

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Perjalanan Reformasi di Indonesia telah berlangsung kurang lebih satu dekade lamanya. Berbagai perubahan telah dilakukan di dalam berbagai bidang aspek ketatanegaraan, perubahan terhadap Undang-Undang Dasar 1945 menjadi peluang yang besar bagi perubahan yang mendasar dalam proses menuju negara demokratis yang dicita – citakan. Sebagai dasar hukum atas hukum-hukum yang berlaku di Indonesia, dengan terjadinya perubahan terhadap Undang – Undang Dasar 1945 mengakibatkan perubahan terjadi di segala aspek ketatanegaraan.¹

Dalam Pasal 18 Ayat (1) Undang-Undang Dasar NKRI Tahun 1945 di jelaskan bahwa:

“Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas Daerah-Daerah Provinsi, dan daerah Provinsi itu dibagi atas Kabupaten dan Kota, yang tiap-tiap provinsi, Kabupaten dan Kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dalam Undang-Undang.”

Penerapan otonomi daerah dengan payung hukum Undang-Undang Republik Indonesia Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengatur kewenangan daerah dari mulai Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten atau Kota termasuk Desa sebagai lembaga pemerintah terkecil di bawahnya.

Pemerintahan desa merupakan sub sistem dari sistem penyelenggaraan

¹ Budi Winarno, 2007, *Sistem Politik Indonesia Era Reformasi*, Medpress, Yogyakarta, hlm. 7

pemerintahan nasional yang langsung berada dibawah pemerintah kabupaten, urusan pemerintah diselenggarakan oleh pemerintah sendiri atau dapat melimpahkan sebagian urusan pemerintah kepada perangkat pemerintah atau wakil pemerintah di daerah atau dapat menugaskan kepada pemerintah daerah atau pemerintah desa.²

Nagari dalam sejarah dan perkembangannya merupakan suatu wilayah Pemerintahan terendah. Istilah Nagari merupakan penyebutan lain dari Desa di Minangkabau. Pengakuan Nagari sebagai kesatuan masyarakat hukum adat terdapat pada Pasal 18 B ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan:³

“Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam Undang-Undang.”

Di Minangkabau, Nagari dapat diumpamakan sebagai sebuah Negara Kecil yang di dalamnya terdapat alat-alat perlengkapan nagari yang di sebut Pemerintahan Nagari. Di sini tugasnya adalah mengatur dan mengurus urusan kenegarian termasuk urusan adat yang merupakan masalah kental dalam masyarakat Minangkabau.⁴

Nagari adalah Kesatuan Masyarakat Hukum Adat secara geneologis dan historis, memiliki batas-batas dalam wilayah tertentu, memiliki harta kekayaan sendiri, berwenang memilih pemimpinnya secara musyawarah serta mengatur

² Ni"matul Huda, 2013, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 363

³ *Ibid*, hlm. 365

⁴ Chairul Anwar, 1997, *Hukum Adat Indonesia Meninjau Adat Minangkabau*, PT. Rhineka Cipta, Jakarta, hlm. 24

dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan filosofi dan sandi adat, Adat Basandi Syara, Syara Basandi Kitabullah dan/atau berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat dalam wilayah Provinsi Sumatera Barat.⁵

Kelembagaan Nagari terdiri atas: Kerapatan Adat Nagari, Pemerintah Nagari; dan Peradilan Adat Nagari.⁶ Menurut Pasal 6 Peraturan Daerah Kabupaten Pasaman Barat Nomor 2 Tahun 2018 tentang Pemerintahan Nagari menyebutkan bahwa Pemerintah Nagari adalah Wali Nagari yang dibantu oleh Perangkat Nagari.

Lahirnya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (disebut UU Desa) merupakan lompatan besar adanya pengakuan kedaulatan desa. Kebijakan ini sangat progresif, karena membuka akses dan relasi antara negara dan masyarakat desa. Dimana selama ini relasi tersebut sangat timpang dan bersifat subordinat, sehingga melumpuhkan kreatifitas dan inovasi desa dalam membangun dirinya dan masyarakatnya. Melalui UU Desa, khususnya dalam Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pedoman Kewenangan Berdasarkan Hak Asal Usul Dan Kewenangan Lokal Berskala Desa (disebut juga Permendes Nomor 1 Tahun 2015), negara mengakui adanya kewenangan desa.⁷ Dimana secara eksplisit dijelaskan bahwa ruang lingkup kewenangan berdasarkan hak asal usul Desa sebagaimana yang terdapat dalam Pasal 3 yang menyatakan:

