BAB I
PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Sistem Pemerintahan Negara Indonesia dalam Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 45) Pasal 18 ayat 1 menyatakan "Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintah daerah, yang diatur dengan undang-undang."[1]

Peraturan perundang-undangan merupakan sumber hukum utama di negara negara yang menganut sistem hukum eropa kontinental. S lah satu ciri sistem hukum eropa kontinental adalah penempatan peraturan perundang-undangan s bagai sumber hukum utama dalam kehidupan bernegaranya.[2]

Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang menganut asas desentralisasi dalam menyelenggarakan Pemerintahan dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada Daerah untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah. Oleh karenanya, Pasal 18 UUD 1945 menyebutkan pembagian Daerah Indonesia atas daerah besar, kecil dengan bentuk dan susunan Pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang serta memandang dan mengingat dasar

[1] Ani Sri Rahayu, *Pengantar Pemerintahan Daerah, Kajian Teori,Hukum Dan Aplikasinya*, Jakarta : Sinar Grafika, 2018, hlm. 5

[2] Ahmad Redi, *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang Undangan*, Jakarta : Sinar Grafika, 2018, hlm. 1

permusyawaratan dalam sistem Pemerintahan Negara dan hak-hak asal usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.[3]

Negara mengakui serta menghormati kesatuan masyarakat hukum adat dan hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Menurut Satjipto Raharjo, banyak orang menerima hukum adat sebagai salah satu sumber hukum namun dalam Undang- Undang Dasar ternyata sama sekali tidak menyebutkannya.[4] Sebab itu negara memberikan ruang ters lenggaranya Pemerintah Daerah beragam, termasuk Pemerintahan terendah. Pemerintahan terendah merupakan basis awal pembangunan bangsa yang harus dibenahi dan mendapat perhatian serius.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah memberikan peluang kembalinya sistem Pemerintahan Nagari sebagai sistem Pemerintahan terendah. Dalam Pasal 371 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, sudah diatur tentang klasifikasi dari bentuk desa tersebut diantaranya:

> *(1) Dalam Daerah kabupaten/kota dapat dibentuk Desa.*
> *(2) Desa sebagaimana pada ayat (1) mempunyai kewenangan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai Desa.*

Desa merupakan organisasi komunitas lokal yang mempunyai batas-batas wilayah, dihuni oleh sejumlah penduduk dan mempunyai adat istiadat

[3] Widjaja Haw, *Otonomi Desa merupakan Otonomi Asli, Bulat dan Utuh*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2010, hlm. 1.

[4] Dewi Wulansari, *Hukum Adat Indonesia Suatu Pengantar*, PT Refika Aditama, Bandung, 2014.

untuk mengelola dirinya sendiri. Dalam beberapa konteks bahasa daerah-daerah di Indonesia banyak yang menyebut istilah Desa dalam bahasa yang beragam namun tetap memiliki arti yang sama yaitu Desa. Dalam beberapa tempat atau daerah-daerah memiliki istilah atau sebuta Desa yang berbeda seperti di masyarakat Sumatera Barat menyebut istilah Desa dengan sebutan Nagari.[5]

Secara istilah Nagari merupakan penamaan lain dari Desa di Minangkabau hal ini sebagaimana dimaksud didalam Pasal 6 ayat 2 Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 yang menyatakan bahwa penyebutan Desa/Desa Adat sebagaimana dimaksud pada ayat 1 penyebutannya disesuaikan dengan penyebutan yang berlaku didaerah setempat[6]. Nagari merupakan Pemerintahan yang lahir, hidup dan berakar dalam masyarakat hukum adat Minangkabau. Dalam Pasal 4 ayat (1) Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 2 Tahun 2007 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Nagari disebutkan Bahwa Pemerintahan Nagari adalah penyelenggara urusan Pemerintahan untuk mengatur dan mengurus kepentingan serta memberikan pelayanan kepada masyarakat setempat. Sementara itu Pasal 15 ayat (1) Peraturan Daerah Kabupaten Agam Nomor 12 Tahun 2007 Tentang Pemerintah Nagari, menyebutkan bahwa "*Pemerintah Nagari terdiri dari Walinagari dan Perangkat Nagari* ".

---

[5] Yusnani Hasyimzoem, *Hukum Pemeruntahan Daerah*, Rajawali Pers, Depok: 2018, hlm. 130

[6] Chairul Anwar, hukum *Adat Indonesia Meninjau Adat Minangkabau*, PT Bhineka Cipta, Jakarta: 1997, hlm 24

Didalam Pasal 16 Peraturan Daerah Kabupaten Agam Nomor 12 Tahun 2007 Tentang Pemerintah Nagari, menyebutkan bahwa :

"Perangkat Nagari sebagai pembantu Walinagari dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya."

Perangkat Nagari merupakan unsur staff yang membantu Walinagari dalam penyusunan kebijakan dan koordinasi yang diwadahi dalam sekretariat Nagari dan pendukung tugas Walinagari dalam pelaksanaan kebijakan yang diwadahi dalam bentuk pelaksana teknis dan unsur kewilayahan[7] Agar tugas dalam penyelenggaraan pemerintahan Nagari dapat mencapai tuj annya yaitu terciptanya pelayanan yang baik bagi masyarakat sehingga kesejahteraan dapat dirasakan oleh masyarakat maka untuk mewujudkan itu penyelenggaraan Pemerintahan Nagari harus diisi orang-orang yang berkompeten. Oleh sebab itu mekani me pengangkatan dan pemberhentian perangkat Nagari harus di rancang dan disusun dengan sebaik-baiknya.

Terkait pengangkatan dan pemberhentian Perangkat Nagari didalam Perda Kabupaten Agam Nomor 13 Tahun 2016 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Perangkat Nagari telah diatur lebih lanjut didalam Peraturan Daerah Kabupaten Agam sebagaimana kewenangan yang telah diberikan oleh Pemerintahan Daerah Provinsi.

Pemerintahan Daerah Provinsi dalam sistem hierarki norma stuktur Pemerintahan Pusat, Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota harus memastikan

[7]https://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/lt59c07cecddf7d/*perbedaan-tugas-kepala-urusan-dengan-kepala-seksi-di-pemerintahan-desa/*, Diakses tanggal 05 April 2021, jam 17.09 Wib

produk hukum Daerah Kabupaten dan Kota tunduk dibawah produk hukum daerah provinsi dan demikian pula produk hukum daerah provinsi harus tunduk pada produk hukum Pemerintahan Pusat secara menyeluruh. Secara hierarkis Pemerintahan Pusat merupakan pemerintahan atasan bagi pemerintahan Daerah Provinsi yang merupakan atasan bagi Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota. Karena itu secara umum dapat dikatakan bahwa produk hukum daerah bawahan idak boleh bertentangan dengan produk hukum dari pemerintahan atasan. Akan tetapi menurut Pasal 18 ayat (2) UUD 1945," *Pemerintahan Daerah P ovinsi, Daerah Kabupaten dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantu."*[8]

Kewenangan untuk mengatur sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi bersifat atribusi langsung dari UUD sendiri maksudnya pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan bukan delegasi berdasarkan Undang-Undang *(legislative delegation of rule making power).* Oleh sebab itu adanya Peraturan Daerah didasarkan atas kewenangan tidak boleh atribusi dari UUD 1945 maka statusnya tidak dapat dibandingkan dengan Peraturan Menteri yang ditetapkan ditingkat pusat, tetapi hanya sebagai *executive act* berdasarkan delegasi atau bahkan subdelegasi kewenangan berdasarkan Undang-Undang. Sementara itu produk Peraturan Daerah juga dihasilkan secara bersama-sama antara lembaga perwakilan rakyat di daerah yang para anggotanya dipilih melalui pemilihan umum bersama-sama dengan Kepala Daerah yang juga dipilih melalui

[8] *Ibid*, hlm. 177

pemilihan umum (pilkada), sehingga status moral dan politiknya dapat dikatakan lebih tinggi daripada Peraturan Menteri.[9]

