

Nurus Shalihin

DEMOKRASI
DI NAGARINYA
PARA TUAN



Demokrasi di Nagarnya Para Tuan

Nurus Shalihin

Editor

Muhammad Sholihin

Desain Isi

Lelo Legowo

Desain Sampul

Kaoem Koesam Syndicate (KKs)

Hak pengarang dilindungi undang-undang

All right reserved

Cetakan I, November 2014

Diterbitkan oleh

Imam Bonjol Press

Jl. Prof. Mahmud Yunus Lubuk Lintah Sumatera Barat

Kode Pos: 25153, Telp (0751) 24435-35711, Fax. (0751) 20923

Email : ib_press@yahoo.co.id

Perpustakaan Nasional: Katalog Dalam Terbitan (KDT)

Nurus Shalihin

Demokrasi di Nagarnya Para Tuan/ Nurus Shalihin, M.Si.,Ph.D;

Imam Bonjol Press, 2014.

x + 393 hlm.; 15 x 23 cm.

ISBN: 978-979-1389-61-7

© Hak Cipta dilindungi undang-undang
All Rights Reserved

Kata Pengantar

Senjata yang Sengaja Dimakan Tuan

Di antara hal yang sangat sulit diperbuat manusia adalah menguji kemampuan senjatanya sendiri dengan mempraktikkan senjata itu pada dirinya sendiri. Sulit bukan karena soal teknis (bagaimana) atau teoretis (mengapa), melainkan karena soal nyali. Hanya manusia dengan nyali besarlah yang mampu melakukannya.

Seorang akademisi juga begitu. Yang sulit bagi seorang akademisi adalah mengujicoba dan mempraktikkan kekritisannya ilmu yang dia miliki untuk membedah dan mendedahkan “isi” terdalam dirinya. Seorang akademisi yang mengkritisi secara ilmiah hal-hal di luar atau selain dirinya adalah hal biasa. Jika tidak demikian, dia adalah akademisi gadungan. Yang luar biasa adalah akademisi yang mencoba mengkritisi secara ilmiah dirinya dengan “senjata” ilmu yang dia miliki. Luar biasa karena beda hal ini dengan apa yang disebut “menepuk air di dulang, merobek baju di dada” hanya sekulit bawang. Nyali dan komitmen pada kebenaranlah yang membuat akademisi seperti ini jadi luar biasa.

Buku yang ada di tangan pembaca ini layak diapresiasi karena lahir dari semangat penulis yang ingin menusukkan “senjata ilmu” yang dia peroleh selama ini pada dirinya sendiri.

Dengan “senjata” bernama ilmu sosiologi, dalam buku ini penulis tidak ingin menebas dan menusuk hal-hal lain selain dirinya, melainkan ingin mencungkil, membelah, mengiris, menyayat hal yang selama ini bagian dari dirinya, yakni identitas kulturalnya sebagai seorang putra Alam Minangkabau, di mana salah satu unsur pembentuk identitas tersebut adalah konsep “Nagari”. Maka demikianlah, masalah yang dia kejar dan hajar dengan “senjatanya” itu adalah sistem pemerintahan Nagari. Dia coba kuliti masalah ini dari perspektif sejarah, perjalanan politik, dan akhirnya perspektif sosiologis.

Lalu bagaimana hasilnya?

Tentu saja sakit. Tak ada senjata yang tak menyakiti, termasuk senjata yang diarahkan pada diri sendiri. Ini terlihat dari pembahasan sosiologis tentang Nagari dalam buku ini yang bernada perih. Bagaimana Nagari pontang-panting menghadapi kolonial, jadi bulan-bulanan rezim Orde Baru, dan terbirit-birit oleh perubahan di era Reformasi. Keperihan itu dengan gampang dapat dirasakan lewat judul-judul bab dan sub-bab dalam buku ini.

Lalu darimana rasa perih dan sakit itu muncul? Bagian manakah dari diri penulis yang telah ditusuk atau dilukai oleh “senjatanya” sendiri itu? Tak lain tak bukan, bagian itu adalah kemodernan yang juga melekat pada identitasnya sebagai Putra Alam Minangkabau yang hidup di awal abad XXI. Dilema yang dimunculkan oleh kemodernan-lah yang telah disabet oleh senjatanya, sehingga terasa sakit. Ini dapat dilihat dari bagaimana dia membahas konsep ideal Nagari harus babak-belur berhadapan dengan birokrasi modern, mulai dari kolonialisme dan apalagi birokrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Cerita tidak berhenti sampai di sini saja sesungguhnya, karena yang namanya senjata tentu punya kelemahan. Dan dalam buku ini, sisi lemah dari senjata yang dipakai penulis dapat diselidiki lebih jauh dari caranya memosisikan Negara sebagai setan laknat penghancur

firdaus bernama Nagari. Negara jadi tertuduh dan pesakitan. Di sini sebenarnya yang harus juga ditonjolkan adalah kenyataan bahwa Negara Indonesia didirikan atas kesepakatan politik para Pendiri Bangsa untuk membentuk suatu negara kesatuan: Bhineka Tunggal Ika. Fakta sejarah ini dengan sendirinya sudah membuat firdaus bernama Nagari tadi berada pada posisi dilematis, dan oleh karena itu harus bernegosiasi. Tak ada jalan lain. Jika kenyataan ini tidak sering dijenguk, maka ancaman disintegrasi bukan isapan jempol belaka, terlepas dari alasan dan motifnya: apakah ketimpangan ekonomi, eksploitasi sumber daya alam, atau sekadar nostalgia taman firdaus sebagaimana yang menjangkiti beberapa etnis di Indonesia, termasuk Minangkabau dengan firdaus Nagarinya.

Yogyakarta, September 2014

Inyik Ridwan Muzir

Daftar Isi

Kata Pengantar.....	iii
Daftar Isi.....	vii

Prolog

JALAN TERJAL DEMOKRASI.....	1
-----------------------------	---

Bagian Pertama

POTRET MINANGKABAU TRADISIONAL.....	11
A. Struktur Kultural Tradisional Minangkabau	16
B. Struktur Sosial Tradisional Minangkabau.....	22
C. Nagari Basis Pelembagaan Sosial Politik.....	32

Bagian Dua

MENDISKUSIKAN NAGARI DALAM HORIZON DEMOKRASI	39
A. Diskursus Tentang Demokrasi	39
B. Nagari dan Pelembagaan Demokrasi	54
C. Bentuk dan Mekanisme Demokrasi Nagari.....	66
D. Negara dan Kuasa Hegemonik.....	75

Bagian Tiga

NAGARI DALAM LINTASAN HISTORIS-SOSIOLOGIS.....	89
A. Nagari Masa Kerajaan Pagaruyuang	90

B. Nagari Masa Negara Kolonial	93
C. Nagari Masa Kemerdekaan: Orde Lama dan Orde Baru.....	101

Bagian Empat

NAGARI DALAM CENGKRAMAN

DOMINASI NEGARA	127
A. Banagari dalam Bingkai Pemerintahan Desa	129
B. Nagari dan Desa Suatu Kerancuan Struktural dan Institusional.....	145
C. Karapatan Adat Nagari: Sebuah Pemerintahan Adat Nominal.....	158
D. Menyemai Partisipasi, Menuai Pembangkangan	172

Bagian Lima

KEMBALI KE NAGARI;

WAJAH BARU HEGEMONI NEGARA	187
A. Membaca Perubahan Paradigma Pemerintahan Lokal	189
B. Kembali Ke Nagari; Sebuah Retorika Politik.....	201
C. Wajah Rentan Kekuasaan Nagari	218
D. Menabur Demokrasi di Atas Ketidakpastian	238
E. Birokratisasi Institusional; Sebuah Strategi Kuasa	256

Bagian Enam

BANAGARI; SEBUAH IRONI.....	285
A. Nagari; Ajang Pergumulan Kepentingan	286
B. Strategi Pemerintah Memperkuat Dominasi	304
C. Bernagari Antara Kesadaran Kultural dan Teritorial	312
D. Rakyat Berdaulat, Penguasa Meriang.....	320

Bagian Tujuh

MITOLOGISASI BERNAGARI 329

Epilog

BERNAGARI DI TENGAH

KONTRADIKSI PERUBAHAN 345

A. Mengurai Masalah 345

B. Rapuhnya Institusi Sosial & Kultural Masyarakat
Minangkabau 349

C. Dibelit Kontradiksi 351

D. Terjebak dengan Masa Lalu 354

E. Nan Masih Bertarung: Politik Liberal, Kekuatan
Modal dan Hegemoni Negara 357

F. Rumitnya Berdemokrasi di Nagari 361

G. Mencari Titik Balik; Sebuah Catatan Penutup 367

Daftar Pustaka 379

Tentang Penulis 393

Prolog

JALAN TERJAL DEMOKRASI

....bahwa dasar demokrasi adalah hak rakyat untuk menentukan nasibnya, tidak hanya ada pada pucuk pemerintahan negeri, melainkan juga pada setiap tempat; di kota, di desa, dan di daerah,.. dengan keadaan demikian, maka tiap-tiap bagian atau golongan rakyat mendapat otonomi (membuat dan menjalankan peraturan-peraturan sendiri) dan *zelfbestuur* (menjalankan peraturan-peraturan yang dibuat dewan yang lebih tinggi).... keadaan yang seperti itu penting sekali, karena keperluan tiap-tiap tempat dalam suatu negeri tidak sama, melainkan berbeda-beda.

-- **Mohammad Hatta (1976)** --

Tumbuh-suburnya demokrasi di suatu negara amat ditentukan, *pertama*, sejauhmana negara menyediakan *a free public sphere* bagi warganya untuk mengaktualisasikan hak-hak dasarnya secara bebas tanpa tekanan dari penguasa, terutama ‘hak menikmati kebebasan berbicara, kebebasan berorganisasi dan memperoleh informasi, hak yang sama di depan hukum serta menjalankan keyakinan dan agama yang dipeluknya’. *Kedua*, sejauhmana nilai-nilai demokrasi itu dijaga oleh warganya dalam menggunakan kebebasan berekspresi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Dalam konteks ini, demokrasi tidak mungkin hanya dimaknai sebagai suatu hak menikmati kebebasan secara individu, lebih dari itu, berdemokrasi berarti individu juga harus memikul

tanggungjawab secara bersama-sama dengan orang lain guna membentuk masa depan dengan komitmen menjaga nilai-nilai dasar kebebasan dan pemerintahan.

Menubuhkan nilai-nilai demokrasi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, maka sejatinya proses demokrasi tidak hanya berjalan pada tingkat negara tetapi sekaligus demokrasi juga harus bergerak pada lapisan masyarakat. Bila demokrasi hanya berjalan pada level negara, yang akan terjadi adalah demokratisasi politik oleh *political society*. Implikasinya, proses demokratisasi sangat tergantung pada negara, dan proses demokratisasi yang dimulai dari atas besar kemungkinannya cenderung menjadi proyek negara atau elit tertentu. Jika proses demokratisasi bergerak pada lapisan masyarakat, demokrasi akan menciptakan independensi rakyat, menyentuh kepentingan langsung dan implementasi demokrasi itu sendiri akan lebih menemukan bentuknya yang substansial. Dalam kerangka ini, asumsi bahwa demokrasi akan dapat terwujud bila telah terjadi demokratisasi politik, tidak perlu diimani sepenuhnya meski demokrasi itu sendiri akan berjalan pincang tanpa adanya demokratisasi politik. Karena demokratisasi *political society* merupakan konsekuensi dari demokratisasi *civil society* (Kuntowijoyo, 1996). Oleh karena masyarakat adalah basis demokrasi, maka poses demokratisasi itu pun harus dimulai dari tingkat paling bawah, sebab pada aras inilah sesungguhnya letak hakikat demokrasi itu '*grassumm root democracy*'.

Upaya ke arah 'demokrasi akar rumput' ini mengandaikan adanya institusi-institusi atau pranata sosial di tingkat lokal. Melihat bahwa demokrasi merupakan bagian penting dari *political institution*, maka institusionalisasi demokrasi ke dalam lembaga yang otonom, yang menjamin kelangsungan proses demokratisasi menjadi suatu hal yang penting. Karena demokrasi meminjam istilah Mochtar Naim (2000) bagaikan dua sisi satu mata uang, di mana demokrasi tidak

akan jalan tanpa otonomi, sebagaimana otonomi juga tidak akan jalan tanpa demokrasi. Dengan demikian, oleh karena demokrasi akan sangat bertumpu pada sejauhmana tingkat partisipasi dan pelembagaan demokrasi itu sendiri, serta proses demokratisasi juga sangat ditentukan sejauhmana pranata sosial dapat memfasilitasi dan mengakomodasi kehendak rakyat, maka tuntutan akan adanya suatu institusi yang benar-benar otonom dan *embedded* dengan rakyat menjadi kebutuhan yang mutlak. Hal ini disebabkan karena demokrasi itu sendiri sangat erat kaitannya dengan kultur dan struktur suatu masyarakat. Identitas kultural masyarakat mempunyai arti signifikan, ia berhubungan langsung dengan pribadi-pribadi manusia yang diikat dan dibebaskan oleh budaya serta struktur masyarakat itu sendiri. Artinya demokrasi mempunyai makna dan dimaknai secara berbeda dengan nilai-nilai yang universal dan lokal dalam masyarakat.

Walaupun demikian, tumbuhnya *grass root democracy* bukanlah sepenuhnya bertumpu pada institusi lokal yang ada, limbak dari itu, demokrasi juga mengandaikan adanya faktor relasi institusi lokal dengan kekuatan yang berada di luar dirinya sendiri. Juliantara (2000) mengingatkan; betapa pun dan apa pun usaha mewujudkan demokrasi bilamana institusi lokal masih menjadi subordinasi dari kekuatan di atasnya, maka perubahan ke arah kehidupan yang demokratis tidak akan pernah dapat direalisasikan. Sebaliknya, institusi lokal sebagai basis masyarakat mayoritas, apabila tidak bisa ditransformasi menjadi kekuatan demokrasi, maka sangat mungkin akan sulit untuk membangun demokrasi yang sesungguhnya. Dari sini terlihat kaitan yang erat antara demokrasi dengan institusi lokal, dengan pembaharuan relasi masyarakat dan negara, sekaligus dengan demokrasi yang substansial.

Persoalan kemudian ialah, adakah institusi di tingkat lokal yang benar-benar otonom dan memiliki nilai-nilai filosofi demokrasi

sebagai landasan pengembangan proses demokratisasi. Sebab kehadiran suatu institusi sangat erat kaitannya dengan buah interaksi rakyat itu sendiri atau produk bikinan penguasa. Jika suatu lembaga merupakan buah hasil interaksi rakyat, yang akan terjadi adalah pengkultusan institusi, romantisasi, dan revitalisasi. Sebaliknya, bila institusi adalah hasil bikinan penguasa, ia tidak lebih merupakan rekayasa sosial dan akan menjadi objek untuk pembaharuan (Wahono, 2000).

Adalah *nagari* di ranah Minang menjadi kajian cukup menarik untuk didiskusikan dalam kaitannya dengan pemberdayaan masyarakat menuju proses demokratisasi di tingkat *grass root*. Nagari dalam tradisi masyarakat Minangkabau merupakan identitas kultural yang menjadi lambang mikrokosmik dari sebuah tatanan makrokosmik yang lebih luas. Di dalam dirinya terkandung sistem yang memenuhi persyaratan embrional dari sebuah sistem ‘negara’. Nagari adalah ‘negara’ dalam artian miniatur, dan merupakan ‘republik kecil’ yang sifatnya *self-contained*, otonom dan mampu membenahi diri sendiri (Naim, 1990).

Sebagai suatu lembaga, nagari bukan saja dipahami sebagai kualitas teritorial, tapi juga mencakup kualitas geneologis. Ia adalah lembaga pemerintah dan sekaligus merupakan lembaga kesatuan sosial utama yang dominan. Sebagai kesatuan masyarakat yang otonom, nagari adalah merupakan ‘republik mini’ dengan teritorial yang jelas bagi anggota-anggotanya. Ia punya pemerintah sendiri, punya adat sendiri yang mengatur tata kehidupan anggotanya (Manan, 1995). Dengan bahasa Tsuyoshi Kato (1984), nagari merupakan daerah dalam lingkungan konfederasi pemerintahan Minangkabau dan berhak mengurus diri sendiri. Dari sisi ini dapat dilihat bahwa lembaga nagari yang berfungsi sebagai lembaga adat dan pemerintah, saling kait-berkait, jalin berjalin dan merupakan suatu kesatuan yang integral.

Di samping nagari pada taraf pemerintahan mempunyai unsur utama legislatif, eksekutif dan yudikatif, ia juga merupakan kesatuan holistik bagi perangkat tatanan sosial budaya lainnya. Mochtar Naim (1990) menegaskan bahwa ikatan bernagari bukan saja primordial-konsanguinal sifatnya, tapi juga struktural-fungsional dalam artian teritorial-pemerintahan yang efektif. Ke atas, ia berkaitan dengan *Luhak* dan *Alam*, dan ke samping antara sesama nagari, terutama adalah kaitan emosional, akan tetapi bukan struktural-fungsional.

Dari perspektif lembaga adat, nagari adalah sebagai kesatuan masyarakat dan hukum adat. Lembaga disusun berdasarkan prinsip-prinsip sistem kekerabatan matrilineal dan teritorial. Nagari dalam artian lembaga pemerintah adalah sebagai lembaga pemerintahan yang melaksanakan kekuasaan pemerintahan melalui Kerapatan Adat. Kerapatan Adat dalam menjalankan roda pemerintahan berfungsi sebagai badan legislatif, eksekutif dan yudikatif. Selain itu, Kerapatan Adat juga mewakili nagari, baik ketika berhadapan dengan nagari-nagari lain, maupun dengan kekuasaan yang lebih tinggi. Keputusan yang diambil oleh Kerapatan Adat; *penghulu suku*, *penghulu kaum*, *penghulu tungganai* berdasarkan pada kebersamaan melalui musyawarah mufakat. Di dalam diri anggota Kerapatan Adat terdapat dua jabatan sekaligus, *pertama*, pemimpin formal sebagai pemerintah nagari. *Kedua*, pemimpin adat, agama dan cendikiawan dalam suku atau kaum yang dikenal dengan '*tali tigo sapilin, tungku tigo sajarangan*'. Dalam nagari terdapat prinsip-prinsip nilai yang substansif, seperti nilai-nilai otonomi, nilai-nilai demokrasi, nilai-nilai egaliter, dan nilai-nilai kebersamaan.

Namun demikian, nasib 'demokrasi lokal' yang dilokomotif oleh nagari tidak bernasib mujur seperti pengalaman 'demokrasi lokal' di Inggris yang dapat mempengaruhi sistem politik nasional dan kemudian mengantarkan kerajaan Inggris sebagai negara demokrasi parlementer. Fakhri Ali (1996) memberi catatan mengapa

'*grass root democracy*' di Minangkabau tidak dapat berkembang seperti pengalaman Inggris ialah karena kekayaan pengalaman dan budaya yang berbau 'demokrasi' kehilangan pijakan ketika tradisi itu berhadapan dengan sistem politik nasional.

Sejarah Indonesia semenjak kolonial tidak memberi ruang terhadap tumbuhnya budaya demokrasi. Meski pada awal kemerdekaan sejarah sedikit 'membuka pintunya' ke arah itu, melalui Hatta yang memberi angin dengan mengatakan bahwa 'otonomi daerah' adalah sasaran demokrasi berikutnya. *Tob* impian Hatta gugur di tengah jalan, karena peristiwa politik nasional masih berdempetan dengan kekuatan kolonial, terutama Van Mook secara sepihak membangun negara-negara federalnya sendiri. Implikasinya adalah, setiap gagasan federalisme selalu mendapat cap Von Mook.

Ketidakterpikirkan sistem politik nasional terhadap 'demokrasi lokal' semakin nyata dan mengalami puncak klimaksnya di penghujung tahun 70-an, ketika pemerintah Orde Baru di bawah pimpinan Soeharto melakukan proses negaranisasi dalam kehidupan rakyat. Orde Baru mengembangkan pengorganisasian sosial politik secara korporatik. Proses negaranisasi dilakukan lewat proses penaklukan (*conquest*) dan pensubordinasian organisasi masyarakat. Salah satunya dengan mengembangkan skema sentralistik dan uniformistik terhadap sistem pemerintahan lokal. Paradigma korporatik, sentralistik dan uniformistik ini membuat negara tampil menjadi aktor penting dalam berbagai kebijakan dan pengambil keputusan mulai dari skala nasional sampai pada tingkat lokal.

Di Sumatera Barat, upaya pemerintah Orde Baru menyeragamkan pemerintahan lokal melalui Undang Undang Nomor 5 Tahun 1979, Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 1980 dan Peraturan Pemerintah Nomor 9 tahun 1980, tidak saja telah berkontribusi besar terhadap perubahan konfigurasi dan formasi sosial politik. Lebih dari itu juga terjadi perubahan filosofi kehidupan

masyarakat Minangkabau; nilai-nilai tradisional seperti semangat pluralitas dan heterogenitas diganti dengan semangat sentralistik dan homogenitas; nilai-nilai kebersamaan berubah menjadi kesamaan, spirit kebebasan mengurus diri sendiri atau otonomi beralih menjadi sikap ketergantungan yang kuat pada kekuasaan supra lokal; tradisi musyawarah-mufakat yang terlembagakan melalui institusi nagari kemudian dipasung dalam barak-barak birokrasi desa.

Ekses dari proses negaranisasi oleh rezim Orde Baru, membuat negara semakin memperkuat eksistensi dirinya. Dominasi negara dalam kehidupan sosio-budaya, ekonomi dan politik, membuat rakyat tidak berdaya dalam cengkraman kekuasaan negara. Ketidakterdayaan rakyat terlihat jelas ketika mereka tidak diberi otoritas untuk mengurus diri dan menentukan pilihan hidup mereka, rakyat kehilangan hak untuk mendefinisikan dirinya dan kehidupannya. Kekuasaan politik atau kedaulatan rakyat yang azalnya diambil alih oleh kekuasaan rezim penguasa, dan rakyat sendiri menjadi tunak kuasa. Negara tampil menjadi aktor dinamik yang paling dominan terhadap rakyat, negara memegang monopoli dan otoritas dalam mendefinisikan kata ‘rakyat’ dan mengoperasionalkannya ke dalam aksi untuk atau terhadap rakyat.

Kenyataan mentaswirkan bahwa proses negaranisasi telah menimbulkan *cultural shock* terhadap kehidupan sosial, politik, ekonomi dan budaya orang Minang. Pecahnya kesatuan kelembagaan formal dengan kelembagaan informal, hancurnya kesatuan kepemimpinan formal dengan kepemimpinan informal, munculnya berbagai konflik sosial, konflik kelembagaan, dan konflik kepemimpinan, sertanya ‘matinya’ *demokrasi karapatan* di Minangkabau, merupakan eses langsung yang tak terelakan dari proses dominasi dan hegemoni negara. Sebab, perubahan sistem pemerintahan dari nagari ke desa bukan sekedar transpalantasi kelembagaan *an sich* (dari nagari ke desa), melainkan lebih

merupakan perubahan sistem, orientasi, dan filosofi kehidupan kultural etnis Minangkabau.

Bersamaan dengan tumbangnya rezim Orde Baru, tuntutan terhadap perubahan skema kekuasaan dari sentralistik-otoriter ke desentralistik-demokratik suatu yang tak terbandung. Peluncuran paket Otonomi Daerah oleh Pemerintah Transisi Habibi adalah suatu yang signifikan dan telah menghasilkan setitik cahaya, paling tidak *starting point* untuk memulai proses demokratisasi di tingkat *grass root*, sekaligus sebagai langkah awal belajar kembali mengembangkan dan menata lokalitas dengan segala keanekaragamannya dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Namun, proses negaranisasi belum sepenuhnya berhenti. Memang negara tidak lagi menggunakan kekuasaan dominatifnya, tetapi negara melalui kuasa hegemoni kembali melakukan proses negaranisasi pada kekuatan lokal.

Dalam konteks ini, benar apa yang diyakini oleh penganut mazhab Marxian bahwa negara bukanlah lembaga netral yang hanya mengabdikan diri pada kepentingan umum. Negara akan selalu berpihak pada suatu golongan dan melayani kepentingan kelompok dominan. Biasanya negara melakukan kontrol sosial terhadap rakyat dapat diidentifikasi melalui dua bentuk; dominasi dan hegemoni. Dominasi selalu menekankan pada aspek koersif melalui aparat yang represif, peraturan hukum, birokrasi dan lain sebagainya. Sementara hegemoni lebih menitikberatkan pada upaya mempengaruhi kelompok sosial yang dikuasai supaya menyetujui hubungan yang ada. Proses menemukan titik kesepahaman atau konsensus dilakukan dengan cara menawarkan 'harga' kepada kelompok subordinan. Itulah sebuah versi negosiasi dari ideologi kelas yang berkuasa. Praktek kuasa hegemonik inilah agaknya yang dilakukan oleh negara di Era Reformasi dengan menawarkan otonomi, desentralisasi, demokrasi, partisipasi, kemejemukan dan kemandirian berbasis lokalitas.

Sejatinya bila otonomi daerah konsisten dilaksanakan, maka proses demokratisasi yang tengah berlangsung pada level nasional akan mengalami penguatan pada basis ‘akar rumput’ (lokal). Artinya demokrasi tidak hanya sekedar *formal shell* yang menyentuh sisi politik pada domain *political society*, tapi demokrasi yang lebih menciptakan kemandirian rakyat, kuatnya *civil society*, menyentuh kepentingan rakyat, dan demokrasi akan menemukan wujudnya yang substansial. Karena proses negaranisasi masih berlangsung, maka bagi masyarakat Minangkabau, meskipun kembali hidup bernagari, namun nagari yang diimajinasikan oleh masyarakat jauh berseberangan dengan realitas yang senyatanya.

Harapan tidak selamanya harus persis menjadi sebuah kenyataan; nagari sekarang jelas tidak sama dengan nagari yang ada dalam *collective memory* masyarakat, sebab banyak hal yang telah berubah, namun satu hal yang masih tetap bertahan, yakni kekuasaan masih belum berpihak pada rakyat. Meski terjadi perubahan, *toh* hanya ‘*batuka baruak jo cigak*’; kekuasaan hanya merubah wajah dominasi ke rupa hegemoni. ‘Kembali ke nagari’ bukanlah kembalinya kedaulatan anak nagari, dan juga bukan revitalisasi nilai-nilai kultural, melainkan sebuah proses hegemonisasi dan mitologisasi.

‘Kembali ke nagari’ tidaklah sesederhana yang diimajinasikan; membangun kehidupan yang demokratis, partisipatif, dan emansipatif dalam bingkai lokalitas. Alih-alih pemberdayaan rakyat, justru secara implisit di belakang simbol-simbol kultural ‘kembali ke nagari’ seperti ‘*adat basandi syara*’, ‘*syara basandi kitabullah*’, ‘*adat salingka nagari*’, ‘*kembali pada kearifan budaya*’ dan semacamnya, pemerintah berupaya memperkokoh kuasanya. Simbol-simbol kultural menjadi sarana penting bagi penguasa menjaring rakyat dalam perangkat hegemoni yang didesain sedemikian apik di belakang wajah peraturan perundang-undang dengan bungkusan otonomi, desentralisasi, demokrasi, kemajemukan dan lain sebagainya.

Di sinilah kemudian impian masyarakat dikonstitusikan oleh otoritas kultural menjadi hal yang lain, jauh dari realitas yang sebenarnya. Nagari dan *demokrasi karapatan* hanya serpihan masa lalu dan kini menjadi ‘mimpi’. Karena kembali ke nagari’ ternyata hanyalah seperangkat ‘konstruksi semu realitas’ yang merentensikan sebuah kebenaran, namun senyatanya tidak lebih ‘sebuah distorsi realitas’ itu sendiri. Harapan besar kepada nagari dengan segala pengandaianya menjadi kekuatan yang mampu mendinamisir kehidupan sosial, ekonomi dan politik, merupakan suatu yang musykil kalau tidak utopis. Sebab proses negaranisasi masih berlangsung di balik simbol otonomi, desentralisasi dan demokrasi.

Kini, bukan lagi otoritarian dan kediktatoran negara yang mengatup jalannya demokrasi dan kekuatan lokalitas, namun di bawah kekuatan dominatif dan hegemoniknya negara, demokrasi lokal kini tengah bergulat di antara keharusan lokalitas dan tuntutan struktural negara. Inilah cabaran dan tantangan sesungguhnya proses pelebagaan demokratisasi dalam tubuh bangsa ini. Mampukah nagari dengan segala sisa kekuatannya melewati jalan terjal demokrasi ini...!!! ❁

Bagian Pertama

POTRET MINANGKABAU TRADISIONAL

Minangkabau merupakan jaringan benang struktural etnik budaya dari beberapa gugusan etnis di nusantara ini, Republik Indonesia yang secara geografis terletak ‘kira-kira’ di pulau Andalas, Sumatera Barat. Mengapa kira-kira? Sebab tidak identiknya Minangkabau dengan Sumatera Barat, dan sebaliknya. Ada wilayah yang masuk ke dalam administrasi Pemerintahan Sumatera Barat seperti Mentawai, tetapi tidak termasuk dalam lingkup budaya Minangkabau. Sebaliknya ada beberapa wilayah yang bukan termasuk ke dalam wilayah administrasi Pemerintah Sumatera Barat, namun ia bagian integral dari budaya Minangkabau. Dengan demikian ada perbedaan pemahaman yang cukup signifikan antara keduanya; Minangkabau lebih merupakan etnisitas yang mengandung makna sosio-kultural, sedangkan Sumatera Barat adalah wilayah administrasi pemerintahan Republik Indonesia yang lebih mengacu kepada geografis administrasi teritorial.

Eksplorasi lebih jauh tentang kawasan Minangkabau dapat ditemukan dalam literatur tradisionalnya seperti *tambo* dan *kaba*. Kata *tambo* berasal dari bahasa Sangsekerta, *tamboya* atau *tambe*; yang berarti bermula. Secara literer dalam pandangan Tsuyoshi Kato (1982) *tambo* berarti cerita zaman dahulu kala atau historiografi

tradisional. Tambo yang pada awalnya disampaikan secara lisan, tapi kemudian ditulis dalam bahasa Arab, merupakan semacam kumpulan cerita tentang asal usul, ketentuan-ketentuan serta hukum adat. Tambo menggambarkan tentang asal usul Alam Minangkabau, menunjukkan batasan-batasannya dan merumuskan hubungan antara darek dengan rantau. Lebih jauh, tambo menjelaskan tentang asal-muasal adat dan detil-detil aturan serta regulasi tentang masyarakat, hubungan interpersonal, serta perilaku yang patut. Navis (1984) mengkategorikan tambo kepada; Tambo Alam, yaitu tambo yang menjelaskan asal usul nenek moyang serta bangunan kerajaan Minangkabau, dan Tambo Adat, yaitu tambo yang menjelaskan adat atau sistem dan aturan pemerintahan Minangkabau pada masa lalu. Sedangkan *kaba* adalah cerita rakyat dalam bentuk bahasa yang liris, susunan kalimat yang tetap, empat buah kata dalam satu kalimat dan dengan penggunaan pantun yang dominan (Navis, 1984).

Wilayah dan bagian-bagian Minangkabau meliputi; dari Riak Nan Badabua, sehiliran Pasia Nan Panjang: dari Bayang ke Sikilang Aia Bangih. Gunuang Malintang Hilia; Pasaman, Rao, dan Lubuak Sikapiang, kemudian Batu Basurek, Sialang Balantak Basi, Gunuang Patah Sambilan, sampai ke Durian Ditakuak Rajo (Radjab, 1969). Mengkonkritkan batas-batas wilayah Minangkabau yang disebut di atas, Ahmad Dt. Batuah dan A. Dt. Madjoindo (1960) dalam 'Tambo Minangkabau dan Adatnja' memaparkan batas wilayah Minangkabau dari Utara sampai Sikilang Aia Bangih yaitu perbatasan Sumatera Utara. Timur sampai Taratak Aia Hitam (Indragiri), Sialang Balantak Basi (batas dengan Palalawan). Tenggara sampai Sipisak Pisau Hanyiuk, Durian Ditakuak Rajo, Tanjung Simaledu, ketiganya adalah bagian barat Propinsi Jambi. Selatan sampai Gunuang Patah Sambilan yaitu perbatasan Jambi. Dan Barat sampai Lauik Nan Sadidiah yaitu samudera Hindia.

Orang Minangkabau menamakan hamparan buminya dengan Alam Minangkabau. Alam adalah segala-galanya bagi mereka, alam bukan saja dipahami sebagai tempat lahir, tumbuh dan mencari kehidupan, lebih dari itu, alam juga dimaknai sebuah kosmos yang memiliki nilai dan makna filosofis. Formulasi ini terlihat jelas dari mamangan *Alam Takambang Jadi Guru*. Pandangan dan pemaknaan mereka terhadap alam berimplikasi pada ajaran dan *way of life* yang kemudian dinisbahkan dalam pepatah, petiti, mamangan, petuah, dan lain sebagainya yang diserap dari bentuk, sifat, dan kehidupan alam. Didasari oleh pemaknaan terhadap filosofi alam yang dijadikan guru kemudian mereka membagi kosmos kepada dua alur pikiran; pertama, alam dan kedua rantau. Secara filosofis alam merupakan tempat bersemayam dan artikulasi semua ide, tempat tumbuh dan berkembang semua kebudayaan dan kehidupan, sementara rantau merupakan gerbong pembaharuan ide, pikiran, visi dan lain-lain. Antara alam dan rantau terjadi suatu pergumulan antara pertentangan dan perimbangan, sehingga melahirkan perubahan demi perubahan yang tak dapat dielakkan. Konsep alam dan rantau kemudian memberi arti dan corak tersendiri terhadap pembagian wilayah-wilayah Minangkabau; daerah darek dan rantau, ---suatu pembagian daerah toritorial dan batas-batasan---

De Jong (1980) memaparkan, Minangkabau asli yang oleh orang Minang disebut *darek*, terdiri dari tiga *luhak*; Luhak Tanah Data ---sekarang Kabupaten Tanah Datar---, Luhak Agam ---Kabupaten Agam---, Luhak Limo Puluah Koto ---Kabupaten Lima Puluh Kota---. Sedangkan daerah *rantau* merupakan perluasan berbentuk koloni dari setiap *luhak*. Wilayah *rantau* Luhak Tanah Data meliputi Kubuang Tigobaleh, Pesisia Barat, Pesisia Selatan dari Padang sampai Indra Pura, dan Muaro Labuah. *Rantau* Luhak Agam, dari pesisir barat, sejak dari Pariaman sampai Aia Bangih, Lubuak Sikapiang dan Pasaman. Rantau Luhak Limo Puluah Koto meliputi Bangkinang, Lambah Kampar Kiri, Kampar Kanan dan Rokan.

Mochtar Naim dalam *Merantau Pola Migrasi Suku Minangkabau* (1979) mengkategorikan alam Minangkabau terdiri dari dataran tinggi bergunung-gunung dengan tujuh buah puncak gunung berapi dari Utara ke Selatan. Dataran tinggi ini sebagian besar ditutupi oleh rimba hujan (*torrential rain forest*) dengan lembah dan ngarainya yang curam dan elevasi yang menanjak. Hamparan dataran tinggi ini sangat subur untuk persawahan dan bertanam sayur-sayuran. Inilah jantung tanah Minangkabau yang secara tradisional dinamakan dengan *luhak*. Luhak ini terdiri dari; *pertama* Luhak Tanah Datar (disekitar Batu Sangkar), *kedua*, Luhak Agam (sekitar Bukittinggi), dan *ketiga* Luhak Limo Puluah Kota (sekitar Payakumbuh). Sebelum perluasan tanah Minang ke daerah dataran rendah, setiap Luhak mempunyai tanah rantau yang bersebelahan. Luhak Agam rantaunya adalah Pasaman di sebelah Utaranya, Luhak Tanah Data, rantaunya Solok arah selatannya, dan Luhak Limo Puluah Koto, rantaunya adalah Kampar ke Timur.

Sedangkan dataran rendah sebelah pantai disebut dengan *rantau* adalah sambungan selanjutnya dari tanah air orang Minangkabau. Terbentang dari Aia Bangih di Utara sampai ke Sasak, Tiku, Pariaman, Padang, Painan, Balai Selasa, Aia Haji, dan Indrapura di selatan. Air Bangih dan Sasak sekarang termasuk Kabupaten Pasaman, Tiku termasuk Kabupaten Agam, Pariaman dan Padang termasuk Kabupaten Padang Pariaman, Painan, Balai Selasa Aia Haji dan Indrapura termasuk Kabupaten Pesisir Selatan. Dan Kabupaten Sawah Lunto Sijunjung yang dulunya merupakan bagian Tanah Datar. Jadi di Sumatera Barat punya delapan Kabupaten dan enam kotamadya dengan 543 nagari.

Dari pandangan de Jong dan Naim di atas, tersimpul dua pemaknaan dan bentuk rantau; *pertama*, rantau dengan makna ekstensi; daerah baru yang dibuka oleh orang Minang dari tiga *luhak* sebagai akibat dari penambahan penduduk dan kepentingan

ekonomi. *Kedua* rantau dalam arti koloni; daerah-daerah yang secara politis berada di bawah dan tunduk pada kekuasaan *luhak*. Daerah rantau dalam arti pertama terletak di daratan tinggi yang kemudian diistilahkan '*ikua darek kapalo rantau*' (ekor darat, kepala rantau), sedangkan daerah rantau dalam makna kedua terletak di daerah daratan rendah atau pesisir.

Konsep *Alam Minangkabau* yang secara filosofis mempunyai dua tipologi *alam* dan *rantau* dan dalam praksisnya konsep *alam* menjelma dalam bentuk *luhak* (kampung asal) sedangkan *rantau* menempati wilayah pesisir. Keduanya, *Alam-Luhak*, dan *Rantau-Daerah Pesisir* merupakan kesatuan yang integral dan tak dapat dipisah satu sama lain. Naim (1979) menjelaskan jalinan konsep *alam* dan *rantau* tak dapat dipisah, *luhak* tidak mungkin ada tanpa adanya *rantau*, sebagaimana *rantau* juga tidak akan ada tanpa adanya *luhak*.

Sebelum jauh membicarakan gambaran kehidupan masyarakat Minangkabau beserta elemen-elemen penopangnya, khususnya perjalanan nagari di Minangkabau, terlebih dahulu akan dimuzakarahkan struktur kultural dan sosial masyarakatnya, karena nagari sebagai institusi sosial, ekonomi, politik dan budaya, berhubungan erat dengan kondisi kultural dan sosial yang membentuknya. Aspek kultural dan sosial amatlah penting untuk mendeskripsikan lebih jelas tentang nagari, sebab masalah kultur adalah masalah struktur kognitif dan afektif, berhubungan dengan sistem nilai yang konseptual, sedangkan masalah sosial adalah masalah struktur hubungan antar manusia yang bersifat fisik atau perilaku. Aspek kultural merupakan sesuatu bersifat mental, dapat mempengaruhi dan mengendalikan perilaku dan perwujudan fisik tertentu, sebaliknya aspek sosial dengan segala pengkondisiannya dapat menentukan dan membentuk struktur mental manusia yang menjadi anggotanya (Faruk, 1999).

Perlu ditandaskan manakala memperbincangkan struktur kultural dan sosial masyarakat tradisional Minangkabau tidaklah mudah, karena selain kelangkaan literatur-literatur yang memberi informasi tentang itu, ---hanya saja informasi tentang struktur kultural dan sosial tradisional Minangkabau dapat diketahui merujuk pada apa yang masih berlaku dan dijalani oleh masyarakatnya, ditambah dengan informasi dari *kaba* dan *tambo* meskipun menurut para ahli histografi validitasnya masih dipertanyakan---. Juga menjadi problem ketika ada pembilahan ‘tradisional’, di mana alam Minangkabau dalam lembaran sejarahnya telah melalui beberapa tahapan perodesasi dengan karakteristik tersendiri. Apakah yang dimaksud ‘tradisional’ sebelum kolonial Belanda, atau sebelum pengaruh Islam, atau sebelum kerajaan Minangkabau di bawah kekuasaan Adityawarman dan lain-lain.

A. Struktur Kultural Tradisional Minangkabau

Orang Minangkabau secara kultural selalu menjadikan *Adat Alam Minangkabau* menjadi dasar bangunan kehidupan mereka. Adat biasanya dimaknai sebagai suatu kebiasaan setempat yang mengatur interaksi masyarakat dalam suatu komunitas. Oleh orang Minang, adat yang merupakan kompleksitas dari kebiasaan, norma-norma, kepercayaan dan etiket mempunyai arti ganda; adat berarti kumpulan kebiasaan setempat, dan adat juga dianggap sebagai *a complex structure system* masyarakat. Dalam konteks ini, adat adalah seluruh sistem nilai, dasar dari keseluruhan penilaian etis dan hukum, dan adat juga dipahami sebagai resorsis dan harapan sosial yang mewujudkan pola perilaku ideal (De Jong, 1987). Atas keyakinan terhadap adat sebagai sistem nilai, sistem norma, sistem sikap dan sistem perilaku, menuntun mereka memahami tentang hakikat kehidupan, hakikat hubungan manusia dengan alam, hakikat waktu dalam kehidupan manusia, hakikat kerja dalam

kehidupan manusia, hakikat hubungan antar individu dengan komunitas dalam masyarakat dan lain-lain. Karena demikian Adat Minangkabau yang mengacu kepada filsafat *Alam Takambang Jadi Guru* mentransformasikan prinsip-prinsip hidup bagi masyarakatnya.

Pertanyaan bagaimana memahami falsafah *Adat Alam Minangkabau* merupakan suatu yang penting, sebab bila diandaikan bahwa perilaku sosial sangat dipengaruhi oleh sikap mental, maka perwujudan fisik mengalir dari struktur kognitif dan sistem nilai yang terkonsepsi. Nasroen (1957) menjelaskan *key word* memahami konsep dasar falsafah adat Minangkabau adalah ‘perimbangan’ dan ‘pertentangan’. Artinya dalam kehidupan orang Minang, terdapat konflik antara perimbangan dan pertentangan. Mereka tidak akan pernah membiarkan atau menerima pertentangan atau konflik lenyap begitu saja, tetapi juga tidak akan menerima pertentangan-pertentangan itu berkembang ke arah penghancuran sistem sosial secara keseluruhan. Dengan pertentangan dikonsepsikan bahwa dalam kehidupan ada unsur-unsur yang berbeda atau bertentangan, namun tidak saling menegasikan, dan dalam masyarakat Minangkabau unsur-unsur yang bertentangan begitu berlapis-lapis.

Pada level paling permukaan pertentangan dalam perimbangan terlibat pada alam. Alam bagi orang Minang dipersepsi selalu terbagi menjadi empat unsur yang disebut ‘*Nan Ampek*’ (Navis, 1984). Ada matahari, ada bulan, ada bumi, dan ada bintang; ada siang, ada malam, ada pagi, dan ada petang; ada timur, ada barat, ada utara, dan ada selatan; ada api, ada tanah, ada dingin, dan ada angin. Kesemuaan unsur alam yang berbeda kadar dan perannya saling berhubungan tapi tidak mengikat; saling berbenturan, tapi tidak saling menghancurkan; saling berkelompok, tapi tidak saling menyalahkan. Semuanya hidup dalam dan dengan eksistensinya sendiri-sendiri di dalam suatu keharmonian. Pada lapisan paling

dalam, persepsi tentang waktu dimetaforsiskan dan dianalogkan oleh orang Minang dengan perkembangan sejarah. Taufik Abdullah (1977), melukiskan konsep masyarakat Minangkabau mengenai sejarah tidaklah unilineal atau eskatologis, melainkan bersifat spiral dengan perluasan lingkungan. Di dalam konsep sejarah yang bersifat spiral tersebut terdapat ketegangan antara yang berubah dengan yang permanen. Orang Minang menatap kehidupan akan selalu mengalami perubahan; *dima aia gadang, di sinan tapian barubah* (dimana air pasang, di sanalah tepian beralih), namun demikian dalam perubahan sesuai dengan dinamikanya ada sesuatu yang tetap, permanen dan tidak bisa berubah atau hilang; *indak lapuak dek hujan, indak lakang dek paneh* (tak lapuk oleh hujan, tak lekang oleh panas).

Pendek kata, dalam persepsi orang Minang, seluruh aspek kehidupan selalu berada dalam pertentangan dan keseimbangan. Pertentangan dan keseimbangan bukanlah sebuah konsep sintesis atau dialektika dan bukan juga ko-eksistensi, karena menurut Nasroen (1957) konsep sintesis mengimplikasikan kelenyapan pertentangan-pertentangan yang ada dengan munculnya sesuatu yang baru. Dan konsep ko-eksistensi, walaupun tidak melenyapkan pertentangan-pertentangan yang ada, tetapi tidak berimbang secara kekal, perimbangan dan pertentangan dalam konsep tersebut hanyalah bersifat sementara. Sedangkan konsep pertentangan-perimbangan mempunyai prinsip bahwa pertentangan-pertentangan yang ada tetap ada, dan tidak lenyap seperti sintesis, akan tetapi terhadap dan antara pertentangan-pertentangan diusahakan perimbangan.

Menjelaskan konsep perimbangan-pertentangan, Nasroen (1957) mengilustrasikan dengan kasus perkawinan. Perbedaan sifat antara seorang pria dalam perkawinan masih tetap dan tidak hilang. Perkawinan adalah suatu keadaan, suatu perimbangan antara

suami sebagai pria dan istri sebagai wanita. Dalam konteks ini tidak ditemukan sintesis, dan yang terlihat adalah bahwa sifat kepriaan seseorang dan kewanitaannya tetap dan tidak hilang.

Apakah mungkin konsep ini dapat dilaksanakan dalam kehidupan sosial?. Menurut Nasroen (1957) masyarakat yang dapat melaksanakan teori pertentangan-perimbangan adalah suatu masyarakat yang mendasarkan kehidupan pada kekuatan budi; masyarakat yang mempunyai prinsip tenggang-menenggang; masyarakat yang mengakui adanya kepentingan bersama; masyarakat yang memiliki kesadaran akan kemajemukan dan masyarakat yang berempati dengan kehidupan orang lain. Orang Minang dalam menjalankan kehidupannya senantiasa menempatkan harkat dan martabat manusia menjadi sesuatu yang berarti dan amat penting. Landasan harkat dan martabat bertopang kepada kekuatan budi, serasa, sehina-semalu, dan toleran. Menyatunya pertentangan dan perimbangan dalam adat dan masyarakat Minangkabau dapat dilihat dari ajaran adat bahwa adat itu tetap dan kekal 'tak lakang dek paneh, tak lapuak dek hujan' seperti halnya dengan alam; alam itu kekal sampai terjadinya kiamat, namun di sisi lain dibalik kekekalannya terdapat perubahan 'sakali aia gadang, sakali tapian barubah'.

Implikasi teoritis dari konsep ketegangan antara pertentangan dan perimbangan ini terkristal dalam keberadaan posisi individu dan hubungannya dengan masyarakat. Adat Minangkabau menempatkan antara individu dengan masyarakat adalah sama dengan fungsi yang berbeda. Kata petuah mereka menyebutkan; 'duduak samo randah, tagak samo tinggi', antara satu individu dengan individu lainnya kedudukan mereka sama. Dalam kesamaan itu mereka melihat terjadi perbedaan-perbedaan satu sama lain, dan perbedaan yang ada dilihat dan ditempatkan secara fungsional dan tidak membawa pada penilaian berbeda. Sama halnya dengan alam seperti air dengan basahnya, angin dengan hembusannya, api dengan

panasnya, tanah dengan padatnya, mempunyai fungsi berbeda tapi nilainya tetaplah sama, karena mereka sama dibutuhkan untuk survival kehidupan manusia (Navis, 1984). Orang Minang seringkali memetaforsiskannya dengan;

Nan buto paambuih lasuang,
Yang buta penghembus lasung
Nan pakak palapeh badia,
Yang tuli pelepas bedil
Nan lumpuah paunyi rumah,
Yang lumpuh penghuni rumah
Nan kuek pambao baban,
Yang kuat pembawa beban
Nan binguang disuruah-suruah,
Yang bingung disuruh-suruh
Nan cadiak lawan barundiang.
Yang cerdas bawa berunding

Artinya pemanfaatan dan penempatan peran seseorang dilihat dari potensi dan prestasinya, bukan dari status sosial atau kelas sosial. Walau yang satu menjadi pemimpin atau buruh, akan tetapi prinsipnya tidak lain adalah segala sesuatunya 'akan menjadi' berdasarkan pada potensi dan prestasi yang dimiliki, itu pun bukan lepas dari suatu kesatuan komunitas.

Masyarakat Minangkabau menganut sistem komunal; seorang individu dan semua individu adalah anggota masyarakat etnis dan komunitasnya. Di dalam sistem yang komunal, setiap individu dipandang adalah milik masyarakat, dan sebaliknya masyarakat itu sendiri adalah milik bersama setiap individu. Jadi sulit dibayangkan akan terjadi saling kuasa-menguasai satu sama lain, sebab mereka merasa diperlakukan sama, diberi peluang untuk mengembangkan diri, saling memiliki satu sama lain, individu didorong, dimotivasi oleh kerabat dan komunitasnya untuk menjadi orang. Mereka mengatakan *gadang dek diambak, tinggi dek dianjuang*, artinya setiap individu akan menjadi besar dan tinggi karena dibesarkan dan di

tinggikan oleh masyarakat dan komunitasnya. Oleh sebab itu seorang individu merasa berhutang budi pada masyarakat, dan mereka pada prinsipnya harus membayarnya. Hal ini mereka lakukan sepanjang hari yang lambat laun menjadi melembaga dalam diri individu bahwa masyarakat milik dan bagian penting dari dirinya yang harus dibela agar menjadi berharga seperti masyarakat lain di luar lingkungannya.

Meskipun struktur masyarakat Minangkabau berdasarkan kepada prinsip komunal, bukan berarti orang Minang penganut sistem totaliterisme. Nasroen (1957) menegaskan bahwa masyarakat Minangkabau bukanlah penganut totaliterisme yang menempatkan individu tidak memiliki kebebasan dan otonomi sama sekali dalam menentukan nasib mereka, dan juga bukan pengikut individualisme yang menempatkan individu adalah segala-galanya dalam sebuah struktur masyarakat. Orang Minang mempunyai pandangan hidup seperti yang diajarkan oleh adatnya: *rancak diawak katuju diurang, sakik diwak sakik diurang, lamak diawak suko bagi urang*. Adanya pengakuan terhadap hak dasar dari keberadaan seseorang memberikan posisi kepada individu mengekspresikan dan mewujudkan kebebasannya untuk berbuat apa yang dikehendaki. Akan tetapi juga disadari bahwa kebebasan individu sangat erat hubungannya dengan eksistensi orang lain, karena bagaimana pun seseorang individu hidup dan berkembang dalam sebuah tatanan masyarakat.

Implementasi konsep individu dan masyarakat termanifestasi dari sistem kepemilikan harta. Sebagai masyarakat matrilineal yang komunal, orang Minang tidak mengenal istilah harta-benda sebagai hak milik individu *private property*, yang ada hanya milik kaum, milik suku dan milik nagari. Akan tetapi melalui pandangan hidup *Alam Takambang Jadi Guru* prinsip kolektivitas tidak serta merta menghilangkan hak individu. Falsafah Alam Takambang Jadi Guru memberikan spirit kepada individu untuk mandiri, berjuang, berkompetisi dalam menentukan arah hidupnya. Di satu sisi, sistem

sosial masyarakat Minangkabau menandakan bahwa kepemilikan hanya ada secara komunal-kolektif, di bagian lain terdapat adanya pengakuan terhadap hak-hak individual. Dan dalam kepemilikan komunal-kolektif tersebut, individu berhak mengambil hasil untuk kepentingan survivalnya. Dengan kata lain dalam kultur orang Minang terdapat prinsip individual-kolektivisme.

Paparan di atas, makin memperjelas bagaimana orang Minang menempatkan posisi seseorang sebagai anggota individu dan anggota masyarakat. Penempatan posisi seseorang di ranah individu dan masyarakat menggambarkan adanya disparitas yang jelas antara individualisme dan totaliterisme, sekaligus memperlihatkan terdapatnya ketegangan antara pertentangan dan perimbangan dalam ranah individualisme dan totaliterisme.

B. Struktur Sosial Tradisional Minangkabau

Konstruksi kultural yang dijelaskan di atas memberi pengaruh cukup besar terhadap kehidupan orang Minang. Bias dari kondisi kultural, serta pergumulan ketegangan antara pertentangan atau konflik dan keseimbangan atau harmoni terhadap bangunan sosial masyarakat Minangkabau dapat dilihat secara jelas dalam kehidupan kemasyarakatannya. Sebelum mendiskusikan struktur kemasyarakatan beserta elemen-elemennya, terlebih dahulu akan dibicarakan sistem kekerabatan orang Minang, sebab di samping konsep pertentangan dan keseimbangan, tidak utuh pemahaman mengenai masyarakat Minangkabau jika tidak dipelajari ciri dan karakteristik sistem kekerabatan mereka.

❖ Sistem Matrilineal

Sepanjang sejarah kehidupan manusia ditemukan dan dibedakan dua bentuk susunan pola masyarakat dan kebudayaan, pertama, masyarakat yang mengikuti sistem matrilineal ---garis

keterunan ditarik melalui ibu---,. Kedua, pola yang menganut sistem kekerabatan patrilineal ---sistem yang bercorak menarik garis keturunan kepada bapak--- Kedua pola masyarakat ini tidak hanya sekedar kategorial; keduanya berbeda satu sama lain dan memiliki karakteristik tersendiri. Alisyahbana (dalam Navis, 1983) melihat bahwa masyarakat dan kebudayaan yang menganut sistem matrilineal adalah masyarakat dan kebudayaan yang telah stabil dan bersifat statis, sedangkan masyarakat berpola patrilineal lebih agresif dan dinamis, dan di dalam masyarakat yang menetap dan stabil lebih memungkinkan bangkitnya kesadaran hukum dalam mengatur diri.

Antropolog mencermati, sistem material merupakan suatu sistem sosial yang tertua jauh mendahului sistem patrilineal yang mendominasi sekarang. Bachofen (dalam Koentjaraningrat, 1987) misalnya membagi empat tahapan evolusi kelahiran suatu pola kehidupan masyarakat, pertama, promiskuitas, di mana manusia hidup sekawanan binatang berkelompok dan laki-laki dengan perempuan berhubungan secara bebas dan melahirkan keturunan tanpa ikatan. Kedua, matrilineal, yaitu suatu keadaan di mana keluarga membentuk pasangan perkawinan; seorang laki-laki atau seorang perempuan memiliki satu orang istri atau suami utama selain adanya suami atau istri lainnya.

Dalam bentuk pola ini yang memegang otoritas dan menentukan perkawinan adalah pihak perempuan. Bila sang bapak meninggal, pewarisan dilakukan menurut garis keturunan ibu, lantaran pola perkawinan poligami-poliandri menemukan kesulitan untuk menentukan siapa bapak yang sesungguhnya dari si anak, dari sinilah munculnya sistem matrilineal. Ketiga, muncul pola baru bahwa seorang laki-laki memaksakan monogami pada istrinya, di mana anak lebih jelas kedudukannya; mempunyai satu orang ayah dan satu ibu, pola ini kemudian disebut patrilineal. Keempat, parental, yaitu ketika terjadi perubahan perkawinan eksogami ke arah endogami, di

mana anak-anak senantiasa berhubungan langsung dengan anggota keluarga bapak dan ibu.

Kerangka evolusi Bachofen di atas, memperlihatkan sistem matrilineal lebih tua dari sistem patrilineal dan parental yang dikenal dewasa ini. Dalam perkembangan berikutnya sistem matrilineal sudah barang langka dan sulit ditemui di belahan jagat ini. Adalah menarik dan unik (paling tidak komentar para antropolog) bila melihat Alam Minangkabau sebagai sebuah kesatuan sosial dan budaya, ternyata sampai hari ini sistem matrilineal masih ditemukan sosoknya yang cukup ampuh, dan oleh masyarakatnya yang cukup besar sistem matrilineal masih dianut dan dijalankan yang konon (menurut tambo) sistem ini sama tuanya dengan sejarah orang Minang itu sendiri. Alisyahbana (dalam Navis, 1983) mengatakan dewasa ini hanya suku Minanglah bangsa yang menganut sistem matrilineal yang paling nyata di dunia. Hal ini dibuktikan oleh Alisyahbana dengan mengemukakan beberapa ciri; pertama, garis keturunan ditarik dari garis ibu. Kedua, anak dari saudara perempuan sangat rapat hubungannya sehingga tidak mungkin melakukan perkawinan antaranya. Ketiga, keturunan keluarga suami tidak masuk hitungan dalam keluarga. Keempat, anak-anak tinggal dan dibesarkan di rumah ibu. Kelima, suami adalah dijemput dan ia adalah orang datang dan dianggap sebagai tamu. Keenam, harta pusaka diwariskan kepada kaum perempuan.

Studi Bronislaw Malinawsky (dalam Radjab, 1969) memberi petunjuk ciri-ciri umum masyarakat matrilineal Minangkabau seperti: keturunan dihitung menurut garis ibu, suku terbentuk menurut garis ibu, tiap-tiap orang diharuskan kawin dengan orang di luar sukunya (exogamy), pembalasan dendam merupakan suatu kewajiban bagi seluruh suku, kekuasaan di dalam suku menurut teori, terletak di tangan *ibu*, tapi jarang sekali dipergunakan, sedangkan yang sebenarnya berkuasa adalah saudara laki-lakinya, dan perkawinan

bersifat *matrilokal*, yaitu suami mengunjungi rumah istrinya. Hal yang perlu menjadi catatan ialah sistem matriline di Minangkabau bukan berarti sekaligus matriarkhat. Taufik Abdullah (dalam Alfian, 1987) menandakan, sistem matrilineal di Minangkabau berarti keturunan ditarik dari ibu kepada anak perempuan dan ke anak perempuannya lagi, sedangkan kekuasaan ialah dari saudara perempuan ibu ke anak laki-laki saudara perempuan, dan dari sana ke anak laki-laki dari putri saudara perempuan yang tadi. Jadi, terdapat perbedaan esensial dalam sistem matriline orang Minang; bahwa sistem matrilineal tidak sekaligus matriarkhi, seperti layaknya sistem patrilineal yang juga sekaligus merupakan patriarkhi. Alfian dan Dewi Fortuna Anwar (1987) mengingatkan, di Minangkabau hanya berlaku sistem matrilineal ---garis keturunan ditarik dari ibu--- bukan sistem matriarkhi ---kekuasaan dan pucuk pimpinan atau otoritas politik berada pada seorang ibu tua---.

Dari perspektif di atas, dapat dijelaskan bahwa anggota dari keluarga Minangkabau sebagai berikut; ibu ibu; saudara perempuan dan laki-laki ibu ibu; saudara laki-laki dan perempuan ibu; anak laki-laki dan perempuan **Ego**; anak laki-laki dan perempuan saudara perempuan ibu; anak laki-laki dan perempuan saudara ibu ibu; anak laki-laki dan perempuan saudara perempuan **Ego**; anak laki-laki dan perempuan anak perempuan anak perempuan saudara perempuan ibu ibu (Koentjaraningrat, 1999)

Jadi garis keturunan matriline di Minangkabau menempatkan seseorang hanya dianggap sebagai keluarga berdasarkan kepada keturunan ibu. Ayah dalam hal ini bukanlah termasuk pada keluarga; posisi ayah berada di luar keluarga anak-anak dan istri, sama halnya seorang anak dari seorang laki-laki akan termasuk keluarga lain dari ayahnya, ia hanya akan menjadi suatu keluarga oleh keluarga ibunya. Dari sini terlihat, perkawinan tidaklah menciptakan keluarga inti (*nuclear family*) sebab suami atau istri masing-masing tetap menjadi

anggota dari garis keturunan mereka masing-masing. Keluarga inti yang terdiri dari bapak, ibu dan anak-anak sebagai unit tersendiri tidak ditemukan dalam struktur sosial masyarakat Minangkabau, lantaran dia selalu ternaung oleh sistem matrilinealnya yang kuat.

Oleh karenanya, istilah keluarga batih menjadi semakin kabur dalam sistem kekeluargaan Minangkabau. Artinya keluarga batih tidak menjadi kesatuan yang mutlak dalam sebuah komunitas, meskipun disadari keluarga batih cukup memegang peranan penting dalam pendidikan dan masa depan anak-anak yang tidak hanya berfungsi untuk pelanjut keturunan. Wajar kiranya mengapa seorang suami dalam keluarga tidak dapat berbuat banyak dalam keluarga istrinya, karena ia orang luar, suami hanya dianggap sebagai 'tamu' dan *urang sumando*.

Menyisiri unit terkecil kesatuan keluarga orang Minang pada prinsipnya adalah *paruik*, suatu keluarga besar yang terdiri dari ibu, saudara-saudara ibu, anak laki-laki dan anak perempuan dari saudara perempuan nenek, anak laki-laki dan anak perempuan ibu, anak laki-laki dan anak perempuan dari saudara perempuan ibu, nenek perempuan, saudara laki-laki dan saudara perempuan dari nenek perempuan, anak laki-laki dan anak perempuan dari saudara perempuan moyang, ibu nenek, saudara laki-laki dan saudara perempuan moyang, dan seterusnya sampai pada lima generasi (Anwar, 1997). Bila dalam satu *paruik* jumlah anggota bertambah, biasanya mereka membelah diri kepada unit yang lebih kecil lagi dengan mengelompokkan diri pada kesatuan *jurai*, yaitu satu keluarga dari *paruik* yang terdiri orang-orang yang hanya satu ibu saja, dan dari unit *paruik-paruik* inilah terbentuknya kesatuan *suku*.

Dalam sebagian masyarakat, ada kesatuan *kampung* yang memisahkan *paruik* dengan *suku* sebagai kesatuan kekerabatan. Dari ketiga kesatuan ini, menurut Junus (dalam Koentjaraningrat, 1999) *paruik*-lah yang betul-betul dapat dikatakan sebagai kesatuan yang

geneologis, lantaran sistem kekerabatan di Minangkabau berawal dari rumah. Ibu diberi julukan *limpapeh rumah nan gadang* sebagai lambang keturunan. Anak hanya bersuku kepada ibunya, sedangkan suku itu terbentuk dan diakui dengan adanya pertalian darah (keturunan) dari orang yang sama-sama dikandung oleh satu ibu (beribu kepada ibu yang sama). Atas dasar itulah mungkin mengapa di Minangkabau orang dilarang kawin dalam satu suku.

Ibu juga mendapat gelar *umbun puruik*, yaitu yang menguasai seluk beluk harta dan pusaka keturunan. Kaum laki-laki mendapat gelar *tungganai*, yaitu pemegang gelar dan pelaksana kehidupan sehari-hari. Kepentingan suatu keluarga diurus oleh seorang laki-laki dewasa dari keluarga itu yang bertindak sebagai *niniak mamak* bagi keluarga. Istilah *mamak* berarti saudara laki-laki ibu yang memang dipundak *mamak* terletak tanggungjawab untuk memperhatikan kelangsungan keluarga. Jadi, terlihat adanya pembagian kekuasaan antara laki-laki dan perempuan; *bundo* (ibu yang melambangkan perempuan) memegang kekuasaan ekonomi dan masalah internal keluarga, sedangkan *mamak* pemegang otoritas kekuasaan politik dan masalah yang berkaitan dengan eksternal.

❖ Sistem Kemasyarakatan

Pola kekerabatan matrilineal di atas, bertali temali dengan terbentuknya struktur kemasyarakatan orang Minang. Telah ditasrihkan, dalam kekerabatan matriline masyarakat Minangkabau, unit keluarga terkecil yang terpenting adalah *paruik* dan di atasnya ada *kampung* dan *suku*. *Suku* atau *matriclan* adalah unit utama dari struktur sosial masyarakat Minangkabau, betapa pentingnya arti sebuah suku bagi kehidupan masyarakat Minangkabau sehingga ia ditempatkan menjadi suatu *absolute self identity*, penentu bagi eksistensi apakah seseorang dianggap orang Minang atau tidak. Artinya, seseorang tidak dapat dipandang sebagai orang Minang, jika ia tidak mempunyai suku.

Istilah suku dalam bahasa Minangkabau acap diterjemahkan sebagai *clan* (dalam bahasa Inggris) atau *stam* (bahasa Belanda). Namun pengertian itu tidaklah menggambarkan pengertian azazi dari istilah suku sebagai kelompok berdasarkan ikatan darah dari pihak ibu. Suku juga bukan sama dengan pengertian *marga* bagi etnis Batak yang dipahami sebagai pengelompokan berdasarkan kampung atau daerah asal yang berarti mengandung pengertian wilayah. Suku berdasarkan pengelompokan ikatan darah dari pihak ibu mengandung pengertian geneologis (Mansoer, 1970). Suku lebih bersifat exsogamis, kecuali bila tidak dapat ditelusuri lagi hubungan keluarga antara dua buah suku yang senama, tetapi terdapat di *kampung* yang berlainan. Lantaran orang dari suku yang sama biasanya menempati lokasi yang sama, maka suku bisa berarti geneologis dan teritorial. Berbeda dengan *kampung*, tanpa dikaitkan ke salah satu suku tertentu, maka *kampung* hanyalah bersifat teritorial semata (Naim, 1979). Masing-masing suku biasanya terdiri dari beberapa *paruik* yang dikepalai oleh *kapalo paruik* atau *tungganai*. Sedangkan *paruik* dapat dibagi lagi ke dalam *jurai*, dan *jurai* terbagi ke dalam *samande*.

Disadari bahwa klasifikasi suku ke dalam berbagai tingkat garis keturunan (*lineage*), akan ditemukan perbedaan dari satu daerah ke daerah lainnya. de Jong seperti dinukilkan Naim, (1979) mengakuinya bahwa *jurai* adalah istilah yang kabur yang mungkin menunjukkan persamaan *consaguinealitas* saja atau pertalian kelompok di bawah atau di atas tingkat *paruik*. Begitu juga dengan *samande* sangatlah sulit untuk melihat sebagai unit yang berdiri sendiri, karena dua atau tiga *samande* bisa saja sama-sama mendiami satu rumah, dan sama-sama memiliki harta benda bersama. Dan dalam hal-hal yang menyangkut persoalan *life cycle* anggota *samande* tidak dapat menyelesaikan sendiri, melainkan harus berpusat pada *paruik*.

Selain *paruik*, *kampuang* dan *suku* dalam masyarakat Minangkabau tidak dikenal organisasi adat lainnya. Masalah-masalah yang menyangkut dengan aturan pemerintahan dan perihal yang berhubungan dengan administrasi kemasyarakatan dipegang dan disalurkan oleh dan melalui *penghulu*, apakah itu *penghulu suku*, *penghulu andiko* atau *penghulu nagari*. Penghulu pada prinsipnya dipilih, meski terdapat adanya perbedaan dari suku-suku tertentu, ini sangat erat hubungannya dengan *political traditional system* (kelarasan). Di Minangkabau terdapat dua sistem kepemimpinan, pertama sistem Lareh Koto Piliang, di arsitekturi oleh Dt. Katumanggungan. Kedua sistem Kelarasan Bodi Caniago, dipelopori oleh Dt. Parpatiah Nan Sabatang. Oleh Lareh Koto Piliang, mekanisme pengangkatan penghulu berdasarkan keturunan, agak lebih aristokrasi, sementara Lareh Bodi Caniago, mekanisme pengangkatan penghulu melalui pemilihan. Walaupun kedua sistem ini berbeda yang satu cenderung aristokrasi dan yang lain demokratis, tetapi keduanya dalam pengambilan keputusan sama-sama berdasarkan musyawarah-mufakat oleh masing-masing unit yang terkait.

Menggambarkan lebih utuh bagaimana susunan masyarakat mulai dari unit yang terkecil sampai pada level yang lebih luas mode orang Minangkabau dapat dilihat dari ajaran adatnya (Nasroen, 1957);

Luhak nan bapangulu
Luhak mempunyai penghulu
Rantau nan barajo
Rantau mempunyai raja
Kampuang nan batuo
Kampung mempunyai ketua
Rumah nan batungganai
Rumah mempunyai kepala
Kamanakan barajo ka mamak
Kemenakan beraja kepada mamak
Mamak barajo ka pangulu
Mamak beraja ke penghulu

Pada bagian lain juga dijelaskan;

Rang gadih bakarek kuku
Anak perawan memotong kuku
Di karek jo pisau sirauik
Di potong dengan pisau seraut
Pangarek batuang tuonyo
Pemotong bambu yang tua
Batuang tuo elok ka lantai
Bambu tua baik untuk lantai
Nagari ba kaampek suku
Nagari mempunyai empat suku
Dalam suku babuah paruik
Dalam suku mempunyai buah perut
Kampung ado tuonyo
Kampung ada ketuanya
Rumah batungganai
Rumah ada kepalanya
Mancampak sambia ka hulu
Membuang sambil kehulu
Kanai pantau dek manjalo
Kenalah pantau oleh jala
Adat luhak bapangulu
Adat Luhak mempunyai penghulu
Kok rantau bari barajo
Jika Rantau diberi raja

Fatwa adat Minangkabau di atas menjelaskan adanya tingkatan struktur yang jelas mulai dari unit yang terkecil sampai pada unit yang terbesar, sekaligus juga memperlihatkan pertautan antara kesatuan teritorial dengan kesatuan geneologis. Alam Minangkabau secara teritorial di bangun atas dua wilayah darat dan pesisir. Wilayah *darek* begitu orang Minang menyebutnya ---seperti telah diuraikan di atas--- adalah wilayah inti Minangkabau yang terdiri dari tiga *Luhak*; Luhak Tanah Data, Luhak Agam dan Luhak Limo Puluah Koto. Wilayah *darek* dengan ketiga luhaknya yang telah membentuk kesatuan teritorial dan sosial, dipertentangkan dengan wilayah

lainnya yang disebut dengan *rantau*, yaitu wilayah pesisir. Makna *rantau* secara terbatas senyatanya hanya diterapkan pada wilayah Padang Panjang yang membentang di sepanjang pantai barat. Dalam makna yang lebih luas wilayah *rantau* berarti seluruh bagian depan dari alam Minangkabau, seperti Lubuak Sikapiang, Rao di bagian utara; Rokan, Tapung, Siak, Kampar, Kuantan, Indragiri, Batanghari, dan juga Kerinci yang membentang sepanjang pantai timur, dari barat ke selatan (de Jong, 1980)

Masing-masing wilayah, baik *luhak* maupun *rantau* dipimpin oleh pemerintah tersendiri, *luhak* dipimpin oleh penghulu, dan *rantau* dipimpin oleh *raja*; *Luhak nan bapangulu*, *rantau nan barajo*. Walau *luhak* dipimpin oleh penghulu, akan tetapi dalam pengertian tradisional struktur *luhak* sangatlah amorfik, dan tidak pernah menjadi unit politik. *Luhak* hanya mempunyai arti dalam makna keturunan; bahwa masing-masing secara mitologis berasal dari moyang yang sama, sedangkan organisasi politik dan sosial tertinggi dalam struktur masyarakat Minangkabau adalah nagari yang terdiri dari beberapa kampung yang berdekatan (Naim, 1979).

Dalam masyarakat tradisional Minangkabau tidak ditemukan kekuasaan supra nagari yang mempunyai kekuasaan real, meskipun orang Minang mengenal istilah kerajaan yang berpusat di Pagaruyuang, akan tetapi kekuasaannya tidak real; kerajaan tidak lebih hanya merupakan simbol pemersatu dari nagari-nagari yang terpencar-pencar. Tiap nagari diperintah oleh sebuah *dewan penghulu* yang dinamakan *Karapatan Penghulu* dan diketuai oleh seorang *primus inter pares* yang dipilih di antara mereka (Naim 1979:64). Itulah makna *luhak ba pangulu* di mana yang berkuasa dalam nagari adalah penghulu, dan penghulu itu sendiri bukanlah mewakili raja akan tetapi mereka mewakili rakyat di nagari itu sendiri. Sementara nagari di *rantau* dalam arti wilayah koloni; *rantau nan barajo*, diperintah oleh raja (kuasa raja) yang diangkat

oleh kerajaan. Penguasa itu dijabat secara turun temurun menurut stelsel patrilineal dengan gelar jabatan yang sesuai dengan langgam tradisional yang telah ada di tempat itu seperti, *Rangkayo, Tan Tuan* di wilayah pantai timur, dan *Rang Gadang, Bagindo*, di wilayah pantai barat (Navis, 1986).

C. Nagari Basis Pelembagaan Sosial Politik

Nagari adalah satuan teritorial berada di bawah luhak, yang menurut de Jong (1980) merupakan satuan yang di dalamnya sistem sosial paling tampak berfungsi. Di bawah nagari terdapat satuan teritorial *rumah gadang* tempat di mana lahir dan berkembangnya kesatuan *paruik* dan *jurai*. *Rumah gadang* sebagai simbol kehadiran keluarga *paruik* dan *jurai* sebagai pusat kehidupan dan kerukunan dan merawat keluarga. Agaknya belumlah mencukupi pemahaman tentang masyarakat dan kebudayaan Minangkabau, jika pembahasan hanya terfokus pada masalah teritorial tanpa melihat persilangan antara satuan geneologis masyarakat yang mendiaminya. Penjelasan terdahulu menunjukkan bahwa satuan geneologis terkecil masyarakat Minangkabau adalah *samande* atau *jurai*, yang terdiri dari seorang ibu dengan anak-anak dan saudara-saudara laki-lakinya. Tingkatan di atas *samande* adalah *paruik* atau *kaum* yang terdiri dari sekurang-kurangnya dari tiga generasi keturunan matrilineal yang hidup dalam waktu bersamaan. *Suku* merupakan kesatuan geneologis di atas *paruik* yang terdiri dari beberapa *paruik* yang saling berhubungan. Satuan geneologis tersebut menjadi satuan sosial pada tingkat yang lebih tinggi yaitu *nagari*. Nagari dianggap sebagai satuan sosial lantaran di dalam nagari itu sendiri terdapat sistem yang utuh dan padu; adanya lembaga pemerintahan, lembaga keagamaan, lembaga keamanan, lembaga ekonomi, lembaga peradilan dan lain sebagainya.

Satuan geneologis dan sosial di atas mempunyai pemimpin-pemimpin yang berdiri sendiri. *Samande* dipimpin oleh *mamak*

tertua (saudara laki-laki ibu) yang berada dalam kesatuan *samande*, *paruik* dipimpin oleh *mamak* tertua dari kesatuan *paruik* yang disebut *penghulu andiko*. *Suku* dipimpin *kepala paruik* tertua yang disebut dengan *panghulu suku*, dan *nagari* dipimpin oleh *penghulu kaampepek* atau *penghulu pucuak* (de Jong, 1980). Apa yang disinggung di bagian awal mengenai pertentangan dan perimbangan menjadi nyata terlihat dalam struktur sosial masyarakat Minangkabau. Persilangan antara sistem kultural dan sosial dengan kesatuan teritorial seperti tergambar di atas, telah membuat orang Minang berada terus menerus dalam kecenderungan pertentangan dan perimbangan. Keseragaman satuan teritorial menuntut adanya keseimbangan dan harmoni, sementara kemajemukan penghuninya melahirkan kecenderungan adanya konflik, persaingan yang terus menerus (Faruk, 1999).

Di nagari sendiri, karena suku ---minimal empat suku--- merupakan komponen terbentuknya nagari dimungkinkan terjadi persaingan dan konflik antar suku yang sama derajatnya. *Duduak samo randah, tagak samo tinggi* memberikan arti bahwa suku-suku dalam masyarakat Minangkabau bersifat sederajat, yang satu tidak mau direndahkan atau merasa inferior dari yang lain. Karena persaingan biasanya cenderung melahirkan disharmoni terus menerus, dan untuk menghindari dari kehancuran, masyarakat Minangkabau menciptakan hukum dan ikatan yang mengikat setiap individu dengan sistem kekerabatan dan ekonomi komunal berdasarkan sistem matrilineal serta sistem perkawinan antar suku dengan cara eksogami (Navis, 1984). Di sinilah dapat dipahami bahwa oleh orang Minang konflik dan harmoni menjadi suatu yang amat penting artinya bagi kehidupan mereka.

Menutup muzakarah pada bagian ini, ada baiknya dijelaskan proses terbentuk sebuah nagari beserta prasyarat yang harus dimiliki oleh suatu nagari dapat dikatakan nagari. Sebelum terbentuk nagari

yang lebih awal adanya adalah *taratak*, berarti *tatak* (membuat), yaitu tempat kediaman yang letaknya jauh terpencil dari *kampung* atau nagari. *Tatarak* merupakan sebuah pemukiman yang baru di tempati oleh orang. Kemudian bila suatu tempat baru atau *taratak* penghuninya sudah semakin bertambah, maka *taratak* akan berubah menjadi *dusun*. Perbedaan antara *taratak* dengan *dusun* dapat dilihat dari jumlah suku yang ada; bagi *taratak* hanya punya suku kurang dari tiga, sementara *dusun* sukunya sudah mencukupi tiga. Berikutnya *dusun* akan berkembang menjadi *koto*, yaitu daerah pusat yang kemudian menjadi *nagari*. Proses pertumbuhan evolusi tersebut dilukiskan dalam pepatah (LKAAM, 1987);

Taratak mulo dibuek,
Taratak mula dibuat
Sudah taratak manjadi dusun,
Sesudah tatarak menjadi dusun
Sudah dusun manjadi koto,
Sesudah dusun menjadi koto
Sudah koto manjadi nagari
Sesudah koto menjadi nagari

Sesungguhnya kepemimpinan nagari berawal dari kepemimpinan geneologis, kemudian berkembang menjadi kepemimpinan teritorial. Dari proses terbentuk nagari dari *taratak*, menjadi *dusun*, dusun menjadi *koto*, dan koto menjadi *nagari* menunjukkan adanya pembagian wilayah dan sistem pemerintahan nagari. Pembagian wilayah tersebut teraktualisasi ke dalam *jorong* (dalam istilah lain koto), *kampung* (bagian dari jorong) dan *taratak*. Namun demikian bukan berarti pembagian wilayah ini, pola kepemimpinan geneologis hilang sama sekali, karena *jorong* dan *kampung* terbentuk atas dasar konsentrasi pemukiman penduduk yang di dalamnya terdapat komunitas yang memiliki hubungan darah. Komunitas ini hidup bersama dengan komunitas lain di atas prinsip kesetaraan hak dan kewajiban politis. Di setiap masing-masing komunitas dipimpin oleh *tungganai*, *penghulu andiko*, *penghulu payuang*, dan *penghulu*

kaampek suku (Chatra, 1999:24). Kesadaran terhadap nilai dan prinsip kesetaraan, akhirnya setiap *orong* memerlukan pemerintahan tersendiri di bawah sebuah dewan permufakatan tingkat *orong* (rapek orong) yang dipimpin oleh Kapalo Orong.

Akan halnya hubungan nagari dengan unit lainnya seperti *orong*, *kampung*, *suku* dan *paruik* secara jelas dapat dilihat; bahwa nagari dengan orong merupakan hubungan struktural teritorial, artinya orong merupakan kepanjangan wilayah administrasi dari nagari. Sedangkan nagari berhubungan dekat dengan *kampung*, dan tidak ada kaitan yang erat dengan nagari, sebab *kampung-kampung* yang kelihatannya wilayah teritorial dari kesatuan sebuah suku tertentu yang bersifat geneologis, dan dalam wilayah administrasi, ia berada dalam teritorial orong. Sedangkan hubungan nagari dengan suku sudah amat jelas bahwa di antara sekian syarat untuk membuat nagari harus ada empat suku. Jadi dapat dikatakan bahwa nagari itu merupakan kesatuan unit sosial yang berciri geneologis dan punya wilayah teritorial.

Dapatnya sebuah nagari dikatakan nagari pada awalnya menurut L.C. Westenek (dalam Asnan, 2000) bila telah memenuhi beberapa persyaratan sebagai berikut;

Basawah baladang
Bersawah berladang
Bataratak bapanyabungan
Berteratak berpenyabungan
Badusun bagalanggan
Berdusun bergelanggan
Baitiak baayam
Beritik berayam
Bakabau bakambang
Berkerbau berkambang
Bakorong bakampung
Berkorong berkampung
Baradaik balimbago
Beradat berlembaga

Bataratak bakapalo koto
Berteratak berkepala koto

Kemudian seiring dengan perkembangan zaman, maka syarat di atas ditambah dengan;

Babalai bamusajik
Berbalai bermasjid
Balabuah batapian
Berlabuh bertepian
Batapian batampekan mandi
Bertepian bertempat mandi

Persyaratan fisik pendirian nagari yang disebut di atas dalam ketentuan adat dijelaskan (Navis, 1986);

Babalai, Babumasajik
Berbalai, bermasjid
Basuku Banagari
bersuku, bernagari
Bakorong Bakampung
berkorong, berkampung
Balabuah Batapian
berlabuh, bertepian
Bahuma Baladang
berhuma, berladang
Bahuma Babendang
berhuma, berbendang
Bahalaman Bapamedan
berhalaman, berpemadan
Bapandam Bapusaro
berpendam, berpusara

Babalai, bamusajik, maksudnya mempunyai *balai* adat atau balairung sebagai tempat mengatur pemerintahan nagari, dan masjid sebagai tempat beribadah. *Basuku Banagari*, maksudnya adalah bahwa dalam nagari mesti ada minimal empat suku yang berbeda. *Bakorong bakampung* artinya setiap nagari haruslah mempunyai wilayah pusat dan wilayah pinggir. Maksud *bahuma baladang*

ialah bahwa dalam nagari mesti mempunyai sistem keamanan dan produksi. *Balabuh-batapian*, artinya nagari harus mempunyai sistem transportasi dan perdagangan. *Bahuma babendang*, artinya mempunyai wilayah pertanian dan harta benda yang menjadi resorsis kehidupan. *Bahalaman, bapamadan* maksudnya ialah mempunyai sistem yang mengatur hubungan sosial dalam masyarakat, dan *bapandam bapusaro* adalah bahwa dalam nagari harus mempunyai wilayah dan sistem pemakaman. ❁

Bagian Dua

MENDISKUSIKAN NAGARI DALAM HORIZON DEMOKRASI

Hamparan Nagari sebagai unit budaya terkecil di belahan nusantara ini merupakan lambang mikrokosmik dari sebuah tatanan makrokosmik yang lebih luas. Kesatuan geneologis dan teritorial yang di dalamnya terdapat prinsip-prinsip; musyawarah, pluralisme, empowerment, egalitarian, kemandirian dan kebersamaan adalah simbol sistem sosio-budaya, politik dan ekonomi masyarakatnya. Itulah 'republik mini nagari' dalam lingkungan konfederasi pemerintahan Minangkabau, yang menjadi cikal bakal tumbuhnya demokrasi, paling tidak menurut Mochtar Naim (1990) dan Fakhri Ali (1996)

Mendiskusikan demokrasi bukanlah suatu hal yang mudah, segampang memahami penggalan kata *demos* (rakyat) dan *kratos* (pemerintahan). Masalahnya adalah siapa yang dimaksud dengan rakyat,? bagaimana bentuknya pemerintahan ditangan rakyat,?. Pun, pemahaman tentang demokrasi bukanlah sesuatu yang tunggal; ada 'Demokrasi Liberal', 'Demokrasi Sosial', 'Demokrasi Terpimpin', 'Demokrasi Pancasila', dan lain sebagainya. Dengan demikian, demokrasi lebih bersifat entitas yang memiliki multi makna tergantung bagaimana orang memahami dan menginterpretasikan apa itu demokrasi.

A. Diskursus Tentang Demokrasi

Demokrasi; 'pemerintahan dari rakyat' telah dikonsumsi secara masif oleh banyak orang; mulai dari penguasa, politikus,

pengusaha, akademisi, mahasiswa, artis, pedagang asongan, petani, buruh, pengamen, anak jalanan sampai-sampai teroris, perampok, waria, pekerja seks komersial sekali pun, demokrasi menjadi buah bibir dan merupakan idiom yang mengkultural dalam keseharian hidup mereka. Seolah demokrasi bukan lagi semata sebuah ideologi politik, melainkan telah berubah menjadi *'self-identity'* dan *'secret canopy'* dalam membentengi dan mengukuhkan eksistensi kedirian mereka masing-masing. Ada apa sebenarnya dengan demokrasi; mengapa dalam setiap wacana politik demokrasi selalu menjadi fokus utamanya?. Argumen sederhana dapat disuguhkan adalah karena demokrasi diyakini dan dipercayai oleh publik bahwa sistem demokrasi akan lebih menjamin dan membawa kemashlahatan dalam keberlangsungan kehidupan manusia.

Secara teoritis Robert Alan Dahl dalam *'On Democracy'* (1998) mencoba memberi jawaban; *pertama*, demokrasi dapat menghindari dan mencegah kekuasaan tirani. *Kedua*, demokrasi mampu menjamin sejumlah hak asasi bagi warga negara yang tidak diberikan oleh sistem selain demokrasi. *Ketiga*, demokrasi dapat menjamin kebebasan pribadi yang lebih luas bagi warga negaranya. *Keempat*, demokrasi dapat membantu orang-orang dalam melindungi kepentingannya. *Kelima*, demokrasi memberikan kesempatan sebesar-besarnya kepada orang untuk menggunakan kebebasan menentukan nasibnya sendiri. *Keenam*, demokrasi memberikan kesempatan sebesar-besarnya untuk menjalankan tanggungjawab moral. *Ketujuh*, demokrasi dapat membantu perkembangan manusia lebih total. *Kedelapan*, demokrasi dapat membantu perkembangan kadar persamaan politik yang relatif tinggi.

Disadari memang bahwa demokrasi bukanlah satu-satunya harga mati yang menjamin kehidupan kemanusiaan, dan demokrasi pun juga membawa resiko tersendiri seperti kritik Plato dan diikuti oleh Aristoteles. Plato (dalam Sorensen, 1993) mengkritik

demokrasi berhubungan dengan pemerintahan yang didominasi oleh mayoritas kaum miskin; rakyat dapat melakukan apa pun yang mereka inginkan; tidak ada penghormatan terhadap otoritas dalam keluarga, sekolah, atau tempat lainnya, sehingga Plato menyimpulkan demokrasi akan menyebabkan hukum tidak akan dihormati, karena hal itu merupakan serangan terhadap kebebasan rakyat. Situasi ini lanjut Plato akan menimbulkan anarkhi, tidak adanya otoritas politik akan menimbulkan kekacauan dan memberi ruang timbulnya tirani. Hal senada juga dikatakan oleh Machiavelli (dalam J.H. Rapar, 1991) bahwa monarkhi mudah menjadi tirani, aristokrasi mudah menjadi oligarki, dan demokrasi mudah berubah menjadi anarkhi.

Satu hal yang tak dapat dihindari ketika membicarakan demokrasi secara reflektif akan dihadapkan dengan istilah-istilah otoritarianisme, totalitarianisme, tirani dan depotisme. Mengapa demikian?, karena demokrasi sangat menjunjung tinggi dan memberikan penghargaan kepada rakyat. Oleh demokrasi rakyat merupakan kata kuncinya dan pusat seluruh kebijakan, sedangkan istilah-istilah yang dihadapkan dengan demokrasi menempatkan penguasa sebagai *meinstreamnya*, di mana penguasa adalah segala-galanya dalam menentukan kebijakan. Apa sebenarnya makna demokrasi sebagai ‘pemerintahan di tangan rakyat’?.

Georg Sorensen (1993) mengintrodusir pemikiran Joseph Schumpeter dan David Held bahwa ada dua pengertian tentang demokrasi; demokrasi dalam pengertian sempit dan demokrasi dalam pengertian komprehensif. Demokrasi dalam pengertian pertama diwakili Schumpeter yang melihat demokrasi sebagai sebuah metode politik; sebuah mekanisme memilih pemimpin politik. Sebagai sebuah metode, demokrasi dipersepsi oleh Schumpeter merupakan prosedur penataan kelembagaan untuk sampai pada keputusan politik, di mana individu meraih kekuasaan untuk

mengambil keputusan melalui perjuangan kompetitif untuk meraih suara. Menurut Sorensen (1993) dalam demokrasi warga negara diberi kesempatan untuk memilih salah satu di antara pemimpin-pemimpin politik yang bersaing meraih suara. Di antara pemilihan, keputusan dibuat oleh politisi. Pada pemilihan berikutnya warga negara dapat mengganti wakil yang mereka pilih sebelumnya. Jadi demokrasi adalah kemampuan untuk memilih di antara pemimpin-pemimpin politik pada masa pemilihan.

Held memberikan pengertian demokrasi lebih luas dan komprehensif dari Schumpeter. Setiap orang kata Held, seharusnya bebas dan setara dalam menentukan kondisi kehidupannya; mereka harus memperoleh hak yang sama dalam suatu kerangka pikir yang menghasilkan dan membatasi peluang yang tersedia untuk mereka, asalkan menyebarkan kerangka pikir ini untuk meniadakan hak-hak orang lain. Adanya '*democratic autonomy*' (otonomi demokrasi) istilah Held membutuhkan akuntabilitas *state* dalam derajat yang tinggi dan suatu penataan kembali *civil society*. Otonomi demokrasi juga membutuhkan pernyataan hak-hak manusia di luar hak memilih; memberi kesempatan yang sama berpartisipasi dan menemukan preferensi pribadi dan pengawasan akhir oleh warga negara terhadap agenda politik, termasuk hak-hak sosial dan ekonomi untuk memastikan bahwa tersedianya sumber daya yang cukup bagi otonomi demokrasi. Bagi Held (dalam Sorensen, 1993), tanpa hak-hak ekonomi dan sosial yang kuat, hak-hak yang berhubungan dengan negara tidak dapat diperoleh sepenuhnya; dan tanpa hak-hak negara, wujud baru ketimpangan kekuasaan, kesejahteraan dan status secara sistematis akan mengacaukan implementasi kebebasan sosial ekonomi.

Oleh Robert Alan Dahl (1992) demokrasi dipahami sebagai suatu sistem politik, di mana para anggotanya saling memandang antara yang satu dengan yang lain sebagai orang-orang yang sama-

sama dipandang dari segi politik. Mereka ini secara bersama-sama berdaulat dan memiliki segala kemampuan sumber daya, dan lembaga-lembaga yang mereka perlukan untuk menentukan diri mereka sendiri. Sebagai suatu sistem politik Dahl menunjukkan ciri-ciri tatanan politik yang demokratis; *pertama* adanya akuntabilitas. Penguasa yang dipilih oleh rakyat harus mempertanggungjawabkan kebijakan yang hendak dan telah diambilnya kepada rakyat. *Kedua*, adanya rotasi kekuasaan; dalam demokrasi harus ada peluang terjadinya pergantian kekuasaan secara damai dan teratur. *Ketiga*, adanya rekrutmen politik secara terbuka; setiap orang mempunyai peluang dan diberi kesempatan untuk mengisi jabatan politik yang dipilih oleh rakyat melalui kompetisi yang sehat, jujur dan adil. *Keempat*, adanya pemilihan umum; setiap orang yang sudah dewasa mempunyai hak untuk memilih dan dipilih serta bebas menggunakan hak sesuai dengan kehendaknya tanpa paksaan. *Kelima*, setiap orang menikmati hak-hak dasarnya secara bebas, termasuk di dalamnya, hak menyatakan pendapat, hak berkumpul dan berserikat, dan hak menerima dan menikmati informasi atau pres yang bebas (Gaffar, 1999).

Dalam wacana ilmu politik, ada dua pemikiran yang berkembang tentang demokrasi, *pertama*, pemikiran klasik-normatif (teori normatif), di mana demokrasi dimaknai sebagai suatu tujuan. Hal ini berkenaan dengan konsep bagaimana demokrasi seharusnya diterapkan dalam suatu negara. Misalnya dalam konteks Indonesia demokrasi sebagai sebuah tujuan tertuang dalam pasal 1-2, pasal 28, UUD 1945 bahwa 'kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Pasal 28 UUD 1945, kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan ... Pasal 29 ayat 2 UUD '45, bahwa negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agama dan kepercayaan *Kedua*, kontemporer-empirik (teori empirik), di mana

demokrasi dilihat sebagai suatu label politik. Demokrasi dalam artian ini berkenaan dengan deskripsi bagaimana makna demokrasi diwujudkan dalam realitas kehidupan politik. Artinya demokrasi dalam tataran empirik menjelaskan: apakah dalam suatu sistem politik, pemerintah memberikan ruang gerak yang cukup bagi rakyatnya untuk berpartisipasi dalam memformulasikan preferensi-preferensi politik mereka melalui organisasi politik. Dan sejauhmana kompetisi antara para pemimpin dilakukan secara teratur untuk mengisi jabatan politik.

Pemikiran klasik-normatif memahami demokrasi pada aras ide-ide dan norma-norma secara substansial. Demokrasi dalam pendekatan normatif umumnya didefinisikan melalui terma-terma 'kehendak rakyat' sebagai sumber atau alat untuk mencapai tujuan kebaikan bersama seperti yang dijelaskan oleh Giovanni Sartori (1987) dan Robert A. Dahl, (1992). Di sini, demokrasi dimaknai dan diukur secara mekanistik dengan memasukkan dimensi-dimensi dari luar ilmu politik, seperti, dimensi sosial, ekonomi, dan budaya. Lebih jauh demokrasi normatif mempertahankan elemen konstitusi dengan gagasan *rule of law* guna mengatur prosedur kelembagaan, hak dan kewajiban rakyat, serta membatasi penggunaan kekuasaan sehingga tetap berkuasa atas dasar kedaulatan rakyat.

Dalam perspektif ini, demokrasi berlangsung pada tingkat prosedural kelembagaan, dan sekaligus harus secara substantif ditopang oleh budaya demokratis yang berakar pada masyarakat. Hendy B. Mayo (1960) melihat budaya demokratis meliputi; penyelesaian konflik dengan cara damai dan melembaga, jaminan atas terselenggaranya perubahan secara damai dalam suatu masyarakat yang berubah, pembatasan penggunaan kekuasaan secara minimal, hubungan sosial yang bersifat egaliter tanpa hierarkhi yang ketat, mengakui dan menganggap wajar adanya kemajemukan, toleran terhadap perbedaan pendapat, menjunjung tinggi sikap kompromi

dan akomodatif, dan bersedia mengakui kekalahan. Oleh sebab itu, tanpa fondasi budaya tersebut suatu masyarakat tidak dapat dikatakan secara penuh demokratis.

Berbeda dengan paradigma klasik-normatif, pemikiran kontemporer-empirik melihat demokrasi pada tataran kondisi yang terjadi dalam kehidupan empirik. Pendekatan empirik mengembangkan teori demokrasi sebagai prosedur kelembagaan untuk mencapai keputusan politik yang di dalamnya individu memperoleh kekuasaan membuat kebijakan melalui perjuangan kompetitif dan langsung memperoleh suara rakyat. Oleh sebab itu, demokrasi empirik menolak gagasan 'kehendak semua rakyat' atau 'pemerintahan oleh rakyat' karena dianggap sesuatu yang utopis dan tidak mungkin tercapai. Pendekatan empirik menawarkan alternatif bahwa demokrasi adalah 'pemerintahan politis'. Dengan kata lain, demokrasi empirik melihat demokrasi sangat minimalis dan bersifat empiris, lebih melihat pada kenyataan yang ada, deskriptif, institusional dan prosedural. Pemikiran ini muncul dari gagasan Joseph Scumpeter, (1947) *Capitalism, Sosialism and Democracy*, dan pada perkembangan berikutnya diikuti oleh Robert A. Dahl, dan lain-lain. Dahl (1998) misalnya, karena meyakini bahwa demokrasi tidak mungkin secara sempurna diterapkan dalam suatu negara, dia mengganti istilah demokrasi dengan poliarkhi. Dan untuk menjamin bekerjanya dengan baik maksud poliarkhi, menurut Dahl (1971) rakyat harus diberi kesempatan; merumuskan preferensi atau kepentingan sendiri, memberitahukan preferensinya itu kepada sesama warga negara dan pemerintah melalui tindakan individual maupun kolektif, mengusahakan agar kepentingan itu dipertimbangkan secara setara dalam proses pembentukan keputusan pemerintah.

Terlepas dari dua mainstream pemikiran di atas, jika dilihat dari perspektif budaya, demokrasi bukanlah kata benda, melainkan lebih

merupakan kata kerja yang berarti sebagai proses demokratisasi. Oleh karenanya, amatlah penting memahami mengapa sebagai proses, demokrasi harus diwujudkan dalam realitas kehidupan sebagai cara hidup, *way of life*. Tolak ukur untuk melihat cara hidup demokratis, Nurcholis Madjid dalam *Cendiekia dan Religiusitas Masyarakat* (2000) mencatat beberapa prinsip dengan mengacu pada pengalaman negara-negara yang tingkat intensitas demokratisnya tinggi; *pertama*, kesadaran akan kemajemukan, *kedua*, prinsip musyawarah, *ketiga*, prinsip cara haruslah sejalan dengan tujuan. *keempat*, prinsip permufakatan yang jujur. *Kelima*, prinsip pemenuhan kehidupan ekonomi dan perencanaan sosial budaya. *Keenam*, prinsip kebebasan nurani. *Ketujuh*, prinsip perlunya pendidikan demokrasi.

Namun yang perlu diperhatikan adalah apa yang diisyaratkan oleh Hatta (1976), bahwa dasar demokrasi adalah hak rakyat untuk menentukan nasibnya tidak hanya ada pada pucuk pemerintahan negeri, melainkan juga pada tiap tempat, di kota, di desa, dan di daerah,... dengan keadaan yang demikian, maka tiap-tiap bagian atau golongan rakyat mendapat otonomi (membuat dan menjalankan peraturan-peraturan sendiri) dan *zelfbestuur* (menjalankan perarutan-peraturan yang dibuat dewan yang lebih tinggi).keadaan yang seperti itu penting sekali, karena keperluan tiap-tiap tempat dalam suatu negeri tidak sama, melainkan berbeda-beda.

Mengkhususyuki makna hakiki kedaulatan rakyat yang dipaparkan Hatta, secara implisit memperlihatkan bahwa demokrasi tidak saja harus berada dan berlangsung pada pemegang kekuasaan dalam artian negara, lebih penting lagi adalah bagaimana demokrasi itu juga terjadi lapisan ‘akar rumput’. Hal ini secara implisit selaras dengan sidiran Sorensen di mana kajian mengenai demokrasi selama ini selalu difokuskan pada negara. Negaralah yang menjadi variabel dan unit analisis utama menentukan ada tidaknya demokrasi, sehingga tanpa disadari muncul klaim bahwa bila suatu negara memiliki ciri-

ciri demokrasi maka bangsa tersebut juga demokratis. Asumsi ini menurut Sorensen tidaklah tepat karena demokrasi pada level makro atau nasional di suatu negara tidaklah berarti mencerminkan bahwa demokrasi juga berlangsung di seluruh lokalitas. Hal ini ditunjukkan oleh Sorensen (1993) dengan mengemukakan kasus India dan Cina.

India merupakan negara demokratis yang paling stabil di dunia ketiga. Namun demokrasi di tingkat nasional di India tidak dapat dikatakan bahwa demokrasi telah berlangsung secara merata dan menyeluruh pada tingkat lokal. Sebab Partai Kongres memenangkan dominasinya di daerah pedalaman melakukan aliansi dengan memperkuat pola dominasi tradisional. Kongres menjalin kesepakatan dengan elektoralnya melalui *'broker patron'* seperti pemilik tanah dan pemimpin kasta dengan mentransformasikan struktur sosial lokal. Walaupun program-program yang dibuat selalu dikatakan untuk kesejahteraan dan partisipasi di tingkat lokal, namun dalam kenyataannya menimbulkan dampak yang sebaliknya, yakni membuat mayoritas kaum miskin menjadi semakin melarat dan memperkuat struktur dominasi dan subordinasi tradisional. Hal yang sama terjadi di Cina, di mana Partai Komunis Cina (CCP) tidak pernah serius menjalankan agenda demokrasi. Partai hanya berjuang untuk kepentingan para pekerja dan petani miskin dalam upaya melawan musuh kelas internal maupun eksternal. Dan demokrasi untuk para pekerja dan petani miskin adalah demokrasi kepemimpinan dari atas yang dikombinasikan dengan sedikit partisipasi dari bawah, serta demokrasi ini memberikan status khusus bagi sebagian kecil penduduk yang merupakan anggota Partai Komunis (Sorensen, 1993)

Oleh Sorensen proses pembangunan demokrasi harus berjalan pada tingkat lokal, jika tidak, demokrasi akan merupakan sebuah struktur formal untuk mengatasi konflik antar elit kota daripada sebuah sistem yang menguntungkan seluruh masyarakat. Sorensen (1993) melihat bahwa partisipasi masyarakat pada tingkat mikro terkait erat dengan pemerintah pusat; tanpa demokrasi pada tingkat

nasional, lingkup gerakan lokal akan terbatas; tanpa perubahan demokratis pada jejang lokal, kerangka demokrasi nasional akan menjadi *formal shell* (bangunan formal). Jadi perubahan kualitatif dalam struktur politik nasional membutuhkan perubahan kualitatif dalam struktur masyarakat sipil. Hal ini berarti keberhasilan sebuah proses demokratisasi secara keseluruhan, maka proses transformasi perubahan pada tingkat lokal menjadi suatu keniscayaan.

Pabila ditelusuri perjalanan sejarah sosial demokrasi di Barat, ternyata demokrasi ditopang oleh dua pilar utama; *parlimantary*, dan *civic liberties*. Demokrasi *parlimentary* merupakan suatu mekanisme politik formal-prosedural dijalankan oleh *political socieity*. Bentuk nyatanya dapat dilihat dalam pembentukan pemerintahan yang sah melalui keterwakilan suara dan perwakilan rakyat lewat mekanisme sistem kepartaian, DPR-MPR, lembaga kepresidenan dan lain-lain. Sedangkan *civic liberties* merupakan *public sphere* bagi setiap individu dan kelompok dalam mengaktualisasikan kebebasannya dalam kehidupan. Basis demokrasi *civic liberties* adalah *civil society* dengan mengandalkan institusi-institusi lokal, dan sesungguhnya inilah demokrasi substansial (Nugroho, 2001).

Bila ditarik jauh ke belakang munculnya gagasan demokrasi dalam khazanah pemikiran manusia sudah mulai dari 2500 tahun silam, sekalipun masyarakat Amerika mengklaim demokrasi baru muncul dalam benak manusia tidak lebih dari 200 tahun lalu. Sebaliknya bagi masyarakat Eropa, terutama Yunani dan Roma, mereka telah mengenal konsep demokrasi 25 abad lalu (Dahl, 1998). Di Yunani konsep demokrasi telah diterapkan di Athena lebih kurang tahun 500 SM; mereka menyebutnya *demokratia* (*demos*: rakyat; *kratos*: hukum). Sedangkan di Roma dikenal dengan istilah *republic* (*res*: persoalan; *publicans*: publik) dalam rentang waktu yang lebih kurang sama dengan Yunani.

