

# Pemahaman Perangkat Nagari dan Badan Permusyawaratan Nagari terhadap Penyusunan Peraturan Nagari yang Taat Peraturan Perundang-Undangan

Fauzi Iswari<sup>1</sup>, Kartika Dewi Irianto<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Barat  
E-mail: [iswari.fauzi@gmail.com](mailto:iswari.fauzi@gmail.com)

<sup>2</sup>Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Barat  
E-mail: [tika.irianto86@gmail.com](mailto:tika.irianto86@gmail.com)

## Abstract

*The objective to be achieved in this research is to find out the understanding of the nagari apparatus and the nagari consultative body (BAMUS) in preparing a nagari regulation and to know and understand the mechanism of the nagari device and the nagari consultation body (BAMUS) in drafting a nagari regulation, starting from the preparation stage to the nagari regulation. to the loading of important material in the nagari regulations. This type of research is socio legal research. Data collection techniques in this study were carried out through interviews, observation, and focus group discussion methods. Every data that has been collected is then analyzed qualitatively. Based on the results of the study it can be concluded that the capabilities and understanding possessed by the Nagari Apparatus and BAMUS Nagari in the compilation of Pernag are still limited, so the needs for the Pernag cannot be realized as soon as possible. Regarding the compilation of Pernag, although in each of the stages that have been passed in the compilation of the Pernag it is not yet exactly the same as what has been outlined in the provisions of the legislation. However, formally it does not violate existing regulations.*

*Keywords: Nagari, Law, Regulation*

## Abstrak

Tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah untuk mengetahui pemahaman perangkat nagari dan badan permusyawaratan nagari (BAMUS) dalam menyusun sebuah peraturan nagari dan untuk mengetahui dan memahami mekanisme perangkat nagari dan badan permusyawaratan nagari (BAMUS) dalam menyusun peraturan nagari, dimulai dari tahap persiapan sampai kepada pemuatan materi-materi penting dalam peraturan nagari. Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum sosiologis (socio legal research). Teknik pengumpulan data penelitian ini dilakukan melalui metode wawancara, observasi, dan focus group discution. Setiap data yang telah dikumpulkan kemudian dianalisis secara kualitatif. Berdasarkan hasil penelitian dapat disimpulkan bahwa kemampuan dan pemahaman yang dimiliki oleh Aparatur Nagari dan BAMUS Nagari dalam penyusunan Pernag masih terbatas, sehingga kebutuhan terhadap Pernag tersebut tidak bisa secepatnya direalisasikan. Terkait penyusunan Pernag, meskipun dalam setiap tahapan yang dilalui dalam penyusunan Pernag belum sepenuhnya persis sama dengan apa yang telah digariskan dalam ketentuan peraturan perundang-undangan. Namun, secara formil tidak menyalahi ketentuan yang ada.

Kata Kunci: Nagari, Hukum, Peraturan

## 1. Pendahuluan

Pemerintahan Nagari merupakan elemen terujung dari struktur pemerintahan nasional. Sebagai lapisan pemerintahan yang berhadapan langsung dengan rakyat (masyarakat), pemerintahan nagari memiliki peran strategis untuk mewujudkan tujuan pembangunan nasional. Tujuan pembangunan sebagaimana termaktub dalam Rencana Pembangunan Jangka

Panjang (RPJM) Tahun 2015-2019 adalah “terwujudnya Indonesia yang berdaulat, mandiri dan berkepribadian berlandaskan gotong royong”.<sup>1</sup>

Berdasarkan visi pembangunan nasional jangka menengah tersebut, maka struktur pemerintahan nagari terlihat memiliki peran yang tidak saja semata-mata sebagai sub sistem pemerintahan terendah, akan tetapi, lebih strategis dari itu, bahwa pemerintahan nagari memiliki peran sentral untuk menciptakan kehidupan masyarakat yang stabil, aman, harmonis, dan produktif sehingga tujuan pembangunan nasional yang menggunakan anggaran begitu besar, dapat dilihat tolak ukurnya pada keberadaan masyarakat yang hidup di suatu Nagari.<sup>2</sup>

Sebagai negara hukum,<sup>3</sup> seluruh kebijakan pemerintah, termasuk pemerintahan nagari,<sup>4</sup> mesti mengacu kepada peraturan perundang-undangan yang berlaku (*ius constitutum*). Peraturan perundang-undangan yang berlaku di tingkat Nagari disebut dengan “Peraturan Nagari” (selanjutnya disebut Pernag) atau di tempat lain yang mempraktikkan Pemerintahan Desa disebut dengan nomenklatur “Peraturan Desa”<sup>5</sup>. Pernag merupakan peraturan hukum tertinggi pada tingkat Nagari yang dihormati dan dipatuhi oleh seluruh komponen masyarakat, mulai pemerintahan nagari sendiri yang terdiri dari Perangkat Nagari dan Badan Permusyawaratan Nagari serta masyarakat nagari.

Sekalipun, Pernag tidak termasuk ke dalam hirarki peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (selanjutnya disebut UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan), dasar keabsahan berlakunya Pernag mengacu kepada ketentuan Pasal 1 angka 7 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (selanjutnya disebut UU Desa): “Peraturan Desa adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Kepala Desa setelah dibahas dan disepakati bersama Badan Permusyawaratan Desa”. Artinya, kedudukan Peraturan Desa dan Nagari sebagaimana disebutkan UU Desa adalah termasuk dalam kategori Peraturan Perundang-Undangan di tingkat Desa atau Nagari. Oleh karena itu, kedudukannya sangat penting dalam rangka mewujudkan tertib hukum di tingkat Nagari.

Apabila membaca ketentuan Umum dan Penjelasan UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, maka Peraturan Perundang-Undangan yang dalam hal ini termasuk Peraturan Perundang-Undangan tingkat Nagari maka dasar pemikirannya adalah:

...pembentukan Peraturan Perundang-undangan didasarkan pada pemikiran bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum. Sebagai negara hukum, segala aspek kehidupan

<sup>1</sup> BAPPENAS. (2014). *Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2015-2019, Buku 1 Agenda Pembangunan Nasional*. Jakarta: BAPPENAS, h. 5-1

<sup>2</sup> Istilah Nagari, apabila merujuk kepada ketentuan UU No. 6 Tahun 2014 adalah sepadan dengan istilah Desa, yang untuk Nagari dikategorikan sebagai Desa Adat, dengan sebutan disesuaikan dengan latar belakang dan kultur sosial masyarakat setempat. Oleh karena itu, norma acuan bagi Nagari tetap UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa, seperti dijelaskan Pasal 1, point 1 UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa.

