

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Permasalahan

Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa:

Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota mengatur sendiri urusan pemerintahan menurut azas otonomi dan tugas pembantuan.

Pasal 18B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan:

- (1) Negara mengakui dan menghormati satuan pemerintahan daerah yang bersifat istimewa yang diatur dengan Undang-Undang.
- (2) Negara mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Ketentuan Pasal 18B tersebut menyatakan bahwa Negara mengakui dan menghormati keberagaman adat istiadat masyarakat selama masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat. Selanjutnya ketentuan Pasal 18 UUD 1945 di atas mengisyaratkan bahwa sistim pemerintahan daerah bagian dari sistem pemerintahan Indonesia.

Pasal ini merupakan hasil dari amandemen kedua dari Undang-Undang Dasar 1945 yang ditetapkan pada tanggal 18 Agustus 2000. Sebelumnya pemerintahan desa ini juga diatur oleh Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah mencabut dua Undang-Undang sekaligus yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 ini kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Desa dalam Undang-Undang ini diatur dalam Pasal 200 sampai dengan Pasal 216.

Pengaturan tentang desa dalam Undang-Undang ini kemudian dicabut oleh Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa merupakan wujud keseriusan pemerintah untuk menyelesaikan penyelenggaraan pemerintahan nagari yang wujud pelaksanaannya diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 dan telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2015 tentang peraturan pelaksanaan desa. Aturan inilah yang kemudian menjadi dasar untuk terselenggaranya demokratisasi pemerintahan sampai pada pemerintahan terendah seperti desa.

Dalam pelaksanaannya, demokratisasi tidak akan bisa terlepas dari desentralisasi. Desentralisasi merupakan konsekuensi dari demokratisasi, tujuannya adalah membangun *Good Governance* mulai dari akar rumput politik¹. Demokratisasi yang dijalankan tanpa adanya desentralisasi sama saja dengan pemisahan hubungan antara pemerintah dengan rakyatnya karena tanpa ada desentralisasi partisipasi masyarakat tidak akan tersampaikan dengan semestinya. Sementara demokratisasi hanya akan terlaksana apabila adanya hak otonom yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dalam menggali partisipasi masyarakatnya. Mengembangkan kesadaran masyarakat untuk ikut serta dalam pemerintahan, mengembangkan kesediaan masyarakat untuk menempatkan kepentingan pribadi dibawah kepentingan umum dan menghidupkan keinginan inisiatif untuk memajukan daerah adalah fungsi yang tidak tertulis dari pejabat daerah.²

Pemerintah akan melakukan kewenangan yang dimilikinya melalui otonomi dengan prinsip yang transparansi dan akuntabel meskipun dilapangan banyak opini yang berkembang bahwa pemekaran desa merupakan salah satu peluang untuk terjadinya

¹ Syamsuddin Haris, 2007, *Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, LIPPI Pres, Jakarta, hlm 39

² Bayu Suryaningrat, 1976, *Pemerintahan dan Administrasi Desa*, Yayasan Beringin Korpri Unit Departemen Dalam Negeri, Bandung, hlm 14

bureaucratic dan political rent-seeking atau kesempatan untuk memperoleh kucuran dana bagi daerah pemekaran. Hal ini terjadi karena daerah pemekaran akan membutuhkan biaya yang tinggi dalam mewujudkan pemekaran dan merupakan lahan bagi kelompok bisnis maupun politis dalam mengambil keuntungan beberapa pihak.³

Pemerintahan desa merupakan pemerintahan terendah yang dijadikan tolak ukur dalam menilai kesuksesan dari pembangunan nasional dengan tetap melestarikan adat dan budaya masyarakat setempat sebagaimana yang dijabarkan dalam Pasal 18 Ayat (7) dan Pasal 18B Ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu:

- a. Memberikan pengakuan dan penghormatan kepada desa atau sebutan lainnya yang telah ada beserta dengan seluruh keberagamannya sebelum dan sesudah terbentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- b. Sebagai bentuk kejelasan dari status dan kepastian hukum terhadap desa atau sebutan lainnya didalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia demi mewujudkan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia.
- c. Melestarikan dan memajukan adat, tradisi dan budaya masyarakat desa.
- d. Mendorong prakarsa, gerakan, dan partisipasi masyarakat desa untuk pengembangan potensi dan asset desa guna kesejahteraan bersama.
- e. Membentuk pemerintahan desa yang professional, efektif dan efisien, terbuka serta bertanggung jawab.
- f. Meningkatkan pelayanan publik bagi warga masyarakat desa guna mewujudkan kesejahteraan umum.

³ http://eprints.undip.ac.id/59983/2/BAB_1_SKRIPSI_FIX.pdf, dikutip tanggal 15 Desember 2020

- g. Meningkatkan ketahanan sosial budaya masyarakat desa guna mewujudkan masyarakat yang mampu memelihara kesatuan sosial sebagai bagian dari ketahanan nasional.
- h. Memajukan perekonomian masyarakat desa serta mengatasi kesenjangan pembangunan nasional.
- i. Memperkuat masyarakat desa sebagai subjek pembangunan.

Pasal 371 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah juga memberikan kewenangan yang luas dalam pengaturan pemerintah desa, yaitu :

- (1) Dalam daerah kabupaten/kota dapat dibentuk desa
- (2) Desa sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) mempunyai kewenangan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Lahirnya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa ditujukan untuk memancing semangat dari masyarakat dalam memajukan desa melalui pembangunan yang berkarakter dengan tetap melestarikan budaya masing-masing desa sebagai bentuk kekayaan yang dimiliki oleh Negara. Salah satu muatan yang diatur dalam Undang Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa adalah mengatur tentang Penataan Desa. Penataan desa sebagaimana dimaksud meliputi: a. pembentukan; b. penghapusan; c. penggabungan; d. perubahan status; dan e. penetapan desa. Undang-Undang ini diharapkan dapat mengakomodir seluruh kepentingan masyarakat desa itu sendiri sehingga pencapaian target pemerintah dalam pemerataan pembangunan disemua aspek dapat terwujud.

Aturan yang dikeluarkan oleh Undang-Undang ini sejalan dengan kemudian keluarnya kebijakan Pemerintah dalam upaya melakukan pemerataan pembangunan di seluruh Indonesia. Tahun 2015 Presiden mulai mengucurkan dana desa sejumlah Rp. 20,76 triliun ke seluruh desa yang ada di Indonesia. Pencairan dana ini tentu saja melalui

prosedur dan administrasi yang jelas, salah satunya adalah desa yang telah diakui melalui nomor register desa di Kementerian Dalam Negeri.

