

II. TINJAUAN PUSTAKA

A. TINJAUAN TENTANG DEMOKRASI

1. Asal Usul Demokrasi

Gagasan mengenai demokrasi berawal dari kebudayaan Yunani kuno dan gagasan mengenai kebebasan beragama yang dihasilkan oleh aliran reformasi serta perang-perang agama yang menyusulnya. Sistem demokrasi yang terdapat di negara kota (*city state*) Yunani kuno (abad ke-6 sampai abad ke-3 SM) merupakan demokrasi langsung (*direct democracy*) yaitu suatu bentuk pemerintahan dimana hak untuk membuat keputusan-keputusan politik dijalankan secara langsung oleh seluruh warga negara yang bertindak berdasarkan prosedur mayoritas. Miriam budiarjo (2003:53) berpendapat bahwa gagasan demokrasi boleh dikatakan hilang memasuki abad pertengahan (600-1400) yang masyarakatnya bercirikan masyarakat feodal. Selanjutnya Miriam budiarjo(2003:53), menjelaskan perkembangan demokrasi yang terpenting pada abad pertengahan menghasilkan suatu dokumen yang penting, yaitu *Magna charta* (piagam besar 1215). *Magna charta* merupakan semacam kontrak antara beberapa bangsawan dan Raja Jhon dari Inggris. piagam ini dianggap sebagai tonggak dalam perkembangan gagasan demokrasi.

Perkembangan lainnya di Eropa Barat, menurut Miriam Budiarto (2003:54-55), yaitu adanya *renaissance* yang merupakan aliran yang menghidupkan kembali minat kepada kesusastraan dan kebudayaan Yunani kuno yang selama abad pertengahan telah disisihkan. Berawal dari hal tersebut timbullah gagasan mengenai adanya kebebasan beragama serta perlu adanya garis pemisah antara soal-soal agama dan soal-soal keduniawian, khususnya dibidang pemerintahan.

Selain itu menurut Miriam Budiarto (2003:55-56), menjelaskan bahwa penentangan terhadap Monarki Absolute didasarkan pada suatu teori rasionalistis yang umumnya dikenal sebagai *sosial contract* (kontra sosial) pada hakekatnya kontrak sosial merupakan usaha untuk mendobrak dasar dari pemerintahan absolut dan menetapkan hak-hak politik rakyat. Filsuf yang mencetuskan yaitu hak atas hidup, hak atas kebebasan dan hak mempunyai milik, sedangkan Montesquieu mencoba menyusun suatu sistem yang dapat menjamin hak-hak politik, yaitu dikenal dengan istilah *trias politica*.

Sebagai akibat dari pergolakan tersebut diatas, maka pada akhir abad ke-19 gagasan mengenai demokrasi mendapat wujud yang kongkrit sebagai program dan sistem politik. Demokrasi dalam bentuknya sekarang ini dimulai sejak munculnya Revolusi Amerika pada tahun 1776 dan Revolusi pada tahun 1879. Bertolak dari pemikiran tentang hak-hak politik rakyat dan pemisahan kekuasaan tersebut terlihat munculnya ide pemerintahan rakyat atau demokrasi.

2. Definisi Demokrasi

Demokrasi didefinisikan menurut asal kata atau terminology yaitu “rakyat berkuasa” atau “*government or rule by the people*”. Dalam bahasa Yunani kuno, demokrasi berasal dari dua suku kata yakni *demos* dan yang berarti ”rakyat” dan *kratos* berarti “kekusaan atau berkuasa”.

Sedangkan Henry B Mayo dalam Miriam Budiarjo (2003:61), memberikan definisi “system politik yang demokrasi adalah dimana kebijakan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik”.

Mohammad Mahfud MD (2000:2), mengajukan gagasan bahwa “negara demokrasi adalah negara yang diselenggarakan berdasarkan kehendak dan kekuasaan rakyat, atau jika ditinjau dari sudut organisasi ia berarti sebagai suatu pengorganisasian negara yang dilakukan oleh rakyat sendiri atau atas persetujuan rakyat karena kedaulatan ditangan rakyat”.

Menurut Ali Sadikin (1990:62), dalam bukunya yang berjudul “Tantangan demokrasi” memberikan definisi demokrasi adalah suatu proses menuju suatu kehidupan kenegaraan yang demokrasi.

Demokrasi memiliki arti positif yang mengandung makna baik, seorang pemimpin atau suatu pemerintahan yang tidak menghormati demokrasi otomatis menampilkan konotasi yang negative. “Demokrasi” mempunyai banyak arti namun satu pengertian yang pasti dapat kita setuju adalah bahwa

demokrasi dapat dipakai untuk menunjukkan bahwa kekuasaan yang sebenarnya berada ditangan rakyat. Demokrasi menolak adanya konsentrasi kekuasaan pada satu kelompok.

3. Prinsip Dan Nilai – Nilai Demokrasi

Selain definisi dari demokrasi dan demokratisasi penulis mencoba memaparkan prinsip dan nilai-nilai yang terkandung di dalam demokrasi menurut beberapa ahli.

Nilai-nilai demokrasi menurut Henry B Mayo dalam Miriam Budiarjo (2003:62-63), yaitu:

- 1) Menyelesaikan perselisihan dengan damai dan melembaga
- 2) Menjamin terselenggaranya perubahan secara damai dalam suatu masyarakat yang sedang berubah
- 3) Menyelenggarakan pergantian pemimpin secara teratur
- 4) Membatasi pemakaian kekerasan sampai minimum
- 5) Mengakui serta menganggap wajar adanya keanekaragaman
- 6) Menjamin tegaknya keadilan.

Sedangkan Amien Rais (1986:18), memberikan sepuluh kriteria dalam demokrasi, yaitu:

- 1) Partisipasi dalam pembuatan keputusan
- 2) Persamaan di depan hukum
- 3) Distribusi pendapatan secara adil
- 4) Kesempatan pendidikan yang sama
- 5) Adanya empat macam kebebasan, yaitu kebebasan mengeluarkan pendapat, kebebasan persurat kabaran, kebebasan berkumpul dan kebebasan beragama
- 6) Ketersediaan dan keterbukaan informasi
- 7) Mengindahkan *fatsoen* “*tata karma politik*”
- 8) Kebebasan individu
- 9) Semangat kerja
- 10) Hak untuk protes

Menurut Miriam Budiarjo (2003: 63), untuk melaksanakan nilai-nilai Demokrasi tersebut perlu diselenggarakan beberapa lembaga, yaitu:

- 1) pemerintahan yang bertanggung jawab
- 2) suatu dewan perwakilan rakyat yang mewakili golongan-golongan dan kepentingan-kepentingan dalam masyarakat
- 3) suatu organisasi politik
- 4) Pers dan media massa
- 5) Sistem peradilan yang bebas.

