

BAB II

TINJAUAN TEORITIS PEMERINTAHAN DESA DALAM PEMERINTAHAN DAERAH

A. Tinjauan Teoritis Tentang Pemerintahan Daerah

1. Pemerintah daerah

Otonomi daerah adalah salah satu bentuk nyata dari praktek demokrasi. Dalam tataran masyarakat, demokrasi berbicara tentang kebebasan individu dan kelompok-kelompok didalam masyarakat ³⁶. Sedangkan dalam tatanan hubungan pusat dan daerah, demokrasi menuntut adanya kebebasan daerah untuk mengatur dirinya sendiri (otonomi daerah). Dalam tatanan masyarakat kebebasan individu dan kelompok perlu ada agar kemajuan individu bisa dicapai disamping sebagai cara berjaga-jaga terhadap kemungkinan pelanggaran hak-hak dan kepentingan masyarakat oleh Negara. Dalam tatanan hubungan pusat dan daerah, otonomi diinginkan agar daerah mampu mengembangkan kemandirian dan hasil mencapai kemajuan disegala bidang sesuai dengan pandangan dan kebutuhan masyarakatnya. Tentu saja semuanya itu dilakukan dalam konteks Negara Indonesia.

Kebebasan yang diinginkan bagi individu dan daerah merupakan persyarakatan bagi kemajuan. Kemajuan individu diharapkan menghasilkan kemajuan tidak saja bagi individu bersangkutan, tapi juga masyarakat secara keseluruhan tidak saja bagi individu yang berkembang

³⁶ Syamsudin Haris. *Desentralisasi Dan Otonomi Daerah, Desentralisasi. Demokratisasi, Dan Akuntabilitas Pemerintahan Daerah*. Jakarta ; Lipi Press. Jakarta. 2007. Hlm. 159

akan dapat membawa kemajuan bagi individu-individu lainnya yang berarti masyarakat sebagai sebuah kesatuan. Hal yang sama juga berlaku bagi daerah-daerah yang memiliki otonomi. kemajuan daerah dengan adanya otonomi daerah diharapkan akan membawa kemajuan bagi bangsa secara keseluruhan. Jadi dasar pemikirannya adalah bahwa kemajuan - kemajuan haruslah dimulai dari berkembangnya kemandirian individu (dalam demokrasi) dan daerah (dalam otonomi daerah).³⁷

Kebebasan menghasilkan kesempatan untuk melakukan segala sesuatu yang sesuai dengan keinginan kemampuan perorangan. Kebebasan disini haruslah diartikan kebebasan yang dibatasi oleh peraturan perundangan yang berlaku. Jadi bukanlah kebebasan mutlak karena kebebasan mutlak melahirkan anarki.

Pada dasarnya pembentukan daerah dimaksudkan untuk meningkatkan kemandirian pada daerah serta sebagai pelayanan publik guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat disamping sebagai sarana pendidikan politik di daerah. Perjalanan otonomi daerah ditandai dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah yang dinyatakan pada tanggal 4 mei 1999. Perubahan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 terjadi akibat Perubahan UUD 1945 mulai dari Perubahan Pertama sampai Perubahan Keempat.

Sejalan dengan tuntutan reformasi, tiga tahun setelah implementasi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, dilakukan peninjauan dan revisi terhadap undang-undang yang berakhir pada lahirnya Undang-Undang

³⁷Ibid, hlm.160

Nomor 32 tahun 2004 yang juga mengatur tentang pemerintahan daerah. Perubahan ini juga memperhatikan perubahan undang-undang terkait dibidang politik, diantaranya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilu, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR,DPR DPD dan DPRD, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, dan lain-lain.

Perkembangan politik hukum dan lahirnya peraturan-peraturan maka Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan pemerintahan daerah sehingga perlu diganti. Maka lahir Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang baru. Namun dalam perjalanannya undang-undang ini tidak bertahan lama dengan munculnya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Perubahan atas UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah melimpahkan wewenang pemerintahan kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu. Pembagian urusan pemerintahan di Indonesia, pada hakikatnya dibagi dalam 3 kategori, yakni urusan Pemerintahan Absolut, urusan Pemerintahan Konkuren, dan Urusan Pemerintahan Umum.³⁸

³⁸ Lihat pasal 9 butir 1 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

1. Urusan Pemerintahan Absolut

Urusan pemerintahan absolut adalah urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Urusan pemerintahan absolut meliputi:³⁹

- a. Politik luar negeri, misalnya mengangkat pejabat diplomatik dan menunjuk warga negara untuk duduk dalam jabatan lembaga internasional, menetapkan kebijakan luar negeri, melakukan perjanjian dengan negara lain, menetapkan kebijakan perdagangan luar negeri
- b. Pertahanan, misalnya mendirikan dan membentuk angkatan bersenjata, menyatakan damai dan perang, menyatakan negara atau sebagian wilayah negara dalam keadaan bahaya, membangun dan mengembangkan sistem pertahanan negara dan persenjataan, menetapkan kebijakan untuk wajib militer, bela negara bagi setiap warga negara.
- c. Keamanan, misalnya mendirikan dan membentuk Kepolisian Negara, menetapkan kebijakan keamanan nasional, menindak setiap orang, kelompok atau organisasi yang kegiatannya mengganggu keamanan negara.
- d. Yustisi, misalnya mendirikan lembaga peradilan, mengangkat Hakim dan Jaksa, mendirikan lembaga pemasyarakatan, menetapkan kebijakan kehakiman dan keimigrasian, memberikan *grasi, amnesti, abolisi*, membentuk undang-undang, peraturan

³⁹Lihat Penjelasan pasal 10 ayat 1 UU Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

pemerintah pengganti undang-undang, peraturan pemerintah, dan peraturan lain yang berskala nasional

2. Moneter dan fiskal nasional, kebijakan makro ekonomi, misalnya mencetak uang dan menentukan nilai mata uang, menetapkan kebijakan moneter, mengendalikan peredaran uang, dan sebagainya.
3. Agama, misalnya menetapkan hari libur keagamaan yang berlaku secara nasional, memberikan pengakuan terhadap keberadaan suatu agama, menetapkan kebijakan dalam penyelenggaraan kehidupan keagamaan, dan sebagainya. Urusan agama daerah dapat memberikan hibah untuk penyelenggaraan kegiatan-kegiatan keagamaan sebagai upaya meningkatkan keikutsertaan daerah dalam menumbuh kembangkan kehidupan beragama.

