

SKRIPSI
PELAKSANAAN KEWENANGAN BADAN MUSYAWARATAN NAGARI
(BAMUS) DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN NAGARI
PADA NAGARI KOTO MALINTANG KECAMATAN TANJUNG RAYA
KABUPATEN AGAM

Program Kekhususan
HUKUM TATA NEGARA



*Skripsi Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Meraih Gelar Sarjana
Hukum Pada Fakultas Hukum Program Reguler Mandiri Universitas Andalas*

Disusun Oleh:
WIDYA WULANDHARI
07 940 055

FAKULTAS HUKUM PROGRAM REGULER MANDIRI
UNIVERSITAS ANDALAS
PADANG
2011

DAFTAR ISI

ABSTRAK	i
KATA PENGANTAR.....	ii
DAFTAR ISI	vi

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Perumusan Masalah.....	8
C. Tujuan Penelitian.....	8
D. Manfaat Penelitian.....	9
E. Metode Peneltian.....	10

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Tentang Pemerintahan Daerah.....	14
B. Tinjauan Tentang Badan Permusyawaratan Nagari.....	19
C. Nagari Dan Pemerintahan Nagari Dalam Era Otonomi Daerah....	22
1. Pengertian Nagari.....	22
2. Pengertian Pemerintahan Nagari.....	25
3. Sejarah Pemerintahan Nagari Di Sumatera Barat.....	25

BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

- A. Kedudukan Badan Permusyawaratan Nagari Pada Nagari Koto Malintang Kecamatan Tanjung Raya Kabupaten Agam Dalam Mewujudkan Penyelenggaraan Pemerintahan Nagari.....29
- B. Pelaksanaan Kewenangan Badan Permusyawaratan Nagari Pada Nagari Koto Malintang Kecamatan Tanjung Raya Kabupaten Agam Berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Agam Nomor 12 tahun 2007 Tentang Pemerintahan Nagari.....39
- C. Kendala-kendala Yang Dihadapi Oleh Badan Permusyawaratan Nagari Dalam Menjalankan Kewenangannya Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Tingkat Nagari dan Cara Mengatasinya.....48

BAB IV PENUTUP

- A. Kesimpulan.....53
- B. Saran.....55

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

BAB I

PEDAHULUAN

A. Latar Belakang

Perkembangan politik di Indonesia senantiasa mengalami kemajuan dari orde lama sampai sekarang. Kebijakan politik maupun pemerintahan orde lama lebih menekankan pada keleluasaan sentralisasi, dimana semua urusan diserahkan sepenuhnya ke pusat. Hal ini tentunya belum sepenuhnya terdapat adanya otonomi daerah. Baik di tingkat desa sampai tingkat provinsi. Masing-masing daerah sepenuhnya disetir oleh pemerintah. Di tingkat desa misalnya, kebijakan-kebijakan pemerintah melalui perangkat desa merupakan kebijakan atasannya dari Camat, Bupati, Gubernur, sampai ke pusat, sehingga perangkat desa belum memaksimalkan keadaan desa yang dipimpinnya.

Seiring dengan reformasi total mulai tahun 1998 pada semua bidang yang sekarang dilakukan adalah berasal dari niat dan komitmen seluruh kekuatan rakyat untuk tetap percaya bahwa Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai konstitusi. Selain itu juga dituntut kemampuan seluruh lembaga negara, lembaga pemerintahan, dan rakyat, untuk melaksanakan ketentuan-ketentuan konstitusi itu secara tepat dan kesediaan semua pihak untuk menjalankannya.

Munculnya Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (otonomi) dipandang sebagai bagian dari proses besar demokratisasi. Suatu otonomi bukan final, melainkan langkah awal. Dengan demikian isi dan

realisasi isi dari otonomi menjadi sangat penting. Transisi Indonesia menuju demokrasi dari pemerintahan otoriter menjadi peristiwa politik paling dramatis pada akhir abad ke 20. Meski kadang-kadang menyakitkan, transisi telah mengembalikan Indonesia kepada kebebasan yang sudah tak terlihat di negeri ini sejak eksperimen demokrasi yang berusia pendek pada 1950-an.