Menilai kehidupan negara, apakah demokrasi atau kurang demokrasi Menurut

Ali Sadikin (1995: 68) perlu diperhatikan hal-hal sebagai berikut:

- a) Demokrasi harus berlandaskan paham kebenaran, keadilan, kejujuran, harkat dan martabat kemanusiaan (termasuk HAM), serta harkat dan martabat dan harga diri sebagai bangsa.
- b) Demokrasi harus tercermin dalam pengakuan dan penghormatan atas hak-hak asasi manusia serta hak-hak dasar warganegara khususnya martabat rakyat di mata pemerintahan sipil dan aparat militer.
- c) Demokrasi harus nampak kehadiran dari peran masyarakat dalam proses penentuan kebijakan nasional serta bertumbuhnya kekuatan pengawasan masyarakat atas penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan.
- d) Demokrasi harus tercermin dari adanya peraturan perundang-undangan yang pelembagaannya maupun pelaksanaannya meningkatkan kehidupan demokratis.
- e) Agar demokrasi itu dapat berlangsung diperlukan iklim keterbukaan dalam masyarakat, adanya kebhinekaan politik, kesamaan kedudukan warga negara, pers yang bebas dan otonomi yang pendidikan tinggi dan ilmu pengetahuan.
- f) Kehidupan demokrasi harus terlibat dalam penunaian kewajiban-kewajiban demokrasi diantaranya pemilu yang benar, ditumbuhkannya sistem kepartaian dan keormasan yang otonom dan mandiri sesuai dengan prinsip demokrasi.
- g) Ditumbuhkan kebebasan berserikat dan berkumpul mengeluarkan pendapat dengan lisan dan tulisan.
- h) Dilaksanakan pembagian wewenang antara cabang-cabang kekuasaan negara, eksekutif, legislatif dan yudikatif untuk mencegah pemusatan kekuasaan negara disatu golongan.
- i) Ditumbuhkan kebhinekaan politik yang rasional untuk mencegah pemusatan kekuasaan disatu golongan.
- j) Difungsikannya lembaga-lembaga pemerintahan lebih terbuka.
- k) Difungsikan lembaga peradilan yang bebas dari campur tangan pemerintah.
- l) Ditindaknya lembaga-lembaga ekstrakonstitusional dan ekstrayudisial yang memiliki wewenang darurat.
- m) Ditumbuh kembangkannya pendidikan nasional yang menunjang proses demokratisasi.

Prinsip perlu adanya pendidikan demokrasi. Hal ini menjadi sangat mendasar karena kenyataan hidup di dalam demokrasi masih merupakan teori untuk Indonesia. Dalam kenyataan baru pada saat sekarang inilah kita berada pada proses demokrasi menuju demokrasi dalam arti yang sesungguhnya. Karena demokrasi bukanlah kata benda tetapi kata kerja sebagai proses menuju demokrasi maka demokrasi bukanlah sesuatu yang akan terwujud bagaikan jatuh dari langit melainkan menyatu dengan pengalaman nyata, usaha dan eksperimentasi kita sehari-hari. Di sinilah persis tempatnya demokrasi memerlukan ideologi yang terbuka yang menolak suatu rumusan ideologis yang sekali untuk selamanya.

Demokrasi harus terbuka terhadap kemungkinan coba dan salah dengan kemungkinan secara terbuka pula untuk terus menerus melakukan koreksi dan perbaikan. Titik kuat demokrasi adalah dengan adanya segala kekurangan ialah kemampuannya untuk mengoreksi diri sendiri. Inilah keterbukaan demokrasi, karena demokrasi selalu ada dalam proses menuju demokrasi. Demokrasi bukanlah suatu keadaan sosialpolitik yang sudah selesai sekali untuk selamanya.

Kemudian Robert A. Dahl (1985:10-11), dalam bukunya “Dilema Demokrasi Pluralis Antara Otonomi Dan Control” memberikan lima dalam proses demokratisasi yang ideal, yaitu:

1. Persamaan Hak Pilih

Dalam pembuatan keputusan kolektif yang mengikat, hak-hak istimewa dari setiap warga seharusnya diperhatikan secara berimbang dalam menentukan keputusan terakhir.

2. Partisipasi Efektif

Dalam seluruh proses pembuatan keputusan secara kolektif, termasuk tahap pembuatan agenda kerja, setiap warga harus mempunyai kesempatan yang sama dan memadai untuk menyatakan hak-hak istimewa dalam rangka mewujudkan kesimpulan terakhir.

3. Pemberian Kebenaran

Dalam waktu yang diinginkan karena untuk suatu keputusan, setiap warganegara harus mempunyai peluang yang sama dan memadai untuk melakukan penilaian yang logis demi mencapai hasil yang diinginkan.

4. Kontrol Terakhir terhadap agenda

Masyarakat harus mempunyai kekuasaan eksklusif untuk menentukan soal-soal mana yang harus atau tidak harus diputuskan melalui proses-proses yang memenuhi ketiga kriteria yang disebut pertama. Dengan cara lain tidak memisahkan masyarakat dari hak control terhadap agenda dan dapat mendelegasikan kekuasaan dan mendelegasikan wewenang kekuasaan kepada orang-orang lain yang mungkin dapat membuat keputusan-keputusan lewat proses-proses non demokratis.

5. Pencakup

Masyarakat harus meliputi semua orang dewasa dalam kaitannya dengan hukum.