<sup>3</sup> Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 : Negara Indonesia adalah negara hukum

<sup>4</sup> Mengenai Pengertian Pemerintahan Nagari, dijelaskan Pasal 1 angka 8 Perda Sumatera Barat No. 2 Tahun 2007 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Nagari : Pemerintahan Nagari ialah penyelenggaraan urusan pemerintahan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Nagari dan badan Permusyawaratan Nagari berdasarkan asal usul Nagari di wilayah Propinsi Sumatera Barat yang berada dalam sistim Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

<sup>5</sup> Peraturan desa merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kedudukannya dengan memperhatikan kondisi sosial masyarakat desa setempat. (Saiful. (2014). Eksistensi Peraturan Desa Pasca Berlakunya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. *Jurnal Ilmu Hukum Legal Opinion*, 2(6), 1-10, h. 2.)

dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan termasuk pemerintahan harus berdasarkan atas hukum yang sesuai dengan sistem hukum nasional. Sistem hukum nasional merupakan hukum yang berlaku di Indonesia dengan semua elemennya yang saling menunjang satu dengan yang lain dalam rangka mengantisipasi dan mengatasi permasalahan yang timbul dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>6</sup>

Dengan demikian, sebuah peraturan Nagari dibuat untuk kepentingan yang terkait dengan aspek-aspek kemasyarakatan dan pemerintahan Nagari. Lebih lanjut, Peraturan Daerah Kabupaten Lima Puluh Kota Nomor 2 Tahun 2013 Tentang Pemerintahan Nagari menyebutkan bahwa materi yang diatur dalam Pernag adalah: “Seluruh materi dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan nagari, pembangunan nagari dan pemberdayaan masyarakat, serta penjabaran lebih lanjut dari ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi”. Dengan demikian, peraturan perundang-undangan telah mensyaratkan tentang materi dan muatan yang harus dikandung oleh Pernag yang akan disusun dan dibentuk oleh pemerintahan nagari beserta dengan badan permusyawaratan (BAMUS) Nagari.

Rata-rata setiap nagari, khususnya di Kecamatan Harau Kabupaten Lima Puluh Kota setidaknya telah mampu membuat Pernag rutin seperti Pernag Rencana Pembangunan jangka Menengah (RPJM) nagari, Pernag Laporan Kegiatan Pertanggung Jawaban, Pernag Rencana Kerja Pemerintahan, dan Pernag Anggaran Pendapatan dan Belanja Nagari (APBNag). Namun, dalam penyusunan masing-masing Pernag tersebut terlihat bahwa materi muatan Pernag yang diterbitkan tersebut, belum sepenuhnya taat asas dan berkesesuaian dengan maksud lahirnya sebuah peraturan nagari. Padahal, Pernag yang berkedudukan strategis bagi keberlangsungan pembangunan nagari mesti mampu menjadi payung hukum bagi pemerintahan nagari maupun masyarakat untuk mewujudkan tujuan pembangunan nasional, provinsi, daerah dan masyarakat nagari itu sendiri.

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, peneliti melihat bahwa penelitian terhadap pemahaman perangkat nagari dan badan permusyawaratan nagari mengenai penyusunan dan pembentukan Pernag harus dilakukan, agar tujuan diterbitkannya sebuah peraturan nagari berdaya guna efektif dan berdaya guna manfaat bagi masyarakat. Agar dengan keberadaan Pernag yang taat asas pada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi itu, dapat mengantisipasi terjadinya kemandegan dan kemandulan sebuah Pernag di tengah-tengah masyarakat khususnya di setiap Kenagarian yang ada di kecamatan Harau Kabupaten Lima Puluh Kota.

## 2. Metode Penelitian

Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum sosiologis (*socio legal research*). Dimana data primer penelitian diperoleh dari Peraturan Nagari yang ada di Kecamatan Harau Kabupaten Lima Puluh Kota yang diterbitkan dari tahun lima tahun terakhir, yang meliputi pengaturan tentang kehidupan keagamaan, sosial kemasyarakatan, ekonomi, dan lain-lain.

Pengumpulan bahan hukum sebagai data penelitian dilakukan melalui metode wawancara, observasi, dan *focus group discussion* terhadap informan yang terdiri dari perangkat nagari, mulai dari Wali Nagari, Sekretaris Nagari, Bendahara, dan beberapa orang Kepala Urusan, serta Wali Jorong. Sedangkan informan dari Badan Permasyarakatan (BAMUS) nagari dilakukan kepada seluruh anggota Badan Permasyarakatan (BAMUS) nagari.

Bahan hukum yang telah terkumpul melalui wawancara, kemudian di-*coding* untuk diklasifikasi sesuai dengan bentuk pertanyaan. Demikian juga dengan bahan hasil observasi atau pengamatan,

---

<sup>6</sup> Pasal 1 Angka 1 Penjelasan Umum UU No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

dilakukan pencatatan sesuai dengan dasar dilakukannya observasi. Selanjutnya, dilakukan *FGD* (*Focus Group Discussion*) guna mensinkronkan seluruh data wawancara dan observasi, sehingga diperoleh bahan hukum yang telah dibenarkan oleh seluruh responden penelitian ini.

Analisa data dilakukan dengan lengkap, maka tahap berikutnya adalah mengolah dan menganalisis data. Artinya, catatan dari hasil wawancara dengan informan, serta *check list* atau catatan-catatan khusus dari observasi dikumpul untuk diolah dan dianalisis. Analisis data dipakai teknik analisis *kualitatif* yaitu analisis dengan berpegang kepada informasi lisan, teks, dan lain sebagainya untuk kemudian dilihat secara yuridis, historis dan normatif.

### 3. Hasil dan Pembahasan

#### 3.1. Kerangka Teoritis

##### 3.1.1. Teori Negara Hukum

Menurut Padmo, suatu negara hukum<sup>7</sup> ditandai oleh beberapa hal pokok antara lain adanya penghormatan dan perlindungan hak-hak asasi manusia, mekanisme kelembagaan negara yang demokratis, sistem hukum dan kekuasaan kehakiman yang bebas.<sup>8</sup> Menurut Kusnadi, negara hukum adalah negara yang mempunyai ciri khas yaitu: a) Pengakuan dan perlindungan atas hak manusia, b) Peradilan yang bebas dari pengaruh sesuatu kekuasaan atau kekuatan lain dan tidak memihak, c) Legalitas dalam arti hukum dalam segala bentuk.<sup>9</sup>

Konsepsi negara hukum atau yang kemudian dikenal dengan *constitutionalism*,<sup>10</sup> adalah pemerintah menjalankan kekuasaan dibatasi oleh hukum. Carl J. Friederic seperti dikutip Moh. Mahfud MD mengemukakan:

Gagasan konstitusional adalah gagasan bahwa pemerintah merupakan suatu kumpulan aktifitas yang diselenggarakan atas nama rakyat, tetapi yang tunduk kepada beberapa pembatasan yang dimaksud untuk memberi jaminan bahwa kekuasaan yang diperlukan untuk memerintah itu tidak disalahgunakan oleh yang mendapat tugas untuk memerintah.<sup>11</sup>