Kelahiran kebijakan pemerintah khususnya Undang-undang No. 32 Tahun 2004 mengenai Pemerintahan Daerah ini membawa sebuah harapan baru bagi perjalanan bangsa ini ke masa ke depan. Hal ini sangatlah wajar karena kebijakan sebelumnya yang notabene melahirkan sebuah kenyataan politis yakni adanya sentralisasi di hampir segala bidang telah membawa dampak yang begitu besar dengan multi krisis sebagai akhir episode sebuah rezim. Kenyataan masa lalu memberitahu kepada kita semua satu hal namun berimplikasi pada sebuah *multiplier effect* yakni adanya kooptasi penguasa yang begitu membelenggu baik dari tingkat desa, desa sampai kepada individu-individu rakyat dalam masyarakat. Karena itu, Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945¹ antara lain menyatakan bahwa :

“pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk dan susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang.”

Dengan demikian, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pemerintah daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya

¹ Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Di samping itu melalui otonomi luas, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam Sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Jiwa otonomi daerah sebenarnya adalah untuk membangun kemandirian daerah itu sendiri sekaligus meningkatkan kualitas demokrasi di tingkat lokal. Kinerja demokrasi dapat diukur melalui sejauhmana produk kebijakan-kebijakan yang ada dapat menumbuhkan prakarsa masyarakat dan bukan sebuah ketergantungan. Penting disadari bahwa dalam kebijakan otonomi daerah, termuat pula segi mendasar yakni otonomi daerah yang bisa dikatakan sebagai sari pati dari otonomi daerah.

Prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan pemerintah yang ditetapkan dalam Undang-Undang. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat. 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. Badan Permusyawaratan

merupakan mitra dalam memberdayakan masyarakat desa yang anggotanya terdiri dari tokoh masyarakat, RT, RW yang dipilih oleh rakyat. Kepala desa dan perangkat desa tidak boleh menjadi anggota maupun ketua BPRN, sehingga Kades tidak mempunyai peran penting bahkan kades diawasi oleh BPD. Sedangkan LMD seperti di jelaskan dalam Undang-Undang No. 5 tahun 1974 dan Undang-Undang No. 5 tahun 1979 yang mengatur tentang LMD dimana pengurus LMD terdiri dari perangkat desa tokoh masyarakat dan ketuanya adalah kepala desa sehingga tampak Kades mempunyai peranan penting di desa atau otonom.

Namun apakah Badan Musyawarah Nagari (BAMUS NAGARI) yang dibentuk tersebut dalam realisasinya sudah dapat mengontrol pemerintah desa dan sebaliknya apakah pemerintah desa dengan sistem pemerintahan yang baru ini juga sudah siap untuk dikontrol oleh rakyat melalui badan tersebut? Disinilah partisipasi rakyat melalui Badan Musyawarah Nagari (BAMUS NAGARI) ini akan terlihat, karena lewat Badan Musyawarah Nagari (BAMUS NAGARI) ini masyarakat dapat ikut menentukan kebijakan dalam penyelenggaraan pemerintahan desanya dengan fungsi legislasi dan kontrol yang dimiliki.

Di Nagari Koto Malintang Kabupaten Agam khususnya, terjadi gejolak tuntutan reformasi yang berkaitan dengan jajaran Pemerintahan Daerah yaitu Nagari Koto Malintang Kabupaten Agam dan pemberdayaan Dewan Permusyawaratan Rakyat Daerah Nagari Koto Malintang Kabupaten Agam. Tuntutan reformasi tersebut adalah sudah waktunya Nagari Koto Malintang Kabupaten Agam melaksanakan otonomi daerah yang luas, prinsip

penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Nagari Koto Malintang Kabupaten Agam dan perubahan sistem pemerintahan daerah.

