

# BAB 1

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Dalam Konstitusi Republik Indonesia dinyatakan bahwa Negara Indonesia adalah Negara hukum,<sup>1</sup> yang mempunyai tujuan untuk menciptakan tata tertib hukum dan kepastian hukum bagi jalannya kehidupan organisasi pemerintahan di Indonesia, dan Negara hukum adalah Negara yang berlandaskan atas hukum.<sup>2</sup> Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan atas hukum (*Rechtsstaat*) tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (*machtsstaat*) yang secara jelas ditentukan dalam batang tubuh Undang-Undang Dasar 1945.<sup>3</sup>

Dalam Negara hukum, tugas pemerintah adalah sangat luas, yakni mengutamakan kepentingan seluruh rakyatnya, hal ini juga tertulis dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 alinea ke-4 yang berbunyi sebagai berikut :

“.....untuk membentuk suatu pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.....”

Dengan diembannya tugas Negara dalam menyelenggarakan kesejahteraan umum tersebut, maka pembentukan berbagai peraturan di Negara Republik Indonesia menjadi sangat penting. Oleh karena campur tangan Negara dalam mengurus kesejahteraan rakyat dalam bidang hukum, sosial, politik, ekonomi, budaya, lingkungan hidup, serta pertahanan keamanan yang diselenggarakan dengan pembentukan peraturan-peraturan Negara yang tak mungkin lagi dihindarkan.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Lihat Pasal 1 ayat 3 Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

<sup>2</sup> Didi Najmi Yunas, *Konsep Negara Hukum*, Angkasa Raya, Padang, 1992, hlm. 20.

<sup>3</sup> Dasril Rajab, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 2005, hlm. 74.

<sup>4</sup> Maria farida Indrati, 2007, *Ilmu Perundang-undangan*, Penerbit Kanisius, Yogyakarta, hlm. 1.

Hal ini dilakukan untuk mewujudkan cita-cita bangsa Indonesia sebagaimana yang terdapat dalam pembukaan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 alinea ke-4.

Pemerintah telah mengakomodir hal tersebut yaitu dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Undang-undang ini merupakan aturan formal yang secara garis besar memuat tiga bagian besar yaitu tata urutan perundang-undangan dan materi muatan perundangan, pembentukan peraturan perundang-undangan dan teknis perundang-undangan. Jadi menurut undang-undang ini Peraturan Nagari menempati urutan terbawah dari tata urutan peraturan perundang-undangan di Indonesia yang secara berurutan adalah sebagai berikut :<sup>5</sup>

- a. UUD 1945;
- b. Undang-undang/ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- c. Peraturan Pemerintah;
- d. Peraturan Presiden;
- e. Peraturan Daerah, yang meliputi :
  - Peraturan Daerah Propinsi
  - Peraturan kabupaten/kota
  - Peraturan desa.

Jadi berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Negara Republik Indonesia diatas, peraturan perundang-undangan yang paling rendah kedudukannya adalah Peraturan Desa (Peraturan Nagari), dalam hal ini untuk wilayah Propinsi Sumatra Barat yang memiliki pemerintahan paling kecil yaitu Pemerintahan Nagari, jadi disebut Peraturan Nagari (PERNA). Peraturan Nagari disini memiliki kedudukan paling rendah, akan tetapi kedudukannya digolongkan sebagai Peraturan Daerah Propinsi dan juga Peraturan Daerah Kabupaten/kota, karena sama-sama bagian dari pemerintahan daerah.

---

<sup>5</sup> Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4389.

Sejalan dengan perkembangan masyarakat, kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi, serta semakin kompleksnya kehidupan masyarakat di era global menuntut adanya pengembangan dan perubahan atas Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Karena undang-undang ini dianggap mempunyai kelemahan-kelemahan, kelemahan - kelemahan itu antara lain :<sup>6</sup>

- a. Materi dari Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004 banyak yang menimbulkan kerancuan atau multitafsir sehingga tidak memberikan kepastian hukum;
- b. Teknik penulisan rumusan banyak yang tidak konsisten;
- c. Terdapat materi baru yang perlu diatur sesuai dengan perkembangan atau kebutuhan hukum dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
- d. Penguraian materi sesuai dengan yang diatur dalam tiap bab sesuai dengan sistematika

Kemudian berdasarkan hal diatas maka pemerintah pada tanggal 12 agustus 2011 secara resmi mengundangkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang sebagai pengganti dari Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, maka Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 dinyatakan dicabut dan tidak berlaku lagi.