Dalam menjalankan urusan pemerintahan ini, pemerintah pusat dapat melaksanakan sendiri atau melimpahkan wewenang kepada instansi vertikal yang ada di daerah atau gubernur sebagai wakil pemerintah pusat berdasarkan asas dekonsentrasi. Instansi vertikal merupakan perangkat kementerian dan/atau lembaga pemerintah non kementerian yang mengurus urusan pemerintahan yang tidak diserahkan kepada daerah otonom dalam wilayah tertentu dalam rangka dekonsentrasi, sehingga dalam pembentukan instansi vertikal harus ada persetujuan dari gubernur sebagai wakil pemerintahan pusat. Namun apabila dalam pembentukan instansi vertikal oleh kementerian yang nomenklturnya secara tegas disebutkan dalam UUD RI Tahun 1945 maka tidak perlu memerlukan persetujuan dari Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.

Kewenangan Pemerintah Pusat adalah semua kewenangan pemerintahan sebagai akibat pelimpahan dari rakyat. Namun pemerintahan harus diselenggarakan secara desentralisasi maka sebagian kewenangan tersebut harus diserahkan kepada daerah. Dengan demikian Pemerintah Pusat hanya memiliki kewenangan 6 (enam) bidang urusan pemerintahan. Sedangkan kewenangan selain 6 (enam) bidang itu menjadi kewenangan Daerah Provinsi dan Kabupaten/kota. Kewenangan yang dipegang pusat adalah kewenangan yang bersifat nasional. Sedangkan kewenangan yang diserahkan kepada daerah adalah kewenangan yang bersifat lokalitas (merupakan kepentingan dan kebutuhan masyarakat setempat). Daerah diberi kebebasan untuk menemukan kewenangan yang bersifat lokalitas tersebut menurut prakarsanya sendiri.⁴⁰

2. Urusan Pemerintahan Konkuren

Urusan pemerintahan konkuren merupakan urusan pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/kota. Urusan Pemerintahan Konkuren yang diserahkan ke daerah menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah. Dengan demikian, pada setiap urusan yang bersifat konkuren ini senantiasa ada bagian urusan yang menjadi wewenang pemerintah pusat dan ada bagian urusan yang diserahkan kepada provinsi, dan ada pula bagian urusan yang diserahkan kepada kabupaten/kota. Untuk mewujudkan pembagian urusan yang konkuren secara proposional antara pemerintah pusat, daerah provinsi,

⁴⁰ Hanif Nurcholis. *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*. Edisi Revisi. PT Grasindo. Jakarta. 2005. hlm. 160-161.

daerah kabupaten atau kota disusunlah kriteria yang meliputi *eksternalistis, akuntabilitas, dan efisiensi* dengan mempertimbangkan keserasian hubungan pengelolaan urusan pemerintahan antara tingkat pemerintahan. Urusan Pemerintahan Konkuren yang menjadi kewenangan daerah terdiri atas:

1. Urusan Pemerintahan Wajib
2. Urusan Pemerintahan Pilihan

Urusan pemerintahan wajib dibagi lagi atas urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan pemerintahan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar adalah urusan pemerintahan wajib yang sebagian substansinya merupakan pelayanan dasar, yang meliputi:

- a. Pendidikan
- b. Kesehatan
- c. Pekerjaan umum dan penataan ruang
- d. Perumahan rakyat dan kawasan permukiman
- e. Ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat
- f. sosial.

Sedangkan urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar meliputi:

- a. Tenaga kerja
- b. Pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak
- c. Pangan

- d. Pertanahan
- e. Lingkungan hidup
- f. Administrasi kependudukan dan pencatatan sipil
- g. Pemberdayaan masyarakat dan desa
- h. Pengendalian penduduk dan keluarga berencana
- i. Perhubungan
- j. Komunikasi dan informatika
- k. Koperasi, usaha kecil, dan menengah
- l. Penanaman modal
- m. Kepemudaan dan olah raga
- n. Statistik
- o. Persandian
- p. Kebudayaan
- q. Perpustakaan
- r. Kearsipan

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah memprioritaskan pelaksanaan urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar sebagai pedoman pada standar pelayanan minimal yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat.⁴¹

⁴¹Lihat pasal 18 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

Disamping urusan wajib, provinsi juga mempunyai urusan yang bersifat pilihan. Urusan pemerintahan provinsi yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi daerah yang bersangkutan.⁴² Urusan pemerintahan konkuren yang menjadi urusan pemerintahan pilihan sebagaimana dimaksud meliputi:

- a. Kelautan dan perikanan
- b. Pariwisata
- c. Pertanian
- d. Kehutanan
- e. Energi dan Sumber Daya Mineral
- f. Perdagangan
- g. Perindustrian
- h. Transmigrasi

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menganut asas dekonsentrasi yang melimpahkan wewenang pemerintahan kepada gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu.

Dalam asas dekonsentrasi yang diserahkan adalah wewenang administrasi/implementasi kebijakan sedangkan wewenang politiknya

⁴² Hanif Nurcholis, *Op Cit*, hlm.169.

tetap menjadi kewenangan pusat. Karena diserahkan kepada Gubernur selaku wakil Pemerintah Pusat hanyalah kewenangan administrasi, maka terjadi hubungan hirarki antara pemerintah pusat dengan wilayah administrasi. Dengan demikian wilayah administrasi provinsi adalah bawahan/subordinat pemerintah pusat dan posisinya tergantung pada pemerintah pusat. Disamping itu juga menganut asas desentralisasi, maka provinsi menjadi daerah otonom (*local self government*). Implikasi struktural dari diterapkannya asas dekonsentrasi dan sekaligus desentralisasi membuat provinsi menjadi wilayah administrasi sekaligus daerah otonom.

3. Urusan Pemerintahan Umum

Usuran pemerintahan umum sebagaimana dimaksud adalah urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan presiden sebagai kepala pemerintahan. Urusan pemerintahan umum meliputi:

- a. Pembinaan wawasan kebangsaan dan ketahanan nasional dalam rangka memantapkan pengamalan Pancasila, pelaksanaan UUD RI Tahun 1945, pelestarian Bhinneka Tunggal Ika serta mempertahankan dan pemeliharaan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia
- b. Pembinaan persatuan dan kesatuan bangsa
- c. Pembinaan kerukunan antar suku dan intra suku, umat beragama, ras, dan golongan lainnya guna mewujudkan stabilitas keamanan lokal, regional, dan nasional
- d. Penanganan konflik sosial sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan

- e. Koordinasi pelaksanaan tugas antar instansi pemerintahan yang ada di wilayah daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota untuk menyelesaikan permasalahan yang timbul dengan memperhatikan prinsip demokrasi, hak asasi manusia, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan, potensi serta keanekaragaman daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan
- f. Pengembangan kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila dan
- g. Pelaksanaan semua urusan pemerintahan yang bukan merupakan kewenangan daerah dan tidak dilaksanakan oleh instansi vertikal.

