



Eksistensi Peraturan Nagari Dalam Sistem Hukum di Indonesia

Desip Trinanda

Fakultas Hukum Universitas Andalas, Jln. Limau Manis, Padang, 25163, Indonesia.

Corresponding author's e-mail : desipcantiago@gmail.com

ARTICLE INFO	ABSTRACT
<p>Keywords : Hukum Adat; Peraturan Nagari; Sistem Hukum Indonesia.</p> <p>How To Cite : Trinanda, D. (2022). Eksistensi Peraturan Nagari Dalam Sistem Hukum di Indonesia. <i>Nagari Law Review</i>, 6(1), 55-65.</p> <p>DOI: 10.25077/nalrev.v.6.i.1.p.55-64.2022</p>	<p><i>This study is a study of the existence of Nagari Regulations (Perna) in the legal system in Indonesia. Perna is a form of delegation from Law Number 6 of 2014 concerning Villages. However, Perna is not listed in Law No. 12 of 2011 concerning the Establishment of Legislation. This study is a normative legal research with a statutory and conceptual science approach. The results of this study indicate that the existence of Perna does not have a clear legal basis after the enactment of Law no. 12 of 2011. The reason is that the Perna which is a regulation at the level of a village regulation has been issued in the hierarchy of laws and regulations. That is why, if the a Perna conflicts with higher regulations or the public interest, it cannot be tested through the Supreme Court as the institution which is authorized to examine statutory regulations under the law against the law. In addition, Perna also experiences weaknesses in terms of law enforcement, which is carried out by Parik Paga Nagari (Nagari Law Enforcement Agency) which basically does not provide a solution to the enforcement of Perna, but could create new problems in the community.</i></p> <p style="text-align: right;">©2022 NALREV. Faculty of Law Universitas Andalas</p>

1. Pendahuluan

Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) menyatakan : “Negara Indonesia adalah negara hukum”. Konsep negara hukum yang digunakan Indonesia lebih mengarah pada tradisi hukum Eropa Kontinental (*civil law*) yang mengutamakan hukum tertulis dalam bentuk peraturan perundang-undangan sebagai dasar setiap penyelenggaraan pemerintahan.¹ Artinya apapun yang akan dilakukan mesti beralaskan aturan.² Aturan tersebut kemudian dibentuk secara berjenjang, atau yang disebut dengan hierarki peraturan perundang-undangan.

Pembentukan peraturan perundang-undangan diamanatkan oleh Pasal 22A UUD 1945 yang menyatakan “Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembentukan undang-undang diatur lebih lanjut dengan undang-undang”. Kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan dilakukan oleh Dewan perwakilan Rakyat (DPR) (Pasal 20 ayat (1) UUD 1945), kemudian setiap RUU dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama (Pasal 20 ayat (2) UUD 1945). Lebih rinci aturan pembentukan peraturan diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan telah diubah dengan Undang-

¹ Sopiani and Zainal Mubaroq, “Politik Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Pasca Perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan,” *Jurnal Legislasi Indonesia* 17, no. 2 (2020): hlm. 147.

² B. Hestu Cipto Handoyo, *Prinsip-Prinsip Legal Drafting Dan Desain Naskah Akademik* (Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka, 2014), hlm. 11.

Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan sebagaimana telah diubah juga dengan UU No.13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Dalam Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 diatur tentang hierarki peraturan perundang-undangan, yaitu: (i) UUD 1945; (ii) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat; (iii) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; (iv) Peraturan Pemerintah; (v) Peraturan Presiden; (vi) Peraturan Daerah Provinsi; dan (vii) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Kemudian dalam Pasal 8 ayat (1) dan (2) dinyatakan jenis Peraturan Perundang-undangan selain yang terdapat 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. Peraturan Perundang-undangan tersebut diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Jika dilihat, hierarki peraturan perundang-undangan yang diatur dalam UU No. 12 Tahun 2011 berbeda dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Pasal 7 ayat (1) sampai (4) UU No. 10 Tahun 2004 menyebutkan hierarki peraturan perundang-undangan adalah; (i) UUD 1945; (ii) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; (iii) Peraturan Pemerintah; (iv) Peraturan Presiden; (v) Peraturan Daerah. Peraturan Daerah meliputi : (i) Peraturan Daerah provinsi dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah provinsi bersama dengan gubernur; (ii) Peraturan Daerah kabupaten/kota dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah kabupaten/kota bersama bupati/walikota; (iii) Peraturan Desa/peraturan yang setingkat, dibuat oleh badan perwakilan desa atau nama lainnya bersama dengan kepala desa atau nama lainnya. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembuatan Peraturan Desa/peraturan yang setingkat diatur dengan Peraturan Daerah kabupaten/kota yang bersangkutan. Jenis Peraturan Perundang-undangan yang lain, diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Perbedaan yang mencolok antara UU No. 10 Tahun 2004 dan UU No. 12 Tahun 2011 adalah tentang peraturan desa/peraturan yang setingkat (Perdes/peraturan setingkat), dimana dalam Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 dihapus. Sehingga dengan ketentuan itu, peraturan desa/peraturan setingkat tidak masuk dalam rezim peraturan perundang-undangan. Namun bukan berarti Perdes/peraturan setingkat diakui kembali dalam peraturan perundang-undangan. Perdes/peraturan dimunculkan kembali dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (UU No. 6 Tahun 2014). Hal itu tercantum dalam Pasal 69 ayat (1) sampai (12). Peraturan Desa dinyatakan sebagai peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Kepala Desa setelah dibahas dan disepakati bersama Badan Permusyawaratan Desa (BPD) (Pasal 1 angka 7 UU No. 6 Tahun 2014). Hal ini memunculkan permasalahan serius dalam rezim peraturan perundang-undangan di Indonesia. Pasalnya Perdes/Peraturan setingkat tidak diakui dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Sehingga, jika aturan tersebut bertentangan dengan peraturan di atasnya, tidak dapat dilakukan pengujian terhadap peraturan di atasnya. Karena kewenangan Mahkamah Agung hanya berhak menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang (Pasal 24A ayat (1) UUD 1945).

Perdes/peraturan setingkat diantaranya adalah Peraturan Nagari (Perna). Nagari merupakan organisasi pemerintahan terbawah yang terletak di Sumatera Barat (Sumbar). Artinya, wewenang Nagari bersamaan dengan wewenang Desa yang diatur dalam UU No. 6 Tahun 2014). Dengan begitu, secara tidak langsung, Perna dapat dikatakan sebagai peraturan yang sederajat atau sama dengan

Perdes, termasuk problematikanya dalam rezim peraturan perundang-undangan. Studi ini akan menjawab pertanyaan, bagaimana eksistensi Perna dalam Peraturan Perundang-undangan. Jawaban studi ini dimaksudkan untuk mengulas arti pentingnya Perna dalam sistem negara hukum Indonesia. Maka dengan mengulas Perna, secara tidak langsung juga membahas Perdes.

2. Metode

Studi ini adalah penelitian hukum normatif, yang berarti penelitian atas aturan-aturan perundangan, baik ditinjau dari sudut hierarki peraturan perundang-undangan (vertikal) maupun hubungan harmonisasi perundang-undangan (horizontal).³ 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 dikaji.⁴ Kemudian juga menggunakan pendekatan Konseptual (*Conceptual approach*), yaitu menggunakan pandangan teoritik dalam mengkonsepsikan permasalahan hukum yang tidak diatur dalam peraturan hukum yang ada.⁵ Jenis data adalah data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Data 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 simpulan.

3. Nagari sebagai Institusi Adat dan Pemerintahan

Dilihat dari aspek sejarah, Nagari adalah salah satu struktur pemerintahan yang terdapat di Minangkabau yang sekarang berada di wilayah administrasi Sumbar. Menurut Stibbe, nagari ialah " *Zelfstandig territorial gemeenschap met haar eigen vertegenwoordigend bestuur, haar eigendommen, vermogen en gronden. En in tegenstelling met de desa DP. Java, had reeds een zelfstandig bestuur lang voor onze kamst ter Sumatra's Westkust.*" Artinya "nagari merupakan masyarakat di sesuatu daerah yang berdiri sendiri dengan alat-alat perwakilannya, hak milik, kekayaan dan tanah-tanahnya sendiri.⁶ Pembentukan suatu nagari sejak dulu dalam istilah adat berawal dengan Taratak, kemudian berkembang menjadi Dusun, kemudian berkembang menjadi koto, dan kemudian menjadi Nagari. Nagari minimal terdiri dari empat suku dan dipimpin secara bersama oleh para penghulu atau datuk setempat.⁷

Sebelum Belanda berkuasa di Sumbar, masyarakat Minangkabau tidak mengenal struktur politik pemerintahan yang lebih tinggi dari Nagari. Ketika itu meskipun kerajaan Minangkabau diakui keabsahannya, tapi kekuasaan Raja dianggap tidak lebih sebagai simbol Alam Minangkabau dan penjaga ekuilibrium hubungan antar Nagari. Nagari merupakan organisasi sosial-politik yang tertinggi dan bersifat otonom. Struktur pemerintahan nagari terdiri atas para Penghulu Suku yang mewakili sukunya masing-masing.⁸ Dengan begitu, Nagari dapat disebut sebagai sebuah "republik" kecil dengan pemerintahan bersifat kolektif dan demokratis.⁹ Raja yang ada di Minangkabau ketika itu terikat pada adat, bahkan jika raja melanggar adat, dapat diganti.¹⁰

³ Peter Mahmud Marzuki, Pengantar Ilmu Hukum, Kencana, 10th ed. (PT Kharisma Putra Utama, 2017), hlm. 23.

