

MENGGANTANG ASAP?



Kritik dan Refleksi
Atas Gerakan Kembali ke Nagari



MENGGANTANG **ASAP?** Kritik dan Refleksi Atas Gerakan Kembali ke Nagari



Bab 1

Bab 1

Pendahuluan: Bergerak ke Sumatera Barat Menuju Nagari

Mengapa bergerak ke Sumatera Barat menuju nagari? Mengapa pembaharuan nagari? Ada apa dengan nagari? Apa relevansi nagari dengan agenda pemberdayaan masyarakat adat maupun arus desentralisasi dan demokrasi lokal yang berjalan selama lima-enam tahun terakhir? Apa yang harus memperoleh sentuhan pemberdayaan atau pembaharuan? Apa perspektif dan bagaimana metodologi pembaharuan nagari? Dari mana memulai langkah pembaharuan nagari?

Bab ini merupakan titik pijak yang bakal menjawab sederet pertanyaan di atas, sekaligus hendak menunjukkan konteks dan relevansi prakarsa pembaharuan nagari di ranah Minang. Melalui bab ini kami hendak menunjukkan dan mempertanggungjawabkan titik pijak, fokus studi,

perspektif dan kerangka metodologi riset-advokasi pembaharuan nagari.

Mengapa ke Nagari?

Indonesia sejak dulu mempunyai keragaman ribuan komunitas lokal (gampong, huta, sosor, nagari, marga, desa, binua, lembang, negeri, dan seterusnya), sebagai *self-governing community*, yang berbasis pada adat. Masing-masing komunitas lokal-adat itu secara otonom mempunyai pranata lokal (hukum adat) yang digunakan untuk mengatur dan mengurus kepemilikan dan pembagian sumberdaya lokal secara kolektif, struktur dan tata pemerintahan yang bersifat komunitarian, maupun hubungan sosial yang mengutamakan komunalitas dan solidaritas sosial. Prinsip dasar pengaturan dan pengurusan (*self-governing community*) lokal itu adalah mengedepankan kebaikan bersama (bukan kebebasan individu), keseimbangan hubungan antar orang maupun antara manusia dengan Tuhan dan alam sekitar, serta keberlanjutan pengelolaan (pemanfaatan, distribusi dan perawatan) sumberdaya alam. Setiap bentuk dan nama komunitas lokal juga sebagai identitas lokal bersama, yang mengandung nilai-nilai, norma, dan simbol-simbol ekspresif sebagai sebuah ikatan sosial (*social bonding*) yang berguna untuk membangun solidaritas dan kohesivitas sosial. Bagi masyarakat lokal, identitas adalah harga diri dan “senjata” untuk menghadapi kekuatan asing dari luar. Nilai, norma, dan simbol-simbol ekspresif yang terkandung dalam identitas lokal memberikan justifikasi bagi tindakan-tindakan di masa lalu, menjelaskan tindakan masa sekarang, dan pedoman untuk menyeleksi pilihan-pilihan di masa depan.

Tetapi otonomi komunitas lokal itu terus-menerus mengalami kehancuran sejak kolonialisme masuk Indonesia. Ketika negara-bangsa Indonesia terbentuk pasca 1945, kesadaran akan keragaman komunitas lokal itu sebenarnya sangat tampak dalam pemikiran dan komitmen para pendiri bangsa, sebagaimana tertuang dalam Pasal 18 UUD 1945. Tetapi proyek besar pembinaan negara-bangsa dan desentralisasi yang mengakui dan menghormati keragaman lokal menemui kegagalan besar, antara lain karena pergolakan politik elite secara oligarkhis di Jakarta, pemindahan *locus* politik dari daerah ke pusat, menguatnya sentralisme, serta proyek developmentalisme dan stabilitas politik yang dikedepankan Orde Baru. Pemerintah Orde Baru sejak awal berkehendak mempromosikan modernisasi terhadap komunitas lokal, memperkuat nasionalisme di atas keragaman daerahisme, serta memuluskan jalan politik bagi pembangunan dan masuknya kapital ke ranah lokal. Salah satu langkah yang ditempuh Orde Baru adalah menerapkan UU No. 5/1979 tentang pemerintahan desa, yang antara lain bertujuan membuat pemerintahan lokal yang tradisional menjadi pemerintahan modern, maupun melakukan penyeragaman unit pemerintahan lokal menjadi nama “desa” yang dikendalikan secara tunggal dan hirarkhis-sentralistik. Akibatnya adalah hilangnya nama, bentuk, identitas, tata pemerintahan, kedudukan, dan kedaulatan masyarakat adat.

Penyeragaman, sentralisasi, penindasan dan marginalisasi merupakan tema umum pembicaraan tentang hubungan pusat, daerah dan masyarakat lokal pada masa Orde Baru. Istilah “lokal” (dalam pengertian politik, identitas

dan kedaulatan) yang beragam menjadi tidak dikenal dalam wacana, praktik pemerintahan dan studi ilmu-ilmu sosial. Semua diarahkan ke nasional. Di masa Orde Baru semua hal dikonstruksi masuk desa (ABRI Masuk Desa, Listrik Masuk Desa, Koran Masuk Desa, Sarjana Masuk Desa, Pembangunan Masuk Desa, dan masih banyak lagi), tetapi politik dan demokrasi lokal dilarang masuk desa. Di tempat lain sebagai suara lokal yang berjuang menuntut pembebasan dengan mudah ditindas secara represif oleh Jakarta. Studi di ilmu-ilmu sosial (baik sosiologi, antropologi dan politik) yang bersifat kritis dan alternatif tidak berkembang, antara lain karena menghadapi restriksi politik yang ketat, dilokalisasi pada isu-isu yang nonpolitis, dan sebagian besar diarahkan secara pragmatis sebagai proyek-proyek untuk mendukung kebijakan pemerintah dan pembangunan nasional. Termasuk di dalamnya adalah studi-studi tentang pembangunan desa, sebuah proyek besar yang secara nasional dan terpusat dikendalikan oleh Jakarta. Pada saat yang sama, pengalaman nasionalisasi dan penyeragaman itu telah membuat cara pandang studi tentang masyarakat setempat menjadi seragam dan *bias* desa Jawa. Kalau orang bicara tentang desa pasti akan lari pada konteks desa Jawa, sementara komunitas lokal di luar Jawa hanya dikenal secara romantis yang lambat-laun semakin hilang dari peta Indonesia.

Kami yang berada di Jawa, tentu, juga terkena pengaruh cara berpikir yang bias desa Jawa itu. Kami sering mempelajari studi-studi lokal (sebagian besar dilakukan oleh peneliti asing atau berbahasa asing), yang sebagian besar bekerja dalam konteks desa Jawa. Sejak 1999 IRE

sebenarnya telah merintis studi politik di desa-desa, terutama studi tentang demokrasi desa, tetapi perspektif kami tetap bias Jawa. Kami belum mempunyai *sense*, pengetahuan dan pengalaman yang memadai tentang bagaimana keragaman politik lokal di Indonesia, kecuali hanya mencermati literatur tentang etnisitas dan budaya lokal yang nonpolitis buah karya para antropolog atau para ahli hukum adat. Sampai tahun 2001 kami, khususnya saya pribadi, belum banyak mengetahui bagaimana dan apa yang terjadi dengan politik lokal masyarakat adat dan desa-desa di Luar Jawa ketika merespons lahirnya UU No. 22/1999. Pada tahun 1999 sebenarnya telah digelar Kongres Masyarakat Adat I di Jakarta yang menghasilkan konsolidasi suara dan gerakan masyarakat adat ke dalam Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN). Tetapi pada tahun itu saya belum banyak tahu, apalagi menaruh perhatian yang serius. Perhatian dan studi saya lagi-lagi masih tercurah pada desa-desa di Jawa, yang pada tahun 1998-1999 terjadi gelombang reformasi (perlawanan rakyat) menjatuhkan kepala desa di banyak desa, serta lahirnya Badan Perwakilan Desa (BPD) mulai tahun 2000. Melalui fasilitasi IRE dan Ford Foundation, pada awal tahun 2001, saya melakukan penelitian tentang kelahiran BPD itu sebagai arena baru kekuasaan dan demokrasi desa, di lima desa di Klaten, Sukoharjo, dan Bantul.

Perhatian dan ketertarikan saya tentang desa-desa adat baru muncul setelah saya mengikuti mengikuti Seminar Internasional bertema Dinamika Politik Lokal: Politik Pemberdayaan, yang digelar oleh kerjasama Percik Salatiga, Riau Mandiri dan Ford Foundation, di Pekan Baru, 13-16

Agustus 2001. Ada sekitar 40 pemakalah, baik asing maupun domestik, yang mempresentasikan makalah dengan tema politik lokal yang beragam dari berbagai daerah. Saya sendiri menyampaikan makalah tentang “BPD: Arena Baru Kekuasaan dan Demokrasi Desa”, sebagai hasil penelitian saya di lima desa. Pada waktu itu, yang menarik perhatian saya dan peserta seminar, adalah presentasi Amril (GTZ Sumatera Barat), yang menyampaikan makalah dengan tema “Kembali Ke Sistem Pemerintahan Nagari di Kabupaten Solok”. Makalah Amril sebenarnya sangat sederhana, jauh dari prinsip-prinsip kesempurnaan makalah ilmiah, yang menampilkan “cerita sukses” Pemda Kabupaten Solok yang didukung GTZ dalam menata kembali sistem pemerintahan nagari, sebagai tindak lanjut Perda Provinsi Sumatera Barat No. 9/2000, yang menegaskan kebijakan dan gerakan “Kembali ke Nagari”. Meskipun makalah Amril sangat sederhana, tetapi isu “Kembali ke Nagari” itu menjadi sasaran perhatian, pertanyaan dan kritik banyak orang. Sebagian besar kritik mengatakan bahwa kembali ke nagari berarti kembali ke masa lalu yang membangkitkan feodalisme. “Saya khawatir kembali ke konsep nagari ini akan mengadopsi ide-ide implisit yang ada ketika nagari dipecah”, demikian ungkap Dr. Syarif Hidayat dari LIPI. “Saya khawatir bila gerakan-gerakan demokrasi hanya gerakan asal-asalan, sebab memandang masa lalu sebagai sesuatu yang romantis, bukan suatu realitas sejarah yang terasa pahit-getirnya. Kalau mengungkapkan mengenai politik nagari, bapak lebih memandang dari sisi orang-orang yang berkuasa”, demikian tutur Dr. Pudjo Semedi kepada Amril. Kritik serupa

disampaikan oleh Dr. Pradjarto Dirjosanjoto, “Saya setuju bila ada kontrol yang dilakukan masyarakat di tingkat bawah. Namun dengan kembalinya ke sistem nagari berarti terjadi kooptasi di tingkat bawah”. Dalam makalah lain, Tri Ratnawati dari LIPI justru menunjukkan *counter* terhadap makalah Amril. Tri Ratnawati menunjukkan bahwa ternyata gerakan kembali ke nagari di Pariaman tidak berjalan mulus karena diwarnai dengan resistensi para kepala desa (lihat Nico L. Kana, Pradjarto DS dan Kutut Suwondo, 2002).

Pengalaman singkat dalam seminar di Pekan Baru itu mulai menggugah perhatian dan kepekaan saya tentang politik lokal desa-desa adat di Luar Jawa, dan yang menggugah perhatian saya adalah kembalinya nagari di Sumatera Barat. Tentu ketertarikan ini bukan semata-mata sebagai “peluang proyek” yang menggiurkan, tetapi semangat dasar yang muncul dalam pikiran saya adalah perlunya mengembangkan cara pandang dan studi yang lebih peka pada keragaman lokalitas dan pengetahuan tentang desa yang lebih luas, melampaui cara pandang tentang desa yang bias Jawa. Dengan dukungan Komisi Eropa, IRE menggelar program “Pemberdayaan Masyarakat Adat”, yang bergerak dari desa-desa di Jawa menuju lima provinsi: Kalimantan Barat, Sumatera Barat, Sumatera Selatan, Bali dan Nusa Tenggara Timur. Saya sendiri memperoleh tugas untuk bergerak ke Sumatera Barat menuju nagari, nun jauh desa-desa yang sebelumnya saya geluti. Saya masuk ke nagari, khususnya di Kabupaten Agam, mulai bulan Mei 2002.

Cerita awal yang membawa saya bergerak ke nagari sudah jelas. Tetapi ada banyak konteks obyektif yang

membawa IRE dan saya bergerak ke Sumatera Barat, menuju nagari, membawa agenda riset-advokasi tentang pemberdayaan masyarakat adat. Orang Minangkabau yang menghuni Sumatera Barat dan sebagai anak-anak nagari merupakan sebagaian elemen negeri ini yang sangat patuh memegang teguh adat lokal, sebagaimana orang Bali. Dengan memegang teguh semboyan “*adat basandi syarak, syarak basandi kitabullah*” (ABS, BSK) dan *tali tigo sapilin*, para anak nagari selalu memegang teguh adat, syariat Islam dan hukum negara untuk mengendalikan perilaku manusia, distribusi sumberdaya ekonomi dan membentuk sistem pemerintahan lokal. Pengalaman sejarah yang panjang orang Minang bergelut dengan adat dan nagari yang menjadikan Sumatera Barat sebagai “pelari terdepan” desentralisasi, otonomi nagari dan demokrasi lokal. Tetapi demokrasi dan otonomi nagari mengalami kehancuran ketika Orde Baru menerapkan penyeragaman desa dengan senjata UU No. 5/1979. Pergantian dari nagari menjadi desa secara empirik telah menghancurkan adat, struktur kepemimpinan dan pemerintahan lokal, dan kohesivitas sosial para anak nagari. Masyarakat Minangkabau terus-menerus melakukan protes terhadap penerapan UU No. 5/1979 sebagai bentuk dominasi dan intervensi Jawa terhadap Sumatera Barat, yang jelas-jelas tidak sesuai dengan kondisi sosial-budaya Minangkabau. Tetapi protes mereka dibiarkan begitu saja oleh pemerintah pusat. Pusat tetap memaksa provinsi Sumatera Barat segera menjalankan amanat UU No. 5/1979, dan kemudian dilaksanakan pada tahun 1983. Para anak nagari tentu menderita cukup lama di bawah cengkeraman UU No. 5/1979. Karena itu, ketika Orde Baru

bangkrut pada tahun 1998, masyarakat Minangkabau memperoleh kemenangan dengan penuh euforia. Sejak 1998 sampai dengan lahirnya UU No. 22/1999, wacana dan gerakan kembali ke nagari muncul ke permukaan sebagai ikon utama dalam konteks pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah di Sumatera Barat. Pada tahun 2000 lahir Perda Provinsi No. 9/2000 yang menegaskan kebijakan dan gerakan kembali ke nagari, yang kemudian diikuti dengan Perda-perda Kabupaten. Kembali ke nagari disambut dengan euforia yang luar bisa, semangat baru untuk membangun kembali nagari, sekaligus juga memunculkan romantisme masa lalu, yakni semangat kembali ke adat dan kembali ke surau.

Titik Pijak dan Metodologi

Pergulatan lokal “Kembali ke Nagari” yang mengiringi era desentralisasi merupakan titik-pijak riset-advokasi yang melahirkan buku ini. Kembali ke nagari berarti sebagai bentuk desentralisasi dan reorganisasi nagari dari *local state government* (ketika menjadi desa di masa Orde Baru), menuju penemuan kembali *self-governing community* dan pembentukan *local-self government* baru. Sekarang di nagari tengah terjadi dialektika dan pergulatan lokal dalam membentuk kembali, mengisi dan dan memperkuat *local-self government* serta basis sosialnya, seperti adat, identitas lokal, demokrasi lokal dan modal sosial. Dari sisi riset, buku ini hendak memotret pergulatan lokal “kembali ke nagari”, tidak hanya pada awal, tetapi juga dinamika yang terjadi ketika nagari sudah kembali. Dinamika itu mencakup tentang pergulatan wacana lokal mencari bentuk nagari

maupun berbagai perubahan yang terjadi karena kebijakan pemerintah, gerakan lokal maupun intervensi IRE.

Dari sisi advokasi, buku ini menawarkan prakarsa pembaharuan nagari, dalam konteks relasi nagari dengan kekuatan eksternal dengan negara, pasar dan globalisasi dan relasi internal dalam nagari. Saya menyebutnya sebagai prakarsa sebenarnya untuk menghindari klaim-klaim keberhasilan yang memamerkan berbagai cerita sukses selama IRE, dengan dukungan Komisi Eropa, menjalankan program pemberdayaan masyarakat adat dalam tempo tiga tahun terakhir. Pada prinsipnya kegiatan advokasi ini merupakan upaya menabur benih-benih perubahan, membuka ruang-ruang pembelajaran, membangkitkan prakarsa dan ide-ide baru yang mengarah pada perubahan masa depan.

Riset advokasi ini mempunyai dua nalar metodologis, yakni refleksi dan preskripsi. Refleksi dimaksudkan untuk mengungkap secara dalam dan kritis tentang proses, kaitan antar aktor, masalah, dan manfaat kembali ke nagari. Tentu refleksi akan lebih banyak menemukan hal-hal yang bermasalah ketimbang hal-hal yang sukses, sehingga masalah-masalah itu bisa dicarikan jalan keluarnya. Preskripsi dimaksudkan sebagai upaya mencari alternatif pembaharuan yang berpijak pada refleksi, seraya membangun prakarsa dan tata kelelola baru nagari yang membawa manfaat bagi masyarakat nagari dan memperkuat basis politik, ekonomi dan budaya bagi otonomi nagari secara berkelanjutan.

Untuk menjalankan nalar refleksi dan preskripsi itu, saya tidak menerapkan riset akademik murni yang

mengutamakan obyektivitas dan netralitas dalam mengeksploitasi data yang semata bertujuan membangun teori baru, melainkan akan menggunakan metodologi riset aksi yang berorientasi pada keberpihakan dan perubahan sosial. Jika riset akademik hanya melakukan pengumpulan dan analisis data, riset aksi merupakan pendekatan yang menyeluruh untuk mencari jalan keluar atas persoalan nyata yang terkait dengan pergulatan lokal kembali ke nagari. Meski menggunakan metodologi riset aksi, tetapi saya tidak sepenuhnya menerapkan model *participatory action research*, yang *notabene* peneliti hanya melayani dan membahasakan aspirasi (masalah dan tindakan) partisipan (warga masyarakat). Metodologi riset aksi yang saya gunakan berupaya mengedepankan prinsip dialektika antara “narasi besar” (perspektif) dan “narasi kecil” (pengalaman lokal), atau antara “sedikit” pengetahuan yang kami miliki dengan “banyak” pengalaman yang dijalankan oleh para aktor yang terlibat langsung dalam pergulatan kembali ke nagari.

Karena itu, yang *pertama*, pada tahap awal kami sebagai peneliti akan membekali diri dengan perspektif yang matang dan berpihak pada masyarakat. Perspektif yang kami maksud adalah ekonomi politik yakni membidik interaksi antara negara, modal, nagari dan masyarakat setempat. *Kedua*, dalam berinteraksi dengan aktor-aktor lokal, kami tidak semata-mata melakukan penyedotan data secara sepihak, tetapi kami juga akan melakukan intervensi perspektif, membangun kesadaran kritis, dan mendorong aktor untuk bertindak. Inilah yang sering kita sebut proses belajar bersama antara peneliti dengan partisipan (aktor-aktor lokal), yang *notabene* berbeda dengan model penelitian

konvensional, dimana peneliti hanya melakukan eksploitasi data secara sepihak terhadap obyek penelitian. Selama dua sampai tiga tahun banyak kegiatan yang kami tempuh, yakni lokakarya, pelatihan, diskusi komunitas, monitoring dan evaluasi, pengorganisasian lokal, jaringan, serta dialog antara komunitas nagari dengan pihak pemerintah daerah, organisasi masyarakat sipil maupun swasta.

Ketiga, saya menerapkan pola riset kolaboratif dengan organisasi masyarakat sipil setempat, bukan semata untuk mencapai efektivitas penyedotan data, tetapi kami bertujuan untuk mengawali pembukaan jaringan, memperluas ruang publik yang peka terhadap isu pembaharuan nagari, serta mendorong *capacity building* terhadap organisasi masyarakat sipil lokal dalam menjalankan riset-advokasi.

Sebagai bentuk riset-aksi, penelitian yang saya jalankan ini tidak berangkat dengan bimbingan teori secara ketat untuk mengkonstruksi data dan memanipulasi data untuk memberi justifikasi terhadap teori. Alat analisis yang saya gunakan bukanlah struktur teori atau “rancang bangun” teori, yang dilengkapi dengan konstruksi hubungan antarvariabel secara ketat, melainkan sebatas pada penggunaan perspektif, yakni perspektif ekonomi politik untuk melihat, memetakan dan menganalisis pola relasi struktural antara negara, modal, nagari dan masyarakat. Dengan demikian logika yang kami kedepankan bukanlah deduktif, melainkan menggunakan logika induktif yang dibingkai dengan model riset-aksi. Logika induktif itu menghindari penggunaan konstruksi relasi antarfaktor yang tetap, melainkan dengan menggunakan perspektif ekonomi-politik, kami hendak menggali data lebih dalam serta

mencermati setiap sisi yang unik dan menarik di lapangan. Meskipun induktif, riset ini tetap menggunakan instrumen dalam bentuk petunjuk pertanyaan yang bersifat fleksibel dan sangat terbuka untuk dikembangkan di lapangan.

Untuk menjalankan riset-aksi ini kami akan melakukan riset kolaboratif dengan mitra lokal, mulai dari pekerjaan pengumpulan data, pemetaan dan analisis data, pembelajaran bersama, pengembangan kapasitas lokal, perintisan jaringan lokal, dan perintisan rencana aksi bersama. Mitra lokal itu merupakan pintu masuk dan mitra lokal pertama yang kemudian akan kami kembangkan menjadi jaringan yang lebih besar melalui *snow ball system*.