Urusan pemerintahan umum dilaksanakan oleh Gubernur dan Bupati/Walikota di wilayah kerja masing-masing dan dibantu oleh instansi vertikal. Dalam melaksanakan urusan ini Gubernur bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri, dan Bupati/Walikota bertanggung jawab kepada menteri melalui Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.

3. Tinjauan Otonomi Desa

Dalam pasal 18 B UUD RI Tahun 1945 Menyebutkan :

1. *Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.*
2. *Negara mengakui dan Menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara kesatuan republic Indonesia yang diatur dengan Undang-Undang.*

Prinsip mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya (pasal 18 B ayat 2) yang dimaksud dengan masyarakat hukum adat adalah masyarakat hukum (*rechtsgemeenschap*) yang berdasarkan hukum adat atau adat istiadat seperti desa, nagari, dan lain-lain. Masyarakat hukum adalah kesatuan masyarakat bersifat teritorial atau genealogis yang memiliki kekayaan sendiri, memiliki warga yang dapat dibedakan dengan warga masyarakat hukum lain dan dapat bertindak ke dalam atau keluar sebagai satu kesatuan hukum (subjek hukum) yang mandiri dan memerintah diri mereka sendiri. Kesatuan masyarakat hukum ini tidak hanya diakui tetapi dihormati pengakuan dan penghormatan itu diberikan sepanjang masyarakat hukum dan hak-hak tradisional masih nyata ada dan berfungsi dan sesuai dengan prinsip-prinsip Negara kesatuan.

Prinsip mengakui dan menghormati Pemerintahan Daerah yang bersifat khusus dan istimewa (pasal.18 B ayat 1).ketentuan ini mendukung keberadaan berbagai satuan pemerintahan bersifat khusus atau istimewa (baik ditingkat provinsi,kabupaten/kota, atau Desa).

Meskipun pengakuan dan penghormatan terhadap kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya ditampung dalam pasal ini (pasal 18 B ayat 2), namun oleh karena rumusannya diubah atau menghilangkan kalimat intinya“Hak-Hak Asal-Usulnya”, maka pengakuan dan penghormatan dalam pasal.18 B mengandung makna yang berbeda dengan pengakuan dan penghormatan dalam pasal 18 B sebelum amandemen. Amandemen IV (2000), seperti ditegaskan dalam aturan tambahan pasal 1, tidak lagi mengakui penjelasan UUD RI Tahun 1945

sebagai bagian tidak terpisahkan dari UUD RI Tahun 1945. Dengan demikian asas desentralisasi tidak lagi seperti dimaksud perumus UUD RI Tahun 1945. Jiwa utama asas desentralisasi yang meletakkan desentralisasi pada masyarakat hukum adat dengan sendirinya ditinggalkan.

Kesatuan masyarakat hukum adat sebagai unit organisasi masyarakat hukum adat itu haruslah dibedakan dari masyarakat hukum adatnya sendiri sebagai isi dari kesatuan organisasinya itu. Kesatuan masyarakat hukum adat itu sendiri dipersyaratkan harus masih hidup. Suatu masyarakat bisa saja masih hidup dalam arti bahwa warganya memang belum mati, tetapi tradisi hukum adatnya sudah tidak lagi dijalankan atau tidak lagi dikenal, baik dalam teori maupun dalam praktik. Dalam suatu komunitas masyarakat dapat pula terjadi bahwa warganya memang orang baru sama sekali atau sebagian besar pendatang. Sedangkan orang aslinya sudah meninggal atau berpindah ke tempat lain. Tetapi, tradisi hukum adatnya, meskipun tidak dipraktikkan lagi, tetap terekam dalam catatan sejarah dan dalam buku-buku pelajaran yang pada suatu hari dapat dipraktikkan lagi.⁴³

B. Perkembangan Pengaturan Desa Dari Masa Ke Masa

Istilah “Desa” secara etimologis berasal dari kata “*swadesi*” bahasa sanskerta berarti wilayah, tempat atau bagian yang mandiri dan otonom.⁴⁴

Istilah desa sendiri sangat beragam di berbagai tempat di Indonesia. Desa

⁴³Jimly asshiddiqie. *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis*. Sekretariat Jendral Dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi. Jakarta. 2008. hlm 815-816

⁴⁴ Ateng Syarifuddin. *Republik Desa*. Alumni. Bandung. 2010. hlm. 2.

hanya dipakai dalam masyarakat pulau Jawa, Madura, dan Bali. Sedangkan masyarakat Aceh menggunakan nama Gampong atau Meunasah, masyarakat Batak menyebutnya dengan Kuta atau Huta, di daerah Minangkabau disebut dengan Nagari, Dusun, atau Marga di Sumatera Selatan.

Desa adalah sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak asal-usul yang bersifat istimewa. Landasan pemikiran dalam mengenai Pemerintahan Desa adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat.⁴⁵

Sedangkan menurut Undang-Undang Desa, Desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁴⁶ Desa dan desa adat disebutkan dalam pengertian desa pada Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa, ini diartikan bahwa daerah membolehkan mengatur wilayah terendahnya dengan penyelenggara adat sepanjang masih ada.

Bagi desa, otonomi yang dimiliki berbeda dengan otonomi yang dimiliki oleh daerah provinsi maupun daerah kabupaten dan daerah kota. Otonomi yang dimiliki oleh desa adalah berdasarkan asal-usul dan adat istiadatnya, bukan berdasarkan penyerahan wewenang dari Pemerintah. Desa

⁴⁵Widjaja, HAW. *Otonomi Desa*. PT Raja Grafindo Persada. Jakarta:2003.hlm.3

⁴⁶Lihat pasal 1 Undang-Undang No 6 tahun 2014 Tentang Desa

atau nama lainnya, yang selanjutnya disebut desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat-istiadat setempat yang diakui dalam sistem Pemerintahan Nasional dan berada di daerah kabupaten. Landasan pemikiran yang perlu dikembangkan saat ini adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokrasi, dan pemberdayaan masyarakat.

Otonomi Desa merupakan hak, wewenang dan kewajiban untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat berdasarkan hak asal-usul dan nilai-nilai sosial budaya yang ada pada masyarakat untuk tumbuh dan berkembang mengikuti perkembangan desa tersebut. Urusan pemerintahan berdasarkan asal-usul desa, urusan yang menjadi wewenang pemerintahan kabupaten atau kota diserahkan pengaturannya kepada desa.

