

**TESIS**

**KEWENANGAN PEMERINTAH NAGARI DALAM  
PEMBENTUKAN PERATURAN NAGARI PASCA UNDANG-  
UNDANG 12 TAHUN 2011 TENTANG PEMBENTUKAN  
PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

**(Di Nagari Gunung Rajo Kecamatan Batipuh Kabupaten Tanah  
Datar dan Di Nagari Kotobaru Kecamatan Kotobaru Kabupaten  
Dharmasraya Sumatera Barat)**



**Nama/NIM : Neni Yuherlis/11912692**

**Pembimbing I : Dr. Syaifudin S.H.,M.Hum**

**Pembimbing II : Zairin S.H.,M.Si**

**PROGRAM MAGISTER FAKULTAS HUKUM**

**UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

**YOGYAKARTA**

**2013**

**KEWENANGAN PEMERINTAH NAGARI DALAM PEMBENTUKAN  
PERATURAN NAGARI PASCA UNDANG-UNDANG 12 TAHUN 2011  
TENTANG PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-  
UNDANGAN**

**(Kewenangan Pemerintah Nagari Gunung Rajo dan Nagari Koto Baru  
Pasca Uu No 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-  
undangan)**

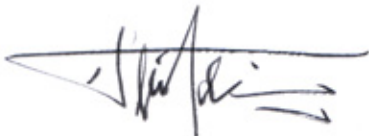
**TESIS**

oleh

**NENI YUHERLIS**

Nomor Mhs : 11912692  
BKU : HTN/HAN  
Program studi : Ilmu Hukum

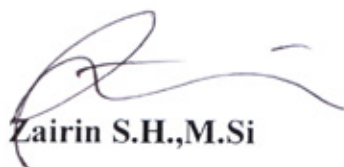
Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing untuk diajukan ke Dewan Penguji  
dalam ujian tesis



**Dr. Syaifudin S.H., M.Hum**

**Pembimbing I**

Tanggal.....*1 Maret 2013*




**Zairin S.H., M.Si**

**Pembimbing II**

Tanggal.....*1 Maret 2013*

Mengetahui  
Ketua Program



**Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum**

Tanggal.....*3 Sept. 2013*

**KEWENANGAN PEMERINTAH NAGARI DALAM PEMBENTUKAN  
PERATURAN NAGARI PASCA UNDANG-UNDANG 12 TAHUN 2011  
TENTANG PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-  
UNDANGAN**

**(Kewenangan Pemerintah Nagari Gunung Rajo dan Nagari Koto Baru  
Pasca Uu No 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-  
undangan)**

**TESIS**

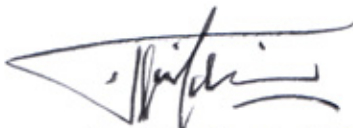
oleh

**NENI YUHERLIS**

Nomor Mhs : 11912692  
BKU : HTN/HAN  
Program studi : Ilmu Hukum

Telah dipertahankan di depan Dewan Penguji

Pada tanggal 1 Maret 2013 dan dinyatakan LULUS



**Dr. Syaifudin S.H.,M.Hum**

Tim Penguji


Ketua

Tanggal.....*2 Sept 2013*.....



**Zairin S.H.,M.Si**

Tanggal.....*31 Sept 2013*.....



**Dr. Ni'matul Huda, S.H.,M.Hum**

Tanggal.....*3 Sept 2013*.....

## **PERNYATAAN ORISINALITAS**

Tesis dengan judul :

**“KEWENANGAN PEMERINTAH NAGARI DALAM  
PEMBENTUKAN PERATURAN NAGARI PASCA UNDANG-  
UNDANG 12 TAHUN 2011 TENTANG PEMBENTUKAN  
PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN”**

**(Di Nagari Gunung Rajo Kecamatan Batipuh Kabupaten Tanah  
Datar dan Di Nagari Kotobaru Kecamatan Kotobaru Kabupaten  
Dharmasraya Sumatera Barat)**

Benar-benar karya dari penulis, kecuali bagian-bagian tertentu yang telah diberikan keterangan pengutipan sebagaimana etika akademis yang berlaku. Jika terbukti bahwa karya ini bukan karya penulis sendiri, maka penulis siap untuk menerima sanksi sebagaimana yang telah ditentukan oleh Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta.

Yogyakarta, 03 September 2013



**NENI YUHERLIS SH.i**

## HALAMAN MOTTO DAN PERSEMBAHAN

..“MAN JADDA WAJADA”..

.. “KEMENANGAN ITU MILIK ORANG YANG BERDOA DAN BERUSAHA” ..

Tesis ini ku persembahkan kepada : Orang tua ku.....

Terima kasih atas motivasi nya....

Sang suami yang tersayang.....

Adek-adekku sayang.....

Terima kasih atas motivasi-nya.....

Calon jelita ku yang masih dalam kandunganku.....

## **KATA PENGANTAR**

Segala puji dan syukur penulis haturkan kehadiran ALLAH SWT atas rahmat dan karunia-NYA, salawat dan salam kepada Nabi Muhammad SAW, Rasul penutup yang telah memberi ilmu serta penjelas Al-Qur'an sebagai petunjuk hidup umatnya. Dengan kemudahan yang diberikan Allah, penulis bisa menyelesaikan penulisan Tesis yang berjudul :

**“KEWENANGAN PEMERINTAH NAGARI DALAM  
PEMBENTUKAN PERATURAN NAGARI PASCA UNDANG-  
UNDANG 12 TAHUN 2011 TENTANG PEMBENTUKAN  
PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN”  
(Di Nagari Gunung Rajo Kecamatan Batipuh Kabupaten Tanah  
Datar dan Di Nagari Kotobaru Kecamatan Kotobaru Kabupaten  
Dharmasraya Sumatera Barat)**

Tesis ini disusun dan diajukan untuk memperoleh gelar Magister Hukum di Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta. Pada kesempatan ini penulis haturkan banyak terima kasih karena berkat bantuan dan bimbingan, arahan serta kerjasama yang baik dari berbagai pihak sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis ini, untuk itu mengucapkan terima kasih kepada :

1. Ibu Dr. Ni'matul Huda, S.H.,M.Hum selaku Ketua Program Pasca Sarjana Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia, terima kasih telah menerima judul sehingga menjadi tesis serta bimbingan dan arahan ibu selama penyusunan tesis ini.
2. Bapak Dr. Syaifudin S.H.,M.Hum dan Bapak Zairin S.H.,M.Si selaku pembimbingan saya, terima kasih atas bimbingan dan arahan

bapak dari awal sampai akhirnya menjadi tesis, yang menjadikan tesis ini lebih baik.

3. Pemerintah Nagari Gunung Rajo dan Pemerintah Nagari Koto Baru, terima kasih telah berkenan mengizinkan saya wawancara dengan beberapa perangkat pemerintahan nagari.
4. Orang tua (ayah, amak), suami, adek-adek saya serta buah hati (naifah bunda) menjadi motivator terbesar saya dalam penggarapan tesis ini.
5. Semua teman-teman UII, kos dan semua temen yang memotivasi saya.

Ucapan yang sama penulis sampaikan kepada pembaca, penulis menyadari bahwa dalam penulisan tesis ini terdapat kekurangan baik dari segi materi, susunan kalimat dalam mengungkapkan ide dan pendapat maupun kesalahan dalam penggunaan tata bahasa serta format pengetikan, tentunya semua itu karena keterbatasan dan kemampuan atau kelalaian penulis. Semoga penulisan Tesis ini menjadi ibadah dan semoga Allah selalu memberikan karunia-NYA kepada kita semua. Amin

Yogyakarta, 15 Januari 2013

Penulis



Neni Yuherlis  
1191269

## DAFTAR ISI

<b>HALAMAN JUDUL .....</b>	<b>i</b>
<b>HALAMAN PERSETUJUAN .....</b>	<b>ii</b>
<b>HALAMAN PENGESAHAN.....</b>	<b>iii</b>
<b>HALAMAN MOTTO DAN PERSEMBAHAN .....</b>	<b>iv</b>
<b>KATA PENGANTAR.....</b>	<b>v</b>
<b>DAFTAR ISI.....</b>	<b>vi</b>
<b>BAB I     PENDAHULUAN.....</b>	<b>1</b>
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah.....	7
C. Tujuan Penelitian.....	7
D. Kerangka Pendekatan Teori.....	8
1. Teori Perundang-undangan.....	8
2. Teori Kewenangan.....	12
3. Teori Otonomi Desa.....	17
4. Teori Interpretasi Hukum.....	20
E. Metode Penelitian.....	24
<b>BAB II     TINJAUAN     UMUM     TENTANG     PERATURAN</b>	
<b>           PERUNDANG-UNDANGAN     DAN     KEKUATAN</b>	
<b>           MENGIKATNYA.....</b>	<b>27</b>
A. Pengertian Peraturan Perundang-undangan .....	27



B. Jenis Peraturan Perundang-undangan dan Kewenangan Pembentukannya .....	31
C. Hirarki Peraturan Perundang-undangan .....	45
D. Materi Muatan dan Fungsi Peraturan Perundang-undangan...	55
E. Kekuatan Mengikat Peraturan Perundang-undangan.....	62
<b>BAB III KEWENANGAN PEMERINTAH NAGARI DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN NAGARI PASCA UU NO 12 TAHUN 2011 .....</b>	<b>73</b>
A. Pengertian Peraturan Desa (Nagari).....	73
B. Kewenangan Pemerintah Nagari Gunung Rajo Pasca UU No 12 Tahun 2011.....	75
C. Kewenangan Pemerintah Nagari Koto Baru Pasca UU No 12 Tahun 2011 .....	90
D. Eksistensi dan Kekuatan Mengikat Peraturan Nagari Pasca UU No 12 Tahun 2011.....	100
<b>BAB IV PENUTUP .....</b>	<b>108</b>
A. Kesimpulan .....	108
B. Saran.....	109

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah.

Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang Demokratis, konsep demokrasi merupakan wujud partisipasi masyarakat terhadap pemerintahan, salah satu wujud dari negara demokrasi itu adalah Otonomi Desa. Demokrasi desa merupakan kajian mengenai perkembangan desa, khususnya dinamika parlemen BPD (Badan Perwakilan Desa). Menurut Ina E Slamet berpandangan tentang demokrasi desa merupakan demokrasi asli dari suatu masyarakat yang belum mengalami stratifikasi sosial.<sup>1</sup> Pada tanggal 1 Desember 1979 telah diundangkan UU No 5 tahun 1979 tentang desa,<sup>2</sup> yang menggantikan :

- a. Undang-undang No 19 tahun 1965 tentang desapraja
- b. Segala ketentuan dan bertentangan dengan UU Pemerintahan Desa

UU No 5 tahun 1979 tentang pemerintahan desa berkembang masa Orde Baru dan terakhir pada masa reformasi dipertegas lagi melalui UU No 22 tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah. UU No 22 tahun 1999 amandemen UU No 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah telah membuka ruang politik bagi masyarakat untuk bisa berpartisipasi aktif dalam penyelenggaraan pemerintah baik di tingkat nasional, regional, daerah maupun pada tingkat pemerintah desa. Partisipasi masyarakat tidak saja merupakan cara untuk membangun kepercayaan

---

<sup>1</sup> Suhartono, *"Parlemen Desa, Dinamika DPR Kelurahan dan DRPK Gotong Royong"*, Cet ke-1 (Yogyakarta: Laper Pustaka Utama, 2000) Hlm. 28

<sup>2</sup> C.S.T Kansil, *"Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah"*, Cet ke-3 (Jakarta: Rineka Cipta, 1991) Hlm 193

namun juga merupakan bentuk institusi demokrasi yang konvensional pada tataran tujuan yang sangat praktis yaitu meningkatnya sikap tanggap dan efektivitas pemerintahan serta lebih menjadi adil, partisipatif, deliberatif dan akuntabel. Pada perkembangannya, membangun masyarakat perdesaan berarti membangun masyarakat sebagian besar, selain memiliki SDM (Sumber Daya Manusia) perdesaan juga memiliki SDA (Sumber Daya Alam). Dalam GBHN Tahun 1999-2004 sebagai TAP MPR No.IV/MPR/1999 (huruf G angka 1 d) bahwa perlu percepatan pembangunan perdesaan dalam rangka pemberdayaan masyarakat terutama petani dan nelayan melalui penyediaan program prasarana, pengembangan kelembagaan, penguasaan teknologi dan pemanfaatan SDA.<sup>3</sup> Mencermati perkembangan desa, masa awal kemerdekaan sampai pertengahan tahun enam puluhan (60), otonomi desa terus berkembang. Namun pada Orde Baru terjadi perubahan, otonomi desa mengalami kemunduran yang dikenal sebagai masa memudarnya otonomi desa dan menegatnya kontrol pusat atas daerah perdesaan. Sejak itu semakin jelas dan terstruktur secara berangsur profil perdesaan hanya sebagai pelaksana instruksi pihak atas semata-mata. Ndraha dalam buku **Sufian Hamim**, yang berjudul "*Manajemen Strategis dalam Pembangunan*" menyatakan bahwa dahulu otonomi desa merupakan otonomi yang tumbuh bersamaan dengan tumbuhnya dengan masyarakat berdasarkan hukum adat dan tradisi namun sekarang otonomi tersebut merupakan pemberian dari atas (Pemerintah Pusat). Apabila konsep otonomi desa dapat dilaksanakan oleh masyarakat perdesaan dengan baik, maka akan memberikan pengaruh yang

---

<sup>3</sup> Sufian Hamim, "*Manajemen Strategis dalam Pembangunan*", Cet ke-1 (Perpustakaan Nasional, 2005) Hlm. 77.

cukup besar pada keberhasilan pembangunan desa karena hakikat otonomi adalah memberikan kewenangan sepenuhnya kepada masyarakat perdesaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Otonomi desa fokus tentang pembatasan kekuasaan negara atas rakyat karena pada masa orde baru dengan peranan sentralistik, negara telah memainkan kekuasaan atas kehidupan masyarakat sehingga berkurangnya partisipasi dan inisiatif masyarakat. Pemberian otonomi desa berarti memberi wewenang yang lebih besar kepada masyarakat desa untuk terlibat dalam berbagai proses pengambilan keputusan. UU No 22 tahun 1999 dibentuk BPD (Badan Perwakilan Desa) yang berfungsi sebagai lembaga politik dalam menampung dan menyalurkan aspirasi dalam mewujudkan pembangunan di Desa.<sup>4</sup> Sebagai wacana, sebenarnya desa otonom merupakan suatu pilihan ideal untuk menduduki desa dalam Sistem Pemerintahan Indonesia.<sup>5</sup> Secara konseptual, desa otonom dapat dipahami sebagai desa yang dibentuk berdasarkan asas desentralisasi sehingga mempunyai kewenangan penuh untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Konsekwensi dari desa otonom tersebut adalah desa berhak membentuk pemerintahan sendiri, mempunyai legislatif sendiri, berwenang membuat peraturan desa dan memperoleh desentralisasi keuangan dari negara.

Hukum substantif atau hukum material berisikan hubungan antara subyek hukum, hak dan kewajiban serta peristiwa hukum. Dewasa ini berlaku hukum substantif tertulis terutama mencakup peraturan perundang-undangan dan

---

<sup>4</sup> Anton Nomba, *"Kembali ke Akar, Kembali ke Konsep Otonomi Masyarakat Asli"*, Cet ke-1 (Jakarta Timur: FPPM, 2002) Hlm. 87

<sup>5</sup> AAGN Ari Dwipayana, *"Membangun Good Governance di Desa"*, Cet ke-1 (Yogyakarta: IRE Press, 2003) Hlm.55

traktat maupun yang tidak tertulis atau hukum adat.<sup>6</sup> Bagi desa, semua peraturan perundang-undangan yang berlaku secara nasional juga berlaku secara yuridis-formal di wilayah pedesaan artinya landasan berlakunya cenderung yuridis-formal. Masyarakat hukum di wilayah perdesaan, dalam peraturan perundang-undangan serta hukum adat yang berlaku juga mencakup :<sup>7</sup>

- a. Hukum negara yang terdiri dari : hukum tata negara dan hukum administrasi negara
- b. Hukum pidana
- c. Hukum pribadi
- d. Hukum harta kekayaan yang terdiri dari : hukum benda (hukum benda tetap atau agraria dan hukum benda lepas) dan hukum perikatan mencakup hukum perjanjian, hukum penyelewengan perdata dan hukum perikatan lainnya
- e. Hukum keluarga
- f. Hukum waris

Dalam penyelenggaraan pemerintahan desa, ada 2 institusi yang mengendalikan desa yaitu Pemerintah Desa dan BPD (Badan Permusyawaratan Desa). Berdasarkan UU No 32 tahun 2004 Pasal 209 juga menyatakan bahwa “BPD berfungsi menetapkan peraturan desa bersama Kepala Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat”. Atas peran dan fungsi tersebut, dijelaskan di dalam PP No 72 tahun 2005 bahwa BPD mempunyai wewenang sebagai berikut :<sup>8</sup>

- a. Membahas rancangan peraturan desa bersama Kepala Desa
- b. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan desa dan peraturan Kepala Desa
- c. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Kepala Desa
- d. Membentuk panitia pemilihan Kepala Desa

---

<sup>6</sup> Soerjono Soekanto, “Kedudukan Kepala Desa sebagai Hakim Perdamaiian”, Cet ke-1 (Jakarta : Rajawali, 1986) Hlm. 27

<sup>7</sup> *Ibid*, Hlm. 28

<sup>8</sup> Lihat PP No 72 Tahun 2005 tentang Desa

- e. Menggali, menampung, menghimpun, merumuskan dan menyalurkan aspirasi masyarakat
- f. Menyusun tata tertib BPD

Dalam konteks demokratisasi pemerintahan desa, dengan diterapkannya UU No 32 tahun 2004 tentang Otonomi Daerah, selain menimbulkan implikasi pada perubahan tata hubungan desa dengan pemerintah supradesa juga membawa perubahan dalam relasi kekuasaan antar-kekuatan politik di level desa. Perubahan ke arah interaksi yang demokratis itu terlihat dari beberapa fenomena :<sup>9</sup>

- a. Dominasi peran birokrasi mengalami pergeseran yang digantikan dengan menguatnya peran institusi adat dalam proses penyelenggaraan pemerintahan sehari-hari
- b. Semangat mengadopsi delegatif-liberatif cukup besar dalam UU baru. Misalnya adanya BPD (Badan Permusyawaratan Desa) sebagai pengayom adat istiadat, membuat peraturan desa dengan Kepala Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat serta melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa. Dalam UU No 32 tahun 2004 Pasal 209 menyatakan bahwa BPD berfungsi menetapkan peraturan desa bersama Kepala Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat
- c. Semangat partisipasi masyarakat sangat ditonjolkan. Artinya proses politik, pemerintahan dan pembangunan di desa tidak lagi dari pemerintah pusat melainkan dari partisipasi masyarakat

Pasal 35 UU No 22 tahun 1999 menyatakan bahwa BPD (Badan Permusyawaratan Desa) sejajar dengan pemerintah desa yang berfungsi sebagai pengayom adat istiadat, membuat peraturan desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat serta melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa. Pada dasarnya, posisi dan fungsi BPD memungkinkan keterlibatan rakyat dalam pengambilan kebijakan-kebijakan desa, namun pada kenyataannya hal seperti ini sangat tergantung pada skema konkrit yang akan di

---

<sup>9</sup> Moch. Solekhan, *"Penyelenggara Pemerintahan Desa"*, Cet ke-1 (Malang: Setara Press, 2012) Hlm. 51

bangun dan kualitas dari anggota BPD yang menjalankan tugas dan kewajibannya. BPD bersama dengan Kepala Desa berhak menetapkan peraturan desa. Dalam Kepmendagri No 64 tahun 1999 tentang pedoman umum pengaturan mengenai desa (6 september 1999) merincikan bahwa BPD adalah badan perwakilan yang terdiri dari pemuka-pemuka masyarakat di desa yang berfungsi mengayomi adat istiadat, membuat peraturan desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat serta melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa. Peraturan daerah kabupaten untuk desa dan peraturan daerah kabupaten untuk kelurahan sedangkan penyusunan peraturan daerah kabupaten mengenai desa wajib mengakui dan menghormati asal-usul dan adat istiadat desa.

Sebutan untuk desa, Kepala Desa, BPD dan perangkat desa lainnya dapat disesuaikan dengan kondisi sosial budaya dan adat istiadat masyarakat setempat. Sekalipun peranan Kepala Desa sangat penting, contoh dari peranan Kepala Desa tersebut sebagai hakim perdamaian yaitu bertugas memelihara hidup rukun di dalam persekutuan, menjaga supaya hukum itu berjalan dengan selayaknya,<sup>10</sup> namun BPD sebagai badan legislatif juga berperan mengawasi pemerintah desa (Kepala Desa) agar mengantisipasi terjadinya penyalahgunaan wewenang karena kekuasaan yang absolut identik dengan kewenangan. Pada prinsipnya, pemerintah desa berwenang membuat peraturan desa karena desa merupakan daerah yang otonom, yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya. Terlihat jelas bahwa Bangsa Indonesia menganut sistem demokrasi, pada perkembangannya melahirkan otonomi desa. Dalam penelitian ini akan

---

<sup>10</sup> Soerjono Soekanto, "Kedudukan" ... *op.cit.*, Hlm. 39

membahas apakah otonom yang diberikan pemerintah berjalan dengan baik pasca UU No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang menghilangkan peraturan desa (Perdes) dari hirarki perundang-undangan yang terdapat dalam Pasal 7 ayat (1). Penelitian ini dilakukan di 2 (dua) nagari yang ada di Sumatera Barat yaitu Nagari Gunung Rajo Kecamatan Batipuh Kabupaten Tanah Datar dan Nagari Koto Baru Kecamatan Koto Baru Kabupaten Dharmasraya Sumatera Barat.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan pemaparan latar belakang di atas, penulis menyimpulkan beberapa permasalahan yang menjadi rumusan masalah yang akan di bahas dalam proposal ini sebagai berikut :

1. Bagaimanakah kewenangan Pemerintahan Nagari Gunung Rajo dan Pemerintah Nagari Koto Baru dalam Pembentukan Peraturan Nagari pasca UU No 12 Tahun 2011?
2. Bagaimanakah eksistensi dan kekuatan mengikat Peraturan Nagari Gunung Rajo dan Nagari Koto Baru pasca UU No 12 Tahun 2011?

## **C. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui kewenangan pemerintahan nagari dalam pembentukan peraturan nagari sebagai berikut :



1. Untuk mengetahui kewenangan Pemerintahan Nagari Gunung Rajo dan kewenangan Pemerintah Nagari Koto Baru dalam pembentukan peraturan nagari pasca UU No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
2. Untuk mengetahui eksistensi dan kekuatan mengikat peraturan Nagari Gunung Rajo dan Nagari Koto Baru pasca berlakunya UU No 12 Tahun 2011

#### **D. Kerangka Pendekatan Teori**

##### **1. Teori Perundangan-undangan**

Peraturan perundang-undangan adalah setiap keputusan oleh pejabat yang berwenang dalam kekuasaan legislatif berdasarkan wewenang atribusi atau delegasi maupun wewenang kekuasaan eksekutif semata-mata berdasarkan wewenang delegasi yang materi muatannya berisi aturan tingkah laku bersifat mengikat secara umum. Pada umumnya, peraturan perundang-undangan fungsinya adalah mengatur sesuatu substansi untuk memecahkan suatu masalah dalam masyarakat, artinya peraturan perundang-undangan sebagai instrumen kebijakan (*beleids instrumen*) apapun bentuk penetapannya, pengesahan,

pencabutan maupun perubahan.<sup>11</sup> Bagir Manan mengelompokkan fungsi peraturan perundang-undangan sebagai berikut :<sup>12</sup>

- a. Fungsi internal yaitu pengaturan perundang-undangan sebagai sub sistem hukum (hukum perundang-undangan) terhadap sistem kaidah hukum pada umumnya secara internal, peraturan perundang-undangan menjalankan fungsi penciptaan hukum, fungsi integrasi pluralisme hukum, fungsi kepastian hukum
- b. Fungsi eksternal yaitu keterkaitan peraturan perundang-undangan dengan tempat berlakunya. Fungsi eksternal ini juga bisa dikatakan sebagai fungsi sosial hukum yang meliputi fungsi perubahan, fungsi stabilisasi dan fungsi kemudahan. Dengan demikian fungsi ini dapat berlaku pada hukum-hukum kebiasaan, hukum adat atau hukum yurisprudensi

Dalam fungsi internal peraturan perundang-undangan, kepastian hukum merupakan asas penting dalam tindakan hukum dan penegakan hukum. Peraturan perundang-undangan dapat memberikan kepastian hukum yang lebih tinggi dari pada hukum kebiasaan atau hukum adat dan hukum yurisprudensi. Undang-undang adalah dasar dan batas bagi kegiatan pemerintahan, yang menjamin tuntutan-tuntutan negara berdasarkan atas hukum, menghendaki akibat dari suatu aturan hukum dan adanya kepastian dalam hukum.<sup>13</sup> Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, terdiri atas : asas kejelasan tujuan, kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat, kesesuaian antara jenis dan materi muatan, dapat dilaksanakan, kedayagunaan dan hasilnya, kejelasan rumusan dan keterbukaan. Berdasarkan mekanisme, peraturan perundang-undangan yang akan dibahas oleh DPR melalui prolegnas harus berdasarkan peraturan perundang-undangan

---

<sup>11</sup> Jazim Hamidi, *"Legislatif Drafting"*, Cet ke-1 (Yogyakarta: Total Media, 2001) Hlm. 13

<sup>12</sup> Hamzah Halim, *"Cara Praktis Menyusun dan Merancang Peraturan Daerah"*, Cet ke-1 (Jakarta: Prenada Media Group, 2009) Hlm. 61

<sup>13</sup> Yuliandri, *"Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Baik"*, Edisi ke-1 (Jakarta : Raja Grafindo Persada, 2009) Hlm. 25

karena berdasarkan fungsi peraturan perundang-undangan, salah satu fungsi peraturan perundang-undangan adalah fungsi integrasi pluralisme hukum sehingga tidak ada ketimpangan antara undang-undang satu dengan undang-undang lainnya. Keberadaan Perda yang termasuk peraturan desa dalam kerangka pembentukan hukum nasional, pelaksanaan fungsi legislasi DPR, DPD dan DPRD yang menyebutkan bahwa proses pembentukan peraturan perundang-undangan pada dasarnya dimulai dari perencanaan, persiapan teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan dan penyebarluasan.<sup>14</sup> Dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-undang No.10 Tahun 2004 diatur mengenai hirarki peraturan perundang-undangan yaitu :<sup>15</sup>

- a. UUD Negara Republik Indonesia tahun 1945
- b. UU atau Perpu
- c. Peraturan Pemerintah (PP)
- d. Peraturan Presiden (Perpres)
- e. Peraturan Daerah (Perda), meliputi :
  - Peraturan Daerah Provinsi, dibuat oleh DPRD Provinsi bersama Gubernur.
  - Peraturan Daerah kabupaten atau kota, dibuat oleh DPRD kabupaten atau kota bersama bupati atau walikota.
  - Peraturan desa atau peraturan setingkat, dibuat oleh BPD atau Badan Perwakilan Desa atau nama lainnya bersama Kepala Desa atau nama lainnya.

