

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Nagari dalam sejarah dan perkembangannya merupakan suatu wilayah Pemerintahan terendah. Pengakuan Nagari sebagai kesatuan masyarakat hukum adat terdapat pada Pasal 18 B ayat 2 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi :“Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam Undang-Undang.”

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) penyebutannya disesuaikan dengan penyebutan yang berlaku di Daerah setempat. Di Minangkabau, Nagari dapat diumpamakan sebagai sebuah Negara Kecil yang di dalamnya terdapat alat-alat perlengkapan nagari yang di sebut Pemerintahan Nagari. Di sini tugasnya adalah mengatur dan mengurus urusan kenagarian termasuk urusan adat yang merupakan masalah kental dalam masyarakat Minangkabau.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Chairul Anwar, 1997, *Hukum Adat Indonesia Meninjau Adat Minangkabau*, PT. Rhineka Cipta, Jakarta, hlm. 24

Pemerintahan Nagari sampai pada sebelum tahun 1979 menjadi Pemerintahan terendah yang ada di Sumatera Barat. Namun, dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa, status dari Nagari dihilangkan dan diganti dengan Desa. Kedudukan Wali Nagari Juga dihapus dan Administrasi Pemerintahan dijalankan oleh Kepala Desa.

Pemberlakuan Undang-Undang ini merupakan bentuk penyeragaman Pemerintahan terendah yang disebut Pemerintahan Desa. Pemerintahan Desa merupakan Pemerintahan langsung dibawah Camat yang tersebar dalam Wilayah Kabupaten/Kota. Perbedaan karakter yang terdapat pada Pemerintahan Desa dengan Pemerintahan Nagari menyebabkan Ulayat tidak akan terurus dan Desa akan kehilangan hak otonomnya dikarenakan Pemerintahan Desa memisahkan antara urusan Pemerintahan dan Adat Istiadat.

Istilah Nagari kembali dimunculkan kepermukaan dan digunakan di Minangkabau sejak terjadinya reformasi Pemerintahan, sehingga merubah arah Pemerintahan menuju Otonomi Daerah. Hal ini diawali dengan lahirnya Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah, yaitu Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999. Dalam Pasal 1 Huruf H Undang- Undang tersebut menjelaskan bahwa : “Otonomi Daerah adalah kewenangan Daerah Otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan.”

Perkembangan Otonomi Daerah yang diawali dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 merupakan acuan bagi Pemerintahan di Sumatera Barat untuk mengembalikan sistem Pemerintahan terendah yaitu Pemerintahan Nagari. Hal ini ditunjang dengan Lahirnya Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 9 tahun 2000 tentang Pemerintahan Nagari yang diubah melalui Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2007 tentang pokok-Pokok Pemerintahan Nagari.

Pemerintahan Nagari menurut Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2007 pada dasarnya berfungsi untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat di Nagari. Pemerintahan Nagari terdiri dari Pemerintah Nagari, yaitu Wali Nagari dan Perangkat Nagari (Sekretaris Nagari dan Perangkat Lainnya) sebagai Lembaga Eksekutif di Nagari, dan Badan Permusyawaratan Nagari (BAMUS), yang menjalankan fungsi Legislasi di Nagari yang menetapkan Peraturan Nagari bersama Wali Nagari, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat nagari, termasuk melaksanakan fungsi pengawasan terhadap kinerja Wali Nagari.

Selanjutnya, didalam Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2007 yakni pada Pasal 25 ayat (1) juga dijelaskan bahwa Pemerintahan Nagari dapat dibentuk, dimekarkan, dihapus dan/ atau digabungkan setelah memperhatikan aspek kepentingan masyarakat dan kondisi daerah dengan mengacu kepada kriteria tertentu serta tidak merusak kelestarian adat/ struktur adat pada kesatuan masyarakat dan wilayah hukum adat Nagari tersebut.

Mengenai pengaturan itu, beberapa Kabupaten di Sumatera Barat telah merealisasikannya dengan melakukan pemekaran terhadap Pemerintahan Nagari pada suatu Nagari. Hal tersebut didasari pada perkembangan masyarakat yang menunjukkan bahwa pelayanan merupakan tuntutan utama yang harus dipenuhi oleh Pemerintah dan persoalan jangkauan yang mengakibatkan Pemerintah tidak mampu untuk melayani kepentingan masyarakat secara menyeluruh.

