

## KEDUDUKAN PERATURAN NAGARI BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 6 TAHUN 2014 TENTANG DESA

RITA ADRIANI

Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Sumatera Barat  
rita.adriani99@gmail.com

**Abstract:** *Nagari regulations are stipulated by the village head after being discussed and agreed with the village consultative body as a legal and policy framework for administering village governance and village development. This is what will be discussed in this article, regarding the extent to which the position of Nagari Regulations is based on Law Number 6 of 2014 concerning Villages. The method used in this research is normative legal research. The results of the study concluded that the substance of the village regulation contained material on the implementation of village government authority and further elaboration of higher laws and regulations. The existence of the nagari regulations received a strong legal basis after the existence of the Village Regulations was again recognized as statutory regulations based on Law Number 6 of 2014 concerning Villages which specifically regulates Village Regulations. Nagari regulations that were formed in the context of carrying out village government functions, among others, have been regulated in Law no. 6 of 2014 concerning Villages, such as: draft Village Expenditure Revenue Budget (APBDes), Medium Term Development Plan (RPJM) and Village Government Work Plan (RKPD), establishment of Village Owned Enterprises (BUMDes).*

**Keywords:** *Position, Nagari Regulations, Village Law.*

**Abstrak:** Nagari sebagai nama lain dari Desa terdapat di Provinsi Sumatera Barat. Peraturan Nagari ditetapkan oleh kapalo nagari setelah dibahas dan disepakati bersama badan permusyawaratan nagari merupakan kerangka hukum dan kebijakan dalam penyelenggaraan pemerintahan nagari dan pembangunan nagari. Hal ini lah yang akan dibahas dalam artikel ini, terkait sejauh mana kedudukan Peraturan Nagari berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif. Hasil penelitian disimpulkan bahwa substansi peraturan nagari berisikan materi muatan pelaksanaan kewenangan pemerintahan nagari dan penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Keberadaan peraturan nagari mendapatkan dasar hukum yang kuat paska keberadaan Peraturan Desa kembali diakui sebagai peraturan perundang-undangan berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa yang di dalamnya mengatur khusus mengenai Peraturan Desa. Peraturan Nagari yang dibentuk dalam rangka menjalankan fungsi pemerintahan nagari, diantaranya telah diatur dalam UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa, seperti: rancangan Anggaran Pendapatan Belanja Desa (APBDes), Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) dan Rencana Kerja Pemerintah Desa (RKPD), pendirian Badan Usaha Milik Desa (BUMDes).

Kata Kunci: Kedudukan, Peraturan Nagari, UU Desa.

### A. Pendahuluan

Negara Republik Indonesia adalah Negara Kesatuan berbentuk Republik. Dalam Pasal 18 ayat (1) Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) dinyatakan “*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 dengan undang-undang.*” Selanjutnya dalam Pasal 18 ayat (2) dinyatakan “*Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.*” Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah dalam Pasal 2 ayat (2) menyebutkan “*Daerah kabupaten/kota dibagi atas Kecamatan dan Kecamatan dibagi atas kelurahan dan/atau Desa.*” Oleh karena

itu, pemerintahan desa merupakan suatu sistem dari sistem penyelenggaraan pemerintahan nasional yang kedudukannya sebagai satuan pemerintahan daerah terendah (Manan, 2010).

Selanjutnya, untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat tersebut, desa memerlukan peraturan yaitu Peraturan Desa yang dibentuk untuk mengefektifkan implementasi kewenangan tersebut (Sunarno, 2016). Di Provinsi Sumatera Barat, istilah peraturan desa pada pemerintahan Nagari disebut dengan Peraturan Nagari (Perna). Peraturan Nagari mempunyai arti penting dan 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.

Daerah Minangkabau terdiri atas banyak nagari. Nagari ini merupakan daerah otonom dengan kekuasaan tertinggi di Minangkabau. Tidak ada kekuasaan sosial dan politik lainnya yang dapat mencampuri adat di sebuah nagari. Nagari yang berbeda akan mungkin sekali mempunyai tipikal adat yang berbeda. Tiap nagari dipimpin oleh sebuah dewan yang terdiri dari pemimpin suku dari semua suku yang ada di nagari tersebut. Dewan ini disebut dengan Kerapatan Adat Nagari (KAN). Dari hasil musyawarah dan mufakat dalam dewan inilah sebuah keputusan dan peraturan yang mengikat untuk nagari itu dihasilkan. Faktor utama yang menentukan dinamika masyarakat Minangkabau adalah terdapatnya kompetisi yang konstan antar nagari, kaum-keluarga, dan individu untuk mendapatkan status dan prestise. Oleh karenanya setiap kepala kaum akan berlomba-lomba meningkatkan prestise kaum-keluarganya dengan mencari kekayaan (berdagang) serta menyekolahkan anggota kaum ke tingkat yang paling tinggi (Pipi Oktavia, 2014)