⁴ Peter Mahmud Marzuki, Penelitian Hukum Normatif (Jakarta: Kencana, 2005), hlm. 93.

⁵ Soerjono Soekanto and Sri Mamudji, Penelitian Hukum Normatif : Suatu Tinjauan Singkat, 17th ed. (Jakarta: Rajawali Pers, 2015), hlm. 92.

⁶ Rusli Amran, Sumatra Barat Hingga Plakat Panjang (Jakarta: Sinar Harapan, 1981), hlm. 62.

⁷ Tenofrimer, Yoserwan, dan Diana Arma, "Pemberantasan Tindak Pidana Narkoba Berbasis Nagari Sebagai Upaya Non-Penal Di Sumatera Barat," Nagari Law Review 4, no. 1 (2020): hlm. 70.

⁸ A. A. Navis, "Alam Berkembang Jadi Guru: Adat Dan Kebudayaan Minangkabau" (Jakarta: PT Grafiti Pers, 1984), hlm. 94.

⁹ Zulqayyim, Boekit Tinggi Tempo Doeloe (Padang: Andalas University Press, 2006), hlm. 39.

¹⁰ Amran, Sumatra Barat Hingga Plakat Panjang, hlm. 13.

Dalam adat Minangkabau terdapat Undang-Undang yang mengatur syarat berdirinya Nagari, undang-undang yang dimaksud berbeda dengan undang-undang pengertian tata negara modern.¹¹ Undang-Undang nagari mengatur tentang persyaratan suatu nagari yang berpemerintahan penuh. Dalam undang-undang tersebut dinyatakan syarat berdiri nagari, yaitu; *babalai-bamasajik, basuku-banagari, bakorong-bakampung, bahuma babendang, balabuah batapian, basawah baladang, bahalaman-bapamedanan, dan bapandam-bapusaro*, (berbalai bermasjid, bersuku bernagari, berkorong berkampung, berhuma berbendang, berlabuh bertapian, bersawah berladang, berhalaman berpemedanan, dan berpendam berpusara). Persyaratan tersebut harus dipunyai suatu nagari, baik sarana fisiknya atau sarana operasionalnya.¹²

Menurut Patrick Edward de Josselin de Jong, terdapat dua model utama yang saling berkaitan dalam budaya Minangkabau, yaitu; Nagari yang bersifat teritorial; dan Suku yang bersifat silsilah. Nagari sering dianggap sama dengan desa, tapi bukan politas terpusat seperti desa Jawa. Setiap nagari secara ideal punya empat suku terwakili di antara penduduknya.¹³ Masing-masing suku terbagi atas bagian yang lebih kecil yang disebut dengan *sekaum, saparuik, seibu* yang dipimpin oleh *Mamak*. Istilah tersebut terkadang berbeda di setiap nagari.¹⁴ Anggota suku tinggal di satu bagian yang disebut dengan *Kampung* atau secara administratif di Sumbar sekarang ada yang dinamai dengan *Jorong/Korong/Kampung*. Jadi *Jorong/Korong/Kampung* adalah suatu unit genealogis dilihat dalam aspek teritorialnya.¹⁵

Meskipun pada masa awal kemerdekaan, sama sekali tidak disebutkan secara tegas tentang hukum adat dalam batang tubuh UUD 1945. Namun aturan Peralihan Pasal II menyatakan bahwa segala badan negara dan peraturan yang ada, masih langsung berlaku selama belum UUD ini diadakan perubahan. Selain itu juga terdapat dalam uraian penjelasan bagian umum UUD 1945, bahwa UUD 1945 merupakan hukum dasar tertulis, di samping itu terdapat hukum dasar tidak tertulis dan berlaku. Menurut Soepomo, istilah hukum tidak tertulis merupakan sinonim dari hukum adat.¹⁶ Dalam perubahan kedua UUD 1945, baru mencantumkan eksistensi masyarakat adat. Hal itu diatur dalam Pasal 18A ayat (1), yaitu pemerintah memerhatikan dan menghormati kekhususan dan keragaman daerah dan selanjutnya diatur melalui undang-undang. Negara mengakui sepanjang hak-hak tradisional tersebut masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia (Pasal 18B ayat (1) dan (2) UUD 1945).