Hal ini kemudian memunculkan berbagai permasalahan yang terjadi dilapangan, salah satunya adalah munculnya desa siluman atau desa yang belum teregister pemerintah pusat sehingga pemerintah harus benar-benar selektif dalam memeriksa administrasi dan mengevaluasi kembali desa yang telah ada. Permasalahan selanjutnya yang terjadi dilapangan adalah semakin banyaknya pertumbuhan penduduk sehingga desa yang semula sesuai dengan ketentuan peraturan pemerintah kemudian harus dikembangkan dan dipecah dengan pembentukan desa yang baru. Hal ini dimaksudkan agar masyarakat dapat menikmati pembangunan dengan merata diseluruh wilayah Indonesia.

Peraturan yang lahir dalam pelaksanaan penataan desa dapat diwujudkan melalui pemberdayaan yang dilakukan setiap daerah dalam pencapaian berbagai program pembangunan sehingga tujuan dari otonomi dapat tercapai. Optimalisasi pemanfaatan sumber daya yang dimiliki daerah hanya akan dapat dilakukan apabila daerah mampu memiliki rencana terpadu yang melibatkan seluruh sector terkait dalam pembangunan dengan didukung oleh tersedianya sumber daya manusia yang handal, serta pengaturan yang tertata baik dan sesuai dengan kondisi daerah itu sendiri.⁴

Pembentukan, penghapusan dan penggabungan desa diatur lebih lanjut melalui Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2017 tentang Penataan Desa yang disahkan oleh Menteri Dalam Negeri pada tanggal 3 Januari 2017 dan di undangkan pada tanggal 23 Januari 2017 dan diterbitkan dalam Berita Negara Republik Indonesia tahun 2017 Nomor 155. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2017 tentang Penataan Desa ini mencabut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 28 Tahun 2006

⁴ Susilo Bambang Yudoyono, dkk, 2002, *Good Governance dan Otonomi Daerah (Menyongsong AFTA Tahun 2003)*, Kerjasama Prosumen dengan Forkoma-MAP UGM, hlm 10

tentang Pembentukan, Penghapusan, Penggabungan Desa dan Perubahan Status Desa menjadi Kelurahan.⁵

Peraturan ini secara jelas mengatur bagaimana proses pembentukan desa, penggabungan desa serta penghapusan desa yang telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang desa.

Klausul penting yang termuat dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2017 ini adalah tujuan pembentukan desa oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota adalah untuk mewujudkan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan desa, mempercepat peningkatan kesejahteraan masyarakat desa, mempercepat peningkatan kualitas pelayanan publik, meningkatkan kualitas tata kelola pemerintahan desa dan meningkatkan daya saing desa.

Pasal 6 peraturan ini menjelaskan bahwa pembentukan desa merupakan suatu kegiatan yang dilakukan untuk mengadakan desa baru di luar desa yang sudah ada. Pembentukan desa baru dapat dilakukan atas dasar prakarsa dari masyarakat dengan mempertimbangkan asal usul, adat istiadat kondisi social masyarakat serta memperhatikan potensi yang dimiliki oleh desa. Secara teori dapat dikatakan bahwa pemekaran desa merupakan suatu proses pembagian wilayah administratif yaitu daerah otonom yang sudah ada kemudian dipecah menjadi dua atau lebih daerah otonom yang baru.

Pasal 4 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2017 tentang Kewenangan menyebutkan bahwa penataan desa meliputi pembentukan, penggabungan dan penghapusan desa dapat dilakukan oleh pemerintah pusat, pemerintah provinsi dan pemerintah daerah berdasarkan hasil evaluasi tingkat perkembangan pemerintahan desa yang diatur lebih lanjut pada peraturan ini.

⁵ <https://www.jogloabang.com/pustaka/uu-6-2014-desa>, dikutip 20 November 2020

Pemekaran seharusnya mampu menjadi suatu gerakan yang dapat menciptakan kesejahteraan masyarakat disuatu wilayah sebagaimana yang diamanatkan oleh pembukaan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 bahwa Negara menja min untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa sehingga seluruh penyelenggaraan pemerintahan harus ditujukan bagi kesejahteraan masyarakatnya.

Kabupaten Agam merupakan daerah yang menjalankan otonomi daerah. Salah satu bentuk otonomi yang dilaksanakan yaitu pelaksanaan pemekaran terhadap nagari yang dianggap sudah berpotensi dan memenuhi persyaratan sebagaimana yang diatur di dalam Undang-Undang Nmor 6 Tahun 2014 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2017.

Pemekaran ini dilakukan oleh Pemerintah Daerah sebagai upaya untuk pemerataan pembangunan dan percepatan pelayanan kepada masyarakatnya karena Kabupaten Agam merupakan daerah yang cukup luas dengan pertumbuhan penduduk yang tinggi. Kondisi geografis dan ketersediaan akses bagi masyarakat dalam melakukan pengurusan administrasi ke kantor nagari juga merupakan hal mendasar yang menjadi alasan untuk pemerintah daerah dalam melakukan pemekaran nagari di wilayahnya.

Kabupaten Agam memiliki 82 nagari yang tersebar di 16 kecamatan dan telah tercatat di Kementerian Dalam Negeri sebagai nagari defenitif berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2017 sebagaimana dirinci pada table di bawah ini.

Tabel 1
DATA NAGARI DI KABUPATEN AGAM

No	Kecamatan	Jumlah Nagari Defenitif	Jumlah Nagari Persiapan
1	Ampek Nagari	4	-
2	Banuhampu	7	-
3	Baso	6	2
4	Candung	3	-
5	IV Angkek	7	-
6	IV Koto	7	-
7	Kamang Magek	3	2
8	Lubuk Basung	5	5
9	Malalak	4	-
10	Matur	6	-
11	Palembayan	6	4
12	Palupuh	4	1
13	Sungai Puar	5	-
14	Tanjung Mutiara	3	1
15	Tanjung Raya	9	1
16	Tilatang Kamang	3	-
	Jumlah	82	16

Sumber data: www.agamkab.go.id

Dari 16 kecamatan tersebut, tahun 2017 Kabupaten Agam melakukan pemekaran terhadap nagari induk sebanyak 16 nagari. 16 nagari tersebut kemudian di sebut dengan nagari persiapan dengan kode nagari yang dikeluarkan dengan Peraturan Bupati Agam. 16 nagari persiapan tersebut sebagaimana dirinci pada tabel di bawah.