Pemerintah Nagari sebagai bagian dari Pemerintahan yang Otonom berwenang untuk melaksanakan pemanfaatan dan pengelolaan harta Kekayaan Nagari. Hal ini sebagaimana diatur dalam pasal 17 ayat (1) dan (2) Peraturan Daerah Sumatera Barat Nomor 2 Tahun 2007, yang berbunyi:

- a. Pemanfaatan dan pengelolaan harta kekayaan nagari dilaksanakan oleh Pemerintah Nagari berdasarkan Peraturan Nagari.
- b. Sebelum Peraturan Nagari sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan, Pemerintah Nagari harus melakukan konsultasi/ koordinasi dengan KAN.

Harta kekayaan itu dikelola dan dimanfaatkan oleh Pemerintah Nagari guna untuk kepentingan Nagari dan Masyarakat Nagari. Pemanfaatan dan pengelolaan tersebut merupakan pendayagunaan yang dilakukan dalam memanfaatkan Kekayaan Nagari yang tidak hanya dilakukan oleh Pemerintah Nagari tetapi juga melibatkan pihak luar dengan tidak mengurangi nilai terhadap Kekayaan Nagari yang bersangkutan.

Pemanfaatan dan Pengelolaan Kekayaan Nagari berbeda dalam hal pada suatu Nagari dilakukan Pemekaran satu Pemerintahan Nagari awal menjadi dua atau lebih Pemerintahan Nagari baru, karena akan terjadi pembagian kewenangan dalam melakukan Pemanfaatan dan Pengelolaan Kekayaan Nagari, dan bahkan Pemanfaatan dan Pengelolaan Kekayaan Nagari itu dapat dilaksanakan oleh Lembaga Kerapatan Adat Nagari (KAN). Hal ini tergantung bagaimana Pengaturan dari Kabupaten yang dituangkan pada Peraturan Daerah dalam menetapkan keberadaan KAN pada Nagari yang dimekarkan tersebut.

Salah satu kekayaan nagari yang dapat dimanfaatkan dan dikelola adalah Pasar Nagari. Pasar Nagari merupakan Pasar yang didirikan dan dimiliki oleh suatu Nagari yang biasanya berada dalam wilayah suatu Nagari, berdekatan dengan balai adat dan masjid.

Pengelolaan Pasar Nagari merupakan wujud dari pemanfaatan Tanah Ulayat Nagari yang dilaksanakan sesuai dengan konsepsi dari Masyarakat Minangkabau bahwa semua tanah memiliki kegunaan ekonomis. Artinya pengadaan Pasar Nagari serta pengelolaannya semata-mata pegurusannya ditujukan untuk kepentingan masyarakat Nagari, karena pemanfaatan Tanah Ulayat bertujuan untuk menjamin hidup dan kehidupan secara turun temurun antara masyarakat hukum adat dengan tanah ulayat yang bersangkutan.

Berkaitan dengan hal itu maka dapat dikatakan bahwa Pasar Nagari sangat erat kaitannya dengan Tanah Ulayat. Hubungan diantara keduanya tidak dipisahkan karena Pasar Nagari maupun Tanah Ulayat Nagari

merupakan bagian dari Kekayaan Nagari, sebagaimana yang dinyatakan dalam Pasal 16 Peraturan Daerah Sumatera Barat Nomor 2 Tahun 2007 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Nagari mengenai lingkup Kekayaan Nagari.

Di Nagari Taluk Kabupaten Pesisir Selatan, Pasar Nagari merupakan sarana bagi *anak nagari* untuk meningkatkan perekonomiannya, karena mayoritas masyarakat memenuhi kebutuhan hidup dengan bertani, berkebun, dan sebagai nelayan. Dengan kata lain Pasar Nagari menjadi wadah bagi masyarakat setempat untuk melakukan transaksi jual beli atas hasil usaha pertanian, perkebunan, dan tangkapan ikan.

