

## KEDUDUKAN PERATURAN NAGARI DALAM KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA

Laurensius Arliman S  
Sekolah Tinggi Ilmu Hukum Padang  
Jalan Mesjid Baiturahaman No. 40, Lubuk Lintah, Padang  
laureniusarliman@gmail.com

### **Abstract**

*This study describes the position of nagari regulations in the constitution of the Republic of Indonesia. Where our constitution states in the Article 18 B paragraph (2) the Constitution of the Unitary State of the Republic of Indonesia of 1945 (UUD 1945) affirms the existence of customary law community units that are recognized and respected by the state. The existence of the customary law community unit is formed based on three basic principles, namely genealogical, territorial, and/or a combination of genealogical principles and territorial principles. On this matter through the principle of regional autonomy which uses the principle of autonomy to the greatest extent in the sense of the region, it is given the authority to administer and regulate all government affairs outside the government affairs stipulated in the Law. Regions have the authority to make regional policies to provide services, increase participation, initiatives and community empowerment aimed at improving people's welfare. Wali Nagari also has the authority to form a Wali Nagari Regulation, this Wali Nagari Regulation is located as the implementing rule of the Nagari Regulation which was agreed with Bamus Nagari. as an implementing rule means the position of the Nagari Regulation is higher than the position of the Wali Nagari Regulation.*

**Keywords:** Nagari regulations, constitution, Indonesia

### **Abstrak**

Penelitian ini menjelaskan tentang kedudukan peraturan nagari dalam konstitusi Republik Indonesia. Dimana konstitusi kita menyatakan di dalam Pasal 18 B ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) ditegaskan adanya kesatuan masyarakat hukum adat yang diakui dan dihormati keberadaannya oleh negara. Adanya kesatuan masyarakat hukum adat itu terbentuk berdasarkan tiga prinsip dasar, yaitu genealogis, teritorial, dan/atau gabungan antara prinsip genealogis dan prinsip teritorial. Atas hal tersebut melalui prinsip otonomi daerah yang menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan pemerintah yang ditetapkan dalam Undang-Undang. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat. Wali Nagari juga mempunyai kewenangan membentuk sebuah Peraturan Wali Nagari, Peraturan Wali Nagari ini berkedudukan sebagai aturan pelaksana dari Peraturan Nagari yang telah disetujui bersama Bamus Nagari. sebagai aturan pelaksana berarti kedudukan Peraturan Nagari lebih tinggi dari pada kedudukan Peraturan Wali Nagari.

**Kata Kunci:** Peraturan nagari, konstitusi, Indonesia

### **Pendahuluan**

Keberlakuan suatu aturan yang diakui oleh masyarakat merupakan hal yang paling esensial dalam penerapan dan penegakan hukum. hal tersebut bertujuan untuk menghindari adanya kekosongan hukum. *Ibi socaeti ibi ius*, dimana ada masyarakat disitu ada hukum. ungkapan yang sangat terkenal dari Cicero tersebut merupakan ungkapan yang

menjadi *based* bahwa tidak pernah terjadi suatu kekosongan hukum, selagi ada dua orang atau lebih dalam suatu wilayah. Akan tetapi, hukum yang di idealkan adalah hukum yang membawa kemanfaatan, keadilan dan kepastian hukum bagi semua orang, bukan banyak orang.

Terdapat dua macam tradisi hukum yang secara umum di anut dan menjadi

landasan praktek kebiasaan suatu negara di Dunia, yaitu *Anglo Saxon* dan Eropa Kontinental. Indonesia adalah negara yang menganut tradisi hukum Eropa Kontinental atau sering disebut dengan *civil law*. Hukum tertulis merupakan syarat utama (*the main requirement*) dalam penyelenggaraan negara. Hukum tertulis atau peraturan perundang-undangan tertulis sangat penting, dan lebih diutamakan dari putusan hakim atau yurisprudensi (Jimly Asshidiqie, 2010). Undang-undang (*gezets*) adalah dasar dan batas bagi kegiatan pemerintahan, yang menjamin tuntutan-tuntutan negara berdasarkan atas hukum, yang menghendaki dapat diperkirakan akibat suatu aturan hukum dan adanya kepastian dalam hukum (Yuliandri, 2010). Aalaupun adakalanya undang-undang berlaku untuk kelompok tertentu, waktu tertentu, dan daerah tertentu. Akan tetapi undang-undang hanya berlaku di tingkat pusat saja. Butuh penjabaran peraturan perundang-undangan yang lain untuk mengatur kebutuhan masyarakat yang ada di Indonesia.