Tabel 2
DATA NAGARI PERSIAPAN DI KABUPATEN AGAM

NO	KECAMATAN	NAGARI INDUK	NAGARI PERSIAPAN
1	Baso	- Koto tinggi - Tabek panjang	- Koto Gadang - Sungai cubadak
2	Kamang Magek	- Kamang Mudiak - Kamang Ilia	- Pauah Kamang Mudiak - Kamang Tangah 6 Suku
3	Lubuk Basung	- Lubuk basung	- Kandih - Sangkia - Surabayao - Sungai Jariang - Parik Panjang
4	Tanjung Mutiara	- Tiku	- Durian Kapeh
5	Palembayan	- Salareh Aia - Tigo Koto Silungkang	- Salareh Aia Timur - Salareh Aia Barat - Salareh Aia Utara - Tigo Koto Silungkang Timur
6	Tanjung Raya	- Tanjung Sani	- Dalko
7	Palupuah	- Nan Tujuh	- Nan Limo

Sumber data: www.agamkab.go.id

Berdasarkan hasil evaluasi pada tahun 2020 sebanyak 10 nagari persiapan sudah disetujui untuk pembentukan peraturan daerah pembentukan nagari yang selanjutnya akan dikirim ke Pemerintah Provinsi Sumatera Barat untuk di evaluasi. 10 nagari tersebut adalah Nagari Salareh Aia Timur, Salareh Aia Utara, Salareh Aia Barat dari Kecamatan Palembayan. Nagari Sungai Cubadak dan Nagari Koto Gadang dari

Kecamatan Baso, Nagari Dalko dari Kecamatan Tanjung Raya, Nagari Nan Limo dari Kecamatan Palupuh, Nagari Kamang Tengah Anam Suku, Pauah Kamang Magek dari Kecamatan Kamang Magek dan Nagari Durian Kapeh Darussalam dari Kecamatan Tanjung Mutiara.

10 Nagari Persiapan tersebut ditetapkan melalui Peraturan Bupati Agam yang dikeluarkan pada tahun 2017. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa Pasal 8 ayat (7) menyatakan bahwa Desa persiapan dapat ditingkatkan statusnya menjadi desa dalam jangka waktu 1 sampai 3 tahun. Ayat 8 juga menjelaskan bahwa peningkatan status tersebut dilaksanakan berdasarkan hasil evaluasi yang dilakukan. Merujuk pada Pasal 8 tersebut dapat dikatakan bahwa pada tahun 2020 nagari persiapan tersebut sudah melewati masa 3 tahun, namun sampai saat ini belum bisa ditetapkan menjadi nagari pemekaran. Nagari Persiapan masih melakukan kegiatan administrasi sebagai nagari persiapan tanpa adanya aturan lebih lanjut dari Pemerintah Daerah Kabupaten Agam.

Berdasarkan permasalahan diatas, peneliti tertarik untuk menganalisa lebih lanjut tentang **“Implementasi Undang-Undang Nomor 6 Tentang Desa Dalam Persiapan Pemekaran Nagari di Kabupaten Agam”**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan permasalahan yang diuraikan diatas dapat disimpulkan beberapa rumusan permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian ini, yaitu:

1. Bagaimana implementasi Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dalam persiapan pemekaran nagari di Kabupaten Agam?
2. Apa hambatan sehingga nagari persiapan di Kabupaten Agam belum ditetapkan sebagai nagari pemekaran?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan yang diharapkan adalah terjawabnya titik persoalan yang terdapat dalam rumusan masalah, yaitu:

1. Untuk menganalisis implementasi Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dalam persiapan pemekaran nagari di Kabupaten Agam.
2. Untuk menganalisis hambatan-hambatan yang menyebabkan nagari persiapan di Kabupaten Agam belum ditetapkan sebagai nagari pemekaran.

D. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan nantinya dapat bermanfaat dan menjadi sumbangsih pikiran untuk pihak-pihak yang terlibat dalam proses pelaksanaan pemekaran nagari di Kabupaten Agam.

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan untuk menambah ilmu pengetahuan penulis dalam Hukum Administrasi Negara khususnya dalam memahami proses dan aturan pelaksanaan yang harus dilakukan dalam proses pelaksanaan pemekaran nagari yang sesuai dengan peraturan yang berlaku. Disamping itu, penelitian ini nantinya diharapkan juga bisa dijadikan referensi tambahan bagi perpustakaan kampus Pasca Sarjana Universitas Bung Hatta dan perpustakaan umum sehingga bermanfaat bagi mahasiswa dan akademisi lain di bidang Hukum Administrasi Negara.

2. Manfaat Praktis

- a. Dapat menjadi bahan masukan bagi Pemerintah Kabupaten Agam dalam perencanaan pengembangan wilayah atau pemekaran wilayah nagari lainnya pada waktu yang akan datang.

- b. Menjadi referensi bagi peneliti selanjutnya untuk meneliti lebih dalam terkait pemekaran nagari dan aturan pelaksanaan yang sesuai dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 yang pelaksanaan lebih lanjut diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2017.

E. Kerangka Teoritis dan Konseptual

1. Kerangka Teoritis

Kerangka teoritis merupakan hal yang sangat penting dalam sebuah penelitian. Teori memiliki fungsi untuk memberikan arahan dan analisa dalam pengolahan data agar tercapat hasil dan pencapaian yang diinginkan. Untuk menjawab permasalahan dan menganalisa penelitian ini, penulis menggunakan beberapa teori yang ada dan relevan dengan judul penelitian ini baik dari substansi maupun dari segi konteksnya. Teori-teori yang dipakai diharapkan bisa dijadikan acuan dalam menganalisa setiap permasalahan yang akan dibahas. Penelitian ini merupakan penelitian empiris yang bersifat deskriptif dengan kerangka teori diantaranya:

1.1. Teori Kepastian Hukum

Kepastian menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, yaitu perihal (keadaan) pasti, ketentuan, ketetapan sedangkan pengertian hukum adalah perangkat hukum suatu negara yang mampu menjamin hak dan kewajiban setiap warga negara.⁶ Jadi kepastian hukum adalah ketentuan atau ketetapan yang dibuat oleh perangkat hukum suatu negara yang mampu memberikan jaminan atas hak dan kewajiban setiap warga Negara.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa pada penjelasan Pasal 24 menyatakan bahwa kepastian hukum adalah azas dalam Negara hukum yang

⁶ Kamus Besar Bahasa Indonesia, <https://kbbi.web.id>, dikutip tanggal 20 November 2020

mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan pemerintahan desa.