Sedangkan kiadah-kaidah demokrasi menurut Kunto Wijoyo (1997: 97), yang didasarkan pada perspektif islam, yaitu:

- 1) Ta'aruf (saling mengenal)
- 2) Syura (musyawarah)
- 3) Ta'wan (kerja sama)
- 4) Maslahah (menguntungkan masyarakat)
- 5) 'Adl (adil)

Prinsip dan nilai-nilai demokrasi tersebut di atas dapat dijadikan tolak ukur terselenggara atau tidaknya penerapan nilai-nilai tersebut diatas penulis membatasi prinsip dan nilai yang digunakan terkait dengan proses pemilihan wali nagari, yaitu musyawarah dan partisipasi, karena kedua prinsip tersebut lebih relevan untuk melihat implementasi nilai-nilai demokrasi pada pemilihan wali nagari. Kriteria demokrasi yaitu partisipasi, sedangkan musyawarah dapat dilihat dari kriteria demokrasi yang diungkapkan oleh Kuntowijoyo.

B. Tinjauan Tentang Demokrasi Lokal

Demokrasi tingkat lokal adalah suatu konsep yang berupaya mendekatkan alam bernegara kepada individu. Demokrasi lokal adalah demokrasi yang terjadi di level lebih bawah dari hirarki pemerintahan suatu negara. Demokrasi lokal memiliki beberapa konsep yang bisa dijadikan acuan guna menjelaskan makna didalamnya. Menurut Timothy D. Sisk dalam <http://setabasri01.blogspot.com> konsep demokrasi lokal itu terdiri dari:

- 1. Kewarganegaraan dan masyarakat.** Peran serta masyarakat lokal sesungguhnya adalah fondasi utama dalam gagasan modern mengenai kewarganegaraan, sebab lembaga-lembaga masyarakat yang ada beserta segala proses pengambilan keputusannya memungkinkan terwujudnya praktik demokrasi yang lebih langsung, yang di dalamnya suara individu dapat didengar dengan lebih mudah.
- 2. Musyawarah.** Demokrasi bukanlah semata berarti pemilu. Di dalamnya terkandung unsur-unsur penting seperti dialog, debat, dan diskusi yang bermakna, yang muaranya adalah mencari solusi bagi segala masalah yang timbul di dalam masyarakat. Perundingan atau musyawarah juga bukan sekadar mendengar dan menampung keluhan warga. Demokrasi berdasar musyawarah pasti melibatkan dialog yang bersifat saling memberi dan menerima antar kelompok-kelompok kepentingan dalam masyarakat tentang keputusan-keputusan terpenting dan tindakan-tindakan yang mereka hadapi dan tanggung bersama-sama.
- 3. Pendidikan politik.** Demokrasi lokal akan memberi fasilitas bagi proses “pendidikan politik”. Maksudnya peran serta warga masyarakat memungkinkan setiap individu memperoleh informasi mengenai semua urusan dan masalah di masyarakat yang jika tidak hanya diketahui oleh pejabat terpilih atau para profesional pemerintahan. Penduduk yang terdidik dan memiliki informasi akan membuat demokrasi “yang berarti pengambilan keputusan oleh rakyat” semakin mungkin dan efektif. Peran

serta masyarakat dapat mengurangi pemisah antara para elite politik dan anggota masyarakat.

4. **Partisipasi.** paham demokrasi partisipatoris di tingkat lokal berpendapat bahwa membuka keran bagi kebijakan dan kecerdasan masyarakat akan mendukung terciptanya pemerintahan yang baik serta mendukung tercapainya kesejahteraan sosial. Artinya, demokrasi cenderung meningkatkan hubungan yang baik antarwarga, membangun masyarakat yang mandiri dan memiliki semangat sosial.

Melihat dari konsep demokrasi lokal di atas maka demokrasi merupakan aturan main untuk mendistribusikan kekuasaan secara adil di antara anggota masyarakat serta memberikan hak yang sama bagi warganegara untuk terlibat dalam pembuatan keputusan serta memiliki hak dan kesempatan seluas mungkin bagi warga negara untuk mendapatkan dan mempertukarkan informasi, mengartikulasikan kepentingan serta menggunakan opini.

C. Tinjauan Tentang Nagari

Kata *nagari* berasal dari bahasa Sanskerta yaitu “*Nagari*”, yang dibawa oleh bangsa yang menganut agama Hindu. Bangsa itu pulalah yang menciptakan pembagian nagari serta menentukan pembagian suku-suku diantara mereka. Nagari-nagari kecil itu merupakan suatu bentuk negara yang berpemerintahan sendiri.

Nagari atau desa berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah adalah nagari atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut nagari adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yurisdiksi, yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan atau dibentuk dalam sistem Pemerintahan Nasional dan berada di Kabupaten/Kota sebagai dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.

Menurut A.A Navis (1984:92) menyatakan pengertian nagari sebagai suatu pemukiman yang telah mempunyai alat kelengkapan pemerintahan yang sempurna didiami sekurang-kurangnya empat suku penduduk dengan Penghulu Pucuk (Penghulu Tua) selaku pimpinan pemerintahan tertinggi.

M. Amir Sutan (1997:45) menyebutkan bahwa keterangan terbaik mengenai asal usul nagari diberikan oleh ahli adat De Rooy. Menulis bahwa nagari yang tertua adalah nagari Pariangan Padang Panjang. Dari Pariangan rakyat mengembara kemana-mana dan mendirikan tempat tinggal baru yang akhirnya membentuk sebuah kampung. Perkampungan ini disebut dengan *Taratak*, kemudian *Taratak* berkembang menjadi *Dusun*, *Dusun* berkembang menjadi *Koto* dan *Koto* berkembang menjadi *Nagari*.

A.A Navis telah menguraikan nagari yang empat tersebut sebagai berikut:

1) Taratak

Yaitu pemukiman paling luar dari kesatuan nagari yang juga merupakan perladangan dengan berbagai hunian di dalamnya. Pimpinannya disebut *Tuo* (Tua/Ketua), belum punya penghulu oleh sebab itu rumah-rumahnya belum boleh bergonjong.

2) Dusun

Merupakan pemukiman yang telah banyak jumlah penduduknya, telah mempunyai tempat beribadah, rumah gadang dua gonjong tetapi belum mempunyai penghulu dan pimpinan pemerintahannya disebut *Tuo Dusun*.

3) Koto

Koto merupakan pemukiman yang telah mempunyai hak-hak dan kewajiban seperti nagari dan pimpinan terletak di tangan *Penghulu*, tetapi balairungnya tidak mempunyai dinding.

