

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang

Negara Republik Indonesia adalah sebuah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik, sebagaimana yang tercantum dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 pasal 1 ayat (1) “Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik. Undang-Undang Dasar 1945 tersebut membutuhkan masyarakat dan pemerintah yang bersatu padu, bermental baik, berwibawa, kuat, berkualitas dan sadar akan tanggung jawabnya sebagai unsur Negara, abdi Negara dan abdi masyarakat.

Berdirinya Negara Kesatuan Republik Indonesia memiliki tujuan yang sangat mulia sebagaimana yang tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia yaitu untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Maka untuk mencapai tujuan tersebut dibentuklah pemerintah serta dibagilah Indonesia itu atas Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota. Ini sesuai dengan Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas Daerah Provinsi dan Daerah Provinsi itu dibagi atas Kabupaten dan Kota, yang tiap-tiap Provinsi, Kabupaten,

dan Kota itu mempunyai Pemerintahan Daerah yang diatur dengan Undang-Undang’.

Selanjutnya dalam Pasal 18B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia ditegaskan kedudukan Desa sebagaimana sistem pemerintahan terendah dalam satuan pemerintahan, pada ayat (1) dikatakan 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 dengan Undang-Undang.

Nagari di Minangkabau secara legalitas ada pada penjelasan UUD 1945 yakni mulai Republik Indonesia merdeka sebagaimana desa di Jawa dan Bali, Dusun di Palembang yaitu daerah yang mempunyai pemerintahan sendiri dan milik rakyat bersama. Daerah-daerah tersebut merupakan bentuk-bentuk pemerintahan dalam zaman penjajahan Belanda dan Jepang yang mempunyai susunan asli dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa.

Terdapat dua aliran besar dalam sistem pemerintahan nagari di Minangkabau yakni Koto Piliang dan Bodi Caniago yang keduanya mempunyai kemiripan dengan pemerintahan polis-polis pada masa Yunani kuno, selain dipengaruhi oleh tradisi adat, struktur masyarakat Minangkabau juga diwarnai pengaruh agama islam, dan pada suatu masa pernah muncul konflik akibat pertentangan kedua pengaruh ini, yang kemudian dapat diselesaikan dengan Adat Basandi Syarak, Syarak Basandi Kitabulloh.

Khusus di Minangkabau Pemerintahan Nagari tersebut terkenal dengan “Republik-republik kecil”, yaitu suatu bentuk pemerintahan yang tatanan masyarakat berdasarkan adat Minangkabau yang demokratis. Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala Peraturan Negara yang mengenai daerah itu akan mengingatkan hak-hak asal usul daerah tersebut.

Menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa Pasal 1 ayat (1) menjelaskan Desa adalah Desa dan Desa Adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus Urusan Pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dalam hal kewenangan desa dijelaskan dalam pasal 19 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, dimana kewenangan desa meliputi:

- a. Kewenangan berdasarkan hak asal usul;
- b. Kewenangan lokal berskala Desa;
- c. Kewenangan yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota; dan
- d. Kewenangan lain yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Selanjutnya, menurut Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 pasal 1 ayat (2), Pemerintahan Desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan dan

kepentingan masyarakat setempat dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Salah satu penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat di desa adalah Badan Permusyawaratan Desa. Dalam Pasal 1 ayat (4) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, Badan Permusyawaratan Desa atau yang disebut dengan nama lain adalah lembaga yang melaksanakan fungsi pemerintahan yang anggotanya merupakan wakil dari penduduk Desa berdasarkan keterwakilan wilayah dan ditetapkan secara demokratis.

Dalam Pasal 55 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, menyebutkan bahwa Badan Permusyawaratan Desa mempunyai fungsi:

- a. Membahas dan menyetujui Rancangan Peraturan Desa bersama Kepala Desa;
- b. Menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat Desa; dan
- c. Melakukan pengawasan kinerja Kepala Desa.

Selanjutnya, untuk mempertegas kedudukan Badan Permusyawaratan Desa beserta kewenangannya, selain diatur dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa juga sudah diatur terlebih dahulu di dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah dan juga didalam Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2015 Tentang Desa serta Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Pedoman Kewenangan Berdasarkan Hak Asal Usul dan Kewenangan Lokal berskala Desa.



