

## MATERI MUATAN PERATURAN NAGARI BERDASARKAN HAK ASAL USUL MENURUT SISTEM PEMERINTAHAN DESA

*Content of Nagari Regulations Based on Rights of Origin According to Village Government System*

**Beni Kurnia Illahi**

Fakultas Hukum Universitas Bengkulu

Jl. WR. Supratman, Kandang Limun, Kec. Muara Bangka Hulu, Kota Bengkulu, Bengkulu

e-mail: benikurnia@unib.ac.id

**Ardilafiza**

Fakultas Hukum Universitas Bengkulu

Jl. WR. Supratman, Kandang Limun, Kec. Muara Bangka Hulu, Kota Bengkulu, Bengkulu

e-mail: ardilafiza@unib.ac.id

**Annisa Salsabila**

Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada

Jl. Sosio Yustisia Bulaksumur No.1, Karang Malang, Caturtunggal, Depok, Sleman, Yogyakarta

e-mail: annisasalsabila2000@ugm.ac.id

### **Abstrak**

Pelaksanaan kewenangan desa berdasarkan hak asal usul dalam praktiknya dilakukan melalui pembentukan peraturan desa yang dasar hukumnya diatur dalam peraturan bupati/walikota yang berisi tentang daftar kewenangan apa saja yang menjadi kewenangan desa untuk mengatur dan mengurusnya. Sebagaimana Peraturan Daerah itu, semestinya peraturan desa di Sumatera Barat juga dapat ditentukan materi muatannya. Tulisan ini hendak menjawab 2 (dua) pertanyaan penting, pertama, apa saja yang menjadi materi muatan Peraturan Nagari berdasarkan hak asal usul menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Kedua, bagaimana solusi agar materi muatan Peraturan Nagari berdasarkan hak asal usul ini dapat sesuai dengan prakarsa desa yang bersangkutan maupun prakarsa masyarakat setempat. Untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan itu penulis menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan tipe penelitian penelitian preskriptif. Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan didapati beberapa usul kewenangan Desa adat diantaranya mengatur dan melaksanakan sistem pemerintahan berdasarkan hukum adat setempat, mengatur dan mengelola sumber daya alam yang dikuasai berdasarkan hukum adat, melaksanakan hukum adat setempat, dan beberapa hak lainnya yang dijabarkan dalam tulisan. Terkait dengan kewenangan nagari berdasarkan hak asal usul maka penulis menyarankan agar pemerintah daerah menggali kembali hak asal usul yang dapat diatur oleh nagari dengan membuat pedoman dan daftar kewenangan nagari berdasarkan hak asal usul melalui peraturan bupati/walikota dengan mengidentifikasi seluruh kebutuhan "adat salingka nagari".

Kata Kunci: Kewenangan Desa, Peraturan Nagari, Hak Asal Usul

### **Abstract**

*Implementation of village authority based on origin rights in practice is carried out through the formation of village regulations whose legal basis is regulated in a regent/mayor regulation which contains a list of what authorities fall under the authority of the village to regulate and manage them. As with the Regional Regulation, village regulations in West Sumatra should also be able to determine the content. This paper seeks to answer 2 (two) important questions, first, what is the substance of the Nagari Regulation based on origin rights according to Law Number 6 of 2014 concerning Villages? Second, what is the solution so that the contents of the Nagari Regulations based on this right of origin can be in line with the initiatives of the village concerned and the initiatives of the local community? To answer these questions the author uses normative legal research methods with the type of prescriptive research. Based on the results of the research conducted, it was found that several proposals for customary village authority include regulating and implementing a government system based on local customary law, regulating and managing natural resources controlled based on customary law, implementing local customary law, and several other rights described in writing. Regarding the authority of the Nagari based on the right of origin, the authors suggest that the local government explore the rights of origin that can be regulated by the Nagari by making guidelines and a list of the authority of the Nagari based on the right of origin through the regent/mayor regulation by identifying all the needs of "adat Salangka Nagari".*

*keywords: village authority, nagari regulation, rights of origin*

## A. Pendahuluan

Kehadiran Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa telah memberikan legitimasi besar terhadap penyelenggara pemerintahan desa. Salah satu bentuk legitimasi itu adalah dengan mengatur tentang kewenangan desa melalui peraturan perundang-undangan. Berdasarkan Pasal 19 UU Desa tersebut, terdapat 4 (empat) asal kewenangan desa, yaitu:

- a. kewenangan berdasarkan hak asal-usul;
- b. kewenangan lokal berskala Desa;
- c. kewenangan yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota; dan
- d. kewenangan lain yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dari empat asal kewenangan Desa tersebut, dua antaranya menarik karena bukan kewenangan yang berasal dari delegasi kewenangan Pemerintah Pusat dan Daerah, tetapi merupakan penjabaran dari ketentuan UUD 1945. Sebagaimana diatur dalam Pasal 18B Ayat (2) UUD 1945 yang mengatur bahwa negara menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat dan beserta hak-hak tradisionalnya, maka dua asal kewenangan desa berdasarkan hak asal usul dan kewenangan lokal berskala Desa merupakan kewenangan di luar kewenangan Pemerintah Pusat dan Daerah.

Menurut Enrico Simanjuntak, ketentuan itu merupakan bentuk pengakuan dan penghormatan negara terhadap desa sebagai

satu kesatuan masyarakat hukum adat.<sup>1</sup> Dari dua jenis kewenangan desa tersebut, kewenangan desa berdasarkan hak asal usul paling berkaitan dengan penghormatan negara terhadap hak-hak konstitusional masyarakat hukum adat.

Pasal 20 UU Desa menyerahkan pelaksanaan kewenangan desa berdasarkan hak asal usul tersebut diatur dan diurus oleh Desa itu sendiri. Dalam praktiknya, pelaksanaan kewenangan desa berdasarkan hak asal usul itu dilakukan melalui pembentukan peraturan desa yang dasar hukumnya diatur dalam peraturan bupati/walikota yang berisi tentang daftar kewenangan apa saja yang menjadi kewenangan desa untuk mengatur dan mengurusnya.

Sebagaimana layaknya peraturan perundang-undangan, Pasal 14 UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, menentukan materi muatan Peraturan Daerah dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah, tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah. Sebagaimana Peraturan Daerah itu, semestinya peraturan desa di Sumatera Barat juga dapat ditentukan materi muatannya. Apalagi regulasi yang diatur itu adalah soal kewenangan desa berdasarkan hak asal usul. Setiap pengaturan itu akan berdampak bagi masyarakat hukum adat dalam menjalankan kehidupannya sehari-harinya.

Materi muatan yang dapat diatur dalam peraturan desa berdasarkan hak asal usul telah ditentukan. Berdasarkan Pasal 2 Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, Dan Transmigrasi Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pedoman Kewenangan

<sup>1</sup> Enrico Simanjuntak, 2016. *Pengujian Peraturan Daerah dan Peraturan Desa Pasca Perubahan UU Pemerintahan Daerah dan UU Desa*, Jurnal Konstitusi Vol. 13, Nomor 3, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, Hlm. 645.

