seorang wakil terbatas pada mandat yang disampaikan oleh orang-orang yang memberikan mandat. Hal demikian mengharuskan segala tindakan, bahkan termasuk sikap dan perilaku dari wakil harus senantiasa bersesuaian dengan kehendak dari orang-orang yang memberikan mandat. Perkembangan dari teori mandat ini atas dasar asumsi tentang kualitas mandat yang menjadi dasar hubungan antara seorang wakil dengan orang-orang yang diwakilinya.<sup>29</sup>

Beberapa variasi di dalam teori mandat ini terdiri dari :<sup>30</sup>

1. *Mandat imperatif*, berarti bahwa hubungan antara wakil dengan orang yang diwakili itu terbatas pada instruksi yang disampaikan oleh orang-orang yang mewakilinya itu. Wakil tidak diperbolehkan bertindak melampaui mandat yang telah diberikan dengan konsekuensi bahwa jika hal itu dilakukan oleh wakil, maka hal demikian tidak berada pada hubungan yang benar antara wakil dan orang yang memberikan perwakilannya.
2. *Mandat bebas*, yang menyatakan bahwa di dalam kedudukannya sebagai seorang wakil maka semua tindakan yang dilakukan dipandang berada pada

---

<sup>29</sup>Mohammad Ali Andrias, *Teori Perwakilan*, <http://king-andrias.blogspot.co.id/2012/04/materi-kuliah-teori-perwakilan.html>, diakses pada tanggal 22 Oktober 2019.

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

bingkai mandat yang diberikan. Seluruh aspek yang secara logis menjadi dasar dari mandat yang diberikan kepada seorang wakil dianggap terakomodasikan di dalam mandat yang disampaikan tersebut, dengan demikian wakil bebas bertindak sesuai dengan batasan umum yang dimandatkan kepada dirinya.

3. *Mandat representatif*, merupakan perkembangan kualitas mandat yang bersifat umum. Dalam teori mandat representatif, duduknya seseorang di dalam lembaga perwakilan dipandang mewakili keseluruhan kehendak atau aspirasi orang yang memberikan mandat. Sebagai ciri khas dari mandat ini, bahwa seorang wakil memberikan mandat kepada dirinya. Mandat diberikan secara umum di dalam sistem tertentu yang kemudian dikenal melalui Pemilu.

Perkembangan berikutnya di dalam hubungan antara wakil dan orang-orang yang diwakili ini berkembang Teori Organ yang beranjak pada kualitas kelembagaan. Bahwa pemilihan organ perwakilan menjadikan semua kekuasaan berada pada lembaga yang dipilih. Sifat *kolektivisme* menjadi ciri khas dari teori organ. Teori ini dipandang sebagai bentuk yang lebih rasional untuk mengakomodasikan jumlah wakil yang sedikit, dibandingkan dengan orang-orang yang diwakili dalam jumlah sangat banyak.<sup>31</sup>

Gambaran sederhana dari teori ini bahwa di dalam negara itu ada berbagai organ yang harus berkinerja sesuai dengan fungsi masing-masing. Salah satu organ dimaksud adalah lembaga perwakilan yang keberadaannya bersifat

---

<sup>31</sup>*Ibid.*

*formalistik*. Keberadaan organ itu memenuhi persyaratan formal dari eksistensi negara yang mengharuskan adanya lembaga perwakilan. Jadi tidak dideskripsikan bagaimana hubungan antara wakil dan orang-orang yang diwakili.<sup>32</sup>

Beberapa ahli juga telah melakukan telaah tentang bagaimana hubungan antara wakil dan terwakil tersebut namun pendapat para ahli dapat dipandang sebagai perkembangan teknis, misalnya gambaran hubungan wakil dan orang yang diwakili dalam nilai sosiologis yang menggambarkan bahwa lembaga perwakilan pada dasarnya adalah sebagai bangun sosial masyarakat. Jadi harus mewakili kepentingan masyarakat<sup>33</sup>

Demikian pula pendapat dari Teori Hukum Objektif Leon Duguit, yang memberikan analisis tentang bangun lembaga perwakilan sebagai lembaga hukum yang berisi tidak saja keberadaan wakil dan orang yang diwakili, tetapi juga aturan-aturan tentang bagaimana mekanisme perwakilan dan kinerja daripada wakil dalam memenuhi aspirasi dari orang-orang yang diwakilinya. Semuanya harus dituangkan dan terlembagakan dalam hukum yang bersifat objektif.<sup>34</sup>