Undang-undang No.10 Tahun 2004 diganti dengan Undang-undang No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang

---

<sup>14</sup> Lihat Pasal 1 Angka 1 UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

<sup>15</sup> Lihat Pasal 7 ayat (1) UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

menyebutkan tentang hirarki perundang-undangan dalam Pasal 7 ayat 1 sebagai berikut :<sup>16</sup>

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat
- c. Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
- d. Peraturan Pemerintah
- e. Peraturan Presiden
- f. Peraturan Daerah Provinsi
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Jenis Peraturan Perundang-undangan 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 atau Kota, Bupati atau Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.<sup>17</sup> Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan. Peraturan perundang-undangan yang terdapat pada hirarki perundang-undangan mempunyai kekuatan hukum yang mengikat sepanjang dibentuk oleh peraturan perundang-undangan yang lebih

---

<sup>16</sup> Lihat Pasal 7 ayat (1) UU No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

<sup>17</sup> Lihat Pasal 8 ayat (1) UU No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan. Menurut PP No 72 tahun 2005 Pasal 1 menjelaskan bahwa “*Peraturan desa adalah peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh BPD bersama Kepala Desa*”.<sup>18</sup> Dalam hirarki perundang-undangan, tidak termasuk di dalamnya peraturan desa namun tetap mengikat secara hukum karena pengundangan bagi suatu peraturan perundang-undangan yaitu dengan penempatannya dalam suatu Lembaran Negara Republik Indonesia maka peraturan perundang-undangan tersebut dianggap mempunyai daya laku atau daya ikat bagi setiap orang.<sup>19</sup> Berdasarkan salah fungsi internal dari peraturan perundang-undangan adalah memberikan kepastian hukum sehingga peraturan perundang-undangan yang termasuk dalam hirarki perundang-undangan akan mempunyai kekuatan hukum yang pasti namun peraturan perundang-undangan yang tidak termasuk dalam hirarki perundang-undangan tetap mempunyai kekuatan mengikat sepanjang dibentuk berdasarkan kewenangan sebagaimana yang dijelaskan dalam Pasal 8 ayat (2) UU no 12 tahun 2011.

## **2. Teori Kewenangan.**

Kewenangan (*authority, gezaq*) adalah kekuasaan yang diformalkan baik terhadap segolongan dengan orang-orang tertentu maupun kekuasaan terhadap sesuatu bidang pemerintahan tertentu secara bulat yang berasal dari kekuasaan legislatif maupun dari kekuasaan pemerintah sedangkan wewenang

---

<sup>18</sup> Lihat Pasal 1 PP No 72 Tahun 2005 tentang Desa

<sup>19</sup> Maria Farida Indrati Soeprapto, “*Ilmu Perundang-undangan, Dasar-dasar dan Pembentukannya*”, Cet ke-5 (Yogyakarta: Kanisius IKAPI, 2002) Hlm. 179

(*competence, bevoegdheid*) hanya mengenai onderdil tertentu saja.<sup>20</sup> Jadi, kewenangan merupakan kumpulan dari wewenang-wewenang atau kemampuan untuk melakukan suatu tindakan hukum publik atau secara yuridis wewenang adalah kemampuan bertindak yang diberikan undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan-hubungan hukum. Sifat wewenang pemerintahan antara lain adalah *expressimplied* yaitu jelas maksud dan tujuannya, terikat pada waktu tertentu dan tunduk pada batasan-batasan hukum tertulis dan hukum yang tidak tertulis. Sedangkan isi dari wewenang tersebut dapat bersifat umum (abstrak) misalnya membuat suatu peraturan dan dapat pula bersifat konkrit dalam bentuk suatu putusan atau suatu rencana, misalnya rencana membuat tata ruang atau memberikan nasehat.

Undang-undang memberikan wewenang kepada organ pemerintah untuk membuat peraturan pelaksanaan atau peraturan hukum yang bersifat administrasi dalam rangka hubungan hukum dengan warga negara( *delegated legislation*).<sup>21</sup> Pemberian kewenangan legislasi kepada administrasi melahirkan penetapan norma secara bertingkat atau berangkat. Pemberian kewenangan kepada administrasi akan memberikan keuntungan yang lebih besar untuk waktu yang tidak terbatas dan dapat dijangkau oleh pembuat undang-undang. Implementasi kewenangan legislasi bagi pemerintah atau administrasi tersebut ada yang bersifat mandiri, dalam arti peraturan perundang-undangan dibuat oleh administrasi itu sendiri tanpa keterlibatan lembaga lain dan ada yang bersifat tidak

---

<sup>20</sup> Marbun, "*Peradilan Administrasi dan Upaya Administratif di Indonesia*", Cet ke-1 (Yogyakarta: Liberty,1997) Hlm. 154

<sup>21</sup> Ridwan, "*Tiga Dimensi Hukum Administrasi dan Peradilan Administarsi*", Cet ke-1 (Yogyakarta: FH UII Press) Hlm.63

mandiri yaitu dibuat bersama lembaga legislatif (*kolegial*). Dalam teori ketatanegaraan, wacana menjadi bagian dari teori perolehan kewenangan. Kekuasaan diperoleh dari 2 macam cara yaitu secara atribusi dan derivasi.<sup>22</sup> Atribusi kewenangan adalah pembentukan kekuasaan baru, dalam hal ini kewenangan yang berada pada suatu lembaga kenegaraan sifatnya asli (*oorpronkkelijk*). Kekuasaan yang derivatif merupakan kewenangan yang sudah ada kemudian didelegasikan dan dikuasakan kepada lembaga negara yang lain. Setiap penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan harus memiliki legitimasi yaitu kewenangan yang diberikan undang-undang. Substansi dari asas legalitas yakni wewenang yaitu “*het vermogen tot het verrichten van bepaalde rechtshandelingen*” adalah kemampuan untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu. Wewenang menurut H.D Stout adalah “*Bevoedheid is een begrip uit het bestuurlijke organisatirecht, wat kan worden omschreven als het geheel van regels dat betrekking heeft op de verkrijging en uitoefening van bestuursrechtelijke bevoegdheden door publiekrechtelijke in het bestuurrechtelijke rechtsverkeer*” (pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintahan, dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh subyek hukum publik di dalam hubungan-hubungan publik).<sup>23</sup> Selanjutnya H.D Stout menyetir pendapat Goorden yang menyatakan wewenang sebagai “*het geheel van rechten en plichten dat hetzij expliciet door de wetgever aan*

---

<sup>22</sup> Soewoto Mulyosudarmo, “Pembaharuan Ketatanegaraan melalui Perubahan Konstitusi”, Cet ke-1 (Jawa Timur: In-TRANS, 2004) Hlm. 232

<sup>23</sup> Ridwan HR, “Hukum Administrasi Negara”, Cet ke-6 (Jakarta Utara: Raja Grafindo Persada, 2011) Hlm. 98

*pibliekrechtelijke rechtssubjeten is toegekend*” (keseluruhan hak dan kewajiban secara eksplisit diberikan oleh pembuat undang-undang kepada subjek hukum publik). Menurut P.F.C.L Tonnaer “*overheidsbevoegdheid wordt in dit verband opgevat als het vermogen om positief recht vast te stellen en aldus rechtsbetrekkingen tussen burgers onderling en tussen overheid en te scheppen*” (kewenangan pemerintah dalam kaitan ini di anggap sebagai kemampuan untuk melaksanakan hukum positif dan menciptakan hubungan hukum antara pemerintah dengan warga negara).

Menurut Bagir Manan, wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (*macht*), kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat.<sup>24</sup> Dalam hukum, wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban, dalam kaitan dengan otonomi daerah, hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur sendiri dan mengelola sendiri sedangkan kewajiban secara horizontal berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya. Vertikal berarti kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan dalam satu tertib ikatan pemerintahan negara secara keseluruhan. Sumber wewenang dari pemerintah adalah peraturan perundang-undangan. Secara teoritik, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan tersebut diperoleh melalui tiga cara yaitu atribusi, delegasi dan mandat. Indrohato mengatakan bahwa atribusi terjadi pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Pada delegasi terjadi pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha

---

<sup>24</sup> *Ibid*, hlm 99



Negara yang telah memperoleh wewenang pemerintahan secara atributif kepada Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara lainnya, jadi suatu delegasi di dahului oleh adanya suatu atribusi wewenang. Sedangkan mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya. Henk van Maarseveen dalam artikel "*Bevoegdheid*" menjelaskan bahwa suatu subyek hukum yang memiliki wewenang dapat melimpahkan wewengannya kepada subyek hukum yang lain. Dua bentuk pelimpahan yang penting adalah delegatie dan maandat.<sup>25</sup> Pada pendelegasian kekuasaan delegataris melaksanakan kekuasaan atas nama sendiri dan tanggungjawab sendiri, pelimpahan ini disebut sebagai pelimpahan kekuasaan dan tanggungjawab. Sedangkan menurut Vreemde Worden menyatakan mandat berasal dari bahasa latin mandatum yang berarti pelimpahan (*overdragen*), mempercayakan (*tovertrouwen*) dan memerintahkan (*beleven*). Mandataris atau pihak yang diberi mandat melaksanakan kekuasaan tidak bertindak atas nama sendiri, mandataris bertindak atas nama yang memberi mandat atau pemberi kuasa sehingga mandataris tidak mempunyai tanggungjawab sendiri. Desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-asul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>26</sup> Konsekwensi dari salah satu unsur negara hukum senantiasa menjadi perhatian yaitu pemerintah

---

<sup>25</sup> Suwoto Mulyosudarmo, "*Peralihan Kekuasaan, Kajian Teoritis dan Yuridis terhadap Pidato Nawaksara*", Cet ke-1 (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1997) Hlm. 42

<sup>26</sup> Lihat Pasal 1 Angka 12 Undang-undang No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah

dalam menjalankan tugasnya berdasarkan undang-undang (*wetmatig bestuur*) artinya kegiatan pemerintah harus senantiasa berdasarkan pada peraturan perundang-undangan atau hukum perundang-undangan.<sup>27</sup> Dalam otonomi, sudah seharusnya menciptakan pola interaksi antara eksekutif dengan legislatif dengan sistem *check and balances*. Penerapan sistem atau mekanisme *check and balances* penting karena memperhatikan beberapa faktor :<sup>28</sup>

- a. Kepentingan untuk mengembangkan demokrasi dari bawah merupakan suatu kenyataan yang tidak dapat dinafikan dalam rangka membangun demokrasi secara keseluruhan di tingkat nasional
- b. Perlunya penciptaan sebuah pemerintahan yang stabil sehingga dengan demikian pemerintahan tersebut akan mampu menghantarkan sejumlah kebijaksanaan kepada masyarakat dengan baik kemudian akan mampu menciptakan legitimasi yang kuat
- c. Untuk membentuk pemerintahan yang bersih, berwibawa dan memiliki akuntabilitas politik yang kuat sehingga terwujudnya *good governance*.

Mekanisme *check and balances* memberikan peluang kepada lembaga eksekutif dan lembaga legislatif untuk mengontrol, mengawasi dan mengimbangi sehingga terciptanya pemerintahan yang baik atau *good governance* agar terwujud nilai-nilai demokratis dalam konsep negara Indonesia.

### **3. Otonomi Desa**

Desa merupakan pemerintahan negara yang terendah sesuai dengan sistem pemerintahan di daerah. Kebanyakan dari penduduk Indonesia bertempat tinggal di Desa. Menurut pendapat F. Tonnies (abad ke-19) dalam bukunya

---

<sup>27</sup> Murtir Jeddawi, "*Memacu Investasi di Era Otonomi Daerah*", Cet ke-1 (Yogyakarta : UII Press, 2005) Hlm. 50

<sup>28</sup> *Ibid*, 256

“*Gemeinschaft und Gesellschaft*”,<sup>29</sup> dalam bukunya menceritakan bahwa kehidupan dari segi sosiologi terdapat 2 (dua) tipe hubungan dalam masyarakat yaitu *Gemeinschaft* dan *Gesellschaft*. *Gemeinschaft* kehidupan riil dan organis serta bersifat tertutup yang tidak mau meninggalkan kampung halaman sejak dilahirkan telah berada di tengah-tengah masyarakat sehidup-semati, sesuka dan duka yang merupakan organisme kehidupan, hubungan kemasyarakatannya berakar pada kehidupan yang asli dalam kelahiran dan keturunan yang berbentuk hubungan kekeluargaan dan paguyuban meluas kepada tempat tinggal serta pemilikan bersama, kerja sama dan tingkah bersama. Sedangkan *Gesellschaft* pada hakikatnya terdiri dari orang-orang yang terpisah antara satu dengan yang lain, hubungan kehidupan masyarakat pada kategori ini akan terjadi apabila ada keuntungan dari hubungan tersebut. Sebagai contoh dari *Gemeinschaft* adalah desa, desa merupakan masyarakat peguyuban, persekutuan dan kerukunan, hubungan antar-sesama yang bersifat pribadi, saling mengenal dengan keakraban dan saling mempercayai. Hubungan ini terlahir dari kesatuan keturunan atau kesatuan kekeluargaan, hubungan yang masih kental dengan kebersamaan seperti gotong royong, bercocok tanam, mendirikan rumah secara gotong royong dan sebagainya. Desa dan kelurahan adalah dua satuan pemerintahan terendah dengan status berbeda. Desa adalah satuan pemerintahan yang diberi hak otonomi adat sehingga merupakan badan hukum sedangkan kelurahan adalah satuan pemerintahan administrasi yang hanya merupakan kepanjangan tangan dari pemerintah kota atau kabupaten. Desa juga merupakan wilayah dengan batas-

---

<sup>29</sup> Bayu Surianingrat, “*Pemerintahan Administrasi Desa dan Kelurahan*”, Cet ke-4 (Jakarta: Rineka Cipta, 1992) Hlm. 19

batas tertentu sebagai kesatuan masyarakat hukum (adat) yang berhak mengatur dan mengurus urusan masyarakat berdasarkan asal usulnya.<sup>30</sup> Desa adalah suatu wilayah yang ditinggali oleh sejumlah orang yang saling mengenal, hidup bergotong royong, memiliki adat istiadatnya yang relatif sama dan mempunyai tata cara sendiri dalam mengatur kehidupan masyarakatnya. Sebagian masyarakat pedesaan bertani dan nelayan, pada sebagian besar pedesaan pada daratan petani baik di sawah atau di kebun sedangkan pada pesisir sebagian penduduknya mencari penghidupan sebagai nelayan.

Otonomi desa merupakan otonomi yang asli, bulat dan utuh serta bukan pemberian dari pemerintah, sebaliknya pemerintah berkewajiban menghormati otonomi asli yang dimiliki oleh desa tersebut.<sup>31</sup> Sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak istimewa, maka desa dapat melakukan perbuatan hukum baik hukum publik maupun hukum perdata, memiliki kekayaan, harta benda serta dapat dituntut dan menuntut di pengadilan. Sebagai wujud demokrasi maka di Desa dibentuk Badan Perwakilan Desa sebagai lembaga Legislatif dan pengawas terhadap Peraturan Desa, Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa serta Keputusan Kepala Desa. Untuk itu Kepala Desa dengan persetujuan Badan Perwakilan Desa mempunyai kewenangan untuk melakukan perbuatan hukum dan mengadakan perjanjian yang saling menguntungkan dengan pihak lain, menetapkan sumber-sumber pendapatan desa, menerima sumbangan dari pihak ketiga dan melakukan pinjaman desa. UU No 22 tahun 1999

---

<sup>30</sup> Hanif Nurcholis, *"Pertumbuhan dan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa"*, (Jakarta: Erlangga, 2011) Hlm. 1

<sup>31</sup> HAW Widjaja, *"Otonomi Desa Merupakan Otonomi yang Asli, Bulat dan Utuh"*, Cet ke-1 (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2003) Hlm 165

merupakan transisi dari desa seragam yang diciptakan UU No 5 tahun 1979 sekaligus memberikan landasan yang kuat bagi terwujudnya “*Development Community*”, dimana desa tidak lagi sebagai level administrasi atau bawahan daerah melainkan desa merupakan “*Independent Community*” yaitu Desa dan masyarakatnya berbicara atas kepentingan masyarakat sendiri. Pelaksanaan hak, wewenang dan kebebasan Otonomi Desa, menuntut tanggungjawab untuk memelihara integritas, persatuan dan kesatuan bangsa dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan tanggungjawab untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat yang dilaksanakan dalam koridor Peraturan Perundang-undangan yang berlaku.

#### **4. Teori interpretasi hukum**

Penafsiran yang murni ilmiah atas sebuah undang-undang atau perjanjian internasional yang berdasarkan analisis kritis, semua kemungkinan penafsiran (termasuk penafsiran yang tidak dikehendaki oleh legislator atau pihak-pihak yang mengadakan kontrak namun tercantum dalam susunana kata) dapat menimbulkan pengaruh politik yang jauh lebih besar dibanding keuntungan politis yang terdapat dari fiksi kepastian yakni fiksi tentang “hanya satu makna” : penafsiran ilmiah itu dapat menunjukkan kepada otoritas pencipta hukum sejauh mana karyanya ada di belakang dalil teknis perumusan norma hukum sehingga ambiguitas yang tidak dikehendaki bisa direduksi hingga minimum sehingga bisa

kemungkinan tercapainya kepastian hukum.<sup>32</sup> Macam-macam penafsiran hukum

,<sup>33</sup>

- a. Penafsiran Grammatikal (tata bahasa), yakni cara penafsiran berdasarkan pada bunyi ketentuan undang-undang atau berpedoman pada perkataan-perkataan dalam hubungannya satu sama lain dalam kalimat yang dipakai undang-undang. Contoh larangan memarkirkan kendaraan di suatu tempat, dalam undang-undang tersebut jenis kendaraannya.
- b. Penafsiran historis, yang terbagi 2 macam :
  - 1) Sejarah hukumnya, termasuk sejarah terjadinya hukum tersebut yang mencakup memori penjelasan, laporan perdebatan dalam DPR dan surat-surat Menteri dengan DPR yang bersangkutan.
  - 2) Sejarah undang-undangnya termasuk pembentuk undang-undang tersebut.
- c. Penafsiran dogmatis (sistematis), penafsiran menilik susunan yang berhubungan dengan bunyi-bunyi pasal lainnya baik dalam undang-undang maupun undang-undang lainnya. Contoh asas monogami Pasal 27 KUHPer dan Pasal 334, 60, 64 dan 86 KUHPer.

---

<sup>32</sup> Hans Kelsen *"Teori Hukum Murni"*, *Dasar-dasar Ilmu Hukum Normatif*, Cet ke-11 (Bandung : Nusa Media, September 2011)Hlm. 394

<sup>33</sup> C. S. T. Kansil, *"Pengantar Ilmu Hukum Indonesia"*, Cet ke-1 (Jakarta : Rineka Cipta, 2011)Hlm. 72

- d. Penafsiran nasional, penafsiran yang menilai sesuai tidaknya dengan sistem hukum yang berlaku, contoh hak milik Pasal 570 KUHPer sekarang ditafsirkan sistem hukum hak milik Indonesia (Pancasila).
- e. Penafsiran teleologis (sosiologis), penafsiran yang mengingat maksud dan tujuan undang-undang karena disebabkan oleh kebutuhan-kebutuhan dari masa ke masa namun bunyi undang-undang tetap sama.
- f. Penafsiran ekstensif, penafsiran yang memperluas arti kata, contoh aliran listrik termasuk dalam kategori benda.
- g. Penafsiran restriktif, penafsiran yang mempersempit arti kata, contoh “kerugian” tidak termasuk kerugian yang “tak berwujud”.
- h. Penafsiran analogis, memberi tafsiran pada suatu peraturan hukum dengan memberi ibarat atau kias sesuai dengan asas-asas hukum, contoh menyambung listrik sama dengan mengambil aliran listrik.
- i. Penafsiran a contrario (menurut peringkaran) yaitu penafsiran undang-undang antara konteks dan teks yang berlawanan.

Selain dari teori, dalam penelitian ini juga didukung oleh asas hukum yaitu asas *lex specialis*. Ada banyak pengertian tentang asas hukum, salah satunya pendapat Paul Scholten (1974) yaitu asas hukum merupakan kecenderungan-kecenderungan yang diisyaratkan oleh pandangan kesusilaan terhadap hukum dan merupakan sifat-sifat umum dengan keterbatasan sebagai pembawaan umum tetapi harus ada. Fungsi asas hukum dalam hukum dapat mengesahkan dan mempunyai pengaruh yang normatif serta mengikat para pihak berdasarkan

eksistensinya para rumusan oleh pembentuk UU dan hakim.<sup>34</sup> Asas hukum yang terkenal dalam menyelesaikan konflik norma hukum adalah :

1. Lex superior derogat legi inferior

Peraturan perundang-undangan bertingkat lebih tinggi mengesampingkan peraturan perundang-undangan tingkat lebih rendah, kecuali substansi peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi mengatur wewenang peraturan yang lebih rendah.

2. Lex specialis derogat legi generalis

Asas ini mengandung makna bahwa aturan hukum khusus akan mengesampingkan aturan hukum umum. Ada beberapa prinsip yang harus di perhatikan dalam Lex specialis derogat legi generalis :

- a. Ketentuan-ketentuan yang di dapati dalam aturan hukum umum tetap berlaku di atur khusus dalam aturan hukum khusus tersebut.
- b. Ketentuan-ketentuan lex specialis harus sederajat dengan ketentuan-ketentuan lex generalis (UU dengan UU)
- c. Ketentuan-ketentuan lex specialis harus berada dalam lingkungan hukum (rezim) yang sama dengan ketentuan-ketentuan lex generalis

3. Lex posterior derogat legi priori

---

<sup>34</sup> Zainal Asikin, "Pengantar Ilmu Hukum", Cet ke-1 (Jakarta : Rajawali Pers, 2012)Hlm. 102



Aturan hukum yang baru mengesampingkan aturan hukum yang lama, asas *lex posterior derogat legi priori* ini mewajibkan menggunakan hukum yang baru. Ada 2 prinsip dalam asas *lex posterior* ini :

- a. Aturan hukum yang baru harus sederajat atau lebih tinggi dari aturan hukum yang lama.
- b. Aturan hukum baru dan lama mengatur aspek yang sama.

Asas ini mencegah dualisme hukum yang dapat menimbulkan ketidakpastian hukum. Secara hukum, ketentuan lama tidak berlaku lagi ketika aturan hukum baru berlaku.

## **E. Metode Penelitian.**

### 1. Objek Penelitian.

Objek dari pembahasan dalam proposal ini adalah sebagai berikut :

- a. Kewenangan pemerintah nagari Gunung Rajo dan nagari Koto Baru dalam pembentukan peraturan nagari pasca UU No 12 Tahun 2011 tentang Peraturan Pembentukan Perundang-undangan melalui wawancara dengan Wali Nagari Gunung Rajo dan Wali Nagari Koto Baru, ketua BPRN (Badan Permusyawaratan Rakyat Nagari) gunung rajo dan ketua Bamusy (Badan Musyawarah) Nagari Koto Baru serta Kepala bagian Pemerintahan Nagari Gunung Rajo dan Nagari Koto Baru.
- b. Eksistensi dan kekuatan mengikat dari peraturan nagari Gunung Rajo dan Nagari Koto Baru pasca UU No 12 Tahun 2011.

## 2. Sumber Data Penelitian atau Bahan Hukum.

Dalam penelitian tesis ini, dapat diklasifikasikan teknik dalam pengumpulan data sebagai berikut :

### a. Data primer.

Sebagai data yang diperoleh langsung dari pemerintah nagari melalui wawancara dengan beberapa narasumber antara lain : Wali Nagari Gunung Rajo dan Wali Nagari Koto Baru, ketua BPRN (Badan Permusyawaratan Rakyat Nagari) gunung rajo dan ketua Bamusy (Badan Musyawarah) Nagari Koto Baru serta Kepala bagian Pemerintahan Nagari Gunung Rajo dan Nagari Koto Baru tentang “*Kewenangan pemerintah desa dalam pembentukan peraturan desa pasca UU No 12 Tahun 2011*”.