Berdasarkan Hak Asal Usul dan Kewenangan Lokal Berskala Desa, ruang lingkup kewenangan berdasarkan hak asal usul Desa meliputi:

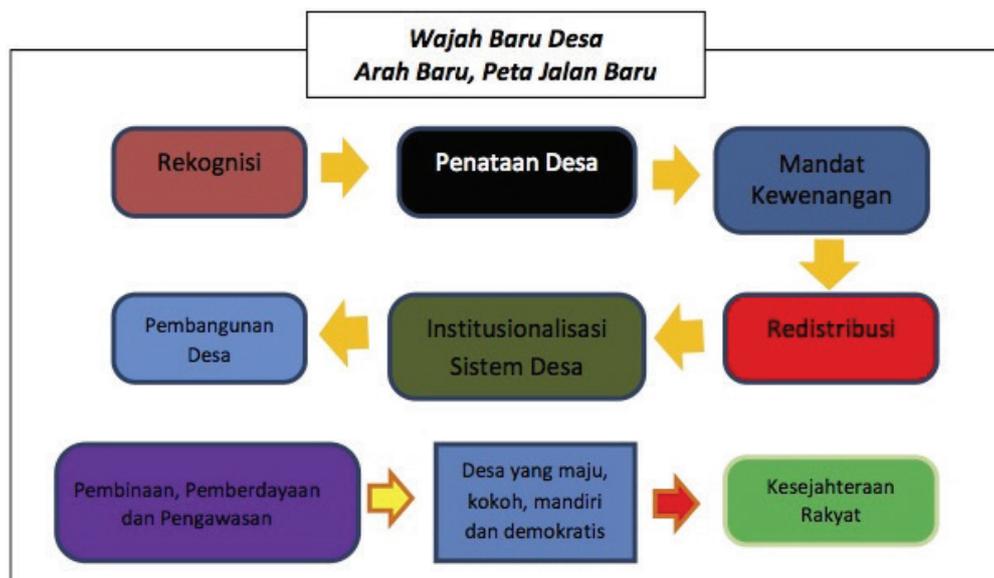
- a. sistem organisasi perangkat Desa;
- b. sistem organisasi masyarakat adat;
- c. pembinaan kelembagaan masyarakat;
- d. pembinaan lembaga dan hukum adat;
- e. pengelolaan tanah kas Desa;
- f. pengelolaan tanah Desa atau tanah hak milik Desa yang menggunakan sebutan setempat;
- g. pengelolaan tanah bengkok;
- h. pengelolaan tanah pecatu;
- i. pengelolaan tanah titisara; dan
- j. pengembangan peran masyarakat Desa.

Ketentuan itu memperkuat posisi masyarakat hukum adat dalam mengelola desanya. Bahkan berdasarkan Pasal 4 Permendes Nomor 1 Tahun 2015 tersebut, Pemerintah, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota diharuskan untuk

mengakui, menghormati dan melindungi kewenangan berdasarkan hak asal usul pemerintahan desa tersebut.

Dengan kewenangan untuk mengatur berdasarkan hak asal usul itu, kedudukan pemerintahan desa telah melahirkan pemerintahan berbentuk *hybrid* antara *self governing community* dan *local self government*. Bahkan menurut M. Silahuddin, pemerintahan desa tidak dapat lagi disebut sebagai organisasi pemerintahan yang berada dalam sistem pemerintahan kabupaten/kota (*local state government*).<sup>2</sup> Hal itu menurut Silahuddin dikarenakan Desa telah mempunyai posisi dan peran yang lebih berdaulat dalam mengatur dan mengurus desa. Model pembangunan yang dulunya bersistem *government driven development* atau *community driven development*, sekarang beralih kepada sistem *village driven development*.<sup>3</sup> Hal tersebut dapat dilihat melalui Skema I di bawah ini :

Skema I<sup>4</sup>



<sup>2</sup> M. Silahuddin, 2015. *Desa Membangun Indonesia, Buku 1 Kewenangan Desa dan Regulasi Desa*, Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Republik Indonesia, Jakarta, Hlm. 9.

<sup>3</sup> *Ibid.*

<sup>4</sup> *Ibid.*, Hlm. 10.

Skema di atas menjelaskan bahwa UU Desa telah memiliki semangat yang cukup revolusioner dalam menata pemerintahan desa. Melalui dua asas pemerintahan desa, yaitu: asas rekognisi dan subsidiaritas. Dua asas itu berbeda dengan dengan asas desentralisasi dan residualitas yang sebelumnya diterapkan bagi penyelenggaraan pemerintahan desa. Silahuddin menyatakan bahwa asas desentralisasi dan residualitas diterapkan ketika desa masih dianggap sebagai “bagian dari pemerintahan daerah” yang menyebabkan kekuasaan hanya berhenti di kabupaten/kota.<sup>5</sup> Desa hanya menerima pelimpahan sebagian kewenangan dari kabupaten/kota. Dalam kata lain, desa hanya menerima sisa-sisa (residu) dari kelebihan daerah, baik sisa kewenangan maupun sisa keuangan dalam bentuk Alokasi Dana Desa.<sup>6</sup> Namun dengan UU Desa, desa telah dapat mengatur kewenangannya sendiri melalui peraturan desa.

Perkembangan peraturan desa tersebut perlu dilakukan secara efektif dan profesional berdasarkan hak asal usul. Untuk itu, sebagaimana telah disinggung diawal, pembentukan peraturan desa memerlukan konsep materi muatan sebagaimana lazimnya sebuah peraturan perundang-undangan dibentuk. Dalam konteks Sumatera Barat, pemerintahan desa dikenal dengan pemerintahan *nagari* yang dilandasi adat istiadat Minangkabau yang memiliki ciri khas tersendiri jika dibandingkan dengan masyarakat hukum adat lainnya. Menurut catatan Kurnia Warman, pemerintahan nagari

merupakan pemerintahan adat yang berawal dari pemerintahan suku.<sup>7</sup> Dari pemerintahan suku-suku itulah yang kemudian berakumulasi menjadi pemerintahan nagari. Sehingga dapat dikatakan bahwa pemerintahan nagari berasal dari kelompok kecil yang bersatu dalam kelompok yang lebih besar.

Maka, tulisan ini setidaknya hendak menjawab 2 (dua) hal terkait dengan materi muatan peraturan desa, pertama, apa saja yang menjadi materi muatan Peraturan Nagari berdasarkan hak asal usul menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Kedua, bagaimana solusi agar materi muatan Peraturan Nagari berdasarkan hak asal usul ini dapat sesuai dengan prakarsa desa yang bersangkutan maupun prakarsa masyarakat setempat.

## B. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum. Menurut F. Sugeng Istanto (2007), penelitian hukum adalah penelitian yang diterapkan atau diberlakukan khusus pada ilmu hukum. Adapun Jenis yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif (*juridische normative*). Alasannya, penelitian ini dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder. Dari segi sifat, penelitian ini merupakan penelitian deskriptif (*descriptive research*). Penelitian deskriptif adalah suatu penelitian untuk melukiskan tentang sesuatu hal dalam ruang dan waktu tertentu. Dalam penelitian hukum, penelitian deskriptif ini sangat penting untuk menyajikan bahan-bahan hukum yang ada

<sup>5</sup> Ibid., Hlm. 11.

<sup>6</sup> Ibid.

<sup>7</sup> Kurnia Warman, 2012. *Hukum Agraria Dalam Masyarakat Majemuk*, Kerjasama HuMa, KITLV- Jakarta, dan Van Vollenhoven Institute, Jakarta, Hlm. 15.

secara tepat, di mana sesuai bahan-bahan itulah preskripsi hukum disusun.