Dengan telah berlakunya Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, secara umum undang-undang ini memuat materi-materi pokok yang disusun secara sistematis. Menurut Undang-undang ini jenis dan tata urutan peraturan perundang-undangan Negara Kesatuan Republik Indonesia terdiri atas :

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;

---

<sup>6</sup> Penjelasan Ketentuan Umum Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan diatas, jelas kalau Peraturan Nagari tidak mempunyai kedudukan dalam tata urutan peraturan perundang-undangan Negara Republik Indonesia.

Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tersebut, tidak dapat di hindarkan lagi timbul banyak pertanyaan-pertanyaan, yaitu tentang kedudukan Peraturan Nagari. Mengingat Peraturan Nagari itu sangat penting sekali, salah satu yang di atur dalam Peraturan Nagari itu adalah mengenai Anggaran Pendapatan dan Belanja Nagari, sedangkan menurut tata urutan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku saat ini tidak mempunyai kedudukan lagi. Selain itu Bamus Nagari dalam pemetukan Peraturan Nagari akan kehilangan kewenangannya dan bagaimana dengan keputusan Wali Nagari, apakah masih tetap berlaku atau tidak.

Untuk itu kita harus mengetahui bagaimana sesungguhnya kedudukan Peraturan Nagari menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan serta bagaimana implikasi yuridis Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 terhadap kedudukan Peraturan Nagari yang berlaku saat ini. Agar lebih jelas daya berlakunya ditengah kehidupan masyarakat dan dalam kehidupan pemerintah Negara. Hal ini sangat penting sekali agar kemudian hari tidak terjadi kerancuan dalam pemberlakuannya, apalagi dalam jalannya pemerintahan Negara.

Dari penjelasan awal di atas yang melatarbelakangi penulis untuk melakukan penelitian dalam rangka penulisan skripsi yang berjudul : KEDUDUKAN PERATURAN NAGARI MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 12 TAHUN 2011 TENTANG PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN.

## **B. Rumusan dan Batasan Masalah**

Untuk lebih terarahnya penelitian ini dengan judul yang telah penulis kemukakan sebelumnya, maka penulis memberikan batasan masalah agar tidak menyimpang dari apa yang menjadi pokok bahasan. Mengacu kepada latar belakang yang telah di uraikan di atas, maka

1. Bagaimanakah kedudukan Peraturan Nagari menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan ?
2. Bagaimanakah implikasi yuridis Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 terhadap kedudukan Peraturan Nagari yang berlaku saat ini ?

## **C. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah :

1. Untuk mengkaji lebih mendalam mengenai kedudukan Peraturan Nagari menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Peraturan Perundang-Undangan.
2. Untuk mengkaji implikasi yuridis Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 terhadap kedudukan Peraturan Nagari yang berlaku saat ini.

## **D. Manfaat Penelitian**

### **a. Manfaat Teoritis**

Perkembangan hukum tata negara di Indonesia akhir-akhir ini sangat cepat, kesadaran masyarakat akan pentingnya hukum sebagai pedoman hidup dalam bermasyarakat dan bernegara semakin baik. Dengan adanya penelitian mengenai kedudukan Peraturan Nagari menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 ini, penulis mengharapkan penelitian ini akan dapat memberikan bahan-bahan baru untuk dianalisa dan dikembangkan menjadi teori-teori baru, sehingga dapat melengkapi unsur-unsur pendidikan hukum nya.

Selain itu, tentu saja penulis mengharapkan agar penelitian ini kelak dapat bermamfaat dan menjadi referensi bagi mahasiswa, dosen maupun masyarakat luas dalam menambah wawasan dan pengetahuan dalam bidang hierarki peraturan perundang-undangan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

#### **b. Manfaat Praktis**

Penelitian ini di harapkan dapat dijadikan rujukan bagi aparatur pemerintahan dalam pembentukan Peraturan Nagari, baik itu aparatur dilingkungan Daerah Propinsi, Pemerintahan Kabupaten/kota, maupun Pemerintahan Nagari.