### b. Data sekunder.

Sebagai data sekunder dari pembahasan penelitian tesis ini, berupa perundang-undangan.<sup>35</sup> Antara lain UU No 12 Tahun 2011 tentang Peraturan Pembentukan Perundang-undangan, perundangan lain serta literatur yang berkaitan dengan permasalahan yang dikaji. Sebagai penjelas dari data primer seperti artikel, jurnal, tesis dan koran yang berkaitan dengan permasalahan yang dikaji.

## 3. Pengolahan atau Penyajian Data.

---

<sup>35</sup> Peter Mahmud Marzuki, “*Penelitian Hukum*”, Cet ke-4 (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2008) Hlm. 142

Teknik pengolahan, penyajian data penelitian dilakukan dengan cara mempelajari hasil penelitian (wawancara) serta literatur, dokumen atau bahan pustaka yang antara lain berupa buku-buku ilmiah, makalah-makalah, teori-teori atau pendapat para pakar, peraturan perundang-undangan dan peraturan-peraturan lainnya yang berkaitan dengan objek penelitian.

#### 4. Analisis Data.

Metode analisis data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah kualitatif, yaitu data yang diperoleh disajikan dan diolah serta dianalisa secara kualitatif.

## BAB II

### TINJAUAN UMUM TENTANG PERATURAN PERUNDANG- UNDANGAN DAN KEKUATAN MENGIKATNYA

#### A. Pengertian Peraturan Perundang-undangan

Peraturan perundang-undangan adalah semua hukum dalam arti luas yang di bentuk dengan cara tertentu oleh pejabat yang berwenang dan dituangkan dalam bentuk tertulis.<sup>1</sup> Dalam arti luas sebenarnya hukum dapat diartikan sebagai putusan hakim, terutama yang berkekuatan hukum tetap dan menjadi yurisprudensi. Hukum perundang-undangan yang menekankan pada bentuk tertulis semula terkait erat dengan sistem hukum eropa konstinental yang menganut *legisme* dengan *ciivil law*. Namun sekarang, terkait dengan pengujian yudisial, peraturan perundang-undangan dengan susunan hirarkinya berlaku juga di negara-negara *anglo saxon (common law)*. Peraturan perundang-undangan adalah setiap keputusan oleh pejabat yang berwenang dalam kekuasaan legislatif berdasarkan wewenang atribusi atau delegasi maupun wewenang kekuasaan eksekutif semata-mata berdasarkan wewenang delegasi yang materi muatannya berisi aturan tingkah laku bersifat mengikat secara umum. Pada umumnya, peraturan perundang-undangan fungsinya adalah mengatur sesuatu substansi untuk memecahkan suatu masalah dalam masyarakat, artinya peraturan perundang-undangan sebagai instrumen kebijakan (*beleids instrumen*) apapun

---

<sup>1</sup> Moh. Mahfud MD, "Konstitusi dan Hukum Dalam Kontroversi Isu", Ed-1 (Jakarta : Rajawali Pers, 2009) Hlm. 255

bentuk penetapannya, pengesahan, pencabutan maupun perubahan.<sup>2</sup> Bagir Manan mengelompokkan fungsi peraturan perundang-undangan sebagai berikut :<sup>3</sup>

- a. Fungsi internal yaitu pengaturan perundang-undangan sebagai sub sistem hukum (hukum perundang-undangan) terhadap sistem kaidah hukum pada umumnya secara internal, peraturan perundang-undangan menjalankan fungsi penciptaan hukum, fungsi integrasi pluralisme hukum, fungsi kepastian hukum
- b. Fungsi eksternal yaitu keterkaitan peraturan perundang-undangan dengan tempat berlakunya. Fungsi eksternal ini juga bisa dikatakan sebagai fungsi sosial hukum yang meliputi fungsi perubahan, fungsi stabilisasi dan fungsi kemudahan. Dengan demikian fungsi ini dapat berlaku pada hukum-hukum kebiasaan, hukum adat atau hukum yurisprudensi.

Dalam fungsi internal peraturan perundang-undangan, kepastian hukum merupakan asas penting dalam tindakan hukum dan penegakan hukum. Peraturan perundang-undangan dapat memberikan kepastian hukum yang lebih tinggi dari pada hukum kebiasaan dan hukum adat atau hukum yurisprudensi. Undang-undang adalah dasar dan batas bagi kegiatan pemerintahan, yang menjamin tuntutan-tuntutan negara berdasarkan atas hukum, menghendaki akibat dari suatu aturan hukum dan adanya kepastian dalam hukum.<sup>4</sup> Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, terdiri atas : asas kejelasan tujuan, kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat, kesesuaian antara jenis dan materi muatan, dapat dilaksanakan, kedayagunaan dan hasilnya, kejelasan rumusan dan keterbukaan. Berdasarkan mekanisme, peraturan perundang-undangan yang akan dibahas oleh DPR melalui prolegnas harus bersumber peraturan perundang-undangan karena berdasarkan fungsi peraturan perundang-undangan, salah satu fungsi peraturan perundang-undangan adalah fungsi integrasi pluralisme hukum

---

<sup>2</sup> Jazim Hamidi, *loc. cit.*

<sup>3</sup> Hamzah Halim, *loc. cit.*

<sup>4</sup> Yuliandri, "Asas-asas" ...*op. cit.*, Hlm. 2

sehingga tidak ada ketimpangan antara undang-undang satu dengan undang-undang lainnya. Keberadaan Perda yang mencakup di dalamnya peraturan desa dalam kerangka pembentukan hukum nasional, pelaksanaan fungsi legislasi DPR, DPD dan DPRD yang menyebutkan bahwa proses pembentukan peraturan perundang-undangan pada dasarnya dimulai dari perencanaan, persiapan teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan dan penyebarluasan.<sup>5</sup> Dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-undang No.10 Tahun 2004 diatur mengenai hirarki peraturan perundang-undangan yaitu :<sup>6</sup>

- a. UUD Negara Republik Indonesia tahun 1945
- b. UU atau Perpu
- c. Peraturan Pemerintah (PP)
- d. Peraturan Presiden (Perpres)
- e. Peraturan Daerah (Perda), meliputi :
  - Peraturan Daerah Provinsi, dibuat oleh DPRD Provinsi bersama Gubernur.
  - Peraturan Daerah kabupaten atau kota, dibuat oleh DPRD kabupaten atau kota bersama bupati atau walikota.
  - Peraturan desa atau peraturan setingkat, dibuat oleh BPD atau Badan Perwakilan Desa atau nama lainnya bersama Kepala Desa atau nama lainnya.

Undang-undang No.10 Tahun 2004 diganti dengan Undang-undang No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang menyebutkan tentang hirarki perundang-undangan dalam Pasal 7 (ayat) 1 sebagai berikut :<sup>7</sup>

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

---

<sup>5</sup> Lihat Pasal 1 angka 1 UU No 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

<sup>6</sup> Lihat Pasal 7 ayat (1) UU No 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

<sup>7</sup> Lihat Pasal 7 ayat (1) UU No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat.
- c. Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.
- d. Peraturan Pemerintah.
- e. Peraturan Presiden.
- f. Peraturan Daerah Provinsi.
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Jenis Peraturan Perundang-undangan 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 atau Kota, Bupati atau Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.<sup>8</sup> Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan. Peraturan perundang-undangan yang terdapat pada hirarki perundang-undangan mempunyai kekuatan hukum yang mengikat sepanjang dibentuk oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan. Menurut PP No 72 tahun 2005 Pasal 1 menjelaskan bahwa “*Peraturan desa adalah peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh BPD bersama Kepala Desa*”.<sup>9</sup> Dalam hirarki peraturan perundang-undangan, peraturan desa tidak termasuk dalam hirarki

---

<sup>8</sup> Lihat Pasal 8 ayat (1) UU No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

<sup>9</sup> Lihat Pasal 1 PP No 72 Tahun 2005 tentang Desa

peraturan perundang-undangan namun tetap mengikat secara hukum karena pengundangan bagi suatu peraturan perundang-undangan yaitu dengan penempatannya dalam suatu Lembaran Negara Republik Indonesia maka peraturan perundang-undangan tersebut dianggap mempunyai daya laku atau daya ikat bagi setiap orang.<sup>10</sup> Berdasarkan salah fungsi internal dari peraturan perundang-undangan adalah memberikan kepastian hukum sehingga peraturan perundang-undangan yang termasuk dalam hirarki perundang-undangan akan mempunyai kekuatan hukum yang pasti akan tetapi peraturan perundang-undangan yang tidak termasuk dalam hirarki perundang-undangan tetap mempunyai kekuatan mengikat sepanjang dibentuk berdasarkan kewenangan sebagaimana yang dijelaskan dalam Pasal 8 ayat (2) UU no 12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan.

## **B. Jenis Peraturan Perundang-undangan dan Kewenangan Pembentukannya**

Menurut UU no 12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan, hirarki perundang-undangan yang terdapat dalam Pasal 7 ayat (1) adalah :<sup>11</sup>

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat
- c. Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
- d. Peraturan Pemerintah

---

<sup>10</sup> Maria Farida Indrati Soeprapto, *loc.cit.*

<sup>11</sup> Lihat Pasal 7 ayat (1) UU no 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan



- e. Peraturan Presiden
- f. Peraturan Daerah Provinsi
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Jenis peraturan perundang-undangan di atas merupakan hirarki peraturan perundang-undangan. Dalam prakteknya, suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku, bersumber dan berdasarkan pada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar dan bersumber pada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi lagi sampai seterusnya pada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Dengan konsekwensi, setiap peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Setiap peraturan perundang-undangan, dalam penyelenggaraannya ada lembaga yang berwenang dalam pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut. Kewenangan itu tentu didasarkan pada kewenangan yang diberikan undang-undang kepada lembaga tertentu, jenis peraturan perundang-undangan dan lembaga pembentukannya sebagai berikut :

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Pasal 3 UUD 1945 berbunyi : *“Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan Garis-Garis Besar Haluan Negara”*.<sup>12</sup> Rumusan pasal 3 ini menggambarkan kekuasaan MPR yang tidak terbatas sebagai konsekuensi ketentuan pasal 1 ayat (2). Pasal 3 UUD 1945 menyatakan bahwa MPR mempunyai tugas :

- a. Menetapkan UUD

---

<sup>12</sup> Tambunan, *“MPR Perkembangan dan Pertumbuhannya, Suatu Pengamatan dan Analisis”*, Cet-Ke-1 (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1991)Hlm. 24

- b. Menetapkan GBHN
- c. Mengangkat Presiden dan Wakil Presiden

Perubahan UUD 1945 terhadap Pasal 3, rumusan baru berbunyi sebagai berikut :

- a. MPR berwenang mengubah dan menetapkan UUD
- b. MPR melantik Presiden dan atau Wakil Presiden
- c. MPR hanya dapat memberhentikan Presiden dan atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut UUD

Dengan ketentuan baru ini, secara teoritis berarti terjadi perubahan fundamental dalam sistem ketatanegaraan yaitu sistem yang vertikal hierarkis dengan prinsip supremasi MPR menjadi horizontal fungsional dengan prinsip saling mengimbangi dan saling mengawasi antar lembaga negara (*checks and balances*).<sup>13</sup> Perubahan UUD 1945 juga terjadi pada pasal 37 yang mengatur mekanisme perubahan UUD, rumusannya berbunyi sebagai berikut :

- a. Usul perubahan pasal-pasal Undang-undang Dasar dapat diagendakan dalam sidang MPR apabila diajukan oleh sekurang-kurangnya 1/3 dari jumlah anggota MPR
- b. Setiap usul perubahan pasal-pasal UUD diajukan secara tertulis dan ditunjukkan dengan jelas bagian yang diusulkan untuk diubah beserta alasannya
- c. Untuk mengubah pasal-pasal UUD, sidang MPR dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota MPR
- d. Putusan untuk mengubah pasal-pasal UUD dilakukan dengan persetujuan sekurang-kurangnya 50 persen ditambah satu anggota dari seluruh anggota MPR
- e. Khusus mengenai bentuk negara kesatuan RI tidak dapat dilakukan perubahan.

---

<sup>13</sup> Ni'matul Huda, "Hukum Tatanegara Indonesia", Cet ke-1 (Jakarta : Raja Grafindo Persada, 2005)Hlm. 165

2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Ketetapan MPR atau TAP MPR merupakan bentuk putusan MPR yang berisi hal-hal yang bersifat penetapan (*beshickking*). Ketetapan MPR dapat diundangkan tanpa melihat materinya bersifat *regulerend* atau hanya bersifat *beshickking*.<sup>14</sup> MPR sebagai badan legislatif dan putusan-putusan MPR merupakan peraturan negara hasil pekerjaan legislatif. Batang tubuh UUD 1945 dan ketetapan MPR merupakan peraturan dasar (*grundgesetz*). Norma hukum dalam UUD 1945 dan ketetapan MPR tidak dapat disamakan dengan undang-undang formal biasa karena lembaga dan kedudukannya juga berbeda. Walaupun tergolong sama-sama merupakan peraturan dasar, batang tubuh UUD 1945 lebih tinggi tingkatannya daripada ketetapan MPR, batang tubuh UUD 1945 sebagai *norm-creating* dan ketetapan MPR merupakan aturan dasar yang *norm applying*. Dalam sejarahnya, ketetapan MPR pada UU no 10 tahun 2004 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan, Ketetapan MPR tidak termasuk sebagai salah satu dari peraturan perundang-undangan. Namun setelah UU no 10 tahun 2004 jo UU no 12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan, dalam Pasal 7 ayat (1) Ketetapan MPR menjadi salah satu dari peraturan perundang-undangan yang berada dibawah UUD 1945.

3. Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.

UUD 1945 telah memberikan kewenangan penuh kepada Presiden untuk membentuk Undang-undang. Dasar hukum dari kewenangan Presiden

---

<sup>14</sup> A.S.S Tambunan, "MPR"... *op. cit.*, Hlm. 329

untuk membentuk undang-undang dapat dilihat dari ketentuan Pasal 5 ayat (1) yang menyatakan bahwa “*Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR*”. Hal ini juga dipertegas dengan penjelasan Pasal 5 ayat (1) yang menyebutkan “*kecuali executive power, Presiden bersama dengan DPR menjalankan legislative power dalam negara*”. Kewenangan yang dimiliki oleh Presiden dalam membentuk undang-undang berdasarkan pasal 5 ayat (1) tidak terlepas dari amanat yang disampaikan pada pasal 4 ayat (1) yang menyebutkan bahwa : “*Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintah menurut UUD*”. Ketentuan pasal 4 ayat (1) ini merupakan ketentuan umum terhadap ketentuan-ketentuan yang ada pada pasal 5 ayat (1), atau dapat dikatakan bahwa ketentuan pasal 4 ayat (1) merupakan *lex generalis* dan ketentuan pasal 5 ayat (1) merupakan *lex specialis* dari pasal 4 ayat (1). Ketentuan pasal 4 ayat (1) merupakan kewenangan dasar bagi seluruh kewenangan pengaturan yang ada di tangan Presiden. Kewenangan dasar itu dapat dibagi menjadi :<sup>15</sup>

- a. Kewenangan pengaturan Presiden yang dilakukan dengan persetujuan DPR (dalam pembentukan undang-undang)
- b. Kewenangan pengaturan Presiden yang tidak memerlukan persetujuan DPR (dalam pembentukan peraturan pemerintah dan keputusan Presiden yang berisi peraturan)

---

<sup>15</sup> Ronny Sautma Hotma Bako, “*Pengantar Pembentukan Undang-undang Republik Indonesia*”, Cet ke-1 (Bandung :Citra Aditya Bakti,1999) Hlm. 19

Fungsi legislatif yang ada di tangan Presiden, dalam arti fungsi membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR, dapat berlangsung dengan baik apabila ada beberapa ketentuan penyelenggaraannya dipenuhi dengan baik, dalam arti bahwa Presiden beserta seluruh jajaran eksekutif yang dipimpin langsung oleh Presiden menyadari penuh bahwa untuk membentuk suatu undang-undang Republik Indonesia haruslah dapat menilik jenis, fungsi dan materi muatan yang dapat menjangkau segala hak-hak dasar dan kewajiban-kewajiban dasar dari warga negara pada khususnya dan manusia pada umumnya. Fungsi legislatif yang dilakukan oleh Presiden dalam membentuk Undang-undang Republik Indonesia dapat diartikan pula bahwa Presiden turut bertanggungjawab untuk mewujudkan aspirasi kedaulatan rakyat melalui mandat yang diberikan kepada Presiden oleh MPR sebagai penjelmaan seluruh rakyat, dalam hal ini adalah seluruh rakyat Indonesia. Namun pada kenyataannya, walaupun Presiden memiliki kewenangan dalam pembentukan undang-undang atau Presiden juga memiliki inisiatif dalam membentuk suatu undang-undang, inisiatif tersebut tidak dapat berjalan apabila DPR tidak memberikan persetujuan terhadap RUU dari Presiden tersebut. Persetujuan yang diberikan oleh DPR terhadap RUU tersebut merupakan sebagai alat kontrol dari DPR. Keberadaan ketentuan pasal 5 ayat (1) khusus dari pernyataan dengan persetujuan DPR, dipertegas oleh Undang-undang Dasar 1945 Pasal 20 ayat (2) yang berbunyi, *“Jika suatu RUU tidak mendapat persetujuan DPR, maka rancangan tadi tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan masa itu”*.

Jadi kewenangan legislatif Presiden dalam membentuk UU Republik Indonesia adalah kewenangan yang diberikan UUD 1945 kepada Presiden dengan persetujuan DPR. Kekuasaan Presiden di bidang perundang-undangan juga luas. Presiden juga berbagi kekuasaan dengan badan legislatif dalam membuat undang-undang. Di samping itu, Presiden berwenang membuat peraturan perundang-undangan sendiri baik atas dasar kewenangan mandiri maupun yang di dasarkan pada pelimpahan dari suatu undang-undang.<sup>16</sup> Kewenangan mandiri dalam membentuk peraturan perundang-undangan ada yang bersifat “*normal*” atau “*biasa*” dan ada juga yang “*tidak normal*” atau “*luar biasa*”. Dalam ajaran Montesquieu (*pemisahan kekuasaan*), kekuasaan membentuk undang-undang adalah kekuasaan legislatif, karena itu ada pada badan legislatif (badan pembentuk undang-undang). Badan eksekutif tidak mempunyai kekuasaan membentuk undang-undang. Menurut UUD 1945 Presiden Republik Indonesia sebagai pemimpin eksekutif yang bertanggungjawab. Dalam hal pembentukan undang-undang, sistem UUD 1945 lebih dekat pada sistem negara-negara Eropa. Penyelenggaraan negara dalam sistem kontinental tidak didasarkan pada pemisahan kekuasaan tetapi pada pembagian fungsi bahkan difusi (*diffusion of powers*). Di negara-negara Eropa, pembentukan undang-undang dilakukan bersama-sama badan eksekutif dan badan legislatif. Baik eksekutif maupun legislatif sama-sama mempunyai hak inisiatif untuk mengajukan rancangan undang-undang. Eksekutif ikut serta dalam

---

<sup>16</sup> Bagir Manan, “*Lembaga Kepresidenan*”, (Yogyakarta : Gama Media dan PSH UII, 1999) Hlm. 129

pembahasan rancangan undang-undang di Badan Perwakilan Rakyat. Inilah sistem yang di anut oleh UUD 1945 dalam pembentukan undang-undang. Dalam UUD 1945 menyebutkan “*Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang*”, kekuasaan membentuk undang-undang ada pada Presiden, sedangkan DPR sekedar menyetujui atau tidak menyetujui. Kekuasaan Presiden membentuk undang-undang harus diartikan bahwa Presiden mempunyai hak inisiatif disamping hak inisiatif yang ada pada DPR, Presiden turut serta dalam pembahasan rancangan undang-undang di DPR. Dari segi pemerintah, efektifitas Presiden dalam menggunakan hak inisiatif disebabkan antara lain :<sup>17</sup>

1. Sebagai pihak yang merumuskan kebijaksanaan dan menjalankan pemerintahan, pemegang kekuasaan eksekutif mengetahui dan mengalami secara lebih konkrit berbagai kebutuhan undang-undang untuk menjalankan kebijaksanaan dan pemerintahan
2. Eksekutif lebih mempunyai kesempatan untuk mendapatkan tenaga-tenaga dengan keahlian khusus untuk menyusun RUU yang mengatur bidang-bidang tertentu
3. Tatacara eksekutif memungkinkan keputusan diambil lebih cepat (*single executive*) dibandingkan DPR yang bersifat kolegial

Dalam pembentukan undang-undang, ada empat keikutsertaan Presiden :<sup>18</sup>

1. Perancangan, dalam UUD 1945 memberi wewenang kepada Presiden untuk mengajukan usulan RUU kepada DPR
2. Keikutsertaan dalam pembahasan di DPR, keikutsertaan Presiden dalam pembahasan RUU di DPR diwakili oleh menteri. Keikutsertaan ini mencerminkan bahwa undang-undang adalah produk bersama antara Presiden dan DPR
3. Presiden dapat menolak atau tidak mengesahkan RUU yang sudah disetujui oleh DPR. Hal ini merupakan balance atas hak DPR untuk menolak RUU yang diajukan Presiden

---

<sup>17</sup> *Ibid*, Hlm. 131

<sup>18</sup> *Ibid*, Hlm. 133

4. Pengesahan dan pemuatan dalam lembaran negara dan tambahan lembaran negara. Secara hukum, pengesahan mengandung makna bahwa suatu RUU berubah status menjadi undang-undang, kekuatan berlakunya suatu undang-undang tergantung pada ketentuan undang-undang yang bersangkutan dan kedudukan lembaran negara

Kewenangan DPR Republik Indonesia sebagai lembaga pembentuk undang-undang juga diatur dalam UUD 1945 dan peraturan tata tertib DPR RI. Di UUD 1945 kewenangan DPR Republik Indonesia untuk membentuk suatu undang-undang diatur dalam:

- 1.) Pasal 20 ayat (1): *“Tiap-tiap undang-undang menghendaki persetujuan DPR”*, jo Pasal 5 ayat (1): *“Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR”*
- 2.) Pasal 21 ayat (1): *“Anggota-anggota DPR berhak memajukan RUU”*. Peraturan tata tertib memberikan kewenangan kepada DPR untuk membentuk suatu undang-undang diatur dalam pasal 33 jo Pasal 122 ayat (2), sedangkan teknis pelaksanaannya diatur dalam Pasal 134-Pasal 136. Klasifikasi tentang kewenangan DPR untuk membentuk suatu undang-undang yang diatur dalam UUD 1945, dapat dibagi atas:
  - a. Kewenangan langsung untuk membentuk suatu undang-undang, yaitu kewenangan yang diberikan oleh Pembentuk UUD 1945 kepada DPR untuk dapat membentuk suatu undang-undang. Dasar hukumnya adalah Pasal 21 ayat (1), yang mengatakan: *“Anggota-anggota DPR berhak memajukan RUU”*. Amanat yang diberikan kepada DPR untuk mengajukan RUU menandakan bahwa UUD 1945 memberikan kewenangan langsung kepada DPR untuk mengajukan RUU yang dikenal dengan nama RUU usul inisiatif DPR.
  - b. Kewenangan tidak langsung yang dimiliki DPR untuk membentuk suatu undang-undang, yaitu kewenangan yang diberikan oleh pembentuk UUD 1945 untuk dapat membentuk suatu undang-undang. Dasar hukumnya adalah Pasal 20 ayat (1) : *“Tiap-tiap undang menghendaki persetujuan DPR”* jo Pasal 5 ayat (1) : *“Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR”*. Arti kewenangan ini bahwa untuk setiap RUU dari Presiden harus ada persetujuan DPR



Dalam Pasal 20 UUD 1945 dirumuskan :

1. Tiap-tiap undang-undang menghendaki persetujuan DPR
2. Jika suatu rancangan Undang-Undang tidak mendapat persetujuan DPR, rancangan tersebut tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu

Rumusan Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 memberi hak kepada DPR untuk menerima atau menyetujui atau tidak menyetujui suatu rancangan undang-undang (RUU), baik dari usulan pemerintah maupun DPR. RUU tersebut bisa diterima oleh DPR atau bisa diterima dengan usul amandemen.

Rumusan Pasal 21 UUD 1945 berbunyi <sup>19</sup>:

1. Anggota DPR berhak mengajukan RUU.
2. Jika rancangan itu disetujui oleh DPR dan tidak disahkan oleh Presiden maka rancangan tersebut tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu.

Pasal 21 ayat (1) dan (2) UUD 1945 memperjelas kedudukan seimbang antara Presiden dan DPR sebagai sama-sama lembaga tinggi negara, dalam upaya pembuatan undang-undang. Kedudukan DPR dirumuskan dalam penjelasan tentang UUD Negara Republik Indonesia yaitu pada rumusan “*sistem pemerintahan negara*” bagian VII tentang “*kekuasaan kepala negara tidak terbatas*”. Kedudukan DPR adalah kuat.