Pembentukan suatu nagari sejak dahulunya telah dikenal dalam istilah pepatah yang ada pada masyarakat adat Minang itu sendiri yaitu Dari Taratak manjadi Dusun, dari Dusun manjadi Koto, dari Koto manjadi Nagari, Nagari ba Panghulu. Jadi dalam sistem administrasi pemerintahan di kawasan Minang dimulai dari struktur terendah disebut dengan Taratak, kemudian berkembang menjadi Dusun, kemudian berkembang menjadi Koto dan kemudian berkembang menjadi Nagari (Mardika, 2018). Biasanya setiap nagari yang dibentuk minimal telah terdiri dari 4 suku yang mendomisili kawasan tersebut. Selanjutnya sebagai pusat administrasi nagari tersebut dibangunlah sebuah Balai Adat sekaligus sebagai tempat pertemuan dalam mengambil keputusan bersama para penghulu di nagari tersebut (Tegnan, 2015).

Nagari sebagai kesatuan masyarakat hukum adat dalam daerah Provinsi Sumatera Barat yang terdiri dari himpunan beberapa suku yang mempunyai wilayah tertentu batas-batasnya, mempunyai harta kekayaan sendiri, berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dalam memilih pimpinan pemerintahannya. Nagari juga merupakan kesatuan keluarga yang lebih besar dari suku, nagari biasanya terdiri dari lebih kurang 4 (empat) suku yaitu keluarga besar yang setali darah dari beberapa paruik menurut garis keturunan ibu (Panuh, 2015). Secara historis pemerintahan nagari merupakan sebuah pemerintahan tradisional yang diperintah oleh penghulu-penghulu suku yang memiliki kewenangan yang sama derajatnya yang tergabung dalam sebuah kerapatan adat. Penghulu-penghulu tersebut dibantu oleh para manti (orang cerdik yang dipercaya oleh penghulu), malin (alim ulama), dan dubalang (hulubalang/keamanan).

Pemerintahan Nagari sebagai pemerintahan terendah yang menggantikan Pemerintahan Desa merupakan kesatuan masyarakat hukum adat dalam daerah Provinsi Sumatera Barat. Terdiri dari himpunan beberapa suku yang mempunyai wilayah dengan batas-batas tertentu, mempunyai kekayaan sendiri, berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya dan memilih pimpinan pemerintahannya (Syahril, 2019). Peraturan Nagari adalah perundang-undangan yang ditetapkan oleh Wali Nagari setelah dibahas dan disepakati bersama badan permusyawaratan Nagari. Frase “peraturan Nagari adalah peraturan perundang-undangan” menandakan bahwa peraturan Nagari sebagai suatu norma hukum yang menjadi bagian dalam sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia. Suatu sistem tentunya, terdiri dari

beberapa elemen seperti norma hukum yang tersusun secara hierarkis. Maka seharusnya, peraturan Nagari dalam hal ini, berada pada salah satu jenjang norma hukum tersebut.

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. Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU 12/2011), Peraturan Desa tidak lagi dinyatakan secara eksplisit sebagai salah satu jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (1). Hal ini berbeda dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebelum berlakunya UU 12/2011 tersebut, yang dalam 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.

Keberadaan Peraturan Desa kembali diakui sebagai peraturan perundang-undangan berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa yang di dalamnya mengatur khusus mengenai Peraturan Desa. Defenisi Peraturan Desa dalam UU No. 6 Tahun 2014 adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Kepala Desa setelah dibahas dan disepakati bersama Badan Permusyawaratan Desa. Badan Permusyawaratan 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. Di Provinsi Sumatera Barat, Istilah BAMUS dinamakan BAMUS (Badan Musyawarah) Nagari/Badan Permusyawaratan Rakyat Nagari.