Perjalanan menuju tumbuhnya konsep demokrasi di wilayah-wilayah tersebut berawal dari keinginan masyarakat untuk menyelesaikan masalah-masalah yang dihadapi. Penyelesaian itu diharapkan dapat memuaskan kehendak dan kepentingan setiap anggotanya tanpa ada *pressure* kekuasaan dari siapa pun. Dalam merealisasikan sebuah keinginan ideal setiap anggota masyarakat harus memiliki *the logic of equality* (prinsip kesamaan). Wadah mengartikulasikan dan menumpahkan 'kesamaan-kesamaan' yang dimiliki, oleh masyarakat Yunani, yang relatif sedikit dan tidak penuh gejolak politik membentuk *local assemblies* atau majelis lokal (Dahl, 1998) tempat berkumpulnya seluruh anggota masyarakat menyelesaikan masalah mereka, sedangkan masyarakat Roma membentuk *parliaments*, karena sesuai dengan kondisi yang ada pada saat itu, penduduk yang lebih besar dan gejolak politik. Dalam *local assemblies* seluruh masyarakat berkumpul dan menyelesaikan masalah benar-benar berdasarkan prinsip *the logic of equality*. Sedangkan dalam *parliaments*, prinsip tersebut terlebih dahulu harus melewati beberapa prosedur, seperti proses pemilihan wakil rakyat (*representator*) dan pembentukan parlemen.

Bisa dikatakan bahwa demokrasi muncul ke permukaan dalam dua wujud; dalam bentuk yang sangat simpel dan murni, dan dalam bentuk yang telah terstruktur dan tersistematisasi. Pertanyaan selanjutnya adalah apakah tidak ada bentuk evolusi dari yang sederhana tadi menjadi yang lebih kompleks, dari *local assemblies* menuju *parliaments*?. Jika dilihat sejarah bangsa Viking, akan terlihat proses evolutif ini. Pada awalnya mereka memiliki wadah untuk menumpahkan prinsip kesamaan dalam menyelesaikan masalah (*local assemblies*) bernama *Ting*, yang menjadi cikal bakal dari kata Inggris *Thing*. Seiring dengan perluasan kekuasaan yang mereka lakukan, *Ting* ini pun kemudian tidak memadai lagi bagi penyelesaian masalah yang dihadapi, maka dibentuklah dewan representatif (*parliaments*) yang bernama *Althing*, asal kata Inggris; *All Things* (Dahl, 1998).

Merujuk pada sejarah munculnya gagasan demokrasi dikaitkan dengan konteks wacana demokrasi dewasa ini, jelas terlihat bahwa demokrasi *parliamentary* merupakan demokrasi dalam artian kontemporer-empirik, di mana demokrasi lebih dilihat sebagai sebuah prosedural kelembagaan dalam rangka mencapai keputusan politik yang di dalamnya individu atau kelompok memperoleh kekuasaan untuk membuat kebijakan melalui perjuangan kompetitif dan langsung memperoleh suara rakyat. Akan halnya dengan demokrasi *civic liberties* lebih dekat pada teori demokrasi dalam artian klasik-normatif, di mana demokrasi dimaknai dan diukur secara mekanistik dengan memasukkan dimensi-dimensi di luar ilmu politik seperti, sosial, ekonomi, dan budaya. Antara demokrasi *parliamentary* dan *civic liberties* satu sama lain terjadi hubungan simbiosis mutualitis, saling menopang menopang, dan tak dapat dipisah; yang satu berjalan pada lapisan negara yang dimainkan oleh *political society* dan lainnya bergulat dalam jenjang *grass root* oleh *civil society* dengan mengambil institusi lokal sebagai basisnya.

Satu hal mesti digaris-bawahi adalah demokrasi bukanlah suatu yang *given*, tidak serta merta terwujud sebagaimana turunnya hujan dari langit. Suatu demokrasi membutuhkan prasyarat dan kondisi-kondisi yang menyangganya. Faktor apa saja yang menjadi prasyarat mendukung munculnya sebuah demokrasi?. Arif Budiman (2000) mencatat, terbentuknya sebuah demokrasi syarat minimal adanya kekuatan politik masyarakat yang seimbang. Selain itu, ideologi, sistem ekonomi, sistem sosial dan sistem budaya merupakan bagian penting dari sebuah demokrasi. Faktor sosial yang dimaksud Budiman (2000) adalah kombinasi dan interaksi dari kekuatan-kekuatan sosial yang ada di masyarakat; seperti adanya mobilisasi rakyat jelata, adanya kekuatan kelas menengah di pedesaan berkompromi dengan kekuatan kelas buruh, adanya perpecahan dalam kelompok kelas penguasa. Sedangkan faktor budaya adalah semua faktor yang ada hubungannya dengan ide-ide

atau nilai-nilai yang dihayati oleh seseorang atau suatu masyarakat dalam alam pikirannya. Mengetahui lebih jauh mengenai peran sistem ekonomi, sistem sosial, dan sistem budaya dalam membentuk sebuah rejim demokratis.

Menurut Budiman (2000) terdapat dua pandangan terhadap penilaian faktor manakah yang lebih kuat memainkan perannya dalam mendorong demokrasi; apakah faktor ekonomi, sosial dan budaya?. Teori psikologi dan budaya yang diilhami oleh filsafat idealisme menganggap faktor-faktor kebudayaan lebih penting dari faktor ekonomi dan sosial. Sementara teori struktural bersandar pada filsafat materialisme melihat faktor ekonomi dan sosial lebih penting dari pada faktor budaya.

Tidak berbeda dengan Budiman, Sorensen (1993) mengemukakan empat prakondisi yang menyangga demokrasi dengan mengklasifikasikannya kepada dua ketegori; faktor internal dan faktor eksternal. Faktor internal meliputi; *pertama*, modernisasi dan kesejahteraan. Bagi Sorensen, modernisasi dan kesejahteraan akan selalu disertai dengan jumlah faktor yang kondusif bagi demokrasi; meningkatnya tingkat melek huruf dan tingkat pendidikan, urbanisasi, dan penggunaan media massa, maka kualitas demokrasi akan semakin tinggi. Disadari sendiri oleh Sorensen pengandaian ini tidak mutlak dan fisibel; Tesis Dahl; 'bahwa bila semakin tinggi tingkat sosial ekonomi suatu negara maka akan semakin besar peluangnya untuk demokratis. Dan juga tesis Martin Lipset kutip Sorensen 'semakin kaya suatu bangsa, semakin besar peluang negara tersebut untuk melangsungkan demokrasi'. Karena seperti yang tunjukkan oleh Guillermo O'Donnel tentang kasus di Argentina, Taiwan, dan Korea Selatan menunjukkan hal yang sebaliknya. Fernando Henrique Cardoso seperti yang dikutip Budiman (2000) menolak tesis ada hubungan langsung antara sistem ekonomi tertentu dengan sistem politik (tahap perkembangan sistem

kapitalis tertentu dengan sistem politik otoriter atau demokratis). Cardoso menyanggah kasus-kasus yang terjadi di Amerika.

Kedua, budaya politik. Budaya politik merupakan sistem nilai dan budaya yang menjelaskan konteks dan makna dari tindakan politik. Adakah keterkaitan antara budaya politik dengan sistem budaya suatu masyarakat? Sorensen (1993) mengemukakan antara budaya politik dan sistem budaya memiliki hubungan; Sorensen mengambil contoh Protestantisme dalam mendukung demokrasi, dan Katolik dalam banyak kasus di Amerika Latin memperlihatkan yang sebaliknya; menghambat lajunya demokrasi. Dalam konteks Indonesia Arif Budiman (2000) telah memperlihatkan bagaimana budaya memainkan perannya dalam menghambat perkembangan demokrasi.

Ketiga, struktur sosial masyarakat. Struktur sosial masyarakat; kelas dan kelompok tertentu dalam masyarakat ikut andil menentukan demokrasi. Misalnya kelas menengah, bourgeoisie industri, kaum pekerja telah ambil bagian dalam mendorong demokrasi. Sedangkan struktur sosial kaum pemilik tanah tradisional telah menghambat demokrasi. Sedangkan faktor eksternal melingkupi; faktor ekonomi, faktor politik dan faktor ideologi. Faktor-faktor yang dikemukakan oleh Budiman maupun Sorensen di atas, tentunya tidak secara utuh dapat dipenuhi oleh suatu negara. Hal ini disadari oleh Sorensen, di banyak negara mungkin terdapat prakondisi yang berbeda dengan arah yang berbeda; misalnya faktor budaya mungkin kondusif bagi demokrasi, sementara faktor ekonomi tidak. Sorensen (1993) menjelaskan bahwa situasinya terkadang membikin frustrasi. Dimungkinkan untuk menunjuk sejumlah prakondisi yang diharapkan mendukung atau menghalangi kemungkinan terwujudnya demokrasi. Namun dalam setiap kasus juga dimungkinkan untuk memberi contoh-contoh sebaliknya, di mana harapan-harapan tersebut tidak menjadi kenyataan.

Mencermati demokrasi yang telah direfleksikan di atas jika dihubungkan dalam konteks Indonesia, adakah prasyarat dan piranti-piranti demokrasi tersebut dimiliki oleh bangsa ini, khususnya prasyarat dan piranti struktur sosial masyarakat dan struktur budaya yang menopang tumbuhnya demokrasi, baik dalam skala makro atau nasional maupun dalam tataran lokalitas? Menjawab persoalan di atas, terutama demokrasi di tingkat lokal terlalu serampangan dan gegabah kiranya bila mengklaim ada atau tidaknya demokrasi di tingkat ‘akar rumput’, tanpa melakukan studi lebih dalam. Satu hal yang perlu ditandaskan adalah suatu kesulitan dan kerumitan tersendiri ---untuk tidak mengatakan naif--- bila seluruh kriteria demokrasi ‘*popular vot*’ yang prosedural menjadi acuan melihat demokrasi di jejang lokal. Oleh karena itu konsep demokrasi kontemporer-empirik tidak dapat seutuhnya dijadikan *tool analysis* melihat *local institution* sebagai salah satu pilar demokrasi.

Agaknya konsep demokrasi klasik-normatif dalam artian prinsip-prinsip demokrasi yang abstrak seperti *rule of law*, hak berserikat, hak berbicara, dan prinsip-prinsip musyawarah, pluralisme, egalitarianisme dan *equality* cukup relevan dijadikan pijakan mencermati institusi lokal dan hubungannya dengan demokrasi. Limbak dari itu, menelaah demokrasi dalam realitas empirik ada tiga variabel yang dapat dijadikan *term of reference*, yaitu; *kompetisi*, (liberalisasi) *partisipasi*, (inklusifitas) dan *libertas politik dan sipil* (kebebasan politik dan sipil).

Kompetisi yang luas dan bermakna di antara individu dan kelompok organisasi pada seluruh posisi kekuasaan pemerintah yang efektif dalam jangka waktu yang teratur dan meniadakan penggunaan kekerasan. Tingkat partisipasi politik yang inklusif dalam pemilihan pemimpin dan kebijakan, paling tidak melalui pemilihan bebas secara teratur, dan tidak ada kelompok sosial yang disingkirkan. Tingkat kebebasan politik dan kebebasan sipil dalam

berpendapat, kebebasan pers, kebebasan mendirikan dan menjadi anggota organisasi cukup untuk memastikan integritas partisipasi dan kompetisi politik. Sorensen (1993) mengutip Larry Diamond. Juan J. Linz dan Seymour Martin Lipset menjelaskan bahwa untuk keperluan praktis kompetisi, partisipasi dan kebebasan politik dan sipil sudah cukup memadai melihat demokrasi.

B. Nagari dan Pelebagaan Demokrasi

Nagari secara historis adalah unit teritorial otonom tertua yang secara gigih tetap terus menerus dipertahankan oleh orang Minangkabau. Dalam histografi, etnografi, dan adat Minangkabau terlihat sekali penekanan bahwa nagari merupakan cerminan '*culture identity*', berfungsi sebagai unit sosial yang utama dan dominan dalam masyarakat Minangkabau. Sebagai sebuah lembaga, nagari memiliki *teritorial quality* dan *geneology quality*. Ia bukan hanya sebagai lembaga pemerintahan formal yang mempunyai unsur legislatif, eksekutif dan yudikatif, tapi juga sekaligus merupakan lembaga adat sebagai kesatuan sosial utama masyarakat Minangkabau. Nagari merupakan 'republik mini', memiliki kemandirian, punya pemerintah sendiri, punya batas teritorial yang jelas dan punya adat sendiri yang mengatur tata kehidupan warganya. Nagari merupakan *holistic unity* bagi perangkat tatanan sosial budaya lainnya. Ikatan bernagari bukan saja sifatnya primordial konsanguinal, tapi juga struktural-fungsional dalam artian teritorial-pemerintahan yang efektif. Ke atas, ia berkaitan dengan *Luhak* dan *Alam*, dan ke samping antara sesama nagari, terutama adalah kaitan emosional, akan tetapi bukan struktural-fungsional.

Secara antropologis menurut Naim (1990) sistem yang sifatnya mandiri dan otonom adalah ciri-ciri masyarakat bersuku (*tribal society*). Karena kepentingan survival dan pelestarian nilai-nilai dari masing-masing nagari, penekanannya ditujukan pada kemajemukan

antar nagari. Ikatan *Luhak* dan *Alam* ditekankan terutama pada totemis dan kosmologis yang mempertautkan antara nagari-nagari dan mengikatnya menjadi kesatuan-kesatuan emosional-spiritual. Dengan demikian, terlihat jelas perbedaan antara kesatuan teritorial-konsanguinal dalam bentuk republik nagari-nagari dengan kesatuan totemis-kosmologis dalam struktur masyarakat Minangkabau. Ke dalam yang lebih penting dan diutamakan adalah teritorial-konsanguinal yang menunjukkan 'suku', 'adat', dan 'asal usul'. Sedangkan ke luar adalah totemis-kosmologis yaitu, 'bangsa', 'bahasa', dan 'budaya'. Yang pertama merupakan simbol dari kesatuan alam mikrokosmik, dan yang kedua adalah kesatuan alam makrokosmik.

Amat jelas kiranya, nagari sebagai suatu komunitas tidak terdapat kaitan struktural-formal antara satu nagari dengan nagari yang lain. Di samping itu, juga tidak terdapat kaitannya dengan struktur pemerintahan yang lebih tinggi, meskipun orang Minang dahulunya punya raja, akan tetapi raja hanya diakui sebagai pimpinan formal yang tidak punya kekuasaan efektif pada nagari. Harsya W. Bachtiar (dalam Koentjaraningrat, 1984) menyatakan bahwa masyarakat nagari tidak mengenal adanya kekuasaan politik yang lebih tinggi yang berwenang mencampuri urusan atau persoalan-persoalan nagarinya, kecuali Tuhan.

Jika saja dirunut ke belakang, sistem pemerintahan di Minangkabau ditata sedemikian rupa. Lembaga kerajaan merupakan lembaga pemersatu dan tempat permohonan terakhir bagi nagari-nagari. Raja oleh orang Minang hanya struktur simbolik pemersatu dan rajanya tidaklah satu secara tunggal, melainkan tiga secara terpadu dan multilateral, duduknya sama rendah, tegaknya sama tinggi. Ketiga triumvirat *Rajo Nan Tigo Selo* itu adalah *Raja Alam* di Pagaruyuang ---sebagai *primus inter pares*--- hanya memikirkan hal-hal bersifat pemerintahan dan hubungan ke luar; *Raja Adat* di

Buo, dan *Raja Ibadat* di Sumpur Kudus (Mansoer, 1970). Tampak pemerintahan sehari-hari di tingkat kerajaan diurus oleh *Basa Ampek Balai*, mereka adalah; *Bandaro* di Sungai Tarab, *Mangkebudum* di Sumaniak, *Tuan Kadi* di Padang Gantiang, *Indomo* (penasehat Raja Alam) di Saruaso. Sebagai pe-lima-inya berdirilah *Tuan Gadang* di Batipuah, dia dibesarkan sebagai panglima, tapi tidak ikut naik ke Balairung, dan tidak turut dalam proses pengambilan keputusan yang dilakukan melalui jalur dan poses musyawarah-mufakat (Naim, 2000).

Baik *Rajo Nan Tigo Selo* maupun *Basa Nan Ampek Balai* adalah lembaga federal dari kerajaan, sementara pemerintahan sehari-hari yang bersifat otonom berada dalam nagari-nagari, baik di *luhak* maupun di *rantau*. Nagari di *luhak* berpenghulu sementara nagari di *rantau* beraja. Nagari diatur secara demokratis, walau yang satu berpenghulu, yang lain beraja. Demokrasinya adalah demokrasi yang berjenjang naik bertangga turun (LKAAM, 1987);

Kamanakan barajo ka mamak,
kemenakan beraja kepada mamak
mamak barajo ka panghulu,
mamak beraja ke penghulu
panghulu barajo ka mupakaik,
penghulu beraja ke mufakat
mupakaik barajo ka nan bana,
mufakat beraja kepada yang benar
nan bana badiri kandirinyo.
Benar berdiri sendirinya

Maksim di atas mentaswirkan bukan saja ada hierarkhi dan pendelegasian sistem kepemimpinan, tapi juga sistem pengambilan keputusan dilakukan dengan proses musyawarah mencari kata mufakat, sementara kata mufakat haruslah beraja dan berorientasi kepada kebenaran sebab pada akhirnya kebenaran itu berdiri dengan sendirinya. Artinya hanya di lahir raja yang berkuasa, dan di batin namun pada hakekatnya kebenaranlah yang berkuasa. Naim (2000)

menjelaskan di Minangkabau dahulunya yang berkuasa itu bukanlah orang tetapi undang yang didasarkan kepada 'nan benar' itu. Prinsip *rule of law* yang didasarkan kepada kebenaran adalah yang sebenar raja, dan mendahului prinsip dan pemikiran yang ada sekarang.

Mencermati konsep nagari dan realitas lembaganya, ---sebagai unit budaya terkecil, dan sekaligus unit dasar politik dan administrasi pemerintahan serta ekonomi--- mengandung apa yang bisa disebut dengan cikal bakal demokrasi. Maka tumpuan harapan pada nagari sebagai suatu lembaga sosial yang secara struktur, formasi kekuasaan hanya mengikuti garis horizontal dan menolak garis vertikal (Ali, 1996) untuk mengembangkan *grass root democracy*, kiranya tidak berlebihan.

Nagari baik sebagai lembaga adat maupun nagari dalam artian lembaga pemerintah berfungsi melaksanakan kekuasaan pemerintahan melalui Karapatan Nagari (*Nagari Council*). Dalam menjalankan roda pemerintahan Karapatan Nagari berfungsi sebagai badan legislatif, eksekutif dan yudikatif. Keputusan yang diambil oleh Karapatan Nagari; *penghulu suku*, *penghulu kaum*, *penghulu tungganai* berdasarkan pada kebersamaan melalui musyawarah-mufakat. Berkaitan dengan semua persoalan nagari diurus bersama oleh masyarakat nagari di bawah pimpinan penghulu yang terorganisir dalam Karapatan Nagari. Gagasan melibatkan banyak orang dalam mengurus nagari tampak jelas dari dua simbol; 'mamak' dan 'kemenakan', walaupun makna keduanya mengacu pada geneologis, keduanya merupakan komponen dasar dari pemerintahan nagari. Makna yang tersimpan dari simbol 'mamak' kemudian diperkaya menurut perluasan fungsinya dengan menghadirkan simbol baru yang sekaligus mengandung makna teritorial yaitu 'penghulu' (Chatra, 1999).

Seseorang tidak akan dapat jadi 'mamak' bila tidak ada 'kemenakan'nya, begitu juga seorang individu tidak dapat menjadi

atau menyuruh orang di luar lingkungannya mengangkat dirinya sebagai penghulu. Setiap pemimpin harus ada yang dipimpinnya, penghulu itulah yang menjadi pemimpin dan ‘kemenakan’ serta karib-kerabatnya sendirilah yang menjadi rakyatnya penghulu. Karena ‘mamak’ atau penghulu dan ‘kemenakan’ adalah komponen dasar pemerintahan nagari, maka jelas pola hubungan antara yang memimpin dengan yang dipimpin jauh dari sekedar hubungan kekuasaan, keduanya lebih menjurus pada hubungan batin atau hubungan orang-orang yang sedarah. Pola kepemimpinan diatur secara demokratis melalui musyawarah-mufakat. Hal ini relevan dengan sistem kemasyarakatannya yang horizontal-egaliter; memandang orang-orang sama dan sederajat, tetapi perbedaan-perbedaan di antara manusia tetap diakui, seperti lazimnya perbedaan di antara unsur-unsur alam, perbedaan antar manusia adalah dipandang sebagai bersifat fungsional, bukan hierarkhis vertikal. Jadi perbedaan terletak pada fungsi dan perannya menurut hakekat dan kodrat yang diberikan alam padanya, namun nilainya tetaplah sama (Navis, 1984).

Manan (1995) memaparkan nagari sebagai institusi pemegang otoritas pemerintahan, memiliki karakteristik tersendiri; *pertama*, nagari merupakan sebuah republik kecil yang otonom. Dalam nagari dengan sistem republiknya, unit-unit politik ada secara terus-menerus tanpa menghiraukan dan mempedulikan masuk dan keluarnya pemimpin-pemimpin tertentu. Anggota-anggota unit politik bukan dilihat sebagai ‘saudara’ melainkan sebagai warga. Dilihat dari segi kepemimpinan ditemukan dalam nagari adanya pejabat resmi, para spesialis, dan dewan-dewan.

Dalam menjalankan tugasnya, dapat saja aspek-aspek tertentu didelegasikan kepada asosiasi atau komite, dan biasanya mereka mempercayai bahwa dewan adalah orang-orang merdeka dan mandiri, dan dewan suku atau dewan nagari memiliki kekuasaan

tertinggi dalam memutuskan hal-hal yang berhubungan dengan kepentingan umum. Lewis seperti dinukilkan Manan (1995) dalam sistem republik nagari ada beberapa ketentuan yang harus diikuti, seperti pemilihan atau rotasi kepemimpinan, tugas-tugas pemimpin ditentukan dengan jelas, pemimpin-pemimpin yang gagal bisa diganti dan jabatannya terbatas. Di tangan dewanlah terletak kekuasaan tertinggi, sementara jabatan merupakan kepercayaan masyarakat dan pejabat hanyalah pelayan masyarakat.

Dalam sistem pemerintahan nagari, kepala unit-unit sosial politik, seperti *tungganai* sebagai pemimpin rumah gadang, *penghulu andiko* sebagai pemimpin kaum, *penghulu suku* atau *penghulu pucuk* sebagai pemimpin suku, semuanya harus dipilih oleh anggota unit sosial politik untuk dijadikan pemimpin. Dalam sidang dewan, calon-calon *dituahi dan dicilakoi*, dikaji kebaikan-kebaikan dan kelemahan-kelemahan dari semua calon yang ada, dan dipilihlah yang terbaik. Anggota kaum yang disebut 'kemenakan' adalah warga kaum yang berhak bersuara dalam sidang. Yang terpilih adalah orang kepercayaan kaumnya, berfungsi memelihara dan memajukan kepentingan umum. Mekanisme pergantiannya diatur seapik mungkin dengan peraturan yang jelas, dan manakala ia keluar dari ketentuan ia dapat diganti melalui prosedur yang telah ditentukan. Ia merupakan pemimpin sidang kaum dalam sidang-sidang unit sosial yang lebih besar. Sidang kaum, sidang dewan kaum, dewan suku, dan sidang dewan nagari; Karapatan Nagari merupakan kekuasaan tertinggi dalam unit-unit sosial yang bersangkutan.

Kedua, nagari sebagai *political institution* memiliki sistem yang demokratis. Dalam sistem nagari, semua warga merupakan anggota atau warga dari salah satu suku, kaum, dan *rumah gadang*. Mereka mempunyai hak bersuara dalam memilih pemimpin-pemimpin kelompok sosialnya, setiap orang secara adat adalah sama suaranya; '*duduak samo randah, tagak samo tinggi*' (duduk sama rendah, tegak

sama tinggi). Oleh sebab itu, pada hakekat dan realnya kekuasaan yang dimiliki bersumber dari warga. Artinya kepemimpinan dan otoritas pemimpin serta kekuasaan tertinggi berada di tangan rakyat. Setiap persoalan yang muncul baik masalah internal maupun eksternal dirundingkan dalam institusi permusyawaratan sesuai dengan unit sosial yang terkait. Putusan diambil sebagai hasil musyawarah yang dinamakan mufakat. Mufakatlah yang merupakan kebenaran tertinggi yang telah dicari secara bersama melalui proses waktu yang panjang. Dalam menjalankan fungsinya sebagai pemegang otoritas kekuasaan, nagari memiliki lembaga demokratis seperti dewan kaum, dewan suku, dan dewan nagari. Lembaga tersebut merupakan tempat mencari otoritas tertinggi dalam ranah masing-masing.

Dalam pandangan Sjafrin Sairin (1999) musyawarah-mufakat adalah kata kunci memahami sistem demokrasi di Minangkabau. Segala masalah yang perlu dipecahkan selalu dilakukan melalui musyawarah-mufakat. Orang Minang lanjut Sairin, selalu memulai sesuatu dengan 'kata'. 'Kata' dijunjung tinggi dalam kehidupan masyarakat. Kebudayaan Minangkabau adalah kebudayaan 'kata' atau verbal. Sistem nilai diwariskan kepada generasi berikutnya dengan 'kata'. Semua yang ingin dilakukan selalu diperbincangkan atau dimusyawarah-mufakati terlebih dahulu. Begitu signifikannya kedudukan 'kata' dalam masyarakat Minang, sehingga pepatah mengatakan;

*Lamak lauak dikunyah,
Enak lauk dikunyah
Lamak kato dipakatokan
Enak kata diperbincangkan
Elok kato dek mufakat
Elok kata karna mufakat
Buruak kato di lua
Buruk kata di luar
Kato surang dibuleki*

Kata seorang dibulati
Kato basamo diiyokan
Kata bersama dipatuhi
Kato daulu ditapaki
Kata dahulu ditepati
Kato kamudian kato bacari
Kata kemudian kata dicari
Bulek ai ka pambuluah
Bulat air karena pembuluh
Bulek kato dek mufakaik
Bulat kata karena mufakat

Lantaran ‘kata’ tunduk pada ruang dan waktu, maka ‘kata’ menjadi seremoni dalam kebudayaan Minangkabau. Perdebatan dalam suatu Karapatan Nagari atau musyawarah selalu diwarnai dengan kata kiasan yang mempunyai makna simbolik yang dalam tanpa mereka harus kehilangan makna dan tujuan dari pertemuan itu (Sairin, 1999).

Ketiga, nagari menganut sistem desentralisasi. Unit-unit sosial politik, *tungganai* sebagai pemimpin rumah gadang, *penghulu andiko* sebagai pemimpin kaum, *penghulu suku* atau *penghulu pucuk* sebagai pemimpin suku, adalah unit otonom yang didukung oleh sumber-sumber ekonomi yang cukup, sebab pengakuan terhadap eksistensi unit sosial politik, sangat erat kaitannya dan bergantung kepada dukungan ekonomi. Otonomi dengan dukungan ekonomi tanpa disadari membawa pengaruh terhadap tumbuhnya kepercayaan bahwa kekuatan yang ada pada gilirannya membawa pada desentralisasi.

Keempat, horizontal-egalitarian. Pemegang berbagai otoritas dalam masyarakat nagari mempunyai kekuasaan yang sangat terbatas, sebab setiap kebijakan dan putusan harus diambil melalui prosedur musyawarah-mufakat. Konsekuensi logisnya adalah menjadikan pemimpin selalu berhati-hati, lantaran dia dipilih, diangkat dan dimuliakan oleh warga (kemenakan) unit sosial politiknya. Oleh

karena demikian dia akan selalu dalam pengawasan dan kontrol anggota kaumnya. Pemimpin hanya didahulukan selangkah dan dituakan seranting; penghulu dapat didebat dengan ajaran adat dan ulama boleh didebat dengan ajaran agamanya. Pandangan horinzontal-egalitarian terhadap sesama manusia membuat para pemimpin, pemegang otoritas dimaknai sebagai pemegang amanah warganya untuk terus mawas diri. Kepada pemimpin selalu diingatkan 'ingat-ingat orang di atas, kalau-kalau nanti ditimpa oleh orang di bawah'. Seiring dengan itu ajaran adat sering mengingatkan 'raja adil raja disembah, raja lalim raja disanggah'.

Menyisiri lebih jauh pola kepemimpinan di Minangkabau, akan lebih jelas kiranya bila kajian ini lebih difokuskan pada bagaimana orang Minang mengkonsepsi sebuah kekuasaan. Berbagai analisis tentang kekuasaan memperlihatkan, setiap masyarakat terpilah pada dua kategori besar, *pertama*, elit ---sebagian kecil orang yang berkuasa---, *kedua*, massa ---sebagian besar adalah orang yang dikuasai---. Dalam kerangka ini, Jasper B. Shannon, (dalam Alfian, 1986) melihat esensi pemerintahan sebenarnya adalah hubungan pemimpin dengan yang dipimpin. Karenanya mengamati kepemimpinan berarti memahami struktur, proses dan perilaku pemimpin, yaitu sebagian kecil orang yang berkuasa dalam masyarakat.

Realitanya pola kepemimpinan orang Minangkabau sangat sulit menemukan sosoknya yang jelas; setiap orang dewasa boleh dikatakan mempunyai dan tidak mempunyai hak sebagai pemimpin. Perintah atau saran seseorang mungkin dituruti oleh masyarakatnya sangat erat hubungannya dengan kewibawaan pribadi; seorang penghulu suku atau penghulu andiko misalnya tidak mempunyai kekuasaan yang nyata dan konkrit. Jabatan penghulu tidak lebih hanya merupakan pelaksana tugas dari kaum daripada mendapat hak. Penghulu hanya mendapat tugas sebagai seorang yang dituakan

seranting dan di dahulukan selangkah dalam menjalankan tugas. Menurut Junus (1999) kepemimpinan di Minangkabau bersifat pragmatisma; bagi orang Minang kekuasaan itu pada hakekatnya tidak ada, segala sesuatunya akan bisa dilaksanakan melalui jalan meyakinkan orang yang bersangkutan. Junus mentamsilkan; seumpama orang tidak akan berani melawan keputusan orang tuanya bukan karena takut pada kekuasaan yang mereka miliki, melainkan karena ia takut akan berdosa lantaran durhaka pada orang tuanya, yaitu dengan meminjam kekuasaan yang diberikan oleh agama.

Jauh berbeda dengan pola kepemimpinan tradisional dalam budaya Jawa; raja adalah sebagai pusat mikrokosmos, pusat kerajaan manusia di dunia. Ben Aderson (1986) dan Fakhri Aly (1986) mengkonsepikan kekuasaan dalam tradisi Jawa; *pertama*, kekuasaan itu konkrit; kekuasaan bukanlah suatu anggapan teoritis belaka, melainkan ia ada dan merupakan suatu praktis, benar-benar ada. Kekuasaan berarti daya yang tidak bisa diraba, penuh misteri dan bersifat Ketuhanan yang menghidupkan alam semesta dan terwujud dalam setiap aspek dunia alami, pada batu, awan dan api. Semua itu dinyatakan secara murni dalam materi pokok kehidupan, yaitu proses generasi dan regenerasi. *Kedua*, kekuasaan itu homogen. *Ketiga*, jumlah kekuasaan dalam alam semesta adalah selalu tetap, tidak berubah luas atau berubah sempit. Kekuasaan itu ada begitu saja, ia bukan berasal dari kekayaan, senjata atau organisasi, kekuasaan ada lebih dahulu dan membuat semuanya seperti adanya. Implikasi politik dari pandangan ini adalah terpusatnya kekuasaan di satu pihak atau pada satu tangan yang mengharuskan pengurangan jumlah kekuasaan di tempat atau tangan yang lain dalam jumlah sebanding. *Keempat*, kekuasaan itu tidak mempersoalkan keabsahan. Adalah bahwa kekuasaan itu dari sumber tunggal dan homogen. Dengan demikian maka kekuasaan itu terlebih dahulu ada sebelum adanya nilai baik dan buruk.

Sementara oleh orang Minang, kekuasaan bersifat abstrak dan relatif yang mesti dicari melalui penggunaan penalaran dan logika yang tepat. Hal ini seringkali di ungkapkan; *kamanakan barajo ka mamak, mamak barajo ka penghulu, panghulu barajo ka mufakat, mufakat barajo ka nan bana, dan bana badiri kandirinyo*. Jadi kebenaranlah yang menjadi kekuasaan tertinggi menurut pandangan orang Minang. Dengan makna kekuasaan itu adalah nilai abstrak; merupakan sebuah abstraksi dari sebuah kebenaran yang harus dicari melalui permusyawaratan dalam sebuah dewan adat; dewan kaum, dewan suku, dewan nagari. Pula kekuasaan di Minangkabau memperlihatkan kecenderungan yang kuat menjauhkan diri dari pusat *centrifugal tendency* dan sifatnya terpecah-pecah, memencar ke beberapa nagari. Ini berarti kekuasaan bukanlah homogen, melainkan heterogen yang tidak semua kekuasaan sejenis dan satu sumber.

Tidak terkristalnya mitos raja ilahi '*god king*' dalam masyarakat membuat tidak adanya pusat kekuasaan tunggal dalam sejarah Minangkabau tradisional. Orang Minang memahami kekuasaan sebagai usaha yang dilakukan untuk melaksanakan sesuatu berdasarkan ketentuan adat yang berlaku. Demikian juga dengan kehidupan masyarakat nagari yang dipimpin oleh penghulu sebagai pemegang kekuasaan adalah berjalan sesuai dengan ketentuan adat. Tidak adanya mitos untuk mempertahankan status quo seorang penguasa, membawa implikasi terhadap fenomena kekuasaan itu sendiri. Dengan arti, jarak antara penguasa dengan kelompok yang dikuasai relatif kecil. Di sisi lain, legitimasi adat terhadap kekuasaan penghulu dalam masyarakat adalah penting dalam membentuk kepemimpinan. Akibatnya kekuasaan yang ada pada pemegang kekuasaan mempunyai implikasi moral terhadap masyarakat yang dikuasai, karenanya tidak mudah menjadi pemegang otoritas dalam masyarakat Minang 'ingat-ingat orang di atas, kalau-kalau nanti ditimpa oleh orang di bawah'.

Pemimpin dalam pandangan masyarakat Minangkabau, hanyalah didahulukan selangkah dan dituakan seranting. Pemimpin dan masyarakat bukanlah bersifat superordinat-subordinat-instruktif, melainkan dalam bentuk *collegiaa*l persuasif. Hubungan antara pemimpin dengan masyarakat dan di antara masyarakat sendiri, ditandai oleh semangat kebersamaan yang tinggi. Kepemimpinan dari para pemimpin hanya diikuti oleh masyarakat nagari sepanjang itu berjalan benar. Benar dalam artian mengikuti *alur* dan *patut*. Singkatnya secara tradisional, kepemimpinan dalam masyarakat nagari adalah demokratis dan populis. Artinya praktek kepemimpinan dalam pemerintahan lokal ditandai oleh semangat kebersamaan '*barek samo dipikua, ringan samo dijenjeng*' melalui lembaga musyawarah mufakat '*bulek aia kapambuluah, bulek kato ka mufakat*'. Dengan begitu kepemimpinan atau gerakan komunitas terjadi melalui adanya interaksi yang positif antara pemimpin atau penghulu-penghulu dengan rakyatnya. Dalam kondisi seperti ini, pendekatan yang instruktif dan merasa benar sendiri akan ditolak keberadaannya. Chatra (1999) menuturkan, salah satu keunikan sistem kepemimpinan tradisional Minangkabau adalah pemisahan yang tegas antara identitas individual pemimpin dengan identitas kelompok. Identitas individual dihapus dan diganti dengan identitas kelompok manakala seseorang telah jadi 'mamak' atau penghulu. Komunitas itu tidak terikat oleh waktu dan tidak memiliki aspek kesejarahan; ia telah ada sejak dulu kala yang tidak diketahui secara pasti dan terus menerus ada pada masa kini. Dari jabatannya sebagai pemimpin komunitas, seorang penghulu tidak lagi menjadi individu yang bebas dalam berperilaku, dia terikat penuh dengan norma-norma kepenghuluan. Walhasil, sedikit sekali peluang penghulu bahkan boleh dikatakan tidak ada sama sekali untuk bersuara atas kepentingan dirinya sendiri atau menunjukkan sikap-sikap anarkhis.

Hilangnya identitas individual seorang penghulu, kepemimpinan di tingkat nagari maupun jorong, sekalipun dilaksanakan secara

bersama-sama tidak dapat dikatakan sebagai kepemimpinan kolektif. Dalam kepemimpinan kolektif identitas individual masih dapat dilacak, dan keputusan kolektif merupakan kesepakatan individu yang ada dalam di dalamnya. Sementara dalam kepemimpinan institusional individu hanya sekedar menjadi mesin agar institusi itu bergerak. Dengan model kepemimpinan seperti itu, penghulu yang meninggal atau tidak berfungsi lagi dalam institusi tidak membawa pergi aspirasi yang diperjuangkannya, karena aspirasi itu bukan miliknya pribadi. Bila dia meninggal secara otomatis aspirasi tadi diwariskan kepada penghulu penggantinya. Jadi dalam kepemimpinan model ini, individu boleh datang dan boleh pergi tetapi institusi tetap berjalan karena tidak tergantung pada fungsi atau tindakan individu.

C. Bentuk dan Mekanisme Demokrasi Nagari

Memberikan istilah pada demokrasi di Minangkabau menjadi suatu keruwetan tersendiri, karena selain orang Minang atau dalam literatur tentang Minangkabau tidak ditemukan sebuah istilah kata demokrasi, juga karena 'kata' yang dilabelkan seringkali mereduksi makna yang sebenarnya. Ketika 'kata' dilabelkan pada suatu objek atau subyek, maka hanya ada satu pilihan yaitu pilihan yang menjadi artinya, tidak lebih dan tidak kurang, begitulah petuah Humpty Dumpty (dalam Dahl, 1998). Jadi sangat subyektif, tergantung ke arah mana dipergunakan.

Menghindari terjadinya kesimpangsiuran makna demokrasi yang dipahami oleh orang Minang, sebaiknya digambarkan azas kehidupan mereka. Terbentuknya struktur kemasyarakatan orang Minang ---akan diurai pada bagian berikutnya--- bermula dari kesatuan *paruik*, meningkat kepada kesatuan suku kemudian pada nagari. Dalam struktur masyarakat Minangkabau yang komunal prinsip kebersamaan menjadi suatu yang substantif adanya; orang

Minang hidup mengelompok secara sosial, ekonomi, politik dan teritorial. Di arena komunitas sosial, mereka menyusun hidupnya dalam kelompok kecil yang terdiri dari orang-orang yang bersaudara serumah. Kumpulan orang-orang serumah bersatu dengan saudara-saudaranya yang sedarah di rumah lainnya. Orang-orang sedarah dari beberapa rumah bersatu dengan semua orang yang senenek moyang dengan mereka yang dinamakan dengan sekaum atau sesuku (Navis, 1986). Walau ada hierarki dalam persatuan komunitas sosial tersebut, namun kesatuan yang lebih besar tidaklah menguasai kesatuan yang lebih kecil, karena dalam ajaran adat dinyatakan (Nasroen, 1957);

Adat badunsanak, dunsanak dipatahkan
Adat bersaudara, saudara dipertahankan
Adat bakampung, kampung dipatahkan
Adat berkampung, kampung dipertahankan
Adat basuku, suku patahkan
Adat bersuku, suku dipertahankan
Adat nagari, nagari patahkan
Adat bernagari, nagari dipertahankan
Sanda basanda, bak aua jo tabiang
Sandar bersandar, seperti aur dengan tebing

Artinya masing-masing kelompok sosial, seseorang mempunyai hak sekaligus tanggungjawab baik hak dan tanggungjawab secara politik, ekonomi dan lain sebagainya. Serendah-rendah kepentingan suatu kelompok harus dibela dan di pertahankan. Pada saat bersamaan seseorang juga bertanggung jawab mewujudkan dan membela kepentingan yang lebih besar, karena kepentingan unit sosial terkecil dengan kepentingan sosial yang lebih besar, bak aur dengan tebing, topang menopang. Itulah makna kebersamaan bagi orang Minang; kepentingan atau hak dan tanggungjawab seseorang dalam lingkungan terkecil harus terejawantah dalam kepentingan yang lebih besar, dan sebaliknya.

Dalam mewujudkan kepentingan seseorang dari kebersamaan untuk kebersamaan tidaklah serta merta tumbuh dengan begitu saja hingga melahirkan sebuah kebersamaan antara unit sosial yang ada. Semua kepentingan; apakah menyangkut kepentingan politik, ekonomi dan lain sebagainya, diinstitusionalisasikan melalui *'rapek'*. *Rapek* merupakan dewan musyawarah-mufakat untuk mencari, merumuskan dan menentukan segala sesuatu yang berkaitan dengan kehidupan masyarakat. Tidak ada kebijakan atau keputusan yang boleh dibuat tanpa terlebih dahulu dirundingkan melalui musyawarah-mufakat dalam lembaga *rapek*; *'lamak lauak dikunyah, lamak kato, dipakatokan, bulek aia ka pambuluah, bulek kato ka mufakaik'*. Secara politik semua orang kedudukannya sama; sama-sama mempunyai hak dan sama-sama bertanggung jawab *'duduak samo randah, tagak samo tinggi'*.

Ajaran adat menuntut bahwa 'kemenakan' harus tunduk dan patuh sebagai rakyat kepada 'mamak' sebagai pemimpinnya, *'kamanakan barajo ka mamak, mamak barajo kapangulu'*. Namun kepemimpinan dengan segala kebijakannya hanya boleh diikuti sepanjang 'mamak' mendasarinya kepada mufakat yang dilandasi oleh *alur* dan *patut*, yaitu mufakat yang dapat diterima oleh akal pikiran dan sesuai dengan azas kemanusiaan atau harkat dan martabat manusia; *'pangulu barajo ka mufakaik, mufakaik barajo alua dan patuik'*. Selain itu, alur dan kepatutan mestilah berdasarkan kepada kebenaran; *alua jo patuik barajo ka bana, bana barajo kandirinyo*. Di dalam institusi *rapek*-lah para pemimpin atau rakyat mencari kebenaran sebagai landasan mufakat yang sesuai dengan alur dan patut. Berawal dari tradisi ber-*rapek*-nya orang Minangkabau, kemudian muncul istilah '*karapatan*' sebagai institusi pengambil keputusan tertinggi ditingkat nagari. Bertitik tolak dari musyawarah-mufakat di lembaga *karapatan*, maka pelabelan demokrasi di Minangkabau dipakaikan istilah dengan '*demokrasi karapatan*', bukan hanya sekadar pemberian nama yang mengakar pada tradisi

budaya itu sendiri, lebih penting lagi adalah mendekatkan makna kepada yang disimbolkan.

Lantaran nagari merupakan federasi suku, suku merupakan federasi kaum, kaum merupakan federasi paruiik, maka nagari dengan fungsinya sebagai lembaga administrasi pemerintahan dan lembaga kesatuan sosial mempunyai institusi pengambil keputusan yaitu *rapek*, sebuah forum permufakatan. Di tingkat nagari disebut dengan *rapek nagari*, ditingkat jorong *rapek jorong*, di tingkat kaum, *rapek kaum* dan di tingkat paruiik, *rapek paruiik*. *Rapek nagari* yang diinstitusionalisasikan dalam bentuk Karapatan Nagari merupakan institusi tertinggi pengambil keputusan masalah anak nagari. Tidak satu kebijakan nagari yang dapat dilaksanakan sebelum mendapat legitimasi dari Dewan Karapatan Nagari. Institusi *rapek* sebagaimana halnya dengan nagari multi fungsi; ia berfungsi sebagai institusi permusyawaratan legislatif, eksekutif dan yudikatif.

Dilihat dari struktur pemerintahan nagari, para *penghulu pucuak* berfungsi sebagai pimpinan *rapek nagari* sekaligus menjadi anggotanya. Kekuasaan tertinggi tidak terletak pada individu-individu *penghulu pucuak*, dan tidak pula dibagi-bagi di antara *penghulu payuang* atau *penghulu suku*. Kekuasaan terletak dan berada dalam institusi *rapek nagari* yang di dalamnya berhimpun para penghulu. Di dalam institusi *rapek* tidak seorang individu pun yang harus diistimewakan karena status atau sebagainya; semuanya harus tunduk dan patuh kepada kebijakan dan keputusan institusi *rapek*. Tidak seorang penghulu pun yang boleh membuat peraturan atau membuat undang-undang menurut kemauannya sendiri; semuanya harus melalui mekanisme musyawarah di institusi *rapek*. Tepatnya, kepemimpinan penghulu bukanlah personifikasi lembaga musyawarah.

Di samping itu, institusi *rapek nagari* selain 'lembaga negara tertinggi' dan 'satu-satunya lembaga pemerintahan' di tingkat nagari,

rapek nagari juga menjadi lembaga yang mengakomodasikan berbagai kepentingan dan konflik yang timbul akibat dari berbagai perbedaan kepentingan dalam masyarakat. Dalam pengambilan keputusan atau menyelesaikan masalah yang muncul melalui institusi *rapek nagari*, dikenal dengan *bajanjang naik, batanggo turun*, (berjenjang naik bertangga turun) yang berarti tidak semua masalah harus dibawa ke dalam institusi *rapek nagari*. Ada semacam pendelegasian wewenang; bila masalah yang muncul pada level *sekaum* atau *semande*, itu adalah tanggung jawab *tungganai* menyelesaikannya, jika masalah muncul melibatkan unsur luar dari *samande*, seperti antara orang *saparuik* atau *sapayuang*, maka menjadi tanggungjawab penghulu di tingkat itu seperti *penghulu payuang* atau *penghulu suku* bersama dengan pemimpin-pemimpin di lapisan bawah menyelesaikannya. Mekanismenya tetaplah sama melalui proses musyawarah lewat institusi *rapek* di tingkatan itu.

Menjawab keraguan apakah dengan terpusatnya eksekutif, legislatif dan yudiklatif ditangan Dewan Karapatan Nagari tidak menyebabkan sistem pemerintahan diktator dan totalitarian? Bagaimanapun tingginya kedudukan *penghulu pucuk* di tingkat nagari, namun para *penghulu pucuk* nagari tidak dapat melakukan intervensi kepada *suku, kaum*, atau *paruik*. Masing-masing penghulu dengan tingkatannya mempunyai wilayah dan kewenangan tersendiri yang otonom; tidak satu pun penghulu yang berhak untuk ikut campur. Misalnya *penghulu payuang* memimpin beberapa *paruik*, dan kepemimpinannya tidak dapat dicampuri oleh *penghulu payuang* yang lain. Jika terdapat perselisihan sebuah *payuang*, hak *penghulu payuang* lain hanya sebatas mendengar, sebab diandaikan bahwa perselisihan itu merupakan masalah internal sebuah *payuang*. Begitu juga seseorang berstatus *penghulu suku* tidak dengan sendirinya dapat mencampuri urusan suatu *kaum* atau *paruik*, walaupun *kaum* atau *paruik* berada di bawah kepemimpinannya (Chatra, 1999). Prinsip yang demikian itu terus berlanjut sampai ke tingkat yang paling

rendah. Meski wewenang penghulu telah dibagi-bagi di antara penghulu, akan tetapi kekuasaan itu tidak dapat dipergunakan secara utuh yang melingkupi seluruh anak nagari tanpa mendapat legitimasi dari penghulu yang lain.

Sesungguhnya, dalam *rapek nagari* hanya dibicarakan masalah yang berkaitan dengan kepentingan warga nagari secara umum, bukan masalah yang sebenarnya dapat diselesaikan dalam tingkatan *paruik* atau *kaum*. Secara ideal, keputusan yang diambil dalam *rapek nagari* menjalani proses sirkuler yang dimulai dari ‘kemenakan’. Perbedaan pandangan di tingkat ‘kemenakan’ ditampung oleh penghulu dan dibawa ke *rapek nagari*, dan di dalam *rapek nagari*-lah dicarikan solusinya. Kemudian para *penghulu pucuk* bersama dengan perangkatnya; *manti*, *malim*, *khatib* dan *dubalang* sebagai eksekutor dari keputusan *rapek nagari* menjalankan tugas kepada warganya yaitu ‘kemenakan’.

Lebih jauh lagi, konsekuensi dari pembagian ‘wilayah’ kepemimpinan seperti itu membawa dampak pada keharusan setiap penghulu untuk selalu menyuarakan kepentingan ‘kemenakannya’ dalam rapat-rapat penghulu, walau disadari tidak semua kepentingan yang ada persis sama dengan kepentingan pribadinya. Dari sini dapat diamati bahwa dalam *rapek nagari* para *penghulu payuang* berperan seperti layaknya pimpinan partai yang setiap saat siap berdebat dengan penghulu lainnya, bila substansi perundingan dianggap akan merugikan kepentingan ‘kemenakannya’. Maksudnya adalah dalam sistem pemerintahan nagari terdapat apa yang dikatakan ‘oposisi’, di mana seorang penghulu atau *penghulu payuang* menjadi oposan bagi *penghulu payuang* yang lain.

Tentang mekanisme pengambilan keputusan, dalam tradisi orang Minang hanya dikenal sistem musyawarah-mufakat; *‘bulek aia kapambuluah, bulek kato ka mufakaik, kok bulek alah buliah digolongkan, kok picak alah buliah dilayangkan*. Ada dua bentuk

sistem pengambil keputusan dalam musyawarah yang berkembang selama ini; *pertama* melalui mekanisme *voting system*, atau suara terbanyak dan yang *kedua* melalui prosedur aklamasi. Mekanisme *voting system* adalah keputusan diambil melalui pemungutan suara, dan keputusan yang didukung oleh suara terbanyaklah yang menjadi landasan dan yang dapat dijalankan. *Voting system* mengandung azas individualisme, di mana suara seorang individu sangat menentukan suatu kebijakan.

Dapat diilustrasikan, jika dalam menentukan sebuah kebijakan dalam permusyawaratan terjadi pro dan kontra, yang pro dan kontra jumlahnya berimbang atau sama banyak, maka dalam menentukan keputusan baik yang pro maupun yang kontra hanya membutuhkan satu suara. Suara satu orang sangat berarti dan amat menentukan kebijakan apa dan pendapat siapa yang dapat dilaksanakan. Jadi *voting system* sangat bertumpu pada prinsip *majority* dan *minority*. Meskipun *minority* harus tunduk dan patuh pada keputusan *majority*, ketundukan dan kepatuhan lebih didasarkan pada pemaksaan kehendak. Sedangkan mekanisme pengambilan keputusan secara aklamasi adalah segala keputusan akan baru dapat dicapai dan dilaksanakan bila seluruh anggota permusyawaratan menyatakan setuju, bila satu orang saja belum setuju maka keputusan belum dapat diambil. Walaupun dalam sistem ini kehadiran individu diperhitungkan, akan tetapi eksistensi individu tidak mempunyai arti banyak seperti yang terdapat pada *voting system*. Karena dalam kenyataan yang sewajarnya sistem ini hanya dapat dilaksanakan dalam masyarakat yang relatif homogen; belum kuatnya sendi-sendi individualisme, di mana posisi masyarakat dalam tatanan sosial berkuasa penuh terhadap individu. Dalam kondisi seperti ini hanya ada satu kepentingan yaitu kepentingan masyarakat, kepentingan bersama.

Azas '*individual-kolektivisme*' ---istilah ini dipergunakan untuk menggambarkan posisi seseorang dalam ketegangan dan

keseimbangan pada wilayah individualisme dan totaliterisme---, menjadi dasar bagi orang Minang membuat format sistem pengambilan keputusan. Mekanisme pengambilan keputusan dalam lembaga karapatan bukan melalui prosedur *voting system* dan bukan juga melalui jalan aklamasi, akan tetapi keputusan diambil lewat prosedur ‘*sakato-samupakaik*’, ---sekata dan sepakat--- ‘Sakato’ artinya adalah terdapatnya kesamaan visi dan persepsi terhadap suatu masalah, sehingga keputusan dapat diambil secara bulat dan utuh. Sedangkan ‘*samufakaik*’ adalah terjadinya perbedaan visi dalam suatu masalah oleh anggota permusyawaratan, dan keputusan belum dapat diambil. Masing-masing anggota yang berbeda visi dicari alasan-alasan yang logis-rasional sesuai dengan alur dan patut, berpedoman kepada kemashlahatan umum. Setelah mempertimbangan keharusan kemashlatan umum dengan dasar alur dan patut, maka anggota yang berbeda visi memutuskan bahwa mereka sepakat menetapkan pendapat anggota lain dapat dijadikan sebuah keputusan. Ajaran adat menjelaskan;

Lamak lauak dikunyah,
enak lauk dikunyah
Lamak kato dipakatokan
enak kata diperbincangkan
Bulek aia ka pambuluah
bulat air ke pembuluh
Bulek kato kamufakaik
bulat kata oleh mufakat
Kok bulek alah buliah digolongkan
bila bulat sudah dapat digolongkan
Kok picak alah buliah dilayangkan
ceper sudah dapat dilayangkan

Artinya segala sesuatu haruslah dirundingkan, dimusyawarahkan hingga didapatkan kata sepakat, dan kata sepakat itulah yang harus dijadikan kebijakan dan dijalankan oleh masyarakat ‘*barek samo dipikua, ringan samo dijenjeng*’ (berat sama dipikul ringan

sama dijinjing). Nasroen (1957) memaparkan '*bulek alah buliah digolongkan*' adalah bentuk sistem sekata; bahwa tidak ada perbedaan yang terdapat di antara anggota. Sedangkan '*picak alah buliah dilayangkan*' merupakan bentuk sepakat; bahwa masih terdapat perbedaan terhadap satu masalah akan tetapi dengan kebesaran hati dengan beberapa pertimbangan masing-masing anggota yang berbeda dapat melahirkan keputusan tanpa harus keluar dari pendapatnya, namun dengan pertimbangan kemashlahatan bersama, mereka mendukung dan memberikan legitimasi terhadap pendapat yang lain. Dasar dari sistem '*sakato-samufakaik*' dapat diterapkan oleh masyarakat Minangkabau lantaran masyarakatnya mendasarkan tata kehidupannya kepada landasan budi, serasa, semalu, tolak ansur, dan menempatkan kepentingan yang kecil di atas kepentingan yang lebih besar (Nasroen, 1957).

Apa yang telah didiskusikan tentang nagari dengan segala komponennya merupakan salah satu model proses pelebagaan demokrasi yang berbasis lokal '*local institution progress democratisation*'. Melihat pada proses lahirnya nagari yang berawal dari '*botton up*', kesadaran dan kehendak rakyat, menjelaskan bahwa nagari bukanlah produk dari negara, tapi benar-benar muncul, tumbuh dan berkembang dari aspirasi kemauan masyarakatnya. Jadi tidak mengherankan mengapa kemudian nagari menjadi sesuatu dinamisator, penggerak partisipasi masyarakatnya, sebuah institusi yang dipercaya dalam pelebagaan proses demokrasi. Namun dalam perkembangannya pelebagaan proses demokrasi di nagari tidak dapat menjadi kekuatan signifikan dalam menopang tumbuhnya budaya demokrasi di nusantara ini. Fakhri Ali (1996) menyitir mengapa budaya demokrasi nagari di Minangkabau tidak seperti pengalaman yang terjadi di Inggris, di mana peran institusi lokal dapat mengantarkan Inggris ke demokrasi parlementer adalah karena intervensi negara terlalu kuat ke dalam nagari.

Menyadari betapa pun kuatnya pelembagaan nilai-nilai demokrasi dalam kehidupan masyarakat yang dikembangkan oleh institusi lokal, demokrasi sulit untuk berkembang dan tidak dapat mempengaruhi tata kehidupan politik yang lebih luas bila kebijakan politik penguasa tidak berpihak. Karena demokrasi itu tidak hanya harus berproses dan berjalan pada latar paling bawah yaitu rakyat, dan yang tak kalah pentingnya adalah bagaimana penguasa menyadari proses demokrasi juga harus berjalan pada lapisan atas, negara.

D. Negara dan Kuasa Hegemonik

Di Indonesia, negara seringkali dipersepsi sebagai lembaga netral yang tidak berpihak atas kepentingan siapapun; negara berdiri atas semua golongan masyarakat; negara hanya mengabdikan pada kepentingan umum. Negara hadir dalam kehidupan rakyat tidak lain untuk memenuhi kepentingan rakyat itu sendiri, sebab tanpa adanya negara, rakyat mustahil mengembangkan kehidupan secara layak. Pemikiran ini tentu sangat erat kaitannya dengan teori negara organik. Hegel (Budiman, 2002) misalnya melihat bahwa negara merupakan penjelmaan dari ide yang universal, sedangkan individu merupakan penjelmaan dari yang partikular. Negara hadir memperjuangkan kepentingan yang lebih besar, yakni merealisasikan ide besar yang menjadi tujuan dari gerak sejarah umat manusia. Negaralah yang akan menjadi agen sejarah untuk membantu umat manusia yang sekarang berproses menjadi manusia yang bisa menciptakan masyarakat yang sempurna. Keinginan negara merupakan keinginan umum untuk kebaikan semua orang. Atas dasar negara mewakili keinginan umum; negara manifestasi dari sesuatu yang ideal dan universal, negara punya hak memaksakan keinginannya kepada warga.

Namun bagi kaum Marxis tidak begitu saja mengamini teori negara tersebut. Marxis melihat negara bukanlah lembaga netral

yang hanya mengabdikan diri pada kepentingan umum. Negara akan selalu berpihak pada suatu golongan dan melayani kepentingan kelompok dominan dalam masyarakat. Negara adalah panitia yang mengurus kepentingan kaum bourjuasi; negara hanyalah alat dari kaum bourjuasi; negara adalah alat dari kelas yang berkuasa (Budiman, 2002). Dalam masyarakat feodal misalnya kelas bangsawanlah yang berkuasa terhadap negara; dalam masyarakat kapitalis, kelas pemilik modal yang menguasai negara. Terbentuknya kelompok dominan dalam masyarakat disebabkan sistem atau organisasi ekonomi yang ada memproduksi kelompok atau kelas. Dengan lain kata tingkah laku negara merupakan manifestasi dari sistem penguasaan ekonomi-politik atau *'mode of production'* yang ada (Budiman, 2002). Jadi, negara sebenarnya bukan mengabdikan dirinya pada kepentingan umum masyarakat akan tetapi negara hanya mengabdikan dirinya bagi kepentingan kelas yang berkuasa. Oleh karena itu menurut Marxis negara merupakan alat kelas yang berkuasa untuk melakukan penindasan terhadap warga masyarakat.

Walau negara merupakan penjelmaan ide universal dan mengabdikan pada kepentingan umum seperti konsepsi Hegel, namun negara tidak dapat melepaskan dirinya dari kondisi yang paradoks. Menurut Chandhoke (2001), negara memainkan peranan yang paradoks dalam kehidupan individu dan kolektif; di satu sisi negara adalah lembaga koersif, dan di lain pihak negara memberikan perlindungan dan keuntungan pada anggotanya. Lebih jauh Chandhoke menjelaskan meskipun negara merepresentasikan kepentingan kelas-kelas dominan, namun negara juga merupakan tempat diformulasikan kepentingan umum masyarakat. Ketika negara membangun kerangka politik yang legal dan koersif di mana di dalamnya termasuk masyarakat, berarti negara juga membangun rasa memiliki pada komunitas politik. Jika negara menjadi instrumen yang memelihara hukum dan ketertiban, negara juga menjadi lembaga yang menyalurkan keadilan. Dalam konteks ini pertanyaan

yang muncul adalah bagaimana negara mengartikulasikan dan merealisasikan misi dan kehendaknya terhadap masyarakat?. Mentaswirkan hubungan negara dengan rakyat dapat dihipotesiskan dengan pendekatan dominasi dan hegemoni.

Biasanya kontrol sosial dilakukan oleh suatu kelompok dalam relasi kekuasaan mengambil dua bentuk dasar, *pertama*, melalui proses mempengaruhi perilaku dan politik secara eksternal melalui ganjaran dan hukum. *Kedua*, lewat proses mempengaruhi secara internal dengan menentukan keyakinan diri ke replika norma-norma yang berkembang. Bentuk pertama dikenal dengan dominasi dan yang kedua hegemoni. Pemikiran ini dapat ditemukan dalam konsep Antonio Gramsci yang melihat supremasi suatu kelompok mewujudkan diri dalam dua cara, *pertama*, dominasi dan *kedua*, kepemimpinan intelektual dan moral. Yang pertama melakukan dominasi terhadap kelompok-kelompok sosial oposisi untuk menghancurkan atau menundukkan, bahkan mungkin dengan menggunakan kekuatan bersenjata. Dan yang kedua, kelompok sosial memimpin kelompok kerabat dan sekutu mereka. Gramsci (2000) menjelaskan;

bahwa supremasi sebuah kelompok sosial memanifestasikan dirinya sendiri dengan dua cara, sebagai 'dominasi' dan sebagai 'kepemimpinan intelektual dan moral'. Sebuah kelompok sosial mendominasi kelompok-kelompok antagonis, yang mana ia cenderung untuk 'melikuidasi', atau untuk menundukkan bahkan mungkin oleh angkatan bersenjata; ia memimpin kelompok-kelompok sekutu dan keluarga. Sebuah kelompok sosial dapat, atau karenanya harus sudah melakukan 'kepemimpinan' sebelum memenangkan kekuatan pemerintah; ia sebelumnya menjadi dominan ketika ia menggunakan kekuasaan, tetapi bahkan jika ia menggenggamnya erat, ia harus terus memimpin.

Jadi, ada perbedaan oleh Gramsci antara dominasi dengan hegemoni; hegemoni bukan hubungan dominasi dengan menggunakan kekuasaan, melainkan hubungan persetujuan dengan menggunakan kepemimpinan politik dan ideologi.

Dalam relasi sosial selalu dijumpai bentuk-bentuk penyesuaian antara satu kelompok dengan kelompok lainnya, tak terkecuali kelompok dominan dan kelompok yang tersubordinasi. Berkaitan dengan relasi kekuasaan antara penguasa dengan yang dikuasai menurut Femia (dalam Partia, 1999) ada tiga bentuk konformitas; *pertama*, karena rasa takut; bahwa orang menyesuaikan diri karena takut akan menerima konsekuensi-konsekuensi bila ia tidak menyesuaikan. Di sini konformitas ditempuh melalui penekanan dan sanksi-sanksi. *Kedua*, karena terbiasa; bahwa orang menyesuaikan diri karena terbiasa mengikuti tujuan-tujuan dengan cara-cara tertentu. Konformitas dalam hal ini merupakan soal partisipasi yang terefleksikan dalam hal bentuk aktifitas yang tetap, sebab orang menganut pola-pola tingkah laku tertentu dan jarang dimungkinkan untuk menolak. *Ketiga*, karena kesadaran dan persetujuan; bahwa konformitas yang muncul dari tingkah laku mempunyai tingkat-tingkat kesadaran dan persetujuan dengan unsur tertentu dalam masyarakat.

Dari ketiga konformitas di atas, dapat diidentifikasi bahwa pada level pertama yang terjadi justru dominasi, sedangkan hegemoni justru dikarakteristikkan oleh bentuk yang ketiga. Hegemoni tumbuh dari semacam tingkat pencapaian kesadaran atau persetujuan terhadap elemen-elemen inti masyarakat. Tipe perilaku tersebut terkait dengan konsep legitimasi dengan adanya suatu kepercayaan bahwa tuntutan untuk bersetuju merupakan suatu hal yang kurang lebih sah dan pantas. Sepintas kelihatan ada suatu hipotesa dari konsep hegemoni Gramsci bahwa pada suatu keteraturan sosial yang stabil mestinya terdapat suatu sub-strata persetujuan yang sangat kuat, sehingga dapat menghalau masuknya kekuatan kepentingan yang berbeda. Dan persetujuan semacam itu haruslah berkaitan erat dengan hal-hal spesifik, misalnya, orang, kepercayaan, nilai-nilai, lembaga, dan lain-lain.

Sebelum mengelaborasi konsep hegemoni, selintas perlu dikemukakan tentang dominasi. Pembilahan dominasi dengan hegemoni hanya merupakan kebutuhan teoritis, sedangkan dalam praktisnya tidak terelakkan bahwa dominasi dan sebaliknya sering berdempetan dan bekerjasama dalam memperkuat sebuah kekuasaan kelas dominan. Dominasi adalah suatu bentuk hubungan kekuasaan yang si penguasa sadar akan haknya untuk memerintah, sedangkan yang di perintah sadar bahwa adalah menjadi kewajiban untuk taat kepada perintah penguasa (Moeljarto,1987). Dengan kata lain, dominasi adalah suatu kekuasaan yang paling dominan, berasal dari luar diri manusia yang sangat mempengaruhi dan turut mengatur seluruh aktivitas dan kegiatan berfikir serta tingkah laku manusia, sementara manusia menerimanya tanpa landasan kesadaran yang utuh.

Konsep dominasi sebenarnya dapat dilacak dari pemikiran Karl Marx yang tergambar dari analisisnya terhadap hubungan antara buruh dan bourjuasi. Marx melihat apa yang terjadi dalam sejarah kemanusiaan adalah orang-orang bekerja dengan alat-alat kerja untuk mengubah alam. Dalam masyarakat, para pekerja dan pengalaman kerja merupakan kekuatan produksi masyarakat, sedangkan hubungan-hubungan antar pekerja dalam proses produksi merupakan hubungan produksi. Dalam praktek hubungan-hubungan inilah, arti dan bentuk-bentuk dominasi dapat ditemukan dalam bentuk kekuasaan antara pemilik modal di satu pihak, dan kaum buruh di pihak lainnya. Marx dalam analisisnya melihat bahwa masing-masing dicirikan oleh hubungan produksi yang esensinya bersifat eksploitatif antara para produsen surplus ekonomi dan kelompok pekerja. Dan dominasi yang terjadi dalam masyarakat, selanjutnya melahirkan bentuk dominasi baru berupa dominasi ideologi yang sengaja diciptakan oleh kelas dominan. Marx (Gidden,1986) mendeskripsikan bahwa ketika kelas dominan dalam masyarakat mengembangkan dan mengambalalih bentuk-

bentuk ideologi yang mengabsahkan dominasinya, maka pada saat yang sama kelas dominan mempunyai kendali terhadap produksi intelektual sehingga dengan demikian secara umum gagasan-gagasan pihak-pihak yang tidak mempunyai sarana produksi menjadi terwadahi oleh suasana tersebut.

Max Weber tidak jauh berbeda dengan Marx, juga melihat dominasi dalam konteks kekuasaan. Dalam pandangan Weber (1947b) kekuasaan baik yang bersifat tradisional, kharismatik dan legal formal adalah sebagai kemungkinan bahwa seorang pelaku akan mampu untuk mewujudkan gagasan-gagasannya, sekalipun ditantang oleh orang lain, dengan siapa pelaku itu berada dalam hubungan sosial. Artinya setiap jenis hubungan sosial, sampai pada suatu taraf dan di dalam keadaan-keadaan tertentu merupakan suatu hubungan kekuasaan. Weber kemudian mendefinisikan konsep dominasi secara lebih khusus, yaitu hanya mengacu kepada kasus-kasus pemaksaan kekuasaan ketika seseorang pelaku menuruti suatu perintah spesifik yang dikeluarkan oleh orang lain. Weber dalam *Ekonomic and Society*, (1978) lebih spesifik menyatakan bahwa dominasi adalah situasi di mana kehendak atau perintah yang dimanifestasikan oleh penguasa atau aturan untuk mempengaruhi perilaku orang lain, agar tindakan mereka relevan secara sosial, seolah-olah penguasa telah menetapkan muatan perintah tersebut sebagai diktum tindakan demi kepentingan penguasa sendiri, sebaliknya kalau dilihat dari sisi tujuan si pelaku tindakan sendiri, situasi inilah yang disebut sebagai kepatuhan. Kemungkinan-kemungkinan menerima hadiah-hadiah material dan kehormatan sosial merupakan dua bentuk yang paling meresap dari ikatan yang mengikat pemimpin dan pengikut. Namun demikian tidak ada dominasi yang stabil semata-mata di atas kebiasaan yang otomatis ataupun himbauan kepada kepentingan pribadi. Penyangga utamanya adalah kepercayaan dari pihak bawahan atas keabsahan kedudukan mereka sebagai bawahan.

Selanjutnya Weber menjelaskan bahwa di dalam dominasi terdapat dua elemen prinsip, *pertama*, adanya kepercayaan mengenai pentingnya legitimasi kekuasaan, baik dari pandangan penguasa, maupun yang dikuasai. *Kedua*, dominasi setelah mencakup orang dalam jumlah banyak akan membutuhkan keahlian administrasi guna mengatur dan menjembatani kepentingan penguasa dan yang dikuasai. Di samping dua elemen dominasi, Weber memperjelas tipe dominasi, *pertama*, dominasi kharismatik, yakni keabsahan bentuk hubungan kekuasaan yang bersumber pada kekuatan supra natural si pemimpin, dan para pengikut hanya tunduk bergerak dalam kerangka kepercayaan terhadap kemampuan pribadi sang pemimpin. *Kedua*, dominasi tradisional, yaitu keabsahan bentuk hubungan kekuasaan yang bersumber pada tradisi secara turun temurun dan bentuk dinasti ataupun dalam ikatan primordial. *Ketiga*, dominasi legal formal, yaitu keabsahan bentuk hubungan kekuasaan bersumber pada hukum atau peraturan formal (Johnson, 1994). Dominasi dapat berupa sistem birokrasi, hukum, pasar, bentuk-bentuk kebudayaan yang memaksakan, ilmu pengetahuan, ideologi dan lain-lain. Dampak dari dominasi sangat mempengaruhi struktur realitas sosial yang ada, di mana dominasi melahirkan disorientasi nilai, penyimpangan keberadaan, alieanasi, budaya tunggal yang mematikan budaya pluralisme, meletakkan manusia pada titik nadir yang paling rendah.

Hegemoni versi Gramsci (seperti yang telah disinggung di atas) sesungguhnya merujuk pada bahwa suatu kelas dan anggotanya menjalankan kekuasaan terhadap kelas-kelas di bawahnya dengan cara kekuasaan dan persuasi (Simon, 1999). Sayang, Gramsci tidak menjelaskan secara tegas dan jelas apa yang dimaksud dengan hegemoni dalam pengertian yang definitif. Oleh karena itu, pengertian yang diberikan oleh William akan dapat membantu memahami konsep hegemoni. Williams (dalam Fakih, 2000) secara praktis mendefenisikan hegemoni dengan;

Suatu tatanan di mana cara hidup dan pemikiran kelompok tertentu menjadi dominan, di mana satu konsep realitas disebarkan ke seluruh masyarakat dalam seluruh kelembagaan dan kehidupan pribadinya, yang mempengaruhi seluruh citarasa, moralitas, kebiasaan, prinsip agama dan politik, dan seluruh hubungan sosial, terutama dalam pengertian intelektual dan moral.

Dalam kerangka ini, meski hegemoni bisa diperoleh melalui persetujuan dan penggunaan paksaan oleh suatu kelas atas yang lainnya, persetujuan dalam proses hegemonik memainkan peranan penting. Fakih (2000) mengungkapkan, bagi Gramsci hegemoni adalah bentuk kontrol dan kekuasaan yang sangat penting; kekuasaan hegemonik lebih merupakan kekuasaan melalui persetujuan yang mencakup beberapa jenis penerimaan intelektual atau emosional atas tatanan sosial politik yang ada. Jadi, hegemoni merujuk pada satu tatanan yang di dalamnya suatu kerangka sosial-moral dibahasakan, dan di dalamnya juga konsep mengenai realitas mendominasi dan menginformasikan seluruh pola-pola pemikiran-pemikiran dan perilaku. Artinya hegemoni merupakan penguasaan yang dicapai suatu kelas terhadap kelas lainnya melalui kesadaran dari pada dengan paksaan, dan juga merupakan suatu proses ketika dominasi disadari secara esensial lewat mekanisme kognitif negara, kepemimpinan, terutama melalui *civil society*, seperangkat institusi-institusi agama, institusi adat, pendidikan dan organisasi lainnya.

Bannet (dalam Tester, 1994) yang menitik beratkan analisis hegemoni dalam konteks budaya, memahami bahwa hegemoni adalah tentang bagaimana kelas yang berkuasa mampu mensubordinasi kelompok sosial supaya menyetujui berjalannya hubungan yang ada, dan ia melakukannya dengan menawarkan sebuah harga kepada kelompok subordinan dalam status quo: apa yang disetujui sebenarnya adalah sebuah 'versi negosiasi' dari ideologi dan budaya kelas yang berkuasa. Melalui hegemoni, kelas penguasa juga tidak membuat aturan untuk menghilangkan segala sesuatu yang tidak

sesuai dengan mereka. Sebaliknya kelompok penguasa dipahami mampu mempertahankan kepemimpinannya manakala ia bisa dengan sukses mengakomodasi kepentingan yang berlawanan dan bersaing dalam sebuah sistem umum, yang itu semua sejalan dengan kepentingannya sendiri.

Dari sini dapat dipahami hegemoni merupakan jembatan kemenangan yang didapatkan lewat mekanisme konsensus, bukan melalui penindasan. Caranya melalui institusi-institusi yang ada di masyarakat yang menentukan baik secara langsung atau tidak langsung struktur-struktur kognitif dari masyarakat. Oleh sebab itu hegemoni sebenarnya adalah upaya untuk menggiring orang agar menilai dan memandang problematika sosial dalam kerangka yang telah ditentukan (Patria, 1999). Berbeda dengan dominasi yang merupakan konsep dari realitas yang menyebar lewat masyarakat dalam sebuah lembaga dan manifestasi perseorangan pengaruhnya membentuk moralitas, adat, religi, prinsip-prinsip politik, dan semua relasi sosial, terutama dari intelektual dan hal-hal yang menunjukkan pada moral. Williams seperti dikutip Nezar Patria dan Andi Arif (1999) hegemoni selalu berhubungan dengan penyusunan kekuatan negara sebagai kelas diktator.

Pencapaian sebuah hegemoni dapat diperoleh melalui berbagai sarana dengan cara yang institusi-institusi *civil society* beroperasi dalam membentuk secara langsung, atau tidak langsung struktur-struktur kognitif dan afektif, di mana orang menerima dan mengevaluasi problem-problem realitas sosial. Sedangkan proses terjadinya hegemoni adalah apabila cara hidup, cara berpikir dan pandangan pemikiran masyarakat bawah telah meniru dan menerima cara berpikir dan gaya hidup dari kelompok elit yang mendominasi dan mengeksploitasi mereka. Proses hegemoni juga seringkali terjadi, justru menyangkut perebutan pengaruh konsep realitas dari pandangan mereka yang didominasi berhasil diambil alih oleh mereka yang mendominasi (Fakih, 1999).

Hegemoni kelompok dominan dibangun oleh mekanisme konsensus, hal ini sangat erat kaitannya dengan kesadaran. *Consent* atau kesadaran yang dimaksud pada hegemoni mengarah pada bentuk psikologis yang meliputi suatu bentuk penerimaan atas realitas sosial politis dan aspek-aspek penting lainnya dalam tatanan tersebut. Perilaku-perilaku konformis atau penerimaan sosial politik sangat erat kaitannya dengan gagasan mengenai level kesadaran. Kesadaran atau *consent* dapat berbentuk aktif dan pasif. *Consent* dalam bentuk aktif berdasarkan pada keyakinan mendalam akan suatu pandangan bahwa posisi superior kelompok yang berkuasa adalah sah dan benar (legitimate). Di sinilah hegemoni sebagai kesadaran simbol yang ditampilkan oleh sebahagian besar massa populasi yang secara umum ditujukan pada kehidupan sosial oleh kelompok penting dominan. Oleh karenanya menurut Gramsci orang yang kesadarannya dipengaruhi haruslah diyakinkan bahwa kelompok hegemonik berdiri untuk keberlangsungan tata aturan sosial yang diinginkan oleh semua orang.

Sedangkan kesadaran dalam bentuk pasif muncul bukan karena masyarakat, terutama memandang keteraturan sosial sebagai ekspresi aspirasi mereka atau karena mereka kekurangan sarana konseptual berupa kesadaran teoritis yang jelas. Tetapi karena ketidak-lengkapan pendidikan yang diperoleh membuatnya tak mampu untuk memanipulasi realitas abstrak, untuk berpikir jelas dan sistematis, dan karenanya seluruh mekanisme institusional yang berperan dalam pembentukan persepsi berfungsi di tangan kelompok penguasa.

Kerangka dasar yang menjelaskan sistem di atas adalah hadirnya ideologi dominan. Dalam hal ini, bahasa sendiri menyediakan fungsi hegemoni, yang menurut Gramsci, setiap budaya meliputi dan membawa sistem-sistem nilai dan kognisi umum dalam bahasa yang digunakan. Karenanya menurut Gramsci bahasa mengandung elemen-elemen konsepsi mengenai dunia. Aktivitas manusia

akan tergantung pada kakuatan kosa kata yang tersedia. Apabila abstraksi ---misalnya demokrasi dan kebebasan--- diidentifikasi dengan institusi yang ada. Hal ini akan menghadirkan hambatan bagi terjadinya difusi *image* alternatif masyarakat. Dengan demikian, segala sesuatu telah diperhubungkan ketika misalnya ---para pekerja--- merasa tidak puas, mereka mungkin merasakan kontradiksi antara rumusan-rumusan realitas para pemimpin dan pejabat dengan kejelasan subordinasi mereka. Mereka, bahkan tak mampu untuk menemukan suatu ketidakpuasan itu, apalagi untuk memperbaikinya.

Di level mana terjadinya aktor hegemoni? Gramsci menjelaskan hegemoni terjadi di dalam masyarakat sipil, dan dominasi terjadi dalam masyarakat politik atau negara. Hegemoni dari kelas dominan dijalankan dalam masyarakat sipil dengan mengajak kelas-kelas yang berada di bawah ‘*subordinate classes*’ untuk menerima nilai-nilai dan gagasan-gagasan yang telah diambil oleh kelas yang dominan dan dengan membangun jaringan kerja sama yang didasarkan atas nilai-nilai tersebut (Simon, 1999). Dalam konsep hegemoni Gramscian terdapat pembedaan antara *political society*/kediktatoran atau aparatus yang koersif dengan *civil society*, namun pemilahan itu hanya untuk kepentingan analisis semata karena kadangkala keduanya seringkali tak dapat dipisahkan; negara juga seringkali menggunakan hegemoni untuk kepentingannya.

Kadangkala negara dapat memobilisasi dukungan-dukungan media massa dan institusi-institusi ideologikal lainnya, selain karena memiliki gaya hidup atau cara pandang yang sama mungkin juga karena lembaga-lembaga *civil society* ---terlepas apakah secara terpaksa atau tidak--- harus beroperasi sesuai dengan kerangka regulasi dan aturan legal. Oleh karenanya terjadilah intervensi negara dalam *civil society*, terutama dalam wilayah budaya dan pendidikan. Meskipun *political society* sebagai aparatus yang secara legal menjamin disiplin

kelompok yang tidak sadar, tidak dapat diartikan bahwa *political society* tidak pernah menggunakan hegemoni, ataupun *civil society* tak pernah menggunakan koersi. Karena sesungguhnya lembaga hegemonik tertentu, *civil society*, ---misalnya, partai politik atau organisasi keagamaan--- berubah dalam situasi tertentu menjadi komponen-komponen yang mendukung aparatus negara. Dapat dipastikan bahwa seluruh organ *civil society* juga dapat memaksa pihak-pihak non konformis dan pendukung yang berada di bawah yuridiksi kuasa mereka.

Dari kerangka di atas; dominasi dan hegemoni, kelihatannya relevan untuk melihat hubungan kekuasaan negara dengan rakyat, khususnya hubungan nagari di Minangkabau dengan kekuasaan negara. Satu dari sekian banyak praktek dominasi negara Orde Baru ialah pengaturan sistem pemerintahan lokal dengan ideologi sentralisme-uniformisme, dan instruktif-birokratis melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 yang mematikan pluralitas budaya dan jungkir-baliknya tatanan sosial budaya, ekonomi dan politik masyarakat nagari di Minangkabau. Praktek dominasi tidak hanya dilakukan oleh pemerintah pusat, tapi pemerintah daerah sendiri pun melakukan praktek yang sama kepada masyarakat nagari. Kebijakan sepihak pemerintah daerah menetapkan *orong* (bagian wilayah nagari) sebagai desa salah satu bentuk dari dominasi pemerintah daerah.

Ditengarai bahwa kebijakan menerapkan UU No.5/1979 dengan mengambil orong sebagai basis desa adalah kebijakan yang tidak berpihak pada kepentingan masyarakat, dan akan melahirkan berbagai anomali dan ketidak-patuhan sosial, maka pemerintah daerah kemudian menjadikan nagari sebagai kesatuan masyarakat hukum adat yang ditujukan untuk memelihara dan mengembangkan tatanan sosial budaya dan adat istiadat Minangkabau. Kebijakan ini sesungguhnya sebuah upaya hegemoni pemerintah untuk mengobat

hati dan melipur lara masyarakat akibat dicabutnya kekuasaan nagari sebagai lembaga pemerintahan.

Berakhirnya rezim Orde Baru, pemerintah Orde Reformasi secara sigap merevisi dan memformulasikan tatanan kehidupan masyarakat dengan menerbitkan UU No.22/1999 tentang Otonomi Daerah. Kebijakan ini bila dipatut-patut dengan UU No.5/1979 jauh lebih demokratis dan mengangkat kembali kemajemukan budaya dan aspirasi lokal. Bagi daerah hal ini menjadi peluang untuk mengembangkan dirinya sesuai dengan kondisi kultural dan aspirasi lokal. Moment inilah kemudian mengilhami Pemerintah Daerah Sumatera Barat untuk mengembalikan nagari sebagai lembaga pemerintahan terendah. ‘Kembali ke nagari’ dimaksudkan untuk menciptakan sebuah tatanan sosial masyarakat, di mana mereka hidup di bawah landasan budaya dan adat istiadat Minangkabau.

Simbol-simbol kultural menjadi sesuatu yang signifikan membangkitkan ‘*collective memory*’ agar partisipasi masyarakat dapat digerakkan. Di sinilah kemudian antara rakyat dengan pemerintah menemukan sebuah konsensus; ‘dengan kembali ke nagari’, pemerintah dan rakyat secara bersama-sama membangun kembali masa depan. Dalam proses menuju titik kesepahaman ‘bahwa hanya dengan kembali bernagari’ semua masalah yang selama ini akan dapat diselesaikan. Pemerintah membuka ruang diskursus dan mewacanakan betapa pentingnya nagari dalam kehidupan masyarakat Minangkabau. Seolah-olah tanpa nagari masyarakat Minangkabau tidak akan dapat hidup sebagaimana seharusnya. Pemerintah menyadari bahwa tidak semua masyarakat yang mengerti dan paham dengan nagari, terutama generasi yang lahir di atas tahun 70-an karena mereka tidak pernah bersentuhan dengan nagari. Oleh karena itu pemerintah sengaja menggiring agar masyarakat memahami dan menyadari nagari adalah denyut nadi kehidupan masyarakat Minangkabau. Di balik semua itu, sebenarnya

'kembali ke nagari' merupakan siasat pemerintah untuk menjinakkan masyarakat agar secara bersama-sama mendukung semua kebijakan yang hendak diterapkan. Sebuah proses hegemoni tengah berlangsung dalam masyarakat Minangkabau, di mana kelompok dominan, yaitu pemerintah mensubordinasikan masyarakat di balik simbol-simbol kultural seperti 'adat salingka nagari', adat basandi syara', syara' basandi kitabullah' dan lain sebagainya.

Melalui pendekatan kultural inilah kemudian pemerintah mempertahankan kekuasaan sebagai kelompok dominan. Nagari yang merupakan '*culture identity*' masyarakat Minangkabau kemudian dijadikan kedok dan senjata oleh pemerintah untuk menegakkan supremasinya di tengah-tengah masyarakat, karena seperti ditegaskan Barnnet (dalam Tester, 1994) budaya mencakup segala hal yang membuat hidup dan dunia menjadi dapat dipahami. Budaya adalah yang membuat segala sesuatu berbicara; budayalah yang secara fundamental membentuk dan menentukan kehidupan sosial. Harus disadari, meski kelas yang berkuasa tidak lagi dominan, namun kelas penguasa tetap menjadi dominan dan senantiasa mempertahankan dominasinya lantaran ia mampu meyakinkan kelompok sosial lainnya; bahwa apa yang baik bagi mereka ternyata memang baik pula bagi semua orang. Begitulah persisnya kelas dominan berkembang; mereka mampu berbicara 'bagi kepentingan rakyat', ungkap Bennett (dalam Tester, 1994).✿

Bagian Tiga

NAGARI DALAM LINTASAN HISTORIS-SOSIOLOGIS

Sejarah adalah rekonstruksi masa silam, ia merupakan wilayah perdebatan. Sejarah bukanlah gudang apa-apa yang menjawab segala hal.

Hanya saja ia dapat memberi kemungkinan perspektif pada masa sekarang, dan menawarkan visi tentang masa depan.....

dan bagi orang Minang, perkembangan sejarah merupakan sebagai sebuah irama yang bercorak spiral, bukan siklus yang berakhir kembali ke asal, tidak pula eskalologis dan linear yang akhirnya menuju tingkat tertinggi.

Tetapi perjalanan dari lingkaran-lingkaran yang makin membesar tanpa terlepas dari lingkaran awal yang terkecil.

Pesan historis yang diajarkan adalah; 'berkembanglah, 'lakukanlah perubahan',tapi jangan terputus dari landasan awal'.

--Taufik Abdullah, (2000)--

Membicarakan pertumbuhan dan perkembangan nagari dalam belantara sejarah nusantara ini, agaknya perlu diberi batasan yang jelas. Karena mengingat beberapa aspek yang perlu difokuskan yaitu bagaimana bentuk sistem pemerintahan nagari ketika bersentuhan dengan kekuasaan negara dan sejauhmana nagari mampu bertahan terhadap intervensi otoritas supra nagari itu sendiri. Periode yang akan menjadi perhatian adalah masa Negara Kolonial, masa negara Orde Lama dan masa nagara Orde Baru, karena pada masa inilah sesungguhnya nagari merasakan intervensi kekuasaan di atasnya dan mulai bersentuhan dengan pola administrasi modern.

A. Nagari Masa Kerajaan Pagaruyuang

Sebelum mendiskusikan perkembangan nagari pada masa kolonial dan masa kemerdekaan, terlebih dahulu sepintas akan direfleksikan nagari pada zaman Kerajaan Pagaruyuang sebagai titik masuk melihat persentuhan nagari dengan kekuasaan negara. Uraian mengenai struktur kekuasaan di Minangkabau pada bagian terdahulu menjelaskan bahwa sebelum adanya negara (kerajaan) di Minangkabau yang ada hanyalah gugusan nagari-nagari yang otonom sebagai suatu institusi bagi masyarakat merumuskan dan mengartikulasikan kepentingan-kepentingan mereka. Di abad XIV, anak nagari Minangkabau diperkenalkan dengan sistem pemerintahan baru yaitu kerajaan oleh Adytiawarman. Pada masa inilah pertama kalinya dilakukan upaya pembentukan sistem otoritas di atas nagari. Namun sangat disayangkan tidak ditemukan adanya data dan informasi bagaimana corak dan gaya sistem birokrasi dan seni pemerintahan Adytiawarman. Hal ini juga menginformasikan meski sudah ada otoritas kekuasaan supra nagari, namun otoritas ini tidak membawa perubahan signifikan terhadap kehidupan nagari yang dipimpin oleh penghulu-penghulu suku dan kaum matrilinealnya.

Tidak berpengaruhnya otoritas kerajaan terhadap otoritas nagari, menurut Manan (1995), ada beberapa kemungkinan, *pertama*, yang menjadi tulang punggung pemerintahan dipegang oleh tokoh lokal Dt. Katumanggungan dan Dt. Parpatiah Nan Sabatang. *Kedua*, kerajaan sudah merasa puas memberikan otonomi luas pada nagari-nagari di daerah *Luhak*, sementara memperoleh uang yang diperlukan oleh pemerintahan dari pejabat-pejabat yang berkuasa di daerah *Rantau*. *Ketiga*, meski pemerintah pusat dapat saja memaksakan kekuasaannya dan memperlemah otonomi nagari, tetapi karena Adytiawarman tidak mempunyai pengganti yang kuat, maka sepeninggalnya Kerajaan Minangkabau mengalami

kemunduran, dan nagari-nagari kembali menguat dan otonom. *Keempat*, karena begitu kuatnya tradisi adat Minangkabau, maka sistem otoritas tradisional nagari Minangkabau dapat bertahan menghadapi berbagai pengaruh yang datang dari supra nagari.

Baru pada abad XVI setelah Islam masuk ke Minangkabau dan kerajaan di perintah oleh Sultan Alif ----Raja Minangkabau pertama yang menganut Islam pada tahun 1580----, sistem birokrasi pemerintahan menampakkan wujud yang nyata. Dari studi Manan tentang bentuk birokrasi pemerintahan Minangkabau menyimpulkan bahwa semenjak abad XVI-XIX awal Islam berpengaruh di Minangkabau dan pemerintahan kerajaan selalu dipimpin oleh '*Rajo Nan Tigo Selo*';

1. Yang dipertuan *Raja Alam* berkedudukan di pusat pemerintahan Pagaruyuang. Raja Alam adalah representasi kekuasaan tertinggi yang menyatukan adat dan agama.
2. Raja Adat di Buo, adalah otoritas kekuasaan tertinggi di bidang adat.
3. Raja Ibadat berpusat di Sumpur Kudus, pemegang puncak tertinggi di bidang agama.

Struktur kepemimpinan ini memperlihatkan bahwa masuknya Islam memberi warna bagi sistem pemerintahan dengan masuknya Raja Ibadat ke dalam struktur kekuasaan. Dan dari struktur ini pulalah kemudian barangkali muncul istilah kepemimpinan '*tali tigo sapilin, tungku tigo sajarangan*', yaitu Penghulu, Alim Ulama dan Cadiak Pandai, yang menggambarkan bahwa di Minangkabau aturan yang berlaku adalah aturan adat, aturan agama dan aturan pemerintahan.

Ketiga institusi '*Rajo Tigo Selo*' bekerja secara fungsional, Rajo Adat menangani masalah-masalah yang berkaitan dengan pelaksanaan aturan adat, Rajo Ibadat berwenang menyelesaikan persoalan-persoalan yang menyangkut agama. Sementara kedudukan

Rajo Alam hanya sekedar simbol dan wasit dari pelaksanaan pemerintahan. Tidak ditemukan catatan bahwa Rajo Alam melakukan penetrasi dan intervensi pada persoalan-persoalan tata aturan pemerintahan. Kehadirannya hanya dibutuhkan bila ada permasalahan antar nagari yang tidak dapat diselesaikan di tingkat nagari. Walau lembaga '*Rajo Tigo Selo*' adalah lembaga tertinggi dalam tingkat kerajaan, mereka hanya berfungsi sebagai wasit yang jauh dari operasionalisasi pemerintahan sehari-hari. Yang menjalankan roda pemerintahan dalam sistem pemerintahan Pagaruyuang adalah '*Basa Ampek Balai*', semacam dewan menteri, mereka adalah;

1. Dt. Bandaro Putihah/Tuanku Panitahan di Sungai Tarab, Ketua Dewan Menteri dan Juru Bicara Raja serta Pemuncak dari Tradisi Koto Piliang.
2. Tuan Kadhi/Suluah Bendang Koto Piliang di Padang Ganting, Menteri Agama
3. Tuan Indomo/Payuang Panji Koto Piliang di Saruaso, Menteri Penerangan.
4. Tuan Mankhudum/Alung Bunian Koto Piliang di Sumanik, Menteri Keuangan.

Meskipun adanya otoritas pemerintahan di tingkat kerajaan Pagaruyuang, akan tetapi eksistensi kekuasaan supra nagari ini tidak ikut campur terhadap persoalan-persoalan nagari. Hanya saja pengaruh Islam terlihat di tingkat nagari dengan bertambahnya satu struktur kekuasaan yaitu, *malim*, yang sebelumnya hanya terdiri dari; *penghulu*, *manti* dan *dubalang*. Pemerintahan kerajaan di Minangkabau sebagai institusi tertinggi hanyalah sekedar simbol, karena tidak pernah berfungsi sebagai lembaga pemerintahan. Kerajaan hanya berfungsi sebagai dewan permohonan terakhir bagi orang kebanyakan dan hanya sebagai satu-satunya ikatan bersama *nagari*. Hal ini berarti kerajaan merupakan lembaga keseimbangan

dan meminjam istilah Redfield sebagai mewakili Tradisi-Tradisi Besar dengan Tradisi-Tradisi Kecil. (Abdullah, 1966)

Pada masa ini pertumbuhan dan perkembangan nagari dapat ditelusuri mulai dari; ‘institusi mamak’ dengan ‘karapatan kaum’, ‘institusi penghulu andiko’ dan ‘penghulu suku’ dengan ‘karapatan suku’, ‘institusi penghulu pucuk’ dengan ‘karapatan nagari’ yang keseluruhannya diikat dengan musyawarah-mufakat. Adanya peran dan kewenangan yang jelas dari setiap institusi tersebut, nagari dapat eksis dan mencapai stabilitas yang dinamis sehingga nagari menjadi lembaga yang akomodatif, representatif, komunikatif, responsif, partisipatif, aktif dan apresiatif dalam menampung dan mengoperasionalkan berbagai kepentingan anak nagarinya.

B. Nagari Masa Negara Kolonial

Masuknya Belanda ke Alam Minangkabau, menjadi pajangan sejarah tersendiri bagi pertumbuhan dan perkembangan nagari. Dari sinilah awalnya anak nagari Minang mulai bersentuhan dengan sistem administrasi modern dan ekonomi kapitalis yang sebelumnya tidak dikenal oleh masyarakat. Meskipun Alam Minangkabau di bawah kekuasaan administrasi pemerintah Belanda dengan menerapkan ‘*indirect rule*’ dalam memerintah nagari, namun sebenarnya Belanda tetap memelihara keberadaan institusi sosial tradisional anak nagari. Dipeliharanya nagari sebagai kesatuan hukum masyarakat merupakan bagian dari politik ‘*divide and rule*’ pemerintah kolonial. Dari catatan Manan (1995) empat hal saling berkaitan dari kebijakan pemerintahan Belanda yang telah mempengaruhi secara luas masyarakat nagari Minangkabau, *pertama*, pembentukan struktur administrasi modern. *Kedua*, penyebaran ekonomi uang, *ketiga*, perkembangan jaringan transportasi, dan *keempat*, perkembangan pendidikan.

Intervensi pemerintahan kolonial dalam kehidupan masyarakat Minangkabau seperti perluasan birokrasi, pendidikan, kegiatan ekonomi, berakibat terjadinya pergeseran stratifikasi sosial dari bentuk semula. Dulunya dasar stratifikasi sosial masyarakat nagari ditentukan oleh siapa yang menjadi orang-orang pertama mendiami, merintis, dan mendirikan suatu nagari, dan siapa yang datang kemudian (*urang asa vs urang datang*), sekarang pendidikan, kekayaan, kedudukan dalam birokrasi, dan pengaruh keagamaan menjadi tolak ukur bagi stratifikasi sosial, dan menjadi saingan bagi status sosial yang ditentukan oleh adat matrilineal Minangkabau.

Dalam studi ini, titik fokus perhatian adalah sejauhmana kebijakan birokrasi modern kolonial Belanda memberi pengaruh terhadap otoritas tradisional Minangkabau. Penjelasaannya akan diklasifikasikan menjadi, *pertama*, masa pergolakan Paderi. *Kedua*, masa tanam paksa, di mana pada fase ini terjadinya interaksi birokrasi modern dengan otoritas tradisional. *Ketiga*, masa di mana pemerintah kolonial melakukan modernisasi lembaga pemerintahan di tingkat nagari.

Dalam masa pergolakan Paderi, ketegangan antara kaum adat dengan kaum agama mengalami puncak klimaksnya. Belanda mengambil peran yang cukup signifikan dalam membantu kalangan kaum adat untuk menggusur kekuatan Paderi. Pada tahun 1822 melalui resolusi G.G tanggal 30 April 1822 pemerintah Belanda membentuk dua lembaga pemerintahan yaitu *Kelurahan* (distrik) dan Nagari. Sistem Kelurahan merupakan suatu lembaga pemerintahan supra nagari yang wilayah teritorialnya terdiri dari beberapa buah nagari dan pemimpinnnya diangkat oleh Belanda. Pembentukan sistem kelurahan dimaksudkan sebagai upaya menjembatani antara pemerintahan Belanda dengan masyarakat nagari (Asnan, 2000).

Sebagai sebuah Keresidenan di Barat Sumatera, pada tanggal 4 November 1823, Belanda mengeluarkan peraturan tentang sistem

pemerintahan tradisional Minangkabau. Pada tingkat tertinggi, Minangkabau dibagi menjadi dua daerah utama (*Hoofdafdeligent*), yaitu Padang dan Minangkabau Darek. (Amran, 1981) Masing-masing dipimpin oleh seorang *Hoofdregent* yang diberi gelar Tuanku Panglima untuk Padang, dan Raja Alam Minangkabau untuk Minangkabau Darek. Setiap wilayah di kepalai oleh seorang *Regent* yang ditunjuk oleh Belanda. Perantara antara nagari-nagari Minangkabau dengan Belanda, dibentuk sebuah kedudukan administrasi *Kelurahan* yang dikepalai oleh seorang Laras. Di samping kelurahan merupakan gabungan atau federasi dari beberapa nagari yang bertalian erat dengan usaha perdagangan kopi, kelurahan juga merupakan unit administrasi birokrasi pribumi tertinggi. Di bawah laras adalah nagari yang dipimpin oleh Penghulu Kepala. Otoritas mengangkat Kepala Laras, dan Kepala Nagari, berada di tangan Residen atau Gubernur dengan cara memilih tokoh-tokoh otoritas tradisional Minangkabau sebagai personilnya (Asnan, 2000).

Mencermati perjalanan kolonial Belanda pada masa ini, satu hal yang sangat berpengaruh terhadap perubahan struktur pemerintahan tradisional Minangkabau adalah *pertama*, hilang dan hapusnya lembaga kerajaan. Digantinya kedudukan raja sebagai pejabat Regent ---yang sebelumnya raja dengan kelembagaannya merupakan otoritas tradisional tertinggi di Alam Minangkabau--- menunjukkan bahwa kelembagaan kerajaan sangat rapuh dan tidak punya daya tahan menghadapi intervensi asing. *Kedua*, dibentuknya *lembaga kelurahan* sebagai jembatan masyarakat tradisional Minangkabau dengan pemerintah kolonial Belanda, telah menciptakan kelas baru dalam masyarakat Minangkabau; kelas aristokrat (kepala laras), kelas birokrat (penghulu kepala) dan elit baru (penghulu suku). *Ketiga*, institusi baru yang dibuat penguasa Belanda merupakan rekayasa politik '*divide and rule*' kolonial --sebagai alat memperoleh dengan mudah hasil pertanian masyarakat---, membuat hierarki birokrasi sangat membelenggu kebebasan masyarakat. *Keempat*, hierarkhi

birokrasi ini memperlihatkan bahwa telah terjadi inkorporasi dari otoritas ke dalam birokrasi modern. Meskipun demikian, pada masa ini sesungguhnya otoritas tradisional; nagari-nagari tetap berada dalam kepemimpinan para penghulu. Hanya saja penghulu-penghulu berada dalam kontrol *Penghulu Kepala* yang ditunjuk oleh Belanda. Dan disadari betul oleh Belanda nagari-nagari beserta para penghulunya adalah suatu kekuatan yang berakar kuat dari bawah, maka Belanda tetap membiarkan hukum adat nagari tetap berlaku sehingga nagari tetap memiliki kekuatan yang otonom.

Pada perkembangan berikutnya, terjadilah interaksi otoritas tradisional dengan birokrasi modern. Setelah berakhir perang Paderi dan kedudukan Belanda semakin kuat di Minangkabau, pemerintah kolonial mengembangkan sistem birokrasi yang semakin hierarkis dari yang sebelumnya. Struktur pemerintahan pada masa ini;

- Keresidenan yang dikepalai oleh Residen
- Daerah administratif; *Afdeeling* yang dikepalai oleh Asisten Demang
- Daerah administratif; *Onderafdeeling* yang dikepalai oleh *Controleur*
- Kelarasan yang dikepalai oleh Kepala Laras atau Angku Laras
- Kenagarian yang dipimpin oleh Kepala Nagari

Penguasa Keresidenan, *Afdeeling* dan *Onderafdeeling* semuanya adalah orang Belanda. Tokoh-tokoh lokal hanya diberi posisi menduduki Kepala Kelarasan dan Kepala Nagari. Sama dengan sebelumnya Kepala Laras dan Kepala Nagari diangkat oleh Residen atas nama Gubernur Jenderal. Hanya saja Kepala Nagari yang akan diangkat oleh Residen tetap melalui mekanisme pengajuan dari Karapatan Penghulu. Amat jelas kiranya dalam masa ini, lembaga kerajaan dan kedudukan raja hilang dan dihapuskan. Satu catatan lagi, bahwa pimpinan nagari bukan lagi dinamakan Penghulu Kepala, tapi Kepala Nagari. Secara implisit ada keinginan Belanda

untuk menggeser institusi penghulu, meski dilihat dalam prakteknya Kepala Nagari masih tetap dipegang oleh penghulu. Indikasi ke arah itu terlihat ketika Belanda melakukan seleksi terhadap para penghulu yang dapat menjadi anggota Karapatan Nagari maupun Kepala Nagari dengan mengklasifikasikan Penghulu kepada Penghulu Bersurat (*besluit*) dan Penghulu Tidak Bersurat ---semacam surat pengakuan terhadap keberadaan penghulu---. Penghulu bersurat inilah yang berhak menjadi anggota Karapatan Penghulu dan Kepala Nagari.

Melihat tugas pokok yang diberikan Belanda kepada Kepala Laras, Kepala Nagari dan Penghulu Suku yaitu bertanggung jawab menjamin stabilitas keamanan tanam paksa kopi, dan memelihara kesuburan tanaman kopi, menunjukkan bahwa kepentingan Belanda yang sangat menonjol adalah penguasaan terhadap akses ekonomi. Dalam memperkuat basisnya, Belanda mengeluarkan kebijakan membentuk teritorial baru, pembagian teritorial yang ada, penyederhanaan jumlah nagari, seperti terlihat jumlah Laras pada tahun 1853 mencapai 114 Laras, dan 337 Kepala Nagari (Lindayanti, 1988). Kebijakan pemerintah Belanda memperketat sistem birokrasi dengan memperluas kelurahan dan memperkecil nagari, mengindikasikan adanya keinginan Belanda untuk mengurangi otonomi nagari dan mempersempit ruang gerak otoritas tradisional dalam pemerintahan nagari.

Periode Ketiga, berakhirnya tanaman paksa tahun 1908 dan diperkenalkan sistem pajak, kolonial Belanda melakukan pengembangan sistem administrasi pemerintahan. Semangat politik etis membawa Belanda untuk membagi Keresidenan Sumatera Barat dengan hierarki administrasi *afdeeling* dan *Staatsgemente*. *Afdeeling* dibagi atas *Onderaf-deeling*; *Onderafdeeling* dibagi atas distrik-distrik, dan distrik dibagi atas beberapa *onder-distrik*, sedangkan pemerintahan terendah tetap pemerintahan nagari (Manan, 1995).