#### 4. Peraturan Pemerintah

---

<sup>19</sup> Marbun, “*DPR RI : Pertumbuhan dan Cara Kerjanya*” (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1992) Hlm 165

Peraturan pemerintah dibuat oleh pemerintah untuk melaksanakan perintah undang-undang. Peraturan pemerintah ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan Undang-undang. Dalam Pasal 1 ayat (5) UU no 10 tahun 2004 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan menyatakan bahwa peraturan pemerintah yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan UU sebagaimana mestinya. Sebagai pelaksana UU pada dasarnya materi muatannya adalah materi muatan undang-undang.<sup>20</sup> Kekuasaan Presiden dapat berfungsi secara efektif dan kekuasaan pembentuk undang-undang. Menurut ketentuan Pasal 5 ayat (2) UUD 1945 menyatakan “*Presiden menetapkan Peraturan Pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya*”. Peraturan pemerintah dibentuk oleh Presiden untuk melaksanakan lebih lanjut suatu undang-undang.<sup>21</sup> Undang-undang memang mengatur hal secara umum sehingga diperlukan pengaturan lebih lanjut dengan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah. Dengan demikian, apabila dalam suatu UU ada aturan-aturan atau ketentuan-ketentuan yang memerlukan pelaksanaan lebih lanjut maka UU tersebut menentukan bahwa pelaksanaan pengaturan lebih lanjut itu harus dilakukan dengan pengaturan perundang-undangan tertentu.

## 5. Peraturan Presiden

---

<sup>20</sup> Soimin, “*Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Negara Indonesia*”, Cet ke-1 (Yogyakarta : UII Press, Ferbuari 2010) Hlm. 72

<sup>21</sup> Soehino, “*Hukum Tatanegara, Teknik Perundang-undangan*”, Cet ke-5 (Yogyakarta: Liberty, maret 2008) Hlm. 27

Peraturan Presiden atau Pepres merupakan peraturan yang dibuat oleh Presiden. Presiden sebagai kepala pemerintahan atau kepala negara berwenang untuk menetapkan Peraturan Presiden. Hal ini sesuai dengan asas umum, bahwa salah satu ciri yang melekat pada pejabat atau jabatan adalah adanya wewenang membuat putusan.<sup>22</sup> Materi muatan Peraturan Presiden adalah materi yang diperintahkan oleh undang-undang atau materi untuk melaksanakan Peraturan Pemerintah. Materi muatan tersebut ada yang bersifat pengaturan (*regeling*) dan ada yang bersifat administratif (*beshickking*), sebagaimana terdapat dalam Pasal 1 ayat (6) UU No 10 Tahun 2004 menyatakan bahwa Peraturan Presiden adalah peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh Presiden. Peraturan Presiden yang mengatur adalah peraturan perundang-undangan akan tetapi yang menetapkan bukan peraturan perundang-undangan, namun keberadaannya sangat dibutuhkan hukum terutama di bidang administrasi. Materi muatan Peraturan Presiden dapat berfungsi sebagai pengaturan yang delegasian peraturan pemerintah dan materi muatan Presiden bersifat pengaturan yang mandiri.

#### 6. Peraturan Daerah Provinsi/kabupaten/kota

Peraturan Daerah (Perda) dibentuk oleh DPRD provinsi/kabupaten/kota dan pemerintah provinsi/kabupaten/kota melalui prolegda. Peraturan daerah dibentuk untuk melaksanakan otonomi daerah atau tugas pembantuan. Pasal 1 ayat (7) UU No 10 Tahun 2004 menyatakan

---

<sup>22</sup> Soimin, "Pembentukan"... *op. cit.*, Hlm. 73.

peraturan daerah adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan kepala daerah.<sup>23</sup> Peraturan perundang-undangan tingkat daerah merupakan peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh pemerintah daerah yang berwenang. Peraturan daerah merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi serta merupakan peraturan yang dibuat untuk melaksanakan peraturan perundang-undangan yang ada di atasnya dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah. Peraturan daerah dilarang bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan yang lebih tinggi dan Perda lainnya. Dalam Pasal 1 angka 10 UU No 32 Tahun 2004 menyatakan bahwa Perda merupakan peraturan daerah provinsi dan atau peraturan daerah kabupaten. Ruang lingkup dari Perda Pasal 7 ayat (2) UU No 10 Tahun 2004 menjelaskan Perda meliputi :

- a) Perda provinsi dibuat oleh DPRD provinsi bersama Gubernur
- b) Perda kabupaten atau kota dibuat oleh DPD kabupaten atau kota bersama Bupati atau Walikota
- c) Peraturan desa atau peraturan yang setingkat dibuat oleh badan perwakilan desa atau nama lainnya bersama dengan kepala desa atau nama lainnya.

Lembaga pembentuk Perda terdiri atas Kepala Daerah (Gubernur, Bupati dan Walikota) dan DPRD (Provinsi dan DPRD kabupaten/kota).<sup>24</sup>

Salah satu kegiatan utama DPRD adalah membahas, memusyawarahkan dan

---

<sup>23</sup> Mahendra, *"Pedoman Naskah Akademik Perda Partisipatif"*, Cet ke-1 (Yogyakarta: Total Media, Juni 2007) Hlm. 18

<sup>24</sup> Ahmad Yani, *"Pembentuk Undang-undang dan Perda (Peraturan Daerah)"*, Cet ke-1 (Jakarta: Rajawali Pers, 2011)Hlm. 14

mengesahkan penetapan peraturan daerah.<sup>25</sup> Ukuran keberhasilan produktifitas DPRD adalah didasarkan banyak peraturan daerah yang disahkan sesuai kepentingan daerahnya, terutama dalam meningkatkan pelayanan pemerintah daerah tersebut terhadap masyarakat. Pembentuk peraturan harus memperhatikan dasar sosiologis artinya mencerminkan kenyataan yang hidup dalam masyarakat. Dasar hukum sosiologis bisa mencerminkan dan menyesuaikan dengan kebutuhan dan tuntutan masyarakat. Soerjono Soekanto-Purnadi Purbacaraka mencatat dua landasan toritis sebagai dasar sosiologis berlakunya suatu kaidah hukum, yaitu:

1. Teori kekuasaan (*Machttheorie*) secara sosiologis kaidah hukum berlaku karena paksaan penguasa, terlepas diterima atau tidak diterima oleh masyarakat
2. Teori pengakuan (*Annerkennungstheorie*). Kaidah hukum berlaku berdasarkan penerimaan dari masyarakat tempat hukum itu berlaku

Setiap masyarakat selalu mempunyai *rechtsidee* yaitu apa yang mereka harapkan dari hukum, misalnya untuk menjamin keadilan, ketertiban, kesejahteraan dan sebagainya. Cita hukum atau *rechtsidee* tersebut tumbuh dari sistem nilai mereka mengenai baik dan buruk, pandangan mereka mengenai hubungan individual dan kemasyarakatan, tentang kebendaan, kedudukan wanita, dunia gaib dan lainnya. Semuanya ini bersifat filosofis, artinya menyangkut pandangan mengenai inti atau hakikat sesuatu. Hukum diharapkan mencerminkan sistem nilai tersebut baik sebagai sarana yang melindungi nilai-nilai maupun sebagai sarana

---

<sup>25</sup> Marbun, "DPR Daerah, Pertumbuhan, Masalah dan Masa Depan", Cet ke-1 (Jakarta : Ghalia Indonesia, 1983) Hlm. 114

mewujudkannya dalam tingkah-laku masyarakat. Setiap pembentukan hukum atau peraturan perundang-undangan harus mengangkat nilai-nilai yang ada dimasyarakat dalam setiap kali akan membentuk hukum atau peraturan perundang-undangan namun adakalanya sistem nilai tersebut telah terangkum secara sistematis dalam satu rangkuman baik berupa teori-teori filsafat maupun dalam doktrin-doktrin filsafat resmi seperti Pancasila sehingga setiap pembentukan hukum atau peraturan perundang-undangan semestinya memperhatikan *rechtsidee* yang terkandung dalam Pancasila. Sebagai lembaga pembuat peraturan perundang-undangan harus memperhatikan tiga unsur yaitu unsur yuridis, sosiologis dan filosofis. Dasar yuridis sangat penting dalam pembuatan peraturan perundang-undangan karena akan menunjukkan :

- a. Keharusan adanya kewenangan dari pembuat peraturan perundang-undangan. Setiap peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh badan atau pejabat yang berwenang
- b. Keharusan adanya kesesuaian bentuk atau jenis peraturan undang-undang dengan materi yang diatur, terutama diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan tingkat yang lebih tinggi atau sederajat
- c. Keharusan mengikuti tata cara tertentu. Apabila tata cara tersebut tidak diikuti, peraturan perundang-undangan bisa batal demi hukum atau tidak/belum mempunyai kekuatan hukum mengikat
- d. Keharusan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.

### **C. Hirarki Peraturan Perundang-undangan**

Hans Kelsen mengatakan dalam teori jenjang norma hukumnya bahwa norma itu berjenjang-jenjang, yang di atas merupakan sumber bagi yang di bawahnya, yang di bawah tidak boleh bertentangan dengan yang di atasnya.

Apabila terjadi pertentangan secara vertikal antara UUD dan UU maka UU dikalahkan (*lex superiore derogate legi inferior*). Norma hukum yang tertinggi disebut *staatsfundamental norm*, di bawahnya *grundgesetze*, di bawahnya lagi *formel gesetz* dan di bawahnya lagi *verordnungen* dan *autonome satzungen* sebagai peraturan pelaksanaan. Padanannya di Indonesia adalah Pancasila, UUD 1945, UU/Perpu, PP dan peraturan pelaksanaan lainnya. UUD sebagai undang-undang yang tertinggi (*grondwet is de hoogste wet*) menjadi acuan dan rujukan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan baik dari segi materi muatannya maupun semua lembaga negara pembentuk peraturan perundang-undangannya. Mahkamah Konstitusi sebagai penjaga dan pengawal konstitusi tentunya dalam mengambil setiap keputusan dalam rangka melaksanakan kewenangannya tidak boleh keluar dari rambu-rambu konstitusi yang ditentukan dalam UUD 1945. Pembentuk UU baik DPR maupun Presiden dalam membuat UU harus mengacu/merujuk kepada UUD sebagai *de hoogste wet*. Apabila dalam pembentukan UU dalam rangka melaksanakan UUD pembentuk UU (*wetgever*) menghadapi pasal-pasal atau rambu-rambu yang tidak/kurang jelas dalam UUD, maka pembentuk UU boleh menafsirkannya. Namun apabila terjadi konflik antara UU dengan UUD, maka Mahkamah Konstitusi dapat membatalkan UU dan putusannya bersifat final dan mengikat karena Mahkamah Konstitusi sebagai pengawal/penjaga konstitusi (*the guardian of constitution*) juga sekaligus sebagai penafsir akhir dari konstitusi secara judicial (*the last judicial interpreter of constitution*). Dalam pembuatan hukum, ada 3 dasar hukum agar hukum mempunyai kekuatan berlaku secara baik yaitu mempunyai dasar hukum yuridis,

sosiologis dan filosofis.<sup>26</sup> Peraturan perundang-undangan termasuk ke dalam kategori hukum maka dalam peraturan perundang-undangan harus mengandung ketiga unsur tersebut (yuridis, sosiologis dan filosofis), ketiga unsur tersebut sangat penting karena setiap pembuat peraturan perundang-undangan berharap agar kaidah yang tercantum dalam perundang-undangan itu adalah sah secara hukum (*legal validity*) dan berlaku efektif agar dapat diterima di masyarakat secara wajar dan berlaku untuk waktu yang panjang. Perundang-undangan sebagai salah satu sumber hukum di Indonesia dapat memberikan pengertian antara lain

.<sup>27</sup>

- a. Tentang norma-norma hukum dan tata urutan atau hirarkinya.
- b. Lembaga-lembaga yang berwenang membuat perundang-undangan.
- c. Lembaga-lembaga pemerintah yang mempunyai wewenang dibidang perundang-undangan.
- d. Tata susunan norma-norma hukum Negara Republik Indonesia.
- e. Jenis perundang-undangan serta dasar hukumnya.
- f. Asas-asas dan syarat-syarat serta landasannya pengundangan dan pengumumannya.
- g. Teknik perundang-undangan dan proses pembentukannya.

Di Indonesia, hierarki peraturan perundang-undangan mulai dikenal sejak dibentuknya Undang-Undang No. 1 tahun 1950 yaitu peraturan tentang jenis dan bentuk peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat, yang ditetapkan pada tanggal 2 februari 1950. Dalam ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 tentang memorandum DPRGR mengenai Sumber Tata Tertib Hukum Republik Indonesia, ketetapan MPR ini menentukan antara lain mengenai Sumber Tata Tertib Hukum Republik Indonesia yaitu Pancasila yang dirumuskan sebagai

---

<sup>26</sup> Bagir Manan, "*Dasar-dasar Perundang-undangan Indonesia*", Cet ke-1 (Jakarta: Ind-Hill-Co, November 1992) Hlm. 13

<sup>27</sup> Amiroeddin Syarif, "*Perundang-undangan, Dasar, jenis dan Teknik Membuatnya*" Cet. Ke-1 (Jakarta:Bina Aksara 1987) Hlm.1



sumber dari segala hukum dan mengenai tata urutan peraturan perundang-undangan Republik Indonesia. Bentuk-bentuk peraturan perundang-undangan :<sup>28</sup>

1. Bentuk-bentuk peraturan perundangan Republik Indonesia menurut UUD 1945 sebagai berikut :
  - a. UUD RI 1945
  - b. Ketetapan MPR
  - c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang
  - d. Peraturan Pemerintah
  - e. Keputusan PresidenPeraturan-peraturan pelaksanaannya :
  - a. Peraturan Menteri
  - b. Instruksi Menteri
  - c. dan lainnya
2. Sesuai dengan sistem konstitusi seperti yang dijelaskan dalam penjelasan authentic UUD 1945, UUD RI adalah bentuk peraturan perundangan yang tertinggi, yang menjadi dasar dan sumber bagi semua peraturan-peraturan bawahan dalam negara
3. Sesuai dengan prinsip negara hukum, maka setiap peraturan perundangan harus bersumber dan berdasar dengan tegas pada peraturan perundangan yang berlaku yang lebih tinggi tingkatnya

Pada tanggal 12 Agustus 2011, pemerintah telah mengundangkan Undang-undang No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menggantikan UU No. 10 Tahun 2004. Dengan berlakunya UU yang baru ini otomatis UU No. 10 Tahun 2004 dinyatakan dicabut dan tidak berlaku lagi. Undang-undang ini merupakan penyempurnaan terhadap kelemahan kelemahan dalam Undang-undang No. 10 Tahun 2004, yaitu antara lain :<sup>29</sup>

1. Materi dari Undang-Undang No. 10 tahun 2004 banyak yang menimbulkan kerancuan atau multitafsir sehingga tidak memberikan suatu kepastian hukum
2. Teknik penulisan rumusan banyak yang tidak konsisten

---

<sup>28</sup> Maria Farida Indrati, *"Ilmu Perundang-undangan"*, Cet ke-9 (Yogyakarta : IKAPI,Kanisius, 2007) Hlm. 72

<sup>29</sup> Ni'matul Huda, *"Teori dan Pengujian Peraturan Perundang-undangan"*, Cet ke-1 (Bandung : Nusa Media, Desember 2011 ) Hlm.86

3. Terdapat materi baru yang perlu diatur sesuai dengan perkembangan atau kebutuhan hukum dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
4. Penguraian materi sesuai dengan yang diatur dalam tiap bab sesuai dengan sistematika

Sebagai penyempurnaan terhadap undang-undang sebelumnya terdapat materi muatan baru yang ditambahkan dalam undang-undang ini, antara lain:<sup>30</sup>

1. Penambahan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan dan hirarkinya ditempatkan setelah Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
2. Perluasan cakupan perencanaan peraturan perundang-undangan yang tidak hanya untuk Prolegnas dan Prolegda melainkan juga perencanaan Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan peraturan perundang-undangan lainnya
3. Pengaturan mekanisme pembahasan Rancangan Undang-undang tentang Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang
4. Pengaturan Naskah Akademik sebagai suatu persyaratan dalam penyusunan Rancangan Undang-undang atau Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota
5. Pengaturan mengenai keikutsertaan perancang Peraturan Perundang-undangan, peneliti dan tenaga ahli dalam tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan
6. Penambahan teknik penyusunan Naskah Akademik dalam undang-undang ini

UU No. 12 tahun 2011 mengatur hirarki peraturan perundang-undangan di dalam Pasal 7 ayat (1) sebagai berikut :<sup>31</sup>

1. UUD Republik Indonesia 1945
2. Ketetapan MPR
3. Undang-undang atau Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang
4. Peraturan Pemerintah
5. Peraturan Presiden
6. Peraturan Daerah Provinsi
7. Peraturan Daerah atau Kabupaten/kota.

---

<sup>30</sup> *Ibid*, Hlm. 88

<sup>31</sup> Lihat Pasal 7 ayat (1) UU No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Sedangkan Hirarki peraturan perundang-undangan menurut UU No. 10 tahun 2004 :<sup>32</sup>

1. UUD 1945 Negara Republik Indonesia
2. UU/ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang
3. Peraturan Pemerintah
4. Peraturan Presiden
5. Peraturan Daerah meliputi :
  - a. Perda Provinsi
  - b. Perda Kabupaten/Kota
  - c. Perdes/peraturan setingkat

Perubahan yang dimunculkan dalam UU No 12 tahun 2011 antara lain :  
*Pertama*, ketentuan MPR dalam UU No. 10 Tahun 2004 dihapuskan dalam hirarki peraturan perundang-undangan, dalam UU No. 12 Tahun 2011 dimunculkan kembali dan berada dibawah UUD 1945 seperti yang pernah diatur dalam ketentuan MPR III/MPR/2000. Di dalam Pasal 7 ayat (2) huruf b dijelaskan yang dimaksud dengan “*Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat*” adalah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang masih berlaku sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia No I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi Dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat tahun 1960 sampai dengan tahun 2002, 7 agustus 2003.  
*Kedua*, peraturan desa yang dahulu masuk hirarki peraturan perundang-undangan, sekarang di UU No. 12 tahun 2011 dihapuskan dari hirarki peraturan perundang-undangan. *Ketiga*, materi muatan UU lebih diperluas, selain berisi peraturan lebih

---

<sup>32</sup> Ni'matul Huda, “*Negara Hukum dan Demokrasi, Judicial Review*” Cet ke-1 (Yogyakarta : UII Press, maret 2005) Hlm. 66

lanjut mengenai ketentuan UUD RI 1945 dan perintah suatu undang-undang, juga sudah diakomodir mengenai pengesahan perjanjian internasional tertentu, tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi atau pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat. *Keempat*, dalam pembentukan Peraturan Daerah harus dilakukan pengkajian dan penyelarasan yang dituangkan dalam naskah akademik. Jenis peraturan perundang-undangan selain yang telah disebutkan dalam Pasal 7 ayat (1) di atas, diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan, yakni : Peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, Badan, Lembaga atau Komisi yang setingkat yang dibentuk oleh Undang-Undang atau oleh pemerintah atas perintah Undang-Undang, DPRD Provinsi, Gubernur, DPRD Kabupaten/Kota, Bupati atau Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.

Berdasarkan Pasal 24 A ayat (1) dan Pasal 24 C ayat (1) UUD 1945 pengujian peraturan perundang-undangan dibagi menjadi 2 kelompok : kelompok UU diuji di Mahkamah Konstitusi (videe Pasal 24 C ayat (1) UUD 1945) dan kelompok peraturan perundang-undangan dibawah UU diuji di Mahkamah Agung (videe Pasal 24 A ayat (1) UUD 1945), karena jenis dan hirarki peraturan perundang-undangan yang diatur dalam UUD 1945 dan UU No 10/2004 dan UU

NO 32 Tahun 2004 serta perubahannya dan UU lain yang merupakan penjabaran dari UUD 1945 yang terdiri atas :<sup>33</sup>

- a. UU atau Perpu (sejenisnya dianggap setingkat merupakan peninggalan Belanda sebagai akibat dari dihapuskan Pasal 50 UU Mahkamah Konstitusi oleh Mahkamah Konstitusi sendiri)
- b. Peraturan Pemerintah (PP)
- c. Peraturan Presiden (Perpres) dan yang setingkat misalnya peraturan Bank Indonesia (PBI) sebagaimana ditentukan dalam UU No 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia
- d. Peraturan Menteri (Permen) atau peraturan lain yang dikeluarkan oleh lembaga negara yang setingkat menteri (kalalu ada) yang diberi kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan
- e. Peraturan badan/Komisi/LPND yang merupakan pembantu Presiden yang nonstruktural tidak dibawah menteri yang diberi kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan oleh peraturan yang membentuknya, misalnya peraturan Badan POM
- f. Peraturan Daerah Provinsi (Perda Provinsi) dan yang setingkat misalnya Perdasus dan Perdais di Provinsi Papua dan Qanun di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam
- g. Peraturan Gubernur ( Pergub)
- h. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota
- i. Peraturan Bupati/Walikota
- j. Peraturan Desa/Nagari atau yang setingkat

Merupakan suatu kesatuan hukum dan kesatuan sistem maka pengujiannya di satu instansi yaitu Mahkamah Konstitusi sehingga bisa efisien, efektif, baik dalam pelaksanaan pengujiannya maupun pelaksanaan putusan pengadilan. Dalam hubungan antara “*sistem hukum*” dan “*sistem peraturan perundang-undangan*”, “*sistem hukum Indonesia*” didefenisikan sebagai suatu rangkaian konsepsi atau pengertian hukum yang saling terkait dan tergantung, saling pengaruh-mempengaruhi, yang terdiri atas perangkat peraturan perundang-undangan, aparaturnya, dan kesadaran hukum atau budaya hukum

---

<sup>33</sup> H.A.S Natabaya, “*Menata Ulang Sistem Peraturan Perundang-undangan Indonesia*”, Cet ke-1 (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK (Mahkamah Konstitusi), 2008) Hlm. 7

masyarakat Indonesia yang saling terpadu (totalitas) yang unsur-unsurnya tidak dapat dipisahkan satu sama lainnya yang semuanya dilandasi oleh falsafah Pancasila dan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Peraturan perundang-undangan adalah bagian utama dari hukum tertulis, maka pengertian “*sistem peraturan perundang-undangan Indonesia*” adalah suatu rangkaian unsur-unsur hukum tertulis yang saling terkait, saling mempengaruhi, terpadu yang tidak dapat dipisahkan satu sama lainnya yang terdiri atas : asas-asas, pembentuk dan pembentukannya, jenis, hirarki, fungsi materi muatan, pengundangan, penyebarluasan, penegakan dan pengujian yang semuanya dilandasi oleh falsafah Pancasila dan UUD Negara Republik Indonesia 1945. Berdasarkan defenisi tersebut maka unsur-unsur sistem peraturan perundang-undangan adalah :<sup>34</sup>

- a. Asas-asas pembentukan
- b. Pembentuk dan proses pembentuknya
- c. Jenis dan hirarki
- d. Fungsi
- e. Materi muatan
- f. Pengundangan
- g. Penyebarluasan
- h. Penegakan dan pengujian

Yang semuanya dilandasi oleh falsafah Pancasila sebagai bintang pemandu (*leitstar*) dan UUD 1945 sebagai landasan konstitusionalnya. Unsur-unsur sistem peraturan perundang-undangan Indonesia tersebut merupakan suatu kesatuan (totalitas) yang integral, tidak dapat dipisahkan satu dengan yang lainnya. Antara satu unsur dengan unsur lainnya saling pengaruh-mempengaruhi dan apabila salah satu unsur baik yang berkaitan dengan formalitas maupun materialitas (substentif) tidak berjalan sebagaimana mestinya (misalnya

---

<sup>34</sup> *Ibid*, Hlm. 9

bertentangan dengan UUD atau UU) maka sistem itu akan timpang dan bahkan dapat menghasilkan suatu produk yang “*cacat hukum*” yang dapat di-*review* (diuji/dinilai) baik oleh lembaga legislatif (*legislative review*) atau kadang di sebut *political review* maupun oleh lembaga yudikatif (*judicial review*) yang sekarang dapat dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi untuk pengujian Undang-undang terhadap UUD atau Mahkamah Agung untuk pengujian peraturan perundang-undangan dibawah Undang-undang terhadap Undang-undang. Dalam kaitannya dengan peraturan perundang-undangan tingkat daerah, sesuai dengan bentuk negara kesatuan dan asas otonomi dan asas desentralisasi, pemerintah pusat dapat mengadakan pengawasan preventif dan represif, berupa pengujian (rancangan) peraturan perundang-undangan tingkat daerah dengan peraturan perundang-undangan tingkat pusat. Artinya peraturan perundang-undangan tingkat daerah apabila dinilai atau diuji oleh pemerintah bertentangan dengan peraturan perundang-undangan tingkat pusat atau bertentangan dengan kepentingan umum, dapat dibatalkan oleh pemerintah pusat. Sebelum perubahan UUD 1945 secara besar-besaran, sistem peraturan perundang-undangan Indonesia tidak mempunyai landasan konstitusional dalam pengujian (*review*). Setelah perubahan UUD 1945 dan ditambah dengan lainnya UU no 10 tahun 2004 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan, UU No. 32 Tahun 2004 dan perubahannya, beserta perangkat peraturan pelaksanaannya, sekarang sistem peraturan perundang-undangan Indonesia mencakup aspek pengujian dan pengawasan.

