

## I. PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Motivasi terbesar yang mendasari perjuangan rakyat Indonesia merebut kemerdekaan dari kaum penjajah adalah cita-cita untuk dapat mewujudkan kehidupan rakyat Indonesia yang merdeka dan sejahtera. Sejak awal kemerdekaan, bangsa Indonesia menaruh perhatian besar terhadap upaya terwujudnya masyarakat yang adil dan makmur sebagaimana termuat dalam alinea kedua Undang-Undang Dasar 1945. Format bernegara juga disusun sedemikian rupa agar dapat memfasilitasi aspirasi seluruh rakyat Indonesia.

Format kenegaraan bangsa Indonesia juga terus mengalami perkembangan dari waktu ke waktu. Mulai dari pemerintahan Orde Lama, Orde Baru dan pemerintahan di era Reformasi. Khususnya di era reformasi, isu terbesar yang mengemuka adalah isu tentang pelaksanaan demokrasi. Dalam rangka mewujudkan masyarakat demokrasi tersebut, maka lahirlah pemikiran tentang desentralisasi yang saat ini diyakini sebagai sistem paling tepat untuk masyarakat Indonesia yang sangat beraneka ragam dalam hal potensi alam, suku bangsa, budaya, adat istiadat, bahasa, agama dan lainnya. Desentralisasi memberi ruang yang lebih luas kepada daerah untuk mengatur daerahnya sendiri sesuai aspirasi masyarakatnya namun masih tetap dalam koridor Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Makna desentralisasi pada negara kesatuan adalah sebagai wujud toleransi pemerintah pusat kepada daerah dalam hal pemberian kewenangan untuk melaksanakan urusan-urusan yang menjadi urusan rumah tangga daerah, dalam

rangka penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Sementara, dalam arti ketatanegaraan, yang dimaksud dengan desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintah dari pemerintah atau daerah tingkat atasnya kepada daerah menjadi urusan rumah tangganya. Kekuasaan pemerintah pusat tidak terganggu dengan adanya kewenangan pada daerah-daerah otonom. Walaupun daerah-daerah otonom diberikan otonomi yang luas, sama sekali tidak bermakna untuk mengurangi kekuasaan pemerintah pusat. Pemikiran tentang desentralisasi telah ada sejak pemerintahan Orde Lama, dibuktikan dengan lahirnya UU No. 18 Tahun 1965 tentang Pemerintah Daerah, pada masa pemerintahan Orde Baru pemerintah menerbitkan UU No. 5 Tahun 1974 yang secara resmi bernama Undang-Undang tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah. Aturan ini mengatur mengenai daerah otonom (pemerintahan otonom) dan susunan pemerintahan dekonsentrasi (yang disebut wilayah administratif). Namun demikian, undang-undang ini meninggalkan prinsip otonomi seluas-luasnya kepada daerah, yang didasari oleh pertimbangan keutuhan negara.

Khusus untuk pelaksanaan UU No. 5 Tahun 1974 di Sumatera Barat, pemerintahan nagari yang sudah ada saat itu harus diganti ke pemerintahan berbentuk desa. Pergantian ini menghilangkan banyak hal dari potensi daerah Sumatera Barat yang telah ada. Pemerintahan pusat berkuasa menentukan segala kebijakan tentang kehidupan masyarakat di segala bidang dengan dalih untuk menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia, otomatis sikap dari pemerintah pusat ini menciptakan keterkungkungan bagi masyarakat daerah. Era pemerintahan Orde Baru di bawah pimpinan Soeharto ini berlangsung selama tiga puluh dua tahun, sampai pada 20 Mei 1999 keterkungkungan rakyat Indonesia di

bawah kepemimpinan rezim Soeharto mencapai puncaknya dengan terjadinya gerakan reformasi besar-besaran yang merata di seluruh wilayah Republik Indonesia menuntut keterbukaan dan kebebasan dalam kehidupan politik, sosial dan budaya.