## B. Metodologi Penelitian

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian kepustakaan (*library research*). Studi ini adalah penelitian hukum normatif (Sugiyono, 2008) terhadap UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa. Pendekatan yang dipakai adalah doktrin hukum (Soerjono Soekanto, 2003), yaitu eksistensi Peraturan Nagari dalam peraturan perundang-undangan. Bahan Hukum Primer yang digunakan dalam studi ini terdiri dari Undang-Undang Dasar Neragara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa serta Peraturan Pelaksananya, dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 111 Tahun 2014 tentang Pedoman Teknis Peraturan Di Desa. Studi ini menggunakan pendekatan Peraturan Perundang-Undangan (*statute approach*), artinya pendekatan peraturan perundang-undangan yang dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan yang terkait dengan permasalahan hukum yang diteliti. Kemudian juga menggunakan pendekatan Konseptual (*conceptual approach*), yaitu menggunakan pandangan teoritik dalam mengkonsepsikan permasalahan hukum yang tidak diatur dalam peraturan hukum yang ada. Bahan hukum sekunder yang digunakan adalah dokumen atau bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer seperti buku-buku, artikel, jurnal, hasil penelitian, makalah dan lain sebagainya yang relevan dengan permasalahan yang akan dibahas. Kemudian Bahan hukum tersier sebagai bahan hukum yang memberikan petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, seperti kamus, maupun ensiklopedi. Bahan hukum yang diperoleh akan dianalisis secara kualitatif, yaitu analisis yang dilakukan dengan cara memahami dan merangkai bahan hukum yang telah dikumpulkan dan disusun secara sistematis dan diuraikan dengan kalimat yang teratur, runtut, dan logis, kemudian ditarik kesimpulan.

### C. Hasil dan Pembahasan

Peraturan Desa kembali diakui sebagai peraturan perundang-undangan berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Pemerintah Desa dijalankan oleh Kepala Desa atau yang disebut dengan nama lain dibantu perangkat Desa sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Desa. Pemerintah Desa yang dimaksud dalam undang-undang terdiri Pemerintah Desa yang meliputi Kepala Desa, Perangkat Desa dan BPD. Kemudian teknis pembuatan Perdes diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 111 Tahun 2014 Tentang Pedoman Teknis Peraturan Di Desa (Permendagri No. 111 Tahun 2014). Dalam UU No. 6 Tahun 2014 disebutkan Peraturan Desa adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Kepala Desa setelah dibahas dan disepakati bersama BPD. Tidak masuknya Peraturan Desa dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan menimbulkan suatu kerancuan dan perdebatan mengenai bagaimana kedudukan peraturan desa setelah berlakunya UU No. 12 Tahun 2011. Peraturan Nagari sangat penting sekali, salah satu yang diatur dalam Peraturan Nagari itu adalah mengenai kewenangan nagari diantaranya dalam membuat Anggaran Pendapatan dan Belanja Nagari.

Menurut (Asshiddiqie, 2006), peraturan desa tidak perlu dimasukkan ke dalam kategori peraturan perundang-undangan negara. Peraturan desa tidak dapat dipersamakan dengan pengertian peraturan daerah, mengingat pemerintahan desa berbeda dengan pemerintahan daerah. Pemerintahan desa berangkat dari konsep kehidupan masyarakat berbentuk komunitas yang dapat mengurus dirinya sendiri. Masyarakat desa merupakan *self-governing communities (zelfbestuur gemeenschap)* yang menjadi unit-unit kegiatan masyarakat di luar pengertian formal daya jangkau organisasi negara. Pendapat (Asshiddiqie, 2003) lebih mengarahkan desa pada format aslinya yang menjalankan pemerintahan dengan otonomi asli. Pelaksanaan pemerintahan desa berdasarkan pada hukum adat yang menyesuaikan kesatuan masyarakat hukum adat masing-masing. Sifat hukum adat sendiri berbentuk hukum yang tidak tertulis dalam artian bahwa, hukum adat berbeda dengan peraturan perundang-undangan yang bersifat formal. Maka, dengan pemahaman tersebut lebih tepat jika peraturan desa tidak masuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Pendapat berbeda disampaikan oleh (MD, 2006) berkaitan dengan peraturan desa bahwa pemerintahan desa membuka peluang bagi berlakunya hukum adat yang telah hidup. Terlebih, dalam Pasal 104 UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa parlemen desa berfungsi mengayomi adat istiadat. Pada implementasinya bisa saja penguasaan adat istiadat dalam peraturan desa sehingga hukum adat muncul menjadi hukum di tingkat desa. UU No. 12 Tahun 2011 tidak mencantumkan peraturan desa/Nagari dalam hierarki peraturan perundang-undangan, terjadi ketidakjelasan bagi peraturan Nagari. Baik itu secara status hukum, kekuatan mengikat bagi peraturan Nagari, dan kedudukan peraturan desa dalam hierarki peraturan perundang-undangan menjadi tidak jelas, sementara di sisi lain pemerintahan desa memiliki kewenangan untuk mengatur urusan rumah tangga sendiri (Huda, 2009).

Pasal 8 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 menyebutkan bahwa jenis peraturan perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat. Selanjutnya dijelaskan bahwa peraturan perundang-undangan tersebut diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum yang mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan. Ketentuan dalam Pasal 8 ayat (1) tersebut mencantumkan frasa “kepala desa atau yang setingkat” dapat diartikan bahwa yang termasuk disini adalah peraturan kepala desa atau yang setingkat sebagai produk hukum pemerintahan desa yang diakui sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan.