Desa merupakan unit terendah dalam tingkatan pemerintahan setelah pemerintah kabupaten. Dengan pemahaman bahwa desa memiliki kewenangan untuk mengurus dan mengatur kepentingan masyarakatnya sesuai dengan kondisi dan sosial budaya setempat, maka posisi desa yang memiliki otonomi asli sangat strategis sehingga memerlukan perhatian yang seimbang terhadap penyelenggaraan otonomi daerah. Karena dengan otonomi desa yang kuat akan mempengaruhi secara *signifikan* perwujudan otonomi daerah.

Adapun perkembangan desa pada masa kemasa di Indonesia sebagai berikut :

1. Desa Pada Masa Pemerintah Kolonial dan Masa Pendudukan Jepang

Pada masa kekuasaan VOC, perhatian terhadap pemerintahan desa boleh dikatakan tidak ada sama sekali pemerintahan kolonial lebih suka berhubungan dengan raja-raja atau bupati pribumi. Bagi VOC , lebih mudah dan lebih menguntungkan apabila hanya berhubungan dengan para raja dan para bupati, disamping jumlahnya lebih sedikit, mereka secara efektif bisa mengendalikan para kepala desa.⁴⁷

Penguasa VOC yang sangat tidak peduli terhadap pemerintahan desa yang beragam, kendatipun mereka menggunakan Pemerintahan Desa sebagai alat eksploitasi kekayaan sumber daya desa. Pemerintah Desa dijadikan alat oleh VOC dan sebagai balasannya VOC tidak mengganggu atau mengusik kewenangan-kewenangan tradisional mereka. Pemerintahan Desa terutama kepala desanya oleh VOC telah dijadikan sebagai alat yang efektif dalam menjalankan kekuasaannya, karena penduduk desa sangat menghormati pimpinan mereka sendiri.

Di Indonesia, sepanjang sejarahnya, desa telah mengalami interaksi dan intervensi oleh berbagai kebijaksanaan negara. Setidaknya, hal ini telah dimulai sejak masa pemerintahan kerajaan-kerajaan pribumi (masa kolonial), Negara kolonial, dari VOC hingga Pemerintahan Hindia Belanda). Hingga setelah munculnya Negara Kesatuan Republik Indonesia sendiri disebut interaksi jika perhubungan keduanya relatif seimbang.

⁴⁷Ni'matul huda. *Hukum Pemerintahan Desa Dalam Konstitusi Indonesia Sejak Kemerdekaan Hingga Era Reformasi*. Setara Press. Malang. 2015. hlm. 36

Dalam situasi yang demikian negara tidak dapat memaksakan agendanya tanpa menimbulkan resiko yang fatal bagi eksistensi negara itu sendiri. Karena itu perhubungan antara keduanya dapat dikatakan berangkat dari kebutuhan antara para pihak, bukan hanya salah satu diantaranya. Sebaliknya dalam corak hubungan intervensi, selain posisi para pihak sejajar tidak seimbang karena posisi tawar salah satu pihak lebih rendah, perhubungan terjadi karena kemauan, bahkan pemaksaan, pihak yang kuat. Argumentasi “ karena kebutuhan pihak yang lebih lemah yang belum mampu mendefenisikan kebutuhannya ”sendiri” harus ditafsirkan sebagai argumentasi hegemonik pihak yang kuat, untuk menjustifikasi campur tanggannya.⁴⁸

Pada tahun 1848 dilakukan perubahan yang penting terhadap konstitusi Kerajaan Belanda tahun 1914 akibat keberhasilan revolusi liberal di Eropa. Berdasarkan konstitusi Kerajaan Belanda tahun 1848 tersebut kemudian diterbitkan *Indische Staatregeling* yang mulai berlaku pada 2 september 1854 (*Staatblad* 1854 No: jo .1) dalam undang-undang ketatanegaraan Hindia Belanda tersebut ketentuan mengenai desa-desa pribumi atau bumi putera diatur hanya dalam satu pasal, yaitu pasal 128 yang terdiri dari 6 ayat. Pada pokoknya pasal 128 menyatakan sebagai berikut:

- a. Desa-desa bumi putera dibiarkan memilih kepala dan anggota pemerintahan desanya sendiri, dengan persetujuan penguasa yang

⁴⁸*Ibid.* hlm.38

ditunjuk untuk itu menurut ordonansi. Gubernur jenderal menjaga hak tersebut terhadap segala pelanggarannya.

- b. Dengan ordonansi dapat ditentukan keadaan-keadaan dimana kepala desa dan anggota pemerintah desa diangkat oleh penguasa yang ditunjuk untuk itu.
- c. Kemudian di ubah dengan S.38/618 jo 625 kepala desa bumi putera diberikan hak mengatur mengurus rumah tangganya dengan memperhatikan peraturan-peraturan yang dikeluarkan oleh gubernur jendral, pemerintah wilayah dan residen atau pemerintah otonom yang ditunjuk dengan ordonansi S.41-356.
- d. Jika yang ditentukan dalam ayat (1) dan (3) dari pasal ini tidak sesuai dengan lembaga masyarakat atau dengan hak-hak yang diperkenankan dimiliki, maka berlakunya ditangguhkan.
- e. Dengan ordonansi dapat diatur wewenang dari desa bumi putera untuk:
 1. Memungut pajak dibawah pengawasan tertentu
 2. Didalam batas-batas tertentu menetapkan hukum terhadap pelanggaran atas peraturan yang diadakan oleh desa.
- f. Desa yang sebagian atau seluruhnya berada dalam batas suatu kota, dimana telah dibentuk dewan menurut ayat (2) pasal 21, atau ayat (2) pasal 124 sepanjang mengenai daerah yang termaksud dapat dihapuskan dengan ordonansi atau bila dianggap perlu dikecualikan dari diberlakukannya aturan yang ditetapkan dalam ayat (3) pasal ini. Sebagai akibat dari tidak diberlakukannya aturan tersebut, jika perlu dapat dibuat ordonansi.