Pada masa ini, terjadilah pergeseran jabatan pemerintah yang berdasarkan pada keturunan kepada pendidikan. Faktor keturunan yang menentukan jabatan dalam pemerintah beralih pada faktor pendidikan. Birokrasi administrasi kelurahan mulai dihapuskan dan diganti oleh *Demang* dan *Asisten Demang* yang pengangkatannya ditentukan oleh latar belakang pendidikan. Penghapusan kelurahan dan penggantian jabatan *Kepala Laras* dengan *Demang* atau *Asisten Demang* hanyalah bersifat administratif. Kebijakan pemerintah Belanda terhadap pemerintah nagari dikukuhkan pada tahun 1914 (Staatsblad van Nederlanch Indie No. 774), dan Amandemen, serta perubahan diadakan tahun 1918 (Staasblad No. 667) dan tahun 1938 (Staadsblad No. 490), (lihat Sihombing dan Syamsul Bahri 1975)

Dalam ordonansi nagari, terlihat upaya pemerintah Belanda untuk mengembalikan nagari kepada kesatuan masyarakat yang otonom sebagai sebuah badan hukum. Prinsip yang melandasinya, *pertama*, pembentukan Karapatan Nagari (*nagari raad*) sebagai lembaga administrasi dengan beberapa wewenang legislatif yang berkaitan dengan kehidupan masyarakat nagari. Karapatan Adat Nagari sendiri dipimpin oleh Kepala Nagari sebagai pengganti Penghulu Kepala, dan yang boleh menjadi Kepala Nagari adalah kepala dari keluarga pendiri nagari. *Kedua*, menumbuhkan kemandirian nagari agar dapat membiayai kebutuhannya (*self financing*). Semakin jelas pada periode ketiga ini, hakikat dari pemerintahan nagari yang terdiri dari dewan penghulu 'besluit' yang dipimpin oleh seorang Kepala Nagari melalui mekanisme pemilihan oleh dewan penghulu dan kemudian diangkat oleh residen berkaitan langsung antara struktur birokrasi modern dengan administrasi tradisional nagari. Hierarkhi ini dapat dilihat Kepala Nagari, Asisten Demang, Controleur, Asisten Residen dan Residen.

Dari heirarkhi struktur birokrasi pemerintahan, nagari sebagai otoritas tradisional tidak lagi menjadi kekuatan yang benar-

benar otonom. Nagari hanya diposisikan sebagai ujung tombak operasionalisasi kebijakan pemerintahan kolonial Belanda, meski Belanda tetap memberikan peluang kepada pemerintah nagari untuk mengambil kebijakan-kebijakan menyangkut kepentingan anak nagarinya melalui musyawarah-mufakat Karapatan Penghulu. Namun kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan oleh Karapatan Penghulu tidak boleh bertentangan dengan kebijakan pemerintah Belanda. Artinya Karapatan Penghulu sesungguhnya menjadi alat legitimasi terhadap keinginan dan kepentingan kolonial, dan Karapatan Penghulu sendiri akhirnya menjadi instrumen koersif Belanda untuk memaksa masyarakat nagari melaksanakan semua keinginan pemerintah kolonial.

Dari periode kedua dan ketiga terlihat jelas perubahan mendasar dalam kepemimpinan tradisional anak nagari Minang. Tidak saja terjadinya hierarki birokrasi pemerintahan nagari dengan supra kekuasaan di atasnya, lebih jauh lagi nagari tradisional Minangkabau sebagai lembaga legislatif, eksekutif dan yudikatif dipisah sedemikian rupa. Wewenang nagari sebagai lembaga eksekutif dipegang oleh Kepala Nagari, dan kewenangan nagari sebagai lembaga legislatif berada di tangan Karapatan Nagari. Dengan menempatkan Kepala Nagari sebagai eksekutif yang melaksanakan dan menjalankan keputusan yang dibuat oleh Karapatan Nagari sebagai badan legislatif, berarti telah mencabut kewenangan Karapatan Adat Nagari dari urusan pemerintahan. Selain itu, struktur pemerintah nagari yang dirangkaikan secara hierarkhis administratif ke struktur kolonial yang lebih tinggi seperti Asisten Demang, Demang, Contraleur dan seterusnya ke Asisten Residen dan Residen, maka jadilah nagari sebagai ujung tombak dari kepentingan kekuasaan pemerintah kolonial. Ironisnya, di samping anggota Karapatan Nagari diseleksi sedemikian ketat, juga sistem pemilihan Kepala Nagari tidak lagi melalui musyawarah-mufakat dengan mekanisme 'sakato-samufakaik' tetapi dengan prosedur *voting system*. Artinya

sistem demokrasi tradisional Minangkabau yang berangkat dari kebersamaan untuk kepentingan bersama, bergeser menjadi kekuatan individual untuk kepentingan kekuasaan tertentu.

Implikasi kebijakan pemerintahan kolonial, menyebabkan lembaga anak nagari (Karapatan Adat Nagari) yang dibuat oleh Belanda tidak dapat mengurus rumah tangganya sendiri, lebih-lebih lagi Karapatan Adat Nagari tidak dapat mengembangkan dan memajukan nagari secara politik, budaya dan ekonomi. Karena Karapatan Nagari buatan Belanda di samping tidak dapat sepenuhnya menggantikan peran, kedudukan dan sifat-sifat khusus yang ada pada Karapatan Adat Nagari sebelumnya, juga lembaga produk kolonial tidak berakar pada tradisi anak nagari itu sendiri. Mohammad Hasbi (1990) mengamati adanya beberapa kelemahan institusi kelembagaan yang dibuat oleh Belanda berdasarkan pada *Inlandsche Gemeente Ordonantie Buitengewesten* (IGOB); *pertama*, IGOB hanya memberikan otonomi yang kurang berarti kepada nagari. *Kedua*, IGOB kurang sesuai dengan keadaan dan adat masyarakat setempat atau komunitas nagari. *Ketiga*, IGOB terlalu mengawetkan tendensi-tendensi otokratis. *Keempat*, motif utama IGOB bukan untuk mempertahankan otonomi nagari, tapi justru memberikan kesempatan kepada kolonial untuk ikut campur dalam menentukan kebijakan ke dalam komunitas nagari. *Kelima*, IGOB secara keseluruhan bercorak Barat, sementara nilai-nilai dan watak nagari bertolak belakang dengan itu. *Keenam*, demokrasi yang tawarkan IGOB sangat bertolak belakang dengan demokrasi tradisional Minangkabau.

Pertanyaan mengapa pemerintah Belanda tetap mengakui dan mendayagunakan otoritas tradisional masyarakat Minangkabau disebabkan karena Belanda menyadari bahwa institusi-institusi masyarakat tradisional Minangkabau begitu kuat mengakar dalam denyut nadi rakyatnya. Dan ternyata nagari sebagai otoritas

tradisional mempunyai landasan sosiologis, ekonomi dan politik yang diletakkan oleh adat Minangkabau itu sendiri sehingga sulit untuk tercerabut.

C. Nagari Masa Kemerdekaan: Orde Lama dan Orde Baru

Sebuah keniscayaan yang alamiah agaknya setiap kali terjadinya pergantian sebuah rezim, terjadi pula perubahan konsep. Apakah itu menyangkut dengan sistem, orientasi maupun filosofi, tak terkecuali dengan Indonesia. Hengkangnya Belanda dari bumi pertiwi, dan rakyat Indonesia menyatakan kemerdekaannya, pemerintah Republik Indonesia yang didasarkan kepada Pancasila dan UUD 1945 mengusung ide dan gagasan tentang bangsa Indonesia yang merdeka. Di antara gagasan baru yang mesti dilaksanakan oleh seluruh elemen pemerintahan Republik Indonesia, mulai dari tingkat nasional, daerah sampai pada level nagari adalah konsep *pemerintahan rakyat*, *demokrasi* dan *pemerintahan otonomi*.

Menyangkut dengan pemerintahan rakyat, oleh Keresidenan Sumatera Barat ada dua konsepsi dasar yang menjadi pilihan; *pemerintahan rakyat perwakilan* dan *pemerintahan rakyat karapatan*. Yang pertama adalah konsep yang dikonstruksi melalui buah dari perkembangan dan tantangan kepentingan masyarakat Barat. Sedangkan yang kedua, konsep pemerintahan rakyat yang lahir rahim perkembangan nilai-nilai budaya dan tantangan anak nagari di Minangkabau. Persoalannya adalah konsepsi pemerintahan rakyat yang manakah akan dijadikan dasar berpijak mengembangkan kehidupan anak nagari Minangkabau; apakah pemerintahan rakyat perwakilan atau pemerintahan rakyat karapatan? Mengetahui pilihan mana yang diambil oleh pemerintah Sumatera Barat akan dilihat pada bagian ini, mulai masa Orde Lama, Orde Baru sampai berlakunya UUPD No.5/1979. Yang jelas adalah bahwa Pemerintahan Keresidenan Sumatera Barat telah melakukan konsensus politik

bahwa dipandang perlu melakukan restrukturisasi pemerintahan nagari karena diandaikan pemerintahan nagari merupakan warisan kolonial Belanda yang dapat menghambat pelaksanaan demokrasi dan pembangunan nagari-nagari.

❖ **Periode 1945-1950**

Bentuk baru sistem pemerintahan nagari sebagai unit administrasi terendah di Sumatera Barat, melalui Rapat Pleno Komite Nasional Indonesia Sumatera Barat tanggal 18 Maret 1946, yang tertuang dalam Maklumat Residen Sumatera Barat tanggal 21 Mei 1946 No.20 dan 21/1946, dijelaskan bahwa sistem pemerintahan nagari adalah; Dewan Perwakilan Nagari (DPN), Dewan Harian Nagari (DHN) dan Wali Nagari.

Pemilihan anggota DPN dan Wali Nagari pertama pada tanggal 23 Juni 1946 dan 10 Juli 1946. Dalam Maklumat Nomor 20/1946 secara jelas dikatakan bahwa DPN (yang dipimpin oleh Wali Nagari) secara bersama-sama dengan Wali Nagari menjalankan pekerjaan mengatur rumah tangga nagari dengan ketentuan asal tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Dewan punya hak mengemukakan kepentingan nagari ke tingkat yang lebih tinggi seperti Residen, Gubernur, Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat yang tertinggi. Sedangkan Dewan Harian Nagari adalah pelaksana sehari-hari pemerintahan nagari dan memberi laporan kegiatan pemerintahan nagari kepada Dewan Perwakilan Nagari. Sedangkan Dewan Perwakilan Nagari bertugas menetapkan anggaran pendapatan belanja serta peraturan-peraturan mengenai nagari lainnya. Susunan Dewan Perwakilan Nagari diatur sedemikian rupa atas dasar jumlah jiwa dalam setiap nagari. Misalnya, nagari yang berpenduduk 1.000,- jiwa atau kurang maka jumlah anggota DPN hanya 9 orang, dan setiap pertambahan 500 jiwa di atas 1.000 penduduk akan mendapatkan tambahan satu anggota. Tolak ukur yang dipakai berdasarkan statistik tahun 1930 ditambah dengan 24%. (Manan, 1995).

Berbeda dengan anggota Karapatan Nagari masa kolonial yang mewakili kelompok sosial tradisional (terdiri dari wakil suku, wakil golongan agama dan *cadiak pandai* yang ditentukan oleh pemerintah), maka anggota DPN adalah wakil dari partai politik dan langsung dipilih rakyat. Alasan mengapa anggota DPN dari wakil partai politik adalah karena tumbuh dan berhembusnya semangat demokrasi. Melalui Dekrit Wakil Presiden 3 November 1945 dinyatakan bahwa rakyat diberi kesempatan untuk berpartisipasi dalam politik dan pemerintahan dengan menggunakan sarana partai-partai politik. Peraturan ini juga menjelaskan yang dapat menjadi anggota DPN adalah; warga nagari, berusia minimal 25 tahun, memiliki hak untuk dipilih, *melek* huruf, tidak sedang menduduki jabatan supra nagari dan lain-lain. Selanjutnya dari anggota DPN salah seorang dipilih menjadi wakil ketua DPN, dan 3-5 orang dari anggota DPN dipilih sebagai anggota Dewan Harian Nagari, yang akan mendampingi Wali Nagari sebagai eksekutif nagari. Wali nagari dipilih langsung oleh rakyat sama halnya dengan pemilihan anggota DPN, dan kemudian disahkan oleh Residen. Wali Nagari terpilih, langsung menjadi Ketua DPN. Sebagaimana syarat menjadi anggota DPN yang harus dipenuhi oleh calon Wali Nagari, ada syarat tambahan yaitu harus pandai tulis baca dalam aksara Latin.

Wali Nagari diberikan peluang untuk minta berhenti dengan mengajukan surat kepada DPN, dan kemudian Residen mengesahkan pemberhentian. DPN juga diberi hak untuk mengusulkan pemberhentian Wali Nagari, dan bila Wali Nagari merasa keberatan dengan pemberhentiannya, Wali Nagari juga diberi kesempatan melakukan banding putusan kepada Dewan Perwakilan Daerah. Setelah ada pemberitahuan pemberhentian Wali Nagari, maka pemilihan Wali Nagari baru selambat-lambatnya harus dilaksanakan setelah satu bulan sahnya pemberhentian Wali Nagari. Dalam operasionalisasi kegiatan lembaga eksekutif, pekerjaan administrasi nagari, Wali Nagari dibantu oleh Setia Usaha

dan pegawai nagari lainnya. DPN mempunyai seorang Setia Usaha yang juga menjadi Setia Usaha Dewan Harian Nagari. Dengan demikian Setia Usaha ini merupakan sekretaris nagari, sedangkan pembantu sekretaris nagari atas pertimbangan Dewan Perwakilan Nagari diangkat dan diberhentikan oleh Dewan Harian Nagari.

Mencermati perbedaan sistem pemerintahan nagari masa kolonial dengan masa ini, nampak perbedaan mencolok yaitu beralihnya sistem pemerintahan yang berbentuk pemerintahan ‘rakyat karapatan’ dengan sistem pemerintahan ‘rakyat perwakilan’. Yang pertama pemerintahan dijalankan dengan sistem demokrasi karapatan (asli demokrasi Minangkabau), sedangkan sistem yang kedua, menjalankan pemerintahan nagari dengan mekanisme demokrasi Barat yang memerlukan lembaga kepartaian, lembaga pemilihan umum, dan *voting system* dalam menetapkan suatu keputusan. Lebih jelasnya perbedaan pemerintahan nagari di zaman kolonial dengan pemerintah Republik Indonesia, dapat dilihat; *pertama*, susunan dewan perwakilan, cara menjalankan pemerintahan dan pengambilan keputusan, cara pemilihan pimpinan nagari, dasar hukum dan bidang kerja. Di masa kolonial anggota dewan merupakan wakil dari kelompok sosial tradisional yaitu wakil suku (penghulu-penghulu) dan wakil dari kelompok agama dan cadiak pandai yang diakui oleh Belanda, sekarang anggota dewan wakil dari partai yang dipilih langsung oleh rakyat.

Kedua, masa kerja dewan zaman kolonial tidak ditentukan, sekarang dibatasi maksimum empat tahun. *Ketiga*, pemerintah dijalankan oleh Kepala Nagari, sekarang dijalankan oleh dewan Harian Nagari. *Keempat*, pengambilan keputusan di dasarkan pada *sakato-samufakaik*, sekarang berdasarkan suara terbanyak. *Kelima*, dasar hukum pemerintahan nagari adalah hukum adat yang tidak tertulis, sekarang dasar hukumnya adalah hukum negara yang tertulis. *Keenam*, Karapatan Nagari mengurus hal-hal yang

menyangkut dengan pemerintahan dan adat sekaligus, sedangkan sekarang dewan hanya mengurus hal-hal yang berkaitan dengan pemerintahan, dan urusan adat ditangani oleh Karapatan Adat Nagari.

Maklumat Nomor 20 Tahun 1946 tersebut di atas, menimbulkan reaksi keras dari kalangan masyarakat, terutama golongan adat sebab dinilai mengandung sejumlah kelemahan, *pertama*, dalam Maklumat ini keberadaan kekuatan sosial politik tradisional (kalangan penghulu, alim ulama dan cadiak pandai) secara institusi tidak terwakili. *Kedua*, dasar hukum pemerintahan nagari tidak lagi berbasiskan pada adat anak nagari, melainkan hukum dan aturan negara yang menjadi dasarnya. Melalui Majelis Tinggi Karapatan Adat Alam Minangkabau (MTKAAM) tokoh adat memprotes kebijakan membentuk DPN, karena Karapatan Adat dianggap sudah merupakan representatif dari kedaulatan rakyat sejati. Namun reaksi ini tidak direspon oleh pemerintah dengan alasan bahwa gagasan MTKAAM belum cukup mencerminkan kedaulatan rakyat, dan pemerintahan nagari yang akan dibentuk bukan mengurus masalah yang berkaitan dengan adat, akan tetapi hanya memfokuskan diri pada urusan pemerintah. Hal-hal yang berkaitan dengan adat anak nagari akan tetap diurus oleh Karapatan Adat. Dan dari Maklumat Nomor 20 Tahun 1946 juga terlihat muncul dua kekuatan sosial politik yang hidup dalam masyarakat, yaitu kekuatan politik tradisional (niniak mamak, alim ulama, cadiak pandai) dan kekuatan sosial politik modern (wakil-wakil partai politik).

❖ **Periode 1950-1958**

Sistem pemerintahan nagari yang diatur oleh Maklumat Nomor 21 Tahun 1946 tidak berjalan lama, hanya berjalan empat tahun. Tahun 1950, tanggal 14 Juli keluar keputusan pemerintah Sumatera Tengah Nomor 50/GP/1950 tentang Peraturan Sementara Pokok-Pokok Pembentukan Wilayah Otonom. Maksud dari peraturan

ini adalah pengembangan otonomi berdasarkan pada wilayah yang menggabungkan beberapa nagari-nagari dengan mengembangkan konsep pemerintah rakyat perwakilan.

Peraturan ini memuat aturan antara lain adalah; bahwa DPR Wilayah terdiri dari wakil-wakil setiap 2000 penduduk. Setiap wilayah memiliki paling sedikit 9 anggota DPR dan sebanyak-banyaknya 25 orang. *Kepala Wilayah* yang dinamakan *Wali Wilayah* dalam fungsi eksekutifnya, didampingi oleh 3-5 orang anggota DPR Wilayah. Struktur Pemerintah Wilayah terdiri dari *Kepala Wilayah* dan *Dewan Perwakilan Wilayah* yang dipilih oleh warga wilayah bersangkutan. Kepala Wilayah untuk pertama kalinya ditunjuk oleh Kepala Daerah Propinsi Sumatera Tengah. Tentang hak, kewajiban, tugas, fungsi dan wewenang, syarat-syarat penetapan atau pembentukan Kepala Wilayah tidak diatur dalam peraturan ini.

Gagasan pembentukan sistem pemerintah wilayah merupakan refleksi dari kelemahan dan kekurangan Maklumat Nomor 20 Tahun 1946 yang kurang akomodatif terhadap kepentingan masyarakat, sehingga tidak berjalan efektif. Karenanya pada tanggal 29-30 Maret 1947 dilaksanakan Konferensi Wali Nagari (jumlah seluruh Wali Nagari kala itu sebanyak 542, yang hadir 445) se-Sumatera Barat di Bukittingi. Dalam pertemuan itu gagasan pembentukan wilayah yang lebih besar serta keinginan penggabungan nagari untuk dijadikan daerah otonomi mulai mencuat. Cita-cita pembentukan wilayah otonom dengan penggabungan nagari terlaksana sudah, dari 543 nagari diambil 100 wilayah yang berotonomi. Dasar menjadikan otonomi nagari yang diperbesar, ---dan kemudian disebut dengan wilayah--- adalah kesatuan kepentingan, kesatuan ekonomi, adat istiadat, dan jumlah penduduk. Terbentuknya otonomi wilayah, dengan sendirinya DPN dan DHN terhapus, dan Wali Nagari digabungkan menjadi '*Wali Tapatan*' yaitu '*Tepatan Kepala Wilayah*'. Dalam operasionalnya di wilayah yang berotonomi

dibentuk dua lembaga; Wali Tepatan yang diangkat oleh Gubernur dan Dewan Perwakilan Rakyat Nagari (DPRN)

Kebijakan pembentukan wilayah otonomi dengan menggabungkan beberapa nagari, membuat masyarakat nagari kecewa dan memprotes kebijakan tersebut, sebab wilayah otonomi nagari semakin diperkecil. Protes masyarakat nagari mengkristal dalam pertemuan Konferensi Niniak Mamak Pemangku Adat se-Sumatera Tengah pada tanggal 16-19 Desember 1953 di Bukittinggi (Hasbi, 1990). Mereka menuntut agar peraturan itu dihapuskan dan nagari dikembalikan ke bentuk sistem otonomi. Karena nagari sebagai unit wilayah kesatuan sosial politik, ekonomi dan kultural tradisional masyarakat yang telah tumbuh sepanjang sejarah masyarakat Minangkabau, jauh lebih cocok dijadikan sebagai unit sosial politik yang otonom. Lagi pula kebijakan ini kurang mempertimbangkan nagari sebagai kesatuan wilayah politik, ekonomi, kultural dan komunitas suatu masyarakat. Karena pembentukan wilayah otonomi hanya mempertimbangkan faktor ekonomi dan mengabaikan dukungan kekuatan sosial politik dan sosial budaya, menimbulkan masalah yang cukup ruwet dalam pelaksanaannya. Di samping alasan di atas, juga merujuk pada UU. No. 22/1948 setiap kebijakan daerah dalam mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri haruslah diatur dengan undang-undang.

Karena Peraturan Daerah Sumatera Tengah belum mendapat legalisasi dari pemerintah pusat, pada tanggal 15 Januari 1954 keluarlah Keputusan Presiden yang menghapuskan sistem otonomi wilayah, dan mengembalikan sistem nagari yang berotonomi. Keputusan Presiden menghidupkan kembali sistem nagari otonomi merujuk pada IGOB sebagai acuan dan disesuaikan dengan semangat demokrasi yang tumbuh dalam masyarakat Indonesia merdeka. Meratifikasi keputusan Presiden, Menteri Dalam Negeri mengeluarkan surat tanggal 17 Februari 1954 No.DDX/

5/1/2 tentang Petunjuk Pelaksanaan Keputusan Presiden. Dengan dasar itu kemudian Gubernur Kepala Daerah Sumatera Tengah mengeluarkan ketetapan No.2/G-55/1955 tentang Tata Cara Pembentukan Dewan Perwakilan Rakyat Nagari (DPRN) sebagai pengganti Karapatan Nagari buatan kolonial Belanda, dan ketentuan tentang pemilihan Wali Nagari.

Namun demikian peraturan ini tidak secara utuh terlaksana seperti diharapkan. Di banyak tempat sistem pemerintahan nagari yang berjalan hanya pemilihan Wali Nagari, sementara pemilihan anggota DPRN tidak berjalan efektif. Jabatan Wali Nagari menjadi rebutan bagi kalangan masyarakat berbasikan partai-partai politik, sehingga di dalam masyarakat sendiri muncul keresahan yang menimbulkan krisis kejiwaan di kalangan pemimpinan anak nagari seperti niniak mamak, alim ulama, cadiak pandai dan bundo kanduang. Munculnya krisis sebagai konsekuensi masuknya kekuatan partai politik di tingkat nagari. Tumbuhnya dua kekuatan sosial dalam masyarakat nagari, kekuatan sosial politik tradisional dan kekuatan sosial politik modern berbasis partai politik, membuat polarisasi di tengah-tengah masyarakat.

Kekuatan institusi niniak mamak, alim ulama dan cadiak pandai tergeser dan diambil alih oleh institusi partai politik. Implikasi sosiologisnya adalah tidak ada pilihan lain bagi penghulu, ulama dan cadiak pandai, kecuali ikut terjun terlibat dalam politik kepartaian. Institusi 'tali tigo sapilin, tungku tigo sajarangan' yang semula utuh dan jalin berjalin, kait berkait, kini terpecah dan terkotak menjadi kekuatan partai politik tertentu. Aspirasi yang mereka bawa bukan lagi kepentingan anak nagari, suku, kaum, tungganai, akan tetapi kepentingan kelompok partai. Ikatan geneologis memudar, diganti dengan ikatan ideologis kepartaian, legitimasi kepemimpinan bukan lagi berdasarkan pada kharismatik, tapi oleh faktor luar dari kebiasaan masyarakat nagari, seperti pemilihan umum, kata

musyawarah-mufakat yang dijadikan dasar pengambilan kebijakan, beralih menjadi pemungutan suara atau *voting system*.

❖ **Periode 1958-1968**

Masa ini adalah masa yang sulit dan rumit bagi pemerintah Sumatera Tengah. Tidak saja Gerakan Dewan Kedaerahan melanda hampir seluruh Indonesia ---mulai dari tahun 1956--- termasuk Sumatera Tengah yang menyebabkan Pemerintah Republik Indonesia memecah Sumatera Tengah menjadi tiga propinsi, Propinsi Sumatera Barat, Propinsi Riau, dan Propinsi Jambi. Seiring berlakunya Demokrasi Terpimpin ala Soekarno sebagai upaya mengatasi krisis kemacetan demokrasi, juga pergolakan PRRI ikut memperkeruh suasana '*chaos*' bagi pemerintah nagari di Sumatera Barat, sebab banyak nagari yang dikuasai oleh PRRI. Mengatasi kemelut politik ini Pemerintah Daerah Sumatera Barat, mengeluarkan peraturan untuk daerah yang dikuasai oleh pusat melalui Keputusan Gubernur Kepala Daerah Sumatera Barat tanggal 31 Agustus 1958, No.GSB/N/KN/1958, tentang Pengaturan Pemilihan, Penunjukan, Pemberhentian dan Perwakilan Kepala Nagari dalam daerah Sumatera Barat. Peraturan ini dimaksudkan mengatasi kemacetan roda pemerintah nagari berhubung banyaknya Wali Nagari terlibat peristiwa PRRI.

Keluarnya kebijakan tentang pembentukan Karapatan Nagari ---hampir sama dengan sistem Karapatan Nagari zaman kolonial--- dan dilegitimasi dengan Peraturan No.32/Desa/GSB/1959 tentang Susunan Karapatan Nagari dan Cara Pembentukannya, maka komponen pemerintahan nagari terdiri dari; Kepala Nagari dan Karapatan Nagari. Dalam peraturan ini dijelaskan bahwa; *pertama*, Karapatan Nagari terdiri dari; penghulu-penghulu, alim ulama dan cadiak pandai yang ditentukan oleh tokoh-tokoh terkemuka nagari bersangkutan. *Kedua*, pengaturan rapat orang-orang terkemuka dalam nagari dan tata cara pemilihan anggota Karapatan

Nagari dari golongan adat, ulama dan cadiak pandai. Peraturan ini mengukuhkan kembali kekuatan sosial tradisional dengan mengembalikan keberadaan institusi ‘tali tigo sapilin’; penghulu, alim ulama dan cadiak pandai dalam pemerintahan nagari yang beberapa tahun belakangan terabaikan.

Berakhirnya pergolakan PRRI tahun 1961, pengaturan nagari lebih lanjut diatur melalui Peperda tanggal 7 April 1961 No.Prt-Peperda-/01/4/1961, tentang Penertiban Pemerintahan Nagari, disusul Keputusan Gubernur Sumatera Barat tanggal 30 Mei 1963 No.02/Desa/Gsb-Prt/1963, tentang Nagari dan Pemerintahan Nagari. Kedua keputusan ini ditujukan untuk penertiban kembali pemerintah nagari sehubungan dengan telah berakhirnya pergolakan PRRI dan hapusnya keadaan berbahaya di seluruh Indonesia. Menurut peraturan ini, pemerintahan nagari disusun dan dibentuk dengan formasi; Kepala Nagari, BMN (Badan Musyawarah Nagari) dan Musyawarah Gabungan yang dilengkapi dengan; Pamong Nagari, Panitera Nagari dan Pegawai Nagari. Kepala Nagari merupakan pejabat eksekutif sebagai Kepala Pemerintahan Tingkat II, dipilih oleh BMN dan dingkat oleh Gubernur. Dalam menjalankan fungsi eksekutifnya Kepala Nagari dibantu oleh Pamong Nagari yang dipilih oleh BMN dan dilantik oleh Gubernur untuk masa tiga tahun. Pamong Nagari terdiri dari; Kepala Tata Usaha, Ketua-Ketua Urusan Adat, Perekonomian serta Sosial. Peraturan ini juga menegaskan bahwa Kepala Nagari sebagai Kepala Pemerintahan Daerah Tingkat III, sekaligus menjadi Ketua BMN.

BMN, difungsikan sebagai lembaga musyawarah perwakilan masyarakat nagari yang anggotanya terdiri dari 10 golongan dan ditetapkan oleh Gubernur, mereka adalah; golongan adat, golongan agama, golongan front nasional, golongan Lembaga Sosial Desa (LSD), golongan koperasi, golongan wanita, golongan tani/nelayan, golongan buruh, golongan pemuda, dan golongan veteran/angkatan

45. Sedangkan Musyawarah Golongan yang diketuai oleh Kepala Nagari merupakan forum musyawarah Pamong Nagari, BMN dan utusan kampung-kampung yang berfungsi menetapkan suatu beban kepada anak nagari, dan memutuskan hal-hal yang tidak dapat kata sepakat dalam rapat BMN.

Mencermati peraturan nagari tersebut di atas, ternyata ditemukan banyak kelemahan fundamental, terutama memberikan otoritas kepada Kepala Nagari sebagai penguasa tunggal. Penempatan Kepala Nagari, sebagai penguasa tunggal dengan memberi wewenang yang dominan sebagai Kepala Daerah Tingkat III, Ketua BMN dan Pimpinan Musyawarah Golongan, tidak saja menjadikan kekuasaan sangat sentralistik, tetapi bertolak belakang dan sangat bertentangan dengan kultur dan semangat otoritas tradisional Minangkabau. Sentralisasi kekuasaan di tangan Kepala Nagari semakin mengkrystal dalam peraturan ini seperti; *pertama*, Kepala Nagari tidak dapat diberhentikan oleh BMN dan Musyawarah Golongan. *Kedua*, Kepala Nagari karena jabatannya menjadi Ketua BMN. *Ketiga*, dalam sidang/rapat BMN, pengambilan keputusan dilakukan dengan kata sepakat, bilamana tidak terdapat kata mufakat, Ketua pada instansi terakhir dapat memutuskan sendiri. *Keempat*, dalam sidang/rapat Musyawarah Golongan, pengambilan keputusan dilakukan dengan kata sepakat, bila tidak didapati kata mufakat, Kepala Nagari selaku Ketua dapat memutuskan sendiri.

❖ **Nagari Masa Orde Baru**

Pengambil-alihan kekuasaan Orde Lama oleh Orde Baru tahun 1966 di bawah kendali Soeharto, berakhir sudah sejarah perjalanan rezim pemerintahan Soekarno. Angin demokrasi pun berkisar dari Demokrasi Terpimpin ke Demokrasi Pancasila. Implikasi perubahan kekuasaan ini membias pada peninjauan dan pembaharuan sistem pemerintahan Indonesia, lembaga-lembaga politik, dan tidak terkecuali dengan sistem pemerintahan nagari di Minangkabau.

Refleksi kritis terhadap pemerintahan nagari zaman Demokrasi Terpimpin, menghasilkan rumusan bahwa pemerintahan nagari yang ada tidak sejalan dengan semangat budaya dan kepentingan masyarakat Minangkabau, dan oleh karenanya perlu dilakukan upaya rekonstruksi dengan meletakkan dasar-dasar pemerintahan nagari sesuai dengan akar, semangat budaya dan kepentingan anak nagari. Pemikiran ke arah rekonstruksi pemerintahan nagari dituangkan melalui Keputusan Gubernur Kepala Daerah Sumatera Barat tanggal 18 Maret 1968 No. 015/GSB/1968. Keputusan ini memuat aturan tentang Peraturan dan Pokok-Pokok Pemerintahan Nagari dalam Daerah Sumatera Barat.

Konsep yang dikembangkan oleh Peraturan ini berdasarkan pada tradisi politik Minangkabau. Nagari kemudian didefinisikan sebagai 'kesatuan masyarakat hukum di Propinsi Sumatera Barat yang menjadi dasar dari Negara Kesatuan Republik Indonesia, punya batas teritorial yang jelas, punya harta benda tersendiri, kewenangan mengatur rumah tangga sendiri dan memilih penguasanya'. Penegasan nagari dalam peraturan ini, ---sebagai kesatuan masyarakat hukum toritorial otonom dalam menyelenggarakan kekuasaan dan mengurus kepentingan anak nagarinya serta berkedudukan sebagai pemerintah terendah dari Negara Kesatuan Republik Indonesia----mengindikasikan upaya untuk kembali memelihara tradisi nagari sesuai dengan adat dan budaya anak nagari Minang. Bila saja dianalogikan tradisi nagari asli Minangkabau sebagai 'republik mini', dengan peraturan ini, ditemukan relevansinya bahwa keabsahan otonomi kesatuan masyarakat hukum adat tetap diakui dan dipelihara. Meski pada tingkat supra nagari terdapat kebijakan yang variatif dalam sistem administrasinya, namun sifat yang inheren dalam diri nagari yaitu kesatuan masyarakat hukum adat relatif otonom terus dipelihara dan dipertahankan.

Susunan dan bentuk pemerintahan nagari dalam peraturan ini adalah; *Wali Nagari* sebagai pemegang dan pelaksana kekuasaan eksekutif, *Dewan Perwakilan Rakyat Nagari* (DPRN), pemegang otoritas kekuasaan legislatif, dan *Karapatan Nagari*, sebagai Lembaga Peradilan Agama-Adat dan Penasehat Pemerintah Nagari (*judicative and consultative body*). Kekuasaan yang diberikan kepada nagari sebagai unit terendah penyelenggara pemerintahan, pemerintah nagari berkewajiban; menjalankan dan melaksanakan tugas pemerintahan, membina ketertiban dan keamanan, mempertinggi kesejahteraan masyarakat; meningkatkan kecerdasan rakyat, mengembangkan kehidupan beragama dan berbudaya, melaksanakan dan membina demokrasi, memelihara dan mengembangkan harta kekayaan nagari; dan melaksanakan peraturan-peraturan dan tugas-tugas yang diberikan oleh pemerintah yang lebih tinggi, serta usaha-usaha lain untuk memajukan nagari dan penduduknya.

Pelaksanaan tugas dan kewajiban pemerintah nagari, Wali Nagari sebagai kepala eksekutif pemerintah nagari dibantu oleh satu sekretariat yang dipimpin oleh Sekretaris Nagari, dan Kepala-Kepala Jorong. Jorong merupakan teritorial yang menjadi bagian integral dari nagari. Kepala Jorong adalah pembantu Wali Nagari di daerahnya, dan karenanya Kepala Jorong diangkat dan diberhentikan oleh Wali Nagari. Wali Nagari dipilih langsung oleh rakyat dengan sistem distrik, melalui mekanisme pencalonan yang dilakukan oleh DPRN, kemudian diangkat oleh Gubernur. Masa kerja Wali Nagari selama empat tahun, dan dapat dipilih setelah masa jabatan berikutnya. Tugas dan tanggungjawab Wali Nagari menyangkut tugas dan kewenangan pengurusan rumah tangga nagari, dipertanggungjawabkan kepada DPRN. Sedangkan yang berhubungan dengan tugas dan wewenang yang diberikan oleh pemerintah yang lebih tinggi, Wali Nagari bertanggungjawab kepada Bupati. Dasar pertanggungjawaban Wali Nagari adalah

karena Wali Nagari dicalonkan oleh DPRN yang dipilih oleh rakyat melalui pemilu dan diangkat oleh Gubernur. Sesuai dengan fungsi legislasinya, DPRN bertugas menetapkan; Anggaran Keuangan Nagari, menetapkan Peraturan Nagari berhubungan dengan pengurusan rumah tangga nagari, pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang diembankan oleh pemerintah supra nagari pada pemerintahan nagari. Anggota DPRN dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilu dengan sistem distrik yang kemudian ditetapkan oleh Bupati, dan masa kerja dewan sama dengan Wali Nagari, empat tahun. Jumlah komposisi anggota dewan didasarkan pada pertimbangan jumlah penduduk; 100 orang penduduk diwakili oleh satu orang wakil di DPRN.

Kembalinya Karapatan Nagari dalam struktur nagari memperlihatkan perhatian pemerintah untuk tetap menjaga institusi tradisional, walaupun posisinya hanya sebatas lembaga peradilan adat dan agama serta menjadi dewan pertimbangan pemerintah nagari. Karapatan Nagari ----yang diketuai oleh Wali Nagari---- bukan unsur pemerintahan nagari tetapi sebagai institusi permusyawaratan pemuka-pemuka masyarakat nagari; niniak mamak, alim ulama dan cadiak pandai yang merupakan tiga unsur pokok kepemimpinan tradisional Minangkabau. Tugas Karapatan Nagari sebagai lembaga peradilan adat dan agama berkisar pada; perkara perdata adat dan agama yang sedang/tidak diurus oleh pengadilan adat dan agama, serta tidak bertentangan dengan peraturan perundangan yang berlaku, dan lembaga peradilan ini juga difungsikan sebagai alat mencapai perdamaian.

Sedangkan fungsi Karapatan Nagari sebagai dewan pertimbangan pemerintahan nagari adalah merupakan alat sosial kontrol langsung terhadap pemerintah nagari dan menjadi alat komunikasi langsung antara pemerintah nagari dengan masyarakat. Pemerintah dalam rapat nagari melaporkan hasil kerjanya dan mengemukakan

rencana kerjanya kepada rakyat di satu pihak, di pihak lain, rakyat menyampaikan kritik dan keinginannya terhadap hal-hal yang perlu mendapat perhatian pemerintah nagari. Tentang keanggotaan Karapatan Nagari ini, bukan dipilih langsung oleh rakyat, tapi lebih merupakan delegasi dari ketiga unsur masyarakat, niniak mamak, alim ulama dan cadiak pandai yang jumlah anggotanya disesuaikan dengan kebutuhan nagari setempat.

Apa yang dapat disimpulkan dari sistem pemerintahan nagari masa ini, adalah sistem pemerintahan nagari lebih demokratis di banding masa Demokrasi Terpimpin. Pemisahan kekuasaan legislatif dan eksekutif semakin jelas, dan anggota Dewan tidak boleh merangkap menjadi Wali Nagari, Sekretaris Nagari, Pimpinan Dewan Harian, Karapatan Nagari dan pejabat-pejabat lainnya. Pola pemerintahan nagari ini mencerminkan semangat demokrasi, jauh berbeda di zaman Demokrasi Terpimpin. Artinya dalam sistem pemerintahan nagari masa ini Wali Nagari bukan lagi penguasa tunggal yang sentralistik seperti sebelumnya. Dengan diposisikan institusi tradisional yang bernaung dalam Lembaga Karapatan Nagari menjadi badan peradilan dan dewan pertimbangan pemerintahan nagari, menggambarkan terjadinya kompromi antara unsur otoritas tradisional dengan unsur otoritas modern.

Dalam merealisasikan cita-cita peraturan pemerintahan nagari dalam Keputusan Gubernur No.015/GSB/1968 tersebut, lebih lanjut Gubernur mengeluarkan Instruksi pada tanggal 17 Mei 1969 No. 10/1968 dengan membuat pilot proyek satu nagari di setiap kecamatan untuk nagari percontohan. Namun dalam aplikasinya sistem pemerintahan ini tidak berjalan efektif, sebab ada beberapa hal dalam peraturan ini dirasakan punya kelemahan di antaranya; peran otoritas institusi tradisional ---niniak mamak, alim ulama dan cadiak pandai--- hanya dijadikan suplemen yang tidak punya otoritas langsung dalam pengambilan kebijakan nagari. Di samping

itu proyek menjadikan nagari sebagai pilot percontohan dalam prakteknya lebih difokuskan pada prosedur pemilihan anggota DPRN dan Wali Nagari, sementara Karapatan Nagari kurang diperhatikan, apalagi yang memegang kekuasaan Karapatan Nagari adalah Wali Nagari. Hal ini dirasakan oleh sebagian kalangan masyarakat nagari bahwa semakin hari, posisi mereka semakin termarjinalkan. Fakta itu kemudian memunculkan kecenderungan kuat untuk mengembalikan kekuasaan Karapatan Nagari sebagai lembaga yang punya otoritas pengambil kata putus melalui musyawarah-mufakat tentang semua kebijaksanaan menyangkut perkembangan dan tantangan anak nagari.

Melihat perkembangan dan gejala yang muncul dari sistem pemerintahan nagari yang dipandang lebih demokratis dari yang sebelumnya, menimbulkan inisiatif untuk mengadakan evaluasi. Team evaluasi pemerintahan nagari diprakarsai oleh Pemerintah Daerah dan Akademi Pemerintahan Dalam Negeri (APDN) yang terdiri dari; *pertama*, Team Evaluasi Pemerintahan Nagari (Surat Keputusan Gubernur, tanggal 26 Agustus 1971 No. Tapra 81/Desa/1971). *Kedua*, Team Evaluasi Pemerintahan Nagari (Surat Keputusan Direktur APDN Bukittinggi, tanggal 11 September 1971 No.015/APDN/1971). *Ketiga*, Team Penyusun Pola Umum Pembinaan dan Pembangunan Nagari (Surat Keputusan Gubernur, tidak tercatat). *Keempat*, Team Laporan Setahun Proyek Nagari Percontohan, 1973 (tidak tercatat). *Kelima*, Team Penelitian Pemerintahan Nagari (Surat Keputusan Gubernur, tanggal 6 November 1973, No.132/GSB/1973) (Hasbi, 1990).

Melengkapi hasil laporan kerja team evaluasi ini, diselenggarakan seminar di Bukittinggi tanggal 8-10 Januari 1974 dengan meminta masukan Kepala Daerah Tingkat II yaitu para Bupati di daerah TK I Propinsi Sumatera Barat. Bertitik tolak dari urun rembuk, dibarengi dengan keluarnya UU Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintah Daerah, Gubernur membentuk Panitia

Penyempurnaan Surat Keputusan Gubernur No.015/GSB/1968 dengan SK Gubernur No. 75/GSB/ 1974 tertanggal 7 Mei 1974. Hasil final kerja Panitia Penyempurnaan SK No. 015/ GSB/1968, melahirkan tiga keputusan sekaligus, *pertama*, Surat Keputusan Gubernur, No.155/GSB/1974, tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Nagari. Kedua, Surat Keputusan Gubernur, No.156/GSB/ 1974, tentang Karapatan Nagari. *Ketiga*, Surat Keputusan Gubernur, No.157/GSB/1974, tentang Tata Cara Pemilihan Wali Nagari. Inti peraturan ini adalah menyempurnakan dengan merubah, menambah, dan atau mengatur kembali ketentuan-ketentuan dalam SK Gubernur No.015/GSB/ 1968.

Wajah baru sistem pemerintahan nagari, hampir sesuai dengan keinginan masyarakat nagari yang ingin memposisikan Karapatan Nagari menjadi bagian integral dalam pemerintahan. Bentuk dan susunan pemerintahan nagari versi peraturan ini adalah; *Wali Nagari* sebagai penyelenggara kekuasaan eksekutif, dan *Karapatan Nagari* sebagai pemegang kekuasaan legislatif. Tidak jauh berbeda sistem pemerintahan nagari ini dengan sebelumnya, nagari masih tetap ditempatkan sebagai kesatuan masyarakat hukum yang menjadi basis terendah dari pemerintahan Republik Indonesia, punya batas-batas teritorial yang jelas, memiliki harta benda sendiri, kewenangan mengatur rumah tangga sendiri, dan punya kekuasaan menentukan penguasanya. Hanya saja perubahan mendasar dan signifikan terdapat dalam semangat dan bentuk sistem pemerintahan nagari. Ini dapat dilihat dari sudut; *pertama* alat perlengkapan pemerintahan nagari. SK No.155/GSB/1974 menjelaskan bahwa alat perlengkapan pemeritahan nagari; Wali Nagari sebagai penguasa eksekutif sekaligus legislatif, Karapatan Nagari sebagai badan musyawarah pemuka masyarakat.

Dalam peraturan ini DPRN dihapuskan, dan kewenangan DPRN diambilalih oleh Karapatan Nagari. Pemisahan kekuasaan

secara tegas tidak ditemukan lagi dalam peraturan ini, meski Karapatan Nagari dapat dikatakan sebagai badan legislatif, akan tetapi karena Wali Nagari lantaran jabatannya langsung merangkap menjadi Ketua Karapatan Nagari. Jelas, aturan ini agak mundur ke belakang, ke zaman Demokrasi Terpimpin, di mana Wali Nagari menjadi 'penguasa tunggal' di nagari. *Kedua*, mekanisme pemilihan Wali Nagari tetap dipilih langsung oleh rakyat yang sebelumnya diajukan oleh Karapatan Nagari dan mendapat legalisasi oleh Bupati Kepala Daerah TK II. Sedangkan ketentuan anggota Karapatan Nagari merupakan utusan dari unsur Niniak Mamak, Alim Ulama, Cadiak Pandai dan Kepala Jorong.

Kelihatan sekali, Karapatan Nagari bukan lagi badan yang independen dari eksekutif, karena di samping Ketuanya adalah Wali Nagari, juga masuknya Kepala Jorong ---yang merupakan personil dari pemerintah nagari--- menjadi anggota Karapatan Nagari. Intervensi eksekutif ke dalam lembaga Karapatan Nagari, memperlihatkan terjadinya pemusatan kekuasaan ditangan eksekutif yaitu Wali Nagari. Lebih jauh lagi peraturan ini dapat ditafsirkan semakin mengkristal pergeseran dari semangat demokrasi di awal Orde Baru, ke arah semangat yang dibawa oleh UU. No. 5/1974. Sekaligus ini juga upaya penguasa Orde Baru dalam memperkuat basis untuk mendukung trilogi pembangunan dengan penekanan pada stabilitas keamanan dan politik. Tesis ini menemukan relevansi ketika pemerintah Orde Baru menerapkan *'floating mass'* di mana kegiatan partai politik sangat dibatasi ruang geraknya di tingkat nagari. Apa yang terjadi kemudian adalah munculnya para pendukung pemerintah Orde Baru yaitu Golongan Karya mendominasi menjadi pemimpin-pemimpin formal di nagari-nagari (Kahn, 1980 dalam Manan, 1995)

Sepanjang rentetan sejarah peraturan sistem pemerintahan nagari mulai dari zaman kolonial, era kemerdekaan sampai terakhirnya

SK Gubernur No 155/GSB/ 1974, selalu dapat ditemukan nagari tradisional tetap eksis menjadi basis unit sosial politik dari sistem pemerintahan nagari di Minangkabau. Dan semua kekuasaan yang berada di atas nagari dalam bentuk apapun selalu mengakui dan memelihara nagari sebagai sebuah kesatuan sosial organik yang sangat sulit untuk dipecahkan, sebab di samping memiliki dasar otonomi yang kuat, juga memiliki akar sosiologis, ekonomis dan politik yang sangat kuat berakar dalam kultur masyarakatnya.

❖ **Nagari Masa UUPD Nomor 5 Tahun 1979**

Inilah episode sejarah nan amat tragis bagi kehidupan institusi tradisional masyarakat Minangkabau. Masa berkabungnya orang Minang, meratapi 'kematian' institusi nagari yang telah menjadi kebanggaan warganya. Kebijakan pemerintah mengeluarkan UUPD Nomor 5 Tahun 1979 tentang bentuk, sistem, orientasi dan filosofi pemerintah desa yang berlaku secara Nasional, membawa perubahan besar bagi nagari sebagai institusi tradisional khas anak nagari Minang. Berlakunya UUPD No.5/1979 pada tanggal 1 Desember 1979, disusul dengan Intruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 1980, tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tanggal 6 Februari 1980, dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 1981 tentang Pembentukan, Pemecahan, Penyatuan dan Penghapusan Desa, maka nagari dengan sendirinya mau tidak mau, suka tidak suka, harus rela mengakhiri tugasnya sebagai lembaga pemerintahan yang diyakini oleh anak nagarinya sebagai lembaga yang akomodatif, representatif, komunikatif, responsif, partisipatif, aktif dan apresiatif dalam menampung dan mengoperasionalisasikan berbagai kepentingan warganya. Konsekuensi hukum diterapkan UUPD No. 5/1979, adalah semua tata kehidupan anak nagari Minang harus tunduk di bawah aturan lembaga yang tidak hanya bentuk dan sistem kelembagaannya sama sekali baru dan asing, lebih dari itu orientasi dan filosofi, sama sekali

jauh berbeda ---dengan tidak mengatakan bertentangan--- dengan nafas kultural masyarakat Minangkabau.

Dalam konteks ini, pertanyaan kemudian adalah; apa dampak kebijakan pemerintah melalui UUPD No.5/1979 bagi kehidupan sosial masyarakat Minangkabau, sejauhmana implikasi kebijakan pemerintah mempengaruhi perubahan nilai-nilai sosial dalam masyarakat, serta bagaimana masyarakat mengkonstruksi kehidupan mereka di tengah perubahan bentuk, sistem, orientasi, filosofi, fungsi kelembagaan dan kepemimpinan anak nagari...? Persoalan di atas akan didiskusikan dalam bagian selanjutnya, dan pada bagian ini hanya sekedar menggambarkan bentuk dan sistem Pemerintahan Desa sebagaimana yang tertuang dalam UUPD No.5/1979 dan pelaksanaannya di Minangkabau.

Di dalam UUPD No.5/1979 pemerintahan terendah yang berlaku di seluruh Nusantara tanpa terkecuali adalah desa. Desa yang dikonstruksi oleh pemerintah bukanlah desa sebagaimana yang telah ada dan tumbuh di masing-masing daerah dengan keberagaman corak dan cirinya seperti yang diakui oleh UUD 1945. Desa yang dimaksud ialah merupakan suatu wilayah/organisasi pemerintahan atau kekuasaan yang secara politis diberi kewenangan tertentu mengatur anggota komunitas masyarakatnya. Pada pasal 1 UUPD No.5/1979 dinyatakan;

Desa adalah suatu yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai kesatuan Masyarakat, termasuk di dalamnya kesatuan hukum yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung di bawah camat dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dalam UUPD ini, pemerintahan desa terdiri dari Kepala Desa dan LMD (Lembaga Musyawarah Desa). Kepala Desa merupakan badan eksekutif, penyelenggara operasionalisasi pemerintahan sehari-hari, sedangkan LMD adalah badan legislatif desa. Kepala Desa dalam menjalankan tugas eksekutifnya dibantu oleh perangkat

desa yaitu Sekretaris Desa dan Kepala-Kepala Dusun. Dalam melaksanakan hak, wewenang dan kewajiban pemerintah desa, dalam hal ini Kepala Desa bertanggungjawab kepada pejabat yang berwenang mengangkat melalui camat, dan kepada LMD pemerintah desa hanya menyampaikan laporan atau keterangan pertanggungjawaban yang telah diberikan kepada atasan.

LMD merupakan lembaga permusyawaratan/ permufakatan yang anggotanya terdiri dari atas Kepala Dusun, Pimpinan Lembaga-Lembaga Kemasyarakatan dan Pemuka-Pemuka Masyarakat di wilayah desa yang bersangkutan. LMD berkedudukan sebagai wadah permusyawaratan/ permufakatan dari pemuka-pemuka masyarakat dengan tugas menyalurkan pendapat masyarakat. Ia berfungsi memusyawarahkan dan menemukan mufakat menyangkut hal-hal yang berkaitan dengan masyarakat desa. Struktur kepengurusan LMD terdiri dari; Kepala Desa karena jabatannya menjadi Ketua LMD, Sekretaris Desa karena jabatannya langsung menjadi Sekretaris LMD, dan Kepala Dusun, karena jabatannya juga menjadi anggota LMD. Menyangkut dengan Sekretaris Desa sebagai unsur staf yang membantu Kepala Desa terdiri dari Sekretaris Desa dan Kepala-Kepala Urusan yang terdiri dari 3-4 orang. Dalam hal Kepala Desa berhalangan, maka Sekretaris Desa akan menjadi pejabat yang menjalankan tugas kewenangan Kepala Desa sehari-hari. Di samping petugas sekretariat, Kepala Desa dibantu oleh Kepala Dusun sebagai unsur pelaksana tugas-tugas Kepala Desa di wilayah kerja tertentu.

Kesimpulan yang dapat ditarik dari struktur organisasi pemerintahan desa; *pertama*, penempatan pemerintahan desa berada langsung di bawah camat, penguasa telah membuat jaringan instruktif-birokratis antara pemerintahan desa dengan kekuasaan supra desa. Ditambah dengan *kedua*, bahwa pemerintah desa bertanggungjawab kepada kekuasaan supra desa, maka pemerintah desa telah disubordinasikan oleh kekuasaan yang berada di atasnya.

Ketiga, menjadikan aparat pemerintah desa, seperti Kepala Desa sebagai Ketua LMD, Sekretaris Desa sebagai Sekretaris LMD, dan Kepala-Kepala Dusun sebagai anggota LMD, ---pada hakekatnya yang menentukan anggota LMD adalah Kepala Desa---, maka semakin sulit kepentingan dan kebutuhan masyarakat dapat diwujudkan oleh pemerintah desa melalui LMD. *Keempat*, meskipun di samping lembaga struktural ---Kepala Desa dan LMD--- pemerintah melalui Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 225 Tahun 1980 membentuk lembaga non struktural yaitu Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa, sebagai wahana penggalang partisipasi masyarakat untuk berperan aktif dalam pembangunan. Namun sekali lagi, lembaga ini tidak bisa independen jauh dari intervensi kekuasaan, karena *top-leader*-nya tetap menempatkan Kepala Desa sebagai Ketua Umumnya. Ini merupakan kekuasaan sentralistik dan otoriter yang jauh dari keinginan dan kepentingan rakyat. Dengan kata lain, pemerintahan desa sesungguhnya tidak lebih merupakan organisasi kekuasaan yang sentralistik-otoriter dan instruktif-birokratis.

Menyikapi dan pelaksanaan UUPD No.5/1979 di Minangkabau, Pemerintah Propinsi Sumatera Barat mengeluarkan kebijakan; *pertama* menjadikan wilayah jorong sebagai desa, dan *kedua* mengukuhkan nagari sebagai pemerintahan adat. Jorong di masa pemerintahan nagari merupakan resort administrasi dari nagari, yaitu bagian wilayah administrasi nagari yang tidak mempunyai pemerintahan sendiri, karena hanya merupakan penopang dari perangkat nagari. Penerapan UUPD No.5/1979 oleh pemerintah Sumatera Barat yang menjadikan jorong sebagai desa, diatur melalui; *pertama*, Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 1981 tentang Pembentukan, Pemecahan, Penyatuan dan Penghapusan Desa tertanggal 27 Juni 1981. *Kedua*, Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 1981 tentang Pembentukan Pemecahan, Penyatuan, dan Penghapusan Kelurahan dalam Daerah Propinsi Sumatera Barat, tertanggal 27 Juni 1981. *Ketiga*, Peraturan

Daerah Nomor 9 Tahun 1981 tentang Pembentukan Lembaga Musyawarah Desa (LMD), tertanggal 27 Juni 1981. *Keempat*, Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 1981, tentang Tata Cara Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, Pemberhentian Sementara dan Pemberhentian Kepala Desa, tertanggal 27 Juni 1981. *Kelima*, Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 1981, tentang Keputusan Desa tertanggal 27 Juni 1981, *Keenam*, SK Gubernur Sumatera Barat No. 287/GSB/1981, tentang Penunjukan Desa Pilot Proyek, tertanggal 26 Juli 1982. Dan *ketujuh*, untuk pelaksanaan Perda No. 7/1981, diatur kemudian oleh SK Gubernur Sumatera Barat No. 1962/GSB/1983, yang isi menyatakan berlakunya UUPD No.5/ 1979, terhitung sejak 1 Agustus 1983.

Tekad pemerintah Sumatera Barat akan tetap konsisten mempertahankan tradisi nagari dalam kehidupan anak nagari Minang, direalisasikan melalui Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 1983 tentang Nagari Sebagai Kesatuan Masyarakat Hukum Adat Dalam Propinsi Daerah Sumatera Barat. Dalam Nota Penjelasan Gubernur Sumatera Barat pada Sidang Pleno Rancangan Peraturan Daerah tentang Nagari, ditegaskan bahwa eksistensi nagari sebagai kesatuan masyarakat hukum adat perlu dipertahankan karena nagari merupakan asal usul kehidupan bermasyarakat orang Minang secara adat, sehingga dengan demikian masyarakat di Minangkabau mempunyai ikatan batin yang erat dengan nagari. Jika nagari hilang eksistensinya di tengah-tengah kehidupan masyarakat, maka akan terjadi kegoncangan-kegoncangan bathin di setiap individu, dan akan menimbulkan keresahan di tengah masyarakat. (Biro Bina Pemerintah Desa Sumbar, 1985)

Menyadari bahwa kehidupan anak nagari Minang sangat kuat dipengaruhi oleh adat dan istiadatnya, di mana nagari di samping urat nadi pengembangan pemerintahan terendah di Sumatera Barat ---berfungsi sebagai penyelenggara pemerintahan, pembangunan

dan kemasyarakatan----, dan institusi tertinggi secara adat di Minangkabau ---berfungsi sebagai penyelenggara masalah adat dan istiadat dan harta kekayaan nagari--- juga di dalam nagari menyatunya kualitas geneologis dengan kualitas teritorial, kepemimpinan informal dengan kepemimpinan formal, aturan administrasi modern dan tradisional, maka nagari tidak dapat dihilangkan begitu saja eksistensinya. Karena peraturan pemerintahan lokal dalam UUPD No.5/1979 hanya sebatas penyelenggara pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan, tidak menjangkau wilayah adat, adat istiadat dan harta kekayaan nagari, maka pemerintah Sumatera Barat mengambil kebijakan melalui Perda No.13/1983, menetapkan nagari sebagai pemerintahan adat yang hanya berfungsi mengurus masalah adat istiadat dan harta kekayaan nagari sepanjang adat.

Meski dalam Perda No.13/1983 ini nagari yang dimaksud sama dengan nagari sebelum berlakunya UUPD No.5/1979 yaitu merupakan 'kasatuan masyarakat hukum di Propinsi Sumatera Barat yang terdiri dari himpunan beberapa suku yang mempunyai wilayah tertentu dan harta kekayaan sendiri'. Akan tetapi nagari di sini tidak lagi persis sama kewenangannya dengan nagari sebelum keluarnya UUPD No.5/1979. Nagari bukan lagi sebagai organisasi pemerintahan yang punya kewenangan mengatur tata aturan pemerintah, pembangunan dan kemasyarakatan, nagari hanya semata-mata mengatur kehidupan masyarakat nagari sepanjang adat. Di samping itu nagari dalam Perda No.13/1983 bukan dijalankan oleh Wali Nagari, akan tetapi diselenggarakan oleh Karapatan Adat Nagari (KAN), dan nagari yang dijalankan oleh Karapatan Adat Nagari juga tidak sama dengan Karapatan Adat Nagari sebelum berlakunya UUPD No.5/1979 yang berfungsi sebagai lembaga legislatif pemerintahan nagari kala itu.

Dengan ditetapkan jorong menjadi desa dan nagari melalui Perda No.13/1983 berarti ada dua kelembagaan, *pertama*, lembaga

formal, yaitu pemerintahan desa ---kepemimpinan formal--- dengan kewenangan mengatur aspek pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan. *Kedua*, nagari sebagai lembaga informal ---kepemimpinan informal--- merupakan pemerintahan adat yang berfungsi menjaga keutuhan sosial budaya anak nagari Minang. Menjadi karakteristik tersendiri dan unik sistem pengaturan tata kehidupan masyarakat di wilayah administrasi Sumatera Barat, dengan dijadikannya jorong ---yang pada mulanya bagian wilayah nagari--- sebagai basis pemerintah terendah bagi negara kesatuan Republik Indonesia, sementara itu nagari tetap difungsikan sebagai basis pengembangan kultur budaya Minangkabau yang mempuyai wilayah kerja desa/jorong. Bagaimana operasionalisasi praktisnya, dan dinamika apa yang terjadi?. Tidakkah terjadi tumpang tindih dalam sistem ini, sejauhmana nagari dapat melaksanakan fungsinya sebagai kekuatan integratif kultural bagi masyarakatnya, terutama dapatkah budaya demokrasi ala Minangkabau bertahan dan memberikan kontribusinya terhadap pelaksanaan sistem pemerintahan..? Permasalah ini akan didiskusikan lebih detail pada bab berikutnya.

Apa yang dapat disimpulkan dari perubahan demi perubahan yang dialami nagari dalam perjalanan sejarahnya ialah nagari telah tumbuh dan berkembang secara alami berdasarkan tuntutan dan keinginan masyarakatnya. Karena nagari dapat menjadikan dirinya sebagai suatu institusi yang akomodatif, responsif, partisipatif, dan komunikatif menjadikan nagari begitu diyakini oleh warganya sebagai sesuatu kekuatan yang memberi jaminan hidup pada warganya.

Toh perjalanan sejarah nagari dalam kealamiahannya seringkali berbenturan dengan supra kekuatan dan kekuasaan di atasnya yang kemudian melahirkan perubahan demi perubahan; dimulai sejak Kolonial Belanda dan Kemerdekaan Republik Indonesia; Orde

Lama dan Orde Baru, sampai pada UUPD No.5/1979. Namun sepanjang perubahan yang dialami nagari ---dengan pengecualian waktu UUPD No.5/1979---, sejauh itu puluh nagari tetap mampu bertahan dalam lembaran sejarah kehidupan orang Minang. Sebab dalam setiap perubahan akan ditemukan sesuatu yang baru, dan itulah kemudian yang menjadikan nagari tetap eksis lantaran ia tumbuh dan berkembang mengikuti ritme perjalanan nurani dan kehendak masyarakatnya yang berbasiskan pada nilai-nilai kultural dan religius. Inilah mungkin makna; *Sakali aia gadang sakali tapian barubah*'*Sakali taun baraliah, sakali musim bakisa. Usang-usang dibarui, lapuak-lapuak dikajangi, Adat dipakai baru, kain dipakai using*, Meskipun berubah namun ia; *Indak kan lakang dek paneh, Indak kan lapuan dek hujan*'. ❀

Bagian Empat

NAGARI DALAM CENGKRAMAN DOMINASI NEGARA

Bila kekuasaan hanya dicapai dengan mengandalkan kekuatan memaksa,
maka yang tercapai hanyalah; dominasi.

Di sini bisa tercipta stabilitas dan keamanan.

Tidak adanya gejolak atau oposisi, itu bisa terjadi karena rakyat tidak berkulit. Yang
membangkang dibungkam.

Modusnya; bisa diculik, dianainya diamankan pihak keamanan, diadili
dan dipenjarakan sebagai subversi, atau diserbu.

--Ariel Haryanto (1999)--

Oleh karena sistem politik Orde Baru telah menciptakan
seperangkat 'konstruksi semu realitas sosial',

dengan memanipulasi makna dan realitas itu sendiri,

maka realitas yang diterima oleh masyarakat sebagai suatu 'kebenaran',
sesungguhnya tidak lebih dari sebuah 'distorsi realitas'.

--Yasraf Amir Piliang (2003)--

Sepanjang sejarah kedaulatan bangsa Indonesia merdeka sejak tahun 1945 sampai sekarang, secara kategoris dapat ditemukan tiga episode perjalanan negara; rezim penguasa Orde Lama, rezim penguasa Orde Baru, dan terakhir rezim penguasa Orde Reformasi. Masing-masing episode memiliki karakteristik sendiri dalam menjalankan proses kehidupan rakyat yang berdaulat, namun untuk yang terakhir belum secara nyata dapat dilihat peran negara memainkan proses transformasi dalam kehidupan rakyat. Penguasa Orde Lama menjalankan kekuasaannya di bawah kendali

Demokrasi Terpimpin, Orde Baru mengusung Demokrasi Pancasila. Di masa Orde Lama hubungan negara dengan rakyat masih sulit menemukan bentuk yang jelas karena waktu itu masih dalam masa transisi; negara dan rakyat, keduanya sama-sama bergulat mencari posisi dan identitas masing-masing. Hasil pergulatan dan pencarian identitas di masa Orde Lama menemukan wujud di masa Orde Baru, yaitu penguatan dan dominannya posisi negara dalam kehidupan rakyat. Negara punya daya paksa tinggi, sedangkan posisi rakyat lemah, marjinal dan tidak berdaya. Hubungan antara negara dengan rakyat dapat diidentifikasi sebagai '*strong and weak society*'.

Tak jauh berbeda antara Orde Baru dengan Orde Lama; keduanya sama-sama melakukan penyimpangan terhadap amanat Kemerdekaan Republik, bahkan disinyalir penyimpangan Orde Baru lebih parah ketimbang yang dilakukan oleh Orde Lama. Peran negara di masa Orde Baru begitu kuat hingga hampir seluruh sistem kehidupan --- politik, ekonomi, sosial, dan budaya--- dikuasai oleh pemerintah. Secara politik negara mengembangkan sistem monolitik yang mengharuskan rakyat menjunjung loyalitas tanpa reserve. Dalam ekonomi, negara mengembangkan sistem ekonomi yang memberikan peluang terjadinya korupsi, kolusi dan nepotisme. Di bidang sosial, negara melakukan pemasangan terhadap fungsi-fungsi sosial masyarakat. Pada lapisan budaya, negara melakukan penyeragaman dan pengingkaran terhadap pluralitas (Suharsono, 1999).

Satu dari sekian banyak proses dominasi Rezim Orde Baru terhadap kekuatan rakyat adalah memproduksi dan memaksakan ideologi sentralisme dan uniformisme dalam kehidupan berbangsa dan bernegara demi sebuah cita-cita developmentalisme melalui penataan sistem pemerintahan lokal. Lahirnya UUPD No.5/1979 tentang Bentuk dan Sistem Pemerintahan Lokal di seluruh nusantara merupakan suatu refleksi dari 'pengkhianatan' Orde Baru terhadap dasar Negara Republik Indonesia. UUD 1945 telah secara

tegas menyatakan bahwa dalam membentuk susunan dan sistem pemerintahan yang akan ditetapkan oleh undang-undang haruslah mempertimbangkan dan memperhatikan dasar permusyawaratan dan hak asal usul daerah yang bersifat istimewa, seperti; seperti, *Desa* di Jawa dan Bali, *Huta* dan *Kuria* di Tapanuli, *Sosor* dan *Lumban* di Mandailing *Dusun* dan *Maraga* di Palembang, *Gampong* di Aceh, *Negeri* di Sulawesi Utara dan Maluku, *Kampung* di Kalimantan, *Temukung* di Nusa Tenggara Barat dan Nusa Tenggara Timur, *Yo* di Irian Jaya, *Nagari* dan *Jorong* di Minangkabau dan lain sebagainya.

Mengapa dan untuk kepentingan apa negara Orde Baru melakukan praktek dominasi melalui UU No.5/1979 serta apa implikasinya kebijakan tersebut terhadap kemejemukan budaya masyarakat lokal. Lalu bagaimana pemerintah daerah khususnya Pemerintah Daerah Sumatera Barat menyikapi penyeregaman sistem pemerintahan yang dibawa oleh UU No.5/1979, dan apa eksekusi dari kebijakan tersebut terhadap kehidupan masyarakat nagari. Pertanyaan-pertanyaan di atas akan dicoba dijawab dalam bagian ini.

A. Banagari dalam Bingkai Pemerintahan Desa

Pengakuan UUD 1945 terhadap otonomi dan kemajemukan budaya dan adat istiadat di negeri ini merupakan suatu keniscayaan, karena memang bangsa ini dibangun berdasarkan atas pluralitas dan kemajemukan suku, bahasa, budaya dan adat istiadat. Apa yang dilakukan Orde Baru malah sebaliknya, desa yang dijadikan unit pemerintah lokal dipreteli sedemikian rupa, desa dicabut dari akar kulturalnya. Pemerintah bukan mengembangkan desa yang dipahami oleh rakyat tapi desa dikemas sedemikian rupa berdasarkan pada rasa dan selera penguasa. Desa yang dikonstruksi oleh pemerintah bukanlah desa sebagaimana yang telah ada dan tumbuh di masing-masing daerah dengan keberagaman corak dan cirinya seperti yang diakui UUD 1945. Desa dikonsepsi sebagai

suatu wilayah/organisasi pemerintahan atau kekuasaan yang secara politis diberi kewenangan tertentu mengatur anggota komunitas masyarakatnya.

Meskipun konsep desa tetap mengacu pada pengertian hukum dan politik, tetapi konstruksi desa dalam UUPD jauh panggang dari api dari landasan hukum dan politik yang sebenarnya. Secara hukum dan politik, desa memiliki hak otonomi dan otoritas kewenangan mengatur tata kehidupan masyarakatnya berdasarkan pada kepentingan dan kebutuhan warganya sebab disadari bahwa masyarakat itu sendirilah yang dapat menentukan apa kepentingan dan kebutuhannya. Karthohadikoesomo dan Wiradi (dalam Soehartono, 2000) menjelaskan, desa dapat dipahami sebagai suatu daerah kesatuan hukum, di mana bertempat tinggal suatu masyarakat yang berkuasa, memiliki wewenang mengadakan pemerintahan sendiri. Pengertian ini menunjukkan bahwa warga desa memiliki otonomi dan otoritas kewenangan mengatur tata kehidupan masyarakatnya sesuai dengan kebutuhan dan kepentingan mereka sendiri.

Melihat apa kepentingan penguasa Orde Baru di balik sentralitas dan uniformitas sistem pemerintahan lokal dapat telusuri dari ketentuan umum dan konsideran menimbang point b dan c;

Desa adalah suatu yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai kesatuan masyarakat, termasuk di dalamnya kesatuan hukum yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah *langsung di bawah camat* dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Sesuai dengan sifat Negara Kesatuan Republik Indonesia, maka *'kedudukan Pemerintahan Desa sejauh mungkin diseragamkan'*, dengan mengindahkan keragaman keadaan desa dan ketentuan adat istiadat yang masih berlaku *'agar makin mampu menggerakkan masyarakat dalam partisipasinya dalam pembangunan'* dan menyelenggarakan administrasi desa yang makin meluas dan efektif.

Oleh karena demikian, dipandang perlu mengatur bentuk dan susunan pemerintah desa dalam suatu undang-undang yang dapat memberi

arah perkembangan dan kemajuan masyarakat berasaskan Demokrasi Pancasila, sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar 1945.

Apa yang dapat ditarik dari sekelumit peraturan ini ialah, pertama, *penyeragaman*, kedua, *pemerintah desa langsung di bawah Camat*, dan ketiga, *partisipasi*. Kebijakan pemerintah menyeragamkan sistem pemerintahan lokal merupakan upaya mengikis pengaruh sistem pemerintahan Dasapraja dalam UU No.5/1965. Sistem pemerintahan Desapraja ini dianggap disemangati oleh IGO (Inlandsche Gemeente Ordonantie), Staadblad. 1906 No. 83 untuk Jawa dan Madura, dan IGOB (Inlandsche Gemeente Ordonantie Buitengeweste), Staadblad. 1938, No. 490 jo Stb. 1938 No. 681 untuk luar Jawa dan Madura, hasil peninggalan pemerintah kolonial Belanda yang sangat beragam coraknya di seluruh Indonesia.

Heterogenitas sistem pemerintahan lokal yang dibangun kolonial Belanda, dipandang tidak sesuai lagi dengan alam pembangunan Indonesia merdeka. Melihat tata pemerintah yang sangat beragam di masing-masing daerah dengan ciri dan karakternya sendiri, penguasa Orde Baru mengandaikan keberagaman tata pemerintahan akan menimbulkan kesulitan mendorong dan menggalang partisipasi masyarakat untuk lebih maju ke depan secara dinamis dan progresif. Terobsesi oleh pemikiran bahwa partisipasi masyarakat akan tumbuh bila dalam masyarakat telah tercipta suatu keseragaman, ---suatu asumsi yang kebenarannya perlu dipertanyakan--, maka dipandang perlu mengeluarkan aturan tentang sistem pemerintahan lokal yang seragam.

Pemikiran ini mengkristal dalam keterangan pemerintah mengenai RUU UUPD; bahwa Undang-Undang Pemerintahan Desa bertujuan menjamin terselenggaranya tertib pemerintahan yang sesuai dengan sifat NKRI. Upaya penyeragaman sistem pemerintahan desa yang beraneka ragam susunan masyarakat, tata aturan adat, dan latar belakang kehidupannya sebagai satuan

masyarakat terkecil adalah agar memudahkan pelaksanaan pemerintah, pengawasan dan pembinaan desa itu sendiri. Prinsip keseragaman merupakan dasar penyelenggaraan pemerintahan untuk mewujudkan daya guna dan hasil guna yang rasional sehingga lembaga-lembaga yang selama ini ikut campur dalam pemerintahan desa dapat ditertibkan (Soemano, 1980).

Jelas, paradigma penyeragaman yang dibangun oleh penguasa Orde Baru adalah untuk mendorong terjadinya perubahan dan percepatan pembangunan. Dengan UUPD ini diharapkan juga terwujudnya Demokrasi Pancasila secara real melalui lembaga yang ada. Rudini ---kala itu Menteri Dalam Negeri--- menegaskan bahwa tujuan penyeragaman sistem pemerintahan desa berangkat dari persepsi bahwa melihat desa masa lalu sangatlah beraneka ragam bentuk, corak dan cirinya, seringkali menjadi penghambat terhadap upaya pembinaan dan pengendalian yang intensif dalam rangka peningkatan hidup rakyat (Yando, 2000). Artinya penyeragaman dimaksudkan untuk menggalang tumbuh dan munculnya partisipasi masyarakat dalam menggerakkan pembangunan, dan itu semua bertujuan untuk kepentingan rakyat itu sendiri. Apakah benar untuk kepentingan rakyat, alih-alih malah sebaliknya?.

Menyusuri kebenaran ini, baiknya disimak apa yang digambarkan oleh Sarjono Jatiman, bahwa kebijakan pemerintah mengeluarkan UUPD No.5/1979 sesungguhnya merupakan akumulasi dari proses administrasi atas kendala-kendala yang dihadapi oleh pemerintah pusat ketika menata dan menentukan program dan besarnya anggaran untuk pembangunan di pedesaan. Yando (2000) mengulas bahwa motif yang sesungguhnya muncul keinginan penyeragaman desa sebagai hasil dari kebijakan sumber dan alokasi dana-dana pembangunan adalah faktor ekonomis. Dengan memaksakan keharusan perubahan suatu struktur wilayah menjadi satuan wilayah yang umumnya lebih kecil dari wilayah semula menjadi desa,

maka desa dijadikan sasaran berbagai objek program dan proyek pembangunan, dan dalam prosesnya, desa direkayasa melalui upaya menjadikan desa bagian dari birokrasi pemerintahan (Jatiman, dalam Yando, 2000:9). Dari sini dapat dilihat, desa direkayasa sedemikian rupa oleh penguasa Orde Baru untuk dijadikan bagian dari birokrasi pemerintahan. Proses birokratisasi desa yang menempatkan desa sebagai ujung tombak dari pemerintah pusat ditujukan untuk mengartikulasikan berbagai kepentingan pemerintah.

Oleh karena itu, sulit menghindari kesan bahwa kepentingan peraturan ini bukanlah ditujukan untuk kepentingan impowernisasi rakyat, tapi lebih berorientasi memudahkan proses administrasi pemerintah pusat dalam mewujudkan program dan kebijakan pemerintah. Artinya prioritas pemerintah pusat lebih menonjol dari pada kepentingan rakyat itu sendiri. Dan sebenarnya tujuan akhir dari pemerintah ialah bagaimana kepentingan-kepentingan kekuasaan dapat terartikulasikan dan terealisasikan dengan baik dan mudah. Jadi *ultimate goal* pemerintah dengan peraturan ini bukanlah untuk kepentingan rakyat, tapi untuk kepentingan penguasa itu sendiri. Hal ini semakin terang bila dilihat pada konsideran point (b) '*untuk memperkuat pemerintahan desa agar mampu menggerakkan masyarakat*'. Mengapa demikian, sebab dari fenomena yang ada ---pemerintah sendiri menyadari--- bahwa di dalam masyarakat sudah tumbuh dan berkembang institusi-institusi yang selama ini telah meyelenggarakan sistem pemerintahan, seperti, *Desa* di Jawa dan Bali, *Kampung* di Kalimantan, *Yo* di Irian Jaya, *Nagari* dan *Jorong* di Minangkabau dan lain sebagainya.

Transplantasi bentuk dan sistem pemerintahan desa baru dengan ideologi peyergaman dalam 'memperkuat pemerintahan desa agar mampu menggerakkan masyarakat' untuk berpartisipasi aktif dalam pembangunan, justru menimbulkan masalah tersendiri. Sebab proses tranplantasi ini di samping cepat dan terkesan

dipaksakan, juga bertentangan dengan sistem, orientasi dan filosofi yang telah berkembang di masing-masing daerah. Apa yang terjadi kemudian dari transplantasi ini bukanlah impowernisasi rakyat, justru yang terlihat penguatan peran politik pemerintah di satu pihak, dan pengebirian institusi-institusi politik rakyat di pihak lain. Bagaimana mungkin impowernisasi rakyat dapat terjadi, bila institusi-institusi politik rakyat itu sendiri dilumpuhkan, bukankah institusi politik yang diyakini oleh rakyatlah yang mampu menjadi ‘mesin sosial’ dalam memproduksi sistem nilai, norma dan perilaku yang pada akhirnya rakyat itu sendiri kuat dan punya daya tawar.

Selanjutnya, mengapa dan untuk apa pemerintah menempatkan desa di bawah koordinasi instruksi Camat?. Dari ketentuan umum UUPD No. 5/1979 ‘desa berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri’, terlihat ada kesan pemerintah memberikan otonomi kepada rakyat untuk menentukan dan menyelenggarakan pemerintahan sesuai dengan kondisi kultural desa setempat. Konon ‘iktikad baik’ pemerintah menyeragamkan desa agar tumbuhnya partisipasi rakyat dalam pembangunan dan mewujudkan penyelenggaraan administrasi desa yang luas dan efektif dengan memberikan otonomi kepada desa menyelenggarakan rumah tangganya adalah suatu upaya yang positif. Penekanan otonomisasi rakyat dalam membangun tata kehidupannya memungkinkan rakyat punya otoritas merumuskan kepentingan dan kebutuhan mereka secara jelas, sebab hanya rakyatlah yang dapat mengetahui kepentingannya dan menyediakan kebutuhan mereka, bukan pihak luar (Soehartono; 2001).

Namun di sisi lain konsep ini mengandung ambivalensi, dan hanya sekedar kamufase karena bersamaan dengan adanya kewenangan menyelenggarakan pemerintahan sendiri, desa juga merupakan sebuah organisasi pemerintahan terendah langsung di bawah camat. Artinya konstruksi yang dibuat oleh pemerintah tentang desa dengan skematisasi birokrasi-instruktif yang

menempatkan camat sebagai atasan langsung dari pemerintahan desa, menjadikan desa hanya merupakan representasi pemerintah pusat, dan desa menjadi ujung tombak dari kekuasaan di atasnya. Penempatan desa di bawah camat memberi makna bahwa otoritas yang sesungguhnya bukan lagi berada di desa tapi di tangan camat. Jaringan struktural desa dengan camat bukanlah jalur koordinatif akan tetapi instruktif-birokratis; bawahan dan atasan. Dengan demikian, pola hubungan kekuasaan desa dengan camat adalah hubungan subordinasi-dominatif, dimana setiap kebijakan pemerintah desa harus mendapatkan persetujuan camat sebab camatlah yang memegang kata akhir. Jadi sulit membayangkan terjadi dan tercipta proses penguatan desa ---dalam artian rakyat--- yang dapat dengan leluasa mengembangkan dirinya sesuai dengan pola kultural masyarakatnya.

Ambivalensi dan ketidakkonsistenan konsep pemerintahan desa tidak saja memuat unsur yang sangat manipulatif dan menyesatkan, lebih lagi konsep ini punya tendensi kuat untuk memobilisasi atau menjinakkan rakyat agar memberikan legitimasinya kepada semua kebijakan pemerintah. Di sini semakin nampak kepentingan penguasa lebih dominan dari pada kepentingan rakyat itu sendiri. Apa yang diinginkan dari penempatan desa di bawah camat sesungguhnya ialah agar terwujudnya kemudahan kontrol pemerintah pusat terhadap rakyat, supaya setiap kebijakan pemerintah dapat dilaksanakan dengan sebaik-baiknya tanpa problem. Amat nyata tujuan pemerintah menempatkan desa di bawah camat adalah sebuah upaya dominasi, mobilisasi, dan negara dalam hal ini pemerintah pusat mencoba menaklukkan kekuatan '*grass root*'. Menjawab pertanyaan, adakah tumbuh partisipasi masyarakat sebagaimana yang diharapkan oleh pemerintah, akan didiskusikan pada akhir bab ini. Di sini lebih relevan melihat dampak langsung yang ditimbulkan oleh perubahan struktur pemerintahan lokal di Minangkabau.

Kebijakan sentralitas dan uniformitas Orde Baru terhadap pemerintahan lokal berdampak besar terhadap kemajemukan tatanan sosial dan budaya masyarakat Minangkabau. Di Minangkabau, nagari adalah satu-satunya institusi tertinggi secara sosial dan politik yang telah mentradisi dalam kehidupan masyarakatnya. Apa pun dan bagaimana pun bentuk kekuasaan supra nagari, bahkan kolonial sendiri tetap memelihara institusi nagari lantaran nagari memiliki landasan hukum, politik, sosiologis yang betul-betul berakar dan kuat diletakkan oleh adat Minangkabau. Ketika pemerintah menyeragamkan sistem pemerintah lokal, Minangkabau mengalami *'culture shock'*, sebab perubahan sistem pemerintah lokal di Sumatera Barat dari nagari ke desa bukanlah sekedar perubahan nama dan kelembagaan *an sich*, tapi lebih merupakan perubahan sistem, orientasi dan filosofi yang mendasari bangunan keduanya.

Naim (1990) menjelaskan bahwa nagari dan desa secara sosiologis merupakan dua istilah yang sistem dan orientasi berbeda; keduanya bukan saja menggambarkan adanya dikhotomis tapi juga sekaligus polaristis dari dua sistem dengan dua kutub filosofi yang berbeda. Desa menggambarkan sebagai unit terkecil dari sistem birokrasi yang sentralistis, hirarkhis-vertikal dan sentripetal; ia berporos di luar dari budayanya sendiri. Desa tidak memiliki perangkat-perangkat otonom dan sama sekali jauh dari miniatur dari sebuah 'negara'; ia hanya bagian terkecil dan sekaligus ujung tombak dari sebuah sistem birokrasi pemerintahan yang dikendalikan dari atas, beruntun secara struktural-vertikal sampai ke pusat, desa berorientasi kepada kepatuhan dan keseragaman.

Nagari menggambarkan sebaliknya, ia adalah lambang mikrokosmik dari sebuah tatanan makrokosmik. Nagari memiliki sistem yang memenuhi persyaratan embirional dari sebuah 'negara'. Nagari dapat dikatakan 'negara' dalam artian miniatur; ia merupakan 'republik-republik kecil' yang sifatnya *self-contained*, otonom

dan mampu mengurus dirinya sendiri. Di dalam dirinya bukan saja melekat unsur utama pemerintahan; legislatif, eksekutif dan yudikatif, akan tetapi ia merupakan kesatuan holistik bagi berbagai perangkat tatatan sosial budaya lainnya. Hidup bernagari bukan saja diikat dengan kesatuan ikatan darah dan kekerabatan adat, tetapi disifati dengan struktural fungsional dalam makna teritorial pemerintahan yang efektif. Ke atas ia berkaitan dengan ‘*Luhak*’ dan ‘*Alam*’, dan antar sesama nagari dikait dengan ikatan emosional non struktural-fungsional.

Gambaran dikhotomis dan polaristik dari sistem, orientasi dan filosofi antara nagari dan desa dapat lihat (Naim, 1990)

Nagari	Desa
Tribal	Nasional
Populis	Etatis
Demokratis	Birokratis-Feodalis
Otonomi	Dependen
Dominasi Informal	Aparat ujung tombak
Keragaman	keseragaman
Sentrifugal	Sentripetal
Berpola ‘M’	Berpola ‘J’
Phasing out	Phasing In

Perubahan struktur pemerintah nagari ke sistem pemerintahan desa berdampak pada kehidupan sosial, politik, ekonomi, dan budaya. Menurut Eddy Utama;

Sistem pemerintah desa bagi Sumatera Barat berdampak pada semua hal. Secara sosial munculnya perpecahan komunitas dalam masyarakat. Sumatera Barat yang memiliki ciri ekonomi agraris komunal, dengan sistem pemerintahan desa infrastruktur nagari dan irigasi tidak diurus secara baik. Irigasi yang dikembangkan berdasarkan kesatuan masyarakat/gotong royong tidak bisa dilaksanakan karena terjadinya pemilahan-pemilahan dalam masyarakat di mana persawahan berbeda dari bandar yang ada. Budaya yang ditopang oleh struktur tradisional masyarakat nagari dengan masuknya sistem pemerintahan desa basis strukturnya pecah. Kepemimpinan Niniak Mamak tidak lagi efektif dan partisipasi sosial sebagai bentuk kekuatan yang mendukung basis kultural sangat berkurang, sehingga perkembangan budaya yang ada di nagari juga

mengalami kemunduran. Secara politik, karena pemerintah desa merupakan perpanjangan tangan pemerintah yang notabene adalah Golkar. Maka aparat desa pun ditugaskan untuk meng-Golkarkan masyarakat, sehingga partai-partai lain tidak memiliki basis yang kuat di tingkat nagari. Hanya Golkar yang boleh beroperasi pada tingkat yang paling bawah. Dan ini secara politik adalah merugikan demokrasi yang merupakan modal bagi terwujudnya masyarakat yang mandiri.

Dt. Indo Marajo memaparkan dampak yang ditimbulkan oleh perubahan sistem pemerintahan nagari ke sistem pemerintahan desa;

Akibat nagari diganti dengan desa telah menyebabkan perpecahan dalam nagari. Setiap desa, baik Koto Tuo, VII Suku dan Sungai Angek mengarehkan (*menguatkan*) desa masing-masing. Sekarang sulit menyatukan dan menggerakkan masyarakat dalam membangun nagari. Terjadinya perkelahian antara pemuda Koto Tuo dengan VII Suku menjadi bukti bahwa mereka tidak diikat lagi dengan kesatuan nagari karena mereka merasa berbeda. Dari segi pembangunan memang banyak Bandes, tapi tidak sampai ke tangan masyarakat. Pemerintah desa diajari berdusta, misalnya ada bantuan 1 juta, yang bisa diperoleh hanya 7 ratus ribu dan SPJ-nya tetap dibuat 1 juta. Camat seringkali meminta komisi kepada Kepala Desa, dan Kepala Desa tidak dapat menolak karena Camat adalah atasannya (Nurus, 2003)

Hal ini menjadi sebab terjadinya kegoncangan budaya amat dahsyat di Minangkabau. Kesatuan dan keutuhan sosial budaya menjadi tercabik dan terkoyak dan '*social cost*' yang dipertaruhkan untuk itu cukup tinggi. Secara umum '*culture shock*' dapat dilihat *pertama*, pecahnya kesatuan kelembagaan formal dengan kelembagaan informal, *Kedua*, hancurnya kesatuan kepemimpinan formal dengan kepemimpinan informal. *Ketiga* munculnya konflik sosial, baik konflik dalam masyarakat, kelembagaan maupun konflik kepemimpinan.

Selama bernagari, pola yang dikembangkan oleh nagari pertamanya adalah akomodatif dalam arti kelembagaan formal bisa menyatu dan berada dalam wadah yang sama dengan kelembagaan informal; kelembagaan formal (lembaga pemerintahan) dengan kelembagaan

informal (lembaga adat) menyatu dalam institusi nagari. Nagari tidak hanya berperan sebagai lembaga yang mengoperasikan kegiatan pemerintahan, sekaligus juga berperan sebagai lembaga adat. Masuknya sistem pemerintahan desa yang hanya mengurus masalah pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan dan tidak mencampuri urusan adat istiadat masyarakat berarti muncul satu persoalan; siapa yang harus menangani masalah budaya dan adat istiadat. 'Niat baik' pemerintah untuk tidak mencampuri urusan adat istiadat adalah suatu pemikiran yang keliru dalam konteks masyarakat Minangkabau, bahkan pembilahan dan pemisahan itu justru menimbulkan persoalan problematik tersendiri karena pemerintahan nagari dibangun berdasarkan budaya dan adat istiadat '*adat salingka nagari*', artinya adat yang berlaku di setiap nagarilah yang menjadi komponen dan penyangga pemerintahan nagari.

Ketidaktepatan asumsi di atas disebabkan dalam tradisi masyarakat Minangkabau antara masalah pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan dengan budaya dan adat istiadat bukanlah dikhotomis dengan dua kutub filosofi yang berbeda; tidak sama dengan prinsip yang dianut oleh nagari dengan desa. Kesan 'pembagian kekuasaan' masalah pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan diurus oleh pemerintahan desa, sementara masalah yang berkaitan dengan adat istiadat diurus oleh masyarakat dengan kelembagaan tersendiri menimbulkan polarisasi dan sebenarnya cukup menyesatkan. Prinsip kebersamaan dan keterpaduan utuh antara pemerintahan formal dengan pemerintah adat yang selama ini menjadi daya adaptasi dan kekuatan perekat budaya Minangkabau menjadi koyak dan tergerogoti. Apa yang terjadi selanjutnya adalah aspek sosial budaya dan adat istiadat menjadi suatu yang tidak urgen; ia hanya sebagai pelengkap penderita dari proses pembangunan.

Konsekuensi logis dari 'pembagian kekuasaan' ---tepatnya pembagian wilayah--- pemerintahan formal dan pemerintahan adat

secara beruntun menimbulkan polarisasi kepemimpinan formal dan kepemimpinan informal. Mengapa nagari begitu kuat dalam kehidupan anak nagari Minang disebabkan nagari itu sendiri bukan saja dapat mengakomodasi unsur pemerintahan formal dengan pemerintahan adat, tapi nagari juga dapat mempertemukan kepemimpinan formal dengan kepemimpinan informal, sehingga kelembagaan dan kepemimpinan nagari sangat berwibawa dan dihormati oleh masyarakatnya. Antara urusan pemerintah dengan urusan adat tidak terpisah; keduanya saling menyatu dan topang menopang lantaran sistem pemerintahan nagari bertumpu dan disangga oleh adat itu sendiri. Keterpisahan kelembagaan formal dengan kelembagaan informal secara logis menimbulkan pergeseran pada perubahan kepemimpinan formal dan informal.

Menyatunya kepemimpinan formal dan informal dalam kelembagaan nagari dengan masuknya sistem pemerintahan desa telah menyebabkan kepemimpinan formal semakin mendominasi, dan di bagian lain kepemimpinan informal mengalami proses marginalisasi. Walau secara individual, Kepala Desa dipilih karena kewibawaannya sebagai pemimpin informal akan tetapi karena lembaga Kepala Desa secara institusional bukanlah lembaga yang berfungsi ganda seperti nagari, maka lembaga Kepala Desa tidak berwibawa dan tidak dihormati oleh rakyat. Limbak dari itu, karena Kepala Desa lebih menonjol aspek kepemimpinan formalnya maka Kepala Desa sebenarnya telah menempatkan dirinya sebagai aparat pemerintah dari pada pemimpin rakyat. Akibat langsung dari pergeseran ini ialah bila terjadi konflik kepentingan antara pemerintah dengan rakyat, maka jelas kepentingan pemerintahlah yang harus didahulukan oleh Kepala Desa. Menyadari Kepala Desa adalah aparat pemerintah, maka Kepala Desa dalam menjalankan tugasnya terlebih dahulu menunggu instruksi dari kekuasaan supra desa yaitu camat. Dengan kata lain, sebenarnya Kepala Desa adalah ‘orang camat’ yang menjalankan kekuasaannya di desa. Dengan

demikian lembaga Kepala Desa tentunya tidak lagi berurat dan berakar ke bawah tapi ia berurat ke atas; bukan menyuarakan kepentingan rakyatnya tapi membawa suara dari atasannya sebab secara tegas dan jelas Kepala Desa berada di bawah camat dan bertanggung jawab kepada camat.

Implikasi tercerabutnya kelembagaan informal dengan kepemimpinan informal dari pemerintahan desa, tokoh-tokoh masyarakat; Niniak Mamak, Alim Ulama, Cadiak Pandai yang selama ini menjadi unsur penggerak dari pemerintah nagari dikualifikasikan menjadi pemimpin informal. Penempatan '*Tungku Tigo Sajaringan*' sebagai pemimpin informal bukan diposisikan menangani masalah aktual menyangkut kehidupan anak nagari tapi hanya mengurus masalah yang sifatnya serimonial. Tugas yang biasanya diberikan kepada pemimpin informal untuk menyelesaikannya beralih satu persatu kepada lembaga-lembaga formal buatan pemerintah. Penyelesaian yang dulunya dilakukan secara informal dengan cara persuasif penuh kebersamaan, sekarang beralih dengan cara formal penuh dengan birokrasi berbelit-belit. Keputusan yang diambil dalam menyelesaikan masalah selama ini oleh pemimpin informal berdasarkan 'adat salingka nagari' melalui musyawarah-mufakat, kini ditangani oleh lembaga formal yang mengacu pada aturan hukum yang dirancang sedemikian rupa oleh kekuasaan pemerintah.

Konkritnya dapat digambarkan bahwa peran dan fungsi Niniak Mamak adalah '*kusuik manyalasai, karuah mampajaniyah*' (kusut menyalasai, keruh menjernihkan) sekarang diambil alih oleh polisi dan pengadilan formal ala pemerintah. Dt. Mangkuto Basa (tokoh adat) memaparkan bahwa;

para penghulu, sebenarnya *kusuik manyalasai karuah mampajaniyah*; persoalan-persoalan yang kami tangani dulunya kini diambil alih oleh pemerintah desa. Bahkan masalah yang seharusnya kewenangan Niniak Mamak juga ditangani oleh pemerintah. Kondisi ini membuat *mamak*

dengan *kemenakan* menjadi jarak. Bagaimana Ninik Mamak bisa berbuat banyak terhadap pembangunan nagari sementara mereka tidak punya kewenangan.

Posisi alim ulama '*suluh bendang dalam nagari*' (suluh bendang dalam nagari); menangani masalah sosial keagamaan diambil alih oleh lembaga-lembaga produk pemerintah seperti Balai Nikah, P3NTR, Peradilan Agama dan lain sebagainya, sehingga peran alim ulama yang telah terformat dulunya menjadi hilang. Peran mereka tidak lebih hanya sekedar menjadi khatib, memberikan pengajian-pengajian dan membaca doa untuk upacara keagamaan. Hal ini dijelaskan oleh Murzaini Dt. Bagindo Basa (tokoh agama dan adat) bahwa;

Sejak berlakunya sistem pemerintahan desa di nagari, fungsi kami dalam kehidupan nagari semakin kabur; misalnya, dulu yang menangani masalah perkawinan dan perceraian 'Angku Qadhi' sekarang dialihkan kepada P3NTR. Dampaknya semakin hari masalah perceraian semakin meningkat. Kedudukan 'Angku Qadhi' dengan P3NTR tidak sama, 'Angku Qadhi' orang yang cukup disegani dalam masyarakat sehingga kata-katanya didengar. Angku Qadhi tidak hanya bisa menikahkan orang tapi juga dapat mencegah terjadi perceraian. Sekarang ulama hanya menjadi '*urang siak*' (membaca doa, khatib, imam dll) di nagari yang tidak banyak memberi sumbangsih kepada kehidupan masyarakat nagari.

Menjadi jelas kiranya bahwa keberadaan pemimpin informal tidak mendapat tempat yang signifikan dalam pemerintahan desa, dan kehidupan anak nagari; fungsi-fungsi tradisionalnya secara bertahap satu persatu diambil alih oleh aparat birokrasi pemerintah. Dengan demikian apa yang dimaksudkan oleh UUPD No.5/1979, 'pembagian kekuasaan' sesungguhnya hanyalah tipuan, karena yang terjadi bukanlah pembagian kekuasaan tapi dominasi, penyingkiran, pendiskriminasian dan pensubordinasian terhadap kehidupan budaya dan adat istiadat masyarakat nagari. Kalau *toh* ada LKMD yang mencoba menjembatani dan mengakomodasi potensi tradisional anak nagari namun '*duduak indak samo randah,*

tagak indak samo tinggi' artinya kedudukan mereka tidaklah sejajar dengan kedudukan Kepala Desa.

Akhirnya kondisi ini bukan saja tidak menciptakan komunikasi dua arah yang dialogis dan dialektis antara pemimpin informal dengan pemimpin formal, malah pintu komunikasi tertutup rapat. Alih-alih mengharapkan terjadinya proses demokratisasi di desa, malah saluran dari prinsip-prinsip demokrasi itu sendiri ditutup rapat oleh struktur pemerintahan desa yang sentralistik, uniformistik, birokratis dan instruktif. Padahal salah satu elemen penting mewujudkan demokrasi mengharuskan adanya '*a free public sphere*' yang memungkinkan terbuka komunikasi antara rakyat dengan penguasa. Komunikasi yang diandaikan oleh Jurgen Habermas dapat mencapai otonomi kolektif dan kedewasaan yang akan melahirkan konsensus bebas dari dominasi tidaklah ditemukan.

Habermas (dalam Hardiman, 1993) menjelaskan bahwa otonomi kolektif sangat berhubungan dengan pencapaian konsensus bebas dominasi. Hal itu akan dapat dicapai dalam sebuah masyarakat yang relatif cerdas dan berhasil melakukan komunikasi yang memuaskan. Dalam sebuah komunikasi, para partisipan membuat lawan bicaranya memahami maksudnya dengan berusaha mencapai *validity claims* (klaim-klaim keshaihan). Klaim ini merupakan suatu yang rasional dan dapat diterima tanpa paksaan sebagai hasil konsensus. Lebih jauh Habermas mengemukakan empat macam klaim, pertama, *truth claims* (klaim kebenaran), yaitu konsensus terhadap dunia alamiah dan objektif. Kedua, *rightness claims* (klaim ketepatan), yaitu konsensus tentang pelaksanaan norma-norma dalam dunia sosial. Ketiga, *sincerety claims* (klaim autentitas atau kejujuran), yaitu konsensus tentang kesesuaian antara dunia batiniah dan ekspresi seseorang. Keempat, *comprehensibility claims* (klaim komprehensibilitas), yaitu penjelasan terhadap macam-macam klaim tersebut dan dapat mencapai konsensus di atasnya. Oleh karena

demikian menurut Habermas setiap komunikasi yang efektif harus mencapai klaim komprehensibilitas.

Sehingga seharusnya masyarakat sebagai pihak komunikator untuk mencapai 'klaim-klaim keshaihan' diambil alih oleh penguasa. Secara tegas dapat dikatakan potensi demokrasi yang selama ini tumbuh dan berkembang dalam kehidupan masyarakat nagari dikebiri dan 'dibunuh' secara sistematis, apik dan sistemik.

Terang sudah, negara melalui instrumen dominasi ternyata melakukan 'penjajahan' dan 'penjarahan' terhadap hak-hak kedaulatan rakyat. Panorama keseharian hidup rakyat mempertontonkan bahwa tidak terjadi apa yang dinamakan partisipasi, pemberdayaan dan kreativitas dinamis seperti yang dikoaar-koarkan oleh UUPD No.5/1979; yang terjadi adalah kepatuhan mobilisasi dan pemaksaan. Alhasil, 'Demokrasi Pancasila' hanyalah *formal shell*, slogan, simbol dan kedok belaka untuk menutupi '*will to power*' sang penguasa.

Meski ditengarai bahwa pemberlakuan UU No.5/1979 di Sumatera Barat akan berekses terhadap tatanan kehidupan sosial, ekonomi, politik dan budaya masyarakat Minangkabau, namun penguasa (Pemerintah Daerah) masih tetap memberlakukan secara utuh sistem pemerintahan desa lantaran selain keharusan melaksanakan kebijakan pemerintah pusat, juga kebijakan politik Pemerintah Sumatera Barat selalu di arahkan bagaimana menjadi bagian dari pemerintah RI yang harus pandai-pandai dan menyesuaikan diri dengan kebijakan penguasa (pemerintah pusat). Menurut Eddy Utama bahwa;

Sumatera Barat telah menjadi suatu daerah yang betul-betul menyesuaikan diri dengan pusat, terutama pimpinan-pimpinan lembaga yang ingin mengambil hati dengan mengorbankan potensi sosial kapital; Tidak ada penolakan karena secara psikologis masyarakat kita belum bangkit dari trauma-trauma PRRI yang jaraknya begitu pendek. Dan kecenderungan politik Sumbar waktu itu bagaimana mereka menjadi bagian dari

RI dengan mendukung sepenuhnya apapun dari pusat. Sebab para pemimpin selalu mendengarkan dan mewacanakan bahwa Sumbar ini miskin, dan 80% anggaran Sumbar datang dari pusat. Kita dianggap daerah yang miskin dan harus baik-baik dengan pusat dan harus ikut apa yang dikatakan pusat. Hingga semua program kadang-kadang bertentangan dengan prinsip-prinsip hidup masyarakat.

B. Nagari dan Desa Suatu Kerancuan Struktural dan Institusional

Kebijakan pemerintah Sumatera Barat menyikapi perubahan struktural pemerintahan lokal di Sumatera Barat menjadikan jorong ----yang merupakan bagian wilayah pemerintah nagari---- sebagai desa, merupakan sebuah 'kecelakaan' dan 'penyelewengan' terhadap sejarah nagari itu sendiri, sebab jorong selama ini tidak pernah berfungsi sebagai sub unit yang berdiri sendiri dan hanya merupakan daerah teritorial bagian nagari. Menjadikan jorong sebagai desa, sementara nagari di atasnya menjadi kesatuan pemerintahan adat (pada bagian berikut akan didiskusikan nagari sebagai kesatuan masyarakat hukum adat) tidak saja menimbulkan kerancuan struktural tapi juga kerancuan institusional. Kalau perubahan struktural seperti pecahnya kesatuan lembaga pemerintah dengan lembaga adat, hilangnya kesatuan kepemimpinan formal dengan kepemimpinan informal, maka dijadikan jorong sebagai basis pemerintah desa bukan saja terjadi '*culture shock*', lebih parah lagi terjadinya proses pengaburan dan penghancuran tatanan sosial budaya. Anak nagari Minang tidak saja menghadapi dominasi dan tekanan struktur kekuasaan pemerintah pusat tapi juga harus berhadapan dengan struktur dan dominasi pemerintah daerah; ibarat jatuh di timpa pula oleh tangga.

Jorong-jorong yang ada di wilayah nagari diikat oleh kesatuan teritorial dan geneologis; antara jorong yang satu dengan jorong yang lain di nagari merupakan satu kesatuan budaya dan adat

istiadat. Itulah kemudian mengapa istilah ‘adat salingka nagari’ menjadi koridor dan landasan pemerintahan nagari. Dijadikan jorong sebagai desa, maka kesatuan budaya dan keutuhan adat istiadat nagari menjadi rusak, dan dengan sendirinya kekuatan kultural masyarakat nagari menjadi terpecah, karena *pertama*, desa hanya memiliki kualitas teritorial pemerintahan, sedangkan jorong bagian integral nagari melekat pada dirinya kekuatan *teritorial quality* sekaligus menyatunya *geneology quality*. *Kedua*, pemisahan aspek pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan ---diurus oleh pemerintahan desa--- dan aspek sosial budaya dan adat istiadat --- oleh Karapatan Adat Nagari---, menunjukkan tidak terintegrasinya kesatuan dan keterpaduan antara pembangunan politik dan ekonomi dengan masalah sosio-budaya. Dalam proses selanjutnya bukan terjadi adaptasi antara kekuatan pemerintah oleh desa dengan kekuatan budaya oleh Karapatan Adat Nagari tapi yang berjalan adalah proses peminggiran dan pensubordinasian budaya itu sendiri.