4) Nagari

Yaitu pemukiman yang memiliki alat kelengkapan pemerintahan yang sempurna, didiami sekurang-kurangnya empat suku penduduk dengan *Penghulu Pucuk* sebagai pimpinan pemerintahan yang tertinggi.

Setiap pendirian sebuah nagari memiliki empat syarat yang diungkapkan dalam sebuah pepatah adat yang berbunyi “*Nagari kaampek suku, dalam suku babuah paruik, kampuang nan batuo, rumah batungganai*” (nagari berempat suku, dalam suku berbuah perut, kampung bertua, dan rumah bertungganai).

Artinya setiap nagari yang didirikan harus terdiri dari, menurut M. Amir Sutan (1997: 48):

1. Mempunyai empat buah suku,
2. Setiap suku mempunyai beberapa buah perut (kaum dari turunan ibu),
3. Mempunyai penghulu suku yang akan menjadi pemegang pemerintahan nagari secara kolektif.
4. Rumah batungganai yaitu mempunyai kepala kaum yang disebut dengan penghulu kaum dari keluarga yang mendiami suatu rumah menurut stelsel matrilineal.

Dari hukum adat di atas telah dituangkan dalam Undang-undang Nagari tentang syarat pendirian sebuah nagari M. Amir Sutan (1997:49)

1. Mempunyai sedikitnya empat suku,
2. Mempunyai balairung untuk bersidang,
3. Mempunyai sebuah Masjid untuk beribadah,
4. Mempunyai tepian untuk mandi.

Dari beberapa pendapat di atas dapat dikemukakan secara kongkrit bahwa nagari merupakan satu kesatuan masyarakat hukum adat yang hidup dalam wilayah kesatuan masyarakat Minangkabau yang mempunyai batasan-batasan alam yang jelas, dibawah pimpinan penghulu, mempunyai aturan-aturan tersendiri serta menjalankan pengurusan berdasarkan musyawarah mufakat. Dilihat dari struktur wilayahnya, maka suatu nagari terdiri dari beberapa Jorong yang dikepalai oleh Wali Jorong yang bertanggung jawab pada Wali Nagari.

Jorong merupakan unit-unit lingkungan kerja pelaksanaan pemerintahan nagari. Jorong umumnya merupakan bekas nagari yang ada dalam wilayah suatu nagari, namun tidak menutup kemungkinan nagari dipecah menjadi

beberapa Jorong jika bekas nagari tersebut memiliki wilayah yang luas atau atas dasar pertimbangan jumlah penduduk.

1. Pemerintahan nagari

Taliziduhu Ndaraha (2003:6), memberikan definisi pemerintahan, yaitu: Pemerintahan adalah gejala sosial, artinya di dalam hubungan antara anggota masyarakat, baik individu dengan individu, kelompok dengan kelompok, maupun antar individu dengan kelompok. Gejala ini terdapat pada suatu saat didalam sebuah masyarakat.

Manurut HAW. Widjaja (2000:44), pemerintahan Nagari adalah kegiatan pemerintahan yang dilaksanakan oleh pemerintah Nagari dan Badan Perwakilan Nagari.

Peraturan pemerintahan nomor 72 tahun 2005 tentang Desa, memberikan definisi pemerintahan nagari adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintahan Nagari dan Badan Musyawarah Nagari (BMN) dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Tujuan penyelenggaraan pemerintahan nagari dapat dirumuskan dari berbagai segi, yaitu:

- a. Dari segi politis bertujuan untuk menjaga tetap tegak dan utuhnya Negara Kesatuan Republik Indonesia Berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, yang dikonstruksikan dalam sistem pemerintahan yang memberi peluang turut sertanya dalam sistem pemerintahan yang member peluang turut sertanya dalam mekanisme penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan.

- b. Dari segi formal dan konsitusional yang bertujuan untuk melaksanakan ketentuan dan amanat Undang-Undang Dasar 1945 dan Perundangan yang mengatur mengenai Nagari.
- c. Dari segi operasional yang bertujuan untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan nagari, terutama dalam pelaksanaan pembangunan dan pelayanan terhadap masyarakat.
- d. Dari segi administrasi pemerintah, yang bertujuan untuk lebih memperlancar dan menertibkan tata pemerintahan agar dapat terselenggara secara efektif, efisien dan produktif dengan menerakan prinsip-prinsip *rule of law* dan demokrasi.

Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan nagari mencakup:

- a. Urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal usul nagari.
- b. Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan pengaturannya kepada nagari.
- c. Tugas pembantuan dari pemerintah, pemerintah provinsi dan/atau pemerintah kabupaten/kota.
- d. Urusan pemerintahan lainnya yang oleh peraturan perundang-undang diserahkan kepada nagari.

Definisi pemerintahan nagari dalam penulisan ini merujuk pada kegiatan pemerintahan yang dilaksanakan oleh pemerintahan nagari dan Badan Musyawarah Nagari (BMN) yaitu kegiatan dalam proses pelaksanaan pemilihan wali nagari.

2. Pemerintah Nagari

Pemerintahan Nagari dalam Peraturan Daerah Propinsi Sumatera Barat Nomor 9 tahun 2000 Tentang Ketentuan Pokok Pemerintahan Nagari adalah kegiatan dalam rangka penyelenggaraan Pemerintah yang dilaksanakan oleh organisasi pemerintah terendah tetapi tidak lagi beada dibawah Camat karena Nagari merupakan kesatuan masyarakat hukum adat yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak asal usul yang bersifat istimewa. Oleh karena itu Pemerintah Nagari berhak menyelenggarakan urusan rumah tangga Nagari berdasarkan otonomi asli yang dimilikinya.

Pemerintahan nagari dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, memberikan definisi pemerintahan nagari terdiri dari wali nagari dan perangkat nagari.

Wali nagari sebagai pemimpin organisasi pemerintahan nagari dipilih langsung oleh dan dari penduduk nagari warga negara Republik Indonesia yang syarat selanjutnya dan tatacara pemilihan diatur dengan Peraturan Daerah yang berpedoman kepada Peraturan Pemerintah.

Dalam hal ini pemerintah Nagari dapat mengembangkan peran serta seluruh masyarakat secara demokratis dengan memanfaatkan nilai-nilai budaya Minangkabau serta peranan lembaga Adat Nagari/Kerapatan adat Nagari dan Lembaga lainnya sebagai mitra dalam rangka pemberdayaan masyarakat.