Salah satu hal menarik dari ketentuan pasal dari 128 Undang-Undang ketatanegaraan Hindia Belanda Tahun 1854 tersebut adalah adanya wilayah-wilayah administrasi, yaitu wilayah desa yang tidak mempunyai otonomi (wewenang untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri). Ketentuan ayat 6 tersebut dimaksudkan untuk wilayah kota terutama yang mempunyai banyak penduduk kulit putih/ orang eropa (dalam perkembangannya kemudian setelah lahirnya *decentralisatie wet 1903 dan decentralisatie besluit 1905* adalah kota atau daerah yang telah memiliki “ *locale raad*”, suatu dewan pemerintah yang diberi wewenang untuk mengatur sendiri penggunaan dana yang diberikan oleh pemerintah pusat). Bagi wilayah kota yang sudah memiliki dewan tersebut maka hak-hak Desa bumi putera tidak diberlakukan, karena di kota-kota seperti itu banyak terdapat penduduk Eropa atau bangsa yang lain yang tidak dapat dikenai ketentuan yang diberlakukan kepada penduduk pribumi.⁴⁹

Pengaturan Pemerintahan Desa yang sangat sedikit didalam Undang-Undang Ketatanegaraan Hindia Belanda 1894 menunjukkan betapa kecilnya perhatian Pemerintah Kolonial Belanda terhadap kehidupan Pemerintahan Desa. Dan baru pada permulaan abad ke 20 seiring dengan timbulnya “ *politik etis*” maka perhatian kepada penyelenggaraan Pemerintahan Desa menjadi besar sehingga bermacam-macam *ordonantie* diterbitkan oleh Gubernur Jenderal Hindia Belanda. Yang pertama pada tahun 1906 yaitu *Inlandsche Gemeente Ordonantie* pada 1 mei 1906 (*Staat Blaad* tahun 1906 no.83) hanya berlaku untuk

⁴⁹Ibid.hlm.39

desa-desa di Jawa dan Madura. Dalam *Ordonantie* tersebut salah satu ketentuan yang sangat menonjol adalah mengenai kuatnya kedudukan hukum adat dan kolektivitas Pemerintahan Desa. Hal itu dapat dilihat dari ketentuan-ketentuan berikut ini .⁵⁰

- a. Pengangkatan dan pemberhentian anggota-anggota Pemerintahan Desa kecuali Kepala Desa diserahkan kepada adat kebiasaan setempat (pasal 2 ayat 2) sedangkan untuk pemilihan pengesahan Kepala Desa dilakukan oleh residen melalui suatu peraturan yang berdasar kepada pasal 71 IS (pasal 2 ayat 1). Pasal 71 IS memberikan perhatian yang besar kepada adat dan kebiasaan masyarakat yang berlaku.
- b. Segala sesuatu yang perlu dimusyawarahkan bersama, harus dilakukan dengan cara yang sesuai dengan kebiasaan setempat (pasal 6 ayat 2).
- c. Penggunaan tenaga rodi desa harus memperhatikan kebiasaan setempat (pasal 16 ayat 1) .
- d. Dalam menjalankan pekerjaannya, maka sedapat-dapatnya Kepala Desa meminta pertimbangan-pertimbangan anggota-anggota Pemerintah Desa lainnya (pasal 6 ayat 1).
- e. Dalam hal yang peting Kepala Desa tidak boleh memutuskan sebelum bermufakat dalam suatu musyawarah desa yang dihadiri oleh semua penduduk desa yang berhak memilih (pasal 6 ayat 2).

Tatkala *decentralistie wet* 1905 sudah diundangkan, apa yang disebut dengan *inlaandsche gemeenten* (baik yang berada didalam kota-kota yang lebih dikenal dengan sebutan “ kampung” maupun yang diluar

⁵⁰*Ibid.* hlm.40

kota pula sebutan “Desa”, belum lah terfikirkan untuk dimasukkan dalam pembicaraan.⁵¹

Sejalan dengan kebijakan desentralisasi yang telah diberikan kepada *De Europese Burgerijk* yang bermukiman dikota-kota yang sejalan pula dengan kebijakan politik etik yang hendak menghendaki kepentingan golongan penduduk pribumi di desa-desa, disiapkan dan diundanglah suatu ordonansi khusus. Ordonansi khusus yang dinamakan *De Islandsche Gement Ordonantie* ini (yang acap disingkat IGO 1906) dimaklumkan dalam stbl 1906 No.83, dimaksudkan untuk mengatur ihwal pengelolaan kepentingan rumah tangga komunitas-komunitas perdesaan pribumi di Jawa dan Madura, dengan mengecualikan desa--desa di daerah *vorstenlanden* dan di beberapa daerah *Partculiere Landerijen* dilembah cimanuk yang sejauh belum ditebus dan dibebaskan sebagai tanah Negara tidaklah termasuk yang diatur oleh *ordonantie* ini.

Pada dasarnya IGO 1906 itu nyata pada dasarnya “ hanya memutihkan, dengan cara memberikan pengakuan lewat dan dalam suatu hukum perundang-undangan kolonial yang formal apa yang selama ini sebenarnya telah terpraktikkan sebagai bagian dari kehidupan rakyat pribumi pedesaan di Jawa. Sekalipun demikian, pengakuan Pemerintah Kolonial atas eksistensi desa beserta segala adat kebutuhan dan kepentingannya nyata sekali kalau telah menyebabkan eksistensi dan otoritas Kepala Desa pun kini menjadi semakin tegas dan kukuh.⁵²

⁵¹*ibid*

⁵²*Ibid*.hlm.41

Diundangkannya IGO 1906 telah memberikan landasan legal formal kepada desa-desa (dipulau Jawa dan Madura) yang pada akhirnya telah menjadikan desa-desa tersebut semakin terintegrasi kedalam struktur Pemerintahan Kolonial. Dengan begitu, desa-desapun akan mudah dikontrol dalam satu sistem *patronase* yang hirarkis dibawah kendali para pemegang kuasa *voogdij* untuk digerakkan ketujuan yang di program dari atas, dalam kerangka kebijakan etik oleh para penguasa colonial.

Maka, dalam posisi yang kian terintegrasi, bersaranakan legitimasi IGO 1906 serta kebijakan kolonial lain yang terprogram sebagai bagian dari kebijakan etik untuk menjalankan kebijakan *voogdij* pengasuhan atas orang-orang pribumi (dalam politik pemerintahan Kolonial) para pejabat dan atau badan-badan pemerintahan yang berwenangan membuat aturan akan lebih leluasa untuk turun tangan guna mengontrol jalannya proses desentralisasi dan demokratisasi yang diupayakan ke dan didalam kehidupan desa.⁵³

Kemudian di daerah-daerah lain, diterbitkan pula peraturan perundang-undangan diantaranya :⁵⁴

- a. Ordonasi Desa Bumi Putera di Sumatera Barat (ordonansi tanggal 27 September 1918 stb.No.677)
- b. Ordonasi Desa Bumi Putera di Bangka dan daerah-daerah taklukannya (ordonasi 1919 Stb 453)