Tahun 1983, nagari diseragamkan berdasarkan desa Jawa. Penyeragaman tersebut adalah akibat dikeluarkannya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa (UU No. 5 Tahun 1979).¹⁷ Pada masa ini, pemerintahan terbawah menempatkan desa di Kabupaten dan Kelurahan di Kota, hal itu terjadi terhitung sejak 1 Agustus 1983. Sehingga fungsi dan tugas Pemerintahan yang selama ini dilaksanakan oleh Kepala Nagari, dialihkan kepada Kepala Desa. Ketika itu, kepala desa hanya mengurus urusan pemerintah, sedangkan urusan adat istiadat tidak termasuk dalam wewenangnya.¹⁸

Dalam proses penyeragaman tersebut muncul dualisme pemerintahan di Sumbar, karena Kedudukan Nagari sebagai Kesatuan Masyarakat Hukum Adat tetap diakui melalui ketetapan Peraturan Daerah

¹¹ Edison dan Nasrun Dt. MaraJo Sungut, *Tambo Minangkabau: Budaya Dan Hukum Adat di Minangkabau* (Bukittinggi: Kristal Multimedia, 2010), hlm. 164.

¹² Navis, "Alam Berkembang Jadi Guru: Adat Dan Kebudayaan Minangkabau," hlm. 92-93.

¹³ Jeffrey Hadler, *Sengketa Tiada Putus: Matriarkat, Reformisme Agama, Dan Kolonialisme di Minangkabau* (Jakarta: Freedom Institute, 2010), hlm. 107-108.

¹⁴ Departemen Pendidikan Dan Kebudayaan Direktorat Jenderal Kebudayaan, *Ukiran Tradisional Minangkabau* (Padang: Departemen Pendidikan Dan Kebudayaan Direktorat Jenderal Kebudayaan, 1998), hlm. 6.

¹⁵ Hadler, *Sengketa Tiada Putus: Matriarkat, Reformisme Agama, Dan Kolonialisme di Minangkabau*, hlm. 107-108.

¹⁶ Yanis Maladi, "Eksistensi Hukum Adat Dalam Konstitusi Negara Pasca Amandemen," *Mimbar Hukum* 22, no. 3 (2010): hlm. 454.

¹⁷ Abraham Ilyas, *Lembaga Kekerabatan Datuk Soda* (Padang: Lembaga Kekerabatan Datuk Soda, 1999), hlm. 399.

¹⁸ *Penjelasan Umum Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 7 Tahun 2018 tentang Nagari*

Tingkat I Sumatera Barat Nomor 13 Tahun 1983 tentang Nagari sebagai Kesatuan Masyarakat Hukum Adat dalam Provinsi Daerah Tingkat I Sumatera Barat. Peraturan itu menempatkan KAN sebagai lembaganya, dan dipimpin oleh Ketua KAN. Jadi desa sebagai mengurus pemerintahan dan KAN mengurus urusan adat istiadat.¹⁹ Baru sejak reformasi tahun 1999, muncul dorongan untuk melakukan desentralisasi dan otonomi daerah, seiring dengan itu, di Sumbar muncul upaya untuk memulihkan nagari sebagai unit politik esensial.²⁰ Namun jika ditilik lebih jauh, upaya ini dapat dikatakan gagal, karena keberadaan nagari tak ubahnya seperti desa dan berpayung kepada pada UU No. 6 Tahun 2014. Artinya kewenangan Kapalo Nagari mesti tunduk terhadap No. 6 Tahun 2014. Kegagalan itu pada dasarnya bukan sesuatu yang baru, menurut Navis (1984), sejak dulu, nagari-nagari ketika dimasuki oleh partai dan organisasi sukarela, kekuasaan para penghulu telah disaingi oleh tokoh-tokoh partai dan organisasi, atau dalam bahasa Navis bermulanya “negara dalam negara”.²¹

Sekarang, meskipun UU No. 6 Tahun 2014 memberikan peluang untuk membentuk desa adat yang tetera dalam bagian BAB XIII Ketentuan Khusus Desa Adat, namun peluang ini tampaknya tak dimanfaatkan secara baik oleh pemerintahan Sumbar. Mengingat keberadaan nagari sekarang hanya pergantian nama saja dari istilah “desa” ke “nagari”. Kenyataannya, meskipun nagari dalam Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 7 Tahun 2018 Tentang Nagari (Selanjutnya disingkat Perda No. 7 Tahun 2018), dikatakan sebagai kesatuan masyarakat hukum adat secara genealogis dan historis, memiliki batas-batas dalam wilayah tertentu, memiliki harta kekayaan sendiri, berwenang memilih pemimpinnya secara musyawarah serta mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan filosofi dan sandi adat, *Adat Basandi Syara'-Syara' Basandi Kitabullah* dan/atau berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat dalam wilayah Provinsi Sumatera Barat.²² Namun secara kewenangan tetap dalam koridor UU No. 6 Tahun 2014. Artinya, kewenangan nagari sama dengan kewenangan desa, termasuk dalam peraturan.