Nagari Taluk merupakan salah satu Nagari di Kabupaten Pesisir Selatan yang melakukan pemekaran Pemerintahan Nagari. Pemekaran Pemerintahan Nagari dilakukan pada Tahun 2011, dimana Pemerintahan Nagari dari satu Pemerintahan dimekarkan menjadi dua Pemerintahan Nagari yaitu Pemerintahan Nagari Taluk sebagai Pemerintahan Nagari awal dan Pemerintahan Nagari Taluk Tigo Sakato sebagai Pemerintahan Nagari baru.

Pemekaran Pemerintahan Nagari Taluk dituangkan pada Peraturan Daerah Kabupaten Pesisir Selatan Nomor 59 Tahun 2011 tentang Pembentukan Pemerintahan Nagari Taluk Tigo Sakato di Kecamatan Batang Kapas. Pemekaran Pemerintahan Nagari tidak merubah status Nagari Taluk sebagai wilayah kesatuan masyarakat hukum adat yang telah ada dengan Lembaga KAN (KAN Taluk), atau tidak membentuk/ memekarkan kesatuan

masyarakat hukum adat yang telah ada. Dengan kata lain Posisi KAN tetap sama seperti sebelumnya dan KAN tidak ikut dimekarkan.

Atas dasar pemekaran Pemerintahan tersebut ditambah dengan keadaan semula bahwa Pengelolaan Pasar Nagari dilaksanakan oleh KAN, maka sejak awal Tahun 2015 Pengelolaan Pasar Nagari Taluk yang berada dibawah Pemerintah Nagari Taluk diserahkan kembali kepada KAN. Penyerahan ini sesuai dengan kesepakatan antara Pemerintah Nagari Taluk, BAMUS Nagari Taluk, dan KAN Taluk yang telah dituangkan secara tertulis melalui Berita Acara Musyawarah Pengelolaan Pasar Taluk.

Berdasarkan uraian tersebut diatas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian mengenai pengelolaan Pasar Nagari Taluk, Kabupaten Pesisir Selatan, dengan judul :**“PENGELOLAAN PASAR SEBAGAI KEKAYAAN NAGARI PADA NAGARI YANG MENGALAMI PEMEKARAN (Studi pada Nagari Taluk Kabupaten Pesisir Selatan)”**.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan diatas, maka ada beberapa permasalahan yang akan menjadi pokok pedoman dalam penelitian maupun pembahasan. Adapun rumusan masalah tersebut adalah:

1. Bagaimana Proses Pengelolaan Pasar sebagai Kekayaan Nagari Taluk Kabupaten Pesisir Selatan ?
2. Bagaimana Keberadaan Pasar sebagai Sumber Pendapatan Nagari Taluk Kabupaten Pesisir Selatan ?

### C. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan rumusan masalah diatas, maka yang menjadi tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui Proses Pengelolaan Pasar sebagai Kekayaan Nagari Taluk Kabupaten Pesisir Selatan.
2. Untuk mengetahui Keberadaan Pasar sebagai Sumber Pendapatan Nagari Taluk Kabupaten Pesisir Selatan.

### D. Manfaat Penelitian

Melalui penelitian ini selain memiliki tujuan sebagaimana yang telah penulis uraikan sebelumnya, diharapkan dapat memperoleh beberapa manfaat antara lain sebagai berikut :

1. Manfaat Teoritis
  - a. Melatih kemampuan penulis dalam melakukan penelitian secara ilmiah dan merumuskan hasil penelitian tersebut dalam bentuk tulisan.
  - b. Menerapkan teori-teori yang telah diperoleh dari perkuliahan dan menghubungkannya dengan praktek yang ada di lapangan.
  - c. Menambah wawasan ilmu pengetahuan baik dibidang hukum pada umumnya maupun Hukum Agraria dan Sumber Daya Alam pada khususnya.
2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai salah satu bahan masukan dan melengkapi referensi yang belum ada bagi setiap

pihak, seperti Pemerintahan Nagari Taluk, Masyarakat Nagari Taluk, ataupun pihak-pihak lain yang berkaitan.