#### **D. Materi muatan dan fungsi peraturan perundang-undangan**

Istilah materi muatan undang-undang pertama kali diperkenalkan oleh A. Hamid S. Attamimi sebagai terjemahan dari *het onderwerp* dalam ungkapan *thorbecke het eigenaarding derwerp*. Materi muatan yang khas dari undang-undang yakni materi pengaturan yang khas yang hanya dan semata-mata dimuat dalam undang-undang sehingga menjadi materi muatan undang-undang. Bagir Manan mengartikan materi muatan adalah muatan yang sesuai dengan bentuk peraturan perundang-undangan tertentu, hingga saat ini belum pernah ada satu ketentuan atau ajaran yang memastikan materi muatan suatu peraturan perundang-undangan. Ajaran mengenai materi muatan lebih bersifat asas-asas umum daripada materi kaidahnya. Setiap jenis peraturan perundang-undangan memuat materi tertentu, yang satu berbeda dengan yang lain. Hal ini mengandung arti bahwa secara substansial perbedaan jenis suatu peraturan perundang-undangan, serta badan pembentukannya tetapi juga didasarkan isi yang terkandung di dalamnya. Pada hakikatnya jenis peraturan perundang-undangan mencerminkan sebagai suatu wadah. Perbedaan suatu wadah disebabkan oleh perbedaan muatan yang diwadahi. Macam-macam materi muatan peraturan perundang-undangan :<sup>35</sup>

1. Materi muatan Undang-undang
2. Materi muatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (perppu)
3. Materi muatan Peraturan Pemerintah (PP)
4. Materi muatan Peraturan Presiden
5. Materi muatan Peraturan Daerah (Perda)
6. Materi muatan Peraturan Menteri/ Pejabat Setingkat
7. Materi muatan Peraturan Gubernur/ Keputusan Kepala Daerah

---

<sup>35</sup> Ni'matul Huda, "Negara"... *op. cit.*, Hlm. 96



## 8. Materi muatan Peraturan Desa

Rincian jenis peraturan perundang-undangan ialah undang-undang. Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden yang memperoleh delegasi dari Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah, Keputusan Menteri dan keputusan lembaga non-departemen yang memperoleh delegasi dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Masing-masing jenis peraturan perundang-undangan mempunyai fungsi sendiri-sendiri. Seperti undang-undang antara lain berfungsi mengatur lebih lanjut hal-hal yang diminta oleh ketentuan UUD dan ketetapan MPR. Undang-undang merupakan wadah pengaturan hal-hal yang merupakan materi muatan yang khas.<sup>36</sup> Peraturan pemerintah berfungsi mengatur lebih lanjut hal-hal yang diatur oleh undang-undang. Keputusan Presiden mengatur hal-hal yang didelegasikan oleh peraturan pemerintah dan hal-hal lain di bidang penyelenggaraan pemerintahan negara yang tidak di atur dalam undang-undang atau peraturan pemerintah. Untuk mengetahui materi muatan berbagai jenis peraturan perundang-undangan perlu diketahui terlebih dahulu materi muatan undang-undang karena materi muatan jenis peraturan perundang-undangan lainnya merupakan materi muatan sisa. Secara garis besar, undang-undang adalah wadah sekumpulan materi muatan tertentu, meliputi :

1. Hal-hal yang oleh hukum dasar (batang tubuh UUD 1945 dan TAP MPR) diminta secara tegas ataupun tidak untuk ditetapkan oleh undang-undang
2. Hal-hal yang menurut asas dianut Negara Republik Indonesia sebagai negara berdasar atas hukum atau *rechstaat* diminta untuk diatur dengan undang-undang

---

<sup>36</sup> Hamid Attamimi, "Teori Perundang-undangan Indonesia", Pidato Pengukuhan Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta : 25 April 1992, Hlm. 9

3. Hal-hal yang menurut asas dianut pemerintah Negara Republik Indonesia yaitu sistem konstitusi atau *Constitutioneel System* diminta diatur dengan undang-undang

Ketiga kumpulan materi tersebut dapat dikemukakan sembilan butir rincian materi yang pengaturan salah satunya harus dituangkan dalam undang-undang. Materi lainnya di luar butir-butir tersebut dapat diatur tanpa memerlukan persetujuan DPR, seperti dapat diatur dengan Keputusan Presiden. UUD 1945 sebelum perubahan Pasal 5 ayat (1) menetapkan mengenai siapa pembuat undang-undang dengan rumusan : “*Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR*”, tetapi yang menjadi materi muatan undang-undang tidak disebutkan. Undang-undang Dasar 1945 tidak pernah menyebutkan mengapa sesuatu masalah harus diatur dengan undang-undang sedangkan masalah yang lainnya tidak perlu diatur dalam undang-undang tetapi cukup diatur dalam peraturan perundang-undangan yang lain. Para ahli umumnya berpendapat materi muatan undang-undang dalam arti “*formele wet*” atau “*formell Gesetz*” tidak ditentukan lingkung materinya, mengingat undang-undang merupakan perwujudan kedaulatan raja atau kedaulatan rakyat, sedangkan kedaulatan bersifat mutlak, ke luar tidak tergantung pada siapapun dan ke dalam tertinggi di atas segalanya. Dengan demikian, semua materi dapat menjadi materi muatan undang-undang kecuali bila undang-undang tidak berkehendak mengatur atau menetapkannya.<sup>37</sup> Menurut A. Hamid S. Attamimi berpendapat bahwa materi muatan undang-undang Indonesia merupakan hal yang penting untuk kita teliti dan cari, karena pembentukan undang-undang suatu negara tergantung pada cita negara dan teori

---

<sup>37</sup> Maria Farida Indrati, “*ilmu*” ...*op. Cit.*, Hlm. 235

bernegara yang di anutnya, pada kedaulatan dan pembagian kekuasaan dalam negaranya, pada sistem pemerintahan negara yang diselenggarakannya. Apabila dilihat pada hirarki peraturan perundang-undangan Indonesia, maka hal tersebut bukan hanya ditetapkan semata-mata akan tetapi hal itu lebih dikarenakan peraturan perundang-undangan Indonesia selain dibentuk oleh lembaga yang berbeda, masing-masing mempunyai fungsi sekaligus materi muatan yang berbeda sesuai dengan jenjangnya sehingga tata susunan, fungsi dan materi muatan peraturan perundang-undangan selalu membentuk hubungan fungsional antara peraturan yang satu dengan yang lainnya. Dalam Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 ditentukan bahwa Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-undang Dasar. Pemerintahan negara secara formal mengandung kekuasaan mengatur dan memutuskan sedangkan secara material mengandung unsur memerintah dan menyelenggarakan, maka sebenarnya Presiden sebagai penyelenggara pemerintah negara dapat membentuk semua peraturan perundang-undangan di Indonesia dalam rangka penyelenggaraan pemerintah negara. Akan tetapi dalam Pasal 5 ayat (1) menyebutkan bahwa *“Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat”*, maka jelaslah bahwa kewenangan Presiden membentuk Undang-undang harus dengan persetujuan DPR. Apabila demikian pembentukan suatu undang-undang Indonesia selalu dikaitkan dengan suatu materi muatan yang sifatnya khas atau khusus sehingga pembentukan undang-undang itu harus dilakukan dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, maka DPRlah yang membedakan antara undang-undang dan peraturan perundang-

undangan lainnya. Apabila hal-hal apa yang menjadi materi muatan sudah ditemukan maka kemudian akan dapat diketahui materi muatan yang menjadi sisanya, yang merupakan kewenangan Presiden untuk membentuknya. Oleh karena itu, untuk menemukan materi muatan suatu undang-undang di negara Indonesia sangat diperlukan sebagai pedoman dalam hal pembentukan peraturan-peraturan lainnya. UUD 1945 tidak menetapkan apa saja yang menjadi materi muatan dari undang-undang akan tetapi di dalamnya ada petunjuk-petunjuk yang dapat dipakai untuk mencari dan menemukannya. Untuk menemukan materi muatan undang-undang dapat digunakan 3 pedoman :

1. Dari ketentuan batang tubuh UUD 1945
2. Berdasarkan wawasan negara berdasarkan atas hukum (*rechtsstaat*)
3. Berdasarkan wawasan pemerintahan berdasarkan konstitusi

Dalam pasal 8 dan Pasal 14 UU No. 10 Tahun 2004, materi muatan yang harus diatur dengan undang-undang berisi hal-hal yang :<sup>38</sup>

- a. Mengatur lebih lanjut ketentuan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang meliputi :
  - 1.) Hak-hak asasi manusia
  - 2.) Hak dan kewajiban warga negara
  - 3.) Pelaksanaan dan penegakan kedaulatan negara serta pembagian kekuasaan negara
  - 4.) Wilayah negara dan pembagian daerah
  - 5.) Kewarganegaraan dan kependudukan
  - 6.) Keuangan negara
- b. Diperintahkan oleh suatu undang-undang untuk diatur dengan undang-undang

---

<sup>38</sup> Lihat Pasal 8 dan Pasal 14 UU no 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Materi muatan peraturan daerah adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dalam UU no 10 tahun 2004 Pasal 13 berbunyi *“materi muatan peraturan Desa/yang setingkat adalah seluruh materi dalam rangka penyelenggaraan urusan Desa atau yang setingkat atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi”*.<sup>39</sup> Menurut penjelasan pasalnya, yang dimaksud dengan “yang setingkat” adalah nama lain dari pemerintahan tingkat desa. Dalam Pasal 14 juga dirumuskan bahwa *“materi muatan mengenai ketentuan pidana hanya dapat dimuat dalam Undang-undang dan Peraturan Daerah”*. Dalam UU no 12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan, materi muatan peraturan desa tidak diatur akantetapi mengacu pada materi muatan Perda Provinsi dan Perda kabupaten/kota karena peraturan desa diatur berdasarkan otonomi daerah yaitu UU no 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah. Dalam Pasal 14 UU no 12 tahun 2011 berbunyi *“Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi”*. Dalam Pasal ini jelas mengatur materi muatan Peraturan daerah Provinsi atau Perda kabupaten/kota, penyelenggaraannya berdasarkan otonomi daerah sesuai dengan kondisi daerah serta merupakan oenjabaran lebih lanjut peraturan

---

<sup>39</sup> Lihat Pasal 13 UU no 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

perundang-undangan yang lebih tinggi, sehingga materi muatan peraturan perundang-undangan sudah diatur diatur berdasarkan Perda masing-masing daerah. Bagir Manan mengelompokkan fungsi peraturan perundang-undangan sebagai berikut :<sup>40</sup>

- a. Fungsi internal yaitu pengaturan perundang-undangan sebagai sub sistem hukum (hukum perundang-undangan) terhadap sistem kaidah hukum pada umumnya secara internal, peraturan perundang-undangan menjalankan fungsi penciptaan hukum, fungsi integrasi pluralisme hukum, fungsi kepastian hukum.
- b. Fungsi eksternal yaitu keterkaitan peraturan perundang-undangan dengan tempat berlakunya. Fungsi eksternal ini juga bisa dikatakan sebagai fungsi sosial hukum yang meliputi fungsi perubahan, fungsi stabilisasi dan fungsi kemudahan. Dengan demikian fungsi ini dapat berlaku pada hukum-hukum kebiasaan, hukum adat atau hukum yurisprudensi.

Dalam fungsi internal peraturan perundang-undangan, kepastian hukum merupakan asas penting dalam tindakan hukum dan penegakan hukum. Peraturan perundang-undangan dapat memberikan kepastian hukum yang lebih tinggi daripada hukum kebiasaan dan hukum adat atau hukum yurisprudensi. Undang-undang adalah dasar dan batas bagi kegiatan pemerintahan, yang menjamin tuntutan-tuntutan negara berdasarkan atas hukum, menghendaki akibat dari suatu aturan hukum dan adanya kepastian dalam hukum.<sup>41</sup> Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, terdiri atas : asas kejelasan tujuan, kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat, kesesuaian antara jenis dan materi muatan, dapat dilaksanakan, kedayagunaan dan hasilnya, kejelasan rumusan dan keterbukaan. Berdasarkan mekanisme, perundang-undangan yang akan dibahas oleh DPR melalui prolegnas harus berdasarkan peraturan perundang-undangan

---

<sup>40</sup> Hamzah Halim, *loc.cit.*

<sup>41</sup> Yuliandri, "Asas-asas"... *op. cit.*, Hlm. 25

karena berdasarkan fungsi peraturan perundang-undangan, salah satu fungsi peraturan perundang-undangan adalah fungsi integrasi pluralisme hukum sehingga tidak ada ketimpangan antara undang-undang satu dengan undang-undang lainnya.

## **E. Kekuatan mengikat peraturan perundang-undangan**

### **1. Kekuatan mengikat peraturan perundang-undangan secara umum**

Dengan adanya pengundangan bagi suatu peraturan perundang-undangan yaitu penempatannya di dalam Lembaran Negara Republik Indonesia, maka peraturan perundang-undangan tersebut mempunyai daya ikat atau daya laku bagi setiap orang. Peraturan perundang-undangan dan kekuatan mengikatnya dapat dikelompokkan dalam 3 variasi :<sup>42</sup>

#### a) Berdasarkan pada tanggal diundangkan

Apabila suatu peraturan perundang-undangan dinyatakan berlaku pada tanggal yang diundangkan maka peraturan tersebut secara otomatis mempunyai daya ikat pada tanggal yang sama dengan pengundangannya. Contoh ada suatu undang-undang yang diundangkan pada tanggal 10 November 2006 maka undang pada tanggal 10 November 2006 mempunyai daya laku dan mengikat secara umum.

---

<sup>42</sup> Maria Farida Indrati, *"Ilmu Perundang-undangan, Teknik dan Pembentukannya"*, Cet ke-6 (Yogyakarta :Kanisius) Hlm. 158

b) Beberapa waktu setelah diundangkan

Apabila suatu peraturan dinyatakan berlaku beberapa waktu setelah diundangkan maka peraturan tersebut mempunyai daya laku pada tanggal diundangkan akantetapi mengikat setelah tanggal yang ditentukan. Contoh apabila ada undang-undang yang diundangkan pada tanggal 10 november 2006 dan berlakunya 30 hari kemudian, maka undang-undang tersebut mempunyai daya laku semenjak tanggal 10 November 2006 akantetapi undang-undang tadi mengikat secara umum pada tanggal 10 Desember 2006. Hal ini sangat penting apabila dalam pelaksanaan peraturan tersebut terdapat berbagai macam hal yang harus dipersiapkan terlebih dahulu.

c) Berlaku pada tanggal diundangkan dan berlaku surut sampai tanggal tertentu.

Apabila suatu peraturan ditentukan demikian maka hal ini berarti bahwa peraturan tersebut mempunyai daya laku sejak tanggal diundangkan akantetapi dalam hal-hal tertentu peraturan tersebut mengikat serta berlaku surut sampai tanggal yang ditetapkan. Apabila suatu peraturan dinyatakan berlaku surut maka ketentuan saat atau waktu berlaku surutnya peraturan tersebut harus dinyatakan secara tepat dan pasti, hal ini berhubungan erat dengan kepastian hukum. Suatu norma dianggap sah sebagai norma hukum (*legal norm*) yang mengikat untuk umum apabila norma itu berlaku karena diberlakukan atau karena dianggap berlaku oleh subyek hukum yang diikatnya.



Keabsahan berlakunya suatu UU atau peraturan perundang-undangan , pada pokoknya ditentukan oleh banyak faktor dan beraneka ragam cara pandang.<sup>43</sup> Norma-norma hukum berlaku karena dengan beberapa pertimbangan, bersifat filosofi, yuridis, politis dan sosiologis.

## **2. Peraturan desa menurut UU no 10 tahun 2004**

Peraturan desa dibuat oleh pemerintah desa yaitu badan permusyawaratan desa bersama kepala desa. Peraturan desa tidak memerlukan pengesahan Bupati tetapi wajib disampaikan kepada Bupati selambat-lambatnya 2 minggu setelah ditetapkan dengan tebusan kepada camat. Pelaksanaan peraturan desa ditetapkan dengan keputusan kepala desa.<sup>44</sup> Dalam Pasal 7 ayat (2) huruf c UU no 10 tahun 2004 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan, isasi RUU tentangrupakan salah satu kategori peraturan daerah termasuk jenis peraturan perundang-undangan. Peraturan desa dalam UU no 10 tahun 2004, kewenangan pemerintahannya juga diatur dalam Pasal 209 UU no 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah yang memberikan kewenangan kepada Badan Permusyawaratan Desa (BPD) bersama kepala desa untuk menetapkan peraturan desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat.<sup>45</sup> Dengan adanya otonomi daerah, peraturan desa diatur sesuai dengan adat istiadat setempat. Peraturan desa merupakan peraturan tertinggi di desa yang

---

<sup>43</sup> Jimly Asshidiqie, *"Perihal Undang-undang"*, Cet ke-1 (Jakarta : Grafindo Persada, Agustus 2010) Hlm. 166

<sup>44</sup> Deddy Supriady Bratakusumah, *"Otonomi Penyelenggaraan Pemerintah Daerah"*, Cet ke-3 (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, Juni 2002) Hlm. 27

<sup>45</sup> Lihat Pasal 209 UU no 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

dibuat oleh kepala desa bersama dengan BPD (Badan Permusyawaratan Desa) yang bersumber pada peraturan daerah dan disesuaikan dengan kebutuhan masyarakat setempat. Hirarki peraturan perundang-undangan menurut UU No. 10 tahun 2004 :<sup>46</sup>

1. UUD 1945 Negara Republik Indonesia
2. UU/ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang
3. Peraturan Pemerintah
4. Peraturan Presiden
5. Peraturan Daerah meliputi :
  - a. Perda Provinsi
  - b. Perda Kabupaten/Kota
  - c. Perdes/peraturan setingkat

Dalam UU no 10 tahun 2004 terlihat jelas bahwa peraturan desa diakui dalam hirarki perundang-undangan, maka peraturan desa mempunyai kekuatan hukum serta bersifat mengikat. Hal ini dipertegas dalam Pasal 7 ayat (5) UU no 10 tahun 2004 yang menyatakan “*Kekuatan hukum Peraturan Perundang undangan adalah sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1)*”. Kekuatan hukum dari peraturan desa bersifat mengikat sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dengan adanya peraturan desa maka kebijakan-kebijakan tentang desa baik dari segi pembangunan desa maupun dari segi anggaran pendapatan dan belanja desa dapat dituangkan sesuai dengan aspirasi dan kebutuhan masyarakat setempat yang ditetapkan oleh kepala desa bersama dengan BPD (Badan Permusyawaratan Desa).

---

<sup>46</sup> Ni'matul Huda, “*Negara Hukum dan Demokrasi, Judicial Review*” Cet ke-1 (Yogyakarta : UII Press, maret 2005) Hlm. 66

Hal ini akan terlihat kemandirian desa yang mengatur masyarakatnya berdasarkan otonomi, partisipasi, keanekaragaman serta pemberdayaan masyarakat setempat. Pengaturan tentang pembentukan peraturan desa ditentukan Perda oleh (Peraturan Daerah) sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (3) UU no 10 tahun 2004 yang menyatakan “*Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembuatan Peraturan Desa/peraturan yang setingkat diatur dengan Peraturan Daerah kabupaten/kota yang bersangkutan*”. Pengaturan dalam pembentukan peraturan desa serta kewenangan dari pemerintah desa diatur berdasarkan Perda masing-masing daerah. Peraturan desa tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi serta materi muatan dari peraturan desa merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dalam Pasal 13 dijelaskan “*Materi muatan Peraturan Desa/yang setingkat adalah seluruh materi dalam rangka penyelenggaraan urusan desa atau yang setingkat serta penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang undangan yang lebih tinggi*”. Dalam pasal 7 ayat (3) UU no 10 tahun 2004 menyatakan bahwa ketentuan tentang pengaturan pembentukan peraturan desa diatur dalam Peraturan daerah. Salah satu contoh Perda Provinsi Sumatera Barat yang mengatur pemerintahan desa adalah Perda no 2 tahun 2007 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Nagari,

dalam Pasal 8 mengatur tentang kewenangan pemerintah nagari mencakup :<sup>47</sup>

- a. Urusan Pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal usul Nagari
- b. Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Kabupaten/Kota yang diserahkan pengaturannya kepada Nagari
- c. Tugas pembantuan dari Pemerintah, Pemerintah Propinsi dan atau Pemerintah Kabupaten/Kota
- d. Urusan Pemerintahan lainnya yang oleh Peraturan Perundang-undangan diserahkan kepada Nagari

Dalam Pasal 9 ayat (1) Perda no 2 tahun 2007 juga dijelaskan bahwa *“Penyerahan sebahagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Kabupaten /Kota yang diserahkan pengaturannya kepada Pemerintahan Nagari adalah urusan pemerintahan yang secara langsung dapat meningkatkan pelayanan, peran serta dan prakarsa yang bertujuan untuk kesejahteraan anak nagari”*. Dengan Perda ini jelas bahwa kewenangan pemerintah desa yang telah dipaparkan di atas merupakan kewenangan mutlak pemerintah desa yang diatur oleh Perda (Peraturan Daerah).

### **3. Peraturan desa menurut UU no 12 tahun 2011**

Dalam Pasal 7 ayat (1) UU No 12 Tahun 2011 mengatur tentang jenis dan hirarki peraturan perundang-undangan sebagai berikut :

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat.
- c. Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.

---

<sup>47</sup> Lihat Pasal 8 Perda No 2 Tahun 2007 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Nagari

- d. Peraturan Pemerintah.
- e. Peraturan Presiden.
- f. Peraturan Daerah Provinsi.
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Peraturan desa dalam UU no 12 tahun 2011 memang tidak diatur secara eksplisit akan tetapi dalam Pasal 8 ayat (2) UU no 12 tahun 2011 bahwa *“Peraturan perundang-undangan sebagaimana yang dimaksud ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang di perintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan”*.<sup>48</sup> Sementara dalam Pasal 8 ayat (1) UU no 12 tahun 2011 : *“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”*. Pasal 8 ayat (1) dan (2) saling ada keterkaitan, sebagaimana dalam Pasal 8 ayat (1) menyatakan bahwa kepala desa berwenang membuat peraturan desa

---

<sup>48</sup> Lihat Pasal 8 ayat (2) UU No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

sedangkan dalam Pasal 8 ayat (2) menyatakan bahwa perundang-undangan yang dibentuk berdasarkan kewenangan bersifat mengikat dan mempunyai kekuatan hukum. Peraturan desa masih diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum sepanjang dibentuk berdasarkan kewenangan sebagaimana diatur dalam Pasal 8 ayat (1) dan (2) UU no 12 tahun 2011.

#### 4. Analisis

Dalam Pasal 7 ayat (1) UU no 10 tahun 2004 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan, jenis dan hirarki peraturan perundang-undangan adalah :<sup>49</sup>

1. UUD 1945 Negara Republik Indonesia
2. UU/ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang
3. Peraturan Pemerintah
4. Peraturan Presiden
5. Peraturan Daerah meliputi :
  - a. Perda Provinsi
  - b. Perda Kabupaten/Kota
  - c. Perdes/peraturan setingkat

Dalam Pasal 7 ayat (5) UU no 10 tahun 2004 yang menyatakan “*Kekuatan hukum Peraturan Perundang undangan adalah sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1)*”. Dalam Pasal 7 ayat (5) ini jelas menyatakan bahwa kekuatan hukum peraturan perundang-undangan sesuai dengan hirarkinya, peraturan desa mempunyai kekuatan hukum akan tetapi tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dalam

---

<sup>49</sup> Lihat Pasal 7 ayat (1) UU No 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Ketentuan Umum Pasal 1 angka 8 UU no 10 tahun 2004 menyatakan bahwa “*Peraturan Desa/peraturan yang setingkat adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibuat oleh badan perwakilan desa atau nama lainnya bersama dengan kepala desa atau nama lainnya*”. Berdasarkan ketentuan umum UU no 10 tahun 2004 menyatakan BPD (Badan Perwakilan Desa) dan Kepala Desa sama-sama berperan dalam pembentukan peraturan desa. Menurut UU no 12 tahun 2011 Pasal 7 ayat (1), jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:<sup>50</sup>

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
- d. Peraturan Pemerintah
- e. Peraturan Presiden
- f. Peraturan Daerah Provinsi
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Dalam Pasal 8 ayat (1) UU no 12 tahun 2011 menjelaskan :  
“*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*

---

<sup>50</sup> Lihat Pasal 7 ayat (1) UU No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

*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*". Dalam UU no 12 tahun 2011 Pasal 7 ayat (1), Peraturan Desa tidak termasuk dalam hirarki perundang-undangan akan tetapi dalam Pasal 8 ayat (1) dijelaskan bahwa peraturan perundang-undangan yang dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) salah satunya mencakup Peraturan Kepala Desa. Penamaan yang berbeda antara Peraturan Desa dalam UU no 10 tahun 2004 dengan Peraturan Kepala Desa dalam UU no 12 tahun 2011 akan menjadi suatu tanda tanya, apakah Peraturan Desa masih diakui dan mempunyai kekuatan hukum pasca berlakunya UU no 12 tahun 2011? Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 29 Tahun 2006 tentang pedoman pembentukan dan mekanisme penyusunan peraturan desa, Pasal 3 ditentukan jenis peraturan perundang-undangan pada tingkat desa meliputi :<sup>51</sup>

- a. Peraturan Desa dibentuk dalam rangka penyelenggaraan pemerintah desa, pembangunan desa dan pemberdayaan masyarakat serta penjabaran lebih lanjut dari ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
- b. Peraturan Kepala Desa merupakan penjabaran pelaksanaan peraturan desa yang bersifat pengaturan.
- c. Keputusan Kepala Desa adalah penjabaran pelaksanaan peraturan desa dan peraturan kepala desa yang bersifat penetapan.