Dasar pertimbangan Pemerintah Sumatera Barat menjadikan jorong sebagai desa bukan nagari, secara kasat mata adalah atas pertimbangan ekonomi. Kepada Biro Pemerintah Propinsi Sumatera Barat (APDN, 1980) menjelaskan bahwa;

berdasarkan pada Undang-Undang ini (UU No.5/1979) maka kita dengan bertitik tolak pada masalah-masalah yang telah lalu berkenaan dengan diberikannya Bantuan Pembangunan Desa kepada 3516 desa di daerah kita ini yang disebut jorong, dan juga melihat situasi dan kondisi negara kita sendiri, maka kita munculkan apa yang selama ini merupakan bagian dari pada nagari yaitu jorong menjadi desa sesuai dengan yang dituntut oleh UU No.5/1979.

Terlihat jelas, pertimbangan menjadikan jorong sebagai nagari adalah pertimbangan ekonomi sebab jika nagari ditetapkan menjadi desa yang berjumlah sebanyak 543 nagari, maka bantuan Inpres Bandes yang akan diterima oleh desa juga akan kecil. Lain halnya bila jorong yang dijadikan desa yang berjumlah waktu itu sebanyak

3.544 jorong ---3.544 x Rp. 2 juta=Rp. 7.088 milyar per-tahun---
(Mestika, dkk, 1998).

Sebenarnya Pemerintah Propinsi telah diingatkan implikasi dari kebijakan menjadikan jorong sebagai desa. Beberapa tulisan dari Hasbi Ketua STPDN Bukittinggi tentang bahaya penerapan UU No.5/1979 dengan memecah nagari menjadi desa akan akan merusak basis kultural, politik, ekonomi dan sosial sebab nagari menempati posisi penting dalam kehidupan masyarakat Minangkabau. Namun modal sosial tersebut dikalahkan oleh pertimbangan kepentingan praktis, terutama dalam hal mendapat bantuan dari Pemerintah Pusat.

Dengan perubahan status nagari menjadi desa yang menempati wilayah jorong, ---melalui SK Gubernur No.1962/GSB/1983--
-- maka terjadilah pembengkakan jumlah pemerintah lokal di Sumatera Barat dari 543 unit menjadi 3.544 unit (3.138 desa dan 406 kelurahan). Kebijakan pemerintah menetapkan jorong menjadi desa atas pertimbangan praktis ekonomis membawa implikasi sangat serius bagi keutuhan sosial budaya masyarakat. Selama ini resistensi kultural nagari menghadapi intervensi kekuasaan terbukti keampuhannya; kesulitan pemerintah kolonial menggoyahkan dan menaklukkan masyarakat nagari dapat dijadikan bukti. Dengan dijadikan jorong sebagai desa, maka terpecahlah fungsi integratif kultural masyarakat nagari dan bentuk-bentuk '*real based organization*' lainnya. Di balik kepentingan ekonomi menjadikan jorong sebagai desa, secara cermat dapat dipahami bahwa dengan pecahnya fungsi integratif kultural nagari, negara semakin memperkokoh dirinya dalam memobilisasi massa-rakyat. Bukankah itu sesungguhnya dibalik keinginan rezim Orde Baru menerbitkan UUPD No.5/1979. Implikasi dari pilihan politis tersebut yang menggoncangkan dan merusak tatanan sosio budaya masyarakat bukanlah semata akses, melainkan fungsi dari kebijakan politik yang memang tidak berpihak kepada kepentingan rakyat itu sendiri.

Bila saja disisiri lebih jauh akan terlihat tidak hanya semata pertimbangan ekonomis belaka, lebih dari itu adalah suatu pertimbangan politis yang secara sadar dilakukan oleh Pemerintah Daerah, dan Pemerintah Pusat mengamini keinginan pemerintah Sumatera Barat lantaran pihak penguasa pusat punya interest politik dengan pilihan jorong sebagai desa. Meski dalam hitungan ekonomis pemerintah pusat mengalokasikan dana cukup besar, akan tetapi dengan dijadikannya jorong sebagai desa, maka kekuatan kultural masyarakat Minangkabau menjadi terpecah karena jorong-jorong yang berada dalam naungan pemerintahan nagari yang diikat oleh satu kesatuan kultur yang cukup solid, menjadi terbelah, apa lagi desa hanya mengurus aspek pemerintahan saja. Dengan demikian kesatuan geneologis jorong dipisahkan dari dirinya, kini tinggal jorong yang hampa dari denyut kulturalnya sendiri. Akibat yang tidak dapat dihindarkan dari perubahan struktur pemerintahan ini selain terbelahnya kelembagaan formal-informal dan kepemimpinan formal-informal yang tak kalah akutnya secara beruntun munculnya berbagai konflik sosial dalam masyarakat, kelembagaan maupun kepemimpinan.

Munculnya konflik sosial dalam masyarakat karena sebagian masyarakat lebih mempercayai salah satu dari lembaga dalam menyelesaikan masalah, dan sebagian masyarakat lainnya percaya pada lembaga yang lain. Konflik kepemimpinan muncul akibat adanya perubahan bentuk pemerintahan lokal dari nagari ke desa, maka aparat pemerintahan nagari yang selama ini menjadi pimpinan formal dan informal bergeser; hanya menjadi pimpinan informal yaitu sebagai pemimpin lembaga adat. Kondisi ini diperparah oleh UUPD No. 5/1979 yang tidak mempertimbangkan sistem kepemimpinan tradisional untuk menduduki jabatan sebagai pimpinan formal (desa). Oleh karena itu, terjadilah keadaan di mana orang 'biasa' dalam stratifikasi tradisional menelikung dan mendapat kedudukan tinggi dalam stratifikasi nasional.

Lompatan yang terjadi -- orang biasa menjadi pimpinan formal dan hilangnya kedudukan aparat nagari sebagai pimpinan formal--- menyebabkan munculnya konflik kepemimpinan antara kepemimpinan formal dengan kepemimpinan informal. Konflik antar lembaga muncul akibat satu lembaga merasa punya kekuasaan dan wewenang di bidang tertentu ternyata di ambil oleh yang lain. Pandangan yang tidak sama dari pemerintah yang lebih tinggi terhadap kedua lembaga juga menjadi pemicu konflik. Sebelumnya nagari punya sumber pendapatan yang diperoleh dari harta kekayaan seperti tanah ulayat dan *pakan* (pasar).

Pasar dalam tradisi Minangkabau disebut dengan *pakan* yang sampai saat ini masih merupakan pusat kegiatan ekonomi tradisional dan modern orang Minang. *Pakan* (pasar) nagari berbeda dengan pasar tradisional yang ada di luar Minangkabau. Salah satu perbedaannya adalah pasar dalam tradisi orang Minang dicirikan oleh karakteristik suatu nagari dan memiliki keterkaitan erat dengan nagari sebagai kesatuan masyarakat hukum adat dan pemerintah. Hal ini bisa dilihat pertama, secara institusional setiap nagari mesti mempunyai pasar. Pendirian pasar, hampir setiap nagari di Minangkabau merupakan gambaran keterlibatan masyarakat nagari yang sangat tinggi dengan pedagang pasar. Agar pasar lebih terinstitusionalisasi dalam masyarakat, pasar yang didirikan dinamakan sesuai dengan nama nagari di mana pasar itu berdiri; misalnya *pakan kamih*, *pakan rabaa*, *pakan silasa* dll. Dan secara struktural institusi pasar tidak lepas dari struktur nagari. Hal ini karena, institusi pasar adalah merupakan salah satu asset kekayaan yang dimiliki oleh nagari bersangkutan. Karena merupakan salah satu asset nagari, maka pasar nagari dikuasai dan dimiliki oleh nagari. Pemerintah nagarilah yang menentukan struktur pengelolaan pasar dan kepada pemerintah nagari pengelola pasar bertanggungjawab. Hal ini tentu sangat berbeda dengan pasar-pasar tradisional lainnya, di mana walau secara intitusional menggambarkan keterkaitan warga

dengan pedagang, namun secara struktural, tidak berkaitan sama sekali dengan pemerintah di mana pasar itu berada. Ibarat kata pasar baik secara institusional, maupun secara struktural eksistensinya tidak bisa dilepaskan dari institusi dan struktur nagari.

Harta kekayaan di samping berfungsi sebagai risorsis pendapatan nagari sebagai lembaga pemerintahan, ia juga sebagai perwujudan eksistensi nagari sebagai lembaga adat. Dampak dijadikan jorong menjadi desa, maka konflik antar desa-desa dengan nagari tak dapat dihindari terutama yang berkaitan dengan harta kekayaan karena secara administratif kekayaan itu berada di wilayah desa, sementara nagari menuntut sebagai lembaga adat nagarilah yang berhak menguasai harta kekayaan.

Nurman (1999) dalam studinya tentang konflik kelembagaan di pedesaan di Kanagarian Pianggu, Solok Sumatera Barat menyimpulkan, akibat kebijakan menjadikan jorong sebagai desa telah menyebabkan menyeruaknya berbagai konflik di tengah-tengah masyarakat. Konflik tersebut menurutnya muncul oleh, *pertama* konflik muncul bersumber pada perbedaan nilai-nilai yang mendasari dan dianut oleh desa dan nagari. *Kedua*, bersumber dari kekuasaan dan wewenang yang dimiliki oleh Pemerintah Desa dan Karapatan Adat Nagari dalam pengurusan sumber pendapatan nagari. *Ketiga*, konflik penguasaan risorsis pendapatan berhulu dari kepentingan ekonomi Pemerintah Desa dan Karapatan Adat Nagari. *Keempat*, konflik juga bersumber dari kebijakan pemerintahan yang lebih tinggi.

Konflik yang bersumber pada perbedaan nilai yang mendasari falsafah kedua lembaga tersebut dapat dilihat dari; nilai yang mendasari pandangan desa adalah nilai-nilai sentralistik, nilai-nilai uniformistik, nilai-nilai otoriter, dan nilai-nilai feodal. Sedangkan nagari mendasari falsafahnya pada nilai-nilai otonomi, nilai-nilai demokrasi, nilai-nilai egaliter, dan nilai-nilai kebersamaan. Konflik

yang ditimbulkan oleh hubungan kekuasaan dan wewenang berawal dari sumber pendapatan dan kekayaan. Dalam Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 1986 dijelaskan bahwa 'salah satu sumber pendapatan dan kekayaan bagi pemerintahan desa adalah pasar desa yang diurus oleh pemerintah desa dan dimanfaatkan sepenuhnya untuk kepentingan penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan desa'. Sementara itu, oleh nagari melalui Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 1983 juga ditegaskan pula bahwa 'salah satu sumber pendapatan dan kekayaan asli adalah berasal dari pendapatan nagari yaitu pasar nagari yang diurus oleh Karapatan Adat Nagari untuk dipergunakan oleh kegiatan Karapatan Adat Nagari dan kepentingan penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pembinaan masyarakat di desa-desa dalam wilayah nagari tersebut'.

Ketika UUPD No 5/1979 diterapkan dengan menjadikan jorong sebagai desa, maka desa tidak memiliki satu pun baik kekayaan maupun risorsis pendapatan asli desa. Sebab kekayaan jorong adalah merupakan kekayaan milik nagari dan sebaliknya; semua kekayaan milik nagari tersebar di setiap jorong dalam wilayah nagari---tak satupun nagari yang ada di Sumatera Barat yang kekayaannya menumpuk di jorong---. Melalui SK Gubernur No. 225/GSB/1982, tantang penunjukan Desa Pilot Proyek sebanyak 100 buah, maka nagari di 100 desa tersebut dihapuskan, sementara Perda No. 13/1983 belum ada. Oleh karena itu, terjadilah pengambilalihan semua kekayaan nagari yang ada oleh desa-desa termasuk pasar nagari. Ini dimaksudkan untuk kelancaran roda pemerintahan desa demi mendapat penilaian yang baik dari pemerintah yang lebih tinggi. Pengambilalihan kekayaan nagari oleh desa-desa telah menyebabkan status kekayaan nagari menjadi milik desa.

Dikeluarkan Perda No.13/1983, eksistensi nagari mulai diakui sebagai kesatuan masyarakat hukum adat yang mempunyai harta kekayaan sendiri termasuk pasar nagari yang menjadi salah satu

risorsis pendapatan nagari. Peraturan ini kemudian menjadi acuan dan dasar tempat berpijak Karapatan Adat Nagari mengkalim bahwa pasar yang dikuasai oleh desa adalah milik nagari dan aparat desa harus mengembalikannya kepada Karapatan Adat Nagari. Sementara di pihak desa bersikukuh untuk tidak mau mengembalikannya sebab berdasarkan pada Perda No.1/1986, mereka mengklaim bahwa desalah yang berhak menguasainya dan nagari tak berhak lagi terhadap pasar. Dengan demikian semakin manifest konflik antara kedua lembaga tersebut; mereka sama-sama merasa memiliki kekuasaan dan wewenang dalam penguasaan pasar nagari berdasarkan pada peraturan yang ada. Ini berakibat pada munculnya konflik penguasaan pasar nagari yang tak kunjung usai.

Selanjutnya konflik juga muncul bersumber pada kepentingan ekonomi. Hal ini dapat dilihat bahwa baik pasar desa, maupun pasar nagari; kedua-duanya adalah risorsis pendapatan. Ini sangat erat kaitannya dengan masalah ekonomi terutama dengan uang. Karena pasar sebagai sumber pendapatan desa dan atau nagari adalah masalah segala sesuatu yang akan diperoleh oleh desa dan atau nagari dari pasar yang menjadi milik desa dan atau nagari tersebut, sedangkan sesuatu yang akan diperoleh ialah apa yang disebut dengan penghasilan pasar yang berarti uang. Dengan demikian penguasaan suatu pasar oleh desa dan atau nagari sangat berkaitan dengan pertimbangan kepentingan ekonomi desa dan atau nagari yang bersangkutan. Sebab, desa dan atau nagari yang menguasai suatu pasar akan berusaha dengan berbagai cara agar dapat tetap menguasainya.

Kebijakan menjadikan jorong sebagai desa; bukan nagari, juga berdampak munculnya konflik antar kedua lembaga. Pertimbangan ini hanya semata-mata atas pertimbangan ekonomi seperti yang telah dijelaskan. Sesungguhnya dari sudut ekonomi jelas menguntungkan bila jorong dijadikan desa, namun di lain pihak kebijakan ini

sangat merugikan. *Pertama*, terpecahnya masyarakat yang selama ini bersatu dalam kesatuan adat dan pemerintahan nagari. *Kedua*, cepatnya proses kehancuran adat dan hukum adat sebab nagari yang selama ini melakukan kontrol sosial dalam masyarakat tidak bisa lagi menjalankan fungsinya karena yang berkuasa bukan lagi nagari tapi adalah desa (jorong). *Ketiga*, terjadinya pengambilalihan harta kekayaan oleh pemerintah desa di desa-desa yang ada dalam nagari karena desa yang pada awalnya tidak memiliki apa-apa. Ketika nagari dihidupkan kembali (melalui Perda No.13/1983) dengan sendirinya pasar pun senyatanya juga harus dikembalikan oleh desa kepada nagari, namun desa tidak mau mengembalikan dengan alasan peraturan daerah juga.

Jadi perubahan struktural pemerintah lokal; dari nagari ke desa, dijadikan jorong sebagai desa, dan mengukuhkan nagari sebagai pemerintahan adat telah menciptakan bangunan sosial politik, ekonomi dan budaya menjadi kacau balau dan menimbulkan ketegangan di tengah-tengah masyarakat. Perubahan struktural ini secara beruntun juga menimbulkan dampak yang tak kalah tragisnya bagi tatanan adat dan adat istiadat masyarakat.

Semenjak kehidupan bernagari digantikan dengan kehidupan berdesa secara perlahan ikatan atau hubungan kekerabatan mulai merenggang. Kehadiran mamak atau penghulu sebagai pemimpin kaum/kemenakan semakin hari semakin menjauh dan menciptakan jarak sosial. Mamak telah mulai kehilangan identitasnya sebagai pemimpin kaumnya, seiring dengan itu mamak mengalami pergeseran dari kepemimpinan institusional menjadi pimpinan individual. Hal ini disebabkan kepemimpinan mamak secara politis tidak memiliki kekuasaan dan kekuatan terhadap kemenakannya/kaumnya. Karena urusan kemenakan/kaum menyangkut masalah pemerintahan telah diambil-alih oleh aparat pemerintahan desa ---secara umum aparat pemerintahan desa di isi oleh orang biasa

dalam stratifikasi adat Minangkabau---. Meskipun mamak punya wilayah adat di Lembaga Karapatan Adat, akan tetapi kebijakan dan keputusan Karapatan Adat tidak memiliki kekuatan yang dapat menjamin dan memberi kepastian terhadap masyarakat. Sementara pemerintahan desa dengan sejumlah perangkat lunak dan perangkat keras yang telah disiapkan oleh kekuasaan supra desa cukup memberi jaminan dan kepastian, seperti kepolisian, peradilan dan lain sebagainya. Bila terjadi perselisihan harta pusaka misalnya, masyarakat lebih suka menyelesaikannya di depan pengadilan pemerintah dari pada di Lembaga Karapatan Adat, sebab keputusan Karapatan Adat bisa saja dimentahkan oleh Pengadilan Negeri. Menyangkut perceraian, orang lebih suka berurusan dengan Pengadilan Agama dari pada kepada 'Angku Qadhi'. Bila terjadi perselisihan antara satu kaum dengan kaum lain, atau antar suku dengan suku lainnya, masyarakat lebih suka berurusan dengan polisi dari pada kepada mamak masing-masing.

Renggangnya hubungan sosial mamak dengan kemenakan ikut menciptakan spasial budaya, dan adat istiadat menjadi sesuatu hal lain dalam kehidupan dan kelangsungan adat Minangkabau itu sendiri. Kehadiran mamak tidak lagi sebagai pemimpin kaum yang cukup dihormati; gelar kepenghuluan tidak lebih hanya sekedar simbol tanpa substansi yang berarti bagi budaya, dan adat itu sendiri. Orang tidak suka lagi membicarakan adat, sebab adat hanya masa lalu yang indah untuk dikenang tapi tidak punya kontribusi konkrit dan signifikan terhadap kehidupan masyarakat. Kehidupan kaum yang selama ini dijalankan dengan '*adat salingka nagari; adat basandi syara', syara' basandi kitabullah*'; kini berganti dengan budaya yang tidak berakar pada tradisi adat Minangkabau itu sendiri. Kasus yang menimpa kaum Dt. Gunuang Basa persukuan Jambak di Kanagarian Lasi menjadi bukti betapa tidak berfungsinya penghulu dan mamak di dalam masyarakat. Dt. Gunuang Basa dikeroyok oleh kemenakannya sendiri gara-gara masalah harta pusaka.

Seharusnya hal ini bisa diselesaikan secara baik-baik apalagi antara mamak dengan kemenakan. Dt. Gunuang Basa merupakan sesepuh adat dan seorang penghulu yang sangat disegani oleh masyarakat nagari, akan tetapi bagi kemenakannya sendiri keberadaannya tidak diperhitungkan malah dilihat sebagai biang keladi dari semua persoalan.

Ironis lagi, penghulu dengan Lembaga Karapatan Adat dijadikan oleh pemerintah sebagai alat melegitimasi keinginan kekuasaan; mereka diposisikan bukan untuk menggerakkan potensi budaya dalam nagari, tapi mereka di pajang ketika ada acara-acara serimonial para pejabat. Para penghulu bukan diminta pertimbangannya, tapi kehadiran mereka hanya mendengar ceramah dan nasehat dari para pejabat karena memang para pejabat pemerintah punya hak membina Karapatan Adat, yang artinya juga para penghulu. Akibatnya, para pemangku adat pun ikut terperangkap dalam kondisi ini; bila ada acara adat misalnya 'batagak pangulu' (pengangkatan pemangku adat), pemangku adat tidak mempunyai kepercayaan diri tanpa kehadiran para pejabat pemerintahan seperti Gubernur, Bupati dan lain-lainya.

Limbak dari itu, secara perlahan dan satu persatu wilayah adat mulai dilakukan pengadministrasian; seperti bila seseorang akan diangkat menjadi penghulu di samping harus memenuhi ketentuan adat yang berlaku, juga mesti memenuhi persyaratan yang ditetapkan oleh pemerintah; seperti harus ada surat rekomendasi dari pemerintahan desa, surat kelakuan baik dari kepolisian, surat bersih lingkungan dari Koramil, dan surat rekomendasi dari Dinas Sosial Politik. Ini berarti ketentuan adat dan adat istiadat dikontaminasi dan ikut diintervensi oleh pemerintah. Legitimasi dan keabsahan para penghulu bukan lagi ditentukan oleh kaum dan 'adat salingka nagari'; tapi otoritas dan keshaihannya terletak di tangan pemerintah. Kasus yang menimpa salah seorang calon penghulu di Kanagarian Lasi

yang tidak jadi diangkat sebagai penghulu karena tidak mengantongi rekomendasi dari Dinas Sosial Politik ----padahal secara adat semua ketentuan adat sudah terpenuhi secara keseluruhan--- menjadi saksi sejarah terhadap intervensi pemerintah ke dalam ranah adat.

Paparan di atas, mempertegas bahwa reposisi nagari dalam sistem pemerintahan desa ----menjadikan jorong sebagai wilayah kerja pemerintahan desa, dan mengukuhkan nagari sebagai kesatuan masyarakat hukum adat, yang wilayah kerjanya juga wilayah kerja desa--- telah menyebabkan kerancuan struktural dan institusional. Fakta di lapangan menunjukkan; *pertama*, timbulnya disintegrasi dalam kehidupan masyarakat hukum adat; seperti lemah dan jaraknya hubungan sosial dan kekerabatan antara mamak dengan kemenakan. *Kedua*, hilangnya daya partisipasi masyarakat akibat terpecahnya kehidupan masyarakat hukum adat dengan penyelenggaraan pemerintahan. *Ketiga*, lemah dan tidak berperannya 'Tungku Tigo Sajaringan' (niniak mamak, alim ulam, cadiak pandai) di tengah-tengah masyarakat lantaran sebagian fungsinya telah dijalankan oleh Kepala Desa seperti; pemberian penegasan atas hak atas tanah cukup dengan kepala desa, penyelesaian masalah dalam masyarakat seperti perkelahan, perselisihan, penyelesaian perkawinan dan perceraian, dan lain sebagainya. *Keempat*, meningkatnya sengketa harta pusaka karena tidak bisa diselesaikan oleh aparat desa maupun Karapatan Adat Nagari. *Kelima*, lemah dan terabainya pembinaan dan pengembangan pembangunan sosial budaya. *Keenam*, menurunnya produktivitas masyarakat. *Ketujuh*, renggangnya hubungan perantau dengan masyarakat nagari. *Kedelapan*, tumbuhnya sikap ketergantungan yang kuat pada penguasa. *Kesembilan*, hancurnya sendi-sendi demokrasi karapatan.

Secara teoritis kelihatannya memang mudah dan tidak akan menimbulkan dampak mengejutkan bahwa teritorial tidak selamanya merusak tatanan kultural. Akan tetapi yang terjadi malah

justru sebaliknya; kekuasaan teritorial karena dipersenjatai dengan berbagai instrumen memiliki potensi yang cenderung merusak kekuasaan budaya. Penataan kemasyarakatan khususnya oleh pemerintah desa diatur dengan hukum tertulis yang telah dirancang sebelumnya oleh kekuasaan supra desa, berarti aturan yang berlaku bukan lagi ketentuan adat dan budaya anak nagari '*adat salingka nagari*'. Meskipun banyak upaya mempertahankan keutuhan '*adat salingka nagari*', seperti yang dilakukan oleh Kanagarian Simarasok; agar kesatuan sosial budaya '*adat salingka nagari*' tetap terpelihara, masyarakatnya mengharuskan setiap Kepala Desa mesti penghulu. Karena diasumsikan dengan dipimimpinnya lembaga formal oleh seorang penghulu, maka akan terjamin kehidupan sosial, politik, ekonomi dan budaya masyarakat nagari. Pengandaian ini cukup logis karena di Kanagarian Simarasok setiap penghulu otomatis menjadi anggota Karapatan Adat Nagari. Dengan demikian, pemerintahan adat dapat melakukan kontrol terhadap pemerintah desa.

Sekali lagi letak persoalannya bukan di situ, tapi pada esensi bahwa dijadikan jorong sebagai desa yang punya hak atur dalam segi pemerintahan yang berpucuk pada kekuasaan supra desa itu sendiri. Walau yang menjadi Kepala Desa adalah penghulu namun kendali dan wewenang kekuasaan pemerintahan desa berada di camat, bukan di Karapatan Adat Nagari yang dipimpin oleh penghulu. Bagaimana pun penghulu yang jadi Kepala Desa, kekuasaan Karapatan Adat Nagari tidak punya hak mencampuri urusan pemerintahan, Karapatan Adat Nagari hanya berperan dalam masalah budaya dan adat istiadat bukan masalah pemerintahan. Keharusan penghulu menjadi Kepala Desa tanpa disadari telah memposisikan penghulu dalam kondisi yang dilematis; di satu sisi secara moral ia bertanggungjawab kepada Karapatan Adat Nagari, namun di lain pihak, ia harus tunduk dan patuh pada atasannya. Kasus yang menimpa Kepala Desa Tujuh Suku yang sekaligus merangkap menjadi Ketua Karapatan Adat Nagari di Kanagarian

Simarasok memperlihatkan dengan jelas bagaimana dilematisnya posisi seorang pimpinan adat ketika berhadapan dengan kekuasaan negara.

Posisi saya cukup dilematis manakala harus berhadapan antara kebijakan pemerintah dengan kebijakan Karapatan Adat. Akhirnya saya mau tidak mau harus mengikuti apa yang dikatakan atasan sebagai pemerintahan desa. Dan saya seringkali tidak bisa menolak keinginan-keinginan camat padahal saya tahu itu bertentangan dengan norma-norma kehidupan masyarakat, apa lagi saya seorang penghulu dan Pimpinan Karapatan Adat Nagari

Hal ini terjadi adalah karena di samping fungsi Karapatan Adat Nagari hanya mengurus masalah adat istiadat, juga Karapatan Adat Nagari tidak diberi '*power*' dan '*authority*'. Jika saja nagari itu sendiri yang dijadikan desa mungkin masalahnya tidak serumit dan sekompleks itu, meski disadari sistem, orientasi dan filosofi antara desa dan nagari saling berseberangan, sebab ada kemungkinan dapat bertautnya dua kepemimpinan.

Uraian di atas semakin mempertegas bahwa ternyata rakyat tidak berdaya dalam kungkungan dominasi kekuasaan negara. Proses dominasi tidak saja dilakukan oleh pemerintah pusat, melainkan juga oleh pemerintah daerah. Kelihatan sekali kebijakan pemerintah daerah menetapkan jorong menjadi desa telah memperkuat dan melanggengkan keberadaan negara sebagai kelompok dominan dalam kehidupan masyarakat. Inilah bentuk dominasi negara yang berlapis.

C. Karapatan Adat Nagari: Sebuah Pemerintahan Adat Nominal

Kebijakan mengukuhkan nagari sebagai kesatuan masyarakat hukum adat di Minangkabau ---berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 1983--- dapat dikatakan sebagai upaya menanggulangi krisis kepemimpinan tradisional dan memelihara

kesatuan sosial budaya anak nagari sehubungan dengan perubahan sistem pemerintahan nagari ke sistem pemerintahan desa.

Menjadikan nagari sebagai pemerintahan adat dilandaskan pada; *pertama*, nagari secara kultural adalah lambang kesatuan masyarakat dan merupakan asal usul kehidupan masyarakat Minangkabau. *Kedua*, secara yuridis UUD 1945 mengakui keberagaman bentuk susunan pemerintah terendah di Indonesia dan segala peraturan tentang negara mengenai daerah haruslah memperhatikan hak-hak asal usul daerah. *Ketiga*, UUPD No.5/1979 yang menjelaskan bahwa sesuai dengan sifat NKRI, maka kedudukan pemerintah desa sejauh mungkin diseragamkan dengan mengindahkan keragaman keadaan desa dan ketentuan adat istiadat yang masih berlaku untuk memperkuat pemerintahan desa. *Keempat*, secara historis nagari tidak hanya melaksanakan fungsinya sebagai lembaga pemerintahan tapi nagari juga berfungsi mengatur kesatuan masyarakat hukum adat, adat istiadat dan kebiasaan yang hidup di tengah-tengah masyarakat (Biro Bina Pemerintahan Desa Sumatera Barat, 1985).

Bertitik tolak dari pertimbangan khususnya interpretasi terhadap UUPD No.5/1979, di mana desa hanya mengatur aspek pemerintahan saja, dan tetap memberikan wewenang kepada masyarakat untuk mengurus masalah adat, adat istiadat dan kebiasaan-kebiasaan yang hidup sepanjang menunjang kelancaran pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan, maka Pemerintah Daerah Propinsi Sumatera Barat mengukuhkan nagari sebagai kesatuan masyarakat hukum adat, dengan kewenangan mengurus masalah adat, adat istiadat dan harta kekayaan nagari.

Berlakunya Perda No.13/1983, maka nagari mengalami redefinisi dari 'kesatuan masyarakat hukum yang merupakan pemerintah dasar dari Negara Republik Indonesia punya batas-batas yang jelas mempunyai harta kekayaan dan berhak mengatur rumah tangga dan memilih penguasanya' menjadi 'kesatuan masyarakat

hukum adat yang terdiri dari himpunan beberapa suku, punya wilayah tertentu dan punya harta kekayaan sendiri'. Meski redefinisi ini masih tetap mengakui nagari sebagai kesatuan masyarakat hukum akan tetapi elemen dasar kekuasaan politik pemerintahan telah dicabut dari batang tubuh nagari sebagaimana sebelumnya.

Kewenangan nagari dalam peraturan ini tidak sama dengan nagari sebelumnya; sekarang nagari hanya merupakan pemerintahan adat yang berperan sebagai penjaga kesatuan masyarakat yang berbasis hukum adat Minangkabau. Aspek pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan adalah wewenang pemerintahan desa, sedangkan nagari hanya mengurus aspek sosio budaya dalam makna adat dan adat istiadat yang telah ada dalam nagari. Baik dalam UUPD No.5/1979 maupun dalam Perda No.13/1983, kekuasaan nagari sebagai kesatuan masyarakat hukum adat hanya dijadikan penyangga dan merupakan suplemen dari kekuasaan pemerintahan desa; ia hanya pelengkap penderita dari subyek kekuasaan politik desa. Fungsi nagari sebagai pemerintahan dapat dilihat;

1. Membantu pemerintahan desa dalam kelancaran pelaksanaan pembangunan di segala bidang, terutama di bidang kemasyarakatan dan budaya.
2. Mengurus urusan hukum adat dan adat istiadat dalam nagari
3. Memberi kedudukan hukum menurut hukum adat terhadap hal-hal yang menyangkut harta kekayaan masyarakat nagari guna kepentingan hubungan keperdataan adat, juga dalam hal adanya persengketaan atau perkara perdata adat.
4. Menyelenggarakan pembinaan dan pengembangan nilai-nilai adat Minangkabau dalam memperkaya, melestarikan dan mengembangkan kebudayaan nasional pada umunya dan kebudayaan Minangkabau khususnya.
5. Menjaga, memelihara dan memanfaatkan kekayaan nagari untuk kesejahteraan masyarakat nagari.

Kelima fungsi nagari tersebut dijalankan oleh Karapatan Adat Nagari sebagai sebuah lembaga perwakilan permusyawaratan dan permufakatan adat tertinggi yang dipimpin oleh Pucuk Adat atau dan Ketua, dengan anggota; Datuak-Datuak/ Penghulu-Penghulu Kaampek Suku, Penghulu-Penghulu Andiko, Urang Ampek Jinih yaitu Penghulu, Manti, Malin, dan Hulubalang. Melihat komposisi keanggotaan Karapatan Adat Nagari tergambar bahwa pemerintahan adat bukanlah sebuah lembaga yang akomodatif terhadap otoritas kepemimpinan tradisional Minangkabau. Di lembaga ini hanya Niniak Mamak saja yang menjadi anggotanya, jauh berbeda dengan Karapatan Adat Nagari sebelumnya di mana anggotanya adalah Niniak Mamak, Alim Ulama, dan Cadiak Pandai yang mewakili suku dan jorong yang ada di nagari.

Dari komposisi keanggotaan ini jelas menunjukkan bahwa restrukturisasi Kelembagaan Adat mencerminkan; *pertama*, terjadinya proses marjinalisasi terhadap kepemimpinan tradisional Minangkabau dengan tidak terwakili unsur Alim Ulama dan Cadiak Pandai yang selama ini mereka adalah dua komponen kepemimpinan penopang '*Tungku Tigo Sajarangan, Tali Tigo Sapilin*'. *Kedua*, masuknya komponen baru, yaitu Urang Ampek Jinih yang secara tradisional mereka adalah bagian dari birokrasi pemerintahan nagari. Artinya secara tersirat ada upaya membirokratisasikan pemerintahan adat. Meskipun secara materi dan kualitas tidak mesti dikhotomis antara Niniak Mamak, Alim Ulama dan Cadiak Pandai, bahkan sangat dimungkinkan dalam diri seorang individu bertemu dan berhimpunnya kualitas kepenghuluan (simbol pengetahuan adat) kualitas keulamaan (lambang keagamaan) dan kualitas kecendekiawanan (simbol ilmu pengetahuan). Akan tetapi karena kepemimpinan tradisional '*Tali Tigo Sapilin*' dibangun dari komponen Niniak Mamak, Alim Ulama, dan Cadiak Pandai, maka jelas pengertian kepemimpinan tradisional bukan ditujukan pada materi atau kualitas, tapi merupakan representatif dari suatu

komunitas. Hal ini juga berarti dan mengindikasikan bahwa telah sedang terjadi proses pergeseran makna kepemimpinan '*Tali Tigo Sapilin, Tungku Tigo Sajarang*' dari pengertian lama yaitu kepemimpinan yang terdiri dari tiga golongan; golongan adat (niniak mamak) golongan agama (alim ulama) dan golongan cendikiawan (cadiak pandai), menjadi seorang pemimpin yang harus memiliki tiga unsur pokok dalam dirinya, yaitu paham tentang adat Minangkabau, paham tentang agama Islam dan cendikiawan. Artinya kepemimpinan '*Tali Tigo Sapilin, Tungku Tigo Sajarang*' bergerak dari kepemimpinan komunitas ke arah kepemimpinan individual, dari kepemimpinan institusional menjadi kepemimpinan personifikasi.

Dalam konteks perubahan struktur pemerintahan nagari ke sturuktur pemerintahan desa terasa adanya suatu ketimpangan dan kejanggalan, di mana tidak ditemukan lagi perpaduan kelembagaan formal dan kepemimpinan formal dengan kelembagaan informal dan kepemimpinan informal seperti yang terdapat dalam sistem pemerintahan nagari. Dan ini sekaligus menegaskan bahwa baik dalam struktur pemerintahan desa maupun dalam struktur pemerintahan adat, komunitas Alim Ulama dan Cadiak Pandai menjadi terpinggirkan. Mencermati Karapatan Adat Nagari dari segi fungsinya tergambar bahwa keberadaan pemerintahan adat lebih diposisikan hanya sekedar badan semi yudikatif yang mengurus dan menangani masalah-masalah ketentuan hukum *sako* dan *pusako*. Hal ini dapat dilihat dari tugas-tugas yang diberikan;

1. Mengurus dan mengelola hal-hal yang berkaitan dengan adat sehubungan dengan sako dan pusako.
2. Menyelesaikan perkara-perkara perdata adat dan adat istiadat.
3. Mengusahakan perdamaian dan memberikan kekuatan hukum terhadap anggota-anggota masyarakat yang bersengketa serta memberikan kekuatan hukum terhadap sesuatu hal dan pembuktian lainnya menurut sepanjang adat.

4. Mengembangkan kebudayaan masyarakat anak nagari dalam upaya melestarikan kebudayaan daerah dalam rangka memperkaya khasanah kebudayaan nasional.
5. Membina dan mengkoordinir masyarakat hukum adat mulai dari kaum menurut sepanjang adat yang berlaku pada tiap nagari, berjenjang naik bertangga turun yang berpucuk pada Karapatan Adat Nagari serta memupuk rasa kekeluargaan yang tinggi di tengah-tengah masyarakat nagari dalam rangka meningkatkan kesadaran sosial dan semangat kegotongroyongan.
6. Mewakili nagari dan bertindak atas nama dan untuk nagari atau masyarakat hukum adat nagari dalam segala perbuatan hukum di dalam dan di luar peradilan untuk kepentingan dan atau hal-hal yang menyangkut dengan hak dan harta kekayaan milik negara.

Apa yang dapat dicermati dari peraturan tentang pengukuhan nagari sebagai kesatuan masyarakat hukum adat ialah terjadinya dua lembaga pemerintahan dalam struktur masyarakat Minangkabau, *pertama*, desa sebagai pemerintah formal ---UUPD No.5/1979--- dan *kedua* nagari sebagai pemerintahan adat ---Perda No.13/1983---. Soal yang segera dijawab sehubungan dengan dijadikan jorong bagian wilayah nagari sebagai desa ialah; apakah kedua lembaga pemerintahan ini tidak tumpang tindih dan dapat berjalan secara fungsional sehingga terjadi saling topang-menopang satu sama lain; dan adakah pembagian peran ini juga menunjukkan adanya pembagian kekuasaan antara kedua lembaga pemerintahan tersebut?. Seperti yang telah dipaparkan di atas bahwa ternyata keberadaan kedua lembaga pemerintahan ini justru banyak menimbulkan kesentengan dan ketimpangan yang berakibat munculnya kerancuan struktural dan institusional, bahkan telah menyumbangkan berbagai krisis dan konflik. Uraian berikut bukan sengaja mengulangi apa

yang telah dipaparkan di atas, hanya saja dimaksudkan sekedar penegasan dan yang lebih penting ialah melihat lebih dekat lagi kerancuan perspektif pemerintah daerah mengkonstruksi nagari sebagai kesatuan masyarakat hukum adat, sehingga pemerintahan adat tidak berdaya dan hanya menjadi lembaga yang nominal.

Memang secara kasat mata tidak terlihat kesenjangan dan pertelingkahan antara lembaga pemerintah dengan lembaga adat sebab keberadaan desa hanya mengurus masalah pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan, sedangkan pemerintahan adat mengurus masalah sosio kultural anak nagari. Akan tetapi banyak persoalan yang dihadapi oleh kedua lembaga ini dalam menjalankan fungsinya; di antaranya adalah ditemukan ketidaktegasan dan kontra-produktifnya antara sistem pemerintahan desa dengan sistem nagari sebagai pemerintahan adat. Ketidaktegasan dan kerancuan dapat dilihat; *pertama*, menyangkut masalah wilayah. Wilayah kekuasaan pemerintahan desa adalah wilayah yang ditempati oleh jorong bagian dari wilayah administrasi nagari sebelum berlakunya sistem pemerintahan desa. Sedangkan wilayah nagari sebagai pemerintahan adat adalah wilayah nagari yang meliputi beberapa desa (dulunya jorong-jorong).

Artinya wilayah kerja nagari adalah wilayah kekuasaan pemerintahan desa. Ketidaktegasan pengertian wilayah dalam Perda No.13/1983 menimbulkan kerancuan; apakah makna 'wilayah' sama maksudnya dengan teritorial administrasi atau 'wilayah' dalam pengertian budaya, seperti pengertian 'Minangkabau' dengan 'Sumatera Barat'. Terlepas dari kedua makna pengertian 'wilayah' baik wilayah dalam artian teritorial administrasi pemerintahan maupun wilayah dalam makna sosio-budaya, maka menjadi persoalan kemudian ialah 'kesatuan masyarakat hukum adat' menjadi tumpang tindih dengan pengertian 'termasuk kesatuan masyarakat hukum adat' yang terdapat dalam pengertian pemerintahan desa.

Pengertian 'kesatuan masyarakat hukum adat' dalam pemerintahan desa di satu sisi dapat dimaknai bahwa pemerintah desa punya otoritas penuh dalam mengelola masalah adat dan adat istiadat, namun di lain pihak dengan adanya ketentuan untuk 'mengindahkan keragaman keadaan desa dan ketentuan adat istiadat yang berlaku' mengindikasikan bahwa masyarakat punya kewenangan mengurus masalah adat istiadat dengan kelembagaan tersendiri. Hal ini membuka peluang munculnya berbagai konflik antara pemerintahan desa dengan pemerintahan adat. Kecenderungan kuat terbukanya kemungkinan berbagai konflik antar lembaga ---juga telah diuraikan pada bagian terdahulu--- dapat dilihat pada faktor yang *kedua*, yaitu menyangkut asset nagari dan desa. Nagari diberi kewenangan mengurus, mengelola, dan memanfaatkan harta kekayaan nagari yaitu;

- a. Hutan, tanah, batang air, tebat, kolam, tambak, bandar kuala, danau atau laut yang menjadi ulayat nagari.
- b. Pasar nagari, gelanggang pemedanan, medan nan bapaneh, lapangan dan sasaran.
- c. Masjid dan surau nagari, balai adat dan tempat pendidikan adat.
- d. Harta bergerak dan tidak bergerak yang dibuat oleh anak nagari guna kepentingan umum.
- e. Tanah lapang, tempat rekreasi, situs-situs kebudayaan dan sejarah, prasasti-prasasti, artefak dan peninggalan seni budaya lainnya.
- f. Pandam perkuburan, gunung dan bukit serta harta benda lainnya yang tidak diserahkan kepada desa atau negara.

Secara keseluruhan asset nagari di atas merupakan milik yang melekat dalam diri nagari itu sendiri, karena dari keseluruhan harta kekayaan nagari merupakan bagian integral dari persyaratan sahnya berdiri sebuah nagari. Melihat wilayah kerja nagari adalah desa, maka semua asset desa merupakan harta kekayaan nagari. Dalam

kerangka ini sebenarnya sistem pemerintahan desa yang membilah kewenangan pemerintah desa mengurus aspek pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan sementara masalah sosio-budaya adalah wewenang masyarakat adat menjadikan desa tidak memiliki asset ekonomi sama sekali di Minangkabau. Jadi wajar kiranya mengapa pemerintahan desa di Sumatera Barat tidak berjalan efektif sebab di samping tidak didukung oleh kekuatan sosial politik dan budaya, juga desa tidak memiliki risorsis ekonomi dan akhirnya desa mau tidak mau selalu menggantungkan nasibnya pada kemurahan hati kekuasaan supra di atasnya. Sementara desa juga memiliki asset dan harta kekayaan sebagaimana yang dijelaskan oleh UUPD No.5/1979 yaitu;

1. Pendapatan desa adalah; pendapatan asli desa yang terdiri dari hasil tanah kas desa, hasil swadaya dan partisipasi masyarakat desa, hasil gotong royong masyarakat dan lain-lain.
2. Pendapatan yang berasal dari pemberian pemerintah dan pemerintah daerah yang terdiri dari; sumbangan dan bantuan pemerintah, sumbangan dan bantuan pemerintah daerah, sebagian dari pajak dan retribusi daerah yang diberikan kepada desa.

Sepanjang pendapatan pemerintah desa yang berasal dari pemberian pemerintah tidak menimbulkan persoalan, namun menyangkut dengan pendapatan asli desa agaknya menjadi problematik karena harus berhubungan dengan harta kekayaan nagari. Di sini dapat dicermati munculnya ketimpangan dan tumpang tindih mengenai pendapatan desa dan nagari sebab pendapatan asli desa ialah segala kekayaan dan risorsis penghasilan desa yang bersangkutan; misalnya tanah kas desa, pemandian umum, obyek rekreasi dan lain sebagainya. Jadi jelas bahwa pendapatan asli desa sebenarnya adalah kekayaan yang dimiliki oleh nagari.

Kerancuan dan tumpang-tindihnya antara lembaga pemerintahan dengan lembaga adat sebagai konsekuensi pembilahan aspek

pemerintahan dengan sosio kultural memunculkan pertanyaan; apakah pemerintah benar-benar menghormati keragaman keadaan desa dan ketentuan adat istiadat masyarakat atau justru sebaliknya; sebuah proses yang menuju pada penghancuran?. Memahami hal ini perlu digaris-bawahi bahwa pembilahan wilayah sosio-budaya dengan aspek pemerintahan dalam konteks Minangkabau bukan berarti pembagian kekuasaan, apalagi bila dirunutkan dengan kebijakan pembangunan politik Orde Baru.

Pembacaan terhadap pembagian peran antara lembaga pemerintah dengan lembaga adat mengandung dua pemaknaan; *pertama*, sistem pemerintahan desa meletakkan dasar pembangunan hanya bertumpu pada pembangunan bidang politik dan ekonomi, sementara mengabaikan aspek sosial budaya. *Kedua*, pembagian 'wilayah' (peran) dengan mempersenjatai bahwa pemerintah tetap menghormati dan melestarikan keberagaman adat istiadat masyarakat, sebenarnya mengandung interest politik untuk memecah kekuatan sosial politik tradisional dalam rangka memudahkan upaya mobilisasi untuk mendukung kekuasaan politik Orde Baru. Kedua bentuk ini menemukan korelasinya di Sumatera Barat bahwa dalam tradisi orang Minang tidak dikenal pemisahan antara aspek pemerintahan dengan aspek budaya, adat dan adat istiadat. Konsekuensi sosiologisnya mau tidak mau, di samping nagari tidak bisa dihilangkan begitu saja dalam kehidupan masyarakat Minangkabau, juga masalah pengurusan budaya 'adat salingka nagari' tentulah mesti ada lembaga yang menanganinya. Dikukuhkan nagari menjadi pemerintahan adat yang berfungsi menjaga, melestarikan dan memelihara keutuhan kekuatan integratif kultural anak nagari Minang, justru menimbulkan persoalan baru yang lebih kompleks, rumit dan problematik.

Seharusnya dengan adanya pembagian ranah pemerintah dan ranah adat menjadikan desentralisasi peran dan kewenangan, dan masing-masing berjalan mengikuti perkembangan yang ada,

sekaligus keduanya saling menopang dalam proses pembangunan. Namun kondisi itu tidak memungkinkan di alam Minangkabau karena *pertama*, kesalahan menjadikan jorong sebagai desa telah menimbulkan kerancuan struktural dan institusional. *Kedua*, dalam tradisi masyarakat Minangkabau pemisahan kekuasaan pemerintah dengan kekuasaan adat tidak pernah dijumpai, di samping belum terjadinya transformasi perubahan sikap mental dari masyarakat itu sendiri. *Ketiga*, peran yang diberikan kepada pemerintahan adat tidak disertai dengan pemberian ‘*authority*’ wewenang-kekuasaan dan ‘*power*’.

Walaupun pemerintahan adat diberi kewenangan mengurus masalah sosio budaya, akan tetapi kewenangan tersebut tidak disertai dengan pemberian ‘*power*’ dan ‘*authority*’ yang dapat menguasai dan mengikat. Hal ini dapat dicermati melalui; *pertama*, dari pengertian nagari yang diintrodusir oleh Perda No.13/1983 jelas memperlihatkan bahwa nagari tidak diberi otoritas mengurus dirinya sendiri sebagai pemerintahan adat. *Kedua*, tidak adanya ketegasan yuridis dalam Perda No. 13/1983 tentang kekuasaan pemerintahan adat. Ketidaktegasan ini dapat dilihat bahwa ‘keputusan-keputusan Karapatan Adat Nagari ‘*menjadi*’ pedoman bagi Kepala Desa dalam menjalankan roda pemerintahan desa’. Kata-kata ‘menjadi’ bukanlah statemen hukum yang menunjukkan sebuah kepastian hukum yang dapat mengikat. Meski ada ketegasan bahwa ‘masyarakat nagari wajib mematuhi keputusan Karapatan Adat Nagari’ dan ‘kewajiban bagi aparat pemerintah membantu menegakkan keputusan tersebut’, yang menjadi masalah ialah wilayah kerja nagari adalah jorong-jorong atau desa-desa yang berada dalam wilayah nagari. Artinya desa itu sendirilah yang menjadi tempat beroperasinya kebijakan pemerintahan adat, sedangkan secara politik yang memiliki masyarakat itu bukan nagari tapi adalah desa. Dan nagari sendiri dalam menjalankan tugas dan fungsinya tidak punya legitimasi atau kekuatan hukum yang pasti. Ketidaktegasan dan

ketidakpastian tersebut menunjukkan bahwa Kepala Desa boleh saja menjadikan keputusan pemerintahan adat menjadi pedoman dalam pelaksanaan pemerintahannya sekaligus juga dapat dijadikan dalih bagi pemerintahan desa untuk tidak melaksanakannya.

Karena wilayah kerja pemerintahan adat adalah desa-desa yang ada di kanagarian sebenarnya hubungan nagari dengan desa hanya hubungan kelembagaan, dan itu pun sifatnya konsultatif. Hubungan kelembagaan yang bersifat konsultatif menyiratkan adanya kecenderungan kekuasaan yang dominan dimiliki salah satu dari dua lembaga. Hal ini menemukan titik sentuhnya, di mana dalam peraturan ini dijelaskan 'bila dianggap perlu Kepala Desa dapat memberikan pendapat serta saran yang diperlukan kepada Karapatan Adat Nagari'. Artinya secara terselubung pemerintah desa sebenarnya diposisikan oleh pemerintah lebih kuat dari pemerintahan adat.

Fakta di lapangan menunjukkan bahwa keputusan pemerintahan adat kehilangan kewibawaannya dan tidak dijalankan oleh masyarakat, dan aparat pemerintahan pun juga tidak mau membantu menegakkan kebijakan yang dibuat oleh pemerintahan adat. Kasus pembangkangan masyarakat Kanagarian Simarasok menolak kebijakan Karapatan Adat Nagari untuk tidak mengambil asset burung walet secara liar adalah salah satu contoh. Ketika pemerintahan adat meminta konfirmasi kepada Kepala Desa mengapa pemerintah tidak mencegah masyarakat mengambil burung walet, para Kepala Desa berkilah dan mendalihkan bahwa pemerintah desa tidak punya hak dan wewenang menjalankan keputusan pemerintahan adat. Tercermin dari jawaban Kepala Desa Tujuh Suku; masalah sarang walet tidak ada sangkut pautnya dengan Kepala Desa, pemerintah desa tidak punya hubungan dengan Karapatan Adat Nagari. Kepala Desa VII Suku menceritakan bahwa

Kami Kepala Desa menolak untuk ikut campur dalam masalah walet, karena itu merupakan asset nagari yang menjadi wilayah Karapatan Adat bukan wilayah Pemerintah Desa. Dan kami; Kepala Desa tidak melihat

hubungan Pemerintahan Desa dengan Karapatan Adat sebab sudah ada kewenangan masing-masing’.

Dari gambaran di atas terlihat bahwa pemerintahan adat tidak dapat berbuat banyak terhadap kehidupan masyarakat lantaran lembaga ini tidak punya kekuatan hukum yang pasti dan juga tidak punya kekuasaan yang real. Hal ini dijelaskan Dt. Mangkuto Basa bahwa;

Sekarang kehidupan masyarakat menjadi rancu dan tumpang tindih sebab terdapatnya dualisme baik masalah kepemimpinan maupun kelembagaan; antara kepemimpinan dan kelembagaan desa dengan kepemimpinan dan kelembagaan Karapatan Adat. Keduanya sulit disatukan dalam kehidupan masyarakat; pelaksanaan pemerintah dengan pelaksanaan adat kurang sejajar. Kepala Desa tersisihkan dalam masalah adat, pun Karapatan Adat juga tersisihkan dalam masalah pemerintah. Dan yang terjadi pemerintah adat di pinggirkan oleh pemerintah. Jalan adat tertegun-tegun, pemerintah kurang berminat mengayomi adat istiadat.

Sejauh apa yang telah diilustrasikan tentang nagari di atas yang diandaikan akan dapat menjaga dan memelihara sekaligus mengembangkan budaya dan adat istiadat anak nagari Minangkabau, menjadi bahan kajian serius karena bukan saja Karapatan Adat Nagari tidak mampu mengemban tugasnya tapi juga pemerintahan adat ini akhirnya menjadi alat dominasi negara. Hal ini dapat dilihat; Karapatan Adat Nagari tidak dapat menghindari dirinya dari intervensi kekuasaan pemerintah. Walaupun pemerintahan adat bukan berada di bawah camat seperti halnya pemerintah desa akan tetapi dengan memposisikan pemerintah seperti Gubernur dan aparat pemerintahan sampai pada tingkat kecamatan sebagai pembina Karapatan Adat Nagari merupakan bukti bahwa pemerintah pun ikut mengintervensi pemerintahan adat. Hal ini juga mengisyaratkan bahwa sebenarnya pemerintah setengah hati memberikan wilayah budaya dan adat istiadat pada masyarakat.

Meskipun pembinaan oleh pemerintah secara umum hanya berupa pengarahan, petunjuk, bantuan dan sumbangan, namun bila

ditelusuri lebih jauh ternyata aspek pembinaan juga dilengkapi oleh pengawasan. Pemerintah Kabupaten diposisikan sebagai pengawas terhadap harta kekayaan nagari yang menjadi hak penuh dari pemerintahan adat. Juga Gubernur sebagai Kepala Daerah diberi hak dan otoritas menentukan tata cara pengelolaan dan penggunaan pendapatan nagari yang dimiliki oleh pemerintahan adat. Dari sini nampak sebenarnya pemerintah sengaja membungkus dominasi dan intervensinya dengan bahasa dan kata-kata ‘pembinaan’ yang senyatanya merupakan ideologi pemerintahan Orde Baru dan di dalamnya sarat dengan muatan pengendalian. Jika memang Karapatan Adat perlu mendapat perhatian dan pembinaaan, bukankah lebih tepat yang melakukan adalah lembaga LKAAM (Lembaga Karapatan Adat Alam Minangkabau).

Konklusi yang dapat diikhtisarkan dari keberadaan nagari sebagai kesatuan masyarakat hukum adat yang terinstitusionalisasi dalam Karapatan Adat Nagari ialah pemerintahan adat hanya merupakan lembaga nominal; ia ada tapi tidak eksis, ia diberi fungsi tapi tidak diberi otoritas mengurus dirinya, ia diberi tugas tapi tidak punya *power* melaksanakan kebijakan-kebijakannya. Dengan demikian menjadi naif bila berharap kepada pemerintahan adat dapat menjaga dan melestarikan budaya dan adat istiadat, juga harapan pada tumbuh dan berkembangnya proses demokratisasi di nagari menjadi suatu yang utopis. Hal yang terlupakan dan tak dipahami ialah esensi pemerintahan adat yang tidak kurangnya memerlukan persyaratan pokok untuk bisa berfungsi secara efektif yaitu ‘*power*’ (kekuatan) dan ‘*authority*’ (wewenang-kekuasaan), sama dengan pemerintahan formal lainnya.

Keampuhan konsep nagari selama ini disebabkan terhimpun semua simpul-simpul kekuatan dan otoritas, dengan mana nagari mempunyai perangkat-perangkat kelembagaan adat dan kelembagaan agama, selain memiliki hak milik berupa tanah ulayat

dan hak adat lainnya. Nagari adalah lambang identitas, selain itu nagari juga memiliki nama dan hak historis dalam kedudukan ketatanegaraan di Minangkabau; dia tidak hanya kesatuan teritorial tapi juga kesatuan konsanguinal adat; dia tidak hanya unit pemerintah formal tapi juga pemerintahan informal; dia tidak hanya memiliki kekuatan dan wewenang-kekuasaan yang dilimpahkan dari atas, tapi juga kekuatan dan wewenang-kekuasaan yang sifatnya otonom dan mandiri. Dan menurut Naim (1990) yang paling penting dari bernagari ialah bahwa nagari merupakan pemerintahan yang langsung diikutisertai dan dirasakan oleh rakyat sebagai milik mereka.

Dari hal ini juga terlihat bahwa upaya pemerintah daerah mengukuhkan nagari sebagai kesatuan masyarakat hukum adat yang diandaikan dapat menjaga keutuhan dan mengembangkan budaya dan adat istiadat masyarakat merupakan sebuah upaya dominasi yang dilapisi hegemoni. Karena pemerintah menyadari bahwa nagari tidak mungkin hilang dalam kesadaran kolektif masyarakat, jika saja nagari hilang begitu saja maka pemerintah merasa kesulitan untuk menggerakkan masyarakat, jalan satu-satunya adalah memfungsikan nagari sebagai pemerintah adat.

D. Menyemai Partisipasi, Menuai Pembangkangan

Konsep pemerintahan desa yang dikembangkan oleh pemerintah dalam UUPD No.5/1979, yang berupaya menyeragamkan sistem pemerintah lokal, merupakan 'pengkhianatan' terhadap realitas yang objektif, dimana Indonesia adalah bangsa yang sangat plural dan majemuk. Kemajemukan oleh pemerintah bukan dilihat sebagai keniscayaan dan kebutuhan objektif, tetapi dipandang sebagai ancaman, 'pemerintahan desa yang sekarang ini, bentuk dan coraknya masih beraneka ragam, yang kadang-kadang merupakan hambatan untuk pembianan dan pengendalian yang intensif'. Sangat jelas terefleksi keputusan dan ketidakmampuan pemerintah

dalam mengelola kemajemukan yang ada sehingga pluralitas bukan dijadikan sebagai kekuatan dan potensi bangsa, malah justru dipahami sebagai kendala dan ancaman dalam pembangunan.

Tidak sesederhana yang dipersepsi pemerintah pengandaian penyeragaman pemerintahan lokal agar partisipasi dapat berjalan. Dengan sistem pemerintahan desa, tak ayal pemerintah telah menjadikan institusi lokal menjadi ujung tombak dan instrumen dominasi dalam memobilisasi kekuatan rakyat untuk menggerakkan 'partisipasi' rakyat demi kepentingan politik Orde Baru. Partisipasi yang disitir oleh pemerintah dalam UUPD No. 5/1979 hanyalah apologi dan menyesatkan sebab partisipasi itu sendiri seperti yang dikatakan oleh Uphoff dan Cohen (dalam Soelaiman, 1998) melibatkan empat kegiatan; membuat keputusan, membuat pelaksanaan, memperoleh hasil dan membuat penilaian terhadap seluruh kegiatan. Kenyataan di lapangan memperlihatkan, setiap program selalu 'top down' dan rakyat sendiri hanya berhak mengkonsumsi semua program yang telah dirancang oleh pemerintah tanpa hak mempertanyakannya.

Dengan demikian bagaimana mungkin tumbuh suatu partisipasi rakyat dalam menggerakkan pembangunan kalau semuanya harus selalu muncul dari atas dan itu pun dilakukan dengan cara mobilisasi. Soelaiman (1998) menuturkan, partisipasi itu sesungguhnya merupakan penjelmaan dari kekuatan (*power*), bila masyarakat tidak memiliki *power* untuk mewujudkan preferensi permintaannya sangatlah sulit rakyat betul-betul terlibat dalam proses pembangunan. Ternyata, dalam prakteknya partisipasi itu sering diwujudkan oleh birokrat pemerintah melalui '*interest group*'; apakah itu lewat bentuk yang formal atau yang lainnya.

Ketidaktepatan sasaran menyemai partisipasi di tengah lahan yang sentralistik dan uniformitas dengan berbagai kontrol; mulai dari kontrol kapital, kontrol politik sampai pada kontrol ideologi, telah menyebabkan partisipasi kehilangan makna dan yang ada hanyalah mobilisasi. Apa yang terlihat kemudian di balik permukaan

ketundukan dan kepatuhan ialah membara dan berjingkraknya semangat pelecehan dan pembangkangan sosial. Keberhasilan dominasi negara terhadap kekuatan rakyat, banyak meninggalkan ongkongan pembusukan yang membahayakan kekuasaan itu sendiri. Memang negara telah mampu membuat rakyat tidak berdaya tetapi tujuan negara itu sendiri sesungguhnya jauh dari yang diharapkan. Beberapa aspek penting sama sekali tidak tersentuh, bahkan jadi bumerang bagi pelaksanaan kekuasaan, seperti masalah sosial budaya yang kurang mendapat perhatian dalam proses pembangunan yang pada prinsipnya merupakan modal besar (*social capital*) mewujudkan kesejahteraan masyarakat secara keseluruhan. Hancurnya tatanan sosio budaya masyarakat menjadi salah satu substansi kemacetan sistem ekonomi dan politik bangsa.

Dampak langsung kebijakan pemerintah pusat maupun pemerintah daerah Sumatera Barat terhadap masyarakat Minangkabau telah menimbulkan; *pertama*, timbulnya dualisme kepemimpinan dan kelembagaan, di mana berbagai konflik; apakah konflik antar lembaga pemerintah desa dengan lembaga adat, maupun konflik antara kepemimpinan formal dengan kepemimpinan informal sesuatu yang tak terelakkan. *Kedua*, lembaga formal tidak mendapat dukungan dari masyarakat baik masyarakat yang ada di kampung maupun masyarakat di perantauan sehingga pemerintahan desa tidak bisa melaksanakan pembangunan secara optimal. *Ketiga*, pemerintahan desa telah banyak dan melupakan urusan masyarakat itu sendiri karena pemerintah desa lebih menempatkan dirinya sebagai aparat birokrasi administrasi negara. *Keempat*, secara ekonomi, pemerintah desa tidak mampu menggerakkan potensi ekonomi masyarakat disebabkan sumber daya alam itu sangat terbatas karena jorong yang dijadikan desa memang tidak memenuhi persyaratan untuk menjadi sebuah unit pemerintahan tersendiri.

Melihat kondisi tidak produktifnya pemerintahan desa sebagai institusi yang menggerakkan pembangunan masyarakat, telah

banyak upaya yang dilakukan oleh pemerintah Sumatera Barat, mulai dari restrukturisasi dalam artian penataan jumlah desa di Sumatera Barat yang berjumlah 3.133 dicituk menjadi 1.753 desa, namun upaya itu juga tidak berjalan efektif. Meskipun terdapat 72 desa dikembalikan kepada nagari dalam arti 93 nagari lama di jadikan desa, sampai pada membuat program Manunggal Sakato yang ditujukan untuk menggerakkan gairah masyarakat dalam proses pembangunan agar tumbuhnya partisipasi. Akan tetapi semua upaya tidak direspon oleh masyarakat karena sekali lagi masalahnya bukan terletak di situ, tapi dari sistem, orientasi dan filosofi sistem pemerintahan itu sendiri yang bertolak belakang dengan karakter, kultur dan semangat budaya masyarakat itu sendiri. Eddy Utama menjelaskan bahwa;

dalam sistem pemerintahan desa yang sangat sentralistik dan kekuasaan tidak terposisi secara baik yang sama sekali tidak dikenal dalam tradisi Minangkabau telah menjadi penghalang berkembangnya partisipasi sosial dan politik. Ini merupakan *gap* bagi masyarakat untuk berkontribusi dalam perkembangan pemerintahan di desa. Ada usaha-usaha pemerintah misalnya mengadakan Manunggal Sakato, tapi ini juga merupakan *frame work* yang dibuat oleh pemerintah sendiri untuk mengembangkan partisipasi, tapi partisipasi itu prinsipnya harus tunduk dari keinginan mereka untuk melakukan pekerjaan secara bersama. Yang terjadi, kekuasaan tunggal Kepala Desa betul-betul tidak memberikan peluang bagi tumbuhnya kepentingan baru.

Gambaran di atas menunjukkan bahwa bagaimana pun berhasilnya sebuah kekuasaan menjalankan strateginya ketika kekuasaan itu dijalankan bertentangan dengan semangat budaya masyarakat, maka negara akan selalu mengalami hambatan. Itulah sebuah konsekuensi logis dari tindakan negara yang tidak berpijak pada kepentingan rakyatnya. Di sisi lain, gambaran di atas juga menjelaskan, jika kekuasaan dijalankan dengan cara dominasi dan rakyat sudah merasa frustrasi menghadapi kekuatan negara, maka rakyat biasanya mempunyai kecenderungan melakukan pelecehan

dan pembangkangan dengan caranya sendiri. Pilihan bagi rakyat lemah membalas perlakuan kekuasaan besar biasanya dengan sikap diam, tidak mau terlibat, bersikap seolah-olah patuh, namun tetap melakukan apa yang mereka mau. Inilah bentuk pembangkangan yang dilakukan oleh rakyat terhadap kekuasaan; mereka menghindari perlawanan dengan cara terbuka dan konfrontatif sebab mereka menyadari risikonya terlalu besar, di samping '*social cost*'-nya juga cukup besar untuk ukuran mereka.

Kecenderungan negara menjinakkan rakyat biasanya melalui pendekatan legalistik berupa undang-undang dan peraturan-peraturan yang disusun secara sistematis. Menurut Josh McNary (2002) undang-undang dan peraturan negara pada umumnya merefleksikan keinginan dan nilai-nilai status quo, dan pada dasarnya seringkali hanya berupa hal-hal yang dianggap baik oleh kekuasaan mayoritas semata. Jika rakyat menyadari bahwa peraturan perundangan tidak adil buat mereka; apakah muncul kepatuhan rakyat pada negara?, jika memang ada, dapatkah dikatakan bahwa kepatuhan mereka terhadap negara adalah kepatuhan yang berdasarkan kepada kesadaran?. Menurut Thoreau kutip McNary (2002) mengkategorisasikan kepada tiga tipikal, *pertama*, orang yang mengabdikan kepada negara dengan fisik. Mereka menjalankan kekuasaan dengan tanpa pikir dan mereka bersedia untuk menjadi budak dari negara. Tipikal ini terdiri dari militer dan polisi. *Kedua*, orang-orang yang mengabdikan kepada negara dengan pikiran; mereka adalah para politisi dan para pejabat. *Ketiga*, orang-orang yang mengabdikan kepada negara dengan kesadaran melalui bentuk perlawanan karena itu pulalah mereka kerap dipandang sebagai musuh oleh negara.

Memberi jawaban mengapa orang harus tunduk atau membangkang terhadap kekuasaan, secara teoritis dapat dilihat dengan dua penghampiran. *Pertama*, karena adanya landasan otoritas moral yang mengharuskan orang untuk patuh atau

melakukan perlawanan terhadap kekuasaan. Asumsi yang mendasari pikiran ini ialah bahwa hubungan-hubungan sosial dan stabilitas sosial didasarkan pada otoritas moral. *Kedua*, adanya keharusan struktural yang mendorong tindakan-tindakan dan perilaku individual. Pertanyaan apakah mungkin rakyat melakukan suatu pembangkangan terhadap negara, sementara posisi mereka berada dalam cengkraman kekuasaan yang begitu kuat dan ketat berlapis mulai dari skala nasional sampai lokal?. Kemungkinan untuk tidak mematuhi kehendak negara bisa saja terjadi karena berangkat dari suatu asumsi bahwa rakyat bukanlah suatu yang statik yang tak dapat mengkonstruksi dunianya. Mereka adalah individu-individu yang diproduksi oleh suatu tatanan, dan sekaligus mereka adalah subyek yang juga melakukan respon dan memberi makna terhadap dunianya. Ritzer (1988) melansir, dalam kenyataan, realitas sosial akan tergambar dalam berbagai varian fenomena sosial yang amat luas. Interaksi individu dengan dunia sekitar akan melahirkan perubahan terus menerus. Hal ini di andaikan bahwa individu adalah subyek yang sadar dalam mengkonstruksi dan mendefensikan dunianya. Pandangan ini didasarkan pada dua hal, *pertama*, atas dasar realitas subyektif yang bersifat internal, berupa pengalaman yang berada dibalik kesadaran dan jiwa terdalam seseorang. *Kedua*, atas dasar internalisasi terhadap realitas obyektif yang dihadapi. Keduanya mempengaruhi individu menafsirkan dunia sekitar yang eksternal, yang menggambarkan tingkat dan bentuk struktur tertentu.

Sejalan dengan itu, Mitroff (dalam Maliki, 1999) dengan menggunakan istilah Jung di dalam diri manusia memiliki *motive* yang tersembunyi '*archetype*', sebuah simbol manusia universal sekaligus mendasar yang menjadi titik tolak manusia menghadapi dunia dan segala apa yang dapat dipahaminya. Apa yang ada dalam pikiran dan tindakannya adalah eksternalisasi atau proyeksi dari '*archetype*' yang pada dasarnya adalah esensi dari suatu *prototype*

pengalaman tertentu yang ada pada dasar jiwa mereka. Ia berkaitan dengan otoritas sekaligus peluangnya menghadapi ketidakpastian dunia sekitar, dan juga dunia sekitar memiliki makna signifikan bagi pembentukan tertib maupun karakteristik simbol ‘*archetype*’. Dapat dipahami bahwa makna yang dikonstruksi oleh setiap individu pada dasarnya merupakan residu dari tindakan ‘*archetype*’ yang dimilikinya. Oleh karena itu, betapa pun inferiornya dan lemahnya seseorang manusia menghadapi realitas yang dihadapi, ia akan tetap diandaikan memiliki realitas subyektif. ‘*Archetype*’ yang ada dalam diri seseorang kemudian mendasari ‘*reflectif-monitoring*’ yang dilakukannya terhadap struktur realitas, termasuk di dalamnya struktur kekuasaan hegemonik dan dominatif. Dengan demikian, dunia kehidupan sehari-hari tidak saja diterima begitu saja oleh masyarakat sebagai kenyataan, perilaku itu mempunyai makna subyektif dalam diri mereka. Ia merupakan satu dunia yang berasal dari pikiran-pikiran dan tindakan-tindakan mereka, dan dipelihara sebagai yang nyata oleh pikiran dan tindakan itu (Berger, 1990).

Dari pemikiran di atas dapat dipahami, betapa pun masyarakat adalah seorang subyek yang bertindak atas dorongan jiwa yang paling dasar, dan atas itu pulalah subyek mencoba memberikan makna dan mendefinisikan dunia sekitarnya. Walaupun secara kasat mata, seorang individu kelihatannya menerima begitu saja tekanan struktural di permukaan, tetapi dalam alam yang tidak kelihatan dia melakukan penolakan atau pembangkangan terhadap tekanan struktural tersebut. Kondisi ini dapat dilihat dari bagaimana orang Minangkabau menyikapi sesuatu yang sesungguhnya tidak mereka ingini, tetapi karena didesak oleh kekuatan struktural yang tidak bisa ditolak, maka mereka bersikap ‘*iyokan nan di urang, lalukan nan di awak*’. Artinya bersikaplah seolah-olah setuju, tapi yang akan dilaksanakan apa keinginan kita. Pada latar permukaan atau persona mereka kelihatan patuh dan tidak melakukan perlawanan tapi pada kedalaman dirinya atau ‘*shadow*’ yang disembunyikan sebenarnya

menyimpan perlawanan. Hal ini sama dengan metaforsis Scott ketika menjelaskan pembangkangan diam-diam oleh rakyat lemah terhadap penguasa; meski pun rakyat lemah menundukkan kepalanya saat para penguasa lewat, mereka pada waktu yang bersamaan secara hati-hati melepaskan kentutnya.

Sebenarnya pembangkangan tidak mesti didasarkan pada kesadaran moral yang didorong oleh sebuah ideologi, sebab suatu ideologi sangat terkait dengan hubungan atau keanggotaan seseorang dalam kategori sosial, gender, ras dan kelas tertentu. Suatu ideologi tidak menciptakan kemashlahatan secara umum, melainkan untuk kelompok tertentu. Yang mendorong seseorang melakukan pembangkangan sangat didasari oleh keyakinan dan kedudukan sosialnya (Rocha, 2002). Bisa saja seorang ulama atau niniak mamak di Minangkabau merasakan ketidak-adilan lantaran hak-haknya dipasung berdasarkan pada moralitas agama atau adat. Pembangkangan dapat saja mereka lakukan mungkin secara langsung atau secara diam-diam sangat bergantung sejauhmana mereka melihat resiko yang akan mereka terima. Sebuah metaforsis James C. Scott, (2000) menjelaskan bentuk perlawanan rakyat biasa;

Pembangkangan rakyat tanpa sikap konfrontatif, laksana jutaan binatang kecil di laut menciptakan batu karang. Demikian pula ribuan aksi perlawanan individu menciptakan tembok karang politik. Jarang sekali terjadi konfrontasi-dramatis, sebuah momen yang secara khas dapat dijadikan berita. Manakala kapal negara kandas di batu karang seperti itu, perhatian hanya secara khas di arahkan pada kapal yang kandas, bukan pada kumpulan dari tindakan-tindakan kecil batu karang yang menyebabkan kejadian tersebut. Jarang sekali orang yang melakukan tindakan-tindakan kecil itu berusaha menarik perhatian orang. Sebab keamanan mereka justru terletak pada anonimitas mereka.

Mentaswirkan bentuk pembangkangan yang dilakukan oleh masyarakat Minangkabau terhadap kekuasaan negara akan terlihat jelas bagaimana misalnya masyarakat Kanagarian Lasi mengapresiasi kejengkelan mereka terhadap kekuasaan. Secara

politik, terlihat keengganan masyarakat untuk terlibat aktif dalam proses beberapa kali pemilihan Kepala Desa; pemilihan Kepala Desa pertama sejak berlakunya pemerintahan desa, tidak sampai dari 60% porsen masyarakat ikut memberikan suaranya. Ini menunjukkan penurunan yang sangat dramatis terhadap proses politik dari masa sebelumnya yang mencapai 95% keterlibatan penduduk terhadap pemilihan pimpinan mereka. Pada pemilihan Kepala Desa yang kedua semakin menurun drastis, dari 60% menjadi 47% dan terakhir kalinya mulai mengalami kenaikan dari 47% naik menjadi 55%.

Menarik lagi kasus yang terjadi di Desa Lasi Tuo, setelah habisnya jabatan Kepala Desa terhitung SK Bupati November 2000. Seharusnya desa telah melakukan proses politik pemilihan Kepala Desa yang baru, bahkan Bupati sudah mengeluarkan SK pemberhentian Kepala Desa lama, akan tetapi sejak itu proses pemilihan Kepala Desa yang baru tidak pernah dilaksanakan. Panitia Pemilihan Kepala Desa yang dibentuk oleh pemerintahan desa tidak berjalan sama sekali, dan masyarakat sendiri pun tidak mau mempersoalkannya. Ketika masyarakat diminta konfirmasinya terhadap pergantian Kepala Desa, mereka seringkali mengungkapkan;

Untuk apa repot-repot memikirkan sesuatu yang tidak ada artinya bagi kehidupan masyarakat; silahkan saja mau ada Kepala Desa atau tidak apa untungnya buat masyarakat; bukankah urusan sama desa hanya menyangkut dengan KTP'.

Ketika dilacak mengapa masyarakat terkesan membiarkan kondisi kepemimpinan desa tidak jelas arahnya. Hampir setiap mereka yang ditanyai menjawab seperti itu. Bahkan untuk mencari pengganti Hamdani Sutan Sipado yang sudah dua periode menjabat sebagai Kepala Desa Panitia menemukan kesulitan karena masyarakat tidak antusias menanggapi. Mereka melihat menjadi Kepala Desa adalah beban yang dapat merugikan mereka. Panitia Pemilihan Kepala Desa pun risau kerana tidak ada masyarakat yang berminat

menjadi Kepala Desa. Sehingga Panitia terpaksa memperpanjang sampai dua kali pelaksanaan penjurangan

Kondisi ini berjalan mulai tahun 2000 sampai sampai struktur pemerintahan desa berubah menjadi pemerintahan nagari pada bulai Mei tahun 2002. Hampir dua tahun masyarakat Desa Lasi Tuo tidak mempunyai Kepala Desa, artinya selama masa itu pulalah secara formal kekuasaan sebuah pemerintah mengalami kefakuman. Dari kasus di atas sebenarnya bukan masyarakat tidak menyadari hak-hak politik yang mereka miliki, justru berangkat dari kesadaran politik itu sendirilah mereka mengapresiasi hak-hak politiknya melalui ketidak-patuhan dan menolak untuk memberikan partisipasinya.

Perwujudan kesadaran politik rakyat yang menarik partisipasinya bukan merupakan suatu yang '*given*' yang telah ada dengan begitu saja, sama sekali tidak. Soalnya keterlibatan mereka dalam proses politik dirasakan bukan sesuatu partisipasi politik yang dapat memberikan kontribusi signifikan terhadap kehidupan mereka. Mereka menyadari semua kegiatan politik seperti rotasi kekuasaan Kepala Desa bukan mereka maknai sebagai perwujudan partisipasi dan proses demokratisasi, tapi pembacaan mereka terhadap proses pergantian pimpinan lebih dipahami sebagai ritual kekuasaan yang tanpa makna. Rotasi kekuasaan hanyalah kegiatan serimonial yang telah kehilangan nilai dan maknanya. Kesan pelibatan partisipasi politik rakyat yang ditampilkan oleh penyelenggara kekuasaan amat dicurigai oleh rakyat sebagai suatu manipulasi. Pertanyaan yang sering dimunculkan oleh masyarakat dalam setiap pergantian Kepala Desa ialah 'apa pentingnya pergantian kepemimpinan itu terhadap kehidupan masyarakat, bukankah ada atau tidaknya pergantian Kepala Desa kehidupan akan tetap seperti itu juga'.

Nyatalah bahwa rotasi kekuasaan tidak akan memberi arti banyak terhadap proses kehidupan real masyarakat itu sendiri karena siapa pun yang menjadi Kepala Desa, desa itu akan tetap seperti itu

sebab memang telah diprogram dari atas. Rakyat mengerti sangat bahwa rotasi kekuasaan ‘mengesankan terjadi proses demokrasi’ tidak lebih hanya sekedar menjalankan ketentuan perundang-undangan.

Gejala lain yang muncul ialah selama masa pemerintahan desa, Kepala Desa boleh dikatakan jarang membuka kantornya di hari kerja. Kepala Desa masuk kantor pada siang hari atau sore, dan itu pun hanya Kepala Desa dan Sekretaris Desa. Aparat pembantu Kepala Desa seperti para Kaur selain tidak tahu siapa orangnya, mereka tidak pernah masuk kantor. Kadang-kadang masyarakat lebih suka mendatangi rumah Kepala Desa pada malam hari untuk masalah-masalah yang memerlukan Kepala Desa. Alasan kenapa Kepala Desa jarang masuk kantor dan mengubah jam kerjanya di samping faktor ekonomi ---di mana Kepala Desa juga harus mencukupi kebutuhan hidup keluarganya---, ialah karena kantor Kepala Desa jarang dikunjungi oleh masyarakat. Komentar Kepala Desa Lasi Tuo menarik untuk disimak;

Mengapa kita susah-susah masuk kantor yang akan dikerjakan pun tidak ada. Coba anda bayangkan, kalau saya harus ke kantor setiap hari dan itu jadwalnya harus pagi sampai siang. Bagaimana dengan kelangsungan kehidupan keluarga saya; keluarga saya butuh biaya sementara saya menerima gaji untuk beli rokok satu minggu saja tidak cukup. Lagi pula yang akan saya kerjakan di kantor tidak ada; tingkat kebutuhan masyarakat pada Kepala Desa selama ini hanya mengurus KTP, Surat Nikah sekali-kali membayar pajak.

Ironi bukan? Bentuk lain dari ketidakpatuhan masyarakat terhadap kekuasaan negara juga terlihat dalam bentuk pembayaran PPB. Belum ada catatan, baik di Kanagarian Simarasok maupun Kanagarian Lasi hasil PBB mencapai hitungan 70%. Dari hasil penelitian di masing-masing desa yang berada dalam dua wilayah nagari tersebut rata-rata masyarakat di desa membayar PBB hanya mencapai 60 persen setiap tahunnya. Itupun dilakukan oleh aparat pemerintah desa dengan cara pemaksaan; seperti jika

warga masyarakat mengurus kartu penduduk atau mengurus surat nikah dan lain sebagainya, aparat pemerintah desa tidak begitu saja melayani kepentingan masyarakat, hal pertama yang dilihat dan ditanyakan ialah masalah pembayaran PBB. Beberapa orang penduduk di wawancarai sering mengatakan;

Kami tahu bahwa PBB itu adalah tanggungjawab kami. Akan tetapi imbalan apa yang kami peroleh dari membayar PBB. Pemerintah kerjanya hanya mau meminta haknya kepada masyarakat, sementara kepentingan dan kebutuhan masyarakat tidak pernah dipenuhi, bahkan banyak mempersulit urusan masyarakat.

Dari keterangan beberapa penduduk menjelaskan bahwa salah satu mengapa masyarakat enggan membayar PBB adalah karena masyarakat khawatir terhadap pemerintah yang setiap tahun PBB semakin bertambah. Lagi pula ada kesalahan teknis pemerintah memungut pajak, di mana pemerintah tidak menghiraukan keberadaan pemimpin kaum. Dulu sebelum sistem pemerintahan desa diterapkan di Sumatera Barat, penentuan pajak dihitung melalui kaum dan penarikan kewajiban pajak melalui mamak kepada kaum. Di waktu berdesa penentuan pajak dihitung berdasar jumlah kepala keluarga, dan pemungutannya juga melalui kepala keluarga. Dalam tradisi masyarakat Minangkabau istilah kepala keluarga tidak dikenal, yang ada hanya kepala kaum. Di sini terlihat ada keinginan menggeser kedudukan mamak dalam kaumnya.

Kecurigaan masyarakat itu seringkali diapresiasi dengan cara tidak mau berterus terang bila ada kegiatan sensus penduduk. Masyarakat cenderung menutup-nutupi berapa jumlah harta kekayaan baik yang berupa sawah, ladang, kebun dan lain sebagainya. Itulah salah satu kendala mengapa sulit mengidentifikasi berapa luas dan jumlah harta kekayaan di Kanagari Lasi dan Kanagari Simarasok. Data-data jumlah asset yang dimiliki masyarakat sulit ditemukan secara pasti, kalau *tob* ada itu hanya kemungkinan data yang tidak konkrit.

Bila dibandingkan partisipasi masyarakat di waktu berdesa dengan bernagari, tingkat partisipasi masyarakat jauh lebih tinggi dari pada berdesa. Kepala Desa VII Suku misalnya menjelaskan bahwa; ‘Tingkat partisipasi masyarakat lebih kuat sewaktu bernagari dari pada berdesa; Dulu bila Wali Nagari memerintahkan masyarakat untuk gotong royong, mereka mematuhihinya sampai yang dikerjakannya selesai. Peraturan-peraturan yang dibuat oleh nagari, masyarakat sangat mematuhihinya dan melaksanakannya penuh tanggungjawab. Sekarang semangat mereka untuk bergotong royong sangat rendah. Peraturan desa yang dibuat jarang dipatuhi dan dilaksanakan. Misalnya dalam membayar pajak; di desa VII Suku masyarakat yang membayar paling tinggi 65%. Masyarakat memandang desa hanyalah sebagai pelaksana fungsi administratif, seperti mengurus KTP, Surat Nikah dll. Setelah urusan mereka selesai, mereka tidak acuh lagi kepada desa. Sehingga pajak yang seharusnya mereka bayar tidak dibayar. Walaupun pemerintah telah menurunkan tim dari kecamatan dan kabupaten mereka menjawabnya ‘uang kami tidak ada untuk membayar pajak’

Dengan demikian, partisipasi yang disitir oleh UUPD sebenarnya upaya pengelabuan terhadap rakyat; tak ada partisipasi dalam struktur kekuasaan sentralistik, yang ada hanyalah mobilisasi. Upaya Pemerintah Propinsi membangkitkan partisipasi melalui program ‘Manunggal Sakato’ tetap saja tidak mampu menumbuhkan semangat, etos dan partisipasi masyarakat, malah partisipasi yang disemai oleh pemerintah pada masyarakat nagari, pemerintah desa justru menuai ketidakpatuhan dan pembangkangan. Karena sekali lagi, dengan berdesa mereka tidak menjadi subyek yang ikut menentukan, mereka terpinggirkan dalam proses pengambilan kebijakan dan mereka tidak mempunyai rasa memiliki desa. Dengan berdesa mereka menjadi hitungan angka-angka, dan tidak pribadi-pribadi, begitu juga partisipasi hanyalah sederatan angka-angka dan kata-kata, tapi bukan tindakan real. Orang Minangkabau

sadar betul apa itu partisipasi; mereka sering mengungkapkan; *'kahilia sarangkuah dayuang, ka mudiak satengga galah, barek samo dipikua, ringan samo dijenjeng'* (ke hilir serangkuh dayung, ke mudik seangkat galah, berat sama dipikul, ringan sama dijinjing), namun kebersamaan dan partisipasi tidak akan pernah terwujud ketika orang melanggar pantangannya yaitu; *'pantangan buruang di buang sayok, pantang ikan di buang sisiak, pantangan manusia ditinggalkan'* (pantangan burung dibuang sayap, pantangan ikan dibuang sisik, pantangan manusia ditinggalkan). Artinya dalam kehidupan semua orang tidak ada yang boleh ditinggalkan; semuanya ikut terlibat dan akan menjalankan fungsinya masing-masing *'saratuah dalam dandang, kakok jabatan masiang-masiang'* (seratus di dalam dandang pegang jabatan masing-masing). Dan ternyata pantangan itu yang sebenarnya dilakukan oleh pemerintah; akhirnya partisipasi yang disemai oleh pemerintah, justru pembangkangan yang kemudian dituai oleh pemerintah sendiri'.

Menutup diskusi pada bab ini, kembali diikhtisarkan beberapa kesimpulan, *pertama*, kebijakan pemerintah menyeragamkan sistem pemerintahan desa melalui UU No.5/1979 sebagai upaya mobilisasi kekuatan rakyat untuk mengukuhkan dominasi negara. Implikasinya bagi masyarakat Minangkabau tidak saja berubahnya sistem pemerintahan lokal dari nagari ke desa, lebih dari itu merubah orientasi dan nilai-nilai filosofi kehidupan yang memberi akses terhadap kehidupan sosial budaya, ekonomi dan politik masyarakat nagari. *Kedua*, kebijakan pemerintah daerah menjadikan jorong sebagai desa, telah memperburuk keadaan; terjadinya kerancuan dan konflik di sana sini; kerancuan struktural dan institusional, konflik kelembagaan/ kepemimpinan informal (desa/Kepala Desa) dengan kelembagaan/ kepemimpinan informal (nagari/Karapatan Adat). *Ketiga*, menurun drastis partisipasi masyarakat di hampir seluruh aspek kehidupan.

Secara keseluruhan dapat dikatakan bahwa masyarakat nagari tidak berdaya dalam cengkraman kekuasaan dominasi negara baik oleh pemerintah pusat maupun oleh pemerintah daerah. Pemerintah pusat melakukan praktek dominasi struktural terhadap rakyat melalui peraturan perundang-undangan yakni UU No.1979, sementara pemerintah daerah, bagian *state* pun ikut melakukan praktek dominasi dengan menjadikan jorong sebagai desa. Dan dalam memperoleh legitimasi rakyat, pemerintah daerah melakukan praktek hegemoni dengan menjadikan nagari sebagai pemerintahan adat untuk tujuan memproteksi pembangkangan sosial yang diperkirakan muncul dari kekuatan sosial masyarakat.✿

Bagian Lima

KEMBALI KE NAGARI; WAJAH BARU HEGEMONI NEGARA

*...dan sekalipun tendensi ke arah demokratisasi
merupakan sesuatu yang objektif dan alamiah,
namun sama sekali tidak berarti pasti berlangsung terus secara konsisten
menurut garis logikanya sendiri.
Tendensi dan potensi itu dapat dicegat, ditanggukhan, bahkan dibatalkan
oleh suatu kecenderungan otokratis kalangan tertentu
para pemegang kekuasaan.*

--Nurcholish Madjid (1999)--

Tumbangnya kekuasaan rezim Orde Baru akibat dari akumulasi berbagai persoalan dalam kehidupan bangsa, memberi arti tersendiri terhadap perubahan konstelasi dan paradigma kehidupan masa depan anak bangsa ini. Satu di antara perubahan mendasar di era ini adalah kebijakan politik otonomi daerah. Diundangkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah dapat diberi makna sebagai sebuah koreksi terhadap sistem pemerintahan yang dijalankan oleh Orde Baru. Sistem politik sentralistik-uniformistik dan hierarkhi-birokratik Orde Baru yang bersandar pada filosofi ketundukan, kepatuhan dan feodalistik dinilai telah banyak merusak dan menjungkir-balikkan tatanan sosial, budaya, ekonomi dan politik masyarakat, sehingga membuat rakyat tidak berdaya dan proses demokrasi pun mengalami pembusukkan. Secara umum

dapat dikatakan bahwa struktur sentralistik dan uniformitas sistem pemerintahan Orde Baru telah melumpuhkan demokrasi itu sendiri. Talizuduhu (dalam Wijaya, 2000) mengupas ciri sistem pemerintahan Orde Baru yang menyebabkan demokrasi tidak berjalan; *pertama*, tidak ada opsi bagi rakyat; semua kebijakan negara hanya bersifat paket dan rakyat mau tidak mau harus memilih paket yang telah disediakan oleh pemerintah. *Kedua*, rakyat tidak punya kebebasan menentukan pilihan. *Ketiga*, rendahnya kontrol sosial, padahal demokrasi sesungguhnya mensyaratkan adanya hak rakyat mengontrol kekuasaan. *Keempat*, tidak adanya penepatan janji oleh pemerintah. *Kelima*, rendahnya tanggungjawab pemerintah dan *keenam*, rendahnya kepercayaan rakyat pada pemimpin. Menurut Talizuduhu jika ingin menumbuhkan demokrasi di jenjang ‘akar rumput’ keenam prinsip tersebut harus dikembangkan dalam kehidupan keseharian semua segmen masyarakat.

Perubahan konfigurasi politik dari UU No.5/1979 ke UU No.22/1999 merupakan babak baru penataan relasi kekuasaan antara; penguasa dengan rakyat, pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dan penataan kekuasaan eksekutif dengan legislatif. Meski masih samar, agaknya perubahan paradigma ini memberi peluang kembalinya otoritas daerah (masyarakat lokal dan pranata sosial) mengkonstitusikan urusan rumah tangganya berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat. Jika ini benar, dan penyelenggara kekuasaan konsisten, maka pemberian atau penyerahan otoritas dan *power* kepada rakyat dapat dijadikan langkah awal pemberdayaan massa-rakyat, dan melalui institusi-institusi lokal dapat diharapkan lahir dan berkembangnya proses demokrasi di lapisan ‘akar rumput’. Bagaimana memahami perubahan yang diusung oleh UU No.22/1999; adakah perubahan paradigma tersebut dapat berarti memperkuat massa-rakyat atau justru memperkokoh kekuasaan negara?. Sebab menurut Timur Mahardika (2001) setiap terjadi perubahan akan tetap selalu menyiratkan dua sisi yang bertolak

belakang, *pertama*, perubahan dapat menjadi sebuah peluang, dan *kedua*, perubahan juga dapat menjadi ancaman.

Dalam *'frame'* perubahan sistem sentralistik-otoriter pemerintahan Orde Baru (UUDP No.5/1979) kepada sistem pemerintahan desentralistik-demokratis Orde Reformasi (UU No. 22/ 1999) adakah akan bermakna peluang terjadinya proses penguatan kekuasaan rakyat dan mengembangkan aspirasi lokal, atau malah sebagai ancaman, yaitu lebih memperkuat kekuasaan negara itu sendiri. Lalu bagaimana pemerintah daerah dan masyarakat lokal merespon kebijakan perubahan sistem pemerintahan yang dibawa oleh UU No.22/1999, khususnya di Sumatera Barat. Pertanyaan tersebut akan dicoba menjawab dengan fokus; *pertama*, melihat skema yang dikembangkan oleh UU No.22/1999 itu sendiri, dan dari skema tersebut akan terlihat sisi-sisi mana yang berubah dan sisi mana yang tetap dipertahankan, serta dari perubahan itu di wilayah mana terdapatnya suatu peluang mengembangkan kehidupan masyarakat. *Kedua*, melihat kebijakan pemerintah daerah menyikapi perubahan dengan mengembalikan nagari sebagai unit pemerintahan lokal. *Ketiga*, melihat skema yang bagaimana dikembangkan oleh pemerintah kabupaten, khususnya Pemerintah Kabupaten Agam.

A. Membaca Perubahan Paradigma Pemerintahan Lokal

Dalam penjelasan UU No.22/1999 ditemukan beberapa prinsip pengembangan pemerintahan lokal;

1. Pemerintah terendah yang ada di kabupaten yaitu daerah berotonomi adalah desa atau nama lain yang merupakan kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak asal usul yang bersifat istimewa sebagaimana yang dimaksud oleh penjelasan Pasal 18 UUD 1945. Tolak ukur pengaturan Pemerintah Desa adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi, dan pemberdayaan rakyat.

2. Penyelenggaraan Pemerintah Desa merupakan subsistem dari penyelenggaraan pemerintah, sehingga desa memiliki kewenangan mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat. Kepala Desa bertanggungjawab kepada Badan Perwakilan Desa dan menyampaikan laporan pelaksanaan tugas pemerintahan kepada Bupati.
3. Desa dapat melakukan perbuatan hukum, baik hukum publik maupun hukum perdata, memiliki kekayaan, harta benda dan pembangunan serta dapat dituntut dan menuntut di pengadilan. Untuk itu Kepala Desa dengan persetujuan Badan Perwakilan Desa mempunyai wewenang melakukan perbuatan hukum dan pengadaan perjanjian yang saling menguntungkan.
4. Sebagai perwujudan demokrasi, di desa dibentuk Badan Perwakilan Desa atau sebutan lain yang sesuai dengan budaya yang berkembang di desa yang bersangkutan, yang berfungsi sebagai lembaga legislasi dan pengawasan dalam hal pelaksanaan Peraturan Desa, Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa dan Keputusan Desa.
5. Di desa dibentuk lembaga kemasyarakatan desa lainnya sesuai dengan kebutuhan desa. Lembaga dimaksud merupakan mitra Pemerintahan Desa dalam rangka pemberdayaan masyarakat desa.
6. Desa memiliki sumber pembiayaan berupa pendapatan desa yang sah, sumbangan pihak ketiga dan pinjaman desa.
7. Berdasarkan hak asal usul desa yang bersangkutan, Kepala Desa mempunyai wewenang mendamaikan perkara/sengketa dari para warga.

Merujuk pada prinsip-prinsip penyelenggaraan pemerintahan lokal di atas, hal yang dapat ditangkap; *pertama*, sebagai kesatuan masyarakat hukum adat yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak asal usul yang bersifat istimewa, maka desa memiliki *power*

dan otoritas internal. Pemikiran ini jika konsisten dan konsekuen dipahami, maka dengan sendirinya diakui bahwa desa mempunyai kekuasaan penuh dan memiliki hak atur terhadap segala urusannya sendiri tanpa penetrasi dan intervensi dari kekuasaan supra di atasnya, termasuk membentuk pemerintahan dan menentukan skema penyelenggaraan kekuasaan berdasarkan susunan asli kultural. Kalau memang demikian halnya bagaimana kaitan antara desa dengan supra desa?. Bila jawaban terhadap persoalan di atas diberikan secara teoritis bahwa otonomi desa bukanlah otonomi dalam artian absolut, melainkan otonomi yang harus memperhatikan dan menyesuaikan bahwa desa adalah bagian dari sistem pemerintah nasional, maka soal berikutnya ialah bagaimana menarik batas di antara dua titik ekstrim; otonomi absolut dan desa sebagai alas kaki kekuasaan pusat?.

Kedua, pijakan pengaturan sistem pemerintahan desa mesti merujuk kepada prinsip keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi dan pemberdayaan rakyat. Hal ini belum menjawab problem di atas, yaitu bagaimana menempatkan kebutuhan melakukan koordinasi dan pembangunan yang lebih menyeluruh. Walaupun pada bagian selanjutnya masalah ini mulai terjawab; bahwa pemerintah desa merupakan subsistem dari sistem penyelenggaraan pemerintah. Artinya, desa tidak bisa berdiri sendiri dan harus senantiasa melihat dinamika di atasnya. Benar bahwa di desa diakui memiliki 'keistimewaan' namun bagaimana mengkoordinasikan keanekaragaman tersebut dalam pemerintahan nasional?. Masalah ini tentu tidak mudah dijawab; adanya badan-badan pemerintah seperti Pemerintah Desa dan Badan Perwakilan Desa merupakan cermin bahwa selain pengakuan desa sebagai kesatuan masyarakat hukum adat, juga tersirat ada kebutuhan untuk menjadikan desa sebagai kesatuan administrasi pemerintahan. Dua segi ini tidak bisa bertemu; masalah mendasar akan segera terbit yakni; apakah yang akan dikembangkan demokrasi berbasis individualisme sebagaimana sistem parlementer yang hendak dikembangkan melalui kinerja BPD

ataukah demokrasi yang berbasis pada akar budaya yang telah ada dan tumbuh di masing-masing daerah?.

Catatan penting yang perlu diberikan pada perubahan paradigma struktur pemerintahan dalam UU No.22/1999 adalah; *pertama*, terdapatnya pemisahan yang tegas dan jelas antara kekuasaan eksekutif dengan kekuasaan legislatif. Bila pada masa lalu pemisahan dua kekuasaan ini sangat samar, dan kekuasaan legislatif hanya menjadi bagian dari kekuasaan eksekutif yang cenderung dijadikan alat legitimasi-formal kekuasaan eksekutif, dalam peraturan ini kekuasaan legislatif telah menemukan wujud aslinya sebagai lembaga kontrol. Tentunya pemisahan kekuasaan ini membawa implikasi luas; tidak hanya kekuasaan dibagi, dibatasi, lebih dari itu eksekutif tidak lagi menjadi sumbu dan pusat dari kekuasaan, malainkan hanya sebagai pelaksana kebijakan yang mau tidak mau, suka atau tidak, harus siap dan rela dikontrol oleh legislatif. Secara beruntun perubahan ini berakibat bahwa masyarakat pun menemui dan memiliki saluran formal menyalurkan aspirasinya. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa struktur pemerintahan berubah dari kekuasaan sentralistik-uniformistik dan hierarkhi-birokratis, ke sistem pemerintahan desentralistik, demokratis-partisipatif.

Kedua, pada masa lalu sistem kekuasaan sangat hierarkhis-instruktif; desa adalah bagian penting dari kecamatan dan kontrol kekuasaan sangat dominan dan kuat. Memposisikan pemerintahan desa di bawah kekuasaan camat membuat struktur kekuasaan menjadi hierarkhis dan sekaligus membuka peluang besar bagi kekuasaan negara untuk melakukan mobilisasi dan intervensi terhadap masyarakat. Dalam aturan ini pergeseran pun terjadi; kecamatan bukan lagi membawahi pemerintahan desa, dan desa lebih berhubungan dengan kabupaten itu pun merupakan hubungan yang bersifat formalistik. Artinya pertanggungjawaban pemerintah desa bukan lagi kepada kekuasaan negara melainkan

kepada Parlemen Desa, hanya saja pemerintahan desa memberikan laporan kepada Bupati yang bersifat administratif. Dengan demikian, struktur pemerintahan desa berada dalam dinamika kontrol langsung masyarakat bukan dari pihak kekuasaan negara. Di samping itu, pengambilan keputusan pun lebih merupakan hasil dari dinamika internal masyarakat bukan instruksi kekuasaan negara. Jadi, perubahan paradigma hierarkhis-instruktif menuju paradigma demokratis-persuasif.

Gagasan tentang pemerintahan desa ini dapat diikhtisarkan bahwa desa berada dalam posisi dilematis antara kepentingan lokal dan kekuasaan. Selain desa membutuhkan otonomi untuk merealisasikan keaslian dan aspirasi lokal, desa sebagai subsistem dari sistem pemerintahan juga menuntut harus mempertimbangkan dan memperhatikan kehendak 'kekuasaan pusat'. Dalam skematisasi dan posisi seperti ini pertanyaan yang urgen adalah sampai di mana kekuasaan desa dan apa yang dapat dilakukan oleh pemerintahan desa?.

Dalam pasal 99 UU No.22/1999 ditemukan jawaban bahwa Kepada Desa diberi kewenangan; *pertama*, kewenangan yang sudah ada berdasarkan hak asal usul desa. *Kedua*, kewenangan yang oleh peraturan perundangan-undangan yang berlaku belum dilaksanakan oleh Daerah dan Pemerintah. *Ketiga*, Tugas pembantuan dari Pemerintah, Pemerintah Propinsi dan atau Pemerintah Kabupaten yang disertai oleh pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia. Pada pasal 110 UU No.22/1999 ditegaskan tugas dan kewajiban Kepala Desa; (a) memimpin penyelenggaraan pemerintah desa, (b) membina kehidupan masyarakat desa, (c) membina perekonomian desa, (d) memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat desa, (e) mendamaikan perselisihan masyarakat desa, (f) mewakili desanya di dalam dan di luar pengadilan dan dapat menunjuk kuasa hukumnya.

Rumusan di atas dapat dipahami bahwa pemerintahan desa tidak saja mempunyai otoritas yang besar dan bersifat mutlak tapi juga memiliki kekuatan negosiasi dengan pihak eksternal. Hal ini tercermin dalam pasal 110 bahwa pemerintah kabupaten dan atau pihak ketiga yang merencanakan pembangunan bagian wilayah desa menjadi wilayah pemukiman, industri, dan jasa, wajib mengikutsertakan Pemerintah Desa dan Badan Perwakilan Desa dalam perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan.

'*Bargaining position*' pemerintahan desa diperkuat dalam penjelasan pasal 110 bahwa pemerintah desa yang tidak diikuti-sertakan dalam kegiatan dimaksud berhak menolak pembangunan tersebut. Jelas, otoritas dan *power* pemerintah desa sangatlah besar. Pertanyaan berikut ialah adakah dengan besarnya kekuasaan pemerintahan desa dengan sendirinya juga akan mencerminkan aspirasi masyarakat; apakah masyarakat dimungkinkan mengembangkan suatu skema kontrol?. Secara agak samar bisa dilihat bahwa aspirasi lokal akan dapat diakomodir oleh pemerintah desa, dan masyarakat mempunyai peluang mengembangkan skema kontrol. Secara implisit peluang itu digambarkan dalam pasal 106 bahwa di desa dapat dibentuk lembaga lainnya sesuai dengan kebutuhan desa dan ditetapkan dengan peraturan desa. Ini berarti bahwa untuk meningkatkan intensitas kontrol terhadap kekuasaan pemerintah desa sangat dimungkinkan dengan mengembangkan institusi kontrol sesuai dengan kapasitas setempat. Dari sisi inilah peluang kemungkinan dapat berkembangnya institusi lokal.

Parlemen Desa sebagai lembaga kontrol kekuasaan pemerintah desa mulai difungsikan. Badan Perwakilan Desa berfungsi; mengayomi adat istiadat, membuat peraturan desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat, serta melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintah desa. Lebih lanjut dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 64 Tahun 1999 ditegaskan

bahwa BPD merupakan wahana untuk melaksanakan demokrasi berdasarkan Pancasila dan BPD berkedudukan sejajar dan mitra dari Pemerintah Desa. Pada pasal 36 Permendagri dijelaskan bahwa fungsi BPD; *pertama*, mengayomi, yaitu menjaga kelestarian adat istiadat yang hidup dan berkembang di desa yang bersangkutan sepanjang menunjang kelangsungan pembangunan. *Kedua*, legalisasi, yaitu merumuskan dan menetapkan Peraturan Desa bersama-sama Pemerintah Desa. *Ketiga*, pengawasan, yaitu meliputi pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Desa, Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa, serta Keputusan Kepala Desa. *Keempat*, menampung aspirasi masyarakat, yaitu menangani dan meyalurkan aspirasi yang diterima dari masyarakat kepada pejabat atau instansi yang berwenang. Namun demikian pemerintahan desa tidak bisa lepas dari kontrol kekuasaan negara, karena pemerintah masih mengukuhkan dirinya sebagai pemegang otoritas. Hal ini terbaca dari Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 64 Tahun 1999 yang secara substansial masih bertolak belakang dengan UU No.22/1999.