Sedangkan dari sudut pandang bentuk, tipe penelitian ini adalah penelitian preskriptif. Penelitian yang bertujuan untuk memberikan gambaran atau merumuskan masalah sesuai dengan keadaan/fakta yang ada. Sifat preskriptif ini akan digunakan untuk menganalisis dan menguji nilai-nilai yang terdapat dalam hukum. Tidak hanya terbatas pada nilai-nilai dalam wilayah hukum positif semata, melainkan juga nilai-nilai yang melatarbelakangi dan menyemangati lahirnya hukum tersebut. Dengan sifat deskriptif dan bentuknya yang preskripsi, penelitian ini dapat mengungkap apa saja yang menjadi materi muatan Peraturan Nagari berdasarkan hak asal usul menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dan bagaimana solusi agar materi muatan Peraturan Nagari berdasarkan hak asal usul ini dapat sesuai dengan prakarsa desa yang bersangkutan maupun prakarsa masyarakat setempat. Sehubungan dengan uraian di atas, penelitian ini menggunakan beberapa pendekatan, yaitu: pendekatan perbandingan (*comparative approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan sejarah (*historical approach*). Pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui penelitian kepustakaan terhadap bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.

## C. Pembahasan

### 1. Jenis dan Materi Muatan Peraturan Nagari

Sebelum penjajahan Belanda, nagari berjalan dengan sistem pemerintahan tradisional berdasarkan kesatuan teritorial dan menurut garis keturunan. Menurut Zenwen Pador, pada dasarnya nagari diperintah sekumpulan penghulu-penghulu suku yang kewenangannya sama derajatnya dan tergabung dalam sebuah kerapatan.<sup>8</sup> Lebih jauh Renske Biezeveld menerjemahkan bahwa nagari adalah sebuah “republik kecil” yang mempunyai pemerintahan sendiri (otonom) yang berbasis pada masyarakat (*self-governing community*).<sup>9</sup> Sebagai republik kecil, nagari mempunyai perangkat pemerintahan demokratis yang terdiri dari unsur eksekutif, legislatif, dan yudikatif dengan pelbagai tahapan pembentukan menjadi sebuah nagari.

Menurut Chairil Anwar, tahap-tahap terbentuknya suatu nagari tersirat dalam ungkapan *nagari nan ampek* (nagari yang empat), ada juga yang menyebut *koto nan ampek* (koto yang empat) atau dipendek *koto ampek*.<sup>10</sup> Hal ini menggambarkan 4 tahap perkembangan pembentukan suatu nagari yang secara berurutan di mulai dari terbentuknya *taratak*, *dusun*, *koto* sampai ke *nagari*. *Taratak* ialah daerah perhumaan (tanah yang baru ditebas) tempat penduduk nagari bersawah dan berladang bersama-sama. Biasanya, lokasi daerah *taratak* berada di lahan tertentu yang bersifat strategis yang

<sup>8</sup> Zenwen Pador, 2002. *Kembali Ke Nagari : Batuka Baruak Jo Cigak?*, Lembaga Bantuan Hukum (LBH) Padang, Padang, Hlm. 2.

<sup>9</sup> Didik Sukriono, *Op.cit.*, Hlm. 97.

<sup>10</sup> Chairil Anwar, 1997, *Hukum Adat Indonesia: Meninjau Hukum Adat Minangkabau*, Penerbit Rineka Cipta, Jakarta. Hlm. 23.

umumnya berada pada daerah yang datar, dekat dengan sumber air, tanahnya subur, dan aman dari ancaman binatang buas.

Dalam perkembangannya, menurut M. Rasjid Manggis Datuak Radjo Panghoeloe baik karena pertumbuhan populasi internal maupun kehadiran pendatang, susunan kekerabatan *taratak* menjadi lebih kompleks. Wilayah ekonomi dan teritorial juga mengalami perluasan sehingga terbentuk sebuah dusun yang mandiri. Lebih lanjut menurut Datuak Radjo Panghoeloe, pada saat dusun mengalami kepadatan populasi tertentu, gagasan untuk membentuk *taratak-taratak* baru menjadi pilihan. Setelah terbentuknya *taratak-taratak* baru, *taratak-taratak* tersebut berkembang mengikuti pola proses yang sama sehingga terbentuk dusun-dusun baru. Jejaring antardusun yang otonom ini membentuk sebuah komunitas yang disebut dengan koto.<sup>11</sup>

Dalam koto sudah terdapat kelompok genealogis atau suku yang terpisah dengan adanya penghulu sendiri, tetapi jumlah suku belum banyak untuk memenuhi syarat berdirinya suatu nagari.<sup>12</sup> Koto dalam sebagian besar kegiatan, tidak lagi terikat kepada nagari asal. Tahap perkembangan selanjutnya, terbentuklah nagari yang merupakan perluasan dari *koto* dengan cara lebih sempurnanya susunan kemasyarakatan dalam *koto*. Kelompok genealogis setingkat suku sudah lebih dari tiga, hingga telah perlu didirikan balairung adat tempat kegiatan kerapatan adat.<sup>13</sup>

Nagari secara antropologis merupakan kesatuan holistik bagi pelbagai perangkat tatanan sosial dan budaya. Itu sebabnya nagari merupakan kesatuan masyarakat hukum adat yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak asal usul yang bersifat istimewa.<sup>14</sup> Artinya nagari merupakan suatu bentuk pemerintahan berdasarkan adat Minangkabau dengan struktur dan susunan yang asli yakni adat Minangkabau, disamping melaksanakan pemerintahan secara umum dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Secara yuridis, sesungguhnya dalam UU Desa sudah diatur satu Bab khusus perihal Peraturan Desa. Berdasarkan Pasal 69 ayat (1) UU Desa menjelaskan bahwa jenis peraturan di Desa terdiri atas Peraturan Desa, peraturan bersama Kepala Desa, dan peraturan Kepala Desa. Dalam konteks wilayah Minangkabau, peraturan-peraturan tersebut kemudian ditetapkan oleh Pemerintah Nagari setelah dibahas dan disepakati secara bersama dengan Badan Permusyawaratan Nagari. Konsep ini sebagai sebuah kerangka hukum dan kebijakan dalam penyelenggaraan pemerintahan nagari dan pembangunan nagari.

Penyusunan regulasi yang aspiratif dan partisipatif merupakan wujud dari komitmen bersama Pemerintah Nagari, Badan Permusyawaratan Nagari, dan masyarakat hukum adat di nagari. Komitmen bersama ini tentu saja diharapkan menjadi proses demokratisasi yang baik dalam kehidupan

<sup>11</sup> M. Rasjid Manggis Dt. Radjo Panghoeloe, 1987. *Sejarah Ringkas Minangkabau dan Adatnya*, Mutiara Sumber Widyia, Penabur Benih Kecerdasan, Jakarta, Hlm. 81.

<sup>12</sup> Amir Syarifuddin, 1984. *Pelaksanaan Hukum Kewarisan Islam Dalam Lingkungan Adat Minangkabau*, Gunung Agung, Jakarta, Hlm. 159.

<sup>13</sup> *Ibid.* Hlm. 159.

<sup>14</sup> Saldi Isra dkk, 2011, *Otonomi Nagari Dalam Penguasaan Sumber Daya Alam di Nagari*, Laporan Penelitian, Kerjasama Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO) dengan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia, Padang. Hlm. 1.

bermasyarakat. Apalagi masyarakat hukum adat sudah diberikan hak melalui Pasal 69 ayat (9) dan (10) dalam hal memberikan masukan dan konsultasi terhadap Rancangan Peraturan Nagari.