Utrecht mengatakan kepastian hukum itu mengandung dua pengertian, pertama, adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan, kedua, berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh Negara terhadap individu.⁷

Menurut Kelsen, hukum adalah sebuah sistem norma. Norma adalah pernyataan yang menekankan aspek “seharusnya” atau *das sollen*, dengan menyertakan beberapa peraturan tentang apa yang harus dilakukan. Norma-norma adalah produk dan aksi manusia yang deliberatif. Undang-Undang yang berisi aturan-aturan yang bersifat umum menjadi pedoman bagi individu bertingkah laku dalam bermasyarakat, baik dalam hubungan dengan sesama individu maupun dalam hubungannya dengan masyarakat. Aturan-aturan itu menjadi batasan bagi masyarakat dalam membebani atau melakukan tindakan terhadap individu. Adanya aturan itu dan pelaksanaan aturan tersebut menimbulkan kepastian hukum.⁸

Fence M. Wantu berpendapat bahwa “hukum tanpa nilai kepastian hukum akan kehilangan makna karena tidak lagi dapat dijadikan pedoman perilaku bagi semua orang”⁹. Kepastian hukum diartikan sebagai kejelasan norma sehingga dapat dijadikan pedoman bagi masyarakat yang dikenakan peraturan ini.¹⁰

Pengertian kepastian tersebut dapat dimaknai bahwa ada kejelasan dan ketegasan

⁷ Riduan Syahrani, 1999, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, Penerbit Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm.23

⁸ Peter Mahmud Marzuki, 2008, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana, Jakarta, hlm.158

⁹ Fence M. Wantu, 2007, *Antinomi Dalam Penegakan Hukum Oleh Hakim*, Jurnal Berkala Mimbar Hukum, Vol. 19 No.3, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, hlm. 388.

¹⁰ Tata Wijayanta, 2014, *Asas Kepastian Hukum, Keadilan dan Kemanfaatan Dalam Kaitannya Dengan Putusan Kepailitan Pengadilan Niaga*, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Jurnal Dinamika Hukum Vol. 14 No. 2, Yogyakarta, hlm.219

terhadap berlakunya hukum di dalam masyarakat sehingga tidak menimbulkan banyak salah tafsir.

Aristoteles dalam bukunya *Rhetorica* menjelaskan, tujuan hukum adalah menghendaki keadilan semata-mata; dan isi (materi muatan) hukum ditentukan oleh kesadaran etis mengenai apa yang dikatakan adil dan apa yang dikatakan tidak adil.¹¹ Teori ini berprinsip bahwa hukum mempunyai tugas suci dan luhur. Keadilan dengan memberikan kepada tiap-tiap orang, apa yang berhak diterima, serta memerlukan peraturan tersendiri bagi tiap-tiap kasus. Untuk mewujudkan hal tersebut, maka menurut teori ini, hukum harus membuat apa yang dinamakan *algemene regels* (peraturan/ketentuan umum); di mana peraturan/ketentuan umum ini diperlukan masyarakat demi kepastian hukum.

Fakta dilapangan sering kita lihat bahwa kepastian itu susah dikaitkan dengan keadilan hukum. Hal ini terjadi seringkali kepastian hukum mengabaikan prinsip keadilan. Apabila dilapangan terjadi pertentangan antara keduanya maka keadilan hukum lah yang harus ditegakan terlebih dulu. Alasannya adalah, bahwa keadilan hukum pada umumnya lahir dari hati nurani pemberi keadilan, sedangkan kepastian hukum lahir dari suatu yang konkrit.

Kepastian hukum secara normatif adalah ketika suatu peraturan dibuat dan diundangkan secara pasti karena mengatur secara jelas dan logis. Jelas dalam artian tidak menimbulkan keragu-raguan (multi tafsir) dan logis. Dengan kata lain kepastian hukum menjadi suatu sistem norma dengan norma lain sehingga tidak berbenturan atau menimbulkan konflik norma. Kepastian hukum menunjuk kepada pemberlakuan hukum yang jelas, tetap, konsisten dan konsekuen yang pelaksanaannya tidak dapat dipengaruhi oleh keadaan-keadaan yang sifatnya

¹¹ <https://www.metrokaltara.com/kepastian-hukum/>, diakses tgl. 21 november 2020

subjektif. Kepastian dan keadilan bukanlah sekedar tuntutan moral, melainkan secara factual mencirikan hukum. Suatu hukum yang tidak pasti dan tidak mau adil bukan sekedar hukum yang buruk.¹²

Dari beberapa pendapat diatas dapat disimpulkan bahwa dalam pelaksanaan hal yang paling dibutuhkan adalah kepastian dari hukum tersebut sehingga tidak terjadi multi tafsir. Begitu juga dalam penerapan pemekaran nagari ini, teori kepastian hukum sangat dibutuhkan dan menjadi hal penting dalam pemecahan permasalahan yang penulis temui. Tidak adanya kepastian hukum dari pemerintah daerah Kabupaten Agam dalam pengaturan lebih lanjut pelaksanaan pemekaran ini membuat daerah pemekaran seolah-olah berada diambang keraguan. Secara hukum positif waktu persiapan mereka telah habis, tapi kepastian hukum yang dikeluarkan pemerintah daerah dalam menangani masalah ini belum terlihat sehingga pelaksanaan kegiatan nagari persiapan Koto Gadang tetap dilaksanakan seperti biasanya.

1.2. Teori Kebijakan Publik

Kebijakan adalah sebuah instrument pemerintah bukan saja menyangkut aparatur Negara tapi juga menyangkut pelayanan kepada publik. Kebijakan publik adalah segala segala sesuatu yang dikerjakan dan atau yang tidak dikerjakan oleh pemerintah untuk kepentingan umum.¹³ Jadi, jika pemerintah tidak melakukan sesuatu (tidak reaktif, dan dengan alasan untuk kepentingan kemashlahatan umum), maka sesungguhnya, pemerintah telah melakukan kebijakan.

Menurut Dye mendefinisikan kebijakan publik sebagai “*Whatever governments choose to do or not to do.*”, yaitu segala sesuatu atau apapun yang

¹² Cst Kansil, Christine , S.T Kansil dkk, 2009, Kamus Istilah Hukum, Jakarta, hlm. 385.