Gerakan Reformasi membawa harapan baru bagi bangsa Indonesia untuk memiliki kehidupan bernegara yang lebih baik. Dalam hal dinamika pemerintahan, juga terjadi perubahan mendasar. Wujud nyatanya dengan ditetapkannya UU No.22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah. Dua tahun implementasi, UU No.22 Tahun 1999 ini direvisi kembali dengan ditetapkannya UU No.32 Tahun 2004. Undang-Undang ini menyebabkan perubahan mendasar pada sistem pemerintahan di Indonesia, dari bersifat sentralistis pada era Orde Baru menjadi sistem desentralisasi pada era Reformasi. Begitu juga yang terjadi pada desa-desa di Sumatera Barat, berubah menjadi nagari-nagari kembali seperti pada masa belum diberlakukannya UU No. 5 Tahun 1974 oleh pemerintahan Soeharto.

Dari dinamika yang dilewati nagari dari masa ke masa, permasalahan nagari hari ini muncul menjadi isu yang menarik untuk dibahas. Di samping pemerintahan nagari merupakan struktur pemerintahan paling dasar di Sumatera Barat (Minangkabau), pemerintahan nagari juga merupakan lembaga pemerintah yang bersentuhan langsung dengan aktivitas sosial kemasyarakatan pada level *grass root* (akar rumput). Pelaksanaan peran dan fungsi lembaga pemerintahan nagari sebagai pelaksana pemerintahan yang berada di garis paling depan dalam pelaksanaan fungsi negara otomatis menjadi fokus perhatian banyak pihak. Pemerintahan Nagari sejatinya dapat menghidupkan jati diri kehidupan beradat di Nagari. Kebanggaan orang dalam banagari adalah lahirnya kepeloporan

dalam berbagai bidang. Nagari itu dinamis, senantiasa berubah dan wajib diantisipasi dengan musyawarah anak Nagari yang dikuatkan oleh Wali Nagari. Kerjasama antara generasi muda dan tua, cerdik dan pandai, alim ulama sangat diperlukan untuk membangun nagari, seperti yang kita kenal sebagai *Tungku Tigo Sajarangan* (Ninik Mamak, Cadiak Pandai, Alim Ulama). Wilayah Nagari adalah suatu aset dalam pemerintahan Nagari. Pemerintahan Nagari harus fokus menyiasati babaliak ba Nagari sebagai suatu sistem berpemerintahan dan melaksanakan kehidupan anak Nagari dalam tatanan *adaik basandi syarak, syarak basandi kitabullah*. Analisis Nagari yang paling utama adalah pemerintahan nagari yang terdiri dari Wali Nagari dan aparat (eksekutif), Badan Musyawarah Nagari (legislatif) dan Kerapatan Adat Nagari (yudikatif). Bagaimana Nagari diatur dan dibangun.

Sebutan nama Minangkabau telah populer dalam keseharian masyarakat, tidak saja masyarakat Minangkabau tetapi juga di kalangan masyarakat seluruh nusantara bahkan mancanegara. Komunitas masyarakat adat Minangkabau merupakan salah satu komunitas masyarakat adat di negeri ini yang memiliki ciri khas, keunikan budaya dan spesifikasi tersendiri yang berbeda bila dibandingkan dengan suku bangsa atau komunitas masyarakat adat lainnya. Salah satu ciri khas budaya masyarakat adat Minangkabau adalah tatanan kehidupan yang dibangun atas dasar komunalisme, egaliter dan memiliki sistem aturan dan konsep pemerintahan demokratis serta struktur masyarakatnya yang terbentuk berdasarkan kesamaan geneologis dan teritorial. Pada masa sekarang ini, telah terjadi begitu banyak perkembangan di wilayah Minangkabau itu sendiri. Saat ini

wilayah Minangkabau terbagi ke dalam 19 Kabupaten/Kota, salah satunya adalah Kabupaten Padang Pariaman.

Sampai akhir tahun 2007 Kabupaten Padang Pariaman memiliki 17 Kecamatan, 46 nagari dan 346 korong. Sedangkan pada tahun 2010 Kabupaten Padang Pariaman melakukan pembentukan nagari sesuai dengan Peraturan Daerah No. 13 Tahun 2010 sehingga di Kabupaten Padang Pariaman terdapat 60 Nagari. Kecamatan yang paling banyak memiliki nagari adalah Kecamatan Nan Sabaris, Kecamatan Lubuk Alung, Kecamatan Enam Lingkung dan Kecamatan IV Koto Aur Malintang. Sedangkan Kecamatan yang paling sedikit memiliki nagari adalah Kecamatan Sintuk Toboh Gadang, Kecamatan Ulakan Tapakis, Kecamatan Batang Gasan dan Kecamatan V Koto Kampung Dalam yang mempunyai dua nagari. Semenjak dikeluarkannya Surat Keputusan (SK) DPRD No. 05/KEP.D/DPRD. 2008 dan SK Bupati Padang Pariaman No. 02/KEP/BPP/2008 tertanggal 2 Juli 2008, Ibukota Kabupaten Padang Pariaman dipindahkan dari Kota Pariaman ke Paritmalintang, yakni Nagari Paritmalintang Kecamatan Enam Lingkung.