Arief Budiman dengan mengacu kepada kriteria kemandirian negara, konsep demokrasi konstitusional abad ke-19 atau negara hukum formal ini biasa disebut sebagai negara pluralisme, yaitu negara yang tidak mandiri hanya bertindak sebagai penyaring keinginan masyarakat secara penuh melalui parlemen.<sup>12</sup>

Perumusan yuridis tentang gagasan konstitusional dicapai pada abad ke-19 dan permulaan abad ke-20 yang ditandai dengan pemberian istilah *rechtsstaat* dalam tradisi hukum Anglo Saxon.<sup>13</sup> *Rechtsstaat* yang diterjemahkan dengan “*negara hukum*” pada masa abad ke-19 sampai dengan abad ke-20 disebut sebagai negara hukum klasik. Salah seorang ahli hukum

<sup>7</sup> Jika ditelaah secara historis dan praktis, konsep negara hukum muncul dalam berbagai model seperti negara hukum menurut Al-Qur'an dan Sunnah atau Nomokrasi Islam, negara hukum menurut konsep Eropa Kontinental yang dinamakan *rechtstaat*, negara hukum menurut konsep Anglo-Saxon *rule of law*, konsep *socialist legality*, dan konsep negara hukum pancasila. (Ridwan, H.R. (2011). *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, h.1, dan lihat juga hal yang sama dalam Azhari, M.T. (2007). *Negara Hukum Suatu Studi Tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya Pada Periode Negara Madinah Dan Masa Kini*. Cet. IV. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, h. 83-83.)

<sup>8</sup> Wahyono, P. (1983). *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*. Jakarta: Ghalia Indonesia, h. 10

<sup>9</sup> Kusnadi, M., & Saragih, B. (1983). *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem Undang-Undang Dasar 1945*. Jakarta: PT. Gramedia Indonesia FHUI, h. 25

<sup>10</sup> Asshiddiqie, J. (2004), *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Mahkamah Konstitusi-Pusat Studi HTN UI, h. 28

<sup>11</sup> Mahfud, M. (2000). *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia, Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*. Cet. ke-2. Jakarta: Rineka Cipta, h. 27

<sup>12</sup> *Ibid.*, h. 28

<sup>13</sup> *Ibid.*, h. 30

dari kalangan ahli hukum Eropa memberikan ciri-ciri *rechtsstaat* sebagai berikut : a) Hak-hak asasi manusia, b) Pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak asasi manusia itu yang biasa di kenal sebagai Trias Politika, c) Pemerintahan berdasarkan peraturan-peraturan (*wetmatigheid van bestuur*), dan d) Peradilan administrasi dalam perselisihan.<sup>14</sup> Sedangkan A.V. Dicey memberikan ciri *Rule of Law* sebagai berikut:

- a. Supremasi hukum, dalam arti tidak boleh ada ke sewenang-wenangan, sehingga seseorang hanya boleh di hukum jika melanggar hukum.
- b. Kedudukan yang sama di depan hukum baik bagi rakyat biasa maupun bagi pejabat.
- c. Terjaminnya hak-hak manusia oleh undang-undang dan keputusan-keputusan peradilan.<sup>15</sup>

Ciri-ciri di atas memperlihatkan peranan pemerintah hanya sedikit, sebab di sana hanya ada dalil “*kekuasaan pemerintahan sedikit yang paling baik*“, karena sifatnya yang tunduk pada kemauan rakyat yang bebas sedangkan pengertian negara yang berdasarkan kepada ketentuan perundang-undangan.<sup>16</sup> Sedangkan dalam konsep Barat istilah negara hukum disebut dengan *rule of law* yang pengertiannya adalah keberadaan hukum sebagai dasar pengambilan kebijakan.<sup>17</sup>

Indonesia adalah negara yang menganut prinsip negara hukum modern, yaitu “Negara Hukum Pancasila”. Dengan demikian, maka fungsi peraturan perundang-undangan bukanlah sekedar memberi bentuk kepada endapan nilai-nilai dan norma-norma yang hidup dalam masyarakat, dan juga bukan hanya sekedar menjalankan fungsi negara di bidang pengaturan (*regelling*), namun peraturan perundang-undangan tersebut merupakan salah satu metoda dan instrumen ampuh yang tersedia untuk mengatur dan mengarahkan kehidupan masyarakat menuju cita-cita yang diharapkan.<sup>18</sup>

Dengan merujuk pada teori negara hukum, maka kedudukan peraturan nagari yang dirumuskan oleh Pemerintahan Nagari Sarilamak, Kecamatan Harau pada dasarnya merupakan kelanjutan dari penegakan konsepsi negara hukum Indonesia, yang berdasarkan peraturan perundang-undangan tertulis.

### 3.1.2. Teori Perundang-Undangan

Teori perundang-undangan lahir dari konsepsi dasar bahwa ciri terpenting dari negara hukum adalah kedudukan perundang-undangan sebagai norma tertinggi yang dipatuhi oleh kekuasaan pemerintahan. Sementara itu menurut Bagir Manan,<sup>19</sup> ada tiga landasan penting pembuatan peraturan perundang-undangan, yaitu landasan filosofis, landasan politis-sosiologis, dan landasan yuridis. Adapun landasan filosofis adalah dasar filsafah atau pandangan atau ide yang menjadi dasar cita-cita sewaktu menuangkan hasrat dan kebijaksanaan dalam suatu rancangan atau *draf* peraturan perundang-undangan negara pandangan hidup dan cita-cita hukum bangsa Indonesia adalah Pancasila.

Perkembangan teori perundang-undangan dimulai dari Eropa Barat dan negara-negara yang berbahasa Jerman.<sup>20</sup> Adapun tokoh-tokoh penting dalam pengembangan ilmu

<sup>14</sup> Ridwan, H.R, *Op.Cit.*, h. 3,

<sup>15</sup> *Ibid.* Hal ini juga dapat dilihat dalam Koesnardi, M., & Saragih, B.R. (2000). *Ilmu Negara*.Cet. ke-IV. Jakarta: Gaya Media Pratama, h. 134.