Masih ada beberapa pendapat dari para ahli lain yang pada prinsipnya memberikan pemahaman tentang substansi, pola hubungan serta implikasi yang timbul sebagai akibat dari mekanisme perwakilan. Namun pada intinya tetap pada bahasa yang sama yaitu apakah seorang wakil memang benar-benar dapat memposisikan dirinya sebagai sosok yang dapat menampung dan tentu saja yang

---

<sup>32</sup>*Ibid.*

<sup>33</sup>*Ibid.*

<sup>34</sup>*Ibid.*



lebih penting adalah menindaklanjuti aspirasi yang disampaikan oleh orang-orang yang memberikan kepercayaan sebagai seorang wakil.<sup>35</sup>

Atas dasar-dasar mekanisme perwakilan sebagaimana dikemukakan di atas, sebenarnya kekuasaan yang ada pada seorang wakil, dan kemudian bergabung pada suatu lembaga perwakilan bertumpu pada kewenangan yang diberikan oleh orang-orang yang memberikan kedudukan. Artinya bahwa keterwakilan seseorang pada lembaga perwakilan harus senantiasa mewakili kehendak atau aspirasi dari yang diwakili. Sebagai konsekuensinya jika tidak dapat bertindak sesuai dengan kehendak orang-orang yang memberikan perwakilan, maka hal itu berarti keterwakilannya harus diakhiri. Wakil dipandang tidak mampu mewakili kehendak atau aspirasi, dan sebagai konsekuensinya harus dikembalikan lagi kepada orang yang telah memberikan.

Dalam sistem politik pada saat ini, perwakilan politik menjadi hal yang penting untuk didiskusikan serta diimplementasikan. Satu hal yang menjadi pertimbangan adalah menyangkut keluasan wilayah serta kepadatan jumlah penduduk yang tidak memungkinkan terciptanya forum bersama seluruh masyarakat dalam memutuskan tentang banyak hal secara langsung. Untuk menunjang sistem tersebut, diperlukan perwakilan politik yang memadai, adil serta memihak kepada masyarakat. Perwakilan politik diperlukan agar segala

---

<sup>35</sup>*Ibid.*

aspirasi, kemauan serta keinginan masyarakat dapat terakomodasi dalam bentuk kebijakan publik.<sup>36</sup>

Gagasan tentang demokrasi langsung (*directdemocracy*) berdampak pada sistem politik yang melibatkan warga terlibat secara langsung dalam pembuatan keputusan, menghadapi banyak kendala mendasar untuk dipraktikkan dalam kehidupan politik modern. Wilayah yang luas, jumlah penduduk yang semakin besar telah ‘memaksa’ warga menyalurkan pendapat dan keinginannya melalui sebuah lembaga yang beranggotakan orang-orang yang mereka pilih. Dalam konsep demokrasi perwakilan (*indirect democracy*) ini warga dibagi menjadi dua kelompok, yaitu kelompok yang mewakili disebut wakil dan kelompok yang diwakili disebut sebagai terwakil. Para wakil merupakan kelompok orang yang mempunyai kemampuan/kewajiban untuk berbicara dan bertindak atas nama terwakil yang jumlahnya lebih besar.

Fungsi parlemen sebagai lembaga perwakilan rakyat yang paling pokok sebenarnya adalah fungsi representasi atau perwakilan itu sendiri. Lembaga perwakilan tanpa representasi tentulah tanpa bermakna sama sekali. Dalam hubungan itu, penting dibedakan antara pengertian *representation in presence* dan *representation in ideas*. Pengertian pertama bersifat formal, yaitu keterwakilan yang dipandang dari segi kehadiran fisik. Sedangkan, pengertian perwakilan yang kedua bersifat substantif, yaitu perwakilan atas dasar aspirasi atau idea. Dalam pengertian yang formal, keterwakilan itu sudah dianggap ada