Penghapusan peraturan desa dalam hierarki peraturan perundang-undangan menimbulkan kerancuan terhadap status peraturan desa yang diakui sebagai peraturan perundang-undangan namun tidak termasuk dalam jenis dan hierarki norma hukum. Jika kita mendasarkan bahwa secara struktural pemerintahan membutuhkan produk hukum untuk mengatur, maka tidak mengakui produk hukum pemerintahan desa sama artinya dengan tidak mengakui eksistensi pemerintahan desa sebagai bagian dari struktural terendah. (Hamzah, 2018) dalam rapat panitia khusus rancangan undang-undang pembentukan peraturan perundang-undangan menyampaikan bahwa: “Manakala peraturan desa tidak diatur, tidak dicantumkan dalam RUU, pertama-tama akan terjadi tabrakan peraturan perundang-undangan antara UU Nomor 32 Tahun 2004 dengan UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan itu sendiri. Dan ini tidak boleh apabila terjadi *botsing regeling*. Tatkala pemerintahan desa diakui dalam UU No. 32 Tahun 2004, sedangkan tidak diatur dalam RUU Pembentukan Peraturan Perundang- undangan, maka berarti kita membangun suatu *norm less government*, yakni suatu pemerintahan yang tidak memiliki norma.”

Betapa pentingnya peraturan desa kemudian untuk diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, terkhusus implikasinya adalah benturan antar peraturan dan pemerintahan tanpa norma. Pemahaman yang kemudian dibangun adalah secara hierarki peraturan perundang-undangan didasarkan pada hierarki struktural, yang menggambarkan susunan lembaga negara/pemerintahan yang berwenang dalam penyelenggaraan pemerintahan. Di sisi lain, dalam pengaturannya juga mengakui hierarki secara fungsional, yang artinya pengakuan berdasarkan kewenangan delegasi, suatu undang-undang dapat menentukan pengaturan lebih lanjut materi tertentu dengan peraturan perundang-undangan yang tidak terdapat dalam hierarki struktural. Inilah yang menurut Jimly Asshidiqie biasa disebut hierarki fungsional yang didasarkan ada prinsip “*delegation and sub-delegation of rule-making power*” (Manan, 2017).

Lahirnya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa sebagai peraturan perundang-undangan baru yang mengatur pemerintahan desa setidaknya membawa perubahan pada kedudukan pemerintahan desa. Desa yang mendapatkan hak otonomi kemudian digolongkan menjadi dua macam otonomi, yaitu: pertama, otonomi yang didasarkan pada konsep desentralisasi; kedua, otonomi yang didasarkan pada konsep otonomi asli. Inilah yang kemudian disebut dengan penggabungan dalam konstruksi pengaturannya antara *self-governing community* dan *local self government* (Sakti, 2016). Jika membandingkan dengan peraturan perundang-undangan yang sebelumnya, tentu kedudukan pemerintahan Nagari saat ini semakin jelas secara struktural, yakni sebagai pemerintahan struktural terendah dalam kekuasaan negara. Kedudukan yang tegas tersebut, secara hukum dapat dilihat dari pengaturan pemerintahan desa yang sebelumnya hanya menjadi bagian dari pengaturan pemerintahan di daerah melalui Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah kemudian diatur tersendiri dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Peraturan Nagari selama ini diakomodir melalui pemahaman hierarki fungsional dalam peraturan perundang-undangan karena pemerintahan desa secara fungsional diberikan kewenangan untuk membentuk produk hukum yang bersifat mengatur. Namun, menurut penulis, bahwa ketika pemerintahan Nagari diberikan otonomi dan masuk dalam struktur pemerintahan terendah dalam kekuasaan negara, maka pengakuan atas produk hukum pemerintahan terendah tersebut tidak hanya mendapatkan pengakuan secara fungsional, akan tetapi juga secara struktural yang mendasarkan pada pemahaman bahwa jenis peraturan perundang-undangan yang berbasis pada struktural pemerintahan yang menjadi prinsip utama dalam sistem norma hukum di Indonesia. Secara teori norma hukum, peraturan Nagari dapat digolongkan sebagai peraturan otonom (*Autonome Satzung*) yang dibentuk berdasarkan atribusi kewenangan (*attribute van wetgevingsbevoegdheid*), dimana kewenangan untuk membentuk peraturan perundang-undangan tersebut diberikan oleh *Grondwet* (Undang-Undang Dasar) atau *Wet* (Undang-Undang), kepada suatu lembaga negara/pemerintahan. Dalam hal ini pemberian kewenangan tersebut melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa (Indrati, 2007).