<sup>16</sup> Yunas, D.N. (1992). *Konsepsi Negara Hukum*. Padang: Angkasa Raya, h. 21

<sup>17</sup> *Ibid.*, h. 70

<sup>18</sup> Jati, R. (2012). Partisipasi Masyarakat dalam Proses Pembentukan Undang-Undang Yang Responsif. *Jurnal Rechts Vinding*, 1 (3), 329-342, h. 330

<sup>19</sup> Manan, B. (1995). *Pertumbuhan dan Perkembangan konstitusi Suatu Negara*. Bandung: Mandar Maju, h.. 29

<sup>20</sup> Soeprapto, M.F.I. (2006). *Ilmu Perundang-Undangan; Dasar-Dasar dan Pembentukannya*. Yogyakarta: Kanisius, h. 2

perundang-undangan ini di antaranya Peter Noll, Jurgen Rodig, dan Werner Maihofer di Jerman, sedangkan di Belanda seperti S.O van Poelje dan W.G van der Velden.<sup>21</sup>

Dalam teori perundang-undangan terdapat dua istilah penting, yaitu: *Gesetzgebungstheorie* merupakan teori perundang-undangan yang berorientasi pada mencari kejelasan dan kerjenihan makna atau pengertian-pengertian, dan sifat kognitif dan *Gesetzgebungslehre* yang berorientasi pada melakukan perbuatan dalam hal pembentukan peraturan perundang-undangan, dan bersifat normatif.<sup>22</sup>

Berdasarkan istilah penting dalam teori perundang-undangan itu, Maria Farida Indrati membagi istilah *gesetzgebung* atau *legislation* itu kepada dua pengertian yang berbeda: 1) perundang-undangan merupakan proses pembentukan/proses membentuk peraturan-peraturan negara, baik di tingkat pusat, maupun di tingkat daerah, 2) perundang-undangan adalah segala peraturan negara yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan, baik di tingkat Pusat maupun di tingkat Daerah.<sup>23</sup>

Merujuk pada prinsip desentralisasi dan otonomi daerah, pemerintahan Desa atau yang disebut dengan nama lain (Nagari) oleh peraturan perundang-undangan diberi kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat. Pengaturan tersebut berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>24</sup> Peraturan perundang-undangan tersebut di Sumatera Barat disebut Peraturan Nagari (Pernag).

Pernag termasuk salah satu dari bentuk produk hukum yang dibuat secara resmi oleh lembaga yang kedudukannya diakui oleh peraturan perundang-undangan lebih tinggi. Dengan demikian, produk perundang-undangan yang mengikuti prosedur pembentukannya kepada norma-norma pembentukan peraturan perundangan lebih tinggi dipandang sah sebagai produk hukum yang mengatur kehidupan masyarakat. Karena, peraturan hukum yang lebih tinggi memberikan pedoman teknis penyusunan dan asas-asas yang mesti dimuat dalam peraturan hukum. Dengan demikian, peraturan perundang-undangan sebagai hukum tertulis harus disusun/dibentuk secara hierarkis karena merupakan bagian dari sistem hukum.<sup>25</sup>

Dalam penyusunan sebuah produk hukum, memuat asas-asas dalam produk hukum itu sangat penting, karena akan memberikan pedoman dan bimbingan dalam menuangkan peraturan ke dalam bentuk dan susunan yang tepat, sesuai dengan metode dan prosedur yang telah ditentukan. Hal ini sesuai dengan pendapat Attamimi.<sup>26</sup> Dalam pembentukan perundang-undangan harus diperhatikan asas-asas formil dan asas-asas materil. Asas-asas formal tersebut meliputi asas tujuan yang jelas, asas perlunya pengaturan, asas organ atau lembaga yang tepat, asas materi muatan yang tepat, asas dapat dilaksanakan, dan asas dapat dikenali. Sementara yang termasuk ke dalam asas-asas materil yaitu, asas sesuai dengan cita hukum Indonesia dan norma fundamental negara, asas sesuai dengan hukum dasar negara, asas sesuai dengan

---

<sup>21</sup> *Ibid.*

<sup>22</sup> *Ibid.*

<sup>23</sup> *Ibid.*, h. 3

<sup>24</sup> Kartini, I.A. (2018). Tinjauan terhadap Pelaksanaan *Legal Drafting* (Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan) di Tingkat Desa Sesuai Undang-Undang No 6 Tahun 2014 tentang Desa. *Jurnal Kosmik Hukum*, 18 (1), 1-14, h. 8

<sup>25</sup> Efendi. (2014). Kedudukan Qanun Bidang Sumber Daya Alam dalam Sistem Hukum Nasional. *Jurnal Dinamika Hukum*, 14 (1), 25-35, h. 28

<sup>26</sup> Lihat Attamimi, A.S. (1994). *Peranan Keputusan presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara (Satu Study Analisis Mengenai Keputusan Presiden)*. Universitas Indonesia, h. 345-346

prinsip negara berdasarkan hukum, dan asas sesuai dengan prinsip pemerintahan berdasarkan konstitusi.<sup>27</sup>

Di sisi lain, Metodologi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan juga menentukan apakah suatu peraturan dapat mencapai sasaran dengan baik, yakni masyarakat merasakan kenyamanan dan kesejahteraan, atau justru menimbulkan konflik di tengah-tengah masyarakat.<sup>28</sup>

### **3.2. Pemahaman Perangkat Nagari dan Badan Permusyawaratan Nagari (BAMUS) dalam Menyusun Sebuah Peraturan Nagari.**

Secara kuantitas, Masing-masing nagari yang ada di Kecamatan Harau Kabupaten Lima Puluh Kota telah mampu melahirkan produk hukum Nagari atau yang biasa dikenal dengan Peraturan Nagari (Pernag). Produk hukum atau Pernag yang ada di masing-masing nagari tersebut rata-rata didominasi oleh Pernag rutin seperti Pernag Rencana Pembangunan jangka Menengah (RPJM) nagari, Pernag Laporan Kegiatan Pertanggung Jawaban, Pernag Rencana Kerja Pemerintahan, dan Pernag Anggaran Pendapatan dan Belanja Nagari (APBNag). Sementara untuk Pernag di luar Pernag rutin tersebut belum semua nagari yang ada di Kecamatan Harau dalam 5 (lima) tahun terakhir yang membuatnya.

Sebagai contoh, dari beberapa nagari yang kami jadikan sebagai obyek penelitian. Maka dapat dilihat bahwa Nagari yang sudah punya Pernag di luar Pernag rutin tersebut, diantaranya: Nagari Sari Lamak, Nagari Bukik Limbuku, Nagari Taram, Nagari Batu Balang, dan lain-lain. Sementara di Nagari yang belum ada Pernag selain Pernag wajib, dapat dilihat di Nagari Gurun dan Nagari Solok Bio-Bio.

Nagari Sarilamak, yang juga merupakan Ibu kota dari Kabupaten 50 Kota, dalam lima tahun terakhir baru melahirkan 2 (dua) Pernag yang spesifik di luar Pernag wajib. Hal ini diketahui berdasarkan wawancara dengan Wali Nagari Sarilamak, Bapak Budi Febriadi S.P. berikut ini:

“.....di luar Pernag yang rutin, yang spesifik itu ada 2 (dua) peraturan nagari yang kita ketahui, dan kebetulan saya juga terlibat dalam peraturan nagari tersebut. Yang pertama adalah Pernag tentang Kerjasama Antar Nagari, dan yang kedua adalah Peraturan Nagari Sarilamak Tentang Perlindungan Lahan Pertanian di kawasan Ibu Kota Kabupaten (IKK).”<sup>29</sup>

Adapun di Nagari lain, seperti Nagari Bukik Limbuku, Pernag juga melahirkan Pernag Tentang Wajib Pandai Baca Tulis Alquran pada tahun 2006. Kemudian juga Pernag Lubuk Ikan Larangan Batang Piobang yang dilahirkan pada tahun 2015. Pernag tersebut kelahirannya dimotori oleh wali nagari Bukik Limbuku pada masa itu.<sup>30</sup> Artinya di Nagari Bukik Limbuku dalam lima Tahun terakhir baru ada 1 Pernag di luar Pernag wajib.