Didalam hirarkhi peraturan perundang-undangan tidak disebutkan dan tidak dimasukkan Peraturan Menteri ke dalam hierarkhi peraturan perundang-undangan, sehingga jika dilihat dari sudut daya laku dan kekuatan mengikat menjadi suatu hal yang dilematis, apakah kedudukan Peraturan Menteri lebih tinggi derajatnya dari Peraturan Daerah atau Peraturan Daerah lebih tinggi derajatnya dari Peraturan Menteri.[10] Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah dirubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-Undangan terdiri atas:

a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat

c. Undang-Undang/ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

d. Peraturan Pemerintah

e. Peraturan Presiden

f. Peraturan Daerah Provinsi

g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Hierarki peraturan perundang-undangan di atas bertujuan menentukan derajatnya masing-masing dengan konsekuensi jika ada peraturan yang

[9] *Ibid*,

[10]https://media.neliti.com/media/publications/281795-*kedudukan-peraturan-daerah-yang-dibatalk-e874f139.pdf*, Diakses 15 Februari 2021, Jam 19.30 Wib

bertentangan maka yang dinyatakan berlaku adalah yang derajatnya lebih tinggi. Berdasarkan penjelasan diatas dapat dilihat bahwa kedudukan Peraturan Menteri lebih tinggi derajatnya daripada Peraturan Daerah karena Peraturan Menteri meskipun tidak ada secara eksplisit disebutkan didalam Hierarki peraturan perundang-undangan akan tetapi merupakan bagian aturan pelaksana dari Peraturan Pemerintah yang mengatur tentang Undang-Undang Desa Nomor 6 Tahun 2014. Jika dilihat dari sudut kelembagaan tentu posisi kementerian sebagai pembantu Presiden mempunyai kedudukan lebih tinggi dibandingkan dengan Pemerintahan Daerah, akan tetapi jika dilihat dari sudut kewilayahan, maka posisi Pemerintahan Daerah merupakan Daerah Otonom yang berhak dan mempunyai wewenang untuk mengatur rumah tangganya sendiri mel lui suatu Peraturan Daerah.

Peraturan Daerah dibentuk untuk mendorong perubahan masyarakat dan juga aparatur pemerintahan yang baik. Untuk memperoleh aparatur pemerintah yang baik Pemerintah Kabupaten Agam telah mengeluarkan Peraturan Daerah terkait mekanisme perekrutan Perangkat Nagari yaitu Perda Nomor 13 Tahun 2016 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Perangkat Nagari. Didalam Pasal 6 berbunyi sebagai berikut:

1. *Perangkat Nagari diangkat oleh Walinagari dari Warga Nagari yang memenuhi persyaratan umum dan khusus*
2. *Persyaratan umum sebagaimana dimaksud didalam ayat (1) adalah sebagai berikut:*
    a. *Berpendidikan paling rendah sekolah menengah umum atau yang sederajat*
    b. *Berusia 20 (dua puluh) tahun sampai dengan 42 (empat puluh dua) tahun*
    c. *Memenuhi kelengkapan syarat administrasi*

Dari bunyi Pasal 6 ayat (2) diatas dapat kita pahami bahwasanya usia minimal seorang Perangkat Nagari adalah 20 (dua puluh) tahun dan maksimal 42 (empat puluh dua) tahun saat diangkat dan dapat diangkat kembali selama belum berusia lebih dari 60 (empat puluh dua) tahun.

Sementara itu ada dibeberapa Nagari yang tersebar di dua Kecamatan di Kabupaten Agam yang melakukan pengangkatan dan pemberhentian tidak sesuai dengan Permendagri Nomor 67 Tahun 2017 yaitu di Kecamatan Ampek Angkek dan Kecamatan Ampek Nagari.

Padahal jelas dalam Pasal 12 Permendagri Nomor 67 Tahun 2017 berbunyi sebagai berikut:

1. *Perangkat Desa yang diangkat sebelum ditetapkannya Peraturan Menteri ini tetap melaksanakan tugas sampai habis masa tugasnya berdasarkan surat keputusan pengangkatannya.*
2. *Perangkat Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diangkat secara periodisasi yang telah habis masa tugasnya dan berusia kurang dari 60 (enam puluh) tahun diangkat sampai dengan usia 60 (enam puluh) tahun.*

Perangkat Nagari Kecamatan Ampek Nagari di Nagari Batukambing yang diangkat secara periodisasi berdasarkan Surat Keputusan (SK)Walinagari Nomor 18 Tahun 2014 ada beberapa orang yang masa tugasnya berakhir sejak keputusan pengangkatannya ditetapkan dan belum berusia 60 (enam puluh) tahun, seharusnya berdasarkan Permendagri Nomor 67 Tahun 2017 tetap diperpanjang masa tugasnya sampai Perangkat Nagari itu berusia 60 (enam puluh) tahun. Akan tetapi Walinagari tetap melakukan pemberhentian dan tidak memperpanjang surat keputusan tugas kepada Perangkat Nagari tersebut dan Walinagari membuka seleksi untuk mengisi jabatan yang sudah habis masa

periodesasi saat keputusan ditetapkan, sedangkan Perangkat Nagari tersebut belum berusia 60 (enam puluh) tahun.

Kejadian yang sama juga terjadi di Kecamatan Ampek Angkek dimana Perangkat Nagari diberhentikan tidak sesuai dengan Permendagri Nomor 67 Tahun 2017. Perangkat Nagari hanya boleh diangkat dan diberhentikan apabila memenuhi unsur sebagaimana yang terdapat didalam Pasal 5 Permendagri Nomor 67 Tahun 2017 yang berbunyi sebagai berikut:

1. *Kepala Desa memberhentikan perangkat Desa setelah berkonsultasi dengan Camat.*
2. *Perangkat Desa berhenti karena:*
   a. *Meninggal dunia*
   b. *Permintaan sendiri*
   c. *Diberhentikan*
2. *Perangkat Desa diberhentikan sebagaimana dimaksud pada ayat ( ) huruf c karena:*
   a. *Usia telah genap 60 (enam puluh) tahun*
   b. *Dinyatakan sebagai terpidana yang diancam dengan pidana penjara paling singkat 5(lima) tahun 6 berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap*
   c. *Berhalangan tetap*
   d. *tidak lagi memenuhi persyaratan sebagai Perangkat Desa*
   e. *Melanggar larangan sebagai Perangkat Desa.*

Sementara itu didalam Pasal 32 ketentuan Peralihan Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2016 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Perangkat Nagari berbunyi sebagai berikut:

1. *Perangkat Nagari dan unsur staf yang diangkat sebelum ditetapkan Peraturan Daerah ini tetap melaksanakan tugasnya sampai habis masa tugas berdasarkan surat keputusan pengangkatannya*
2. *Perangkat Nagari yang habis masa tugasnya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat diangkat kembali menjadi Perangkat Nagari atas rekomendasi dari Camat berdasarkan usulan Walinagari.*

Ketentuan Peralihan dalam Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2016 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Perangkat Nagari ini dikuatkan oleh Pasal 12 Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 67 Tahun 2017 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Perangkat Desa berbunyi sebagai berikut:

1. *Perangkat Desa diangkat sebelum ditetapkannya Peraturan Menteri ini tetap melaksanakan tugas sampai habis tugasnya berdasarkan surat keputusan pengangkatannya.*
2. *Perangkat Desa sebagaimana pada ayat (1) yang diangkat secara periodisasi yang telah habis masa tugasnya dan berusia kurang dari 60 (enam puluh) tahun diangkat sampai dengan usia 60 (enam puluh) tahun.*

Di injau dari kedua peraturan diatas baik Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2016 dan Permendagri Nomor 67 sama-sama memberi peluang kepada Perangkat Nagari yang lama yang diangkat secara periodesasi melalui surat keputusan yang dikeluarkan oleh Walinagari untuk kembali menjalankan tugas sebagai Perangkat Nagari di dalam penyelenggaraan Pemerintahan Nagari sampai batas usia 60 (enam puluh) tahun. Perbedaan dari kedua peraturan ini tentang pengangkatan dan pemberhentian Perangkat Nagari ini adalah pada Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2016 membatasi jabatan Perangkat Nagari secara periodisasi, itu berarti ada pilihan bagi Walinagari untuk mengusulkan pengangkatan kembali atau sebaliknya tidak mengangkat kembali Perangkat Nagari tersebut, sementara dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 67 Tahun 2017 tidak dibatasi masa jabatan Perangkat Nagari secara periodisasi melainkan dibatasi berdasarkan usia tidak melebihi dari 60 (enam puluh) tahun.