## E. Metode Penelitian

Metode penelitian adalah segala aktivitas seseorang untuk menjawab permasalahan hukum yang bersifat akademik dan praktis, baik yang bersifat asas-asas hukum, norma-norma hukum yang hidup dan berkembang dalam masyarakat, maupun yang berkenaan dengan kenyataan hukum dalam masyarakat.<sup>2</sup>

Oleh karena itu, metode yang diterapkan harus sesuai dengan ilmu pengetahuan dan sejalan dengan objek yang diteliti. Penelitian ini akan dilakukan di Nagari Taluk, Kabupaten Pesisir Selatan. Untuk memperoleh data yang maksimal dalam penelitian dan penulisan ini sehingga tercapai tujuan yang diharapkan maka metode yang digunakan dalam Penelitian ini adalah:

### 1. Pendekatan Masalah.

Pendekatan masalah yang diterapkan didalam penelitian ini berupa Yuridis Sosiologis, yakni penelitian hukum yang memperoleh data dari sumber data primer.<sup>3</sup>

### 2. Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif analitis, yang mengungkapkan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan teori-teori

---

<sup>2</sup> Zainudin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 19

<sup>3</sup> Soemitro dalam Soerjono Abdurrahman, 2003, *Metode Penelitian Hukum*, rineka Cipta, Jakarta, hlm. 56

hukum yang menjadi objek penelitian. Demikian pula dalam pelaksanaannya di masyarakat yang berkenaan objek penelitian.<sup>4</sup>

### 3. Sumber dan Jenis Data

#### a. Sumber Data

##### 1. Penelitian Kepustakaan

Data kepustakaan yang diperoleh melalui penelitian pustaka yang bersumber dari peraturan perundang-undangan, buku-buku, dokumen resmi, publikasi, dan hasil penelitian.<sup>5</sup>

Studi kepustakaan dilakukan di beberapa tempat, yaitu Pustaka Pusat Universitas Andalas, Pustaka Fakultas Hukum Universitas Andalas, maupun sumber dan bahan bacaan lainnya.

##### 2. Penelitian Lapangan

Data lapangan yang diperlukan sebagai data penunjang diperoleh melalui informasi secara langsung di lapangan.<sup>5</sup>

Penelitian dilakukan di beberapa tempat, yaitu di Kantor Wali Nagari Taluk dan Pasar Taluk.

#### b. Jenis Data

##### 1. Data Primer

Data primer merupakan suatu data yang diperoleh secara langsung dari lapangan melalui wawancara yakni dengan menggunakan wawancara semi terstruktur (membuat

---

<sup>4</sup> Zainudin Ali, *Op.Cit*, hlm.106

<sup>5</sup> *Ibid*, hlm.107

daftar pertanyaan, tetapi tidak menutup kemungkinan akan berkembang dengan munculnya pertanyaan baru) terhadap Pihak yang terkait. Oleh karena itu penulis memilih beberapa orang (responden), yaitu :

- a. Wali Nagari Taluk dan Bendahara Nagari Taluk
- b. Ketua KAN Taluk
- c. Petugas pemungut biaya Pelayanan Administrasi Pasar Nagari Taluk