4. Peraturan Nagari

Dalam Peraturan Daerah No. No. 7 Tahun 2018 (selanjutnya disingkat Perda No.7 Tahun 2018) dinyatakan bahwa pemerintahan nagari adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat nagari dalam sistem pemerintahan Indonesia.²³ Pemerintah nagari dipimpin oleh Kapalo Nagari atau dengan nama lain dan dibantu oleh perangkat nagari sebagai unsur penyelenggara pemerintahan.²⁴ Dalam nagari terdapat lembaga permusyawaratan atau yang dinamai dengan Kerapatan Adat Nagari (KAN). KAN merupakan lembaga perwakilan tertinggi nagari yang terdiri dari perwakilan *ninik mamak* dan unsur alim ulama nagari, unsur *cadiak pandai*, unsur *Bundo Kanduang*, dan unsur *parik paga* dalam nagari yang bersangkutan sesuai dengan adat *salingka* nagari.²⁵

KAN bertugas sebagai mengawasi penyelenggaraan pemerintahan nagari oleh Kapalo Nagari, menyusun peraturan nagari bersama Kapalo Nagari, membahas, dan menyepakati rancangan Perna tentang anggaran pendapatan dan belanja nagari.²⁶ Kemudian kewenangan dalam menetapkan Perna adalah Kapalo Nagari.²⁷ Sedangkan penegak hukum dari Perna adalah *Parik Paga* nagari. Mengingat *Parik Paga* Nagari berfungsi sebagai memelihara ketertiban dan keamanan serta menegakkan dan mengawasi peraturan nagari.²⁸ *Parik Paga* Nagari adalah unsur dari pemuda di nagari yang berfungsi

¹⁹ Penjelasan Umum Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 7 Tahun 2018 tentang Nagari

²⁰ Hadler, Sengketa Tiada Putus: Matriarkat, Reformisme Agama, Dan Kolonialisme di Minangkabau, hlm. 308.

²¹ Navis, “Alam Berkembang Jadi Guru: Adat Dan Kebudayaan Minangkabau,” hlm. XVIII.

²² Pasal 1 angka 2 Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 7 Tahun 2018 tentang Nagari

²³ Pasal 1 angka 3 Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 7 Tahun 2018 Tentang Nagari

²⁴ Pasal 1 angka 4 Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 7 Tahun 2018 Tentang Nagari

²⁵ Pasal 1 angka 6 Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 7 Tahun 2018 Tentang Nagari

²⁶ Pasal 7 ayat (1) Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 7 Tahun 2018 Tentang Nagari

²⁷ Pasal 11 huruf d Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 7 Tahun 2018 Tentang Nagari

²⁸ Penjelasan Pasal 6 ayat (1) Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 7 Tahun 2018 Tentang Nagari

di bidang ketenteraman dan keamanan.²⁹ Jika dilihat keberadaan KAN sama dengan Badan Permusyawarahan Desa (BPD) atau dengan nama lain, atau dalam cakupan lebih luas sama dengan lembaga legislatif yang terdapat dalam nagari.

Berdasarkan amanat Pasal 62 UU No. 6 Tahun 2014, dapat dikatakan jenis Perna dapat dikelompokkan kepada tiga jenis, yaitu; Peraturan Nagari, peraturan bersama Kepala nagari, dan peraturan Kepala nagari. Perna dibentuk Wali Nagari setelah dibahas dan disepakati bersama KAN. Selanjutnya Peraturan bersama Wali Nagari ditetapkan oleh Wali Nagari dari 2 (dua) nagari atau lebih yang melakukan kerja sama antar Nagari. Kemudian Peraturan bersama Wali Nagari merupakan perpaduan kepentingan masing-masing Nagari dalam kerja sama antar nagari. Perna dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.³⁰ Sebagai wujud dari partisipasi, masyarakat nagari berhak memberikan masukan terhadap Rancangan Perna.³¹ Perna banyak diterbitkan untuk mengatur pengelolaan harta kekayaan nagari.³²