Sementara di Nagari Batu Balang, selain Pernag wajib, yang lain dari pada yang lain yaitu Pernag pengadaan ambulans nagari. Pernag ini dibuatkan karena Pengadaan Ambulan Nagari tersebut melalui swadaya anak nagari Batu Balang. Setelah itu di Nagari Batu Balang juga diterbitkan Pernag Standar Pengoperasian Ambulans Nagari, Pernag PHBS (Pola Hidup Bersih Sehat), Pernag Tentang Pelarangan merokok di kawasan pendidikan dan rumah ibadah,

<sup>27</sup> Febriansyah, F.I. (2016). Konsep pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia. *Jurnal Perspektif*, 21 (3), 220-229, h. 221-222.

<sup>28</sup> Nugroho, W. (2013). Menyusun Undang-Undang yang Responsif dan Partisipatif Berdasarkan Cita Hukum Pancasila. *Jurnal Legislasi Indonesia*, 10 (03), 209-218. h. 211

<sup>29</sup> Wawancara dengan Budi Febriandi, S.P., Wali Nagari Sari Lamak pada tanggal 5 juni 2019

<sup>30</sup> Wawancara dengan Suharto, Sekretaris Nagari Bukik Limbuku pada tanggal 29 Mei 2019

Pernag Pelaksanaan Gotong royong Bersama. Selain itu ada juga Pernag tentang Penetapan Aset Nagari.<sup>31</sup>

Adapun di Nagari Taram berdasarkan informasi yang didapat, sudah ada 6 Pernag di luar Pernag rutin atau Pernag wajib. Salah satunya adalah Pernag yang disahkan pada tahun 2017, yaitu Pernag tentang sato sakaki mambangun nagari. Isi dari Pernag tersebut mengatur setiap Kepala Keluarga (KK) di Nagari Taram harus menyumbang setiap bulan dalam bentuk iuran wajib Rp. 5.000 per-KK, kecuali masyarakat miskin tidak dipungut. Sumbangan tersebut dipergunakan untuk pengelolaan sampah dan Linbah masyarakat Nagari. Pernag ini sudah berlaku sejak tahun 2017 hingga sekarang.<sup>32</sup>

Sementara di nagari lain, yaitu Nagari Solok Bio-Bio dan Nagari Gurun. Adapun di Nagari Solok Bio-Bio untuk lima tahun terakhir, hanya menerbitkan Pernag yang rutin saja. Jumlah Pernag rutin tersebut berkisar tiga sampai empat Pernag setiap tahunnya. Alasan yang mendasarinya, karena tidak ada kebutuhan sosial masyarakat di Nagari tersebut yang mendesak dan membutuhkan Pernag untuk mengaturnya. Jadi dapat dipahami bahwa Nagari Nagari Solok Bio-Bio belum punya pengalaman membuat Pernag di luar Pernag Rutin/wajib.<sup>33</sup> Sementara, di Nagari Gurun menurut M. Ger yang merupakan Wali Nagari Gurun sendiri, beliau mengatakan bahwa secara kuantitas, di nagari Gurun hanya Pernag wajib saja yang sudah adah, namun saat ini di Nagari Gurun sedang dilakukan proses awal penyusunan Pernag Tentang Pemberantasan Penyakit Masyarakat di Nagari gurun yang nantinya di sebut Pernag Pekat Gurun.<sup>34</sup>

Merujuk pada uraian sebelumnya, berkenaan dengan penyusunan sebuah Pernag, apakah itu Pernag wajib ataupun Pernag lainnya, tentunya tidak terlepas dari pemahaman aparaturnya yang membuatnya. Hal ini karena, Pernag termasuk salah satu dari bentuk produk hukum yang dibuat secara resmi oleh lembaga yang kedudukannya diakui oleh peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, Pernag sebagai salah satu produk perundang-undangan dalam penyusunan dan pembentukannya harus mengikuti prosedur yang diatur dalam peraturan perundangan yang lebih tinggi. Pernag dipandang sah sebagai produk hukum yang mengatur kehidupan masyarakat, apabila berpedoman pada peraturan hukum yang lebih tinggi terutama terkait teknis penyusunan dan asas-asas yang mesti dimuat dalam Pernag tersebut.

Dalam penyusunan sebuah produk hukum, memuat asas-asas dalam produk hukum itu sangat penting, karena akan memberikan pedoman dan bimbingan dalam menuangkan peraturan ke dalam bentuk dan susunan yang tepat, sesuai dengan metode dan prosedur yang telah ditentukan. Hal ini sesuai dengan pendapat Attamimi.<sup>35</sup> Dalam pembentukan perundang-undangan harus diperhatikan asas-asas formil dan asas-asas materil. Di sisi lain, Metodologi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan juga menentukan apakah suatu peraturan dapat mencapai sasaran dengan baik, yakni masyarakat merasakan kenyamanan dan kesejahteraan, atau justru menimbulkan konflik di tengah-tengah masyarakat.<sup>36</sup>

Dengan demikian, dalam menyusun dan melahirkan sebuah produk hukum yang untuk tingkat nagari biasa disebut dengan Pernag, maka sangat diperlukan pemahaman yang komprehensif dari setiap perangkat nagari dan Badan permusyawaratan nagari (BAMUS Nagari). Namun dalam penyusunan Pernag di beberapa nagari yang telah disebutkan sebelumnya, dapat dikatakan kebanyakan dari nagari tersebut baik perangkat dan juga

<sup>31</sup> Wawancara dengan Des Syawal, sekretaris nagari Batu Balang pada tanggal 20 juni 2019

<sup>32</sup> Wawancara dengan Gusnedi, sekretaris nagari taram pada tanggal 12 Juni 2019

<sup>33</sup> Wawancara dengan Irwan Pitopang, sekretaris nagari Solok Bio-Bio pada tanggal 24 juni 2019

<sup>34</sup> Wawancara dengan M. Ger, Wali Nagari Gurun pada tanggal 15 Juni 2019

<sup>35</sup> Attamimi, A.H.S., *Loc.Cit.*, h. 345-346

<sup>36</sup> Nugroho, W., *Loc.Cit.*, h. 211



BAMUS Nagari tidak memiliki pemahaman yang cukup memadai sehingga setiap penyusunan Pernag sangat bergantung pada petunjuk, arahan, dan masukan dari bagian hukum Pemerintah Kabupaten Lima Puluh Kota. Kondisi seperti ini tentu akan menjadi kendala tersendiri dari setiap nagari dalam melahirkan produk hukum. Hal ini sebagaimana diutarakan oleh bapak Des Syawal, yang merupakan sekretaris nagari Batu Balang berikut ini:

Kami di nagari (Batu Balang), Pak wali, sekretaris, perangkat bersama-sama menyusun Pernag. Tentang teknis penyusunan yang lebih rinci, jika kami ragu kami konsultasikan ke BPM dan bagian Hukum. Baik itu kata-katanya, susunannya kita mintakan ke bagian hukum kabupaten. Yang penting idenya berasal dari nagari kita ini.<sup>37</sup>

Tidak jauh berbeda dengan Nagari Batu Balang, di Nagari Bukik Limbuku dalam pembuatan Pernag mereka juga sangat bergantung pada petunjuk, arahan, dan masukan dari bagian hukum Pemerintah Kabupaten 50 Kota. Hal ini sebagaimana diutarakan oleh Seknag Bukik Limbuku bahwa mereka dalam menyusun dan membuat Pernag senantiasa berkonsultasi serta mengikuti petunjuk-petunjuk dari bagian hukum Pemerintah Kabupaten Lima Puluh Kota.<sup>38</sup>

Di sisi lain, perlu untuk diperhatikan bahwa dalam pembuatan Pernag harus senantiasa disesuaikan dengan kebutuhan masyarakat. Namun, untuk menuangkan kebutuhan tersebut ke dalam bentuk teks hukum tidaklah mudah sehingga memerlukan tenaga khusus yang memiliki keahlian di bidang *legal drafting*. Hal ini sebagaimana diutarakan oleh bapak Budi Febriandi, S.P. yang merupakan Wali Nagari Sari Lamak berikut ini:

.....secara terknis bagaimana menuangkan sebuah kebutuhan masyarakat ke dalam teks hukum. Contohnya, bagaimana menyatakan agar tanah ulayat tidak bisa diperjualbelikan secara bawah tangan, tanpa serfikat, ini tentu perlu bahasa yang pas dan lugas untuk dicantumkan dalam pasal-pasal Pernag tersebut. Sekali lagi alasan kita karena tidak ada tenaga khusus bidang hukum yang mendrafting itu. Kemudian, karena dalam penyusunan Pernag di nagari, kompetensi penyusunnya belum memadai. Apalagi terhadap naskah atau teks hukum. Karena tidak ada yang benar-benar ahli hukum di tingkat nagari. Perangkat nagari itu sebenarnya belajar secara otodidak saja bagaimana membuat naskah hukum. Di kantor nagari tidak ada petugas yang khusus untuk menyusun naskah hukum, dan tidak ada juga unit kerja sendiri yang khusus di bidang hukum.<sup>39</sup>

Kondisi yang sama juga dikemukakan oleh Wali Nagari Gurun, yaitu Bapak M. Ger yang menyatakan bahwa di nagari yang beliau pimpin dalam pembuatan Pernag, terutama berkaitan dengan teknis penyusunannya, Nagari Gurun senantiasa berkoordinasi dan berkomunikasi secara intensif dengan bagian Hukum Pemkab, kecuali terkait Pernag rutin dalam penyusunannya perangkat nagari menurut M. Ger sudah fasih. Lebih lanjut M. Ger mengungkapkan:

....untuk Pernag spesfik seperti Pernag Pekat yang sedang kami susun ini, tentu kami perlu pengetahuan dan usaha yang lebih dalam mempelajari dan mewujudkannya dan memenuhi segala persyaratan Pernag ini. Baik itu istilah, bahasa, tata aturan dan segala macam perlu kita dalami betul. Kalau kita bicara kompetensi perangkat nagari, bahkan walinagari dalam penyusunan sebuah peraturan nagari mungkin ini sangat relatif. Jika terkait dengan menyusun Pernag rutin, tentu bagi kami kegiatan yang sudah biasa kami lakukan. Kalau kedepannya tentu kita akan perdalam ilmu penyusunan peraturan ini. Bisa kita adakan pelatihan atau workshop. Tapi kami berpikir seperti ini: secara muatan kita harus pahami dan dudukkan betul target dari Pernag ini. Kemudian apa poin-poin

<sup>37</sup> Wawancara dengan Des Syawal, sekretaris nagari Batu Balang pada tanggal 20 juni 2019

<sup>38</sup> Wawancara dengan Suharto, Sekretaris Nagari Bukik Limbuku pada tanggal 29 Mei 2019

<sup>39</sup> Wawancara dengan Budi Febriandi, S.P., Wali Nagari Sari Lamak pada tanggal 5 juni 2019

yang ingin dituangkan dalam Pernag ini. Materilnya yang sedang kami susun dulu. Nanti terkait teknis, bahasa hukum, runutan pasal demi pasal ini nanti kami akan minta bantuan dan koordinasi ke bagian hukum pemkab Lima Puluh Kota.<sup>40</sup>

Berdasarkan pemaparan di atas dapat dipahami bahwa dalam penyusunan Pernag di Kecamatan Harau, setiap perangkat nagari dan BAMUS Nagari (dalam hal ini nagari yang menjadi sampel penelitian) belum memiliki pemahaman yang cukup memadai dalam Perangkat Nagari dan BAMUS Nagari dalam penyusunan Pernag sangat bergantung pada petunjuk, arahan, dan masukan dari bagian hukum Pemerintah Kabupaten Lima Puluh Kota. Kondisi ini menjadi kendala tersendiri bagi setiap Nagari dalam melahirkan dan menyusun Pernag. Meskipun sudah ada beberapa nagari yang relatif produktif dalam melahirkan Pernag tapi dalam penyusunan Pernag tersebut tetap saja membutuhkan bantuan dari pemerintah Kabupaten Lima Puluh Kota.

Berkaca pada kondisi demikian, untuk meningkatkan produktifitas Pernag di masing-masing nagari, maka Perangkat Nagari dan BAMUS Nagari perlu diberikan pembekalan di bidang legal drafting atau penyusunan produk hukum nagari. Hal ini bertujuan agar dalam penyusunan Pernag, masing-masing nagari jika ada persoalan yang memerlukan aturan dapat disusun Pernagna dengan segera. Pembekalan tersebut dapat berupa *workshop*, lokakarya, seminar, dan pelatihan-pelatihan lainnya yang dapat memberikan pemahaman kepada Perangkat Nagari dan BAMUS Nagari dalam menyusun Pernag.