Secara histories pemerintahan nagari merupakan sebuah pemerintahan tradisional yang diperintah oleh penghulu-penghulu suku yang memiliki kewenangan yang sama derajatnya yang tergabung dalam sebuah kerapatan adat. Penghulu-penghulu tersebut dibantu oleh para manti (orang cerdik yang dipercaya oleh penghulu), malin (alim ulama), dan dubalang (hulubalang/keamanan). Pemerintahan Nagari sebagai pemerintahan terendah yang menggantikan Pemerintahan Nagari merupakan kesatuan masyarakat hukum adat dalam daerah Provinsi Sumatera Barat. Terdiri dari himpunan beberapa suku yang mempunyai wilayah dengan batas-batas tertentu, mempunyai kekayaan sendiri, berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya dan memilih pimpinan pemerintahannya.

Dalam otonomi daerah unsur-unsur yang memimpin pemerintahan nagari adalah niniak mamak, alim ulama, cerdik pandai, dan bundo kanduang. Unsur-unsur tersebut terhimpun dalam lembaga-lembaga yang ada di nagari seperti Badan Perwakilan Anak Nagari (BPAN), Badan Musyawarah Adat dan Syarak (BMAS) sebagai badan yang memberikan saran dan nasehat kepada Wali Nagari. BMAS mendapatkan masukan dari dua lembaga yaitu Lembaga Adat Nagari (LAN) dan Lembaga Syarak Nagari (LSN). Sementara itu Wali Nagari dalam menjalankan tugasnya dibantu oleh seorang sekretaris dan beberapa staf yaitu Kaur Nagari Bidang Pemerintahan, dan Kaur Nagari Bidang Pembangunan. LKAAM (2000:20).

Perangkat nagari terdiri dari sekretaris nagari dan perangkat nagari lainnya. Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, sekretaris nagari sebagai perangkat nagari diisi oleh pegawai negeri sipil yang memenuhi persyaratan. Sementara ini untuk sekretaris nagari yang selama ini bukan pegawai negeri sipil secara bertahap diangkat menjadi Pegawai Negeri Sipil sesuai peraturan perundang-undang.

Perangkat nagari dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah pasal 202 ayat 2 adalah perangkat pembantu wali nagari yang terdiri dari sekretaris nagari, pelaksanaan teknis lapangan seperti kepala urusan dan unsur kewilayahan seperti wali jorong atau dengan sebutan lain.

Dalam arti luas keseluruhan badan pengurus nagari dengan segala organisasinya, segala bagian-bagiannya, segala pejabat-pejabatnya di nagari,

seperti: Wali Nagari, BPAN, Wali Jorong, Badan Musyawarah Adat Syarak Nagari (BMASN) dan LAN sedangkan dalam arti sempit pemerintahan nagari berarti suatu badan pimpinan yang terdiri dari seorang atau beberapa orang yang mempunyai peranan pimpinan dan menentukan dalam pelaksanaan tugas nagari seperti Wali Nagari dan perangkat nagari, kepala urusan dan Kepala Jorong.

Menurut Aries Djaenuri (2003:216), untuk dapat melaksanakan tugas pokok tersebut pemerintahan nagari memiliki fungsi sebagai berikut:

1. Fungsi pengaturan adalah fungsi pemerintahan yang dilaksanakan oleh pemerintahan untuk mengatur tatanan kehidupan pemerintahan.
2. Fungsi pelayanan adalah fungsi pemerintahan yang dilaksanakan untuk melayani masyarakat baik yang sifatnya pemberian jasa atau layanan (*services*).
3. Fungsi pemberdayaan merupakan fungsi yang dilaksanakan pemerintah dalam rangka memandirikan masyarakat. Fungsi ini meliputi seperti penyuluhan, pembinaan, pemberian fasilitas (bantuan peralatan, bibit, kredit dan sebagainya).
4. Fungsi pembangunan merupakan fungsi yang berkaitan dengan kegiatan-kegiatan peningkatan kemampuan perekonomian masyarakat. Fungsi ini berkaitan dengan aspek-aspek membangun dan memberi kemudahan/menciptakan iklim yang kondusif terhadap peningkatkan aktivitas-aktivitas perekonomian.
5. Fungsi ketentraman dan ketertiban terkait dengan pemberian perlindungan kepada masyarakat dari gangguan yang disebabkan baik oleh unsur manusia maupun alam.

D. Tinjauan tentang pemilihan wali nagari

Wali nagari menurut Talizidhuhu Ndraha dalam Aries Djaenuri (2003:411), adalah kepala organisasi pemerintahan nagari yang berkedudukan strategis dan mempunyai tanggung jawab yang luas.

Wali Nagari sebagaimana dimaksud dalam Pasal 202 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah dipilih langsung oleh dan dari penduduk nagari warga negara Republik Indonesia yang syarat selanjutnya dan tata cara pemilihannya diatur dengan Peraturan Daerah yang berpedoman kepada Peraturan Pemerintah. Calon wali nagari yang memiliki suara terbanyak dalam pemilihan wali nagari ditetapkan sebagai wali nagari.

Wali nagari terpilih oleh Bupati/Walikota paling lambat 15 hari setelah pemilihan, yang kemudian mengucapkan sumpah/janji sebelum memangku jabatan, sumpah/janji tersebut, yaitu:

“Demi Allah (Tuhan) saya bersumpah/berjanji bahwa saya akan memenuhi kewajiban saya selaku Wali Nagari dengan sebaik-baiknya, sejujur-jujurnya, dan seadil-adilnya; bahwa saya akan selalu taat dalam mengamalkan dan mempertahankan Pancasila sebagai Dasar Negara; dan bahwa saya akan menegakkan kehidupan Demokrasi dan Undang-Undang Dasar 1945 serta melaksanakan segala Peraturan Perundang-undangan dengan selurus-lurusnya yang berlaku bagi Nagari, Daerah, dan Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Masa jabatan wali nagari yaitu diatur oleh Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2008 Pasal 71 Tentang Pembentukan Organisasi adalah 6 (enam) tahun terhitung sejak tanggal pelaksanaan pelantikan dan dapat dipilih kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan. Sedangkan menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 204 bahwa masa jabatan wali nagari adalah 6 (enam) tahun dan dapat dipilih kembali hanya untuk 1 (satu) masa jabatannya. Ketentuan pembatasan untuk dapat dipilih kembali hanya untuk 1 (satu) kali masa jabatan berikutnya adalah dengan maksud untuk menghindari

kemungkinan menurunnya kegairahan dalam menyelenggarakan pimpinan pemerintahan nagari.

