

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Perkembangan sosial politik di Indonesia mulai mengalami perubahan dari Orde Lama, Orde Baru sampai kepada reformasi seperti yang kita jalani pada saat sekarang ini. Sistem politik pada masa Orde Lama maupun pada masa Orde Baru menggunakan sistem pemerintahan sentralistik. Dimana hampir semua urusan terkumpul pada kekuasaan pusat, hal seperti itu sudah tentu kurangnya kebebasan daerah disemua tingkatan, baik tingkat provinsi, kabupaten kota, dan sampai ke nagari atau desa untuk mengembangkan potensi yang dimiliki.<sup>1</sup> Sistem Sentralistik yang terjadi pada masa Orde Baru kemudian berubah seiring dengan reformasi yang dimulai pada tahun 1998. Sejak reformasi, Indonesia menggunakan sistem desentralistik yang dikenal dengan otonomi daerah, hal ini diperkuat dengan lahirnya Undang-Undang otonomi daerah yaitu Undang-Undang Nomor. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-Undang otonomi daerah pada prinsipnya adalah memberikan kebebasan bagi setiap daerah untuk menjalankan dan mengatur sistem pemerintahan secara mandiri sesuai dengan nilai-nilai lokal disetiap daerah. Kebebasan yang diberikan menjadi peluang bagi daerah untuk mengembangkan potensi daerah sehingga pembangunan sumberdaya alam dan manusia dapat

---

<sup>1</sup>Abdul, Gaffar Karim, *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah Di Indonesia*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar. 2003 Hlm. 45

berkembang dengan baik.<sup>2</sup> Seiring dengan perkembangan dinamika pemerintahan daerah maka terbitlah Undang-Undang Nomor. 32 Tahun 2004 sebagai revisi dari Undang-Undang No. 22 tahun 1999,<sup>3</sup> undang-undang ini menjelaskan bahwa pemberian otonomi kepada daerah didasarkan kepada asas desentralisasi dalam wujud otonomi untuk meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, pengembangan hidup demokrasi, keadilan dan pemerataan serta pemeliharaan hubungan pusat dan daerah, serta antar daerah dalam rangka menjaga keutuhan Negara. Kongkritnya, dinamika yang selama ini lebih ditentukan oleh pemerintah pusat beralih kepenentuan dan pengendaliannya oleh masyarakat daerah, termasuk menyesuaikan bentuk dan susunan pemerintahan daerah asal usul dan kondisi sosial budaya masyarakat.

Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah ini, diharapkan memberi kemungkinan yang lebih besar kepada masyarakat untuk memiliki akses langsung kepada pemerintahan dan begitu sebaliknya. Hal ini diperlukan guna merangsang munculnya partisipasi yang luas dalam membuat perencanaan dan melaksanakan pembangunan. Dalam Undang-undang ini

---

<sup>2</sup> *Ibid.* Hlm. 47

<sup>3</sup> Undang-undang no 32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah . dalam BAB I ketentuan umum pasal I point 12 yang didalamnya menyatakan bahwa “Desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia “ diberlakukannya undang-undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, memberikan keleluasaan kepada daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya. Pengaturan urusan daerah didasarkan atas asas otonomi daerah (desentralisasi) dan tugas pembantuan yang diarahkan kepada peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah. Selain itu daerah memiliki kewenangan yang penuh untuk menentukan sendiri langkah-langkah yang harus ditempuh dalam melaksanakan penyelenggaraan pemerintah dan pelayanan kepada masyarakat.

memberikan peluang bagi berlakunya sistem pemerintahan yang berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat, selanjutnya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang desa,<sup>4</sup> dimana desa memiliki hak asal usul dan hak tradisional dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, dalam Undang-Undang ini menjelaskan penyelenggaraan Pemerintahan Desa dilaksanakan oleh Kepala Desa beserta perangkatnya dan Badan Permusyawaratan Desa atau yang disebut dengan nama lain adalah lembaga yang melaksanakan fungsi pemerintahan yang anggotanya merupakan wakil dari penduduk desa<sup>5</sup>, di Sumatera Barat juga ada peraturan daerah (Perda) Nomor 9 Tahun 2000 Tentang Pemerintahan Nagari. Pada tahun 2007 Perda ini diganti dengan Perda Nomor 2 Tahun 2007 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Nagari.<sup>6</sup>