Jika dilihat Perda No. 7 tahun 2018 tidak secara tegas menyatakan bahwa KAN berhak mengajukan rancangan Perna. Hanya saja, dinyatakan KAN bertugas menyusun peraturan nagari bersama Wali Nagari dan membahas dan menyepakati Rancangan Peraturan Nagari tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Nagari.³³ Meskipun kewenangan Nagari dalam membuat aturan, tetap beralas kepada UU No. 6 Tahun 2014. Secara lebih luas, dalam UU No. 6 Tahun 2014 dinyatakan bahwa Rancangan Perdes tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa, pungutan, tata ruang, dan organisasi Pemerintah Desa harus mendapatkan evaluasi dari Bupati/Walikota sebelum ditetapkan menjadi Perdes. Jika Bupati/Walikota tidak memberikan hasil evaluasi selama 20 hari, maka Perdes tersebut berlaku dengan sendirinya.³⁴ Kemudian, Perdes dan peraturan Kepala Desa diundangkan dalam Lembaran Desa dan Berita Desa oleh sekretaris Desa. Jika dilihat kewenangan desa dalam membuat Perdes sangat besar, karena dapat mengelakan evaluasi bupati/Walikota jika tidak dievaluasi. Dengan begitu apa yang diatur terhadap Perdes, secara tidak langsung juga berlaku terhadap Perna.

5. Eksistensi Peraturan Nagari

Dalam Pasal 1 angka 2 UU No. 12 Tahun 2011, Peraturan Perundang-undangan didefinisikan sebagai peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan. A. Hamid S. Attamimi menggambarkan hierarki peraturan perundang-undangan Indonesia dalam bentuk piramida, yaitu; *pertama*, *Staatsfundamentalnorm*: Pancasila (Pembukaan UUD 1945); *kedua*, *Staatsgrundgesetz*: Batang Tubuh UUD 1945, Tap MPR, dan Konvensi Ketatanegaraan; *ketiga*, *Formell gesetz*: Undang-Undang; *keempat*, *Verordnung en Autonome Satzung*: Secara hirarkis mulai dari Peraturan Pemerintah hingga Keputusan Bupati atau Walikota.³⁵ Makna hierarki tersebut berguna supaya peraturan perundang-undangan yang ada tidak saling bertentangan atau tumpang-tindih.³⁶

Perna layaknya juga Perdes telah dihapus dalam hierarki peraturan perundang-undangan.³⁷ Penghapusan terhadap Perna dalam struktur perundang-undangan merupakan langkah keliru dalam

²⁹ Pasal 1 angka 11 Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 7 Tahun 2018 Tentang Nagari

³⁰ Pasal 69 ayat (1), (2), dan (3) Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

³¹ Pasal 69 ayat (1) Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

³² Agung Hermansyah dan Romi Armezi, "Konstitusionalitas Pengaturan Hak Ulayat Dalam Peraturan Nagari," *Nagari Law Review* 1, no. 1 (2017): hlm. 102.

³³ Pasal 7 huruf b dan c Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 7 Tahun 2018 Tentang Nagari

³⁴ Pasal 69 ayat (4), (5), dan (8) Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

³⁵ Jimly Asshiddiqie dan M. Ali Syafa'at, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, hlm. 171.

³⁶ Retno Saraswati, "Perkembangan Pengaturan Sumber Hukum Dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangungan Di Indonesia," *Media Hukum* IX, no. 2 (2009): hlm. 1.

³⁷ Lihat Pasal 7 ayat (1) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

sistem negara hukum Indonesia. Mengingat nagari adalah unit terkecil dalam sistem pemerintahan yang mengurus masyarakatnya sendiri.³⁸ Dengan begitu, Perna sebagai alas hukum tidak dapat dilepaskan dari berjalannya pemerintahan nagari, karena penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memerhatikan kondisi sosial budaya masyarakat. Lagi pula, demi kepentingan bersama, kesejahteraan, dan keadilan, pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memerhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan, dan kekhususan suatu daerah, masyarakat akan lebih banyak diatur oleh hukum, apakah yang hidup dalam sistem hukum *common law* dan *civil law*.³⁹

Meskipun dihapus dalam hierarki atau dengan kata lain dikeluarkan dalam rezim perundang-undangan di Indonesia, namun kewenangan membuat Perna dimunculkan kembali dalam UU No. 6 Tahun 2014 dan Perda No. 7 Tahun 2018.⁴⁰ Namun keberadaannya dapat dikatakan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat, karena cacat secara prosedural. Berdasarkan amanat UU No. 12 Tahun 2011, setiap peraturan perundang-undangan yang dibuat harus diundangkan dan menempatkannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia, Berita Negara Republik Indonesia, Tambahan Berita Negara Republik Indonesia, Lembaran Daerah, Tambahan Lembaran Daerah, atau Berita Daerah.⁴¹