Akibat perbedaan yang terjadi didalam melakukan pengangkatan dan pemberhentian Perangkat Nagari menimbulkan persoalan hukum tersendiri

terkait norma hukum mana yang akan diterapkan didalam pelaksanaan Pengangkatan dan Pemberhentian Perangkat Nagari, sementara Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2016 masih berlaku sampai sekarang dan belum dicabut pada saat Permendagri Nomor 67 Tahun 2017 keluar. Hal ini menimbulkan keraguan bagi Penyelenggara Pemerintahan Nagari lainnya dimana ada dibeberapa Nagari dikabupaten Agam yang masa tugas Perangkat Nagarinya sudah mulai habis, apakah tetap merujuk kepada Pera uran Daerah Kabupaten Agam atau kepada Peraturan Menteri Dalam Negeri didalam melakukan Pengangkatan dan Pemberhentian Perangkat Nagari.

Dari uraian diatas, Penulis tertarik untuk melakukan penelitian mengenai elaksanaan Pengangkatan dan Pemberhentian Perangkat Nagari setelah keluarnya Permendagri Nomor 67 Tahun 2017 di Kabupaten Agam dengan judul **" Pengangkatan dan Pemberhentian Perangkat Nagari Pasca Berlakunya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 67 Tahun 2017 Di Kabupaten Agam**

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana Pengangkatan dan Pemberhentian Perangkat Nagari di Kabupaten Agam sebelum Berlaku Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 67 Tahun 2017 ?
2. Bagaimana Pengangkatan dan Pemberhentian Perangkat Nagari di Kabupaten Agam Pasca Berlakunya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 67 Tahun 2017 ?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk Mengetahui Pengangkatan dan Pemberhentian Perangkat Nagari di Kabupaten Agam sebelum sebelum berlakunya Permendagri Nomor 67 Tahun 2017
2. Untuk Mengetahui kendala apa dalam Pengangkatan dan Pemberhentian Perangkat Nagari di Kabupaten Agam Pasca Terbitnya Permendagri Nomor 67 Tahun 2017

D. Manfaat Penelitian

M lalui Penelitian ini dapat di peroleh manfaatnya bagi penulis maupun output antara lain sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis
   a. Dapat menerapkan teori-teori yang telah diperoleh dari perkuliahan dan menghubungkannya dengan praktek yang ada di lapangan untuk menyelesaikan permasalahan hukum yang diteliti.
   b. Menambah wawasan ilmu pengetahuan dibidang hukum, khususnya Hukum Tata Negara dalam ruang lingkup desa, serta dapat bermanfaat memberikan kontribusi pemikiran dalam menunjang perkembangan ilmu hukum.
2. Manfaat Praktis

   Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi serta manfaat bagi individu, masyarakat maupun pihak-pihak yang berkepentingan untuk bahan masukan dan melengkapi referensi yang belum ada berhubungan dengan Pemerintahan Daerah dalam menyusun peraturan daerah pasca

pemberlakuan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa serta aturan-aturan yang dibawahnya dapat saling melengkapi.

E. Keaslian Penelitian

Penelitian ini dilakukan dengan pertimbangan bahwa berdasarkan informasi dan penulusuran kepustakaan di Fakultas Hukum dan Magister Hukum Universitas Andalas serta penelitan yang dipublikasikan di internet, bahwa penelitian dengan judul **"Pengangkatan dan Pemberhentian Perangkat Pasca Berlakunya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 67 Tahun 2017 di Kabupaten Agam."** Memang ada ditemukan penelitian sebelumnya yang hampir mempunyai kesamaan dengan judul yang diteliti penulis, namun permasalahannya berbeda, yaitu:

1. Dodi Supriadi, Tesis Mahasiswa Magister Fakultas Hukum Uni ersitas Mataram Tahun 2015 dengan Judul "**Pelaksanaan Rekrutme Perangkat Desa Berdasarkan Permendagri Nomor 83 Tahun 2015 tentang Pengan gkatan dan Pemberhentian Perangkat Desa**" adapun pembahasan yang dikaji dari tesis tersebut yaitu:
   a. Bagaimana Pelaksanaan Rekrutmen Perangkat Desa Berdasarkan Permendagri Nomor 83 Tahun 2015 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Perangkat Desa di Kecamatan Labuapi Kabupaten lombok Barat ?
   b. Apa faktor yang mengambat Pelaksanaan Rekruitmen Perangkat Desa Berdasarkan Permendagri Nomor 83 Tahun 2015 tentang

Pengangkatan dan Pemberhentian Perangkat Desa di Kecamatan Labuapi Kabupaten lombok Barat ?

2. Neni Yuherlis, Tesis Mahasiswa Magister Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta Tahun 2013 dengan Judul "**Kewenangan Pemerintah Nagari Dalam Pembentukan Peraturan Nagari Pasca Undang-Undang 12 Tahun 2011 Tentang Peraturan Perundang-Undangan (Di Nagari Gunung Rajo Kecamatan Batipuh Kabupaten Tanah Datar dan Di Nagari Koto Baru Kecamatan Koto Baru Kabupaten Dharmasraya Sumatera Barat)"** adapun pembahasan yang dikaji dari tesis tersebut yaitu:

a. Bagaimana kewenangan Pemerintah Nagari Gunung Rajo danPemerintah Nagari Koto Baru dalam Peraturan Pembentukan Peraturan Nagari Pasca Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011?

b. Bagaimana eksistensi dan kekuatan mengikat Peraturan Nagari Gunung Rajo dan Nagari Koto Baru pasca Undnag-Undang Nomor 12 Tahun 2011?

Dari kedua penelitaian diatas terdapat beberapa perbedaan dengan penelitian yang akan dikaji dalam penulisan tesis ini yaitu:

1. Peneltian ini memiliki permasalahan yang berbeda dengan sebelumnya. Pada penelitian sebelumnya, pembahasannya berfokus bagaimana mekanisme rekrutmen perangkat desa berdasarkan permendagri nomor 83 tahun 2015, faktor apa saja yang melatarbelakangi terhambatnya pelaksanaan rekrutmen Perangkat Desa berdasarkan Permendagri Nomor 83 Tahun 2015. Hasil penelitian yang ditulis oleh Dodi Supriana dengan judul Pelaksanaa

rekrutmen perangkat desa berdasarkan permendagri nomor 83 tahun 2015 tentang pengangkatan dan pemberhentian perangkat desa di kabupaten lombok barat hasilnya adalah Pelaksanaan Rekruitmen Perangkat Desa berdasarkan Permendagri Nomor 83 Tahun 2015 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Perangkat Desa di Kecamatan Labuapi, Kabupaten Lombok Barat dilaksanakan sesuai dengan ketentuan yang berlaku untuk beberapa Desa, Rekruitmen Perangkat desa terdiri dari beberapa tahapan yaitu tahapan pembentukan panitia dan tim fasilitasi, tahap Pendaftaran, tahap verifikasi, tahapan pmeberian rekomendasi, peng sahan dan pelantikan. Namun di Desa Bajur, Rekruitmen Perangkat Desa masih menggunakan sistem musyawarah dan voting dalam memi ih perangkat Desa tersebut, Dalam ketentuan Peraturan Perundang-undangan seharusnya rekruitmen Perangkat Desa dilaksanakan dengan cara penunjukan langsung oleh Kepala Desa melalui mekanisme penjaringan dan penyaringan oleh Palona (Panitia Pengangkatan dan Pencalonan) Perangkat Desa

2. Penelitian yang ditulis oleh Neni Yurnelis yang berjudul *"Kewenangan Pemerintah Nagari Dalam Pembentukan Peraturan Nagari Pasca Undang-Undang 12 Tahun 2011 Tentang Peraturan Perundang-Undangan (Di Nagari Gunung Rajo Kecamatan Batipuh Kabupaten Tanah Datar dan Di Nagari Koto Baru Kecamatan Koto Baru Kabupaten Dharmasraya Sumatera Barat)"* berfokus pada kewenangan Pemerintah Nagari pasca Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Peraturan Perundang-undangan.