¹³ <https://www.boyyendratamin.com/2017/03/peranan-hukum-dalam-pembentukan-kebijakan-publik.html>, dikutip tanggal 5 Januari 2021

dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan. Dye juga memaknai kebijakan publik sebagai suatu upaya untuk mengetahui apa sesungguhnya yang dilakukan oleh pemerintah, mengapa mereka melakukannya, dan apa yang menyebabkan mereka melakukannya secara berbeda-beda.¹⁴

Berdasarkan stratifikasinya, kebijakan publik dapat dilihat dari tiga tingkatan, yaitu kebijakan umum (strategi), kebijakan manajerial, dan kebijakan teknis operasional. Selain itu, dari sudut manajemen, proses kerja dari kebijakan publik dapat dipandang sebagai serangkaian kegiatan yang meliputi:¹⁵

1. pembuatan kebijakan,
2. pelaksanaan dan pengendalian, serta
3. evaluasi kebijakan.

Kebijakan publik biasanya dituangkan dalam peraturan perundang-undangan seperti Undang-Undang, peraturan presiden, dan peraturan daerah yang merupakan bentuk kebijakan publik.

Proses formulasi kebijakan dapat dilakukan melalui tujuh tahapan sebagai berikut:¹⁶

- 1) Pengkajian Persoalan. Tujuannya adalah untuk menemukan dan memahami hakekat persoalan dari suatu permasalahan dan kemudian merumuskannya dalam hubungan sebab akibat.
- 2) Penentuan tujuan. Adalah tahapan untuk menentukan tujuan yang hendak dicapai melalui kebijakan publik yang segera akan diformulasikan.
- 3) Perumusan Alternatif. Alternatif adalah sejumlah solusi pemecahan masalah yang mungkin diaplikasikan untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan.

¹⁴ [://idtesis.com/teori-kebijakan-publik-menurut-para-ahli/](http://idtesis.com/teori-kebijakan-publik-menurut-para-ahli/), dikutip tanggal 5 Januari 2021

¹⁵ *Ibid*

¹⁶ *Ibid*

- 4) Penyusunan Model. Model adalah penyederhanaan dan kenyataan persoalan yang dihadapi yang diwujudkan dalam hubungan kausal. Model dapat dibangun dalam berbagai bentuk, misalnya model skematik, model matematika, model fisik, model simbolik, dan lain-lain.
- 5) Penentuan kriteria. Analisis kebijakan memerlukan kriteria yang jelas dan konsisten untuk menilai alternatif kebijakan yang ditawarkan. Kriteria yang dapat dipergunakan antara lain kriteria ekonomi, hukum, politik, teknis, administrasi, peranserta masyarakat, dan lain-lain.
- 6) Penilaian Alternatif. Penilaian alternatif dilakukan dengan menggunakan kriteria dengan tujuan untuk mendapatkan gambaran lebih jauh mengenai tingkat efektivitas dan kelayakan setiap alternatif dalam pencapaian tujuan.
- 7) Perumusan Rekomendasi. Rekomendasi disusun berdasarkan hasil penilaian alternatif kebijakan yang diperkirakan akan dapat mencapai tujuan secara optimal dan dengan kemungkinan dampak yang sekecil-kecilnya.

Peran dan fungsi Kebijakan Publik adalah menciptakan ketertiban dalam masyarakat demi kelancaran pelaksanaan kebijaksanaan ekstraktif dan distributive, dan juga menjamin hak asasi warga masyarakat dari penyalahgunaan kekuasaan yang dilakukan oleh penyelenggara pemerintahan atau pun kelompok dominan dalam masyarakat. Kesemua produk kebijakan dari pemerintah, haruslah sejalan dengan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pasal 1 ayat (3), yang menyebutkan bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum.¹⁷

Antara hukum dan kebijakan publik memiliki kesamaan, karena ketika melihat antara proses pembentukan hukum dengan proses formulasi kebijakan

¹⁷ <https://www.boyyendratamin.com/2017/03/peranan-hukum-dalam-pembentukan-kebijakan-publik.html>

publik kedua-duanya sama-sama berangkat dari realita yang ada di tengah masyarakat dan berakhir pada penetapan sebuah solusi atas realitas tersebut.

Bahwa produk hukum seperti undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden, peraturan daerah haruslah memberikan sebuah kekuatan dan kemapanan dari kandungannya. Sedangkan kebijakan publik pada dasarnya berorientas kepada kepentingan dan kemashlahatan untuk dan bagi publik.¹⁸

1.3. Teori Efektivitas Hukum

Suatu sikap tindak atau prilaku hukum dianggap efektif apabila sikap tindak atau prilaku pihak lain menuju tujuan yang dikehendaki, atau apabila pihak lain tersebut mematuhi hukum. Efektivitas menurut penjelasan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa adalah azas yang menentukan bahwa setiap kegiatan yang dilaksanakan harus berhasil mencapai tujuan yang diinginkan masyarakat desa.

Faktor-faktor yang mempengaruhi ketaatan terhadap hukum secara umum adalah sebagai berikut:

- a. Relevansi aturan hukum secara umum, dengan kebutuhan hukum dari orang-orang yang menjadi target aturan hukum secara umum. Oleh karena itu, jika aturan hukum yang dimaksud adalah perundang-undangan maka pembuat aturan hukum dituntut untuk mampu memahami kebutuhan hukum dari target pemeberlakuan undang-undang tersebut.
- b. Kejelasan rumusan dari substansi aturan hukum, sehingga mudah dipahami oleh target berlakunya aturan tersebut. Oleh sebab itu, perumusan substansi aturan hukum harus dirancang dengan baik. Jika aturan itu secara tertulis, harus ditulis dengan jelas sehingga mudah difahami secara jelas.