Peraturan otonom, selanjutnya secara lebih teknis akan dijalankan melalui peraturan pelaksana (*Verordnung*). Peraturan pelaksana kemudian dibentuk berdasarkan kewenangan delegasi, yakni pelimpahan kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kepada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah, baik pelimpahan dinyatakan dengan tegas maupun tidak. Peraturan desa yang menjadi peraturan otonom kemudian akan dilaksanakan dengan peraturan kepala desa sebagai peraturan pelaksanaannya. Sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 69 ayat (12) UU No. 6 Tahun 2014 bahwa dalam pelaksanaan peraturan desa, kepala desa menetapkan peraturan kepala desa sebagai aturan pelaksanaannya. Pemerintahan Nagari yang menjadi organisasi struktural otonom untuk menjalankan roda pemerintahan, atas nama otonomi berwenang untuk membentuk suatu peraturan di tingkatan Nagari. Peraturan desa sebagai produk hukum pemerintahan desa menjadi suatu norma hukum yang berlaku, tidak dapat dilepaskan dari sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia. Setidaknya, kedudukan peraturan Nagari akan mencerminkan bagaimana otonomi Nagari yang melekat pada desa secara tegas diatur dalam peraturan perundang-undangan (Soeprapto, 2002).

Selain itu (Indrayana, 2002), berpendapat bahwa pemberian otonomi bukan hanya sekedar persoalan penambahan jumlah urusan atau persoalan perimbangan keuangan antara Pusat dan Daerah, akan tetapi yang penting adalah: (1) adanya otoritas (*authority*) yang secara esensial menimbulkan hak untuk mengatur dan mengurus otonomi daerah, (2) Pemerintah Daerah dan segenap lembaga-lembaga Daerah memiliki full authority, full responsibility dan *full accountability*, dan (3) Tak ada lagi problem birokrasi klasik dan pemerintahan sentralistik. Keterkaitan antara otonomi desa dan kedudukan peraturan desa dapat dilihat dengan menghubungkan antara peraturan yang mengatur otonomi desa yaitu, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, dan sistem peraturan perundang-undangan yang diatur melalui UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Politik hukum yang diambil dari sebuah pergulatan politik yang panjang, sekaligus perdebatan pemikiran untuk menjadikan desa sebagai basis pembangunan kualitas kehidupan melahirkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Tolak ukur utama perdebatan tentang desa adalah pada kewenangannya antara tersentralisasi dan desentralisasi. Di sisi lain, UU Desa lahir di tahun politik yang sangat mungkin menjadi komoditas politik, karena partai-partai politik ingin meraup suara pemilih di pedesaan dengan mengakomodir tuntutan masyarakat dan aparatur desa untuk menarik simpati masyarakat di desa. Keputusan akhir terhadap pemerintahan desa jatuh pada konsep desentralisasi bagi pemerintahan desa pada umumnya, otonomi asli yang melekat pula hak asal usul dimana pemerintahan desa dijalankan berdasarkan susunan asli dalam desa adat, dan dekonsentrasi bagi wilayah setingkat desa yang menjadi wilayah administratif, yaitu kelurahan. Atas nama otonomi, maka, diberikan kewenangan untuk mengatur urusan pemerintahan desa dan kewenangan untuk membuat suatu peraturan untuk menjalankan kewenangan tersebut (Pardiyanto, 2017).

Pada pelaksanaan otonomi desa, kewenangan pembentukan peraturan di tingkat desa didelegasikan kepada Badan Permusyawaratan Desa melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Dalam UU tersebut definisi peraturan desa adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh kepala desa setelah dibahas dan disepakati bersama badan permusyawaratan desa. Terlihat dalam definisi tersebut, terdapat dua organ pemerintahan desa yang secara bersama membentuk peraturan desa, yaitu: pertama, kepala desa yang berhak untuk mengusulkan rancangan peraturan desa dan berwenang untuk menetapkan peraturan desa; kedua badan permusyawaratan desa yang berhak mengusulkan rancangan peraturan desa dan memiliki fungsi membahas dan menyepakati rancangan peraturan desa.