Hasil penelitian tersebut bahwa setelah Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 diganti dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, kewenangan yang sama masih dimiliki oleh Pemerintahan Nagari sebagaimana yang diatur dalam Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2007. Sehingga pasca berlakunya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, Pemerintahan Nagari Gunung Rajo dan Pemerintahan Nagari Koto Baru masih berwenang dalam pembentukan Peraturan Nagari. Pemerintahan Nagari Gunung Rajo Kecem tan Batipuh Kabupaten Tanah Datar dan Nagari Koto Baru Kecamatan Koto Baru Kabupaten Dharmasraya menunjukan bahwa Peraturan Nagari pasca berlakunya Undnag-Undang Nomor 12 Tahun 2011 masih bersifat megikat dan mempunyai kekuatan hukum.

Dalam penelitian tesis ini, penulis lebih berfokus pada pelaksanaan Pengangkatan dan Pemberhentian Perangkat Nagari Pasc Terbitnya Permendagri Nomor 67 Tahun 2017 di Kabupaten Agam yang dilihat apakah dapat dilaksanakan oleh Pemerintah Nagari secara efektif atau menimbulkan persoalan hukum baru bagi Penyelenggara Pemerintahan Nagari.

F. Kerangka Teoretis dan Konseptual

1. Kerangka Teoretis

Teori merupakan tujuan akhir dari ilmu pengetahuan. Hal tersebut dapat dimaklumi, karena batasan dan sifat hakiki dari suatu teori adalah seperangkat konstruk (konsep batasan, dan proposisi yang menyajikan suatu pandangan

sistematis tentang fenomena dengan merinci hubungan-hubungan antar variable dengan tujuan menjelaskan dan memprediksi masalah itu".

Setiap penelitian tidak akan meninggalkan teori-teori yang mendukung atau relevan dengan topik tulisan yang bersangkutan. Teori ini bermanfaat memberikan dukungan analisis terhadap topik yang sedang dikaji dan dapat memberikan bekal apabila mengemukakan hipotesis dalam sebuah tulisan.

Rumusan t ori yang mengemukakan oleh Kelinger diatas terlalu abstrak, demikian Soerjono Soekanto agar lebih konkrit, beliau mengajukan kriteria teori yang ideal seprti yang dikemukakan oleh James A.Balck dan Dean J. Champian, sebagai berikut:[11]

1. Suatu eori secara logis harus konsisten, artinya tidak ada hal-hal yang saling bertentangan di dalam kerangka yang bersangkutan.
2. Suatu teori terdiri dari pernyataan-pernyataan mengenai gejala-gejala tertentu, pernyataan-pernyataan mana mempunyai interalasi yang serasi.
3. Pernyataan-pernyataan di dalam suatu teori harus mencakup semua unsur gejala yang menjadi ruang lingkupnya dan masing-masing bersifat tuntas.

Tidak ada pengulangan atau duplikasi di dalam pernyataan-pernyataan tersebut. Suatu teori harus dapat diuji di dalam penelitian. Mengenai hal ini ada asumsi-asumsi tertentu, yang membatasi diri pada pernyataan bahwa pengujian tersebut harus bersifat empiris.

[11] Soejono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI Press, 1984, hlm. 123-124.

Ciri khas teori hukum tersebut, dapat dituangkan dalam penulisan kerangka teoritis dan/atau salah satu ciri tersebut. Kerangka teori akan menjadi landasan dalam penelitian ilmiah yaitu:

1. Teori Kepastian Hukum

Hukum adalah suatu hirarki mengenai hubungan hukum normatif, hans kelsen mengemukakan bahwa dalam suatu sistem norma hukum terdapat hirarki berjenjang ang menetapkan bahwa norma yang dibawa adalah sah daya laku apabila dibentuk oleh atau berdasar serta bersumber pada norma yang lebih tinggi.[12]

Menurut Hans Kelsen suatu norma hukum itu selalu bersumber dan berdasar pada norma yang di atasnya, tetapi ke bawah norma hukum itu juga menjadi sumber dan menjadi dasar bagi norma yang lebih rendah daripadanya. Dalam hal tata susunan/hierarki sistem norma, norma yang tertinggi (Norma Dasar) itu menjadi tempat bergantungnya norma-norma di bawahnya, sehingga apabila Norma Dasar itu berubah akan menjadi rusaklah sistem norma yang ada di bawahnya[13]

Teori Hans Kelsen yang mendapat banyak perhatian adalah hierarki norma hukum dan rantai validitas yang membentuk piramida hukum *(stufentheorie).* Salah seorang tokoh yang mengembangkan teori tersebut

[12] Jimly Asshiddiqie dan Ali Safaat, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Sekretariatan Jendral & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006, hlm. 109

[13] *http://rajawaligarudapancasila.blogspot.com/2014/04/teori-hirarki-dan-keberlakuan-peraturan_5*.html, Diakses tanggal 28 Februari 2021, Jam 20.28 Wib

adalah murid Hans Kelsen, yaitu Hans Nawiasky. Teori Nawiaky disebut dengan *theorie von stufenufbau der rechtsordnung*. Susunan norma menurut teori tersebut adalah:[14] Norma fundamental Negara (*Staatsfundamentalnorm),* aturan dasar Negara *(Staatsgrundgesetz),* Undang-Undang formal *(Formell Gesetz)* dan Peraturan pelaksanaan dan peraturan otonom *(Verordnung En Autonome Satzung).*

Berdasarkan teori Nawiasky, A. Hamid Attamimi membandingkannya dengan teori Kelsen lalu beliau menerapkannya pada struktur ta a hukum di Indonesia. Attamimi menunjukkan struktur hierarki tata hukum Indonesia dengan menggunakan teori Nawiasky. Berdasarkan teori tersebut, struktur tata hukum Indonesia adalah :[15]

1. *Staatsfundamentalnorm:* Pancasila (Pembukaan UUD RI tahun 1945).
2. *Staatsgrundgesetz:* Batang Tubuh UUD 1945, Tap MPR, dan Konvensi Ketatanegaraan.
3. *Formell gesetz:* Undang-Undang.
4. *Verordnung en Autonome Satzung:* Secara hierarkis mulai dari Peraturan Pemerintah hingga Keputusan Bupati atau Walikota.

Sedangkan dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundangan-undangan, menyebutkan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas: UUD 1945, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Undang-Undang/Peraturan Pemerintah

[14] *Ibid.*
[15] *Ibid.*

Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten / Kota.