¹⁸ *Ibid*

- c. Sosialisasi secara optimal kepada aturan hukum tersebut, tidak mungkin masyarakat secara umum mampu mengetahui keberadaan suatu aturan hukum serta substansinya jika aturan tersebut tidak disosialisasikan secara optimal.
- d. Jika hukum yang dimaksud merupakan perundang-undangan, maka seyogyanya aturan tersebut bersifat melarang dan jangan bersifat mengharuskan. Hukum yang bersifat melarang lebih mudah dilaksanakan ketimbang hukum yang bersifat mengharuskan.
- e. Sanksi yang diancamkan oleh aturan tersebut harus dipadankan dengan sifat aturan hukum yang dilanggar tersebut. Suatu sanksi yang tepat untuk satu tujuan tertentu belum tentu tepat untuk tujuan yang lain.
- f. Berat ringannya sanksi yang diancam dalam aturan hukum, harus proporsional dan memungkinkan untuk dilaksanakan.
- g. Memungkinkan untuk penegak hukum untuk memproses pelanggaran terhadap aturan hukum tersebut. Kemudian sanksi yang dijelaskan dalam aturan tersebut bersifat kongkret, dapat dilihat, diamati, oleh karenanya memungkinkan untuk diproses dalam setiap tahapan (penyelidikan, penyidikan, penuntutan dan penghukuman).
- h. Aturan yang mengandung norma moral berwujud larangan, relatif akan jauh lebih efektif ketimbang aturan hukum yang bertentangan dengan nilai moral yang dianut oleh masyarakat yang menjadi target diberlakukannya aturan tersebut. Aturan hukum yang sangat efektif adalah aturan hukum yang melarang dan mengancam sanksi bagi tindakan yang juga dilarang dan diancamkan sanksi oleh norma lain. Sementara aturan hukum yang tidak diatur dalam norma dan dilarang oleh norma lain tidak efektif.

- i. Efektif atau tidaknya suatu aturan hukum secara umum bergantung kepada optimal dan profesional tidaknya aparat penegak hukum untuk menegakkan berlakunya aturan tersebut.
- j. Efektif atau tidaknya suatu aturan hukum secara umum juga mensyaratkan adanya standar hidup sosio-ekonomi yang minimal dalam masyarakat.¹⁹

Mengkaji efektif atau tidaknya suatu perundang-undangan menurut

Achmad Ali, bergantung kepada beberapa faktor, antara lain :

- a. Pengetahuan tentang substansi perundang-undangan.
- b. Cara untuk memperoleh pengetahuan tersebut.
- c. Istitusi yang terkait dengan ruang lingkup perundang-undangan di dalam masyarakat.
- d. Bagaimana proses lahirnya suatu perundang-undangan tidak boleh dilahirkan secara tergesa-gesa untuk kepentingan sementara.²⁰

Efektivitas perundang undangan tersebut dapat ditinjau dari dua perspektif yaitu:

- a. Perspektif organisatoris, memandang perundang-undangan sebagai istitusi yang ditinjau dari ciri-cirinya.
- b. Perspektif individu atau ketaatan, pandangan ini lebih banyak berfokus kepada individu dimana pergaulan hidupnya diatur oleh perundang-undangan.²¹

Teori efektivitas hukum ini penulis gunakan karena dalam penerapan pemekaran nagari yang diwujudkan dengan pembentukan nagari persiapan adalah bentuk keseriusan pemerintah daerah Kabupaten Agam dalam menata daerahnya. Teori ini menjadi sangat penting dalam pemecahan masalah untuk melihat seberapa efektif aturan yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah Kabupaten Agam untuk percepatan pelaksanaan pemekaran nagari di daerahnya.

¹⁹ Ahmad Ali, 2009, *Menguk Teori Hukum (legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence) Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence)*, Prenada Media Group, Jakarta, hlm 376.

²⁰ *Ibid*, hlm 378

²¹ *Ibid*

1.4. Teori Kewenangan

Kewenangan berasal dari kata wewenang. Kewenangan merupakan hak dan kekuasaan untuk melakukan sesuatu. Terdapat perbedaan pengertian antara wewenang dan kewenangan, kewenangan (*authority gezaag*) adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh Undang-Undang, sedangkan wewenang (*competence bevoegheid*) hanya mengenal suatu “*onderdeel*” (bagian) tertentu saja dari kewenangan.²²

Teori kewenangan merupakan teori yang sangat penting didalam kajian hukum administrasi Negara. F.A.M.Stroink dan J.G Steenbeek menyatakan “ *Het Begrip bevoegdheid is dan ook een kembegrip in he staats-enadministratief recht*”,²³ yang berarti bahwa wewenang merupakan konsep inti dari hukum tata Negara dan hukum administrasi Negara.

Wewenang sebagai suatu konsep hukum publik sekurang-kurangnya terdisei atas 3 komponen, yaitu:

1. Komponen pengaruh adalah bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subjek hukum.
2. Komponen dasar hukum bahwa wewenang itu selalu dapat ditunjukkan dasar hukumnya.
3. Komponen konformitas mengandung makna adanya standar wewenang yaitu standar umum (semua jenis wewenang) dan standar khusus (untuk jenis wewenang tertentu).²⁴

Pasal 1 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan menyatakan bahwa wewenang adalah hak yang dimiliki Badan

²² Ateng Syafrudin, 2000, *Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggung jawab*”, Journal Pro Justitia Edisi IV, Universitas Parahyangan, Bandung, hlm 22.

²³ Nur Basuki Winanmo, 2008, *Penyalahgunaan Wewenang dan Tindak Pidana Korupsi*, laksbang mediatama, Yogyakarta, hlm 65.

²⁴ *Ibid*, hlm 66

dan/atau pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk mengambil keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Dalam pelaksanaannya, wewenang seringkali disamakan dengan kekuasaan. Karena kekuasaan dan wewenang yang didapat oleh pejabat Negara atau yang ditunjuk dari Undang-Undang dengan tujuan untuk bekerja dan mengambil kebijakan dalam melayani masyarakat. Dalam pelaksanaannya, kewenangan dapat menjadi 3 kategori yaitu:

1. Atribusi

Dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Pasal 1 menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan Atribusi adalah pemberian kewenangan kepada Badan dan/atau pejabat pemerintahan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 atau Undang-Undang.

Kewenangan ini muncul karena adanya pembagian kekuasaan oleh Perundang-Undangan. Akibat dari kebijakan atau hasil yang ditimbulkan dari kewenangan tersebut merupakan tanggung jawab pada pejabat atau badan yang tertera.

2. Delegatif

Delegasi menurut Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan Pasal 1 adalah pelimpahan kewenangan dari Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih tinggi kepada Badan dan/atau Pejabat pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat beralih sepenuhnya kepada penerima delegasi.

3. Mandat

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Pasal 1 menyatakan bahwa mandat adalah kewenangan dari Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang

lebih tinggi kepada pejabat pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat tetap berada pada pemberi mandat. Kewenangan ini biasanya terdapat dalam hubungan antara atasan dan bawahan sesuai aturan dengan tanggung jawab tetap berada pada pemberi mandat.