Peraturan Nagari ditetapkan oleh kepala desa setelah dibahas dan disepakati bersama badan permusyawaratan desa merupakan kerangka hukum dan kebijakan dalam penyelenggaraan pemerintahan desa dan pembangunan desa. Secara tegas, substansi peraturan desa berisikan materi muatan pelaksanaan kewenangan pemerintahan desa dan penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Peraturan Nagari yang dibentuk dalam rangka menjalankan fungsi pemerintahan desa, diantaranya telah diatur dalam UU No. 6

Tahun 2014 tentang Desa, seperti: rancangan Anggaran Pendapatan Belanja Desa (APBDes), Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) dan Rencana Kerja Pemerintah Desa (RKPD), pembentukan Badan Usaha Milik Desa (BUMDes). Selain itu dikenal adanya peraturan desa adat yang dibentuk dalam rangka menjaga dan mengembangkan kehidupan sosial masyarakat hukum adat berdasarkan adat masing-masing desa. (Pipi Oktavia, 2014).

Secara umum, berdasarkan UU No. 6 Tahun 2014 kewenangan Nagari meliputi kewenangan di bidang penyelenggaraan pemerintahan Nagari, pelaksanaan pembangunan Nagari, pembinaan kemasyarakatan Nagari, dan pemberdayaan masyarakat Nagari berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan adat istiadat Nagari. Lebih lanjut dijabarkan kewenangan pemerintah Nagari, yaitu: kewenangan berdasarkan hak asal usul, kewenangan lokal berskala Nagari, kewenangan yang ditugaskan oleh pemerintah, pemerintah daerah provinsi, atau pemerintah daerah kabupaten/kota; dan kewenangan lain yang ditugaskan oleh pemerintah, pemerintah daerah provinsi, atau pemerintah daerah kabupaten/kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Selanjutnya PP No. 43 Tahun 2014 menyebutkan Kewenangan Nagari berdasarkan hak asal usul, meliputi: sistem organisasi masyarakat adat, pembinaan kelembagaan masyarakat, pembinaan lembaga dan hukum adat, pengelolaan tanah kas desa; dan pengembangan peran masyarakat desa. Selanjutnya, kewenangan lokal berskala desa paling sedikit terdiri atas kewenangan: pengelolaan tambatan perahu, pengelolaan pasar desa, pengelolaan tempat pemandian umum, pengelolaan jaringan irigasi, pengelolaan lingkungan permukiman masyarakat desa, pembinaan kesehatan masyarakat dan pengelolaan pos pelayanan terpadu, pengembangan dan pembinaan sanggar seni dan belajar, pengelolaan perpustakaan desa dan taman bacaan, pengelolaan embung desa, pengelolaan air minum berskala desa, dan pembuatan jalan desa antar permukiman ke wilayah pertanian. Selain kewenangan sebagaimana dimaksud, menteri dapat menetapkan jenis kewenangan Desa sesuai dengan situasi, kondisi, dan kebutuhan lokal.

Kewenangan pemerintahan desa yang telah datur dalam peraturan perundang-undangan, secara tidak langsung membatasi materi muatan yang akan menjadi substansi dari peraturan desa. Begitu pula dengan cakupan pemberlakuan peraturan desa akan dibatasi dengan wilayah hukum yang berada dibawah pemerintahan desa. Peraturan desa sebagai suatu produk hukum pemerintahan desa dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, sekiranya memiliki kedudukan yang tegas sejalan dengan pilihan politik hukum yang diambil adalah memberikan hak otonomi kepada pemerintahan desa (Putra, 2018).

Mengacu kepada Peraturan Menteri Desa No. 1 Tahun 2015 tentang Pedoman Kewenangan Berdasarkan Hak Asal Usul dan Kewenangan Lokal Berskala Desa, pengertian 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. Pasal 24 Peraturan Menteri Desa mengatur sebagai berikut: 1) Kewenangan berdasarkan hak asal usul dan kewenangan lokal berskala Desa ditetapkan dengan Peraturan Desa; dan 2) Peraturan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menjadi dasar bagi kebijakan, program, dan administrasi Desa dalam bidang penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan Pembangunan Desa, Pembinaan Kemasyarakatan Desa, dan Pemberdayaan Masyarakat Desa.

Meskipun UU No. 12 Tahun 2011 dipandang lebih sempurna daripada UU No. 10 Tahun 2004, namun pada kenyataannya masih ditemukan problematika dalam penerapan hierarki peraturan perundang-undangan. dalam UU No. 12 Tahun 2011 diantaranya adalah kedudukan Peraturan Desa yang tidak dicantumkan dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Padahal, UU No. 6 Tahun 2014 juga telah mengamanatkan bahwa Desa memiliki kewenangan untuk menyusun Peraturan Desa. Pasal 69 ayat (1) UU No. 6 Tahun 2014 menetapkan bahwa terdapat 3 (tiga) jenis peraturan di Desa terdiri dari Peraturan Desa, Peraturan Bersama Kepala Desa, dan Peraturan Kepala Desa. Berdasarkan 3 (tiga) jenis peraturan tersebut, hanya 2 (dua) jenis peraturan yang wajib diundangkan dalam Lembaran Desa dan Berita Desa oleh Sekretaris Desa yaitu Peraturan Desa dan Peraturan Kepala Desa. Artinya, secara teoritis, berdasarkan