Apabila ketentuan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 diatas dapat dijadikan pedoman didalam melaksanakan aturan mana yang akan digunakan ketika ada dua regulasi yang mengatur permasalahan yang sama, sehingga dengan adanya hirarki perundang-undangan tersebut pemangku kepentingan dalam hal ini Walinagari tidak ragu lagi dalam mengambil suatu keputusan karena tujuan dari hirarki perundang-undangan tida lain untuk melahirkan kepastian hukum

Kepastian hukum adalah salah satu dari tujuan hukum disamping yang lainnya yakni kemanfaatan dan keadilan bagi setiap insan manusia selaku anggota masyarakat yang plural dalam interaksinya dengan insan yan lain tanpa membedakan asal usul dari mana dia berada. Kepastian hukum dapat pula bermakna adanya konsistensi peraturan dan penegakakan hukum oleh Bagir Manan menerjemahkan pengertian kepastian hukum dalam beberapa komponen sebagai berikut:[16]

b. Kepastian aturan hukum yang diterapkan
c. Kepastian proses hukum, baik dalam penegakkan hukum maupun pelayanan hukum
d. Kepastian kewenangan yaitu kepastian lingkungan jabatan atau pejabat yang berwenang menetapkan atau mengambil suatu keputusan hukum

[16] Khairani, *Kepastian Hukum Hak Pekerja Outsourcing, Ditinjau Dari Konsep Hubungan Kerja Antara Pekerja Dengan Pemberi Kerja*, Jakarta: Rajawali Pers, 2016, hlm.15

e. Kepastian waktu dalam setiap proses hukum

f. Kepastian pelaksanaan seperti kepastian eksekusi putusan hakim

Sedangkan Bachsan Mustafa menjelaskan tentang kepastian hukum mempunyai tiga arti yaitu: " pertama, pasti mengenai peraturan hukumnya mengatur masalah pemerintah tertentu yang abstrak. Kedua, pasti mengenai kedudukan hukum subjek dan objek hukumnya dalam pelaksanaan peraturan-peraturan hukum administrasi Negara. Ketiga, mencegah kemungkinan timbul perbuatan sewenang-wenang (*eigenrechting*) dari pihak manapun termasuk juga tindakan dari pemerintah. Sementara itu menurut Jan Meichel Otto, Indikator untuk adanya suatu kepastian hukum maka suatu peraturan harus memenuh lima syarat yaitu sebagai berikut:[17]

1. Terdapatnya aturan hukum yang jelas (*clear*), konsisten dan dapat diakses semua orang (*accessible*), yang dikeluarkan oleh atau atas nama negara
2. Institusi pemerintah menerapkan aturan-aturan itu dengan konsisten dan mereka sendiri tunduk pada aturan tersebut
3. Secara prinsip, aturan tersebut sesuai dengan sebagian besar masyarakat
4. Adanya peradilan yang independen dan imparsial menerapkan aturan tersebut dengan konsisten dalam penyelesaian sengketa
5. Putusan peradilan itu secara aktual dapat dilaksanakan

Dalam hal pengangkatan dan pemberhentian perangkat Nagari seharusnya tidak ada norma-norma hukum yang inkonsisten atau kontradiktif ketika

[17] *Ibid*, hlm.18

diterapkan dalam menyelenggarakan Pemerintahan Nagari pasca berlakunya Permendagri Nomor 67 Tahun 2017

2. Teori Kewenangan

Istilah teori kewenangan dapat dijumpai dari berbagai sumber salah satunya berasal dari terjemahan bahasa Inggris, yaitu *authority of theory*, istilah yang digunakan dalam bahasa Belanda, yaitu *Theorie van het gezag*, sedangkan dalam bahasa Jermannya, yaitu *theorie der autoritat.* Konsep teoritis tentang kewenangan H.D. Stound, menyajikan pengertian tentang kewenangan adalah: "Keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan pemerintah oleh subjek hukum publik di dalam hubungan hukum publik".

Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2014 Tentang Administra i Pemerintahan yang dimaksud dengan wewenang ada ah hak yang dimiliki oleh badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara Negara lainnya untuk mengambil keputusan dan/atau tidak dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Sejalan dengan pilar utama Negara hukum yaitu asas legalitas, atas prinsip tersebut bahwa wewenang pemerintahan berasal dari peraturan perundang-undangan. Dalam hukum administrasi terdapat dua cara untuk memperoleh wewenang pemerintah yaitu: atribusi dan delegasi, kadang-kadang mandate juga ditempatkan sebagai cara tersendiri memperoleh wewenang.[18]

[18] Nur Basuki Winarmo, *Penyalahgunaan Wewenang dan Tindak Pidana Korupsi*, Yogyakarta: Laksbang Mediatama, 2008, hlm. 70.

Setiap perbuatan Pemerintah harus bertumpu pada kewenangan yang sah. Tanpa ada kewenangan yang sah, seorang pejabat atau badan tata usaha negara tidak dapat melaksanakan suatu perbuatan pemerintah. Kewenangan yang sah merupakan atribut setiap pejabat atau bagi setiap badan. Kewenangan yang sah, ditinjau dari sumber darimana kewenangan itu lahir atau diperoleh, maka terdapat tiga kategori kewenangan yaitu:[19]

1. Kewenangan Atribut

Kewenangan atribut biasanya digariskan atau berasal dari adanya pembagian kekuasaan bedasarkan peraturan perundang-undangan. Dalam pelaksanaan kewenangan atributif ini pelaksanaannya dilakukan sendiri oleh pejabat atau badan yang tertera dalam peraturan dasarnya ya tu Undang-udang. Terhadap kewenangan atributif ini, mengenai tanggung jawab dan tanggung gugat berada pada pejabat atau badan sebagaimana tertera pada peraturan dasarnya. Sedangkan pengaturan atribusi dalam Pasal 12 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan yaitu:[20]

(1) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan memperoleh Wewenang melalui Atribusi apabila:
   a. Diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan/atau Undang-Undang
   b. Merupakan Wewenang baru atau sebelumnya tidak ada
   c. Atribusi kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan.

(2) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang memperoleh Wewenang melalui Atribusi, tanggung jawab Kewenangan berada pada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang bersangkutan.

[19] *Ibid.*
[20] *Ibid.* hlm. 71.

(3) Kewenangan Atribusi tidak dapat didelegasikan, kecuali diatur di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan/atau undang-undang.

2. Kewenangan Delegatif

Kewenangan Delegatif bersumber dari salah satu proses pelimpahan suatu organ pemerintahan atau organ lain dengan dasar peraturan perundang-undangan. Dalam hal kewenangan delegatif tanggung jawab dan tanggung gugat beralih kepada yang diberikan wewenang tersebut dan beralih pada delegtaris. Pengaturan delegasi dalam Pasal 13 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan yaitu:

(1) Pendelegasian Kewenangan ditetapkan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.
(2) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan memperoleh Wewenang melalui Delegasi apabila:
a diberikan oleh Badan/Pejabat Pemerintahan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan lainnya;
b. ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan/atau Peraturan Daerah; dan
c. merupakan Wewenang pelimpahan atau sebelumnya telah ada.
(3) Kewenangan yang didelegasikan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan tidak dapat didelegasikan lebih lanjut, kecuali ditentukan lain dalam peraturan perundang-undangan.
(4) Dalam hal ketentuan peraturan perundang-undangan menentukan lain sebagaimana dimaksud pada ayat (3), Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan memperoleh wewenang melalui delegasi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat mensubdelegasikan tindakan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan lain dengan ketentuan:
a. dituangkan bentuk peraturan sebelum wewenang dilaksanakan
b. dilakukan dalam lingkungan pemerintahan itu sendiri
c. paling banyak diberikan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan 1 (satu) tingkat di bawahnya.
(5) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang memberikan delegasi dapat menggunakan sendiri wewenang yang telah diberikan melalui delegasi, kecuali ditentukan lain dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.
(6) Dalam pelaksanaan wewenang berdasarkan delegasi menimbulkan ketidakefektifan penyelenggaraan pemerintahan, Badan dan/atau

Pejabat Pemerintahan memberikan pendelegasian kewenangan dapat menarik kembali wewenang yang telah didelegasikan.

(7) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang memperoleh wewenang melalui delegasi tanggungjawab kewenangan berada pada penerima delegasi.