Ketika Peraturan Nagari tersebut sudah diundangkan, Peraturan Nagari yang mengatur kewenangan desa berdasarkan hak asal usul pelaksanaannya juga diawasi oleh masyarakat dan Badan Permusyawaratan Nagari. Hal ini dimaksudkan agar pelaksanaan Peraturan Nagari senantiasa dapat diawasi secara simultan oleh masyarakat hukum adat di nagari setempat, mengingat Peraturan Nagari ditetapkan untuk kepentingan masyarakat nagari.

Artinya apabila terjadi pelanggaran terhadap pelaksanaan Peraturan Nagari yang telah ditetapkan, Badan Permusyawaratan Nagari berkewajiban mengingatkan dan menindaklanjuti pelanggaran dimaksud sesuai dengan kewenangan yang dimiliki. Itulah salah satu fungsi pengawasan yang dimiliki oleh Badan Permusyawaratan Nagari. Selain Badan Permusyawaratan Nagari, masyarakat nagari juga mempunyai hak untuk melakukan pengawasan dan evaluasi secara partisipatif terhadap pelaksanaan Peraturan Nagari sebagaimana yang diamanatkan dalam Pasal 68 ayat (1) UU Desa.

Dengan desain seperti itu, maka apa yang menjadi harapan dan aspirasi masyarakat hukum adat sebagai bentuk otonomi nagari bisa terwujud. Karena sejatinya Peraturan Nagari dibentuk oleh perangkat nagari tidak lain dan tidak bukan adalah dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat di nagari, sepanjang hal tersebut

merupakan kewenangan dari nagari. Karena sesungguhnya dalam perspektif hukum tata negara pun sudah *clear* menjelaskan bahwa penetapan Peraturan Nagari merupakan penjabaran atas berbagai kewenangan yang dimiliki nagari.

Norma dalam UU Desa yang kemudian yang tak kalah pentingnya jika dilihat dari aspek kedudukan dan kewenangan Pemerintahan Nagari dalam membentuk Peraturan Nagari adalah Peraturan Nagari tersebut harus mengacu pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan tidak boleh merugikan kepentingan umum yang meliputi :<sup>15</sup>

1. terganggunya kerukunan antarwarga masyarakat;
2. terganggunya akses terhadap pelayanan publik;
3. terganggunya ketenteraman dan ketertiban umum;
4. terganggunya kegiatan ekonomi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat di nagari;
5. diskriminasi terhadap suku, agama, dan kepercayaan, ras, antar golongan, serta gender.

Meskipun di dalam Pasal 7 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tidak mencantumkan Peraturan Desa sebagai hierarki peraturan perundang-undangan, namun Pasal 8 ayat (2) UU Nomor 12 Tahun 2011 menegaskan bahwa Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan mengikat sepanjang

<sup>15</sup> Lihat Penjelasan Umum UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

diperintahkan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan. Kemudian dalam Penjelasan Pasal 8 ayat (2) menegaskan bahwa yang dimaksud dengan “berdasarkan kewenangan” adalah penyelenggaraan urusan tertentu pemerintahan sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan. Berdasarkan ketentuan itu, UU Desa menentukan bahwa Peraturan Desa dapat dibentuk pemerintahan desa.

Sebagaimana peraturan perundang-undangan yang lain maka peraturan desa harus pula memiliki materi muatan yang akan diatur. Ni'matul Huda berpendapat bahwa materi muatan Peraturan Desa (apapun namanya di setiap daerah, contohnya nagari di minangkabau, gampong di aceh, dll) itu meliputi :<sup>16</sup>

- a. kewenangan yang sudah ada berdasarkan hak asal usul desa;
- b. kewenangan yang diperoleh melalui peraturan perundang-undangan di atasnya sebagai urusan desa;
- c. penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan dan tugas pembantuan (*medebewind*);
- d. urusan pemerintahan lainnya yang oleh peraturan perundang-undangan diserahkan kepada desa.

Jika dilihat dari rumusan Pasal 69 dan Pasal 70 UU Desa, sesungguhnya tidak ada satupun norma yang mengatur secara spesifik apa yang menjadi materi muatan setiap jenis Peraturan Desa. Meskipun tidak diatur sebagai bagian peraturan perundang-undangan dalam UU Nomor 12 Tahun 2011,

setiap peraturan perundang-undangan harus berisi materi muatan yang menganut asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan. Asas ini mengandung arti bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus betul-betul memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan.

Materi muatan yang ditentukan diatur Pasal 88 ayat (2) UU Desa adalah mengenai Badan Usaha Milik Desa (BUMND). Selain mengenai itu, Pasal 73 ayat (3) UU Desa juga menghendaki Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBD) diatur dalam peraturan desa.

Selain peraturan desa, sebagaimana telah dijelaskan di atas, terdapat pula Peraturan Kepala Desa dan Peraturan Bersama Kepala Desa. Peraturan Kepala Desa merupakan peraturan pelaksanaan Peraturan Desa. Sedangkan Peraturan Bersama Kepala Desa merupakan peraturan Kepala Desa dalam rangka kerjasama antardesa.

Lebih lanjut mengenai materi muatan peraturan-peraturan di Desa tersebut diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 111 Tahun 2014 tentang Pedoman Teknis Peraturan di Desa yang diundangkan pada tanggal 31 Desember 2014. Tabel 1 berikut ini menjelaskan perbedaan materi muatan masing-masing peraturan tersebut:

<sup>16</sup> *Ibid.*, Hlm. 253.

Tabel I.

No.	Jenis Peraturan	Materi Muatan
1.	Peraturan Desa	Pelaksanaan kewenangan desa dan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi
2.	Peraturan Bersama Kepala Desa	Materi kerjasama desa
3.	Peraturan Kepala Desa	Materi pelaksanaan peraturan desa, peraturan bersama Kepala Desa dan tindak lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi

Moh. Mahfud MD menyampaikan dalam makalahnya yang berjudul “Parlemen Desa, Demokratisasi, dan Beberapa Persoalan Hukum”, bahwa ada beberapa hal yang juga perlu dipertimbangkan dalam menyusun materi muatan peraturan desa baik dilihat dari perspektif kewenangan desa berdasarkan hak asal usul maupun kewenangan lokal berskala desa yaitu sebagai berikut :<sup>17</sup>

1. Peraturan Desa tidak boleh memuat materi hukum pidana baik dalam konteks umum maupun khusus. Karena sejatinya, persoalan hukum pidana tetap musti diletakkan pada politik hukum unifikasi. Disamping itu Peraturan Desa hanya boleh memuat hukum administrasi desa yang mengikat penyelenggara pemerintahan desa dan rakyat di desa yang bersangkutan;
2. Adanya politik hukum nasional yang mengatur batas-batas materi hukum apa yang harus diunifikasi dan materi apa yang dapat dibiarkan dualistis dan bahkan pluralistis sesuai dengan kesadaran hukum masing-masing masyarakat hukum adat dan masing-masing desa.

Secara konteks materi muatan, permasalahan ketentuan pidana akan muncul

jika dikaji lebih lanjut mengenai Peraturan Desa atau nama lainnya. Karena pada dasarnya norma yang ada dalam sebuah Peraturan Desa adalah tentang kearifan lokal serta sendi-sendi berkehidupan di desa atau mencakup ketentuan-ketentuan hukum adat yang diakomodir dalam pemerintahan desa. Sehingga sanksi adat termasuk sesuatu yang tentu perlu diatur dalam peraturan nagari yang tidak termasuk sebagai bagian dari ketentuan pidana. Misalnya, di Minangkabau dikenal sanksi dibuang sepanjang adat yang mengasingkan orang yang dijatuhi sanksi dari kehidupan sosial kemasyarakatan. Sanksi itu tentu saja tidak dapat dikategorikan sebagai pidana.