Dalam Pasal 31 dan 32 PERMENDAGRI 110 Tahun 2016 tentang Fungsi dan Tugas Badan Permusyawaratan Desa, Badan Permusyawaratan Desa mempunyai fungsi:

- a. Membahas dan menyepakati Rancangan Peraturan Desa bersama Kepala Desa;
- b. Menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat Desa;
- c. Melakukan pengawasan kinerja Kepala Desa.

Tugas Badan Permusyawaratan Desa:

- a. Menggali aspirasi masyarakat;
- b. Menampung aspirasi masyarakat;
- c. Mengelola aspirasi masyarakat;
- d. Menyalurkan aspirasi masyarakat;
- e. Menyelenggarakan musyawarah BPD;
- f. Menyelenggarakan musyawarah Desa;
- g. Membentuk panitia pemilihan Kepala Desa;
- h. Menyelenggarakan musyawarah Desa khusus untuk pemilihan Kepala Desa antar waktu;
- i. Membahas dan menyepakati rancangan Peraturan Desa bersama Kepala Desa;
- j. Melaksanakan pengawasan terhadap kinerja Kepala Desa;
- k. Melakukan evaluasi laporan keterangan penyelenggaraan Pemerintahan Desa;

- l. Menciptakan hubungan kerja yang harmonis dengan Pemerintah Desa dan Lembaga Desa lainnya; dan
- m. Melaksanakan tugas lain yang diatur dalam ketentuan.

Dengan diberlakukannya UU No.5 tahun 1979 tidak secara langsung memaksa masyarakat daerah Sumatra Barat mengubah Nagari atau jorong menjadi Desa. Sebab ketika UU tersebut baru keluar masih terbuka pilihan, antara jorong atau nagari untuk dijadikan desa. Namun, Pemerintah Daerah sebetulnya juga dilengkapi dengan perangkat kelembagaan legislative (DPRD) dengan pertimbangan ekonomis telah menjatuhkan pilihan kepada jorong untuk dijadikan desa. Alasannya dengan menjadikan jorong sebagai desa, pemerintah daerah akan lebih banyak mendapatkan dana dari pusat.

Struktur Desa dan Nagari mempunyai beberapa perbedaan yaitu pada pemerintahan nagari terdapat Wali Nagari sebagai orang yang disegani, pemilihan Wali Nagari dilakukan secara kolektif oleh kaum suatu Nagari, Niniak mamak yang terpilih adalah orang yang dipercaya untuk membangun suatu Nagari. Kepercayaan ini berdasarkan keberhasilan niniak mamak dalam menata kaumnya.

Sedangkan pemerintahan desa terdapat Kepala Desa yang ditunjuk langsung oleh masyarakat, hal ini menunjukkan determinasi yang ambigu tentang kesepakatan lahir dari hasil perdebatan dari suatu kelompok, sedangkan kepercayaan didasari oleh perasaan simpatik yang memberikan pretise yang lebih terhadap seseorang.

Dalam pemerintahan nagari terdapat beberapa perangkat. Perangkat ini terdiri dari penghulu, manti, malin, dan dubalang. Panghulu berfungsi sebagai

pengontrol jalannya adat, untuk mengurus bidang syarak. Malin membarikan sanksi kepada orang yang melanggar. Manti berwenang untuk memberikan sanksi terhadap anak nagari yang melanggar peraturan, dan Dubalang menjaga keamanan disebuah nagari. Sedangkan pemerintahan desa terdapat beberapa birokrat yang kebanyakan mengurus kepentingan administratif Negara.

Dalam sebuah Nagari dibentuk Kerapatan Adat Nagari (KAN), yakni lembaga yang beranggotakan *tungu tigo sejarangan*. Tungku tigo sejarangan merupakan perwakilan anak Nagari yang terdiri dari alim ulama, cerdik pandai (kaum intelektual) dan niniak mamak (pemimpin suku dalam Nagari). Keputusan penting akan diambil selalau dimusyawarakan antara Wali Nagari dengan Badan Permusyawaratan Rakyat Nagari dengan nama lain Badan Permusyawaratan Desa (BPD).