Indonesia yang menganut sistem Otonomi Daerah, yang memiliki cakupan penyelenggaraan pemerintah yang luas wilayahnya dan keberadaan pemerintahan daerah tersebut sangatlah dibutuhkan peraturan perundang-undangan yang bersifat dan berlaku khusus untuk suatu daerah. Perundang-undangan yang bersifat dan berlaku khusus untuk suatu daerah, sangatlah penting dikarenakan Indonesia memiliki heterogenitas baik kondisi sosial, ekonomi, budaya maupun keragaman tingkat pendidikan masyarakat, maka desentralisasi kekuasaan/kewenangan dari pemerintah pusat perlu dialirkan kepada daerah yang berotonom (J. Kaloh, 2007). Melalui asas desentralisasi dan dekonsentrasi yang merupakan bagian yang sangat penting dalam sistem negara demokrasi (Mahfud MD, 2009) dan merupakan tugas dari Peraturan Daerah lah yang mengisi dan mengatur kondisi keheterogenitas tersebut. Serta tugas Peraturan desa lah sebagai penjabaran dan *cluster* dari Peraturan Daerah yang membuat suatu aturan dari keheterogenitasan menjadi lebih konkrit.

Konstitusi kita menyatakan di dalam Pasal 18 B ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) ditegaskan adanya kesatuan

masyarakat hukum adat yang diakui dan dihormati keberadaannya oleh negara. Adanya kesatuan masyarakat hukum adat itu terbentuk berdasarkan tiga prinsip dasar, yaitu genealogis, teritorial, dan/atau gabungan antara prinsip genealogis dan prinsip teritorial. Dimana selanjutnya diatur dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa adalah kesatuan masyarakat hukum adat yang merupakan gabungan antara genealogis dan teritorial.

Dalam Penjelasan UUD 1945 sebelum Perubahan I, II, III, dan IV, keduanya sama-sama disebut. Penjelasan Pasal 18 UUD 1945 menyebutkan bahwa di dalam teritori Negara Indonesia terdapat lebih kurang dari 250 *zelfbesturende landchappen* (daerah-daerah swapraja) dan *volksgetneenschappen*, seperti desa di Jawa dan Bali, negeri di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli, dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa (Jimly Ashiddiqie, 2000). Atas hal tersebut tulisan ini ingin membahas mengenai kedudukan Peraturan Nagari Dalam Konstitusi Republik Indonesia.

### **Metode Penelitian**

Penelitian karya ilmiah ini, berjenis penelitian hukum normatif (*juridic normatif*) (Zainuddin Ali, 2010). Pada penelitian *juridic normatif* penelitian ini difokuskan untuk mengkaji dan meneliti kedudukan Peraturan Nagari Dalam Konstitusi Republik Indonesia. Penelitian ini akan melihat nilai ilmiah suatu pembahasan dan pemecahan masalah terhadap *legal issue* dengan cara pendekatan-pendekatan (*approach*) yang digunakan, antara lain: 1) Pendekatan Perundang-undangan (*Statute Approach*). Pendekatan perundang-undangan merupakan suatu hal yang mutlak dalam penelitian yuridis normatif, karena yang akan diteliti adalah berbagai aturan hukum yang menjadi fokus sekaligus tema sentral suatu penelitian (Johnny Ibrahim, 2006, 302). Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani

## Hasil dan Pembahasan

Daerah-daerah swapraja atau *self-bestuurende landschappen* (*self governing communities*) merupakan konsep mengenai pemerintahan desa atau *dorp*, sedangkan *volksgemeenschappen* atau *Inlandsgemente* merupakan konsep masyarakat hukum adat, seperti Nagari di daerah Sumatera Barat. Kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sudah ada di seluruh tanah air sejak jauh sebelum negara Republik Indonesia didirikan. Kesatuan masyarakat hukum adat dimaksud disebut dengan pelbagai macam nama sesuai dengan budaya dan bahasa di tiap-tiap daerah. Sesudah Perubahan Kedua UUD 1945 pada tahun 2000, konsepsi tentang kesatuan masyarakat hukum adat diadopsikan ke dalam rumusan Pasal 18B ayat (2) UUD 1945, sedangkan istilah desa tidak disebut sama sekali melainkan diatur lebih lanjut dengan Undang-Undang tentang Desa No. 6 Tahun 2014. Berdasarkan UUD 1945, negara menyatakan mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 menyatakan bahwa 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.