Perspektif Ekonomi-Politik

Nagari sebagai kampung halaman orang Minang memang merupakan bagian kecil dari Sumatera Barat. Tetapi sebenarnya ia adalah belantara yang tidak bisa dipisahkan dari bangunan yang lebih besar, yakni negara-bangsa Indonesia, etnis dan adat Minangkabau, maupun organ-organ provinsi Sumatera Barat dan kabupaten. Kembalinya nagari, misalnya, tidak lepas dari spirit adat orang Minang, “perlawanan” Sumatera Barat terhadap penyeragaman desa ala Jawa oleh pemerintah pusat, keluarnya UU No. 22/1999 dan Perda Provinsi Sumatera Barat No. 9/2000. Kalau mengikuti banyak perspektif dan saran banyak orang, saya harus memahami nagari dari banyak sisi yang semakin rumit: sejarah, sosiologi, antropologi, ekonomi dan politik. Dalam sebuah kesempatan di Padang, sejarawan terkemuka, Dr. Mestika Zed, pernah menyarankan agar saya mempelajari bahasa Minang untuk menangkap dan

memahami lebih dalam tentang alam pikiran Minangkabau. Secara tidak langsung saran ini mengajak saya untuk menjadi seorang antropolog agar saya mengkaji nagari secara lebih dekat dan dalam dengan hiruk-pikuk kehidupan sehari-hari anak nagari. Teman lainnya lagi menyarankan kepada saya, dengan mengatakan bahwa kajian nagari di era sekarang tidak bisa dilepaskan dari perjalanan sejarah nagari di masa lalu. Kajian sejarah, menurut saran itu, akan memungkinkan pemahaman dan pembentukan kembali ke nagari sekarang bisa lebih otentik dan menyentuh akarnya, sekaligus menghindari pemahaman yang instan dan dangkal. Teman lain, seorang sosiolog, mengatakan kepada saya bahwa nagari bukan sekadar persoalan pemerintahan yang tampak di permukaan, tetapi juga mencakup persoalan sosiologis yang rumit dan mendasar: struktur sosial, fragmentasi sosial, perubahan sosial, dan lain-lain. Karena itu kajian ini perlu juga dilengkapi dengan perspektif sosiologis untuk memahami nagari secara lebih menyeluruh terutama memperhatikan struktur sosial yang bekerja di level nagari.

Membangun perspektif untuk memahami nagari memang menjadi pekerjaan yang sulit, apalagi saya termasuk “orang asing” yang baru saja mengenal nagari. Kesulitan membangun perspektif juga ditemukan dalam konteks pemberdayaan masyarakat adat, mengingat *mainstream* pemberdayaan adat terutama perspektif yang diusung oleh Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN), menurut saya adalah pendekatan yang berbasis hak (*right based approach*). Secara teoretis pendekatan yang berbasis hak (*rights based approach*) merupakan alternatif atas perspektif penghidupan

berkelanjutan (*sustainable livelihood*) maupun pendekatan yang berbasis kebutuhan (*needs based approach*). Pendekatan yang berbasis kebutuhan umumnya mendorong responsivitas dan kapasitas negara untuk melakukan redistribusi atas sumberdaya sosial dan ekonomi kepada masyarakat, terutama kelompok-kelompok yang terpinggirkan (kaum miskin, petani gurem, perempuan, masyarakat pedalaman, orang-orang cacat, dan seterusnya). Distribusi itu sudah semestinya menjadi kewajiban negara, sehingga tidak perlu menjadi fokus dalam pendekatan pembangunan. Bahkan bila pendekatan berbasis kebutuhan itu ditonjolkan maka akan membuat jebakan pada pendekatan karitatif terhadap kelompok-kelompok masyarakat marginal yang membutuhkan pertolongan, sebab persoalan dasarnya bukan karena kelangkaan sumberdaya untuk memenuhi kebutuhan kaum marginal, tetapi karena tidak adanya hak-hak mereka dalam proses politik dan pembangunan.

Sementara pendekatan *sustainable livelihood* memahami penghidupan masyarakat lokal (seperti desa dan nagari) dari kondisi yang rentan (*vulnerable*) menjadi berkelanjutan (*sustainable*) dengan mengembangkan aset yang ia miliki dan dinamika yang ada menjadi mampu ditransformasikan. Penghidupan masyarakat adalah suatu kemampuan daya hidup yang dimiliki baik itu secara material dan sosial, yang diwujudkan dalam berbagai kegiatan guna memenuhi kebutuhan hidupnya. Dengan mengkaji aset penghidupan yang secara diagramatis berbentuk pentagon mengisyaratkan bahwa aset itu tidak hanya berujud material fisik saja, namun juga aset sosial, finansial, natural maupun human, dalam hal ini manusia dan lingkungannya dipandang secara *holistik*

(Chamber dan Cornwall, 1992; Ashley dan Carney, 1999, DFID, 1999). Pendekatan ini sudah banyak diterapkan oleh lembaga-lembaga internasional dalam mempromosikan pembangunan berkelanjutan di level masyarakat lokal. Tetapi pendekatan itu terlalu *soft* dan moderat, padahal persoalan kerentanan yang dihadapi oleh masyarakat lokal (seperti masyarakat adat) adalah hancurnya hak-hak mereka akibat eksploitasi ekonomi-politik yang dilakukan negara dan modal.

Lebih dari sekadar aset dan kebutuhan, pendekatan yang berbasis hak menekankan pentingnya pembagian sumberdaya yang ada secara adil, serta memperkuat kekuatan politik kelompok-kelompok marginal untuk menuntut hak dan mengakses sumberdaya. Pendekatan berbasis hak menggambarkan situasi pembangunan tidak sekadar dalam pengertian kebutuhan pembangunan, atau persyaratan pembangunan, tetapi dalam pengertian kewajiban masyarakat untuk merespons hak-hak yang telah dirampas, memberdayakan rakyat untuk menuntut keadilan sebagai hak (bukan sekadar amal), dan memperkuat basis moralitas kepada masyarakat. Hak-hak rakyat yang telah terampas tentu tidak bisa dipulihkan dengan pendekatan karitatif, tetapi harus diperjuangkan melalui gerakan sosial yang radikal (Moser dan Norton, 2001 serta Nyamu-Musembi dan Cornwall, 2004).

Gerakan sosial AMAN di Indonesia sangat menonjolkan pendekatan berbasis hak itu. Organisasi nasional yang terdiri dari organisasi-organisasi lokal ini berjuang keras menuntut negara untuk memulihkan hak-hak masyarakat adat: hak atas wilayah, hak untuk

menentukan hidup sendiri, hak atas tanah ulayat, dan lain-lain. Mereka berjuang seperti itu karena hak-hak yang melekat dan turun-temurun dimiliki oleh masyarakat adat telah dirampas habis-habisan oleh negara dan modal. “Adat tidak akan mengakui negara jika negara tidak mengakui adat”, “negara ada karena adat”, “kembalikan kedaulatan masyarakat adat”, maupun “kembalikan tanah ulayat kepada masyarakat adat”, merupakan jargon-jargon populer yang diserukan oleh gerakan AMAN. Sebegitu jauh gerakan AMAN mengabaikan isu-isu krusial dalam organisasi lokal maupun segregasi sosial dalam arena komunitas lokal, misalnya isu feodalisme, konflik horizontal, eksklusivisme, dan lain-lain. AMAN lebih mengutamakan hak-hak masyarakat adat sebagai perekat bersama (*common denominator*) dan menjadikan negara-modal sebagai musuh bersama (*common enemy*) dalam gerakan sosial.

Setiap perspektif tentu mengandung titik lemah. Terkadang tidak semua persoalan bisa dipahami dengan cara pandang ekonomi politik, tetapi bisa juga suatu fenomena mengandung unsur kultural. Sebagai contoh adalah isu adat yang sangat kental dengan kandungan budaya dan identitas lokal. Jika kita gunakan perspektif ekonomi-politik, adat mengandung nilai, kreasi budaya, dan organisasi yang bekerja dalam konteks relasi antarsegmen dalam masyarakat nagari, maupun antara nagari dengan negara (pemerintah supranagari). Dalam konteks relasi nagari dan negara, adat sangat berguna untuk mendefinisikan siapa nagari dan siapa negara, sekaligus sebagai kekuatan lokal untuk membatasi campur tangan (intervensi negara) maupun membentengi globalisasi. Secara internal di aras nagari, adat mengandung

nilai dan perangkat yang sangat menentukan pola produksi (*mode of production*) dan pengelolaan kekuasaan dalam nagari. Bab-bab berikutnya karya ini akan menggambarkan bagaimana dinamika pola relasi eksternal nagari dengan negara dan modal) serta model relasi kekuasaan dan kekayaan secara internal di aras nagari. □

Bab 2

Konteks Perjalanan Nagari

Gerakan “kembali ke nagari” bisa dianggap sebagai romantisme terhadap masa lalu, tetapi juga bermakna sebagai bentuk perlawanan orang Minangkabau terhadap intervensi dan marginalisasi negara terhadap nagari. Sejak dulu nagari menjadi arena pertarungan yang paling dekat antara anak nagari atau komunitas lokal dengan negara dan modal. Seperti akan diuraikan dalam bab ini, eksistensi entitas nagari terus-menerus mengalami pasang-surut dan perubahan (yang sebagian besar tidak dikehendaki oleh anak nagari) karena pengaruh kekuatan eksternal (negara, modal, modernisasi, pembangunan, globalisasi dan seterusnya). Perubahan yang tersentuh mencakup basis politik, ekonomi dan budaya (identitas lokal) nagari.

Bab ini hendak melacak secara historis perjalanan nagari, sehingga kita akan memperoleh gambaran tentang sisi-sisi nagari yang hilang, marginalisasi terhadap nagari, peta pertarungan antara nagari melawan negara dan modal,

serta konteks dan argumen lokal yang mendorong gerakan kembali ke nagari, menyusul runtuhnya cengkeraman negara Orde Baru. Uraian dalam bab ini hendak saya sajikan secara kronologis dengan memperhatikan sekuen-sekuen dan sejumlah isu penting dalam nagari.

Nagari Sebagai Republik Kecil

Sejarah dan etnografi adat Minangkabau selalu menututkan bahwa nagari adalah kesatuan sosial utama yang dominan yang menjadi ciri khas masyarakat Minangkabau. Nagari adalah lambang mikrokosmik dari sebuah tatanan makrokosmik yang lebih luas (Mohtar Naim, 1990). Ia adalah sebuah “republik kecil” yang mempunyai pemerintahan sendiri secara otonom dan berbasis pada masyarakat (*self-governing community*). Sebagai sebuah “republik kecil”, nagari mempunyai perangkat pemerintahan demokratis: unsur legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Nagari, secara antropologis, merupakan kesatuan holistik bagi berbagai perangkat tatanan sosial-budaya. Ikatan bernagari di Minangkabau, dulu, bukan saja primordial-konsanguinal (ikatan darah dan kekerabatan adat) sifatnya, tetapi juga struktural fungsional dalam artian teritorial-pemerintahan yang efektif. Karena itu, nagari mempunyai kaitan ke atas; ke Luhak dan ke Alam, dan kaitan ke samping antara sesama nagari, terutama adalah kaitan emosional. Sistem otonom seperti ini adalah ciri khas masyarakat bersuku (*tribal society*) demi kepentingan mempertahankan diri dan pelestarian nilai-nilai masing-masing nagari, yang fokusnya adalah keragaman. Ikatan Luhak dan Alam adalah ikatan totemis dan kosmologis yang

mempertemukan antara nagari-nagari itu dan mengikatnya menjadi kesatuan-kesatuan emosional spiritual. Karena itu orang Minang secara sadar membedakan antara kesatuan-teritorial-konsanguinal dalam bentuk republik nagari-nagari dengan kesatuan-totemis-kosmologis.

Nagari menyerupai sebuah *the local state*, tetapi ia mungkin tidak bisa dikatakan sebagai sebuah negara modern dalam pengertian Max Weber sebagai lembaga yang mempunyai monopoli penggunaan sarana-sarana kekerasan secara absah. Artinya nagari bukanlah bentuk kecil negara sebagai organisasi kekuasaan yang disusun secara hirarkhis-sentralistik serta ditopang oleh birokrasi yang digunakan penguasa untuk memerintah rakyatnya. Nagari, seperti ditegaskan Mestika Zed (1996), justru menyerupai “negara-kota” (*polis*) pada zaman Yunani Kuno, dimana setiap nagari bertindak seperti republik-republik kecil yang satu sama lain tidak mempunyai ikatan struktural dan terlepas dari kekuasaan federal di pusat. Nagari yang dipimpin secara kolektif oleh Penghulu suku bersifat otonom dan tidak tunduk pada raja di Pagaruyung, melainkan berbasis (mewakili) kaum (warga) dan keluarga dalam nagari itu sendiri.

Menurut pemahaman sederhana dalam sistem republik kecil, unit-unit politik ada secara terus menerus tanpa menghiraukan masuk dan keluarnya pemimpin-pemimpin tertentu. Anggota-anggota unit politik tidak dilihat sebagai “saudara”, tetapi sebagai warga. Kepemimpinan ditandai oleh adanya pejabat resmi, para spesialis, dan dewan-dewan. Mereka dapat mendelegasikan aspek-aspek tertentu dari tanggung jawab kepemimpinannya kepada asosiasi, atau

komite, dan mereka biasanya mempercayai bahwa dewan orang-orang merdeka, atau dewan suku atau dewan nagari memiliki kekuasaan tertinggi dalam memutuskan hal-hal yang berhubungan dengan kepentingan umum. Dalam sistem republik beberapa ketentuan diikuti, antara lain pemilihan atau rotasi pemimpin-pemimpin, tugas-tugas pemimpin dengan jelas ditentukan; pemimpin-pemimpin yang gagal bisa diganti dan jabatannya terbatas; dewan mempunyai kekuasaan tertinggi; jabatan merupakan kepercayaan masyarakat dan pejabat adalah pelayan masyarakat (Lewis 1974).

Ketentuan-ketentuan ini, dengan variasi lokal, dijalankan dalam sistem pemerintahan nagari Minangkabau. Menurut adat Minangkabau kepala unit-unit sosial politik yang ada dalam masyarakat nagari yaitu *tungganai* sebagai pemimpin rumah gadang, *penghulu andiko* sebagai pemimpin kaum, *penghulu suku* atau *penghulu pucuk* sebagai pemimpin suku, semuanya dipilih oleh anggota unit sosial politik untuk dijadikan pemimpin. Ada syarat-syarat kepemimpinan yang cukup berat yang harus dipenuhi. Dalam sidang kelompok, calon-calon "*dituahi* dan *dicilako*", artinya dikaji kebaikan-kebaikan dan kelemahan-kelemahan dari sejumlah calon yang ada, dan yang dipilih adalah yang terbaik. Anggota kaum yang disebut kemenakan adalah warga kaum yang berhak bersuara dalam sidang. Yang terpilih adalah orang kepercayaan kaumnya dan berfungsi memelihara dan memajukan kepentingan kaum. Cara pergantiannya diatur dengan peraturan yang jelas dan manakala ia keluar dari ketentuan adat ia bisa diganti melalui prosedur yang telah ditentukan. Ia merupakan pemimpin sidang kaum dalam

kaum dan mewakili kaum dalam sidang-sidang unit sosial yang lebih besar. Sidang kaum, sidang dewan kaum, sidang dewan suku, dan sidang dewan nagari (Kerapatan Adat Nagari) merupakan kekuasaan tertinggi dalam unit-unit sosial yang bersangkutan. Dengan demikian nagari tersebut memang dapat dianggap sebagai sebuah republik kecil dan inilah karakteristik pertama dan sistem otoritas tradisional masyarakat nagari.

Semua warga (anak) nagari merupakan anggota atau warga dari salah satu suku, kaum, dan rumah gadang. Mereka mempunyai hak bersuara dalam memilih pemimpin-pemimpin kelompok sosialnya, karena itu pada hakekatnya kekuasaan yang dipegangnya bersumber dari warganya, sehingga secara formal kepemimpinan dan otoritas pemimpin serta kekuasaan tertinggi berada di tangan rakyat. Oleh sebab itu dapat dikatakan bahwa karakteristik kedua dari sistem otoritas tradisional Minangkabau adalah demokrasi, setiap orang secara adat adalah sama suaranya, berdiri sama tinggi dan duduk sama rendah. Semua masalah dirundingkan dalam permusyawaratan unit sosial. Putusan diambil sebagai hasil musyawarah, dan putusan tersebut dinamakan mufakat. Untuk mencari mufakat diperlukan waktu yang panjang. Mufakat merupakan kebenaran yang telah dicari secara bersama, dan kebenaran itulah yang merupakan kekuasaan tertinggi dalam masyarakat nagari terdisional. Adat Minangkabau mengungkapkan hirarki otoritas yang ada dalam masyarakat seperti tertera di bawah ini:

*Kemenakan beraja kepada mamak
Mamak beraja kepada penghulu
Penghulu beraja kepada mufakat
Mufakat beraja kepada alur
Alur beraja kepada mungkin dan patut
Patut dan mungkin beraja kepada benar
Benar itulah yang menjadi raja*

Kebenaran yang dicari secara bersama-sama itulah yang merupakan otoritas tertinggi dalam alam pikiran orang Minangkabau. Dengan demikian otoritas tertinggi terletak pada sebuah nilai abstrak. Hakekat otoritas menurut teori politik Minangkabau terletak pada dewan, otoritas merupakan sebuah abstraksi dan sebuah kebenaran yang harus dicari dalam permusyawaratan sebuah dewan adat. Dalam hubungan ini menarik melihat perbedaan antara konsepsi kekuasaan yang tersirat dalam teori politik masyarakat Jawa tradisional yang melihat kekuasaan sebagai sesuatu yang konkret dan terbatas (Ben Anderson, 1972), sementara orang Minangkabau memandang kekuasaan bersumber dari otoritas yang bersifat abstrak dan relatif dan mesti dicari melalui penggunaan yang tepat dari penalaran dan logika. Lembaga demokratis masyarakat nagari seperti dewan kaum, dewan suku, dewan nagari merupakan tempat mencari otoritas tertinggi dalam ranah mereka masing-masing.

Dalam tradisi Minangkabau dikenal tiga ranah otoritas, yaitu adat, kawasan agama, dan kawasan pengetahuan lainnya di luar kedua kawasan yang disebut terdahulu. Ketiga kawasan ini diwakili oleh penghulu, ulama, dan cendekiawan yang membentuk konfigurasi kepemimpinan Minangkabau yang disebut “tungku tigo sajarangan”.

Setiap unit-unit sosial politik merupakan unit yang otonom yang didukung oleh sumber-sumber ekonomi yang cukup karena tanpa dukungan ekonomi unit-unit sosial, termasuk kepemimpinannya, tidak akan diakui eksistensinya. Otonomi dengan dukungan ekonomi membawa kepercayaan akan kekuatan sendiri yang pada gilirannya memerlukan desentralisasi. Desentralisasi dalam berbagai bentuk otoritas kepada berbagai bentuk kepemimpinan sesuai dengan perkembangan zaman merupakan ciri ketiga dari sistem otoritas tradisional Minangkabau.

Pemegang berbagai otoritas dalam masyarakat nagari Minangkabau mempunyai kekuasaan yang sangat terbatas, karena setiap kebijaksanaan dan keputusan yang diambilnya harus selalu berdasarkan permusyawaratan. Akibatnya dia harus selalu berhati-hati. Dia dipilih, diangkat, dan dimuliakan oleh warga (kemenakan) unit sosial politiknya, karena itu dia selalu berada dalam pengawasan anggota kaumnya. Apalagi, dalam konsepsi orang Minangkabau, pemimpin itu didahulukan hanya selangkah dan ditinggikan hanya seranang. Penghulu bisa didebat dengan ajaran adat dan ulama boleh didebat dengan ajaran agamanya (kajiannya). Pandangan yang sangat horizontal dalam hubungan antara manusia menyebabkan pemimpin-pemimpin, pemegang otoritas, bermakna pemegang amanah warganya untuk terus mawas diri. Ini merupakan ciri lain dari sistem otoritas tradisional masyarakat nagari Minangkabau. Dengan menggunakan adat, dalam bentuk yang paling ekstrem, pemegang otoritas kaum bisa dicabut kekuasaannya oleh warga kaum, sehingga secara ideal, tidak

gampang menjadi pemegang otoritas dalam masyarakat Minangkabau. Kepada pemegang otoritas (pemimpin) selalu diingatkan supaya dia berhati-hati. “Ingat-ingat orang di atas, atau pemimpin, kalau-kalau nanti ditimpa oleh orang yang di bawah “(warga rakyatnya)”, merupakan ungkapan yang selalu harus dipedomani oleh pemegang otoritas tradisional. Sejalan dengan itu diingatkan pula oleh adat bahwa “Raja adil raja disembah, raja lalim raja disanggah”.

Kerajaan adalah kekuasaan teritorial supra-nagari yang datang kemudian, bersifat asing, dan berbeda sumber keabsahannya, namun diperlukan untuk beberapa tujuan kemasyarakatan yang sesuai dengan perkembangan zaman. Kekuasaan atau otoritas raja Minangkabau sebagai sebuah kekuasaan supra-nagari sangat terbatas, karena tidak didukung oleh kekuatan yang memungkinkannya untuk memaksakan kekuasaannya. Ia tidak mempunyai tentara yang kuat, ia tidak berkuasa untuk memungut pajak. Hal ini bersumber dan kenyataan bahwa ia berasal dan daerah lain dan datang ke daerah dimana kekuasaan nagari-nagari yang otonom atau republik nagari telah berakar kuat. Semua tanah adalah milik dari nagari-nagari sehingga ia tidak bisa menuntut supaya rakyat membayar pajak.

Walaupun raja tidak mampu memaksakan kekuasaannya baik secara bujukan maupun secara paksaan namun warga kerajaan, rakyatnya, menyetujui keabsahan dari kedudukan raja dan memandang raja dengan penuh hormat. Hal ini berlatar belakang bahwa nagari-nagari yang otonom itu memerlukan sebuah kekuasaan yang dapat membantu mereka dalam penyelesaian pertikaian antara nagari. Jadi raja dibutuhkan lebih banyak karena fungsi kehakimannya.

Raja dengan dewan menteri merupakan mahkamah banding bagi nagari-nagari, bukan penguasa.

Antara raja dengan nagari tidak ada lembaga perantara yang luas atau birokrasi, kecuali keempat menteri yang pada hakekatnya merupakan pemuncak adat di nagari mereka masing-masing. Sumber keabsyahan kekuasaan raja, seperti halnya raja-raja di Asia Tenggara, adalah dari asal usulnya yang bersifat kedewaan atau ketuhanan. Dengan demikian sistem otoritas tradisional kerajaan Minangkabau tidak berkembang sebagai sebuah negara kebangsaan dalam arti moderen atau kerajaan feodal seperti di Eropa atau di Jawa. Raja dan kerajaan kelihatannya berfungsi sebagai simbol yang melambangkan persatuan republik nagari-nagari Minangkabau.