### **3.3. Mekanisme Perangkat Nagari dan Badan Permusyawaratan Nagari (BAMUS) dalam Menyusun Peraturan Nagari.**

Sebagai perwujudan demokrasi, di desa dibentuk Badan Permusyawaratan yang dulunya Lembaga Musyawarah Desa (LMD) yang berfungsi menetapkan peraturan desa bersama kepala desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Anggota Badan Permusyawaratan adalah wakil dari penduduk desa bersangkutan yang ditetapkan dengan cara musyawarah dan mufakat. Khusus di Sumatera Barat LMD berubah nama menjadi BAMUS (Badan Musyawarah) Nagari.<sup>41</sup>

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 Pernag dibentuk oleh pemerintahan nagari yaitu BAMUS (Badan Musyawarah) Nagari atau BPRN (Badan Permusyawaratan Rakyat Nagari) bersama Wali Nagari.<sup>42</sup>

Secara teknis, di Kabupaten Lima Puluh Kota, terkait dengan teknik penyusunan Pernag diatur dalam Peraturan Bupati Lima Puluh Kota Nomor 35 tahun 2018 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Produk Hukum di Pemerintahan Nagari (Perbup Lima Puluh Kota No 35 tahun 2018). Ketentuan perencanaan penyusunan Pernag, dalam ketentuan Pasal 11 Ayat (1) dan (2) Perbup Lima Puluh Kota No 35 tahun 2018 dinyatakan secara eksplisit bahwa perencanaan penyusunan suatu Pernag harus ditetapkan oleh Wali Nagari dan BAMUS Nagari. Sementara masyarakat dan lembaga-lembaga yang ada di tingkat nagari lainnya, hanya berperan sebagai pemberi masukan kepada Pemerintah Nagari dan/atau BAMUS untuk rencana penyusunan Rancangan Pernag.

<sup>40</sup> Wawancara dengan M. Ger, Wali Nagari Gurun pada tanggal 15 Juni 2019

<sup>41</sup> Prahara, S. (2013). Kewenangan Badan Musyawarah (BAMUS) Nagari dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Nagari di Kabupaten agam. *Jurnal Pelangi*, 6 (1), 50-57, <http://dx.doi.org/10.22202/jp.2013.v6i1.284>, h. 51

<sup>42</sup> Yuherlis, N. (2013). *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)*. Program Magister Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta, h. 73

Secara normatif, penyusunan rancangan Pernag di Kabupaten Lima Puluh Kota dibedakan menjadi dua kategori, yaitu yang diprakarsai pemerintah nagari dan yang berasal dari inisiatif BAMUS Nagari. Hal ini sebagaimana termaktub secara jelas dalam Pasal 12 dan 13 Perbup Lima Puluh Kota No 35 tahun 2018, berikut ini:

#### **Pasal 12**

- (1) Penyusunan Rancangan Peraturan Nagari diprakarsai oleh Pemerintah Nagari.
- (2) Rancangan Peraturan Nagari yang telah disusun, disosialisasikan kepada masyarakat nagari dan dikonsultasikan kepada Camat untuk mendapatkan masukan.
- (3) Rancangan Peraturan Nagari yang disosialisasikan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diutamakan kepada masyarakat atau kelompok masyarakat yang terkait langsung dengan substansi materi pengaturan.
- (4) Masukan dari masyarakat Nagari dan Camat sebagaimana dimaksud pada ayat (2) digunakan Pemerintah Nagari untuk tindak lanjut proses penyusunan Rancangan Peraturan Nagari.
- (5) Rancangan Peraturan Nagari yang telah disosialisasikan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) disampaikan Wali Nagari kepada BAMUS untuk dibahas dan disepakati bersama.

#### **Pasal 13**

- (1) BAMUS dapat menyusun dan mengusulkan Rancangan Peraturan Nagari.
- (2) Dikecualikan dari ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terhadap:
  - a. Rancangan Peraturan Nagari tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nagari;
  - b. Rancangan Peraturan Nagari tentang Rencana Kerja Pemerintah Nagari;
  - c. Rancangan Peraturan Nagari tentang APB Nagari; dan
  - d. Rancangan Peraturan Nagari tentang Pertanggungjawaban Realisasi Pelaksanaan APB Nagari.
- (3) Rancangan Peraturan Nagari selain sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat diusulkan oleh Anggota BAMUS kepada Pimpinan BAMUS untuk ditetapkan sebagai Rancangan Peraturan Nagari usulan BAMUS.

Pada tataran implementasi, berdasarkan hasil wawancara dengan beberapa narasumber yang tersebar di beberapa nagari yang ada Kecamatan Harau didapati bahwa dalam penyusunan Pernag, Pemerintah nagari bermusyawarah dengan BAMUS dan unsur masyarakat. Hal ini, misalnya sebagaimana diungkapkan oleh Suharto (sekretaris Nagari Bukik Limbuku), bahwa dalam penyusunan Pernag di Nagari Bukik Limbuku, Pemerintah nagari bermusyawarah dengan BAMUS dan unsur masyarakat. Jika Pernag tersebut di luar Pernag rutin, maka Rancangan Pernag tersebut kemudian disosialisasikan terlebih dahulu. Misalnya Pernag Pendapatan Asli Nagari, sebelum ditetapkan maka lebih dulu disampaikan rancangannya ke *stakeholder* yang ada di nagari Bukik Limbuku, misalnya pengusaha Ayam, pemilik toko, industri batu bata dan pengusaha-pengusaha pertanian.<sup>43</sup>

Kondisi yang tidak jauh berbeda juga dapat dilihat di nagari Solok Bio-Bio. Berdasarkan data yang diperoleh, bahwa di Nagari Solok Bio-Bio dalam penyusunan Pernag tidak hanya melibatkan Badan Musyawarah (BAMUS) Nagari tetapi juga melibatkan semua unsur masyarakat. Tahap yang dilakukan sebagai berikut:

*Pertama*, diawali dengan musyawarah atau rembuk jorong. Pada rembuk jorong tersebut, masyarakat mengusulkan prioritas-prioritas pembangunan yang diinginkan oleh masyarakat masing-masing jorong. *Kedua*, setelah di rembuk jorong, maka usulan kegiatan dibawa ke musyawarah nagari. Dalam Musyawarah nagari ini, pelaksanaannya adalah BAMUS itu sendiri, sebagai satu kesatuan pemerintahan nagari. *Ketiga*, pada

---

<sup>43</sup> Wawancara dengan Suharto, Sekretaris Nagari Bukik Limbuku pada tanggal 29 Mei 2019  
Pengelola: Program Studi Ilmu Hukum Universitas Muhammadiyah Jember  
Penerbit: Universitas Muhammadiyah Jember  
DOI: <http://dx.doi.org/10.32528/faj.v17i2.2799>

saat Musyawarah nagari ini direkap usulan-usulan masing-masing jorong dan dipertimbangkan apa prioritas kegiatan pembangunan yang akan dijalan oleh pemerintah nagari. *Keempat*, hasil rembuk jorong akan ada tim verifikasi tingkat nagari yang melakukan kajian apakah sebuah kegiatan layak diprioritaskan atau belum perlu dilaksanakan. Tim verifikasi itu dibentuk dan ditunjuk dalam musyawarah nagari itu juga. Sehingga nanti hasil finalnya dituangkan dalam Pernag.<sup>44</sup>