---

<sup>36</sup>Wawan Ichwanuddin, *Konsep Perwakilan Politik*, <http://repository.ut.ac.id/4241/1/IPEM4323-M1.pdf>, diakses tanggal 21 Oktober 2019

apabila secara fisik dan resmi, wakil rakyat yang terpilih sudah duduk di lembaga perwakilan rakyat. Akan tetapi secara substansial, keterwakilan rakyat itu sendiri baru dapat dikatakan tersalur apabila kepentingan nilai, aspirasi, dan pendapat rakyat yang diwakili benar-benar telah diperjuangkan dan berhasil bagian dari kebijakan yang ditetapkan oleh lembaga perwakilan rakyat yang bersangkutan, atau setidaknya aspirasi mereka itu sudah benar-benar diperjuangkan sehingga mempengaruhi kebijakan yang ditetapkan oleh parlemen. Fungsi substantif ini berkaitan juga dengan fungsi deliberatif (*deliberative function*). Parlemen difungsikan sebagai forum perdebatan mengenai berbagai aspirasi dalam rangka “*rule making*” dan “*public policy making*” serta “*publik policy executing*.”<sup>37</sup>

Untuk menjamin keterwakilan substantif itu, prinsip perwakilan dianggap tidak cukup hanya apabila suatu pendapat rakyat sudah disampaikan secara resmi ke lembaga perwakilan rakyat. Untuk menjamin hal itu, masih diperlukan kemerdekaan pers, kebebasan untuk berdemo atau berunjuk rasa, dan bahkan hak mogok bagi buruh dan sebagainya, sehingga keterwakilan formal di parlemen itu dapat dilengkapi secara substantif. Dengan demikian, perwakilan formal dapat dianggap penting tetapi tetap tidak mencukupi untuk menjamin keterwakilan rakyat secara sejati dalam sistem demokrasi perwakilan yang dikembangkan dalam praktik.

Perdebatan yang terjadi diparlemen tujuan utamanya adalah untuk menentukan titik temu atau penyelesaian dari berbagai benturan pandangan dan kepentingan yang berbeda. Titik temu atau penyelesaian tersebutlah yang nanti

---

<sup>37</sup>*Ibid*, hal 305

menjadi hukum dan kebijakan yang akan dijalankan. Dengan demikian, perdebatan dalam parlemen dapat dilihat sebagai upaya mengelola konflik guna mendapatkan penyelesaian yang tepat dan dapat diterima oleh semua pihak. Parlemen menyalurkan aspirasi dan kepentingan yang beraneka ragam, serta memberikan saluran serta solusi sehingga konflik sosial dapat dihindari.<sup>38</sup>

## **G. Metode Penelitian**

Istilah “metodologi” berasal dari kata “metode” yang berarti “jalan ke”, namun demikian, menurut kebiasaan metode dirumuskan kemungkinan-kemungkinan sebagai berikut :<sup>39</sup>

1. Suatu tipe pemikiran yang dipergunakan dalam penelitian dan penilaian.
2. Suatu teknik yang umum bagi ilmu pengetahuan.
3. Cara tertentu untuk melaksanakan prosedur.

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

### **1. Pendekatan dan Sifat Penelitian**

#### **a. Pendekatan Penelitian**

Pendekatan penelitian adalah cara pandang peneliti dalam memilih spektrum ruang bahasan yang diharap mampu menjelaskan uraian dari substansi karya ilmiah. Penelitian ini merupakan penerilitan hukum

---

<sup>38</sup>*Ibid.*

<sup>39</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia Press, Jakarta, 2008, hlm 5

normatif. Penelitian hukum normatif (*normative law research*) menggunakan studi kasus normatif berupa produk perilaku hukum, misalnya mengkaji peraturan perundang-undangan. Pokok kajiannya adalah hukum yang dikonsepsikan sebagai norma atau kaidah yang berlaku dalam masyarakat dan menjadi acuan perilaku setiap orang. Sehingga penelitian hukum normatif berfokus pada inventarisasi hukum positif, asas-asas dan doktrin hukum, penemuan hukum dalam perkara *in concreto*, sistematik hukum, taraf sinkronisasi, perbandingan hukum dan sejarah hukum.<sup>40</sup> Dalam penelitian ini penulis menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dan sejarah hukum (*historical approach*).

### **1) Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*)**

Sebagaimana diketahui bahwa salah satu keadaan norma yang menimbulkan permasalahan hukum normatif adalah konflik norma vertikal maupun horizontal. Pendekatan perundang-undangan yang perlu mendapat perhatian adalah struktur norma dalam wujud tata urutan atau hierarki peraturan perundang, dan juga perlu diperhatikan keberadaan norma, apakah norma itu berada pada sebuah peraturan perundang-undang yang bersifat khusus atau umum, apakah norma itu berada dalam peraturan perundang-undangan yang lama atau yang baru.