⁵³ibid

⁵⁴Ibid.hlm.45

- c. Ordonasi Desa Bumi Putera diwilayah Palembang (ordonansi 12 Desember 1919 Stb. No.814)
- d. Ordonasi Desa Bumi Putera di wilayah lampung (ordonansi 26 Agustus 1922)
- e. Ordonasi Desa Bumi Putera Tapanuli (ordonansi 21 September 1923 Stb.No.469)
- f. Ordonasi Desa Bumi Putera Ambon (ordonansi 21 September 1923 Stb.No 471)
- g. Ordonasi Desa Bumi Putera diwilayah Belitung (ordonansi 21 Februari 1924 Stb.No.75)
- h. Ordonasi Desa Bumi Putera di Kalimantan Selatan dan Timur (ordonansi 11 juni 1924 stb.No.275)
- i. Ordonasi Desa Bumi Putera wilayah Bengkulu (ordonansi 1931 stb. No.6)
- j. Ordonasi Desa Bumi Putera di wilayah Menado atau Minahasa (ordonansi 30 Maret 1931 stb.No.138)

Dari berbagai peraturan perundang-undangan mengenai desa bumi putera yang berbeda-beda tersebut, bisa dilihat adanya tiga sifat penting dari kebijaksanaan Pemerintahan Kolonial Hindia Belanda dalam pengaturan Pemerintahan Desa:⁵⁵

- a. Bersifat legalistik dan sekedar memberikan legitimasi, peraturan yang dibuat tersebut, sifatnya hanya memberikan pengesahan (legitimasi)

⁵⁵*Ibid, hlm 46*

terhadap hal-hal yang sudah ada dan berlaku didalam penyelenggaraan pemerintahan desa bumi putera peraturan-peraturan tersebut hampir-hampir tidak memberikan suatu yang baru yang bermanfaat bagi masyarakat desa.

- b. Bersifat statis yaitu memelihara *status quo*, peraturan-peraturan yang diterbitkan Pemerintah Hindia Belanda dengan dalih menghormati hukum adat dan kebiasaan adat istiadat setempat sama sekali tidak memberikan sentuhan kemajuan, sehingga masyarakat desa tetap dalam keadaan keterbelakangan.
- c. Bersifat parsial, peraturan-peraturan yang dibuat, ditetapkan secara khusus untuk daerah-daerah tertentu yang berbeda-beda satu dengan yang lain. Dengan demikian, keragaman dan perbedaan tersebut tetap terpelihara dan masing-masing kelompok masyarakat daerah, terdorong untuk membanggakan daerahnya dan berorientasi kepada kepentingan kelompok masyarakatnya sendiri.

Dimasa pendudukan militer Jepang rakyat desa kembali menderita dibawah tekanan penguasa asing yang kali ini malahan lebih keras dan lebih kejam, penduduk dipaksa bekerja keras untuk kepentingan Jepang, baik ditempat tinggal mereka sendiri maupun ditempat-tempat jauh, dilahan-lahan pertanian yang menghasilkan bahan-bahan kebutuhan logistik tentara Jepang membangun fasilitas atau instansi Jepang.⁵⁶

⁵⁶ibid

Kedudukan Pemerintah Desa sangat rendah dan lemah dalam struktur kekuasaan Negara. Pemerintah Desa merupakan bagian kekuasaan Negara dan menjadi pelaksana-pelaksana paling dari depan keputusan-keputusan yang dibuat atau ditetapkan, tetapi desa sama sekali tidak mempunyai akses apapun dalam pembuatan keputusan itu.

2. Desa di Era Pemerintahan Orde Baru

Sejak kelahirannya pada awal Pemerintahan orde baru, Undang-Undang No 5 Tahun 1974 Tentang Pemerintahan di Daerah telah mendelegasikan pengaturan tentang Pemerintahan Desa dengan undang-undang (pasal 88). Untuk itu setelah lima tahun berlalunya undang-undang ini dibentuklah Undang-Undang No.5 Tahun 1979 Tentang Pemerintahan Desa yang menggantikan Undang-Undang No.19 Tahun 1965 Tentang Desapraja.

Melihat hal ini, di Indonesia telah berkali kali melakukan perubahan Undang-Undang yang mengatur Pemerintahan Daerah. Melihat daerah-daerah di Indonesia dengan adat-adat yang beragam dan berbeda sehingga Undang-Undang No.5 Tahun 1979 hanya mengatur Desa dari segi pemerintahannya. Sebagaimana dalam pasal 1 menyebutkan :

Desa adalah suatu wilayah yang ditempati sejumlah penduduk sebagai kesatuan masyarakat termasuk didalamnya kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung dibawah camat dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pengintegrasian desa kedalam struktur Pemerintahan Nasional menempatkannya sebagai pemerintahan paling rendah dari sistem

birokrasi pemerintahan yang sentralistik. Disamping desa, terdapat pula suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung dibawah camat yang disebut kelurahan yang dapat dibentuk di ibukota Negara, ibukota provinsi, ibukota kabupaten, kotamadya, kota administratif dan kota-kota lain dalam arti bahwa kelurahan ini juga merupakan suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung dibawah camat, tetapi camat tidak memiliki hak menyelenggarakan rumah tangganya.

3. Desa di Era Pemerintahan Reformasi

Lahirnya Undang-Undang No.22 Tahun 1999 yang didalamnya juga diatur tentang Pemerintahan Desa dan kelurahan merupakan konsekuensi logis dari maraknya tuntutan masyarakat untuk melakukan reformasi disegala bidang, utamanya segera mengakhiri pemerintahan orde baru. Melalui Undang-Undang No,22 Tahun 1999 prinsip-prinsip otonomi daerah dijadikan pedoman dalam undang-undang ini sebagai berikut:

1. Penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memperhatikan aspek demokrasi, keadilan, pemerataan serta potensi dan keanekaragaman daerah.
2. Pelaksanaan otonomi daerah didasarkan pada otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab.
3. Pelaksanaan otonomi daerah yang luas dan utuh diletakkan pada daerah kabupaten dan daerah kota, sedangkan otonomi daerah provinsi merupakan otonomi terbatas,

4. Pelaksanaan otonomi daerah harus sesuai dengan konstitusi Negara sehingga tetap terjamin hubungan yang serasi antara pusat dan daerah pusat dan daerah serta antara daerah.
5. Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan kemandirian daerah otonomi, dan karenanya dalam daerah kabupaten dan daerah kota tidak ada lagi wilayah administrasi. Demikian dikawasan-kawasan khusus yang dibina oleh pemerintah atau pihak lain. Seperti badan otorita, kawasan pelabuhan, kawasan perumahan, kawasan industri, kawasan perkebunan, kawasan pertambangan, kawasan kehutanan, kawasan perkotaan baru, kawasan perkotaan, kawasan pariwisata, dan semacamnya berlaku ketentuan peraturan daerah otonomi.
6. Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan peranan dan fungsi badan legislatif daerah baik sebagai fungsi legislatif pengawas maupun fungsi anggaran atau penyelenggaraan pemerintahan daerah.
7. Pelaksanaan asas dekonsentrasi diletakkan pada Daerah Provinsi dalam kedudukan sebagai wilayah administrasi untuk melaksanakan kewenangan pemerintah tertentu yang dilimpahkan kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah.
8. Pelaksanaan asas tugas pembantuan dimungkinkan tidak hanya dari pemerintahan kepada daerah tetapi juga dari pemerintah dan daerah kepada desa yang disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana

serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaan dan mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskan.