J.G. Brouwer dan A.E. Schilder menyatakan bahwa hubungan antara atribusi, delegasi dan mandate adalah:

1. *With attribution, power is granted to an administrative authority by an independent legislative body. The power is initial (originair), which is to say that it is not derived from a previously non-existent power and assigns them to an authority.*
2. *Delegations is the transfer of an acquired attribution of power from one administrative authority to another, so that the delegate (the body that has acquired the power) can exercise power in its own name.*
3. *With mandate, there is no transfer, but the mandate giver (mandans) assigns power to the other body (mandataris) to make decisions or take action in its name.²⁵*

Dapat diartikan sebagai berikut:

1. Dengan atribusi, kekuasaan diberikan kepada otoritas administratif oleh badan legislatif independen. The power is awalal (originair), artinya tidak berasal dari kekuatan yang sebelumnya tidak ada dan menugaskan mereka ke otoritas.
2. Delegasi adalah pengalihan atribusi perolehan kekuasaan dari satu otoritas administratif ke otoritas lainnya, sehingga delegasi (badan yang telah memperoleh kekuasaan) dapat menjalankan kekuasaannya sendiri.
3. Dengan mandat, tidak ada transfer, tetapi pemberi amanat (mandan) memberikan kekuasaan kepada badan lain (mandataris) untuk membuat keputusan atau mengambil tindakan atas namanya.

²⁵ *Ibid*, hlm 74

Peter Mahmus Marzuki berpendapat bahwa azas hukum dapat dirujuk dalam tindakan pemerintahan dalam hal organ pemerintahan menggunakan kewenangan diskresionernya. Sudah barang tentu tindakan pemerintah yang bersifat diskresioner itu dapat dibenarkan apabila tindakan itu memang langsung terarah pada sasaran yang dicapai (*doelmatig*).²⁶

Teori ini sangat penting dalam melakukan penelitian ini. Undang-Undang mengisyaratkan bahwa pemekaran nagari dapat dilakukan oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah dan masyarakat nagari itu sendiri. Artinya dalam pelaksanaan pemekaran nagari, pembagian kewenangan harus jelas karena yang paling mengerti tentang kondisi suatu nagari dengan penduduk dan wilayahnya adalah nagari induk yang akan dimekarkan dan pemerintah daerah itu sendiri.

2. Kerangka Konseptual

Kerangka konseptual ini dibuat untuk menjelaskan kata atau defenisi dari penelitian ini. Definisi dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

2.1 Implementasi

Implementasi menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah pelaksanaan, penerapan. Salah satu upaya mewujudkan dalam suatau sistem adalahimplementasi. Kebijakan yang telah ditentukan, karena tanpa implementasi sebuah konsep tidak akan pernah terwujudkan. Implementasi kebijaksanaan sesungguhnya bukanlah sekedar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik ke dalam prosedur-prosedur rutin lewat saluran-

²⁶ Peter Mahmud Marzuki, 2020, *Teori Hukum*, Kecana, Jakarta, hlm 89

saluran birokrasi, melainkan lebih dari itu menyangkut masalah konflik, keputusan dan siapa memperoleh apa dari suatu Kebijakan.²⁷

2.2 Desa/Nagari

Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan hak tradisional yang diakui dan di hormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.²⁸

Pasal 1 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 menyatakan Desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Desa menurut H.A.W. Widjaja adalah sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak asal-usul yang bersifat istimewa. Landasan pemikiran dalam mengenai Pemerintahan Desa adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat.²⁹

Surianingrat mengatakan bahwa desa merupakan suatu habitat dari suatu komunitas masyarakat tertentu yang membentuk suatu kehidupan bersama kawasan desa sebagian besar penduduknya berorientasi pada bercocok tanam

²⁷ Bagong Suyanto, 2010, *Masalah Sosial Anak*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, hlm 182.

²⁸ Tabrani Rusyan, 2018, *Membangun Desa Berprestasi*, Bumi Aksara, Jakarta, hlm 50

²⁹ HAW Widjaja, 2003, *Otonomi Desa Merupakan Otonomi Yang Asli, Bulat dan Utuh*, PT.Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm 3

sebagai petani atau kawasan pertanian. Selain itu juga tempat untuk pelayanan jasa pemerintahan serta pelayanan sosial dan kegiatan ekonomi.³⁰

Pasal 1 Peraturan Bupati Agam Nomor 48 Tahun 2017 tentang Pedoman Penyelenggaraan Nagari Persiapan disebutkan bahwa Nagari adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam system pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

2.3 Pemekaran Desa/Nagari

Pemekaran wilayah (propinsi, kabupaten, kecamatan, dan desa) merupakan dinamika kemauan politik masyarakat pada daerah-daerah yang memiliki cakupan luasan wilayah administratif cukup luas. Pasal 8 Ayat 1 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang desa menyatakan bahwa pembentukan desa merupakan tindakan mengadakan desa baru diluar desa yang ada.³¹

Pasal 1 Peraturan Bupati Agam Nomor 16 Tahun 2017 tentang Pembentukan Nagari Persiapan Koto Gadang menyatakan pembentukan nagari adalah tindakan mengadakan nagari baru dapat berupa penggabungan beberapa nagari atau sebagian nagari yang bersandingan, atau pemekaran dari satu nagari menjadi dua nagari atau lebih, atau pembentukan nagari diluar nagari yang sudah ada.

³⁰ Surianingrat, 1992, *Pemerintah Administrasi Desa dan Kelurahan*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm23

³¹ Andik Wahyun Muqoyyidin, 2013, *Jurnal Konstitusi, Volume 10, Nomor 2*, dikutip tanggal 17 Desember 2020.

2.4 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 diundangkan pada tanggal 15 Januari 2014 oleh Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia dan masuk dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 7.

Undang-Undang ini disusun dengan landasan untuk menerapkan amanat konstitusi, yaitu pengaturan masyarakat hukum adat sesuai dengan ketentuan Pasal 18 B ayat (2) untuk diatur dalam susunan pemerintahan sesuai dengan ketentuan Pasal 18 ayat (7).

F. Metode Penelitian

Adapun metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian empiris dengan metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis sosiologis (*socio legal approach*) yaitu studi yang meninjau hukum sebagai fakta sosial yang bisa diamati sebagai pola perilaku dalam bentuk pranata sosial³². Penelitian ini melihat fakta-fakta yang berkaitan dengan optimalisasi pelaksanaan pemekaran nagari persiapan di Kabupaten Agam ditinjau dari Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

2. Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif analitis yaitu suatu upaya yang dilakukan untuk menggambarkan permasalahan dan hasil dari penelitian yaitu pemekaran nagari persiapan yang ada di Kabupaten Agam.