---

<sup>40</sup> Abdulkadir Muhammad,. *Hukum dan Penelitian Hukum*. Cet. 1, PT. Citra Aditya Bakti; Bandung:, 2004, hlm.52

## **2) Pendekatan Konseptual (*conceptual approach*)**

Pendekatan konseptual (*conceptual approach*) biasanya digunakan untuk menguraikan dan menganalisis permasalahan penelitian yang beranjak dari norma kosong. Artinya dalam sistem hukum yang sedang berlaku tidak atau belum ada norma dari suatu peraturan perundang-undangan yang dapat diterapkan pada peristiwa hukum atau sengketa hukum konkret.

## **3) Pendekatan Sejarah Hukum (*historical approach*)**

Pendekatan sejarah hukum (*historical approach*) dilakukan dengan menelusuri aturan hukum yang dibuat pada masa lampau, baik berupa aturan hukum tertulis maupun tidak tertulis, yang masih ada relevansinya dengan masa kini.

### **b. Sifat Penelitian**

Penelitian ini bersifat deskriptif analisis. Dalam penelitian ini penulis ingin memaparkan atau mendeskripsikan permasalahan hukum yang diteliti secara sistematis guna memperoleh gambaran berkaitan dengan permasalahan hukum yang diteliti.

## **2. Jenis dan Sumber Data**

Seperti yang telah dikemukakan sebelumnya, jenis penelitian hukum normatif *inheren* dengan studi kepustakaan, sehingga jenis data dari penelitian ini adalah data sekunder yang terdiri atas:

a. bahan hukum primer

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa;
- 3) Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa; dan
- 4) Peraturan daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 7 Tahun 2018 Tentang Nagari.

b. bahan hukum sekunder

bahan-bahan hukum yang memberikan penjelasan - penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti hasil-hasil penelitian, atau pendapat para pakar dan ahli hukum.

c. bahan hukum tersier

bahan-bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder.<sup>41</sup>

### **3. Teknik Dokumentasi Bahan Hukum**

Teknik dokumentasi bahan hukum yang dilakukan dalam penelitian ini adalah studi kepustakaan dengan mempelajari bahan-bahan kepustakaan atau data tertulis terkait dengan masalah yang akan dibahas dalam penelitian ini yang selanjutnya dilakukan pengolahan bahan hukum.

---

<sup>41</sup> Bambang sunggono, , 2010, *Metodologi Penelitian Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm 114

#### **4. Pengolahan Bahan Hukum**

Bahan hukum yang telah diperoleh dari studi kepustakaan, akan diolah secara kualitatif. Pendekatan kualitatif yaitu pengolahan data yang tidak berbentuk angka dengan mengungkap serta mengambil kebenaran yang diperoleh dari kepustakaan.

#### **5. Analisis Bahan Hukum**

Setelah dilakukan pengolahan bahan hukum, maka selanjutnya akan dilakukan analisis bahan hukum. Untuk menganalisis bahan-bahan hukum yang telah terkumpul, dalam penelitian ini digunakan berbagai teknik analisis data, sebagai berikut :

- a. teknik deskripsi adalah teknik dasar analisis yang tidak dapat dihindari penggunaannya. Deskripsi berarti penggambaran/ uraian apa adanya terhadap suatu kondisi atau proposisi-proposisi hukum atau nonhukum;
- b. teknik evaluasi adalah penilaian berupa tepat atau tidak tepat, setuju atau tidak setuju, benar atau salah, sah atau tidak sah oleh peneliti terhadap suatu pandangan, proposisi, pernyataan rumusan norma, keputusan, baik yang tertera dalam bahan primer maupun dalam bahan hukum sekunder;
- c. teknik argumentasi tidak bisa dipisahkan dari teknik evaluasi karena penilaian harus didasarkan pada alasan-alasan yang bersifat penalaran hukum. Dalam pembahasan permasalahan hukum, makin banyak argument makin menunjukkan kedalaman penalaran hukum;



- d. teknik sistematisasi adalah berupa upaya mencari kaitan rumusan suatu konsep hukum atau proposisi hukum antara peraturan perundang-undangan sederajat maupun yang tidak sederajat.