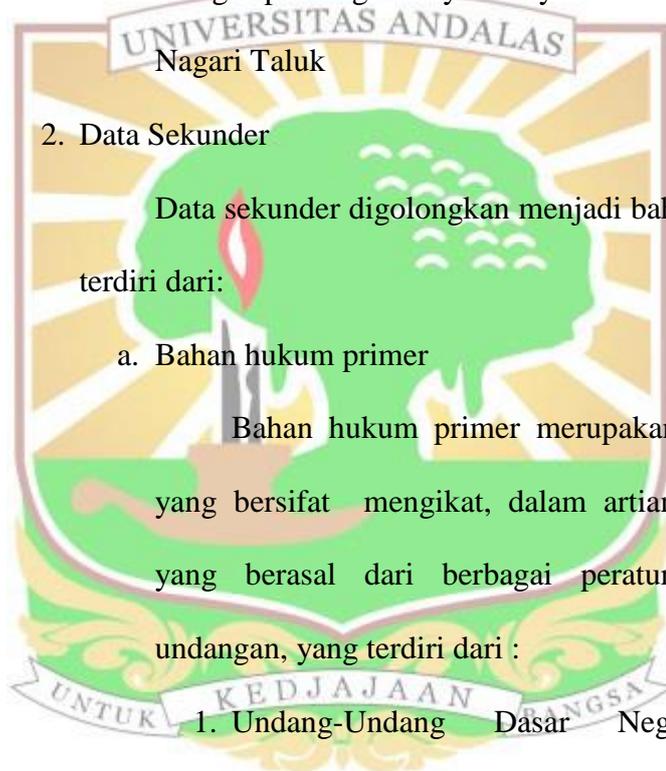
## 2. Data Sekunder

Data sekunder digolongkan menjadi bahan hukum yang terdiri dari:

- a. Bahan hukum primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat mengikat, dalam artian bahan hukum yang berasal dari berbagai peraturan perundang-undangan, yang terdiri dari :

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.
3. Peraturan Daerah Propinsi Sumatera Barat Nomor 2 Tahun 2007 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Nagari.



4. Peraturan Daerah Kabupaten Pesisir Selatan Nomor 8 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Nagari.

5. Peraturan Daerah Kabupaten Pesisir Selatan Nomor 9 Tahun 2010 tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Kabupaten Pesisir Selatan Nomor 8 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Nagari.

6. Peraturan Daerah Kabupaten Pesisir Selatan Nomor 59 Tahun 2011 tentang Pembentukan Pemerintahan Nagari Taluk Tigo Sakato di Kecamatan Batang Kapas.

7. Peraturan Nagari Taluk Nomor 06 Tahun 2014 tentang Kebersihan dan Kesehatan Lingkungan Pasar Nagari Taluk.

b. Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, misalnya Rancangan Undang-Undang (RUU), Rancangan Peraturan Pemerintah (RPP), hasil penelitian (hukum), hasil karya (ilmiah) dari kalangan hukum, dan sebagainya.<sup>6</sup>

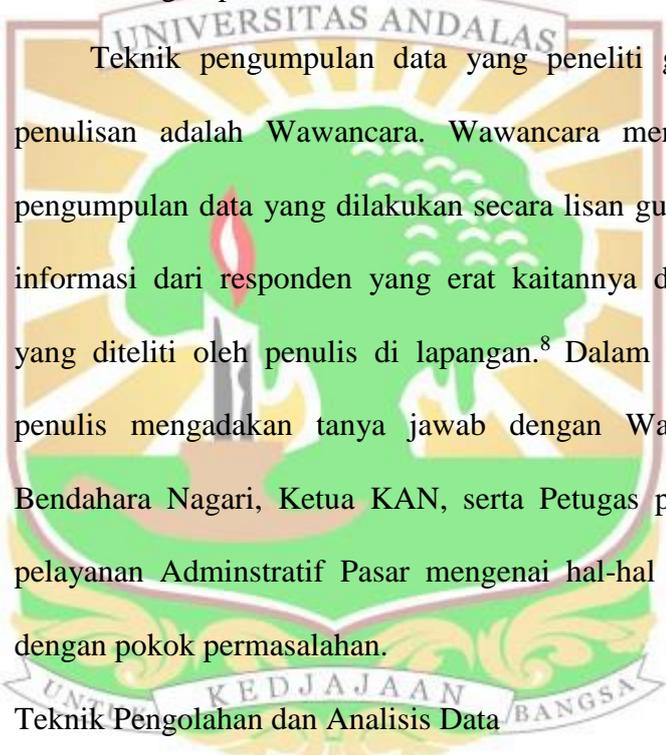
---

<sup>6</sup> Bambang Sunggono, 2013, *Metodologi Penelitian Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 114

c. Bahan hukum tersier.

Bahan hukum tersier yakni bahan-bahan yang memberi petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, misalnya : kamus-kamus (hukum), ensiklopedia, serta indeks kumulatif, dan sebagainya.<sup>7</sup>

4. Teknik Pengumpulan Data



Teknik pengumpulan data yang peneliti gunakan dalam penulisan adalah Wawancara. Wawancara merupakan teknik pengumpulan data yang dilakukan secara lisan guna memperoleh informasi dari responden yang erat kaitannya dengan masalah yang diteliti oleh penulis di lapangan.<sup>8</sup> Dalam wawancara ini, penulis mengadakan tanya jawab dengan Wali Nagari dan Bendahara Nagari, Ketua KAN, serta Petugas pemungut biaya pelayanan Adminstratif Pasar mengenai hal-hal yang berkaitan dengan pokok permasalahan.