Dengan kembali diterapkan kembali model Pemerintahan Nagari di Sumatra Barat, maka hal ini berdampak terhadap wewewng atas penguasa kembali tanah ulayat Nagari maupun juga terdapat tanah-tanah adat baik yang dimiliki secara individual maupun yang telah dikuasai Negara sebelumnya.

Menurut Peraturan Daerah Kabupaten Tanah Datar Nomor 4 Tahun 2008 tentang Nagari, dalam pasal 35 menyebutkan Badan Permusyawaratan Rakyat Nagari mempunyai wewenang :

- a. Membahas rancangan Peraturan Nagari bersama Wali Nagari;
- b. Mengusulkan rancangan dan pemberentian Wali Nagari;
- c. Membentuk panitia pemilihan Wali Nagari;

d. **Menggali, menampung, menghimpun, merumuskan dan menyalurkan aspirasi masyarakat;**

e. **Melaksanakan pengawasan terhadap:**

1. **Pelaksanaan Peraturan Nagari dan Peraturan Wali Nagari;**
2. **Melaksanakan APB Nagari;**
3. **Kebijakan Pemerintah Nagari;**
4. **Pelaksanaan kerjasama yang dilakukan oleh Pemerintah Nagari;**
5. **Pengelolaan asset Nagari.**

Badan Permusyawaratan Rakyat Nagari pada dasarnya penjelmaan dari segenap warga masyarakat dan merupakan lembaga legislatif di Nagari. Badan Permusyawaratan Rakyat Nagari juga merupakan pemegang dan pelaksana sepenuhnya kedaulatan masyarakat Nagari. Lembaga ini urgensinya yang tidak jauh berbeda dengan Dewan Perwakilan Rakyat. Karenanya agar Otonomi Nagari dapat berjalan secara Proporsional.

Kabupaten Tanah Datar adalah salah satu Kabupaten yang ada dalam Provinsi Sumatra Barat dengan luas wilayah 1.336 km<sup>2</sup>. Kabupaten Tanah Datar terdiri dari 14 Kecamatan, 75 Nagari, dan 395 jorong. Kabupaten Tanah Datar merupakan daerah agraris, lebih 70% penduduknya bekerja pada sektor pertanian, baik pertanian tanaman pangan, perkebunan, maupun peternakan.

Salah satu Kecamatan yang terdapat di Kabupaten Tanah Datar adalah Kecamatan Lintau Buo Utara. Kecamatan Lintau Buo Utara Terdiri dari 5 Kenagarian dan 63 Jorong dengan luas daerah lebih kurang 74.10 Ha, dengan jumlah penduduk 35964 jiwa, yang terdiri dari 17.880 laki-laki dan 18.084



perempuan, dengan jumlah kepala keluarga 10.780 KK, dengan batas wilayah kecamatan yaitu:

- Sebelah utara berbatasan dengan Kabupaten 50 Kota.
- Sebelah selatan dengan Kabupaten Sawahlunto.
- Sebelah Barat dengan Kecamatan Padang Ganting.
- Sebelah Timur berbatasan dengan Kabupaten Sijunjung.

Nagari Tepi Selo termasuk Nagari tertua di Kecamatan Lintau Buo Utara, Nagari ini terdapat 10 jorong. Jumlah penduduk Nagari Tepi Selo pada 27 Februari 2017 berjumlah sebanyak 4.460 jiwa terdiri dari 2.197 jiwa penduduk laki-laki dan 2.263 jiwa penduduk perempuan, dan 1.323 KK. Secara administrasi Nagari Tepi Selo berbatasan dengan:

- Sebelah Utara dengan Balai Tengah dan Batu Bulat.
- Sebelah Selatan dengan Lubuk Jantan dan Pangian.
- Sebelah Timur dengan Lubuk Jantan dan Tanjung Bonai.
- Sebelah Barat dengan Kecamatan Tanjung Mas.