Apa yang dapat diharapkan dari perubahan paradigma sistem pemerintahan ini ialah beberapa hal yang tersingkap dapat dijadikan sebagai peluang menggerakkan perubahan yang lebih besar terhadap kehidupan rakyat; *pertama*, menguatnya kesadaran dan keyakinan publik untuk meletakkan dan memposisikan demokrasi sebagai jalan paling baik dalam merangkuh kehidupan yang lebih berarti dan bermakna. Demokrasi dimaknai oleh masyarakat dapat memberi peluang besar memperoleh kedaulatan mereka. Adanya keyakinan bahwa keterlibatan rakyat dalam proses pengambilan keputusan menjadikan rakyat sebagai pelaku kontrol efektif dari proses pembangunan. Dan ini berarti skenario kekuasaan akan lebih dibatasi untuk melakukan manipulasi kepada rakyat.

Kedua, perubahan konfigurasi kekuatan dan kekuasaan politik, membuka gerbang bagi pemain baru, meski disadari pemain lama

lebih dominan menguasai medan. Dengan perubahan konfigurasi ini tentu membuka peluang adanya kemungkinan memasukkan ide-ide baru, termasuk kritik atas skema lama yang dipandang merugikan kepentingan rakyat. Hanya saja yang menjadi catatan adalah apakah pemain baru akan dapat secara seksama mendorong terciptanya perubahan yang mendasar.

Ketiga, adanya perubahan struktur kekuasaan, termasuk dengan adanya ide tentang otonomi yang sedikit banyak telah mengubah struktur lama yang sentralistik, hirarkhis-birokratik. Memang struktur baru belum tersusun secara sistemik dan utuh, tapi di sinilah peluang baru itu muncul, yaitu kemungkinan untuk mendesak sebuah struktur baru yang lebih berpihak dan berpijak pada kepentingan rakyat dan mendasarkan diri pada prinsip-prinsip demokrasi dan partisipasi. Kebijakan otonomi daerah dan kritik atas skema lama merupakan bagian penting dari proses ini. Inilah barangkali dari sekian banyak peluang perubahan dalam skema baru ini yang semestinya dapat dijadikan pijakan awal bagi proses pemberdayaan rakyat.

Pergeseran paradigma pemerintahan di atas ikut membawa perubahan paradigma di tingkat lokal. Perubahan tersebut tidak hanya terjadi dalam aspek tata aturan pemerintah dengan makna politik kekuasaan tapi juga perubahan tata aturan hukum dalam kehidupan masyarakat di tingkat lokal. Di Sumatera Barat, otonomi daerah dijadikan dasar berpijak mengkonstruksi tata kehidupan masyarakat sesuai dengan adat dan budaya Minangkabau. Salah satunya adalah memfungsikan kembali institusi nagari sebagai pemerintah lokal. Perubahan dari sistem pemerintahan desa ke sistem pemerintahan nagari tidak saja dimaknai sebagai perubahan kelembagaan *an sich*, lebih dari itu ‘kembali ke nagari’ dapat diberikan makna kembalinya kekuatan kultural anak nagari Minangkabau dalam menata dan mengatur tata kehidupan mereka

sesuai budaya dan adat istiadat. Terbaca dari pengukuhan simbol '*adat salingka nagari*'; dan '*adat basandi syara*', *syara*' *basandi kitabullah*, *syara*' *mangato adat mamakai, alam takambang jadi guru*' dalam pemerintahan nagari sebuah indikasi bahwa terlihat semacam hasrat mengembalikan dan menegakkan nilai-nilai kultural dan religius dalam kehidupan masyarakat melalui nagari. Dalam konsideran menimbang Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2000 dijelaskan bahwa perubahan paradigma pemerintahan sebagaimana dimaksud dalam UU No.22/1999 memberi peluang kepada daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri termasuk menyesuaikan bentuk dan susunan pemerintahan desa berdasarkan asal usul dan kondisi sosial budaya masyarakat setempat, harus dimanfaatkan sebagaimana mestinya untuk menata kembali pemerintahan nagari demi kemajuan masyarakat Sumatera Barat berdasarkan '*adat basandi syara*', *syara*' *basandi kitabullah*, *syara*' *mangato adat mamakai alam takambang jadi guru*'.

Selintas dapat dipahami, kebijakan mengembalikan nagari istilah populernya 'kembali ke nagari' sebagai unit pemerintahan lokal di Sumatera Barat, diilhami oleh kesadaran kultural yang historis terhadap nagari itu sendiri. Pengakuan negara terhadap hak-hak kultural dan historis masyarakat lokal sebenarnya telah dirumuskan dalam Pasal 18 UUD 1945, namun oleh Orde Baru justru dikangkangi, dan sekarang oleh UU No.22/1999 kembali diakui lagi bahwa daerah mempunyai hak membentuk pemerintahan terendah sesuai dengan asal usul adat istiadat daerah setempat. Yang hendak dicapai dalam aturan ini ialah bagaimana kehidupan masyarakat dapat ditata berdasarkan aspirasi lokal yang mengedepankan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan, keadilan, dan memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah. Jadi, sasaran otonomi daerah ditujukan menciptakan suatu iklim bagi penyelenggara kekuasaan untuk melibatkan partisipasi rakyat dalam kehidupan yang lebih demokratis dengan memperkuat basis lokal.

Momentum otonomi daerah menjadi peluang bagi etnis Minangkabau kembali ke akar budaya dan mencari kearifan kultural melalui institusi nagari. Terbitnya Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2000, tentang Ketentuan Pokok Pemerintahan Nagari resmiah secara de jure nagari menjadi sistem pemerintahan lokal di Sumatera Barat kecuali Kabupaten Mentawai dan Daerah Kota, namun secara de facto sistem pemerintah nagari belum dapat dilaksanakan karena Perda No.9/2000 hanya merupakan acuan bagi Kabupaten untuk memformulasikan peraturan pelaksanaannya. Dan untuk Daerah Kepulauan Mentawai akan diatur kemudian lantaran Daerah Mentawai tidak sama kesatuan budayanya dengan Minangkabau. Tentang Daerah Kota, pemerintah perlu mensiasati lebih jauh karena dalam UU No.22/1999 tetap mengakui sistem pemerintahan kelurahan, di mana masih terdapat perbedaan antara sistem kelurahan dengan desa.

Dari pemikiran di atas beberapa pertanyaan urgen segera dijawab; apa signifikansinya kembali ke sistem pemerintahan nagari bagi masyarakat Minangkabau; adakah kembali ke sistem pemerintahan nagari dapat dimaknai sebagai kembalinya kehidupan sosial, politik, ekonomi, dan budaya masyarakat ditata dengan pola hidup bernagari? Dengan lain perkataan, adakah 'kembali ke nagari' sebagai sebuah upaya revitalisasi nilai-nilai kultural, di mana setiap proses pembangunan akan lebih dititik beratkan pada pengembangan proses demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat atautkah 'kembali ke nagari' hanyalah sekedar pergantian atau perubahan istilah dari desa ke nagari sebagaimana yang dikerangkakan oleh UU No.22/1999?.

Seiring dengan itu, pertanyaan lain yang penting diajukan ialah; apakah kebijakan 'kembali ke nagari' merupakan reaksi atau tuntutan langsung rakyat, atau sebaliknya hanya keinginan pihak penguasa. Bilamana kebijakan tersebut tidak mencerminkan kahendak rakyat

dan hanya keinginan sepihak dari penguasa, maka ‘kembali ke nagari’ akan membawa persoalan baru bagi kehidupan rakyat. Dan bila saja kebijakan ‘kembali ke nagari’ merupakan kehendak dan inisiatif rakyat itu sendiri mungkin tidak akan menimbulkan persoalan yang rumit, hanya saja masalah yang muncul adalah; *pertama*, adakah kebijakan tersebut terlahir dari rahim ketulusan dan niat baik? karena biasanya sebuah rezim atau setiap kekuasaan akan cenderung mempertahankan kekuasaannya dengan beragam gaya dan cara.

Kedua, apakah kebijakan ‘kembali ke nagari’ merupakan siasat dan strategi jangka pendek dari sebuah rezim yang berkuasa yang akan memetik buah dari kebijakannya pada jangka panjang. Pertanyaan ini tidak bisa diabaikan begitu saja sebab setiap kebijakan dari elit atau pemerintah akan terbukti ketepatannya kala bersentuhan dengan realitas di lapangan. Oleh karena itu mempertanyakan secara kritis tentang keabsahan; apakah kebijakan kembali ke sistem pemerintahan nagari sebenarnya merupakan fasilitator demokrasi atau sebaliknya; sebuah upaya pembelengguan demokrasi itu sendiri dalam modus dan format baru yang dikemas dengan ‘ideologi kembali ke identitas kultural’, ‘kembali kepada kearifan budaya’ dan lain sebagainya, sebab setiap kebijakan yang muncul pada dasarnya memiliki interest atau kepentingan tertentu.

Pembacaan terhadap apakah perubahan sistem pemerintahan dari desa ke nagari merupakan perubahan makna, orientasi dan filosofi dalam artian memperkuat posisi rakyat dan pelembagaan demokrasi atau hanya sekedar perubahan istilah dalam makna ada sebuah ideologi atau kepentingan terselubung dibalik ‘kembali ke nagari’, perlu didekati dengan perspektif pemberdayaan. Pemberdayaan (*empowerment*) sangat erat kaitannya dengan pengertian *power*, yaitu kekuatan atau keberdayaan. *Empowerment* diartikan sebagai daya untuk berbuat (*power to*), kekuatan bersama (*power with*) dan kekuatan dalam (*power within*) (Satraprateja, 1998).

Dari perspektif ini akan dapat dilihat bahwa suatu kebijakan pada dasarnya adalah hasil pergumulan dan negosiasi elit dengan rakyat, dan dari proses tersebut akan terlihat adu siasat dan adu strategi berlangsung. Hal ini diandaikan bahwa pemberdayaan rakyat akan terlihat dari sejauhmana rakyat dilibatkan dalam proses pengambilan keputusan dan bagaimana proses pelebagaan demokrasi itu sendiri.

Melihat hal tersebut di sini akan dikemukakan beberapa variabel, *pertama*, siapa aktor utama yang berperan dalam pengambilan kebijakan kembali ke sistem pemerintahan nagari. Variabel ini sangat penting mengingat perubahan sistem pemerintahan ini sangat erat kaitannya dengan UU No.22/1999 yang mensyaratkan prinsip-prinsip demokrasi dan partisipasi masyarakat harus dipenuhi dan terlembagakan. Dari variabel ini dimungkinkan untuk melacak kepentingan siapa sesungguhnya ‘kembali ke nagari’. *Kedua*, sistem dan skema yang bagaimanakah dikembangkan; apakah sistem dan skema yang diintrodusir oleh pemerintah (melalui UU No.22/1999, Kepmendagri No.63 dan 64/1999) atau ada inisiatif dari masyarakat sendiri. Varian ini dapat dijadikan acuan melihat apakah pengembalian nagari sebagai unit pemerintah lokal di Sumatera Barat merupakan perubahan sistem, orientasi dan filosofi kultural atau hanya sekedar perubahan istilah karena dimungkinkan oleh peraturan. *Ketiga*, pendekatan yang dilakukan dalam proses kembali ke sistem pemerintahan nagari; apakah pendekatan struktural dalam artian legalitas-formal aturan perundang-undangan, ataukah pendekatan kultural dalam makna bahwa ‘kembali ke nagari’ berangkat dari kesadaran kolektif masyarakat. Varian ini dapat memberi petunjuk bahwa kembali ke sistem pemerintahan nagari akan berarti penguatan institusi lokal dan sebuah upaya revitalisasi nilai-nilai kultural atau merupakan romantisasi dan sebuah upaya idiologisasi terhadap identitas kultural untuk sebuah kepentingan kekuasaan.

B. Kembali Ke Nagari; Sebuah Retorika Politik

Pemikiran untuk mengembalikan nagari sebagai sistem pemerintah bukanlah sebuah gagasan yang muncul secara tiba-tiba. Ekse yang ditimbulkan UU No.5/1979 terhadap masyarakat Sumatera Barat bukan hanya melumpuhkan kekuatan kepemimpinan tradisional Minangkabau, yang tidak kalah akutnya adalah jungkir baliknya tatanan sosial budaya dan adat istiadat masyarakat itu sendiri. Dari hasil evaluasi perjalanan sistem pemerintahan desa ditemukan banyak kelemahan dan kekurangan, kejanggalan dan kesentengannya.

Kepala Biro Pemerintahan Propinsi Sumatera Barat mengatakan (2000) bahwa sistem pemerintahan desa telah menimbulkan berbagai permasalahan dalam penyelenggaraan pemerintah antara lain; *pertama*, dengan terbatasnya sumber daya di jorong menyebabkan pendapatan asli desa menjadi sangat rendah dan minim. *Kedua*, dengan terbatasnya sumber pendapatan asli, maka masyarakat hanya mengharapkan bantuan dan subsidi dari pemerintah sehingga tingkat ketergantungan kepada pemerintah sangat tinggi. *Ketiga*, sumber daya manusia dalam satu desa terbatas dalam arti rata-rata penduduk Sumatera Barat pada setiap desa di bawah 1.000 jiwa sehingga sulit untuk menggerakkan potensi desa dan masyarakat secara maksimal. *Keempat*, kualitas sumber daya aparatur pemerintahan desa rendah karena secara psiko-sosiologis masyarakat yang terdidik kurang berminat untuk mengabdikan sebagai aparat desa. *Kelima*, rendahnya dukungan dari perantau terhadap pemerintahan desa karena secara sosial budaya mereka cenderung berorientasi kepada nagari. *Keenam*, renggangnya ikatan-ikatan sosial masyarakat sehingga sering terjadi sengketa mengenai harta pusaka, baik harta pusaka kaum, suku maupun antar desa yang sulit didamaikan secara adat. *Ketujuh*, terlalu banyak jumlah desa dalam suatu kecamatan sehingga camat tidak mampu melakukan pembinaan dan pengawasan secara efektif.

Sejalan dengan itu, Lembaga Karapatan Niniak Mamak; Karapatan Adat Alam Minangkabau (LKAAM) Propinsi Sumatera Barat juga menjelaskan bahwa pelaksanaan sistem pemerintahan desa di nagari Minangkabau telah menimbulkan; *pertama*, timbulnya disintegrasi dalam kehidupan masyarakat hukum adat seperti lemahnya hubungan kekerabatan antara anak dan kemenakan. *Kedua*, kurangnya dukungan masyarakat terhadap pelaksanaan pembangunan karena terpecahnya kehidupan masyarakat hukum adat dengan penyelenggaraan pemerintah, sehingga sulit menggerakkan partisipasi masyarakat. *Ketiga*, lemahnya peran Niniak Mamak (*Tigo Tungku Sajarangan*) di tengah-tengah masyarakat karena sebagian fungsi telah dijalankan oleh Kepala Desa seperti dalam pemberian penegasan hak atas tanah cukup dengan Kepala Desa, penyelesaian masalah-masalah dalam masyarakat (perkelahian, perselisihan), penyelesaian perkawinan dan perceraian. *Keempat*, penyelesaian sengketa mengenai harta pusaka yang dalam beberapa tahun terakhir ini banyak muncul kepermukaan karena tidak bisa diselesaikan di tingkat bawah baik oleh Kepala Desa maupun Karapatan Adat Nagari. *Kelima*, pembinaan kehidupan masyarakat tidak mungkin dipisahkan dalam dua lembaga (pemerintah desa dan nagari) karena pada hakikatnya antara kehidupan sosial budaya (adat) dan urusan pemerintahan sangat sulit untuk merumuskan batasannya. *Keenam*, pemerintah desa terlihat belum mampu menempatkan dirinya sebagai payung dalam mengembangkan kehidupan masyarakat karena dalam melaksanakan tugas dan fungsinya lebih mengedepankan keberhasilan pembangunan fisik, sedangkan kehidupan sosial budaya masyarakat terabaikan.

Mengatasi kondisi struktural yang menyebabkan amburadulnya tatanan kehidupan masyarakat sebuah keniscayaan bagi anak nagari kembali ditata dengan institusi lokal yang sesuai dengan ajaran adat dan budaya. Penataan kehidupan masyarakat Minangkabau berdasar pada aspirasi dan institusi lokal mengandaikan bahwa

nagari harus kembali berfungsi tidak hanya sebagai lembaga adat, tapi juga berfungsi sebagai lembaga pemerintahan. Melalui Surat Keputusan Nomor 140-52 Tahun 1998 tertanggal 15 Desember 1998, Pemerintah Daerah Propinsi Tingkat I Sumatera Barat membentuk tim Pengembalian Pemerintahan Desa Kepada Pemerintahan Nagari yang bertugas meneliti dan mengkaji berbagai aspek tentang kemungkinan nagari difungsikan sebagai lembaga pemerintahan. Gayung bersambut, kata pun menjawab, reformasi melahirkan otonomi daerah yang memberi peluang pada daerah untuk mengembangkan dirinya sesuai dengan kondisi kultural masyarakatnya. Momentum otonomi daerah (UU No.22/1999) menggiring Pemerintah Daerah Propinsi Sumatera Barat mengeluarkan kebijakan mengembalikan nagari sebagai unit pemerintahan lokal di Sumatera Barat. Dengan demikian, yang hendak dikatakan di sini ialah bahwa inisiatif dan prakarsa mengembalikan nagari sebagai unit pemerintahan di Sumatera Barat tidak lain adalah pemerintah.

Pemerintah Propinsi Sumatera Barat menjelaskan dasar pertimbangan mengembalikan nagari sebagai unit pemerintahan lokal; *pertama*, atas dasar pengakuan Negara Republik Indonesia terhadap kemajemukan dan memberikan hak otonomi kepada daerah mengembangkan hak-hak kultural masyarakat sebagaimana yang ditemukan dalam Pasal 18 UUD 1945. *Kedua*, penegasan terhadap hak-hak kultural dan otonomi daerah dikembangkan lebih lanjut oleh UU No.22/1999 bahwa pembentukan unit pemerintah terendah haruslah berdasarkan pada susunan asli berdasarkan hak asal usul yang bersifat istimewa.

Pasal 1 huruf o UU No.22/1999 menyatakan bahwa desa menurut undang-undang ini adalah desa atau yang disebut dengan nama lain sebagai suatu masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak asal usul yang bersifat istimewa.

Selanjutnya pada Pasal 93-111 UU No.22/1999 ditegaskan bahwa pembentukan, penggabungan dan atau penghapusan desa, pemerintahan desa, Badan Perwakilan Desa, lembaga lain, keuangan desa dan kerja sama antar desa. Dan pengaturan lebih lanjut mengenai desa ditetapkan dalam Peraturan Daerah Kabupaten sesuai dengan pedoman umum yang ditetapkan pemerintah berdasarkan undang-undang ini, yaitu *pertama*, Kepmendagri No.63/1999 yang mengatur pelaksanaan penyesuaian peristilahan antara lain sebutan untuk Desa, Kepala Desa, Badan Perwakilan Desa dan Perangkat Desa sesuai dengan kondisi sosial budaya dan adat istiadat setempat. *Kedua*, Kepmendagri No.64/1999 yang mengatur tentang kedudukan pemerintahan desa dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan desa, hubungan Kepala Desa dengan Badan Perwakilan Desa, lembaga kemasyarakatan desa sebagai mitra pemerintahan desa dalam rangka pemberdayaan masyarakat desa, keuangan desa, dan kewenangan Kepala Desa dalam mendamaikan sengketa di antara warganya.

Ketiga, kesatuan masyarakat hukum adat yang memiliki susunan asli, khususnya di wilayah daratan Sumatera Barat yang dikenal sejak lama adalah nagari. *Keempat*, Penyesuaian istilah sebagaimana yang dimaksud Kepmendagri No.63/1999 di Sumatera Barat tidak hanya dapat dilaksanakan dengan cara mengganti istilah desa dengan nagari atau nama lainnya mengingat pergantian istilah desa ke nagari menimbulkan implikasi terhadap konstruksi pemerintahan tingkat terdepan.

Apa yang dapat ditarik dari penjelasan di atas ialah bahwa dasar berpijak mengembalikan nagari sebagai unit pemerintah terendah di Daerah Propinsi Sumatera Barat berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, baik UUD 1945 maupun UU No.22/1999. Karena nagari merupakan asal usul dari institusi politik dalam tradisi budaya Minangkabau, maka momentum perubahan paradigma kekuasaan dijadikan sebagai peluang memfungsikan

nagari sebagai unit administrasi terendah di Sumatera Barat. Dan dari penjelasan di atas juga terlihat pemerintah berkeinginan dan lebih banyak menekankan pada aspek yuridis formal peraturan perundang-undangan, sehingga belum ditemukan jawaban apa maksud kembali ke sistem pemerintahan nagari. Dan ini tentunya masih menyisakan pertanyaan penting seperti; apa sesungguhnya substansi mengembalikan nagari sebagai unit pemerintahan lokal; apakah keinginan mengembalikan nagari ke dalam kehidupan masyarakat Minangkabau oleh Pemerintah Daerah Propinsi dapat dimaknai sebagai kembalinya kekuatan kultural (penguatan institusi lokal) dalam mengatur dan menata kehidupan masyarakat, dan rakyat menerima kedaulatannya dengan artian rakyatlah pemegang sah kendali kehidupannya.? Atau hanya sekedar upaya pengelabuan dan manipulasi baru dengan mencaplok identitas kultural untuk memperkuat legitimasi pemerintah sebagai penguasa?. Dan mengapa harus Pemerintah Daerah Propinsi yang mengambil kebijakan dengan mengeluarkan ketentuan pokok penyelenggaraan pemerintah nagari; bukankah dalam ketentuan peraturan perundang-undangan (UU No.22/1999 dan Kepemendagri No.63-64/ 1999) kewenangan mengambil kebijakan perubahan istilah adalah Pemerintah Daerah Kabupaten?.

Dari penjelasan Peraturan Pemerintah No.9/2000 ditemukan kejelasan mengapa Pemerintah Daerah Propinsi harus mengatur sistem pemerintahan nagari; *pertama*, wilayah daratan Sumatera Barat pada dasarnya merupakan satuan kebudayaan yang homogen sehingga hampir tidak ditemukan heterogenitas yang terbagi atas subkultur atau etnis menurut wilayah administrasi pemerintahan, sehingga pengaturan oleh propinsi didasarkan kepada pertimbangan bahwa hal yang diatur bersifat lintas kabupaten. *Kedua*, keinginan masyarakat untuk kembali ke pemerintahan nagari merupakan aspirasi masyarakat Sumatera Barat sehingga upaya mewujudkannya perlu ditetapkan mencakup seluruh wilayah daratan Sumatera Barat.

Hal itu dilakukan setelah melalui kesepakatan dan musyawarah bersama seluruh unsur kemasyarakatan yang ada di daerah Sumatera Barat maupun yang berada di rantau dan Pemerintah Kabupaten. *Ketiga*, pengaturan oleh Pemerintah Propinsi bersifat memfasilitasi untuk seterusnya dapat ditindak-lanjuti oleh Keputusan Bupati dan atau Peraturan Daerah Kabupaten, hal mana tidak dimaksudkan sebagai intervensi terhadap hak otonomi yang dimiliki oleh Pemerintah Kabupaten. *Keempat*, pengaturan oleh Pemerintah Propinsi hanya sepanjang kewenangan yang ada sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Pemerintah Propinsi sebagai Daerah Otonom. Oleh sebab itu terbatas pada ketentuan pokok mengenai perubahan pemerintahan desa di Sumatera Barat ke pemerintahan nagari, sedangkan pengaturan lebih lanjut di atur kemudian oleh Peraturan Daerah Kabupaten sesuai dengan kewenangan yang dimilikinya.

Beberapa hal yang menjadi perhatian dan perlu dikritisi dari penjelasan di atas; *pertama*, Pemerintah Daerah Propinsi secara implisit telah mengingkari kondisi objektif kemajemukan budaya yang ada di wilayah Kabupaten seperti di Kabupaten Sawahlunto Sijunjung dan Kabupaten Pasaman. Di daerah Sitiuang Kabupaten Sawah Lunto Sijunjung yang dijadikan kawasan transimigrasi oleh Pemerintah Orde Baru telah berbaur dan bercampur antara etnis Minang dan etnis Jawa. Dari kenyataan yang ada daerah tersebut mayoritas ditempati oleh etnis Jawa, tidak jauh berbeda dengan Daerah Pasaman bagian barat juga bercampur antara etnis Minang dengan etnis Batak. Jika 'kembali ke nagari' dimaknai kembali ke akar filosofi budaya Minangkabau, maka persoalan yang akan muncul adalah bagaimana menyatukan dua orientasi budaya dengan filosofi yang berbeda. Hal ini berarti Pemerintah Daerah Propinsi kembali tidak mengakui pluralitas yang ada di masyarakat, dan memaksakan secara sepihak kepada Pemerintah Kabupaten untuk memberlakukan nagari tanpa memberikan kepada Daerah

Kabupaten memikirkan apa yang terbaik sesuai dengan tuntutan dan aspirasi masyarakat itu sendiri. Dalam konteks ini dapat dikatakan kebijakan Pemerintah Propinsi memberlakukan nagari sebagai unit pemerintahan lokal di Sumatera Barat, berarti pemerintah kembali mengangkgangi realitas kemajemukan itu sendiri. Dan tidak salah kiranya bila dikatakan kebijakan ini masih mengandung aroma uniformistik seperti UU No.5/ 1979.

Kedua, klaim Pemerintah Daerah Propinsi bahwa ‘kembali ke nagari’ adalah atas kesepakatan melalui musyawarah seluruh unsur kemasyarakatan baik yang berada di Daerah Sumatera Barat maupun yang berada di rantau dan Pemerintah Kabupaten agaknya perlu dipertanyakan. Persoalannya ialah siapa yang dilibatkan dalam proses musyawarah-mufakat itu; apakah unsur yang terlibat dalam proses musyawarah-mufakat telah mencerminkan representasi dari aspirasi masyarakat itu sendiri, atau jangan-jangan hanya beberapa kalangan elit tertentu saja (seperti Pemerintah, DPRD, LKAAM, MUI) yang dilibatkan, bukankah selama ini lembaga tersebut tidak mendapat legitimasi dari masyarakat?. Hal ini terlihat; *pertama* tidak satunya persepsi dan visi pemerintah dengan masyarakat tentang makna ‘kembali ke nagari’ ---penjelasan ini akan diuraikan pada bagian berikut---. *Kedua*, munculnya respon dan reaksi dari masyarakat tentang kebijakan ‘kembali ke nagari’.

Pertanyaan yang sering disodorkan oleh masyarakat ialah ‘kembali ke nagari’ yang mana? sebab sudah banyak berserakan peraturan mengenai bentuk pemerintahan nagari mulai dari periode Kerajaan Pagaruyuang, Kolonial Belanda sampai masa Kemerdekaan. Kebijakan ‘kembali ke nagari’ kepada sebelum berlakunya UUPD yaitu 534 nagari yang menjadi titik tolak prinsip dasar pengaturan nagari sebagai basis pengembangan kehidupan masyarakat Minangkabau menimbulkan masalah tersendiri dalam proses ‘kembali ke nagari’. Dalam Penjelasan Perda Propinsi No. 9/2000 ditegaskan bahwa yang dimaksud ‘kembali ke nagari’ adalah

kembali ke nagari yang 543. Sebab perubahan pemerintah desa ke pemerintahan nagari akan mengakibatkan perubahan teritorial dari desa yang ada sekarang atau terhadap wilayah nagari sebagai wilayah kesatuan masyarakat hukum adat sebagaimana dimaksud Perda No.13/1983, menjadi wilayah pemerintahan nagari. Oleh karenanya penyatuan teritorial wilayah desa-desa kepada nagari seutuhnya mesti dikembalikan kepada nagari seperti sebelum berlakunya UUPD No.5/1979.

Meskipun kebijakan ini hanya mengandung pengertian jumlah nagari yang dijadikan dasar pemerintahan lokal di Sumatera Barat, namun di sinilah letak persoalannya sebab ada sebagian desa yang berada dalam wilayah nagari tidak mau lagi bergabung dengan nagari induknya lantaran masyarakatnya sudah *survive* dan merasa mampu mengurusinya. Dan dari kebijakan tersebut secara tersirat pemerintah sebenarnya ingin 'kembali ke nagari' dalam versi SK Gubernur Nomor 165, 166, 167 Tahun 1974. Hal ini terlihat dari beberapa peraturan sistem pemerintahan nagari yang dikeluarkan oleh Pemerintah Kabupaten banyak mengadopsi SK Gubernur ini dengan melakukan beberapa modifikasi seperlunya.

Respon yang tak kalah kontroversialnya muncul dari mantan-mantan Kepala Desa yang telah diuntungkan oleh sistem pemerintahan desa ---mereka tidak mau kehilangan statusnya di tengah-tengah masyarakat---. Mereka keberatan untuk kembali ke sistem pemerintahan nagari sebab seperti halnya telah disinggung pada bagian terdahulu bahwa yang menjadi Kepala Desa kecuali di Kanagarian Simarasok adalah 'orang biasa' dalam stratifikasi sosial masyarakat Minangkabau. Dari sini tersirat kecemasan bahwa 'kembali ke nagari' akan menggusur posisi 'mereka' dan digantikan kembali oleh otoritas tradisonal seperti Niniak Mamak, Alim Ulama dan Cadiak Pandai, ---bahwa kekuasaan politik nagari akan kembali didominasi oleh kekuatan pemimpin tradisonal, khususnya para penghulu---.

Ketiga, kebijakan Pemerintah Daerah Propinsi mengeluarkan Perda No.9/ 2000 yang dinyatakan hanya sebagai fasilitator dan tidak mengintervensi Pemerintah Daerah Kabupaten perlu didaur ulang karena mengingat dalam UU No.22/1999 telah ditegaskan bahwa desa atau dengan nama lainnya berada di Daerah Kabupaten. Dan dalam pasal 10 Kepmendagri No.63/1999 lebih jelas lagi dinyatakan bahwa penyesuaian peristilahan ditetapkan dengan Keputusan Bupati. Artinya, semua kebijakan menyangkut pergantian atau penyesuaian peristilahan unit pemerintah lokal; apakah Desa atau Nagari, Kepala Desa, atau Wali Nagari, Badan Perwakilan Desa, atau Badan Perwakilan Anak Nagari yang sesuaikan dengan kondisi sosial budaya dan adat istiadat masyarakat setempat ialah kewenangan mutlak Pemerintah Daerah Kabupaten, dan Pemerintah Daerah Propinsi tidak dapat melakukan intervensi sebagaimana dijelaskan oleh Pasal 11 ayat 2 bahwa Keputusan Bupati dalam hal penetapan peristilahan desa dengan nama lain, Bupati hanya menyampaikan kepada Menteri Dalam Negeri dengan tembusan kepada Gubernur. Lebih jauh dapat dilihat bahwa pemberian kedudukan Propinsi sebagai Daerah Otonom dan Wilayah Administrasi hanya sebagai; *pertama*, katalisator yang memelihara keserasian hubungan antara pusat dan daerah. *Kedua*, penyelenggara Otonomi Daerah yang bersifat lintas Daerah Kabupaten dan Daerah Kota. *Ketiga*, melaksanakan kewenangan Otonomi Daerah yang belum dapat dilaksanakan oleh Daerah Kabupaten dan Daerah Kota. *Keempat*, melaksanakan tugas-tugas pemerintahan tertentu yang dilimpahkan dalam rangka pelaksanaan asas dekosentrasi. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa kebijakan Pemerintah Daerah Propinsi mengatur pokok-pokok pemerintahan nagari yang akan dijadikan pedoman oleh Pemerintah Daerah Kabupaten merupakan sebuah upaya kontrol dan intervensi. Dan secara serampangan dapat dikatakan Pemerintah Daerah Propinsi telah melakukan penyimpangan dari ketentuan UU No.22/1999 dan Kepmendagri

No.63/1999. Implikasi dari kebijakan Pemerintah Daerah Propinsi akan dapat dilihat pada uraian berikutnya yang tergambar bagaimana Pemerintah Daerah Kabupaten terhegemoni oleh Pemerintah Daerah Propinsi dalam mengambil kebijakan kembali ke sistem pemerintahan nagari.

Gubernur Sumatera Barat (2000) memaparkan alasan Sumatera Barat menjadikan nagari sebagai unit pemerintahan lokal adalah untuk tujuan menggalang dan meningkatkan partisipasi anak nagari dalam setiap kegiatan pembangunan. Dan mengakomodir kepemimpinan di nagari sehingga dapat memberikan peran aktif pemuka-pemuka masyarakat nagari. Hal ini dikarenakan *pertama*, nagari tidak hanya organisasi pemerintahan tapi juga merupakan kekuatan sosial budaya masyarakat yang menjadi basis pembangunan dan pemerintahan. *Kedua*, pemerintah desa selama ini di samping tidak mengakomodir partisipasi masyarakat bahkan dapat melonggarkan ikatan masyarakat di nagari. *Ketiga*, kemungkinan untuk menghidupkan nagari dibenarkan oleh UU No.22/1999.

Selanjutnya pemerintah Provinsi Sumatera Barat (Kepala Biro Pemerintahan Desa Propinsi Sumatera Barat Kompas, Kamis 15 Februari 2001) menjelaskan bahwa maksud pengembalian bentuk dan susunan pemerintahan desa ke bentuk dan susunan pemerintahan nagari bertujuan menciptakan sistem pemerintahan yang otonom, demokrasi, akseptebel dan memiliki legitimasi masyarakat. Menciptakan organisasi pemerintahan yang mampu memberdayakan masyarakat dalam segala aspek kehidupan dan bertujuan menata kembali potensi sumber daya alam dan manusia untuk dapat dikembangkan secara terpadu dalam rangka membina pola kemitraan sejajar dengan pihak lain. Hal ini didasari; *pertama*, bahwa bentuk dan susunan penyelenggaraan pemerintah desa/ kelurahan yang dilaksanakan berdasarkan sistem sebagaimana yang diatur dalam UU No.5/1979 dipandang tidak sesuai lagi dengan

perkembangan era perubahan yang terjadi dalam masyarakat dewasa ini, terutama dalam pemberian peran yang lebih besar terhadap kelembagaan masyarakat. *Kedua*, bahwa sistem penyelenggaraan pemerintahan desa yang memisahkan urusan pemerintahan dari urusan dalam kesatuan masyarakat hukum adat, ternyata telah menimbulkan kerancuan dalam mengatur dan mengurus rumah tangga desa. *Ketiga*, bahwa bentuk dan susunan pemerintahan desa dipandang tidak mampu lagi menampung dan menyalurkan perkembangan aspirasi dari masyarakat hukum adat di desa dan nagari.

Atas dasar pertimbangan itulah kemudian pemerintah memformulasikan gagasan kembali ke sistem pemerintahan nagari bukanlah sekedar pergantian istilah kelembagaan saja, melainkan perubahan sistem, orientasi dan filosofi karena nagari merupakan kesatuan masyarakat hukum adat dan mempunyai susunan asli berdasarkan hak asal usul yang bersifat istimewa. Hal ini dapat dilihat dari pasal penjelasan Peraturan Daerah Propinsi No.9/2000 bahwa;

Untuk Daerah Sumatera Barat tidak dapat diartikan sebagai sekedar pergantian sebutan dan perisitilahan, melainkan merupakan perubahan filosofi pemerintahan dari bentuk dan susunan pemerintahan yang bersifat sentralistik dan birokratik sebagaimana dianut dalam UU No.5/1979 menjadi sistem pemerintahan yang demokratis, memiliki kemandirian, peran serta seluruh unsur kemasyarakatan dan pemberdayaan masyarakat yang bersumber dari otonomi asli, sebagaimana yang dianut oleh UU No.22/1999. Sistem pemerintahan yang memenuhi syarat-syarat di atas adalah sistem pemerintahan nagari yang dijalankan di seluruh wilayah Sumatera Barat sebelum diberlakukannya UU No.5/1979, kecuali untuk Daerah Kabupaten Mentawai.

Lantaran nagari mempunyai otoritas dan hak menyelenggarakan urusan rumah tangganya berdasarkan otonomi asli yang dimiliki, maka pemerintah mengasumsikan dengan sistem pemerintahan nagari peran serta seluruh masyarakat secara demokratis dengan memanfaatkan nilai-nilai budaya Minangkabau, serta peranan

lembaga adat dan lembaga lainnya sebagai mitra kerja dalam rangka pemberdayaan masyarakat dapat dikembangkan.

Dari perspektif di atas, apabila substansi kembali ke sistem pemerintahan nagari adalah perubahan makna filosofis, juga bila fokus menjadikan nagari sebagai unit pemerintah adalah terciptanya kehidupan yang demokratis, memiliki kemandirian, peran serta unsur kemasyarakatan dan pemberdayaan masyarakat yang bersumber dari otonomi asli, dan sistem pemerintahan nagarilah yang memenuhi persyaratan untuk itu yang telah dijalankan di seluruh wilayah Sumatera Barat sebelum diberlakukan UU No.5/1979. Maka pertanyaannya adalah apa perbedaan substansial antara sistem pemerintahan desa dalam UU No.22/1999 dengan sistem pemerintahan nagari; bukankah sistem pemerintahan nagari yang dijalankan oleh Pemerintah Daerah di Sumatera Barat tetap merujuk dan mengikuti ketentuan yang berlaku dalam UU No.22/1999?. Dan bukankah prinsip-prinsip yang dijadikan dasar berpijak Pemerintah Daerah Propinsi dalam mengembangkan kehidupan masyarakat tidak ada bedanya dengan prinsip yang dianut oleh UU No. 22 tahun 1999?

Hal ini terlihat sekali, baik dari prinsip-prinsip penyelenggaraan pemerintahan nagari maupun kedudukan nagari dalam sistem pemerintahan nasional persis sama dengan yang telah dikerangkakan oleh UU No.22/1999 yaitu; *pertama*, pemerintah nagari memiliki otonomi yang berdasarkan asal usul dan sesuai dengan kondisi budaya yang berlaku dalam masyarakat Sumatera Barat. *Kedua*, pemerintah nagari dapat menjalankan kewenangan yang oleh peraturan perundangan belum dilaksanakan oleh Pemerintah, Pemerintah Propinsi atau Pemerintah Kabupaten. *Ketiga*, pemerintah nagari dapat menjalankan tugas pembantuan dari Pemerintah, Pemerintah Propinsi atau Pemerintah Kabupaten, disertai dengan sarana dan prasarana pendukung serta sumber daya manusianya.

Sedangkan kedudukan nagari dalam sistem pemerintahan negara ialah; *pertama*, pemerintahan nagari merupakan subsistem dari sistem penyelenggaraan pemerintahan nagari sehingga nagari memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya. Wali Nagari bertanggungjawab kepada BPAN (Badan Perwakilan Anak Nagari) dan menyampaikan laporan pelaksanaan tugas tersebut kepada Bupati. *Kedua*, pemerintahan nagari dapat melakukan perbuatan hukum baik hukum publik maupun hukum perdata, memiliki kekayaan harta benda dan bangunan serta dapat dituntut dan menuntut di pengadilan. Untuk itu Wali Nagari dengan persetujuan BPAN mempunyai kewenangan untuk melakukan perbuatan hukum dan mengadakan perjanjian yang saling menguntungkan.

Ketiga, sebagai perwujudan demokrasi di nagari dibentuk BPAN yang berfungsi sebagai lembaga legislasi dan pengawasan pelaksanaan peraturan nagari dan keputusan Wali Nagari dan mengayomi adat istiadat. *Keempat*, dalam rangka menjaga dan memelihara penerapan '*adat basandi syara', syara' basandi kitabullah*' sebagai landasan filosofi kehidupan di nagari dibentuk Badan Musyawarah Adat dan Syarak Nagari yang terdiri dari utusan Ninik Mamak, Alim Ulama, Cadiak Pandai, Bundo Kandung dan komponen masyarakat lainnya yang tumbuh di nagari. Pemerintahan Nagari wajib memperhatikan pertimbangan yang disampaikan oleh Badan Musyawarah Adat dan Syarak Nagari.

Kelima, di nagari dapat dibentuk lembaga kemasyarakatan lainnya sesuai dengan kebutuhan nagari di samping lembaga adat nagari yang telah lebih dahulu ada dan diakui keberadaannya. Lembaga kemasyarakatan dimaksud merupakan mitra pemerintah nagari dalam rangka pemberdayaan masyarakat nagari, sedangkan lembaga adat nagari sebagai lembaga adat di nagari berfungsi dalam penyelesaian sengketa adat di nagari. *Keenam*, nagari memiliki

sumber pembiayaan berupa pendapatan nagari, bantuan Pemerintah dan Pemerintah Daerah, pendapatan dan sumber-sumber lain yang sah, termasuk yang berdasarkan hak asal usul dan kekayaan nagari lainnya, sumbangan pihak ketiga dan pinjaman nagari.

Dari sini dapat dilihat bahwa perubahan istilah desa ke nagari tidak lain adalah perubahan istilah nama bukanlah perubahan substansinya. Jadi, kembali ke sistem pemerintahan nagari yang mengandaikan perubahan orientasi dan filosofi menjadi suatu yang naif, sebab, *pertama* sistem pemerintahan nagari tidak boleh keluar dari peraturan pemerintah yang lebih tinggi yaitu UU No.22/1999. Hal ini bermakna bahwa pengaturan sistem pemerintah lokal yaitu nagari di Minangkabau tidak boleh berseberangan dan harus mengikuti petunjuk dari UU No.22/1999. *Kedua*, bagaimanapun kembalinya nagari sebagai lembaga pemerintahan, nagari akan tetap menjadi bagian dari birokrasi pemerintahan sebab UU No.22/1999 telah menegaskan bahwa desa atau apapun namanya adalah subsistem dari sistem pemerintah Negara Kesatuan Republik Indonesia. *Ketiga*, kenyataan menunjukkan bahwa ternyata peraturan pemerintahan nagari yang dikeluarkan oleh masing-masing daerah kabupaten secara materi utuh mengikuti apa yang ada di dalam UU No.22/1999 dan Kepmendagri No.64/1999.

Dengan demikian, pemerintahan nagari yang dijalankan oleh masyarakat Minangkabau ialah nagari yang sistem, orientasi dan filosofi pemerintahannya tumbuh dan dibentuk oleh pemerintah pusat; ia berakar dan berpusat dari kekuasaan pemerintah nasional, bukan tumbuh dan dibentuk dari bawah, bukan lahir dan berakar dari kesadaran kultural masyarakat. Hal ini dipertegas bahwa sistem pemerintahan desa atau nama lain didefinisikan sebagai 'kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat yang diakui dalam sistem Pemerintahan

Nasional'. Pengertian desa ini kemudian diterjemahkan oleh Pemerintah Daerah Sumatera Barat dengan nagari yaitu 'kesatuan masyarakat hukum adat dalam daerah propinsi Sumatera Barat yang terdiri dari himpunan beberapa suku yang mempunyai wilayah yang tertentu batas-batasnya, mempunyai harta kekayaan sendiri dan mengurus rumah tangganya dan memilih pimpinan pemerintahannya'.

Dari pengertian istilah desa dan nagari tidak ada bedanya; keduanya sama-sama mengandung pengertian kesatuan masyarakat hukum yang punya otoritas politik dan hukum dalam melaksanakan kekuasaannya. Dengan demikian, orientasi dan filosofi mana yang dimaksud oleh Pemerintah Daerah?. Hal di atas juga menunjukkan kembalinya nagari sebagai unit pemerintahan lokal dalam kerangka UU No.22/1999 telah menempatkan nagari pada posisi yang dilematis; nagari di satu sisi berada dalam wilayah kultural, milik sah masyarakat, institusi tertinggi secara sosial dan politik, dan pada sisi inilah nagari dapat menjadi basis pengembangan kekuatan kultural anak nagari. Namun di pihak lain nagari juga milik pemerintah, bagian integral dari Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan menjadi organisasi kekuasaan terendah pemerintah, ini berarti nagari menempatkan diri sebagai alas kaki pengembangan kekuasaan negara. Di sinilah sebenarnya nagari berada dalam posisi tarik menarik antara kepentingan massa-rakyat dengan kepentingan negara.

Jadi, kebijakan pemerintah 'kembali ke nagari' yang dikesankan sebuah kebijakan kultural '*mambangik batang tarandam, manaruko maso nan katibo*', yaitu mengkonstitusikan kaedah-kaedah nilai dan norma kultural 'adat salingka nagari' menjadi suatu yang riskan. Sebab jika semangat UU No.22/1999 yang menekankan bahwa kewenangan yang dimiliki oleh desa dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat mesti berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat diterjemahkan dengan kembali kepada kesadaran budaya dan adat istiadat Minangkabau; termasuk bentuk,

batas wilayah, pengistilahan, kewenangan dan lain sebagainya, maka masalahnya kemudian adalah; bagaimana hubungannya suatu wilayah yang diatur secara adat dengan Pemerintah Kabupaten, Pemerintah Propinsi maupun Pemerintah Pusat, juga bagaimana mengkoordinasikan keduanya mengingat nagari adalah bagian dari sistem pemerintahan negara RI, lagi pula negara Indonesia bukanlah negara federasi melainkan negara kesatuan yang tidak memungkinkan adanya negara di dalam negara. Selain itu, sudahkah dapat dibedakan antara sistem pemerintahan di satu sisi dengan pelestarian adat sebagai budaya. Bukankah pengalaman sejarah mengajarkan bahwa ketika pemerintahan desa diterapkan di Minangkabau sebagai lembaga formal pemerintahan dan nagari sebagai pemerintahan adat telah menimbulkan kerancuan struktural dan institusional yang menyebabkan jungkir baliknya tatanan sosial budaya masyarakat?.

Melihat dasar pertimbangan serta alasan di atas, ternyata kebijakan ‘kembali ke nagari’ bukanlah kebijakan kultural melainkan kebijakan politik penguasa sebab sulit mempertemukan antara kebijakan pemerintah dengan keinginan masyarakat. Soalnya logika pemerintah mengembalikan nagari sebagai kebijakan kultural akan berbenturan dengan paradigma pemerintah sendiri yaitu birokratis-administrasi yang menekankan pada efektifitas dan efisiensi, sementara kaedah-kaedah budaya dan adat istiadat selalu menekankan pada nilai dan norma; keduanya memiliki logika dan tujuan yang berbeda.

Dari dasar pertimbangan pemerintah yang telah diuraikan di atas secara gamblang dapat dibaca bahwa ‘kembali ke nagari’ merupakan langkah mengefektifkan dan mengefisiensikan organisasi pemerintahan di tingkat lokal agar kebijakan pembangunan dapat dilaksanakan sebagaimana mestinya. Karena seperti yang telah diuraikan di atas bahwa desa-desa yang ada sekarang tidak mampu

menggerakkan partisipasi masyarakat, lantaran selain sistem, orientasi dan filosofi yang berbeda dengan kultur masyarakat juga menyangkut dengan sumber daya, baik sumber daya alam maupun sumber daya manusianya. Hal ini menjadi kendala bagi pemerintah dalam melaksanakan pembangunan terutama dalam hal pengalokasian dana pembangunan.

Kepala Biro Pemerintahan Desa Propinsi Sumatera Barat kepada media Harian Padang Ekspres edisi Senin 11 Juni 2001 mengungkapkan bahwa; ‘seperti yang telah saya katakan banyak keuntungannya kembali ke nagari. Sulit menguraikannya satu persatu, yang jelas baik dalam hal pembangunan, pemberdayaan serta efisiensi dalam penyelenggaraan dana. Artinya dari sistem pemerintahan desa seperti masa lalu penggunaan dana atau keuangan tidaklah seefisien nagari. Karena jumlah desa yang ada di Sumbar lebih dari 500-an. Dampaknya untuk membangun desa-desa yang ada di Sumbar ini butuh dana yang sangat besar. Tapi dengan ditetapkannya kembali ke nagari, maka secara tidak langsung dalam hal pembiayaan kita melakukan efisiensi dan efektifitas penggunaan dana. Sehingga jika ada dana yang tersisa, maka dapat dipergunakan untuk memenuhi kebutuhan lain. Untuk itu diperlukan perubahan sistem dan mekanisme, terutama terhadap pelaksanaan pemerintahan nagari itu sendiri’.

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa penyitiran terhadap ‘perubahan filosofi’, ‘kembali ke nilai-nilai kultural’ dan lain sebagainya hanya sebuah janji manis yang ditawarkan oleh pemerintah untuk menggerakkan motivasi dan partisipasi masyarakat dalam melaksanakan pembangunan. Artinya, ‘kembali ke nagari’ sebenarnya merupakan retorika politik; sebuah produk ideologi dan rekayasa politik penguasa yang di dalamnya bersarang interest penguasa untuk mengelabui masyarakat untuk menjalankan semua kebijakan dan program pemerintah. Jadi, kebijakan

pemerintah 'kembali ke nagari' bukanlah kebijakan yang berpihak pada kepentingan rakyat dalam arti hak-hak dan kedaulatan rakyat dikembalikan seutuhnya, melainkan kebijakan ini hanya untuk mengurangi beban pemerintah. Otonomi yang diberikan hanyalah otonomi administratif bukan otonomi dalam artian politik. Menurut Eddy Utama bahwa;

Sekarang pemerintah lagi susah, dan dalam kesulitan sehingga mereka tak berdaya mengurus persoalan masyarakat yang semakin kompleks. Jadi jalan satu-satunya pemerintah memberikan pada masyarakat untuk membangun dirinya secara partisipatoris agar dapat meringankan beban mereka. Dalam kondisi ini memberi peran yang besar pada masyarakat bukanlah dalam pengertian memberi kedaulatan melainkan masyarakat didesak agar mampu mengurangi beban pemerintah (pemerintah melihat masyarakat menjadi beban bagi mereka). Sebab belum ada baik secara konseptual maupun secara filosofis ada keputusan politik pemerintah yang betul-betul memihak pada rakyat yang dijamin oleh undang-undang. Otonomi hanya mengenai pengertian birokrasi, tidak dalam pengertian otonomi politik dan hanya masalah administratif.

Beranjak dari pemikiran dan pertimbangan yang telah dipaparkan di atas dapat dimaknai bahwa sebenarnya 'kembali ke nagari' merupakan kebijakan yang berdimensi politis untuk menanggulangi masalah krusial yang dihadapi oleh pemerintah dalam memicu dan menggalang partisipasi masyarakat dalam pembangunan. Tidak ada jalan lain bagi pemerintah selain mengintrodusir simbol-simbol kultural untuk mendongkrak kreativitas dan melepaskan ketergantungan masyarakat kepada pemerintah. Dari kebijakan ini sesungguhnya kepentingan yang lebih dominan tetap kepentingan pemerintah, bukan kepentingan pemberdayaan rakyat.

C. Wajah Rentan Kekuasaan Nagari

Melihat bentuk dan skema pemerintahan nagari yang dikembangkan oleh pemerintah persis sama dengan skema

yang dikembangkan oleh UU No.22/1999 dan Kepmendagri No.64/1999. Di Daerah Kabupaten Agam sendiri kebijakan 'kembali ke nagari' direspon oleh pemerintah melalui Peraturan Daerah Kabupaten Agam Nomor 31 Tahun 2001, dan secara serentak pada bulan November 2002 resmilah nagari menjadi unit sistem pemerintah lokal.

Secara keseluruhan di masing-masing Kabupaten sistem pemerintahan nagari tidak jauh bedanya dengan sistem pemerintahan nagari di Kabupaten Agam. Jika terdapat perbedaan hanya penamaan kelembagaan saja. Mengetahui lebih jauh sistem pemerintahan nagari untuk Kabupaten Solok lihat Perda No.4/2001, Kabupaten Tanah Datar Perda No 17/2001, Kabupaten Pasaman Perda No.16/2001, Kabupaten Lima Puluh Kota, Perda, No.01/2001. Kabupaten Sawah Lunto Sijunjuang, Perda, No.22/2001 dan Kabupaten Agam Perda, No.31/2001.

Oleh Daerah Kabupaten Agam, pertimbangan mendasar mengembalikan nagari sebagai unit pemerintah lokal tidak berbeda dengan apa yang telah dikerangkakan oleh Pemerintah Propinsi yaitu, *pertama*, alasan perubahan filosofi budaya. *Kedua*, keharusan mengikuti kebijakan Pemerintah Propinsi. *Ketiga*, keharusan perubahan struktural yang diusung oleh UU No.22/1999, dan *keempat*, atas dasar pertimbangan efektifitas dan efisiensi administrasi pemerintahan. Bupati Agam, Aristo Munandar menjelaskan pertimbangan mendasar Pemerintah Kabupaten Agam kembali ke nagari bahwa;

Pertama, melihat kondisi yang terjadi akhir-akhir ini, nilai-nilai filosofis yang terjadi terjadi di tengah-tengah masyarakat telah mulai erosi baik adat maupun syara', karena penerapan UU No.5/79. Nilai-nilai filosofis itu harus dikembalikan pada kehidupan masyarakat dalam bentuk bernagari, sebab sistem perintahan nagarilah yang dapat mendukung terwujudnya kondisi tersebut. *Kedua*, secara legalistik UU No.22/1999 dan Perda No.9/2000, pelaksanaan prinsip-prinsip otonomi daerah dengan sistem pemerintah yang ada selama ini tidak mendukung

terwujudnya prinsip-prinsip otonomi daerah, karena kekuatan desa baik dari segi kekuatan sumber daya manusia maupun sumber daya alam tidak cukup untuk pelaksanaan otonomi daerah. *Ketiga*, secara historis sistem pemerintahan nagari lebih memungkinkan rentang kendali pemerintah lebih kecil di banding dengan pengendalian dari sistem pemerintahan desa. Artinya *spint off control* aparat terhadap duduk pemerintahan lebih dapat terkendali, dan dengan rentang kendali aparat lebih kecil maka jalannya pemerintah lebih dapat efisien dan efektif.

Merujuk pada Perda Daerah Propinsi Sumatera Barat No.9/2000, Pemerintah Kabupaten Agam mendefinisikan nagari sebagai;

‘Kesatuan masyarakat hukum adat dalam Kabupaten Agam yang terdiri dari beberapa himpunan suku di Minangkabau yang mempunyai wilayah dan batas-batas tertentu, dan mempunyai harta kekayaan sendiri, berwenang mengurus rumah tangga dan memilih pimpinan pemerintahannya’.

Pengertian di atas mencakup; *pertama*, nagari merupakan sebuah komunitas yang di dalamnya masyarakat diikat dan dituntun oleh hukum adat. *Kedua*, nagari merupakan kesatuan geneologis berdasarkan pada suku. *Ketiga*, nagari juga merupakan kesatuan teritorial yang memiliki batas-batas yang jelas. *Keempat*, dalam menggerakkan dan menjalankan kehidupan masyarakat, nagari secara kultural memiliki *resources* ekonomi sebagai elemen penting penyelenggaraan kehidupan sosial dan politik. Sampai di sini dapat dipahami, nagari yang dimaksud tetap merujuk pada pengertian kultural, baik dalam aspek politik, sosial, budaya dan ekonomi. Bila hal ini benar maka secara otomatis nagari memiliki dan mempunyai hak-hak dan otoritas kultural. Dalam kerangka inilah kemudian *flatfom* ‘adat salingka nagari’ menemukan keabsahannya dalam mempolakan dan menstrukturkan interaksi masyarakatnya.

Dengan demikian dapatkah diklaim bahwa nagari adalah milik sah masyarakat dan mereka berhak menentukan bagaimana corak dan arah kehidupannya sesuai dengan kehendak dan landasan

kultural?. Jika konsisten memahaminya memang demikian adanya, akan tetapi nagari sekarang bukanlah hasil dari proses negosiasi masyarakat dengan pemerintah, pun ‘kembali ke nagari’ bukanlah penyerahan atau pengembalian kedaulatan anak nagari, melainkan lebih merupakan pemberian oleh pemerintah, maka tentunya pemerintah lebih punya otoritas menentukan segala kebijakan yang menyangkut dengan nagari.

Kesan yang diberikan pemerintah ‘kembali ke nagari’ seolah-olah kebijakan kultural hanyalah merupakan sebuah pesona dan retensi. Sebab nagari tidak hanya diberi otoritas mengembangkan kehidupan masyarakatnya berdasarkan asal usul kultural, sekaligus nagari juga wajib menjalankan kewenangan yang dilimpahkan oleh negara, seperti kewenangan yang oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku belum dilaksanakan oleh Kabupaten, Propinsi dan Pemerintah, dan kewenangan yang diterima oleh nagari sebagai tugas pembantuan dari Pemerintah, Propinsi atau Kabupaten. Artinya nagari bukan saja harus menjalankan kewenangan kultural yaitu semua aspek yang berkaitan dengan kehidupan sosial, politik, ekonomi dan budaya yang telah tumbuh dan berkembang dalam nagari namun juga mesti menjalankan kewenangan dari pihak eksternal nagari itu sendiri yaitu kepentingan nasional. Dari sini terlihat nagari berada dalam posisi dilematis dan mendua; di latar depannya nagari merupakan basis kultural masyarakat dan institusi tertinggi secara kultural yang berkepentingan untuk melayani kehendak masyarakat, sementara di belakangnya nagari merupakan alas kaki kekuasaan pemerintah, unit paling vital birokrasi terendah pemerintah yang berkepentingan menyelenggarakan kehendak kekuasaan pemerintah.

Sepanjang rakyat menyadari hak-hak dan kewajibannya, dan kewenangan dari pihak eksternal tidak berbenturan dengan hak-hak dan kewenangan kultural nagari atau sebaliknya, serta

sejauh pemerintah tetap konsisten, jujur dan tidak melakukan manipulasi, maka kehidupan bernagari akan dapat dijalankan sebagaimana mestinya. Karena sekali lagi ‘kembali ke nagari’ merupakan pemberian pemerintah; pemerintah punya hak penuh menerjemahkan ketentuan perundang-undangan dan punya otoritas penuh menentukan bentuk yang sesuai dengan selera kekuasaan. Tugas perbantuan yang seyogyanya disertai oleh pembiayaan, sarana dan prasarana serta sumber daya manusia seperti yang ditemukan dalam pasal 100 UU No.22/1999, dan juga hak pemerintah nagari menolak pelaksanaan tugas perbantuan tersebut jika pemerintah tidak menyediakan pembiayaan, sarana dan prasarana serta sumber daya manusia seperti yang ditegaskan pada pasal 5 ayat (3) Kepmendagri No.64/1999, dalam Peraturan Pemerintah Kabupaten ketentuan ini tidak ditemukan lagi.

Dalam Pasal 100 UU No.22/1999 dijelaskan bahwa tugas pembantuan dari Pemerintah, Pemerintah Propinsi dan/atau Pemerintah Kabupaten kepada desa disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia. Pada penjelasan pasal 100 ditegaskan bahwa pemerintah desa berhak menolak pelaksanaan tugas pembantuan yang tidak disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia. Hal ini kemudian diperkukuh lagi oleh Kepmendagri No.64/1999 pasal 5 ayat (2) dan (3). Sementara dalam Perda Kabupaten pada pasal 11 hanya mencantumkan kewenangan pemerintahan nagari yaitu, *pertama*, kewenangan yang sudah ada berdasarkan asal usul nagari. *Kedua*, kewenangan yang oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku belum dilaksanakan oleh Kabupaten, Propinsi dan Pemerintah. *Ketiga*, Pemerintah, Pemerintah Propinsi dan Pemerintah Daerah dapat memberikan tugas pembantuan kepada pemerintah nagari. Sedangkan kewajiban pemerintah sebagaimana yang dimatangkan oleh UU No.22/1999 di atas tidak ditemukan dalam peraturan ini.

Hal ini berarti pemerintah menganulir *power* dan *bargaining position* rakyat dengan pihak kekuasaan yang diberikan oleh UU No.22/1999, dan pemerintah kembali menjadikan pemerintahan nagari sebagai alat birokrasi, dan kepanjangan tangan dari pemerintah. Konsekuensi logisnya ialah pemerintah nagari tidak lagi memiliki resistensi terhadap setiap tugas perbantuan yang diberikan oleh pemerintah; nagari mau tidak mau, suka atau tidak suka, mesti menjalankan kebijakan perbantuan yang dilimpahkan oleh pemerintah, meskipun tugas perbantuan itu bertentangan dengan kondisi dan jiwa kultural masyarakat. Adakah ini suatu keteledoran atau kesengajaan?. Tentunya tidak dapat dikatakan hal tersebut sebuah kealfaan sebab UU No.22/1999 dan Kepmendagri No.64/1999 adalah dasar rujukan dan ketentuan yang tidak boleh diabaikan oleh pemerintah kabupaten dalam membuat perdanya.

Dalam rangka melaksanakan kewenangan nagari di atas, di nagari dibentuk lembaga Wali Nagari dan BPRN (Badan Perwakilan Rakyat Nagari). Wali Nagari sebagai pimpinan eksekutif, pemegang dan pelaksana kegiatan pemeritahan sehari-hari, sedangkan BPRN sebagai lembaga legislatif merupakan wadah pelaksanaan demokrasi yang berperan mengawasi dan mengontrol jalannya pemerintah nagari. Wali Nagari sebagai pimpinan eksekutif dalam menjalankan tugas dan kewajiban kegiatan kepemerintahan nagari sehari-hari, oleh Sekretaris Nagari, Kepala-kepala Urusan dan Kepala Jorong.

Tugas dan Kewajiban Wali Nagari termaktub dalam pasal 13 dan 14; (a) memimpin penyelenggaraan pemerintah nagari, (b) menjalankan urusan rumah tangga nagari, (c) membina kehidupan masyarakat nagari, (d) menggerakkan potensi perantau sebagai sumber daya pembangunan nagari, (e) membina perekonomian nagari, (f) memelihara ketentraman dan ketertiban nagari, (g) mendamaikan perselisihan masyarakat nagari, (h) mewakili nagari di dalam dan di luar pengadilan dan dapat menunjuk

kuasa hukumnya, (i) mengajukan Rancangan Peraturan Nagari dan bersama Parlemen Nagari menetapkannya sebagai Peraturan Nagari, (j) menumbuh-kembangkan dan melestarikan adat dan syara' yang hidup di nagari. Di samping itu, Wali Nagari juga mempunyai tugas, melaksanakan urusan pemerintah, pembangunan dan kemasyarakatan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan nagari dan tugas pembantuan baik dari Pemerintah, Pemerintah Propinsi dan atau Pemerintah Kabupaten. Dan menumbuhkan dan menggerakkan serta mengembangkan semangat gotong royong atau partisipasi masyarakat.

Pasal 16 ayat (1, 2 dan 3) menjelaskan bahwa Sekretaris Nagari berkedudukan sebagai unsur staf pembantu Wali Nagari. Sekeretaris mempunyai tugas melaksanakan administrasi pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan di nagari serta memberi pelayanan administrasi kepada Wali Nagari. fungsi Sekretaris adalah; (a) melaksanakan urusan surat menyurat, kearsipan dan laporan, (b) melaksanakan tugas dan fungsi Wali Nagari apabila Wali Nagari berhalangan melaksanakan tugasnya, dan (c), melaksanakan administrasi pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan

Pasal 17 menjelaskan ada empat kepala urusan dalam pemerintahan nagari; *pertama*, Kepala Urusan Pemberdayaan dan Pemerintahan, yang bertugas melaksanakan kegiatan urusan pemberdayaan dan pemerintahan. *Kedua*, Kepala Urusan Ketentraman dan Ketertiban, bertugas melaksanakan ketentraman dan ketertiban masyarakat nagari. *Ketiga*, Kepala Urusan Kesejahteraan Rakyat, yang bertugas melaksanakan urusan agama, pendidikan, dan kebudayaan. *Keempat*, Kepala Urusan Administrasi Keuangan dan Asset Nagari, yang bertugas melaksanakan urusan administrasi keuangan nagari dan asset nagari. Pasal 18 ayat (3) menjelaskan fungsi Kepala Jorong dalam melaksanakan tugas Wali Nagari adalah; (a) melaksanakan kegiatan pemerintah,

pembangunan dan pembinaan kemasyarakatan serta ketentraman dan ketertiban di wilayah kerjanya, (b) melaksanakan peraturan nagari di wilayah kerjanya, (c) melaksanakan kebijakan Wali Nagari di wilayah kerjanya.

Oleh sebab nagari mempunyai beberapa wilayah yang disebut dengan *jorong* yaitu resort administratif yang dipimpin oleh seorang Kepala Jorong, maka Kepala Jorong merupakan unsur yang membantu tugas Wali Nagari di wilayahnya.

Dari struktur pemerintah nagari di atas, satu hal yang masih mengganjal yaitu menyangkut keberadaan Kepala Jorong sebagai pembantu pelaksana tugas Wali Nagari di wilayah kerjanya. Masalahnya tidak ada kejelasan bagaimana sebenarnya status Kepala Jorong di wilayahnya terutama menyangkut persoalan administrasi. Apa yang terjadi di lapangan menunjukkan setiap masyarakat yang berurusan dengan Wali Nagari harus melaporkan terlebih dahulu kepada Kepala Jorong, karena Kepala Jorong adalah wakil Wali Nagari di wilayah kerjanya, maka semua urusan masyarakat terlebih dahulu ditangani oleh Kepala Jorong. Proses hierarkhi-birokrasi membuat masyarakat memberikan penilaian negatif pada pemerintahan nagari; bahwa dalam pemerintahan nagari lebih sulit berurusan ketimbang dengan pemerintahan desa. Di waktu pemerintahan desa masyarakat cukup berurusan dengan Kepala Desa dan setelah itu bisa langsung kepada kecamatan, sekarang masyarakat berurusan dengan kecamatan selain harus melalui Wali Nagari juga mesti melewati Kepala Jorong.

Melihat begitu besar dan absolutnya kekuasaan pemerintah nagari, maka Parlemen Nagari menjadi elemen penting mengontrol dan memastikan agar kekuasaan tersebut tidak disalah-gunakan dan tidak menjadi alat bagi penguasa memperdaya rakyat. Dikatakan bahwa BPRN selain lembaga kontrol dan legislasi, BPRN juga merupakan wahana pelaksanaan demokrasi yang kedudukanya

sejajar dan menjadi mitra dari Pemerintah Nagari yang berfungsi; *pertama*, merumuskan dan menetapkan Peraturan Nagari bersama-sama dengan Pemerintah Nagari. *Kedua*, melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Nagari, Anggaran Pendapatan dan Belanja Nagari serta Keputusan Wali Nagari. *Ketiga*, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat baik yang berada di nagari maupun di perantauan. *Keempat*, menumbuh-kembangkan semangat bernagari.

Dalam menjalankan fungsi tersebut, BPRN mempunyai tugas dan kewenangan; menetapkan Wali Nagari, mengusulkan pengesahan pengangkatan dan pemberhentian Wali Nagari, bersama-sama dengan Wali Nagari menetapkan atau membentuk Peraturan Nagari, bersama-sama dengan Wali Nagari menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Nagari, dan melaksanakan sidang-sidang Parlemen Nagari. Selain kewenangan di atas, BPRN juga mempunyai hak; meminta pertanggungjawaban Wali Nagari, meminta keterangan kepada Pemerintah Nagari, mengadakan perubahan atas Rancangan Peraturan Nagari, mengajukan pernyataan pendapat, mengajukan Rancangan Peraturan Nagari, dan menetapkan Peraturan Tata Tertib Parlemen Nagari. Dalam melaksanakan tugasnya BPRN juga berhak meminta Pejabat Pemerintah Nagari dan Pejabat yang bertugas di nagari serta warga masyarakat untuk memberi keterangan tentang suatu hal yang perlu ditangani demi kepentingan negara, daerah dan atau nagari.

Mengenai fungsi, tugas/kewenangan, dan hak BPRN termaktub dalam pasal 81 (fungsi), pasal 82 (tugas dan kewenangan), pasal 83, 84 dan 85 (hak). Di samping adanya fungsi, tugas dan kewenangan serta hak, BPRN juga diberi tanggungjawab dan kewajiban (pasal 86); mempertahankan dan memelihara Negara Kesatuan Republik Indonesia, membina demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan nagari, meningkatkan kesejahteraan rakyat nagari,

memperhatikan aspirasi yang tumbuh dan berkembang di dalam nagari dan atau menerima keluhan dan pengaduan masyarakat serta memfasilitasi tindak lanjut penyelesaiannya.

Mencermati keberadaan Parlemen Nagari di atas beberapa hal yang perlu diperhatikan, *pertama*, karena besarnya fungsi dan kuatnya posisi BPRN, maka sebenarnya hubungan Parlemen Nagari dengan pemerintah nagari lebih tepat diletakkan hubungan kontrol dan pertanggungjawaban sebab baik dan tidaknya kinerja pemerintah nagari sangat tergantung pada penilaian BPRN. Karena BPRN mempunyai kewenangan menjatuhkan Wali Nagari dan tidak sebaliknya, maka sebenarnya posisi Wali Nagari juga sangat ditentukan oleh sejauhmana pertanggungjawaban Wali Nagari dapat diterima oleh BPRN. Oleh sebab itu tidak tepat mendudukkan posisi keduanya sebagai mitra. Menurut Wibawanto (dalam Team Work Laper, 2000) suatu mitra dapat dilihat dari posisi yang sejajar baik kedudukannya maupun kewenangannya. Penegasan ini dipandang perlu untuk menghilangkan kesan dan menghindari kekhawatiran agar pengistilahan mitra tidak dipergunakan untuk menjalin hubungan khusus antara Wali Nagari dengan anggota BPRN. Jika hendak mengatakan bahwa kedudukan BPRN dengan Wali Nagari sebagai mitra hanyalah pada soal pembuatan peraturan nagari; antara pembuat dengan pelaksana harus terjadi kesepakatan mengingat peraturan nagari bukan hanya sekedar lembaran kertas yang memuat hitam di atas putih, tapi harus dapat direalisasikan secara konkrit.

Kedua, menyangkut tugas dan kewenangan BPRN menetapkan Wali Nagari, serta mengusulkan pengesahan pengangkatan dan pemberhentian Wali Nagari. Kewenangan BPRN dalam menetapkan dan mengusulkan Wali Nagari di sini menjadi sesuatu yang naif karena kewenangan tersebut oleh pemerintah dialihkan kepada Panitia Pemilihan, di mana Panitia Pemilihan diberi tugas

dan kewenangan secara tertulis membuat laporan dan Berita Acara Pemilihan Wali Nagari langsung mengajukan *pengukuhan* (bukan disahkan tapi dikukuhkan) Wali Nagari untuk masa jabatan 5 tahun.

Satu dari empat belas tugas Pemilihan Wali Nagari adalah membuat Berita Acara Hasil Pemilihan yang disampaikan kepada Bupati untuk dikukuhkan sebagai wali nagari (pasal 25 ayat o). Dan pada pasal 38 dinyatakan bahwa calon Wali Nagari yang telah dipilih sebagai Wali Nagari dikukuhkan menjadi Wali Nagari dengan Keputusan Bupati berdasarkan laporan tertulis dan Berita Acara Hasil Pemilihan dari Panitia Pemilihan Wali Nagari. Dari peraturan ini menjadi jelas bahwa sebenarnya bukan BPRN yang punya otoritas menetapkan hasil pemilihan Wali Nagari, melainkan Panitia Pemilihan.

Bila dirujuk pasal pasal 13 ayat (2) Kepmendagri No.64/1999 calon Wali Nagari terpilih seyogyanya ditetapkan oleh BPRN berdasarkan laporan dan Berita Acara Pemilihan dari Panitia Pemilihan untuk kemudian disahkan oleh Bupati. Pasal 13 ayat (1) menjelaskan bahwa calon Kepala Desa yang dinyatakan terpilih adalah calon yang mendapatkan dukungan suara terbanyak. Dalam ayat (2) dijelaskan bahwa calon Kepala Desa terpilih sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) ditetapkan dengan keputusan BPD berdasarkan Laporan Berita Acara Pemilihan dari Panitia Pemilihan dan disahkan oleh Bupati dengan menerbitkan Keputusan Bupati tentang Pengesahan Calon Kepala Desa Terpilih.

Pengukuhan yang dimaksud bukan dari ketetapan Parlemen Nagari, melainkan pengukuhan terhadap hasil pemilihan yang telah ditetapkan oleh Panitia Pemilihan. Berarti, Wali Nagari terpilih secara yuridis tidak ada sangkut pautnya dengan Parlemen Nagari. Sebuah keniscayaan Parlemen Nagari sebagai lembaga demokrasi formal mempunyai otoritas menetapkan Wali Nagari terpilih sebagai pimpinan eksekutif berhubung semua kebijakan pemerintah

nagari akan dipertanggungjawabkan oleh Wali Nagari pada Parlemen Nagari. Tanpa adanya pengesahan Wali Nagari secara formal dari BPRN, maka pemerintah nagari tidak mendapat legitimasi penuh dari Parlemen Nagari.

Masalah ini tentu menimbulkan kerancuan yang dapat membuat iklim yang tidak kondusif terhadap penyelenggaraan pemerintahan nagari; terbuka kemungkinan terjadinya konflik dan kericuhan. Peristiwa yang dialami oleh masyarakat di Kanagarian Lasi salah satu contoh; BPRN melihat bahwa berdasarkan Perda dan Kepmendagri otoritas menetapkan dan mengajukan pengukuhan Calon Wali Nagari merupakan kewenangan Parlemen Nagari. Namun oleh Panitia Pemilihan dipahami penetapan dan pengajuan pengukuhan Calon Wali Nagari adalah kewenangan Panitia Pemilihan; keduanya sama-sama bersikukuh dan mendasarkan argumentasinya pada peraturan. Ketika masalah ini diketahui oleh pemerintah kecamatan, Camat tanpa mendudukkan persoalan pada proporsinya mengklaim bahwa kewenangan menetapkan dan mengajukan Calon Wali Nagari terpilih adalah Panitia Pemilihan karena aturan dalam perda sudah jelas.

Perdebatan antara BPRN dengan Panitia Pemilihan dalam menentukan kewenangan menetapkan Calon Wali Nagari terpilih dipicu oleh pasal 25 ayat (0) Perda No.31/2002 yang menyatakan bahwa tugas Panitia Pemilihan adalah membuat berita acara pemilihan yang disampaikan kepada Bupati untuk dikukuhkan sebagai Wali Nagari. Panitia memahami bahwa hak menetapkan Calon Terpilih Wali Nagari adalah kewenangan Panitia bukan oleh BPRN karena BPRN telah menyerahkan tugas tersebut kepada Panitia. Sementara BPRN beralasan bahwa Panitia Pemilihan dibentuk oleh BPRN, dan semua kebijakan Panitia harus mendapat persetujuan dari BPRN. Dan merujuk pada pasal 82 Perda Kabupaten BPRN bertugas dan berwenang menetapkan Wali Nagari

dan mengusulkan pengesahan pengangkatan dan pemberhentian Wali Nagari.

Bila diteliti secara cermat aturan ini jelas bertentangan dengan Permendagri, sekaligus kontra produktif dengan ketentuan yang sebelumnya; bahwa BPRN punya tugas dan kewenangan menetapkan dan mengusulkan Calon Wali Nagari.

Kedua, BPRN sebagai lembaga kontrol memiliki otoritas memberhentikan Wali Nagari bila *progress report*-nya ditolak oleh BPRN seperti yang diatur oleh Kepmendagri No.64/1999, di mana parlemen punya otoritas mencabut kekuasaan eksekutif dan sekaligus parlemen juga dapat memberhentikan pimpinan eksekutif sebelum masa jabatannya berakhir akibat pertanggungjawabannya ditolak. Dalam pasal 19 ayat (1) dan (2) Kepmendagri No.64/1999 dijelaskan bahwa pertanggung jawaban pemerintah desa ditolak oleh BPD termasuk pertanggungjawaban keuangan harus dilengkapi atau disempurnakan, dan dalam jangka waktu 30 hari disampaikan kepada BPD. Dan bila pertanggungjawaban yang telah disempurnakan untuk kedua kalinya tetap ditolak, BPD dapat mengusulkan pemberhentian Kepala Desa kepada Bupati.

Meskipun Wali Nagari mempertanggungjawabkan kinerjanya kepada BPRN, dan BPRN mempunyai hak dan memiliki kewenangan memberhentikan Wali Nagari, tapi pointer penting ini tidak dijumpai dalam peraturan pemerintah kabupaten. Artinya untuk kesekian kalinya pemerintah daerah menganulir kewenangan Parlemen Nagari yang diberikan oleh pemerintah pusat. Lalu bagaimana dengan *progress report* pemerintah nagari yang ditolak oleh BPRN; apakah Parlemen Nagari punya kewenangan memberhentikan Wali Nagari. Jika dilihat dari ketentuan yang ada memang dapat ditafsirkan bahwa sesuai dengan kewenangan BPRN untuk mengajukan pemberhentian Wali Nagari dan hak BPRN meminta pertanggungjawaban pemerintah nagari, maka BPRN juga dapat mencabut kekuasaan Wali Nagari namun tidak

menutup kemungkinan juga bisa diterjemahkan lain oleh Wali Nagari. Ketidakjelasan ini dapat dimanfaatkan dan dijadikan dalih oleh Wali Nagari untuk tetap mempertahankan kekuasaannya. Di sini pemerintah telah menciptakan wilayah konflik antara BPRN dengan Wali Nagari yang sebenarnya sangat keliru dan merugikan masyarakat.

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa pemerintah kabupaten kembali mengaburkan prosedural demokrasi dan mencabut kewenangan Parlemen Nagari yang nyata-nyata diberikan oleh pemerintah pusat. Artinya BPRN kembali menjadi alat basa-basi demokrasi; Parlemen Nagari tidak punya otoritas mengevaluasi dan menolak pertanggungjawaban pemerintah nagari. Implikasinya, apapun yang terjadi; ditolak atau diterima pertanggungjawaban, oleh Wali Nagari maknanya sama saja, kekuasaannya akan tetap berjalan sebab tidak ada aturan formal yang memberikan kewenangan pada BPRN untuk menerima atau menolak yang punya implikasi terhadap pemberhentian dari jabatannya.

Selain masalah di atas yang masih riskan dan berseberangan dengan kehendak rakyat ialah pemerintah baik Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah masih tetap tidak mau melepaskan kontrolnya terhadap masyarakat, baik melalui UU No.22/1999, Kepmendagri No.64/1999 maupun lewat Peraturan Daerah Kabupaten itu sendiri. Kontrol pemerintah terhadap masyarakat dapat diamati; *pertama* adanya pembatasan terhadap hak-hak politik rakyat seperti; tidak dicabut hak pilihnya berdasarkan keputusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap, dan tidak pernah terlibat langsung atau tidak langsung dengan G30S-PKI, atau tidak menganut paham komunisme yang dikuatkan dengan surat pernyataan.

UU No.22/1999 Pasal 97 ayat (c) menyatakan bahwa syarat seorang Kepala Desa; tidak pernah terlibat langsung atau tidak langsung dalam kegiatan yang mengkhianati Pancasila dan Undang-

Undang Dasar 1945, G30S/ PKI dan/atau kegiatan organisasi lainnya. Kemudian hal ini diperkuat oleh pasal 9 Kepmendagri No.64/1999. Bila Pemerintah Pusat hanya mensyaratkan untuk personil eksekutif dan legislatif, Pemerintah Daerah lebih ekstrim dari pemerintah pusat, di mana hak masyarakat memilih pun diberi batasan. Dalam pasal 20 Perda Kabupaten dinyatakan bahwa syarat masyarakat yang berhak memilih adalah, 1). Warga negara Republik Indonesia, 2). Terdaftar sebagai warga nagari yang bersangkutan secara sah. 3). Anak nagari yang terdaftar sebagai pemilih. 4). Sudah mencapai usia 17 (tujuh belas) tahun pada saat pendaftaran dilaksanakan atau sudah pernah menikah. 5). Tidak dicabut hak pilihnya berdasarkan keputusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap. 6). Tidak pernah terlibat langsung atau tidak langsung dengan G30S-PKI atau tidak menganut paham komunisme yang dikuatkan dengan surat pernyataan.

Ketentuan hak pilih rakyat di atas menimbulkan pertanyaan; apa relevansinya orang yang dicabut hak pilihnya kehilangan hak politiknya dalam menentukan pimpinannya dalam konteks nagari? Dan apa signifikansinya memasukkan syarat tidak terlibat G30S-PKI dan tidak menganut paham komunisme dengan hak-hak pilih seseorang; adakah kaitannya dengan ‘adat salingka nagari’ dan ‘adat basandi syara’, syara’ basandi kitabullah’. Jika memang itu yang dimaksud mengapa ketentuan agama tidak menjadi syarat seseorang yang dapat memberikan hak pilihnya. Bukankah simbol ‘adat basandi syara’, syara’ basandi kitabullah’, menunjukkan pada keyakinan, sementara embel-embel G30S-PKI selalu ditujukan untuk hal-hal yang sangat politis-ideologis. Pertanyaannya ialah manakah yang lebih tinggi posisi keyakinan agama dengan keyakinan ideologi? Bila jawabannya sama, maka komunis atau kapitalis merupakan pilihan dan perbedaan ideologi, sedangkan Islam atau Nasrani dan Yahudi adalah masalah pilihan dan perbedaan keyakinan; jika perbedaan agama dapat diterima, mengapa perbedaan ideologi tidak dapat ditolerir?.

Kemudian otoritas siapa yang menentukan seseorang terlibat langsung atau tidak langsung dengan G30S-PKI atau yang menganut paham komunisme?. Jika yang menentukan adalah masyarakat nagari itu sendiri mungkin tidak akan menjadi masalah sebab masyarakat nagari lebih tahu dan objektif, tapi bila pemerintah yang menentukannya inilah yang menjadi persoalan karena pemerintah akan tetap memakai kriteria dan merujuk pada apa yang telah ditetapkan oleh Orde Baru. Adanya kriteria terakhir ini menjadi masalah tersendiri bagi suatu nagari dalam menggalang partisipasi politik masyarakat, apa yang terjadi di Kanagarian Simarasok; salah satu jorongnya ingin berpisah dari kanagarian induknya disebabkan oleh faktor di atas.

Kedua, kecenderungan mengembangkan kontrol terhadap rakyat semakin terlihat pada persyaratan yang harus dipenuhi oleh personil nagari bahkan persyaratan untuk personil nagari lebih sulit dan jauh lebih rumit bila dibandingkan dengan persyaratan bagi Kepala Daerah;

No.	Kepala Daerah	Wali Nagari/BPRN	Keterangan
1	Bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa	Bertaqwa kepada Allah SWT., dengan menjalankan syarai'at Islam secara kaffah,	Sama
2	Setia dan taat pada Negara Kesatuan Republik Indonesia dan pemerintah yang sah	Setia dan taat pada Pancasila dan UUD'45	Kepala daerah lebih bersifat politis, desa bersifat ideologis
3	Tidak pernah terlibat dalam kegiatan yang mengkhianati Negara Kasatuan Republik Indonesia yang berdasarkan UUD'45 yang dinyatakan dengan keterangan Ketua Pengadilan Negeri	Tidak pernah terlibat dalam kegiatan yang mengkhianati Pancasila dan UUD '45, G-30S/PKI dan/atau kegiatan organisasi terlarang lainnya	Desa lebih politis dan ideologis

4	Berpendidikan minimal SLTA dan/ atau sederajat	Berpendidikan minimal SLTP dan/ atau berpengetahuan sederajat	Sama
5	Berumur sekurang-kurangnya 30 tahun	Berumur minimal 25 tahun	Sama
6	Sehat jasmani dan rohani	Sehat jasmani dan rohani	Sama
7	Nyata-nyata tidak terganggu jiwa/ ingatannya	Nyata-nyata tidak terganggu jiwa/ ingatannya	Sama
8	Tidak pernah dihukum penjara karena melakukan tindak pidana	Tidak pernah dihukum penjara karena melakukan tindak pidana	Sama
9	Tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan negeri	Tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan negeri	Sama
10	Mengenal daerahnya dan dikenal oleh masyarakat di daerahnya	Mengenal daerahnya dan dikenal oleh masyarakat di desa setempat	Sama
11	Menyerahkan daftar kekayaan pribadi	WNI	
12	Bersedia dicalonkan menjadi Kepala Daerah	Bersedia dicalonkan menjadi Wali Nagari/ BPRN	Sama
13		Anak nagari	
14		Berkelakuan baik, jujur, adil, cerdas, mampu dan berwibawa	

15		Memahami, menghayati dan mengamalkan adat nagari yang bersangkutan	
16		Tidak pernah dihukum karena melakukan pelanggaran terhadap adat	
17		Terdaftar sebagai penduduk dan bertempat tinggal tetap di nagari yang bersangkutan minimal selama 2 tahun terakhir dengan tidak terputus-putus	
18		Syarat-syarat lain yang ditetapkan oleh nagari bersangkutan	

Jika pegawai negeri yang dicalonkan selain harus memenuhi persyaratan di atas, juga harus memiliki surat keterangan persetujuan dari atasannya yang berwenang. Bagi pegawai negeri atau anak nagari yang terpilih menjadi Wali Nagari harus bertempat tinggal di nagari yang bersangkutan. Secara khusus bagi pegawai negeri yang terpilih, selama menjadi Wali Nagari dibebaskan dari jabatan organiknya tanpa kehilangan hak dan statusnya sebagai pegawai negeri.

Sedangkan persyaratan bagi Perangkat Pemerintah Nagari; Sekretaris Nagari, Kepala-Kepala Kaur dan Kepala Jorong diatur dalam pasal 52, yaitu; (a) bertaqwa kepada Allah SWT, dengan menjalankan syariat Islam secara kaffah, (b) setia dan taat kepada Pancasila dan UUD 1945, (c) tidak pernah terlibat langsung atau tidak langsung dengan G30S-PKI atau tidak menganut paham komunisme, (d) berpendidikan sekurang-kurangnya SLTP dan

atau berpengetahuan/pengalaman sederajat, (e) berumur sekurang-kurangnya 20 tahun dan maksimal 60 tahun, (f) sehat jasmani dan rohani, tidak pernah dihukum penjara karena melakukan tindak pidana, (g) tidak dicabut hak pilihnya berdasarkan keputusan pengadilan yang mempunyai kekuatan hukum yang pasti, (h) terdaftar sebagai penduduk dan bertempat tinggal tetap di nagari yang bersangkutan minimal 6 bulan terakhir dengan tidak terputus-putus kecuali bagi anak nagari yang bersangkutan.

Pembacaan terhadap syarat personil pemerintah nagari di atas tersingkat bahwa pimpinan nagari bila dibandingkan dengan Kepala Daerah, lebih bermuatan ideologis dan sangat rumit; tidak hanya harus memenuhi persyaratan formal negara melainkan juga mesti memenuhi persyaratan kultural. Dari sini terbaca bahwa nagari yang pada awalnya diposisikan sebagai wilayah kultural kemudian makna kulturalnya mengalami pengaburan manakala pimpinan nagari harus mengikatkan diri pada kriteria formal negara. Ironi memang bila seseorang yang secara kultural kredibilitas dan kapabilitasnya diakui dan rakyat memberikan legitimasinya sebagai pemimpin nagari, namun ia akan tercampak jika persyaratan formal negara tidak terpenuhi. Sebaliknya seseorang yang secara kultural tidak layak dan cacat dalam pandangan masyarakat bisa saja menjadi pemimpin nagari karena telah memenuhi persyaratan formal negara.

Ketiga, terbukanya peluang bagi pegawai negeri untuk menduduki jabatan struktural pemerintahan nagari baik di Parlemen Nagari lebih khususnya Wali Nagari dan perangkat nagari, agaknya pemerintah sedang mengembangkan skema kontrol baru. Pegawai negeri merupakan bagian penting dari aparat birokrasi pemerintahan yang notabeneanya berurat dan berpucuk kepada atasan. Jika personil pemerintahan nagari ---khususnya Wali Nagari yang merupakan jabatan politis--- diisi oleh pegawai negeri, maka pemerintah secara langsung dan dengan mudah dapat melakukan kontrol dan

intervensi. Bagaimanapun independennya posisi Wali Nagari, namun karena ia adalah seorang pegawai negeri, ia tidak berdaya menolak keinginan atasannya. Artinya pegawai negeri sipil yang menduduki jabatan struktur pemerintah nagari sebenarnya adalah orang pemerintah yang dikaryakan di nagari. Bukankah skema ini merupakan bentuk baru dari badan lama?.

Dan yang terakhir juga dapat dicermati kontrol dan intervensi pemerintah kepada masyarakat nagari melalui proses pengangkatan anggota Palemen Nagari. Ditandakan, selain harus memenuhi ketentuan persyaratan sebagaimana yang telah dijelaskan di atas, keanggotaan BPRN harus mendapat pengukuhan dari Bupati. Perlu diberi catatan bahwa Perda Kabupaten kembali mundur ke belakang dan posisi rakyat kembali digerogoti oleh kekuasaan. Jika dalam Kepmendagri No.64/1999, pasal 34 secara implisit anggota Parlemen tidak disahkan oleh Bupati. Sementara dalam Perda Kabupaten dalam pasal 80 ayat (2) dinyatakan secara tegas bahwa keanggotaan BPRN dikukuhkan dengan Keputusan Bupati. Hal ini berarti Parelemen Nagari kembali distrukturkan oleh kekuasaan di atasnya.

Apa artinya?. Nasib BPRN atau keberadaan demokrasi itu sendiri sangat ditentukan oleh kekuasaan pemerintah. Walau pemerintah hanya sekedar mengukuhkan keanggotaan BPRN yang telah dipilih oleh rakyat, karena pemerintah diberi kuasa untuk mengukuhkan berarti pemerintah juga berhak memproses bahkan tidak menutup kemungkinan menolak mengukuhkan keanggotaan BPRN dengan alasan-alasan tertentu. Hal ini dikeluhkan oleh H. Asbir Dt.Rajo Mengkuto, Ketua BPRN dan Wali Nagari Simarasok bahwa;

adanya mekanisme BPRN dikukuhkan oleh pemerintah telah menghambat jalannya roda pemerintahan. Kami begitu lama menunggu terbitnya surat pengukuhan dan pelantikan oleh Bupati. Bagaimana kami segera melakukan kegiatan dalam peraturan ditekankan bahwa BPRN

baru dapat memulai kerjanya apabila keanggotaan BPRN telah mendapat pengukuhan dan telah disumpah oleh pemerintah.

Bukankah jika merujuk pada UU No.22/1999 dan Kepmendagri No.64/1999 hanya pemerintah desa (Kepala Desa terpilih atau nama lain) yang disahkan oleh pemerintah kabupaten. Ketentuan mengenai BPD tidak mendapatkan pengesahan dari pemerintah kabupaten. Pasal 34 Kepmendagri No. 64/1999 menandakan bahwa BPD atau nama lain hanya dipilih dari calon-calon yang diajukan oleh kalangan adat, agama, organisasi sosial politik, golongan profesi dan unsur pemuka masyarakat lainnya yang memenuhi persyaratan. Jadi tidak ada kaitan Parlemen Desa atau Parlemen Nagari dengan pemerintah kabupaten, apalagi soal yang berhubungan dengan pengukuhan keanggotaan Parlemen.

D. Menabur Demokrasi di Atas Ketidakpastian

Jika ‘kembali ke nagari’ dimaksudkan membangun demokrasi dan memperkuat masyarakat sipil, maka jangan lupa kehidupan yang demokratis, partisipatif, kemandirian, dan emansipatif haruslah berpijak dan berangkat dari kekuatan dan kesadaran kultural masyarakat itu sendiri. Oleh karena Badan Perwakilan Rakyat Nagari merupakan lembaga kontrol sekaligus sarana pelebagaan demokrasi di nagari, maka perlu melihat lebih mendalam apakah *political will* pemerintah benar-benar berpihak pada demokrasi atau sebaliknya. Lalu demokrasi yang bagaimanakah dikembangkan oleh pemerintah; apakah demokrasi yang berbasis individu seperti yang direpresentasikan oleh demokrasi parlementer atau demokrasi yang berbasis nilai-nilai budaya Minangkabau seperti yang diapresiasi oleh *demokrasi karapatan*?. Penjelasan ini sangatlah penting mengingat sistem pemerintahan lokal mengandaikan pluralitas, kemandirian dan pemberdayaan yang ditopang oleh kekayaan nilai budaya dan lokalitas.

Tiga dari sekian banyak variabel yang dapat dijadikan *term of reference* menilai demokrasi adalah adanya ‘*a free public sphere*’ terhadap liberalisasi (kompetisi), inklusivitas (partisipasi), dan libersitas sipil dan politik (kebebasan sipil dan politik). Artikulasi ketiga kriteria demokrasi tersebut pada level operasionalnya berkaitan erat dengan masalah perwakilan. ‘*Siapa mewakili siapa?*’ merupakan pertanyaan yang substansial dalam sebuah sistem demokrasi, karena keberadaan sebuah lembaga demokrasi terletak pada ‘*siapa yang mewakili dan siapa yang diwakili*’. Dalam konteks lokalitas, mengingat nagari tidak saja memiliki kualitas teritorial ---ada jorong dan kampung sebagai wilayah teritorial nagari--- dan kualitas geneologis ---ada kaum dan suku nagari---, tetapi juga di nagari terdapat kelompok-kelompok sosial, partai politik dan kelompok fungsional, maka penjelasan mengenai batasan keterwakilan suatu yang penting adanya.

Merujuk hal di atas dapat diberi batasan, *pertama*, batasan keterwakilan menurut teritorial dalam arti geografis, yaitu perwakilan yang berasal dari jorong atau kampung. *Kedua*, perwakilan geneologis yakni perwakilan yang berasal dari kaum dan suku. *Ketiga*, perwakilan secara kategorial; perwakilan yang berasal dari kelompok-kelompok sosial yang ada di nagari, seperti Niniak Mamak, Alim Ulama, Cadiak Pandai, Bundo Kandung, Generasi Muda, organisasi politik, pengusaha, buruh, petani, nelayan dan lain sebagainya. *Keempat*, kombinasi antara keterwakilan teritorial, geneologis dan kategorial. Batasan di atas dapat dijadikan ukuran apakah BPRN merupakan lembaga yang akomodatif dan representatif terhadap kepentingan masyarakat secara keseluruhan atau tidak.

Tentang siapa saja dan bagaimana mekanisme rekrutmen keanggotaan Parlemen Nagari, disebutkan bahwa Keanggotaan BPRN terdiri dari unsur; (1) Niniak Mamak, (2) Alim Ulama, (3)

Cadiak Pandai, (4) Bundo Kanduang, (5) Generasi Muda yang tata cara pemilihannya diatur oleh masing-masing nagari.

Pasal 79 ayat (1) dan (2) Perda Kabupaten Agam No.31/2001 dijelaskan bahwa keanggotaan BPRN mencerminkan unsur; *Niniak Mamak, Alim Ulama, Cadiak Pandai, Bundo Kanduang, Generasi Muda* yang berjumlah ganjil sekurang-kurangnya 7 orang. Tata cara pemilihan anggota BPRN diatur oleh nagari masing-masing.

Di Kabupaten Tanah Datar, dalam pasal 15 ayat (1,2,3) Perda No.17/2001 menjelaskan bahwa anggota BPRN mewakili masyarakat Jorong, dan anggota BPRN diambil dari kalangan; *Adat, Agama, Cadiak Pandai* yang mewakili suku dan jorong, sedangkan pemilihannya dilakukan secara musyawarah dan mufakat yang difasilitasi oleh Wali Jorong.

Di Kabupaten Solok, dalam pasal 76 ayat (1,2,3) Perda No.4/2001 dikatakan anggota BPN dipilih dari unsur; *Niniak Mamak, Alim Ulama, Cadiak Pandai* dan *Bundo Kanduang* utusan jorong dan *Pemuda* yang ada dalam nagari. Jumlah anggota BPN minimal 11 orang dan maksimal 33 orang, dan tata cara penentuan anggota BPN ditentukan oleh nagari yang bersangkutan.

Di Kabupaten Sawah Lunto Sijunjung, dalam pasal 9 ayat, (2) Perda No.22/2001, keanggotaan BPAN terdiri dari unsur; *Niniak Mamak, Alim Ulama, Cadiak Pandai, Bundo Kanduang* serta *Generasi Muda*. Di Kabupaten Pasaman, pasal 6 ayat (1) Perda No.16/2001, anggota BPAN terdiri dari anak nagari yang dipilih oleh warga masyarakat nagari yang berasal dari utusan; *Niniak Mamak, Alim Ulama, Cadiak Pandai, Bundo Kanduang* dan *Pemuda*.

Sedangkan di Daerah Kabupaten Lima Puluh Kota, Pasal 13 Perda No.01/2001, keanggotaan BPAN terdiri dari unsur *Pemangku Adat, Alim Ulama, Cadiak Pandai, Wanita, dan Pemuda* sesuai dengan potensi nagari yang bersangkutan.

Bila dihubungkan dengan Kepmendagri No.64/1999, maka masing-masing Peraturan Daerah ini jauh lebih eksklusif dan cenderung membatasi. Padahal pasal 34 Kepmendagri No.64/1999 secara nyata menegaskan bahwa anggota BPD dipilih dari calon-calon yang diajukan oleh kalangan adat, agama, organisasi sosial politik, golongan profesi dan unsur pemuka masyarakat lainnya yang memenuhi persyaratan.

Apa artinya? *Pertama*, jika unsur; Niniak Mamak, Alim Ulama, Cadiak Pandai, Bundo Kanduang dan Generasai Muda merupakan batas kategorial merujuk pada perwakilan yang berasal dari kelompok sosial, maka dapat dikatakan bahwa BPRN adalah lembaga yang eksklusif, milik segelintir orang dan tidak mencerminkan sebagai lembaga yang akomodatif dan representatif. Karena di nagari bukan hanya kelompok adat, agama, cendikiawan, perempuan, dan pemuda, tapi juga partai politik, kelompok tani, nelayan, buruh, pengusaha, dan kelompok fungsional lainnya.

Dalam konteks ini bila 'kembali ke nagari' dipahami kembali ke akar kultural dalam arti otoritas politik tradisional kembali diperhitungkan, maka menempatkan Niniak Mamak, Alim Ulama, Cadiak Pandai, Bundo Kanduang dan Generasi Muda menjadi suatu hal yang ironis. *Pertama*, selain kelima unsur di atas tidak dapat dikatakan sebagai kepemimpinan kultural karena secara tradisional hanya Niniak Mamak, Alim Ulama dan Cadiak Pandai yang merupakan pemegang otoritas tradisional. *Kedua*, soal yang menghadang ialah kekaburan dan ketidakjelasan batas antara berbagai komponen di atas; apakah komponen Niniak Mamak, Alim Ulama, Cadiak Pandai, Bundo Kanduang dan Generasi Muda merupakan simbol kultural yang merujuk pada kelompok sosial; atau kategori tersebut ditujukan pada personal individu. *Ketiga*, siapa sesungguhnya yang dimaksud dengan Niniak Mamak, Alim Ulama, dan Cadiak Pandai; apakah mereka ini '*Tali Tigo Sapilin, Tungku*

Tigo Sajaringan? Bila hal itu yang dimaksud maka pengertian mana yang dituju; apakah pengertian kepemimpinan komunitas seperti pemahaman yang telah mentradisi selama ini, atau pengertian elit; bahwa dalam diri seseorang harus memiliki pengetahuan tentang adat, agama dan cendekiawan. Jika pengertian pertama yang dijadikan acuan, persoalannya adalah di samping sulit menemukan sosoknya yang jelas ---kecuali Niniak Mamak karena secara adat telah ada standar seseorang dapat dikatakan Niniak Mamak--- juga kriteria apa yang dijadikan dasar mengkategorikan seseorang sebagai Alim Ulama dan Cadiak Pandai?. Persoalan yang sama juga akan muncul bila pengertian kedua yang dijadikan patokan, apalagi dapat dipastikan akan sulit ---dengan tidak mengatakan tidak dapat ditemukan--- menemukan sosok yang memiliki ketiga kualitas tersebut dalam satu nagari.

Skema di atas tentu belum dapat menjelaskan pertanyaan; dari manakah mereka berasal; cukup representatifkah mereka mewakili suara rakyat secara keseluruhan? Otoritas siapa mengajukan calon dari Niniak Mamak, Alim Ulama, Cadiak Pandai, Bundo Kandung dan Pemuda; apakah institusi/kelompok sosial yang ada di masing-masing jorong/nagari atau semua warga nagari?. Apakah pemilihan anggota Parlemen Nagari merupakan perwakilan kaum, suku, kelompok atau perwilayahan kampung dan jorong, dan bagaimana sistem pemilihannya; apakah dipilih langsung oleh rakyat atau melalui perwakilan.

Kedua, tata cara pemilihan anggota BPRN yang hendak diatur oleh masing-masing nagari menunjukkan bahwa rakyat punya otoritas mengatur, menyusun dan menentukan bagaimana pola pemilihan anggota BPRN yang sesuai dengan kondisi dan kehendak masyarakat itu sendiri. Dari sini akan terlihat beragam corak dan gaya yang memberikan variasi tersendiri bagi tiap-tiap nagari. Dalam bingkai ini ada beberapa kemungkinan yang dapat dijadikan model;

pertama, bakal calon diajukan oleh seluruh masyarakat baik secara individu maupun berkelompok. *Kedua*, pengajuan bakal calon diajukan oleh masing-masing unsur/institusi di atas ---institusi Niniak Mamak, Alim Ulama, Cadiak Pandai, Bundo Kanduang dan Generasi Muda--- *Ketiga*, kombinasi dari kedua model di atas, dan *keempat* bakal calon diajukan bukan dari masyarakat dalam arti perorangan atau kelompok, juga bukan dari unsur/institusi melainkan oleh *kaum*.

Jika model pertama yang diterapkan, seyogyanyalah pemilihan bakal calon anggota Parlemen Nagari juga harus dipilih langsung oleh masyarakat, sama halnya dengan pemilihan Wali Nagari. Kesulitannya adalah menyangkut sarana dan prasarana dalam artian finansial, apakah nagari mampu membiayai pelaksanaan pemilihan langsung oleh rakyat karena ada dua pemilu pertama pemilu dalam memilih Wali Nagari dan kedua pemilu memilih anggota parlemen, dan tentunya membutuhkan biaya yang cukup besar. Alternatif pertama menunjukkan demokrasi asli; keterlibatan rakyat secara utuh memilih pemimpin mereka. Dengan demikian, anggota Parlemen Nagari bukan mewakili kelompok, suku, teritorial dan institusi melainkan mewakili individu-individu yang memilihnya, dan pertanggungjawaban mereka juga kepada kontestan yang memilih mereka. Implikasinya, jika unsur yang dimaksud adalah kategorial dalam arti institusi, maka ketentuan bahwa anggota Parlemen Nagari terdiri dari Niniak Mamak, Alim Ulama, Cadiak Pandai, Bundo Kanduang, dan Generasi Muda menjadi tidak relevan lagi.

Bila model kedua yang dijadikan alternatif, yaitu bakal calon diajukan oleh unsur atau institusi yang menjadi anggota parlemen, maka logikanya pemilihan bakal calon juga dipilih oleh institusi tersebut. Sebab jika pemilihan dilaksanakan secara langsung, rakyat merasa tidak punya kepentingan, karena mereka tidak dilibatkan

dalam mengajukan wakil-wakilnya dan kemungkinan besar bakal calon tidak mencerminkan kehendak dan aspirasi rakyat. Oleh karena mereka dipilih oleh institusi di mana mereka berasal, berarti mereka membawa aspirasi institusinya dan pertanggungjawaban mereka juga pada institusi yang memilihnya. Konsekuensinya adalah wakil-wakil yang terpilih melalui sistem ini punya kecenderungan tidak mendapat legitimasi rakyat. Persoalan kemudian ialah bagaimana dengan unsur Cadiak Pandai dan Bundo Kandung yang tidak mempunyai institusi atau kelembagaan; siapa yang punya otoritas mengusulkan mereka? Jika model ketiga yang diterapkan, persis sama kejadiannya dengan medel pertama dan kedua.