Walaupun Undang-Undang Dasar 1945 (sebelum Perubahan), dan Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 tidak menetapkan Peraturan Daerah didalamnya, namun sejak berlakunya Undang-Undang Dasar 1945 eksistensi Peraturan Daerah telah diakui sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang berlaku dan mengikat umum, bahkan Peraturan daerah selalu diakui keberadaannya di dalam Sistem Hukum di Indonesia. Pengakuan tersebut dapat dilihat dari beberapa pendapat ahli sebagai berikut:

- a. Irawan Soejito menyatakan bahwa salah satu kewenangan yang sangat penting dari suatu Daerah yang berwenang mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri ialah kewenangan untuk menetapkan Peraturan Daerah (Irawan Soejitno, 1983);

- b. Amiroeddin Syarif (1987) menyatakan bahwa Peraturan daerah dikeluarkan dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah, yaitu mengatur segala sesuatunya tentang penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan serta pelayanan terhadap masyarakat;
- c. Bagir Manan (1992) menyatakan bahwa Peraturan daerah adalah nama peraturan perundang-undangan tingkat daerah yang ditetapkan Kepala Daerah dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Kewenangan Pemerintah Daerah membentuk Peraturan daerah merupakan salah satu ciri yang menunjukkan bahwa pemerintah tingkat daerah tersebut adalah satuan pemerintahan otonom, berhak mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya sendiri;
- d. A. Hamid S Attamimi (1990) menyatakan bahwa dalam tata susunan peraturan perundang-undangan di Negara Republik Indonesia, Peraturan Daerah merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang terletak dibawah peraturan perundang-undangan di tingkat Pusat (dalam hal ini kedudukannya di bawah Keputusan Menteri, Keputusan Kepala Lembaga Pemerintah Non Departemen).

Wilayah hukum kesatuan masyarakat hukum adat ini tentu saja tidak sama dengan wilayah hukum pemerintahan desa atau apalagi dengan pemerintahan kelurahan yang terdapat di kota-kota. Wilayah hukum kesatuan masyarakat hukum adat itu terdapat di daerah perkotaan ataupun di perdesaan, sehingga wilayah keduanya tidak dapat diidentikkan secara nasional, meskipun boleh jadi ada juga desa yang sekaligus merupakan suatu kesatuan masyarakat hukum adat di beberapa daerah di Indonesia. Perbedaan batas-batas wilayah administrasi pemerintahan dengan wilayah hukum adat tersebut tentunya dapat menyulitkan pembinaan keduanya di lapangan, sehingga perlu dipikirkan jalan keluarnya sehingga hal itu mencegah terjadinya sistem pembinaan yang tumpang tindih yang tidak efisien dan tidak terpadu. Misalnya, di kota Sawahlunto Sumatera Barat, nagari diperlakukan sebagai wilayah desa yang

terbagi dalam wilayah kecamatan. Setiap kecamatan membawahi 2 atau 4 nagari, sehingga dengan demikian perwilayahan adat dengan wilayah administrasi dapat diatur menjadi harmonis. Itulah sebabnya mengapa istilah yang dipakai dalam Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 itu adalah "Kesatuan Masyarakat Hukum Adat"? Istilah kesatuan masyarakat menunjuk kepada pengertian unit organisasi masyarakat atau masyarakat yang terorganisasi menurut norma hukum adat. Masyarakat yang dimaksud adalah masyarakat hukum adat, masyarakat hukum yang bersumber dari tradisi budaya setempat. Dengan disebut sebagai masyarakat hukum artinya berarti unit organisasi masyarakat tersebut diakui oleh Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 sebagai subjek hukum yang menyanggah hak-hak dan kewajiban-kewajiban dalam lalu lintas hukum. Karena itu yang ditegaskan diakui itu bukan hanya unit organisasinya tetapi juga mencakup atau "beserta hak-hak tradisionalnya" yang dapat berupa tanah atau wilayah daratan.

Jimly Asshidiqie menyatakan dengan adanya peraturan lebih konkrit tersebut, menimbulkan suatu variasi produk hukum yang berlaku di Indonesia dengan kedudukan yang berbeda-beda, hal tersebut akan menciptakan suatu tatanan hukum. Produk hukum tersebut harus saling terkait sebagai suatu sistem yang dibangun secara komprehensif, konsisten, dan hierarkis yang berpangkal pada UUD 1945 sebagai hukum dasar. Jadi, dengan kata lain pengkongritan dari norma yang abstrak seperti Pancasila, Undang-Undang Dasar, Peraturan Daerah dan Peraturan Desa. Peraturan yang memiliki kedudukan lebih rendah, tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang berkedudukan yang lebih tinggi (*stufenbau theory*), jadi peraturan desa tidak boleh bertentangan dengan peraturan daerah, undang-undang dan Undang-undang dasar apalagi dengan Pancasila.