---

<sup>51</sup> Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 29 Tahun 2006 tentang Pedoman Pembentukan dan Mekanisme Penyusunan Peraturan Desa



Dalam PerMen no 29 tahun 2006, jelas menggambarkan bahwa Peraturan Desa lebih tinggi tingkatannya daripada Peraturan Kepala Desa yang merupakan pelaksanaan dari Peraturan Desa tersebut. Pasca UU no 12 tahun 2011, Pasal 7 ayat (1) menyatakan bahwa Peraturan Perundang-undangan salah satunya mencakup Peraturan Kepala Desa atau yang setingkat. Sehingga secara yuridis, Peraturan Desa tidak mempunyai kekuatan hukum serta kewenangan BPD sebagai lembaga legislatif di tingkat desa, tidak lagi berwenang dalam pembentukan Peraturan Desa.

### **BAB III**

#### **KEWENANGAN PEMERINTAH NAGARI DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN NAGARI PASCA UU NO 12 TAHUN 2011**

##### **A. Pengertian peraturan nagari (desa)**

Dalam istilah di Sumatera Barat, desa berarti nagari. Jadi peraturan nagari sama dengan peraturan desa. Peraturan desa dibuat oleh pemerintah desa yaitu BPD (Badan Permusyawaratan Desa) bersama Kepala Desa, dalam istilah Sumatera Barat bahwa peraturan nagari dibentuk oleh pemerintahan nagari yaitu bamus (Badan Permusyawaratan) nagari atau BPRN (Badan Permusyawaratan Rakyat Nagari ) bersama Wali Nagari. Peraturan desa tidak memerlukan pengesahan Bupati tetapi wajib disampaikan kepada Bupati selambat-lambatnya 2 minggu setelah ditetapkan dengan tebusan kepada camat. Pelaksanaan peraturan desa ditetapkan dengan keputusan kepala desa.<sup>1</sup> Dalam Pasal 7 ayat (2) huruf c UU no 10 tahun 2004 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan, peraturan desa merupakan salah satu kategori peraturan daerah termasuk jenis peraturan perundang-undangan. Peraturan desa sebelum UU No 12 Tahun 2011 mempunyai payung hukum yaitu otonomi daerah yaitu UU no 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah karena dalam Pasal 209 UU no 32 tahun 2004 memberikan kewenangan kepada Badan Permusyawaratan Desa (BPD) bersama Kepala Desa untuk menetapkan peraturan desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat.<sup>2</sup> Dengan otonomi daerah, peraturan desa diatur sesuai dengan adat istiadat setempat. Hal ini menggambarkan Negara Indonesia sebagai negara

---

<sup>1</sup> Deddy Supriady Bratakusumah, "*Otonomi Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*", Cet ke-3 (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, Juni 2002) Hlm. 27

<sup>2</sup> Lihat Pasal 209 UU no 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

yang demokrasi karena peraturan harus berdasarkan aspirasi masyarakat, peraturan desa menyesuaikan dengan keadaan masyarakat setempat. Peraturan desa merupakan peraturan tertinggi di desa yang dibuat oleh kepala desa bersama dengan BPD (badan permusyawaratan desa) yang bersumber pada peraturan daerah dan disesuaikan dengan kebutuhan masyarakat setempat. Hirarki peraturan perundang-undangan menurut UU No. 10 tahun 2004 :<sup>3</sup>

1. UUD 1945 Negara Republik Indonesia
2. UU/ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang
3. Peraturan Pemerintah
4. Peraturan Presiden
5. Peraturan Daerah meliputi :
  - a. Perda Provinsi
  - b. Perda Kabupaten/Kota
  - c. Perdes/peraturan setingkat

Dalam UU no 10 tahun 2004 terlihat jelas bahwa peraturan desa diakui dalam hirarki perundang-undangan, secara tidak langsung akan mempunyai kekuatan hukum serta bersifat mengikat dalam pelaksanaannya. Dengan adanya peraturan desa maka kebijakan-kebijakan tentang desa baik dari segi pembangunan desa maupun dari segi anggaran pendapatan dan belanja desa dapat dituangkan sesuai dengan aspirasi dan kebutuhan masyarakat setempat yang ditetapkan oleh kepala desa bersama dengan BPD (Badan Permusyawaratan Desa). Hal ini akan terlihat kemandirian desa yang mengatur masyarakatnya berdasarkan otonomi, partisipasi, keanekaragaman serta pemberdayaan masyarakat setempat. Peraturan desa menurut PP no 72 tahun 2005 Pasal 1 adalah *“Peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh BPD bersama Kepala Desa”*.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Ni'matul Huda, *“Teori”... Op. Cit.*, Hlm. 66

<sup>4</sup> Lihat Pasal 1 PP 72 tahun 2005 tentang Desa

Peraturan desa dibentuk dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan desa karena keberadaan peraturan desa menjadi penting sebagai *check and balances* bagi pemerintah desa dan BPD. Kedudukan peraturan desa dalam penyelenggaraan pemerintahan desa sangat penting maka penyusunan peraturan desa tersebut harus didasarkan kepada kebutuhan dan kondisi desa setempat serta tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundangan yang lebih tinggi dan tidak boleh merugikan kepentingan umum. Peraturan desa juga sebagai produk politik yang harus di susun secara demokratis dan partisipatif.<sup>5</sup> Sebagaimana dijelaskan dalam PP no 72 tahun 2005 Pasal 57 “*Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan Rancangan Peraturan Desa*”. Dalam pelaksanaan peraturan desa tersebut, BPD selaku mitra pemerintah desa mempunyai hak untuk melakukan pengawasan dan evaluasi terhadap hasil pelaksanaan peraturan desa tersebut sedangkan masyarakat sebagai penerima dari peraturan desa juga mempunyai hak untuk melakukan monitoring dan evaluasi terhadap pelaksanaan peraturan desa.

## **B. Kewenangan Pemerintah Nagari Gunung Rajo Pasca UU No 12 Tahun 2011**

### **1. Sejarah nagari Gunung Rajo**

Nagari Gunung Rajo berasal dari kata Guno Rajo, dimana Nagari Gunung Rajo pernah dikunjungi oleh seorang raja zaman dahulu. Sesampai rajo itu di Gunung Rajo (sekarang), beliau beristirahat dan duduk di sebuah batu, yang sampai sekarang dinamakan Batu Rajo,

---

<sup>5</sup> Moch. Solekhan, “*Penyelenggara*”... *op. cit.*,.Hlm. 64

setelah itu terjadi perselisihan antara masyarakat batipuah dengan masyarakat Gunung Rajo (sekarang), maka dijemputlah Rajo yang sudah sampai di Batu Rajo tersebut. Untuk menyelesaikan permasalahan antar-masyarakat yang bertikai yang bertempat di Guguak Suarang, maka hasil penyelesaian Rajo terjadilah suarang baragiah sarikaik babalah antara masyarakat yang berselisih, setelah adanya penyelesaian maka rajo membuat batas berupa parit yang terletak di sebelah barat batu rajo. Dengan hasil penyelesaian masalah tersebut. Maka jaso rajo yang menyelesaikan masalah di atas, maka daerah tersebut diberi nama Guno Rajo. Berdasarkan kesepakatan niniak mamak semasa itu, mengingat besarnya jaso rajo maka kata Guno Rajo dirubah menjadi Gunuang Rajo. Kata gunuang tersebut di ambil dari besarnya jaso rajo dalam penyelesaian perselisihan tersebut di atas.

## **2. Kewenangan Pemerintah Nagari Gunung Rajo**

Kewenangan (*aauthority,gezaq*) adalah kekuasaan yang diformalkan baik terhadap segolongan dengan orang-orang tertentu maupun kekuasaan terhadap sesuatu bidang pemerintahan tertentu secara bulat yang berasal dari kekuasaan legislatif maupun dari kekuasaan pemerintah sedangkan wewenang (*compentence, bevoeggdheid*) hanya mengenai onderdil tertentu saja.<sup>6</sup> Sejak berlakunya UU otonomi daerah no 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, prinsip yang dianut adalah *residu power* (pembagian kekuasaan) yang terdapat dalam Pasal 7 ayat (1) UU no 22

---

<sup>6</sup> Marbun, *loc.cit.*

tahun 1999 menyatakan : *“Kewenangan daerah otonom mencakup kewenangan dalam seluruh pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan bidang lain”*. UU no 22 tahun 1999 jo Pasal 209 UU No 32 Tahun 2004 mengatur BPD yang merupakan salah satu dari pemerintahan desa mempunyai wewenang :

- a. Membahas rancangan peraturan desa bersama kepala desa
- b. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan desa dan peraturan kepala desa
- c. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala desa
- d. Membentuk panitia pemilihan kepala desa
- e. Menggali, menampung, menghimpun, merumuskan dan menyalurkan aspirasi masyarakat
- f. Menyusun tata tertib BPD

Sejak berlakunya UU No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, banyak pemerintah daerah memproduksi Perda (Peraturan Daerah) yang materi muatannya disesuaikan dengan keadaan dan kebutuhan masyarakat setempat. Salah satunya Sumatera Barat yang membentuk Perda sesuai dengan keadaan dan kebutuhan masyarakatnya. Nagari Gunung Rajo kecamatan batipuh kabupaten tanah datar merupakan salah satu nagari yang ada di Sumatera Barat. Masyarakat di Nagari Gunung Rajo pada umumnya bertani, begitu juga dengan pendapatan Nagari Gunung Rajo hanya hasil dari tani. Nagari Gunung Rajo terdiri dari 2 jorong yaitu jorong ganting batu gadang dan jorong gunung rajo, masing-masing dari jorong mempunyai bapak jorong. Dalam penyelenggaraan pemerintahan, pemerintah Nagari Gunung Rajo juga

merujuk pada Perda no 4 tahun 2008. Hal ini tergambar melalui wawancara dengan Wali Nagari Gunung Rajo sebagai berikut :

“Perda no 17 tahun 2001, kembali pada otonomi daerah, sistem kapado sistim pemerintahan nagari tahun 2002, pada maso itu yang dinamokan sistim pemerintahan partisipatif. Pemerintahan nagari itu diatur oleh pemerintahan daerah sesuai dengan luas wilayah, itu sesuai dengan kisaran dana. Banyak penduduk, besar wilayah, besar pulalah kisaran dana, DAPN (Dana alokasi pembangunan nagari). Pada masa itu 3 tahap : ado yang namanya dana partisipasif, dana stimulan dan dana pembangunan. Pado periode kedua, tanah datar diatur oleh Perda no 4 tahun 2008. Pada tahun 2012, keluar peraturan bupati no 13 dan no 16 tahun 2012 tentang , seluruh dana dikembalikan ke nagari. Awal tahun 2012 itu sosialisasi dari bupati tentang peraturan bupati no 16 tahun 2012 tentang pedoman penyusunan pendapatan anggaran nagari dan biaya umum pemerintahan nagari.<sup>7</sup> (Pada sistem otonomi daerah berarti menganut sistem partisipasif. Pemerintahan nagari diatur oleh Perda no 17 tahun 2001. Pemerintahan daerah diatur sesuai dengan luas wilayah maka akan disesuaikan dengan dana yang dialokasikan. Ada 3 tahap tentang pendanaan yaitu dana partisipasif, dana stimulan dan dana pembangunan. Untuk tanah datar, Perda terbaru no 4 tahun 2008 serta peraturan bupati tentang pedoman penyusunan pendapatan anggaran nagari dan biaya umum pemerintahan nagari)”.

Dalam wawancara dengan Wali Nagari Gunung Rajo di atas menjelaskan bahwa payung hukum dari pemerintahan nagari adalah otonomi daerah yaitu Perda no 4 tahun 2008, salah satu contoh dari produk Perda no 4 tahun 2008 mengenai keuangan. Sejak UU no 22 tahun 1999 jo UU no 32 tahun 2004 tentang otonomi daerah disahkan, pemerintahan Nagari Gunung Rajo berwenang mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, termasuk dalam pembentukan peraturan nagari. Dalam Pasal 18 A ayat (1) UUD 1945 menyatakan : *“Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah provonsi, kabupaten, dan*

---

<sup>7</sup> Wawancara dengan Mukhtar, Wali Nagari Gunung Rajo, Kecamatan Batipuh Kabupaten Tanah Datar Sumatera Barat, 1 September 2012.

*kota, atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah”.*<sup>8</sup>

Dalam penjelasan Pasal 18 A ayat (1) adalah bahwa dalam pemerintahan daerah diatur dengan UU berdasarkan kekhususan dan keragamannya, tidak terkecuali pemerintahan nagari sehingga pemerintahan nagari bebas mengatur dan mengurus sesuai dengan kepentingan dan kebutuhan masyarakatnya sehingga sesuai dengan kekhasan daerahnya. BPD (Badan Permusyawaratan Desa) atau BPRN (Badan Permusyawaratan Rakyat Nagari ) Gunung Rajo merupakan lembaga legislatif di tingkat nagari sekaligus lembaga yang berwenang dalam pembentukan peraturan nagari sebagaimana yang diatur dalam Pasal 209 UU no 32 tahun 2004. Kewenangan BPD yang diatur dalam Pasal 209 UU 32 Tahun 2004 tidak pudar pasca berlakunya UU No 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan. Dalam teori ketatanegaraan, wacana menjadi bagian dari teori perolehan kewenangan. Kekuasaan diperoleh dari 2 macam cara yaitu secara atribusi dan derivasi.<sup>9</sup> Atribusi kewenangan adalah pembentukan kekuasaan baru, dalam hal ini kewenangan yang berada pada suatu lembaga kenegaraan sifatnya asli (*oorpronkkelijk*). Kekuasaan yang derivatif merupakan kewenangan yang sudah ada kemudian didelegasikan dan dikuasakan kepada lembaga negara yang lain. Setiap penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan harus memiliki legitimasi yaitu kewenangan yang diberikan undang-undang.

---

<sup>8</sup> Lihat Pasal 18 A ayat (1) Undang-undang Dasar 1945 Hlm. 25

<sup>9</sup> Soewoto Mulyosudarmo, “*Pembaharuan Ketatanegaraan melalui Perubahan Konstitusi*”, Cet ke-1 (Jawa Timur: In-TRANS, 2004) Hlm. 232



Kewenangan BPD merupakan kewenangan yang diberikan UU No 32 Tahun 2004 dalam pembentukan peraturan desa. Di Nagari Gunung Rajo, BPRN (Badan Permusyawaratan Rakyat Nagari ) gunung rajo masih berwenang dalam pembentukan peraturan nagari pasca berlakunya UU No 12 Tahun 2011, kewenangan yang masih ada pada BPRN gunung rajo terpapar dalam wawancara dengan ketua BPRN gunung rajo sebagai berikut :

“Salamo ko bebas cuma dak buliah manyalahi aturan nan labiah ateh. contoh sicabiak maambiak sabik jo tajak, dibuek ateh matre, patamo teguran, kaduo teguran, kalau indak juo baru urusan jo nan di ateh, jo polisi”.<sup>10</sup> (Selama ini masih bebas dalam pembentukan peraturan nagari akan tetapi tidak boleh bertentangan dengan dengan peraturan yang lebih tinggi. Contoh dari peraturan nagari itu adalah pencurian yang dilakukan si cabiak, teguran pertama dan kedua tidak di dengar, akhirnya berurusan dengan ke polisi).

Dalam Pasal 8 ayat (2) UU No 12 Tahun 2011 bahwa *“Peraturan perundang-undangan sebagaimana yang dimaksud ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang di perintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan”*.<sup>11</sup> Sedangkan kewenangan BPD, sebutan di Nagari Gunung Rajo BPRN (Badan Permusyawaratan Rakyat Nagari ) diatur dalam UU no 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah. Melalui wawancara di atas menjelaskan bahwa dalam penyelenggaraan pemerintahan Nagari Gunung Rajo, BPRN (Badan Permusyawaratan Rakyat Nagari ) sebagai lembaga legislatif di tingkat

---

<sup>10</sup> Wawancara dengan Sarjani (Katik Simarajo), Ketua BPRN Nagari Gunung Rajo, 5 September 2012

<sup>11</sup> Lihat Pasal 8 ayat (2) UU No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

pemerintahan nagari masih berwenang membentuk peraturan nagari pasca berlakunya UU No 12 Tahun 2011. Dalam penyelenggaraan pemerintahan, pemerintah Nagari Gunung Rajo tidak hanya dijalankan oleh BPRN dengan Wali Nagarisaja, akan tetapi juga dibantu oleh bidang lain, seperti bidang bagian pemerintahan. Bagian pemerintahan sebagai salah satu dari unsur-unsur bidang yang ada dalam pemerintahan nagari, bagian pemerintahan ini juga berperan penting dalam penyelenggaraan pemerintahan Nagari Gunung Rajo, akan tetapi bidang yang lain tidak kalah mempunyai peran yang penting dalam penyelenggaraan pemerintahan. Seperti yang digambarkan melalui wawancara dengan Kepala Bidang Pemerintahan Nagari Gunung Rajo yang memegang peran sebagai berikut :

“Arah kerjanya ka administrasi, seperti KTP. Membantu sekretaris mambuek APBN (anggaran pendapatan belanja nagari). Alun tau lai tentang UU No 12 Tahun 2011, kalau bidang pemerintahan untuk pengarsipan sajo nyo. Tugas dari bidang pemerintahan ko membantu sekretaris untuak mambuek peraturan nagari. Di Nagari Gunung Rajo ko labiah karajo samo antar kaur (bidang)”<sup>12</sup> (Arah kerjanya ke administrasi seperti pembuatan KTP dan membantu sekretaris membuat anggaran pendapatan belanja nagari. Kalau UU No 12 Tahun 2011 saya belum tahu).

Dalam penyelenggaraan pemerintahan Nagari Gunung Rajo, bidang pemerintahan membantu dalam administrasi seperti pembentukan KTP serta membentuk APB Nagari dan pengarsipan lainnya sebagaimana yang dipaparkan dalam wawancara di atas. Dalam pembentukan peraturan nagari, bidang pemerintahan hanya membantu sekretaris dalam

---

<sup>12</sup> Wawancara dengan Masri Wanita, Kepala Bidang Pemerintahan Nagari Gunung Rajo, 1 September 2012

pengarsipan peraturan nagari tersebut, ketika peraturan nagari sudah ditetapkan oleh BPRN bersama Wali Nagari dan perangkat adat lainnya maka bidang pemerintahan dengan sekretaris menulis dan mengarsipkan peraturan nagari tersebut. Dalam UU hanya membahas kewenangan BPRN dan wali nagari, sebagaimana yang telah dijelaskan bahwa kewenangan BPRN terdapat dalam UU no 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah dan Pasal 8 ayat (1) UU No 12 Tahun 2011 menyatakan “*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.*”<sup>13</sup> Kewenangan yang diberikan UU No 12 Tahun 2011 kepada Wali Nagari untuk membentuk suatu peraturan, dalam Pasal 8 ayat (1) dinyatakan bahwa peraturan yang dibentuk oleh kepala desa adalah peraturan kepala desa. Namun hasil dari di lapangan menunjukkan bahwa peraturan tersebut bukan peraturan kepala desa akan tetapi peraturan desa atau peraturan nagari. Dalam pemerintahan Nagari Gunung Rajo, Wali

---

<sup>13</sup> Lihat Pasal 8 ayat (1) UU No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Nagari dan BPRN pasca berlakunya UU No 12 Tahun 2011 masih berwenang dalam pembentukan peraturan nagari. Hilangnya perdes dari hirarki perundang-undangan, tidak memberikan pengaruh bagi pemerintah Nagari Gunung Rajo dalam membentuk peraturan nagari. Sebagaimana yang dipaparkan dari hasil wawancara dengan Wali Nagari sebagai berikut :

“Salamo ko, kewenangan diserahkan ka nagari, peraturan ko tergantung kapado daerah masing-masing apolagi ado otonomi daerah, daerah dak tergantung bana ka pusat dan pusat pun dak tagantuang ka daerah asalkan contoh peraturan nagari tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, cuma kewenangan contoh ada anggaran ka nagari, itu buliah Wali Nagari mengatur, pada tahun 2012, anggaran batahap, dalam arti kato, anggaran diserahkan ka nagari, harus bisa nagari, kama ko piti kadipayian, dengan catatan ado 2 rekening, ado rekening kas umum nagari dan bendahara nagari. Masalah peraturan, contoh peraturan nagari melarang perjudian, itu nagari berhak mengeluarkan peraturan. Adanya namanya peraturan nagari, peraturan Wali Nagari dan keputusan wali nagari. Peraturan wali nagari, dibuek bersama BPRN dan dikuatkan dengan keputusan Wali Nagari (pengesahan). Pemerintah masih mempunyai kewenangan. Contoh perneg seperti APBN (anggaran pendapatan belanja nagari), adat istiadat nagari niniak mamak, lembaga dan BPRN musyawarah baru dihimpun manjadi peraturan nagari. Adat istiadat masalah perkawinan, ado tim penanggulangan adat dan syara’ di nagari bertujuan manyalasaan sengketo, contoh kawin sesuku, perzinaan. Bajanjang dalam manyalasaan, dari niniak mamak ka KAN (Kerapatan Adat Nagari) naiak ka TPKASY (tim penanggulangan kemiskinan adat dan syara’). Alhamdulillah pesengketaan pidana, perdata, alhamdulillah bisa disalasaan di nagari. Di SUMBAR, ado otonomi daerah jadi pemerintah masih mempunyai kewenangan, sedangkan pengaruh UU No 12 Tahun 2011 dak ado. Pemerintah nagari masih mempunyai kewenangan. FKPN (Forum kemitraan polisi masyarakat) mempunyai kewenangan menyalasaan sangkato oleh FKPN, contoh kemalingan”.<sup>14</sup> (selama ini kewenangan diserahkan kepada nagari, peraturan tergantung kepada daerah masing-masing apalagi dengan adanya otonomi daerah. Daerah tidak tergantung kepada pusat dan pusat tidak tergantung kepada daerah asalkan peraturan

---

<sup>14</sup> Wawancara dengan Mukhtar, Wali Nagari Gunung Rajo Kecamatan Batipuh Kabupaten Tanah Datar, 1 September 2012.

nagari tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Contoh ada dana untuk nagari, Wali Nagari boleh mengatur asalkan bisa dipertanggungjawabkan. Masalah peraturan, contoh perjudian, nagari berhak mengeluarkan peraturan. Peraturan nagari dibuat oleh Wali Nagari bersama BPRN serta dikuatkan dengan keputusan wali nagari. Pemerintah nagari masih berwenang membuat peraturan nagari, contoh masalah anggaran pendapatan belanja nagari, masalah perkawinan sesuku, masalah perzinahan. Dalam penyelesaian masalah tersebut itu bertingkat, awalnya dari niniak mamak, lalu naik ke KAN (kerapatan adat nagari), lalu naik ke TPKASY (tim penanggulangan kemiskinan adat dan syara'). Alhamdulillah persengketaan pidana atau perdata bisa diselesaikan di nagari, nagari dibantu oleh FKPN (Forum kemitraan polisi masyarakat) yang bertugas sebagai mitra polisi di tingkat nagari. Di Sumatera Barat dengan adanya otonomi daerah, pemerintah nagari masih mempunyai kewenangan sedangkan pengaruh dari UU No 12 Tahun 2011 itu tidak ada).

Pasca UU No 12 Tahun 2011, pemerintah Nagari Gunung Rajo juga masih berwenang mengatur dan mengurus urusan atau permasalahannya sendiri serta dibantu dengan perangkat adat, seperti mulai dari niniak mamak, sampai ke KAN (Kerapatan Adat Nagari) dan TPKASY (tim penanggulangan kemiskinan adat dan syara'). Kurangnya sosialisasi dan jangkauan hukum atau UU No 12 Tahun 2011 sehingga tidak ada pengaruh bagi pemerintahan Nagari Gunung Rajo terutama dalam kewenangannya untuk membentuk peraturan nagari. Pemerintah Nagari Gunung Rajo tidak mengetahui UU no 12 tahun 2001 karena bentuk sosialisasi dari UU kurang maksimal dari pemerintah kecamatan, seharusnya pemerintah nagari harus lebih mengetahui tentang perkembangan UU terbaru supaya bisa memperkenalkan UU tersebut ke masyarakat agar masyarakat lebih mengetahui tentang hukum. Terakhir sosialisasi UU terbaru mengenai UU tentang desa dan UU No 12 Tahun

2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan melalui wawancara dengan Wali Nagari Gunung Rajo sebagai berikut :

“Sekitar bulan Mei, ada semacam kunjungan dari DPR RI ke Sumbar ke masing-masing kecamatan, karena pemerintah pusat akan merencanakan UU tentang desa seperti dana I M untuk 1 satu desa, nagari di Sumbar dengan desa di Jawa itu jauh beda karena di Sumbar nagari, nagari gabungan dari beberapa jorong contoh nagari tanjung bonai, 1 nagari 26 jorong, batipuah baruah, nagari satu jorongnya 11. Dibandingkan dengan di Jawa, satu desa. Usulan katiko ado Pansus DPR ka Sumbar, keberadaan jorong di Sumbar samo dengan desa di Jawa. Alun ado sosialisasi lai. Kalau ado UU terbaru, dari kabupaten mengundang satiok Wali Nagarike kantua bupati, kalau yang lebih spesifiknyo diserahkan ke kecamatan. Biasonyo sebelum disahkan, talabiah dahulu diadokan sosialisasi kadang karano bertolak belakang dengan pemerintahan terendah, itu dihimpun semacam uji kelayakan, layak po dak, pantas po dak, kalau ndak tantu diadokan perubahan. Sosialisasi UU No 12 Tahun 2011 ko wak raso alah tapi dak takana jadwalnyo lai. Mungkin ado perdebatan tentang UU ko tapi dak mungkin satiap perdebatan ditarimo di DPR”.<sup>15</sup> (Sekitar bulan Mei, ada kunjungan dari DPR ke masing-masing kecamatan. Pemerintah pusat merencanakan UU tentang desa, di dalam UU itu ada membahas tentang dana I M untuk satu desa. Nagari di SUMBAR jauh berbeda dengan desa di Jawa, nagari di SUMBAR merupakan gabungan dari beberapa jorong, contoh nagari tanjung bonai mempunyai 26 jorong dibandingkan di Jawa satu desa. Usulan ketika ada kujungan Pansus DPR itu adalah jorong yang ada di SUMBAR disamakan dengan desa yang ada di Jawa. Kalau ada UU terbaru, biasanya kabupaten mengundang Wali Nagarike kantor bupati, kalau lebih spesifiknya diserahkan ke kecamatan. Sebelum UU disahkan memang diadakan sosialisasi karena kadang bertolak belakang dengan pemerintahan terendah, dihimpun semacam uji kelayakan, layak atau tidak, pantas atau tidak. Sosialisasi UU No 12 Tahun 2011 saya rasa sudah tetapi saya lupa, mungkin ada perdebatan akan tetapi tidak semua perdebatan itu di terima oleh DPR).