⁵ *Ibid*, hlm. 30

⁶ Afdhal Prima , 2014, *Jurnal Sistem Pemerintahan Nagari* , Vol. 1 No. 4 hlm. 3

⁷ Lembaga Strategi Nasional, 2015, *Memahami Kewenangan Desa Berdasarkan Hak Asal Usul & Kewenangan Desa Berskala Lokal (Berdasarkan Permendes No. 1/2015)*, <http://www.lsn.or.id/index.php/2015/08/25/memahami-kewenangan-desa-berdasarkan-hak-asal-usul-kewenangan-desa-berskala-lokal-berdasarkan-permendes-no-12015/>, diakses pada Kamis tanggal 28 Januari 2021 pukul 22.00 WIB

Kewenangan berdasarkan hak asal usul Desa adat meliputi:

- a. penataan sistem organisasi dan kelembagaan masyarakat adat;
- b. pranata hukum adat;
- c. kepemilikan hak tradisional;
- d. pengelolaan tanah kas Desa adat;
- e. pengelolaan tanah ulayat;
- f. kesepakatan dalam kehidupan masyarakat Desa adat;
- g. pengisian jabatan kepala Desa adat dan perangkat Desa adat; dan
- h. masa jabatan kepala Desa adat.

Menurut Pasal 1 Angka 3 Permendes Nomor 1 Tahun 2015 Kewenangan berdasarkan hak asal usul adalah hak yang merupakan warisan yang masih hidup dan prakarsa Desa atau prakarsa masyarakat Desa sesuai dengan perkembangan kehidupan masyarakat.

Pemerintahan Kabupaten Pasaman Barat sendiri juga mendukung keberadaan hak asal usul suatu Nagari dengan membentuk Peraturan Daerah Kabupaten Pasaman Barat Nomor 2 Tahun 2018 tentang Pemerintahan Nagari, khusus mengenai kewenangan berdasarkan hak asal usul hal ini dijabarkan lebih lanjut sebagaimana yang termaktub dalam Pasal 10 ayat (1) Peraturan Daerah Kabupaten Pasaman Barat Nomor 2 Tahun 2018 yang menyatakan:

1. Pembinaan kelembagaan masyarakat;
2. Pembinaan lembaga dan hukum adat;
3. Pengelolaan tanah kas Nagari; dan
4. Pengembangan peran masyarakat Nagari

Pemerintah Nagari memiliki beberapa kewenangan sebagaimana hal ini

termaktub dalam Peraturan Daerah Kabupaten Pasaman Barat Nomor 2 Tahun 2018 tentang Pemerintahan Nagari Pada Pasal 9 yang menyebutkan:

Kewenangan Pemerintahan Nagari meliputi:

1. Kewenangan berdasarkan hak asal usul;
2. Kewenangan lokal berskala Nagari;
3. Kewenangan yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten; dan
4. Kewenangan lain yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kewenangan berdasarkan hak asal usul tersebut di atas tidak lagi sekedar mencerminkan (bayangan), akan tetapi menjadi nyata soal adanya legitimasi desa dalam tata kelola pemerintahan, tata kelola masyarakat dan tata kelola aset desa. Mengacu pada ruang lingkup kewenangan yang dimiliki tersebut, maka tantangan yang harus dilewati oleh desa adalah memastikan dengan seluruh kewenangan yang dimiliki tersebut dapat progresif membangun dan mensejahterakan masyarakat desanya.

Berdasarkan uraian di atas, maka penulis melakukan penelitian dengan judul: **“IMPLEMENTASI KEWENANGAN PEMERINTAH NAGARI KINALI BERDASARKAN HAK ASAL USUL MENURUT PERATURAN DAERAH KABUPATEN PASAMAN BARAT NOMOR 2 TAHUN 2018 TENTANG PEMERINTAH NAGARI”**

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimanakah Pelaksanaan Kewenangan Pemerintah Nagari Kinali Berdasarkan Hak Asal Usul Menurut Peraturan Daerah Kabupaten Pasaman Barat Nomor 2 Tahun 2018 Tentang Pemerintah Nagari?
2. Apakah Kendala-kendala yang dihadapi Pemerintah Nagari Kinali dalam Menjalankan Kewenangan Berdasarkan Hak Asal Usul Menurut Peraturan Daerah Kabupaten Pasaman Barat Nomor 2 Tahun 2018 Tentang Pemerintah Nagari?
3. Bagaimanakah Upaya-upaya Pemerintah Nagari Kinali dalam Mengatasi Kendala-kendala Kewenangan Berdasarkan Hak Asal Usul Menurut Peraturan Daerah Kabupaten Pasaman Barat Nomor 2 Tahun 2018 Tentang Pemerintah Nagari?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk Menganalisa Pelaksanaan Kewenangan Pemerintah Nagari Kinali Berdasarkan Hak Asal Usul Menurut Peraturan Daerah Kabupaten Pasaman Barat Nomor 2 Tahun 2018 Tentang Pemerintah Nagari.
2. Untuk Menganalisa Kendala-kendala yang dihadapi Pemerintah Nagari Kinali dalam Menjalankan Kewenangan Berdasarkan Hak Asal Usul Menurut Peraturan Daerah Kabupaten Pasaman Barat Nomor 2 Tahun 2018 Tentang Pemerintah Nagari.
3. Untuk Menganalisa Upaya-upaya Pemerintah Nagari Kinali dalam Mengatasi Kendala-kendala Kewenangan Berdasarkan Hak Asal Usul Menurut Peraturan Daerah Kabupaten Pasaman Barat Nomor 2 Tahun 2018 Tentang Pemerintah Nagari.

D. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis sosiologis, pendekatan yuridis sosiologis adalah pendekatan dengan melihat sesuatu kenyataan hukum di dalam masyarakat.⁸ Pendekatan sosiologi hukum merupakan pendekatan yang digunakan untuk melihat aspek-aspek hukum dalam interaksi sosial di dalam masyarakat dan berfungsi sebagai penunjang untuk mengidentifikasi dan mengklarifikasi temuan bahan non hukum bagi keperluan penelitian atau penulisan hukum.

2. Sumber Data

Sumber data terdiri dari data primer dan data sekunder yaitu sebagai berikut:

a. Data Primer

Data primer, yaitu data yang diperoleh langsung dari sumbernya.⁹ Data primer diperoleh melalui wawancara dengan Bapak Bagus, S.H selaku Kasi Pemerintahan Nagari Kinali, Pemerintah Nagari Kinali Kabupaten Pasaman Barat.

b. Data Sekunder

Data Sekunder merupakan data yang diperoleh dari penelitian kepustakaan yang mencakup dokumen-dokumen resmi, buku-buku, hasil penelitian yang berwujud laporan dan sebagainya untuk mendapatkan bahan-bahan hukum, antara lain:

- 1) Undang-Undang Dasar NKRI Tahun 1945

⁸ Zainuddin Ali, 2009, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 105

⁹ *Ibid*, hlm. 106

- 2) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa
- 3) Undang Undang Nomor Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
- 4) Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pedoman Kewenangan Berdasarkan Hak Asal Usul Dan Kewenangan Lokal Berskala Desa
- 5) Peraturan Daerah Kabupaten Pasaman Barat Nomor 2 Tahun 2018 tentang Pemerintah Nagari
- 6) Peraturan Bupati Pasaman Barat Nomor 56 Tahun 2019 tentang Pedoman Pengelolaan Aset Nagari
- 7) Peraturan Bupati Pasaman Barat Nomor 120 Tahun 2019 tentang Daftar Kewenangan Nagari Berdasarkan Hak Asal Usul dan Kewenangan Lokal Berskala Nagari di Kabupaten Pasaman Barat
- 8) Peraturan Nagari Kinali Nomor 2 Tahun 2020 tentang Kewenangan Nagari Berdasarkan Hak Asal Usul dan Kewenangan Lokal Berskala Nagari.

3. Teknik Pengumpulan Data

a. Wawancara

Wawancara yaitu proses memperoleh keterangan untuk tujuan penelitian dengan cara tanya jawab, sambil bertatap muka antara si penanya atau pewawancara dengan si penjawab atau responden dengan menggunakan alat yang dinamakan *interview guide* (panduan

wawancara).¹⁰ Wawancara dilakukan secara semi terstruktur yaitu sebelum wawancara dilakukan sudah dipersiapkan daftar pertanyaan dan dapat dikembangkan sewaktu wawancara dengan informan sesuai dengan permasalahannya.

b. Studi Dokumen

Studi dokumen adalah teknik yang digunakan untuk mencari data melalui sumber tertulis, seperti perundang-undangan yang terkait, arsip, catatan, dokumen resmi, dan sebagainya.¹¹

4. Analisis Data

Analisis data dalam penelitian ini adalah deskriptif analitis, analisis data yang dipergunakan adalah pendekatan kualitatif terhadap data primer dan data sekunder. Deskriptif tersebut, meliputi isi dan struktur hukum positif, yaitu suatu kegiatan yang dilakukan oleh penulis untuk menentukan isi atau makna aturan hukum yang dijadikan rujukan dalam menyelesaikan permasalahan hukum yang menjadi objek kajian, pola-pola tadi dianalisis lagi dengan menggunakan teori yang obyektif.¹²

¹⁰ Moh.Nazir, 2005, *Metode Penelitian*, Ghalia Indonesia, Bogor, hlm. 53

¹¹ Suharismi Arikunto, 2002, *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek*, Rineka Cipta, Jakarta, hlm. 206

¹² Burhan Ashshofa, 2010, *Metode Penelitian Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta, hlm. 20