Bila model keempat yang dipakai, yaitu bakal calon diusulkan oleh institusi '*paruik*' atau *kaum* yang ada di masing-masing jorong; tiap-tiap *kaum* merembukkan siapa yang akan dicalonkan sebagai anggota parlemen. Umpanya, bila dalam satu jorong atau nagari ada 50 kaum, masing-masing *kaum* mengajukan bakal calon 1 orang yang memenuhi satu di antara unsur tersebut. Bakal calon yang diajukan oleh masing-masing *kaum* kemudian oleh para pemimpin kaum dimusyawarahkan untuk ditetapkan siapa bakal calon yang akan mewakili jorong mereka. Alternatif ini lebih dekat pada model kultural; bahwa para pemimpin itu dilahirkan dari kaum, dan yang dia bawa adalah aspirasi kaumnya, sekaligus ia mendapat legitimasi langsung oleh anak kemenakannya sendiri.

Dalam tradisi masyarakat Minangkabau anggota Dewan Karapatan Nagari (lembaga legislatif) bukanlah dipilih melalui pemilihan umum di tingkat nagari sebagaimana proses demokrasi yang berkembang saat ini. Anggota Dewan Karapatan Nagari merupakan delegasi dari masing-masing kaum di nagari yang terdiri dari Niniak Mamak/Penghulu (Pimpinan Kaum/Pimpinan Payuang), yang jumlahnya sesuai dengan berapa jumlah kaum/payuang yang ada di setiap nagari.

Dari keempat model di atas, agaknya model keempat paling tidak dapat menyesuaikan maksud dari ketentuan 'bahwa keanggotaan BPRN harus mencerminkan unsur Niniak Mamak, Alim Ulama, Cadiak Pandai, Bundo Kandung dan Generasi Muda'.

Di Kanagarian Lasi ---tidak berbeda di nagari lain--- ditetapkan 15 orang jumlah anggota Parlemen Nagari. Karena Kanagarian Lasi terdiri dari 3 (tiga) jorong; Jorong Lasi Tuo, Jorong Lasi Mudo dan Jorong Pasanehan, maka masing-masing di tetapkan sebanyak 5 (lima) orang tanpa memperhitungkan berapa jumlah penduduk seperti yang dipatok oleh Kepmendagri No.64/1999, dan mekanisme pemilihannya diserahkan kepada masing-masing jorong.

Di Jorong Pasanehan, Kepala Jorong mengundang tokoh masyarakat; Niniak Mamak, Alim Ulama, Cadiak Pandai, Bundo Kandung dan Pemuda, para tokoh masyarakat ini bermusyawarah memilih 5 orang yang akan mewakili jorong mereka di parlemen. Musyawarah-mufakat dari tokoh masyarakat tersebut menetapkan dan merekomendasikan Dt. Rajo Mantari (pengusaha angkutan), A. Dt. Barbangso (pegawai negeri sipil) dan Z. Dt. Palimo (pegawai negeri sipil/Kepala Sekolah Dasar Negeri) mewakili Niniak Mamak, M. Malin Mantari (mantan Kepala Desa) mewakili Cadiak Pandai, dan Emmalfia (pegawai negeri sipil/guru Sekolah Dasar Negeri) mewakili Bundo Kandung. Jadi, 3 (tiga) orang penghulu mewakili Niniak Mamak, 1 (satu) mewakili Cadiak Pandai, dan 1 (satu) orang perempuan mewakili Bundo Kandung. Di Jorong Lasi Mudo, persis sama mekanisme pemilihan anggota parlemen dengan Jorong Pasanehan yang merekomendasikan; A. Z. Dt. Damuanso (pegawai negeri sipil/guru SMKN), J. Bagindo Majolelo (tokoh masyarakat) mewakili Niniak Mamak, Djanani St. Pono (purnawirawan Polri), Syamsul Bahri (wiraswasta) dan Habizar (pegawai negeri sipil/guru SLTPN) mewakili Cadiak Pandai. Di Jorong Lasi Mudo 2 (dua) orang mewakili Niniak Mamak, dan 3 (tiga) orang mewakili Cadiak Pandai.

Sedangkan di Jorong Lasi Tuo, Kepala Jorong selain mengundang unsur Niniak Mamak, Alim Ulama, Cadiak Pandai, Bundo Kandung, dan Pemuda, juga melibatkan seluruh pimpinan kaum yang ada di Jorong. Hasil kesepakatan masyarakat Jorong Lasi Tuo menetapkan mekanisme pemilihan anggota parlemen dilakukan dengan dua tahapan; tahapan pengusulan bakal calon dan tahapan pemilihan bakal calon. Tahapan pengusulan bakal calon diajukan oleh masing-masing kaum kepada panitia pemilihan. Dan pada tahapan pemilihan, bakal calon dipilih/ditunjuk oleh masing-masing ‘*mamak kapalo kaum*’ (pimpinan kaum).

Persyaratan bakal calon selain harus memenuhi ketentuan yang ditetapkan pemerintah, bakal calon baru dianggap sah apabila mendapat rekomendasi dari ‘*mamak kapalo kaum*’ yang bersangkutan. Di Jorong Lasi Tuo terdapat 54 batang payuang/kaum. Artinya 54 kaum mendapat hak mengajukan calon dari kaumnya untuk dicalonkan sebagai anggota Parleman Nagari yang mewakili Jorong Lasi Tuo. Panitia Pemilihan memberikan formulir kepada Mamak Kapalo Kaum untuk diisi dan mengusulkan calon baik dari kaumnya sendiri maupun dari kaum yang lain, karena disadari tidak semua kaum memenuhi ketentuan yang disyaratkan oleh pemerintah. Masing-masing Mamak Kapalo Kaum diberi waktu memusyawarahkan dengan kaumnya dalam menentukan siapa yang akan diutus dari kaumnya atau dari kaum lain untuk menjadi calon anggota parlemen. Dalam kenyataannya calon yang masuk kepada Panitia Pemilihan tidak sebanyak jumlah kaum yang ada, karena masing-masing kaum lebih memilih orang lain di luar kaumnya yang dianggap lebih mewakili dan merepresentasikan kepentingan masyarakat.

Cara penunjukkannya bukan melalui pemungutan suara melainkan berdasarkan atas *saiyo-samufakaik*. Agak berbeda dengan masyarakat Jorong Pasanehan dan Jorong Lasi Mudo, yang

menentukan keabsahan calon anggota Parlemen Nagari mewakili Jorong Lasi Tuo adalah pimpinan kaum. Para *Mamak Kapalo Kaum* bermusyawarah dan menyepakati siapa-siapa saja yang akan mewakili Jorong mereka. Cara menentukan para calon bukan dipilih sebagaimana layaknya pemilihan pemimpin, tapi dimusyawarahkan, dicari kebaikan, keunggulan dan sebagainya. Para *Mamak Kapalo Kaum* secara bersama-sama menentukan siapa yang dianggap pantas dan layak mewakili Jorong mereka untuk menjadi anggota Parlemen Nagari.

Musyawarah-mufakat '*mamak kapalo kaum*' merekomendasikan, H. Suhaili Abdar (pensiunan pegawai negeri Departemen Agama) mewakili Alim Ulama, Syamsuddin St. Nan Renceh (pensiunan pegawai negeri sipil) mewakili Cadiak Pandai, Maswir Malin Parmato (pegawai negeri sipil/guru SMKN), dan Nurur Shalihin Djamra (mahasiswa) mewakili Generasi Muda, dan Farida (pegawai negeri sipil/guru SMKN) mewakili Bundo Kandang. Dari Jorong Lasi Tuo 1 (satu) orang mewakili Alim Ulama, 1 (satu) orang mewakili Cadiak Pandai, 2 (dua) orang mewakili Generasi Muda, dan 1 (satu) orang mewakili Bundo Kandang.

Tabel Anggota Parlemen Nagari Lasi Periode 2002-2007 berdasarkan Unsur, Suku dan Kampuang

No.	Jorong	Anggota BPRN	Unsur	Suku	Kampuang/ Dusun
A	Lasi Tuo	Sy. St. Nan Renceh H. Suhaili Abdar M. Malin Parmato Nurur Shalihin Djamra Farida	Cadiak Pandai Alim Ulama Pemuda Pemuda Bundo Kandang	Koto Sikumbang Sikumbang Guci Guci	I. T. Bonjo Ambacang Lasi Tuo – Subarang Lasi Tuo – Subarang Lasi Tuo – Subarang Lasi Tuo – Subarang

B	Lasi Mudo	Habizar A. Z. Dt. Damuanso Djanani St. Pono J. Bagindo Majolelo Drs. Syamsul Bahri	Cadiak Pandai Niniak Mamak Cadiak Pandai Niniak Mamak Cadiak Pandai	Jambak Jambak Koto Koto Jambak	Gobah Ateh Gobah Ateh Ponggongan Ateh Ponggongan Bawah Pauh
C	Pasanehan	Dt. Rajo Mantari Emmalfia M. Malin Sinaro A. Dt. Barbangso Z. Dt. Palimo	Niniak Mamak Bundo Kanduang Cadiak Pandai Niniak Mamak Niniak Mamak	Koto Koto Sikumbang Salayan Sikumbang	Suntiung Suntiung Kampung Salapan Kampung Salapan Bonjo

**Tabel Jumlah Kampung/Dusun dan Suku
Di Kanagarian Lasi**

No.	Jorong	Kampung/Dusun	Suku
A	Lasi Tuo	Paniang-Paniang-Bawah Dama Lasi Tuo-Subarang Kota Marapak-Pandam Tinggi Ikua Tanjung-Pandam Tinggi Sikumbang Koto Tinggi.	Guci Sikumbang Jambak Koto Tanjung
B	Lasi Mudo	Gobah Ateh Gobah Bawah Pauh Ponggongan Ateh Ponggongan Bawah	Koto Jambak Tanjung Guci Salayan
C	Pasanehan	Balai-Balai Suntiung Aia Dingin Kampung Salapan Bonjo Guci	Salayan Koto Sikumbang Pisang

Apa yang dapat dipahami dari pemaparan di atas ialah; *pertama*, ada banyak kesulitan menerapkan aturan di lapangan karena kriteria yang dapat dijadikan tolak ukur mengklasifikasikan kelompok tidak pernah jelas. Tidak terpenuhi unsur di tiap-tiap jorong menjadi indikasi ke arah itu, seperti di Jorong Pasanehan lebih didominasi oleh Niniak Mamak, komponen Alim Ulama dan Generasi Muda tidak terwakili. Di Jorong Lasi Mudo didominasi oleh Cadiak Pandai,

sehingga unsur Alim Ulama, dan Bundo Kandung tidak terwakili. Dan Jorong Lasi Tuo cukup berimbang tapi unsur Niniak Mamak tidak terwakili. *Kedua*, tidak jelasnya batasan keterwakilan unsur; apakah kelima unsur tersebut mewakili teritorial atau geneologis, dan ini juga menunjukkan tarik menarik antara kepentingan geneologis (suku) dengan teritorial (kampuang), baik dalam ranah geneologis maupun teritorial itu sendiri ditemukan ketidak-merataan.

Hal ini juga memperlihatkan dilema antara keterwakilan teritorial (kampuang) dan geneologis (suku); di Jorong Pasanehan anggota parlemen di dominasi oleh suku Koto dan Sikumbang sedangkan suku Pisang tidak terwakili, dan secara teritorial juga Suntieng dan Kampuang Salapan lebih mendominasi, sementara kampuang Guci, Balai-Balai dan Aia Dingin tidak terwakili. Di Jorong Lasi Mudo unsur teritorial terpenuhi semuanya, dalam masalah geneologis suku Koto dan Jambak mendominasi, sementara suku Guci dan Tanjuang tidak terwakili. Sedangkan di Jorong Lasi Tuo perwakilan dari suku Jambak tidak terwakili, dan anggota parlemen di Jorong ini secara teritorial sangat didominasi oleh Kampuang Lasi Tuo-Subarang.

Ketiga, hal di atas menimbulkan persoalan tersendiri; ada satu kampuang atau kaum tidak terwakili merasa disisihkan dalam proses bernagari. Kasus yang terjadi di Jorong Lasi Mudo dapat menjadi bukti bahwa ketidak-jelasan yang menyebabkan ketidak-merataan, telah menjadi bumerang bagi kelanjutan proses demokrasi di nagari. Masyarakat menuntut Pejabat Wali Nagari bahkan sampai pada Bupati untuk membatalkan keanggotaan BPRN dari Jorong Lasi Mudo, karena dinilai tidak mencerminkan aspirasi masyarakat; mereka menuntut mengapa hanya suku tertentu yang menjadi anggota BPRN dan suku yang lain tidak ada yang mewakili. Masyarakat Jorong Lasi Mudo, khususnya persukuan Guci dan Tanjuang menggugat dan minta dibatalkan anggota BPRN yang

mewakili Jorong Lasi Mudo, sebab anggota BPRN tidak mewakili suku Guci dan Suku Tanjung, padahal dari proses pemilihan anggota BPRN di Jorong Lasi Mudo juga melibatkan pasukan Guci dan Tanjung. Dari sini dapat dilihat ternyata masyarakat lebih memaknai bahwa keterwakilan suku begitu penting bagi mereka, dan agaknya masyarakat Jorong Lasi Mudo melihat dan memahami demokrasi yang akan dikembangkan adalah demokrasi karapatan yang berbasis pada suku atau kaum.

Keempat, baik di Jorong Lasi Tuo, apalagi di Lasi Mudo dan Pasanehan masih kabur dan tidak jelas standar apa yang dijadikan ukuran menentukan dan mengklasifikasikan seseorang sebagai Alim Ulama, Cadiak Pandai dan Generasi Muda, kecuali untuk Niniak Mamak dan Bundo Kandung, sebab Niniak Mamak sudah jelas kriterianya, sementara Bundo Kandung lebih dipahami oleh masyarakat merupakan keterwakilan perempuan. Yang jelas anggota parlemen yang dipilih oleh masyarakat bukan mewakili institusi dalam pengertian lembaga kecuali anggota parlemen dari Jorong Lasi Tuo. Anggota parlemen hanya mewakili segelintir orang yang dapat dikatakan tidak merepresentasikan keterwakilan masyarakat secara keseluruhan.

Masalah asal keterwakilan menjadi penting bila dikaitkan pada jaminan bahwa keputusan atau peraturan yang akan dibuat oleh BPRN tidak menyimpang dari aspirasi masyarakat. Jika seorang anggota BPRN tidak jelas mewakili siapa, maka dia akan leluasa dan tidak mempunyai tanggungjawab terhadap amanah yang dipikulnya. Mengingat Parlemen Nagari adalah lembaga politik dan anggota BPRN bukan jabatan fungsional melainkan jabatan politis, maka kejelasan asal perwakilan menjadi syarat yang signifikan. Ketidak-jelasan skema yang dikembangkan oleh pemerintah telah menimbulkan kerancuan dalam teknis pelaksanaannya di lapangan.

Keempat, patokan Niniak Mamak, Alim Ulama, Cadiak Pandai, Bundo Kanduang dan Generasi Muda sebagai perwakilan dari sekian banyak elemen dan komponen masyarakat di nagari menysakan pertanyaan; bagaimana dengan keberadaan organisasi politik, golongan profesi dan kelompok fungsional lainnya seperti; petani, buruh, nelayan dan lain sebagainya? Menyadari bahwa dinamika kehidupan sosial dalam nagari lebih kompleks dibanding dulu; tidak hanya dihuni oleh kekuatan tradisonal tapi juga ada kekuatan kelompok sosial lainnya. Agaknya kehadiran lembaga Majelis Musyawarah Adat dan Syarak (MAMAS) dalam sistem pemerintahan nagari selain maksud menjaga dan memelihara keutuhan dan penerapan filosofi ‘adat basandi syara’, syara’ basandi kitabullah’ dalam kehidupan bernagari, juga merupakan sebuah strategi pemerintah mengakomodasi berbagai kelompok sosial yang tidak terwakili di Parlemen Nagari. Majelis Musyawarah Adat dan Syarak Nagari adalah lembaga non struktural dalam nagari yang merepresentasikan diri sebagai Lembaga Permusyawaratan-Permufakatan Adat dan Syara’, berfungsi memberi pertimbangan kepada Pemerintahan Nagari guna memelihara dan menjaga penerapan; *adat basandi syara’, syara’ basandi kitabullah* di nagari.

Team Asistensi Pemerintah Propinsi mensinyalir bahwa mengingat semangat dan kecenderungan masyarakat untuk terlibat dalam kehidupan nagari, serta menyadari di Parlemen Nagari tidak dapat menampung semua komponen masyarakat karena jumlah anggotanya terbatas, maka dibentuklah Majelis Musyawarah Adat dan Syarak. Bakar Efendi salah seorang Tim Asistensi Perda No.9/2000 menyatakan bahwa;

Lembaga ini ditujukan sebab orang Sumatera Barat ingin ikut dalam semua hal; mereka tidak mau ditinggalkan di luar. Kita sediakan wadahnya di Lembaga Musyawarah Adat dan Syarak di mana mereka bisa berhimpun. Sebab bisa saja terjadi karena baik di lembaga eksekutif (Wali Nagari) maupun di legislatif (Parlemen Nagari) yang sistem rekrutmen

anggotanya melalui pemilihan, maka dalam sistem seperti ini belum tentu orang yang dipilih merupakan orang yang berkualitas.

Kecenderungan ke arah itu terlihat dari siapa yang menjadi keanggotaannya; keanggotaan MAMAS terdiri dari; 'Niniak Mamak, Alim Ulama, Cadiak Pandai, Bundo Kandung dan komponen masyarakat lainnya yang tumbuh dan berkembang dalam nagari'. Keanggotaan lembaga ini tidak saja melibatkan unsur kepemimpinan tradisional tapi lebih 'terkesan' akomodatif dengan memasukkan kelompok fungsional lainnya seperti Bundo Kandung, dan kelompok profesi lainnya. Pertanyaan kemudian adalah mengapa harus di lembaga ini pemerintah menampung mereka, bukankah lebih baik dan signifikan jika seluruh komponen kelompok sosial masyarakat ditampung di BPRN, sebab Parlemen Nagari selain lebih memungkinkan kelompok sosial tersebut merumuskan dan mengartikulasikan berbagai preferensinya, juga BPRN lebih berhubungan langsung dengan kebijakan-kebijakan publik?.

Strategi 'akomodasi' secara sublim bukan hanya sekedar upaya koorporasi pemerintah terhadap masyarakat, tanpa disadari jauh di bawah subliminal kekuasaan itu sendiri, yang terjadi justru proses diskriminasi dan marjinalisasi kekuatan kelompok sosial yang ada di nagari. Indikasi ke arah itu terlihat dari pelibatan kelompok tradisional 'Niniak Mamak, Alim Ulama, Cadiak Pandai', dan Bundo Kandung di Lembaga Majelis Musyawarah Adat dan Syarak yang sekaligus juga terlibat di BPRN, sedangkan organisasi politik, kelompok fungsional; petani, buruh, nelayan dan lain sebagainya tidak mendapat tempat sama sekali di BPRN. Artinya pengkategorian keterlibatan kelompok sosial dalam kelembagaan tersebut, telah menciptakan stratifikasi dan kelas baru dalam kelompok sosial menjadi kelompok pusat dan peripheri; superior dan inferior; kelompok tradisional menjadi kelas wahid dan kelompok lainnya *second class*.

Walaupun mereka ditampung di Lembaga MAMAS, jelas penempatan mereka di lembaga ini tidaklah tepat, sebab keberadaan kedua lembaga tersebut sangat berbeda; BPRN lebih punya otoritas mutlak dan langsung dengan kebijakan-kebijakan yang akan diambil, sedangkan MAMAS hanya sekedar lembaga pertimbangan yang tidak punya hubungan langsung dengan kebijakan pemerintahan nagari. Di samping itu, juga menyangkut dengan otoritas dan kompetensi; apakah kelompok masyarakat selain dari Niniak Mamak, Alim Ulama dan Cadiak Pandai punya kompetensi dalam bidang adat dan agama yang secara jelas wilayah adat dan agama adalah ranahnya penghulu dan ulama?.

Fakta menunjukkan anggota MAMAS di Kanagarian Lasi (17 orang) dan Kanagarian Simarasok (17 orang), tidak satu pun dari unsur lain dan semuanya dari kalangan Niniak Mamak, Alim Ulama dan Cadiak Pandai. Mengapa? masyarakat lebih memahami kelembagan MAMAS merupakan wilayah adat dan agama, maka orang-orang yang duduk di lembaga tersebut juga orang-orang yang berkompeten yaitu Niniak Mamak, Alim Ulama dan Cadiak Pandai. Dengan demikian, maka pasal 98 ayat 1 Perda Kabupaten tidak terpenuhi yang menegaskan bahwa anggota Majelis Musyawarah Adat dan Syarak terdiri dari Niniak Mamak, Alim Ulama, Cadiak Pandai, Bundo Kandung dan Kompenen masyarakat lainnya.

Tidak mudah menjelaskan demokrasi yang bagaimana dikembangkan di nagari, sebab konsep pemerintah tentang demokrasi itu sendiri pun tidak pernah jelas, sehingga masalah ini menjadi kabur. Bila dikatakan demokrasi yang dikembangkan adalah demokrasi parlementer, maka seharusnya prasyarat demokrasi parlementer harus dipenuhi. Robert Alan Dahl dalam '*On Democracy*' (1998) menjelaskan bahwa sebuah proses politik dalam pemerintahan haruslah memenuhi persyaratan bahwa masyarakat memiliki hak untuk berpartisipasi dalam berbagai keputusan dan

kebijakan. Menurut Dahl paling tidak ada lima ciri dan standar yang dijadikan ukuran untuk itu; pertama, *effective participation*. Artinya, seluruh anggota harus mempunyai kesempatan yang sama dan efektif untuk membuat pandangan mereka diketahui oleh anggota lainnya sebagaimana kebijakan itu dibuat. Kedua, *equality in voting*, yaitu setiap anggota harus mempunyai kesempatan yang sama dan efektif untuk memberikan suara dan seluruh suara harus dihitung sama. Ketiga, *gaining enlightened understanding*, yaitu setiap anggota harus mempunyai kesempatan yang sama dan efektif untuk mempelajari kebijakan-kebijakan alternatif yang relevan dan konsekuensi-konsekuensi yang mungkin. Keempat, *exercising final control over the agenda*. Artinya, setiap anggota harus mempunyai kesempatan eksklusif untuk merumuskan bagaimana dan apa permasalahan yang dibahas dalam sebuah agenda. Kelima, *inclusion of adults*, yaitu semua, atau paling tidak sebagian besar orang dewasa seharusnya memiliki hak kewarganegaraan penuh yang ditunjukkan oleh empat kriteria sebelumnya.

Pandangan Dahl di atas mencerminkan bagaimana individu ditempatkan sesuatu yang istimewa; semua orang adalah sama secara politik dan harus diberi hak dan kesempatan yang sama dengan yang lain. Jikalau demokrasi yang dikembangkan adalah demokrasi parlementer, maka ketentuan Niniak Mamak, Alim Ulama, Cadiak Pandai, Bundo Kandung dan Generasi Muda adalah sesuatu yang tidak relevan dan bertolak belakang dengan semangat demokrasi parlementer, dimana dalam ketentuan tersebut terlihat bukan hanya orang secara individu atau pun orang dalam kategori kelompok sosial ruang gerak, hak politik dan kesempatan mengakses, berkompetisi dan berpartisipasi dibatasi.

Jika yang dikembangkan adalah '*demokrasi karapatan*', maka hal ini juga agak terasa janggal. Sebab dalam sistem demokrasi karapatan, yang kalau dirujuk pada tradisi masyarakat Minangkabau,

keanggotaan Parlemen Nagari yang terlembagakan dalam *nagari council* (Karapatan Nagari) adalah *mamak kapalo kaum* (pimpinan kaum) dan *mamak kapalo kaum* merupakan delegasi dari kaum-kaum yang berada dalam wilayah kekuasaan nagari.

Dalam sistem *nagari concil* keanggotaan Parlemen Nagari tetap, tidak pernah bertambah dan berkurang, selagi suatu kaum itu tidak punah. Bila dalam suatu nagari terdapat tiga jorong, dan dalam jorong memiliki 54 kaum, maka dalam satu nagari ada 162 kaum. Artinya jumlah keanggotaan Parlemen Nagari dalam suatu nagari akan berjumlah 162 *mamak kapalo kaum*. Dari hal ini, agaknya menarik sistem demokrasi karapatan di Minangkabau, meski anggota parlemen merupakan representasi kaum, akan tetapi dengan melibatkan jumlah yang banyak, maka dapat dikatakan demokrasi yang dikembangkan dalam tradisi Minangkabau agak mendekati praktek demokrasi di Athena.

Dalam sistem ini yang diperhitungkan bukanlah orang tapi institusi (kaum), individu yang berada dalam *nagari council* merupakan representasi institusi kaum. Mamak atau penghulu di Karapatan Nagari layaknya sebagai seorang pimpinan partai; mereka selalu dituntut memperjuangkan dan menyuarakan aspirasi kaumnya. Karena dalam tradisi masyarakat Minangkabau, seseorang tidak mungkin menjadi 'mamak' bila tidak ada kaumnya, dan seseorang tidak dapat menyuruh orang lain di luar kaumnya mengangkat dirinya menjadi 'mamak'. Maka dalam sistem '*demokrasi karapatan*' semua hak-hak politik warga dijamin keberadaannya. Di sisi inilah kemudian dapat dicermati bahwa dalam sistem '*demokrasi karapatan*' bukan hanya sekedar melibatkan banyak orang, lebih dari itu adanya jaminan lebersitas bagi masyarakat sipil memperoleh hak politiknya untuk kompetisi dan partisipasi secara luas.

Curaian di atas, mentaswirkan bahwa kembali ke nagari yang disimbolkan memperkuat masyarakat sipil dan membangun

demokrasi ternyata hanya sekedar *formal shell* dan tidak menyentuh substansi demokrasi itu sendiri. Bagaimana mungkin demokrasi dapat diwujudkan bila struktur kekuasaan tidak memberi ruang gerak tumbuhnya liberalisasi, inklusivitas dan lebersitas bagi masyarakat sipil untuk mengartikulasikan preferensi-preferensi politiknya.

Liberalisasi mengandaikan adanya ruang luas yang bermakna bagi masyarakat sipil untuk berkompetisi baik secara individu maupun kelompok memperebutkan seluruh posisi kekuasaan. Secara beruntun liberalisasi meniscayakan akan adanya hak inklusivitas bagi masyarakat sipil. Tingkat partisipasi politik yang inklusif dalam mengisi jabatan publik, memilih pemimpin dan menentukan kebijakan ditentukan sejauhmana struktur yang ada menjamin hak-hak dan memberi *a free public sphere* kepada masyarakat sipil untuk mengartikulasikan partisipasinya. Liberalisasi dan inklusivitas; keduanya mempersyaratkan adanya libersitas masyarakt sipil; kebebasan berkompetisi, kebebasan mendirikan dan menjadi anggota organisasi serta kebebasan dalam menentukan nasib sendiri. Hal ini ditujukan untuk memastikan integritas partisipasi dan kompetisi politik, di mana tidak ada individu atau pun kelompok sosial yang disingkirkan, sehingga masyarakat sipil benar-benar menjadi partisipan dalam seluruh proses politik.

E. Birokratisasi Institusional; Sebuah Strategi Kuasa

Selain lembaga eksekutif (Wali Nagari) dan legislatif (Badan Perwakilan Rakyat Nagari/BPRN), di nagari juga ada lembaga pertimbangan (Musyawarah Adat dan Syarak Nagari/MAMAS) lembaga adat (Karapatan Adat Nagari/KAN), dan lembaga keagamaan (Majelis Ulama Nagari/MUNA). Majelis Musyarawarah Adat dan Syarak Nagari adalah lembaga pertimbangan pemerintahan nagari menyangkut masalah yang berkaitan dengan pelaksanaan adat

dan syara' di nagari. Dikatakan Majelis Musyawarah Adat dan Syarak adalah lembaga permusyawaratan-permufakatan adat dan syara' yang berfungsi memberikan pertimbangan kepada pemerintahan nagari ---baik diminta maupun tidak--- supaya tetap konsisten menjaga dan memelihara 'adat basandi syara', syara' basandi kitabullah'. Pembentukan lembaga ini ditujukan untuk keperluan menjaga dan memelihara keutuhan dan penerapan filosofi 'adat basandi syara', syara' basandi kitabullah' dalam kehidupan bernagari.

Karapatan Adat Nagari merupakan lembaga Karapatan Niniak Mamak dan Pemangku Adat yang berfungsi memelihara kelestarian adat serta menyelesaikan perselisihan *sako* dan *pusako* dalam nagari. Tujuan pembentukan lembaga adat ini ialah atas semata pertimbangan historis; bahwa Karapatan Adat merupakan warisan yang sudah berurat berakar dalam tradisi anak nagari Minangkabau, *konon* semenjak adanya Minangkabau sedari itulah istilah Karapatan Adat untuk nagari juga telah ada. Disebutkan bahwa Karapatan Adat adalah lembaga perwakilan permusyawaratan dan permufakatan adat tertinggi yang telah ada dan diwarisi secara turun menurun sepanjang adat di tengah-tengah masyarakat.

Dalam pasal 101 dan 102 dijelaskan Karapatan Adat Nagari merupakan tempat berhimpunnya Niniak Mamak dan Pemangku Adat yang bertugas dan berfungsi; a) menyelesaikan sengketa sako dan pusako menurut adat salingka nagari, b) mempertahankan dan mengembangkan nilai-nilai Adat Minangkabau yang bersandi syari'at Islam, c) mewariskan nilai-nilai Adat Minangkabau kepada anak kemenakan, d) meningkatkan kualitas dan peranan pemangku adat nagari, e) berperan aktif dalam setiap pembangunan di nagari sebagai mitra kerja pemerintahan nagari, f) menjaga-memelihara-mengawasi kekayaan nagari untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat nagari, g) mengawasi dan mencegah masuknya kebudayaan yang merusak nilai-nilai kebudayaan nagari, h) sebagai perekat

tali silaturahmi antara kelompok fungsional dengan rakyat nagari dalam pemberdayaan *sako-pusako* dan *sangsako*, dan h) bekerjasama dengan alim ulama, cadiak pandai dalam menyelesaikan masalah sosial budaya dan sosial agama.

Sedangkan Majelis Ulama Nagari merupakan lembaga tempat berhimpunnya para ulama di nagari. Tidak begitu jelas motif apa yang mendasari pendirian lembaga ulama ini, hanya saja bila dilihat dari fungsi dan tugasnya, maka dapat dikatakan latar belakang pembentukan lembaga keagamaan ini, di samping terinspirasi oleh kehadiran MUI, juga oleh karena melihat kondisi yang terjadi selama ini yang secara struktural peran ulama dalam nagari selalu terpinggirkan.

Lembaga Majelis Ulama Nagari merupakan satu-satunya kelembagaan dalam struktur pemerintahan nagari di Kabupaten Agam, dan di daerah lain tidak ada lembaga ini. Dalam pasal 105 disebutkan fungsi dan tugas Majelis Ulama Nagari, yaitu; a) menanamkan aqidah Islam di tengah-tengah kehidupan masyarakat nagari, b) mencegah sedini mungkin terjadinya upaya pemurtadan terhadap masyarakat dan anak nagari, c) mensosialisasikan fatwa tentang syari'at agama Islam dari lembaga fatwa yang resmi di lingkungan nagari, d) mencegah terjadinya ajaran-ajaran yang menyimpang dari al-Qur'an dan Sunnah Rasul, e) berperan aktif menyelesaikan masalah-masalah sengketa hukum munakahat dan fara'id, f) mendorong ummat untuk membayar zakat, infaq, sadaqah dalam nagari, g) memakmurkan masjid dalam rangka mewujudkan kembali ke surau nagari, h) membina ummat untuk mewujudkan masyarakat nagari yang Islami, i) memberdayakan Imam, Khatib, Bilal, dan Maulana di nagari, dan j) menjaga tatanan kehidupan masyarakat yang berakhlaqul karimah dalam nagari.

Gambaran bentuk dan struktur pemerintahan nagari di atas, ---Wali Nagari, BPRN, MAMAS, KAN dan MUNA--- tidak hanya

memperlihatkan kekuasaan mulai dibagi antara kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif, melainkan juga kelembagaan adat dan agama yang selama ini menyatu dalam satu institusi mulai dibedakan dan dipisahkan. Kecenderungan menempatkan penguasa tunggal mulai dieliminir; Wali Nagari bersama dengan perangkat nagari, anggota BPRN dan anggota MAMAS masing-masing tidak boleh merangkap jabatan. Antara Wali Nagari, Perangkat Nagari dengan Anggota Parlemen Nagari, Majelis Musyawarah Adat dan Syarak Nagari tidak dibenarkan merangkap jabatan. Hal ini secara tegas dituangkan dalam pasal 51 ayat (1) bahwa Wali Nagari dilarang menjadi Anggota dan Pimpinan Badan Perwakilan Rakyat Nagari. Pasal 90 ayat (1) menjelaskan bahwa Anggota dan Pimpinan Badan Perwakilan Rakyat Nagari tidak dibenarkan merangkap jabatan dengan Wali Nagari dan Perangkat Nagari. Dalam Pasal 100 ayat (1) ditegaskan bahwa Anggota dan Pimpinan Majelis Musyawarah Adat dan Syarak Nagari tidak dibenarkan merangkap jabatan sebagai Wali Nagari, Perangkat Nagari dan Anggota Badan Perwakilan Rakyat Nagari.

Akan tetapi bukan berarti serta merta kontrol pemerintah terhadap nagari mulai hilang, kuasa pemerintah tetap dipertahankan hanya saja bentuk dan skemanya yang berbeda; dari bentuk dominatif; pemusatan kekuasaan secara hierarkhi-instruktif beralih ke bentuk '*meta power*'; sebuah kekuasaan yang dimiliki oleh elit atau otoritas untuk menyusun struktur kerangka kultural dan sistem prinsip yang di dalamnya berlangsung proses kekuasaan dan pengawasan dengan menerapkan strategi 'belah bambu' dan 'kooperatif' untuk mendirikan atau memelihara dominasi sosialnya. Peralihan kontrol pemerintah dari kekuasaan dominatif hierarkhi-instruktif ke bentuk '*meta power*' di nagari dapat dicermati lewat skema pelembagaan institusi sosial ke dalam format organisasi formal.

Hiruk pikuk ‘kembali ke nagari’ pada latar yang hampir tak kelihatan menyemai benih anomali dan kehampaan kultural. Kembali ke nagari yang mengandaikan sebagai sebuah proses memperkuat dan pemberdayaan massa-rakyat agar tercipta tatanan sosial yang berkeadilan dan demokratis melalui revitalisasi institusi lokal, namun saat yang bersamaan munculnya gejala deviasi dan politisasi terhadap massa-rakyat, yaitu menstrukturkan pola kehidupan bernagari melalui proses birokratisasi institusional. Maksud dari birokratisasi institusional di sini adalah upaya melembagakan institusi atau pranata sosial ke dalam organisasi atau lembaga formal. Institusionalisasi bukanlah dalam pemaknaan proses transformasi di mana kaedah-kaedah nilai dan norma dikonstitusikan menjadi aturan yang dapat menuntun pola perilaku, melainkan sebuah proses memasukkan institusi-institusi sosial ke dalam setting organisasi formal yang menjadi bagian penting dari sistem birokrasi. Persoalannya adalah ketika sebuah institusi telah terlembagakan secara formal, ia tidak lagi menjadi alat transformasi justru akan menjadi mesin bagi sebuah kekuasaan, karena ia telah menjadi bagian dari kekuasaan itu sendiri.

Kehadiran Majelis Musyawarah Adat dan Syarak, Karapatan Adat Nagari dan Majelis Ulama Nagari yang secara seragam harus dibentuk di nagari menimbulkan pertanyaan tersendiri; apakah motif di balik penciptaan lembaga-lembaga tersebut; dan keperluan siapakah lembaga-lembaga itu; adakah untuk kepentingan pemberdayaan massa-rakyat?. Bila motif yang mendorong membuat ketiga lembaga tersebut adalah atas dasar pertimbangan menjaga keutuhan dan implementasi nilai-nilai budaya dan adat ‘*adat basandi syara’, syara’ basandi kitabullah’ dan ‘adat salingka nagari’*, maka siapakah sesungguhnya yang membutuhkan dan berkepentingan atas kehadiran kelembagaan ini?. Pertanyaan di atas berangkat dari asumsi bahwa jika alur gagasan perlunya kelembagaan ini karena kebutuhan masyarakat yang ditujukan untuk kepentingan menjaga

penerapan, pemberdayaan dan pelestarian nilai-nilai kultural masyarakat, seharusnya gagasan tersebut semata-mata muncul atas prakarsa dan hasil rumusan berdasarkan kebutuhan masyarakat itu sendiri, bukan oleh pihak lain. Didasari oleh karena masyarakat lebih mengerti dan mengetahui persis apa kebutuhannya, maka kehadiran lembaga yang tumbuh dari keinginan masyarakat, berarti masyarakat itu sendiri yang membutuhkannya, dan tidak sebaliknya. Mengingat lembaga-lembaga tersebut tumbuh dari hasil rumusan pemerintah, maka sulit mengatakan bahwa masyarakat memang membutuhkan lembaga-lembaga tersebut untuk menjaga keutuhan nilai-nilai budaya dan adat istiadat mereka. Oleh karenanya perlu membaca lebih jauh apa kepentingan terselubung di balik keinginan membangun lembaga MAMAS, KAN dan MUNA di nagari.

Bila dicermati lebih seksama pembentukan lembaga-lembaga di tingkat lokal selain lembaga eksekutif (Wali Nagari) dan legistalif (BPRN) seperti MAMAS KAN, MUNA sebenarnya pemerintah tidak punya kewenangan. Kepastian ini ditemukan dalam Kepmendagri No.64/1999 pada pasal 45 ayat (2 dan 3) yang menyatakan bahwa dalam upaya memberdayakan masyarakat di desa/ nagari dapat dibentuk lembaga-lembaga kemasyarakatan lainnya sesuai dengan kebutuhan yang ditetapkan dengan peraturan desa/peraturan nagari atas prakarsa masyarakat desa/nagari yang bersangkutan. Hanya saja jika masih mau mengatakan Pemerintah Daerah punya kompetensi, maka itu ditujukan untuk Lembaga Adat seperti yang termaktub dalam pasal 43. Artinya pemerintah tidak dapat dengan semaunya menstrukturkan segalanya dari atas.

Sebagaimana telah dijelaskan bahwa kelembagaan Majelis Musyawarah Adat dan Syarak dibentuk untuk keperluan menjaga dan memelihara keutuhan dan penerapan filosofi kehidupan nagari yaitu 'adat basandi syara', syara' basandi kitabullah'. Terdapat kerancuan dan ketidak-konsistenan pemerintah dalam memformat

kelembagaan, yang dalam konteks ini adalah antara MAMAS dan KAN. Soalnya adalah apakah MAMAS adalah Lembaga Adat atau lembaga Kemasyarakatan, begitu juga halnya dengan KAN. Jika MAMAS adalah Lembaga Adat, maka KAN adalah lembaga Kemasyarakatan dan sebaliknya. Artinya pemerintah tidak dapat membuat Lembaga Kemasyarakatan, karena hal itu adalah otoritas masyarakat. Mencermati bahwa selain keanggotaan MAMAS bukan saja pemangku adat (tapi juga elemen-elemen masyarakat lainnya) di tambah lagi di nagari mengharuskan dibentuk Karapatan Adat, secara otomatis dapat dikatakan kelembagaan Majelis Musyawarah Adat dan Syarak tidak dapat dikatakan sebagai lembaga adat. Dan Karapatan Adat-lah yang sepatutnya ditempatkan pada domain lembaga adat karena memang landasan historis dibentuknya Karapatan Adat Nagari adalah untuk menjaga, memberdayakan, melestarikan dan mengembangkan budaya, adat dan adat istiadat dalam nagari. Dari sisi ini sebenarnya telah terlihat kerancuan pemikiran pemerintah menempatkan antara lembaga MAMAS dengan KAN.

Secara implisit dapat ditangkap ada kegamangan dan ketidakpercayaan pemerintah kepada lembaga eksekutif; Wali Nagari dan legislatif; Badan Perwakilan Rakyat Nagari untuk menjaga dan menjalankan ketentuan adat dan agama dalam kehidupan bernagari, sehingga pemerintah memandang dan merasa perlu membentuk lembaga lain. Bila benar kaedah-kaedah nilai dan norma adat dan agama yang dijalankan di nagari, oleh karena Majelis Musyawarah Adat dan Syarak merupakan majelis pertimbangan pemerintahan nagari, maka kehadiran lembaga ini agaknya cukup signifikan. Hal ini berarti lembaga ini memiliki otoritas menilai; apakah pemerintahan nagari telah atau tidak berjalan dengan ketentuan adat dan syara'. Soal berikutnya adalah sejauhmana kewenangan lembaga ini mempunyai *power* dan *authority* terhadap pemerintahan nagari?.

Dalam Perda Kabupaten tidak ditemukan kejelasan mengenai hal ini, namun jika dirujuk Perda Propinsi No.9/2000 ditemukan jawaban bahwa pemerintahan nagari ‘*wajib*’ memperhatikan pertimbangan yang disampaikan oleh Lembaga Musyawarah Adat dan Syarak Nagari’. Banyak kesumbangan dalam peraturan daerah ini. Seharusnya Pemerintah Daerah dalam Perdanya menjelaskan bagaimana *power* dan *authority* yang dimiliki oleh lembaga ini. Bagaimana mungkin sebuah lembaga akan berjalan sebagaimana seharusnya bila tidak ada kejelasan mengenai otoritas dan kekuatan yang dimilikinya.

Tentunya bila dikaji lebih dalam, ketentuan ini mengandung kelemahan dan tidak mempunyai kekuatan hukum yang pasti, hampir sama halnya dengan keberadaan Lembaga Karapatan Adat Nagari sewaktu UU No.5/1979. Walaupun ‘pemerintahan nagari wajib memperhatikan pertimbangan yang diberikan Majelis Musyawarah Adat dan Syarak Nagari’, namun bukan berarti lembaga ini berposisi sebagai lembaga yang punya otoritas dan memiliki *power* mutlak memberikan pertimbangan mengenai bagaimana kehidupan anak nagari berjalan sesuai dengan ketentuan adat dan syara’, dengan mana pemerintah nagari harus mengikuti dan menjalankan pertimbangan yang dibuat oleh lembaga tersebut, karena ia bukanlah lembaga legislatif seperti BPRN. Oleh sebab itu, arti ‘pemerintahan nagari wajib memperhatikan pertimbangan yang diberikan Majelis Musyawarah Adat dan Syarak Nagari’ hanya dapat dimaknai sebagai kewajiban yang bersifat moral, dan pemerintahan nagari sendiri hanya punya kewajiban moral untuk memperhatikannya.

Pada sisi lain, kehadiran lembaga adat (Karapatan Adat Nagari) lebih didasari atas pertimbangan kesejarahan yang difungsikan memelihara keutuhan budaya Minangkabau dan melestarikan ‘adat salingka nagari’. Hal yang perlu ditandaskan ialah tidak ada penegasan dan penjelasan bagaimana kewenangan, hubungannya

dengan lembaga lain, status putusan Karapatan Adat Nagari dalam menyelesaikan perkara *sako* dan *pusako*. Soal ini amat perlu mendapat perhatian sebab Karapatan Adat merupakan lembaga adat, yang berarti memiliki otoritas di bidang adat. Dengan demikian; apakah sama Karapatan Adat ini dengan Karapatan Adat sewaktu sistem pemerintahan desa; sejauhmana kewenangan Karapatan Adat dalam bidang budaya dan adat istiadat? Bagaimana menarik batas kewenangan dan hubungan antara Karapatan Adat dengan Majelis Musyawarah Adat dan Syarak mengingat kedua-duanya sama-sama mempunyai kompetensi di bidang adat?

Terlepas dari kerancuan menempatkan lembaga MAMAS dan KAN sebagai lembaga adat atau lembaga kemasyarakatan, yang jelas masing-masing lembaga (MAMAS, KAN, MUNA) tidak pernah jelas hubungan dan kewenangan masing-masing sebagaimana yang disyaratkan oleh Kepmendagri. Hal ini dapat dilihat dari ketentuan pengaturan Kelembagaan Adat dan Lembaga Kemasyarakatan. Ayat (2) pasal 44 Kepmendagri No.64/1999 menyatakan bahwa Peraturan Daerah Kabupaten sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) memuat materi antara lain; (a) mekanisme pemberdayaan, pelestarian, dan pengembangan. (b) kedudukan, tugas dan fungsi lembaga adat. (c) hak, wewenang dan kewajiban lembaga adat termasuk kewenangan dalam menyelesaikan perselisihan sengketa adat. (d) susunan organisasi (e) hubungannya dengan organisasi pemerintahan, baik Pemerintah Desa/Pemerintah Nagari maupun Pemerintah Kabupaten. Hanya yang terpenuhi dari ketentuan tersebut adalah tentang tugas, fungsi dan susunan organisasinya. Sedangkan menyangkut; mekanisme pemberdayaan, pelestarian, pengembangan; hak, kewenangan dan hubungannya dengan organisasi pemerintah tidak diatur, dan pelimpahan terhadap Pemerintahan Nagari untuk mengatur lebih lanjut juga tidak diberikan. Hal yang sama juga ditemukan dalam pengaturan Lembaga Kemasyarakatan. Dan bagaimana menarik batas dan hubungan antara Karapatan

Adat dengan Majelis Ulama Nagari serta bagaimana pula status putusan lembaga ini mengingat Karapatan Adat adalah lembaga semi yudikatif yang menyelesaikan masalah sengketa harta *pusako*?

Dalam konteks ini, karena Karapatan Adat Nagari merupakan lembaga Niniak Mamak dan Pemangku Adat Nagari, masalah yang akan segera terbit adalah pada persoalan penyelesaian sengketa *pusako* yang berarti masalah harta, termasuk kewarisan; harta *pusako* tidak lagi utuh harus berjalan secara adat tapi ada unsur agama yang terlibat. Jika konsisten menerapkan filosofi adat basandi syara', syara' basandi kitabullah, syara' mangato, adat mamakai', maka berarti ketentuan adat dan agama dalam masalah kehidupan sosial, ekonomi dan politik sangat memainkan peranan yang penting. Hal ini berarti masalah yang menyangkut hukum khususnya dalam masalah harta pusaka, tidak hanya ketentuan adat yang berlaku, tapi juga ketentuan agama. Sebab masalah harta pusaka secara adat ada dua bentuk; *pertama*, harta pusako tinggi, yaitu harta yang secara turun temurun diwarisi yang tidak boleh dijual atau digadaikan (kecuali ada hal lain yang membenarkan untuk itu). Harta tersebut tetap diwariskan dari mamak kepada kemenakan, dan anak tidak berhak terhadap harta pusaka tinggi (mengikuti ketentuan adat). *Kedua*, harta pusaka rendah, yaitu harta yang diperoleh dari hasil usaha pekerjaan dan pencaharian sendiri yang boleh dijual dan digadaikan. Harta inilah yang kemudian diwariskan kepada anak, (mengikuti aturan hukum Islam).

Jadi pertimbangan membentuk Karapatan Adat Nagari berdasarkan aspek kesejarahan; bahwa Karapatan Adat adalah warisan dari kearifan masa lalu yang mesti diwarisi juga di masa sekarang '*warih dijawek, pusako ditarimo*' cukup menggelikan. Pertanyaannya adalah apa yang mau diwarisi; cukup signifikankah keberadaan lembaga tersebut dalam mengurus kepentingan anak nagari, sementara lembaga adat versi pemerintah ini telah mengalami pereduksian makna?.

Sementara, kelembagaan Alim Ulama ini (Majelis Ulama Nagari) selain tidak jelas motif yang mendasari pembentukannya, juga tidak jauh berbeda nasibnya dengan Lembaga Niniak Mamak, sama-sama tidak punya kewenangan signifikan. Jika maksud pendirian lembaga agama ini untuk menyelesaikan permasalahan yang berkaitan dengan syari'at Islam, apakah tidak cukup dengan adanya lembaga MAMAS? Begitu juga bila keperluan mendirikan lembaga ini untuk mengobati luka dan menampung aspirasi para ulama, maka masih tidak memadaikah mereka di BPRN dan MAMAS?.

Di sini argumen menjaga keutuhan agama dan mengkomodasi kepentingan Alim Ulama lantaran keberadaan mereka selama ini secara struktural tidak mendapat tempat dan selalu terpinggirkan menjadi tidak relevan. Asumsi bahwa dengan dibentuknya wadah ini, peran Alim Ulama akan mengalami penguatan dan dapat mendorong kehidupan anak nagari sebuah dalih yang cukup keliru sebab melembagakan Alim Ulama ke dalam organisasi formal, justru institusi Alim Ulama kehilangan makna dan fungsinya. Peran dan ketokohan ulama yang selama ini cukup efektif dalam mentransformasikan nilai-nilai religius terhadap masyarakat melalui surau-surau dengan halaqah-halaqah, sekarang mereka mulai dilembagakan ke dalam organisasi formal *bikinan* pemerintah. Secara perlahan sedikit demi sedikit mereka akan distrukturkan dan diikat oleh aturan Lembaga Majelis Ulama Nagari yang kemungkinan besar aturan main kelembagaannya akan merujuk pada Lembaga MUI Kecamatan, Kabupaten, dan Propinsi.

Melihat kehadiran kedua lembaga tersebut di atas; Karapatan Adat Nagari dan Majelis Ulama Nagari di nagari, sebenarnya motif terselubung di balik 'menjaga kepunahan warisan budaya' dan 'upaya menjaga nilai-nilia agama' adalah sebuah upaya hegemoni. Dengan menstrukturkan secara seragam dan hierarkhis lembaga adat dan lembaga agama, pemerintah mencoba memperkuat posisinya dan

memegang kendali terhadap kehidupan masyarakat untuk tetap berkuasa. Pola ini terlihat, baik Karapatan Adat Nagari maupun Majelis Ulama Nagari tidak saja ada di tingkat paling bawah tapi juga di lapisan atas. Masih dengan alasan yang sama bahwa orang Minangkabau harus menjaga dan melestarikan nilai budaya dan adat istiadat yang diyakini dapat membimbing kehidupan masyarakat menjadi lebih baik dan bermakna, di tingkat Propinsi di bentuk Lembaga Karapatan Adat Alam Minangkabau (LKAAM) dan di Kabupaten juga ada LKAAM, tak terkecuali di Kecamatan. Keberadaan lembaga adat tersebut selama ini tidak banyak berarti terhadap kelangsungan budaya dan adat istiadat, ia hanya penyangga, alat legitimasi kepentingan pemerintah yang menyalurkan kuasa pemerintah.

Begitu juga halnya dengan kehadiran Majelis Ulama Nagari yang berkorelasi dengan keberadaan MUI di tingkat Pusat, Propinsi, Kabupaten dan Kecamatan. Gagasan membentuk Majelis Ulama Nagari sebenarnya mendapat protes dari masyarakat; masyarakat meminta agar pemerintah tidak perlu membuat lembaga MUNA di nagari karena ada kekhawatiran akan terjadi tumpang tindih dan kerancuan mengingat selama ini antara adat dan agama merupakan satu kesatuan yang utuh dalam tradisi budaya Minang. Hal ini terlihat dari Loka Karya Perda Kembali Ke Nagari yang diadakan oleh Pemerintah Kabupaten, masyarakat menyampaikan keberatannya agar tidak perlu dibentuk Lembaga MUNA di nagari, karena terlihat tumpang tindih dan kerancuan keberadaan lembaga MUNA dengan KAN dan MAMAS. Namun pemerintah tetap bersikukuh dengan perlunya lembaga ini agar peranan ulama secara umum dapat terartikulasikan dan juga terdapat sinkronisasi antara institusi keagamaan di nagari dengan lembaga MUI baik di kecamatan maupun di Kabupaten.

Bukankah dengan menstrukturkan secara formal kelembagaan adat dan agama ini mulai dari Propinsi, Kabupaten, Kecamatan sampai pada Nagari, pemerintah secara terselubung berupaya menancapkan kekuasaan melalui proses hegemoni dengan mengendalikan institusi adat dan agama. Walau disadari antara Karapatan Adat Nagari dan Majelis Ulama Nagari dengan lembaga LKAAM dan MUI Propinsi, Kabupaten dan Kecamatan tidak ada kaitan secara struktural, akan tetapi melihat siapa yang menjadi keanggotaan LKAAM dan MUI akan terlihat jelas kaitannya (baik keanggotaan LKAAM maupun MUI Propinsi adalah unsur pimpinan LKAAM, MUI Kabupaten, dan LKAAM, MUI Kabupaten unsur pimpinan Karapatan Adat Nagari dan MUI yang berada di Kecamatan dan seterusnya). Tidak dapat dipungkiri, pemerintah sedang mengembangkan porses hegemoni untuk menguasai massa-rakyat melalui lembaga adat (Karapatan Adat Nagari) dan lembaga agama (Majelis Ulama Nagari) dengan dalih menjaga keutuhan dan kelestarian budaya, adat istiadat Minangkabau dan syari'at Islam.

Sebagai eksese dari proses pelembagaan institusi sosial ke dalam lembaga formal ialah; *pertama*, pecahnya kesatuan dan keutuhan 'institusi kepemimpinan tali tigo sapilin, tungku tigo sajarangan'. *Kedua*, terjadinya proses sekularisasi antara kesatuan adat dengan agama. *Ketiga*, bergesernya pemaknaan 'institusi kepemimpinan kultural' dari kepemimpinan komunitas (kaum, suku) dan kepemimpinan institusional kepada kepemimpinan individual dan personifikasi, dan sekaligus juga terjadinya pergeseran pengertian Niniak Mamak, Alim Ulama dan Cadiak Pandai sebagai 'pemimpin kultural' menjadi 'elit kultural'.

Sepanjang sejarahnya di Minangkabau kehadiran sebuah institusi khususnya institusi kepemimpinan tidak pernah dikhotomis antara wilayah informal dan formal, kecuali pada pemerintahan Orde Baru. Institusi kepemimpinan Niniak Mamak, Alim Ulama

dan Cadiak Pandai utuh menyatu dalam kesatuan '*Tali Tigo Sapilin, Tungku Tigo Sajaringan*'. Upaya memformalkan dan melembagakan Niniak Mamak dan Alim Ulama ke dalam organisasi formal tanpa sadar menciptakan pengkotak-kotakan dan membuat polarisasi antara elemen kapemimpinan kultural. Melembagakan kekuatan kepemimpinan kultural di atas bukannya tanpa masalah, justru menimbulkan persoalan baru bagi kehidupan sosial masyarakat nagari, yakni terpecahnya kekuatan yang ada dalam nagari. Antara kekuatan adat yang dipegang oleh Niniak Mamak dan kekuatan agama oleh Alim Ulama yang selama ini terintegrasi, saling topang menopang, sekarang dipisah dengan kewenangan masing-masing yang telah diformat.

Keterkaitan dan keterpaduan yang terintegrasi antara adat dan agama dalam institusi '*Tali Tigo Sapilin*' ---yang selama ini lebih memungkinkan terjadinya transformasi antara kekuatan Niniak Mamak, Alim Ulama, Cadiak Pandai dalam mendinamisasikan kehidupan masyarakat nagari sehingga memunculkan formula '*adat basandi syara', syara' basandi kitabullah; syara' mangato, adat mamakai*' yang menjadi filosofi '*adat salingka nagari*' bagi kehidupan anak nagari Minangkabau---. Dengan melembagakan masing-masing simbol kekuatan otoritas tradisional yang terjadi bukanlah penguatan institusi, melainkan tidak hanya terjadi proses sekularisasi antara ajaran adat dan agama, tapi juga pemecah-belahan kekuatan otoritas tradisional itu sendiri. Kecuali Cadiak Pandai, Niniak Mamak dan Alim Ulama dibuatkan lembaga tersendiri dengan tugas dan fungsi yang telah ditentukan; masing-masing lembaga punya kewenangan tersendiri dalam mengurus masyarakat nagari.

Secara implisit pemisahan kelembagaan ini berimplikasi pada terjadinya proses pendeformasian makna simbol '*Tali Tigo Sapilin*', pun makna '*adat basandi syara', syara' basandi kitabullah*' ikut mengalami reduksian. Artinya kehidupan masyarakat nagari yang

dilandasi secara utuh oleh adat dan agama kini mengalami proses sekularisasi bahwa adat dan agama dua hal yang terpisah. Adat adalah wilayah otoritas kaum Niniak Mamak satu hal tersendiri dan terpisah dari agama, sementara agama wilayah otoritas Alim Ulama merupakan hal lain yang terpisah dari kehidupan adat, padahal keduanya meski dalam simbol terdapat perbedaan tetapi dalam nilai dan pelaksanaan keduanya merupakan satu kesatuan yang integral dari kehidupan masyarakat nagari. Dari filosofi '*adat basandi syara*', *syara*' *basandi kitabullah*,- *syara*' *mangato*, *adat mamakai*,- *adat mandaki*, *syara*' *manurun*' merupakan cerminan dari keterpaduan yang utuh dalam kehidupan masyarakat nagari.

Jauh di bawah permukaan, secara subliminal pecahnya keutuhan institusi '*Tali Tigo Sapilin*' dan pemisahan adat dengan agama, pemerintah secara halus mengembangkan dan menerapkan strategi kuasanya melalui pendekatan '*meta power*' dalam mengontrol kehidupan masyarakat nagari. Menurut Burns (1987) strategi pecah belah merupakan alat oleh sebuah elit atau otoritas untuk mendirikan kuasanya dan memelihara dominasi sosialnya terhadap kelompok yang dikuasainya. Kekuasaan dan pengawasan sosial pada umumnya berhubungan antar pribadi atau antar kelompok; pihak yang satu berusaha menyuruh pihak lainnya untuk melakukan sesuatu yang biasanya terjadi bertentangan dengan kehendak pihak yang bersangkutan. Struktur sosio-kultural dapat dipandang sebagai *resultante* makro dari penggunaan kekuasaan untuk menentukan tindakan dan hubungan antar individu dan kelompok, yaitu tindakan yang dibolehkan atau yang dapat diterima yang dalam istilah Burns (1987) disebut pengawasan relasional; pengawasan atas hubungan sosial dan struktur sosial.

Pengawasan relasional digunakan oleh kelompok sosial untuk memajukan atau membuat mapan kelebihan atau dominasi atas pihak lain. Sekalipun pengawasan relasional mempunyai

konsekuensi dalam bidang tingkah laku dan dapat dipergunakan sebagai sarana pengawasan tingkah laku, namun menurut Burns (1987) pada umumnya mempunyai tujuan penggunaan jangka lama; menyusun struktur proses sosial dan akibatnya. Sasarannya ialah tindakan individual dan kolektif dari mereka yang hubungan sosialnya dijadikan sasaran untuk disusun dalam struktur, antara lain; dapat digunakan untuk mendorong ke arah terbentuknya organisasi sosial yang kooperatif, atau memelihara persaingan dan konflik antara para aktor. Tujuan yang hendak dicapai adalah untuk meningkatkan kekuasaan terhadap orang lain. Pengawasan relasional oleh '*meta power*' menampakkan dirinya melalui dua jalur; *pertama*, melalui strategi pecah belah dan kuasa, dan *kedua*, melalui strategi membangun struktur hubungan sosial yang kooperatif (Burns, 1987). Baik strategi 'pecah belah dan kuasa' dan strategi 'kooperatif', keduanya merupakan sarana untuk mengeskalisasi intensional kontrol kekuasaan.

Strategi pertama dapat dicermati melalui pembentukan lembaga adat (Karapatan Adat Nagari) dan lembaga agama (Majelis Ulama Nagari) di nagari. Lahirnya kedua lembaga tersebut telah memecah hubungan sosial antara Niniak Mamak sebagai pemangku adat dan Alim Ulama pemegang otoritas agama dengan Cadiak Pandai di satu pihak, dan antara Niniak Mamak dengan Alim Ulama di pihak lain yang selama ini telah disatukan dan menyatu dalam institusi kepemimpinan 'tali tigo sapilin, tungku tigo sajarangan'. Hal ini juga berarti pemisahan antara ranah adat, agama dan ilmu pengetahuan yang telah tersimpul dalam filosofi '*adat basandi syara, syara' basandi kitabullah*'.

Struktur 'memecah belah', termasuk strategi 'adu domba dan kuasa' secara sublim pemerintah menggunakan kekuasaan relasional untuk memisahkan Niniak Mamak, Alim Ulama dan Cadiak Pandai secara sosial satu dari yang lainnya. Maksudnya untuk melahirkan dan memelihara situasi konkurensi; 'perang dan konflik antar

masing-masing'. Pemerintah menyusun struktur hubungan antara Niniak Mamak, Alim Ulama dan Cadiak Pandai yang tujuannya untuk memelihara pertentangan kepentingan, kekacauan sosial dan kecurigaan. Pemerintah memanfaatkan kekuasaan ini untuk tujuan memperoleh atau untuk memelihara dominasi terhadap mereka. Tindakan pengawasan pemerintah dapat sedemikian jauh akibatnya, hingga dapat menimbulkan konkurensi antara Niniak Mamak, Alim Ulama dan Cadiak Pandai. Strategi ini mengingatkan kembali apa yang dilakukan oleh Pemerintah Kolonial Belanda terhadap kehidupan masyarakat nagari di Minangkabau. Pemerintah Kolonial sengaja menerapkan strategi 'belah bambu' untuk melanggengkan kuasanya terhadap masyarakat. Pertentangan antara kaum adat dengan kaum agama yang telah melahirkan revolusi Paderi di Minangkabau adalah saksi sejarah akibat dua kekuatan yang sengaja dipisahkan.

Sedangkan strategi kedua terlihat hadirnya lembaga Majelis Musyawarah Adat dan Syarak Nagari yang sengaja mengakomodir dan menyatukan kembali kepemimpinan kultural; Niniak Mamak, Alim Ulama dan Cadiak Pandai. Walau di lembaga ini masing-masing kelompok dapat menyatu, berkomunikasi dan merumuskan berbagai kepentingan anak nagari, namun lembaga pertimbangan ini menjadi artifisial karena maksud sebenarnya bukanlah untuk mendinamisir kehidupan masyarakat tapi hanya untuk kepentingan akomodasi terhadap berbagai komponen yang tidak terwadahi di Parlemen Nagari. Sesungguhnya lembaga ini cukup strategis dalam menjaga dan melestarikan nilai-nilai kultural 'adat salingka nagari' dan dapat menciptakan keutuhan integrasi berbagai elemen masyarakat, namun dengan lahirnya lembaga adat (Karapatan Adat Nagari) dan lembaga agama (Majelis Ulama Nagari) tidak saja kelembagaan MAMAS menjadi artifisial, bahkan dapat menimbulkan kerancuan dan menciptakan konkurensi serta konflik baru antara MAMAS dengan KAN dan MUNA.

Kerancuan dan kemungkinan konflik antar lembaga ini sangat besar sebab selain ditemukan ambiguitas, juga dari masing-masing kelembagaan tidak pernah jelas hubungan dan wilayah otoritasnya. Karapatan Adat Nagari sebagai lembaga adat yang diberi otoritas mengurus masalah yang berhubungan dengan budaya, adat, dan adat istiadat, khususnya penegak dan pemberi keadilan terhadap sengketa harta pusaka, dan Majelis Ulama Nagari menangani masalah keagamaan, kewenangan serupa juga ada di lembaga Majelis Musyawarah Adat dan Syarak. Bila dilihat dari legalitas formal, baik secara eksplisit maupun implisit kedua lembaga ini tidak mempunyai kekuatan terhadap pemerintahan nagari. Misalnya bagaimana status putusan Karapatan Adat Nagari dalam masalah sengketa harta *pusako* dan sejauhmana putusan lembaga adat ini dapat mamaksa dan dipatuhi oleh pihak-pihak yang bersengketa?. Kemudian bagaimana halnya dengan kebijakan Karapatan Adat Nagari dalam masalah budaya, adat, dan adat istiadat nagari dan sejauhmana keputusan lembaga ini memberi pengaruh terhadap pemerintahan nagari?.

Andai Karapatan Adat punya otoritas menentukan masalah budaya, adat, adat istiadat nagari, bagaimana misalnya jika terdapat dua kebijakan tentang masalah budaya, adat, dan adat istiadat antara keputusan Majelis Musyawarah Adat dan Syarak dengan keputusan Karapatan Adat. Kondisi ini sangat memungkinkan lantaran komponen yang terlibat dalam dua lembaga tersebut juga berbeda. Dalam konteks ini, kebijakan siapa yang akan dijadikan pedoman oleh pemerintahan nagari; bila pemerintahan nagari mempedomani kebijakan Karapatan Adat dengan asumsi bahwa masalah budaya, adat, dan adat istiadat adalah kompetensi Karapatan Adat sebagai pemegang otoritas di bidang adat, lalu bagaimana dengan ‘kewajiban pemerintahan nagari untuk memperhatikan pertimbangan yang diberikan oleh Majelis Musyawarah Adat dan Syarak Nagari’?. Sebaliknya, andai kebijakan Majelis Musyawarah Adat dan Syarak yang dijadikan pedoman, maka keberadaan Karapatan Adat Nagari

sebagai lembaga adat perlu dipertanyakan. Persoalan yang sama juga tercermin dalam Lembaga Majelis Ulama dengan Majelis Musyawarah Adat dan Syarak karena kedua lembaga ini sama-sama punya kompetensi dalam masalah agama.

Dari keanggotaan masing-masing lembaga, baik di BPRN, MAMAS, KAN dan MUNA, di samping memperlihatkan terjadi proses marjinalisasi juga terjadinya proses pengaburan dan penggiringan makna 'institusi kepemimpinan kultural' dari kepemimpinan komunitas (kaum, suku) dan kepemimpinan institusional kepada kepemimpinan individual dan personifikasi, dan sekaligus juga terjadinya pergeseran pengertian Niniak Mamak, Alim Ulama dan Cadiak Pandai sebagai 'pemimpin kultural' menjadi 'elit politik'.

Sebenarnya menempatkan Niniak Mamak, Alim Ulama dan Cadiak Pandai dalam Parlemen Nagari dan MAMAS tidak menjadi masalah, malah lebih mengesankan keseriusan untuk memperkuat dan memberdayakan kepemimpinan kultural dalam nagari. Namun kesentengan muncul ketika di nagari mengharuskan adanya lembaga Karapatan Adat dan Majelis Ulama Nagari sebagai organisasi pemangku adat dan agama, sehingga mengaburkan makna Niniak Mamak dan Alim Ulama sebagai institusi/kelembagaan di satu sisi, dan institusi dengan personal individu di sisi yang lain. Soal yang segera dijawab adalah siapa sesungguhnya yang diwakili oleh Niniak Mamak; apakah yang diwakilinya adalah institusi adat; suku, kaum, kelembagaan (Karapatan Adat) atau individu?. Begitu juga dengan Alim Ulama; apakah Alim Ulama mewakili institusi/kelembagaan atau individu; jika yang diwakili Niniak Mamak dan Alim Ulama adalah individu, maka apa artinya kelembagaan Karapatan Adat dan Majelis Ulama Nagari. Sebaliknya bila yang diwakili institusi, maka masalah siapa personal yang akan menduduki Parlemen Nagari dan Majelis Musyawarah Adat dan Syarak secara kelembagaan tentu

merupakan otoritas penuh Karapatan Adat dan Majelis Ulama Nagari. Persoalannya adalah bagaimana dengan unsur lainnya seperti Cadiak Pandai, Bundo Kandung yang tidak memiliki lembaga formal seperti Niniak Mamak dan Alim Ulama?.

Barangkat dari temuan lapangan bahwa pelaksanaan pemilihan anggota Parlemen Nagari dan MAMAS, ----kecuali di jorong Lasi Tuo---- lebih mempertimbangkan ketokohan seorang individu, maka hal ini berarti kehadiran seorang Niniak Mamak dan Alim Ulama bukan lagi mewakili institusi kaum, dan bukan juga mewakili lembaga, melainkan mereka mewakili person-person yang memilihnya. Masalahnya bukan hanya sebatas pertanggungjawaban mereka kepada kontestannya, lebih jauh membias pada pergeseran makna Niniak Mamak dan Alim Ulama sebagai ‘pemimpin kultural’ menjadi ‘elit kultural’ yang secara sosiologis berarti Niniak Mamak dan Alim Ulama yang duduk di BPRN dan MAMAS bukan lagi menjadi ‘pemimpin kultural’ tapi sudah menjadi ‘elit politik’.

Dalam term sosiologi antara pemimpin dengan elit terdapat pembedaan substansial. Menurut Taufik Abdullah (2002) elit merupakan konsep sosiologi yang membagi masyarakat atas elit dan massa; keduanya adakalanya punya hubungan, sekaligus keduanya juga tidak punya hubungan. Sementara pemimpin adalah masalah keterkaitan antara yang dipimpin dengan pemimpin baik ketika pemimpin menjadi atau pun tidak lagi menjadi pemimpin. Tapi elit adalah *some one of there*. Pergeseran dari pemimpin kepada elit dalam suatu masyarakat lanjut Taufik akan membawa pada titik *disconneted* antara pemimpin dengan yang dipimpin, dan pada gilirannya akan membawa manusia berada dalam situasi anomi dan *nomlesness*.

Uraian di atas mengindikasikan bahwa sesungguhnya kepentingan membuat lembaga MAMAS, KAN, dan MUNA di nagari bukanlah untuk kepentingan pemberdayaan masyarakat, tapi

untuk memperkuat posisi pemerintah. Dari latar belakang pendirian ketiga lembaga tersebut sudah terlihat, meski memang pada awalnya lembaga-lembaga tersebut dimaksudkan untuk memperkuat basis kultural ---adat dan agama sebagai acuan pemerintahan nagari--- dengan menghidupkan kembali peran kepemimpinan kultural '*Tali Tigo Sapilin, Tungku Tigo Sajaringan*' yang diharapkan dapat mendinamisir kehidupan masyarakat. Namun upaya mengkonstitusikan kekuatan kepemimpinan kultural tersebut, pemerintah kemudian terjebak oleh logika formal birokrasi dengan memasukkan institusi Niniak Mamak dan Alim Ulama ke dalam lembaga formal dan memisahkannya dari kesatuan institusi '*Tali Tigo Sapilin*'.

Hal yang terlupakan ---atau memang disengaja--- bahwa Niniak Mamak, Alim Ulama, dan Cadiak Pandai yang merupakan tonggak dasar institusi '*Tali Tigo Sapilin*', adalah sebuah institusi bukan organisasi. Walaupun istilah *institution* banyak digunakan dalam berbagai bidang yang pemakaiannya bisa saja ditujukan pada pranata yaitu sebuah tata nilai yang mengkontruksikan tindakan dan interaksi seseorang (Lappera, 2001) atau dengan kata lain sebuah tatanan baku yang terbentuk dari pola-pola perilaku yang terstandarisasi, dan juga bisa bermaksud pada lembaga atau organisasi, yaitu suatu badan yang berfungsi dalam suatu lapangan kehidupan masyarakat yang khas (Keontjaraningrat, 1974). Namun secara sosiologis antara institusi/pranata dengan lembaga/organisasi memiliki perbedaan dan mempunyai implikasi sendiri-sendiri.

Institusi sosial lebih merujuk pada tatanan yang terdiri dari sejumlah orang yang prilakunya, dituntun oleh norma dan aturan-aturan tertentu. Dalam teori fungsionalis, konsep institusi dikaitkan dengan piranti-piranti fungsional atau imperatif fungsional. Dan Institusionalisasi merujuk pada proses di mana norma dan aturan diharapkan bisa berkembang dan dipelajari dalam setting sosial

(David & Julia, 1991). Sedangkan organisasi merupakan satu tipe kolektifitas yang dibentuk untuk tujuan-tujuan tertentu, ditandai oleh struktur aturan formal, relasi kewenangan, pembagian kerja dan keanggotaan yang terbatas. Istilah ini utamanya digunakan untuk merujuk organisasi dalam skala besar atau kompleks yang melingkupi hampir semua aspek kehidupan sosial dalam masyarakat modern, misalnya kalangan bisnis, sekolah, rumah sakit, gereja, penjara, militer, partai politik, serikat dagang dan sebagainya. Setiap organisasi memiliki relasi sosial sendiri yang berbeda dengan relasi sosial lain seperti keluarga, tetangga atau teman sejawat, karena relasi-relasi ini bersifat spontan, tidak terencana dan informal. Bentuk keterikatan dalam organisasi biasanya hanya bersentuhan dengan sebagian saja dari aspek kehidupan seseorang secara utuh (David & Julia, 1991).

Karena pemaknaan terhadap Niniak Mamak, Alim Ulama, Cadiak Pandai selama ini lebih ditujukan pada pengertian institusi dalam arti sebuah tatanan di mana kaedah-kaedah nilai dan norma yang berlaku dalam komunitas masyarakat nagari menjadi pola dalam menstrukturkan (mengatur dan mengelola) interaksi (pola hubungan) antar individu-individu dan anggota masyarakat, bukan sebagai lembaga atau organisasi. Dengan demikian konsekuensi sosiologisnya Niniak Mamak, Alim Ulama dan Cadiak Pandai bukan lagi menjadi sebuah institusi, melainkan sudah menjadi organisasi.

Apa yang dapat dipahami dari proses pelembagaan institusi Niniak Mamak, dan Alim Ulama ke dalam sebuah organisasi formal dalam skema kekuasaan nagari adalah; *pertama*, pemerintah berupaya memasukkan institusi '*Tali Tigo Sapilin*' ke dalam jaringan birokrasi dan menjadi bagian penting dari negara. Upaya ini tentu saja memberi arti tersendiri bagi kekuasaan kepemimpinan kultural yang selama ini termarginalkan dalam proses pengambil kebijakan publik di nagari. Diasumsikan dengan pelembagaan ini akan tercipta

keserasian dalam proses pemberdayaan rakyat itu sendiri, selain itu juga kekuatan kultural masyarakat akan semakin kokoh dan dapat diberdayakan, akan tetapi upaya ini juga bersifat manipulatif dan dapat merugikan masyarakat itu sendiri. Dengan menarik institusi ‘*Tali Tigo Sapilin*’ ke wilayah lembaga formal yang berarti bagian dari pemerintahan nagari, secara langsung institusi tersebut yang telah terlembagakan ke dalam lembaga yang sengaja diformalkan akan menjadi instrumen kekuasaan pemerintahan nagari. Artinya secara eksplisit ia bukan lagi bagian dari masyarakat tapi lebih merupakan bagian dari kekuasaan. Di sinilah harapan rakyat akan menjadi musfara dapat mengontrol jalannya kekuasaan. Institusi ‘*Tali Tigo Sapilin*’ yang diharapkan menjadi bagian dari sistem kontrol pemerintahan nagari jauh dari basisnya sendiri lantaran ia mulai dijarakkan dari masyarakat dan didekatkan serta menjadi bagian dari kekuasaan itu sendiri.

Kedua, secara tak sadar pelembagaan institusi ‘*Tali Tigo Sapilin*’ ke dalam organisasi formal buatan pemerintah, sebenarnya menyimpan maksud bahwa pemerintah sengaja memasukan negara ke dalam nagari. Upaya memasukan negara ke dalam nagari dilakukan dengan cara membentuk lembaga Majelis Musyawarah Adat dan Syarak Nagari, Karapatan Adat Nagari dan Majelis Ulama Nagari, dengan seperangkat aturan dan gagasan yang disinyalir modern. Harapan dari proses pelembagaan ini adalah terciptanya integrasi yang utuh berbagai kepentingan anak nagari, sehingga berbagai akses terhadap semua aspek kehidupan terbuka bagi masyarakat. Kepentingan pemerintah memasukan negara ke dalam nagari ialah untuk mempenetrasikan perluasan kekuasaan negara ke dalam nagari agar negara tetap menjadi aktor penting dalam proses pembangunan.

Makna yang dapat disingkap dari proses pelembagaan institusi ‘*Tali Tigo Sapilin*’ ke dalam lembaga formal dengan memasukan

institusi tersebut ke dalam wilayah negara, dan upaya memasukan negara ke wilayah institusi sosial ialah sebuah upaya menjadikan nagari sebagai bagian birokrasi pemerintah agar proses kontrol mudah dilakukan oleh pemerintah. Imbas dari proses birokratisasi institusional ini merenggutkan nagari dari makna subtansial-kulturalnya. Nagari tidak lagi sebagai basis kekuatan kultural dan institusi yang mengakomodasi kepentingan masyarakat, tapi menjadi ujung tombak dari kekuasaan negara dalam melaksanakan berbagai kepentingan kekuasaan. Dengan menjadikan nagari sebagai bagian birokrasi pemerintah, maka nagari yang secara kultural bersifat tribal menjadi nagari nasional; dari populis ke etatis; dari domokratis ke birokatis; dari nagari yang otonomi menjadi nagari yang dependen; dari dominasi informal menjadi dominasi formal; dari keberagaman kepada keseragaman; dari sentrifugal menjadi sentripetal, dan dari *phasing out* ke *phasing in*.

Jika kembali ke sistem pemerintahan nagari diniscayakan sebagai sebuah upaya memperkuat massa-rakyat dengan mengitrodusir institusi lokal sebagai pijakan pengembangan kehidupan massa-rakyat dengan menggali kearifan budaya dan adat istiadat 'adat salingka nagari' sebagai titik fokus pemberdayaan massa-rakyat dan menempatkan demokrasi berbasis partisipasi masyarakat dalam menciptakan kehidupan sosial yang berkeadilan. Maka hal yang pertama kali harus dilakukan dan menjadi perhatian adalah; *pertama*, mendorong kembalinya struktur egalitarian dan kesadaran masyarakat terhadap hak-hak politiknya perlu ditumbuhkan. Jika tidak, membuat lembaga-lembaga dengan tergesa-gesa di nagari tanpa memperhitungkan hubungan sosial yang ada akan mengakibatkan masuknya unsur artifisial yang justru akan menimbulkan masalah sosial baru. Dalam konteks ini, transparansi kelembagaan tentu sangat dibutuhkan dalam mendinamisir kekuatan masyarakat namun yang justru tak kalah pentingnya adalah transformasi kesadaran rakyat terhadap hak-hak politik dan eksistensinya suatu

yang tidak dapat diabaikan agar munculnya pola hubungan yang adil dan tidak manipulatif. Transformasi perubahan sikap dan mental tidak saja harus terjadi di lapisan masyarakat akan tetapi juga terjadi di pihak pengambil kebijakan.

Kedua, mendudukkan paradigma antara pola etatisme-birokratis dengan pola sosiatisme-kultural. Bila paradigma yang dipakai etatisme-birokratis, maka pemberdayaan massa-rakyat akan menjadi naif, dan institusi lokal hanya sekedar alat legitimasi dari keinginan pihak kekuasaan. Sebab perspektif etatisme-birokratis memiliki logika sendiri yang serba formal; efisiensi dan efektivitas yang berbeda dengan logika kultural. Agaknya dengan perspektif sosiatisme-kultural lebih memungkinkan institusi lokal mampu menjadi alat transformasi menuju keberdayaan yang bersendi kultural. Oleh karena paradigma 'kembali ke nagari' lebih merupakan paradigma pemerintah, maka perspektif etatisme-birokratis menjadi hal yang dominan dalam memformulasikan institusi lokal. Pembentukan lembaga pertimbangan (Musyawarah Adat dan Syarak Nagari/MAMAS), Lembaga Adat (Karapatan Adat Nagari/KAN), dan Lembaga Ulama (Majelis Ulama Nagari/MUNA), adalah salah satu bukti.

Hal ini juga menukilkan meskipun sistem pemerintahan telah berubah, namun paradigma lama; hierarkhis-birokratis; sentralis-uniformitas dan etatisme masih tetap mengabadi bercokol dalam benak kesadaran pelaksana kebijakan. Jadi paradigma yang diusung oleh pemerintah; demokrasi, empowerment, partisipasi, dan pluralitas, pada kenyataan realnya ternyata pemerintah menghindari cara pandang sosiatisme-kultural, malah sebaliknya tetap mengedepankan paradigma etatisme-birokratis. Karena dengan cara itulah dalam konteks 'hari ini' pemegang kekuasaan dimungkinkan dapat terus melakukan kontrol demi mengokohkan *'will to power'*. Semakin banyak institusi-institusi yang terlembagaan

secara formal ke dalam organisasi formal, semakin menjauhkan masyarakat dari pemimpin mereka, semakin banyak struktur kekuasaan yang dibuat akan melahirkan sistem birokrasi. Pabila rakyat telah jauh dari pimpinannya dan massa-rakyat semakin dikotakkan dalam birokrasi kekuasaan, maka penguasa akan semakin mudah melakukan mobilisasi dan menjadikan rakyat sebagai objek kekuasaan. Di titik inilah bermulanya sebuah proses pembusukan kedaulatan rakyat; rakyat bukan lagi diposisikan sebagai subyek yang berdaulat, harkat dan martabat rakyat digerayangi secara sistematis, akhirnya harga diri manusia merupakan suatu yang mudah *digantangi* (ditakari). Weber (1947b) pernah mengingatkan, karena ciri birokrasi adalah keteraturan, maka birokrasi sudah tidak lagi efisien malah menghasilkan ancaman bersifat psikologis dan emosional. Ikatan kesetiaan pribadi yang memberi arti dan tujuan hidup di mana tujuan dirumuskan oleh impersonalitas birokrasi. Kepuasan dan kesenangan mencetuskan perasaan secara spontan ditekan oleh tuntutan taat pada spesialisasi yang sempit, rasional dan sistematis dalam kantor birokrasi. Logika efisien telah menghancurkan perasaan dan emosi manusia secara sistematis.

Cara berpikir etatisme-birokratis ujung-ujungnya melahirkan wahana tempat beroperasinya dominasi dan hegemoni. Mengapa?, sebab dalam sistem kehidupan manusia modern, telah muncul satu dominasi baru, yaitu suatu tatanan birokrasi yang mengatur hampir seluruh kehidupan dan perilaku manusia, padahal di sisi lain, jauh dalam kehidupan manusia terdapat perasaan, nilai dan tujuan yang berada di luar perkiraan dan pertimbangan birokrasi yang bersifat rasional (Weber, 1947). Jadi, asumsi bahwa masyarakat akan bisa diberdayakan bila institusi-institusi dalam masyarakat dilembagakan merupakan cara pandang keliru. Justru dengan memperkecil struktur dan lembaga, masyarakat akan mudah untuk melakukan otonomisasi terhadap dirinya sebab lembaga-lembaga dengan segala aturan formalnya seringkali membuat jaringan birokrasi. Kenyataan selama

ini menunjukkan setiap lembaga yang terbirokrasikan mempunyai kecenderungan kuat menjadi instrumen kekuasaan dan sulit melepaskan dirinya dari kungkungan kekuasaan itu sendiri. Di sini nampak peran negara mengalami penguatan dengan cara yang lebih sopan, bersahabat seolah-olah berpihak kepada kepentingan rakyat, namun yang terjadi adalah sebuah proses hegemonisasi, bahkan telah menciptakan dominasi baru.

Masyarakat modern yang dilandasi secara birokrasi, manusia sering mengalami aspek-aspek tertentu yang bersifat paradoksal. Weber (1947,1978) menunturkan, aspek paradoksal tersebut berupa manipulasi informasi, kejahatan birokrasi dan tendensi. Aspek tersebut mengabdikan individu dalam posisi yang rendah dalam suatu organisasi birokrasi, malah tidak sadar bagaimana sumbangannya yang khusus itu dihubungkan dengan ratusan orang lainnya dalam suatu sistem kegiatan yang saling tergantung dan terkoordinasi secara rasional. Akhirnya birokrasi menjadi bentuk dominasi baru dalam masyarakat.

Apa yang telah dipaparkan di atas, semakin memperjelas bahwa bernagari bak dua sisi mata uang; sisi depannya mempesonakan penguatan dan pemberdayaan massa-rakyat, sementara sisi belakangnya menyimpan interest pengokohan kekuasaan. 'Jasa baik' penguasa mengeluarkan rakyat dari jeratan teruji kekuasaan Rezim Orde Baru hanya sekedar perubahan bentuk luar; menukar wajah kekuasaan dari dominasi ke rupa hegemoni. Peralihan dari kekuasaan dominatif; sistem pemerintahan desa kepada sistem pemerintahan nagari bukan berarti pemerintah akan rela melepaskan kekuasaannya terhadap rakyat. Masih banyak cara dan strategi untuk menjinakkan rakyat agar tetap tunduk dan patuh pada keinginan pemerintah, satu di antaranya melalui proses hegemoni.

'Kembali ke nagari' tidaklah sesederhana apa yang diimajinasikan; bahwa implementasi demokrasi, partisipasi, pemberdayaan dan

mencari kearifan kultural dengan ‘kembali ke nagari’ akan segera terwujud. Justru secara implisit di belakang simbol-simbol kultural ‘kembali ke nagari’ seperti ‘adat basandi syara’, syara’ basandi kitabullah’, ‘adat salingka nagari’, ‘kembali kepada kearifan budaya’ dan lain sebagainya, pemerintah berupaya memperkokoh kekuasaannya. Simbol-simbol kultural menjadi sarana penting bagi penguasa menjangkit rakyat dalam perangkat hegemoni yang didesain sedemikian apik di belakang wajah peraturan perundang-undang dengan bungkusan otonomi, desentralisasi, demokrasi, kemajemukan dan lain sebagainya.❁

Bagian Enam

BANAGARI; SEBUAH IRONI

Siapakah sesungguhnya diri kita hari ini ...
yang kini tengah berhadapan dengan monumen-monumen kebanggaan, sementara kita hampa
dari nilai-nilai dan tidak merasakan punya kebanggaan apa-apa.
Siapakah kita yang berdiri sendiri dalam kesendirian
di hadapan sejarah kebanggaan masa lalu.
Siapakah kita yang tertegun sendiri di antara;
kebanggaan masa lalu dengan penuh kebimbangan
dan keragu-raguan hari ini...
Akankah kita tinggalkan abad ini tanpa suatu titipan?

--Wisran Hadi (2001)—

Layar telah terkembang, massa-rakyat segera diangkut oleh nagari berlayar menuju pulau pemberdayaan. Angin puting beliung dan badai pun turut menerjang, massa-rakyat terapung di tengah lamunan dan halauan riak gelombang demokrasi dan partisipasi. Akankah biduk nagari yang dinahkodai oleh pemerintah hantarkan massa-rakyat temukan pulau impian mereka?. Harapan tidak selamanya harus persis menjadi sebuah kenyataan. Nagari sekarang jelas tidak sama dengan nagari yang diimajinasikan oleh masyarakat lantaran *'sakali aia gadang, sakali tapian barubah'* meskipun perubahan itu tetap 'kembali ke nagari' tapi nilai dan substansinya mungkin tidak sama lagi. Selain ketidaksamaan itu terjadi sebab situasi, tantangan dan kepentingan

tidak persis sama dengan kepentingan dan kondisi yang lalu, juga ketidaksamaan persepsi berbagai elemen di dalam masyarakat juga ikut mempengaruhinya.

Berangkat dari ketidaksamaan itulah kemudian berbagai masalah muncul di tengah-tengah semarak 'kembali ke nagari' yang tidak jarang menimbulkan benturan-benturan, baik yang bersifat horizontal maupun vertikal, baik yang berdimensi ekonomi, politik maupun yang berdimensi kultural. Benturan-benturan yang hendak didiskusikan dalam kerangka 'kembali ke nagari' pada bagain ini merupakan ekses langsung dari berbagai kebijakan yang diambil oleh pemerintah, baik Pemerintah Pusat, Pemerintah Propinsi maupun Pemerintah Kabupaten.

A. Nagari; Ajang Pergumulan Kepentingan

Pak Shamad 'urang sumando' di Kanagarian Gaduik ---bekas pejuang kemerdekaan dan saksi sejarah PDRI---, mantan guru musik di Sekolah Lanjutan Pertama. Cara mengajar musiknya terkesan unik dan sangat tradisional, dia lebih suka memperkenalkan dan memperagakan bunyi-bunyian bukan melalui gitar, piano, rebab dan lain sebagainya, tapi Pak Shamad menyuruh muridnya membawa tempurung dan mengenali bunyi yang keluar dari tempurung tersebut. Dasar seni ini kemudian membawa Pak Shamad menjadi orang yang energik, dan sangat peka terhadap realitas sosial yang terjadi di sekitarnya.

Suatu ketika ia mendengarkan alunan kucapi yang menghentak dan memekakkan anak telinganya; keceriaan dan kegembiraan raut rupa anak-anak kala pergi bersekolah ke Kota Bukittinggi, berubah menjadi murung, lesu menyimpan kekhawatiran yang dalam; akankah pendidikan mereka terus berlanjut atau berhenti sampai di sini?. Wajah-wajah optimis dan panorama keharmonisan, keakraban dan persahabatan yang

selama ini terjalin dengan apik, kini hanya menampilkan sosok angker, seram, dan menakutkan setiap mata memandang di antara kerumunan orang-orang yang duduk di lapau-lapau. *Ota palanta* yang biasanya cukup menyegarkan pikiran dan kadang dibumbuhi humor cukup menyenangkan hati selepas bekerja berat di ladang dan sawah. Kini berubah dengan kesunyian mencekam, mata-mata yang dulunya indah berbinar kini menyala bara api curiga. Kebersamaan dan kekompakkan berubah menjadi kerumunan kelompok, aksi dukung mendukung, sikut menyikut dan sikap saling curiga mencurigai antar kelompok menjadi hamparan panorama keseharian.

Para petani mulai meragukan apakah tanah-tanah mereka akan masih tetap menjadi milik mereka atau beralih menjadi milik cukong. Para pemegang otoritas tradisional mulai merisaukan akankah keutuhan sosial budaya ‘adat salingka nagari’ dan filosofi ‘adat basandi syara’, syara’ basandi kitabullah’ tetap terjaga dan utuh dalam kehidupan anak nagari. Warga masyarakat menjadi bimbang dan ragu siapakah yang sebenarnya mengurus kepentingan mereka; apakah Pemerintah Kabupaten atau Pemerintahan Kota. Urusan administrasi pemerintahan mulai bercampur baur dan tak menentu, karena ada dua sistem pemerintahan dalam satu nagari; pemerintahan nagari yang menjadi wilayah kompetensi Pemerintah Kabupaten dan pemerintahan desa/kelurahan bagian Pemerintahan Kota. Itulah sebuah fenomena sosial yang terjadi di Kanagarian Gaduik yang menjadi perhatian Pak Shamad; ‘tidak main-main dampak yang ditimbulkan oleh kebijakan pemerintah terhadap kehidupan masyarakat *‘gajah nan balego di halaman, tanaman di parak nan lasau menanggungkan’* keluh Pak Shamad.

Kanagarian Gaduik satu dari sekian kanagarian di wilayah Kecamatan Tiltang Kamang, Kecamatan IV Angkek Canduang, Kecamatan Banuhampu, dan Kecamatan IV Koto yang merasakan

kehidupan mereka akhir-akhir berada dalam kondisi *chaos*. Impian mereka hidup dalam bingkai nagari ternyata menjadi hal lain, jauh dari realitas yang diwacanakan oleh Pemerintah dengan ‘kembali ke nagari’. Bernagari bagi mereka hanyalah masa lalu dan kini menjadi mimpi. ‘Kembali ke nagari’ hanyalah seperangkat ‘konstruksi semu realitas sosial’ yang merentensikan sebuah kebenaran, namun sesungguhnya tidak lain adalah sebuah distorsi realitas itu sendiri.

Soalnya, saat masyarakat Gaduik hendak mengawali langkah baru menata kehidupan dengan kaedah-kaedah nilai dan norma kultural di bawah sistem pemerintahan nagari, impian mereka dibuyarkan oleh kebijakan Pemerintah memperluas Kota Bukittinggi ke wilayah Kabupaten Agam. Sebenarnya antara ‘kembali ke nagari’ dan Perluasan Kota adalah dua hal yang berbeda dan mempunyai wilayah hukum sendiri-sendiri. Perubahan sistem pemerintahan lokal adalah satu hal yang pengaturannya merujuk pada UU No.22/1999, sedangkan perluasan Kota Bukittinggi adalah hal lain yang diatur oleh PP No.84/1999. Akan tetapi, dua hal yang terpisah tersebut justru dipertemukan dan dihubungkan oleh satu kebijakan Pemerintah Propinsi tentang ‘kembali ke nagari’.

Pada awalnya Pemerintah Kabupaten Agam telah sepakat menyerahkan sebagian wilayahnya dijadikan Perluasan Kota Bukittinggi. Surat Keputusan DPRD Kabupaten Daerah TK II Agam Nomor 03/SP-DPRD/AG/1995 tanggal 27 Desember 1995 tentang Persetujuan sebagian Wilayah Kabupaten Daerah TK II Agam yang akan dijadikan dimasukkan untuk Perluasan Wilayah Kotamadya Daerah Tingkat II Bukittinggi. Dan Surat Keputusan DPRD Kotamadya Bukittinggi tanggal 30 Desember 1995 Nomor 08/SK-II/DPRD/1995, tentang Persetujuan DPRD Kotamadya TK II Bukittinggi mengenai Perubahan Batas Wilayah Kotamadya Daerah TK II Bukittinggi ke sebagian Wilayah Kabupaten Daerah TK II Agam. Kedua surat keputusan DPRD tersebut menjadi saksi

bahwa telah terjadi kesepakatan antara Pemerintah Kota Bukittinggi dan Pemerintah Kabupaten Agam tentang perluasan kota.

Di penghujung kekuasaan pemerintahan transisi BJ Habibi tanggal 7 Oktober 1999 baru ditetapkan perubahan batas wilayah Kota Bukittinggi ke sebagian wilayah Kabupaten Agam. Perlu digaris bawahi bahwa PP. No.84/1999 jika ditinjau dari segi hukum, maka dapat dikatakan PP tersebut adalah cacat hukum. Sebab PP. No.84/1999 ditetapkan pada tanggal 7 Oktober 1999, yang pada saat itu pemerintah (Kabinet Habibi) berada dalam keadaan demisioner. Mulai tanggal 1 sampai 11 Oktober 1999 tengah berlangsung Sidang Umum MPR untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden. Artinya Presiden dalam hal ini Habibi sesuai dengan kaedah dan konvensi hukum ketatanegaraan Presiden tidak diperkenankan mengambil keputusan-keputusan yang prinsipil, seperti mengeluarkan UU, PP dan lain-lain.

Wilayah yang dijadikan sasaran perluasan Kota Bukittinggi tersebut adalah;

1. Dua Kanagarian di Wilayah Kecamatan Tilatang Kamang;
 - Nagari Gaduik yang terdiri dari; Desa Tigo Kampuang, Desa Kambiang Tujuh, Desa Ranggo Malai, Desa Aro Kandikia, Desa Pulai Sungai Talang.
 - Nagari Kapau terdiri dari; Desa Sidang Induriang, Desa Pandan Basasak, dan Desa Pasia Kapau
2. Empat Nagari di Wilayah Kecamatan IV Angkek Canduang:
 - Nagari Batu Taba terdiri dari Desa Batu Taba
 - Nagari Pasia terdiri dari Desa Pasia
 - Nagari Ampang Gadang terdiri dari; Desa Surau Kamba, Desa Balai Baru, Desa Parik Putuih, dan Desa Ampang Gadang
 - Nagari Biaro Gadang terdiri dari; Desa Limo Balai dan Desa Biaro Gadang

3. Enam Nagari di Wilayah Kecamatan Banuhampu
 - Nagari Kubang Putihah terdiri dari; Desa Kubang Putihah Ateh dan Desa Kubang Putihah Bawah
 - Nagari Taluak terdiri dari Desa Taluak IV Suku
 - Nagari Ladang Laweh terdiri dari; Desa Ladang Laweh I dan Desa Ladang Laweh II
 - Nagari Padang Lua terdiri dari; Desa Padang Lua dan Desa Sungai Tanang
 - Nagari Cingkariang terdiri dari; Desa Cingkariang I dan Desa Cingkariang II
 - Nagari Pakan Sinayan terdiri dari; Desa Pakan Sinayan Timur, Desa Pakan Sinayan Tengah dan Desa Pakan Sinayan Barat
4. Tiga Nagari di Wilayah Kecamatan IV Koto:
 - Nagari Guguak Tabek Sorojo terdiri dari; Desa Guguak Tinggi dan Desa Guguak Randah
 - Nagari Kota Gadang terdiri dari; Desa Koto Gadang dan Desa Subarang Tigo Jariang
 - Nagari Sianok Anam Suku terdiri dari; Desa Sianok dan Desa Jambak

Namun selang beberapa saat setelah diundangkannya peraturan pemerintah ini, pemerintah Kabupaten Agam menolak menyerahkan wilayahnya kepada Pemerintah Kota Bukittinggi. Pemerintah Kota meriang dan menuding Pemerintah Kabupaten telah mengkhianati kesepakatan antara kedua pemerintahan baik Pemerintah Kota Bukittinggi dengan Pemerintah Kabupaten Agam maupun pihak legislatif, DPRD Kota Bukittinggi dengan DPRD Kabupaten Agam. Kedua Pemerintah mulai menabuh genderang perang, keduanya mengatur siasat dan strategi mulai dari yang halus dan terselubung sampai pada cara yang konfrontatif dan terang-terangan dalam memperebutkan 15 nagari.

Pemerintah Kabupaten Agam melalui DPRD mengeluarkan Surat Keputusan Nomor 170/1825/DPRD-AG/2001, yang menyatakan penolakan pemberlakuan PP No.84/1999 dan Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 33 Tahun 1999. Dan sebelumnya DPRD Agam juga mengeluarkan Surat Keputusan Nomor 07/SK-DPRD/AG-1999, tentang Pencabutan Keputusan DPRD Kabupaten Agam Daerah TK II Agam Nomor 03/SP-DPRD/AG/1995 tanggal 27 Desember 1995, serta Penolakan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 1999. Tidak sampai di situ, Pemerintah Kabupaten Agam melalui Surat Keputusan Bupati Agam Nomor 454 Tahun 2001, tanggal 9 November 2001 meresmikan dan mengukuhkan 73 nagari termasuk 15 nagari yang menjadi perluasan kota, dan pada tanggal 11 November 2001 Pemerintah Kabupaten melantik secara serentak Pjs.Wali Nagari di seluruh Kabupaten Agam.

Pemerintah Kota Bukittinggi pun tidak tinggal diam dengan sikap Pemerintah Kabupaten yang dinilai tidak konsisten. Pemerintah Kota Bukittinggi mengambil jalan pintas menetapkan status desa dan nagari serta mengukuhkan Kepala-Kepala Desa dan Perangkat Desa di sejumlah desa-desa yang berada di Kanagarian Gaduik dan Kanagarian Kapau Kecamatan Tilatang Kamang ---masing-masing melalui Surat Keputusan Nomor 188.45-26-2002, tentang Penetapan Status Desa dan Nagari yang menyatu dengan Pemerintah Kota Bukittinggi dan Surat Keputusan Nomor 188.27-2002 tentang Pengukuhan Kepala-Kepala Desa dan Perangkat Desa---. Selain itu Pemerintah Kota Bukittinggi mulai melakukan intimidasi terhadap warga masyarakat Agam; kepada pegawai negeri sipil warga asli Kabupaten Agam yang ditugaskan di Kota Bukittinggi diberikan opsi; apakah mendukung PP No.84/1999 atau menolak. Melalui institusi pendidikan, Pemerintah Kota menekan anak-anak warga Agam yang sekolah di Kota Bukittinggi. Kepada masyarakat Gaduik dikeluarkan KTP Kota secara cuma-cuma.

Kebijakan kedua Pemerintah di atas membawa masalah problematik dalam masyarakat, yang tidak saja telah menyebabkan kekacauan struktural dan institusional; terjadinya dualisme kelembagaan dan kepemimpinan antara kelembagaan nagari dengan kepemimpinan Wali Nagari di bawah Administrasi Kabupaten Agam dan kelembagaan desa dengan kepemimpinan Kepala Desa di bawah teritorial Administrasi Kota Bukittinggi. Artinya di Kanagarian Gaduik dan Kapau terdapat dua pemerintahan, *pertama*, pemerintahan nagari di bawah Administrasi Pemerintah Kabupaten Agam. *Kedua*, pemerintahan desa di bawah kekuasaan Pemerintah Kota Bukittinggi. Bahkan kondisi ini juga telah melahirkan friksi dan kelompok antara orang-orang yang diangkat menjadi pejabat desa oleh Pemerintah Kota dengan personil pemerintahan nagari. Aksi dukung mendukung menjadi hal yang tak dapat dielakkan dalam masyarakat Gaduik dan Kapau, sehingga konflik tidak hanya terjadi antara kedua elit pemerintah dan pemerintah dengan rakyat tapi konflik horizontal antara sesama warga dalam satu kanagarian.

Dari fenomena di atas, terlihat hubungan yang erat antara ‘perluasan kota’ dengan ‘kembali ke nagari’. Pemicunya adalah kebijakan ‘kembali ke nagari’ yang dicanangkan oleh Pemerintah Propinsi sangat ambivalen dan tidak komprehensif; *pertama*, pencanangan ‘kembali ke nagari’ hanya berlaku di daerah kabupaten tidak untuk daerah kota. *Kedua*, karena kebijakan kembali ke sistem pemerintahan nagari adalah nagari sebelum berlakunya UU No.5/1999 yaitu 543 nagari sebagai titik awal pengembangan kehidupan bernagari. *Ketiga*, konstruksi ‘kembali ke nagari’ yang diwacanakan oleh Pemerintah Propinsi merupakan perubahan nilai filosofi ‘adat basandi syara’, syara’, basandi kitabullah’ dan kembali ke akar budaya ‘adat salingka nagari’ menjadi signifikan dalam konteks ini.

Apa artinya? *Pertama*, bahwa di Daerah Kota landasan filosofi ‘adat basandi syar’, syara’ basandi kitabulllah’ dan ‘adat salingka

nagari' menjadi tidak relevan karena pengaturan unit pemerintahan terendah tetap menganut sistem pemerintahan kelurahan. Dampak langsung terhadap 15 nagari yang dijadikan perluasan Kota Bukittinggi di Kabupaten Agam ialah tercongkel dan hilangnya kedaulatan dan otoritas masyarakat nagari menata dan mengatur sumber daya kultural yang telah diberikan oleh UU No.22/1999 dan Perda Propinsi.

Kedua, bahwa kebijakan kembali ke nagari sebelum berlakunya UU No.5/1999 yaitu 543 nagari di Sumatera Barat, berarti 73 nagari di Kabupaten Agam secara utuh termasuk 15 nagari yang dijadikan perluasan kota sistem pemerintahannya adalah nagari. Hal ini tentunya berbenturan dan bertentangan dengan PP No.84/1999; bahwa 15 nagari tersebut telah menjadi bagian dari Pemerintah Kota Bukittinggi. Inilah yang kemudian menjadi persoalan bagi masyarakat 15 nagari tersebut, mereka bersikeras dan menolak masuk ke wilayah Pemerintahan Kota Bukittinggi, karena sistem, orientasi dan filosofi di kota tidak sama dengan kabupaten.