Kebanyakan *tambo* melukiskan asal-usul dan pertalian satu nagari dengan nagari lain yang bermula dari nagari tertua di lereng gunung Merapi, nagari kembar Periang-Padang Panjang. Pertumbuhan nagari-nagari tersebut, ditambah oleh pertambahan penduduk, mendorong perintisan pendirian “anak” nagari, kemudian terpisah menjadi baru, dan seterusnya. Dengan demikian dapat dibayangkan bagaimana persamaan adat dari berbagai nagari telah terbentuk. Walaupun pada akhirnya tiap nagari akan berdiri sendiri, namun ikatan-ikatan kesukuan dan kenagarian dari berbagai suku dan nagari terus dipelihara sejauh masih bisa diingat dan disampaikan melalui tradisi lisan yang dipelihara oleh orang Minangkabau. Nagari-nagari dengan kondisi yang sama akan membentuk federasi, sehingga secara turun-temurun terbentuk federasi nagari-nagari dengan tradisi adat Budi Caniago dan Koto Piliang.

Perpindahan anggota-anggota suku untuk membuka pemukiman baru dapat terjadi karena faktor lain, seperti pertengkaran antara anggota-anggota suku yang menyebabkan sebagian anggotanya meninggalkan nagari mereka dan mencari dan membuka tempat pemukiman baru yang dalam perkembangan selanjutnya kelak akan membentuk nagari-nagari baru.

Ekspansi dan pertumbuhan nagari-nagari baru ini menimbulkan dua macam teritorial, yang dinamakan Alam Minangkabau itu, yaitu daerah inti yang disebut darek dan daerah baru yang dinamakan rantau. Kenyataan ini mencerminkan dinamika orang Minangkabau menghadapi pertumbuhan penduduk dan sekaligus memperlihatkan respons struktural dan kultural terhadap tantangan lingkungan. Merantau jadinya merupakan bagian integral dari budaya Minangkabau.

Melalui berbagai pengalaman sejarah administrasi terlihat bahwa jumlah nagari di Sumatera Barat semenjak awal abad XX sampai dengan awal tahun 1980-an tercatat sekitar 540-an. Sebagai sebuah republik kecil nagari tradisional tersebut diperintahi oleh Kerapatan Adat Nagari yang anggota-anggotanya terdiri dari penghulu suku dan kepala kaum yang komposisi dan jumlahnya tergantung pada tradisi adat masing-masing.

Apa yang perlu dicatat dari gambaran ringkas tentang nagari Minangkabau adalah bahwa semua tanah yang menjadi teritorial nagari tersebut adalah milik nagari atau suku-suku yang ada dalam nagari tersebut. Nagari-nagari tersebut bersifat otonom, namun pertalian historis mereka memungkinkan terbentuknya ikatan-ikatan tertentu seperti

ikatan nagari yang didasarkan atas ikatan persamaan adat; yang paling dominan adalah nagari dengan tradisi adat Koto Pialang dan nagari dengan ikatan adat Bodi Caniago. Kedua tradisi itu disamping berbeda dalam sistem pemerintahan mereka juga berbeda dalam sistem pemilikan tanah ulayat seperti telah disebutkan terdahulu. Perlu pula dicatat bahwa akibat perkembangan sejarah di beberapa nagari adatnya memiliki bentuk campuran yang mungkin telah melembaga pula. Namun yang penting diketahui adalah bahwa sistem pemilikan tanah bersifat komunal, baik nagari, maupun suku, musyawarah mufakat adalah prosedur pengambilan putusan yang penting.

Dihubungkan dengan kekuasaan supra-nagari, maka beberapa catatan penting harus dikemukakan. Ketika kerajaan Minangkabau didirikan oleh Adityawarman pada pertengahan abad XIV, nagari-nagari di Minangkabau telah mengembangkan otonomi yang demikian tingginya, sehingga Adityawarman tidak dapat lagi memaksakan suatu bentuk sistem administrasi yang bisa mengurangi sifat otonomi dari nagari-nagari yang telah ada. Sejarah Minangkabau memberi catatan bahwa tidak ada bukti yang memperlihatkan adanya kekuasaan raja Minangkabau dalam urusan dalam nagari-nagari di Minangkabau. Kekuasaan raja hanya berfungsi sebagai mediator dalam konflik antar nagari. Raja berfungsi sebagai penyatu simbolik dari alam Minangkabau, (de Joselin de Jong 1960; Marsden 1870; Oki 1977; Adullah 1966).

Struktur sosial masyarakat nagari Minangkabau ditata berdasarkan prinsip-prinsip sistem matrilineal. Berdasarkan prinsip tersebut kelompok-kelompok kekerabatan yang ada

dalam organisasi sosial masyarakat nagari Minangkabau telah dibagi atas berbagai tingkat dengan berbagai nama, tergantung pada adat nagari yang bersangkutan. Intinya selalu dimulai dengan suku. Sesudah suku adalah kampung, dibawahnya lagi ada *paruik* (Joenoes 1971:252). Di bawah paruik mungkin ada lagi jurai atau rumah (de Joselin de Jong 1960:55-56). Semua unit ini menunjukkan keluarga luas mulai dari yang terkecil yang nenek perempuannya masih bisa dikenal sampai pada suku yang memiliki nenek perempuan yang bersifat mitologis. Masing-masing nagari mempunyai istilah yang berbeda, seperti suku, *payung paruik*, *pariuak*, *jurai* untuk berbagai kelompok matrilineal yang ada di nagari. Dapat disimpulkan nagari merupakan federasi suku, suku merupakan federasi kaum, kaum merupakan federasi *paruik*. Dengan demikian konsep federasi sangat dominan dalam masyarakat Minangkabau.

Kalau disederhanakan secara antropologis, maka kelompok kekerabatan yang mendiami nagari-nagari di Minangkabau itu akan terdiri dari suku (*clan*), kaum (*lineage*), *paruik* (*sub-lineage*). Sebuah suku mungkin terdiri dari satu *lineage* atau lebih dari satu *lineage* bisa terdiri dari satu *paruik* atau lebih, sebuah *paruik* adalah kelompok metrilineal yang mendiami sebuah rumah gadang yang terdiri dari 3 generasi dan memiliki harta pusaka tersendiri. Masing-masing kelompok metrilineal ini akan dipimpin oleh penghulu suku, penghulu kaum (*andiko*), dan *tungganai*. Pimpinan-pimpinan ini merupakan manager dari harta komunal kelompok matrilineal yang terbagi diantara anggota-anggota perempuan yang telah kawin dalam masing-masing kelompok metrilineal tersebut.

Sistem stratifikasi sosial yang ada di suatu nagari di Minangkabau didasarkan kepada lamanya seseorang atau kaum mendiami sebuah nagari. Orang-orang atau kaum yang mula-mula membuka suatu nagari mempunyai kedudukan yang tertinggi, mereka dinamakan orang asal (*urang asa*). Mereka yang datang kemudian dinamakan orang datang (*urang datang*) dan akan menjadi kemenakan dari orang asal. Mereka itu disebut orang biasa (*communers*). Sistem stratifikasi yang didasarkan pada keaslian seseorang, bertambah kompleks dengan munculnya unsur pengaruh yang didasarkan pada pengetahuan agama dan pengetahuan lain sebagai hasil perkembangan kontak budaya. Dengan demikian ada tiga unsur pengaruh dapat membuat seseorang menjadi orang yang terpendang yaitu sebagai tokoh adat, tokoh agama, dan tokoh ilmu lain, dimana ketiganya membentuk konfigurasi kepemimpinan yang disebut “tungku tigo sajarangan”. Dalam perkembangan selanjutnya terlihat bahwa warga nagari diikat oleh 3 macam hukum yang disebut “tali tigo sapilin” yaitu hukum adat, hukum Islam dan hukum yang datang dari supra nagari.

Perkawinan dalam masyarakat Minangkabau bukanlah urusan individual tetapi merupakan kepentingan umum. Sifat kekerabatan metrilineal menentukan bahwa pihak perempuan sangat berpentingan dalam mencari jodoh anak kemenakan mereka karena itu secara idealnya kaum pihak perempuanlah yang mencari jodoh buat yang bersangkutan. Perempuan itu adalah penerus eksistensi kaum atau suku, dan perkawinan menurut adat haruslah dilaksanakan diluar suku, artinya orang yang tak boleh kawin dalam sukunya. Disamping itu, seorang perempuan hendaknya mendapat

suami yang memiliki strata sosial sama atau lebih tinggi; ada prinsip hypergami. Dahulu ada larangan untuk kawin keluar suatu nagari. Jadi ada endogami nagari dan eksogami suku.

Prinsip perkawinan matrilineal Minangkabau menentukan bahwa laki-lakilah yang mengunjungi rumah istrinya, dan dia menjadi tamu terhormat disana, istrinya dikunjungi di malam hari, sedang siang hari dia tetap di rumah kerabat matrilineal menolong ibu dan saudara-saudara perempuannya. Dia tetap merupakan anggota kaum ibunya, bukan termasuk kerabat istrinya. Sebagai tamu di rumah istrinya, dia tidak memiliki kewajiban ekonomis yang besar. Istrinya, waktu waktu akan kawin, akan mendapat tanah guna menunjang rumah tangganya. Tanah ini yang mungkin ditolong pengolahannya. Kalau dia dari kaum yang berbeda, ada kemungkinan dia akan mengerjakan/membawa sawah kaumnya untuk membantu istrinya, tapi ini bukan kewajiban. Dilihat dari pihak istrinya dia lebih diperlukan sebagai sumber penerus kaum istrinya dan mengangkat derajat kaum istrinya.

Demikianlah deskripsi singkat mengenai republik nagari yang menggambarkan bahwa komunitas nagari yang otonom itu telah berkembang menjadi satu komunitas yang bersifat alamiah setelah melalui proses sejarah yang panjang hingga komunitasnya diakui oleh “adat salingka nagari”.

Intervensi, Negeranisasi dan Marginalisasi

Harmoni dan otonomi nagari secara lambat laun mengalami pergeseran dan kemerosotan karena masuknya negara ke ranah lokal sejak zaman kolonial Belanda, dan paling dirasakan pada masa Orde Baru. Pada waktu datang

ke Minangkabau, Belanda menyaksikan suatu kestabilan masyarakat di nagari-nagari di bawah pengurusan penghulu-penghulu, dan yang telah mampu menciptakan bermacam-macam budaya yang relatif tinggi. Mungkin karena itu pula, dalam meletakkan dasar-dasar kekuasaannya di Minangkabau, Belanda cukup berhati-hati. Pada tahap awal, Belanda berusaha mencapai keamanan situasi, dengan mengadakan persetujuan-persetujuan perdamaian dengan pemuka-pemuka masyarakat Minangkabau. Dalam persetujuan itu Belanda memperlihatkan kemauan baiknya, dengan menegaskan bahwa Belanda tidak mencampuri urusan nagari, terutama yang berhubungan dengan masalah; kehidupan adat, hubungan antar penghulu dengan anak nagari, azas-azas agama, pengurusan dan rumah tangga nagari dan urusan pengadilan adat nagari. Kemauan baik ini dapat dilihat dari persetujuan-persetujuan berikut:

1. Kontrak penyerahan kerajaan Minangkabau kepada Belanda pada tanggal 10 Januari 1820, pasal 5.
2. Persetujuan Masang, bertanggal 20 Januari 1824, bagian kedua b.
3. Persetujuan Kramat-De Stuers, bertanggal 15 Nopember 1925, ayat 2 dan 7.

Akan tetapi dengan perjanjian Plakat Panjang tanggal 25 Oktober 1833, Belanda mulai memperlihatkan kemauannya untuk meletakkan dasar-dasar kolonialnya di nagari-nagari, yang menjadi akar bagi tegaknya struktur pemerintahan Belanda di Minangkabau, seperti yang dapat kita baca dalam Plakat Panjang tersebut:

"Kepala-kepala dan penghulu-penghulu, yang diangkat menjadi wakil kami akan meniadakan gaji dari Gubernemen. Mereka itu tidaklah akan diberi kekuasaan yang besar, melainkan kerja sebagai ujung lidah kami, dan memberikan penerangan kepada kami segala hal, yang boleh menambah kemajuan tuan-tuan".

Dengan kata lain melalui Plakat Panjang ini Belanda telah mendapatkan legalisasi kekuasaan di Minangkabau. Memang Belanda tidak merubah sifat dasar dan susunan *authority* yang diakui anak nagari. Sebab jika hal ini mereka ubah, maka secara ekonomis ini tidak menguntungkan kepentingan kolonialnya. Karena itu nagari tetap dibiarkan menyatukan diri dan membiarkannya ke arah kemajuannya.

Kemauan Belanda yang bersifat kolonial ini berlanjut pada tahap berikutnya, yang dapat disebut sebagai fase pengadministrasian pengurusan nagari. Untuk keperluan itu, dibentuklah semacam dewan rakyat yang kemudian diberinya desa yuridis formal dan dipimpin oleh seorang Kepala Nagari.

Dewan ini ditumbuhkan menjadi Kerapatan Nagari, yang anggotanya terdiri dari penghulu-penghulu yang basurek, ditambah orang-orang terkemuka yang dipandang patut menurut kebiasaan dan adat nagari setempat.

Kerapatan Nagari ini memilih Kepala Nagari dengan menggunakan voting system. Kepala Nagari ini antara lain berutgas melaksanakan dan menjalankan keputusan-keputusan yang dibuat Kerapatan Nagari. Dengan demikian, urusan pemerintahan nagari ditarik dari wewenang Keapatan Adat Nagari. Sedangkan struktur kepala nagari dirangkaikan secara hirarkhis administratif ke struktur kolonial yang lebih tinggi, seperti Asisten Demang, Demang,

Contraleur dan seterusnya ke Asisten Residen dan Residen, sehingga berakarlah ke dalam nagari struktur pemerintah kolonial Belanda. Akar itu adalah kepala Nagari, yang merupakan lembaga baru yang ditunjuk dan diangkat oleh Gubernemen Hindia Belanda dalam hal ini Resident dengan Surat Pengangkatan (*besluit*).

Namun walaupun pemerintah Hindia Belanda telah menunjuk secara selektif orang-orang yang akan duduk dalam Kerapatan Nagari, namun dalam kenyataannya Kerapatan Nagari tidak mempunyai kemampuan untuk mengurus rumah tangga nagari. Dan lebih tidak mungkin untuk dapat mengembangkan dan memajukan nagari secara politik, budaya dan ekonomi. Hal ini disebabkan karena Kerapatan Nagari tidak mampu menggantikan peranan dan mengembangkan sifat-sifat khusus yang ada pada Kerapatan Adat Nagari.

Keputusan-keputusan Kerapatan Nagari sebagian besar berasal dari inisiatif *berstuur ambtenaaren*, yang kemudian dijadikan sebagai putusan Kerapatan Nagari yang akan dilaksanakan oleh penghulu-penghulu di bawah perintah Kepala Nagari. Keputusan-keputusan itu ditentukan berdasarkan kepentingan dan tujuan kolonial Belanda. Sebagian besar keputusan itu bersifat mendukung ekonomi kolonial, yaitu eksploitasi ekonomi dan tenaga kerja serta sumber daya lainnya.

Dapat dipahami, bila di luar kepentingan dan tujuan kolonial penghulu-penghulu dibiarkan mengurus kepentingan anak nagari, karena pada dasarnya mereka telah menjadi alat kolonial itu sendiri, yang menjalankan keputusan Gubernemen seperti penguasaan pajak kepada

anak nagari, penggantian uang rodi, dan pembebanan lain yang diperlukan kolonial. Oleh sebab itu penghulu-penghulu tidak lagi mengambil keputusan atas kepentingan masyarakat, untuk menjawab tantangan kepentingan anak nagari (*respublica*).

Dalam melaksanakan aturan yang ditetapkan Gubernur tadi, tentu penghulu-penghulu berhadapan langsung dengan anak nagari. Tidak sedikit kesulitan yang timbul dalam melaksanakan aturan tersebut. Banyak perbenturan yang terjadi dalam komunitas anak nagari, yang akhirnya menurunkan wibawa penghulu-penghulu di depan anak nagari. Sungguhpun demikian, dalam pergaulan anak nagari, mereka masih tetap mengembangkan dasar kemasyarakatan berdasarkan "*alue jo patuik*", karena masih tetap hidup sebagai suatu tradisi yang dinalurkan. Dasar ini tetap dipertahankan anak nagari, walaupun berat himpitan dan tekanan di atasnya. Tradisi ini kuat bertahan, liat hidupnya, yang merupakan sifat-sifat khusus yang telah berkembang berabad-abad lamanya.

Ini membuktikan bahwa lembaga yang ditumbuhkan kolonial Belanda seperti Kerapatan Nagari, tidak sepenuhnya berakar dalam kehidupan anak nagari, walaupun itu dilaksanakan di bawah paksaan. Ada beberapa kelemahan Kerapatan Nagari ini, jika dibandingkan dengan Kerapatan Adat Nagari, yang tumbuh berdasarkan kepentingan masyarakat menjawab tantangannya. Kelemahan Kerapatan Nagari yang tumbuh berdasarkan *Intansasche Gemeente Ordonantie Buitengewesten* (IGOB) yang dapat dikemukakan adalah sebagai berikut:

1. IGOB hanya memberikan otonomi yang kurang berarti.
2. IGOB kurang disesuaikan dengan keadaan dan adat masyarakat setempat atau komunitas nagari, atau terlalu memiliki sifat-sifat khusus komunitas Barat.
3. IGOB terlalu mengawetkan tendensi-tendensi otokratis di pedesaan.
4. Motif utama IGOB bukanlah untuk mempertahankan otonomi nagari, tapi justru memberikan kesempatan yang menentukan untuk ikut campur tangan ke dalam komunitas nagari.
5. IGOB untuk keseluruhannya berwatak Barat, sekalipun akan diberlakukan kepada masyarakat desa, nagari, marga, yang mempunyai watak yang berbeda dengan Barat.
6. Dibandingkan dengan demokrasi asli Minangkabau, maka IGOB jauh dari kesempurnaan, karena mempunyai perbedaan yang prinsipil dan mendasar.

Dengan demikian dapat kita simpulkan, bahwa lembaga Kerapatan Nagari yang dibangun kolonial Belanda, tidak mempunyai sifat-sifat khusus, sebagaimana yang dimiliki oleh Kerapatan Adat Nagari. Lembaga otonom Kerapatan Adat Nagari, yang merupakan hasil capai anak nagari Minangkabau, secara utuh mempunyai sifat khusus yang sesuai dengan watak anak nagari, karena bersifat representatif, komunikatif, responsif, aktif dan dinamis dalam menghadapi perkembangan dan tantangan kepentingan anak nagari.

Diletakkannya nagari di bawah kekuasaan Kepala Nagari yang dibantu Kerapatan Nagari, yang keduanya

dibentuk berdasarkan kepentingan kolonial Belanda, sudah tentu bertentangan dengan kesadaran hukum anak nagari, karena mufakat mencari kata putus tidak lagi didasari tantangan kepentingan anak nagari, tapi kepentingan yang ditetapkan Gubernemen. Karena itu, kedua lembaga produk kolonial Belanda ini tidak mampu menyelesaikan dan menjawab tantangan kepentingan anak nagari di Minangkabau.

Kemerdekaan Indonesia membawa ide-ide baru, di antaranya pemerintahan rakyat, demokrasi dan otonomi. Ide-ide baru tersebut bukan saja ingin dilaksanakan di tingkat nasional, tapi juga di tingkat daerah sampai ke tingkat nagari.

Tentang pemerintahan rakyat ada dua konsepsi dasar, yaitu; Pertama, pemerintahan rakyat perwakilan, yang merupakan konsepsi pemerintahan rakyat yang lahir sebagai buah perkembangan dan tantangan kepentingan masyarakat Barat kedua, pemerintahan rakyat kerapatan, yang merupakan konsepsi pemerintahan rakyat yang pernah lahir sebagai buah perkembangan dan tantangan kepentingan masyarakat nagari di Minangkabau.

Pada awal tahun 1946, Pemerintah Karesidenan Sumatera Barat ingin melaksanakan konsepsi pemerintahan rakyat perwakilan di nagari-nagari. Konsensus politik pada waktu itu memandang perlu mengadakan perubahan dalam susunan pemerintahan nagari, karena dianggap sebagai warisan kolonial dengan tujuan kepentingan kolonial. Perubahan itu juga dimaksudkan penyempurnaan pelaksanaan demokrasi, dan kelancaran pemerintahan serta pembangunan di nagari-nagari.

Melalui Rapat Pleno Komite Nasional Indonesia (KNI) Sumatera Barat tanggal 18 Maret 1946, yang dituangkan dalam Maklumat Residen Sumatera Barat tanggal 21 Mei 1946 No. 20 dan 21 ditetapkan dan diputuskan perubahan dalam susunan kelembagaan nagari. Keputusan ini berdasarkan pertimbangan untuk menyempurnakan demokrasi dan mempelancar pemerintahan dan pembangunan di nagari-nagari.

Dengan Maklumat Residen tersebut, pemerintahan Sumatera Barat melakukan perubahan dengan menampilkan lembaga-lembaga baru, seperti Wali Nagari, Dewan Perwakilan Nagari (DPN) dan Dewan Harian Nagari (DHN) sebagai pimpinan nagari yang berpuncak pada Wali Nagari, karena Wali Nagari sekaligus merupakan Ketua DPN dan DHN.

Sedangkan dalam Maklumat Residen dan perubahan susunan nagari ini, Kerapatan Adat Nagari tidak disebut-sebut. Memang dalam jawaban pemerintah Sumatera Barat kepada Majelis Tinggi Kerapatan Adat Alam Minangkabau (mtkam) menyebutkan, bahwa DPN tidak akan mencampuri urusan adat. Urusan adat akan tetap menjadi kompetensi Kerapatan Adat Nagari atau Kerapatan Suku. Dengan demikian penghulu-penghulu merupakan salah satu golongan di antara golongan lain yang akan berwakil dalam DPN, yang sebelumnya pengganti Kerapatan Nagari yang diadakan kolonial Belanda. Anggota DPN ini dipilih secara bebas oleh anak nagari.

Sebetulnya sebelum perubahan kelembagaan dan susunan nagari ini, telah ada Maklumat Residen Sumatera Barat tanggal 3 Nopember 1945 No. 3 tahun 1945, yang

memperkenalkan kepada anak nagari lembaga partai. Maklumat ini membawa perubahan yang cukup mendasar dalam nagari-nagari di Minangkabau, yaitu pemerintahan rakyat kerapatan (demokrasi asli Minangkabau) sebagai suatu sistem pemerintahan yang telah dipakai dalam waktu yang relatif lama, dengan sistem pemerintahan rakyat perwakilan (sistem demokrasi Barat) yang sama sekali baru.