Perda Provinsi Sumatera Barat Nomor 2 Tahun 2007 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Nagari dalam pasal 4 ayat 2 mengatakan bahwa pemerintahan terendah yang berlaku di Sumatera Barat adalah Pemerintahan Nagari. Pengertian Pemerintahan Nagari berdasarkan Perda Nomor 2 Tahun 2007 Tentang Pokok-pokok Pemerintahan Nagari adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan yang dilakukan oleh Pemerintahan Nagari dan Badan Permusyawaratan Nagari (Bamus) berdasarkan

---

<sup>4</sup> Undang-undnag tentang Desa Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

<sup>5</sup> *Ibid.* Pasal 1 ayat 1

<sup>6</sup> Rafni, Al dan Suryanef, *Kembali ke Nagari: Kembali ke Identitas dan Demokrasi Lokal*. Jakarta LP3ES. 2005, Hlm. 33

asal-usul nagari di wilayah Provinsi Sumatera Barat yang berada dalam Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>7</sup>

Untuk mengatasi berbagai permasalahan dan merespon kebutuhan dan menjawab tantangan perkembangan masyarakat serta menjaga ketentraman umum, maka Pemerintahan Pasaman Barat, Nomor 8 Tahun 2011 Tentang Pemerintahan Nagari, dalam wilayah Pasaman Barat. Dengan demikian jelas bahwa, maju mundurnya suatu Nagari akan berdampak pula terhadap kemajuan daerah Kabupaten, Provinsi dan Negara. Pembangunan Nagari memegang peranan yang penting, karena merupakan bagian yang tidak terpisahkan dan pada hakikatnya bersinergi terhadap pembangunan daerah dan Nasional.<sup>8</sup>

Dari uraian di atas telah disinggung bahwa pembangunan pada hakikatnya bersinergi terhadap pembangunan Daerah dan Nasional. Pembangunan Nagari merupakan interaksi antara potensi yang dimiliki oleh masyarakat nagari dan dorongan dari luar untuk mempercepat pembangunan nagari itu sendiri. Pendekatan seperti itu bermuara pada proses perubahan yang berlangsung secara berkesinambungan. Dengan demikian pembangunan Nagari akan terkait dengan proses perubahan yang terjadi pada tatanan pembangunan daerah dan pembangunan nasional.

Berdasarkan Perda Kabupaten Pasaman Barat Nomor 8 Tahun 2011 Tentang Pemerintahan Nagari menjelaskan , nagari adalah kesatuan masyarakat hukum adat yang memiliki batas-batas wilayah tertentu dan berwenang untuk mengatur dan

---

<sup>7</sup>Perda Prov. Sumatera Barat Nomor 2 Tahun 2007 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Nagari pasal 4Ayat 2

<sup>8</sup> Perda Kabupaten Pasaman Barat no 8 Tahun 2011 tentang Pemerintahan Nagari

mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan filosofis adat Minangkabau *Adat bersandi syarak, syarak bersandi kitabullah* dan atau berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat dalam wilayah provinsi Sumatera Barat.<sup>9</sup> Pemerintahan Nagari adalah Wali nagari dan perangkat Nagari sebagai unsur penyelenggaraan Pemerintahan Nagari. Badan musyawarah Nagari yang disebut Bamus Nagari adalah lembaga yang merupakan perwujudan demokrasi dalam penyelenggaraan Pemerintahan Nagari sebagai unsur penyelenggaraan Pemerintahan Nagari.<sup>10</sup>