Sebagaimana dijelaskan pada Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2008 Pasal 1 nomor 12 bahwa Badan Permusyawaratan Rakyat Nagari yang selanjutnya disingkat BPRN adalah lembaga yang merupakan perwujudan demokrasi dalam penyelenggaraan Pemerintahan Nagari sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Nagari.

**Tabel I.1: Daftar Badan Permusyawaratan Rakyat Nagari Tepi Selo.**

NO	NAMA	UNSUR	JABATAN
1	2	3	4
1	H. Bastian Suhaimi Dt.R.N Putihah	Niniak Mamak	Ketua
2	Drs. Rayendrayeni	Cerdik Pandai	Wakil Ketua
3	Dra. Novizar Darmita Husna	Cerdik Pandai	Sekretaris
4	Alex Noviar S.Pd	Cerdik Pandai	Anggota
5	Adriyanti Rustam, SE, Msi	Cerdik Pandai	Anggota
6	Rahmaneti Lestari, SE	Bundo Kandung	Anggota
7	Ali Anwar	Pemuda (representasi jorong)	Anggota
8	Afrialman, S.Pd	Pemuda (representasi jorong)	Anggota

**Sumber: Kantor Nagari Tepi Selo, Maret 2017**

Keanggotaan Badan Permusyawaratan Rakyat Nagari Tepi Selo berjumlah 9 orang, satu anggota mengundurkan diri yaitu Syafril Bagindo Pakiah dari unsur Alim Ulama dengan alasan pindah domisili bersama keluarga. Sesuai Dengan Peraturan Daerah Kabupaten Tanah Datar Pasal 26 ayat 2 yaitu jumlah anggota BPRN paling sedikit 7 (tujuh) orang dan paling banyak 11 orang dengan ketentuan jumlah seluruhnya termasuk pimpinan harus berjumlah ganjil. Tetapi di Nagari Tepi Selo keanggotaan berjumlah 8 orang dan belum dilakukan penggantian untuk satu anggota yang mengundurkan diri.

Pada PERMENDAGRI 110 Paragraf 5 dijelaskan tentang Pengisian Anggota BPD Antar Waktu, yaitu:

1. Anggota BPD yang berhenti antar waktu digantikan oleh calon anggota BPD nomor urut berikutnya berdasarkan hasil pemilihan anggota BPD.
2. Dalam hal calon anggota BPD nomor urut berikutnya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meninggal dunia, mengundurkan diri atau tidak

lagi memenuhi syarat sebagai calon anggota BPD, digantikan oleh calon anggota BPD nomor urut berikutnya.

Selanjutnya pada Peraturan Daerah Tanah Datar no 4 tahun 2008 Pasal 32 ayat 3 yaitu:

“Anggota BPRN yang berhenti antar waktu digantikan oleh calon yang diusulkan dari mana anggota itu berasal”

Keaanggotaan BPRN di Sumatra Barat mempunyai perbedaan dalam pengisian keanggotaan dengan Provinsi lain, ada terdapat 5 unsur yaitu Niniak mamak, Alim Ulama, Cadiak Pandai, Bundo Kandung dan Pemuda. Ketika BPRN di libatkan dalam pembuatan aturan atau urusan lain tidak akan bertentangan dengan apapun karena semua unsur sudah ada di keanggotaan BPRN.

Beberapa Wewenang yang pernah dilakukan oleh Badan Permusyawaratan Rakyat Nagari Tepi Selo adalah:

1. Mengusulkan rancangan dan pemberentian Wali Nagari. BPRN Tepi Selo pernah melakukan pengangkatan dan pemberentian Wali Nagari, hal tersebut terkait bahwa Wali Nagari yang dulu telah habis masa jabatannya sehingga BPRN mengusulkan pengangkatan dan pemberentian serta membentuk panitia pemilihan Wali Nagari.
2. Membentuk Panitia Pemilihan Wali Nagari. BPRN di Nagari Tepi Selo telah pernah membentuk panitia pemilihan Wali Nagari dengan melakukan rapat bersama Staf Nagari, Kaur, Kepala jorong, Tokoh Adat, Tokoh Agama, dan Pemuda. Hal ini sebagai bukti penulis menemukan Keputusan

Badan Permusyawaratan Rakyat Nagari Nomor 012/XI/BPRN/10 Tentang Pembentukan Panitia Pemilihan Wali Nagari 2010-2016.