Kekurangan Undang-Undang No 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan daerah mengenai pengaturan tentang desa juga menjadi bagian dari Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, didalamnya diatur ketentuan ketentuan pokok. Dibandingkan dengan Undang-Undang No. 32 Tahun 2014 dan Undang-Undang No 22 Tahun 1999 tidak mengandung perubahan yang signifikan.

C. Nagari Dan Pemerintahan Nagari Dalam Pemerintahan Daerah

1. Pemerintahan Nagari

Kata nagari berasal dari bahasa Sansakerta yaitu “Nagari”, yang dibawa oleh bangsa yang menganut agama Hindu. Bangsa itu pulalah yang menciptakan pembagian nagari serta menentukan pembagian suku-suku diantara mereka. Nagari-nagari kecil itu merupakan suatu bentuk negara yang berpemerintahan sendiri.⁵⁷

Menurut A.A Navis menyatakan pengertian nagari sebagai suatu pemukiman yang telah mempunyai alat kelengkapan pemerintahan yang sempurna, didiami sekurang-kurangnya empat suku penduduk dengan Penghulu Pucuk (Penghulu Tua) selaku pimpinan pemerintahan tertinggi.⁵⁸

M. Amir Sutan menyebutkan bahwa keterangan terbaik mengenai asal usul nagari diberikan oleh ahli adat De Rooy, ia menulis bahwa nagari

⁵⁷ LKAAM. *Pelajaran Adat Minangkabau*. Bandung : Tropic Offset. 1997. hlm. 47

⁵⁸ A.A Navis. *Alam Takambang Jadi Guru: Adat dan Kebudayaan Minangkabau*. Jakarta : Grafiti Pers. 1984. hlm. 92

yang tertua adalah Nagari Pariangan Padang Panjang. Dari Pariangan rakyat mengembara kemana-mana dan mendirikan tempat tinggal baru yang akhirnya membentuk sebuah kampung. Perkampungan ini disebut dengan *Taratak*, kemudian Taratak berkembang menjadi *Dusun*, Dusun berkembang menjadi *Koto* dan Koto berkembang menjadi *Nagari*.⁵⁹

A.A Navis telah menguraikan nagari yang empat tersebut sebagai berikut.⁶⁰

a. Taratak

Yaitu pemukiman paling luar dari kesatuan nagari yang juga merupakan perladangan dengan berbagai hunian di dalamnya. Pimpinannya disebut *Tuo* (Tua/Ketua), belum punya penghulu oleh sebab itu rumah-rumahnya belum boleh bergonjong.

b. Dusun

Merupakan pemukiman yang telah banyak jumlah penduduknya, telah mempunyai tempat beribadah, rumah gadang dua gonjong tetapi belum mempunyai penghulu dan pimpinan pemerintahannya disebut *Tuo Dusun*.

c. Koto

Koto merupakan pemukiman yang telah mempunyai hak-hak dan kewajiban seperti Nagari dan pimpinan terletak di tangan *Penghulu*, tetapi balairungnya tidak mempunyai dinding.

d. Nagari

⁵⁹ M. Amir Sutan. *Adat Minangkabau, Tujuan dan Pola Hidup Orang Minang*. Jakarta : Mutiara Sumber Widya. 1997. hlm. 45-48

⁶⁰ A.A Navis. *Op. Cit.* hlm. 94

Yaitu pemukiman yang memiliki alat kelengkapan pemerintahan yang sempurna, didiami sekurang-kurangnya empat suku penduduk dengan *Penghulu Pucuk* sebagai pimpinan pemerintahan yang tertinggi.

Setiap pendirian sebuah nagari memiliki empat syarat yang diungkapkan dalam sebuah pepatah adat yang berbunyi “*Nagari kaampek suku, dalam suku babuah paruik, kampuang nan batuo, rumah batungganai*” (Nagari berempat suku, dalam suku berbuah perut, kampung bertuah, dan rumah bertungganai). Artinya yaitu setiap nagari yang didirikan harus terdiri dari :⁶¹

1. Mempunyai empat buah suku,
2. Setiap suku mempunyai beberapa buah perut (kaum dari turunan ibu),
3. Mempunyai penghulu suku yang akan menjadi pemegang pemerintahan Nagari secara kolektif.
4. Rumah batungganai yaitu mempunyai kepala kaum yang disebut dengan penghulu kaum dari keluarga yang mendiami suatu rumah menurut stelsel matrilineal.

Dari hukum adat di atas telah dituangkan dalam Perda Nagari tentang syarat pendirian sebuah nagari, yaitu :⁶²

1. Mempunyai sedikitnya empat suku,
2. Mempunyai balairuang untuk bersidang,
3. Mempunyai sebuah Masjid untuk beribadah,

⁶¹ M. Amir Sutan. *Op. Cit.* hlm.48

⁶²ibid

4. Mempunyai tepian untuk mandi.

Dari beberapa pendapat di atas dapat dikemukakan secara kongkrit bahwa nagari merupakan satu kesatuan masyarakat hukum adat yang hidup dalam wilayah kesatuan masyarakat Minangkabau yang mempunyai batasan-batasan alam yang jelas, dibawah pimpinan penghulu, mempunyai aturan-aturan tersendiri serta menjalankan pengurusan berdasarkan musyawarah mufakat. Dilihat dari struktur wilayahnya, maka suatu nagari terdiri dari beberapa Jorong yang dikepalai oleh Kepala Jorong yang bertanggung jawab pada Wali Nagari.

2. Perkembangan Pemerintahan Nagari Sebelum Dan Setelah Kemerdekaan

Nagari ada sejak sebelum Indonesia merdeka. Adat Minangkabau yang mempunyai sistem kekerabatan matrilineal, yakni garis keturunan yang ditarik dari garis ibu, seperti yang disebut dalam kata-kata adat :

*Nagari bakaampek suku (Nagari dengan keempat suku)
Suku babuah paruik (suku memiliki dari keturunan ibu)*

Kumpulan suku tersebut yang membentuk suatu nagari yang dalam adat, Nagari baampek suku (nagari dengan keempat suku) artinya minimal suatu nagari terdiri dari empat suku. Hal ini berarti susunan asli berdasarkan hak asal usul yang bersifat istimewa menunjukkan suatu nagari akan mempunyai ciri genealogis (garis keturunan) dan wilayah/territorial yang jelas dan bersifat istimewa mempunyai

pemerintahan sendiri sehingga masyarakat nagari (anak nagari) terbagi habis kedalam suku yang ada.⁶³

Pada mulanya Nagari di Minangkabau dapat dikatakan adalah murni pemerintahan adat yang berawal dari pemerintahan suku – pemerintahan suku yang berakumulasi menjadi pemerintahan nagari. Pada zaman kolonial, pemerintahan nagari disamping berjalan sebagaimana pemerintahan adat, juga sudah dipengaruhi oleh penjajah dalam upaya melestarikan kepentingannya. Pihak kolonial berupaya untuk menanamkan pengaruhnya dan berusaha memanfaatkan Pemerintahan Nagari untuk mengeruk keuntungan koloni tersebut. Sehingga terjadilah perubahan-perubahan besar terhadap pemerintahan adat yang berlaku sebelumnya.