Wali nagari berhenti atau diberhentikan oleh pejabat yang wewenang mengangkat karena:

1. meninggal dunia;
2. mengajukan permohonan berhenti atas permintaan sendiri;
3. berakhir masa jabatan dan telah dilantik Wali Nagari yang baru;
4. tidak dapat melakukan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap secara berturut-turut selama 6 (enam) bulan;
5. tidak lagi memenuhi syarat sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan, dan/ atau melanggar sumpah jabatan;
6. melakukan perbuatan yang bertentangan dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan dan atau adat yang berlaku di salingka Nagari.

Sedangkan larangan bagi wali nagari yang dimaksud adalah wali nagari dilarang melakukan kegiatan-kegiatan atau melalaikan tindakan yang menjadi kewajibannya, yang merugikan kepentingan Negara, Pemerintah, Pemerintah Daerah dan masyarakat nagari.

Adapun persyaratan yang dapat pilih untuk menjadi seorang wali nagari adalah penduduk nagari warga negara Indonesia yang terdiri atas:

1. bertaqwa kepada Allah Subhanahuwata'ala;
2. memahami dan mengamalkan nilai adat dan syara' dalam Nagari
3. setia dan taat kepada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945;
4. tidak pernah terlibat langsung atau tidak langsung dalam kegiatan yang mengkhianati Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 seperti G.30SPKI dan atau kegiatan organisasi terlarang lainnya;
5. berijazah paling rendah Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama atau sederajat;
6. berusia paling rendah 25 (dua puluh lima) tahun dan paling tinggi 62 (enam puluh dua) tahun;
7. sehat jasmani dan rohani;
8. nyata-nyata tidak terganggu jiwa atau ingatannya;
9. berkelakuan baik;
10. tidak pernah dihukum penjara karena melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan hukuman 5 (lima) tahun atau lebih;

11. tidak dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap;
12. mengenal Nagarnya dan dikenal oleh masyarakat Nagari setempat;
13. bersedia dicalonkan menjadi Wali Nagari;
14. terdaftar sebagai penduduk Nagari dan bertempat tinggal di Nagari yang bersangkutan minimal 2 (dua) tahun terakhir dengan tidak terputus-putus kecuali anak Nagari yang berdomisili di luar Nagari;
15. tidak pernah dihukum menurut sepanjang adat karena melakukan pelanggaran adat dan syara’;
16. belum pernah menjabat sebagai Wali Nagari paling lama 10 (sepuluh) tahun atau 2 (dua) kali masa jabatan;
17. tidak pernah melanggar adat dan syara’ yang dibuktikan dengan surat keterangan dari KAN;
18. tidak pernah sebagai pengurus partai politik paling singkat 1 (satu) bulan terhitung sejak tanggal pencalonan;
19. syarat lain yang ditetapkan oleh BPRN sepanjang tidak bertentangan dengan adat salangka nagari dan Peraturan Perundang-undangan.

Wali nagari dalam penyelenggaraan pemerintahan nagari wewenang dan kewajiban antara lain:

a. Wewenang Wali Nagari

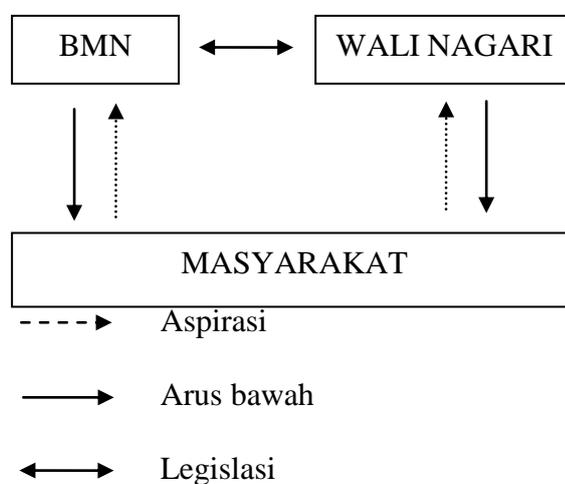
1. Memimpin penyelenggaraan pemerintahan nagari berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama BMN (Badan Musyawarah Nagari).
2. Mengajukan rancangan peraturan nagari.
3. Menetapkan Peraturan Nagari yang telah mendapatkan persetujuan bersama BMN
4. Menyusun dan mengajukan rancangan peraturan Nagari mengenai APB Nagari untuk dibahas dan ditetapkan bersama BMN.
5. Membina kehidupan masyarakat nagari.
6. Membina perekonomian nagari.
7. Mengkoordinasikan pembangunan nagari secara partisipatif.
8. Mewakili nagari di dalam dan di luar pengadilan dan dapat menunjuk kuasa hukum mewakili sesuai dengan perundang-undangan.
9. Melaksanakan wewenang lain sesuai dengan perundangan-undangan.

b. Kewajiban Wali Nagari

1. memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
2. Meningkatkan kesejahteraan masyarakat
3. Memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat.
4. Melaksanakan kehidupan demokrasi.

5. Melaksanakan prinsip tata pemerintahan nagari yang bersih dan bebas dari kolusi, korupsi dan nepotisme.
6. Menjalin hubungan kerja dengan seluruh mitra kerja pemerintahan nagari.
7. Menaati pemerintahan nagari dan menegakkan seluruh peraturan perundang-undang.
8. Menyelenggarakan administrasi pemerintahan nagari yang baik.
9. Melaksanakan dan mempertanggungjawabkan pengelolaan keuangan nagari.
10. Melaksanakan pemerintahan nagari pemungutan retribusi yang diatur oleh Pemerintahan, pemerintahan propinsi dan Pemerintahan Daerah yang Objeknya ada di Nagari
11. Melaksanakan urusan yang menjadi kewenangan nagari
12. Mendamaikan perselisihan masyarakat masyarakat di Nagari
13. Mengembangkan pendapatan masyarakat dan nagari.
14. Membina, mengayomi dan melestarikan nilai-nilai sosial budaya dan adat istiadat.
15. Memberdayakan masyarakat dan kelembagaan nagari.
16. Mengembangkan potensi sumber daya alam dan melestarikan lingkungan hidup