## 2. Permasalahan Regulasi Pemerintahan Nagari

Pemerintahan nagari terdiri dari penghulu-penghulu yang dibantu manti (orang cerdas yang dipercaya), malin (alim ulama), dan dubalang (hulubalang/keamanan). Berdasarkan hukum positif, pengertian pemerintahan nagari itu diatur Pasal 1 angka 3 Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 7 Tahun 2018 tentang Nagari, yaitu:

<sup>17</sup> Moh. Mahfud MD, *Parlemen Desa, Demokratisasi, dan Beberapa Persoalan Hukum*, Makalah, dalam Ni'matul Huda, *Op.cit.*, Hlm. 263.

“Pemerintahan Nagari adalah penyelenggaraan urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat Nagari dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.”

Pasal 9 Perda Nagari menyatakan bahwa Pemerintah Nagari dipimpin oleh Kapalo Nagari terdiri dan dibantu oleh Perangkat Nagari. Perangkat Nagari terdiri dari Manti Nagari dibantu oleh Kapalo Urusan, Bandaharo Nagari, Dubalang Nagari, dan Kapalo Jorong/Korong/Kampung. Dalam arti luas, pemerintahan nagari merupakan keseluruhan badan pengurus nagari dengan segala organisasinya, segala bagian-bagiannya, dan segala pejabat-pejabatnya di nagari. Sedangkan dalam arti sempit, pemerintahan nagari berarti suatu badan pimpinan yang terdiri dari seorang atau beberapa orang yang mempunyai peranan pimpinan dan menentukan dalam pelaksanaan tugas nagari seperti wali nagari dan perangkat nagari, kepala urusan dan kepala jorong (desa).<sup>18</sup> Susunan pemerintahan nagari itu agak berbeda dengan susunan pemerintahan nagari dalam konsep tradisional sebagaimana dikemukakan di atas.

Salah satu tugas pemerintahan nagari berdasarkan Pasal 26 ayat 3 huruf (b) UU Desa dan Pasal 55 huruf (a) adalah menetapkan peraturan desa serta membahas dan menyepakati rancangan peraturan desa oleh Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa. Begitu juga nagari di Minangkabau, Nagari dalam hal penyelenggaraan roda pemerintahannya wajib membuat peraturan nagari sepanjang peraturan tersebut tidak

boleh bertentangan dengan kepentingan umum, dan/atau ketentuan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Dengan demikian, materi muatan peraturan nagari merupakan aspek penting dalam penyusunan peraturan nagari oleh perangkat nagari, apalagi peraturan nagari tersebut mengatur soal kewenangan nagari yang berdasarkan hak asal usul. Karena, sebuah kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak asal usulnya dikatakan sesuai dengan perkembangan masyarakat apabila keberadaannya telah diakui berdasarkan undang-undang yang berlaku sebagai pencerminan nilai-nilai yang dianggap ideal dalam masyarakat, baik undang-undang yang bersifat umum maupun bersifat sektoral.

Dalam implementasinya, pada Kabupaten Agam dan Kabupaten Tanah Datar, materi muatan peraturan nagari tidak diatur detail melalui peraturan daerah ataupun norma yang lebih tinggi lainnya. Hal itu karena tidak mudah untuk menyusun dan mengidentifikasi daftar kewenangan nagari, apalagi kewenangan nagari berdasarkan hak asal usul, baik dilihat dari aspek administrasi pemerintahan nagari maupun dalam konteks persoalan adat istiadat.

Kabupaten Tanah Datar, dikenal sebagai “*luhak nan tuo*” (tempat asal-muasal) di Minangkabau, memiliki karakteristik budaya yang kental, mulai dari eksistensi peradilan adat yang dipimpin Kerapatan Adat Nagari hingga kesatuan masyarakat hukum adatnya. Meskipun begitu, perangkat adatnya cukup lengkap, akan tetapi dalam hal menentukan

<sup>18</sup> Dalam otonomi daerah, unsur-unsur yang memimpin pemerintahan nagari adalah niniak mamak, alim ulama, cadiak pandai, dan bundo kanduang. Unsur-unsur tersebut terhimpun dalam lembaga-lembaga yang ada di nagari seperti Badan Perwakilan Anak Nagari (BPAN), Badan Musyawarah Adat Dan Syarak (BMAS) sebagai badan yang memberikan saran dan nasehat kepada wali nagari.

materi muatan peraturan nagari tetap menemukan permasalahan. Terdapat beberapa hal yang dapat membuktikan bahwa pemerintahan nagari belum berjalan sebagaimana mestinya. *Pertama*, Pemerintah Daerah Kabupaten Tanah Datar belum menyusun daftar kewenangan nagari berdasarkan hak asal usul. Hanya saja, pada 2016 Pemerintah Daerah Kabupaten Tanah Datar baru menyusun kewenangan nagari dengan mengambil norma-norma yang termaktub 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, dan sayangnya instrumen hukum tersebut sampai hari ini belum diundangkan melalui Surat Keputusan Bupati.

*Kedua*, instrumen hukum melalui Peraturan Nagari di Kabupaten Tanah Datar masih banyak yang belum mengkoordinasikan dan mengevaluasi Peraturan Nagari tersebut kepada Pemerintah Daerah. Beberapa Peraturan Nagari yang dibentuk Pemerintahan Nagari di Kab. Tanah Datar, hanya sebagian kecil yang mengkoordinasikan untuk dievaluasi Pemerintah Daerah, dalam hal ini Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Tanah Datar. Persoalannya adalah di satu sisi Pemerintah Daerah belum memiliki standar baku terkait dengan daftar kewenangan nagari berdasarkan hak asal usul, di sisi lain Perangkat Nagari, dalam hal ini Wali Nagari dan Badan Permusyawaratan Nagari, tidak ingin ada masalah terhadap Peraturan Nagari.

*Ketiga*, sulitnya pemerintah daerah di Kabupaten Tanah Datar mengklasifikasikan dan mengidentifikasi apa yang disebut sebagai kewenangan nagari berdasarkan

hak asal usul dan kewenangan lokal berskala nagari. Ketidakjelasan itu meliputi batasan atau jenis kegiatan dan tindakan yang menjadi kewenangan nagari berdasarkan hak asal usul. Jika batasan kewenangan itu dapat dijawab maka persoalan materi muatan peraturan nagari lebih mudah ditentukan.

*Keempat*, menurut Andi Rahman (Kepala Sub Bagian Dokumentasi dan Regulasi Perundang-Undangan, Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Tanah Datar), Peraturan Nagari acapkali bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, seperti Peraturan Daerah, Peraturan Pemerintah, maupun undang-undang. Bahkan beberapa peraturan nagari mengatur ketentuan sanksi yang tidak tepat, terutama terdapatnya ketentuan pidana yang tidak diperkenankan menjadi materi muatan peraturan nagari. Lebih menarik lagi misalnya, pada sebuah nagari di daerah Lintau Kabupaten Tanah Datar, terdapat KAN yang membuat aturan mengenai peradilan adat yang dapat menjatuhkan sanksi berupa pemidanaan di penjara nagari. Materi muatan seperti itu bahkan tidak diperbolehkan diatur dalam peraturan nagari. Artinya, tingkat pemahaman perundang-undangan penyelenggara pemerintahan nagari masih bermasalah.