Peraturan Perundang-undangan yang diundangkan dalam Lembaran Daerah adalah Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Sedangkan Peraturan Gubernur dan Peraturan Bupati/Walikota diundangkan dalam Berita Daerah. Pengundangan Peraturan Perundang-undangan dalam Lembaran Daerah dan Berita Daerah dilaksanakan oleh Sekretaris Daerah.⁴² Berdasarkan ketentuan tersebut, maka Lembaran Nagari dan Berita Nagari oleh sekretaris Nagari yang menjadi tempat pengundangan Perna, tidak termasuk ke dalam lembaran pengesahan peraturan perundang-undangan. Artinya Perna tidak dapat dikatakan sebagai peraturan perundang-undangan di Indonesia. Jadi kewenangan yang dimiliki oleh pemerintahan nagari dalam membuat Perna berdasarkan UU No. 6 Tahun 2014 bertentangan dengan UU No. 12 Tahun 2011. Maka yang berlaku dalam konteks ini sesuai dengan asas *lex specialis derogate generali* adalah UU No. 12 Tahun 2011 karena khusus sebagai acuan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, sedangkan UU No. 6 Tahun 2014 adalah khusus sebagai dasar dari peraturan tentang Desa.

Kemudian, eksistensi Perna juga menemukan jalan buntu. Mengingat jika Perna bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi dan kepentingan umum, tidak dapat dilakukan pengujian kepada Mahkamah Agung yang berwenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang (Pasal 24A ayat (1) UUD 1945). Pasalnya Perna tidak dapat dikatakan sebagai peraturan yang berada di bawah undang-undang berdasarkan hierarki peraturan perundang-undangan. Peraturan yang berada di bawah undang-undang menurut Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 adalah; Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi, dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Meskipun Perna tidak dimasukkan dalam hierarki peraturan perundang-undangan, namun dapat dikatakan diakui. Hal itu terdapat dalam Pasal 8 ayat (1) dan (2) UU No. 12 Tahun 2011, dinyatakan bahwa Jenis Peraturan Perundang-undangan lain 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,

³⁸ Jimly Asshiddiqie, Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid 1, ed. Muchamad Ali Safa'at dan Pan Mohamad Faiz, Buku Ilmu Hukum Tata Negara, Pertama., vol. 1 (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hlm. 222, www.jimly.com/pemikiran/getbuku/4.

³⁹ Jimly Asshiddiqie, Hukum Tata Negara Dan Pilar-Pilar Demokrasi, Serpihan Pemikiran Hukum, Media Dan HAM, ed. Zainal A.M. Husein, 2nd ed. (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), hlm. 155.

⁴⁰ Ibid, hlm. 155.

⁴¹ Pasal 81 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

⁴² Pasal 86 ayat (1), (2), dan (3) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

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. Peraturan Perundang-undangan tersebut diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Peluang untuk menjadikan Perna sebagai peraturan yang diakui adalah diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan berdasarkan kewenangan. Dalam konteks ini menemukan kebenarannya, karena pembentukan Perna diperintahkan dan kewenangan Nagari berdasarkan UU No. 6 Tahun 2014 dan Perda No. 7 Tahun 2018 sebagai penjabarannya. Namun, dalam Pasal 41 ayat (1) dan (2) UU No. 12 Tahun 2011 dinyatakan bahwa perencanaan penyusunan Peraturan Perundang-undangan yang maksud dalam Pasal 8 ayat (1) dan (2), merupakan kewenangan dan disesuaikan dengan kebutuhan lembaga, komisi, atau instansi masing-masing. Perencanaan ditetapkan oleh lembaga, komisi, atau instansi masing-masing untuk jangka waktu 1 (satu) tahun. Jika ketentuan Pasal 8 ayat (1) dan (2) dijadikan dasar dari Perna, juga tidak bisa, mengingat berdasarkan UU No. 6 Tahun 2014 dan Perda No. 7 Tahun 2018 tidak disebutkan secara tegas bahwa Perna hanya diberlakukan untuk 1 (satu) tahun. Dengan kata lain, Perna dapat berlaku sepanjang belum diubah atau dicabut.