Berdasarkan undang-undang nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah ini terjadi perubahan yang ensesial yaitu adanya pemisahan fungsi legislasi dan eksekutif. Pemisahan tersebut menurut Khairuddin Tahmid (2004:33), dapat digambarkan dalam skema sebagai berikut:



Gambar 1. Skema Pemisahan Fungsi Wali Nagari dan BMN
 Sumber: Khairudin Tahmid (2004:33)

E. Demokrasi Di Nagari

AAGN Ari Dwipayana dan Sutoro Eko (2003:21), mengungkapkan bahwa: “pemerintahan demokrasi (*democratic governance*), yaitu pemerintahan nagari yang berasal dari (partisipasi) masyarakat, dikelola “oleh” (akuntabilitas dan transparansi) masyarakat dan dimanfaatkan sebaik-baiknya “untuk” (responsivitas) masyarakat”.

Demokrasi di nagari dapat dilihat dari keterlibatan atau partisipan masyarakat dalam pengelolaan pemerintahan dan pembangunan di nagari untuk mencapai kebaikan bersama secara kolektif. Sebaliknya minimnya akses masyarakat nagari untuk mengaktualisasikan partisipasinya dalam pengelolaan pemerintahan dan pembangunan berdampak pada lemahnya kontrol masyarakat terhadap proses penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan tersebut.

Menurut AAGN Ari Dwipayana dan Sutoro Eko (2003:22), mengungkapkan bahwa:

“Pemerintahan nagari yang demokratis membutuhkan sebuah proses perluasan ruang melalui dialog-dialog (forum warga atau rembug nagari). Forum warga atau rembug nagari merupakan bentuk demokrasi deliberative (demokrasi permusyawaratan), yang secara teoritis merupakan anak kandung demokrasi komunitarian dan secara empiris sebenarnya pernah diterapkan oleh nenek moyang di nagari. Demokrasi ini menekankan proses permusyawaratan untuk mencapai kesepakatan dan

kebaikan bersama yang dihasilnya digunakan sebagai aturan main, traktat dan kebijakan”.

Perwujudan demokrasi nagari membutuhkan partisipasi efektif masyarakat serta ruang publik yang memberikan kesempatan masyarakat atau wakil masyarakat untuk bermusyawarah dengan pemerintah nagari, baik itu dalam perwujudan demokrasi pemilihan wali nagari untuk mencapai kebaikan bersama (*common good*) secara kolektif. Seperti yang diungkapkan oleh Miftah Thoha (dalam Fauzie Ridjal dan M. Rusli Karim, 1991:193), bahwa cara pengambilan *policy* berdasarkan Pancasila yang sudah lama dikenal ialah menekankan adanya musyawarah untuk mufakat dan mengakui perlunya partisipasi.

1. Musyawarah Masyarakat Nagari

Menurut Padmo Wahjono dalam Fauzie Ridjal dan M. Rusli Karim (1991:262), memberikan definisi musyawarah sebagai berikut:

“Musyawarah untuk mufakat adalah tata cara khas kepribadian Indonesia untuk memecahkan setiap perbedaan kehidupan rakyat dan Negara, mendapatkan kebulatan pendapat dan mufakat dalam permusyawaratan perwakilan secara gotong royong dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan untuk melaksanakan amanat penderitaan rakyat, tujuan revolusi nasional Indonesia, mewujudkan masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila. Masyarakat tanpa penghisapan atas manusia oleh manusia”.

Selain itu Padmo Wahjono dalam Fauzie Ridjal dan M. Rusli Karim (1991:262), menyebutkan dua azas dalam musyawarah mufakat yaitu:

1. Musyawarah dilaksanakan berdasarkan gotong royong dengan sikap saling memberi dan menerima dalam suasana kekeluargaan, toleransi, timbang rasa dan tenggang menenggang antara segenap peserta musyawarah.
2. Pangkal bertolak dalam tiap musyawarah adalah apriori persatuan dan bukan pertentangan antar peserta musyawarah bukan pertentangan.

2. Partisipasi Masyarakat Nagari

Menurut Jnanabrota Bhattacharrya dalam Taliziduhu Ndraha (1990:102), mengungkapkan definisi partisipasi sebagai pengambilan bagian kegiatan bersama. Sedangkan Mubyarto dalam Taliziduhu Ndraha (1990:12), mendefinisikan partisipasi sebagai kesediaan untuk membantu berhasilnya setiap program sesuai kemampuan setiap orang tanpa berarti mengorbankan kepentingan diri sendiri.

Nelson yang dikutip oleh Taliziduhu Ndraha (1990:102), dalam bukunya yang berjudulnya “pembangunan Masyarakat” menyebutkan dua macam partisipasi yakni: “partisipasi antara sesama warga atau anggota suatu perkumpulan yang dinamakan partisipasi horizontal dan partisipasi yang dilakukan oleh bawahan dengan atasan, antara klien dengan patron atau antara masyarakat sebagai suatu keseluruhan dengan pemerintahan yang diberi nama partisipasi vertikal”.

Bentuk partisipasi (tahap) menurut Taliziduhu Ndraha (1990:103-104), yaitu:

- a. Partisipasi dalam/melalui kontak dengan pihak lain (*contact change*) sebagai salah satu titik awal perubahan sosial.
- b. Partisipasi dalam memperhatikan/menyerap dan memberikan tanggapan terhadap informasi, baik dalam arti menerima (mentaati, mematuhi, melaksanakan) mengiyakan, menerima dengan syarat maupun dalam arti menolaknya).
- c. Partisipasi dalam pelaksanaan pembangunan, termasuk pengambilan keputusan.
- d. Partisipasi dalam pelaksanaan perencanaan pembangunan.
- e. Partisipasi dalam menerima, memelihara dan mengembangkan hasil pembangunan.
- f. Partisipasi dalam menilai pembangunan.

Adapun cara-cara untuk menggerakkan partisipasi menurut Taliziduhu Ndraha (1990:104), diantaranya adalah (a) Proyek pembangunan nagari yang dirancang secara sederhana dan mudah dikelola oleh masyarakat (b) Organisasi dan lembaga kemasyarakatan yang mampu menggerakkan dan menyalur aspirasi masyarakat (c) Peningkatan peranan masyarakat dalam pembangunan.

