

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pasal 18B ayat (2) berbunyi “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 Republik Indonesia, yang diatur undang-undang”. Pemerintahan daerah menurut pasal 1 ayat (2) Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan “Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”.

Penyelenggaraan urusan pemerintahan di Daerah dilaksanakan berdasarkan asas otonomi, dan Tugas Pembantuan. Daerah provinsi, kabupaten dan kota merupakan daerah dan masing-masing mempunyai pemerintahan daerah. Daerah kabupaten dan kota dibagi atas Kecamatan dan Kecamatan dibagi atas kelurahan dan/atau Desa. Setiap satuan pemerintahan dilengkapi dengan perangkat administrasi, ditingkat kecamatan dipimpin oleh seorang camat sebagai pejabat administrasi yang terendah diatas kepala desa atau wali nagari dan lurah. Kepala desa atau wali nagari ada di daerah pedesaan atau nagari dan lurah ada di

daerah perkotaan. Kemudian ditingkat kelurahan dan desa terdapat pula perangkat organisasi kekeluargaan yang disebut Rukun Warga (RW) dan Rukun Tetangga (RT).

Berdasarkan pasal 31 ayat (1) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa menyatakan “Pemilihan Kepala Desa dilaksanakan secara serentak di seluruh kabupaten/kota”. Ayat (2) berbunyi “Pemerintah Daerah kabupaten/kota menetapkan kebijakan pelaksanaan pemilihan Kepala Desa secara serentak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Selanjutnya, pasal 2 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 112 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Kepala Desa menyatakan “Pemilihan Kepala Desa dilakukan secara serentak satu kali atau dapat bergelombang”. Pasal 3 berbunyi “Pemilihan Kepala Desa satu kali sebagaimana dimaksud dalam pasal 2 dilaksanakan pada hari yang sama diseluruh desa pada wilayah kabupaten/kota”.

Provinsi Sumatera Barat nama desa tersebut disebut dengan nagari, dibawah pemerintahan nagari perangkat organisasi kekeluargaan terdapat jorong dan dusun. Keberadaan pemerintahan nagari di Sumatera Barat diatur dengan Peraturan Daerah Sumatera Barat Nomor 2 Tahun 2007 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Nagari. Ketentuan tentang Pemerintahan Nagari di Sumatera Barat tersebut oleh masing-masing Kabupaten dan Kota ditindaklanjuti dengan Peraturan Daerah tentang Pemerintahan Nagari. Kabupaten Lima Puluh Kota, ketentuan penyelenggaraan Pemerintahan Nagari diatur dengan Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2013 Tentang Pemerintahan Nagari. Pasal 1 ayat (9) Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2013 pemerintahan nagari adalah penyelenggaran pemerintah yang dilaksanakan oleh pemerintah nagari dan badan

permusyawaratan nagari yang memiliki batas-batas wilayah dalam mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemerintah Nagari adalah Walinagari dan Perangkat Nagari sebagai unsur penyelenggaraan Pemerintahan Nagari. Wali Nagari adalah pimpinan pemerintahan nagari yang dipilih langsung oleh masyarakat.

Pemilihan Wali Nagari serentak di Kabupaten Lima Puluh Kota diatur melalui Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Wali Nagari. Pasal 2 menyatakan “Pemilihan Wali Nagari dilakukan secara serentak satu kali atau dapat bergelombang”. Pemilihan Wali Nagari dilaksanakan pada waktu yang sama diseluruh nagari. Berdasarkan Pasal 4 Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2015 “ pemilihan Wali Nagari secara bergelombang dilaksanakan paling banyak 3 (tiga) kali dalam jangka waktu 6 (enam) tahun”. Pemilihan Wali Nagari secara bergelombang ini dapat dilaksanakan dengan mempertimbangkan:

- a. pengelompokkan waktu berakhirnya masa jabatan Wali Nagari
- b. kemampuan keuangan daerah, dan
- c. ketersediaan PNS di lingkungan Kabupaten yang memenuhi persyaratan sebagai pejabat Wali Nagari.

Pelaksanaan pemilihan Wali Nagari melalui tahapan:

- a. persiapan;
- b. pencalonan;
- c. pemungutan suara; dan

d. penetapan.