Akan tetapi di dalam Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU P3), peraturan desa tidak lagi disebutkan secara eksplisit sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang diatur dalam pasal 7 ayat (1). Berbeda dengan Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan sebelum

berlakunya Undang-undang nomor 12 tahun 2011, bahwa pasal 7 ayat (2) menyatakan Peraturan Daerah meliputi: a) Peraturan Daerah provinsi dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah provinsi bersama dengan gubernur; b) Peraturan Daerah kabupaten/kota dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah kabupaten/kota bersama bupati/walikota; c) Peraturan Desa/peraturan yang setingkat, dibuat oleh badan perwakilan desa atau nama lainnya bersama dengan kepala desa atau nama lainnya. Akan tetapi Undang-undang nomor 10 tahun 2004 tidak berlaku lagi (Pasal 102), dan hal ini menimbulkan suatu kerancuan dan perdebatan mengenai kedudukan peraturan desa setelah berlakunya Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Selain itu, dalam era otonomi daerah saat ini, desa diberikan kewenangan yang lebih luas dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat. Dalam rangka ini, sejumlah Peraturan Desa harus dibuat untuk mengefektifkan implementasi kewenangan tersebut (Siswanto Sunarno, 2006). Pentingnya Peraturan Nagari ini juga bertujuan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Akan tetapi, peraturan Nagari yang dibuat hendaknya mempertimbangkan keutuhan dan kemampuan masyarakat untuk melaksanakannya. Untuk itu, maka proses penyusunan peraturan nagari harus memperhatikan aspirasi masyarakat.

Sebagai pedoman dalam penyelenggaraan desa, peraturan desa juga memenuhi asas sebagai berikut: a) Asas kepastian hukum yaitu asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan negara; b) Asas tertib penyelenggaraan negara yaitu asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggaraan negara; c) Asas keterbukaan yaitu asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh

informasi yang benar, jujur dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan dan rahasia negara.

Jikapun kita menerima pengertian kesatuan masyarakat hukum adat sebagai subjek hukum yang tersendiri dan karena itu dapat dikembangkan sebagai suatu badan hukum yang tersendiri, apakah hal itu juga dapat diberlakukan untuk status desa biasa? Sekarang, sebagaimana substansi kebijakan yang tercermin dalam UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa, sistem pemerintahan desa itu semakin terkait dengan sistem pemerintahan negara sebagai suatu kesatuan sistem hukum. Desa hanya dilihat sebagai unit komunitas politik dan administrasi pemerintahan terbawah. Akibatnya, struktur pemerintahan desa tidak ubahnya bagaikan pemerintahan yang setara dengan pemerintahan daerah dengan struktur yang disesuaikan, seperti adanya fungsi eksekutif dan legislatif, pemilihan kepala desa, dan lain sebagainya. Desa dan masyarakat desa sekali lagi hanya dilihat sebagai suatu unit politik dan administrasi, sehingga aspek ekonomi dan kesejahteraan masyarakat terabaikan. Itu sebabnya tidak ada satu kata pun dalam undang-undang ini yang menyebut kata "koperasi" sama sekali. Yang ada hanya badan usaha milik desa yang dimaksudkan sebagai instrumen untuk meningkatkan pendapatan pemerintahan desa saja. Dalam Undang-Undang ini, diatur tentang pendapatan desa, yaitu bahwa desa mempunyai sumber pendapatan yang terdiri atas pendapatan asli Desa, bagi hasil pajak daerah dan retribusi daerah Kabupaten/Kota, bagian dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh Kabupaten/Kota, alokasi anggaran dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, bantuan keuangan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota, serta hibah dan sumbangan yang tidak mengikat dari pihak ketiga.

Jimly Ashididqie menyatakan bantuan keuangan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota kepada Desa diberikan sesuai dengan

kemampuan keuangan Pemerintah Daerah yang bersangkutan. Bantuan tersebut diarahkan untuk percepatan Pembangunan Desa. Sumber pendapatan lain yang dapat diusahakan oleh Desa berasal dari Badan Usaha Milik Desa, pengelolaan pasar Desa, pengelolaan kawasan wisata skala Desa, pengelolaan tambang mineral bukan logam dan tambang batuan dengan tidak menggunakan alat berat, serta sumber lainnya dan tidak untuk dijualbelikan. Bagian dari dana perimbangan yang diterima Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota paling sedikit 10% (sepuluh perseratus) setelah dikurangi Dana Alokasi Khusus yang selanjutnya disebut Alokasi Dana Desa. Alokasi anggaran untuk Desa yang bersumber dari Belanja Pusat dilakukan dengan mengefektifkan program yang berbasis Desa secara merata dan berkeadilan.