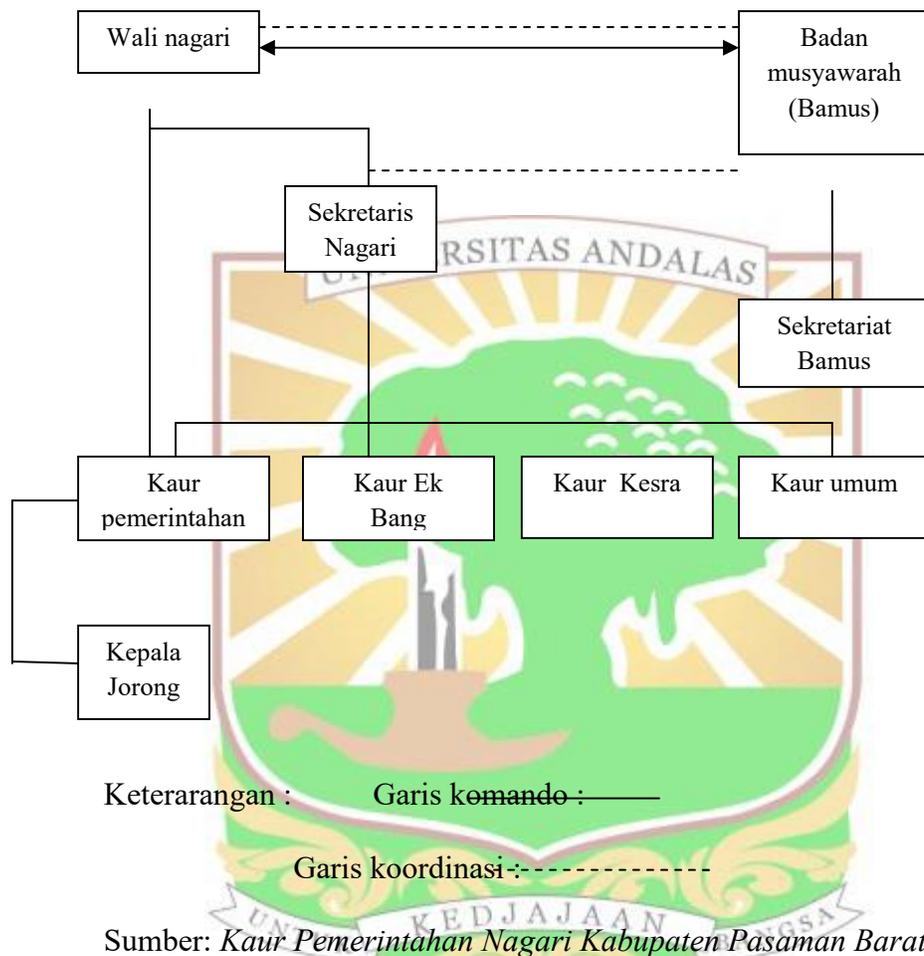
---

<sup>9</sup>*Ibid*, hlm 2, pasal 1 ayat 6

<sup>10</sup>*Ibid*, ayat 7

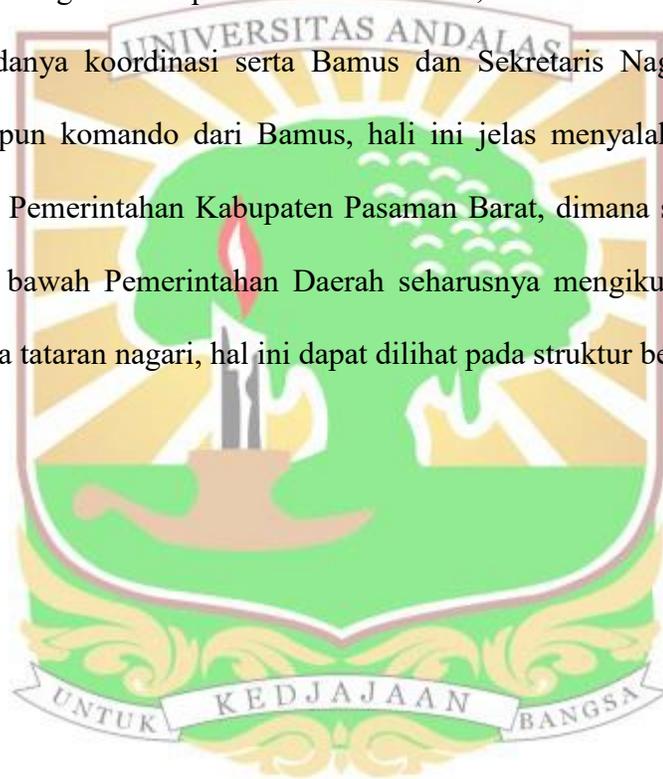
## Bagan 1.1

### Struktur Organisasi Nagari Kabupaten Pasaman Barat



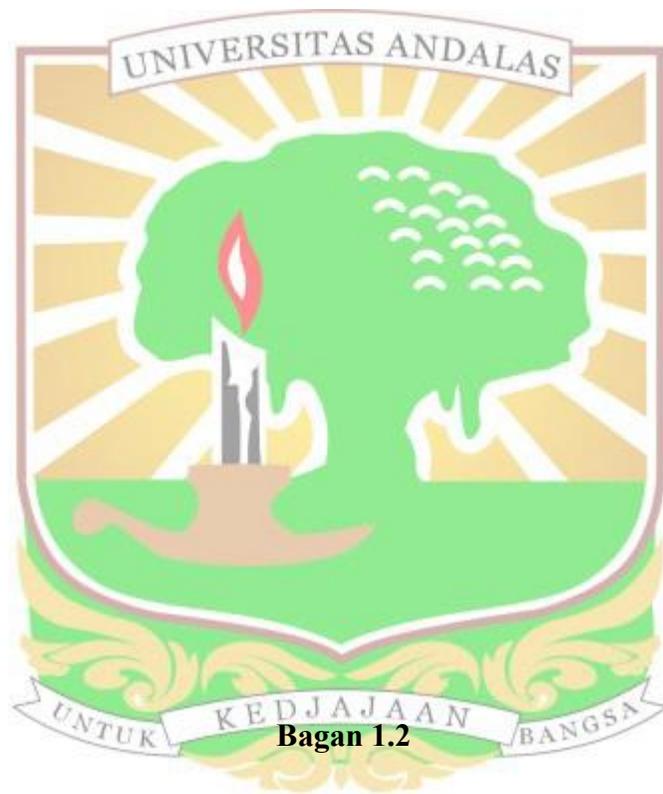
Dalam struktur Nagari di Kabupaten Pasaman Barat penyelenggara Pemerintahan Nagari terdiri dari Pemerintah Nagari dan Bamus Nagari, Pemerintah Nagari terdiri dari Wali nagari, Sekretaris Nagari beserta perangkatnya, antara Wali nagari dengan Bamus adanya koordinasi satu sama lain serta adanya sistem komando yang saling timbal balik, Wali nagari sebagai badan eksekutif di Pemerintahan Nagari

membawahi Sekretaris Nagari, bidang-bidang kaur di perangkatnya, serta kepala jorong yang ada di lingkungan nagari Lingkuang Aua, sedangkan Bamus mengkomando sekretariat Bamus, sekretariat Bamus dimaksud adalah tempat bernaung sekretaris Bamus, serta adanya koordinasi bersama Sekretaris Nagari.<sup>11</sup> sedangkan dalam struktur Nagari di kenagarian Lingkuang Aua terdapat perbedaan dengan struktur Nagari Kabupaten Pasaman Barat, dimana Wali nagari bersama Bamus tidak adanya koordinasi serta Bamus dan Sekretaris Nagari tidak adanya koordinasi maupun komando dari Bamus, hali ini jelas menyalahi aturan yang di amanatkan oleh Pemerintahan Kabupaten Pasaman Barat, dimana seharusnya nagari yang berada di bawah Pemerintahan Daerah seharusnya mengikuti peraturan yang telah dibuat pada tataran nagari, hal ini dapat dilihat pada struktur berikut ini :