Lebih lanjut, dalam penyusunan rancangan Pernag di Nagari Batu Balang, seperti Rancangan Pernag Rencana Kerja Pemerintah (RKP) Nagari. Rancangan Pernag RKP Nagari pada tahap pertama juga dibahas terlebih dahulu secara kekeluargaan dengan BAMUS dan tokoh masyarakat. Apabila dalam pembahasan ide awal tersebut diperoleh kesepakatan/persetujuan maka untuk selanjutnya tindak lanjuti dengan penyusunan rancangan Pernag.<sup>45</sup> Begitu juga di nagari Taram, setiap rancangan Pernag sebelum dikonsultasikan ke bagian Hukum kabupaten Lima Puluh Kota, juga terlebih dulu disosialisasikan kepada masyarakat.<sup>46</sup>

Dengan demikian, berdasarkan uraian sebelumnya dapat dipahami bahwa mekanisme penyusunan Pernag di Kenagarian yang ada di Kecamatan Harau pada dasarnya telah selaras dengan yang digariskan dalam peraturan perundang-undang. Praktik penyusunan Pernag tersebut, meskipun tidak persis sama dengan apa yang telah digariskan dalam Perbup Lima Puluh Kota No 35 tahun 2018. Namun dalam tataran emperis, wajar saja antara yang diatur dengan peraturan perundang-undangan ditemukan ketidaksamaan secara persis tetapi yang terpenting setiap prosedur yang dilakukan secara formil tidak menyalahi ketentuan yang ada.

#### 4. Kesimpulan

Berdasarkan uraian pada pembahasan sebelumnya, dapat ditarik kesimpulan bahwa di setiap nagari memerlukan Pernag untuk mengatur kehidupan masyarakat di tingkat Nagari. Hanya saja, karena keterbatasan kemampuan dan pemahaman yang dimiliki oleh Aparatur Nagari dan BAMUS Nagari maka kebutuhan terhadap Pernag tersebut tidak bisa secepatnya direalisasikan. Hal ini karena Aparatur Nagari dan BAMUS Nagari belum memiliki kemampuan di bidang *legal drafting* dan juga tidak memiliki unit pemerintahan khusus yang bertugas di bidang itu pada tingkat Nagari. Kondisi ini menjadikan nagari dalam melahirkan produk hukum sangat bergantung pada bantuan dan arahan dari bagian hukum pemerintah kabupaten.

Terkait dengan mekanisme penyusunan Pernag secara formil tidak menyalahi ketentuan yang ada. Meskipun dalam setiap tahapan yang dilalui dalam penyusunan Pernag tersebut belum sepenuhnya persis sama dengan apa yang telah digariskan dalam ketentuan peraturan perundang-undangan. Namun yang terpenting dalam penyusunan pernag tersebut tidak menyimpang dari ketentuan yang semestinya dan prosedur yang seharusnya.

#### Daftar Pustaka

##### Buku

- Asshiddiqie, J. (2004), *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Mahkamah Konstitusi-Pusat Studi HTN UI.
- Azhari, M.T. (2007). *Negara Hukum Suatu Studi Tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya Pada Periode Negara Madinah Dan Masa Kini*. Cet. IV. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.

<sup>44</sup> Wawancara dengan Irwan Pitopang, sekretaris nagari Solok Bio-Bio pada tanggal 24 juni 2019

<sup>45</sup> Wawancara dengan Des Syawal, sekretaris nagari Batu Balang pada tanggal 20 juni 2019

<sup>46</sup> Wawancara dengan Gusnedi, sekretaris nagari taram pada tanggal 12 Juni 2019

BAPPENAS. (2014). *Rencana Pembangunan Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2015-2019, Buku 1 Agenda Pembangunan Nasional*. Jakarta: BAPPENAS.

Kusnadi, M., & Saragih, B. (1983). *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem Undang-Undang Dasar 1945*. Jakarta: PT. Gramedia Indonesia FHUI

\_\_\_\_\_. (2000). *Ilmu Negara*. Cet. ke-IV. Jakarta: Gaya Media Pratama Mahfud, M.

(2000). *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia, Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*. Cet. ke-2. Jakarta: Rineka Cipta

Manan, B. (1995). *Pertumbuhan dan Perkembangan konstitusi Suatu Negara*. Bandung: Mandar Maju.

Ridwan, H.R. (2011). *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada

Soeprapto, M.F.I. (2006). *Ilmu Perundang-Undangan; Dasar-Dasar dan Pembentukannya*. Yogyakarta: Kanisius.

Wahyono, P. (1983). *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*. Jakarta: Ghalia Indonesia

Yunas, D.N. (1992). *Konsepsi Negara Hukum*. Padang: Angkasa Raya.

### **Jurnal:**

Efendi. (2014). Kedudukan Qanun Bidang Sumber Daya Alam dalam Sistem Hukum Nasional. *Jurnal Dinamika Hukum*, 14 (1), 25-35.

Febriansyah, F.I. (2016). Konsep pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia. *Jurnal Perspektif*, 21 (3), 220-229.

Jati, R. (2012). Partisipasi Masyarakat dalam Proses Pembentukan Undang-Undang Yang Responsif. *Jurnal Rechts Vinding*, 1 (3), 329-342

Kartini, I.A. (2018). Tinjauan terhadap Pelaksanaan *Legal Drafting* (Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan) di Tingkat Desa Sesuai Undang-Undang No 6 Tahun 2014 tentang Desa. *Jurnal Kosmik Hukum*, 18 (1), 1-14

Nugroho, W. (2013). Menyusun Undang-Undang yang Responsif dan Partisipatif Berdasarkan Cita Hukum Pancasila. *Jurnal Legislasi Indonesia*, 10 (03), 209-218.

Prahara, S. (2013). Kewenangan Badan Musyawarah (BAMUS) Nagari dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Nagari di Kabupaten agam. *Jurnal Pelangi*, 6 (1), 50-57, <http://dx.doi.org/10.22202/jp.2013.v6i1.284>

Saiful. (2014). Eksistensi Peraturan Desa Pasca Berlakunya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. *Jurnal Ilmu Hukum Legal Opinion*, 2(6), 1-10.

### **Tesis**

Attamimi, A.S. (1994). *Peranan Keputusan presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara (Satu Study Analisis Mengenai Keputusan Presiden)*. Universitas Indonesia

Yuherlis, N. (2013). *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)*. Program Magister Fakultas Hukum

### **Peraturan Perundang-Undangan**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

**Fairness and Justice: Jurnal Ilmiah Ilmu Hukum**

p-ISSN: 1858-0106 e-ISSN: 2502-3926

Volume 17 Nomor II Bulan November, Tahun 2019

<http://jurnal.unmuhjember.ac.id/index.php/FAJ>

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

Peraturan Daerah Kabupaten Lima Puluh Kota Nomor 2 Tahun 2013 Tentang Pemerintahan Nagari

Peraturan Bupati Lima Puluh Kota Nomor 35 tahun 2018 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Produk Hukum di Pemerintahan Nagari