Seharusnya jika Pemerintah Propinsi berani mengambil kewenangan Pemerintah Kabupaten untuk menentukan istilah pemerintahan lokal berdasarkan bahwa 'kembali ke nagari' merupakan hal yang bersifat lintas kabupaten, dan penyeragaman bentuk pemerintahan nagari dikarenakan di Sumatera Barat terdapatnya kesatuan budaya, maka seyogyanya Pemerintah Propinsi tidak hanya memberlakukan nagari sebagai unit pemerintah terendah di Kabupaten tapi juga di Daerah Kota, karena 6 kota di Sumatera Barat (Kota Bukittinggi, Kota Padang, Kota Payakumbuh, Kota Padang Panjang, Kota Solok, dan Kota Sawah Lunto), baik secara historis maupun dalam kenyataan juga memiliki nagari sampai saat ini. *Kedua*, bila Pemerintah Propinsi melihat bahwa sistem pemerintahan di Daerah Kota tetap harus merujuk pada UU No.22/1999 yaitu Kelurahan, maka seharusnya Pemerintah Propinsi

tidak mengambil kebijakan ‘kembali ke nagari’ sebelum berlakunya UU No.5/1979 yaitu 543 nagari.

Dari sini kelihatan ketidak-seriusan dan tidak konsisten Pemerintah Propinsi dengan kebijakan ‘kembali ke nagari’, sehingga ‘kembali ke nagari’ menjadi bumerang bagi pemerintah sendiri. Di satu pihak, secara yuridis formal nagari-nagari di wilayah empat kecamatan di atas telah resmi menjadi unit pemerintahan lokal di Kabupaten Agam berdasarkan Perda Propinsi Sumatera Barat No.9/2000 dan Perda Kabupaten Agam No.31/2001, serta Surat Keputusan Bupati Agam Nomor 454 Tahun 2001. Namun di pihak lain, kembali ke sistem pemerintah nagari sebagaimana dimaksud oleh Peraturan Daerah Propinsi Sumatera Barat adalah nagari sebelum diberlakukan UU No.5/1979 yang berjumlah 543 nagari di seluruh Sumatera Barat, dan di Kabupaten Agam berjumlah 73 nagari, menimbulkan masalah. Sebab kebijakan kedua peraturan Pemerintah Daerah Propinsi dan Kabupaten selintas menyalahi dan berbenturan dengan PP No.84/1999, ---bahwa secara yuridis 15 nagari yang ada di Kabupaten Agam bukan lagi menjadi unit pemerintah lokal di Wilayah Administrasi Kabupaten Agam, tapi harus menjadi unit pemerintah di Wilayah Administrasi Kota Bukittinggi---. Semestinya Pemerintah Propinsi menjelaskan, misalnya kecuali di Kabupaten Agam ‘kembali ke nagari’ hanya berlaku untuk wilayah yang tidak dijadikan sasaran perluasan Kota Bukittinggi. Dan Pemerintah Kabupaten sendiri seharusnya mempersiapkan perangkat pendukung transisi dari Wilayah Administrasi Pemerintah Kabupaten ke Wilayah Pemerintahan Kota, bukan mengukuhkan nagari dan melantik pimpinan nagari.

Implikasi dari kebijakan ‘kembali ke nagari’ dan ‘perluasan kota’ telah menimbulkan ketegangan dan perseteruan antara Pemerintah Kota dengan Pemerintah Kabupaten di satu pihak, masyarakat dengan pemerintah baik Pemerintah Kota, Pemerintah Propinsi

maupun dengan Pemerintah Kabupaten sendiri di sisi lain; dan juga ketegangan di antara sesama warga masyarakat itu sendiri di lain pihak. Walaupun antara Pemerintah Kabupaten dengan masyarakat khususnya masyarakat 15 nagari di atas sama-sama menolak diberlakukan PP No.84/1999 akan tetapi keduanya mempunyai orientasi dan kecenderungan berbeda.

Penolakan Pemerintah Kabupaten Agam terhadap perluasan didasarkan atas pertimbangan ekonomi. Dalam konsideran Surat Keputusan DPRD Agam No.07/SK.DPRD/AG-1999, pemerintah menegaskan bahwa 'masuknya sebagian wilayah Kabupaten Agam ke dalam Wilayah Kota Bukittinggi akan sangat mengurangi Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Agam, di mana akan berakibat lumpuhnya roda Pemerintahan di Kabupaten Agam'. Hal ini diperkuat oleh adanya kensus antara Pemerintah Kota dengan Pemerintah Kabupaten bahwa sebelum perluasan terjadi Pemerintah Kota harus menyelesaikan masalah asset Pemerintah Kabupaten yang dimanfaatkan oleh Pemerintah Kota yaitu;

1. Pasar serikat yang berada di wilayah Kota, 40% dari hasil pendapatan pasar tersebut oleh Pemerintah Kota harus diserahkan kepada 40 nagari di Kabupaten Agam dan 5 nagari di Kota Bukittinggi.
2. Sumber air Sungai Tanang yang terletak di Kabupaten Agam yang diambil oleh warga Kota Bukittinggi.
3. Sewa Gedung bekas Pesanggerahan Kapala Nagari yang dimanfaatkan oleh Pemerintah Kota.
4. Asset perkantoran milik Pemerintah Kabupaten Agam yang berada di wilayah Kota Bukittinggi.

Jadi, alasan penolakan perluasan kota pertimbangan ekonomi lebih dominan. Dan dengan demikian, oleh Pemerintah Kabupaten Agam kehadiran PP No.84/1999 tentu saja dimaknai sebagai perampasan asset ekonomi oleh Pemerintah Kota Bukittinggi.

Masuknya 4 kecamatan ke dalam wilayah Administrasi Pemerintah Kota Bukittinggi jelas mengurangi PAD Kabupaten Agam dan menguntungkan Pemerintah Kota, apalagi bila dilihat wilayah yang dijadikan sasaran perluasan kota adalah sentra dan jatung perekonomian Pemerintah Kabupaten.

Sementara penolakan bergabung dengan Pemerintah Kota oleh masyarakat lebih didasarkan atas pertimbangan sosio-kultural. Penolakan masyarakat bergabung dengan Pemerintah Kota Bukittinggi yang lebih mengemukakan alasan kultural dapat dilihat dari spanduk yang berjejeran di sepanjang daerah perluasan Kota Bukittinggi, seperti di Padang Lua, Pakan Sinayan, Kubang Putih, Taluak Kecamatan Banuhampu, Ampang Gadang, Pasia, Batu Taba dan Biaro Kecamatan IV Ankek Canduang. Juga dapat dilihat dari spanduk, pamflet dan poster yang digelar melalui demonstrasi masyarakat Agam ke kantor Gubernur Propinsi Sumatera Barat tanggal 14 dan 28 April 2002. Salah satu point penting dari tuntutan masyarakat adalah; **‘Kami menolak Pemberlakuan Perluasan Kota, Karena Akan Merusak Keutuhan Sosial, Politik, Ekonomi, Agama dan Budaya’**. Masyarakat Agam Tuo tanggal 14 September 1999 yang terorganisir dalam Lembaga Koordinasi Penampung dan Penyalur Aspirasi Masyarakat Agam Tuo menyatakan bahwa Daerah Agam Timur (Agam Tuo) merupakan suatu kesatuan budaya yang diwarisi sesuai dengan perkembangan budaya Minangkabau yang merupakan landasan dan kehidupan masyarakat setempat. Apabila perluasan Bukittinggi tetap dilaksanakan, maka kesatuan budaya, adat istiadat akan terpecah belah dan ikatan emosional bernagari akan hilang. Hal demikian berarti tatanan kehidupan yang telah ada akan rusak. Adalah akan sulit untuk menjaga dan menjamin keutuhan budaya dan adat istiadat tersebut, bila sebagian diatur oleh satu pemerintahan, sementara yang lain diatur oleh pemerintah yang lain.

Alasan masyarakat menolak perluasan kota Bukittinggi pada prinsipnya adalah alasan kultural; *pertama*, hancurnya keutuhan

sosial budaya ‘adat salingka nagari’. Sebab bila dilihat dari penjelasan PP No.84/1999 orientasi perluasan kota diarahkan untuk kepentingan perkembangan pembangunan ekonomi dan mengatasi perkembangan penduduk, mengingat Kota Bukittinggi merupakan pusat pendidikan, pusat perdagangan dan industri serta pusat pariwisata tidak saja bagi Pemerintah Kota Bukittinggi sendiri, tapi juga oleh Pemerintah Propinsi Sumatera Barat.

Kedua, hilangnya ikatan emosional dan ikatan ‘adat salingka nagari’. Kekhawatiran ini cukup beralasan bila dilihat bagaimana kebijakan PP No.84/1999 yang tidak memperhatikan aspek sosial budaya masyarakat. Dari segi pengambilan wilayah yang dijadikan kawasan perluasan kota terlihat sekali pembilahan tersebut, misalnya; *pertama*, di Kecamatan Tilatang Kamang; Nagari Gadut, Nagari Kapau, Nagari Koto Tengah, dan Nagari Koto Rantang merupakan satu kesatuan wilayah kesatuan hukum adatnya yaitu ‘*X SUKU TILATANG*’. Berdasarkan PP No. 84/1999, Nagari Gadut dan Nagari Kapau masuk ke Wilayah Kota Bukittinggi, sedangkan Nagari Koto Tengah dan Nagari Koto Rantang tetap dalam Wilayah Pemerintahan Kabupaten Agam. *Kedua*, di Kecamatan IV Angkek Canduang; Nagari Biaro Gadang, Nagari Lambah, Nagari Panampuang, Nagari Balai Gurah, merupakan basis awal/cikal bakal pengembangan Luhak Agam dan merupakan satu keutuhan budaya. Sedangkan Nagari Batu Taba, Nagari Pasia, dan Nagari Ampang Gadang yang merupakan pengembangan dari Nagari Balai Gurah, kesatuan masyarakat hukum adatnya sama dengan kasatuan masyarakat hukum adat Balai Gurah yaitu ‘*BALAI GURAH GADANG*’. Dalam PP. No. 84/1999, Nagari Biaro Gadang, Nagari Batu Taba, Nagari Pasia, dan Nagari Ampang Gadang masuk perluasan Kota Bukittinggi, sedangkan Nagari Balai Gurah, Nagari Lambah, dan Nagari Panampuang tetap berada dalam Wilayah Pemerintahan Kabupaten Agam.

Di sisi yang sama secara kultural, Kecamatan Banuhampu, Kecamatan IV Koto maupun Kecamatan Tilatang Kamang dan Kecamatan IV Angkek Canduang dengan penduduk asli Kota Bukittinggi yang menjadi masyarakat inti kota 'Jam Gadang' tardisi politik dan adat keduanya berbeda. Yang pertama menganut sistem politik dan adat Bodi Caniago, dan yang kedua menganut sistem Laras Koto Piliang. Memang kedua bentuk kelarasan (sistem) adat tersebut dapat dijalankan dan dipakai dalam alam Minangkabau, namun dalam konteks hari ini sulit untuk dipertemukan. Secara beruntun konsekuensi langsung pengambilan wilayah ini akan mengancam keutuhan budaya dan sosial masyarakat itu sendiri. Karena mengingat eksklusifitas sebuah kota dengan tatanan administratif pemerintahan, hukum dan perundang-undangan yang diterapkan dengan pola yang masih birokrasi *top-down*; *'apakah keutuhan budaya dapat dijamin kemurniannya'*. Ternyata jawabannya dapat ditemukan bahwa kelangsungan hidup nilai-nilai kultural 'Koto Piliang' di kota Bukittinggi sedang mengalami pengaburan, stagnasi dan berada diambang kehancuran. Selain itu bagaimana mungkin untuk memelihara keutuhan budaya 'adat salingka nagari' bila kesatuan teritorial pemerintahannya dicabut, sedangkan sistem pengaturan unit pemerintahan lokal di kota tidak sama dengan sistem pemerintahan di kabupaten.

Ketiga, hilangnya kewenangan dan hak-hak kultural nagari, karena secara politik kehadiran PP No.84/1999 dapat dimaknai sebagai perampasan, pelumpuhan dan pemandulan hak-hak dan kedaulatan rakyat yang telah diberikan oleh pemerintah melalui UU No.22/1999. Pengakuan dan pengukuhan hak-hak kultural masyarakat oleh Pemerintah Propinsi dan Pemerintah Kabupaten dalam kebijakan 'kembali ke nagari' menjadi penting artinya bagi masyarakat. Namun jika nagari-nagari di sebahagian Wilayah Administrasi Kabupaten Agam masuk ke Wilayah Administrasi Kota Bukittinggi, maka pada saat itu pulalah masyarakat kehilangan

kedaulatannya, karena sistem politik yang mengatur unit pemerintah lokal antara Kabupaten dengan Kota tidak saja berbeda istilah dan penamaan, tapi orientasi dan filosofinya juga tidak sama.

Hal ini dapat dilihat dalam Pasal 126 ayat (2) UU No.22/1999 bahwa desa-desa baik yang berada di wilayah Kotamadya berdasarkan UU No.5/1979 pada saat mulai berlaku undang-undang ini ditetapkan sebagai Kelurahan yaitu wilayah kerja Lurah sebagai perangkat Daerah Kota di bawah Kecamatan. Kepmendagri No.65/1999 pasal 5 dan 7 menegaskan lagi bahwa dengan ditetapkannya status desa menjadi Kelurahan, maka kewenangan desa sebagai suatu kesatuan masyarakat yang berhak mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat berubah menjadi kewenangan wilayah kerja Lurah sebagai perangkat daerah di bawah kecamatan. Dan seluruh kekayaan dan sumber-sumber pendapatan yang menjadi milik pemerintah desa dengan berubahnya status desa menjadi kelurahan diserahkan dan menjadi milik pemerintah.

Apa artinya bila 15 nagari tersebut di atas bergabung dengan kota? *Pertama*, masyarakat nagari tidak lagi diatur oleh sistem pemerintahan nagari yang relatif otonom dari supra kekuasaan di bawah kepemimpinan Wali Nagari, tapi diatur oleh sistem pemerintahan kelurahan yang dipimpin oleh Kepala Kelurahan dan merupakan perangkat daerah di bawah Kecamatan. *Kedua*, hilangnya keterlibatan masyarakat dalam menentukan pemimpin mereka, karena Pimpinan Kelurahan bukan dipilih oleh masyarakat sebagaimana dengan nagari tapi di angkat dari Pegawai Negeri Sipil yang memenuhi syarat oleh Wali Kota atas usul Camat. *Ketiga*, hilangnya kontrol masyarakat melalui Parlemen Nagari terhadap penyelenggaraan pemerintahan, kerana pertanggungjawaban Lurah bukan kepada rakyat seperti nagari, tapi kepada Camat. *Keempat*, status nagari sebagai kesatuan masyarakat hukum adat

yang berhak mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal usul dan adat istiadat serta memilih penguasanya, berubah menjadi kesatuan birokrasi pemerintahan, karena kelurahan hanyalah wilayah kerja Lurah sebagai Perangkat Daerah yang menjadi ujung tombak pemerintahan yang lebih tinggi yang di bawah oleh Kecamatan. *Kelima*, hilangnya kewenangan dan hak-hak nagari, baik kewenangan dan hak-hak nagari secara kultural maupun yang diberikan oleh pemerintah, seperti; (a) hilangnya kewenangan nagari untuk menolak tugas perbantuan oleh Pemerintah yang tidak dilengkapi dengan sarana, prasarana dan sumber daya manusia ---pasal 100 UU No.22/1999---, (b) hilangnya hak dan kekuatan negosiasi masyarakat untuk menolak pembangunan yang direncanakan oleh pihak eksternal bila masyarakat tidak diikutsertakan ---UU No.22/1999 pasal 110 dan penjelasannya---. (c) berpindahnya hak-hak dan asset kultural nagari menjadi hak milik pemerintah, termasuk ulayat nagari itu sendiri ---UU No 22/1999 dalam penjelasan pasal 107---.

Karena kebijakan ‘kembali ke nagari’ hanya diberlakukan untuk kabupaten tidak untuk daerah kota, inilah kemudian yang menjadi pijakan bagi masyarakat untuk menolak masuk ke kota. Sebab secara struktural dan institusional jelas terdapat perbedaan sistem, orientasi dan filosofi yang melatar belakangi sistem pengaturan unit pemerintah lokal di Kabupaten dan Kota; di daerah kabupaten sistem pengaturan pemerintahan lokal lebih otonom, demokratis dan partisipatif di banding dari daerah kota. Dalam kerangka ini jelas, masuknya 15 nagari di Kabupaten Agam ke dalam Wilayah Administrasi Pemerintah Kota Bukittinggi berarti melumpuhkan kedaulatan rakyat nagari dan merampas kembali kewenangan, hak-hak kultural nagari yang telah diberikan oleh UU No.22/1999 dan Perda Propinsi Sumatera Barat No.9/2000 serta Perda Kabupaten Agam No.31/2001.

Dari hal di atas, membuktikan bahwa masyarakat lebih peka memahami substansi kembali ke nagari dari pada pemerintah. Masyarakat tidak mempersoalkan keuntungan atau kerugian secara ekonomi. Di satu sisi tawaran untuk masuk Kota cukup menggiurkan, betapa tidak semua perangkat desa digaji dan dijadikan pegawai negeri. Dengan alokasi dana Kota yang cukup tinggi dibanding dengan Kabupaten sebatas kehidupan masyarakat bergabung dengan kota lebih menjanjikan dari kehidupan bernagari di bawah Pemerintah Kabupaten. Namun secara politik dan sosio kultural bergabung dengan kota berarti menyerahkan diri untuk didominasi dan disubordinasi oleh pemerintah. Sisi-sisi sosio-kultural yang disentuh oleh masyarakat untuk menolak bergabung dengan Pemerintahan Kota menohok ulu hati kebijakan Pemerintah Propinsi 'kembali ke nagari'. Pertanyaan yang diusung oleh masyarakat 15 nagari yang menjadi sasaran perluasan kota kepada Pemerintah Propinsi sebagai ungkapan protes masyarakat terhadap kebijakan perluasan kota;

Untuk apa kembali ke nagari jika keutuhan dan kesatuan budaya nagari kami dirobek dan diinjak-injak. Mengapa kami harus dipisahkan dengan kekuatan kesatuan hukum adat salingka nagari. Bukankah jika kami menjadi bagian dari pemerintah kota, kami tidak akan diatur oleh sistem pemerintah nagari, tidakkah disadari bahwa PP No.84/1999 merupakan warisan Orde Baru dan bertentangan dengan filosofi UU No.22/1999?

Teriakan protes masyarakat terhadap kebijakan pemerintah digelar dalam berdemonstrasi ke kantor Gubernur Propinsi Sumatera Barat tanggal 14 dan 28 Maret 2002. *'Hai Para Penguasa Jangan Injak Kedaulatan Kami'*. *'Jangan Coba-Coba Pancing Kekuatan Rakyat'*. *'Tidak Sejengkal Pun Tanah Agam Akan Kami Berikan'*. *'Sampai Tetesan Darah Terakhir Akan Kami Pertahankan'*. *'PP No.84/1999 Pemecah Keutuhan Budaya'*

Tuntutan keras penolakan perluasan Kota Bukittinggi semakin hari semakin tak terbendung, gelombang demonstrasi besar-besaran

yang melibatkan seluruh komponen masyarakat memprotes kebijakan pemerintah memberlakukan PP No.84/1999 menjadi sesuatu yang ajeg. Perlawanan masyarakat 15 nagari tidak hanya ditujukan kepada pemerintah Pusat melalui Pemerintah Propinsi, tapi juga dihadapkan kepada Pemerintah Kabupaten Agam dan DPRD Kabupaten Agam. Masalahnya masyarakat melihat baik Pemerintah Kabupaten maupun DPRD terkesan lamban dan setengah hati menyikapi perluasan kota.

Melihat ulah Pemerintah Kota Bukittinggi yang telah di luar batas, seperti mengintimidasi warga masyarakat Agam baik anak-anak yang sekolah di Kota Bukittinggi maupun pegawai negeri asal Kabupaten Agam, melantik Kepada Desa di beberapa desa di Gaduik dan Kapau, memberikan KTP Kota kepada masyarakat Gaduik dan Kapau dan lain sebagainya, masyarakat 15 nagari terutama masyarakat Gaduik menemui Pemerintah Kabupaten Agam dan DPRD pada tanggal 18 Februari 2002 dan mereka minta ketegasan bagaimana sikap pemerintah menyikapi masalah ini, mereka memberi tawaran;

Jika pemerintah masih setengah hati, maka kami akan bertindak sesuai dengan kemauan kami, apapun yang akan terjadi tidak sejengkal pun tanah kami akan diserahkan kepada kota, walau itu harus darah dan nyawa menjadi tebusannya.

Bukan hanya itu, ketika terdengar informasi bahwa masyarakat akan menggelar demonstrasi ke kantor Gubernur Propinsi Sumatera Barat, Pemerintah Kabupaten dan DPRD meminta agar masyarakat tetap menghormati kesepakatan Pemerintah Propinsi dengan Pemerintah Kabupaten dan Pemerintah Kota Bukittinggi agar tidak melakukan kegiatan apapun yang akan menyulut konflik lebih parah lagi. Masyarakat tidak mau peduli, malah masyarakat menyandera beberapa pejabat Pemerintah Kabupaten dan anggota DPRD Kabupaten Agam, bila mereka dihalangi, maka mereka menjadi taruhannya.

Peristiwa ini terjadi pada malam hari tanggal 13 Maret 2002 ketika esoknya masyarakat di Kecamatan Banuhampu akan menggelar demonstrasi ke kantor Gubernur. Ketua LKAAM dan Pemerintah baik eksekutif maupun legislatif mendatangi masyarakat dan meminta agar masyarakat tidak menggelar demonstrasi. Para pemuda menyendera Ketua LKAAM, H.Thamrin Dt. Pangulu Basa, Syafiman Aziz Kepala Dinas Sosial Politik dan Satpol PP dan beberapa orang anggota DPRD, agar mereka jangan dihalang-halangi. Kondisi ini baru mereda setelah pemerintah memenuhi tawaran masyarakat agar pemerintah jangan melarang dan menyediakan alat transportasi.

Akibat respon dan desakan masyarakat agar Pemerintah Kabupaten yang begitu kuat menolak perluasan kota, di satu sisi membuat Pemerintah Kabupaten berada dalam posisi yang dilematis dan sulit. Karena bagaimana pun Pemerintah Kabupaten secara birokrasi harus tunduk, patuh dan mesti menjalankan Peraturan Pemerintah. Namun di pihak lain, penolakan masyarakat justru menguntungkan Pemerintah Kabupaten, dan hitungan politik mulai menemukan logikanya; jika PP No.84/1999 dicabut atau ditangguhkan pelaksanaannya maka pamor dan legitimasi masyarakat akan semakin kuat kepada pemegang kekuasaan, dan bila PP tetap diberlakukan, maka kredibilitas pemerintah akan dipertanyakan oleh masyarakat. Artinya bagi elit Pemerintah Kabupaten menolak diberlakukan PP ini juga menjadi taruhan politik yang harus dipertanggungjawabkan.

Dan di sisi yang sama keberatan dan desakan masyarakat yang begitu kuat agar Pemerintah Kabupaten menolak peluasan kota Bukittinggi, kemudian dijadikan dasar berpijak oleh Pemerintah Kabupaten untuk tetap menolak dan tidak melaksanakan Berita Acara Serah Terima Perluasan Batas Kota Bukittinggi. Akhirnya motif pertimbangan ekonomi Pemerintah Kabupaten Agam yang menolak

memberikan wilayahnya kepada Pemerintah Kota Bukittinggi menjadi tertutupi dan terselubungi.

Dari sini tergambar bahwa 15 nagari menjadi ajang pergumulan dan memperebutkan kepentingan baik oleh Pemerintah Kota Bukittinggi maupun oleh Pemerintah Kabupaten Agam sendiri. Sekaligus masalah perluasan kota ini kemudian disitir oleh kalangan tertentu merebut hati rakyat untuk mengukuhkan keberadaan mereka. Pertemuan dan Loka Karya Wali Nagari se Kabupaten Agam telah menjadi sarana bagi DPRD Kabupaten Agam untuk mendukung penolakan pemberlakuan PP No.84/1999. Lembaga-lembaga yang ada di nagari, mulai dari Wali Nagari, Badan Perwakilan Rakyat Nagari, Mejlis Musyawarah Adat dan Syarak Nagari, Karapatan Adat Nagari dan Majelis Ulama Nagari diminta menandatangani surat pernyataan yang telah diformat oleh DPRD Kabupaten Agam.

Satu hal yang tidak dapat dipungkiri dengan keluarnya Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 1999 di atas ialah terbukanya dua 'wilayah' *publik sphere*, ruang pembacaan dan pengucapan publik; setuju dan tidak setuju; dua kelompok yang mempunyai tujuan dan interest tertentu. Bila wilayah pembacaan dan pengucapan publik ini disitir dan diboncengi oleh kekuasaan dalam arti reaksi rakyat dalam menyikapi Peraturan Pemerintah dimaknai sebagai pembangkangan dan pelecehan terhadap kekuasaan pusat, maka pemerintah kembali mempreteli dan mencongkel hak-hak dan kedaulatan rakyat yang telah diberikan oleh UU No.22/1999.

B. Strategi Pemerintah Memperkuat Dominasi

Seiring dengan kasus Kanagarian Gaduik di atas, di Kanagarian Lasi juga muncul perlawanan masyarakat menentang kebijakan Pemerintah Kabupaten Agam mendefinitifkan kecamatan. Sejalan dengan keinginan masyarakat kembali hidup bernagari, pada saat

yang bersamaan muncul keinginan pihak penguasa Kabupaten Agam untuk mendefinitifkan beberapa kecamatan perwakilan di Kabupaten Agam, seperti Kecamatan Perwakilan Lubuk Basung, menjadi Kecamatan Ampek Nagari, Kecamatan Perwakilan Tilatang Kamang, menjadi Kecamatan Kamang Magek, Kecamatan Perwakilan Sungai Pua, menjadi Kecamatan Sungai Pua, dan Kecamatan Perwakilan IV Angkek Canduang, menjadi Kecamatan Candung. Sebenarnya kembali ke sistem pemerintahan nagari adalah satu hal, dan pendefinitifan kecamatan adalah hal lain. Akan tetapi oleh Pemerintah Kabupaten Agam dilihat merupakan satu kesatuan, sebab pada saat diterbitkan Peraturan Pemerintahan Nagari Nomor 31 Tahun 2001 pada tanggal 13 Agustus, tak lama kemudian menyusul Peraturan Daerah Kabupaten Nomor 33 Tahun 2001 tentang Pembentukan Beberapa Kecamatan Definitif pada tanggal 17 Oktober.

Di Kanagarian Lasi sendiri ide pendefinitifan kecamatan sudah diawali sejak dari tahun 2000 bersamaan dengan keluarnya Perda Propinsi tentang Kembali Ke Sistem Pemerintahan Nagari. Gagasan pendefinitifan kecamatan yang difasilitasi oleh Camat mendapat reaksi keras dari masyarakat nagari baik masyarakat Nagari Canduang Koto Laweh, Nagari Lasi dan Nagari Bukik Batabuh ---ketiga nagari ini adalah bagian wilayah Kecamatan Perwakilan IV Angkek Canduang---, maupun nagari-nagari yang berada dalam Kecamatan Induk (Kecamatan IV Angkek Canduang), seperti Nagari Balai Gurah, Nagari Biaro, Nagari Panampuang Nagari Ampang Gadang, Nagari Pasia, Nagari Lambah dan Nagari Batu Taba.

Oleh nagari-nagari di Kecamatan Induk, keberatan mereka adalah *pertama*, dengan dijadikan Nagari Canduang, Nagari Lasi, dan Nagari Bukik Batabuah menjadi kecamatan definitif berarti telah memangkas dan memutus aspek kesejarahan; keberadaan IV Angkek

Canduang bukan saja ikatan berkecamatan dalam artian teritorial administrasi, tapi lebih merupakan ikatan kesejarahan. Secara historis orang IV Angkek Canduang merupakan orang pertama kali yang mendiami bumi Luhak Agam, walaupun mereka secara adat berbeda-beda tapi mereka diikat oleh kesatuan kultural. Sebab pembentukan Kecamatan IV Angkek Canduang berdasarkan pada ikatan kultural; nagari pertama adalah nagari Biaro, Nagari Lambah, Nagari Panampuang, Nagari Balai Gurah, Nagari Canduang, Nagari Lasi dan Nagari Bukik Batabuah. Dengan demikian, masyarakat IV Angkek Canduang akan kehilangan makna historis bila Nagari Canduang, Nagari Lasi, dan Nagari Bukik Batabuah dijadikan kecamatan sendiri. Trides mengungkapkan bahwa;

Pendefinitifan kecamatan akan memudahkan nilai-nilai budaya, di mana IV angkek canduang merupakan kasatuan nilai kultural. Waktu pemerintah desa telah dimulai dengan membuat kecamatan perwakilan, sekarang dengan banagari statusnya ditingkatkan menjadi defentif. Artinya kembali ke nagari memecah ikatan kultural antara masyarakat Canduang, Lasi dan Bukik Batabuah dengan masyarakat IV Angkek. Kembali ke nagari tidak lain ingin membangkit nilai kultural, akan tetapi dengan pendefinitifan kecamatan justru akan merusak nilai-nilai kultural masyarakat. Hal senada juga diungkapkan oleh utusan Ketua IKAD Jakrata (Ikatan Kesatuan IV Angkek Candung) yang sengaja pulang kampung untuk menyelesaikan kemelut antara masyarakat yang menolak dan menerima pendefinitifan kecamatan IV Angkek Canduang.

Alasan *kedua*, lebih bersifat politis; bahwa Kanagarian Batu Taba, Nagari Pasia, Nagari Ampang Gadang, Nagari Biaro dijadikan kawasan perluasan Kota Bukittinggi. Mereka membayangkan jika penolakan masyarakat nagari tersebut di atas tidak diperhatikan dan pemerintah tetap melaksanakan perluasan Kota Bukittinggi, maka Kecamatan IV Angkek Canduang hanya tinggal tiga nagari yaitu, Nagari Lambah Nagari, Panampuang dan Nagari Balai Gurah. Dan mereka berharap dengan tetap bersatunya ketiga nagari di atas dengan Kecamatan IV Angkek Canduang, maka kekuatan untuk menolak perluasan Kota Bukittinggi akan semakin kuat.

Sedang bagi masyarakat di Nagari Canduang, Nagari Lasi, dan Nagari Bukik Batabuah, alasan yang mengemuka adalah melihat urgensi dan signifikansinya pendefinitifan kecamatan dalam kehidupan bernagari. Maksud pendefinitifan kecamatan oleh pemerintah ditujukan untuk meningkatkan pelayanan terhadap masyarakat. Oleh Masyarakat sendiri ----terutama Nagari Lasi---- melihat kehadiran kecamatan tidak punya arti penting, karena selama ini keberadaan kecamatan tidak banyak berbuat terhadap proses pembangunan anak nagari, bahkan lebih banyak menyusahkan masyarakat. Contoh paling konkrit, *pertama*, Kantor Camat Perwakilan masih menempati kantor yang dibuat oleh anak nagari untuk Wali Nagari Lasi, sampai-sampai Kepala Desa dan sekarang Wali Nagari diberi ruang kecil di kantornya sendiri, ---kondisi ini sudah berlangsung sejak mulai berdirinya kecamatan perwakilan di Kanagarian Lasi pada tahun 1983 dan pemerintah tidak mampu untuk membuat kantor kecamatan sampai hari ini---. *Kedua*, intervensinya camat dalam pengelolaan pasar nagari, dan meminta nagari untuk membagi hasil pendapatan pasar dengan kecamatan, padahal tidak sedikitpun hak kecamatan dalam pasar nagari.

Dari beberapa pertemuan masyarakat Nagari Lasi dengan pihak pemerintah terlihat kekhawatiran mereka, jika kecamatan telah didefinitifkan, maka aparat keamanan seperti Kapolsek dan Koramil secara otomatis akan berada di kecamatan definitif. Ini akan menyebabkan kehidupan rakyat semakin terbelenggu oleh ketakutan, karena selama ini kanagarian yang berada di wilayah Kecamatan Perwakilan seringkali dijadikan sapi perahan oleh pihak keamanan. Bila ditelusuri maksud dibalik pendefinitifan kecamatan ini, sebenarnya hanya untuk memenuhi ketentuan Pasal 7 Kepmendagri No.4/2000 yang menandakan bahwa semua Kecamatan Pembantu dan atau perwakilan ditiadakan atau dibentuk menjadi Kecamatan Penuh. Seyogyanya pemerintah tidak mesti

mengamini Kepmendagri tersebut sebab seperti telah dikatakan di atas, Kepmen bukanlah urutan peraturan perundang-undangan yang wajib diikuti. Juga hendaknya pemerintah tidak tergesa-gesa harus membentuk kecamatan perwakilan menjadi kecamatan definitif, dan lebih bijak bila pemerintah menyerahkan sepenuhnya kepada masyarakat apakah membutuhkan kecamatan definitif atau bergabung ke kecamatan induk.

Hal ini telah diingatkan oleh Karapatan Adat Nagari Lasi melalui suratnya Nomor 018/KEP/KAN/LS/II-2001 tertanggal 10 Februari 2001 menyatakan bahwa ‘pemikiran untuk mendefinitifan kecamatan tidak dapat dengan tergesa-gesa ditetapkan kerana mengingat masalah ini sangat krusial. Hasil kesepakatan warga masyarakat masalah ini untuk sementara ditangguhkan sampai selesainya pembentukan nagari yang definitif.’ Namun pemerintah tetap ngotot untuk sesegera mungkin dilaksanakan karena alasan perda pendefinitifan kecamatan telah disahkan oleh DPRD.

Dalam sebuah pertemuan dengan pemuka masyarakat, Eliswen Camat Perwakilan IV Angkek Canduang menyampaikan bahwa;

Bagaimanapun kita mesti menentukan sikap apakah kecataman Perwakilan IV Angkat Candung didefinitifkan atau dibubarkan, kerana kecamatan lain; Kecamatan Perwakilan Lubuak Basuang, Kecamatan Perwakilan Banuhampu Sungai Pua, dan Kecamatan Perwakilan Tilatang Kamang telah setuju untuk dijadikan kecamatan definitif, tinggal kecamatan kita yang belum. Lagi pula tidak ada alasan bagi kita untuk tidak membicarakannya kerana Perdana telah disahkan oleh DPRD.

Ekses yang ditimbulkan oleh kebijakan ini kemudian masyarakat baik antara masyarakat Nagari Canduang, Nagari Lasi dan Nagari Bukik Batabuah, maupun di internal Nagari Lasi sendiri terjadi friksi; terkotak-kotak pada sikap pro pendefinitifan kecamatan dan masyarakat yang menolaknya. Tentunya kondisi ini membawa keretakan sosial di masyarakat. Contoh masyarakat di Jorong Lasi Tuo yang paling keras menolak keinginan pendefinitifan kecamatan;

mereka menginginkan agar masalah tersebut dibicarakan langsung oleh masyarakat, bukan melalui perwakilan seperti yang dilakukan oleh camat. Masing-masing jorong memusyawarahkan apa yang terbaik menurut masyarakat, apa yang dihasilkan oleh masyarakat di jorong itulah yang akan diterapkan. Sebab dalam pertemuan-pertemuan yang difasilitasi oleh Camat, masyarakat yang terlibat tidak mewakili kelompok masyarakat. Dari beberapa kali pertemuan Camat mengundang orang-orang tertentu yang akan mendukung gagasan pendefinitifan kecamatan. Sikap pemerintah yang tidak akomodatif, cenderung diskriminatif, dan memaksakan kehendak menyulut amarah masyarakat Jorong Lasi Tuo, Kepala Jorong Lasi Tuo secara konfrontatif mengingatkan pemerintah;

Apapun kebijakan yang diambil sehubungan dengan pendefinitifan kecamatan masyarakat Jorong Lasi Tuo tidak mau ikut ambil resiko sekecil apapun. Dan jangan coba-coba meminta sumbangan kepada kami untuk biaya peresmian kecamatan kecuali bila terlebih dahulu di musyawarahkan bersama-sama oleh warga Jorong yang ada’.

Mencermati kepentingan di balik pendefinitifan kecamatan dalam konteks ‘kembali ke nagari’ tersirat ada muatan kontrol kekuasaan. Jika nagari-nagari berjalan sesuai dengan kehendak rakyat, dan nagari-nagari mampu melaksanakan otonominya, maka jelas akan merugikan pihak penguasa. Kesulitan untuk mengkoordinir dan memobilisasi kekuatan nagari menjadi kecemasan tersendiri bagi pemerintah. Dengan menempatkan camat sebagai kepanjangan tangan Pemerintah Kabupaten yang mengkoordinir tiga nagari, pemerintah tidak merasa kesulitan untuk menancapkan kekuasaannya, paling tidak melalui proses hegemoni. Logikanya adalah semakin dekat seseorang dengan kekuasaan, maka semakin mudah untuk menjinakkan dan memobilisasi kekuatan. Dan ini sebenarnya term Orde Baru yang paling suka membikin jajaran birokrasi serasi dan seragam untuk memudahkan kontrol. Hal ini tentu tidak hanya berlaku bagi masyarakat Kanagarian Lasi, Canduang dan Bukik

Batabuah dan sejumlah nagari yang kecamatannya mengalami status defentif ----sebab rata-rata kecamatan yang didefinitifkan unit pemerintahnya terdiri dari tiga kanagarian---- sekaligus juga berlaku di sejumlah kecamatan yang telah definitif, khususnya 4 kecamatan yang menjadi sasaran perluasan kota jika perluasan kota terjadi.

Walau dalam UU No.22/1999 kecamatan tidak membawahi desa atau nagari, tapi bukan berarti kecamatan tidak dapat melakukan kontrolnya terhadap masyarakat nagari. Indikasi ke arah itu bisa dicermati lewat mekanisme yang dibuat oleh Pemerintah Kabupaten khusus yang berhubungan dengan jalur admistrasi antara pemerintah nagari dengan pemerintah kabupaten, oleh karena pemerintah kecamatan merupakan perangkat daerah, pemerintah nagari harus melalui pemerintah kecamatan. Artinya apapun urusan pemerintah nagari dengan kabupaten, pemerintah kecamatan berhak untuk tahu bahkan untuk intervensi, hal itu dialami sendiri oleh masyarakat Kanagarian Lasi yang akan disinggung pada bab berikut.

Jika dilihat dari ketentuan perundang-undangan yang berlaku khususnya tentang pembentukan kecamatan, mempersyaratkan bahwa pembentukan kecamatan harus memenuhi kriteria; *pertama*, jumlah penduduk untuk wilayah Jawa dan Bali minimal 10.000,-ribu jiwa, dan untuk wilayah Sumatera dan Sulawesi minimal 7.500,-*Kedua*, luas wilayah, untuk Jawa dan Bali minimal 7,5 Km², dan wilayah Sumatera dan Sulawesi minimal 10 Km². *Ketiga*, jumlah desa/kelurahan, Jawa, Sumatera dan Sulawesi minimal harus ada empat desa/kelurahan (Pasal 3,4,5 dan 6, Kepmendagri No.4/2000).

Meskipun kriteria jumlah penduduk dan luas wilayah untuk kecamatan Perwakilan IV Angkek Canduang terpenuhi, tapi persyaratan jumlah desa dan kelurahan tidak dapat dipenuhi, karena di Kecamatan Perwakilan IV Angkek Canduang hanya ada tiga nagari, kecuali peraturan ini diterapkan sebelum berlakunya sistem pemerintahan nagari. Dari sisi ini, Pemerintah Kabupaten

dapat dikatakan telah melanggar ketentuan perundang-undangan dengan memaksakan menjadikan Kecamatan Perwakilan IV angkek Candung menjadi kecamatan penuh.

Dari kedua kasus di atas (penolakan perluasan kota dan pendefinitifan kecamatan) sepintas menggambarkan tidak bertemunya kemauan pemerintah dengan rakyat; keduanya sama-sama mengikuti jalan mereka sendiri. Meski antara penolakan perluasan kota dengan pendefinitifan kecamatan adalah sama-sama kepentingan pemerintah, namun yang pertama sesuai dengan keinginan masyarakat sedangkan yang kedua berseberangan dengan kehendak masyarakat, dan pemerintah tetap melakukan apa yang mereka mau.

Di satu sisi pemerintah takut kehilangan gengsi dan pamor bila perluasan kota dilaksanakan sebab daerahnya dicaplok; bahwa pemasukkan terhadap daerahnya akan berkurang, sementara masyarakat bukan masalah PAD yang dicemaskan, tetapi persoalan sosio-kultural. Artinya ada kecemasan masyarakat terhadap kondisi sosial-kultural bila mereka masuk ke wilayah kota, sedangkan pemerintah mencemaskan jika perluasan kota diterapkan, mereka akan kehilangan sumber pendapatan. Hal ini berarti bahwa pemerintah dengan masyarakat sama-sama punya satu keinginan untuk menolak perluasan kota, tetapi motif keduanya berbeda; yang satu untuk kepentingan PAD dan yang kedua untuk kepentingan sosial budaya. Jadi kepentingan penolakan perluasan kota tetap kepentingan pemerintah yang kemudian dikemas dengan kepentingan masyarakat.

Sedangkan kebijakan pendefinitifan kecamatan jelas mendapat tantangan dari masyarakat, namun pemerintah tetap berupaya melaksanakan kebijakan yang telah diambil. Pendekatan pemerintah tidak sama dengan waktu sistem pemerintah Orde Baru karena dalam kondisi reformasi hal itu akan menemui kendala, oleh

karenanya pemerintah menggiring pendefinitifan kecamatan dengan melemparkannya ketengah-tengah masyarakat. Kemudian pemerintah mengkondisikan masyarakat, memberikan nasehat dan mewacanakan arti penting keberadaan pendefinitifan kecamatan agar masyarakat tetap memberikan legitimasinya terhadap kebijakan tersebut.

C. Bernagari Antara Kesadaran Kultural dan Teritorial

Imbas lain dari kebijakan ‘kembali ke nagari’ yang terjadi hampir seluruh nagari di Kabupaten Agam ialah tumbuhnya kesadaran rakyat terhadap hak-hak politik dalam mengembangkan diri mereka agar terbebas dari bentuk dominasi. Seiring dengan semangat kembali kepada ‘*culture identity*’ dalam mencari kearifan budaya, di sisinya menguat pula kekuatan *autonomy of territorial administration* dalam arti jorong-jorong yang ada dalam satu kanagarian menginginkan adanya otonomi sendiri; mengelola diri sendiri dengan melepaskan diri dari kesatuan nagari induknya. Kondisi ini merupakan fenomena tersendiri di Kabupaten Agam; jorong-jorong yang berada dalam satu kanagarian ingin menjadi nagari sendiri. Gejala ini tentu tidak serta merta muncul dengan begitu saja, banyak faktor yang melatarinya, di antaranya adalah faktor ekonomi dan politik; jorong-jorong yang selama di bawah pemerintahan desa telah diuntungkan dalam mengurus dan mengelola asset ekonomi dan secara politik mereka tidak terikat untuk membenahi urusan rumah tangganya dengan nagari induknya.

Kembalinya nagari menjadi unit pemerintah lokal, otomatis jorong-jorong atau desa-desa yang menjadi bagian dari wilayah teritorial nagari harus kembali menyatu ke dalam pemerintahan nagari induknya. Kosekuensi ini tidak dapat dihindarkan sebab pemerintah propinsi telah menegaskan bahwa ‘kembali ke nagari’ ---dalam pengertian jumlah nagari--- adalah kembali ke nagari

sebelum berlakunya UU No.5/1979 yaitu 543 nagari di seluruh Sumatera Barat, dan untuk Kabupaten Agam sebanyak 73 nagari. Meskipun, baik dalam Peraturan Pemerintah Propinsi maupun Peraturan Daerah Kabupaten tidak menutup kemungkinan adanya pemekaran, namun untuk tahap awal 'kembali ke nagari' tidak ada kemungkinan untuk memekarkan atau menggabungkannya.

Melihat ketentuan yang berlaku bahwa nagari karena sesuatu hal seperti perkembangan keadaan dan pertimbangan tekhnis pemerintahan dan peningkatan pelayanan terhadap masyarakat dimungkinkan untuk dimekarkan dengan mempertimbangkan; *pertama*, faktor; letak, luas wilayah, sosial budaya, dan potensi wilayah. Dan *kedua*, harus memenuhi persyaratan; jumlah penduduk sekurang-kurangnya 1500 jiwa atau 300 kepala keluarga, nama- luas dan batas wilayah nagari yang jelas, *babalai-bamusajik, balabua-batapian, basawah-baladang, babanda-babuatan, batanam nan bapucuk, mamaliaro nan banyawo, basuku-basako, Niniak Mamak nan Ampek Suku, ba adat balimbago, bapandam-bapakuburan, bapamedanan, dan kantua nagari*. Dalam aturan ini ditegaskan bahwa proses pemekaran nagari di samping harus memperhatikan faktor dan syarat di atas haruslah dimusyawarahkan dengan Pemerintah Nagari, BPRN, Majelis Adat dan Syarak Nagari, dan Karapatan Adat Nagari serta lembaga lainnya yang ada di nagari.

Jorong Pasanehan di Kanagarian Lasi dan Jorong Koto Tuo di Kanagarian Simarasok dua dari sekian banyak Jorong dalam Kanagarian di Wilayah Kabupaten Agam yang menuntut berotonomi sendiri. Kanagarian Lasi terdiri dari tiga jorong, Jorong Lasi Tuo, Jorong Lasi Mudo dan Jorong Pasanehan. Antara ketiga jorong tersebut tidak sama kesatuan masyarakat hukum adatnya; Jorong Lasi Tuo dan Lasi Mudo mempunyai kesatuan masyarakat hukum adat '*Niniak Mamak Urang Sapuluah dan Juaro Nan Duo Puluah Duo*', dan Jorong Pasanehan memilik kesatuan masyarakat

hukum adat ‘*Niniak Mamak Nan Ampek Puluah*, dan *Juaro Nan Salapan Baleh*’. Ketidak-samaan kesatuan masyarakat hukum adat inilah yang kemudian menjadi alasan bagi masyarakat Pasanehan untuk menjadi Jorong Pasanehan menjadi nagari sendiri yang sudah sejak awal bersatu dalam pemerintahan Kanagarian Lasi. Alasan ini agaknya cukup logis sebab pengertian nagari sebagai kesatuan masyarakat hukum adat dapat diterjemahkan bahwa nagari dibentuk dan berkembang berawal dari kesatuan masyarakat hukum adat. Juga tidak bisa dinafikan bahwa pluralitas kesatuan masyarakat hukum adat bukan tidak mungkin bersatunya dua atau lebih kesatuan masyarakat hukum adat dalam satu pemerintahan.

Fakta menunjukkan, banyak nagari-nagari yang kesatuan masyarakat hukum adatnya berbeda tapi menyatu dalam satu kanagarian, dan sebaliknya; ada kesatuan hukum adat masyarakat yang sama tapi berada dalam beberapa kanagarian. Artinya perbedaan kesatuan masyarakat hukum adat bukan berarti menunjukkan perbedaan wilayah teritorial administrasi pemerintahan, dan perbedaan wilayah teritorial juga bukan otomatis menunjukkan ketidaksamaan kesatuan masyarakat hukum adat dengan nagari lain. Apa yang terjadi di Kanagarian Lasi adalah satu contoh konkrit yang sudah sejak awal dua kesatuan masyarakat hukum adat menyatu dalam satu pemerintahan. Ketika sistem pemerintahan desa diterapkan di Minangkabau dan nagari difungsikan sebagai pemerintahan adat, antara dua kesatuan masyarakat hukum adat yang berbeda tetap menyatu dalam Lembaga Karapatan Adat. Juga kenyataan menunjukkan bahwa perbedaan adat istiadat dalam suatu kanagarian tidak menghalangi jalan sistem pemerintahan baik pemerintahan formal maupun pemerintahan adat itu sendiri kerana masing-masing dalam konteks adat mempunyai hak otonomi sendiri.

Secara historis konsensus menyatunya dua kesatuan masyarakat hukum adat antara Pasanehan dengan Lasi dalam Kanagarian Lasi

berawal dari kesepakatan antara nagari Bukik Batabuah dengan Nagari Lasi. Masyarakat Jorong Pasanehan adalah ‘pendatang baru’ yang menempati wilayah perbatasan antara Nagari Lasi dengan Nagari Bukik Batabuah. Sebagai ‘orang baru’ yang belum terorganisir baik dalam pemerintahan maupun dalam masalah adat, maka Nagari Bukik Batabuah dengan Nagari Lasi membuat konsensus agar masyarakat Pasanehan berhukum adat kepada Nagari Bukik Batabuah dan berpemerintahan ke Nagari Lasi.

Sebenarnya alasan di balik keinginan untuk menjadi nagari sendiri sangat politis. Hal ini terungkap dari anggota BPRN dari Jorong Pasanehan pada awal penyusunan komposisi anggota BPRN Kanagarian Lasi. Mereka menuntut agar jabatan Ketua BPRN diserahkan kepada masyarakat Jorong Pasanehan, dan mereka menawarkan kepada anggota BPRN dari Jorong Lasi Tuo dan Lasi Mudo untuk jabatan Wali Nagari. Lebih jauh mereka mengungkapkan bahwa berdasarkan Perda Nagari yang dimaksud adalah kesatuan masyarakat hukum adat, maka karena antara Jorong Pasanehan dengan Jorong Lasi Tuo dan Lasi Mudo tidak sama kesatuan hukum adatnya, maka sudah saatnya kami berdiri sendiri ‘*duduak samo randah tanggak samo tinggi*’.

Jika saja Jorong Pasanehan tetap berada dalam Pemerintahan Kanagarian Lasi, maka dapat diprediksi bahwa jabatan-jabatan strategis dalam pemerintahan nagari akan didominasi oleh masyarakat Jorong Lasi Tuo dan Lasi Mudo yang diikat oleh satu kesatuan masyarakat hukum adat, sebab dari segi kuantitas jumlah penduduk, masyarakat Lasi Tuo dan Lasi Mudo lebih banyak ketimbang masyarakat Jorong Pasanehan. Namun alasan ini tidak dapat dibenarkan begitu saja sebab fakta historis menunjukkan bahwa beberapa kali sejak pemerintahan nagari sebelum pemerintahan desa, jabatan Wali Nagari dipegang oleh masyarakat Pasanehan.

Sama dengan Kanagarian Lasi, di Simarasok juga muncul keinginan masyarakat Jorong Koto Tuo untuk berotonomi sendiri dan melepaskan diri dari kanagarian induknya. Kanagarian Simarasok terdiri dari empat jorong; Jorong VII Suku, Jorong Kampeh, Jorong Sungai Angek dan Jorong Koto Tuo. Tidak sama dengan kasus di Kanagarian Lasi yang kesatuan masyarakat hukum adatnya berbeda. Di Kanagarian Simarasok keempat jorong tersebut diikat dengan satu kesatuan masyarakat hukum adat '*Niniak Mamak Tigo Baleh Suku Dikato*'.

Keinginan memisahkan diri bukanlah muncul tiba-tiba tanpa ada sebab yang melatarinya. Salah satu faktor penyebab dari geliat berotonomi ini adalah akibat stereotipe yang diberikan oleh masyarakat dan pemerintah kepada masyarakat Jorong Koto Tuo. Pandangan yang diintrodusir oleh pihak penguasa terhadap masyarakat Koto Tuo seperti Daerah IDT, basis PKI membuat masyarakatnya tidak merasa nyaman. Memang secara kualitas sumber daya manusia penduduk Koto Tuo jauh tertinggal dari VII Suku, Kampeh dan Sungai Angek, tapi sumber daya alam yang mereka miliki melebihi dari Jorong lainnya, seperti cengkeh, kopi dan akhir-akhir ini ditemukan aset ekonomi yang cukup menggurikan, yaitu sarang walet yang letaknya di Jorong Koto Tuo. Dilihat secara ekonomis Jorong Koto Tuo sudah bisa mandiri dan memungkinkan untuk menjadi unit pemerintahan tersendiri, karena aset ekonomi yang mereka miliki cukup mampu mandiri.

Lantaran selama sistem pemerintahan desa, Jorong Koto Tuo sangat jauh tertinggal pembangunannya, baik pembangunan fisik maupun non fisik yang selalu dikendalikan dari atas, maka momentum 'kembali ke nagari' dimanfaatkan oleh masyarakat untuk mencoba keluar dari dominasi dan hegemoni nagari Simarasok. Mereka ingin memisahkan dirinya dari kesatuan Nagari Simarasok. Mereka mengandaikan dengan mendirikan nagari sendiri, maka

kualitas sumber daya manusia dan sumber daya alam akan lebih mudah dikembangkan kerana tidak ada sangkut pautnya dengan Nagari Simarasok yang selama ini lebih didominasi oleh orang-orang dari VII Suku, Kampeh dan Sungai Angek. Selagi Koto Tuo masih berada dalam Kenagarian Simarasok maka masyarakat Koto Tuo akan sulit untuk berkembang, sebab bagaimana pun sulit untuk menghapuskan stigmasi terhadap masyarakat Koto Tuo, maka jalan satu-satunya adalah memisahkan diri dari Kanagarian Simarasok.

Motif politik ini diungkapkan oleh tokoh masyarakat Koto Tuo, Dt. Mangkuto Basa yang juga Wakil Ketua Karapatan Adat Nagari Simarasok; dengan perubahan sistem pemerintahan dari desa ke nagari, masyarakat menghendaki agar Koto Tuo menjadi nagari sendiri. Bila itu terwujud kehidupan masyarakat akan lebih dapat mandiri dan berdiri sendiri, baik dalam aspek pendidikan, ekonomi dan politik. Jadi terlihat faktor pendorong bernagari sendiri adalah; *pertama*, alasan politis, di mana masyarakat Jorong Koto Tuo tidak mau lagi untuk tetap berada dalam dominasi dan hegemoni Kanagarian Simarasok, mereka ingin menghapuskan stereotipe negatif masyarakat tentang diri mereka. Disadari dengan tetap berada dalam kanagarian induknya secara politis, mereka akan tetap menjadi masyarakat '*second class*', peluang mereka secara politik untuk berkompetisi dengan masyarakat jorong tetangganya akan sulit, walaupun secara adat, merekauduknya sama rendah, dan tegaknya sama tinggi. Akan tetapi peluang mereka untuk mengisi jabatan politik di nagari persis tidak sama dengan masyarakat jorong tetangganya.

Hal ini cukup beralasan karena negara masih melakukan penetrasi dan intervensi terhadap kehidupan politik nagari. Konstruksi basis PKI di Jorong Koto Tuo tidak bisa dihapuskan begitu saja oleh masyarakat jorong tetangganya, inilah yang menjadi persoalan kemudian ketika mereka harus memberikan partisipasi politiknya di nagari. Sebab syarat menduduki jabatan

politik seperti jabatan eksekutif dan legislatif baik dalam peraturan yang lebih tinggi (Kepmendagri No.63/1999) maupun Perda Kabupaten di antaranya adalah tidak terlibat langsung atau tidak langsung dalam kegiatan yang mengkhianati Pancasila dan UUD 1945; G30S-PKI dan atau kegiatan organisasi terlarang lainnya, dan berpendidikan minimal sekolah lanjutan pertama.

Dari perjalanan semenjak meletusnya pemberontakan G30S-PKI dalam menduduki jabatan politis masyarakat Koto Tuo boleh dikatakan tidak mendapat kesempatan. Terakhir tahun 1965 seorang penghulu dari Koto Tuo menjabat sebagai Wali Nagari, dan setelah itu tidak ada lagi. Jadi secara politis dalam konteks ‘kembali ke nagari’ besar kemungkinan masyarakat Koto Tuo tidak dapat memberikan partisipasi politiknya secara sama dengan masyarakat jorong lainnya, karena kemungkinan alasan gembong atau keturunan PKI dapat saja dijadikan dalih untuk menjatuhkan.

Di sisi lain hak-hak politis seperti seseorang dapat memberikan partisipasi politiknya juga ditentukan tidak terlibat dalam G30S-PKI atau tidak menganut paham komunisme. Dalam konteks ini menjadi kesulitan tersendiri bagi masyarakat Jorong Koto Tuo untuk tetap sama dengan masyarakat jorong lainnya. Persoalannya terletak atas dasar apa dan siapa yang menentukan apakah seseorang terlibat langsung atau tidak dengan G30S-PKI, apa kriteria terlibat langsung atau tidak langsung. Kalau masyarakat nagari yang bersangkutan menentukan tolak ukur di atas, maka tidak akan menjadi persoalan yang rumit, akan tetapi jika yang menentukan adalah pemerintah di sinilah letak masalahnya, karena pemerintah akan tetap masih memakai pola lama yaitu tolak ukur yang diberikan oleh Orde Baru. Kecenderungan ke arah itu semakin kuat melihat syarat berikutnya adalah seseorang yang akan mengisi jabatan politik di nagari mesti ada surat kelakuan baik dari pihak kepolisian. Melihat aturan negara ini jelas merugikan dan akan tetap memarjinalkan posisi masyarakat Jorong Koto Tuo.

Sedangkan faktor *kedua* adalah alasan ekonomis, di mana eksekusi dari perubahan pemerintahan desa yang di satu sisi memberikan otonomi baik secara politik dan ekonomi kepada masyarakat Koto Tuo yang tidak berhubungan dengan Kanagarian Simarasok, telah ikut menginspirasi keinginan untuk berpisah. Masyarakat Koto Tuo secara ekonomi basis sumber daya alamnya cukup melebihi untuk mengurus dirinya sendiri. Asset ekonomi yang selama ini (waktu berdesa) telah mereka miliki akan menjadi asset bersama dengan masyarakat yang ada di Kanagarian Simarasok, hal ini jelas merugikan masyarakat Koto Tuo. Jika mereka berpisah, maka semua asset nagari yang terletak di Koto Tuo akan menjadi milik mereka penuh.

Walaupun alasan ekonomi ini kelihatan menjadi faktor determinan untuk bernagari sendiri yang ditudingkan oleh masyarakat tetangganya. Beberapa orang tokoh masyarakat VII Suku dan Kampeh menyatakan bahwa keinginan masyarakat Koto Tuo membuat nagari sendiri dikarenakan asset burung walet. Dt. Indo Marajo menegaskan; 'biang keladi dari keinginan masyarakat Koto Tuo berpisah dengan Kanagarian Simarasok karena adanya sarang walet'. Hal senada juga diungkapkan oleh H. Asbir Dt. Rajo Mangkuto, Wali Nagari Simarasok bahwa 'keinginan beberapa tokoh masyarakat Koto Tuo memisahkan diri dari Nagari Simarasok karena masalah sarang walet'. Lebih jauh ia mengatakan pemerintah kecamatan ikut andil dalam hal ini. 'Mereka menjanjikan kepada masyarakat pemerintah akan membantu masyarakat Koto Tuo untuk mendirikan nagari sendiri' tandas Dt. Rajo Mangkuto. Tujuan pemerintah ingin menguasai sarang walet karena selama ini mereka tidak bisa masuk karena kami (masyarakat Simarasok) kompak menolak setiap intervensi dari pihak luar.

Akan tetapi faktor politik lebih kuat mempengaruhi keinginan masyarakatnya. Karena selain dalam pengelolaan asset ini masyarakat

Koto Tuo dengan masyarakat tetangganya ---- masyarakat Jorong VII Suku, Kampeh dan Sungai Angek--- tetap secara bersama-sama mengurus asset walet, juga mereka sangat menyadari bahwa asset walet adalah asset nagari karena walau terletak di Koto Tuo tapi wilayah itu adalah ulayat nagari.

Lagi pula jika alasan ekonomi yang membuat mereka berpisah, maka masyarakat Koto Tuo akan menemui kesulitan sebab masyarakat Koto Tuo secara nyata akan sulit keluar dari kesatuan masyarakat hukum adat '*Niniak Mamak Tigo Baleh Dikato*', dan peluang untuk membuat hukum adat sendiri secara adat tidak dimungkinkan. Ini berarti semua asset yang ada di Nagari Simarasok; apakah yang terletak di Jorong VII Suku, Kampeh, Sungai Angek dan Koto Tuo adalah asset nagari yang secara adat adalah ulayat nagari. Dan dalam kenyataannya meski Jorong Koto Tuo secara politik dapat mandiri dan tidak bergantung pada Nagari Simarasok sewaktu berpemerintahan dengan desa, namun asset ekonomi dan semua ulayat tetap kepunyaan Nagari Simarasok. Artinya perbedaan teritorial administrasi pemerintahan tidak dapat seutuhnya dijadikan alasan untuk menguasai sumber ekonomi.

Dari hal di atas terlihat bahwa 'kembali ke nagari' yang diharapkan memperkuat basis kultural dan kembali memperkuat keberadaan 'adat salingka nagari' mengalami dilema; 'kembali ke nagari' yang di arahkan untuk memperkuat basis kultural dan kesatuan hukum adat, sisi berikutnya menguat pula semangat otonomi teritorial. Tentunya bila hal ini tidak disikapi secara hati-hati akan berakibat rusak dan pecahnya sendi-sendi kultural adat salingka nagari itu sendiri.

D. Rakyat Berdaulat, Penguasa Meriang

Terpilihnya Suardi Mahmud sebagai Wali Nagari Lasi menjadi suatu momentum tersendiri bagi masyarakat Kanagarian Lasi.

Paling tidak sebagai langkah awal proses pembelajaran berdemokrasi dan membangun kesadaran rakyat untuk benar-benar memahami hak-haknya sebagai warga masyarakat terutama hak-hak politik yang selama ini telah dirampas oleh kekuasaan. Kesadaran politik ini telah dimulai secara transparan oleh Suardi Mahmud. Sudah menjadi aturan tak tertulis yang disepakati oleh para penguasa; bahwa pelantikan Wali Nagari diselenggarakan secara meriah dengan berbagai perhelatan tradisonal. Melihat berbagai kegiatan dan semaraknya pelantikan Wali Nagari mengingatkan alam bawah sadar pada masa lalu.

Momentum ‘kembali ke nagari’ yang sering diistilahkan dengan ‘membangkit batang tarandam’ dijadikan upacara ritual mengawali berjalannya pemerintahan nagari. Namun di balik kesadaran terhadap kearifan kultural, idiologi uniformitas dari penguasa pun suatu yang tak terelakkan. Wali Nagari yang akan diambil sumpahnya oleh Pejabat Pemerintah disediakan seperangkat ketentuan yang mesti dilaksanakan yaitu memakai pakaian kebesaran sebagai layaknya seorang kepala pemerintahan. Ketentuan atribut Wali Nagari sebenarnya tidak ada aturan yang mengharuskan berpakaian seperti pakaian Kepala Daerah. Namun di masing-masing Kabupaten setiap pelantikan Wali Nagari diwajibkan memakai pakaian putih-putih, pakai lencana, topi, dasi dan sepatu, persis sama dengan pakaian kebesaran Kepala Daerah.

Di Kanagarian Lasi jauh sebelum pelantikan Wali Nagari, Camat menginstruksikan kepada Calon Wali Nagari Terpilih agar memakai pakaian yang telah ditentukan oleh pemerintah. Masalah pakaian inilah kemudian yang dipersalkan oleh Calon Wali Nagari terpilih. Suardi Mahmud, keberatan mengikuti instruksi Pemerintah Kabupaten untuk memakai pakaian seragam yang telah ditentukan sebab dinilai mengada-ada. Bahkan Suardi Mahmud menuding Pemerintah Kabupaten telah mulai melakukan praktek Orde Baru

dengan menyeragamkan semua aspek kehidupan masyarakat. Ini adalah sebuah bentuk dominasi dan hegemoni negara menyebarkan pengaruhnya pada kesadaran rakyat melalui penyeragaman pakaian Wali Nagari. Secara terang-terangan Suardi Mahmud mengingatkan pemerintah;

1. Pelantikan Wali Nagari secara sederhana. Sebaiknya seseorang Wali Nagari ditempatkan dalam lingkungan masyarakatnya orang yang dituakan seranting dan di dahulukan selangkah kita hindari hal-hal yang berbau kekuasaan.
2. Masih belum meredanya suasana krisis ekonomi di negara ini, telah membawa kehidupan masyarakat semakin sulit, apalagi di daerah Lasi. Untuk itu pada tempatnyalah, bila setiap kita berusaha melakukan penghormatan dan menghindari pengeluaran yang tidak produktif.
3. Untuk itulah saya minta kepada Bapak Camat kiranya dalam Upacara Pelantikan saya sebagai Calon Wali Nagari Lasi terpilih dapat dilaksanakan sebagai berikut;
 - a) Tidak memakai Pakaian Resmi Upacara Pelantikan Wali Nagari sebagai mana yang Bapak Camat sampaikan.
 - b) Tanpa mengurangi arti dan makna acara suatu Pelantikan, kita laksanakan Upacara.

Langkah Suardi Mahmud ini jelas suatu yang tidak biasanya; sebagian masyarakat menilai apa yang dilakukan oleh Suardi Mahmud adalah suatu kemajuan luar biasa dan merupakan pendidikan politik. Di kalangan Parlemen Nagari, Suardi Mahmud dinilai terlalu berani mengambil sikap berseberangan dengan kekuasaan, dan bagi pemerintah sendiri sikap Suardi Mahmud dimaknai sebuah pembangkangan dan pelecehan terhadap atasan. Polemik dan wacana menyebar dalam masyarakat; ada yang cemas dan mengkhawatirkan jika Suardi Mahmud tidak mengindahkan instruksi Pemerintah maka Suardi tidak akan dilantik menjadi Wali

Nagari. BPRN meminta Suardi Mahmud mengklarifikasi apa yang telah terjadi. Dalam sidang khusus BPRN Suardi menjelaskan;

Hakikat kembali bernagari adalah sebuah proses pengembalian hak-hak dan kedaulatan rakyat. Rakyatlah yang berhak menentukan apa yang terbaik menurutnya. Kenapa saya harus mengikuti instruksi Camat padahal ketentuan pakaian Wali Nagari tidak ada ketentuan yang mengaturnya. Kalau aturan hanya dibuat-buat semanya kita berhak mempertanyakan. Jika saya dipaksa memakai pakaian yang ditentukan berarti saya sudah tunduk pada kekuasaan. Tanpa kita disadari secara tidak langsung ketika saya memakai pakain resmi Wali Nagari antara saya dengan masyarakat sudah ada jarak; waktu itu saya bukan dilihat sebagai Suardi Mahmud yang mereka percayai tapi saya dihadapan mereka adalah Suardi Mahmud seorang penguasa.

Sikap konfrontatif Suardi mengundang reaksi dan kecemasan di tengah-tengah masyarakat. Ada masyarakat yang mendukung sikap Wali Nagari, ada sebagian masyarakat yang mencemaskan. Dukungan terhadap sikap Suardi nyata-nyata dari seluruh masyarakat di Jorong Lasi Tuo; melalui Kepala Jorong masyarakat mengirim surat pada Parlemen Nagari untuk mendukung kebijakan Suardi, karena sebagai warga nagari yang dipilih oleh masyarakat Suardi telah berlaku bijak dan arif dengan menolak keinginan pemerintah. Dukungan masyarakat Jorong Lasi Tuo disampaikan kepada Suardi melalui surat Kepala Jorong Nomor 13/A/Sek/KJL/05/2002 yang dialamatkan kepada BPRN dengan tembusan kepada Camat, Pjs. Wali Nagari, Panitia Pemilihan dan Wali Nagari Terpilih. Ringkasan isinya adalah; sehubungan dengan surat Suardi Mahmud, Wali Nagari terpilih, kami masyarakat Jorong Lasi Tuo sangat mendukung penuh sikap yang telah diambil oleh Suardi Mahmud untuk tidak memakai pakaian Dinas Upacara Pelantikan Wali Nagari.

Di BPRN sendiri pada prinsipnya mendukung sikap Suardi, akan tetapi ada kekhawatiran sebagian dari BPRN dan juga masyarakat, jika Suardi menolak keinginan pemerintah, maka

konsekuensinya pelantikan Wali Nagari mungkin tidak dapat dilaksanakan. Kekhawatiran ini cukup beralasan karena Camat terang-terangan mengatakan jika Wali Nagari tidak mau memakai pakaian dinas maka Bupati keberatan melantiknya.

Dalam sidang parlemen diambillah kesepakatan untuk membujuk Suardi agar mau mengikuti keinginan pemerintah, jika Suardi tetap tidak mau maka segala sesuatunya akan diserahkan pada Suardi bagaimana jalan terbaiknya. Lobi-lobi dilakukan oleh beberapa orang anggota BPRN beserta dengan Camat, sampai pada malam hari sebelum acara pelantikan, anggota BPRN, Camat dan beberapa Pejabat Pemerintah Kabupaten mendatangi rumah Suardi untuk dapat selangkah mundur dari pendiriannya, dan mengikuti keinginan pemerintah kabupaten. Dalam pertemuan malam itu sekitar jam 02.00 dini hari Suardi tatap pada pendiriannya;

Dengan berat hati saya tetap menolak memakai pakaian Resmi Pelantikan Wali Nagari. Sikap saya ini bukan bentuk dari keangkuhan dan kesombongan, sebab keharusan memakai pakaian resmi tidak punya alasan sama sekali, dan masyarakat yang memilih saya juga mendukungnya. Jadi tidak ada alasan bagi saya untuk mengikuti keinginan pemerintah. Jika bapak-bapak tetap memaksakan kehendak, pada malam ini saya akan mengundurkan diri jadi Wali Nagari dan silahkan pertanggungjawabkan kepada masyarakat. Dan saya menyadari resiko yang harus diterima, tapi sekali lagi saya bertanggungjawab kepada masyarakat yang memilih saya.

Sikap ‘keras’ dan tegas Suardi tidak membuat pemerintah undur dari keinginannya. Pagi hari sebelum acara pelantikan, Camat menjemput Suardi untuk menghadiri pelantikan dan meminta agar memakai pakaian resmi. Lagi-lagi Suardi menolak keinginan pemerintah ‘tidak ada pelantikan kecuali tidak berpakaian resmi tegas Suardi’. Melihat Suardi datang ke acara pelantikan dengan pakaian orang biasa, sebagian masyarakat mulai cemas dan was-was membayangkan apa yang akan terjadi selanjutnya, karena pemerintah menyatakan ‘tidak akan ada pelantikan jika Calon

Wali Nagari tidak memakai pakaian yang telah ditentukan'. Acara pelantikan yang seyogyanya dimulai pukul 09.00 WIB, dan akan dihadiri oleh Wakil Bupati belum dapat dilaksanakan, lantaran Pemerintah Kabupaten ---khususnya Wakil Bupati--- keberatan untuk melantik Calon Wali Nagari karena pakaian Calon Wali Nagari tidak sesuai dengan petunjuk pemerintah.

Masyarakat mulai jengkel dan muak melihat sikap pemerintah yang terus menekan Calon Wali Nagari. Beberapa orang anggota BPRN yang dikomandoi oleh Wakil Ketua mendatangi camat dan beberapa pejabat kabupaten yang waktu itu berkumpul di Kantor Kecamatan. Dialog pun terjadi, pemerintah tetap meminta agar Suardi mau memakai pakaian resmi, dan menyampaikan keberatan Wakil Bupati untuk melantik Suardi, bila ia tetap bersikukuh dengan pendiriannya. Kata sepakat pun tidak ditemukan, bahkan Wakil Ketua BPRN menyatakan sikap;

Apa yang dilakukan oleh Suardi bukanlah sikap pribadinya, tapi merupakan kesepakatan seluruh warga Kanagarian Lasi. Tidak ada pilihan lain bagi pemerintah kecuali harus melantik Suardi menjadi Wali Nagari. Bila pemerintah tetap pada pendiriannya memaksakan kehendak, maka pemerintah juga akan menuai apa yang seharusnya dia terima. Kalau pemerintah tidak mau melantik Wali Nagari, kamilah yang akan melantiknya sendiri.

Akhirnya secara terpaksa pukul 11.00, Wib dilantik juga Suardi menjadi Wali Nagari Lasi periode 2002-2007 sebagaimana keinginan warga. Wakil Bupati tetap pada pendiriannya tidak mau melantik Calon Wali Nagari dan penggantinya ditugaskan Sekretaris Daerah Kabupaten. Aparat pemerintahan melarang wartawan mempublikasikan ketegangan dan kekisruhan antara pemerintah dengan masyarakat terutama menyangkut dengan pakaian Wali Nagari. Sebab kasus ini akan menjadi bencana dan menjatuhkan kredibilitas pemerintah kabupaten lantaran peristiwa ini baru sekali ini terjadi di Sumatera Barat.

Bersamaan dengan itu, ketegangan lain muncul antara panitia dengan aparat keprotokoleran pemerintahan kabupaten tentang setting acara. Pada awalnya pemerintah melalui Camat telah menyerahkan sepenuhnya kepada panitia beserta BPRN bagaimana bentuk dan setting acara pelantikan. BPRN dan bersama panitia telah menyepakati sistem protokoler; mulai dari susunan tempat duduk, agenda acara dan lain-lain. Yang agak mencolok adalah setting tempat duduk, ruangan dibikin leter U, posisi depan ditempati oleh BPRN; barisan depan Ketua dan para Wakil Ketua, dan di belakang adalah para anggota parlemen. Sebelah kiri BPRN adalah Bupati dan para jajarannya, sebelah kanan BPRN, para niniak mamak, alim ulama, cadiak pandai, bundo kanduang dan tokoh pemuda, sedangkan bagian depan BPRN adalah masyarakat.

Setting yang jauh dari kebiasaan keprotokoleran resmi pemerintah ini, jelas saja mendapat respon negatif dari pemerintah kabupaten. Keprotokoleran pemerintah tanpa membicarakan terlebih dahulu dengan panitia langsung merubah posisi tempat duduk. Ketika panitia mengkonfirmasi, pemerintah malah menuding bahwa posisi ini sengaja dibuat untuk menjatuhkan martabat pemerintah. Panitia pun memprotes dan balik menuding;

Status pemerintah dalam acara ini sebagai tamu, pemerintah hanya diundang untuk menghadiri dan melantik Wali Nagari, dan acara ini bukan acaranya pemerintah kabupaten, melainkan acara masyarakat nagari. Jadi tidak ada alasan bagi pemerintah mempersoalkan tentang tempat duduk, lagi pula Camat telah menyerahkan sepenuhnya tentang kebijakan ini?.

Perang mulut dan adu argumentasi pun tak terhindarkan, bahkan hampir menimbulkan kekerasan fisik. Masyarakat yang menyaksikan tontonan ini pun semakin cemas, apalagi pemerintah mengancam jika pejabat kabupaten posisinya tidak di depan, maka pelantikan tidak dapat dilaksanakan. Akhirnya terjadilah kompromi antara pemerintah dengan panitia; anggota BPRN di barisan depan

beserta Bupati dengan 4 orang jajarannya, selebihnya berada di sebelah kiri.

Apa yang dapat ditarik dari kasus di atas adalah proses 'kembali ke nagari' di satu sisi memperlihatkan menguatnya peran masyarakat dalam mengambil keputusan apa yang terbaik menurut mereka. Namun di sisi lain banyak hal yang merugikan penguasa; rakyat tidak begitu saja mau mengikuti keinginan para penguasa. Transformasi sikap dan mental pemerintah belum terjadi, pemerintah masih memakai cara dan pola dominasinya terhadap masyarakat, sementara masyarakat tidak mau lagi dikontrol seenaknya oleh penguasa. Hal yang perlu disadari adalah dengan kembalinya masyarakat hidup bernagari haruslah dimaknai sebuah proses yang dalam perjalanannya akan terbuka ruang lapang munculnya berbagai konflik kepentingan.

Dalam tradisi budaya Minangkabau konflik adalah suatu yang lazim, malah dianggap sebuah keharusan. Oleh karenanya tak perlu dihindari, sebab dari konflik itulah proses dialektika berlangsung yang membuat masyarakat dinamis dan punya peluang besar mengartikulasikan berbagai preferensi dan kepentingannya. Bermula dari sinilah diawali proses pembelajaran dan menumbuhkan kesadaran hak-hak politik rakyat dalam meretas kehidupan yang demokratis. Hal yang selalu harus diwaspadai adalah bagaimana menyadari dan menepiskan semua bentuk intervensi pemerintah yang sampai saat ini masih kuat. Jika tidak maka '*public sphere*' akan disitir dan dimanfaatkan oleh pemerintah untuk melegitimasi kepentingan-kepentingan pihak penguasa.✿

Bagian Tujuh

MITOLOGISASI BERNAGARI

Tanpa mitos setiap kebudayaan akan kehilangan kekuatan alami kreativitasnya;
hanya sebuah cakrawala yang dibatasi oleh mitos-mitos
yang dapat menuntaskan dan menyatukan seluruh pergerakan kebudayaan.
Hanya mitos yang menyelamatkan semua imajinasi
dan impian Apollonian dari pengembaraan tak berujung.
Gambar-gambar mitos harus menjadi malaikat yang mahahadir tanpa disadari.
Di bawah sayap-sayapnya jiwa-jiwa muda mencapai kematangan, dan tanda-tandanya menolong
manusia menafsirkan hidup dan pergumulannya.
Bahkan negara tidak mempunyai hukum adat yang lebih kuat dari pada mitos yang senantiasa
berkaitan dengan agama dan manifestasinya dari pemahaman mitos.

--Friedrich Nietzsche (dalam Stanley J.Grenz, 2001)--

Benar apa yang dikatakan adat Minangkabau bahwa ‘sakali aia gadang, sakali tapian barubah’, ia ‘tak lakang dek paneh tak lapuak dek hujan’. Nagari tetap dipertahankan oleh masyarakat Minangkabau sebagai warisan masa lalu yang menjadi ‘*self identity*’ masyarakatnya. Nagari tak akan pernah hilang dalam *collective memory* masyarakatnya, sebab ia adalah lambang identitas yang membedakan mereka dengan orang lain. Nagari akan ada terus menerus dan tak akan pernah musnah ‘tak lakang dek paneh tak lapuak dek hujan’. Walaupun begitu, nagari bukanlah sesuatu yang statis, kaku yang tahan dengan segala perubahan dan perkembangan, ia selalu mengalami perubahan sesuai dengan kondisi dan tantangan yang dihadapi ‘sakali aia gadang sakali tapian barubah’. Jelas nagari

sekarang tidak sama persis dengan nagari yang dulu, nagari kini telah mengalami perubahan, bukan hanya bentuk luarnya saja melainkan juga substansinya. Perubahan yang dialami nagari sejak dari zaman Kolonial Belanda, Orde Lama, Orde Baru sampai pada Orde Reformasi, bukan bergerak dalam kealamiahannya dalam arti bersandar pada kesadaran kultural masyarakatnya, melainkan lebih merupakan perubahan yang direkayasa oleh kepentingan kekuasaan.

Bagian hendak membicarakan “selubung misteri” menjadikan nagari sebagai landasan berpijak membangun masa depan anak nagari Minang. Sebab ‘kembali ke nagari’ merupakan topik yang telah mewacana dalam *collective consciousness* masyarakat. Hampir-hampir diskursus ‘kembali ke nagari’ mengalahkan isu besar lain di Sumatera Barat, dan ini kemudian menjadi idiom dan simbol yang mengkultural dalam masyarakat. Oleh karena itu, dianggap penting menjelaskan pemaknaan yang diberikan kepada simbol ‘kembali ke nagari’, dan diharapkan dengan penjelasan tersebut akan terkuak apa sebenarnya intensional ‘kembali ke nagari’

Istilah ‘kembali ke nagari’ secara harfiah dapat diartikan *pertama*, kembali ke asal atau ke awal yaitu nagari, dan *kedua*, kembali ke pola dan nilai yang menstrukturkan nagari. Meski kedua pengertian ini selintas terkesan persis sama, namun bila dicermati keduanya memiliki perbedaan signifikan. Pengertian pertama yang dituju adalah bentuk yaitu kembalinya pemerintahan lokal dari bentuk pemerintahan desa kepada bentuk pemerintahan nagari, sedangkan yang dituju dalam pengertian kedua ialah isi atau substansinya yaitu kembalinya masyarakat dipolakan oleh kaedah-kaedah nilai dan norma dalam komunitas masyarakat nagari untuk menstrukturkan (mengatur dan mengelola) interaksi (pola hubungan) antar individu-individu dan anggota masyarakat. Artinya ‘kembali ke nagari’ merupakan upaya mengkonstitusikan kaedah-kaedah nilai dan norma budaya dan adat istiadat yang tumbuh dan berkembang

dalam nagari ke dalam semua aspek kehidupan apakah menyangkut dengan politik, ekonomi, maupun budaya dan sosial.

Secara kultural pelebagaan hidup bernagari di Minangkabau diinstitusionalisasikan melalui nagari, sebab ----seperti yang sudah dijelaskan pada bagian awal---, nagari dalam perspektif tradisional orang Minangkabau merupakan institusi sosial dan politik paling tinggi ---baik sebagai lembaga adat maupun lembaga pemerintahan--- yang pernah ada dan diwarisi secara turun temurun dari generasi ke generasi. Prinsip dasar yang dikembangkan oleh nagari dalam menstrukturkan kehidupan masyarakat ialah; *pertama*, prinsip egaliter atau kesetaraan ‘*duduak samo randah, tagak samo tinggi*’ (duduk sama rendah, tegak sama tinggi). *Kedua*, prinsip demokrasi yang terlembagakan dalam musyawarah-mufakat ‘*bulek aia ka pambuluah bulek kato ka mufakaik*’ (bulat air pada pembuluh, bulat kata pada mufakat). *Ketiga*, prinsip kemajemukan ‘*basilang kayu dalam tungku di situ api mangko iduik; duduak surang basampik-sampik, duduak basamo balapang-lapang*’ (bersilang kayu dalam tungku, di situ api makanya hidup). *Keempat*, prinsip kebersamaan atau partisipasi ‘*barek samo dipikua, ringan samo dijenjeng; kahilia saranguah dayuang, kamudiak setengga galah; kabukik samo mandaki, kalurah samo manurun; tatungkuik samo makan tanah, tatilantang samo makan angin*’ (berat sama dipikul, ringan sama dijinjing, ke bukit sama mendaki, ke lurah sama menurun, tertelungkup sama makan tanah, tertelantang sama makan angin). *Kelima*, prinsip tenggang rasa atau toleransi ‘*raso dibawo naik, pareso dibawo turun; rancak diawak katuju diurang*’ (rasa dibawa naik, periksa dibawa turun, rancak bagi kita enak bagi orang).

Prinsip-prinsip tersebut terstruktur sedemikian rupa dalam kehidupan masyarakat; mulai dari institusi kaum, institusi suku dan institusi nagari. Konkritnya, kehidupan bernagari dijalankan berdasarkan ajaran adat dan agama, dan di atas pondasi adat dan

agama itulah nagari menata dan mengatur kehidupan sosial, politik dan ekonomi masyarakatnya. Itulah makna simbol ‘*adat basandi syara*’, ‘*syara*’ *basandi kitabullah*’, dan ‘*adat salingka nagari*’ ---bahwa kehidupan bernagari harus dijalankan menurut ketentuan adat dan agama---. Penghulu, pemegang otoritas adat, Alim Ulama pemegang otoritas agama, dan Cadiak Pandai sebagai arsitek pemerintahan merupakan tiga komponen yang tidak dapat dipisah satu sama lain meski dalam simbol mereka terkesan berbeda, namun mereka menyatu ‘*Tali Tigo Sapilin, Tungku Tigo Sajaringan*’ dalam kehidupan bernagari. Simbol tersebut juga mengisyaratkan bahwa dalam kehidupan bernagari tidak hanya ada ranah adat dan domain agama, tapi ada juga wilayah pemerintahan. Artinya dalam nagari aturan yang berlaku adalah aturan adat, aturan agama dan aturan pemerintahan. Simbol di atas memperlihatkan bahwa hidup bernagari tidak dikenal pemisahan tegas antara aspek politik, ekonomi, sosial dan budaya; tidak ada pemisahan antara kepemimpinan formal dengan kepemimpinan informal, antara lembaga formal dan lembaga informal, dan juga tidak ada dikhotomi antara wilayah adat, agama, dan pemerintahan. Semua saling terkait dan menyatu dalam kesatuan yang utuh dan padu dalam institusi nagari.

Dari fakta yang ada diperoleh gambaran bahwa ‘kembali ke nagari’ dimaknai oleh masyarakat dengan berbagai versi. *Pertama*, ‘kembali ke nagari’ dipahami sebagai berubahnya sistem pemerintahan desa ke sistem pemerintahan nagari dalam artian perubahan birokrasi-administratif. *Kedua*, ‘kembali ke nagari’ adalah kembalinya otoritas politik tradisional ---bahwa kekuasaan dipegang oleh para penghulu---. *Ketiga*, ‘kembali ke nagari’ dimaknai kembalinya kehidupan masyarakat dengan pola kehidupan bernagari yaitu kembali ke dasar kultural ‘adat salingka nagari’.

Pengertian pertama ‘kembali ke nagari’ banyak dipahami oleh para birokrasi pemerintahan, yang kedua adalah para elit politik

lokal seperti para penghulu, dan yang ketiga adalah *masyarakat badarai* (masyarakat biasa). Team Perancang Perda Kembali Ke Nagari membenarkan adanya perbedaan persepsi tentang ‘kembali ke nagari’; *pertama*, persepsi Niniak Mamak yang diwakili oleh LKAAM bahwa ‘kembali ke nagari’ adalah kembali ke pemerintahan adat sebab segala keputusan dan kebijakan di nagari ditentukan oleh penghulu. *Kedua* kembali ke nagari adalah memformulasikan sistem pemerintahan dalam artian sistem pemerintahan seperti yang telah ada tidak hanya sistem pemerintahan adat saja yang di dalamnya mencakup sistem pemerintahan ‘*Tali Tigo Sapilin, Tungku Tigo Sajarangan*’.

Masing-masing pemaknaan terhadap ‘kembali ke nagari’ mempunyai interest dan implikasi tersendiri terhadap dinamika ‘kembali ke nagari’. Pada level pengambil kebijakan yaitu para birokrat dan aparatur pemerintahan, pemahaman ‘kembali ke nagari’ boleh dikatakan tidak lebih berubahnya pemerintahan lokal dari desa ke nagari. Aspek yang menonjol adalah perubahan sistem birokrasi dan administrasi. Waktu sistem pemerintahan desa birokrasi dan administrasi terpusat di tangan Kepala Desa dengan wilayah teritorial jorong-jorong yang ada di nagari. Sekarang dengan bernagari sistem birokrasi dan administrasi dipegang oleh Wali Nagari. Dahulu pemerintah desa langsung dikontrol oleh pemerintah kecamatan, sekarang kontrol dialihkan kepada Kabupaten. Artinya ‘kembali ke nagari’ adalah upaya otonomisasi birokrasi-administrasi kelembagaan formal yaitu perubahan relasi kekuasaan pemerintahan nagari dengan supra kekuasaan.

Pada level elit tradisional lokal seperti penghulu, ‘kembali ke nagari’ adalah kembalinya kedaulatan para penghulu sebagai pemegang otoritas politik di tingkat nagari yang selama ini posisi mereka dipinggirkan oleh struktur kekuasaan. Pemaknaan ini memberi arti bahwa nagari adalah milik mereka para penghulu,

mereka para penghulu-lah pewaris dari semua tatanan dan otoritas dalam kehidupan anak nagari. Mereka memahami bahwa ‘kembali ke nagari’ ialah kembalinya para penghulu ke panggung politik dalam menentukan semua kebijakan, tidak saja pada persoalan anak-kemenakan, tapi juga aspek kehidupan masyarakat nagari secara utuh. Dan dalam konteks ini semua institusi dan atribut yang pernah ada dalam tradisi bernagari harus dikembalikan.

Hal ini secara tersirat dapat dibaca dari penjelasan LKAAM (Kamardi, 2000) bahwa pengembalian desa ke nagari bukanlah kembali bernostalgia dengan nagari akan tetapi merupakan jawaban daerah kita untuk menghadapi era otonomi daerah di mana kita tidak dapat lagi menggantungkan diri kepada pemerintah pusat seperti selama ini. Kembali ke nagari merupakan kembali hidup bernagari yaitu; hidup dengan tatanan adat dan budaya Minangkabau beradat-berlembaga, berkorong-berkampung, bersuku-bersako, bermamak-berkemenakan, beripar-berbisan, berbako-berbaki, berandan-bersumandan dan seterusnya. Karena selama berpemerintah dengan desa, para penghulu (Niniak Mamak) yang secara adat merekalah yang menentukan keputusan dan kebijakan diambil alih oleh LMD dalam sistem pemerintah desa, sehingga peran Karapatan Adat tidak mampu meneguhkan peran adat di nagari.

Sedang pada level paling bawah ‘kembali ke nagari’ dimaknai oleh masyarakat bahwa kaedah-kaedah nilai dan norma budaya, agama dan adat istiadat ‘adat salingka nagari’ menjadi paradigma kehidupan bernagari, tanpa harus menghiraukan dan mempersoalkan siapa yang harus memegang otoritas apakah penghulu atau masyarakat ‘biasa’ dalam stratifikasi sosial. Artinya ‘kembali ke nagari’ merupakan otonomisasi dan revitalisasi nilai-nilai kultural dalam kehidupan masyarakat. Menurut Eddy Utama bahwa;

Kembali ke nagari yang terpenting bukanlah bagaimana mengembalikan wilayah sebagaimana dahulu, akan tetapi harus dimaknai bagaimana menginvestasi terjadinya proses demokratisasi dari bawah. Hal ini

selaras dengan prinsip-prinsip otonomi yang paling utama yaitu mengembangkan partisipasi politik sehingga setiap orang mempengaruhi setiap kebijakan-kebijakan yang akan diambil. Kuncinya adalah demokratisasi. Demokrasi akan naif kalau proses demokratisasi tidak jalan karena otonomi harus mendapat otonomi luas dari masyarakat. Dukungan dan partisipasi diperoleh kalau proses demokratisasi jalan. Dan itu adalah karakter orang Minang yang tidak bisa dihindarkan.

Pandangan Eddy Utama di atas secara substansi bak pinang dibelah dua dengan apa yang dilontarkan Suardi Mahmud bahwa “hakikat kembali ke nagari merupakan sebuah proses pengembalian hak-hak dan kedaulatan anak nagari; anak nagarilah yang berhak menentukan apa yang terbaik menurutnya”. Senada dengan itu Trides juga menuturkan bahwa ‘harapan masyarakat kembali ke nagari adalah bahwa semua kedaulatan masyarakat harus dikembalikan kepada masyarakat”.

Namun ada mata rantai yang terputus dalam banagari, di mana satu generasi telah diputus dengan sistem pemerintah, sehingga generasi baru hanya mendengar cerita kalau masalah masyarakat hanya sampai pada nagari. Tapi bagaimana mekanismenya mereka tidak persis tahu dan mengerti karena mereka tumbuh dan besar bukan dalam sistem pemerintahan nagari. Jadi kondisi yang serius dihadapi oleh bernagari adalah ketidak-menentuan dan tidak jelasnya sosok yang bagaimana.

Hal yang dapat ditangkap dari pemaknaan ‘kembali ke nagari’ di atas ialah sebuah upaya menjadikan budaya dan adat istiadat sebagai paradigma pengembangan seluruh kehidupan masyarakat. Dalam perspektif ini, sebenarnya ‘kembali ke nagari’ menjadi sebuah ironi; di satu sisi meletakkan nagari sebagai institusi politik dan hukum tertinggi menjadi sistem pemerintahan suatu hal yang signifikan secara kultural, karena dengan bernagari lebih memungkinkan terciptanya sebuah arena penguatan dan pengembangan kehidupan rakyat yang demokratis berbasis lokalitas dan secara utuh berdasarkan

budaya dan adat istiadat masyarakat itu sendiri. Namun di sisi yang sama menyisakan kekhawatiran apakah ‘kembali ke nagari’ tidak hanya sebuah upaya romantisasi; memimpikan masa lalu yang tidak mempunyai makna transformatif bagi kehidupan real masyarakat itu sendiri. Asumsinya adalah bahwa dalam suasana transisi dan krisis ---berbagai krisis menghantam hampir seluruh sisi kehidupan--- orang mulai kehilangan identitas dirinya. Di sinilah orang mulai masuk dalam wilayah krisis yaitu hilangnya identitas lama karena dinilai dan diyakini tidak lagi memberi arti signifikan terhadap hidup, sementara identitas baru belum ditemukan sosoknya yang jelas. Ketika orang kehilangan identitas lama atau identitas itu sengaja dihilangkan dan diganti dengan identitas yang direkayasa oleh kepentingan elit tertentu, sementara identitas *bikinan* pihak eksternal tersebut tidak mampu memberi makna transformasi yang berarti, maka kesadaran terhadap serangkaian masa lalu menjadi perspektif tersendiri dalam mengatasi persoalan. Dari sinilah sebenarnya logika historis dari kearifan lama menjadi sesuatu yang diimpikan oleh orang guna mengatasi dan memperbaiki kondisi yang ada.

Dalam konteks ini, ‘kembali ke nagari’ jelas ada kaitannya dengan masa lalu ---nagari telah banyak berkontribusi terhadap kehidupan warganya---. Di saat sistem pemerintahan desa diterapkan dalam kehidupan masyarakat nagari, pemerintahan desa telah memperlihatkan ketidakmampuannya memberikan sesuatu yang berarti malah justru banyak memberi kontribusi terhadap porak-porandanya tatanan kehidupan anak nagari. Seiring dengan bergantinya rezim, peluang untuk merekonstruksi kehidupan dengan bangunan sistem yang lebih cerah yang memungkinkan rakyat hidup di bawah kedaulatannya sendiri, maka serpihan masa lalu yaitu nagari menjadi sesuatu yang signifikan untuk dibicarakan. Soal yang segera dijawab ialah apakah kembalinya institusi lama dalam kehidupan akan lebih menjamin sebuah tatanan yang dijalani

hari ini dengan masalah dan tantangan yang lebih kompleks dan berbeda dibandingkan dengan zaman dan masalah di masa institusi tersebut pernah berjaya.

Dalam kondisi inilah sebuah dilema muncul ketika membicarakan penguatan institusi lokal yaitu nagari. Agaknya berada dalam dilema antara romantisasi dan revitalisasi, kekhawatiran muncul jang-jangan ‘kembali ke nagari’, tanpa sadar membuat perangkat buat masyarakat agar terjebak pada kebanggaan masa lalu yang sulit untuk dihadirkan dalam panggung hari ini. Memang nagari sebagai institusi lokal di Minangkabau sesuatu yang historis, akan tetapi tidak menutup kemungkinan hal yang pada awalnya bersifat historis justru digiring ke arah pemitosan karena ada interest tertentu bagi pihak-pihak yang berkepentingan.

Masalah di atas menemukan titik singgungnya ketika harus mempersoalkan bagaimana mengkonstitusikan sekaligus memformulasikan kearifan kultral tersebut ke dalam sebuah sistem yang utuh dan padu. Karena ada persoalan mendasar yang menghadang; apakah nagari yang dipahami sebagai bentukan dari proses yang terjadi dalam masyarakat itu sendiri atau nagari merupakan proses rekayasa sosial oleh pihak eksternal. Jika nagari dimaknai sebagai proses interaksi masyarakat yang melahirkan bangunan institusi, berarti nagari adalah milik sah masyarakat, maka ‘kembali ke nagari’ berarti mengembalikan kedaulatan anak nagari secara utuh dan pihak eksternal khususnya pemerintah menyerahkan semua hak-hak nagari yang telah mereka rampas selama ini. Namun bila nagari dipahami sebagai rekayasa pihak eksternal, maka nagari bukan seutuhnya milik masyarakat dan pihak eksternal punya kekuasaan untuk menentukan langkah nagari tersebut, maka ‘kembali ke nagari’ dalam kerangka ini hanyalah pemberian oleh penguasa.

Mencermati ketepatan dan kebenaran apakah ‘kembali ke nagari’ merupakan upaya romantisasi dalam arti mitologisasi atau

sebuah proses revitalisasi institusi lokal yaitu penguatan kaedah-kaedah nilai dan norma dalam suatu komunitas masyarakat untuk menstrukturkan interaksi antar individu-individu dan anggota masyarakat, maka teori koherensi yaitu kebenaran dan ketepatan dapat dicapai apabila penuturan runtut satu dengan yang lain dan tidak bertentangan dan berkorespondensi yaitu bahwa sesuatu itu tepat dan benar jika ada persesuaian antara pengalaman dan penuturan, agaknya cukup relevan melihat persoalan tersebut. Dalam wilayah inilah kehadiran mitos sebagai cara mengkomunikasikan masa lalu mempunyai arti penting mengungkapkan kesadaran masa silam, walau disadari pengungkapan itu tidak melalui pengalaman langsung dan sangat subyektif. Namun kehadiran mitos sangatlah efektif sebagai alat komunikasi massa ----bahwa mitos dapat dijadikan sarana untuk mendorong suatu perbuatan---

Menurut Kuntowijoyo (2001) ada tiga cara pengungkapan masa lalu, *pertama* melalui mitos, *kedua* lewat sastra dan *ketiga* melalui sejarah. Ketiga cara ini mempunyai keabsahan tersendiri yang tidak dapat dibandingkan kebenarannya, namun ketiganya berbeda dalam mempertautkan antara pengalaman dan penuturan. Mitos adalah pengungkapan masa lalu yang tidak melibatkan pengalaman langsung dan penuturannya sangat subyektif. Dalam sastra pengalaman ikut terlibat akan tetapi sastra sama dengan mitos yaitu bersifat subyektif. Sementara sejarah sama dengan sastra yaitu melibatkan pengalaman akan tetapi bersifat intersubyektif.

Dalam kerangka Kuntowijoyo di atas tentunya tidak tepat meletakkan 'kembali ke nagari' sebagai sebuah mitos, karena perspektif Kuntowijoyo tentang mitos lebih menekankan pada konteks kebudayaan yang berarti mitos adalah sesuatu yang a-historis dan jauh dari pengalaman subyek. Namun demikian, mitos tidaklah selalu bersifat a-historis dan jauh dari pengalaman, seperti yang diungkapkan Roland Barthes, bahwa mitos memang berarti

cerita yang biasanya dipakai untuk menunjukkan cerita yang tidak benar dan tidak mempunyai kebenaran historis, akan tetapi mitos seringkali dipergunakan oleh masyarakat guna memahami manusia dan lingkungannya (Sunardi, 2002).

Mitos dipahami Barthes (dalam Sunardi, 2002) sebagai '*a type of speech*'. Oleh karenanya, mitos merupakan bagian dari cara komunikasi dalam masyarakat. Mitos berfungsi sebagai cara untuk menaturalisasikan apa yang sesungguhnya tidak natural atau historis. Yang tidak natural atau historis ini adalah konsep yang muncul pada zaman, tempat, dan masyarakat tertentu. Lewat sistem mitos, konsep ini dipakai menjadi seolah-olah natural, itulah yang kemudian disebut oleh Barthes sebagai ideologi. Ideologi membuat konsep menjadi seolah-olah '*innocent*' tidak terkait dengan kepentingan dan kekuasaan. Oleh karena demikian Barthes menunjukkan bahwa mitos sebagai '*a type of speech*', ia tidak bisa dihilangkan, mitos menjadi cara komunikasi masyarakat setiap hari.

Mitos, lanjut Barthes, bersifat historis, pengalaman atau pengetahuan sejarah merupakan faktor kunci untuk menangkap '*form*' dari sebuah mitos. Barthes menjelaskan beberapa fungsi dan ciri-ciri mitos, *pertama*, mitos berfungsi mendistorsi makna sehingga keberadaan suatu makna tidak lagi menunjukkan realitas yang sebenarnya. Fungsi distorsi ini dijalankan dengan mendeformasi forma/bentuk dengan konsep. Deformasi terjadi karena konsep atau makna dalam mitos terkait erat dengan kepentingan pemakai atau pembuat mitos yaitu kelompok masyarakat tertentu. Dengan demikian, dari proses '*signification*', pemaknaan, mitos berarti menaturalisasikan konsep (maksud) yang historis dan menghistoriskan sesuatu yang intensional. *Kedua*, mitos dibuat untuk sebuah intensional. Ciri ini membuat mitos hadir menyapa seseorang; mitos membuat seseorang menjadi sasaran dan seseorang menjadi tujuan. *Ketiga*, mitos membawa '*statement of fact*' yaitu membawa pesan yang betul-betul faktual. Akan tetapi begitu pesan

itu sampai pada seseorang dia menjauh, menjadi universal; dia tidak lagi hanya sekedar sapaan melainkan '*statement of fact*'. Artinya dia lebih dari sekedar bisikan, ajakan atau perintah, melainkan menjadi bukti bahwa konsep itu faktual. *Keempat*, motivasional, artinya mitos dapat mempengaruhi tumbuh dan munculnya tindakan seseorang dalam melakukan sesuatu (Sunardi, 2002).

Dari perspektif Barthes di atas dapat dilihat bahwa 'kembali ke nagari' adalah sebuah upaya mitologisasi karena; *pertama*, dilihat dari fungsi mitos yang mendistorsi dan mendeformasi sistem makna, sehingga makna tersebut tidak lagi menunjuk pada realitas yang sebenarnya. Misalnya, 'kembali ke nagari' sebagai sistem makna dapat diketahui dari sistem demokrasinya yang bersifat pemerintahan rakyat karapatan dengan mekanisme pengambilan keputusan melalui '*sakato-samufakaik*'. Sistem makna ini kemudian dideformasi oleh konsep sistem pemerintahan rakyat perwakilan yang ditawarkan oleh pemerintah dengan mekanisme pengambilan keputusannya melalui '*voting system*'. Sedangkan kepentingan yang ada di balik konsep pemerintahan ini adalah untuk mempertahankan efektifitas dan efisiensi birokrasi pemerintahan.

Kedua, mitos 'kembali ke nagari' yang diwacanakan pemerintah memang bersifat intensional, karena ada yang dituju dan dijadikan sasaran. Tujuan dan sasaran mitos di sini ialah masyarakat Minangkabau secara umum, karena setiap orang yang merasa dirinya berdarah Minang pasti akan tersentuh oleh 'kembali ke nagari'. Hampir bisa dipastikan tidak ada orang Minang yang tidak tahu bagaimana indah dan nyamannya masa-masa bernagari dulu. Bisa dikatakan karakter intensional inilah yang jadi sumber kekuatan mitos, sebab dia berupaya menyentuh sisi dalam seseorang. Masalahnya, sentuhan inilah yang kemudian diiringi dengan pendeformasian konsep agar sesuai dan cocok dengan kepentingan pihak pembuat mitos, yaitu pemerintah.

Ketiga, mitos ‘kembali ke nagari’ membawa ‘*statement of fact*’, sebab ketika mitos ini sampai ke masyarakat Minangkabau sekarang, segera diketahui bahwa memang ada kenyataan-kenyataan yang tidak beres dalam kehidupan sosial budaya, yaitu; munculnya berbagai krisis akibat karancuan struktural dan institusional yang ditimbulkan oleh sistem pemerintahan desa. Setelah pemerintah pusat mengeluarkan kebijakan untuk memberikan otonomi kepada setiap daerah di Indonesia, itu berarti semakin bertambah kenyataan faktual yang mengharuskan adanya proses ‘kembali ke nagari’. Ide universal dari hal ini adalah bahwa ternyata kebebasan mengapresiasi dan mengembangkan potensi diri sendiri bukanlah hanya disadari dan dibutuhkan oleh masyarakat Minangkabau saja, atau bangsa Indonesia saja, tapi merupakan hak azazi setiap manusia dan masyarakat di muka bumi ini. Menurut Barthes, mekanisme pemakaian seperti inilah yang menimbulkan efek lain, yaitu pesan yang berada pada status historis berubah menjadi status natural; status natural membuat pesan tidak dapat diganggu gugat, dia sudah meyakinkan (Sunardi, 2002). Mitos ‘kembali ke nagari’ seolah-olah menjadi kenyataan faktual yang tidak dapat ditawar-tawar lagi kebenarannya; sesuatu yang benar-benar harus dijalankan oleh masyarakat Minangkabau.