Sebagaimana yang kita ketahui pemerintahan rakyat perwakilan dalam pelaksanaannya memerlukan adanya lembaga kepartaian, lembaga pemilihan umum dan *voting system* dalam menetapkan keputusan, yang kesemuanya tidak merupakan *factual insight* anak nagari.

Akibat tidak adanya peraturan terhadap hal-hal yang menyangkut tradisi anak nagari dan sistem kelembagaannya, menyebabkan timbulnya kekurangan-kekurangan yang bersifat fundamental dari Maklumat Residen tadi. Sebab bila ada tantangan kepentingan yang menuntut hadirnya kelembagaan tadi di masyarakat, akan memerlukan suatu proses sosialisasi politik yang relatif lama. Di samping itu kelembagaan yang baru diadakan ini juga tidak akan mampu menggantikan lembaga Kerapatan Adat Nagari, lembaga penghulu, lembaga musyawarah mufakat untuk mengambil kata putus. Juga tidak akan mampu mencapai tingkat efektifitas yang relatif tinggi dan tingkat partisipasi rakyat yang aktif dan nyata.

Mungkin karena itu pula dalam Rapat Pleno KNI Sumatera Barat tadi, penghulu-penghulu yang tergabung dalam MTKAM mengajukan usul supaya Kerapatan Nagari yang ada pada waktu itu ditambah saja dengan wakil-wakil partai yang telah ada dalam nagari. Namun usul ini

tampaknya tidak dilaksanakan, walau penghulu-penghulu itu berpendapat, bahwa dengan cara itu Badan Perwakilan Rakyat yang akan dibentuk akan cukup memuaskan dan sesuai perkembangan masyarakat pada waktu itu. Usul ini mungkin cukup menarik, karena dengan cara itu perubahan yang dilaksanakan akan dapat berjalan secara efektif dalam waktu yang relatif singkat. Namun hal ini tidak terlaksana sama sekali.

Sesudah pemulihan kedaulatan Negara Republik Indonesia, nagari di Minangkabau pun ikut mengalami perubahan. Melalui Keputusan Pemerintah Daerah Sumatera Tengah tanggal 14 Juli No. 50/GP/1950, pemerintahan nagari dihapuskan, dan digantikan dengan sistem pemerintahan wilayah. Sebetulnya ide sistem pemerintahan wilayah ini sudah timbul semenjak tahun 1947, karena pada waktu itu telah mulai dirasakan Maklumat Residen Sumatera Barat No. 20 dan 21 mempunyai kekurangan dan kelemahan.

Untuk mengatasi kekurangan dan kelemahan inilah pada tanggal 29 – 30 Maret 1947 diadakan Konperensi Wali Nagari se Sumatera Barat di Bukittinggi. Dalam konperensi itu Pemerintah Daerah Sumatera Barat menyampaikan suatu harapan, agar dari 543 nagari yang ada dapatlah dibentuk sekitar 100 daerah yang berotonomi. Harapan ini kemudian dilaksanakan, sehingga berlangsunglah penggabungan antara nagari, yang diharapkan dari penggabungan ini dapat dibentuk daerah otonomi nagari yang dibesarkan, yang akan disebut dengan wilayah.

Dengan terbentuk otonomi wilayah tersebut, maka DPN dan DHN dari masing-masing nagari yang akan

bergabung yang akan menjadi Tepatan Kepala Wilayah dengan sebutan Wali Tepatan. Untuk tingkat wilayah tersebut akan diadakan dua lembaga, yaitu Wali Tepatan dan Dewan Perwakilan Rakyat Nagari (DPRN). Wali Tepatan ini akan diangkat dan diberhentikan oleh Gubernur.

Pembentukan sistem pemerintahan otonomi wilayah yang berdasarkan Keputusan Pemerintah Daerah Sumatera Tengah No. 50/GP/tahun 1950 tersebut, pada dasarnya merupakan konsepsi pemerintahan rakyat perwakilan. Cuma daerahnya diperluas berdasarkan penggabungan dari beberapa buah nagari.

Keputusan ini sungguh-sungguh merupakan keputusan yang tidak memandang dan mempertimbangkan nagari sebagai suatu kesatuan wilayah pemerintahan (politik), ekonomi dan kultural dan komunitas suatu masyarakat. Itulah sebabnya, ketika putusan ini dilaksanakan timbul persoalan yang serius di kalangan anak nagari dan penghulu-penghulu. Persoalan ini jelas menunjukkan ketidakpuasan masyarakat setempat (komunitas) yang diatur melalui putusan tersebut. Ketidakpuasan itu dapat kita lihat dari permohonan anak nagari Sundata Kabupaten pasaman, yang terdiri dari ninik-mamak, alim ulama, partai politik, pemuda-pemudi, rakyat tani, yang disampaikan kepada Gubernur Sumatera Tengah, dengan surat tanggal 21 Agustus 1953, yang isinya meminta agar kepada nagari Sundata diberikan kembali hak-hak otonomi.

Ketidakpuasan ini juga semakin terlihat, ketika diadakan Konperensi Ninik-mamak, pemangku adat se Sumatera Tengah, yang berlangsung di Bukittinggi 16 – 19

Desember 1953. Konperensi ini menuntut pemerintahan nagari berotonomi kembali, sebagaimana yang diinginkan anak nagari Sundata. Sebab dengan cara ini memungkinkan nagari-nagari membangun dan melengkapi aparturnya secara demokratis, sehingga pemerintahan nagari dapat berjalan lancar.

Kemudian dengan keputusan Presiden Republik Indonesia tanggal 15 Januari 1954, dihapus kembali sistem wilayah berotonomi, dengan menghidupkan kembali sistem nagari berotonomi berdasarkan IGOB dengan penyesuaian terhadap perkembangan cita-cita demokrasi. Petunjuk-petunjuk penyesuaian diberikan melalui Surat Menteri Dalam Negeri tanggal 17 Februari 1954 No. DDx/5/1/2 dan Ketetapan Gubernur Sumatera Tengah tahun 1955 No. 2/9-55.

Ketetapan Gubernur itu adalah mengenai susunan dan cara pembentukan DPRN sebagai pengganti Kerapatan Nagari menurut IGOB, dengan memberi jiwa dan isi baru sesuai dengan sistem demokrasi. Namun dikebanyakan nagari, pembentukan DPRD dan susunan pemerintah nagari berdasarkan ketetapan itu banyak yang tidak terlaksana. Yang dijalankan justru pemilihan Wali Nagari sebagai aparat untuk menjalankan fungsi pemerintahan di nagari-nagari. Lalu kedudukan Wali Nagari menjadi rebutan yang serius di antara partai-partai yang ada di nagari-nagari. Perebutan ini menimbulkan krisis kejiwaan di kalangan pimpinan anak nagari seperti ninik-mamak, ulama, cerdik-pandai dan bundi kandung. Sebab sejak dan selama revolusi fisik dalam perjuangan kemerdekaan anak nagari berharap, krisis yang dialami selama revolusi tersebut dapat

berubah dan berlalu, dan diganti ketentraman, kedamaian, keakraban dan kepastian. Di samping itu anak nagari juga berharap, dengan lahirnya kemerdekaan akan membawa kemajuan dalam kehidupan nagari.

Harapan ini tidak terpenuhi secara utuh. Sebab setelah lima tahun pemulihan kedaulatan, masih timbul bagi tiap orang dan golongan karena sistem pemerintahan nagari yang telah dirubah ternyata tidak memenuhi harapan apa-apa. Anak nagari tidak dapat memecahkan sendiri masalahnya, karena itu kemudian banyakyang menyerah kepada keadaan. Kerinduan kepada masa lampau timbul dan dicoba dihidupkan kembali oleh anak nagari. Begitu juga pemimpin-pemimpinnya, dengan cara-cara lama kembali lagi kepada kedudukannya semula. Namun keadaan sudah lain. Mereka telah terkotak-kotak dalam kedudukan sebagai pimpinan partai politik, bukan saja cerdik-pandai, tapi juga ninik-mamak, alim ulama dan *bundo kandung*. Dari sinilah dapat kita lihat, bahwa partai-partai politik di nagari-nagari hanyalah merupakan kelompok-kelompok masyarakat yang punya hubungan dan ikatan dengan pemimpin tadi.

Pada umumnya, kepemimpinan mereka diterima oleh pengikutnya sebagai hasil agitasi, tidak berdasarkan kharismatik sebagaimana anak nagari dulu menerima mereka. Ikatan itu tidak lagi dipertalikan oleh ikatan geneologis dan teritorial dalam struktur kekerabatan adat mereka. Ikatan itu dipertalikan oleh faktor-faktor di luar kebiasaan atau tradisi yang mereka anut sejak lama. hubungan mereka hanya dipertalikan oleh apa yang dinamakan ikatan lembaga partai, pemilihan umum, dan

dalam mengambil kata putus berdasarkan pemungutan suara. Ini pulalah faktor-faktor yang kemudian memisahkan penghulu-pengulu dari kaumnya.

Karena itu tidaklah mengherankan, bila pemerintahan nagari yang dijalankan berdasarkan Ketetapan Gubernur Sumatera Tengah Tahun 1955 itu, yang difahamkan dan diciptakan sebagai sistem pemerintahan demokratis, dalam realitasnya ternyata penuh dengan pertentangan. Penuh dengan keonaran, sehingga menimbulkan kesan bagi anak nagari tiada berguna dan berfaedah untuk memajukan nagari mereka. Apalagi saat itu negara sedang berada diambang krisis administrasi dan politik, sehingga tidak adanya yang mampu memberikan pimpinan dan bimbingan anak nagari dalam menghadapi tantangannya.

Berhubung peristiwa PRRI dan berlakunya sistem demokrasi terpimpin di Indonesia, sebagai jalan yang ditempuh Pemerintah untuk mengatasi krisis demokrasi, maka Pemerintah Daerah Sumatera Barat secara berturut-turut mengeluarkan beberapa keputusan. Keputusan ini antara lain bertujuan mengisi kekosongan pemerintahan di nagari-nagari dan hapusnya keadaan bahaya di seluruh Indonesia.

Pertama, Keputusan Gubernur Kepala Daerah Tk. I Sumatera Barat, tanggal 31 Agustus 1958, No. GSB/1/KN/58, tentang pemilihan, penunjukkan, pemberhentian dan perwakilan Kepala Nagari dalam daerah Sumatera Barat. Keputusan ini dikeluarkan guna mengatasi dan mengisi kekosongan pemerintahan di nagari-nagari berhubung sedang berlangsungnya peristiwa PRRI.

Kedua, Keputusan Peperda Sumatera Barat, tanggal 7 April 1962 No. Prt-Peperda/01/4/62, tentang Penertiban

pemerintahan Nagari. Keputusan ini dikeluarkan oleh Peperda Sumatera Barat selaku penguasa keadaan bahaya, guna penertiban Pemerintahan Nagari berhubung berakhirnya PRRI.

Ketiga, Keputusan Gubernur Sumatera Barat, tanggal 30 Maret 1963 o. 02/Desa/GSB/Prt-63, tentang nagari dan pemerintahan Nagari. Keputusan ini dikeluarkan berhubung hapusnya keadaan bahaya di seluruh Indonesia, yang menyebabkan semua produk legislatif dan lain-lain tindakan hukum dari penguasa keadaan bahaya tidak lagi mempunyai kekuatan hukum (vide penetapan Presiden No. 4 Tahun 1962).

Lembaga-lembaga Pemerintahan Nagari menurut Keputusan Gubernur No. 02/Desa/GSB/Prt-63, terdiri dari; Kepala Nagari, Badan Musyawarah Nagari (BMN) dan Musyawarah Gabungan. Di samping ada pula yang dinamakan alat-alat perlengkapan nagari, yang terdiri dari; Pamong Nagari, Panitera nagari dan Pegawai Nagari.

Badan Musyawarah Nagari yang merupakan perwakilan masyarakat nagari anggota-anggotanya terdiri dari wakil-wakil sepuluh golongan, yang ditetapkan dengan Keputusan Gubernur yang sama. Wakil sepuluh golongan itu adalah, golongan adat, golongan agama, golongan front nasional, golongan LSD, golongan koperasi, golongan perempuan, golongan tani/nelayan, golongan buruh, golongan pemuda dan golongan veteran/angkatan 45.

Sedangkan Musyawarah Gabungan merupakan lembaga musyawarah yang menetapkan suatu pembebanan kepada anak nagari, dan memutuskan hal-hal yang tidak dapat kata sepakat dalam rapat BMN. Peserta atau anggota

dari Musyawarah Gabungan ini terdiri dari Kepala Nagari, semua anggota BMN, semua pamong nagari dan seorang utusan dari tiap-tiap kampung dari nagari.

Namun susunan Pemerintah Nagari seperti ini mengandung sejumlah kelemahan yang fundamental, terutama yang menyangkut peranan Kepala Nagari yang kuat dan dominan, seperti dinyatakan dalam Keputusan Gubernur tersebut. Pertama, Kepala Nagari tidak dapat diberhentikan karena suatu keputusan BMN atau Musyawarah Gabungan (pasal 18). Kedua, Kepala Nagari karena jabatannya menjadi Ketua BMN (pasal 30 ayat 2). Ketiga, Dalam sidang/rapat BMN, pengambilan keputusan dilakukan dengan kata sepakat, ketua pada instansi terakhir dapat memutuskan sendiri (pasal 34 ayat 4). Bila tidak dapat kata sepakat, Kepala Nagari selaku ketua, dapat memutuskan sendiri (pasal 41 ayat 3).

Penggolongan yang diadakan oleh Keputusan Gubernur ini jika dibandingkan dengan realitas yang ada, terlalu banyak hal-hal yang tak terdapat sebagai kekuatan sosial-politik di nagari-nagari. Jadi keputusan agak bersifat artifisial. Ternyata dalam pelaksanaannya banyak yang menimbulkan kesulitan-kesulitan. Kesulitan ini biasa juga diatasi dengan tindakan-tindakan yang artifisial pula, yaitu dengan menciptakan atau membentuk golongan-golongan tersebut di nagari-nagari. Dan pembentukan ini sudah tentu menurut kemauan Kepala Nagari, yang memang punya kekuasaan untuk itu.

Oleh karena itu Keputusan Gubernur ini pada dasarnya mengandung *reserve-reserve* tertentu, antara lain untuk memusatkan kekuasaan dan kewenangan pemerintahan

nagari di satu tangan, yaitu pada Kepala Nagari. Itu pulalah sebabnya, dalam praktek BMN dan Musyawarah Gabungan eksistensinya tidak tergantung kepada kemauan anak nagari (rakyat) sebagai dasar penguasaan dan kekuasaan tertinggi dalam sistem pemerintahan rakyat (demokrasi). Eksistensinya sudah ditentukan oleh orang seorang, yaitu Kepala Nagari. Susunan Pemerintah Nagari yang seperti ini, dibangun penguasa daerah Sumatera Barat semasa prolog G.30.S/PKI, yang ternyata bukanlah menumbuhkan pemerintahan rakyat sebagaimana yang diharapkan sistem demokrasi yang dianut. Susunan ini malah menumbuhkan pemerintah atau penguasa diktatur kecil di nagari-nagari, yang sering beroleh legalisasi yang tidak legal, bahkan dapat perlindungan dari penguasa yang lebih tinggi.

Dengan demikian, pemerintahan nagari pada tahun 1958-1966, merupakan masa pemerintahan kekerasan di nagari-nagari Miangkabau. Pemerintahan yang jauh dari cita-cita pemerintahan rakyat dan cita-cita kemajuan anak nagari. Keputusan Gubernur ini masih tetap berlaku sampai pada bulan Desember 1968, karena belum ada keputusan yang menggantikannya.

Masa awal Orde Baru (1966-67) masyarakat politik di Sumatera Barat mulai menaruh perhatian yang serius ke arah pembangunan nagari. Perhatian ke arah pembangunan nagari ini menimbulkan pendapat, bahwa diperlukan adanya susunan kelembagaan nagari yang dapat berfungsi secara efektif dalam pelaksanaan pembangunan. Orang-orang mulai mengembangkan pemikiran dan pendekatan ke arah pembentukan lembaga tersebut, terutama mengenai struktur pemerintahan nagari yang akan dikembangkan.

Penilaian yang diberikan berbagai kalangan masyarakat terhadap struktur pemerintahan nagari berdasarkan Keputusan Gubernur No. 02/Desa/Prt-63 memberikan kesimpulan, bahwa sudah sangat diperlukan peninjauan kembali terhadap keputusan tersebut, karena tidak sesuai dengan kondisi dan perkembangan masyarakat nagari.

Akhirnya melalui suatu proses yang tidak terlalu lama, keluarlah Keputusan Gubernur Kepala Daerah Sumatera Barat, tanggal 18 Maret 1968 No. 015/GSB/1968, tentang peraturan dan pokok-pokok pemerintahan nagari dalam daerah Sumatera Barat. Pelaksanaan dari keputusan ini diatur melalui Instruksi Gubernur tanggal 17 Mei 1968 No. 10 tahun 1968. Pelaksanaan ini dimulai dengan membuat pilot project dengan mengambil lokasi satu nagari dari setiap kecamatan.

Susunan pemerintahan Nagari menurut Keputusan Gubernur tahun 1968 ini, disebutkan sebagai pemerintahan nagari adalah Wali Nagari, yang akan melaksanakan kekuasaan eksekutif. Kemudian ada Dewan perwakilan Rakyat Nagari (DPRN) yang akan melaksanakan kekuasaan legislatif di nagari, yang anggotanya dipilih secara umum, langsung, bebas dan rahasia dengan menggunakan sistem distrik.

Namun dalam pelaksanaannya keputusan ini tidak berjalan sebagaimana yang diharapkan, karena ada masalah yang tidak terlaksana secara baik, di samping ada kecenderungan anak nagari untuk kembali kepada Kerapatan Adat Nagari. Pilot proyek yang diharapkan dapat menyempurnakan Keputusan Gubernur ini, ternyata tidak banyak menghasilkan atau memberi petunjuk (informasi),

karena yang di pilot project-kan hanya menyangkut prosedur pemilihan anggota-anggota DPRN dan pemilihan Wali Nagari. Lagi pula jarak waktu antara selesainya pilot project itu dengan waktu mulai pelaksanaan Keputusan Gubernur tersebut secara menyeluruh terlalu dekat, sehingga evaluasi yang dilakukan tidak cukup untuk menyempurnakan keputusan itu.

Sementara, terlepas dari berbagai kekurangan pelaksanaan dan hasil pilot project, juga terjadi perkembangan dan kecenderungan masyarakat mengenai kelembagaan di nagari. Kecenderungan ini mengarah kepada rencana untuk mengembalikan Kerapatan Adat Nagari sebagai lembaga yang melakukan pengambilan kata putus melalui musyawarah mufakat, tentang kebijaksanaan yang menyangkut perkembangan dan tantangan kepentingan anak nagari.

Sebetulnya sebelum keluarnya Keputusan Gubernur No. 015/GSB/1968 tersebut, sudah ada konstatering gubernur sendiri, yang memberikan pegnakuan bahwa di nagari-nagari Minangkabau terdapat tiga unsur pokok kepemimpinan, yaitu ninik-mamak, alim ulama dan cerdik pandai. Namun dalam pembentukan lembaga yang berwenang dalam mengambil kata putus, konstatering ini tidak menjadi pertimbangan sama sekali.

Di samping itu Keputusan Gubernur ini, juga memperkenalkan lembaga rapat nagari (pasal 34), yang akan dilaksanakan sekali setahun. Lembaga ini merupakan pertemuan secara langsung antara anak nagari dengan pemerintah nagarinya. Fungsinya adalah sebagai alat sosial kontrol, dan juga menjadi sarana komunikasi. Institusi rapat

nagari ini, maksudnya baik, tapi tidak akan banyak manfaatnya, bahkan dapat mengacaukan bila ada yang mengeksploitmnya.

Lagi pula, jika Rapat Nagari ini dimaksudkan sebagai pengganti Kerapatan Adat Nagari, yang fungsinya untuk anak nagari berkomunikasi, pengawasan dan partisipasi melalui jaringan perkerabatan tempat tegaknya kerapatan Adat Nagari, maka lembaga Rapat nagari tidak akan banyak manfaatnya. Bahkan mungkin merupakan kemunduran dalam penyelenggaraan komunikasi, pengawasan dan cara-cara memperoleh partisipasi, karena eksistensi kedua lembaga ini berbeda secara prinsipil.

Karena ditemukannya beberapa kekurangan-kekurangan dari Keputusan Gubernur No. 015/GSB/1968 tersebut, terutama dalam menghadapi perkembangan semenjak dimulainya pelaksanaan pelita, maka pada tanggal 24 Desember 1974, Gubernur Sumatera Barat mengeluarkan tiga keputusan lagi tentang nagari. kEtiga keputusan ini diambil dengan suatu kebijaksanaan yang cukup hati-hati, yaitu dengan membentuk lima tim kerja yang menjadi bahan pertimbangan keputusan tersebut.

Kelima tim kerja itu adalah; Pertama, Tim Evaluasi Pemerintahan Nagari (SK. Gubernur, tanggal 26 Agustus 1971 No. Tapra 81/Desa/71). Kedua, Tim Evaluasi pemerintahan nagari (SK. Direktur APDN Bukittinggi tanggal 11 September 1971 No. 015/APDN/71). Ketiga, Tim Penyusunan Pola Umum Pembinaan dan pembangunan nagari (SK. Gubernur, tidak tercatat. Keempat, Tim Laporan setahun Proyek Nagari Percontohan, 1973 (SK. Gubernur, tidak tercatat). Kelima, Tim Penelitian

pemerintahan Nagari (SK. Gubernur, tanggal 6 Nopember 1973 No. 132/GSB/73).

Untuk lebih menguji dan mengembangkan hasil yang dicapai oleh tim kerja ini, diadakan seminar di Bukittinggi tanggal 8 – 10 Januari 1974, dengan meminta saran dari Bupati Kepala Daerah Tk. II. Hasil seminar inilah yang kemudian menjadi bahan dasar dari ketiga Keputusan Gubernur tadi, yang boleh jadi merupakan pengaturan yang terbaik, bahkan lebih baik dari penerapan UU No. 5 Tahun 1979. Namun karena adanya kekeliruan persepsi dan pemahaman, menyebabkan pelaksanaannya telah menimbulkan masalah, terutama menyangkut keanggotaan Kerapatan Nagari.

Sebelum pelaksanaan keputusan- keputusan itu secara keseluruhan, Gubernur Sumatera Barat juga telah melaksanakan beberapa percobaan melalui Proyek Nagari percontohan (PNP), yang ketika itu sudah berjalan memasuki tahun kedua. Proyek Nagari Percontohan ini terutama menyangkut usaha memobilisasi dana dan daya anak nagari, yang akan dipusatkan dan dipusarkan pada ekstensi dan kegiatan Lumbung Piti Nagari (LPN).