Untuk melaksanakan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang mengatur tentang Nagari, kebijakan Babaliak Banagari diatur melalui Peraturan Daerah Kabupaten Padang Pariaman Nomor 05 Tahun 2009 Tentang Pemerintahan Nagari, nagari yang merupakan kesatuan masyarakat hukum adat yang memiliki batas-batas wilayah tertentu dan berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul Adat Minangkabau ( *Adat Basandi Syarak, Syarak Basandi Kitabullah* ) dan atau berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat dalam wilayah Kabupaten Padang Pariaman.

Daerah darek adalah wilayah yang menjadi pusat perkembangan adat Minangkabau zaman dahulunya ( *nagarituo* ). Wilayah tersebut dikenal dengan *Luhak Nan Tigo* yaitu luhak Tanah Data, Luhak Limo Puluah Koto dan Luhak agam. Seiring perjalanan waktu dan perkembangan jumlah penduduk di masing-masing luhak tersebut menuntut adanya perluasan wilayah untuk tempat tinggal dan sumber perekonomian, maka pemuka-pemuka adat menginstruksikan kepada masyarakatnya untuk membuka wilayah baru. Daerah-daerah pemekaran tersebut dikenal sebagai daerah rantau.

Semenjak dilaksanakannya kebijakan *Babaliak Banagari*, banyak perkembangan yang dialami oleh nagari itu sendiri. Setelah tiga puluh dua tahun dengan sistem desa nagari seakan sudah kehilangan jati dirinya dan butuh kajian mendalam untuk bisa kembali pada kehidupan bernagari yang sesungguhnya.

## **B. Rumusan Masalah**

Penelitian mengenai perkembangan pelaksanaan *Babaliak Banagari* merupakan kajian penting yang harus dilaksanakan saat ini. Sesuai pernyataan aparat nagari di Kasang, dan pengamatan awal peneliti di lapangan bahwa pelaksanaan pemerintahan nagari masih menemui kendala yang cukup signifikan, seperti terbatasnya Sumber Daya Manusia di pemerintahan nagari, minimnya infrastruktur, masih kurangnya koordinasi dengan pemerintah di atasnya dan tidak adanya petunjuk teknis tentang penggunaan anggaran.

Dari latar belakang permasalahan penelitian di atas, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian guna mengetahui bagaimana keberadaan pemerintahan nagari saat ini dalam menjalankan peran dan fungsinya dalam melayani masyarakat.

Berdasarkan penjelasan di atas, dapat dirumuskan permasalahan yang ada, yaitu :

1. Bagaimana gambaran pemerintahan nagari Kasang Kecamatan Batang Anai Kabupaten Padang Pariaman ?
2. Bagaimana eksistensi (keberadaan) lembaga Pemerintahan Nagari Kasang di era Reformasi ditinjau dari pelaksanaan tugas dan fungsinya ?

### C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka penelitian ini bertujuan untuk :

1. Menggambarkan dan menganalisis Pemerintahan Nagari Kasang Kecamatan Batang Anai Kabupaten Padang Pariaman.
2. Menggambarkan dan Menganalisis keberadaan lembaga Pemerintahan Nagari Kasang di era reformasi ditinjau dari pelaksanaan tugas dan fungsi.

### D. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat berguna, baik secara teoritis maupun secara praktis, antara lain :

#### a. Manfaat secara teoritis

Diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran guna memperkaya wawasan bagi siapapun yang ingin mengkaji permasalahan yang berhubungan dengan pelaksanaan otonomi daerah khususnya *Babaliak Banagari*.

**b. Manfaat secara praktis**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan saran dan informasi bagi aparaturn pemerintahan Nagari Kasang dan pihak-pihak terkait khususnya, dan Kabupaten Padang Pariaman umumnya.