Bupati membentuk panitia pemilihan di tingkat Kabupaten. Panitia pemilihandi tingkat Kabupaten mempunyai tugas, sebagai berikut:

- a. merencanakan, mengkoordinasikan dan menyelenggarakan semua tahapan pelaksanaan pemilihan tingkat kabupaten;
- b. melakukan bimbingan teknis pelaksanaan pemilihan Wali Nagari terhadap panitia pemilihan Wali Nagari tingkat Nagari;
- c. menetapkan jumlah surat suara dan kotak suara;
- d. memfasilitasi pencetakan surat suara dan pembuatan kotak suara serta perlengkapan pemilihan lainnya;
- e. menyampaikan surat suara dan kotak suara dan perlengkapan pemilihan lainnya kepada panitia pemilihan;
- f. memfasilitasi penyelesaian permasalahan pemilihan Wali Nagari tingkat kabupaten;
- g. melakukan evaluasi dan pelaporan pelaksanaan pemilihan; dan
- h. melaksanakan tugas dan wewenang lain yang ditetapkan dengan keputusan Bupati.

Kabupaten Lima Puluh Kota terdiri dari 13 kecamatan dan 79 nagari dengan ibu kota pemerintahan di Sarilamak. Sebanyak 52 nagari yang tersebar pada 12 kecamatan di Kabupaten Lima Puluh Kota Sumatera Barat, telah menggelar pesta demokrasi dalam Pemilihan Wali Nagari (Pilwana) secara serentak pada Minggu 12 Juni 2016, dari 52 nagari yang menyelenggarakan Pilwana, 49 nagari diantaranya dipimpin oleh penjabat (Pj) Wali Nagari, dan 3

masih memiliki Wali Nagari defenitif, ketiga nagari tersebut yakni Nagari Piobang Kecamatan Payakumbuh, Nagari Batu Ampa Kecamatan Akabiluru, dan Nagari Sungai Antuan Kecamatan Mungka.¹

Bagi Wali Nagari defenitif jika maju saat Pilwana serentak, yang bersangkutan harus cuti setelah ditetapkan sebagai calon sebagaimana diatur dalam Peraturan Bupati Nomor 9 Tahun 2016 Tentang Tata cara pemilihan dan pelantikan Wali Nagari. Pemilihan Wali Nagari defenitif sebagai “lembaga eksekutif” merupakan pembentukan kelembagaan yang paling melibatkan partisipasi masyarakat karena dipilih langsung oleh rakyat nagari yang memiliki hak pilih. Pemilihan Wali Nagari dianggap sebagai pesta demokrasi rakyat dan biasanya cenderung meriah dan ditunggu-tunggu. Karna sifatnya pemilihan langsung maka calonnya pasti lebih dari satu orang.²

Pemilihan Wali Nagari serentak di Kabupaten Lima Puluh Kota baru pertama kali dilaksanakan, oleh karena itu timbul beberapa permasalahan, diantaranya yaitu dalam penetapan calon dinilai kurang objektif dikarenakan dalam Pasal 23 ayat (4) Peraturan Bupati kabupaten Lima Puluh Kota Nomor 9 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pemilihan dan Pelantikan Wali Nagari menyatakan “calon Wali Nagari yang ditetapkan paling sedikit berjumlah 2 (dua) orang dan paling banyak berjumlah 5 (lima) orang.” Apabila Bakal calon yang memenuhi persyaratan lebih dari 5 (lima) orang, maka sesuai dengan Perbub tersebut pasal 25 ayat (1) panitia melakukan proses seleksi tambahan dengan menggunakan

¹ Berita politik, *52 Nagari ikuti Pilwana Serentak di Kabupaten Lima Puluh Kota*
<http://tingkapone.com/baca.php?id=604>, di akses tanggal 2 September 2016.jam 12.31

² Alfian Miko dan Jendrius. *Ilmu Sosial, Pembangunan dan Perubahan Sosial Budaya*. Andalas University Press, Padang, 2005, hlm.196.