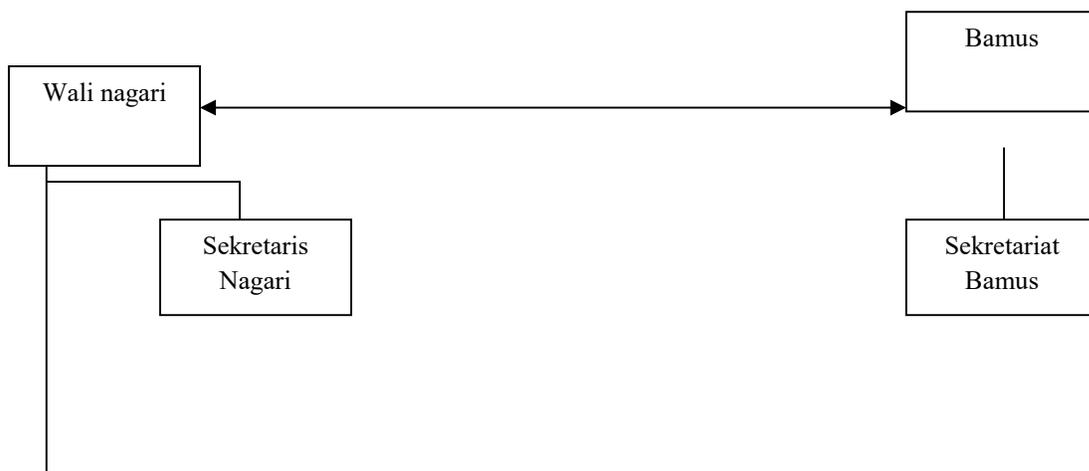
---

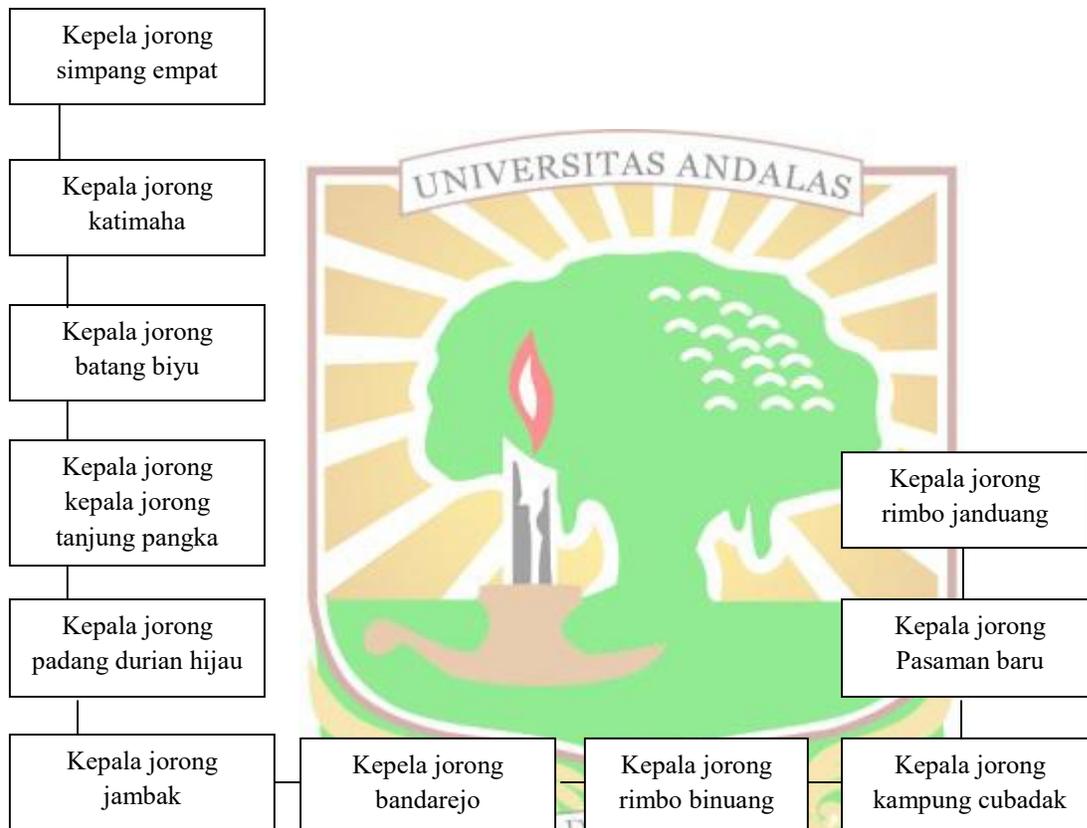
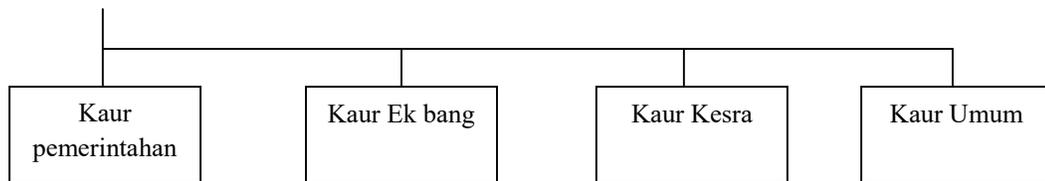
<sup>11</sup>*Ibid*, pasal 10