Penerapan UU No. 5/1979 telah membuat kekeliruan yang besar. Menjadikan jorong sebagai desa menurut pengertian UU No. 5 Tahun 1979 tersebut berarti telah mengabaikan perkembangan dan tantangan kehidupan kultural anak nagari. Banyak prediksi yang dilontarkan oleh tokoh masyarakat Sumatera Barat, ketika Gubernur menetapkan jorong sebagai desa. Prediksi yang agak bersamaan adalah, akan terjadinya degradasi dari hasil capai pelaksanaan Keputusan Gubernur No. 155, No. 156 dan

No. 157 Tahun 1974. Degradasi yang akan terjadi banyak yang bersifat prinsipil, terutama dalam mengakomodir penyelenggaraan pembangunan di desa-desa. Juga akan terjadi degradasi kemampuan dan kepopuleran aparatur, ketidakmampuan menyusun program pelaksanaan pembangunan desa, ketiadaan tenaga masyarakat desa, sangat kecilnya penghasilan desa dan lain sebagainya. Boleh dikatakan degradasi ini menyangkut hampir seluruh aspek kehidupan masyarakat desa, kehidupan politik, ekonomi dan budaya.

Sementara itu Kerapatan Adat Nagari (KAN) yang oleh UU No. 5 Tahun 1979 diberi peranan dalam pengurusan adat dan kebiasaan anak nagari, namun dalam Peraturan Daerah Sumatera Barat No. 13 Tahun 1983, dijadikan lembaga tanpa wewenang dalam urusan pemerintahan. Dalam keadaan yang hampir mengalami degradasi, bagaimana lembaga dan kelembagaan *jorong* (desa) dan nagari mampu mengakomodir kebutuhan dan keperluan pemenuhan tuntutan pembangunan pedesaan. Kemudian degradasi ini akan merendahkan kadar ketahanan masyarakat di pedesaan, yang akhirnya menjadi sumber krisis terselubung di tengah hasil pembangunan yang kita kumandangkan.

Dengan demikian, pelaksanaan UU No. 5/1979 di Sumatera Barat, jauh dari sikap yang seharusnya, seperti yang disebutkan pasal 18 UUD 45 alinea terakhir, terutama meletakkan desa pada jorong menurut UU No. 5/1979. Jika kita mengamati pelaksanaan peraturan perundang negara semenjak IGOB sampai sekarang hanya satu yang tidak menghormati hak asal-usul konstitusional nagari, ialah

Keputusan Pemerintah Daerah Sumatera Barat, tanggal 14 Juli 1950 No. 58/SP/50, yang menghapuskan pemerintah nagari dan Kerapatan Adat Nagari.

Sedangkan intervensi negara dengan UU No. 5 Tahun 1979, yang keliru adalah pelaksanaannya di Sumatera Barat, dengan meletakkan dan menetapkan *orong* sebagai desa. Namun semua intervensi negara ini kurang kooperatif dan kurang dapat menumbuhkan partisipasi aktif anak nagari, terutama melalui lembaga dan kelembagaan yang diintrodusir ke pedesaan.

Intervensi negara yang kurang kooperatif ini, Departemen Sektorial Negara ikut pula mengintrodusir pelbagai macam lembaga dan kelembagaan, untuk meneruskan kegiatan sektorialnya masing-masing, tanpa mengingat akan kewajiban negara yang disebut pada alinea terakhir penjelasan pasal 18 UUD 1945. Inilah sebabnya kita menyaksikan di desa-desa realitas pemerintahan dan pembangunan, berjalan tanpa koordinasi dan pengawasan yang efektif, ditambah lagi dengan bermacam-macam akses yang ditimbulkannya.

Campur tangan negara di zaman Orde Baru betul-betul merusak nagari, termasuk merusak hubungan antara pemimpin lokal dan warga masyarakat. Banyak penulis telah menunjukkan, banyak ninik mamak telah menuturkan, bahwa perubahan dari nagari ke desa merupakan bentuk marginalisasi, penghinaan, pembunuhan identitas, dan lain-lain. Perubahan dari nagari ke desa telah melunturkan kohesivitas sosial dalam masyarakat. Lunturnya kohesivitas sosial bisa dilihat dari sisi mudarnya kepemimpinan ninik-mamak, termasuk hubungan pemimpin adat itu dengan

keponakan dan kaumnya. Warga merasakan bahwa hidup bernagari lebih bagus dibandingkan berdesa dimana pola hubungan mamak dan kemenakan (paman dan keponakan) lebih dekat. Mamak berfungsi sesuai dengan adat istiadat Minang, tetapi ketika hidup berdesa maka hilang semuanya, mamak tidak lagi berfungsi sebagai mamak, masing-masing orang sibuk dengan urusannya masing-masing. Perpecahan juga terjadi pada sisi kolektivitas kepemimpinan lokal yang sering disebut "*tigo tungku sajarangan*" (ninik mamak, alim ulama dan cerdik pandai).

Masa hidup bernagari pemerintahan bersatu (antara wali nagari, ninik mamak, alim ulama dan cerdik pandai) tapi masa hidup berdesa hubungan itu menjadi terputus karena masing-masing menghilangkan benderanya, kepala desa langsung berhubungan dengan kecamatan tanpa mengikutsertakan ninik mamak. Dengan adanya sistem pemerintahan berdesa, ikatan *tali tigo sapil* dan *tungku tigo sajarangan* menjadi pecah. (Ninik mamak Nagari Kapau). Pola pembangunan desa yang sering menggelar lomba desa, misalnya, justru membuat "perlombaan" yang tidak sehat antardesa. Seorang ulama dari nagari Kapau mengatakan berikut ini:

Masa sistem pemerintahan desa terjadi persaingan dan perbedaan pendapat antara satu desa dengan desa lain padahal sebelumnya nagari kami hanya satu yaitu Kapau yang 'sailia samudiak dari ujuang sampai pangka, iyo di pangka iyo di ujuang' (seiring sejalan dari ujung nagari sampai pangkal nagari, iya kata masyarakat yang di ujung, iya pula kata masyarakat yang di pangkal). Tetapi ketika diberlakukannya sistem pemerintahan desa, nagari Kapau terpecah menjadi 3 bagian (desa). Akibat terjadi persaingan, misalnya diadakan perlombaan desa oleh pemerintah,

lalu ketiga-tiga desa tadi bersaing ingin mendapatkan hadiah (kemenangan). Salah satu akibat persaingan itu, jika sebelumnya di Kapau pengairan dari desa Anduring, dan Pandan Basosoh berasal dari Pasia Parak Malu, setelah sistem pemerintahan desa bagaimana mungkin Pasia Parak Malu membiarkan (baca: pengairan untuk masyarakat Anduring dan Pandan Basosoh). Masa pemerintahan desa kami tidak bisa bicara, kami dipecahbelah, bagi yang berani akan 'dihilangkan'.

Berubahnya nagari menjadi desa, terjadilah pergeseran kekuasaan dan kepemimpinan lokal dari pemerintahan Nagari ke pemerintahan desa, dimana pemerintahan Desa merupakan lembaga yang menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan terendah dalam wilayah Indonesia dan nagari dialihkan fungsi dan perannya pada lembaga yang hanya mengurus masalah adat. Yang jauh lebih rusak adalah struktur dan legitimasi kepemimpinan. Kepala desa telah mengambil alih kepemimpinan formal dari “tali tigo sapilin” dan “tigo tungku sajarangan”, tetapi kades sendiri tidak cukup *legitimate* di hadapan warga (AlRafni, 1998).

Masyarakat Sumatera Barat sejak awal tidak merasa nyaman dan justru menentang penyeragaman desa. Kritik terhadap model pemerintahan secara seragam sudah berlangsung lama. Banyak pemimpin adat menyatakan bahwa pemerintah lokal semestinya “kembali ke nagari”. Mereka menanggapi sistem desa tidak berfungsi dengan baik, sistem desa itu sudah merusak adat, solidaritas penduduk nagari, menghancurkan kepemimpinan, dan mengikis kekuasaan para orang tua atas kaum muda. Orang-orang yang optimis berharap, bahwa kembali ke nagari akan memecahkan semua persoalan itu. Suara-suara yang lebih skeptis, diantara mereka banyak cerdas pandai kota dan

kepala desa, menunjukkan bahwa kembali ke nagari sama saja nostalgia pada masa lalu yang tidak akan memperbaiki keburukan. Di mata mereka, ketidakpuasan pemfungsian desa terutama akibat dari sumber daya manusia dan keuangan yang tidak cukup. Juga disebabkan kenyataan bahwa para pemimpin adat tidak bekerja sama dengan administrasi desa. Selain itu, jika ada orang telah merusak adat, adalah para pemimpin adat sendiri yang tidak benar-benar mengetahui adat, tidak mengembangkan KAN ke dalam suatu institusi yang berfungsi, dan menyelewengkan pengawasan apa saja yang mereka miliki atas aset-aset nagari ke keuntungan pribadi mereka. Kecaman seperti itu juga terdengar dari banyak (orang) yang menyenangi adat dan kembali ke nagari, namun, dalam pandangan mereka semua ini adalah akibat dari sistem desa dan yang akan memperbaiki pemerintah desa sekali lagi adalah kembali ke nagari. Pandangan lain berpendapat bahwa perubahan-perubahan yang diharapkan akan minimal dan perubahan itu terbatas hanya mengubah nama unit pemerintah lokal, bukan kembali ke nagari masa lalu yang indah.

Kembali ke Nagari

Era reformasi pasca kejatuhan Soeharto adalah era kebangkitan desentralisasi dan demokrasi. Proses yang penuh kegembiraan (eforia) ini menjadi kesempatan baru bagi sebagian besar masyarakat Sumatera Barat untuk mewujudkan impiannya, kembali ke nagari. Kembali ke nagari menjadi tema utama desentralisasi di Sumatera Barat, menyusul implementasi UU No. 22/1999.

Sebelum PEMILU 1999, wacana kembali ke nagari secara resmi digunakan oleh Gubernur Sumatera Barat. Sesudah November 1998, sebuah lokakarya tentang otonomi daerah digelar di Padang. Hasilnya, pemerintah propinsi membentuk sebuah komisi penelitian untuk mengkaji aspirasi warga masyarakat Sumatera Barat. Sebuah tim penelitian, diketuai oleh sebuah konsultan lama dari Universitas Andalas dan pendukung kuat kembali ke nagari, menjadi duta untuk menyelenggarakan polling pandangan penduduk desa. Polling itu menyimpulkan bahwa jelas sekali mayoritas menyenangi kembali ke nagari. Mereka yang senang menegaskan bahwa ini tidak hanya memperkuat adat, tetapi juga ikatan keluarga desa yang berseberangan; dan perasaan milik bersama terhadap kaum yang sama adalah unsur penting bagi kerja sama.

Biasanya pemimpin adat adalah pendukung kuat kembali ke nagari. Kerapatan Adat Nagari (KAN) seharusnya memainkan peran sebagai pengadilan nagari, juga berkembang menjadi sebuah organisasi yang aktif dalam bidang ekonomi yang mengelola sumber daya nagari. Dalam hasil rekomendasi itu, KAN dimasukkan dalam struktur pemerintahan. KAN dilibatkan untuk pengelolaan ekonomi nagari. KAN seharusnya mendirikan sebuah Perusahaan Nagari. Tetapi juga ada keraguan. Pembagian menjadi unit-unit yang lebih kecil dilihat sebagai sesuatu yang baik oleh banyak (orang), membawa administrasi lebih dekat dengan penduduk, khususnya di nagari yang sangat luas. Tim itu juga mencatat suara-suara yang menolak setuju dan menganjurkan bahwa dalam beberapa kasus, khususnya di nagari yang sangat luas atau berpenduduk sangat padat,

pembagian nagari dapat dipertimbangkan. Dalam pandangan mereka, jumlah nagari akhirnya dapat menjadi 791. Pembagian nagari seperti itu harus tidak terjadi lebih awal dari dua tahun setelah pengenalan sistem baru tersebut.

Berpijak penemuan dan rekomendasi tim, Gubernur mengirimkan pertimbangannya kepada Menteri Dalam Negeri pada tanggal 7 Desember 1998. Dalam pesannya dia menyatakan bahwa pembebanan model desa sudah tidak bekerja dengan baik di Sumatera Barat karena model tersebut “tidak sesuai dengan sistem sosial budaya”. Oleh karena itu, Sumatera Barat berkeinginan untuk mempersiapkan draft UU tentang pemerintahan nagari yang mengakhiri prinsip penyeragaman dan hendak membangun suatu pemahaman (desa, nagari) menurut sistem sosial budaya lokal. Sejalan dengan ini, propinsi ingin kembali ke nagari sebagai unit pemerintah lokal paling kecil. Perda tentang pemerintah lokal didiskusikan secara intens dan bersemangat di dalam dan di luar DPRD Propinsi, dalam konsultasi dengan organisasi Islam dan adat non-pemerintah dan para perantau yang berpengaruh di Jakarta. Total ada sekitar 20 draft Perda dibahas dalam berbagai pertemuan, dalam surat kabar dan jurnal. Di DPRD Propinsi, terdapat sejumlah kritik. Beberapa cukup urgen karena aliansi mereka yang kuat terhadap rezim Soeharto, yang lain karena suatu keprihatinan yang dalam bagi struktur yang demokratis. Tetapi kekecewaan dengan Orde Baru dan situasi politik nasional reformasi, yang memperkuat kecenderungan umum menuju kedaerahan, adalah alasan penting bagi politisi propinsi untuk mendukung revitalisasi adat ini.

Arena pembuatan keputusan menjangkau di luar partai politik dan para anggotanya. Asosiasi lembaga adat propinsi yang berpengaruh (LKAAM) adalah pemain kuat dalam bidang ini. Para anggotanya yang terkemuka adalah mantan pegawai tinggi di propinsi dan kabupaten/kota, beberapa kembali ke posisi dalam birokrasi kabupaten setelah pemilihan daerah, dan beberapa akademisi, yang juga merupakan pemimpin adat di desa mereka. Lembaga itu dulu dikecam sebagai “mesin politik” Golkar. Tetapi posisinya makin independen dari pemerintah dan, sebelum PEMILU yang lalu, LKAAM memisahkan diri dari negara dan Golkar. Mereka menyebarkan wacana struktur adat nagari sampai ke pelosok. Mereka ingin meninggalkan pengawasan atas sumber daya nagari secara terpisah dengan suatu lembaga pemimpin adat dan mencela mereka yang terlalu mudah mencari kompromi antara prinsip-prinsip adat dan struktur organisasi yang demokratis. Dalam Buletin Seri Alam Minangkabau, anggota dewan pengurus lembaga itu antara 1999 dan 2001 secara teratur menerbitkan pernyataan-pernyataan tentang tata pemerintahan nagari dan adat.

Setelah diskusi yang panjang pemerintah Provinsi mengundang Perda No. 9/2000, yang menjadi efektif pada bulan Januari 2001. Bahasa perda itu penuh tujuan ke adat. Pembukaan (Perda itu) menyatakan bahwa Sumatera Barat kembali ke pemerintahan nagari, diikuti dengan rumusan ritual bahwa “adat berdasarkan Islam, Islam berdasarkan Al-Qur'an; *hukum agama mengatur; adat memaknai; alam adalah guru bagi umat manusia*”. Perda itu memberikan rintisan untuk kembali ke nagari dalam batas-batas wilayah sebelum 1979. Perda itu juga menyebutkan

sumber-sumber daya nagari: pasar, ladang nagari, balai adat, mesjid dan surau, lahan/sawah, hutan, sungai, kolam, danau dan bagian dari laut yang dulu merupakan ulayat nagari, bangunan publik dan harta kekayaan yang bergerak dan harta lainnya.

Pemerintah nagari terdiri dari seorang wali terpilih, sebuah badan legislatif terpilih, sebuah badan yang terdiri dari wakil-wakil empat kelompok/golongan atau lebih; yakni ninik mamak, ulama, cerdik pandai, bundo kanduang dan pemuda. Salah satu dari persoalan yang diperdebatkan adalah apakah Kerapatan Adat Nagari (KAN) harus diakui dalam Perda itu. Saat KAN disebut dalam draft awal, ini tidak muncul dalam draft belakangan. Tetapi tim konsultan dan asosiasi lembaga adat berhasil menekan pengajuan kembali KAN dalam draft final. Seperti sebelumnya, KAN diatur, tetapi KAN bukan merupakan bagian dari pemerintah nagari yang resmi. Tugas utamanya adalah menengahi perselisihan yang berhubungan dengan harta keturunan/warisan dan melindungi adat secara umum. Nama lembaga ini juga diperselisihkan. Bagi banyak institusi KAN dihubungkan terlalu kuat dengan pendiriannya oleh pemerintah Orde Baru Presiden Soeharto. Perda itu akhirnya memilih nama lebih netral Lembaga Adat Nagari, tetapi menyerahkannya kepada kabupaten dan nagari untuk boleh memilih nama lain.

Peraturan baru itu mengatur sebuah kerangka kerja umum pemerintah lokal tetapi menyerahkan kewenangan kepada kabupaten, untuk membuat peraturan sendiri. Legislasi tambahan juga harus memahami urusan dengan kepulauan Mentawai non-Minangkabau di bawah

administrasi propinsi, dan dengan pertanyaan apakah dan bagaimana kini kotamadya juga dapat kembali menjadi nagari lagi.

Bupati baru dan DPRD Kabupaten memberikan respons dengan kecepatan dan antusias yang agak berbeda terhadap perkembangan ini. Di dua kabupaten, Limapuluh Kota dan Solok, Bupati yang responsif, salah satu dari anggota pimpinan Asosiasi Lembaga Adat, telah mengambil sejumlah inisiatif untuk melaksanakan struktur baru itu sesegera mungkin, meninjau kembali struktur administratif kabupaten mereka dan mendorong menuju kembali ke sistem nagari. Mereka cepat mengumumkan peraturan kabupaten mereka dan siap mulai saat Perda menjadi efektif tanggal 1 Januari 2001. Solok adalah yang pertama di bulan Januari 2001, diikuti oleh Limapuluh Kota tiga bulan kemudian, sedangkan Agam adalah pengikut terakhir. Mereka telah menempati posisi baru yang lebih otonom dengan serius. Keduanya menghendaki agar pekerjaan yang jauh lebih intensif dengan tenaga pembangunan di daerah mereka. Sejalan dengan otonomi nagari yang lebih besar, mereka telah memprakarsai kegiatan ekonomi bekerja sama dengan pemerintah lokal. Bupati yang sama juga secara aktif mempromosikan pelantikan pemimpin adat baru, agar supaya mempunyai sebuah administrasi nagari yang kuat dan berpendidikan.

Arena paling rendah bagi perdebatan adalah nagari. Selain penduduk nagari, orang rantauan dari nagari itu yang tinggal di daerah atau ibukota propinsi atau bahkan di salah satu kota besar di luar Sumatera Barat mengambil kepentingan yang kuat dalam persoalan-persoalan itu dan

ikut serta dalam perdebatan-perdebatan, dengan fax, e-mail, dan jika perlu (datang) sendiri. Tanggapan terhadap perdebatan politik dan peraturan baru agak beragam, dipandang dari segi kecepatan dan isi. Beberapa nagari cepat dalam membangun struktur baru pemerintahan nagari dan mulai membuat peraturan bahkan sebelum Perda kabupaten diundangkan. Nagari-nagari lain tetap pasif, menunggu perintah dari yang lebih tinggi. Masih terdapat perlawanan (penolakan) dari sejumlah kepala desa. Para kepala desa mendirikan sebuah organisasi, Forum Komunikasi Kepala Desa, yang semula dengan suara keras menentang kembali ke nagari. Pada saat ini, mereka telah menerima keputusan bahwa akan ada struktur nagari, tetapi mereka meneruskan menunjukkan bahwa ada banyak persoalan kontroversial dan bahwa gerakan "kembali ke nagari tidak sejalan dengan aspirasi penduduk" (*Padang Ekspres*, 28 Mei 2001).

Perda Propinsi No. 9 Tahun 2000 dimata kebanyakan penduduk yang berpendirian tidak kembali (ke nagari), mereka yang masih dengan suara keras menentang (kembali ke nagari) di tahun 1999 dan 2000 telah mengubah kedudukan mereka menjelang Mei 2001. Menjelang Mei 2001, dua kabupaten, Solok dan Limapuluh Kota, mempunyai Perda kabupaten. Kabupaten-kabupaten lain masih mengerjakan Perda, draft-draftnya dibahas di DPRD dan di nagari. 49 dari 79 nagari telah diakui secara resmi di Solok, dan 46 dari 70 nagari di Limapuluh Kota. Sasarannya adalah 250 nagari diakui menjelang akhir 2001, dan menjelang akhir 2002, seluruhnya 543 nagari harus diakui (*Haluan*, 25 Juni 2001). Tapi sejauh ini hanya satu wali nagari yang dipilih secara resmi, lainnya masih pejabat wali

nagari (Padang Ekspres, 2 Juni 2001). Di Limapuluh Kota, Bupati mulai menyerahkan-terimakan Dana Alokasi Umum Nagari (DAUN) kepada pemerintah nagari yang telah diakui. Kalau dulu desa menerima Rp10 juta setahun, maka sekarang nagari akan (menerima) antara Rp75 juta bagi nagari kecil dan Rp150 juta bagi nagari besar.

Dalam konteks legal dan kelembagaan baru ini, pembahasan dan perjuangan atas pewujudan dan pelaksanaan organisasi pemerintah lokal terus berlanjut. Persolan utama yang muncul awal adalah kepada nagari macam apa orang seharusnya kembali, bagaimana parlemen nagari (Badan Perwakilan Nagari, BPN) dipilih, apa peran Lembaga Adat Nagari (Kerapatan Adat Nagari, KAN) dan seberapa luas hak terhadap tanah ulayat nagari diakui dan direvitalisasi dan siapa akan menguasainya.

Pengalaman “kembali ke nagari” di Sumatera Barat merupakan eksperimentasi lokal membangun otonomi desa (Sutoro Eko, 2003a). Sumbar adalah “pelari terdepan” bila dibanding dengan daerah-daerah lain, termasuk Jawa, meski kapasitas desa di Jawa mungkin lebih baik ketimbang nagari di Sumbar. Sumatera Barat merupakan daerah yang sangat unik dan eksotik dalam hal desentralisasi dan demokrasi lokal. Sejak lama orang Minang mempunyai sejarah “otonomi asli” yang berbasis pada nagari.