kriteria sesuai yang diatur dalam Perbub tersebut, seperti pengalaman kerja di lembaga pemerintahan, tingkat pendidikan, serta usia. Di beberapa Nagari yang memiliki Bakal Calon lebih dari 5 (lima) orang dan melakukan seleksi tambahan, tetapi tidak sesuai dengan kriteria yang ada dalam Peraturan Bupati tersebut, sehingga Bakal Calon yang tidak terpilih merasa seleksi tersebut kurang objektif dan bersifat diskriminasi. Di Nagari Simalanggang memiliki bakal calon sebanyak sembilan (9) orang sehingga dilakukan seleksi tambahan untuk menjaring bakal calon menjadi lima (5) orang, tetapi bakal calon menilai proses seleksi tersebut tidak objektif, karna kriteria yang dijadikan tidak sesuai dengan Perbub pasal 25 ayat (1) tersebut.

Berdasarkan paparan latar belakang diatas maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“PELAKSANAAN PEMILIHAN WALI NAGARI DI NAGARI SIMALANGGANG DAN KAITANNYA DENGAN PELAKSANAAN PEMILIHAN WALI NAGARI SERENTAK DI KABUPATEN PULUH KOTA”**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang permasalahan yang diuraikan diatas, maka dapat dirumuskan permasalahan yang akan menjadi pokok pembahasan adalah :

1. Bagaimana pelaksanaan pemilihan Wali Nagari di Nagari Simalanggang periode 2016-2022 dan kaitannya dengan pelaksanaan pemilihan Wali Nagari serentak di Kabupaten Lima Puluh Kota?

2. Apa kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan pemilihan Wali Nagari di Nagari Simalanggang sampai pelantikan Wali Nagari terpilih ?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian dan penulisan ini adalah :

1. Untuk mengetahui pelaksanaan pemilihan Wali Nagari di Nagari Simalanggang periode 2016-2022 sertakaitannya dengan pelaksanaan pemilihan Wali Nagari serentak di Kabupaten Lima Puluh Kota .
2. Untuk mengetahui kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan pemilihan wali Nagari di Nagari Simalanggang sampai pelantikan Wali Nagari terpilih.

D. Manfaat Penelitian

Kegunaan penelitian ini dapat ditinjau dari dua sisi yang saling berkaitan yakni dari segi teoritis dan segi praktis. Adapun manfaat dari penelitian yang penulis lakukan adalah sebagai berikut :

1. Secara teoritis penelitian diharapkan dapat membuka cakrawala berfikir serta sarana pengembangan dan pendalaman ilmu pengetahuan bagi penulis. Terutama dalam bidang Ilmu Hukum Administrasi Negara khususnya mengenai “Pelaksanaan Pemilihan Wali Nagari di Nagari Simalanggang

dan Kaitannya dengan Pelaksanaan Pemilihan Wali Nagari Serentak di Kabupaten Lima Puluh Kota”.

2. Secara praktis penelitian ini dapat memberikan sumbangan bagi kepentingan keilmuan yang berkelanjutan, terarah dan terdepan baik di Fakultas Hukum pada khususnya dan lingkungan keilmuan Universitas Andalas pada umumnya. Juga dapat memberikan sumbangan pemikiran dan informasi yang positif bagi semua elemen masyarakat dan serta dapat mengungkap dan memecahkan masalah yang selama ini terjadi dalam kehidupan masyarakat hukum adat Minangkabau khususnya di Kabupaten Lima puluh Kota.

E. Metode Penelitian

1. Jenis Pendekatan

Metode penelitian adalah sebagai proses prinsip-prinsip dan tata cara untuk memecahkan masalah yang dihadapi dalam melakukan penelitian. Dalam penelitian ini, jenis pendekatan yang digunakan adalah yuridis empiris, yaitu suatu pendekatan dengan mengidentifikasi dan mengkonsepsikan hukum sebagai institusi sosial yang riil dan fungsional dalam kehidupan yang mempola.³ Disamping itu juga digunakan pendekatan kasus yaitu pendekatan dengan cara melakukan telaah terhadap kasus-kasus yang berkaitan dengan isu yang dihadapi.⁴