Dalam sistem pemerintahan daerah pada saat ini pemerintah telah memberikan pada masyarakat peluang untuk lebih biasa kreatif dan bijaksana dalam membangun nagari mereka sendiri, dan kita sadar dimasing kabau ini dahulunya telah mempunyai sistem pemerintahan dikenal dengan pemerintahan nagari. Dalam menjalankan pemerintahan nagari dipimpin oleh seseorang yang dinamakan wali nagari yang dipilih langsung oleh masyarakat nagari dan wali nagari inilah dalam menjalankan tugas sehari-harinya dibantu dengan beberapa staf atau kaur juga lembaga-lembaga yang sesuai dengan kesepakatan dari musyawarah masyarakat nagari tersebut. Lembaga-lembaga yang telah disepakati itu adalah² :

1. Pemerintahan Nagari yang dipimpin oleh seorang wali nagari dan dibantu dengan beberapa staf atau kaur, juga beberapa jorong yang dipimpin oleh kepala jorong.

2. Badan Musyawarah Nagari (BAMUS)

Badan perwakilan anak nagari merupakan suatu lembaga perwakilan dari beberapa unsur yang terdapat tatanan sosial dinagari yaitu : Ninik mamak, Alim ulama, Cadiak pandai, Rang mudo. Lembaga-lembaga ini telah mewakili tiap unsur yang ada berada dalam suatu nagari dan nantinya lembaga ini akan meneruskan keinginan dari masyarakat sesuai dengan golongan mereka masing – masing.

² Audrey Kahin, *Dari Pemberontakan ke Integrasi: Sumatra Barat dan Politik Indonesia 1926-1998*. Yayasan Obor Indonesia. 2005, Hlm 35

3. Bundo Kandung

Bundo kanduang adalah suatu organisasi kaum wanita yang berda dalam nagari tersebut, bundo kandung dalam sistim adat minangkabau adalah kaum ibu yang sangat dihargai dan dihormati jati dirinya. Keberadaan bundo kandung di lembaga pemerintahan nagari sangat mendukung sekali agar nantinya roda pemerintahan yang dijalankan oleh wali nagari bisa mewakili segala kepentingan – kepentingan masyarakat nagari.

4. Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Nagari (LPMN)

Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Nagari berperan dalam pemberdayaan masyarakat nagari dan memperhatikan eksistensi dalam beberapa kegiatan melalui koordinasi dengan wali nagari.

Setelah Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, di Sumatera Barat dikeluarkan Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2000 tentang Pokok pemerintahan Nagari. Kemudian Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah dicabut menjadi Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah sehingga di Sumatera Barat dikeluarkan Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2000 tentang Pokok pemerintahan Nagari. Pada Perda ini terdapat pengaturan mengenai Wali Nagari. Dimana Wali Nagari merupakan pimpinan pemerintah nagari yang menjalankan pemerintahan di nagari dan bertanggung jawab kepada Bupati. Seiring dengan berlakunya Peraturan Daerah No. 2 Tahun 2007 Tentang ketentuan pokok pemerintahan nagari ini dalam menjalankan tugas sebagai Kepala Pemerintahan Wali Nagari beserta

perangkat nagari dan Bamus tidak berperan secara penuh, hal ini disebabkan pembagian tugas yang kurang koordinasi oleh perangkat nagari bersama-sama dengan Bamus dan Wali Nagari.