Menurut Gold Smith dan Blustain dalam Taliziduhu Ndraha (1990:104), masyarakat akan bergerak tegak ikut berpartisipasi jika:

- a. Partisipasi itu dilakukan melalui organisasi yang sudah dikenal atau orang yang sudah ada ditengah-tengah masyarakat yang bersangkutan.
- b. Partisipasi itu memberikan manfaat langsung kepada masyarakat yang bersangkutan.
- c. Manfaat yang diperoleh melalui partisipasi itu dapat memnuhi kepentingan masyarakat setempat.
- d. Dalam proses partisipasi itu terjamin adanya control yang dilakukan masyarakat.

Taliziduhu Ndraha (1990:104), mengungkapkan bahwa partisipasi masyarakat ternyata akan berkurang jika mereka tidak atau kurang berperan dalam pengambilan keputusan.

Keputusan dalam penelitian ini menunjukan partisipasi yang dikemukakan oleh Nelson, yakni partisipasi yang bersifat vertikal. Dimana masyarakat terlibat dalam suatu program pihak dan partisipasi yang bersifat horizontal yaitu partisipasi yang dilakukan sesama aparatur nagari dan sesama anggota Badan Musyawarah Nagari (BMN) dalam pemilihan wali nagari dikedua nagarian Sungayang Kabupaten Tanah Datar.

F. Kerangka Pikir

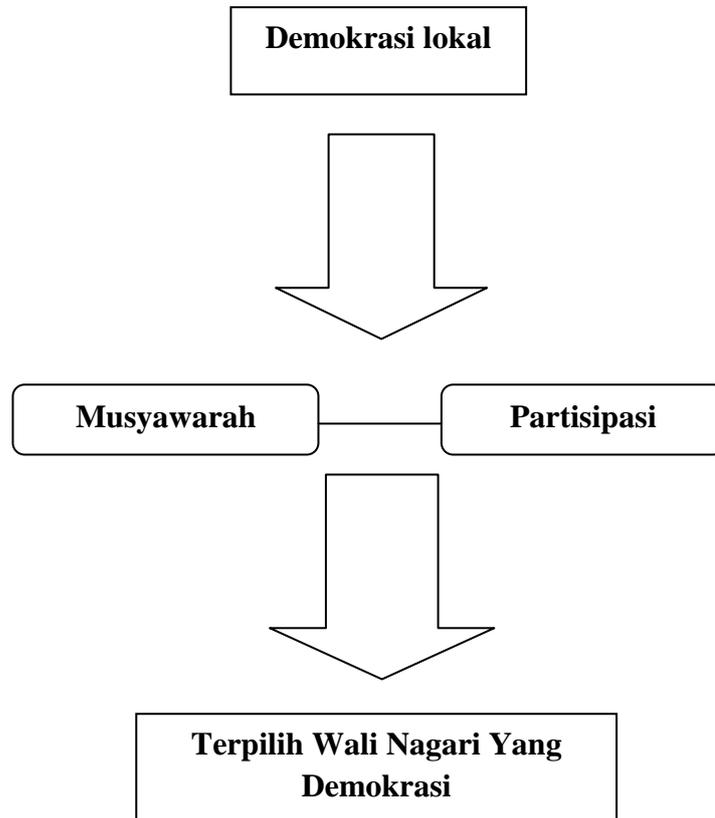
Berdasarkan teori demokrasi lokal, memiliki beberapa konsep yang bisa dijadikan acuan guna menjelaskan penelitian ini akan meneliti lebih jauh proses demokrasi lokal tanah datar dalam pemilihan wali nagari, konsep demokrasi yang terdiri dari musyawarah dan partisipasi. Pemilihan wali nagari dibentuk berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undang yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 Tentang nagari). Pemilihan wali nagari merupakan tindakan hukum yang mencerminkan adanya demokrasi, setidaknya harus melakukan tahap musyawarah dan tahap partisipasi.

Musyawarah dalam penelitian ini menunjukkan tawar menawar (rembug) pendapat dalam mempertahankan opini baik itu dari pemerintah nagari, Badan Musyawarah Nagari (BMN) maupun masyarakat, dimana di dalamnya

terdapat pembahasan bersama, tidak ada yang mendominasi musyawarah sehingga hasil yang diperoleh benar-benar mencapai mufakat dari tiap-tiap peserta musyawarah dengan argumennya masing-masing untuk mempertahankan pendapatnya guna kepentingan masyarakat umum. Ada sikap saling member dan menerima hasil kesepakatan dalam suasana kekeluargaan, toleransi, tenggang rasa dan mempertahankan persatuan antar peserta musyawarah bukan pertentangan. Adapun tahapan pada tahap musyawarah yaitu terdapat adanya musyawarah yang dilakukan oleh pemerintah nagari dalam mengevaluasi pemilihan kepala nagari tahun sebelumnya, adanya musyawarah yang dilakukan oleh Badan Musyawarah Nagari (BMN) menjaring aspirasi masyarakat, adanya musyawarah antara pemerintah nagari, Badan Musyawarah Nagari (BMN) dan masyarakat dalam menyempurnakan pemilihan wali nagari.

Selanjutnya partisipasi dalam penelitian ini menunjukkan partisipasi yang bersifat vertikal. Dimana masyarakat terlibat dalam suatu program pihak dan partisipasi yang bersifat horizontal yaitu partisipasi yang dilakukan sesama aparatur nagari dan sesama anggota Badan Musyawarah Nagari (BMN) dalam pemilihan wali nagari. Adapun tahapan pada partisipasi yaitu terdapat adanya partisipasi dari seluruh peserta musyawarah dalam memberikan masukan atau pendapat maupun menghadiri musyawarah, adanya partisipasi dari pemerintahan nagari, Badan Musyawarah Nagari (BMN) dan masyarakat dalam menghadiri pemilihan kepala nagari, adanya partisipasi dari seluruh peserta musyawarah dalam mendengarkan pembacaan hasil keputusan.

Kerangka pikir di atas dapat digambarkan dalam bagan sebagai berikut:



Gambar 2. Kerangka Pikir

Sumber: Nilai-Nilai Demokrasi menurut Amien Rais (1986: 18) dan Kuntowijoyo (1997: 91)