³²Soetandyo Wingnjsoebroto, 2007, *Hukum, Paradigma, Metode Penelitian dan Dinamika Masalah*, Elsam & Huma, Jakarta, hlm 183.

3. Jenis Data

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

a. Data primer

Data primer merupakan data yang diperoleh langsung dari masyarakat dengan melakukan wawancara terkait pokok pembahasan. Dalam penelitian ini pemilihan informan menggunakan sistem *snow ball*, dimana informan yang akan diwawancarai dipilih berdasarkan pertimbangan tertentu yang dipandang dapat memberikan informasi secara maksimal.³³

Adapun wawancara dalam penelitian ini dilakukan kepada:

- a. Kasubag Pemerintahan Nagari dan Desa Provinsi Sumatera Barat
- b. Sekretaris Dinas Pemberdayaan Masyarakat Nagari Kabupaten Agam.
- c. Kepala Bidang Bina Pemerintah Nagari Dinas Pemberdayaan Masyarakat Nagari Kabupaten Agam.
- d. Kepala Seksi Organisasi dan Pemerintahan Nagari Dinas Pemberdayaan Masyarakat Nagari Kabupaten Agam.
- e. Camat Baso.
- f. Camat Lubuk Basung.
- g. Walinagari Koto Tinggi Kecamatan Baso.
- h. Pj. Walinagari Persiapan Koto Gadang Kecamatan Baso.
- i. Pj. Walinagari Persiapan Sungai Cubadak.
- j. Pj. Walinagari Persiapan Surabayao.
- k. Ketua KAN Nagari Koto Tinggi.
- l. Ketua KAN Nagari Lubuk Basung

³³Suharsini Harikunto, 2006, *Prosedur Penelitian, Suatu Pendekatan dan Praktek*, Rineka Cipta, Jakarta, hlm 16.

- b. Data sekunder, adalah data tambahan sebagai pendukung yang memiliki kekuatan mengikat ke dalam. Data sekunder diperoleh dari bahan-bahan berupa catatan, dokumen, laporan dan sumber lain yang berhubungan dengan partisipasi masyarakat dalam upaya pemekaran nagari yang diawali dengan pembentukan nagari persiapan di Kabupaten Agam. Data sekunder yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:
1. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.
 2. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan
 3. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2017 tentang Penataan Desa.
 4. Peraturan Bupati Agam Nomor 16 Tahun 2017 tentang Pembentukan Nagari Persiapan Koto Gadang Kecamatan Baso.
 5. Peraturan Bupati Agam Nomor 48 Tahun 2017 tentang Pedoman Penyelenggaraan Nagari Persiapan.
 6. Buku-Buku yang berhubungan dengan penelitian ini.
- c. Data tersier, yaitu data yang memberi petunjuk atau maupun penjelasan terhadap bahan hukum sekunder dan primer. Bahan hukum tersier yang digunakan dalam penelitian ini adalah berupa kamus-kamus hukum, kamus Besar Bahasa Indonesia.

4. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian dilakukan di Nagari Persiapan Koto Gadang, Nagari Persiapan Sungai Cubadak Kecamatan Baso, Nagari Persiapan Surabaya di Kecamatan Lubuk Basung Kabupaten Agam. Nagari persiapan tersebut merupakan nagari yang diusulkan dalam pemekaran nagari oleh Pemerintah Kabupaten Agam.

5. Teknik Penentuan Populasi dan Sampel

Populasi adalah seluruh jumlah orang atau penduduk di suatu daerah, jumlah orang atau pribadi yang mempunyai ciri-ciri yang sama, jumlah penghuni, baik manusia maupun makhluk hidup lainnya pada suatu satuan ruang tertentu, sekelompok orang, benda, atau hal yang menjadi sumber pengambilan sampel, suatu kumpulan yang memenuhi syarat tertentu yang berkaitan dengan masalah penelitian.³⁴ Populasi dalam penelitian ini adalah seluruh nagari persiapan yang ada di Kabupaten Agam.

Sampel adalah sesuatu yang digunakan untuk menunjukkan sifat suatu kelompok yang lebih besar, bagian kecil yang mewakili kelompok atau keseluruhan yang lebih besar, percontoh.³⁵ Pengambilan sampel dilakukan karena jangkauan nagari persiapan yang luas dan adanya keseragaman dari seluruh populasi sehingga bisa diwakili oleh sampel.

Cara pengambilan sampel pada penelitian ini menggunakan teknik *Probability Sampling (Random Sample)* yaitu metode pengambilan sampel secara random atau acak, seluruh populasi diasumsikan memiliki kesempatan yang sama untuk terpilih menjadi sampel penelitian.³⁶ Pengambilan sampel dilakukan secara acak dengan menggunakan teknik yaitu memberikan kesempatan yang sama bagi setiap populasi untuk menjadi sampel pilihan, pengambilan sampel dilakukan dengan menggunakan nomor undian, sampel diambil 10 % dari 16 nagari persiapan yang ada di Kabupaten Agam sehingga didapat 3 nagari persiapan yang dijadikan sampel dalam penelitian ini, yakni Nagari Persiapan Koto Gadang, Nagari Persiapan Sungai Cubadak dan Nagari Persiapan Surabaya.

³⁴ <https://kbbi.web.id/populasi>, diakses tanggal 9 Februari 2021.

³⁵ <https://kbbi.web.id/populasi>, diakses tanggal 9 Februari 2021.

³⁶ <https://salamadian.com/teknik-pengambilan-sampel-sampling/>, diakses tanggal 9 Februari 2021.

6. Teknik Pengumpulan Data

Berdasarkan tujuan penelitian, maka teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

a. Studi Dokumen

Dokumen merupakan bahan yang tertulis baik yang disiapkan untuk penelitian, pengujian suatu peristiwa yang berupa arsip dan dokumen lain yang berkaitan dengan penelitian ini.

b. Wawancara Mendalam

Wawancara mendalam memberikan kesempatan secara terbuka dan diberikan kepada informan untuk berbicara secara luas dan mendalam sepanjang relevan dengan objek penelitian ini.

7. Analisis Data

Data yang telah terkumpul kemudian akan dilakukan analisa oleh penulis. Analisa data yang digunakan adalah deskriptif kualitatif, yaitu analisis yang menggambarkan keadaan atau status fenomena dengan kata-kata atau kalimat, kemudian dipisahkan menurut kategorinya untuk memperoleh kesimpulan.³⁷

³⁷ Lexy J.Moleong, 2006, *Metode Penelitian Kualitatif*, Grafika, Bandung, hlm 331