Pemerintahan desa juga diberi wewenang untuk menetapkan produk peraturan. Peraturan Desa ditetapkan oleh Kepala Desa setelah dibahas dan disepakati bersama Badan Permusyawaratan Desa merupakan kerangka hukum dan kebijakan dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa dan Pembangunan Desa. Penetapan Peraturan Desa merupakan penjabaran atas berbagai kewenangan yang dimiliki Desa mengacu pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Sebagai sebuah produk hukum, Peraturan Desa tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi dan tidak boleh merugikan kepentingan umum, yaitu: a) terganggunya kerukunan antarwarga masyarakat; b) terganggunya akses terhadap pelayanan publik; c) terganggunya ketenteraman dan ketertiban umum; d) terganggunya kegiatan ekonomi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat Desa; dan e) diskriminasi terhadap suku, agama dan kepercayaan, ras, antargolongan, serta gender (Priyono Tjiptoheriyanto dan Yumiko, 1993).

Sebagai sebuah produk politik, Peraturan Desa diproses secara demokratis dan partisipatif, yakni proses penyusunannya mengikutsertakan partisipasi masyarakat Desa. Masyarakat Desa mempunyai hak untuk mengusulkan atau memberikan masukan kepada Kepala Desa dan Badan Permusyawaratan Desa dalam proses penyusunan Peraturan Desa. Peraturan Desa yang mengatur kewenangan Desa berdasarkan hak asal usul

dan kewenangan berskala lokal Desa pelaksanaannya diawasi oleh masyarakat Desa dan Badan Permusyawaratan Desa. Hal itu dimaksudkan agar pelaksanaan Peraturan Desa senantiasa dapat diawasi secara berkelanjutan oleh warga masyarakat Desa setempat mengingat Peraturan Desa ditetapkan untuk kepentingan masyarakat Desa. Apabila terjadi pelanggaran terhadap pelaksanaan Peraturan Desa yang telah ditetapkan, Badan Permusyawaratan Desa berkewajiban mengingatkan dan menindaklanjuti pelanggaran dimaksud sesuai dengan kewenangan yang dimiliki. Itulah salah satu fungsi pengawasan yang dimiliki oleh Badan Permusyawaratan Desa. Selain Badan Permusyawaratan Desa, masyarakat Desa juga mempunyai hak untuk melakukan pengawasan dan evaluasi secara partisipatif terhadap pelaksanaan Peraturan Desa. Jenis peraturan yang ada di Desa, selain Peraturan Desa adalah Peraturan Kepala Desa dan Peraturan Bersama Kepala Desa. Di lingkungan kelurahan di kota-kota, lembaga yang serupa dengan Badan Perwakilan Desa adalah Dewan Kelurahan. Keduanya, tidak ubahnya bagaikan lembaga perwakilan rakyat desa (Suhartono, *et-al*, 2001).

Namun demikian, Peraturan Desa dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa kembali diakui sebagai bagian dari pengertian peraturan perundang-undangan, sehingga semakin jelas bahwa sistem pemerintahan desa itu menjadi bagian yang melekat dalam pengertian luas tentang sistem pemerintahan negara dan sistem hukum negara. Oleh karena itu, untuk memberikan status kepada unit-unit desa dan pemerintahan desa sebagai subjek hukum yang tersendiri dalam lalu lintas hukum, tentu tidak mudah (Jimly Asshiddiqie, 1998). Dalam suatu negara kesatuan (*unitary state*), seperti Negara Kesatuan Republik Indonesia (Jimly Asshiddiqie, 2000), satuan-satuan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota juga tidak dapat diberi status sebagai unit badan hukum yang tersendiri, seperti dalam sistem negara federal. Di negara federal, setiap unit negara bagian diakui dalam lalu lintas hukum sebagai badan hukum yang tersendiri, sedangkan dalam negara kesatuan badan hukumnya hanya ada 1 (satu), yaitu untuk Indonesia adalah Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai satu-satunya badan hukum negara untuk semua

jenis transaksi dalam lalu lintas hukum publik atau pun hukum privat.