### **E. Metode Penelitian**

Penelitian pada umumnya bertujuan untuk memenuhi kebutuhan terhadap obyek penulisan guna mendapatkan informasi-informasi, pokok-pokok pikiran dan pendapat lainnya dari pakar sesuai dengan ruang lingkup yang diteliti. Dalam hal ini penulis menggunakan suatu metode yang berfungsi sebagai pedoman dalam pelaksanaan penelitian.

#### **a. Pendekatan Masalah**

Ditinjau dari tujuan penelitian hukum, maka penelitian ini berjenis penelitian hukum normatif (yuridis normatif). Penelitian hukum normatif adalah penelitian yang mencakup terhadap asas-asas hukum, sistematika hukum, sonkronisasi hukum, sejarah hukum, dan perbandingan hukum.<sup>7</sup> Yang mana perbandingan hukum tersebut ada hubungannya dengan Peraturan Nagari.

#### **b. Sifat Penelitian**

Penelitian ini bersifat deskriptif yaitu menggambarkan dan menjelaskan bagaimana sesungguhnya kedudukan Peraturan Nagari menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan implikasi yuridis Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 terhadap Peraturan Nagari yang belaku saat ini.

#### **c. Jenis Data Dan Sumber Data**

1. Jenis data sekunder yang digunakan dalam penelitian ini antara lain :
  - a. Bahan hukum primer,<sup>8</sup> yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat, yang berkaitan dengan penelitian ini, antara lain :
    - a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
    - b) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
    - c) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

---

<sup>7</sup> Soerjono Soekanto, 2006, *Metode Penelitian Hukum*, Penerbit Universitas Indonesia, Jakarta, hlm 51.

<sup>8</sup> Bambang Sunggono, 2003, *Metode Penelitian Hukum*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, hal. 113.

- d) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
  - e) Peraturan Daerah Propinsi Sumatra Barat Nomor 2 Tahun 2007 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Nagari.
- b. Bahan hukum sekunder yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer,<sup>9</sup> misalnya buku-buku, hasil karya (ilmiah) dari kalangan hukum, teori atau pendapat para ahli dan berbagai artikel yang terdapat di internet.
2. Sumber Data yang digunakan adalah :

#### Data Kepustakaan

Tujuan dan kegunaan studi kepustakaan pada dasarnya adalah menunjukkan jalan pemecahan permasalahan penelitian. Apabila peneliti mengetahui apa yang telah dilakukan oleh peneliti lain, maka peneliti akan lebih siap dengan pengetahuan yang lebih dalam dan lengkap.<sup>10</sup> Data diambil dari bahan-bahan bacaan yang ada di perpustakaan, berupa buku-buku, artikel-artikel, jurnal-jurnal, Undang-undang dan literatur lainnya.

#### **d. Metode Pengumpulan Data**

Teknik pengumpulan data yang dipakai dalam proses penelitian ini adalah didapat dengan cara Studi Dokumen, yaitu : teknik pengumpulan data dengan cara mempelajari Peraturan Perundang-undangan, buku-buku, literatur maupun dokumen-dokumen, yang berhubungan dengan masalah yang diteliti untuk didapatkan landasan teoritis dari permasalahan penelitian.

#### **e. Pengolahan dan Analisis Data**

- 1) Pengolahan Data

---

<sup>9</sup> *Ibid*, hal.114.

<sup>10</sup> *Ibid*, hal. 112.



Data-data yang diperoleh dari penelitian dipelajari kemudian diadakan identifikasi dan kualifikasi terhadap data-data yang berhubungan dengan masalah yang diteliti. Kemudian semua data yang diperoleh dirapikan dan dianalisa.

## 2) Analisis Data

Setelah semua data diperoleh, maka selanjutnya data tersebut dianalisa secara kualitatif, yaitu mengumpulkan data yang diperlukan yang diperoleh dari bahan primer dan bahan sekunder. Selanjutnya data yang telah terkumpul kemudian dihubungkan dengan permasalahan yang ada secara sistematis dan logis.