Berbeda dengan Wali Nagari Gunung Rajo yang mengatakan lupa tentang sosialisasi UU No 12 Tahun 2011, BPRN sebagai lembaga legislatif di tingkat nagari sebaliknya tidak mengetahui sama sekali UU No

---

<sup>15</sup> Wawancara dengan Mukhtar, Wali Nagari Gunung Rajo Kecamatan Batipuh Kabupaten Tanah Datar, 1 September 2012.

12 Tahun 2011 tersebut. Sebagai lembaga legislatif di tingkat nagari, seharusnya BPRN mengetahui setiap UU yang disosialisasikan serta membimbing dan memberikan pengarahan terhadap masyarakat sehingga masyarakat nagari tidak awam hukum. Kenyataan ini menggambarkan bahwa sebagai negara hukum yang demokratis, cakupan hukum atau UU tidak sampai ke semua kalangan masyarakat termasuk masyarakat di tingkat nagari. Berikut hasil wawancara dengan ketua BPRN gunung rajo :

“Alun tau lai. Cuma UU No 12 Tahun 2011 ko alun ado lai. Biasonyo kecamatan, di undang wali nagari, BPRN jo lembaga KAN karano KAN di minang ko sangaik kuek. Contoh terakhirnyo BPRN ko, dulu kan Badan Perwakilan Nagari, tu batuka jo Bamus (Badan Permusyawaratan Nagari), itu terakhir dari kecamatan”.<sup>16</sup> (UU No 12 Tahun 2011 ini saya belum tahu. Biasanya kecamatan mengundang Wali Nagari dengan KAN (kerapatan adat nagari) karena KAN di Minang sangat kuat posisinya. Contoh terakhir sosialisasi dari Kecamatan tentang perubahan Badan Perwakilan Nagari di ganti dengan Badan Permusyawaratan Nagari).

Dari hasil wawancara di atas, ketua BPRN gunung rajo menuturkan mengenai ketidak-tahuannya tentang UU No 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan, secara otomatis juga tidak memberikan pengaruh pada kewenangan BPRN sebagai salah satu lembaga yang berwenang membuat peraturan nagari pasca berlakunya UU No 12 Tahun 2011. Berdasarkan teori otonomi, desa adalah satuan pemerintahan yang diberi hak otonomi adat sehingga merupakan badan hukum sedangkan kelurahan adalah satuan pemerintahan administrasi yang hanya merupakan kepanjangan tangan dari pemerintah kota atau

---

<sup>16</sup> Wawancara dengan Sarjani (Katik Simarajo), Ketua BPRN Gunung Rajo, 5 November 2012.

kabupaten. Desa juga merupakan wilayah dengan batas-batas tertentu sebagai kesatuan masyarakat hukum (adat) yang berhak mengatur dan mengurus urusan masyarakat berdasarkan asal usulnya.<sup>17</sup> Berdasarkan UU No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, BPRN sebagai lembaga legislatif berfungsi sebagai pengawas terhadap pemerintahan nagari dan menampung aspirasi dari masyarakat. Dalam penyelenggaraan pemerintahan, BPRN gunung rajo menjalankan pemerintahan berdasarkan Perda no 4 tahun 2008, seperti yang diturkannya dalam wawancara dengan ketua BPRN sebagai berikut :

“Beranggotakan 7 orang merupakan wakil dari lembaga-lembaga unsur masyarakat. Bentuk pengawasan masalah keuangan, minimal sakali sabulan ado laporan dari bendahara Wali Nagarika BPRN. Kalau masalah pembangunan, satu tri wulan, jadi dana ko lakek kama. misalnya ado laporan dari masyarakat, kantua buka jam 9 mako kami imbau pak wali. Dak ado pangaruh UU No 12 Tahun 2011 do, kalau di awak kan ado pernag nyo, jadi ado sosialisasinya biasonyo malam, minimal ado perwakilan 10 urang. Rujukan salamo ko Perda no 4 tahun 2008 tamasuak wewenang BPRN, keanggotaan BPRN. Bantuak pengawasan patamo sakali melalui LKPJ tahunan, BPRN ka-7 nyo hadir tu, minta pertanggungjawaban wali nagari, apabila ado kekhilafan dalam laporan, diagiah waktu 3 hari atau saminggu, biko BPRN mampanyak dikopian, dilatak-an dilapau, atau di agiah ka lembaga-lembaga unsur masyarakat. Kadang lai ado, awak mangajukan surek ka DPR buliah, cuma peraturan nagari dak buliah bertentangan jo peraturan ateh. Salamo ko lai berwenang mambuek pernag, ndak ado intervensi dari lain do”.<sup>18</sup> (BPRN terdiri dari 7 anggota yang merupakan wakil dari lembaga-lembaga unsur masyarakat. Bentuk pengawasan BPRN terhadap pemerintah nagari yaitu minimal setiap bulan ada laporan bendahara Wali Nagarika BPRN. Kalau masalah pembangunan, 3 bulan sekali ada LKPJ Wali Nagarika BPRN. Contoh penyerapan aspirasi masyarakat, misalnya ada laporan dari masyarakat bahwa kantor Wali Nagaribuka jam 9 maka BPRN menegur wali nagari. Pengaruh dari UU No 12 Tahun 2011 tidak ada, rujukan selama ini Perda no 4 tahun 2008, BPRN masih berwenang membuat peraturan

---

<sup>17</sup> Hanif Nurcholis, *loc.cit.*

<sup>18</sup> Wawancara dengan Sarjani (Katik Simarajo), Ketua BPRN Gunung Rajo, 5 November 2012.



nagari sedangkan sosialisasi dari pernag itu diadakan di malam hari atau pernag difotokopi dan ditempelkan di warung. Selama ini BPRN masih berwenang membuat peraturan nagari dan tidak ada intervensi dari pihak lain).

Berdasarkan hasil wawancara dengan ketua BPRN gunung rajo di atas, dapat disimpulkan bahwa BPRN sebagai lembaga legislatif di tingkat nagari gunung rajo masih berwenang melakukan pengawasan terhadap pemerintahan nagari pasca berlakunya UU No 12 Tahun 2011, misalnya mengenai keuangan, setiap bulan bendahara Nagari Gunung Rajo melakukan LKPJ kepada BPRN, contoh lainnya mengenai pembangunan, setiap 3 bulan sekali Wali Nagari Gunung Rajo melakukan LKPJ kepada BPRN gunung rajo. Begitu juga dengan tugas yang lain, BPRN masih berwenang seperti menampung aspirasi masyarakat dan masih berwenang dalam membuat peraturan nagari. Secara umum, pasca berlakunya UU No 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan, pemerintah Nagari Gunung Rajo masih berwenang membentuk peraturan nagari. Wali Nagari dan BPRN gunung rajo masih berwenang membentuk peraturan nagari sesuai dengan adat istiadat setempat dan kebutuhan masyarakatnya. Kewenangan pemerintahan Nagari Gunung Rajo dalam menjalankan pemerintahannya berdasarkan otonomi daerah, rujukan hukumnya yaitu Perda no 4 tahun 2008. Dalam Perda tersebut tidak menghilangkan peranan lembaga adat Nagari Gunung Rajo seperti adanya peran dari lembaga KAN, niniak mamak dan lainnya. Provinsi Sumatera Barat yang masih kental dengan adat istiadat dan kebiasaannya serta masih menghormati peranan lembaga adat dalam penyelenggaraan pemerintah

nagari sehingga hukum bisa diterima di masyarakat nagari. Dari hasil penelitian ini juga bisa ditarik kesimpulan bahwa dalam penelitian juga menggunakan teori interpretasi hukum atau Penafsiran a contrario (menurut peringkaran) yaitu penafsiran undang-undang antara konteks dan teks yang berlawanan. Karena dalam UU No 12 tahun 2011, secara yuridis Perdes tidak diakui dengan otomatis kewenangan pemerintah desa juga hilang namun kenyataan dilapangan bahwa kewenangan pemerintah desa itu masih ada berdasarkan UU No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. Berdasarkan asas Lex spesialis derogat legi generalis yaitu asas atau aturan hukum khusus akan mengesampingkan aturan hukum umum. Ada beberapa prinsip yang harus di perhatikan dalam Lex spesialis derogat legi generalis :

- a. Ketentuan-ketentuan yang di dapati dalam aturan hukum umum tetap berlaku di atur khusus dalam aturan hukum khusus tersebut.
- b. Ketentuan-ketentuan lex spesialis harus sederajat dengan ketentuan-ketentuan lex generalis (UU dengan UU)
- c. Ketentuan-ketentuan lex spesialis harus berada dalam lingkungan hukum (rezim) yang sama dengan ketentuan-ketentuan lex generalis

Berikut adalah contoh kewenangan pemerintah nagari gunung dalam pembentukan peraturan perundang-undangan sebelum dan sesudah UU No 12 Tahun 2011 :

<b>Kewenangan Pemerintahan Nagari Gunung Rajo sebelum UU No 12 Tahun 2011</b>	<b>Kewenangan Pemerintahan Nagari Gunung Rajo sesudah UU No 12 Tahun 2011</b>
Peraturan Nagari Gunung Rajo Kecamatan Batipuh Kabupaten Tanah Datar Provinsi Sumatera Barat No 1 Tahun 2010 tentang Anggaran Pendapatan Belanja Nagari (APB-N) Tahun 2010	Keputusan BPRN (Badan Permusyawaratan Rakyat Nagari) Gunung Rajo No 2 Tahun 2012 tentang Anggaran Pendapatan Belanja Nagari (APB-N) Tahun 2012

### **C. Kewenangan Pemerintah Nagari Koto Baru Pasca UU No 12 Tahun 2011**

#### **1. Sejarah Nagari Koto Baru**

Sebelum nagari Koto Baru menjadi sebuah nagari atau desa, tempat ini merupakan perkampungan. Pada waktu itu, perkampungan tersebut dihuni oleh 4 (empat) suku yaitu suku piliang, suku caniago, suku batopang dan suku melayu. Perkampungan itu berdiri sekitar tahun +- 1500-an, dengan adanya 4 suku maka masing-masing tua-tua (ketua) suku bersepakat menjadikan sebuah nagari, karena pada saat itu salah satu syarat untuk menjadi sebuah nagari adalah terdiri dari 4 (empat) suku. Nagari pada waktu itu terdiri dari 7 (tujuh) niniak mamak dan diresmikan oleh Rajo Koto Besar Pagaruyung. Pada waktu dinamakan Nagari Koto Baru Datuk nan Salapan

yang diresmikan sekitar tahun 1600-an. Pada waktu itu syarat untuk menjadi nagari ada beberapa syarat yaitu ada 4 (empat) suku, ada balai (pasar), ada pemakaman, ada gelanggang olahraga dan ada mesjid. Pada waktu itu sudah ada pemerintahannya yang diketuai oleh “Angku Palo” atau Wali Nagari. dari terbentuknya nagari Koto Baru, ada 8 (delapan) Wali Nagari sampai sekarang. Dengan adanya Otonomi Daerah maka nama Desa pada daerah lain maka di Sumatera Barat dinamakan Nagari. Nagari Koto Baru terdiri dari 5 jorong, penduduk lebih kurang 13.000, luas 5200 hektar serta pendapatan bertani (sawit, getah dan sawah).

## **2. Kewenangan Pemerintah Nagari Koto Baru**

Menurut Bagir Manan, wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (*macht*), kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat.<sup>19</sup> Dalam hukum, wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban, dalam kaitan dengan otonomi daerah, hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur sendiri dan mengelola sendiri sedangkan kewajiban secara horizontal berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya. Vertikal berarti kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan dalam satu tertib ikatan pemerintahan negara secara keseluruhan. Pemerintahan nagari merupakan pemerintahan terendah secara vertikal dari pemerintahan pusat sehingga dalam penyelenggaraan pemerintahan nagari tidak boleh bertentangan dengan pemerintahan yang lebih tinggi. Nagari kotobaru merupakan salah satu nagari yang ada di Sumatera Barat, nagari kotobaru berada

---

<sup>19</sup> Ridwan HR, “*Hukum*”... *op.cit.*. Hlm 99

di kecamatan kotobaru dan kabupaten dharmasraya. Kabupaten Dharmasraya merupakan kabupaten baru karena kabupaten Dharmasraya melakukan pemekaran pada tahun 2003 dari kabupaten Sawah Lunto Sijunjung. Masyarakat nagari kotobaru pada umumnya bertani, ada yang bertani karet, sawit dan sawah. Pendapatan nagari kotobaru lebih besar dari pada pendapatan Nagari Gunung Rajo karena nagari kotobaru ada perkebunan sawit dan karet sedangkan Nagari Gunung Rajo hanya bertani sawah dan kebun saja. Dalam penelitian ini, pemerintah nagari kotobaru dalam penyelenggaraan pemerintahannya merujuk pada UU no 32 tahun 2004 tentang otonomi daerah yaitu Perda no 22 tahun 2000. Sedangkan dalam Pasal 8 ayat (1) UU No 12 Tahun 2011 menyatakan “*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*”. Berdasarkan Pasal 8 ayat (1) di atas menyatakan bahwa Wali Nagari Koto Baru masih berwenang dalam membentuk peraturan nagari pasca berlakunya UU No 12 Tahun 2011. Sebagaimana terpapar dalam wawancara dengan Wali Nagarikotobaru sebagai berikut :

“Perda no 22 tahun 2000 untuk menyelenggarakan pemerintah nagari. Peraturan nagari masih dibuat oleh Bamus (badan musyawarah nagari)

dan Wali Nagari melaksanakan peraturan nagari yang dibuat oleh Bamus. Tidak ada intervensi, otonominya ada, umpamanya dalam masalah APBD, dengan catatan tidak berbenturan dengan peraturan yang lebih tinggi, sebenarnya pemerintah nagari mempunyai kewenangan baik bidang pemerintahan maupun kewenangan, saya lihat ada 179 kewenangan pemerintah nagari dalam UU itu, contoh pembangunan tentang jalan, ada wewenang nagari untuk mengelola dana tapi itu tidak diberikan, contoh bantuan sosial dari pemerintah kabupaten untuk anak yatim, garin, fakir miskin, TPA, itu harusnya SK nagari cuma kewenangan itu tidak diberikan. Contoh dari peraturan nagari untuk pembangunan kita membangun Balai Room (rumah adat). Selama berlaku UU No 12 Tahun 2011 belum ada produk (pernag) dan pemerintah nagari masih berwenang membuat peraturan di tingkat nagari”.<sup>20</sup>

(dalam penyelenggaraan pemerintah nagari merujuk pada Perda no 22 tahun 2000. Peraturan nagari dibuat oleh Bamus bersama Wali Nagari dan Wali Nagari melaksanakan peraturan nagari tersebut. Dalam pembentukan peraturan nagari tidak ada intervensi dari pihak lain karena adanya otonomi akan tetapi tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Pemerintah nagari masih mempunyai kewenangan baik di bidang pemerintahan maupun dalam kewenangan. Saya lihat ada 179 kewenangan pemerintah nagari, contoh dalam pembangunan jalan, pemerintah nagari berhak mengelola dana, bantuan sosial untuk fakir miskin, anak yatim, TPA semuanya memerlukan SK nagari. contoh peraturan nagari, membangun balai room (rumah adat). Selama berlakunya UU No 12 Tahun 2011, pemerintah nagari masih berwenang membentuk peraturan nagari).

Penelitian terhadap “Kewenangan Pemerintah Nagari Koto Baru pasca UU No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan”, juga menggunakan Teori Interpretasi Hukum *A Contrario* yaitu penafsiran undang-undang antara konteks dan teks yang berlawanan. Berdasarkan hasil wawancara di atas, pasca berlakunya UU No 12 Tahun 2011 Wali Nagari Koto Baru masih berwenang dalam pembentukan peraturan nagari dan tidak ada intervensi dari pihak lain. Dengan adanya Otonomi Daerah yaitu dalam UU No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, kewenangan Bamus sebagai lembaga legislatif di

---

<sup>20</sup> Wawancara dengan M. Taridi, Wali Nagari Koto Baru Kecamatan Koto Baru Kabupaten Dharmasraya, 11 Juni 2012.

tingkat nagari, Bamus (Badan Musyawarah) Nagari Koto Baru berfungsi sebagai pengawas sekaligus menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat yang masih berwenang membuat peraturan nagari pasca berlakunya UU No 12 Tahun 2011. Sebagaimana yang dipaparkan pada hasil wawancara dengan ketua Bamus Nagari Koto Baru sebagai berikut :

“Bamus (badan musyawarah nagari) merupakan lembaga legislatif tingkat nagari kan adanya di sumbar, di Bamus ada unsur-unsur dari masyarakat, pertama unsur cadiak pandai, kedua unsur niniak mamak, unsur adat, unsur pemuda, unsur alim ulama, unsur bundo kandung. Keanggotaannya itu seminim-minimnya terdiri dari 5 orang, 7 orang, 9 orang dan ada 11 orang. Dulu Bamus namanya BPAN (badan perwakilan anak nagari). kalau di kanagarian, ada namanya DAUN (dana alokasi untuk nagari), ada namanya APB nagari, semua dana-dana itu dari APB kita, yang namanya keuangan dari negara tentu harus dipertanggungjawabkan. LKPJ Wali Nagari terhadap Bamus, bentuk pengawasannya. Mekanisme Bamus sebagai lembaga penampung dan penyalur aspirasi masyarakat, Seminim-minimnya awal atau akhir tahun 2012, pihak Wali Nagari mengundang semua komponen masyarakat, baik Bamus, KAN (kerapatan adat nagari), LPM (lembaga pemberdayaan masyarakat), niniak mamak, alim ulama, di undang dalam acara musrembang (musyawarah perencanaan pembangunan) nagari. pada musrembang ini kita serap seluruh aspirasi masyarakat, ada pembangunan untuk jangka pendek, menengah dan jangka panjang. Dan ini diteruskan ke musrembang kecamatan, dan musrembang kecamatan akan diteruskan lagi ke musrembang kabupaten, dan digodok oleh BAPPEDA (badan perencanaan pembangunan daerah). Seluruh aspirasi masyarakat tidak mungkin tercover sesuai dengan APBD kita, pasti akan banyak permintaan daripada realisasinya karena keterbatasan APBD kita, mana yang lebih prioritas dulu, umpamanya mendahulukan pembangunan sekolah daripada jalan. Contohnya ada grenase (saluran air) di kotobaru tahun 2011, pembukaan jalan baru lintas raja meno sekitar 2,5 km bertujuan untuk mempermudah pendatang dalam membangun rumah dan lainnya karena di dharmasyara ini ada 2 : pribumi dan eks-trans. UU No 12 Tahun 2011 Belum, saya belum mengetahui UU itu. Apabila ada UU terbaru maka Wali Nagari yang menjadi mediator dan fasilitator, Wali Nagari mengundang Bamus dan masyarakat yang berkepentingan untuk mengetahui UU terbaru. Bamus masih berwenang membuat pernat, tetapi tidak bertentangan dengan perda yang berlaku. Contoh rumah

yang ditepi jalan lintas harus 27,5 meter dari jalan, kalau ada yang melanggar, maka tidak dikeluarkan IMB”.<sup>21</sup>

(Bamus merupakan lembaga legislatif yang ada di tingkat nagari di Sumatera Barat. Bamus terdiri dari unsur cadiak pandai, kedua unsur niniak mamak, unsur adat, unsur pemuda, unsur alim ulama, unsur bundo kandung yang beranggotakan 5,7,9 dan maksimal 11 orang. Bentuk pengawasan Bamus terhadap pemerintahan nagari yaitu dengan adanya LKPJ Wali Nagari kepada Bamus. Sedangkan fungsi Bamus sebagai lembaga yang menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat yaitu dengan adanya musrembang nagari (musyawarah perencanaan pembangunan). Pada musrembang ini kita serap aspirasi masyarakat untuk pembangunan jangka pendek, menengah dan jangka panjang. Dari musrembang nagari diteruskan ke musrembang kecamatan dan sampai ke musrembang kabupaten serta di godok di BAPPEDA. Tidak seluruh aspirasi tercover karena keterbatasan APB nagari, tentu didahulukan yang lebih prioritas. Contoh ada grenase (saluran air) di kotobaru tahun 2011, pembukaan jalan baru lintas raja meno sekitar 2,5 km bertujuan untuk mempermudah pendatang dalam membangun rumah dan lainnya karena di darmasyara ini ada 2 : pribumi dan eks-trans. Saya belum mengetahui UU No 12 Tahun 2011, sampai saat ini Bamus masih berwenang membentuk peraturan nagari akan tetapi tidak boleh bertentangan dengan Perda yang berlaku).

Ketua Bamus nagari kotobaru menuturkan bahwa sebagai lembaga yang menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat, Bamus masih berperan aktif dalam hal kewenangan baik dalam bentuk pengawasan terhadap pemerintahan nagari maupun dalam menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Begitu gambaran dari hasil wawancara menyatakan bahwa pemerintahan nagari kotobaru pasca berlakunya UU No 12 Tahun 2011 masih berwenang membentuk peraturan nagari. Sosialisasi UU terbaru yang kurang maksimal sehingga tidak memberikan dampak terhadap pemerintahan nagari kotobaru sekalipun hilangnya peraturan desa dari hirarki peraturan perundang-undangan yang terdapat pada Pasal 7 ayat (1) UU No 12 Tahun 2011. Akhir-akhir

---

<sup>21</sup> Wawancara dengan Benhard, ketua Bamus Nagari Koto Baru Kecamatan Koto Baru Kabupaten Dharmasraya, 12 Juni 2012.



ini pemerintah mencanangkan RUU tentang Desa, sebelum RUU tersebut menjadi Undang-undang maka pemerintah mengadakan sosialisasi RUU tentang Desa tersebut. Di Sumatera Barat diadakan sosialisasi RUU tentang Desa tersebut, beberapa wali nagari ikut serta memberikan tanggapan tentang RUU tentang Desa. Wali Nagari Koto Baru memberikan tanggapan melalui wawancara mengenai RUU tentang desa dan gambaran dari sosialisasi dari RUU tentang Desa tersebut sebagai berikut :

“Sosialisasi UU terbaru itu sangat minim dilakukan oleh pemerintah provinsi sampai pemerintah kabupaten, Cuma kadang pemerintah kabupaten mengadakan sosialisasi secara kilat. Pengaruh hilangnya perdes dari hirarki perundang-undangan tidak terlalu jauh, pada tata pemerintahan terbawah, masyarakat mempunyai kepala suku dan di atasnya ada KAN (kerapatan adat nagari) sementara dalam UU adat mulai menipis dan kurang berperan sementara pemerintah harus sinergis dengan KAN. Melalui internet, melalui buku untuk mengetahui UU terbaru. Dalam tata pemerintahan nagari pasca berlakunya UU No 12 Tahun 2011 Tidak begitu berpengaruh karena pemerintah kabupaten kurang mensosialisasikan UU terbaru, contohnya BKKBN yang memprogramkan mempunyai anak 2, seharusnya pemerintah kabupaten sudah menganggarkan dana untuk UU sementara tidak dilakukan oleh pemerintah kabupaten. Cara sosialisasi uu terbaru dari pemerintahan panggil camat, panggil Wali Nagari dikantor kabag hukum “ni ada uu terbaru”, makan bersama yaudah abis, seharusnya yang namanya sosialisasi itu kan maknanya dalam, ada feed back nya juga. Ketika UU No 12 Tahun 2011 disosialisasikan itu kita tidak hadir Cuma ada utusan, sosialisasi di tingkat kabupaten itu tidak maksimal. Masih tinggi hasil kesepakatan masyarakat daripada UU karena kurangnya sosialisasi tentang UU tersebut. Nah itu dalam RUU desa adat itu dikesampingkan, maka beberapa Wali Nagari sumbar di utus untuk menanggapi RUU termasuk Wali Nagari kotobaru, sudah kita musyawarahkan di kabupaten tanah datar, bukittinggi, solok selatan. Draf itu dari Kementrian dalam negeri, baru masuk ke DPR, masuk ke komisi hukum, dari komisi hukum masuk ke masyarakat bawah. Pemerintah sumbar dalam hal ini diam, Wali Nagari lah yang menyikapi. Ada 92 pasal, kita jadikan 98 pasal. Tambahan dari pasal itu tentang peranan pemerintah desa atau nagari. kabupaten darmasraya, solok selatan, pasaman memakai UU no 38 tahun 2004 tentang pemekaran. Dari perda

no 22 tahun 2000, dikeluarkan peraturan berdasarkan daerah/kabupaten masing-masing”.<sup>22</sup>

(sosialisasi UU terbaru sangat minim dilakukan, kadang hanya dilakukan secara kilat. hilangnya perdes dari hirarki perundang-undangan tidak begitu berpengaruh namun dalam UU tentang desa terlihat akan menghilangkan peranan lembaga adat sedangkan dalam penyelenggaraan pemerintah nagari harus sinergis dengan KAN. Untuk mengetahui UU terbaru saya cari melalui internet dan buku. Cara sosialisasi UU oleh kabupaten Cuma memanggil Wali Nagari setelah itu makan bersama sehingga tidak ada feedback dari wali nagari. namun RUU tentang desa itu diutus beberapa Wali Nagari di Sumatera Barat untuk menanggapi, termasuk Wali Nagari Kotobaru. Dalam RUU tentang desa itu terdapat 92 pasal, dalam pasal itu ada menghilangkan peranan adat. Namun kami menambahnya menjadi 98 pasal sehingga adanya peranan pemerintah nagari dalam RUU tentang desa tersebut).