3. Kewenangan Mandat

Kewenangan Mandat merupakan salah satu kewenangan yang bersumber dari proses atau prosedur pelimpahan dari pejabat atau badan yang lebih tinggi kepada pejabat atau badan yang lebih rendah. Kewenangan mandat apat dilihat dari dalam hubungan rutin atasan dan baw han, kecuali bila dilarang secara tegas. Menurut Pasal 14 Undang-Undan Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan Kewenangan Mandat yaitu:

(1) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan mempe oleh Mandat apabila:
   a. ditugaskan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan di atasnya; dan
   b. merupakan pelaksanaan tugas rutin.

(2) Pejabat yang melaksanakan tugas rutin sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b terdiri atas:
   a. pelaksana harian yang melaksanakan tugas rutin dari pejabat definitif yang berhalangan sementara; dan
   b. pelaksana tugas yang melaksanakan tugas rutin dari pejabat definitif yang berhalangan tetap.

(3) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dapat memberikan Mandat kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan lain yang menjadi bawahannya, kecuali ditentukan lain dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

(4) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang menerima Mandat harus menyebutkan atas nama Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang memberikan Mandat.

(5) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan memberikan Mandat dapat menggunakan sendiri Wewenang yang telah diberikan melalui Mandat, kecuali ditentukan lain dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

(6) Dalam hal pelaksanaan Wewenang berdasarkan Mandat menimbulkan ketidakefektifan penyelenggaraan pemerintahan,

Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan memberikan Mandat dapat menarik kembali Wewenang yang telah dimandatkan.

(7) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan memperoleh Wewenang melalui Mandat tidak berwenang mengambil Keputusan dan/atau Tindakan yang bersifat strategis yang berdampak perubahan status hukum pada aspek organisasi, kepegawaian, dan alokasi anggaran.

(8) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang memperoleh Wewenang melalui Mandat tanggung jawab Kewenangan tetap pada pemberi Mandat.

Terbitnya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, yang selanjutnya disebut Undang-Undang Desa, menjadi sebuah titik awal harapan desa untuk menentukan posisi, kewenangan atas dirinya. Kewenangan merupakan elemen penting sebagai hak yangan dimiliki oleh sebuah desa untuk dapat mengatur rumah tangganya sendiri. [21]

Dalam Pasal 19 dan 103 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa disebutkan Desa dan Desa Adat apabila mempunyai empat kewenangan, meliputi:

a. Kewenangan berdasarkan hak asal usul. Hal ini berbeda dengan Perundang-undangan sebelumnya yang menyebutkan bahwa urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal usul.

b. Kewenangan lokal berskala Desa sehingga mempunyai kewenangan penuh untuk mengatur dan mengurus desanya.

[21] M. Silahuddin, *Op. Cit.* hlm. 8.

c. Kewenangan yang ditugaskan oleh pemerintah, pemerintah daerah provinsi, atau pemerintah daerah kabupaten/kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa.

d. Kewenangan lain yang ditugaskan oleh pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan uraian di atas, teori kewenangan bisa dipergunakan dalam menganalisa pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2016 tentang pengangkatan dan pemberhentian Perangkat Nagari pasca keluarnya Permendagri Nomor 67 Tahun 2017 di Kabupaten Agam. Melalui teori ini akan dilakukan analisa terkait akibat hukum yang ditimbulkan, berupa status Perangkat Nagari, hak dan kewajiban yang diperoleh dari pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2016 pasca terbitnya Permendagri Nomor 67 Tahun 2017.

3. Teori Otonomi

Istilah Otonomi berasal dari bahasa yunani, dimana terdiri dari dua kata yaitu *autos* yang berarti sendiri dan *nomos* berarti undang-undang atau peraturan. Sehingga otonomi dapat disimpulkan sebagai kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri, Otonomi bermakna membuat perundang-undangan sendiri (*zelfwetgeving)*, namun dalam perkembangannya konsep otonomi daerah juga dimaknai dengan sebutan

pemerintahan sendiri.[22] Otonomi daerah ialah hak penduduk yang tinggal dalam suatu daerah untuk mengatur, mengurus, mengendalikan dan memgembangkan urusan sendiri dengan menghormati peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sementara itu menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, otonomi dimaknai sebagai pemerintahan sendiri, apabila dikaitkan dengan daerah, maka otonomi daerah menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, Otonomi Daerah merupakan hak, w wenang dan kewa iban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri sesua peraturan perundang-undangan yang berlaku.[23] Jadi int nya otonomi itu merupakan adanya kebebasan bagi daerah untuk mengurus pemerintahannya sendiri dengan tanpa mengabaikan peraturan perundng-undangan yang lebih tinggi.

Abdul Aziz Hakim memiliki pandangan tersendiri ba a dalam hal kekuasaan Negara itu dibagi-bagikan, terdapat dua macam pembagian kekuasaan secara vertikal dan horizontal. Pembagian menurut garis horizontal kekuasaan Negara dapat dibagi ke dalam beberapa cabang kekuasaan yang berkaitan dengan fungsi lembaga-lembaga Negara tertentu yaitu legislatif, eksekutif, dan yudikatif yang di atur dengan mekanisme *chek and balance*. Yang lebih dikenal dengan istilah trias politika Sedangkan pembagian kekuasaan secara vertikal, melahirkan garis

[22] Helmy Panuh, *Pengelolaan Tanah Ulayat Nagari Pada Era Desentralisasi Pemerintahan di Sumatera Barat*, Jakarta: Rajawali Pers, 2012, hlm. 160.

[23] Tim Penyusun Kamus Pusat Bahasa, Kamus Besar Bahasa Indonesia Jakarta, Departemen Pendidikan Nasional, 2008.

hubungan antara pusat kekuasaan dan cabang-cabangnya. (dalam hubungan "atas bawah"). Pembagian kekuasaan secara vertikal melahirkan dua hubungan yaitu: *pertama*, pelimpahan sebagian kekuasaan kepada orang-orang dari pusat kekuasaan yang berada pada cabang-cabangnya, untuk menyelenggarakan kebijakan yang telah ditetapkan oleh pusat kekuasaan. *Kedua*, pelimpahan sebagian kekuasaan kepada orang-orang dari cabang-cabangnya. Dengan kata lain pemencaran kekua aan vertikal melahirkan pemerintah daerah Otonom yang memikul hak desentralisasi.

Menurut Pasal 1 angka 12 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang dimaksud dengan Daerah Otonomi adalah Daerah Otonom yang selanjutnya disebut Daerah ada ah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam Sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Menurut Abdullah berpendapat bahwa Otonomi Daerah adalah sebagai prinsip berarti menghormati kehidupan regional menurut riwayat, adat dan sifat-sifat dalam kerangka Negara Kesatuan.[24]

Desa merupakan institusi sosial yang mempunyai Otonom dengan tradisi, adat istiadat dan hukumnya sendiri serta relatif mandiri. Hal ini antara lain ditujukan dengan tingkat keragaman yang tinggi membuat Desa

[24] Abdul Aziz Hakim, *Distorsi Sistem Pemberhentian (Impeachment) Kepala Daerah*, Yogyakarta: Toga Press, 2006, hlm. 64-65.

mungkin merupakan wujud bangsa yang paling konkret. Kewenangan Desa mencakup kewenagan yang sudah ada berdasarkan hak asal-usul Desa. [25]Kewenangan yang oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku belum dilaksanakan oleh daerah dan pemerintah serta tugas pembantuan dari Pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten.[26]

Sementara itu dalam asas desentralisasi pelimpahan kewenangan Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah yang dipilih oleh rakyat dalam daerah yang bersangkutan untuk secara bertingkat dengan alat kelengkapannya sendiri mengurus kepentingan rumah tangganya atas inisiati dan biaya sendiri sejauh tidak menyimpang dari kebijakan pemerintahan pusat sebab kebijakan didaerah mesti memperhatikan kebij kan yang diambil oleh pemerintah pusat.