Keempat, nagari sebagai sebuah sistem makna yang dijadikan pemerintah sebagai bahan untuk mitos ‘kembali ke nagari’ bersifat *natural* dan *innocent*, karena memang itulah yang ada dan dipakai oleh masyarakat Minang dulu. Karakter mitovasional mitos akan terlihat ketika nagari pada sistem makna natural tadi dijadikan pemerintah sebagai konsep baru. Agar mitos ‘kembali ke nagari’ bersifat arbitrer dan motivasional, maka sistem makna natural harus dianalogkan dengan konsep baru. Letak keanalogan ini dapat dilihat dari makna natural nagari itu sendiri. Di sini yang dijadikan ‘*platform*’ adalah kebebasan mengekspresikan kemajemukan budaya dan adat istiadat itu sendiri tanpa ada penetrasi kekuasaan lain di

atasnya. Patokan ini kemudian diandaikan masih bisa berlaku saat ini, karena kebebasan berekspresi memang universal dan natural. Tapi dalam forma atau konsep baru yang ditawarkan pemerintah, kenyataan yang tidak diindahakan adalah adanya penetrasi dan hierarki kekuasaan supra nagari itu sendiri, yaitu pemerintahan; baik pemerintah kabupaten, pemerintah propinsi maupun pemerintah pusat. Sisi yang selalu ditekankan untuk memicu motivasi masyarakat hanyalah kebebasan berekspresi yang universal dan natural tersebut, sedangkan bagaimana dengan fakta bahwa sekarang ada kekuasaan yang mengatasi nagari tidak ditonjolkan pemerintah, padahal nagari adalah tempat ekspresi itu dimungkinkan. Selubung motivasional inilah yang membentengi mitos dan pembuatnya, karena kalau pemerintah berupaya menghilangkan selubung tersebut, berarti dia menghancurkan dirinya sendiri.

Curaian di atas menggambarkan bahwa ‘kembali ke nagari’ adalah suatu upaya mitologisasi yang dilakukan pemerintah yang diboncengi kepentingan tertentu, yaitu kepentingan mempertahankan kekuasaan, karena kesadaran masyarakat untuk mengatur diri sendiri yang dulu terinstitusionalisasikan ke dalam bentuk nagari ternyata tidak bisa dihilangkan. Di sisi lain, tuntutan masyarakat agar diberi kesempatan mengatur diri sendiri melalui kaedah-kaedah nilai dan norma kultural juga merupakan hal yang tidak dapat dihindari oleh pemerintah. Oleh sebab itu, satu-satunya jalan bagi pemerintah agar tetap memiliki kekuasaan dan mendapat legitimasi dari rakyat adalah memitoskan ‘kembali ke nagari’. Pemerintah seolah-olah memang mengakomodir tuntutan tersebut, namun di balik sikap yang dikesankan arif, bijak dan berpihak kepada kepentingan masyarakat, pemerintah juga menelusupkan kepentingan mereka sendiri yaitu kekuasaan. Ini terbukti dengan tidak diperhatikannya oleh pemerintah kenyataan bahwa nagari di zaman dulu benar-benar otonom, jauh dari lingkaran hierarkhis-birokratis dari supra kekuasaan nagari. Menutupi hal ini, pemerintah

sengaja menyitir simbol-simbol kutural yang penuh dengan kesadaran historis agar motivasi dan partisipasi masyarakat tumbuh dalam menjalankan kebijakan ‘kembali ke nagari’. Justru dengan landasan seperti inilah kemudian kesadaran kultural masyarakat terhadap nagari menjadi terekayasa menurut selera dan keinginan pemerintah.

Pemerintah cukup jeli dalam memitiskan ‘kembali ke nagari’; segenap kenangan manis banagari di zaman dulu diwacanakan dan saat ini dijadikan ‘*statement of fact*’ yang seakan-akan suatu keniscayaan yang tidak bisa diingkari oleh masyarakat. Karena itulah mengapa ‘kembali ke nagari’ sepintas lalu merupakan kebijakan ideal yang benar-benar sesuai dengan keinginan masyarakat, padahal telah terjadi berbagai distorsi makna dalam konsep ‘kembali ke nagari’ yang ditawarkan pemerintah. Hal ini secara nyata dapat dilihat bahwa untuk mengesankan kebijakan ‘kembali ke nagari’ benar-benar berdasarkan pada kesadaran kultural dan untuk kepentingan masyarakat, pemerintah menyitir dan mewacanakan bahwa ‘landasan filosofi kembali ke nagari bukanlah sekedar pertukaran atau penyesuaian peristilahan sebagaimana yang dimaksud oleh UU No.22/1999 lebih dari itu adalah perubahan filosofi pemerintahan’. Kalaulah memang dasar filosofi yang mengharuskan nagari kembali menjadi sistem pemerintahan lokal; bagaimana halnya dengan UU No. 22/1999, bukankah dalam peraturan ini sudah jelas bahwa sistem pemeritahan lokal adalah desa atau nama lain?. Artinya sistem, orientasi dan filosofi tetap mengacu kepada aturan perundang-undangan yakni UU No.22/1999. Jika memang ada hak untuk menentukan sistem, orientasi dan filosofi tentunya tidak bisa bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.

Menggambarkan secara jelas bentuk distorsi makna ‘kembali ke nagari’ dapat dilihat dari perbedaan nagari yang dipahami secara tradisional dengan nagari yang dikonstruksi oleh pemerintah.

Nagari secara tradisional bersifat tribal, populis, demokratis, otonom, keragaman, sentrifugal, berpola lokal, dan *phasing out*. Sedangkan nagari yang ditawarkan pemerintah bersifat nasional, etatis, birokratis, semi-dependen, keseragaman, sentripetal, berpola 'penguasa' dan *phasing in*. Hal ini tentu tidak jauh berbeda dengan desa yang pernah diterapkan pemerintah Orde Baru melalui UU No.5/1979. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa kebijakan 'kembali ke nagari' yang dilakoni oleh pemerintah, dan pemaknaannya pun dipahami sebagai berubahnya bentuk pemerintahan desa ke bentuk pemerintahan nagari yang telah melahirkan distorsi makna, adalah sebuah upaya mitologisasi. Dan lebih jauh dengan pemitosan 'kembali ke nagari', pemerintah sengaja mengalihkan penetrasi dan kontrolnya dari dominasi ke hegemoni lewat kehadiran simbol-simbol kultural.

Jika demikian halnya, maka siapakah sesungguhnya diri kita hari ini; yang kini tengah berhadapan dengan monumen-monumen kebanggaan; sementara kita hampa dari nilai-nilai dan tidak merasakan punya kebanggaan apa-apa. Siapakah kita yang berdiri sendiri dalam kesendirian dihadapan sejarah kebanggaan masa lalu. Siapakah kita yang tertegun sendiri di antara; kebanggaan masa lalu dengan penuh kebimbangan dan keragu-raguan hari ini; Akankah kita tinggalkan abad ini tanpa suatu titipan? Itulah torehan keresahan Wisran Hadi (2001) dalam bait-bait akhir ceritanya tentang Negeri Perempuan...!!✿

Epilog

BERNAGARI DI TENGAH KONTRADIKSI PERUBAHAN

Hidup ini adu kekuatan dan perang; Perang membutuhkan konflik; dan konflik adalah perbedaan-perbedaan. Dimana tumbuh perbedaan-perbedaan, maka disitu muncul konflik. Setiap perbedaan mengklaim dirinya benar. Dan karena setiap kebenaran itu ingin hidup dan berkembang sebagai hak azasi, maka yang terjadi adalah perang-kebenaran. Kebenaran yang lebih kuat akan mengengcet dan menyingkirkan kebenaran yang kalah. Itulah cara berpikir kita sekarang ini.

--Jakob Sumardjo: (Kompas/29-01-2005)--

A. Mengurai Masalah

Jika nagari pada masa Orde Baru telah mengalami hegemoni yang begitu hebat, dimana semua sendi kehidupan, dan entitas yang tumbuh di atasnya dikontrol dengan kuatnya, maka setelah keluar dari jepitan Orde Baru, dan terbukanya kotak pandora demokrasi tahun 1998, daerah-daerah mengalami proses renegotiasi kembali administrasi, politik, dan ikatan sosialnya (Benda-Beckmann, 2007). Setali tiga uang, sebagai keniscayaan dari politik desentralisasi dan otonomi, telah mendorong munculnya berbagai hasrat untuk mempertarungkan dan merumuskan identitas politik mereka (politik lokal) berdasarkan ikatan sosial dan kultural. Dalam konteks Sumatera Barat, studi Franz dan Keebet von Benda-Beckmann secara spesifik menyoroti implikasi desentralisasi di Sumatera Barat. Temuan Franz & Keebet von Benda-Beckmann (2001) memperlihatkan bahwa seiring menguatnya politik desentralisasi

pertarungan antar kekuatan sosial di Sumatera Barat tidak dapat dihindari. Kekuatan yang bertarung itu dengan mengacu pada penelusuran Franz & Keeseeb (2001) adalah elit kultural (baca: adat *leaders*) berhadapan-hadapan dengan agama dan otoritas pemerintah. Berangkat dari studi Franz & Keeseeb tersebut, sesungguhnya wajah nagari sebagai unit administrasi sekaligus sosial-kultural di Sumatera Barat berubah, dan mengalami proses dinamika yang kompleks. Tidak hanya pertarungan yang terjadi, tetapi hari ini nagari sesungguhnya tengah mengalami dilema di tengah kontradiksi perubahan yang mengkhawatirkan.

Bila saja nagari secara tradisional diposisikan sebagai unit politik Minangkabau pra-kolonial, maka nagari sesungguhnya juga sebuah model model politik dan demokrasi kultural bagi etnis Minangkabau. Layaknya dinamika politik lokal pada daerah lain di Indonesia, nagari adalah salah satu dari pecahan di antara pecahan-pecahan lain yang terkait erat dengan politik lokal di Indonesia

Nagari sebagai sebuah dinamika politik lokal menarik untuk dikaji dan dipahami dalam konteks Indonesia. Ada asumsi bahwa memahami Minangkabau, sama artinya memahami Indonesia paling tidak menurut Jeffrey Hadler (2008). Pada pengantar buku Jeffrey Hadler *Sengketa Tiada Putus: Matriarkat, Reformisme Islam, dan Kolonialisme di Minangkabau* (2008), Taufik Abdullah mengemukakan bahwa cita-cita yang diperjuangkan Republik hidup di hati sebagian besar orang Minangkabau—terutama mereka yang di *Darek*. Mereka tidak lupa bahwa tokoh-tokoh yang betul-betul penting di Yogya seperti Hatta, Sutan Sjahrir dan Haji Agus Salim adalah orang Minang, dan bahwa pemerintah Yogya tidaklah salah dikatakan pemerintah Minangkabau. Dalam konteks itulah menarik memahami dinamika yang terjadi di Sumatera Barat, khususnya politik lokal yang tumbuh di ranah Minang.

Jika asumsi bahwa demokrasi adalah bagian yang terpenting dari kehidupan bernagari, maka tentu saja mendaraskan demokrasi

di Minangkabau menyeret kita untuk kembali menyusuri lorong historis nagari sebagai sebuah kekuatan sosial dan politik. Bila pengandaian ini benar, maka Minangkabau sesungguhnya tidak hanya etnis, tapi jejaring kompleksitas yang meliputi sisi sosio-kehidupan masyarakat; ekonomi, budaya dan politik. Oleh karenanya, ketika Minangkabau ditempatkan dalam struktur politik, maka Minangkabau dapat dimaknai sebagai sebuah *sacred canopy* bagi demokrasi lokal. Begitu juga ketika Minangkabau bersentuhan dengan ekonomi, maka Minangkabau pun menjadi diferensiasi bagi realitas ekonomi. Tentu demikian juga halnya dengan soal budaya dan hukum. Dengan demikian, tidak berlebihan jika Minangkabau lebih tepat dilihat sebagai etnisitas yang mengandung makna sosio-politik dan kultural.

Dalam tradisi masyarakat Minangkabau, demokrasi diinstitusionalisasikan melalui intitusi *rapek*; sebuah dewan musyawarah-mufakat untuk mencari, merumuskan dan menentukan segala sesuatu yang berkaitan dengan kehidupan masyarakat (*rapek nagari/rapek jorong/rapek suku/rapek kaum/rapek paruik*). Sistem yang dikembangkan adalah pola *sakato-samufakaik*. Oleh karenanya orang Minangkabau sama sekali tidak mengenal demokrasi "hak pilih universal" sebagaimana demokrasi liberal. Yang menentukan pemimpin nagari misalnya (Walinagari) bukan masyarakat umum, tetapi pimpinan suku dan kaum (penghulu). Inilah bentuk demokrasi di Minangkabau; sebuah "demokrasi karapatan". Karena memang, demokrasi di Minangkabau dulu bertumpu pada kekuatan rapat-rapat yang dilakukan oleh pelbagai pimpinan suku/kaum yang ada dalam satu nagari. Pola demokrasi ini selama puluhan tahun dipraktekan masyarakat Minangkabau, sampai kemudian masuk kekuatan kolonialisme, kemudian Orde Lama, dan diperparah oleh himpitan Orde Baru. Pada fase-fase ini, praktek demokrasi kerapatan di Minangkabau mengalami pasang surut, bahkan nyaris "mati" pada masa Orde Baru, melalui politik uniformisasi, dan gaya

pemerintahan sentralistiknya. Era 70-an, masyarakat Minangkabau mengalami "kegagalan politik". Karena memang pada fase ini masyarakat Minangkabau secara total dikonstruksi sesuai dengan kehendak Orde Baru, dan praktek demokrasi kerapatan pun diredam ke titik yang paling dalam. Namun demikian, bagaimana nasib demokrasi kerapatan setelah Orde Baru runtuh?

Mengutip Keebet von Benda-Beckmann (2007) setelah Soeharto jatuh, Indonesia mengalami proses besar-besaran, yaitu merundingkan kembali batas-batas administratif, politis, dan sosialnya. Meskipun Indonesia mengalami proses besar-besaran, proses menetapkan kembali batas-batas ini ternyata bukan sekedar membagi kekuasaan ke tingkat-tingkat pemeritahan yang lebih rendah. Namun terkait dengan proses besar-besaran ini, kebijaksanaan desentralisasi yang khas bagi Sumatera Barat, mempunyai implikasi penting bagi penggarisan batas-batas sosial.

Hal ini semakin jelas ketika UU. No, 22/1999 (Otonomi Daerah) disahkan. Dalam konteks Minangkabau, UU. No, 22/1999 ini memberikan harapan bagi orang Minangkabau untuk kembali melaksanakan praktek politik sesuai dengan keyakinan kulturalnya dengan mengembalikan nagari sebagai sistem pemerintahan nagari (Perda No.9/2000). Secara formal gerakan otonomi daerah; kembali ke nagari telah mengguratkan pelbagai harapan atas menguatnya praktek politik lokal berdasarkan budaya Minangkabau. Benarkah demikian adanya?

Berangkat dari tesis Henk Schulte Nordholt dan Gerry van Klinken, bahwa setelah krisis moneter dan politik 1997 dan 1998, yang diikuti dengan periode 'Reformasi', Indonesia memasuki fase transisi dari pemerintahan otoriter menuju suatu sistem pemerintahan yang lebih demokratis ketika masyarakat sipil memaikan peranannya yang lebih menonjol. Terlebih lagi, transisi itu diiringi dengan proses desentralisasi, yang membuahkan otonomi

daerah dan demokrasi, selain itu juga membuat tata pemerintahan lebih transparan. Namun di sisi yang lain, transisi sistem sentralistik-otoriter ke sistem demokrasi telah juga membawa bangsa ini ke suatu transisi dari 'orde ke dis-orde'. Setelah tata pemerintahan sentralistik-otoriter, usaha-usaha untuk memperkenalkan perubahan ekonomi, politik tampaknya tidak akan berhasil, karena dihadapkan pada sabotase birokratis, politik kekuasaan yang korup, dan oportunisme jangka pendek (Nordoholt, 2007). Bagaimana dengan nagari, setelah reformasi?

Bagaimana pun, reformasi tidak saja telah mendorong pelbagai kehidupan politik dan demokrasi berubah dalam skala nasional, bahkan perubahan juga menjamah dalam aras lokal (nagari). Hal ini muncul dari pengandaian bahwa reformasi memastikan "liberasi" dalam politik lokal. Perubahan awal yang tampak setelah reformasi ialah pergeseran pola demokrasi; dari "demokrasi karapatan" beralih ke bentuk demokrasi liberal yang bertumpu pada "hak pilih universal". Kini, pemilihan pimpinan di nagari (Walinagari) tidak lagi berdasarkan pola musyawarah suku, tetapi setiap masyarakat terlibat aktif dengan menggunakan "hak pilih universal" untuk menentukan pemimpin mereka. Dalam konteks ini, apa sesungguhnya yang bergeser dalam praktek demokratisasi di nagari? Jika diandaikan, pergeseran dalam bentuk objek demokrasi, maka dalam bentuk apa sesungguhnya pergeseran itu berlangsung? Lalu apa implikasi proses demokratisasi terhadap hirarki sosial, dan budaya politik di nagari.

B. Rapuhnya Institusi Sosial & Kultural Masyarakat Minangkabau

Tulisan ini merupakan catatan lapangan dari perjalanan saya bersama Tim Perumus dan Jaringan Pendapat ABS-SBK yang dibentuk oleh Pemerintah Propinsi Sumatera Barat tahun 2008.

Ketika saya masuk dan berdialog dengan masyarakat (Ninik Mamak, Alim Ulama, Tokoh Masyarakat, Bundo Kandung dan Generasi Muda) dari nagari ke nagari di berbagai Kecamatan di 8 Kabupaten; Padang Pariaman, Pesisir Selatan, Sijunjung, Tanah Datar, Agam, Pasaman, Solok, dan 50 Kota, saya menemukan beragam fenomena dan fakta lapangan yang mengejutkan. Karena kesan awal yang terbangun dari perjalanan saya bersama team ialah ada ketenangan, stabilitas dan keharmonisan yang sedang tumbuh di nagari. Kesan ini muncul berangkat dari imajinasi saya dari cerita orang terdahulu tentang nagari. Kesan ini muncul selain beranjak dari bagaimana nagari tempo dulu yang memberi ekspektasi bagi masyarakatnya, tentu juga ada hubungannya dengan performen fisik di nagari yang sama sekali tidak memperlihatkan kontradiksi yang manifes. Kini, sesungguhnya di nagari tidak seindah dan sedamai itu lagi. Sekilas memang, budaya *adat salingka nagari* dan realitas ekonomi rakyat yang *ajeg*, kegairahan politik yang sedang menggeliat di nagari misalnya tidak menyiratkan ada masalah sedikit pun. Jauh menukik ke dalam ruang sosial di nagari; sesungguhnya ada “kanker ganas” yang tumbuh dalam tubuh sosial di nagari.

Betapapun dalam wujud fisiknya, nagari yang tampak damai dan anggun, namun realitas fisik nagari yang terdedah tidak akan mampu menjawab “segudang tanya” di minda saya, hingga kondisi ini memancing saya untuk masuk jauh ke dalam dapur nagari itu sendiri. Maka menggali simpul-simpul yang ada di nagari adalah langkah awal yang dipilih untuk menyibak tabir “apa sesungguhnya yang tengah terjadi di balik penampilan fisik di nagari saat ini? *Toh*, setelah gerakan kembali ke nagari bergulir, belum ada jua indikator diferensiasi yang kontras antara nagari saat ini dengan desa kala Orde Baru dahulu. Kenapa?

C. Dibelit Kontradiksi

Rontoknya pemerintahan Soeharto meniscayakan daerah-daerah di Indonesia kembali mengkonstruksi (menata dan merumuskan) batas-batas administrasi kekuasaan, politik, dan sosialnya. Kenyataannya, di daerah semangat ini memang tampak menguat. Pada ranah yang lain, gairah “otonomi daerah” menembus rasionalitas sentralistik *ala* negara. Salah satu mahakarya dari era reformasi dalam konteks Sumatera Barat ialah penyerahan kembali kekuasaan ke pangkuan nagari.

Tuntaskah semua persoalan tatkala menjadikan “desentralisasi” sebagai penawar luka anak nagari atau *rang* Minang saat ini dengan mengembalikan nagari sebagai institusi sosial dan politik? Padahal, bertahun-tahun karakter Minangkabau, entah itu politiknya, budaya dan adatnya telah dirampas habis oleh negara yang masuk dan dihujamkan ke dalam kehidupan terendah di daerah melalui pemerintahan desa. Sehingga khasanah kultural dengan segala kearifan kultural masyarakat Minangkabau terbenam jauh dalam lumpur pekat dominasi dan uniformisasi politik *ala* Orde Baru. Sistem kekuasaan sentralistiklah yang menyebabkan malapetaka ini, hingga bertahun-tahun membuat unit dan kekuatan adat dan kultur berantakan.

Kini, dengan kembali ke nagari, semua kekuatan yang berserak itu (baca; *tungku tigo sajarangan, tali tigo sapilin*) “tersentak hebat”, “shock”, hingga membuahakan kegagapan akut. Jadi tidak berlebihan, hari ini kita mendefenisikan fase bernagari tengah berada dalam fase *disorder* lanjutan. Di mana, semua unit-unit sosial tengah mengkonstruksi ulang dan berimajinasi sesuai dengan *common sense* yang dimiliki--hingga saling tumpang tindih, saling berebut tanpa ada pegangan yang jelas dan mengakar. Kenyataan yang tampak, dan ini jamak disadari betapa negara melalui berbagai aturan (UU, PP, PERDA, PERNA) masih saja terus menerus menindih dan

mensubordinasikan institusi sosial dan kultural masyarakat (seperti institusi Ninik Mamak dan Alim Ulama). Lihat bagaimana Perda Propinsi dan Perda Kabupaten/Kota dan Perna menempatkan posisi mereka. Limbak dari itu, selain Ninik Mamak dan Alim Ulama digilas oleh kemandirian dan ummat, mereka juga dilindas oleh kekuatan modal dan politik. Keberadaan mereka kini nyaris sebagai ornamen dekoratif; figuran dan pelangkap penderita. Dalam kondisi ini, kembali ke nagari sesungguhnya merupakan sebuah perjalanan dari *disorder* ke *disorder* dalam bentuk yang lebih kompleks. Kontradiksi masih saling bersahut-sahutan di tingkat nagari. Secara praksis, dalam menanggapi kondisi ini, ada banyak golongan yang terbentuk; ada kelompok yang peduli dan gelisah serta ada juga kelompok yang acuh tak acuh merespon kontradiksi ini.

Jika dipetakan, ada beberapa kontradiksi yang kian menghebat di nagari saat ini. *Pertama*, luruhnya pemahaman tentang nilai adat dan agama membuat bergesernya posisi sosial di tingkat nagari ke arah saling bertolakan, dan berlawanan arah, dimana sulit ditemukan adanya posisi sosial yang simultan berdasarkan hirarkis kearifan kultural Minangkabau. Indikatornya, hirarki filosofi dari “*kamanakan barajo ka mamak, mamak barajo ka pangulu, pangulu berajo ka mufakat, mufakat barajo ka nan bana*” tidak lagi menjadi tapal yang semestinya tempat di mana interaksi sosial berbasis kearifan adat dan agama tegak dan berlangsung. Akibatnya, nagari hampir berjalan tanpa ruh adat, dan agama pun kini malah berada dalam ruang privat yang sempit, karena memang tidak pernah dibumikan lagi dalam ruang publik sebagai pijakan bertindak dan berbuat.

Kedua, posisi sosial ninik mamak kian digeser oleh kekuatan-kekuatan di luar mainstream adat nagari, seperti masuknya birokrasi negara, baik polisi, pengadilan, bahkan badan eksekutif di nagari sendiri. Kasus dalam hal ini; pengadilan negara menjadi pilihan

utama masyarakat dalam menyelesaikan sengketa sako dan pusako dari pada peradilan adat (Karapatan Adat Nagari). Hingga ninik mamak sebagai agen bagi penyelesaian dan penegak hukum adat ditinggalkan. Padahal, tidak semua kasus mampu diselesaikan dengan pendekatan *state*, baik oleh polisi, dan pengadilan. Karena sesungguhnya sengketa tidak terpecik dari faktor yang tunggal.

Di Dharmasraya misalnya, penyelesaian kasus berbunuh-bunuhan anak kamanakan antara nagari Koto Baru, Jorong Seberang Piruko dengan nagari tetangganya beberapa tahun lalu, tidak akan efektif diselesaikan kalau tidak dikuatkan dengan penyelesaian konflik dalam persfektif adat, hanya dengan membantai satu kerbau sebagai “simbol” permintaan maaf, maka *cakak banyak* pun dapat dicegah dan hal ini dimaknai oleh pemuka adat sebagai pencegah “*kawi adat*”. Sama halnya dengan di Pasaman, Kecamatan Panti bahwa di daerah ini setiap “perkelahian antar anak *kamanakan*” selalu diselesaikan oleh ninik mamak, dan pada dasarnya *ninik mamak* lah yang bertugas menyelesaikan sengketa dalam nagari, bukan negara. Kasus ini, setidaknya menguratkan betapa adat sesungguhnya memiliki kekuatan ampuh untuk menjaga tatanan di nagari. Maksim yang sering diutarakan ninik mamak ditengah karut marut di nagari “*baliakan siriab ka tampuaknyo, baliak kan pinang ka gagangnyo*”—bermakna betapa pun canggihnya mekanisme birokrasi yang diproduksi oleh *state*, tapi itu tidak menjamin akan terciptanya tatanan sosial berbasis kultural. Justru itu, hukum negara perlu memberikan ruang bagi hukum adat untuk menyelesaikan dan mengatur interaksi sosial dalam nagari.

Ketiga, krisis identitas orang Minangkabau yang melakukan penyebrangan kultural. Penyebrangan kultural yang dilakukan anak kamanakan, baik pemuda maupun pemudinya—menyebabkan adat dan agama tidak lagi menjadi impuls pengubah dalam kehidupan bernagari. Dapat dipastikan, anak kamanakan, bahkan elit nagari

kini sedang teralienasi. *Trend* memuja *style* dan pola “kebudayaan *cyberspace*” telah menempatkan mereka berada dalam dunia maya yang kosong dari pijakan kultural dan spritualitas. Akibatnya, ikatan-ikatan sosial dan kultural hilang perlahan seiring mengentalnya kebudayaan individualisme dan matrealisme dalam kehidupan masyarakat nagari.

Kontradiksi yang menerjang nagari saat ini disebabkan oleh banyak faktor yang begitu kompleks. Karena itu, tidak heran jika adat dan kearifan Minangkabau tidak begitu membumi dalam kehidupan ber-nagari. Bahkan efek yang amat ekstrem dari situasi ini, tarikan kembali ke *Adat Basandi Syarak, Syarak Basandi Kitabullah* (ABS-SBK) yang dilakukan oleh Pemerintah melalui gerakan kembali ke nagari, kembali ke surau dan sebagainya hanya menjadi gerakan verbalitas yang tak lagi mampu bertapak dalam denyut kehidupan masyarakat nagari. Karena memang akar kontradiksi itu masih terhujam kuat di nagari, sehingga apapun gerakan untuk kembali ke nagari dan kembali ke ABS-SBK selalu berujung pada *deacceptif* (penolakan). Karena itu, ke depan agaknya *stakeholders*, baik pemerintah daerah dan masyarakat Minangkabau perlu mencari di mana akar kontradiksi ini sesungguhnya terhujam. Jika tidak, maka semakin keringlah kehidupan masyarakat Minangkabau di tengah zaman yang terus bergerak.

D. Terjebak dengan Masa Lalu

Nagari kini ibarat pendulum yang bergerak cepat; bergerak meninggalkan entitasnya yang paling azali, berlari dari ikatan historisnya dan terjerembab jatuh pada keniscayaan perubahan aneh yang membingungkan banyak orang. Kita tidak akan terperanjat ketika melihat nagari tak lagi sesuai dengan fakta imajinatif yang terbangun kala membaca nagari dalam bait-bait sejarah yang bercerita banyak tentang nagari tempoe doeloe. Doeloe; nagari dengan

sekelumit khazanah kearifan budaya dan kharisma pemimpinnya membuat nagari tegak kokoh berdiri dengan wibawanya. Doeloe, nagari yang didiami dan digerakkan oleh otoritas kultural yang kharismatik sangat disegani. Jangankan oleh penduduk nagari, pemerintah kolonial sendiri pun sangat menghormati otoritas kultural nagari (baca; *tali tigo sapilin, tungku tigo sajarangan*).

Taufik Abdullah dalam pengantar buku Jeffrey Hadler *Sengketa Tiada Putus: Matriarkat, Reformisme Islam, dan Kolonialisme di Minangkabau* (2008) mengungkapkan bahwa di nagari tempoe doeloe karena *ninik mamak, alim ulama, dan kaum cerdik pandai* sama-sama memiliki peran penting dalam nagari sehingga institusi kultural benar-benar berjalan sesuai dengan filosofi dan identitas Minangkabau. Pada kondisi inilah *ninik mamak, alim ulama, dan kaum cerdik pandai* menempati posisi penting dan memiliki status sosial khas di dalam kehidupan ber-nagari. Mereka tidak saja dihormati dan disegani, tetapi sama-sama menentukan bentuk dan pola kehidupan ber-nagari. Sekali lagi itu tempoe doeloe, kini, image itu buyar dalam cabaran realitas ber-nagari yang beku, kaku tak berirama.

Ada kesalahan kita dalam membangun asumsi terhadap nagari hari ini. *Pertama*, ingatan kolektif kita selalu saja mengandaikan bahwa nagari di mana kita hidup sekarang adalah nagari sebagaimana "nagari tempoe doeleo". Pada hal itu hanya imajinasi-romantistik yang sulit untuk dihadirkan hari ini. *Kedua*, implikasi semangat romantistik, kita terjebak pada paradigma "*kembali ke masa lalu; mambangkik batang tarandam*" yang tanpa sadar kita terlupa bahwa perjalanan sejarah orang Minangkabau bukanlah bersifat siklis melainkan spiral. *Ketiga*, kita terperangkap dalam *mindset* struktural-formal yang mengandaikan bahwa fungsionalisasi struktur dan institusi sosial kultural adalah keharusan. Sementara kita menutup mata pada kenyataan dimana struktur dan institusi sosial kultural selain ringkih juga menghadapi masalah di dalam dirinya sendiri.

Mengaca pada kondisi real, nyata sekali institusi seperti "*tungku tigo sajarangan*" (ninik mamak, alim ulama, cadiak pandai) tidak lagi ampuh dan sesakti doeloe mempengaruhi struktur dan pola kehidupan sosial di nagari. Karena senyatanya, ninik mamak tidak lagi mempunyai cukup *marwah* ---untuk tidak mengatakan lemah sama sekali---, mengurus dan mengatur kaum dan kamanakannya; ulama pun, tidak lagi cukup kharismatik untuk membuat ummat kuat/betah ber-i'tikaf di surau-surau; sementara cadiak pandai tak kalah lemahnya di banding kedua sahabatnya, karena memang *cadiak pandai* kini tidak cukup memiliki segudang inspirasi keilmuan untuk membuat nagari mampu bertahan menghadang perubahan yang tengah menyergap. Begitu dahsyat perubahan yang melanda nagari—agaknyanya tidak hanya "*aia gadang*" yang membuat struktur sosial nagari berubah, tapi adalah "badai" yang meluluhlantakan setiap petak nagari menjadi berserak. Apa sesungguhnya, bentuk "badai" yang mengubah struktur sosial kultural sehingga nagari tercerabut dari akar historisnya?

Menukik ke aras negara; **Bernard Vlekke menggambarkan bahwa** sejarah Indonesia moderen lebih merupakan hasil dari bangsa-bangsa pendatang, bukan penduduk asli. Artinya, setiap hampan entitas di Indonesia saling tumpang tindih; setiap nilai dalam masyarakat saling mempengaruhi, termasuk di Sumatera Barat; hingga pertarungan nilai dan entitas bukan lagi berada dalam proses dialektika, melainkan saling melenyapkan dan menciptakan kegagapan orientasi nilai yang hebat dalam kehidupan sosial saat ini. Apa yang tengah berubah di nagari hanyalah irisan dari apa yang bergeser dalam bangsa dan negara. Intinya, ada faktor yang relatif sama mempengaruhi perubahan di nagari dengan faktor yang mendorong pergeseran nilai dalam bernegara saat ini.

Kini nagari, wajahnya tidak begitu anggun jika dibandingkan dengan wajah desa pada era Orde Baru beberapa tahun lalu. Tak

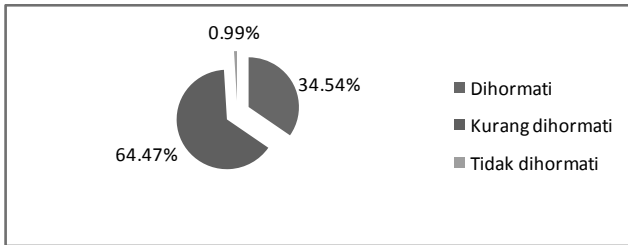
banyak yang berubah dalam struktur "kepentingan" di nagari. Struktur politik masih saja membeku, sementara struktur ekonomi dan hukum masih berada pada level pasif dan belum mampu didorong sepenuhnya berdasarkan fitrah nagari itu sendiri. Sungguh saat ini, nagari masih menjadi "sleepy entity" yang belum bergerak berdasarkan kekuatannya sendiri, malah masih di bawah kontrol entitas lain. Menyeruak lebih dalam, nagari tengah diserang dari setiap arah dan wilayah. Ada tiga bentuk kekuatan yang kini menindih dan menggerakkan nagari untuk meninggalkan keniscayaan geneologi-historisnya, yaitu kekuatan politik liberal, kekuatan modal, dan kekuatan hegemoni negara.

E. Nan Masih Bertarung: Politik Liberal, Kekuatan Modal dan Hegemoni Negara

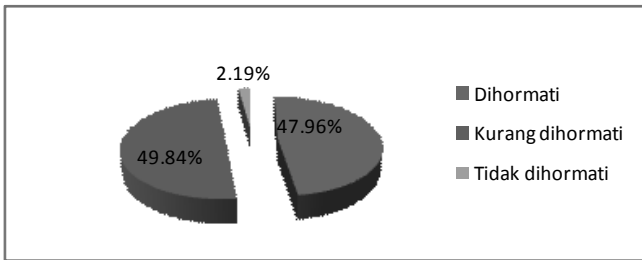
Bagaimana sesungguhnya wajah nagari hari ini setelah lepas dari belitan rezim dan hegemoni Orde Baru? Asumsi bahwa kehidupan nagari hari ini tidak lagi seanggun nagari tempo doeloe, agaknya dapat dibuktikan dengan menelusuri atau mengemukakan fakta degradasi berbagai sektor di nagari. Dari posisi, hingga kharismatik *tungku tigo sajarangan*, *tali tigo sapilin* yang semangkin menurun. Kini entitas-entitas kultural seperti ulama, ninik mamak, dan cerdas pandai di nagari semangkin terjepit. Dalam artian, mereka di mata anak kemanakan dan masyarakat di nagari tidak terlalu dihargai. Ini agaknya didorong oleh kharisma dan wibawa mereka yang semangkin menurun. Mengapa demikian; apa sesungguhnya faktor sehingga kharisma, dan wibawa mereka semangkin luntur bahkan tidak diperlihatkan sama sekali kepada anak kemanakan dan masyarakat di nagari? Perselingkuhan atau mungkin terlalu jauh meninggalkan nilai-nilai kultural, lalu masuk ke dalam belitan nilai-nilai baru yang lahir bukan dari rahim kultural Minangkabau seperti nilai-nilai pragmatis yang berasal dari rahim politik liberal dan

ekonomi neo-liberal; nilai-nilai konsumerisme, hedonisme datang dari hantaman globalisasi dan berhembusnya budaya-budaya asing ke dalam kehidupan di nagari entah lewat media elektronik maupun melalui dunia virtual—internet.

Grafik 1; Posisi Ninik Mamak di Nagari¹



Grafik 2; Posis Ulama



Bagaimana kenyataan ini dijelaskan? Asumsi dasar agaknya layak untuk diajukan untuk kemudian dijelaskan adalah bahwa dominasi dan hegemoni baru oleh politik liberal, kekuatan modal dan negara terhadap nagari adalah pangkal atau muasal mengapa kemudian berbagai entitas kultural dan sosial di nagari tidak lagi berfungsi sebagaimana mestinya. Ini yang diistilahkan Antonio Gramsci dengan *historical block*; sebuah sejarah dimana hegemoni ditujukan untuk menghalangi, mengontrol, bahkan menghilangkan identitas objek yang terhegemoni (Adamson, 1980). Politik liberal sebagai anak kandung dari demokrasi liberal terlalu mengedepankan sisi kebebasan dan otoritas individual untuk berekspresi dalam dunia

1. Survei ini dilakukan oleh Nagari Institute pada tahun 2008.

politik. Pada kondisi ini, individualitas sangat dipuja dan digadagadag sebagai pusat politik. Sama halnya dengan pertanyaan yang diajukan Lawrence E. Harrison bagaimana sesungguhnya politik bisa merubah kultur dan memelihara kepentingan untuk dirinya sendiri (Harrison, 2006). Politik liberal merubah segala hal di nagari dengan cara menyamakan, bahkan menghipnotis seluruh manusia bahwa nilai-nilai liberal adalah baik dan sehat untuk diterapkan. Pada titik inilah nilai-nilai individualitas menggeser nilai-nilai kolektifitas.

Sekedar berteori, agaknya menarik meminjam analisis Antonio Gramsci terhadap laku politik, khususnya teori hegemoni yang seringkali digunakan Gramsci dalam memahami, menafsirkan, dan membuka tabir tentang laku hegemonik politik. Benedetto Fontana (2009) melihat hegemoni, masyarakat sipil, dan berbagai pergulatan yang tumbuh di aras akar rumput erat hubungannya dengan kekuatan dan bertahannya sebuah bentuk/orde politik. Hegemoni dalam bentuknya yang paling primitif digunakan oleh kelas kapitalisme untuk mengontrol perilaku kaum proletar, dalam hal ini kaum buruh industrial. Seiring perkembangan politik dan semakin rumit perilaku elit, membuat pola, bentuk hegemoni pun berkembang ke arah yang lebih kompleks dan sistematis. Dalam rezim seperti apa sesungguhnya hegemoni seringkali dipraktekkan? Despotik dan totalitarinisme; dalam bentuk inilah hegemoni seringkali menjadi gaya, dan nalar politik yang diterapkan oleh negara seperti halnya Orde Baru.

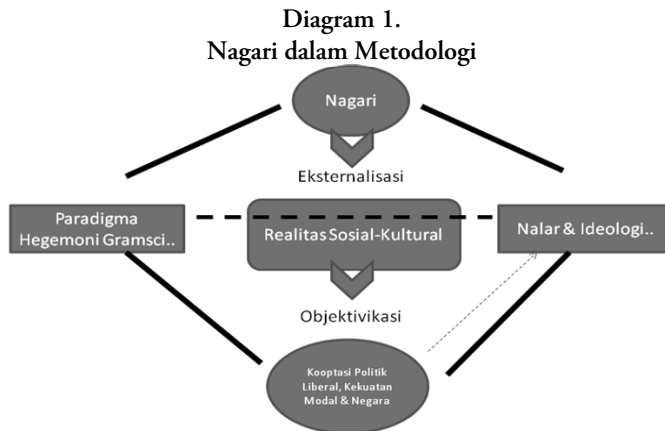
Jonathan Joseph mengkategorikan dua bentuk hegemoni, yakni: *structural hegemony* dan *hegemonic projects* (Joseph, 2003). Hegemoni struktural lebih berorientasi kepada fondasi untuk menyatukan semua masyarakat dan itu merupakan sebuah kebutuhan material dasar yang *concern* untuk membangun dan mengembangkan ‘interelasi’ dari bagian-bagian yang berbeda dalam sistem sosial. Dalam konteks ini ada hubungan, perkelidanan antara negara

dan sistem ekonomi. Meskipun sebuah hegemoni sosial yang kuat akan mengimbangi perselingkuhan itu dengan kuat dan seimbang dengan terus menerus mengembangkan masyarakat sipil dan domain kultural. Tetapi terkadang atraksi dan tarikan hegemonik negara terlalu besar untuk dikalahkan. Dipermukaan hegemoni dalam bentuk ini tampaknya sukses untuk mempersatukan seluruh masyarakat, tetapi ada luka irisan yang terus membesar pada permukaan terdalam di struktur sosial, yang seringkali tidak dapat dilihat. Perasaan terkekang, tidak kreatif, dan merasa dihantui oleh kekerasan adalah bentuk perasaan tak terlihat itu (Joseph, 2003).

Lain lain, *hegemonic projects*; dalam bentuk ini hegemoni lebih tampak sebagai sebuah kesadaran, bersifat politis, dan praktis. Dalam bentuk inilah hegemoni seringkali dipahami. Walau demikian, ia dibutuhkan untuk menjaga atau memelihara proyek hegemoni dan segala strategi yang bermunculan dari rahim hegemoni itu sendiri (Joseph, 2003). Lalu manakah hegemoni yang paling berbahaya jika diterapkan untuk menghancurkan semangat kultural, serta simbol-simbol yang menyertainya? Tentu saja hegemoni yang dijadikan sebagai sebuah proyek. Ia tidak bertujuan untuk mengembangkan *civil society*, melainkan dialamatkan untuk memperbesar daya tahan status, dan kekuasaan.

Dalam konteks ini, ketika menelusuri; memahami; dan mengidentifikasi dinamika, bahkan krisis yang terjadi di nagari, maka teori hegemoninya Antonio Gramsci relevan untuk menjelaskan hal tersebut. Desainnya adalah; nagari dijadikan sebagai objek atau dijadikan sebagai unit yang bakal dianalisis lengkap dengan dinamika yang tumbuh di atasnya seperti pertarungan berbagai kekuatan kultural, politik, dan ekonomi yang semakin sengit di dalam kehidupan bernagari. Tidak berhenti pada titik itu, dampaknya terhadap struktur kultural dan struktur sosial juga dipetakan sehingga wajah nagari ini benar-benar dapat dipotret

dan dilihat dengan jelas. Pola ini sesungguhnya telah diterapkan oleh Hery Heryanto (2011) ketika meneliti tentang *The Overview of Cultural Background of Minangkabau and Chinese Customers in Padang, West Sumatera*.



Dalam paradigma hegemoni Antonio Gramsci ini kian terlihat bagaimana sesungguhnya nalar politik liberal, negara, dan ekonomi dengan perlahan-lahan merubah, dan melakukan re-instalasi ideologi performatif atau ideologi bentukan yang tidak lagi otentik sesuai dengan semangat nagari yang bersandar pada nilai-nilai kultural Minangkabau. Ada paksaan dan kooptasi oleh politik liberal, kekuatan modal dan negara yang luar biasa terhadap kehidupan ber-nagari. Sehingga wajah nagari saat ini tidak lagi seanggun nagari tempo doeloe; nagari sebagai identitas kultural Minangkabau, entitas politik kultural dengan karakternya yang kuat. Kini kekuatan itu telah direduksi ke level yang paling rendah, bahkan telah berada pada tidak nadir yang cukup mengkhawatirkan.

F. Rumitnya Berdemokrasi di Nagari

Pergeseran orientasi nilai di nagari, bukanlah fenomena alamiah, meski masyarakat Minangkabau kerap memaknai perubahan sebagai

sebuah keniscayaan ”*sakali aia gadang, sakali tapian berubah*”. Perubahan itu terjadi tidak lagi tunggal, bahkan perubahan itu terlihat lebih kompleks sesuai dengan dominasi yang tengah mencengkeram anatomi nagari sebagai sebuah entitas politik-kultural. Berangkat dari realitas yang ada, maka dapat dikategorikan ada tiga faktor dominan yang membuat nagari berubah.

Faktor pertama adalah dentuman politik liberal. Dalam bentuk ini, hasrat berpolitik pasca reformasi membuahi liberasi individual, hingga setiap orang ingin meneguhkan identitasnya. Hampir semua orang terjebak pada perangkap ”eksistensialisme semu”, yaitu sebuah peneguhan diri jangka pendek. Lewat rekayasa politik misalnya, kita tengah menciptakan arus baru politik, dan hanyut dalam euforia demokrasi lewat pendirian partai-partai. Alih-alih partisipasi dan pemberdayaan *civil society*, justeru kini meluasnya persaingan politik menjadi keniscayaan dari liberasi politik sehingga nagari kini berjejeran kekuatan *political society* (partai politik). Kekuatan inilah yang kini sedang menggeliat di nagari sebagai limbak dari fenomena yang sama menyelubungi bangsa dan negara Indonesia.

Jamak dilihat, sebagai efek dari mengguritanya *political society*, ninik mamak sebagai pemimpin di nagari kehilangan basis massanya karena direbut oleh kekuatan *political society* (partai politik). Kini ninik mamak diposisikan tidak lagi sebagai pemimpin di nagari; mereka hanya menjadi ornamen kultural belaka. Padahal dulu, ninik mamak tidak hanya pemimpin kultural semata; bahkan mereka diposisikan sebagai pemimpin rakyat (baca; kaum) yang memiliki kekuatan untuk mempengaruhi struktur sosial, politik dan budaya di nagari. Tapi kini, kekuatan itu malah dicabut oleh sergapan kekuatan *political society* (partai partai) dalam nagari. Karena dalam prakteknya partai politik, lewat kendaraannya demokrasi liberal, terus menerus menggerogoti ”demokrasi karapatan” sehingga semangat komunalitas yang menjadi ruh politik kultural, kini

digantikan oleh semangat individualisme. Hal inilah mengapa akhirnya institusi kaum, suku dan ninik mamak kian tersudut dalam cabaran politik liberal. Siapa yang salah?

Dulu nagari adalah luhak/rantau yang bertuah, hingga tak ada satupun kekuatan asing yang mampu menyerobot ke dalam nagari. Jika kekuatan eksternal mesti masuk ke nagari, maka itu baru terjadi setelah melalui pergulatan panjang. Masuknya Islam, dan modernisasi ke Minangkabau adalah catatan sejarah, betapa intensitas pergulatan terjadi dalam merespon kekuatan asing yang masuk ke nagari, bahkan tak jarang berbuntut berperangan. Tapi kini, ditampuk liberasi politik, nagari nyaris tak lagi bertuah. Kini di nagari, nyaris semua kekuatan sosial kultural, apakah itu ninik mamak, ulama, cadiak pandai, ataupun kemenakan dicengkram dan dilindas oleh kekuatan politik.

Dari pengamatan yang intens, masuknya kekuatan politik melalui partai ke nagari—aktif menggeser peran/kontrol ninik mamak, ulama, cadiak pandai dalam struktur sosial dan politik di nagari. Kondisi ini membuat kita bertanya apa yang membedakan "*mamak sebagai pemimpin*" dan "*kamanakan sebagai yang dipimpin*", jika mamak diposisikan secara sejajar dengan kemenakannya dalam struktur politik? Bukankah posisi sosial seseorang (mamak dan kemenakan) akan menjelaskan hak dan kewajiban yang berbeda. Namun kini, dengan adanya liberasi politik di nagari, partai politik malah kelihatannya lebih bertaring ketimbang ninik mamak. Inilah (baca; politik liberal) salah satu biang tercerabutnya *marwah* kekuatan adat, agama, dan politik nagari saat ini. Kekuatan politik, melalui partai tak hanya mendorong terjadinya pergeseran nilai berpolitik di tingkat nagari, tetapi kekuatan politik ini juga aktif melakukan penetrasi terhadap ninik mamak sebagai aktor politik. Kini, tercatat lebih dari 14 orang ninik mamak ditempatkan pada nomor urut satu calon anggota legislatif (caleg) DPRD Sumatera

Barat periode 2009-2014 pada Pemilu 2009 (Beritasore.com). Ini belum termasuk lagi calon DPR/DPRD-Kabupaten/Kota dan DPD. Fenomena ini menyiratkan, ninik mamak pun terbawa arus menjadi makelar politik. Dalam bentuk ini, maka politik liberal menjadi pengubah aktif bagi tatanan sosial di nagari.

Faktor kedua yang tidak kalah sengit mendorong berubah, bahkan berujung pada keroposnya struktur kultural dan sosial di nagari adalah dominasi kekuatan modal. Bagaimana hal ini kemudian dijelaskan? Ini adalah "hantu" yang membuat nagari terperosok ke titik nadir. Kekuatan modal masuk dari berbagai jendela nagari yang terbuka lebar. Kekuatan modal tidak hanya "bermain" dalam wilayah fisik, seperti fantasi kekayaan, fantasi kenikmatan, dan fantasi kemewahan—tetapi kekuatan modal juga mengkonstruksi *worldview* (pandangan hidup), dan *life values* (nilai hidup) masyarakat nagari.

Dengan kekuatan modal; nilai-nilai komunalitas digantikan dengan nilai-nilai individualisme. Alhasil, kini setiap pertumbuhan, kehebatan dan kebahagiaan di nagari dikuantifikasi berdasarkan banyaknya uang, dan materi lainnya. Kekuatan modal menggantikan politik berbasis komunal ke politik individualistik. Dalam struktur ekonomi, tapal ekonomi komunal, melalui tanah ulayat, sako/pusako; kini hancur lebam oleh ekonomi pasar. Modal sosial ditindih oleh rasionalisme ekonomi. Hebatnya, kekuatan modal menjadi *magnitude* yang menyeret setiap orang masuk perangkap pemuja materialisme, dan mengajak menistakan komunalitas. Kekuatan modal dalam artian ekspansi nilai-nilai utilitarianisme telah menggeser nilai-nilai komunal yang seharusnya tumbuh dan terus bertahan di Minangkabau. Pertanyaannya, nalar apa sesungguhnya yang dimiliki oleh kekuatan modal sehingga mampu menggeser nilai-nilai kultural yang ada di nagari?

Ada nalar khas, dan struktur nilai khusus yang menjadi dasar dari segala perilaku dan keputusan kelompok yang sangat percaya pada kapitalisme. Dalam konteks ini, yang dimaksud dengan 'kekuatan modal' di sini adalah orientasi kapitalistik; sebuah kecenderungan untuk memburu kepentingan diri (*self-interest*), dan mengakumulasi capital; berorientasi pada diri, dan meninggalkan komunalitas. Demikian, potret bagaimana kekuatan modal mempengaruhi dan merubah wajah nagari sehingga jauh dari kesan 'keanggunan'.

Tadinya elemen dan segala unsur yang ada di *nagari* dengan kuat berpegang pada nilai-nilai komunalitas; segala aktivitas ekonomi tidak hanya ditujukan untuk memenuhi hasrat individual tetapi juga diorientasikan untuk menyejahterakan *kampoeng* dan khususnya *suku*. Tetapi dengan masuknya nilai-nilai kapitalisme, nilai komunalitas tadi digeser menjadi nilai-nilai pragmatisme, materialistik dan berorientasi individual. Budaya seperti yang ditegaskan Jeremy Gilbert (2008) lahir dari usaha kolektif masyarakat. Berbeda dengan kapitalisme yang lahir dari intensi individual untuk memperkaya diri dan memenuhi hasrat akan akumulasi dan kepuasan maksimal. Kecenderungan seperti ini kemudian yang tidak saja merubah wajah nagari, tetapi sekaligus membuat struktur nilai di nagari semangkin keropos.

Kekuatan ketiga yang juga turut menyumbang keroposnya struktur kultural di nagari adalah nalar negara atau dominasi negara yang terlalu berlebihan terhadap berbagai aktivitas dan struktur kebijakan di nagari. Ambruknya Orde Baru menciptakan tumpukan harapan akan era baru yang bebas dari berbagai dominasi negara. 32 tahun lebih nagari lenyap dalam lumpur pekat politik sentralistik Orde Baru, hingga menyebabkan masyarakat Minangkabau kehilangan jati dirinya yang paling azali. Akhirnya, pijar reformasi menjadi percikan harapan baru bagi masyarakat Minangkabau, hingga membuah otonomi daerah. Dalam hal ini, Sumatera Barat

sedang bersolek diri untuk menerima kembali nagari menjadi identitas politik-kultural Minangkabau.

Lantas berubahkah kita? 32 tahun adalah waktu yang cukup panjang untuk menyemai bibit dominasi, menghujamkan paradigma "state" dalam siklus kehidupan rakyat Indonesia, termasuk di dalam kehidupan masyarakat Minangkabau. Ini diakui sebagai biang titik jatuh nagari ke jurang terendah sebagai kekuatan masyarakat Minangkabau. Kini, asumsi ini kian terasa tepat tatkala akhir dominasi Orde Baru berdentum pada 28 Mei 1998. Era keterbukaan dimulai; namun lebih 13 tahun reformasi bergulir, nagari masih saja berjalan dalam logika "state". Faktanya, nagari masih saja dimaknai sebagai pemerintahan terendah, hingga mesti berjalan dengan logika negara, dan bergerak dalam paradigma politik struktural *ala* negara. Dalam locus ini, nagari mengalami distorsi akibat direduksi oleh negara. Hal ini dapat diamati dari Perda/Perna tentang nagari yang masih beraroma politik struktural semata, seperti halnya pembentukan BAMUS-KAN—yang difungsikan dalam paradigma politik "*trias politica*", yang jelas tak ada silsilahnya dengan demokrasi kerapatan Minangkabau.

Ketiga kekuatan inilah yang kini sedang sengit melakukan invasi terhadap nagari, hingga orientasi nilai dan paradigma politik bergeser hebat dan terserak ke seluruh penjuru. Alhasil, nagari masih teralienasi dan belum mampu keluar dari realitas nostalgik-hegemonik. Dalam bentuk inilah, masyarakat nagari kian berserak dan meninggalkan maksim penting mereka tentang kehidupan, seperti "*adat basandi syara', syara' basandi kitabullah*", dsb. Realitas ini mestinya dicacah dan dibaca ulang, jika kita benar-benar ingin meraih kewibawan Minangkabau kembali. Maka satu kata yang seyogyanya perlu disepakati "mesti ada perubahan" dalam kehidupan masyarakat Minangkabau.

G. Mencari Titik Balik; Sebuah Catatan Penutup

Pergeseran sistem nilai, dan ringkihnya institusi sosial kultural telah menggoyahkan masyarakat Minangkabau. Fakta lapangan (hasil survay Nagari Institute) mengungkapkan bahwa setiap unit dan kekuatan sosial kultural di nagari, tengah larut dalam perubahan yang tak lumrah lagi. Nilai-nilai pragmatisme, individualistik, dependensi (baca; ketergantungan) dan sikap tirani (menang sendiri) tengah menjangkiti kita akhir-akhir ini. Pergeseran ini membuat banyak pihak gusar dan prihatin. Upaya Pemerintah Provinsi kembali “merumuskan” filosofi, landasan nilai, prinsip dasar, norma-norma sosial dan implementasi ABS-SBK merupakan ikhtiar untuk mentransformasikan nilai-nilai agama dan adat sebagai sumber pencerahan kultural dalam kehidupan masyarakat Minangkabau hari ini dan esok. Hal ini tentu erat kaitannya dengan pilihan kita kembali ke sistem pemerintahan nagari, dimana ABS-SBK adalah landasan filosofisnya (baca Perda Provinsi No.2/2007).

Memang pada awalnya, pilihan kita kembali ke sistem pemerintahan nagari pada tahun 2000, tersimpan harapan besar bahwa dengan bernagari dunia Minangkabau kembali akan mengalami pencerahannya. Namun, hampir genap 12 tahun usia sistem pemeritahan nagari, ternyata substansi perubahan belum tersentuh dan pencerahan itu pun belum jua datang. Mengapa?, Tentu banyak soal yang dihadapi. Salah satu dari segudang masalah adalah keinginan untuk kembali ke sistem pemerintahan nagari belum disertai dengan sebuah *blue print* yang jelas tentang nagari yang dicitakan. Setelah sistem pemerintahan nagari diterapkan, semuanya justru menjadi mengambang, dan tidak jelas arah mana sebenarnya yang ingin dituju. Ini merupakan faktor utama penyebab munculnya berbagai persoalan dalam pelaksanaan sistem pemerintahan nagari, seperti konflik batas nagari, konflik pemekaran nagari, konflik antar institusi (antara KAN dengan Walinagari,

Walinagari dengan BAMUS, atau sebaliknya), konflik tanah ulayat, dan konflik antar kelompok masyarakat di nagari. Hal ini belum termasuk konflik sebagai bias masuknya kekuatan politik di tingkat supra nagari ke dalam masyarakat nagari.

Barangkali, upaya melembagakan ABS-SBK dalam kehidupan masyarakat nagari, dapat dimafhumi sebagai sebuah keniscayaan dari carut marut Minangkabau hari ini. Dalam kata lain; menata Minangkabau hari ini adalah keniscayaan sejarah, dan kewajiban masa depan. Meminjam istilah Archer (1986) bahwa masa depan ditempa di masa kini, dan menyiapkan warisan masa lalu melalui penemuan masa kini. Dalam aras konseptual ini, di satu sisi dapat dibaca bahwa ada keinginan besar kita untuk ”mengobati” Minangkabau, yang kata banyak pengamat tengah berada di tepi jurang kepunahan. Namun di sisi yang lain, imajinasi dan ekspektasi terhadap nagari sebagai inspirasi pencerahan dunia Minangkabau, membuat kita bertanya; kekuatan apa yang akan mampu membuat nagari menjadi ”penampakan” sosial di tengah pergeseran sosial kultural dalam amukan disposisi kekuatan sosial kultural (baca; ninik mamak, ulama, dan cerdik pandai) di Minangkabau hari ini?

❖ **Solusi Tanpa Subjek**

Masih terekam dalam ingatan, bagaimana riuhnya ruang publik ketika MUI, memfatwakan haram Golput. Bukannya tidak setuju dengan MUI, hanya merasa aneh dengan sikap ”politik” MUI yang membutuhkan matanya bahwa lembaga MUI tengah menunggangi punggung mulus sang keledai demokrasi liberal, bahkan sanking enaknyanya nunggangi sang keledai, MUI lengah memahami petaka yang diakibatkan demokrasi liberal. Entah siapa yang memulai? Kini banyak orang begitu mudah memamah demokrasi sebagai sistem keimanan dalam politik, tanpa isyaf-insyafnya untuk tidak melupakan sebuah pertanyaan; demokrasi seperti apa yang cocok dengan identitas kultural kita?. Mungkin sebabnya, menggunakan

konsepsi Geertz, kita terlalu melekat sebagai manusia yang adaptif, menyerap, pragmatis, bertahap, agak kompromistis. Sehingga watak ini menyeret kita menerima demokrasi liberal tanpa sikap kritis dan korektif. Ini kemudian membuat institusi politik berbasis kebudayaan rapuh, seperti yang terjadi di Sumatera Barat saat ini.

Pasca reformasi, orang Minangkabau "girang" memperdapatkan kembali ruang politik-kulturalnya, melalui *green light*-- UU No. 22 tahun 1999. Dalam hal ini, pemerintah bersama masyarakat Minangkabau mendeklarasikan gerakan kembali ke nagari. Inilah akhir dari politik sentralistik negara, bahkan bisa dikatakan era di mana Minangkabau secara politik, bebas dari paradigma politik modern dan kemudian beralih ke paradigma politik kultural, yaitu nagari. Tidak puas sampai di titik itu, pemerintah kembali ingin memperkuat gerakan kembali ke nagari, melalui kembali ke surau. Gerakan ini pun bergulir sepanjang siklus kembali ke nagari. Lantas setelah itu, cerahkan Minangkabau? Nyaris tak ada yang berubah setelah kembali ke nagari. Faktanya, keliaran masyarakat, hancurnya nilai-nilai kultural diamuk globalisasi masih terus berlanjut setiap detik dalam detak kehidupan masyarakat Minangkabau. Lalu apa yang kurang sesungguhnya dalam gerakan/ajakan ini?

Menulik ke dalam dasar imajinasi dan kesadaran kolektif yang dibangun, kita sebenarnya dalam merumuskan gerakan kembali ke nagari terus terjebak pada asumsi bahwa kekuatan sosial kultural (seperti ninik mamak, ulama, dan cadiak pandai) di nagari masih kuat dan memiliki kemampuan mempengaruhi kehidupan masyarakat dan struktur sosial yang ada. Padahal sesungguhnya, kenyataan malah memperlihatkan yang sebaliknya, dimana imajinasi dan asumsi dengan realitas yang sedang terjadi telah menjadi dua hal berbeda. Tidak mengherankan memang setiap PERDA/PERNA yang diterapkan selalu menjadi lembaran berdebu, karena memang tak ditoleh sama sekali sebagai acuan dalam bernagari. Tidak sebatas

itu, pemerintah dalam konteks ini, cenderung membuat aturan sangat dikotomis. Hal ini ditelisik dari kecenderungan pemerintah menetapkan aturan yang berkaitan dengan gerakan kembali ke nagari selalu tidak dibarengi dengan pelimpahan wewenang serta pemberian otoritas penuh kepada kekuatan sosial kultural (nininik mamak). Kurenah ini menyiratkan bahwa kita masih "gagap", "sangsi", "ragu" dalam memaknai gerakan kembali ke nagari. Bagaimana mungkin mengembalikan sumber pencerahan Minangkabau dalam sistem pemerintahan nagari sementara kita masih terpaku pada paradigma *bi-polar* dalam memberikan otoritas dan kewenangan ke tingkat nagari?

Walau kini tidak terlalu keramat lagi, terendap dalam lembaran sejarah bahwa kerajaan Pagaruyung dahulu dalam hal mengatur dan menata kehidupan sosial, telah menerapkan desentralisasi kewenangan sesuai dengan hakikat kultural Minangkabau. Doeloe, ada tiga kekuatan yang saling mempengaruhi dan topang menopang membangun Minangkabau. Mereka adalah triumverat Rajo Tigo Selo yang memiliki spesialisasi wewenang dan wilayah masing-masing. Tiga rangkaian kekuatan ini ialah Raja Ibadat yang berkedudukan di Sumpur Kudus, membawahi/ mengatur wilayah agama. Raja Adat yang berkedudukan di Lintau Buo, bertugas mengatur domain adat. Sementara itu, Pagaruyung sendiri membawahi wilayah politik/administrasi, yang dikenal dengan Raja Alam. Inilah yang menjadi pancang pembagian wewenang "*tungku tigo sajarangan, tali tigo sapilin*", Minangkabau pada abad pertengahan (Abad 18-19).

Semestinya, pemerintah dalam merumuskan kebijakan politik-kultural hendaknya berpijak pada kekuatan genealogis politik Minangkabau itu sendiri, paling tidak sebagaimana yang telah diperlihatkan Pagaruyung. Akan tetapi kenyataannya, kita malah menjauh dari lingkaran ini. Karena itu, tidak heran jika setiap

gerakan mengembalikan harga diri dan kewibawaan Minangkabau, selalu berujung pada stagnasi untuk tidak mengatakan *deacceptif* (penolakan) sama sekali. Inilah kemudian mengapa setiap kebijakan yang diambil dalam mengatasi persoalan, terutama dalam kaitannya dengan gerakan kembali ke nagari adalah solusi tanpa subjek. Ini bermakna bahwa kita belum juga mampu mencari kepada siapa subjek perubahan ini mesti dilimpahkan.

Sekedar memberi contoh, jika otonomi/desentralisasi dan ‘kembali ke nagari’ dimaksudkan membangun demokrasi dan kemandirian masyarakat sipil/lokal, maka jangan lupa kehidupan yang demokratis, partisipatif, dan emansipatif haruslah berpijak pada kekuatan dan kesadaran kultural masyarakat itu sendiri. Pertanyaannya adalah demokrasi yang bagaimanakah dikembangkan; apakah demokrasi yang berbasis individu seperti yang direpresentasikan oleh demokrasi parlementer atau demokrasi yang berbasis nilai-nilai budaya Minangkabau seperti yang diapresiasi oleh *demokrasi karapatan*? Faktanya kita kelihatan ambigu dalam memilih demokarsi; maksud hati hendak mengembangkan demokrasi ala nagari, namun instrumen dalam membangun sistem demokrasi diambil dari seberang sana.

Pemilihan Walinagari dan Badan Musyawarah Nagari (Bamus) adalah contoh paling nyata dalam kasus ini. Apapun nama dan bentuk demokrasi masalah keterwakilan adalah suatu keniscayaan adanya. Pertanyaan ‘*siapa mewakili siapa*?’ merupakan hal yang substansial dalam sebuah sistem demokrasi, sebab keberadaan sebuah lembaga demokrasi terletak pada ‘*siapa yang mewakili dan siapa yang diwakili*’. Dalam konteks nagari di Sumatera Barat/Minangkabau, penjelasan mengenai batasan keterwakilan suatu yang penting adanya. Sebab nagari tidak saja memiliki kualitas teritorial ---ada jorong dan kampung sebagai wilayah teritorial nagari---- dan kualitas geneologis ----ada kaum dan suku nagari----, tetapi juga di nagari

terdapat kelompok-kelompok sosial, partai politik dan kelompok fungsional.

Merujuk hal di atas dapat diberi batasan, *pertama*, batasan keterwakilan menurut teritorial dalam arti geografis, yaitu perwakilan yang berasal dari jorong atau kampung. *Kedua*, perwakilan geneologis yakni perwakilan yang berasal dari kaum dan suku. *Ketiga*, perwakilan secara kategorial; perwakilan yang berasal dari kelompok-kelompok sosial yang ada di nagari, seperti Niniak Mamak, Alim Ulama, Cadiak Pandai, Bundo Kanduang, Generasi Muda, organisasi politik, pengusaha, buruh, petani, nelayan dan lain sebagainya. *Keempat*, kombinasi antara keterwakilan teritorial, geneologis dan kategorial. Batasan di atas dapat dijadikan ukuran apakah Parlemen Nagari (Bamus) merupakan lembaga yang akomodatif dan representatif terhadap kepentingan masyarakat secara keseluruhan atau tidak.

Peraturan Pemerintah Provinsi (Perda No. 9/2000 & Perda No. 2/2007) jelas mengusung simbol kultural; bahwa keanggotaan Parlemen Nagari (Bamus) terdiri dari unsur; (1) Niniak Mamak, (2) Alim Ulama, (3) Cadiak Pandai, (4) Bundo Kanduang, (5) Generasi Muda. Apa artinya? **Pertama**, jika unsur; Niniak Mamak, Alim Ulama, Cadiak Pandai, Bundo Kanduang dan Generasi Muda merupakan batas kategorial merujuk pada perwakilan dari kelompok sosial, maka dapat dikatakan bahwa Parlemen Nagari adalah lembaga yang eksklusif, milik segelintir orang dan tidak mencerminkan sebagai lembaga yang akomodatif dan representatif. Karena di nagari bukan hanya kelompok adat, agama, cendekiawan, perempuan, dan pemuda, tapi juga partai politik, kelompok tani, nelayan, buruh, pengusaha, dan kelompok fungsional lainnya.

Dalam konteks ini bila 'kembali ke nagari' dipahami kembali ke akar kultural dalam arti otoritas politik tradisional kembali diperhitungkan, maka menempatkan Niniak Mamak, Alim Ulama,

Cadiak Pandai, Bundo Kanduang dan Generasi Muda menjadi suatu hal yang ironis. *Pertama*, selain kelima unsur di atas tidak dapat seutuhnya dikatakan sebagai kepemimpinan kultural. Sebab secara tradisional hanya Niniak Mamak, Alim Ulama dan Cadiak Pandai-lah pemegang otoritas tradisional.

Kedua, kekaburan dan ketidak-jelasan batas antara berbagai komponen di atas; apakah komponen Niniak Mamak, Alim Ulama, Cadiak Pandai, Bundo Kanduang dan Generasi Muda merupakan simbol kultural yang merujuk pada kelompok sosial; atau kategori tersebut ditujukan pada personal individu.

Ketiga, siapa sesungguhnya yang dimaksud dengan Niniak Mamak, Alim Ulama, dan Cadiak Pandai; apakah mereka ini *'Tali Tigo Sapilin, Tungku Tigo Sajaringan'*? Bila hal itu yang dimaksud maka pengertian mana yang dituju; apakah pengertian kepemimpinan komunitas seperti pemahaman yang telah mentradisi selama ini, atau pengertian elit; bahwa dalam diri seseorang harus memiliki pengetahuan tentang adat, agama dan cendekiawan. Jika pengertian pertama yang dijadikan acuan, persoalannya adalah di samping sulit menemukan sosoknya yang jelas ---kecuali Niniak Mamak karena secara adat telah ada standar seseorang dapat dikatakan Niniak Mamak--- juga kriteria apa yang dijadikan dasar mengkategorikan seseorang sebagai Alim Ulama dan Cadiak Pandai? Persoalan yang sama juga akan muncul bila pengertian kedua yang dijadikan patokan, apalagi dapat dipastikan akan sulit ---dengan tidak mengatakan tidak dapat ditemukan--- menemukan sosok yang memiliki ketiga kualitas tersebut dalam satu kanagarian.

Skema di atas tentu belum dapat menjelaskan pertanyaan; dari manakah mereka berasal; cukup representatifkah mereka mewakili suara rakyat secara keseluruhan? Otoritas siapa mengajukan calon dari Niniak Mamak, Alim Ulama, Cadiak Pandai, Bundo Kanduang dan Pemuda; apakah institusi/kelompok sosial yang ada di masing-

masing jorong/nagari atau semua warga nagari? Apakah pemilihan anggota Parlemen Nagari merupakan perwakilan kaum, suku, kelompok atau perwilayahan kampung dan jorong, dan bagaimana sistem pemilihannya; apakah dipilih langsung oleh rakyat atau melalui perwakilan.

Kedua, tata cara pemilihan Parlemen Nagari yang diatur oleh masing-masing nagari menunjukkan bahwa rakyat punya otoritas mengatur, menyusun dan menentukan bagaimana pola pemilihan anggota Parlemen Nagari yang sesuai dengan kondisi dan kehendak masyarakat. Dari sini akan terlihat beragam corak dan gaya yang memberikan variasi tersendiri bagi tiap-tiap nagari. Dalam bingkai ini ada beberapa kemungkinan yang dapat dijadikan model; *pertama*, bakal calon di ajukan oleh seluruh masyarakat baik secara individu maupun berkelompok. *Kedua*, pengajuan bakal calon diajukan oleh masing-masing unsur/institusi di atas ---institusi Ninik Mamak, Alim Ulama, Cadiak Pandai, Bundo Kanduang dan Generasi Muda--- *Ketiga*, kombinasi dari kedua model di atas, dan *keempat* bakal calon diajukan bukan dari masyarakat dalam arti perorangan atau kelompok, juga bukan dari unsur/institusi melainkan oleh *kaum*.

Jika model pertama yang diterapkan, seyogyanyalah pemilihan bakal calon anggota Parlemen Nagari juga harus dipilih langsung oleh masyarakat, sama halnya dengan pemilihan Walinagari. Kesulitannya adalah menyangkut sarana dan prasarana dalam artian finansial, apakah nagari mampu membiayai pelaksanaan pemilihan langsung oleh rakyat karena ada dua pemilu pertama pemilu dalam memilih Walinagari dan kedua pemilu memilih anggota parlemen, dan tentunya membutuhkan biaya yang cukup besar.

Alternatif pertama menunjukkan demokrasi asli; keterlibatan rakyat secara utuh memilih pemimpin mereka. Dengan demikian, anggota Parlemen Nagari bukan mewakili kelompok, suku, teritorial dan institusi, melainkan mewakili individu-individu

yang memilihnya, dan pertanggungjawaban mereka juga kepada kontestan yang memilih mereka. Implikasinya, jika unsur yang dimaksud adalah kategorial dalam arti institusi, maka ketentuan bahwa anggota Parlemen Nagari terdiri dari Niniak Mamak, Alim Ulama, Cadiak Pandai, Bundo Kandung, dan Generasi Muda menjadi tidak relevan lagi.

Bila model kedua yang dijadikan alternatif, yaitu bakal calon diajukan oleh unsur atau institusi yang menjadi anggota parlemen, maka logikanya pemilihan bakal calon juga dipilih oleh institusi tersebut. Sebab jika pemilihan dilaksanakan secara langsung, rakyat merasa tidak punya kepentingan, karena mereka tidak dilibatkan dalam mengajukan wakil-wakilnya dan kemungkinan besar bakal calon tidak mencerminkan kehendak dan aspirasi rakyat. Oleh karena mereka dipilih oleh institusi di mana mereka berasal, berarti mereka membawa aspirasi institusinya dan pertanggungjawaban mereka juga pada institusi yang memilihnya. Konsekuensinya adalah wakil-wakil yang terpilih melalui sistem ini punya kecenderungan tidak mendapat legitimasi rakyat. Persoalan kemudian ialah bagaimana dengan unsur Cadiak Pandai dan Bundo Kandung yang tidak mempunyai institusi atau kelembagaan; siapa yang punya otoritas mengusulkan mereka? Jika model ketiga yang diterapkan, persis sama kejadiannya dengan model pertama dan kedua.

Bilamana model keempat yang dipakai, yaitu bakal calon diusulkan oleh institusi '*paruik*' atau *kaum* yang ada di masing-masing jorong; tiap-tiap *kaum* merembukkan siapa yang akan dicalonkan sebagai anggota parlemen. Umpanya, bila dalam satu jorong atau nagari ada 50 *kaum*, masing-masing *kaum* mengajukan bakal calon 1 (satu) orang yang memenuhi satu di antara unsur tersebut. Bakal calon yang diajukan oleh masing-masing *kaum* kemudian oleh para pemimpin *kaum* dimusyawarahkan untuk ditetapkan siapa bakal calon yang akan mewakili jorong mereka. Alternatif ini lebih dekat

pada model kultural; bahwa para pemimpin itu dilahirkan dari kaum dan yang dia bawa adalah aspirasi kaumnya, sekaligus ia mendapat legitimasi langsung oleh anak kemenakannya sendiri.

Dalam tradisi masyarakat Minangkabau anggota Dewan Karapatan Nagari (lembaga legislatif) bukanlah dipilih melalui pemilihan umum di tingkat nagari sebagaimana proses demokrasi yang berkembang saat ini. Anggota Dewan Karapatan Nagari merupakan delegasi dari masing-masing kaum di nagari yang terdiri dari Niniak Mamak/Penghulu (Pimpinan Kaum/Pimpinan Payuang), yang jumlahnya sesuai dengan berapa jumlah kaum/payuang yang ada di setiap nagari. Dari keempat model di atas, agaknya model keempat paling tidak dapat menyesuaikan maksud dari ketentuan 'bahwa keanggotaan Parleman Nagari mencerminkan unsur Niniak Mamak, Alim Ulama, Cadiak Pandai, Bundo Kanduang dan Generasi Muda.

❖ **Titik Balik**

Sisi lain dari itu, bila saja kita mengikuti imajinasi arus kultural, dimana ninik mamak adalah pemimpin sosial di nagari yang mempunyai rakyat dan memiliki legitimasi kultural. Dalam logika kultural ini, tentu ninik mamak yang menjadi subyek, dan kepada mereka jugalah sepatutnya wewenang itu dilimpahkan, sebab secara kultural ninik mamaklah yang memiliki otoritas tersebut. Dalam konteks ini, pemerintah mestinya hanya menjadi wasit, fasilitator, bukan eksekutor. Idealnya, pemerintah tidak mencikarui apa yang menjadi otoritas mereka. Hal ini berkaitan agar jangan terus-menerus ninik mamak dirampas secara politik oleh lembaga-lembaga buatan pemerintah. Jikalau logika ini yang kita ikuti, soal yang menghadang adalah akankah ninik mamak kuat dan berdaya mengemban wewenang/ otoritas sebesar ini? Sementara, nilai-nilai individualisme, pragmatisme, matrelisme dan sikap ketergantungan telah merambah wilayah personal ninik mamak itu sendiri. Belum

lagi melihat sumber daya ninik mamak dalam menangkap dan mengarifi perkembangan globalisasi serta mengotrol dan mengayomi kamanakan yang tingkat sumber daya mereka agaknya kini telah "melampaui" ninik mamak itu sendiri.

Dilematis bukan? Ataukah kita masuk dan mengikuti logika perubahan! Artinya, kita; apakah pemerintah maupun kekuatan sosial kultural di nagari meniscayakan dirinya untuk melakukan sebuah perubahan mendasar. Perubahan tersebut, bukan hanya pada tataran paradigma berpikir tapi juga perubahan pada aras sosial, dalam artian struktur sosial dan struktur kultural di tingkat nagari. Bukankah kita selalu percaya pada maksim "*sakali aia gadang, sakali tapian berubah*". Jika jalur ini kita tempuh, soal berikutnya adalah ke arah mana perubahan ini mesti didorong?

Problematis dan kita mentok. Demikian kata yang tepat menggambarkan kebuntuan struktural, ketika solusi yang dicarikan dalam panampakan (baca; manifestasi) struktural. Dalam bentuk inilah, kurang relevan lagi membicarakan struktur sosial untuk mengobati Minangkabau yang sedang ringkih digerogoti "kanker ganas". Sambil menunggu perubahan, agar proses kehidupan tetap berjalan, maka kita menoleh ke wilayah lain yakni keluarga. Oleh karena persoalan Minangkabau hari ini ialah persoalan nilai hidup (*values of life*)—nilai-nilai yang dianut hari ini telah meloncat dan berjingkrak dari nilai-nilai kearifan kultural, yang dulu dianut dan membuat Minangkabau besar. Maka, "*refiil*" atas individu-individu Minangkabau dengan nilai-nilai kultural mesti dilakukan. Lalu siapakah dan kekuatan apa yang akan mengisikan kembali nilai-nilai keramat Minangkabau itu?

Mengikuti asumsi empirisme, bahwa individu itu pada awalnya dibentuk oleh lingkungan; negara, masyarakat dan keluarga. Bila negara (pemerintah) dan masyarakat (ninik mamak, suku, kaum), sebagai institusi masih dirundung masalah, maka institusi keluarga

sebagai unit terkecil sekaligus lembaga sosial menjadi pilihan realistis dalam membangun kekuatan Minangkabau. Dalam konteks pelebagaan hidup bernagari, maka keluarga adalah subjek yang bisa diharapkan mampu *me-refill* nilai-nilai bernagari terhadap individu di level terendah. Sebab institusi keluarga tidak hanya berfungsi sebagai regulasi seksual, reproduksi dan pemenuhan fungsi ekonomis, keluarga juga berfungsi sebagai institusi yang berperan melakukan proteksi, sosialisasi nilai dan pembentukan afeksional.

Tentunya keluarga yang dipahami bukanlah keluarga dalam artian *nuclear family* sebagaimana keluarga inti patrilineal (ayah, ibu dan anak), bukan juga *extended family* seperti keluarga besar ala kaum/paruiik. Namun keluarga *semi extended family* yang terdiri dari mamak, ayah, ibu, dan anak (*Jurai*). Di sinilah bapak berperan memenuhi kebutuhan dalam bentuk bahan jadi untuk keluarga; ibu memiliki fungsi distributif dalam keluarga, sedangkan mamak dalam bentuknya yang paling normatif memiliki fungsi menyediakan bahan setengah jadi, berupa pengolahan/pengaturan sako dan pusako untuk kelangsungan keluarga. Limbak dari ini, keluarga dalam bentuk *semi extended family* agaknya lebih efektif melakukan pengolahan dan pembinaan nilai-nilai agama dan adat, sekaligus melakukan fungsi ideologisasi. Ketika nilai-nilai kearifan kultural Minangkabau yang sempat hilang kembali dihayati di level jurai/keluarga, maka ke depan penghayatan ini akan membentuk gunung salju yang terus menggelinding dan mempengaruhi tatanan sosial yang telah rusak. Dan secara evolutif akan *me-restore* pencerahan Minangkabau masa depan. Ke arah inilah, saat ini agaknya perubahan seyogyanya diarahkan. Semoga!✿

Daftar Pustaka

- Abdullah, Taufik. 1966, *Adat and Islam: An Examination of Conflict in Minangkabau*, in Indonesia. New York: Itacha, Cornell University.
- , 1977. *Modernity in Minangkabau World*, Claire Holt (ed.), 'Culture and Politics in Indonesia'. New York: Ithaca Cornell University Press.
- , 2000. *Sebuah 'Diktum Keramat' Dalam Sejarah Intelektual Minangkabau*, Makalah Seminar Internasional Sumatera Barat Abad ke-21, 'Reaktualisasi Adat Basandi Syara', Syara' Basandi Kitabullah dalam Pembangunan Sumatera Barat', Bukittinggi, 22-23 Januari 2000.
- Alfian, Anwar & Dewi Fortuna. 1987. *Wanita Dalam Masyarakat Minangkabau*, dalam Limbago Majalah Adat dan Kebudayaan Minangkabau Nomor 5 tahun 1987 Alisyahbana, Sutan Takdir, 1983, *Sistem Matrilineal Minangkabau dan Revolusi Kedudukan Perempuan di Zaman Kita*, dalam A.A. Navis (ed.), 'Dialektika Minangkabau dalam Kemelut Sosial Politik'. Padang: Genta Singgalang Press.
- Ali, Fchry, 1996. *Golongan Agama dan Etika Kekuasaan: Kebaruan Demokratisasi Dalam Islam Indonesia*. Surabaya: Risalah Gusti.
- , 1986. *Kekuasaan Jawa dalam Indonesia Modern*. Jakarta: Gramedia.

- Amran, Rusli. 1981. *Sumatera Barat Hingga Plakat Panjang*. Jakarta: Sinar Harapan.
- Anderson, Benedict R.O'G. 1986. *Aneka Pemikiran Tentang Kuasa dan Wibawa*, Miriam Budiarto (ed.). Jakarta: Sinar Harapan.
- Alfian. 1986. *Masalah dan Prospek Pembangunan Politik Indonesia; Kumpulan Karangan*. Jakarta: Gramedia.
- Anwar, Chairul. 1997. *Hukum Adat Indonesia Meninjau Hukum Adat Minangkabau*. Jakarta: Rineka Cipta.
- APDN. 1980. *Majalah Nagari*. Bukittinggi: APDN.
- Asnan, Gusti. 2000. 'Perkembangan Nagari dalam Perspektif Sejarah: Pengalaman Masa Kolonial', tulisan persiapan untuk penulisan buku Edy Utama (ed.), 'Nagari dalam Perspektif Masa Lalu dan Masa Depan'. Padang: Pustaka Mimbar Minang.
- Bachtiar, Warsyah W. 1984. *Negeri Taram: Masyarakat Desa Minangkabau*, dalam Koentjaraningrat (ed.) 'Masyarakat Desa Di Indonesia. Jakarta: LIPI.
- Bahrin, Yulrizal. 2000. *Pemerintahan Nagari sebagai Model Penyelenggaraan Pemerintahan Terendah di Sumatera Barat*, makalah disampaikan pada Seminar Sehari Desa/Nagari Binaan Perguruan Tinggi dan Pemerintahan Propinsi Sumatera Barat, Sumatera Barat 14 November 2000.
- , 2001. *Kembali ke Pemerintahan Nagari, Kembali ke Akar Budaya*, dalam Kompas, 'Otonomi Daerah di Sumbar', 15 Februari 2001.
- , 2001. *Jangan Samakan Nagari Sekarang dengan Masa Lalu*, Padang Exspress, 11 Januari 2001.
- Bakar, Zainal. 2000. *Perspektif Pendidikan, Sosial Budaya Masyarakat Minangkabau Dalam Menghadapi Otonomi Daerah*, Makalah, Sabtu, 31 Juni 2000, Yogyakarta.

- Batuah, Dt. Ahmad & A. Dt. Madjoindo. 1956. *Tambo Minangkabau dan Adatnja*. Jakarta: Balai Pustaka.
- Berger, Peter, L & Thomas Luckmann. 1966. *Tafsir Sosial Atas Kenyataan; Risalah tentang Sosiologi Pengetahuan*. Jakarta: LP3ES.
- Bernard H.M. Vlekke. 2008. *Nusantara: Sejarah Indonesia*. Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia.
- Biro Pemerintahan Desa, Pemerintah Daerah Tingkat I Sumatera Barat. 1982. *Petunjuk Pelaksana Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*. Padang: Mimeograp.
- , 1985. *Proses Lahirnya Perda Nomor 13 Tahun 1983*. Padang: Grafika.
- , 1986. *Himpunan Surat Keputusan, Instruksi dan Surat Edaran Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Sumatera Barat Sebagai Peraturan Pelaksana Perda Propinsi Daerah Tingkat I Sumatera Barat Nomor 13 Tahun 1983*. Padang: Grafika.
- , 1986. *Penyelenggaraan Pemerintahan Desa Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979*. Padang: Mimeograp.
- Budiman, Arief. 2002. *Teori Negara; Negara, Kekuasaan, dan Ideologi*. Jakarta: Gramedia.
- Burn, Tom R, dkk. 1987. *Manusia, Keputusan, Masyarakat*. Jakarta: PT Pradnya Paramita.
- Chatra, Emeraldy. 1999. *Adat Salingkar Desa*. Padang: Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik & Pusat Studi Pembangunan dan Perubahan Sosial Budaya, Universitas Adalas.
- Chandhoke, Neera. 2001. *Benturan Negara dan Masyarakat Sipil*. Yogyakarta: Wacana.
- Casado, Antonio L. & Rocha. 2002. *Pembangkangan Sipil*. Pasuruan: Tadrus.

- Dahl, Robert A. 1998. *On Democracy*. London: Yale University Press.
- , 1992. *Demokrasi dan Para Pengkritiknya*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- , 2001. *Perihal Demokrasi; Menjelajahi Teori dan Praktek Demokrasi Secara Singkat*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- , 1971. *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press.
- De Josselin de Jong, P.E. 1987. *Minangkabau dalam 'Islam and Society in Southeast Asia*, Taufik Abdullah & Sharon Siddique (peny.). Singapura: Institute of Suotheast Studies.
- , 1980. *Minangkabau and Negeri Sembilan; Social-Polotic Structure in Indonesia*. Den Haag: Martinus Nijhof-'S-Gravenhage.
- Diamond, Larry, Juan Luiz, and Seymour (eds.).1989. *Democracy in Developing Countries*, Lynner Riener: Boulder Colarel.
- Dirajo, Dt. Sangguno.1955. *Mustiko Adat Alam Minangkabau*, Jakarta: Kementerian P.P. dan K.
- Fakih, Mansour. 2000. *Masyarakat Sipil untuk Transformasi Sosial; Pergolakan Ideologi LSM Indonesia*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- , 2001. *Gramsci di Indonesia; Pengantar*, dalam Reger Simon, 'Gagasan-Gasan Politik Gramsci'. Yogyakarta: INSIST & Pustaka Pelajar.
- Faruk. 1999. *Hilangnya Pesona Dunia; Siti Nurbaya, Budaya Minang, Struktur Sosial Kolonial*. Yogyakarta: Yayasan Obor Untuk Indonesia.
- Fatah, Eep Saefulloh. 2000. *Pengkhianatan Demokrasi Ala Orde Baru; Masalah dan Masa Depan Demokrasi Terpimpin Konstitusional*. Bandung: Rosadakarya.

- Francese, Joseph (ed.). 2009. *Perspectives on Gramsci: Politics, Culture and Social Theory*. New York: Routledge.
- Franz dan Keebet von Benda-Beckmann, 2007, dalam *Politik Lokal di Indonesia*, ed. Henk Schulte Nordholt, dkk. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, KITLV-Jakarta.
- Giddens, Anthony, 1986, *Kapitalisme dan Teori Sosial Modern: Suatu Analisis Karya Tulis Marx, Durkheim, dan Max Weber*. Jakarta: Universitas Indonesia.
- Glaser, Barney G. & Anselm L. Strauss. 1970. *The Discovery of Grounded; Strategies for Qualitative Research*. Chicago USA: Aldine Publishing Company.
- Gramsci, Antonio. 2000. *Sejarah dan Budaya*. Surabaya: Pustaka Prometheus.
- , 2001. *Cacatan-Catatan Politik*. Surabaya: Pustaka Prometheus,.
- Grenz, Stanley J. 2001. *A Primer on Postmodernism; Pengantar Untuk Memahami Postmodernisme*. Yogyakarta: Yayasan ANDI.
- Hadi, Wisran. 2001. *Negeri Perempuan*. Jakarta: Pustaka Firdaus.
- Hakimy, Idrus. 1994. *Pegangan Penghulu, Bundo Kanduang, dan Pidato Alua Pasambahan Adat Minangkabau*. Bandung: Remaja Rosdakarya.
- Hardiman, Budi. 1999. *Menuju Masyarakat Komunikatif*. Yogyakarta: Kanisius.
- Hasbi, Muhammad. 1990. *Intervensi Negara Terhadap Komunitas Nagari di Minangkabau*, dalam Eddy Utama (ed), 'Nagari, Desa dan Pembangunan Perdesaan di Sumatera Barat'. Padang: Genta Budaya.
- Hatta, Muhammad. 1976. *Kumpulan Karangan Jilid I*. Jakarta: Bulan Bintang.

- Heryanto, Ariel. 1999. *Hegemoni Kekuasaan Versi Gramsci*, dalam Tim Maula (ed.) 'Jika Rakyat Berkuasa; Upaya Membangun Masyarakat Madani Dalam Kultur Feodal'. Bandung: Pustaka Hidayah.
- Hariato. 2011. *The Overview of Cultural Background of Minangkabau and Chinese Customers in Padang, West Sumatera*. International Journal of Lean Thinking Vol. 2-June 2011.
- Hadler, Jeffrey. 2008. *Sengkete Tiada Putus: Matriarkat, Reformisme Islam, dan Kolonialisme di Minangkabau*. Jakarta: Freedom Institute.
- Hendarto, Heru. 1993. *Mengenal Konsep Hegemoni Gramsci: dalam Diskursus Kemasyarakatan dan Kemanusiaan*. Jakarta: Tim Redaksi Driyarkara, Gramedia.
- Henk Schulte Nordholt & Gerry van Klinken. 2007. *Politik Lokal di Indonesia*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, KITLV-Jakarta
- Gaffar, Afan. 1999. *Politik Indonsia; Transisi Menuju Demokrasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Ibrahim, Dt. Sunggono Diarjo. 1919. *Cuaraiian Adat Alam Minangkabau*. Bukittinggi: Fort De Kock.
- Jamal, Mid. 1987. *Menyigi Tambo Alam Minangkabau; Studi Perbandingan Sejarah*. Bukittinggi: Tropic.
- Jary, David & Julia Jary, 1991, *Collins Dictionary of Sociology*, Harper Collins Publishers.
- Johnson, Doyle Paul. 1994. *Teori Sosiologi Klasik dan Moderen*. Jakarta: Gramedia.
- Juliantara, Dadang, (peny.). 2000. *Arus Bawah Demokrasi; Otonomi dan Pemberdayaan Desa*. Yogyakarta: Pustaka Utama Lapera.

- , 2000. *Menggeser Pembangunan, Memperkuat Rakyat: Emansipasi dan Demokrasi Mulai dari Desa*. Yogyakarta: Pustaka Utama Lopera.
- Junus, Umar. 1999. *Kebudayaan Minangkabau*, dalam Koentjaraningrat (ed.), 'Manusia dan Kebudayaan di Indonesia'. Jakarta: Jembatan.
- , 1964. *Some Remarks on Minangkabau Social Structure*. Bijdragen tot de Taal-, Land- en Volkenkunde, No: 3.
- Kato, Tsuyoshi. 1982. *Matriliney and Migration; Evolving Minangkabau Traditions in Indonesia*. Ithaca and London: Cornell University Press.
- , 1989. *Nasab Ibu dan Merantau*, Azizah Kasim, (pen.). Kuala Lumpur: Dewan Bahasa dan Pustaka.
- Keputusan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 63 Tahun 1999, Petunjuk Pelaksanaan dan Penyesuaian Peristilahan dalam Penyelenggaraan Pemeritahan Desa dan Kelurahan.
- Keputusan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 64 Tahun 1999, Pedoman Umum Pengaturan Mengenai Desa.
- Keputusan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 65 Tahun 1999, Pedoman Umum Pengaturan Mengenai Pembentukan Kelurahan.
- Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2000, Pedoman Pembentukan Kecamatan.
- Koentjaraningrat. 1973. *Metodologi Penelitian Masyarakat*. Jakarta: LIPI.
- , 1973. *Kebudayaan, Mentalitet dan Pembangunan*. Jakarta: Gramedia.
- , 1984. *Masyarakat Desa Di Indonesia*. Jakarta: LIPI.

- , 1987. *Sejarah Teori Antropologi I*. Jakarta: UI Press.
- , 1999. *Manusia dan Kebudayaan di Indonesia*. Jakarta: Jembatan.
- Kuntowijoyo. 1996. *Agama dan Demokrasi di Indonesia*, dalam Riza Noer Arfani (ed.), 'Demokrasi Indonesia Kontemporer'. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- , 2002. *Selamat Tinggal Mitos Selamat datang Realitas: Esai-Esai Budaya Politik*. Bandung: Mizan.
- L. Adamson, Walter. 1990. *Hegemony and Revolution Antonio Gramsci's Political and Cultural Theory*. Los Angeles: University of California Press.
- Lindayati. 1988. *Birokrasi Dalam Sistem Laras di Minangkabau Pada Tahun 1823-1914*. Padang: Pusat Penelitian Universitas Andalas.
- LKAAM. 1987. *Adat Minangkabau; Sejarah dan Budaya*. Padang: LKAAM.
- Madjid, Nurcholish. 1999. *Cendekiawan dan Religiusitas Masyarakat*. Jakarta: Paramadina.
- , 1996. *Menuju Masyarakat Madani*' dalam 'Ulumul Qur'an', No.2/VII/96. Jakarta: LASAF-PPM.
- , 1999. *Budaya Nasional, Masyarakat Madani, dan Masa Depan Bangsa*, dalam Tim Maula (ed.) 'Jika Rakyat Berkuasa; Upaya Membangun Masyarakat Madani Dalam Kultur Feodal'. Bandung: Pustaka Hidayah.
- Mahardika, Timur. 2001. *Strategi Tiga Kaki; Dari Pintu Otonomi Daerah Mencapai Keadilan Sosial*. Yogyakarta: Lapera.
- Mayo, Hendry B. 1960. *An Introduction to Democratic Theory*. New York: Oxford University Press.

- Manan, Imaran. 1995. *Birokrasi Moderen dan Otoritas Tradisional di Minangkabau (Nagari dan Desa di Minangkabau)*. Padang: Yayasan Pengkajian Kebudayaan Minang.
- Maliki, Zainuddin. 1999. *Penaklukkan Negara Atas Rakyat: Studi Resistensi Petani Berbasis Religio Politik Santri Terhadap Negeranisasi*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Mansoer, MD, et, al. 1970. *Sejarah Minangkabau*. Jakarta Bhratara.
- McNary, Josh. 2002. *Sebuah Alasan Bagi Pembangkangan Sipil*, dalam Antonio, L. Casado & Rocha, *Pembangkangan Sipil*. Pasuruan: Tadrus.
- Miles, Matthew B. & A. Michael Huberman. 1992. *Analisis Data Kualitatif*. Jakarta: UI Press.
- Muhadjir, Noeng. 1989. *Metode Penelitian Kualitatif; Telaah Positifistik Rasionalistik dan Phenomenologik*. Yogyakarta: Rake Sarasin.
- McNally, Mark & Schwarzmantel, John (ed.). 2009. *Gramsci and Global Politics: Hegemony and Resistance*. New York: Routledge.
- Navis, A.A. 1984. *Alam Takambang Jadi Guru: Adat Kebudayaan Minangkabau*. Jakarta: Grafiti Pers.
- Naim, Mochtar. 1979. *Merantau Pola Migrasi Suku Minangkabau*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- , 1990. *Nagari Versus Desa: Sebuah Kerancuan Struktural*, dalam Eddy Utama (ed.), 'Nagari, Desa dan Pembangunan Perdesaan di Sumatera Barat'. Padang: Genta Budaya.
- , 2000. *Perspektif Budaya Dari Masyarakat Minangkabau Dalam Menghadapi Otonomi Daerah*, Makalah disampaikan pada Seminar Nasional Ikatan Mahasiswa Urang Awak (IMUA) Universitas Negeri Yogyakarta, tanggal 3 Juni 2000 Yogyakarta.

- Nasroen, M. Mr. 1957. *Dasar Falsafah Adat Minangkabau*. Jakarta: Bulan Bintang.
- Nugroho, Heru. 2001. *Negara Pasar, dan Keadilan Sosial*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Orlowski, Paul. 2011. *Teaching About Hegemony: Race, Class and Democracy in the 21st Century*. New York: Springer.
- Patria, Nezar & Andi Arif. 1999. *Antonio Gramsci: Negara dan Hegemoni*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 84 Tahun 1999, Perubahan Batas Wilayah Kota Bukittinggi dan Kabupaten Agam.
- Peraturan Daerah Kabupaten Agam Nomor 31 Tahun 2001, Tentang Pemerintahan Nagari, KABAG Hukum dan Perundang-Undangan Daerah Kabupaten Agam.
- Peraturan Daerah Propinsi Sumatera Barat Nomor 9 Tahun 2000, Ketentuan Pokok Pemerintahan Nagari.
- Penjelasan atas Peraturan Daerah Kabupaten Agam Nomor 33 Tahun 2001, Pembentukan Kecamatan Ampek Nagari, Kecamatan Sungai Pua, Kecamatan Kamang, Kecamatan Magek dan Kecamatan Candung.
- Piliang, Yasraf Amir. 2003. *Hiper-Moralitas; Mengadili Bayang-Bayang*. Yogyakarta: Belukar.
- Radjab, M. 1969. *Sistem Kekebabatan di Minangkabau*. Padang: CMS.
- Rais, Kamardi, 2000. *Membangun Masyarakat Indonesia Baru; Pandangan Pemuka Adat dan Budaya Minangkabau*, makalah disampaikan pada Pra Konferensi Nasional II Membangun Masyarakat Indonesia Baru, Bukittinggi 31 Januari 2000.
- Rapar, J.H. 1991. *Filsafat Politik Machiavelli*. Jakarta: Rajawali Pers.

- Ritzer, George. 1988. *Contemporary Sociological Theory*. New York: Alfred A. Knopf.
- Sairin, Sjafrin. 1996. *Demokrasi Dalam Perspektif Budaya Minangkabau*, dalam Mohammad Najib (ed.) 'Demokrasi dalam Perspektif Budaya Nusantara' Volume I. Yogyakarta: LKPSM.
- Sastraprteja, M. 1998. *Pembangunan Pendidikan Berwawasan Kemanusiaan*, Jurnal Media Inovasi No. 1 Tahun VIII.
- Simon, Roger. 2001. *Gagasan-Gagasan Politik Gramsci*. Yogyakarta: INSIST & Pustaka Pelajar.
- Sihombing, Herman & Syamsul Bahri. 1975. *Peraturan Perundangan Tentang Pemerintahan Nagari Desa di Sumatera Barat*. Padang: Fakultas Hukum Unand.
- Schumpeter, Joseph. 1947. *Capitalism, Sosialism and Democracy*. New York: Hanfer.
- S. Khan, Joel. 2007. *Minangkabau Social Formations: Indonesian Peasants and The World-Economy*. London: Cambridge University Press.
- Shalihin, Nurus. 2003. *Demokrasi Lokal Di Bawah Bayang-Bayang Negara; Studi Atas Dominasi Dan Hegemoni Negara Terhadap Nagari Di Minangkabau*, (Yogyakarta: Tesis UGM)
- S, Nurman. 1999. *Konflik Antar Lembaga di Pedesaan*. Tesis, Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada.
- Soemano. 1980. *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1979 Tentang Pemerintahan Desa dan Proses Kelahirannya*. Jakarta: Departemen Dalam Negeri.
- Soelaiman, M. Munandar. 1998. *Dinamika Masyarakat Transisi; Mencari Alternatif Teori Sosiologi dan Arah Perubahan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

- Sorensen, Georg. 1993. *Democracy and Democratization: Processes and Prospects in a Changing World*. United States of America: Westview Press.
- Suhartono, dkk. 2000. *Politik Lokal; Parlemen Desa; Awal Kemerdekaan sampai Jaman Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Pustaka Utama Laper.
- Suaharso, Pudjo. 1999. *Dari Kemerdekaan Negara Menuju Kemerdekaan Rakyat; Renungan Proklamasi 17 Agustus 1945*, dalam Tim Maula (ed.) 'Jika Rakyat Berkuasa; Upaya Membangun Masyarakat Madani Dalam Kultur Feodal'. Bandung: Pustaka Hidayah.
- Sunardi, St. 2002. *Semiotika Nagativa*. Yogyakarta: Kanal.
- Team Work Laper, 2000, *Politik Pemberdayaan; Jalan Mewujudkan Otonomi Desa*. Yogyakarta: Laper Putaka Utama.
- Tester, Keith. 1994. *Media, Culture anda Moralit*. London: Routledge.
- Tjokrowinoto, Moeljarto. 1987. *Politik Pembangunan: Sebuah Analisis Konsep, Arah dan Strategi*. Yogyakarta: Tiara Wacana.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 (sebuah tinjauan). Jakarta :Grafindo Persada.
- Undang-Undang Otonomi Daerah Nomor 22 Tahun 1999. Yogyakarta: Bintang Cemerlang.
- Weber, Max. 1978. *Economic and Society*. Barkeley Los Angeles London: University of California Press.
- , 1947b. *The Theory of Social and Ekonomik Organization*, A.M. Henderson (tran.). New York: Oxford University Press.
- Wibawanto, Agus. 2001. *Lembaga Demokrasi Desa, Tuntutan Jaman Yang Berubah*, dalam Laper 'Politik Pemberdayaan; Jalan Menuju Otonomi Desa'. Yogyakarta: Pustaka Utama Laper.

- Wijaya, Angger Jati, dkk (ed.). 2000. *Reformasi Tata Pemerintahan Desa Menuju Demokrasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Zainoen. 1980. *Jorong Jadi Kelurahan; Bagaimana Seluk Beluknya*, dalam 'Nagari; Masalah Pembangunan Nagari di Sumatera Barat'. Bukittinggi: APDN.
- Zed, Mestika, dkk. 1998, *Sumatera Barat di Panggung Sejarah 1945-1995*. Jakarta: Sinar Harapan.

Tentang Penulis

NURUS SHALIHIN dilahirkan 19 Nopember 1969 di sebuah perkampungan dekat lembah gunung merapi; Lasi IV angkat Candung Kabupaten Agam Sumatera Barat. Anak ke-2 dari pasangan Radas dan Djama'an Ahmad ini dulu belajar mengaji di Madrasah Tarbiyah Islamiyah Candung (1991); pernah bersekolah di Fakultas Syari'ah IAIN Imam Bonjol Padang (1998); berguru ilmu sosiologi di Fakultas Fisipol Universitas Gadjah Mada (UGM) Yogyakarta (2003), dan bertualang dalam rimba-raya ilmu sosial di Fakultas Sains Sosial & Kemanusiaan Universiti Kebangsaan Malaysia (UKM) Malaysia (2012).

Ketika masih belajar mengaji dulu, Amak dan Apaknya berpesan__ Jika *waang* harus memilih, maka pilihlah jalan hidup; menjadi orang yang hidup dari hasil peluh dan air mata sendiri; dan menjadi orang yang ilmunya bermanfaat bagi orang lain.... dan bagi kami itulah kemuliaan dan keberkahan..

Entah karena ada pilihan atau taqdir hidup__sejak tahun 2003 ia telah memilih menjalani harapan orang tuanya di IAIN Imam Bonjol Padang sebagai “fasilitator” tempat mahasiswa berbagi, berdebat dan bermudzakarah mengenai isu-isu sosial, dan mengasyikan dirinya dalam dunia riset yang oleh kebanyakan orang dianggap sekedar “tuntutan” akademik.