*Kelima*, masih banyak materi yang tidak diatur melalui Peraturan Nagari. Beberapa hal telah diatur terlebih dulu melalui Surat Keputusan Ketua Kerapatan Adat Nagari (KAN) sebagai lembaga yang menyelesaikan perkara-perkara adat di lingkungan nagari. Belum lagi terbatasnya jumlah peraturan nagari disebabkan hal-hal yang telah menjadi adat-kebiasaan menurut perangkat nagari tidak perlu diatur dalam peraturan nagari.

Sebagaimana Kabupaten Tanah Datar, penentuan hak asal usul yang dapat diatur dalam peraturan nagari di Kabupaten Agam masih sulit diwujudkan. Permasalahan yang sama itu muncul karena penentuan hak asal usul ditentukan berdasarkan klasifikasi dari Pemerintahan Daerah Kabupaten Agam. Ketentuan itu cenderung akan menimbulkan pertentangan dengan antara pemerintah daerah dan pemerintah nagari. Namun jika materi muatan peraturan nagari berdasarkan hak asal usul tidak diklasifikasikan oleh pemerintah daerah, maka potensi peraturan nagari berbenturan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi akan mudah terjadi. Sehingga menurut Andi Rahman, Pemerintah Kabupaten Agam menginginkan agar ketentuan adat tidak diformalkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan. Sebab menurut Andi, adat bersifat “hidup” (berkembang) sesuai kondisi masyarakat sebagaimana diyakini orang Minangkabau, “*adaik salingka nagari; pusako salingka kaum* (adat diterapkan selingkar nagari; pusaka berlaku selingkar kaum).” Apalagi jika diformalkan, kekuatan hukum adat pada saat berhadapan dengan rezim hukum nasional akan selalu lemah dan cenderung tumpang tindih dengan peraturan yang lebih tinggi.

Praktik bahwa perangkat pemerintahan nagari belum terbiasa dengan ketentuan positif juga terasa dalam pembentukan peraturan nagari. Menurut Pemerintah Kabupaten Agam dalam beberapa peraturan nagari terkait APB-Nagari, pungutan, tata ruang, dan organisasi pemerintahan nagari yang harus disepakati wali nagari (kepala desa) yang disepakati wali nagari badan permusyawaratan nagari (semacam BPD) harus disampaikan wali

nagari kepada Bupati/Walikota melalui Camat paling lambat 3 (tiga) hari sejak disepakati agar dapat dilakukan evaluasi [Pasal 14 ayat (1) Permendagri Nomor 111/2014]. Dalam praktiknya, evaluasi baru dilakukan setelah peraturan nagari diundangkan, sehingga evaluasi menjadi tidak bermanfaat lagi. Selebihnya apa yang menjadi permasalahan di Kabupaten Tanah Datar juga terjadi pada Kabupaten Agam. Peraturan nagari kerap memuat sanksi yang tidak sebagaimana mestinya, multi tafsir dan sulit diterapkan. Kondisi itu malah membuat peraturan nagari sulit dilaksanakan. Selain itu relasi pemerintah daerah dan pemerintah nagari juga mengalami kesulitan karena penentuan peraturan nagari berbasis hak asal usul kerap dimaknai berbeda oleh pemerintahan nagari sebagai ikut campur urusan adat. Padahal ikut-campur pemerintah daerah lebih disebabkan amanah undang-undang agar peraturan nagari tidak berbenturan dengan hukum positif. Sisi lain yang menjadi dilema adalah persoalan sumber daya manusia yang tidak memahami persoalan peraturan perundang-undangan dan mulai rendahnya pemahaman masyarakat perihal hukum adat karena perkembangan zaman. Beberapa peraturan nagari di Kabupaten Agam menarik untuk disimak seperti peraturan nagari tentang organ tunggal, pasar, pembentukan KAN, jual-beli tanah, ketertiban umum, dan retribusi.

### **3. Penyebab bermasalahnya Materi Muatan Peraturan Nagari**

Salah satu permasalahan peraturan nagari belum berjalan baik adalah penentuan peraturan nagari berdasarkan hak asal usul. Walaupun UU Desa tidak menentukan materi muatan peraturan nagari, namun dari

jenis peraturan nagari dapat coba digagas materi muatan apa yang patut dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Jika pemerintah daerah dapat mengidentifikasi hak asal usul maka persoalan materi muatan tidak akan bermasalah. Setidak-tidaknya menurut UU Desa, Peraturan nagari dapat mengatur perihal berikut ini:

- a. Melaksanakan hukum adat setempat;
- b. Melestarikan nilai-nilai sosial budaya setempat;
- c. Mengelola dan melestarikan sumber daya alam yang dikuasai berdasarkan hukum adat; dan
- d. Menyelesaikan sengketa adat berdasarkan hukum adat setempat dalam wilayahnya yang selaras dengan prinsip hak asasi manusia.

Sedangkan berdasarkan Pasal 19 dan Pasal 103 UU Desa ditentukan bahwa Desa dan Desa Adat mempunyai empat kewenangan, meliputi:

- a. kewenangan berdasarkan hak asal usul. Hal ini berbeda dengan perundang-undangan sebelumnya yang menyebutkan bahwa urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal usul desa.
- b. kewenangan lokal berskala Desa dimana desa mempunyai kewenangan penuh untuk mengatur dan mengurus desanya. Berbeda dengan perundang-undangan sebelumnya yang menyebutkan, urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa.
- c. kewenangan yang ditugaskan oleh pemerintah, pemerintah daerah provinsi, atau pemerintah daerah kabupaten/kota.

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

Kewenangan asal usul dan kewenangan lokal berskala desa bukanlah kewenangan sisa (residu) yang dilimpahkan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota sebagaimana pernah diatur dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Pemerintahan Desa. Sehingga materi muatan peraturan nagari yang berdasarkan dua kewenangan itu dapat ditentukan langsung oleh pemerintahan nagari setelah terlebih dulu pemerintah daerah menentukan mana yang dapat diatur atau tidak oleh pemerintah nagari.

Dalam Pasal 103 UU Desa diatur terkait materi muatan yang menjadi kewenangan desa adat pengaturan dan pelaksanaan pemerintahan berdasarkan susunan asli:

1. pengaturan dan pengurusan ulayat atau wilayah adat;
2. pelestarian nilai sosial budaya Desa Adat;
3. penyelesaian sengketa adat berdasarkan hukum adat yang berlaku di Desa Adat dalam wilayah yang selaras dengan prinsip hak asasi manusia dengan mengutamakan penyelesaian secara musyawarah;
4. penyelenggaraan sidang perdamaian peradilan Desa Adat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
5. pemeliharaan ketenteraman dan ketertiban masyarakat Desa Adat berdasarkan hukum adat yang berlaku di Desa Adat; dan

6. pengembangan kehidupan hukum adat sesuai dengan kondisi sosial budaya masyarakat Desa Adat.

Lebih rinci dari aturan tersebut, Pasal 2 Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, Dan Transmigrasi Nomor 1 Tahun 2015 menjelaskan bahwa materi muatan peraturan desa atau nagari dapat terdiri atas:

1. Pengelolaan tanah kas desa;
2. Pengelolaan tanah desa atau tanah hak milik desa yang menggunakan sebutan setempat;
3. Pengelolaan tanah bengkok;
4. Pengelolaan tanah pecatu;
5. Pengelolaan tanah titisara, dan pengembangan;
6. Peran masyarakat desa.