**Bagan 1.2**

**Struktur Organisasi Pemerintahan Nagari Lingkuang Aua**





Keterangan : Garis komando : \_\_\_\_\_

Sumber : *Pemerintahan Nagari Lingkuang Aua*

Dari Perda tersebut peneliti melihat bahwa dalam praktik pelaksanaan nagari ada dua unsur penting yang harus ada yaitu Wali nagari beserta perangkat dan Bamus Nagari sebagai perwakilan suara masyarakat di Nagari. Bamus secara stuktur organisasi terdiri dari ketua, wakil ketua dan sekretaris serta komisi komisi, Bamus

sebagai perpanjangan tangan dari masyarakat tidak dibenarkan adanya berbenturan dengan kepentingan masyarakat.

Fungsi Bamus telah diatur dalam Perda Sumatera Barat Nomor 2 tahun 2007 dan pada Perda Kabupaten Pasaman Barat Nomor 8 tahun 2011 tentang Pemerintahan Nagari. Anggota Bamus Nagari terdiri dari unsur *Ninik Mamak*/ tokoh adat/kepala suku, Alim Ulama/Tokoh Agama, Cadiak Pandai /cendikiawan, generasi pemuda yang tumbuh dan berkembang dalam nagari bersangkutan dengan mempertimbangkan representasi jorong yang ditetapkan dengan cara musyawarah dan mufakat. Dalam peraturan daerah ini juga diatur masa jabatan anggota Bamus Nagari adalah 6 ( enam ) tahun dan dapat dipilih kembali untuk (satu) kali masa jabatan berikutnya. Struktur organisasi dan tata kerja Pemerintahan Nagari dan Bamus Nagari diatur oleh peraturan daerah Kabupaten/kota.<sup>12</sup>

Dalam peraturan Daerah Kabupaten Pasaman Barat Nomor 8 Tahun 2011 Bamus berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Nagari serta, berfungsi menetapkan peraturan nagari bersama Wali nagari, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat, Bamus juga memiliki kewenangan mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Wali nagari.<sup>13</sup> Kedua unsur tersebut harus saling

---

<sup>12</sup> Perda Sumatera Barat Nomor 2 tahun 2007 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Nagari, pasal 12, ayat 1 sampai 5, pimpinan Bamus Nagari dipilih dari dan oleh anggota Bamus Nagari. Jumlah Anggota Bamus Nagari ditetapkan dengan jumlah ganjil, paling sedikit 5 ( lima ) orang dan paling banyak 11 ( sebelas ) orang dengan memperhatikan luas wilayah, jumlah penduduk dan kemampuan keuangan Nagari.

<sup>13</sup> Perda Daerah Kabupaten Pasaman Barat Nomor 8 Tahun 2011 tentang Pemerintahan Nagari pasal 23, 24 serta pasala 27 huruf c

bekerja sama dalam menjalankan roda pemerintahan. Jika terjadi ketimpangan salah satunya maka akan timbul problematika dalam sistem Pemerintahan Nagari.