Berdasarkan hasil wawancara dengan Wali Nagari Kotobaru sangat jelas mengatakan bahwa dalam RUU desa akan menghilangkan peranan adat. Di sisi lain Wali Nagari Kotobaru juga menuturkan bahwa dengan hilangnya peraturan desa dalam hirarki perundang-undangan yang terdapat dalam Pasal 7 ayat (1) UU No 12 Tahun 2011 tidak berpengaruh apapun terhadap pemerintahan nagari Kotobaru dan Bamus (Badan Musyawarah) sebagai lembaga legislatif di tingkat nagari masih berwenang membentuk peraturan nagari. Kewenangan BPD atau Bamus (Badan Musyawarah) Nagari Koto Baru diatur dalam UU no 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menyatakan BPD atau Bamus merupakan salah satu dari pemerintahan desa mempunyai wewenang :

- a. Membahas rancangan peraturan desa bersama kepala desa
- b. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan desa dan peraturan kepala desa
- c. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala desa
- d. Membentuk panitia pemilihan kepala desa
- e. Menggali, menampung, menghimpun, merumuskan dan menyalurkan aspirasi masyarakat

---

<sup>22</sup> Wawancara dengan M. Taridi, Wali Nagari Koto Baru Kecamatan Koto Baru Kabupaten Dharmasraya, 11 Juni 2012.

f. Menyusun tata tertib BPD

Kewenangan Bamus yang diatur dalam UU no 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah di atas, diperkuat juga oleh UU No 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan Pasal 8 ayat (2) UU No 12 Tahun 2011 bahwa “*Peraturan perundang-undangan sebagaimana yang dimaksud ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang di perintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan*”.<sup>23</sup> Secara Yuridis, kewenangan Bamus diatur dalam Pasal 209 UU No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan peraturan yang dibentuk berdasarkan kewenangan bersifat mengikat. Bamus masih mempunyai kewenangan dalam pembentukan peraturan nagari pasca UU No 12 Tahun 2011, terpapar dalam wawancara dengan ketua Bamus Nagari Koto Baru sebagai berikut :

“Pengaruh dari berlakunya UU No 12 Tahun 2011 sampai saat ini belum, masih mempunyai kewenangan dalam membuat pernag yang disahkan oleh wali nagari. pernag juga harus sesuai dengan keadaan masyarakat, semisal nya setiap KK dikenai sumbangan 20 rb, itu dilihat mampu atau tidak masyarakat kita”.<sup>24</sup>

(pasca berlakunya UU No 12 Tahun 2011 belum berpengaruh, sampai saat ini Bamus masih berwenang membentuk peraturan nagari dan disahkan oleh wali nagari. peraturan nagari yang dibuat oleh Bamus juga harus memperhatikan kondisi masyarakat setempat, contoh setiap KK dikenakan sumbangan 20 rb).

Sebagai lembaga legislatif dalam pembentukan peraturan nagari, Bamus Nagari Koto Baru memperhatikan serta mempertimbangkan kondisi masyarakat seperti pernag tentang sumbangan setiap KK sebesar 20.000, hal ini

---

<sup>23</sup> Lihat Pasal 8 ayat (2) UU No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

<sup>24</sup> Wawancara dengan Benhard, Ketua Bamus Koto Baru Kecamatan Koto Baru Kabupaten Dharmasraya, 12 Juni 2012

disesuaikan dengan kemampuan masyarakat. Dalam penyelenggaraan pemerintahan, bidang pemerintahan nagari membantu dalam pelaksanaan dari peraturan nagari yang telah dibentuk oleh Bamus bersama Wali Nagari Koto Baru. Sebagaimana yang terdapat dari hasil wawancara dengan Kepala Bidang Pemerintahan Nagari Koto Baru sebagai berikut :

“Bidang pemerintahan berfungsi membantu sekretaris dalam segala tugas, secara lapangan membantu pemerintahan dalam menjaga keamanan dan ketertiban, sosial. Membina masyarakat dalam menjaga keamanan. Untuk mengetahui tentang UU terbaru melalui pemerintah kabupaten. Saya belum mengetahui UU No 12 Tahun 2011. Keterlibatan bidang pemerintahan dalam pembentukan peraturan nagari itu tidak ada, bagian dari urusan Bamus dan kapalo nagari, bidang pemerintahan hanya membantu sekretaris untuk segala urusan administrasi”.<sup>25</sup>

(Bidang pemerintahan berfungsi membantu sekretaris dalam segala tugas, seperti membantu pemerintahan dalam menjaga keamanan dan ketertiban sosial, membina masyarakat dalam menjaga keamanan. Saya belum mengetahui UU No 12 Tahun 2011. Keterlibatan bidang pemerintahan dalam pembentukan peraturan nagari tidak ada, hanya Bamus dan wali nagari).

Dari hasil wawancara yang telah dipaparkan di atas terlihat bahwa Pemerintahan Nagari Koto Baru baik Wali Nagari Koto Baru, Bamus (badan Musyawarah) Nagari Koto Baru maupun bidang pemerintahan masih menjalankan tugas dan kewajiban sebagaimana mestinya. Pasca berlakunya UU No 12 Tahun 2011 tidak memberikan pengaruh apapun dalam pemerintahan Nagari Koto Baru, terutama dalam kewenangan pemerintah nagari untuk membentuk peraturan nagari. Payung hukum pemerintahan nagari kotobaru dalam penyelenggaraan pemerintah nagari selama ini adalah UU no 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yaitu Perda no 22 tahun 2000. Kewenangan dari Wali Nagari sudah diatur

---

<sup>25</sup> Wawancara dengan Nursyaf (Dt.R.Patopang), Kepala Bidang Pemerintahan Nagari Koto Baru, 13 Juni 2012

dalam Pasal 8 ayat (1) UU No 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan sedangkan kewenangan Bamus juga diatur dalam UU no 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sehingga kewenangan Wali Nagari dan Bamus tidak terhapus pasca berlakunya UU No 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan. Sekalipun dalam Pasal 8 ayat (1) UU No 12 Tahun 2011 menyebutkan peraturan kepala desa bukan peraturan desa, namun kenyataannya di Nagari Koto Baru masih memakai istilah peraturan nagari yang dibentuk oleh Wali Nagari dan Bamus (Badan Musyawarah) Nagari Koto Baru. Berikut adalah contoh kewenangan pemerintah Nagari Koto Baru dalam pembentukan peraturan nagari pasca UU No 12 Tahun 2011 :

<b>Kewenangan Pemerintah nagari Koto Baru sebelum UU No 12 Tahun 2011</b>	<b>Kewenangan Pemerintah nagari Koto Baru sesudah UU No 12 Tahun 2011</b>
Peraturan Nagari Koto Baru No Tahun 2010 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Nagari Koto Baru Tahun 2010	Peraturan Nagari Koto Baru Kecamatan Koto Baru Kabupaten Dharmasraya No 03 Tahun 2010 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Nagari Koto Baru Tahun 2010

#### **D. Eksistensi dan Kekuatan Mengikat Peraturan Nagari Pasca UU No 12 Tahun 2011**

##### **1. Di Nagari Gunung Rajo**

Sebagaimana yang dinyatakan dalam Pasal 8 ayat (2) UU No 12 Tahun 2011 bahwa “Peraturan perundang-undangan sebagaimana yang dimaksud ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang di perintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan”.<sup>26</sup> Sementara dalam Pasal 8 ayat (1) menyatakan kewenangan Wali Nagari dalam pembentukan peraturan nagari. Dalam UU No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah maupun PP 72 Tahun 2005 menyatakan bahwa BPD mempunyai wewenang :

- a. Membahas rancangan peraturan desa bersama kepala desa
- b. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan desa dan peraturan kepala desa
- c. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala desa
- d. Membentuk panitia pemilihan kepala desa
- e. Menggali, menampung, menghimpun, merumuskan dan menyalurkan aspirasi masyarakat
- f. Menyusun tata tertib BPD

UU No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah maupun PP 72 Tahun 2005 menyatakan kewenangan BPD sebagai lembaga legislatif tingkat nagari (desa) untuk membentuk peraturan nagari. Sementara dalam UU No 12 Tahun 2011 Pasal 8 ayat (1) menyatakan kewenangan Wali Nagari, Pasal 8 ayat (2) menyatakan bahwa peraturan yang dibentuk berdasarkan kewenangan bersifat mengikat dan mempunyai kekuatan hukum. Dengan ini sudah jelas bahwa pasca berlakunya UU No 12 Tahun 2011, pemerintahan Nagari Gunung Rajo masih berwenang membentuk peraturan nagari sehingga peraturan nagari tersebut

---

<sup>26</sup> Lihat Pasal 8 ayat (2) UU No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

bersifat mengikat dan mempunyai kekuatan hukum. Sebagaimana terlihat dari hasil wawancara dengan Wali Nagari sebagai berikut :

“Peraturan nagari bersifat mengikat dan mempunyai kekuatan hukum, peraturan nagari dihargai dan mempunyai kekuatan mengikat”.<sup>27</sup>  
(peraturan nagari masih bersifat mengikat dan mempunyai kekuatan hukum serta dihargai.)

BPRN (Badan Permusyawaratan Rakyat Nagari ) sebagai lembaga legislatif yang berwenang membuat peraturan nagari juga menuturkan bahwa pasca UU No 12 Tahun 2011, peraturan Nagari Gunung Rajo masih bersifat mengikat dan mempunyai kekuatan hukum serta mekanisme pembentukan peraturan Nagari Gunung Rajo dipaparkannya sebagaimana tergambar dalam wawancara dengan ketua BPRN gunung rajo sebagai berikut :

“Kekuatan hukum dari peraturan nagari, kalau di nagari awak kini ado tim BPKN (penanggulangan kemiskinan adat dan syara’), ado 8 anggotanyo, jadi satiok ado masalah di nagari jadi urang ko nan dipanggia dulu, salah satu contoh jalan yang sudah bacor minimal saminggu baru bisa dilalui, kalau nan melanggar didando, kalau pelanggaran muda-mudi, dandonyo dando moral, disampaikan di munsajik. Mekanisme pembentukan peraturan nagari, satiok lembaga unsur ado mausulan, dari bundo kanduang ado aturannya, dari BPRN ado, biko nan ka manggodok BPRN, ma nan bisa dibuek ka peraturan nagari, biko kalau lah duduak di BPRN baru dipublikasian baliak ka lembaga unsur tu bahwo iko dak ka peraturan nagari larinyo do tapi ka peraturan lembaga masiang-masiang”.<sup>28</sup>  
(peraturan nagari masih mempunyai kekuatan hukum, contoh jalan yang sudah di aspal, tidak boleh dilewati selama seminggu, kalau ada yang melanggar maka akan di denda. Mekanisme pembentukan peraturan nagari, setiap lembaga unsur seperti bundo kanduang mempunyai usulan dan digodok oleh BPRN, setelah ditetapkan menjadi peraturan nagari akan kembali dipublikasikan ke masing-masing lembaga unsur).

---

<sup>27</sup> Wawancara dengan Mukhtar, Wali Nagari Gunung Rajo, 1 September 2012.

<sup>28</sup> Wawancara dengan Sarjani, Ketua BPRN Gunung Rajo, 5 November 2012

Dari hasil wawancara dengan Wali Nagari dan ketua BPRN di atas tergambar bahwa pemerintahan Nagari Gunung Rajo pasca UU No 12 Tahun 2011 masih berwenang membentuk peraturan nagari dan peraturan nagari masih mengikat dan mempunyai kekuatan hukum. Kewenangan Wali Nagari dijelaskan dalam UU No 12 Tahun 2011 Pasal 8 ayat (1) : *“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”*.<sup>29</sup> Sedangkan kewenangan BPRN juga diatur dalam Pasal 209 UU No 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, sehingga peraturan Nagari Gunung Rajo masih mempunyai kekuatan hukum dan mengikat secara umum. Kekuatan mengikat serta mempunyai kekuatan hukum dari peraturan nagari yang dibentuk Wali Nagari dan BPRN ini juga diperkuat oleh UU No 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan dalam Pasal 8 ayat (2) yang menyatakan bahwa peraturan perundang-undangan bersifat mengikat dan mempunyai kekuatan hukum sepanjang dibentuk berdasarkan kewenangan.

## **2. Di Nagari Koto Baru**

---

<sup>29</sup> Lihat Pasal 8 ayat (1) UU No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan



Peraturan perundang-undangan adalah setiap keputusan oleh pejabat yang berwenang dalam kekuasaan legislatif berdasarkan wewenang atribusi atau delegasi maupun wewenang kekuasaan eksekutif semata-mata berdasarkan wewenang delegasi yang materi muatannya berisi aturan tingkah laku bersifat mengikat secara umum. Pada umumnya, peraturan perundang-undangan fungsinya adalah mengatur sesuatu substansi untuk memecahkan suatu masalah dalam masyarakat, artinya peraturan perundang-undangan sebagai instrumen kebijakan (*beleids instrumen*) apapun bentuk penetapannya, pengesahan, pencabutan maupun perubahan.<sup>30</sup> Peraturan perundang-undangan dalam Pasal 7 ayat (1) UU No 10 tahun 2004 yang menyebutkan peraturan desa termasuk dalam hirarki perundang-undangan amandemen Pasal 7 ayat (1) UU No 12 Tahun 2011 tidak lagi menyebutkan peraturan desa akan tetapi peraturan kepala desa. Namun UU No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah memberikan peluang bagi desa sebagai daerah otonom. Otonomi desa merupakan kewenangan desa untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat desa. Otonomi desa adalah derivat dari orientasi desentralisasi pemerintah ke desa, desa yang otonom adalah desa yang mandiri dari tingkat desentralisasi yang diselenggarakan.<sup>31</sup> Di sisi lain, otonomi desa memiliki peran lembaga yang ada di desa, terutama peran lembaga adat yang secara historis ada ketika desa mulai dibentuk. Pelestarian lembaga adat merupakan upaya untuk menjaga dan memelihara etika moral adab yang merupakan adat istiadat. Berdasarkan substansi dari otonomi desa, pemerintah

---

<sup>30</sup> Jazim Hamidi, *loc.cit.*

<sup>31</sup> Isbandi Rukminto Adi, "*Intervensi Komunitas, Pengembangan Masyarakat sebagai Upaya Pemberdayaan Masyarakat*", Cet ke-1 (Jakarta : Grafindo Persada, 2008) Hlm. 279

Nagari Koto Baru berwenang dalam pembentukan peraturan nagari serta peraturan nagari bersifat mengikat dan mempunyai kekuatan hukum. Pasca berlakunya UU No 12 Tahun 2011, tidak jauh berbeda dengan peraturan Nagari Gunung Rajo, peraturan nagari kotobaru masih bersifat mengikat dan mempunyai kekuatan hukum sebagaimana terpapar dari hasil wawancara dengan Wali Nagari Koto Baru :

“Kekuatan mengikat produk perneg, contohnya untuk yang mengadakan kenduri, tidak boleh mengadakan orgen di malam hari dan sanksinya sanksi moral kepada suku atau kepada tuan rumah yang mengadakan kenduri, rumah itu tidak dikunjungi oleh pemimpin suku itu atau datuk<sup>2</sup>. Sanksi yang terberat itu adalah di asingkan dan denda, rumah tersebut juga tidak dikunjungi oleh semua pihak. Pernag itu setiap tahun ada, barusan tentang APBN (anggaran pendapatan belanja nagari). UU No 12 Tahun 2011 terhadap peraturan nagari tidak ada pengaruh, uu tetap uu sementara peraturan nagari tetap peraturan nagari”.<sup>32</sup>

(peraturan nagari masih bersifat mengikat seperti kenduri (pernikahan), malam hari tidak boleh mengadakan orgen apabila dilanggar maka akan dikenakan sanksi moral dan denda, sanksi moral seperti sanksi dari suku dan diasingkan. Pembentukan nagari diadakan setiap tahun, yang terbaru tentang APB nagari. UU No 12 Tahun 2011 tidak ada pengaruh terhadap perneg, UU tetap UU sementara perneg tetap perneg).

Sejalan dengan pendapat Wali Nagarikotobaru, ketua Bamus nagari kotobaru juga berpendapat bahwa peraturan nagari pasca berlakunya UU No 12 Tahun 2011 masih mempunyai kekuatan hukum dan bersifat mengikat. Sebagaimana dipaparkan dari hasil wawancara dengan ketua Bamus nagari kotobaru sebagai berikut :

“Pernag itu mempunyai kekuatan masih mengikat, contoh siapa yang buang sampah sembarangan maka akan di denda”.<sup>33</sup>  
(perneg atau peraturan nagari masih mengikat, contohnya kalau ada yang buang sampah sembarangan maka akan di denda).

---

<sup>32</sup> Wawancara dengan M. Taridi, Wali Nagari Koto Baru, 11 Juni 2012.

<sup>33</sup> Wawancara dengan Benhard, Ketua Bamus Koto Baru, 12 Juni 2012.

Peraturan nagari kotobaru masih mengikat dan mempunyai kekuatan hukum pasca berlakunya UU No 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan. Bidang pemerintahan sebagai salah satu perangkat dalam pemerintahan nagari membantu pemerintahan nagari kotobaru dalam penerapan aspirasi masyarakat atau pelaksanaan dari peraturan nagari yang telah dibentuk oleh Wali Nagari bersama Bamus (Badan Musyawarah) nagari kotobaru. Penerapan sanksi merupakan bukti bahwa peraturan nagari tersebut masih mengikat dan mempunyai kekuatan hukum, pasca berlakunya UU No 12 Tahun 2011 sekalipun perdes dari hirarki perundang-undangan sebagaimana yang terdapat dalam Pasal 7 ayat (1). Hal ini tergambar dari hasil wawancara dengan Kepala Bidang Pemerintahan sebagai berikut :

“Cuma apapun bentuk dalam peraturan nagari selalu ditingkatkan, seperti siskamling setiap jorong sudah ada. Penerapan sanksi dari peraturan nagari, Hukumannya mempunyai kekuatan hukum sebab dilindungi perda. Peraturan nagari itu langsung dibuat dalam rapat Bamus. Kalau ada permasalahan baru, maka dirujuk pada perneg, setiap tahun perneg ditinjau ulang kembali. Pernag yang mempunyai kekuatan hukum, contoh bagian anak muda, anak muda-mudi tidak dibolehkan jalan lewat dari jam 12 malam, apabila itu terjadi maka akan ditangkap dan sanksinya denda 10 sak semen. Pada prinsipnya, perneg itu sah karena didukung oleh perda. Kekuatan dari pemerintahan nagari sekarang itu otonomi daerah selagi tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. P3N masih ada untuk Sumatera Barat, Cuma dikurangi kalau dulu tiap jorong ada sekarang Cuma per/kecamatan. Contoh E-KTP, dalam E-KTP gelar kan dak ado, contoh si anu datuk bandaro kuning, dalam E-KTP kan dak ado, sehingga di Sumbar ada 2 KTPnya, E-KTP berlaku untuk nasional dan KTP untuk Sumbar yang ada gelar niniak mamaknya. Otonomi sebagai payung hukum”.<sup>34</sup>  
(apapun bentuk peraturan nagari selalu ditingkatkan, contoh siskamling yang ada di setiap jorong, anak muda-mudi yang keluar di atas jam 12 malam maka akan di tangkap dan di denda seharga 10 semen. Sanksi

---

<sup>34</sup> Wawancara dengan Nursyaf (Dt.R.Patopang), Kepala Bidang Pemerintahan Koto Baru, 13 Juni 2012.

dari peraturan nagari mempunyai kekuatan hukum. Setiap tahun peraturan nagari dibentuk dalam rapat Bamus. Pada prinsipnya, peraturan nagari di dukung oleh Perda dengan otonomi daerah asalkan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. Contoh peraturan nagari, KTP untuk Sumatera Barat ada 2 yaitu KTP yang hanya berlaku untuk Sumbar dan E-KTP berlaku untuk nasional).

Dengan adanya otonomi desa dalam UU no 32 tahun 2004 tahun 2004, pemerintah nagari kotobaru masih berwenang membentuk peraturan nagari dan peraturan nagari yang dihasilkan oleh Wali Nagari beserta Bamus tersebut masih mempunyai kekuatan hukum serta bersifat mengikat. Tidak jauh berbeda dengan pemerintahan Nagari Gunung Rajo, pemerintah Nagari Koto Baru dalam menyelenggarakan pemerintahannya berpedoman dengan UU No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yaitu Perda no 22 tahun 2000. Sekalipun dalam Pasal 8 ayat (1) UU No 12 Tahun 2011 tidak ada istilah peraturan desa namun yang ada hanya peraturan kepala desa, namun kenyataan Wali Nagari masih membentuk peraturan nagari bersama Bamus sehingga istilah dari produk keduanya adalah peraturan nagari. Kewenangan Wali Nagari diatur dalam UU No 12 Tahun 2011 Pasal 8 ayat (1) dan Bamus juga diatur dalam UU 32 tahun 2004 serta PP no 72 tahun 2005. Peraturan nagari kotobaru pasca berlakunya UU No 12 Tahun 2011 masih bersifat mengikat dan mempunyai kekuatan hukum sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 8 ayat (2) bahwa setiap peraturan yang dibentuk berdasarkan kewenangan bersifat mengikat sehingga penyelenggaraan pemerintahannya masih berjalan sebagaimana mestinya.

## **BAB IV**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan.**

Dari penjelasan di atas dapat disimpulkan bahwa :

1. Dalam penyelenggaraan pemerintahan nagari, kewenangan Wali Nagari serta BPRN (Badan Perwakilan Rakyat Nagari) Gunung Rajo dan kewenangan Wali Nagari serta Bamus (Badan Musyawarah) nagari kotobaru dalam pembentukan peraturan nagari diatur dalam Perda Provinsi No 2 Tahun 2007. Perda Provinsi No 2 Tahun 2007 mengatur tentang Pokok-pokok Pemerintahan Nagari, dalam Pasal 8 mengatur tentang kewenangan pemerintah nagari mencakup :
  - a. Urusan Pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal usul Nagari.
  - b. Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Kabupaten/Kota yang diserahkan pengaturannya kepada Nagari.
  - c. Tugas pembantuan dari Pemerintah, Pemerintah Propinsi dan atau Pemerintah Kabupaten/Kota.
  - d. Urusan Pemerintahan lainnya yang oleh Peraturan Perundang-undangan diserahkan kepada Nagari.

Setelah UU 10 Tahun 2004 diganti dengan UU No 12 Tahun 2011, kewenangan yang sama masih dimiliki oleh pemerintahan nagari sebagaimana yang diatur dalam Perda No 2 Tahun 2007. Sehingga pasca berlakunya UU No 12 Tahun 2011, Pemerintahan Nagari Gunung Rajo dan Pemerintahan Nagari Koto Baru masih berwenang dalam pembentukan peraturan nagari.

2. Peraturan nagari (desa) menurut UU No 10 Tahun 2004 mempunyai kekuatan hukum serta bersifat mengikat karena peraturan nagari (desa) termasuk dalam

hirarki perundang-undangan, namun dalam Pasal 7 ayat (1) UU No 12 Tahun 2011, Peraturan Desa (nagari) tidak termasuk dalam hirarki peraturan perundang-undang sehingga secara yuridis, Peraturan Desa (nagari) tidak memiliki kekuatan hukum serta tidak bersifat mengikat. Berdasarkan hasil penelitian yang saya lakukan terhadap Pemerintahan Nagari Gunung Rajo Kecamatan Batipuh Kabupaten Tanah Datar dan Pemerintahan Nagari Kotobaru Kecamatan Kotobaru Kabupaten Dharmasraya menunjukkan bahwa Peraturan Nagari (desa) pasca berlakunya UU No 12 Tahun 2011 masih bersifat mengikat dan mempunyai kekuatan hukum.

## **B. Saran.**

1. Kewenangan pemerintahan nagari sebaiknya tetap ada karena pemerintahan nagari (desa) merupakan pemerintahan yang langsung berhubungan dengan masyarakat. Dalam pelaksanaannya, kewenangan pemerintahan nagari juga dilakukan secara demokratis dengan melibatkan lembaga-lembaga yang ada dalam masyarakat serta menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat sesuai dengan keadaan dan kebutuhan masyarakat setempat.
2. Peraturan merupakan sebagai salah satu produk dari sebuah lembaga. Dalam nagari, peraturan nagari merupakan bukti produktifitas dari lembaga pemerintahan nagari tersebut sehingga dengan adanya peraturan nagari akan bisa mengakomodir kebutuhan-kebutuhan dari masyarakat setempat.