Pada zaman kolonial baik belanda maupun Jepang, Nagari diakui secara yuridis prinsipil yang termuat dalam pasal 71 RR (*Regerigs Reglement*) atau pasal 128 IS (*Indische Staatsregeling*) dan peraturan pemerintahan Jepang No.1 Tahun 1942 serta peraturan *Osamu Seirei No.27* Tahun 1942. Namun dalam realitasnya, Nagari sebagian besar dimasukkan kedalam sistem birokrasi dan ekonomi politik kolonial. Selama kekuasaan kolonial berlangsung, mereka berulang-ulang mencampuri dan mengubah organisasi politik nagari.⁶⁴

Intervensi pemerintah dalam nagari berlanjut pada era Indonesia modern pasca kemerdekaan. Puncaknya adalah dikeluarkannya Undang-Undang No 5 Tahun 1979 yang mengubah Pemerintahan Nagari menjadi

⁶³Musyair Zainudin. *Implementasi Pemerintahan Nagari Berdasarkan Hak Asal-Usul Adat*. Ombak. Yogyakarta. 2010. Hlm 4

⁶⁴Ni'matu Huda. op.cit hlm.64

pemerintahan Desa. Hilangnya nagari sebagai unit Pemerintahan Nagari menjadi pemerintahan terendah, hilang pula prinsip keterpaduan unit Pemerintahan Nagari selama ini. Akibatnya pemimpin adat tidak mendapatkan posisi untuk mengatur daerahnya dalam hal ini cucu anak dan kemenakannya. Kemudian status politik itu memperkenankan pemimpin adat membuat organisasi yang dikenal dengan KAN (kerapatan adat nagari), untuk menangani pengelolaan tanah komunal, dan distribusi air untuk irigasi sawah dan juga menangani masalah sengketa-sengketa setempat sebelum mengajukan kepada Pengadilan Negeri.

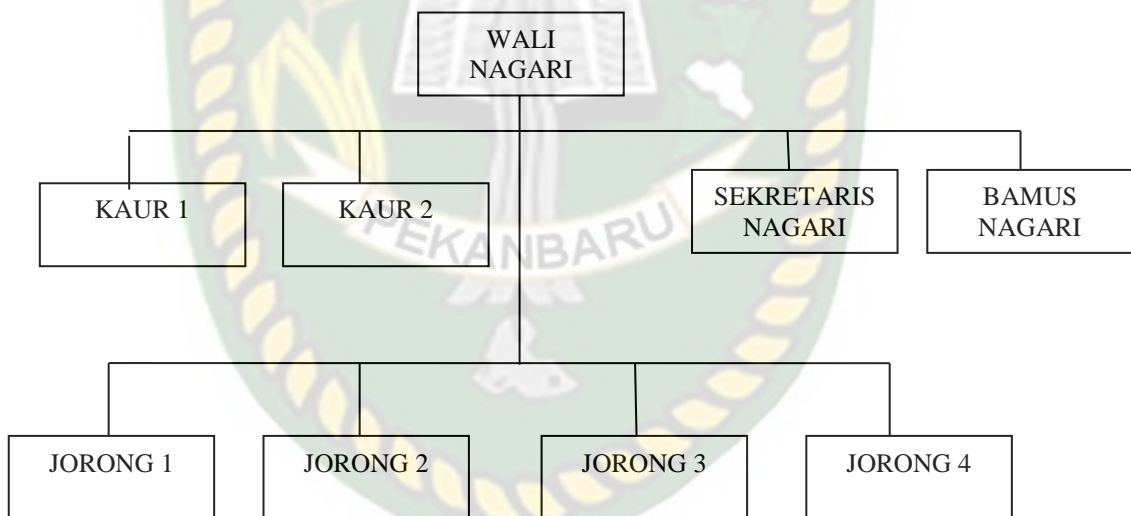
Pemerintahan orde baru berakhir ditahun 1988, pemerintahan mengeluarkan kebijakan desentralisasi dengan Undang-Undang No 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah. Akibatnya Sumatera Barat menginginkan kembali kenagari , untuk menguatkan tekat kembali kenagari pemerintah Sumatera Barat mengundang Peraturan Daerah No.9 Tahun 2000 Tentang Ketentuan Pokok-pokok Pemerintahan Nagari.

Didalam konsiderans Perda No.9 Tahun 2000 menyebutkan bahwa sistem Pemerintahan Nagari dipandang efektif guna menciptakan ketahanan agama, dan budaya berdasarkan tradisi dan sosial dan budaya masyarakat Sumatera Barat.

Berdasarkan perda Provinsi Sumatera Barat No.9 Tahun 2000 tersebut, masing-masing kabupaten yaitu sebanyak 8 kabupaten (kecuali kabupaten Mentawai) mulai awal tahun 2001 telah menetapkan perda tentang Pemerintahan Nagari.

Jumlah keseluruhan nagari di Sumatera Barat saat ini adalah 648 nagari, yang tersebar di 11 kabupaten yaitu, Pesisir Selatan, Solok, Solok Selatan, Sijunjung, Dharmasraya, Padang Pariaman, Tanah Datar, Agam, Limapuluh Kota, Pasaman dan Pasaman Barat.⁶⁵ Untuk wilayah administratif kota, seperti Padang, Pariaman, Padang panjang, Bukittinggi, Payakumbuh, Solok dan Sawahlunto, sistem pemerintahan terendah berbentuk kelurahan dan Desa. Sedangkan di Kabupaten Kepulauan Mentawai sistem pemerintahan terendah berbentuk Desa.

3. Struktur Organisasi Nagari di Pasaman Barat⁶⁶



⁶⁵https://id.wikipedia.org/wiki/Daftar_Nagari_di_Sumatera_Barat.diakses Minggu 24 Juli 2016 jam 13.14 wib

⁶⁶RPJM Pemerintahan Nagari Kinali 2014