Bila mengacu pada peraturan menteri di atas artinya materi muatan peraturan nagari sangatlah sederhana. Enam poin tersebut memberi ruang kepada nagari untuk mengatur terkait kekayaan nagari khususnya tanah. Padahal bila dibaca norma yang ada dalam undang-undang dan peraturan pemerintah sebagai peraturan pelaksana, kewenangan yang akan menjadi materi muatan peraturan nagari memberi ruang untuk mengatur lebih banyak hal. Sehingga peraturan perundang-undangan yang tidak sinkron itu membuat pembahasan materi muatan peraturan nagari pada tingkat bawah akhir menimbulkan banyak persoalan dan perdebatan.

Jika hendak menaati peraturan perundang-undangan, semestinya materi muatan peraturan nagari harus diperkuat, diperluas dan diperjelas. Pemerintah daerah yang berwenang menentukan materi muatan

peraturan nagari yang berdasarkan hal asal usul semestinya segera menentukan hal-hal yang dapat diatur nagari. Sehingga peraturan nagari tidak bergantung pada delegasi kewenangan yang diberikan peraturan yang lebih tinggi tetapi juga berkaitan dengan pengakuan terhadap hak asal usul masyarakat nagari.

Membuka ruang agar pemerintahan nagari dapat mengatur dirinya sendiri berdasarkan prinsip-prinsip masyarakat nagari merupakan bagian penting untuk memperkuat pemerintah pada lapisan terbawah. Jikapun terdapat pertentangan antara peraturan nagari dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, maka mekanisme koreksi oleh pemerintahan yang lebih tinggi dapat dilakukan (*executive review*) melalui forum harmonisasi peraturan perundang-undangan. Bahkan terhadap peraturan nagari semestinya dibuka kemungkinan untuk mengajukan pengujian ke Mahkamah Agung (MA, *judicial review*). Pengujian di MA memang masih akan menimbulkan perdebatan karena peraturan nagari tidak termasuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Jikapun dapat dilakukan maka sandaran hukumnya adalah Pasal 8 UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

#### **D. Penutup**

Berdasarkan penjabaran diatas dapat disimpulkan bahwa dalam implementasinya materi muatan peraturan nagari di Kabupaten Tanah Datar dan Kabupaten Agam tidak diatur secara detail melalui peraturan daerah ataupun norma yang lebih tinggi lainnya. Salah satu persoalannya adalah sulitnya menyusun dan mengidentifikasi daftar yang

menjadi kewenangan di tiap-tiap nagari apalagi kewenangan nagari berdasarkan hak asal usul, baik dilihat dari aspek administrasi pemerintahan nagari maupun dalam konteks persoalan adat istiadat.

Pada dasarnya undang-undang desa yang baru tidak menjabarkan bentuk-bentuk kewenangan yang dijalankan oleh Desa secara konkrit. Kewenangan Desa diuraikan hanya secara garis besar dan masih terlalu umum, misalkan untuk mengelola sumber daya Desa, urusan pemerintahan, memilih kepala desa, menetapkan BPD dan perangkat desa lainnya, membentuk peraturan desa, membentuk struktur organisasi perangkat desa; mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan; dan mengelola kelembagaan desa.

Desa juga memiliki kewenangan terkait perencanaan dan pembangunan. Terkait kewenangan ini desa akan merencanakan, melaksanakan, mengawasi dan mengembangkan pembangunan di wilayahnya; mengelola dan memanfaatkan kekayaan desa untuk kesejahteraan masyarakat; dan mendapatkan sumber-sumber pendapatan desa. Untuk desa adat kewenangannya adalah, dalam bidang pemerintahan dan kemasyarakatan berdasarkan hukum adat yang selaras dengan peraturan perundang-undangan. Selanjutnya diusulkan sebagai saran, kewenangan Desa adat meliputi :

- Mengatur dan melaksanakan sistem pemerintahan berdasarkan hukum adat setempat;
- Mengatur dan mengelola sumber daya alam yang dikuasai berdasarkan hukum adat, yang meliputi tanah kas desa, tanah ulayat, hutan adat dan sumber daya alam lainnya;

- Melaksanakan hukum adat setempat;
- Melestarikan nilai-nilai sosial budaya setempat;
- Mengelola dan melestarikan sumber daya alam yang dikuasai berdasarkan hukum adat; dan
- Menyelesaikan sengketa adat berdasarkan hukum adat setempat dalam wilayahnya yang selaras dengan prinsip hak asasi manusia.

Terkait dengan kewenangan nagari berdasarkan hak asal usul maka penulis menyarankan agar pemerintah daerah menggali kembali hak asal usul yang dapat diatur oleh nagari dengan membuat pedoman dan daftar kewenangan nagari berdasarkan hak asal usul melalui peraturan bupati/ walikota dengan mengidentifikasi seluruh kebutuhan "*adat salingka nagari*".

Diperlukan peningkatan kapasitas bagi masyarakat nagari terkait dengan pembentukan peraturan nagari dan juga penyuluhan hukum bagi masyarakat masih sangat diperlukan. Soal pengelolaan aset nagari dengan pemerintahan nagari perlu adanya pengaturan dan batasan yang tegas sehingga mudah menentukan mana aset nagari secara kontekstual, mana pula irisan yang menjadi aset pemerintahan nagari. Sehingga nantinya lebih mudah mengidentifikasi peraturan nagari yang berbasis hak asal usul.

Dalam rangka peningkatan peran masyarakat dan membangun budaya hukum masyarakat maka perlu pengaturan hak asal usul. Akan tetapi, problematikanya adalah apabila dilihat dalam konteks pemerintahan, jika hak asal usul tersebut lebih dikedepankan, penulis memprediksi maka akan berpotensi

memunculkan disharmonisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Pemerintahan Daerah diharapkan dapat membuat ketentuan atau instrumen hukum dalam bentuk Peraturan Daerah terkait perlunya klarifikasi dan evaluasi materi muatan peraturan nagari di daerah. sehingga peraturan nagari yang sudah disusun oleh Pemerintahan Nagari tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan tidak mengganggu kepentingan umum. Artinya sebelum Pemerintahan Nagari mengundangkan Peraturannya harus mendapatkan legalitas atau persetujuan dari Pemerintah Daerah dalam hal ini Bupati/Walikota c.q. Kepala Bagian Hukum Sekretariat Daerah setempat.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku-Buku