³ Surjono Soekanto, *pengantar Penelitian Hukum*, universitas Indonesia Perss, jakarta, 1984, hlm. 51

⁴ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Prenada Media group, Jakarta, 2008, hlm. 9

2. Jenis Data

a. Data Primer

Data primer yaitu data yang diperoleh dari sumber pertama. Data ini diperoleh langsung di lapangan melalui wawancara dengan pihak-pihak yang terlibat, yaitu panitia pemilihan di tingkat kabupaten, Bamus, Komisi Pemilihan Umum daerah Kabupaten Lima Puluh Kota dan masyarakat.

b. Data Sekunder

Data sekunder mencakup dokumen-dokumen resmi, buku-buku, hasil-hasil penelitian yang berwujud laporan, dan sebagainya. Data tersebut utamanya bersumber dari bahan hukum primer, bahan hukum seri dokumen-dokumen resmi, buku-buku yang berhubungan dengan objek penelitian, hasil penelitian dalam bentuk laporan, skripsi, tesis, disertasi, dan peraturan perundang-undangan.⁵ Oleh karena itu bahan hukum yang penulis gunakan adalah:

1. Bahan hukum primer, yaitu bahan hukum yang mempunyai kekuatan hukum yang mengikat bagi individu maupun masyarakat yang dapat membantu penulis. Dalam hal ini peraturan perundang-undangan terkait seperti :
 - a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
 - b) Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah

⁵H.Zainuddin Ali, Metode Penelitian Hukum, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, hlm 106.

- c) Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa
- d) Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 2 Tahun 2007 Tentang Pemerintahan Nagari
- e) Peraturan Daerah Kabupaten Lima Puluh Kota Nomor 2 Tahun 2013 Tentang Pemerintahan Nagari
- f) Peraturan Daerah Kabupaten Lima Puluh Kota Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pemilihan Wali Nagari.
- g) Peraturan Bupati Kabupaten Lima Puluh Kota Nomor 9 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pemilihan dan Pelantikan Wali Nagari.

- 2. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan hukum yang erat kaitannya dengan bahan hukum primer yang dapat membantu menganalisa dan memahami bahan-bahan hukum primer.
- 3. Bahan hukum tersier, yaitu bahan hukum yang memberikan informasi petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, seperti kamus hukum data sekunder merupakan penelitian perpustakaan (*library research*) yakni berupa penelitian terhadap bahan-bahan hukum terkait, seperti peraturan perundang-undangan, buku-buku, jurnal, dan sebagainya. Data ini diambil dari perpustakaan seperti :

- a) Perpustakaan fakultas Hukum Universitas Andalas
- b) Perpustakaan Universitas Andalas.

3. Teknik Pengumpulan Data

- a. Studi dokumen

Studi dokumen bagi penelitian hukum meliputi studi bahan-bahan hukum yang terdiri dari atas bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum sekunder.

b. Wawancara

Wawancara (*interview*) adalah situasi peran antar pribadi bertatap muka (*face to face*), ketika seseorang yaitu pewawancara mengajukan pertanyaan-pertanyaan yang dirancang untuk memperoleh jawaban-jawaban yang relevan dengan masalah penelitian kepada responden, yang diwawancarai adalah Panitia Pemilihan, Calon Wali Nagari, serta Badan Permusyawaratan Nagari. Metode wawancara yang digunakan adalah semi terstruktur

4. Pengolahan dan Analisis Data

a. Pengolahan data

Adapun pengolahan data dilakukan dengan cara sebagai berikut :

1) *Editing*

Adalah membetulkan jawaban yang kurang jelas, meneliti jawaban responden sudah lengkap atau belum, menyesuaikan jawaban yang satu dengan yang lainnya serta lain-lain kegiatan dalam rangka lengkap dan sempurnanya jawaban responden.

b. Analisis data

Setelah data primer dan data sekunder diperoleh, kemudian data di analisis dengan menggunakan metode kualitatif, yaitu dengan cara mengelompokkan data menurut aspek-aspek yang diteliti dan ditarik kesimpulan yang relevan dengan masalah yang dibahas