6. Kesimpulan

Studi ini berkesimpulan bahwa eksistensi Perna dalam sistem peraturan perundang-undangan tidak memiliki dasar hukum yang jelas. Mestinya Peraturan Nagari atau peraturan setingkat tidak dikeluarkan dalam rezim peraturan perundang-undangan di Indonesia sebagaimana yang diatur dalam Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011, mengingat keberadaan Perna mengikat secara umum sesuai dengan bentuk produknya, yaitu; Peraturan Nagari, Peraturan Bersama Kepala Nagari, dan peraturan Kapalo Nagari. Keberadaan Perna sangat dibutuhkan bagi pemerintahan nagari sebagai landasan dalam menjalankan pemerintahan nagari. Perna yang selama ini yang diamanatkan oleh UU No. 6 Tahun 2014 mesti dikembalikan ke dalam amanat Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan asas *lex specialis derogate generali*.

References

Buku/Jurnal

- Amran, Rusli. *Sumatra Barat Hingga Plakat Panjang*. Jakarta: Sinar Harapan, 1981.
- Asshiddiqie, Jimly. *Hukum Tata Negara Dan Pilar-Pilar DEMOKRASI, Serpihan Pemikiran Hukum, Media Dan HAM*. Edited by Zainal A.M. Husein. 2nd ed. Jaka: Konstitusi Press, 2005.
- — —. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid 1*. Edited by Muchamad Ali Safa'at and Pan Mohamad Faiz. *Buku Ilmu Hukum Tata Negara*. Pertama. Vol. 1. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006. www.jimly.com/pemikiran/getbuku/4.
- Asshiddiqie, Jimly, and M. Ali Syafa'at. *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*. I. Jakarta: Konstitusi Press, 2012.
- Departemen Pendidikan Dan Kebudayaan Direktorat Jenderal Kebudayaan. *Ukiran Tradisional Minangkabau*. Padang: Departemen Pendidikan Dan Kebudayaan Direktorat Jenderal Kebudayaan, 1998.
- Edison, and Nasrun Dt. MaraJo Sungut. *Tambo Minangkabau: Budaya Dan Hukum Adat Di Minangkabau*. Bukittinggi: Kristal Multimedia, 2010.
- Hadler, Jeffrey. *Sengketa Tiada Putus: Matriarkat, Reformisme Agama, Dan Kolonialisme Di Minangkabau*.

Jakarta: Freedom Institute, 2010.

Handoyo, B. Hestu Cipto. *Prinsip-Prinsip Legal Drafting Dan Desain Naskah Akademik*. Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka, 2014.

Huda, Ni'matul. *Negara Hukum, Demokrasi Dan Judicial Review*. Yogyakarta: UII Press, 2005.

Ilyas, Abraham. *Lembaga Kekebabatan Datuk Soda*. Padang: Lembaga Kekebabatan Datuk Soda, 1999.

Maladi, Yanis. "Eksistensi Hukum Adat Dalam Konstitusi Negara Pasca Amandemen." *Mimbar Hukum* 22, no. 3 (2010).

Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum Normatif*. Jakarta: Kencana, 2005.

Marzuki, Peter Mahmud. *Pengantar Ilmu Hukum*. Kencana. 10th ed. PT Kharisma Putra Utama, 2017.

Navis, A. A. "Alam Terkembang Jadi Guru: Adat Dan Kebudayaan Minangkabau." Jakarta: PT Grafiti Pers, 1984.

Prasetyo, Eguh, and Abdul Halim Barkatullah. *Politik Hukum Pidana : Kajian Kebijakan Kriminalisasi Dan Deskriminalisasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005.

Saraswati, Retno. "Perkembangan Pengaturan Sumber Hukum Dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia." *Media Hukum* IX, no. 2 (2009): 48-59.

Soekanto, Soerjono, and Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. 17th ed. Jakarta: Rajawali Pers, 2015.

Zulqayyim. *Boekit Tinggi Tempo Doeloe*. Padang: Andalas University Press, 2006.

Jurnal

Hermansyah, Agung, and Romi Armezi. "Konstitusionalitas Pengaturan Hak Ulayat Dalam Peraturan Nagari." *Nagari Law Review* 1, no. 1 (2017): 97-106.

Lathif, Nazaruddin. "Teori Hukum Sebagai Sarana Alat Untuk Memperbaharui Atau Merekayasa Masyarakat." *Pakuan Law Review* 3, no. 1 (2017): 73-94.

Sopiani, and Zainal Mubaroq. "Politik Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Pasca Perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan." *Jurnal Legislasi Indonesia* 17, no. 2 (2020): 146-153.

Tenofrimer, Yoserwan, and Diana Arma. "Pemberantasan Tindak Pidana Narkoba Berbasis Nagari Sebagai Upaya Non-Penal Di Sumatera Barat." *Nagari Law Review* 4, no. 1 (2020): 65-78.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-undang Dasar 1945

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1979 Tentang Pemerintahan Desa

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 7 Tahun 2018 tentang Nagari