Kedudukan Badan Musyawarah Nagari (BAMUS NAGARI) pada Nagari Koto Malintang Kecamatan Tanjung Raya Kabupaten Agam adalah sebagai pendamping Wali Nagari dalam menyerap aspirasi rakyat, tetapi dalam pelaksanaan penerapan tugas dan wewenangnya, Badan Musyawarah Nagari (BAMUS NAGARI) pada Nagari Koto Malintang Kecamatan Tanjung Raya Kabupaten Agam masih terjadi tumpang tindih kepentingan, sedang aturan mengenai Pemerintahan Nagari Kabupaten Agam telah diatur dalam Peraturan Daerah yaitu Peraturan Daerah Kabupaten Agam Nomor 12 tahun 2007 Tentang Pemerintahan nagari. Pada dasarnya Wali Nagari beserta Badan Musyawarah Nagari (BAMUS NAGARI) sebagai pejabat pemerintahan dinagari harus dapat menjalankan tugasnya dengan baik untuk membina dan memakmurkan masyarakat yang berada dibawah kepemimpinannya.³ Dalam mencapai daya guna dan hasil guna pelaksanaan tugas, maka wali nagari beserta perangkat menyelenggarakan urusan pemerintahan umum dinagarinya dan yang perlu diperhatikan adalah manusia yang akan menentukan berhasilnya pembangunan untuk menciptakan masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila. Untuk menjadi manusia yang berkualitas yang mampu menjawab tantangan zaman, maka perlu bagi BAMUS sebagai kepala pemerintahan di nagari untuk menghadapi globalisasi.

³ <http://www.cimbuak.net/content/view/346/7/> pada tanggal 16 Januari 2010

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang masalah di atas, maka dapatlah diajukan berupa permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana kedudukan Badan Musyawarah Nagari (BAMUS NAGARI) pada Nagari Koto Malintang Kecamatan Tanjung Raya Kabupaten Agam dalam mewujudkan penyelenggaraan Pemerintahan Nagari?
2. Bagaimana pelaksanaan Kewenangan Badan Musyawarah Nagari (BAMUS NAGARI) pada Nagari Koto Malintang Kecamatan Tanjung Raya Kabupaten Agam berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Agam Nomor 12 tahun 2007 Tentang Pemerintahan nagari?
3. Apa kendala-kendala yang dihadapi oleh Badan Musyawarah Nagari (BAMUS NAGARI) dalam menjalankan kewenagannya dalam penyelenggaraan pemerintahan tingkat Nagari dan cara mengatasinya?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui kedudukan Badan Musyawarah Nagari (BAMUS NAGARI) pada Nagari Koto Malintang Kecamatan Tanjung Raya Kabupaten Agam dalam mewujudkan penyelenggaraan *good government* di pemerintahan tingkat Nagari.
2. Untuk mengetahui pelaksanaan Kewenangan Badan Musyawarah Nagari (BAMUS NAGARI) pada Nagari Koto Malintang Kecamatan Tanjung Raya Kabupaten Agam berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Agam Nomor 12 tahun 2007 Tentang Pemerintahan nagari.

3. Untuk mengetahui kendala-kendala yang dihadapi oleh Badan Musyawarah Nagari (BAMUS NAGARI) dalam menjalankan kewenangannya dalam penyelenggaraan pemerintahan tingkat Nagari dan cara mengatasinya.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian ini dapat dibagi menjadi manfaat teoritis dan manfaat praktis.

1. Manfaat Teoritis

- a. Diharapkan hasil penelitian ini secara teoritis bermanfaat bagi perkembangan ilmu hukum umumnya dan hukum tentang pemerintahan nagari khususnya
- b. diharapkan hasil penelitian ini secara teoritis bermanfaat bagi peneliti-peneliti dalam mengembangkan hasil penelitian ini lebih lanjut.

2. Manfaat Praktis

- a. Diharapkan hasil penelitian ini secara praktis bermanfaat bagi Badan Musyawarah Nagari (BAMUS NAGARI) dan Pemerintahan Nagari setempat dalam pengembangan tugas-tugas dimasa yang akan datang.
- b. Diharapkan hasil penelitian ini bermanfaat bagi Badan Musyawarah Nagari (BAMUS NAGARI) dan Pemerintahan Nagari lainnya sebagai bahan pertimbangan.