Tentu saja, dengan status sebagai badan hukum negara Republik Indonesia yang bersifat tunggal itu, tidak berarti negara tidak dapat membentuk unit-unit badan hukum tersendiri sebagai instrumen, sarana, atau kendaraan (*vehicles*) bagi negara untuk menjalankan tugas dan kewenangannya. Badan Hukum negara tentu dapat membentuk badan hukum sekunder dan tertier semacam itu. Misalnya, Bank Indonesia dapat diberi status tersendiri sebagai badan hukum milik negara Republik Indonesia dalam berhubungan dengan sesama lembaga perbankan di dunia. Badan Hukum NKRI juga dapat membentuk apa yang dinamakan sebagai BHMN (Badan Hukum Milik Negara), BUMN (Badan Usaha Milik Negara), dan sebagainya. Dalam kaitan dengan itulah, Badan Hukum NKRI juga dapat memberikan pengakuan pada status kesatuan masyarakat hukum adat sebagai badan hukum tersendiri yang dimiliki, diakui, dan disahkan oleh negara. Karena itu, untuk unit desa atau pemerintahan desa, statusnya tergantung kepada pengaturannya dengan undang-undang. Jika undang-undang hanya menentukan bahwa struktur formal pemerintahan NKRI hanya sampai di kecamatan sebagai unit pemerintahan lapisan terendah, maka tentunya desa berada di luar struktur formal pemerintahan negara seperti yang pernah tercermin dalam pengaturan oleh Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah sebagai landasannya.

Akan tetapi di dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa hal itu sama sekali tidak diidealkan. Dalam undang-undang yang baru ini, desa dan pemerintahan desa justru diperkuat keterkaitannya dengan pemerintahan negara dan bahkan Peraturan Desa kembali diperlakukan sebagai bagian dari pengertian tentang peraturan perundang-undangan negara. Karena itu, dapat dikatakan bahwa status desa dalam hukum positif kita sekarang sama sekali bukanlah dan tidak dapat dikembangkan sebagai badan hukum yang tersendiri. Namun demikian, jika diinginkan, status desa biasa dan desa adat itu dapat saja sama-sama dikembangkan sebagai badan hukum yang tersendiri, asalkan statusnya diatur tegas dengan undang-undang (Jimly Asshiddiqie, 1999). Di samping persoalan

status hukum pemerintahan desa dan desa adat itu sebagai badan hukum, yang juga penting mendapat perhatian adalah soal keseragaman versus keanekaragaman bentuk dan susunan organisasi pemerintahan desa dan desa adat. Adanya undang-undang tentang desa dan pemerintahan desa, dari dulu sampai sekarang, selalu cenderung menyeragamkan. Sejak Pemerintahan Hindia Belanda sampai Pemerintahan Indonesia merdeka, kecenderungan penyeragaman (uniformitas) selalu menjadi aras kebijakan oleh pemerintahan pusat.

Jika kita menggunakan perspektif yang demikian, maka niscaya desa dan pemerintahan desa di seluruh Indonesia tidak perlu seragam (Bayu Suryaningrat, 1992). Yang diperlukan cukup pemberian status yang pasti kepada pemerintahan desa, terutama desa-desa adat itu sebagai badan hukum dengan misi utama di bidang sosial ekonomi dan sosial budaya. Bagaimana struktur pemerintahannya hendak diatur, lebih baik diserahkan kepada kebutuhan praktik setempat-setempat dengan otonomi masing-masing untuk mengatur dirinya sendiri sesuai dengan tradisi hukum adatnya masing-masing.

Tuntutan untuk memberlakukan hak istimewa nagari sebagai tingkat pemerintahan terdepan untuk masyarakat (Alexander Abe, 2005), pada akhir-akhir ini semakin mengkristal di tengah-tengah masyarakat dan Lembaga Kerapatan Adat Alam Minangkabau Sumatera Barat. Sumatera Barat memang sangat membutuhkan peraturan atau undang-undang yang dapat mengatur ujung tombak pemerintahan terdepan, yakni nagari. Karena khususnya Sumatera Barat mempunyai kekhasan tersendiri yang sangat berbeda dengan provinsi atau daerah lain. Seperti mengenai pemerintahan di nagari yang tidak dapat dipisahkan dari kemurnian adat Minangkabau. Semua peraturan yang berada dalam cakupan nagari selalu pasti ada unsur adat istiadat di dalamnya. Maka dari pada itu, keadaan di Sumatera Barat sedikit terimbas oleh isu kenapa desa harus disamakan dengan nagari? Padahal jika dilihat dari cakupan wilayahnya, nagari lebih besar dari desa. Jadi notabene kegiatan dan lingkup pelaksanaan proses pemerintah akan lebih besar jika dibandingkan dengan desa. Dan nantinya juga akan merunut kepada jumlah anggaran yang akan dialokasikan kepada nagari atau desa.