karakteristik dan pembentukannya maka Peraturan Desa termasuk ke dalam kategori peraturan perundang-undangan (*regeling regel*) (Zaka Firma Aditya dan M. Reza Winata, 2018). Dalam Pasal 8 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 jenis peraturan perundang-undangan lain yang diakui diantaranya adalah peraturan kepala desa atau yang setingkat. Sehingga peraturan desa berdasarkan UU No. 12 Tahun 2011 tidak masuk dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan, namun yang diakui adalah peraturan kepala desa/atau yang setingkat.

Sealnjutnya Pasal 69 ayat (12) UU No. 6 Tahun 2014 dinyatakan dalam pelaksanaan Peraturan Desa, Kepala Desa menetapkan Peraturan Kepala Desa sebagai aturan pelaksanaannya. Artinya, Peraturan Kepala Desa merupakan peraturan pelaksana dari Peraturan Desa. Di dalam ilmu perundang-undangan dikenal adanya teori hierarki. Teori Hierarki merupakan teori yang menyatakan bahwa sistem hukum disusun secara berjenjang dan bertingkat-tingkat seperti anak tangga. Hubungan antara norma yang mengatur perbuatan norma lain dan norma lain tersebut disebut sebagai hubungan super dan sub-ordinasi dalam konteks spasial (Kelsen, 2007). Norma yang menentukan perbuatan norma lain adalah superior, sedangkan norma yang melakukan perbuatan disebut norma inferior. Oleh sebab itu, perbuatan yang dilakukan oleh norma yang lebih tinggi (superior) menjadi alasan validitas keseluruhan tata hukum yang membentuk satu kesatuan.

Berdasarkan hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2011 maka UUD NRI Tahun 1945 dijadikan sebagai norma dasar (*basic norm*) sebagaimana menurut Kelsen atau aturan dasar negara (*Staatsgrundgesetz*) sebagaimana pandangan Nawiasky. Sehingga Ketetapan MPR hingga Peraturan Daerah Kabupaten/Kota tidak boleh bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945. Menurut Ni'matul Huda, apabila peraturan perundang-undangan yang lebih rendah bertentangan dengan di atasnya, maka peraturan tersebut dapat dituntut untuk dibatalkan atau batal demi hukum (*van rechtswegenietig*). Walaupun Peraturan Desa tidak masuk dalam hierarki norma UU No. 12 Tahun 2011, bukan berarti Peraturan Desa tidak dapat dikatakan sebagai peraturan perundang-undangan. Peraturan Desa kembali diakui dalam UU No. 6 Tahun 2014. Dalam Pasal 1 ayat (7) definisi Peraturan Desa disebutkan adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Kepala Desa setelah dibahas dan disepakati bersama Badan Permusyawaratan Desa. Kemudian disebutkan ketentuan jenis peraturan di desa terdiri atas Peraturan Desa, peraturan bersama Kepala Desa, dan peraturan Kepala Desa (Perkades).

Namun meskipun Peraturan Desa diakui dalam UU No. 6 Tahun 2014, kedudukan Peraturan Desa sebagai peraturan perundang-undangan menemui ketidakpastian hukum. Artinya UU No. 12 Tahun 2011 seharusnya menegaskan kewenangan yang diberikan oleh UU No. 6 Tahun 2014. Karena UU No. 12 Tahun 2011 merupakan pengaturan pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Dengan kata lain segala jenis dan bentuk peraturan perundang-undangan seharusnya tunduk pada UU No. 12 Tahun 2011 baik secara formil maupun materil. Sementara UU No. 6 Tahun 2014 adalah UU yang mengatur tentang Desa, dimana di dalam UU tersebut banyak materi pengaturan terkait Desa, sedangkan materi mengenai peraturan di desa hanya merupakan bagian yang diatur dalam UU No. 6 Tahun 2014.