5. Teknik Pengolahan dan Analisis Data

1. Pengolahan Data

Data yang telah terkumpul akan diolah dengan melakukan klasifikasi sesuai kategori masing-masing sehingga dapat disajikan secara sistematis. Dalam penelitian ini teknik dari analisis data yang digunakan

---

<sup>7</sup> *Ibid*

<sup>8</sup> *Ibis*, hlm.126

adalah teknik kualitatif. Dimana data yang telah dikumpulkan secara lengkap, dicek keabsahannya dan dinyatakan valid, lalu di proses melalui langkah-langkah umum, yaitu :

a. Transkrip data

Yaitu proses memindahkan data dari alat perekam menjadi bentuk tertulis. Data yang didapat melalui wawancara dalam bentuk rekaman akan dipindahkan menjadi bentuk tulisan.<sup>9</sup>

b. *Editing*

Data yang diperoleh akan diedit terlebih dahulu guna mengetahui apakah data-data yang di peroleh tersebut sudah cukup baik dan lengkap untuk mendukung proses pemecahan masalah yang pada dasarnya sudah dirumuskan.<sup>10</sup> Data yang diperoleh diolah dalam proses *editing*. kegiatan *editing* ini dilakukan untuk meneliti kembali dan mengoreksi atau melakukan pengecekan terhadap hasil penelitian yang peneliti lakukan, sehingga tersusun secara sistematis dan di dapat suatu kesimpulan.

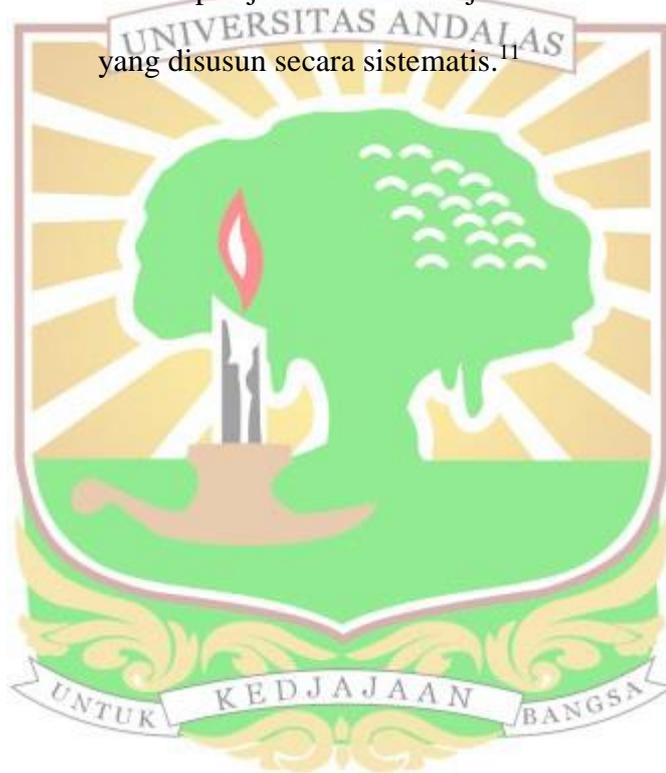
---

<sup>9</sup> Soejono Soekanto, 2008, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, hlm. 52

<sup>10</sup> *Ibid*, hlm. 64

## 2. Analisis Data

Berdasarkan sifat penelitian yang menggunakan metode penelitian bersifat deskriptif analitis, analisis data yang digunakan adalah analisis kualitatif terhadap data primer dan data sekunder. analisis kualitatif, yaitu dimana hasil penelitian baik itu data primer maupun data sekunder akan dipelajari kemudian dijabarkan dalam bentuk kalimat yang disusun secara sistematis.<sup>11</sup>



---

<sup>11</sup> Zainuddin Ali, *Op.Cit*