Jadi Untuk itu keberadaan desa dengan nagari memang sangat perlu diatur lebih lanjut, karena memang ini sesuatu yang berbeda dan tidak bisa disamakan baik dalam hak dan kewajibannya.

Atas hal tersebut melalui prinsip otonomi daerah yang menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan pemerintah yang ditetapkan dalam Undang-Undang. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat. Sebagai perwujudan demokrasi, di desa dibentuk Badan Permusyawaratan yang dulunya Lembaga Musyawarah Desa (LMD) yang berfungsi menetapkan peraturan desa bersama kepala desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Anggota Badan Permusyawaratan adalah wakil dari penduduk desa bersangkutan yang ditetapkan dengan cara musyawarah dan mufakat. Khusus di Sumatera Barat LMD berubah nama menjadi BAMUS (Badan Musyawarah) Nagari. Kedudukan BAMUS (Badan Musyawarah) Nagari adalah sebagai pendamping Wali Nagari dalam menyerap aspirasi rakyat, tetapi dalam pelaksanaan penerapan tugas dan wewenangnya masih terjadi tumpang tindih kepentingan, Pada dasarnya Wali Nagari beserta BAMUS (Badan Musyawarah) Nagari sebagai pejabat pemerintahan dinagari harus dapat menjalankan tugasnya dengan baik untuk membina dan memakmurkan masyarakat yang berada dibawah kepemimpinannya.

Bamus Nagari adalah lembaga yang merupakan perwujudan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan Nagari sebagai unsur penyelenggara pemerintahan Nagari. Bamus berperan sebagai pembantu dari Wali Nagari. Anggaran Pendapatan dan Belanja Nagari selanjutnya disingkat APB Nagari adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan nagari yang dibahas dan disetujui bersama oleh Pemerintah Nagari dan BAMUS Nagari yang ditetapkan dengan Peraturan Nagari (Sjahmunir A.M, 2006). Pada dasarnya Bamus berfungsi sebagai pembuat Peraturan Nagari yang dirumuskan bersama Wali Nagari

Pemerintahan nagari juga dibentuk berdasarkan persetujuan dari BAMUS, pembentukan pemerintahan bertujuan untuk meningkatkan pelayanan publik guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat. BAMUS Nagari berfungsi menetapkan Peraturan Nagari bersama Wali Nagari, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat dan Pelaksanaan fungsi diatur dengan tata tertib BAMUS Nagari. Fungsi BAMUS merupakan fungsi legislatif, mirip dengan legislatif daerah. Damping itu BAMUS memiliki tugas fungsional berupa membahas dan rancangan peraturan Nagari bersama dengan Wali Nagari. BAMUS merumuskan Peraturan Nagari bersama Wali Nagari, dalam perumusan tersebut BAMUS melibatkan elemen masyarakat dalam pembentukan Peraturan Nagari, agar nantinya Peraturan Nagari tersebut tidak bertentangan dengan keendak dari masyarakat, dan tidak bertentangan pada unsur-unsur Demokrasi.

Dalam melakukan perumusan Peraturan Nagari, BAMUS dan Wali nagari merumuskan Peraturan Nagari, dengan memuat seluruh materi dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan nagari dan pemberdayaan masyarakat. Pada tahap perumusan ini BAMUS dan Wali Nagari harus memperhitungkan klausul-klausul yang terdapat di dalam rancang Peraturan Nagari agar tidak bertentangan dengan peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi, dan atau bertentangan dengan UUD 1945. Rancangan Peraturan Nagari tersebut, harus memuat mengenai penjabaran pelaksanaan penyelenggaraan nagari yang lebih bersifat pengaturan (Laurensius Arliman S, 2018). Di dalam perancangan Peraturan nagari masyarakat juga berhak dalam memberikan masukan secara lisan atau secara tertulis. Atas hal tersebut sebenarnya dalam penyelenggaraan Pemerintahan Nagari dikepalai oleh seorang Wali Nagari. Salah satu yang menjadi kewenangan Wali Nagari adalah membentuk sebuah Peraturan Nagari dengan persetujuan bersama dengan Badan Musyawarah Nagari. Hal ini diatur dalam Pasal 14 angka (1) Peraturan Daerah Propinsi Sumatra Barat Undang-undang Nomor 2 Tahun 2007 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Nagari, yang menyatakan bahwa Peraturan Nagari ditetapkan oleh Wali Nagari dengan persetujuan bersama Bamus

Nagari. Wali Nagari juga mempunyai kewenangan membentuk sebuah Peraturan Wali Nagari, Peraturan Wali Nagari ini berkedudukan sebagai aturan pelaksana dari Peraturan Nagari yang telah disetujui bersama Bamus Nagari. sebagai aturan pelaksana berarti kedudukan Peraturan Nagari lebih tinggi dari pada kedudukan Peraturan Wali Nagari.