Gerakan dan kebijakan kembali ke nagari memang tidak populer bagi Mentawai (yang mempunyai identitas berbeda dengan Minangkabau) dan bagi para kepala desa. Mengapa kepala desa menentang kembali ke nagari? Ketika UU No. 5/1979 diterapkan setiap nagari dipecah menjadi banyak desa mengikuti jumlah jorong yang berada di bawah

yurisdiksi nagari. Sebaliknya kembali ke nagari mengharuskan *regrouping* sejumlah desa (jorong) menjadi satu nagari, kembali ke kondisi masa silam. Barisan sakit hati kepala desa menentang kembali ke nagari karena kekuasaan mereka yang sudah mapan akan segera dihentikan dan segera membentuk wali nagari baru. Toh suara boikot para kepala desa itu secara cepat tenggelam dari permukaan, karena suara mayoritas orang Sumbar adalah mendukung kembali ke nagari sesuai dengan kondisi sebelum 1979.

Kini pembentukan kembali (*recreating*) nagari di wilayah kabupaten telah usai dilakukan. Prinsipnya adalah membentuk “nagari baru” yang menggabungkan antara *self-governing community* (otonomi asli yang berbasis adat) dan *local-self government* (desentralisasi dari pemerintah). Pola penggabungan ini adalah format baru yang memungkinkan terjadinya “rekonsiliasi” antara “desa adat” dengan “desa dinas” yang dibentuk oleh negara melalui UU No. 5/1979.

Mengapa kembali ke nagari di Sumbar berlangsung cepat dan “sukses”? Bagaimana kalau dibandingkan dengan kasus di Jawa? Gerakan kembali ke nagari memang bukan sesuatu yang final karena baru dalam tahap awal perubahan (pergeseran kembali dari desa ke nagari). Kini nagari tetap menghadapi sejumlah tantangan baru seperti bagaimana memper-kuat kepemimpinan *tigo tungku sajarangan*, membuat pemerintahan nagari yang lebih baik, memperkuat partisipasi masyarakat (bukan hanya dari sisi kepemilikan tetapi juga pada sisi *voice*, akses dan kontrol masyarakat), memperkuat basis ekonomi nagari untuk kesejahteraan rakyat dan seterusnya.

Kami membaca bahwa “cerita sukses” kembali ke nagari ditopang oleh beberapa hal (Sutoro Eko, 2003a). *Pertama*, nagari adalah identitas utama dan basis kehidupan orang Minangkabau. Orang Minang selalu bangga menyebut dirinya sebagai “anak nagari”, meski banyak di antara mereka yang sudah tercerabut dari nagari. Ini berbeda dengan di Jawa. Desa, bagi orang Jawa, bukan lagi menjadi identitas tetapi hanya sebagai satuan administratif yang mengendalikan hidup mereka. Orang desa Jawa, terutama generasi muda, cenderung merasa inferior menyebut dirinya sebagai “orang desa” meski mereka bangga sebagai “orang Jawa”. Karena pengaruh developmentalisme dan cara pandang penguasa yang keliru terhadap masyarakat desa, orang-orang desa yang hidup di luar desa merasakan bahwa “orang desa” identik dengan “orang kolot”, “orang miskin”, “kampungan”, “*kawula cilik*”, “orang bodoh”, dan seterusnya. Orientasi generasi baru orang desa sekarang cenderung “bias kota”, yang mencari identitas dan penghidupan yang *urbanized*. Kami sering mendengar banyak orang-orang sukses (entah pejabat atau pengusaha) di kota yang mengatakan dirinya dari desa. Tetapi, kami menilai ungkapan itu adalah bentuk nostalgia dan kebanggaan semu, bukan sebagai bentuk komitmen sosial terhadap desa.

Kedua, kembali ke nagari didukung oleh perpaduan antara gerakan sosial (*social movement*) dan kebijakan (*public policy*). Kami sangat yakin bahwa kebijakan dari atas yang tidak didukung secara kuat oleh gerakan sosial berbasis masyarakat akan membuat kebijakan itu sangat rapuh. Di Sumbar, kembali ke nagari telah menjadi domain gerakan sosial sebelum lahir Perda No. 9/2000. Sebagian besar orang Sumbar berbicara kembali ke nagari. Di zaman Orde Baru,

kritik terhadap desa dan seruan-seruan keras kembali ke nagari tidak pernah berhenti. Karena itu, Perda menjadi kebijakan publik yang kuat dan *legitimate* setelah melewati proses dialektika yang panjang, dinamis dan partisipatif. Perda menjadi sebuah kebijakan responsif yang memformalkan isu kembali ke nagari.

Ketiga, gerakan kembali ke nagari didukung dan dibuat dinamis karena modal sosial (kerjasama dan jaringan) yang kuat. Sejak awal semua elemen berbicara dan mendiskusikan wacana kembali ke nagari. Dua organisasi lokal terkemuka di Sumbar, Kerapatan Adat Nagari (KAN) dan Lembaga Kerapatan Adat Alam Minangkabau (LKAAM), secara aktif mempromosikan gagasan dan seruan kembali ke nagari. Ketika proses formulasi Perda dimulai, diskusi-diskusi terjadi di banyak tempat. Para perantau juga tidak ketinggalan berpartisipasi menggagas kembali nagari melalui surat, telpon, fax, email dan tidak sedikit yang datang langsung ke kampung halamannya.

Modal sosial (kerjasama dan jaringan) dan komitmen itulah yang membedakan dengan kondisi di Jawa. Di Jawa, suara otonomi desa tidak terlalu populer dibanding dengan suara kembali ke nagari. Hanya sebagian kecil orang desa yang tahu, apalagi menyuarakan, otonomi desa. Apalagi para perantau yang sudah lama tercerabut dari desa. Kini sebenarnya telah tumbuh suara otonomi desa yang dilancarkan oleh elemen-elemen NGO dan akademisi, tetapi gerakan mereka belum gayut dengan suara asli desa dan komitmen pemerintah daerah.

Keempat, cerita sukses kembali ke nagari tidak lepas dari respons pemerintah daerah. Sebelum pemilu 1999, wa-

cana kembali ke nagari secara resmi digunakan oleh Gubernur Sumbar. Sesudah November 1998, sebuah lokakarya tentang otonomi daerah digelar di Padang. Hasilnya, pemerintah provinsi membentuk sebuah komisi penelitian untuk mengkaji aspirasi warga masyarakat Sumatera Barat. Sebuah tim penelitian menjadi duta untuk menyelenggarakan *polling* pandangan penduduk desa. *Polling* itu menyimpulkan bahwa jelas sekali mayoritas menyenangi kembali ke nagari. Lantas Gubernur mengirimkan pertimbangannya kepada Mendagri tanggal 7 Desember 1998. Dalam pesannya dia menyatakan bahwa pembebanan model desa sudah tidak bekerja dengan baik di Sumbar karena model itu “tidak sesuai dengan sistem sosial budaya”. Respons awal Gubernur tentu mempercepat proses gerakan dan kebijakan kembali ke nagari. Para bupati di wilayah Sumbar juga responsif dan antusias pada gerakan dan kebijakan kembali ke nagari. Bupati Solok dan Limapuluh Kota adalah dua bupati pelari terdepan dalam merespons kembali ke nagari.

Sebaliknya di Jawa dan juga di daerah lain, respons pejabat publik terhadap desa sangat lamban. Bahkan banyak yang konservatif terhadap desa. “Otonomi daerah berhenti di tangan saya”, demikian tutur seorang bupati. Banyak bupati yang sibuk plesir, korupsi, menjual aset negara, atau giat meningkatkan pungutan pajak, membuka investasi dan lain-lain. Beberapa bupati memang cukup responsif terhadap otonomi desa, tetapi belum gayut dengan kemauan jangka pendek DPRD sehingga belum membuahkan kebijakan yang memadai.

Maka, kata kuncinya adalah perpaduan antara gerakan sosial, modal sosial dan kebijakan publik yang memungkinkan desentralisasi desa bisa bergerak lebih maju.

Kebijakan akan rapuh atau bahkan tidak mungkin lahir kalau tidak didorong oleh gerakan dan modal sosial. Sebaliknya gerakan dan modal sosial tidak menjadi kebijakan yang konkret kalau tidak ada respons dan komitmen penguasa lokal. Pengalaman kembali ke nagari di Sumbar memberikan catatan sejarah untuk kasus ini.

Akan tetapi Sumatera Barat sebagai pelari terdepan” belum tentu sebagai “pelari terbaik” dalam desentralisasi dan otonomi desa. Gerakan kembali ke nagari memang disambut dengan penuh euforia. Para ninik mamak merasa memperoleh kemenangan, dan mereka berharap bisa berperan kembali kehidupan nagari menurut referensi masa lalu mereka. Suara-suara lokal yang kami rekam menyatakan bahwa kembali ke nagari identik dengan penemuan kembali permata yang telah hilang, pengembalian identitas lokal, pemulihan solidaritas sosial, peningkatan partisipasi anak nagari. Pemilihan wali nagari, misalnya, disambut dengan kegembiraan dan partisipasi yang luar biasa. Para anak nagari, termasuk para perantau, ikut menyumbang dana untuk perhelatan itu. Ini berbeda dengan pemilihan kepala desa zaman dulu, yang selalu disambut dengan apatisisme. Sekarang, dengan semboyan “Goro Badunsanak”, berbagai elemen tengah berefektif ingin membangun kembali nagari.

Sejak dicanangkan pertama kali di Kabupaten Solok, 2 Januari 2001, kembalinya Sumbar ke sistem pemerintahan terendah bernama pemerintahan nagari betul-betul disambut seluruh elemen masyarakat secara antusias. Hingga Juni 2004, sudah 3 tahun 6 bulan, masyarakat Sumbar yang kini berpenduduk 4,2 juta hidup dalam nuansa bernagari. Kepala Biro Pemerintahan Nagari Pemerintah Provinsi Sumbar Busra

SH mengatakan, sampai sekarang seluruh kabupaten di Sumbar sudah kembali ke sistem pemerintahan nagari, menyusul keluarnya Peraturan Daerah (Perda) Provinsi Sumbar Nomor 9 Tahun 2000 tentang Ketentuan Pokok Pemerintahan Nagari, tanggal 16 Desember 2000. "Sekarang sudah ada 507 pemerintahan nagari di Sumbar dan itu sudah jalan sejak 3 tahun 6 bulan lalu. Sistem pemerintahan nagari dipandang efektif guna menciptakan ketahanan agama dan budaya masyarakat Sumbar yang demokratis dan aspiratif, serta dalam rangka tercapainya kemandirian, peran serta, dan kreativitas masyarakat yang selama ini terpinggirkan dan diabaikan," ungkapny. Dari 507 nagari itu antara lain tersebar di Kabupaten Pesisir Selatan 36 nagari, Kabupaten Solok 74, Solok Selatan 12, Sawahlunto/Sijunjung 46, Dharmasraya 21, Tanah Datar 75, Padang Pariaman 45, Agam 73, 50 Kota 76, Pasaman 30, dan Kabupaten Pasaman Barat 19 nagari. Busra menjelaskan, untuk Kota sistem pemerintahan terendahnya masih bernama kelurahan, bukan nagari, karena yang diatur UU No 22/1999 adalah pengganti pemerintahan desa yang sudah tak berlaku lagi dan memberikan peluang kepada daerah untuk dapat menetapkan konstruksi atau bentuk pemerintahan yang sesuai dengan asal-usul dan kondisi sosial masyarakat.

Meskipun demikian, di kota sebutan kenagarian tetap ada, seperti di Kota Padang ada 9 kenagarian, Sawahlunto 10, Payakumbuh 7, Kota Solok 1, Padang Panjang 4, Bukittinggi 5, dan Kota Pariaman 8 kenagarian. Sedangkan di Kabupaten Kepulauan Mentawai, pemerintahan terendahnya masih tetap bernama desa, menunggu kesepakatan terhadap istilah pemerintahan terendah setempat. □

Bab 3

Adat, Budaya dan Identitas Lokal

Restrukturisasi pemerintahan dan desentralisasi telah menghasilkan kepentingan adat yang jauh lebih besar daripada yang ada selama Orde Baru. Adat memperoleh kemenangan simbolis yang besar dan kepentingan retorika, yang memanasi aktivitas politik yang berhubungan dengan perubahan politik dan pemerintahan lokal. Diskusi tentang kembali ke nagari diadakan dan dipahami sebagai pemberian peran yang lebih besar kepada adat, agama dan KAN, bahkan meskipun peraturan baru mungkin tidak perlu memberi kekuasaan yang lebih kepada lembaga itu. Secara retorika, peraturan dan diskusi tersebut penuh pujian adat. Sistem desa dan penciptanya, rezim Soeharto, adalah penyebab kesalahan bagi semua kejahatan sosial dan politik dan adat adalah jimat magis yang akan membawa masa depan yang lebih baik. Pada tingkat Propinsi, adat adalah sebuah sumber daya yang kuat untuk memobilisasi dan melegitimasi perlawanan terhadap pemusatan politik negara

kebangsaan yang Jawa sentris. Dengan demikian kembali ke nagari merupakan sebuah keputusan simbolis dalam perdebatan politik nasional yang lebih luas. Pada tingkat lokal, pemerintah nagari dan penekanan nilai-nilai adat bermaksud untuk memberantas atau meminimisir banyak kejahatan sosial, membangun kembali kesatuan dan memperkuat kerja sama dalam masyarakat nagari, memulihkan penghormatan terhadap generasi yang lebih tua oleh yang lebih muda dengan penguatan keturunan didasarkan kelompok dan kewenangan kekuasaan dan pencegahan penjualan keluar sumber daya kepada para investor luar. Dalam berbagai kesempatan retorika mengenai ABS-SBK selalu muncul dari mulut siapapun, seperti Orde Baru mengeluarkan jargon Pancasila, UUD 1945, pembangunan, stabilitas nasional dan seterusnya.

Rekonstruksi Sejarah

Di dalam diskusi-diskusi mereka, para Bupati, anggota DPRD, pemimpin adat, dan penduduk nagari biasa “mengaktualisasi sejarah” dengan “memobilisasi” secara sengaja suatu bentuk organisasi pemerintah lokal lama ke sekarang sebagai struktur untuk masa mendatang. Sekali diaktualisasikan, masa lalu ini menawarkan beberapa versi struktur nagari yang berbeda untuk pewujudan pemaknaan masa mendatang dari masa lalu. Namun, ide ini tetap berdasarkan pada pemahaman yang realistis bahwa apapun bentuknya pemerintah nagari pada akhirnya akan memperoleh, bentuk tersebut akan menjadi sistem legal dan administratif negara. Kebanyakan model nagari mengusulkan bentuk campuran kompleks yang di dalamnya

unsur-unsur adat disisipkan ke dalam peraturan pemerintah lokal. Rekonstruksi “adat tradisional murni” diambil terutama untuk menjelaskan sifat dasar dan fungsi unsur-unsur adat dalam struktur kompleks yang baru. Kebanyakan mobilisasi adat yang radikal, dan satu yang sebagian besar mengingkari superioritas politik hak-hak negara, dapat dilihat dalam tuntutan yang menyatakan hak-hak nagari terhadap tanah ulayat tidak dapat diubah dan tidak dapat diperkecil dari yang legislasi negara hanya dapat memperoleh hak-hak lebih sedikit.

Namun mobilisasi masa lalu ini selektif dan seringkali agak romantis. Ada pandangan yang bertentangan dan ketidakpastian yang serius tentang kedudukan lama KAN dalam konstitusi nagari sebelum 1983. Ada suara-suara yang menyatakan bahwa lembaga itu didirikan pada 1983 dan bahwa sebelum itu, nagari tidak memiliki lembaga seperti itu. Ini dapat berarti sesuatu yang berbeda: 1) bahwa masyarakat semata-mata merujuk pada struktur pejabat pemerintah lokal yang di dalamnya benar-benar tidak ada KAN. Ini berjalan pada basis adat, berdampingan dengan lembaga yang didirikan oleh Perda; 2) bahwa tidak ada lembaga adat yang dinamakan Kerapatan Adat Nagari tetapi satu lembaga dengan nama yang berbeda, misalnya lembaga panghulu (rapek panghulu); dan 3) mungkin ada amnesia umum bagi mereka yang tidak pernah mengalami suatu pemfungsian Kerapatan Adat Nagari. Kesan yang kami terima dari pengalaman penduduk tentang pemerintah lokal sebelum 1983 dalam beberapa wawancara dan diskusi agak membingungkan. Kenyataan bahwa hanya pada umur sekitar dua puluh tahun penduduk mulai mempunyai

pemahaman tentang sistem itu, hanya penduduk (yang berumur) di atas 40 tahun dapat mengetahui sesuatu tentang periode sebelum 1983.

Dengan demikian warga yang lebih muda mungkin benar-benar hanya memiliki pengetahuan sedikit tentang sistem itu. Ini ditekankan oleh kenyataan bahwa ada sedikit kesadaran (untuk alasan apapun) tentang sejarah administratif dan politik lama dan kedudukan Kerapatan Adat Nagari dalam struktur nagari yang dualistik, sebagai sebuah lembaga yang sebagian besar tidak diakui secara resmi tapi secara sadar dibiarkan oleh pemerintah kolonial dan Indonesia. Ini rupanya juga dilupakan bahwa sebelum 1979/83 nagari mempunyai struktur ganda, bahwa ada permasalahan tetap antara Kerapatan Adat Nagari dan pemerintah nagari yang resmi dan bahwa seringkali tidak ada satupun (dari keduanya) yang cukup kuat untuk benar-benar memerintah nagari. Sesudah waktu itu, pengetahuan dan kekuasaan adat dalam nagari menurun; laki-laki yang penuh semangat dan pemimpin adat yang potensial meninggalkan nagari, dan Kerapatan Adat Nagari tidak berfungsi dengan baik sebagai lembaga penyelesaian perselisihan (lihat k. von Benda-Beckmann, 1984). Ada sedikit petunjuk bahwa semua ini semestinya lebih baik dalam bentuk organisasi nagari yang baru.

Pada tingkat nagari, reorganisasi pemerintah nagari mendatangkan ketertarikan yang kuat pada dan rekonstruksi nagari dan sejarah kaum. Ini menjadi sangat penting lagi untuk mengetahui sejarah perkampungan sebuah nagari, sejarah suku dan pembelahan kaum dan sejarah harta pusaka karena yang menentukan bagi prosedur untuk dan

langkah pendirian nagari dan pembagian nagari yang potensial. Minat pada sejarah juga ditimbulkan oleh tuntutan tanah yang mewujudkan lagi pertanyaan siapa pemegang hak-hak ulayat nagari dan suku (lihat k. von Benda-Beckmann, 1984; F. and K. von Benda-Beckmann, 1994; Biezeveld, 2001). Keberhasilan yang dicapai dalam meminta kembali sumber daya—sumber daya nagari menunjukkan bagaimana pentingnya pembagian wewenang diantara badan-badan baru pemerintah nagari. Ini telah mengarah pada suatu dorongan besar untuk bergerak maju dan mendapat keberhasilan. Ini adalah penting untuk menaruh tuntutan seseorang pada berbagai skema, menjadikannya suatu usulan untuk sebuah struktur pemerintah nagari, tuntutan untuk sebuah kedudukan yang terpenting dalam pemerintah nagari, tuntutan terhadap tanah dan hutan, atau tuntutan untuk mendirikan desanya sendiri sebagai nagari yang independen. Bergerak maju secara cepat dan bersemangat memberikan para pemimpin nagari kesempatan untuk membentuk organisasi nagari masa depan menurut nilai-nilai dan kepentingan mereka. Juga berarti bahwa pendanaan akan mulai lekas mengalir. Peraturan yang cepat dan tuntutan tanah yang cepat, keduanya, adalah alat penting untuk mengikat masa depan. Keduanya bermanfaat untuk membangun reputasi pengelolaan nagari yang berhasil, yang akan menjadi sebuah faktor pengabsahan yang kuat dalam suasana yang pokok (persoalannya) begitu beragam penafsirannya. Dengan baik dapat dikatakan bahwa jenis aktivitas ini sekarang mempunyai fungsi yang sama sebagai penengah perselisihan diantara penduduk nagari yang berhasil dan hadir pada saat-

saat penting misalnya transaksi tanah (lihat K. von Benda-Beckmann, 1984). Seperti pada waktu dahulu, sejarah nagari dan adat nagari harus dikemukakan kembali dan ditemukan kembali. Tetapi arena yang di dalamnya ini dilakukan tidak hanya keadaan nagari seperti itu. Juga ini melibatkan perundingan dengan tingkat pemerintah negara yang lebih tinggi, khususnya kabupaten dan propinsi.

Namun, keahlian berpendidikan tinggi dan seringkali bukan tetua adat nagari tidak dapat mengimbangi pengetahuan dan kekuasaan mereka yang tidak memadai dan keterlibatan dalam dan pengetahuan tentang adat nagari dan sejarah kaum. Bagi kebanyakan pemindahan tanah yang diperjuangkan kepada perwakilan negara atau investor luar tidak tersedia dokumen yang dapat dipercaya. Apa yang tersisa adalah sejarah lisan nagari, suku, dan kaum. Dan dalam hubungan dengan isu-isu ini bahwa pelukisan kembali sejarah adalah paling akut. Masalah dengan sejarah lisan ini adalah bahwa dekade akhir-akhir ini telah ditandai oleh kemunduran yang dramatis kepentingan fungsi pemimpin adat. Tetapi sistem adat dibangun pada pengetahuan dan kekuasaan pemimpin adat yang sah yang diperlukan untuk meneruskan pengetahuan dan kekuasaan resmi ini kepada pengganti mereka. Pendidikan modern dan rezim yang menindas yang menempatkan sedikit nilai adat membuat kedudukan pemimpin adat tidak menarik. Untuk menjadi yakin, ini menjadi kebiasaan yang baik bagi para pejabat tinggi negara dalam ABRI dan pegawai sipil di Jakarta untuk memamerkan gelar adat, tetapi ini adalah dongeng rakyat belaka dan tidak digabung dengan pengetahuan tentang masalah-masalah adat.