Bamus sebagai lembaga organisasi di dalam pemerintahan nagari di atur dalam perda Pasaman Barat Nomor 8 Tahun 2011, dimana Bamus Nagari terdiri dari ketua, wakil ketua, sekretaris, pimpinan Bamus Nagari dipilih oleh anggota Bamus Nagari secara langsung dalam rapat anggota Bamus yang diadakan secara khusus, rapat pemilihan pimpinan Bamus Nagari untuk pertama kali dipimpin oleh anggota tertua dan dibantu oleh anggota termuda.<sup>14</sup>

Dalam realitas praktek-praktek penerapan fungsi Bamus Nagari Lingkuang Aua, Bamus sebagai penyelenggara Pemerintahan Nagari bersama Pemerintah Nagari tidak menjalankan fungsinya, sebagaimana diatur dan ditetapkan dalam perda Pasaman Barat nomor 8 Tahun 2011 tentang Pemerintahan Nagari, dimana Bamus berfungsi menyusun, perancangan peraturan Nagari (pernag) dan menetapkan bersama Wali nagari, terutama dalam pembahasan APB (Anggaran Pendapatan Belanja) Nagari pada tahun 2013 dalam jangka waktu satu tahun, APB nagari tahun 2013 yang di anggarkan Pemerintahan Nagari Lingkuang Aua berjumlah 1,230,600,00,- rupiah, dana tersebut berdaraskan rincian dari PAN (pendapatan asli nagari) 218,600,00- rupiah, serta bantuan dari Pemerintah Provinsi, Pemerintahan Kabupaten Pasaman Barat dan nagari lainnya berjumlah 1,012,000,000-, rupiah.<sup>15</sup> APB nagari tahun 2013 menjadi anggaran yang terakhir yang di bahas oleh Bamus

---

<sup>14</sup> *Ibid*, pasal 39 dan 40

<sup>15</sup> Peraturan Nagari Lingkuang Aua nomor 01 Tahun 2013 tentang Anggaran Pendapatan Belanja Nagari

dalam periode pengurusan. Namun pada akhir periode pengurusan Bamus tersebut Bamus tidak melaksanakan amanat perda Kabupaten Pasaman Barat dalam membahas peraturan nagari bersama Nagari terutama APB nagari.

Hal ini jelas menunjukkan bahwa Bamus sebagai badan legislatif di nagari tidak melaksanakan mekanisme kerja sebagaimana yang telah diatur pada perda Pasaman Barat nomor 8 tahun 2011 sebagai penyelenggara Pemerintah Nagari. Hal tersebut menjadi sebuah ketimpangan antara perda dengan realitas di lapangan sehingga peneliti mencoba untuk melihat permasalahan tersebut dari sisi kinerja Bamus dalam Nagari.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian yang dijelaskan pada latar belakang masalah di atas menjelaskan bahwa Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, serta Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, maka di Sumatera Barat melaksanakannya dengan menerbitkan Perda Nomor 2 Tahun 2007, sehingga Sumatera Barat kembali menggunakan sistem Pemerintahan Nagari yang disebut sebagai *Babaliak Kanagari*, dan dalam hal ini Pemerintah Nagari memiliki kewenangan dalam mengatur urusan rumah tangga sendiri.<sup>16</sup>

Kabupaten Pasaman Barat terdiri dari 19 Nagari, salah satunya Nagari Lingkuang Aua, dalam prakteknya di kanagarian Lingkuang Aua terjadi suatu kasus yang menarik ditelusuri mengenai penyelenggara Pemerintahan Nagari yang terdiri

---

<sup>16</sup> M.S, Amir 2001. *Adat Minang Kabau: pola dan tujuan hidup orang minang*. Jakarta: PT Mutiara Sumber Widya. Hlm 28

dari Pemerintah Nagari dan Bamus Nagari.<sup>17</sup> Dalam prakteknya Bamus berfungsi sebagai unsur penyelenggara Nagari memiliki tugas menyusun dan mengajukan rancangan peraturan Nagari mengenai APB Nagari untuk dibahas dan ditetapkan bersama Wali nagari,<sup>18</sup> namun dalam hal ini terjadi Bamus tidak menjalankan tugasnya dengan baik, hal ini diperkuat oleh pernyataan Wali nagari dimana menyatakan dalam penetapan APB nagari, Bamus sebagai penyelenggara Pemerintahan Nagari hanya terlibat dalam pengesahan APB nagari tanpa adanya turut menyusun,<sup>19</sup> dengan demikian jelas telah menyalahi Perda Kabupaten Pasaman Barat Nomor 8 Tahun 2011 Tentang Pemerintahan Nagari yang diterbitkan oleh Kabupaten Pasaman Barat.