3. Bersama Wali Nagari menyusun APB-Nagari. Dalam hal ini BPRN Nagari Tepi Selo telah pernah bersama Wali Nagari menyusun APB-Nagari. Hal ini penulis hanya menemui satu bukti dan dengan lahirnya Peraturan Nagari Tepi Selo Nomor 03 Tahun 2015 Tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Nagari Tahun Anggaran 2015.

Dalam penelitian ini peneliti hanya melihat Wewenang karena terdapat fenomena menarik yang mana antara aturan dan fakta berbeda., untuk Fungsi, Hak dan kewajiban berjalan.

Adapun fenomena wewenang Badan Permusyawaratan Rakyat Nagari (BPRN) di Nagari Tepi Selo adalah:

1. Dalam hal menggali, menghimpun, merumuskan dan menyalurkan aspirasi masyarakat BPRN Tepi Selo belum maksimal, banyak aspirasi yang masyarakat ingin sampaikan kepada BPRN tetapi BPRN tidak melakukan upaya untuk mendengar aspirasi masyarakat, sehingga masyarakat tidak tahu tempat untuk menyampaikan aspirasinya.
2. Melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Nagari dan Peraturan Wali Nagari, Melaksanakan APB Nagari, Kebijakan Pemerintah Nagari, Pelaksanaan kerjasama yang dilakukan oleh Pemerintah Nagari, dan Pengelolaan Aset Nagari. BPRN Tepi Selo tahu bahwa wewenangnya tersebut namun belum melaksanakan dengan baik, hal ini diakui oleh Ketua BPRN karena banyak keputusan yang dibuat oleh Wali Nagari



tampa sepengetahuan BPRN. Dalam Hal Pengawasan terhadap Kebijakan Pemerintah Nagari BPRN Tepi Selo sulit untuk melakukan pengawasan karena banyak kebijakan yang dibuat tidak melibatkan BPRN.

Berdasarkan latar belakang dan masalah yang diuraikan diatas, maka penulis ingin meneliti lebih lanjut tentang BPRN dengan **judul "Evaluasi Pelaksanaan Wewenang Badan Permusyawaratan Nagari di Kenagarian Tepi Selo Kecamatan Lintau Buo Utara Kabupaten Tanah Datar"**.

### **B. Rumusan Masalah**

Berpangkal dari latar belakang diatas serta fenomena yang diuraikan, maka masalah pokok yang ingin penulis teliti adalah: **"Bagaimana Hasil Pelaksanaan Wewenang Badan Permusyawaratan Rakyat Nagari Di Kenagarian Tepi Selo Keamatan Lintau Buo Utara Kabupaten Tanah Datar?"**.

### **C. Tujuan Penelitian dan Kegunaan Penelitian**

#### **a. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui pelaksanaan wewenang Badan Permusyawaratan Rakyat Nagari di Nagari Tepi Selo Kecamatan Lintau Buo Utara Kabupaten Tanah Datar.
2. Untuk mengetahui hambatan yang mempengaruhi pelaksanaan wewenang Badan Permusyawaratan Rakyat Nagari di Nagari Tepi Selo Kecamatan Lintau Buo Utara Kabupaten Tanah Datar.

#### **b. Kegunaan Penelitian**

- a. Sebagai bahan pengembangan Ilmu Pemerintahan terutama di bidang pelaksanaan Badan Permusyawaratan Rakyat Nagari.
- b. Sebagai bahan referensi untuk mahasiswa lain dan kalangan yang tertarik untuk melakukan kajian penelitian dalam bidang ini dimasa yang akan datang.
- c. Sebagai masukan bagi pemerintahan Nagari khususnya bagi Anggota BPRN di Nagari Tepi Selo Kecamatan Lintau.



Dokumen ini adalah Arsip Miilik :

Perpustakaan Universitas Islam Riau