Jadi ada pemutusan yang serius rantai sejarah lisan tersebut. Sekarang kantor kepala kaum sekali lagi menjadi menarik. Dimana-mana kantor yang kosong selama bertahun-tahun terisi kembali. Seringkali orang (laki-laki) berpendidikan dan terkenal yang bertempat tinggal di daerah atau ibukota propinsi dilantik. Mereka cukup dekat dengan nagari mereka untuk dapat datang ketika ada sebuah masalah, saat mereka diharapkan mengerahkan hubungan popularitas mereka dengan daerah atau propinsi ketika diperlukan. Tetapi orang ini juga mempunyai sedikit atau tidak mempunyai pengalaman tentang banyak masalah adat yang penting. Pengetahuan adat Minangkabau sebagai sebuah sistem budaya dan legal, dengan pepatah, peraturan, dan peribahasa yang tidak terkira banyaknya, menjadi semakin bertambah tersedia dari buku-buku yang ditulis oleh pakar-pakar adat. Namun pengetahuan adat dalam pengertian sejarah nagari, suku, kaum, dan tanah hanya ditularkan secara lisan. Untuk ini, pejabat adat perkotaan sebagian besar percaya pada saudara tua mereka, seringkali perempuan. Pengetahuan ini dalam hal-hal tertentu diperlukan untuk menyatakan dan menggerakkan tuntutan terhadap kedudukan politik dan hak-hak ekonomi di bawah konstitusi adat.

Adat dan Islam

Kenyataan bahwa bahwa adat telah menjadi sebuah bahasa politik yang jauh lebih berpengaruh juga secara umum telah meningkatkan minat pada adat dan permintaan tentang pengetahuan adat. Pendidikan adat telah diberi tempat yang lebih kuat dalam kurikulum sekolah dan

publikasi bahan-bahan pendidikan adat Minangkabau. Ini semua semakin menarik, sejak adat kehilangan daya tariknya, sementara agama bangkit selama tahun-tahun akhir rezim Orde Baru. Sebuah mantra "Adat basandi Syarak, Syarak basandi Kitabullah, Syarak mangato, Adat mamakai, alam takambang jadi guru" sering masih digunakan untuk menegaskan kuatnya hubungan antara adat dan agama yang bersama-sama menghias identitas Minangkabau. Tetapi keberatan relatif tampak, untuk berubah kembali ke adat. Adat adalah semua tentang pemerintahan nagari dan hak-hak terhadap sumber daya alam dan adat membawa suatu tekanan pengabaian baru tentang kesukuan adat dan hak-hak politik dan ekonomi. Islam tidak dan tidak dapat memenuhi fungsi ini, cenderung jauh lebih terbuka dan lebih berpandangan lintas suku.

Para pendukung Islam relatif pasif dalam perdebatan-perdebatan tentang hak-hak sumber daya dan organisasi baru nagari. Demokrasi pada pihak satu, dan kembali ke nagari pada pihak lain, meninggalkan sedikit ruang bagi pemikiran negara Islam. Isu klasik yang panas antara adat dan Islam, hukum warisan, sama sekali dikalahkan oleh pertanyaan ekonomis yang besar tentang hak-hak ulayat, yang pandanya hukum Islam tidak mengatakan apa-apa.

Namun, ada proses-proses yang didorong dengan makin kuat oleh para pemimpin dan politisi Islam, yang telah menciptakan sebuah wacana yang serupa dengan kembali ke nagari, yaitu "kembali ke surau". Surau dulunya adalah rumah tidur dan pertemuan anak-anak. Surau ini pada mulanya diurus oleh suku; namun makin lama surau makin dilihat dan lebih banyak diperlakukan sebagai sebuah

tempat pengajaran agama. Gerakan kembali ke surau juga ingin memperkuat jalan kembali ke nilai-nilai dan tradisi lama, ketika orang muda masih menghormati para pemimpin kaum dan agama mereka, dan belajar pengetahuan dengan tidur di surau. Sementara ada beberapa (orang) yang berpendapat bahwa kembali ke surau seharusnya diterima secara harfiah dalam pengertian bahwa anak-anak muda seharusnya benar-benar tidur lagi di sana, gerakan itu secara jelas menyokong kembali ke nilai-nilai tradisonal Minangkabau. Wacana kembali ke surau itu tampaknya dipengaruhi oleh para penguasa dan pemimpin agama. Namun, ini juga dilihat sebagai masalah adat; dan "adat basandi syarak, syarak basandi kitabullah" yang terkenal itu merupakan payung retorika untuk membawa keduanya bersama-sama.

Itu juga dapat dikatakan bagi usaha untuk mengatur moralitas dalam bentuk Perda Propinsi tentang "penyakit masyarakat" yang bertujuan pada pemberantasan kejahatan sosial seperti prostitusi, penggunaan obat-obatan (terlarang) dan perjudian. Ini dibuat pokok berita akhir-akhir ini ketika DPRD Propinsi ingin memasukkan jam malam bagi perempuan setela jam 22:00 ke dalam Perda itu. Setelah protes yang sangat vokal, usulan itu ditarik. Tetapi masalah ini tidak dimonopoli oleh kelompok agama. Asosiasi Lembaga Adat juga membuat sebuah draft peraturan tentang masalah ini. Para pendukung adat dalam Asosiasi itu menekankan bahwa mereka adalah pakar tentang adat dan Islam, sementara pemimpin agama dan organisasi Islam seperti Majelis Ulama Indonesia (MUI) hanya merupakan pakar dan wakil agama. Dan mereka menyesuaikan wacana

mereka untuk memasukkan unsur agama. Sebuah contoh menyolok sudah disebut “fatwa adat”. Sementara sebuah fatwa adalah sebuah penafsiran legal yang berwenang tentang pendapat hukum, diberikan oleh para cendekiawan agama, fatwa digunakan di sini oleh pemimpin adat dalam suatu masalah hukum adat, secara mutlak menyatakan legitimasi agama terhadap pernyataan mereka juga.

Tetapi seperti telah saya sebutkan di muka, kesan tentang adat dan nilai-nilainya bukannya tidak ditentang. Dari pada menghubungkan adat dengan masa depan ekonomi, budaya, dan politik yang demokratis dan bijaksana, para pengamat kritis takut bahwa kembali ke nagari berarti kembali ke cara-cara hidup kebiasaan lama, bentuk-bentuk kekuasaan dan kewenangan tidak lagi cocok dalam sebuah negara demokratis dan tidak lagi hormat terhadap hak-hak manusia modern; khususnya jika kekuasaan dan kewenangan semacam itu didasarkan pada perseorangan yang tidak lagi dihormati, tidak lagi mengetahui adat dan sejarah konstitusi politik dan ekonomi nagari mereka yang relevan, dan tidak lagi tinggal dalam kalangan keluarga nagari. Mereka juga takut serangan balasan konservatif dan pemberantasan moral yang menyertai diskusi kembali ke nagari dan surau. Orang-orang yang skeptis menyatakan bahwa kecenderungan masih dominannya negara, yang terpusat atau terdesentralisasi, bagaimanapun tidak banyak sesuatu akan berubah, dan bahwa anak (warga) nagari akan selalu setuju, patuh atau menyabotase terhadap apa yang diperintahkan dari atas, meskipun semuanya retorika *bottom-up*.

Seorang intelektual muda, Nasrul Azwar (2004), selalu berorientasi kedepan, kosmopolit dan kritis terhadap adat

Minang dan nagari. Dia mengatakan secara kritis bahwa kembali ke nagari adalah sorak gaya Orde Baru. Berikut pendapatnya. Generasi yang akan menentukan hitam-putihnya masa depan Sumatra Barat pada masa sekarang adalah generasi yang lahir pada dekade 1970-an ke atas. Artinya, generasi inilah pada tahun 2010 nanti berada dalam kondisi yang mapan, baik secara sosial, ekonomi, politik (kekuasaan) dan lain sebagainya. Generasi yang lahir di era ini yang akan memegang tampuk kebijakan roda pemerintahan daerah Sumatra Barat. Maka, alangkah sangat menyedihkan, jika suara lantang kembali ke nagari di Sumatra Barat, justru lebih dominan diteriakkan oleh generasi yang relatif tidak akan hadir lagi di tahun-tahun 2010-an ke atas. Sementara, generasi yang lahir di era 1970-an, nyaris tidak pernah mengcap dan merasakan bagaimana hidup ber-nagari di kampungnya, hidup dalam tataran di mana adat menjadi sub-ordinasi yang kental dan inheren dalam kehidupan sosial-budaya Minangkabau.

Makluk apa itu nagari yang pernah hadir di tanah kelahirannya dan dikatakan telah jadi simbol kekuatan masyarakat Minangkabau, justru mereka ini hanya mendapat penjelasan dari generasi tua-tua, tentu pula sebatas kulit dan itu keterangan yang hebat-hebat saja. Tak lebih hanya romantisme masa lalu. Sudah perangai yang tua-tua di mana saja di muka bumi ini, suka bercerita yang hebat-hebat di masa lalu mereka kepada yang muda-muda. Dari itu pula, kembali menghidupkan nagari-nagari di Sumatra Barat, tentu malah akan menjadi bahan cimeeh dan olok-olok bagi generasi-generasi yang lahir menjelang tahun-tahun nagari itu “dibekukan” di ranah ini. Pertanyaan yang muncul dalam

benak generasi di era yang lahir pada tahun 1970-an adalah, apa faedahnya bagi mereka jika nagari itu dihidupkan kembali, apakah ada jaminan nagari akan hebat seperti cerita orang tua-tua itu?

Jika kini, kita setiap hari disuguhi berita-berita di media massa daerah Sumatra Barat tentang pelantikan Badan Perwakilan Rakyat Nagari (BPRN) dan Wali Nagari oleh pejabat daerah minimal pejabat setingkat Sekretaris Daerah di daerah Kabupaten dan Kota, maka orang tua-tua di nagari bersangkutan tentu bahagia betul wajahnya. Sedangkan yang muda-muda dan sebagian masyarakat, entahlah, mungkin mengalami kebingungan. Tentu saja bingung, sebab yang terbaca dari sekian banyak acara pelantikan BPRN dan Wali Nagari di Sumatra Barat selama ini lebih menyuguhkan besar-besar seremonialnya daripada apa yang sesungguhnya menjadi keinginan masyarakat pada saat kini. Untuk mendapatkan minyak tanah saja, misalnya, payahnya minta ampun. Belum lagi tarif listrik, telepon, yang naik dan segala macamnya, yang semuanya dibebankan ke pundak masyarakat. Kini ada lagi istilah *kembali ke nagari*. Pelantikannya pun pakai upacara segala, biayanya, tentu juga beban masyarakat. Memang aneh. Maraknya pelantikan BPRN dan Wali Nagari di Kabupaten-kabupaten di Sumatra Barat, tampaknya tidak jauh beda dengan ketika demikian ramainya para pejabat meresmikan dan melantik kelompencapir dan kelompok asah terampil di masa Orde Baru berkuasa dulu. Iya ya, apakah ada bedanya pemerintah sekarang ini dengan Orde Baru? Entahlah, tapi yang jelas *aleh bakua*-nya dan mekanisme kerja masih sama.

Persoalan masyarakat yang sangat krusial dan mendesak pada saat sekarang ini, bukan lagi aspirasi dan keinginan yang mengucur dari atas, dari pejabat dan juga anggota DPRD. Namun, yang dimaui masyarakat itu adalah bagaimana pola, sistem, dan mekanisme kerja dari aparat pemerintah dan anggota dewan sebagai wakilnya itu melahirkan kebijakan yang berorientasi pada kebutuhan masyarakat dan juga bagaimana mengelola dengan baik persoalan dan masalah yang dihadapi masyarakat setiap hari itu. Apakah benar masyarakat di Sumatra Barat itu dengan suka cita menyambut kembali ke nagari itu? Jelas tidak ada data dan fakta konkret yang menunjukkan indikasi kuat ke arah itu. Jika ada lembaga yang ingin menyebarkan polling tentang itu, saya kira hasilnya akan lain. Dan bisa saja peraturan daerah yang telah dikeluarkan tentang kembali ke nagari jadi batal. Sebab, hasilnya akan menunjukkan kenyataan bahwa masyarakat Sumatra Barat sebenarnya tidak ingin kembali ke nagari, karena tidak mengerti apa itu nagari.

Kembali ke Surau

Apa yang dimaksud dengan kembali ke nagari atau kembali ke Surau? Tafsir secara harfiah mengatakan kembali ke jati diri (karakter) adat semula (dan kepada Islam, terutama setelah Islam masuk ke Minangkabau) atau kembali kepada apa yang kita yakini sebelumnya, sebagaimana yang pernah dirancang oleh pencetus adat adat di nagari Minangkabau pertama kali dulunya (diperkirakan pada tahun 1 Masehi), yaitu oleh dua orang datuk (Datuk Bandaro Kayo di Pariangan dan Datuk Maharajo Basa di

Padang Panjang). Kedua datuk ini diangkat oleh Sri Maharajo Dirajo dan yang dianggap sebagai nenek moyang orang Minangkabau. Artinya, kembali ke nagari adalah: *Nagari babaliak ka nan punyo* (Nagari dikembalikan kepada yang empunya). Yang empunya nagari adalah *Tungku Tigo Sajaringan* dan *Bundo Kanduang* sejak zaman Pariangan-Padang Panjang di awal abad Masehi.

Kehidupan ber-nagari di Minangkabau antara lain ditandai dengan kehidupan *bersawah, berladang, bertali-bandar* (perairan), *kampung berukuran* (kampung yang mempunyai batas), *nagari bajorong* (nagari yang mempunyai jorong), *bapandam bapakuburan* (mempunyai lokasi penguburan milik kaum atau suku dalam nagari), *basasok bajarami*, *barumah gadang* (memiliki rumah gadang=rumah milik bersama kaum), dan sebagainya. Kesemuanya ini telah dipusakakan (diwariskan) dan telah menjadi nyawa bagi masyarakat Minang. Ini lah yang dicoba untuk “dicabut” atau digeser dari kehidupan masyarakat Minang selama masa Orde Baru. Dengan keluarnya UU No. 22/1999 masyarakat Minang menyambutnya dengan semangat “kembali ke Nagari”. Semangat ber-nagari sebetulnya masih cukup kuat di beberapa daerah nagari di Minangkabau. Hal ini akan dicoba dihidupkan kembali di seluruh nagari dan dan seluruh aspek kehidupan di Minangkabau.

Secara holistik, dalam nagari tidak saja diurus masalah teknis pemerintahan, malahan sampai pada hal-hal yang bersifat transenden seperti kehidupan surau. Karena itu, bersamaan dengan dicanangkannya kembali ke pemerintahan nagari di Sumatera Barat, juga dicanangkan kembali ke surau. “Aura kehidupan surau dalam nagari

merupakan kenyataan yang perlu dan penting untuk dipertahankan dalam masyarakat nagari. Untuk itulah Pemerintah Provinsi Sumbar sejak 3 tahun 6 bulan lalu telah berketetapan hati untuk kembali pada sistem pemerintahan nagari sebagai sistem pemerintahan terdepan di Sumbar. Bersamaan dengan itu juga sekaligus kembali ke surau,” kata Rusdi Lubis, Sekretaris Daerah Provinsi Sumbar. Dikatakan, kembali ke surau dalam rangka kembali ke nagari adalah salah satu bagian dari program Pemerintah Provinsi Sumbar untuk kembali pada nilai-nilai ketangguhan yang dipandang atau diyakini etnis ini. Nilai-nilai yang ada pada adat dan budaya Minangkabau perlu dilestarikan dan diyakini bahwa memang nilai-nilai itu ada dalam masyarakat kita.

Meskipun banyak perubahan yang terjadi akibat arus globalisasi, masyarakat Minangkabau tidak boleh melupakan nilai-nilai yang terkandung dalam adat budaya Minangkabau, basis atau kekuatannya ada di bawah pemerintahan terendah, yaitu nagari, sebagai masyarakat hukum adat yang mempunyai kebudayaan yang tinggi dalam budaya alam Minangkabau. Karena itu, menurut Rusdi Lubis, jikalau ingin memperkuat tatanan budaya di era otonomi daerah dan meningkatkan peranan nagari untuk memfungsikan kembali surau yang ada, eksistensi dan kepedulian lembaga nagari sangat diperlukan sebagai upaya mensosialisasikan kembali surau bagi remaja dan masyarakat di Sumbar.

“Kembali ke surau bukan berarti kembali pada bentuk masa lalu, melainkan bertujuan untuk lebih meningkatkan fungsi dan peranan dari surau itu sendiri, dan harus disesuaikan dengan berbagai perubahan yang terjadi dengan

tetap mempertahankan kultur dan budaya Minangkabau,” jelasnya. Surau pada masa dahulu merupakan kelengkapan suku dan tempat berkumpulnya anak-anak muda serta remaja dalam upaya menimba ilmu pengetahuan. Surau sekaligus juga digunakan sebagai tempat tidur bersama, membahas berbagai ilmu agama, dan juga dimanfaatkan sebagai tempat penyelesaian berbagai permasalahan yang dihadapi oleh suku melalui musyawarah bersama yang merupakan inti demokrasi kultural nagari. Menurut Rusdi Lubis, eksistensi surau saat ini lebih ditingkatkan peranannya, terutama sebagai alat kontrol terhadap berbagai pengaruh budaya yang berasal dari luar akibat berkembangnya ilmu pengetahuan dan teknologi, yang justru akan mempengaruhi anak-anak dan remaja di Sumbar. “Kembali ke surau dalam rangka kembali ke nagari adalah merupakan tanggung jawab nagari untuk lebih mengoptimalkan fungsi surau, yaitu dalam rangka menimba ilmu pengetahuan agama (membaca Al Quran), belajar adat dan sopan santun, bermusyawarah untuk kepentingan kemajuan nagari,” ujar Sekretaris Daerah Provinsi Sumbar itu.

Mengembalikan fungsi nagari atau kesatuan masyarakat lokal dalam masyarakat Minangkabau dinilai penghulu nagari Balingka, Kabupaten Agam, Syuhendri Datuk Siri Maharajo, sebagai salah satu program pembangunan daerah yang sangat strategis untuk membangun masyarakat sekarang dan ke depan. “Ini artinya penempatan pedoman agama dan adat dalam perilaku sosial adalah metode strategis bagi pelestarian dan pemantapan fungsi budaya, penggalian, dan penemu-kenalan kembali simbol-simbol budaya. Salah satu simbol integratif budaya Minangkabau adalah surau.

Simbol ini mengangkat realitas institusi, pendidikan sosial, agama, dan adat secara bersamaan,” katanya.

Menurut Datuk Siri Maharajo, fungsi surau dalam pengembangan masyarakat nagari, khususnya dalam pembinaan masyarakat nagari, berlangsung melalui proses pembelajaran sosial (sosialisasi) yang berlangsung di luar rumah tangga. Di dalam surau mereka yang tinggal dan belajar biasanya bersikap egaliter, mandiri, dan demokratis. Oleh karena surau berfungsi untuk pengembangan masyarakat di bidang agama dan kebudayaan sekaligus, maka secara kelembagaan surau perlu mencerminkan penumbuh-kembangan daya akal, penanaman dan pelestarian nilai, norma, serta identitas agama. Pengembangan masyarakat nagari yang melekat pada penguatan fungsi surau tersebut, lanjut Datuk Siri Maharajo, sepantasnya berawal dan berakhir pada pembentukan tatanan ideasional, mental, dan psikis masyarakat yang sesuai dengan pencerminan tadi.

Dengan mengetengahkan surau sebagai simpul utama penggerak agama dan budaya masyarakat, secara harfiah budaya ini berarti memajukan olah pikir, kekuatan mental, dan iman yang kuat dari anak nagari. Senada dengan itu, tokoh muda masyarakat Olo, Padang, Asril Koto, mengatakan, secara simbolik mengetengahkan surau dalam masyarakat nagari berarti suatu metode pendekatan untuk membangun spirit dan interaksi madani dalam masyarakat Minangkabau yang benar, sesuai dengan unsur akidah, iman, dan takwa. “Surau secara empirik adalah tempat mengaji, tempat mendidik anak-anak belajar membaca Al Quran, belajar fikih ringan, rukun shalat, dan sebagainya. Secara

sosial, surau memfasilitasi umatnya untuk memiliki rasa kebersamaan,” ujarnya.

Kembali ke surau selalu menjadi bahan pembicaraan publik, sekaligus dalam berbagai forum yang digelar IRE. Mereka juga mulai merealisasikan agenda itu secara bertahap, meski menghadapi kesulitan yang besar, sebab fungsi pendidikan anak-anak sudah lama telah bergeser dari surau ke sekolah atau pesantren modern. Demikian juga, anak-anak tidak lagi tinggal dalam rumah gadang dalam keluarga besar, tetapi tinggal di dalam keluarga intinya.

Seorang pemuda di Koto Tangah menyatakan bahwa kembali ke surau ini sebetulnya menyangkut masalah keimanan karena kita sadari ABS-SBK. Kata buya, guru-guru, kalau surga itu berpagar duri, neraka berpagar paniam, jadi memang untuk ke arah negatif kuat rayuannya tapi kami rasa untuk Kecamatan Tilatang Kamang umumnya dan nagari Koto Tangah khususnya semenjak ada program kita kembali bernagari ini sudah mulai tumbuh organisasi organisasi kemasyarakatan yang mengarah untuk ke arah itu, contoh di tingkat Kecamatan Tilatang Kamang ada Badan Kontak Majelis Taklim (BKMT). BKMT mengadakan pertemuan bergiliran antar masjid. Lalu dengan adanya bergiliran itu mereka datangnya sama-sama, ada yang berkendara, ada yang jalan kaki, kendaraan roda dua dan roda empat. Kelihatan ramai bahkan tidak muat di mesjid itu. Jadi ini sudah suatu langkah mengajak, orang jauh saja mau datang ke mesjid kita, masa yang dekat pula yang tidak mau. Disamping itu di jorong Baringin ada wirid Yasin ini sebuah contoh yang dianggap bagus oleh warga.

Tetapi argumen kembali ke surau itu tidak tunggal. Anak-anak muda susah menerima keharusan yang romantis ini. “Kembali ke surau itu tidak relevan lagi dengan perkembangan. Yang perlu dikembangkan sebenarnya adalah pesantren modern, bukan kembali ke surau”, demikian tutur anak muda Minang. Sebagian lagi menyampaikan bahwa kembali ke surau hanya jargon atau omong besar.

“Dari generasi muda kami melihat dengan adanya otonomi ini sekarang telah terbentuk lembaga-lembaga seperti Forum Komunikasi Generasi Muda Tilatang Kamang yang bergerak dalam bidang pelatihan-pelatihan juga hal-hal yang berhubungan dengan hari keagamaan dan juga ada kerjasama antara generasi muda dengan pemerintah nagari dan pihak kecamatan. Kecamatan tidak jalan sendiri tapi sudah diikuti sertakan masyarakat, generasi muda, ninik mamak dan bundo kanduang. Jadi sekarang ini yang kurang di Sumbar sendiri yaitu kembali ke surau, sekarang ini kembali ke surau baru sekedar program baliak ka surau (kembali ke surau) karena kenyataannya surau masih langang (surau masih sepi) kecuali pada hari raya. Langkah-langkah telah dilakukan tapi belum menampakkan hasil yang memuaskan. Kadang-kadang baliak ka surau sebagai teori saja di kantor-kantor, mungkin ada pertemuan-pertemuan baliak ka surau, yang berbicara itu sendiri tidak mencontohkan bagaimana baliak ke surau. Ini suatu kendala bagi kita semua.