Berdasarkan Perda No. 8 Tahun 2011 tentang Pemerintahan Nagari menyatakan bahwa Bamus berfungsi menetapkan Peraturan Nagari bersama Wali nagari, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat, Bamus juga memiliki kewenangan mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Wali nagari.<sup>20</sup> Dalam praktik kehidupan bernagari di Nagari Lingsuang Aua, terjadi sebuah ketimpangan dari fungsi Bamus sebagai unsur penyelenggara nagari. Bamus yang harusnya menjadi lembaga pembuat pernag tidak menyusun APB nagari. kemudian Pernag tentang APB nagari hanya disusun Wali nagari beserta perangkatnya, dalam hal ini Bamus hanya mengesahkan bersama Wali nagari dan selanjutnya dilaporkan kepada

---

<sup>17</sup> *Ibid*, pasal 10

<sup>18</sup> *Ibid*, pasal 12 huruf f, pasal 23

<sup>19</sup> Hasil wawancara dengan Rosdi Wali nagari Lingsuang Aua periode (2008-2013), pada tanggal 22 April 2015 13:00 Wib

<sup>20</sup> *Ibid*, pasal 27 huruf a, c, e .Hlm 9

Bupati Pasaman Barat.<sup>21</sup> Bamus melakukan Persetujuan dan Pengasahan atas Persetujuan dari APB nagari tahun 2013, namun Bamus tidak menjalankan pembahasan APB nagari, dalam pembahasan Bamus menyerahkan kepada Wali nagari dan Sekretaris nagari sebagai Pemerintah nagari.<sup>22</sup>

Permasalahan yang telah penulis uraikan di atas adalah bentuk ketimpangan antara Perda dengan fakta di lapangan. Dimana tidak bersinerginya antara Wali nagari dan Bamus Nagari sehingga melahirkan problematika di Nagari. Masalah yang terjadi ini penulis menganalisis ada banyak faktor, salah satu yang menjadi faktor tersebut menurut asumsi peneliti adalah tidak berfungsinya Bamus Nagari dalam unsur penyelenggara Pemerintah Nagari sebagai lembaga legislatif di Nagari seperti yang diatur didalam Perda Kab. Pasaman Barat.

Berdasarkan hal tersebut, peneliti melakukan penelitian dengan rumusan masalah yaitu **Bagaimanakah pelaksanaan Fungsi Bamus dalam Pembahasan dan Pelaksanaan APB nagari Lingsuang Aua, Kecamatan Pasaman, Kabupaten Pasaman Barat Tahun 2013?**

### C. Tujuan Penelitian

Adapun yang menjadi tujuan penelitian ini adalah Untuk mendeskripsikan dan menganalisis pelaksanaan fungsi legislatif Bamus dalam menjalankan

---

<sup>21</sup> Hasil wawancara dengan Rosdi Wali nagari Lingsuang Aua periode (2008-2013), pada tanggal 22 April 2015 13:00 wib

<sup>22</sup> Hasil wawancara dengan ketua Bamus Nagari Lingsuang Aua periode (2008-2013), pada tanggal 20 April 2015 16.00 wib

pembahasan dan penetapan peraturan nagari di Nagari Lingkuan Aua, Kecamatan Pasaman, Kabupaten Pasaman Barat.

#### **D. Signifikansi Penelitian**

Penelitian ini diharapkan memiliki manfaat:

1. Secara akademik, penelitian ini dapat menjadi bahan untuk menambah wawasan keilmuan di bidang politik daerah khususnya Nagari.
2. Secara praktis, penelitian ini menjadi bahan evaluasi pemerintah daerah Pasaman barat untuk mempertimbangkan aspek identitas masyarakat Kabupaten Pasaman barat dalam merumuskan Perda.