#### **D. Penutup**

Peraturan Nagari sebagai sebuah produk politik, pembentukannya 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. Maka, terbukanya peluang bagi masyarakat desa untuk berpartisipasi atasnama demokrasi menunjukkan kedaulatan rakyat hadir dalam penyelenggaraan pemerintahan Nagari. Keberadaan peraturan nagari mendapatkan dasar hukum yang kuat paska keberadaan Peraturan Desa kembali diakui sebagai peraturan perundang-undangan berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa yang di dalamnya terdapat pengaturan mengenai Peraturan Desa. Peraturan Nagari yang dibentuk dalam rangka

menjalankan fungsi pemerintahan desa, diantaranya telah diatur dalam UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa, seperti: rancangan Anggaran Pendapatan Belanja Desa (APBDes), Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) dan Rencana Kerja Pemerintah Desa (RKPD), pembentukan Badan Usaha Milik Desa (BUMDes). Keberadaan Peraturan Desa/Nagari tidak termasuk dalam jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan sebagaimana diatur Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Namun Peraturan Desa/Peraturan Nagari diakui kembali dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Dalam konteks ini terjadi ketidakpastian hukum terkait eksistensi Peraturan Desa/Peraturan Nagari dalam tatanan hukum di Indonesia, dimana menurut UU No. 12 Tahun 2011 Peraturan Desa/Peraturan Nagari tidak bisa digolongkan kepada jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan sedangkan UU No. 6 Tahun 2014 mengakui dan memberikan kewenangan.

### Daftar Pustaka

- Asshiddiqie, J. (2003) 'Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat Uud Tahun 1945', *Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII*, pp. 14–18.
- Asshiddiqie, J. (2006) 'Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi', p. 205.
- Hamzah (2018) *Hubungan Eksekutif Dengan Legislatif Daerah Dan implikasi Hukumnya*. Makasar: Pascasarjana UNHAS.
- Huda, N. (2009) *Hukum Pemerintahan Daerah*. Bandung: Nusa Media.
- Indrati, M. F. (2007) *Ilmu perundang-undangan, Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*. Yogyakarta: Penerbit Kanisius.
- Indrayana, D. (2002) *Indonesian Constitutional Reform 1999-2002*.
- Kelsen, H. (2007) *Pure Theory of Law*. Bandung: Nuansa dan Nusamedia.
- Manan, B. (2010) *Wewenang Provinsi, Kabupaten, dan Kota dalam Rangka Otonomi Daerah*. Bandung: Fakultas Hukum Unpad.
- Manan, F. (2017) 'Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Dalam Sistem Pemerintahan Republik Indonesia', *CosmoGov*, 1(1), p. 48. doi: 10.24198/cosmogov.v1i1.11860.
- Mardika, N. H. (2018) 'Faktor Faktor Yang Mempengaruhi Kinerja Perangkat Nagari', *Jurnal Benefita*, X(3).
- MD, M. M. (2006) *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*. Yogyakarta: Liberty.
- Pahlefi (2018) 'Konsepsi Hukum adat Jambi dan Minangkabau dalam Rangka Kearifan Hukum Adat Jambi', *UIR Law Review*, 2(1).
- Panuh, H. (2015) *Pengelolaan Tanah Ulayat Nagari Pada Era Desentralisasi Pemerintah di Sumatera Barat*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Pardiyanto, M. A. (2017) 'Konflik Sosial Dan Ekonomi Sebagai Dampak Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa', *Jurnal Ius Constituendum*, 2(2).
- Pipi Oktavia (2014) *Kedudukan Peraturan Nagari Menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. Universitas Andalas.
- PPS-Unand (2004) *Rancangan Modul Pelatihan Pengelolaan Pembangunan di Tingkat Lokal Nagari, Desa dan Kelurahan*. Padang: Pemda Provinsi Sumbar-Perform RTI.
- Putra, R. (2018) 'Prospek Pembentukan Daerah Istimewa Sumatera Barat Dalam Koridor Negara Kesatuan Republik Indonesia', *Soumatera Law Review*, 1(2), pp. 335–359.
- Sakti, L. (2016) 'Kewenangan Pengawasan Dan Pengujian Terhadap Peraturan Desa Dari Perspektif Peraturan Perundang-Undangan', *Jurnal IUS*, IV(2).
- Soeprapto, M. F. I. (2002) *Ilmu Perundang-Undangan; Dasar-Dasar dan Pembentukannya*. Jakarta: Kanisius.
- Soerjono Soekanto, S. M. (2003) *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Sugiyono (2008) *Metode Penelitian Hukum*. Surabaya: Pustaka Abadi.
- Sunarno, S. (2016) *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Syahril (2019) *Penentuan Materi Muatan Peraturan Nagari Dalam Penyelenggaraan*

- Pemerintahan Nagari Di Propinsi Sumatera Barat*. Universitas Andalas.
- Tegnan, H. (2015) 'Legal pluralism and land administration in west Sumatra: The implementation of the regulations of both local and Nagari governments on communal land tenure', *Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law*, 47(2), pp. 312–323. doi: 10.1080/07329113.2015.1072386.
- Zaka Firma Aditya dan M. Reza Winata (2018) 'Rekonstruksi Peraturan Perundang-undangan di Indonesia', *Negara Hukum*, 9(1).