### **Kesimpulan**

Konstitusi kita menyatakan di dalam Pasal 18 B ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) ditegaskan adanya kesatuan masyarakat hukum adat yang diakui dan dihormati keberadaannya oleh negara. Adanya kesatuan masyarakat hukum adat itu terbentuk berdasarkan tiga prinsip dasar, yaitu genealogis, teritorial, dan/atau gabungan antara prinsip genealogis dan prinsip teritorial. Atas hal tersebut melalui prinsip otonomi daerah yang menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan pemerintah yang ditetapkan dalam Undang-Undang. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat. Wali Nagari juga mempunyai kewenangan membentuk sebuah Peraturan Wali Nagari, Peraturan Wali Nagari ini berkedudukan sebagai aturan pelaksana dari Peraturan Nagari yang telah disetujui bersama Bamus Nagari. sebagai aturan pelaksana berarti kedudukan Peraturan Nagari lebih tinggi dari pada kedudukan Peraturan Wali Nagari.

### **Daftar Pustaka**

- A. Hamid S Attamimi. (1990). *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara, Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presidean Yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun waktu Pelita I- Pelita IV*, Disertasi, Jakarta: Doktor Universitas Indonesia
- Alexander Abe. (2005). *Perencanaan Daerah Partisipatif*, Yogyakarta: Pembaharuan.

- Amiroeddin Syarif. (1987). *Perundang-undangan (Dasar, Jenis, Dan Teknik Membuatnya)*, Jakarta: Bina Aksara.
- Bagir Manan. (1992). *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*, Jakarta, Ind.Hill.Co.
- Bayu Suryaningrat. (1992). *Pemerintahan dan Administrasi Desa*, Bandung: Mekar Jaya.
- Irawan Soejitno. (1983). *Teknik Membuat Peraturan Daerah*, Jakarta: Bina Aksara.
- J. Kaloh. (2007). *Mencari Bentuk Daerah*, Jakarta: Rineka Cipta.
- Jimly Ashiddiqie. (2000). *Konstitusi Masyarakat Desa (Piagam Tanggungjawab dan Hak Asasi Warga Desa)*, Tidak Diterbitkan.
- Jimly Asshiddiqie. (1998). *Pembangunan Hukum Nasional di Abad Globalisasi*, Jakarta: Balai Pustaka.
- Jimly Asshiddiqie. (1999). *Reformasi Hukum Nasional*, makalah seminar Kelompok Kerja Nasional Reformasi Hukum Menuju Masyarakat Madani, Jakarta: Sekretariat Negara.
- Jimly Asshiddiqie. (2000). *"Penataan Kembali Bentuk dan Tata Urut Peraturan Perundang-Undangan Republik Indonesia"*, makalah Seminar Nasional tentang Perubahan Undang- Undang Dasar 1945, Bandar Lampung: Sekretariat Jenderal MPR-RI dan Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 24-26 Maret
- Jimly Asshiddiqie. (2010). *Perihal Undang-Undang*, Rajawali Pers, Jakarta: Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi.
- Laurensius Arliman S. (2018). *Hukum Adat Di Indonesia Dalam Pandangan Para Ahli Dan Konsep Pemberlakuannya di Indonesia*, *Jurnal Selat*, Volume 5, Nomor 2.
- Mahfud MD. (2009). *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: Rajawali Pers.
- Priyono Tjiptoheriyanto dan Yumiko. (1993). *Demokrasi di Pedesaan Jawa*, Jakarta: Sinar Harapan dan LPFE-UI.
- Siswanto Sunarno. (2006). *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Sjahmunir A.M. (2006). *Pemerintahan Nagari Dan Tanah Ulayat*, Padang: Andalas University Press.
- Suhartono, et-al. (2001). *Politik Lokal: Parlemen Desa Awal Kemerdekaan sampai Jaman Otonomi Daerah*, Yogyakarta: Lapera Pustaka Utama.
- Yuliandri. (2010). *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik*, Jakarta: Rajawali Pers.
- Zainuddin Ali. (2010). *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta, Sinar Grafika.