Desantralisasi dapat juga dilihat sebagai suatu istilah yang secta etimologis merupakan bahasa latin yang terdiri dari kata *de* berarti lepas, dan *centrum* berarti pusat, sehingga apabila diartikan, desatralisasi berarti melepaskan diri dari pusat.[27] Maksud pengertian tersebut daerah dapat berdiri sendiri dari ikatan Negara, tetapi dari sudut ketatanegaraan, desantralisasi berarti pelimpahan kekuasaan pemerintahan dari Pemerintah

[25] HAW. Widjaja, *otonomi Desa Merupakan Otonomi yang Asli, Bulat dan Butuh*, Jakarta: PT Raja Grafindo persada, 2010, hlm. 4.

[26] *Ibid.* hlm. 6.

[27] Koesoemahatmadja, *Pengantar ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Bandung: Bina Cipta, 1979, hlm. 14.

Pusat kepada daerah-daerah untuk mengurus rumah tangga sendiri, dengan kata lain, daerah diberikan otonomi untuk menjadi Daerah Otonom.[28]

Sedangkan Logemen mengemukakan desentralisasi berarti adanya kekuasaan bertindak merdeka (*vrije beweging)* yang diberikan kepada satuan-satuan kenegaraan yang memerintah sendiri daerahnya itu yaitu kekuasaan berdasarkan inisiatif sendiri disebut otonomi oleh Van Vollen Hoven dinamakan *eigenmeesterschap.*

Para ahli seperti Benyamin Hossein yang dikutip Siswanto Sunarno, mengemukakan bahwa desantralisasi adalah pembentukan daerah otonom dan/atau penyerahan wewenang tertentu kepadanya oleh pemerintah pusat.[29] Perserikata bangsa-bangsa membagi desantralisasi dalam dua bentuk:

a. Dekonsentrasi yang juga disebut dengan desantralisasi administratif.
b. Devolus yang juga sering disebut desentralisasi demokrasi atau politik, yang mendelegasikan wewenang pengambilan keputusan kepada badan perwakilan yang dipilih melalui pemilu lokal.

Dalam Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, menegaskan bahwa *"Pemerintah Daerah adalah Penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat menurut asas otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan*

[28] Victor Situmorang, *Hukum Administrasi Pemerintahan di Daerah*, Jakarta:Sinar Grafika, 1994, hlm. 38.

[29] Siswanto Suwarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2008, hlm 13.

prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945."

Dalam sistem desantralisasi dikenal ada tiga ajaran yang menentukan pembagian penyelenggaran pemerintahan Negara, yaitu:[30]

a. Ajaran Rumah Tangga Materil

Sistem rumah tangga material ada pembagian wewenang tugas dan tanggung jawab yang rinci antara pusat dan daerah. Urusan pemerintahan yang termasuk ke dalam urusan rumah tangga daerah ditetapkan dengan pasti. Sistem rumah tangga material berpangkal tolak ada pem kiran bahwa ada pemikiran bahwa memang ada perbedaan mendasar antara urusan pemerintahan pusat dan daerah. Daerah dianggap memang memiliki ruang lingkup urusan pemerintahan tersendiri yang secara material berbeda dengan urusan pemerintahan yang diatur dan diurus oleh pusat.

b. Ajaran Rumah Tangga Formil

Pada sistem rumah tangga formal, pembagian wewenang, tugas dan tanggung jawab antara pusat dan daerah untuk mengatur dan mengurus pemerintahan tertentu tidak ditetapkan secara rinci. Untuk mengatasi kekurangan ajaran rumah tangga materil yang hanya dapat mempertahankan pada sifat pemerintahan yang masih sederhana, maka muncul ajaran rumah tangga formil. Pembagian wewenang, tugas dan tanggung jawab untuk mengatur dan mengurus suatu urusan pemerintahan semata-mata didasarkan

[30] Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, PT. Bhuana Ilmu Populer, 2007, hlm. 424.

pada keyakinan bahwa suatu urusan pemerintahan akan lebih baik dan berhasil kalau diurus dan diatur oleh suatu pemerintahan tertentu, dan begitu pula sebaliknya. Satu-satunya pembatasan terhadap daerah adalah bahwa daerah tidak boleh mengatur apa yang telah diatur oleh undang-undang dan peraturan daerah yang lebih tinggi tingkatannya. Apabila pihak yang lebih tinggi kemudian mengatur apa yang tadinya telah diatur oleh daerah, maka peraturan daerah yang bersangkutan sejak itu t dak berlaku lagi.

c. Urusan Rumah Tangga Riil

Dalam sistem ini, penyerahan urusan atau tugas dan kewenangan kepda daerah didasarkan pada faktor yang nyata atau riil, sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan yang riil dari daerah maupun pemrintahan pusat serta pertumbuhan kehidupan masyarakat terjadi.

2. Kerangka Konseptual

Penelitian ini menggunakan beberapa konsep dalam penulisannya yang berkaitan dengan topik yang diteliti, maka pada bagian ini akan dikemukakan batasan pengertian dari istilah yang dimaksud baik berdasarkan kamus, pendapat para ahli dan ketentuan perundang-undangan. Hal ini dimaksudkan untuk menyamakan persepsi terhadap istilah yang digunakan dalam penelitian ini.

a. Pengangkatan dan Pemberhentian disini maksudnya pengangkatan dan pemberhentian yang diberikan oleh undang-undang sebagaimana tertuang didalam sumber hukum primer didalam penelitian ini yaitu Perda Nomor 13

Tahun 2016 dan Permendagri Nomor 67 Tahun 2017 Tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Perangkat Desa

b. Perangkat Nagari menurut Pasal 2 Perda Nomor 13 Tahun 2016 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Perangkat Nagari yaitu :

(1) Perangkat Nagari berkedudukan sebagai unsur pembantu Walinagari
(2) Dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya Perangkat Nagari sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bertanggung jawab kepada Walinagari
(3) Perangkat Nagari sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas :
a. Sekretaris nagari
b. Pelaksana teknis
c. Pelaksana kewilayahan

Perangkat Nagari merupakan unsur staff yang membantu walinagari dalam penyusunan kebijakan dan koordinasi yang terhimpun dalam sekretariat Nagari, unsur pendukung tugas Walinagari dalam pelaksanaan kebijakan dalam bentuk pelaksana teknis dan unsur kewilayahan.

c. Peraturan Menteri Dalam Negeri adalah suatu naskah dinas yang memuat kebijakan pokok suatu instansi, Provinsi, Kabupaten/Kota/kebijakan sebagai penjabaran kebijakan umum presiden dalam menyelenggarakan tugas umum pemerintahan.[31] Jadi maksud dari Peraturan Menteri Dalam Negeri disini adalah aturan yang dikeluarkan oleh Kementerian Dalam Negeri terkait dengan Pengangkatan dan Pemberhentian Perangkat Desa Nomor 67 Tahun 2017

G. Metode Penelitian.

[31]https://www.google.com/search?safe=strict&rlz=1C1GGRV_enID879ID879&biw=1242&bih=555&ei=k2EpYMjzDajWz7sPhtLcA&q=defenisi+peraturan+menteri&oq=defenisi+peraturan+menteri, Diakses, 15 Februari 2021, Jam 01.02 Wib

Untuk memperoleh data yang maksimal dalam penelitian ini, sehingga tercapainya tujuan yang diharapkan maka metode yang digunakan dalam penelitan ini adalah:

1. Jenis Penelitian

   Adapun jenis penelitian yang diterapkan dalam penelitian ini adalah yuridis empiris yakni penelitian hukum untuk mencapai tujuan-tujuan serta memenuhi kebutuhan konkrit dalam masyarakat.[32] Artinya penulis melihat kenyataan di lapangan pelaksanaan Pengangkatan dan Pemberhentian Perangkat Nagari pasca keluarnya Permendagri Nomor 67 Tahun 2017 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Perangkat Desa yang dikaitkan dengan penyelenggaraan Pemerintahan Nagari.