E. Metode Penelitian

1. Pendekatan Masalah

Pendekatan masalah yang di gunakan dalam penelitian ini adalah menggunakan pendekatan secara yuridis sosiologis, yaitu suatu jenis penelitian tentang kaedah-kaedah hukum yang berlaku ditengah-tengah masyarakat dan penerapannya dalam kehidupan sehari-hari, yaitu dengan melihat secara langsung kedudukan dan peran Badan Musyawarah Nagari (BAMUS NAGARI) dalam penyelenggaraan pemerintahan desa di Nagari Koto Malintang Kecamatan Tanjung Raya Kabupaten Agam.

2. Sifat Penelitian

Dalam penelitian ini penulis menggunakan penelitian yang bersifat deskriptif yaitu data yang berbentuk uraian-uraian kalimat secara sistematika yang menggambarkan hasil penelitian.

3. Sumber Data

Yang mana penulis dalam mendapatkan data-data melalui dua cara yaitu :

a. Data Primer

Merupakan data yang penulis kumpulkan atau dapatkan dilapangan dengan cara wawancara di Kantor Nagari Koto Malintang Kecamatan Tanjung Raya Kabupaten Agam

b. Data Sekunder

Merupakan data yang diambil melalui penelitian kepustakaan. Data sekunder ini dapat digolongkan kedalam:

1) Bahan Hukum Primer

Yaitu bahan hukum yang mempunyai kekuatan hukum mengikat seperti :

- a) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pokok Pemerintahan Daerah
- b) Peraturan Daerah Propinsi Sumatera Barat Nomor 2 Tahun 2007 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Nagari
- c) Peraturan Daerah Kabupaten Agam No.12 Tahun 2007 Tentang Pemerintahan Nagari.

2) Bahan Hukum Sekunder

Yaitu bahan hukum yang bersifat menunjang bahan hukum primer yang terdiri dari buku-buku yang erat kaitannya dengan penulisan

4. Alat Pengumpulan Data

Yaitu terdiri dari 2 macam, Yaitu:

a. Studi Dokumen

Yaitu penulis mempelajari dan mengumpulkan bahan-bahan melalui kepustakaan dan literatur-literatur yang ada dan berkaitan dengan permasalahan penelitian.

b. Wawancara

Yaitu dimana penulis dalam melakukan teknik pengumpulan data ini untuk mendapatkan keterangan-keterangan lisan dengan mendatangi kantor Nagari Koto Malintang Kecamatan Tanjung Raya Kabupaten

Agam dan melakukan wawancara dengan sifat semi struktur dengan para perangkat nagari serta Wali Nagari Koto Malintang Kecamatan Tanjung Raya Kabupaten Agam.

5. Teknik Pengolahan Data dan Analisis Data

- a. Setelah semua data Penulis peroleh baik itu data primer maupun data sekunder, kemudian penulis melakukan pengolahan data melalui proses:

1. *Editing*

Karena dalam pengumpulan data tidak semua data dapat dimasukkan tetapi mengambil yang diperlukan dari data yang terkumpul.

2. *Coding*

Memakai pengolahan data *coding* karena beberapa hal yang dijelaskan dengan menggunakan data-data tertentu

- b. Analisis Data

Dari pengolahan data yang penulis lakukan, maka diperlukan analisis data, untuk itu digunakan analisis kualitatif, artinya data yang diperoleh tidak berbentuk angka-angka tidak memerlukan persentase dan tidak memerlukan pengukuran tertentu serta tabulasi, tabel. Oleh sebab itu analisis ini berbentuk kalimat-kalimat/uraian-uraian yang menyeluruh, dengan gejala dan fakta yang terdapat dilapangan sehubungan dengan permasalahan yang diangkat. Semua hasil penelitian dihubungkan dengan Peraturan Perundang-undangan

terkait. Setelah itu dirumuskan dalam bentuk uraian dan akhirnya ditarik kesimpulan sebagai jawaban terhadap permasalahan-permasalahan dalam penelitian.