- Aslan Noor, 2006. *Konsep Hak Milik Atas Tanah Bagi Bangsa Indonesia; Ditinjau Dari Ajaran Hak Asasi Manusia*, Mandar Maju, Bandung.
- Ateng Syafrudin dan Suprin Na'a, 2010. *Republik Desa Pergulatan Hukum Tradisional Dan Hukum Modern Dalam Desain Otonomi Desa*, Alumni, Bandung.
- Amir Syarifuddin, 1984. *Pelaksanaan Hukum Kewarisan Islam Dalam Lingkungan Adat Minangkabau*, Gunung Agung, Jakarta.
- Bagir Manan, 1993. *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945*, UNSIKA, Karawang.
- Bagir Manan, 1994. *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.
- Bagir Manan, 2001. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum (PSH) FH-UIL, Yogyakarta.
- Bambang Kesowo, 2011. *Keistimewaan Daerah Dalam UUD 1945*, dalam Ni'matul Huda, 2014. *Desentralisasi Asimeteris Dalam NKRI, Kajian Terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus dan Otonomi Khusus*, Nusamedia, Bandung.
- C.F.G. Sunaryati Hartono, 1994. *Penelitian Hukum di Indonesia Pada Akhir Abad Ke-20*, Alumni, Bandung.
- Chairil Anwar, 1997, *Hukum Adat Indonesia: Meninjau Hukum Adat Minangkabau*, Penerbit Rineka Cipta, Jakarta.
- Damsar dan Indrayani, 2016. *Pengantar Sosiologi Perdesaan*, Kencana, Jakarta.
- Darji Darmodiharjo dan Shidarta, 2006. *Pokok-pokok Filsafat Hukum; Apa dan Bagaimana Filsafat Hukum Indonesia*, Gramedia Pustaka, Jakarta.
- Didik Sukriono, 2010. *Pembaharuan Hukum Pemerintah Desa, Politik Hukum Pemerintahan Desa di Indonesia*, Setara Press dan Pusat Kajian Konstitusi Fakultas Hukum Universitas Kanjuruhan, Malang.
- Gunawan Sumodiningrat dan Ali Wulandari, 2016. *Membangun Indonesia dari Desa, Pemberdayaan Desa Sebagai Kunci Kesuksesan Pembangunan Ekonomi untuk Meningkatkan Kesejahteraan Rakyat*, Media Pressindo, Jakarta.
- H.R.T. Sri Soematri Martosoegnwinjo, 2014. *Otonomi Daerah*, Remaja Rosdakarya, Bandung.
- HAW. Wijaya, 2012. *Otonomi Desa, Merupakan Otonomi Yang Asli, Bulat dan Utuh*, Rajawali Pers, Jakarta.
- Jamil Gunawan, 2005. *Desentralisasi, Globalisasi, dan Demokrasi Lokal*, LP3ES, Jakarta.
- Jawahir Thontowi, Irfan Nur Rachman, dkk., 2012. *Aktualisasi Masyarakat Hukum Adat (MHA) Perspektif Hukum dan Keadilan terkait dengan Status MHA dan Hak-hak Konstitusionalnya*, Pusat Penelitian dan Pengkajian Perkara, Pengelolaan Teknologi Informasi dan Komunikasi Kepanitraan dan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta.
- Jimly Asshiddiqie, 2008. *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta.
- Kurnia Warman, 2012. *Hukum Agraria Dalam Masyarakat Majemuk*, Kerjasama HuMa, KITLV- Jakarta, dan Van Vollenhoven Institute, Jakarta.
- M. Rasjid Manggis Dt. Radjo Panghoeloe, 1987. *Sejarah Ringkas Minangkabau dan Adatnya*, Mutiara Sumber Widya, Penabur Benih Kecerdasan, Jakarta.

- M. Silahuddin, 2015. *Desa Membangun Indonesia, Buku 1 Kewenangan Desa dan Regulasi Desa*, Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Republik Indonesia, Jakarta.
- Martamim dkk, 1978, *Sejarah Sumatera Barat*, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Proyek Penerbitan Buku Bacaan, Sastra Indonesia dan Daerah, Jakarta.
- Miftahul Huda, dkk, 2016. *Mewujudkan Desa Inklusif, (Perencanaan Penganggaran Partisipatif Pro Poor dan Responsif Gender)*, Direktorat Jenderal Pendidikan Islam Kementerian Agama, Jakarta.
- Mochtar Naim, 1979. *Merantau Pola Migrasi Suku Minangkabau*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.
- Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibdrahim dalam Dasril Radjab, 2005. *Hukum Tata Negara Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta.
- Moh. Yamin, 1971. *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945, Jilid 1*, Siguntang, Jakarta.
- Muhadam Labolo, 2015. *Dinamika Politik dan Pemerintahan Lokal*, Ghalia Indonesia dan Anggota IKAPI, Bogor.
- Nata Irawan, 2017. *Tata Kelola Pemerintahan Desa Era UU Desa*, Direktorat Jenderal Bina Pemerintahan Desa Kementerian Dalam Negeri dengan Yayasan Pustaka Obor Indonesia, Jakarta.
- Ni'matul Huda, 2005. *Otonomi Daerah (Filosofi, Sejarah Perkembangannya dan Problematika)*, cetakan pertama, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Ni'matul Huda, 2015. *Hukum Pemerintahan Desa, Dalam Konstitusi Indonesia Sejak Kemerdekaan Hingga Era Reformasi*, Setara Press, Malang.
- Noer Fauzi Rachman dan Mia Siscawati, 2014. *Masyarakat Hukum Adat Adalah Penyanggah Hak Subjek Hukum, dan Pemilik Wilayah Adatnya, Memahami secara Kontekstual Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia atas Perkara Nomor 35/PUU-X/2012*, INSISTPress, Jakarta.
- Roeslan Saleh, 1978. *Penjabaran Pancasila dan UUD 1945 Dalam Perundang-undangan*, Aksara Baru, Jakarta.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2001. *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Penerbit PT Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Soetandyo Wignjosoebroto, 2005. *Pasang Surut Otonomi Daerah, Sketsa Perjalanan 100 Tahun*, Institute for Local Development dan Yayasan Tifa, Jakarta.
- Soetardjo Hadikoesoemo, 1984. *Desa*, Balai Pustaka, Jakarta.
- Sujamto, 1988. *Daerah Istimewa Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Bina Aksara, Jakarta.
- Sulistiyowati Irinato & Shidarta (Ed), 2009. *Metode Penelitian Hukum, Konstelasi dan Refleksi*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta.
- Zenwen Pador, 2002. *Kembali Ke Nagari : Batuka Baruak Jo Cigak?*, Lembaga Bantuan Hukum (LBH) Padang, Padang.

### Penelitian, Kajian, dan Jurnal

- Database kasus tanah ulayat LBH-Padang Tahun 2008.
- Emalisa, 2005, *Proses Restrukturisasi Sistem Pemerintahan Nagari Di Sumatera Barat*, Thesis, Sekolah Pascasarjana Institut Pertanian Bogor, Bogor.
- Enrico Simanjuntak, 2016. *Pengujian Peraturan Daerah dan Peraturan Desa Pasca Perubahan UU Pemerintahan Daerah dan UU Desa*, Jurnal Konstitusi Vol. 13, Nomor 3, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta.
- Ranni Emilia, 1996. *Mitos Rantau Kontemporer*, Jurnal Genta Budaya, No 4 Tahun 1, Yayasan Genta Budaya Sumatera Barat, Padang.
- Saldi Isra dkk, 2011, *Otonomi Nagari Dalam Penguasaan Sumber Daya Alam di Nagari*, Laporan Penelitian, Kerjasama Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO) dengan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia, Padang.
- Susi Fitria Dewi, 2006. *Konflik dalam Pemerintahan Nagari: Penelitian di Nagari Padang Sibusuk Kabupaten Sawahlunto Sijunjung Sumatera Barat*, Jurnal Demokrasi Vol. V No. 1.

### Website

[https://id.wikipedia.org/wiki/Daftar\\_nagari\\_di\\_Sumatera\\_Barat](https://id.wikipedia.org/wiki/Daftar_nagari_di_Sumatera_Barat)

### Peraturan Perundang-undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2014 tentang Dana Desa yang Bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2015 tentang Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 111 Tahun 2014 tentang Pedoman Teknis Peraturan di Desa.

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.

Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 2 Tahun 2007 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Nagari.