2. Sifat penelitian

   Penelitian ini bersifat deskriptif analitis artinya mengungkapkan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan teori- eori hukum yang menjadi objek penelitian dan pelaksanaannya di masyarakat.

3. Jenis dan Sumber Data

   a. Jenis Data

      Pada penelitian ini jenis data yang penulis gunakan adalah:

      1) Data Primer

         Data primer merupakan data yang diperoleh langsung didapatkan dilapangan melalui penelitian.[33] Data tersebut dikumpulkan melalui

[32] Bambang Sunggono, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Rajawali Pers, 2011, hlm. 68.
[33] *Ibid.* hlm. 12.

studi di lapangan dengan melakukan wawancara dengan pihak yang berkaitan seperti Pemerintahan daerah melalui dinas terkait, Pemeritahan Nagari dan DPRD Kabupaten Agam.

Wawancara merupakan teknik pengumpulan data yang dilakukan secara lisan guna memperoleh informasi dari responden yang erat kaitannya dengan masalah yang diteliti dilapangan.

2) Data Sekunder

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

a) Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang mempunyai otoritas,[34] dan berkaitan dengan pokok pembahasan yang dapat membantu dalam penelitian yaitu, peraturan perundang-undangan atau peraturan lainnya. Bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

(1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

(2) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

(3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

(4) Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 Tentang Desa

[34] Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika, 2009, hlm. 47.

(5)Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahunn 2014

(6)Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 67 Tahun 2017 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Perangkat Nagari

(7)Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2007 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Nagari

( ) Peraturan Daerah Kabupaten Agam Nomor 13 Tahun 2016 Tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Perangkat Nagari

b) Bahan hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap hukum primer yaitu:

(1) Bagian bahan atau buku-buku bacaan dan literatur-l teratur yang berkaitan dengan masalah ini.

(2) Keterangan para pakar ahli , hasil penelitian yang di publikasikan dalam jurnal hukum, makalah dan lain-lainnya.

c) Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier merupakan bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukm sekunder,[35] antara lain berupa Kamus Besar Bahasa Indonesia yang membantu dalam menerjemahkan istilah-istilah dalam penulisan.

b. Sumber Data

Dalam penulisan ini data yang diperoleh bersumber dari:

[35] Bambang Sunggono, *Op. Cit*. hlm. 114.

1) Dokumen

Penelitian dokumen merupakan penelitian yang dilakukan berdasarkan buku-buku, literatur-literatur dan masalah-masalah yang akan diteliti. Penelitian kepustakaan dilakukan pada:

a) Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Andalas.

b) Perpustakaan Pusat Universitas Andalas.

c) Buku-buku dan bahan kuliah yang penulis miliki.

2) Responden

Penelitian responden merupakan penelitan yang dilakukan dengan pihak yang berkaitan dengan objek penelitian. Dalam hal i i penelitian lapangan dilakukan pada Dinas Pemberdayaan Masyarakat Nagari (DPMN) Kabupaten Agam, Tenaga Ahli Desa, Pemerintahan Nagari dan Anggota DPRD Kabupaten Agam.

4. Teknik Pegumpulan Data

Dalam pengumpulan data teknik yang digunakan adalah:

a. Observasi

Observasi merupakan suatu teknik penelitian awal atau prapenelitian yang dapat memberikan gambaran umum atau awal dari suatu permasalahan yang diteliti, sehingga dengan observasi ini mendapatkan padangan awal dilapangan yang berhubungan dengan masalah yang akan diteliti. Dalam hal ini penulis melakukan observasi ke Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Nagari (DPMN) Kabupaten Agam.

b. Wawancara

Wawancara adalah melakukan tanya jawab dengan menggunakan komunikasi dua arah antara penanya dan narasumber. Dalam penelitian ini yang diperlukan adalah wawancara semi terstuktur yaitu dengan mempersiapkan daftar pertanyaan yang terkait dengan pokok permasalahan, kemudian dari daftar pernyataan itu dikembangkan dengan pertanyaan lain sehubungan dengan masalah yang diteliti.[36] Dalam hal ini yang diwawancarai adalah pihak Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Nagari (DPMN) Kabupaten Agam serta Pemerintahan Nagari pada saat masa jabatan Perangkat Nagari yang diangkat secara periodisasai habis tidak diperpanjang Surat Keputusan (SK) pengangkatan Perangkat Nagari oleh Walinagari.

c. Studi Dokumen

Studi Dokumen adalah suatu teknik pengumpulan data yang dilakukan melalui data tertulis dengan menggunakan *content analiysis* yaitu dengan menganalisis dokumen-dokumen yang penulis dapat dari lapangan yang berhubungan dengan masalah yang akan diteliti.[37]

5. Lokasi dan Responden

a. Lokasi

Penentuan lokasi dalam penelitian dengan menggunakan penarikan sampel, penarikan sampel ini merupakan suatu proses dalam memilih suatu bagian dari suatu populasi yang berguna untuk

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

[37] Bambang Sunggono, *Op. Cit.* hlm. 21.

menentukan bagian-bagian dari suatu populasi yang berguna untuk bagian-bagian dari obyek yang akan diteliti.

Dalam Penelitian ini, teknik penarikan sampel yang dipergunakan adalah teknik *Purposive sampling*, dimana sampel yang diambil berdasarkan pilihan bukan melalui acak dengan maksud agar sesuai dengan tujuan dan dapat menjamin bahwa unsur yang ingin diteliti masuk dalam kategori. lokasi yang diambil sebagai sampel karena peneliti menganggap bahwa seseorang atau sesuatu tersebut memiliki informasi yang diperlukan bagi peneliti.

Lokasi yang dijadikan sampel penelitian adalah Pemerintahan Nagari yang ada di Kabupaten Agam, kemudian adapun Pememrintahan Nagari yang akan diteliti lokasinya ada beberapa Nagari yaitu Pemerintahan Nagari Batukambing yang terletak di Kecamatan Ampek Nagari, kemudian Pemerintahan Nagari Panampuang yang berada di Kecamatan Ampek Angkek. Kedua sampel lokasi penelitian ini penulis pilih karena kedua Nagari ini sama-sama membuka seleksi Perangkat Nagari dan Perangkat Nagari yang tidak diperpanjang Surat Keputusan Pengangkatannya cukup banyak.

b. Responden

Penelitian responden merupakan penelitan yang dilakukan dengan pihak yang berkaitan dengan objek penelitian. Dalam hal ini penelitian lapangan dilakukan pada Dinas Pemberdayaan Masyarakat Nagari

(DPMN) Kabupaten Agam, Pemerintahan Kecamatan dan Pemerintahan Nagari.

6. Pengolahan dan Analisis Data

Setelah mengumpulkan data dilapangan, maka penulis akan mengolah dan menganalisis data tersebut dengan cara-cara sebagai berikut:

a. Pengolahan data

Pengolahan data secara sistematis melalui proses, yaitu:

1) *Editin*g yaitu data yang diperoleh penulis akan di edit te ebih dahulu guna mengetahui apakah data data yang dipeoleh tersebut sudah cukup baik dan lengkap untuk mendukung pemecahan masalah yang sudah dirumuskan.

2) data yang diedit tersebut kemudian dilakukan *coding* yaitu proses pemberian tanda atau kode tertentu terhadap hasil wawancara dari responden.

b. Analisis Data

Setelah data primer dan sekunder telah diperoleh, selanjutnya dilakukan analisis data yang didapatkan dengan cara mengungkapkan kenyataan-kenyataan dalam bentuk kalimat. Penulis menggunakan metode analisis kualitatif yaitu uraian terhadap data yang terkumpul dengan tidak menggunakan rumus statistik atau angka-angka tetapi menilai berdasarkan logika dan uraian dalam bentuk kalimat-kalimat yang kemudian dihubungkan dengan peraturan perundang-undangan, pendapat para sarjana, pendapat pihak terkait dengan logika dari penulis.

UNIVERSITAS ANDALAS
UNTUK KEDJADJAAN BANGSA