Berbagai Jebakan Adat

Adat tentu mempunyai kekuatan besar, yakni sebagai benteng atas intervensi negara, eksploitasi modal dan pengaruh buruk globalisasi. Adat mencakup nilai-nilai dan institusi yang membentuk identitas lokal dan harga diri masyarakat di hadapan kekuatan luar. Kami menilai bahwa adat Minang yang dibungkus dengan ABS-SBK sangat efektif untuk membentuk identitas lokal, sekaligus membentengi serbuan dari luar.

Akan tetapi adat juga menjadi jebakan secara serius yang membuat nagari konservatif, eksklusif dan tidak mau berkembang lebih baik. *Pertama*, jebakan formalisme. Sekarang nagari tumbuh menjadi unit pemerintahan lokal yang menggabungkan antara prinsip-prinsip pemerintahan modern dengan nilai-nilai adat lokal. Tetapi integrasi itu justru membuahkan jebakan administratif yang mendangkalkan makna otonomi nagari. Para perangkat nagari lebih sibuk membicarakan dan mengurus masalah administratif seperti KTP, ketimbang berpikir serius tentang pengembangan nagari.

Kedua, jebakan romantisme. Para golongan tua di nagari cenderung menggunakan referensi masa lalu (yang kurang disetujui oleh golongan muda) untuk menata kembali nagari. Sebagai contoh, golongan tua mengatakan bahwa kembali ke nagari berarti kembali ke adat dan kembali ke surau. Semua hal yang terkait dengan nagari harus diatur dengan adat. Ninik mamak, misalnya, harus difungsikan kembali tanggungjawabnya kepada kemenakan dalam kerangka keluarga besar (*extended family*). Padahal transformasi sosial sudah membuat pergeseran makna keluarga. Basis sosial anak nagari tidak lagi pada keluarga besar, melainkan pada keluarga inti (*nucleus family*). Di sisi lain, anak-anak muda diminta harus kembali ke surau untuk belajar agama, adat dan alam. Anak-anak muda susah menerima keharusan yang romantis ini.

Ketiga, jebakan konservatisme. Adat ingin mengatur semuanya, termasuk mengatur masalah pakaian. Para penghulu adat secara konservatif ingin mengatur moralitas. Sebagai contoh, nagari tengah menyiapkan rancangan

Peraturan Nagari tentang Penyakit Masyarakat (Pekat), untuk mengendalikan moral dan perilaku orang, termasuk membatasi mobilitas perempuan. Bagaimanapun konservatisme itu bisa mempersempit wawasan serta menumpulkan kreasi dan inovasi masyarakat. Para anak nagari lebih banyak diajak untuk berpikir pada hal-hal yang normatif ketimbang memikirkan pengembangan nagari. Konservatisme adat juga terlihat dalam hal penerimaan mereka terhadap masuknya modal di nagari. Sikap ini memang penting, terutama untuk mewaspadai bahaya kapitalisme, tetapi sebenarnya yang perlu dikembangkan adalah tindakan mengendalikan (bukan menghindari) kapitalisme untuk kepentingan rakyat banyak. Karena konservatisme terhadap ekonomi itu, maka para pemimpin nagari cenderung bersikap tergantung pada bantuan pemerintah dan parasit terhadap para anak nagari yang telah sukses di tanah rantuan.

Keempat, jebakan elitisme. Para elite nagari (ninik mamak) secara historis dan kultural memang merupakan penguasa nagari. Intervensi negara pada masa Orde Baru yang membuat mereka tidak berkuasa, tetapi pada saat yang sama negara melakukan kooptasi terhadap mereka untuk memperoleh kedudukan "terhormat" karena mereka memberikan dukungan terhadap Golkar. Dulu, banyak para penghulu adat, tokoh KAN atau pemuka LKAAM yang menempati posisi sebagai anggota DPRD kabupaten atau provinsi. Karena kekuasaan lokal yang berkurang dan karena problem kooptasi negara, maka mereka menjadi *floating leader*, yang di satu sisi mengalami krisis legitimasi dari akarnya dan di sisi lain mereka hanya menjadi boneka bagi

penguasa. Sekarang, ketika reformasi dan diikuti dengan kembali ke nagari, posisi mereka agak problematis. Kembali ke nagari tidak secara otomatis memulihkan kekuasaan dan kehormatan dia, meski ada pengakuan terhadap adat dan posisi mereka. Pada saat yang sama, gerakan kembali ke nagari, dipenuhi dengan upaya-upaya elite lokal untuk memulihkan kekuasaan dan kehormatan mereka, padahal zaman sudah menuntut perubahan, bahwa kekuasaan memang harus disebar ke berbagai pihak, termasuk aktor-aktor baru yang tidak termasuk sebagai penguasa adat. Mereka juga menurut para generasi muda untuk mengikuti perintah ninik mamak atau penghulu adat, karena klaim mereka, sumber kekuasaan ninik mamak adalah kebenaran.

Adat adalah budaya, etika, tata krama, kemudian seterusnya. Ia berfungsi sebagai alat pengendali bagi setiap sikap atau prilaku setiap orang. Adat juga sangat berfungsi sebagai filter, sebagai benteng pengaruh dari luar. Tapi saya kira persoalan adat tidak hanya persoalan pakaian pernikahan budaya seni, cara berpakaian dan seterusnya. Ada banyak persoalan adat yang bisa kita gunakan demi kebaikan kita bersama. Jadi fungsi adat itu bukan semata-mata untuk membatasi perilaku orang tapi untuk mencapai kebaikan bersama. Supaya antara fungsi mengendalikan orang dan fungsi mencapai kebaikan bersama itu bisa berjalan dengan baik nanti kita bicarakan (besok siang). Kalau kita bicara adat hanya dari segi pakaian, dari sisi penyakit masyarakat, maka kita tak pernah mampu keluar dari situ. Persoalan penyakit masyarakatkan perlu di atur, perlu diberantas. Tetapi menurut saya tidak perlu diatur dalam peraturan nagari. Karena adat sendiri sudah

mempunyai nilai-nilai dan norma, misalnya orang itu tidak boleh mencuri atau berpakaian seenaknya. Adat sudah menegaskan dan ini memang perlu dilihat lebih lanjut, perlu pendekatan yang lebih baik lebih dari sekedar peraturan nagari. Itu contohnya sama dengan di kampus, mahasiswa tidak boleh pakai sandal di kampus. Tapi ada saja mahasiswa yang memakai sandal di kampus padahal ada aturan bahwa mahasiswa tidak boleh pakai sandal. Tapi tetap saja ada mahasiswa yang nekat pakai sandal. Ketika kita tegur, kita usir tetap saja nanti ada yang masih pakai sandal. Berarti pendekatan pengaturan tentang sandal tidak berjalan dengan baik. Sama saja peraturan nagari, peraturan daerah, atau undang-undang tidak pernah bisa mengatasi persoalan yang namanya penyakit masyarakat. Itu adalah pendekatan moral, pendekatan adat, pendekatan syariah dan itu tidak perlu dibuat undang-undang atau peraturan lagi. Pendekatannya menurut saya tidak perlu yang namanya peraturan tapi pendidikan. Pendidikan itu dimaksudkan untuk menggembleng mental untuk membentuk watak, membentuk kepribadian dan seterusnya. Pendidikan bisa dilaksanakan di sekolah-sekolah tapi yang menarik sebenarnya di nagari adalah bagaimana memanfaatkan surau sebagai basis pendidikan masyarakat. Ini digunakan untuk menghindari penyakit masyarakat.

Dengan demikian, penyakit masyarakat tidak perlu di buat peraturan formal dalam bentuk peraturan nagari. Sebetulnya banyak hal yang bisa dikembangkan misalnya peraturan nagari tentang tanah ulayat nagari, peraturan nagari tentang pasar nagari, peraturan nagari tentang lumbung pitih nagari atau hal yang berkaitan dengan

hiburan, peraturan nagari tentang hiburan supaya terjadi pengaturan dan ketertiban. Peraturan nagari mengenai pelayanan KTP. Peraturan-peraturan ini bisa kita telurkan. Kalau kita bicara di pemerintahan tidak perlu bicara mengenai penyakit masyarakat, penyakit masyarakat itu urusan para alim ulama, dan para ninik mamak. Tapi kalau pemerintahan, wali nagari dan BPRN berbicara mengenai peraturan-peraturan yang mengatur barang-barang publik seperti pasar, tanah ulayat nagari, kemudian masalah hiburan, masalah fasilitas publik, dan banyak lagi yang lainnya.

Reformasi Adat

Tampaknya perdebatan tentang adat antara kaum konservatif dan reformis tetap berlangsung sampai sekarang. Kaum konservatif (terutama generasi tua dan generasi muda yang kurang memperoleh wawasan kritis) merasa memperoleh kemenangan ketika kembali ke nagari dan kembali ke adat. Bagi mereka adat merupakan jati diri (identitas) untuk menghadapi kekuatan dari luar (baik negara, modal dan budaya asing), sekaligus sebagai alat untuk mendisiplinkan anak-anak nagari agar mereka patuh pada adat, ninik mamak, ulama dan seterusnya. Hanya dengan adat dan agama (ABS, SBK), berbagai penyakit masyarakat yang telah masuk ke nagari bisa diatasi. Mereka begitu senang dan merasa memperoleh kemenangan besar jika ninik mamak mempunyai peran yang besar seperti dulu, jika kemenakan tunduk pada ninik mamak, jika ada peraturan nagari tentang pemberantasan penyakit masalah, jika proyek jilbabisasi dijalankan, jika ABS-SBK selalu

disebut-sebut, jika para pemimpin nagari menggunakan pakaian kebesaran adat, jika anak-anak muda pergi ke surau, dan seterusnya. Mereka sudah cukup puas dengan adat, agama dan moral, tetapi tidak mempunyai wacana ke depan bagaimana membuat nagari mempunyai makna bagi masyarakat. Seperti akan diuraikan dalam bab-bab berikutnya, isu tentang otonomi nagari dan basis ekonomi nagari tidak memperoleh perhatian yang serius karena sebagian besar orang nagari masuk ke dalam perangkap adat dan agama (ABS-SBK).

Para pejabat lokal secara politik sangat peka pada persoalan kemenangan adat itu, untuk memupuk kemampuan simbolik mereka di hadapan pendukung ABS-SBK (adat dan agama). Mereka selalu menyampaikan ungkapan resminya tentang ABS-SBK dalam berbagai pidatonya di hadapan warga masyarakat, apalagi kalau di hadapan ninik mamak dan ulama. Para ninik mamak dan ulama sangat senang dengan pejabat yang model seperti ini. Para pejabat lokal menggunakan simbol ABS-SBK dan ikon kembali ke nagari untuk kepentingan beberapa hal. *Pertama*, menarik simpati politik para ninik mamak dan ulama. Demikian antara lain komentar Nasrul Azwar (2004):

Maka, kembali ke nagari yang kini telah mengelinding dan terealisasi di pelbagai tempat di Sumatera Barat ini, pada akhirnya menjadi sebuah proyek politik sekaligus sebagai kendaraan politik bagi penguasa (pemerintah) pada saat ini, untuk kepentingan jangka panjangnya. Jika kini banyak pejabat dan anggota DPRD bersorak-sorak kembali ke nagari, tampaknya perlu sekali kita curigai dan harus berhati-hati mencermatinya. Pola seperti ini dengan sangat cerdas telah berhasil diterapkan oleh kekuatan Orde Baru.

Kedua, untuk menciptakan kepatuhan dan kedisiplinan anak-anak nagari terutama yang masih muda. Mereka selalu berujar bahwa Minangkabau mempunyai budaya, tata-cara, sopan santun, model pemerintahan, demokrasi dan lain-lain yang bersendikan adat dan agama (ABS-SBK). Bagi mereka, ABS-SBK ini seperti Pancasila yang digunakan Orde Baru sebagai doktrin dan berhalal yang sebenarnya kurang bermakna, sebab Pancasila itu hanya omong besar, ketika para pejabat yang menyuarakan Pancasila justru melakukan banyak perbuatan yang menyimpang dari Pancasila. ABS-SBK itu kini sebenarnya dalam tantangan yang serius, bahkan bisa membawanya ke krisis legitimasi jika ia hanya digunakan sebagai doktrin dan alat politik bagi elite Minang dan nagari. Sudah banyak elemen kritis di Sumatera Barat yang mengatakan bahwa ABS-SBK itu “omong besar” seperti omong besar Orde Baru pada Pancasila, sebab sudah terbukti bahwa banyak pejabat yang melakukan korupsi dan menindas rakyat.

Ketiga, para pejabat menggunakan simbol-simbol ABS-SBK sebenarnya untuk keperluan menutupi kelemahan kepemimpinan mereka, sekaligus untuk melakukan penipuan kepada masyarakat. Jika mereka sudah sering bicara ABS-SBK, maka seolah-olah urusan lain untuk kepentingan publik sudah selesai. Ini pun juga diperparah dengan sikap golongan tua yang tidak begitu peduli dengan urusan publik, melainkan hanya menaruh perhatian pada urusan moral.

Konstruksi adat konservatif yang didominasi elite itu memang terus-menerus menghadapi kritik dari kaum reformis. Tetapi sayang, kekuatan kaum reformis sangat

terbatas. Di nagari, kita sulit menemukan generasi yang reformis dan berhaluan kosmopolit untuk mendobrak dominasi adat. Kaum muda yang tinggal di nagari umumnya terkooptasi oleh konstruksi adat. Kaum reformis sangat terbatas pada kalangan intelektual kota yang umumnya sudah berinteraksi dengan berbagai peradaban nasional dan internasional. Mereka sering melontarkan kritik pada adat beserta pendukungnya yang cenderung konservatif, romantis dan tidak mau berubah, seraya mengembangkan pemikiran yang *beyond* adat untuk tujuan perubahan nagari di masa depan. Ada pula pendapat ekstrem yang mengatakan bahwa adat itu sudah kuno dan hanya melanggengkan kekuasaan elite lokal, sehingga harus ditinggalkan sambil mencari nilai-nilai baru yang bisa menyatukan perbedaan antara generasi tua dan muda untuk tujuan perubahan masa depan. “Ninik mamak harus merubah pola pikir demikian karena tidak sesuai dengan zaman. Sebagai ninik mamak kita tidak boleh arogan terhadap kemenakan”, ujar Lesman, Wali Nagari Sungai Puar. “Kembali ke nagari bukan berarti kembali ke masa lalu, tetapi menuju masa depan”, ungkap Zukri Saad. Bahkan sejumlah tokoh Minang terkemuka seperti Taufik Abdullah, Azwar Anas, Emil Salim, Mochtar Naim, Mestika Zed dan lain-lain sering mengingatkan bahaya formalisme dan konservatisme adat, seperti ketika Sumatera Barat tengah melancarkan Perda Syariah, yang berisikan ABS-SBK untuk mendisiplinkan masyarakat Minangkabau.

Reformasi atau rekonstruksi adat harus terus-menerus diserukan agar kembali ke nagari justru tidak terjerambab ke dalam involusi dan kemunduran. Bagaimana arah

reformasi adat itu? Orang Minang sendiri sekarang tengah menggelar pemikiran dan perdebatan mengenai reformasi adat. Bagi saya, pemikiran yang dikembangkan oleh United Nations Development Program dalam Human Development Report (HDR) 2004: *Cultural Liberty in Today's Diverse World*, bisa dijadikan rujukan menarik untuk menempatkan adat pada posisi dan peran yang sebenarnya. Pemikiran ini berangkat dari kenyataan bahwa di belahan dunia saat ini tengah terjadi kebangkitan politik identitas yang meluas. Sebagian besar manusia di dunia telah digerakkan oleh sentimen lama menurut garis etnis, agama, ras, klan atau yang lain, yang mereka gunakan untuk menuntut agar identitas mereka dihargai dan diakomodasi oleh masyarakat yang lebih luas. Di sisi lain karena mereka telah lama menderita diskriminasi dan marginalisasi dari kesempatan sosial, ekonomi dan politik, maka mereka juga menuntut keadilan sosial. Pada umumnya satuan-satuan masyarakat atau bangsa yang mengedepankan politik identitas itu memperjuangkan kebebasan budaya dan menghendaki keberagaman mereka di tengah-tengah dunia yang mengglobal.

Fenomena itu merupakan titik pijak pemikiran kebebasan budaya (*cultural liberty*), sebagaimana di Indonesia tengah terjadi gelombang kembali ke budaya asal-usul, seperti di Sumatera Barat. Karena itu masyarakat internasional, negara, pemerintah lokal maupun komunitas-komunitas lokal seharusnya memberikan penghargaan terhadap keberagaman dan kebebasan adat sebagai sebuah ekspresi budaya. Negara harus meninggalkan kebijakan yang bersifat menyeragamkan dan mematikan kebudayaan lokal,

melainkan harus mengembangkan spirit dan kebijakan multikultural.

Namun gerakan kebebasan budaya – seperti kembali ke nagari, kembali ke adat — bukanlah sebuah eksklusivisme yang menutup diri dalam bergaul (interaksi) dengan dunia luar. Sebuah sentimen identitas dan kepemilikan pada sebuah kelompok dengan nilai-nilai bersama (*shared value*) maupun ikatan-ikatan sosial lainnya sangat penting bagi setiap individu. Tetapi setiap individu sangat terbuka mengidentifikasi dirinya dengan berbagai kelompok yang berbeda. Kebebasan budaya berarti kemampuan setiap orang untuk hidup dan menjadi dirinya sesuai dengan pilihannya (HDR, 2004). Untuk mewujudkan kebebasan budaya itu membutuhkan pengembangan demokrasi atau kewargaan multikultural yang bercirikan: masyarakat yang terbuka (inklusif), pembagian kekuasaan di antara kelompok budaya yang berbeda, serta spirit pluralisme di tengah-tengah komunitas yang memiliki beragam budaya.

Dalam konteks ini, adat salingka nagari memang penting dan harus dihargai secara nasional sebagai identitas lokal, yang sangat berguna untuk memperkuat jati diri ketika berhadapan dengan kekejaman kekuatan eksternal, seraya untuk melawan marginalisasi dan memperjuangkan keadilan sosial. Tetapi adat nagari tidak boleh bersikap konservatif, elitis dan eksklusif seperti tembok raksasa, melainkan harus dikembangkan menjadi arena yang terbuka (inklusif) bagi perubahan. Secara internal adat nagari harus terbuka dengan kritik dan perdebatan, dan secara eksternal ia harus sanggup berdialog dengan globalisasi informasi, investasi, budaya dan lain-lain. Demokrasi di aras nagari tidak hanya

berurusan dengan proses musyawarah yang elitis tetapi juga harus partisipatif, dan yang lebih penting, harus terbuka (inklusif) berdialog dengan kelompok budaya lain di luar budaya Minangkabau. Jika adat nagari bersikap defensif dan konservatif, maka nagari tidak bakal meraih kemajuan yang bermakna, tetapi kalau ia sanggup berdialog secara terbuka dan kritis, maka nagari bakal meraih perubahan dan kemajuan, tanpa mereka harus menerima kehancuran budaya lokal. □

Bab 4

Desentralisasi dan Otonomi Nagari

Lebih dari sekadar retorika dan ritus kembali ke adat dan kembali ke surau, sebenarnya semangat kembali ke nagari yang paling penting adalah mengukuhkan desentralisasi dan otonomi nagari. Argumen ini mempunyai pijakan historis, yuridis dan konteks global. Kalau kita belajar pada sejarah masa lalu, cirikhas utama nagari adalah “republik kecil” yang mempunyai kemandirian dan otonomi asli sangat kuat. Secara yuridis, kembali ke nagari mengikuti UU No. 22/1999, Perda Provinsi No. 9/2000 dan Perda Kabupaten Agam No. 31/2001, sebagai bentuk regulasi untuk menata kembali desentralisasi dan otonomi nagari. Meski tidak sempurna, berbagai regulasi ini mempunyai tujuan untuk merevitalisasi pemerintahan asli, menghargai keragaman lokal, membagi kekuasaan kepada unit-unit pemerintahan lokal, pemberdayaan dan partisipasi masyarakat, memperbaiki pelayanan publik, dan seterusnya. Sedangkan secara global, desentralisasi dan lokalisasi

merupakan bentuk manifesto global, sekaligus sebagai bentuk komitmen kemanusiaan internasional, untuk membawa negara lebih dekat kepada masyarakat, memperkuat kemandirian pemerintah dan komunitas lokal, memperdalam demokrasi lokal, dan seterusnya.

Desentralisasi dalam konteks nagari, secara teoretis, bermaksud untuk menata kembali hubungan antara nagari dengan nagara (yang direpresentasikan oleh pusat, provinsi dan kabupaten), mengukuhkan makna dan batas-batas otonomi nagari, serta penataan ulang sistem pemerintahan nagari. Desentralisasi nagari juga berarti membutuhkan kerangka regulasi yang membagi kewenangan dan keuangan dari negara kepada nagari. Jika adat hendak mendisiplinkan para anak nagari, pengukuhan desentralisasi dan otonomi sebenarnya hendak memperkuat kemandirian dan kesejahteraan anak-anak nagari. Desentralisasi menganjurkan pembagian kewenangan dan keuangan dari pemerintah supra-nagari kepada nagari, yang kemudian nagari bertanggungjawab menggunakan kewenangan dan keuangan itu untuk meningkatkan pelayanan publik, pembangunan, dan pemberdayaan masyarakat, yang hasil akhirnya adalah kesejahteraan dan kemandirian anak-anak nagari. Tetapi sekelumit argumen ini adalah gagasan kedepan. Bab ini akan membicarakan apa yang terjadi dengan desentralisasi dan otonomi nagari, termasuk wacana lokal yang berkembang, serta prakarsa IRE dalam mendorong desentralisasi dan otonomi bagi nagari.

Wajah Baru Nagari

Nagari lama merupakan bentuk *self-governing community* yang berbasis pada adat atau semacam republik kecil

yang mempunyai kekuasaan dan otonomi penuh. Pada masa Orde Baru, pembentukan desa yang menggantikan negara berarti pembentukan *the local state government*, sekaligus pemisahan antara “desa negara” dengan nagari sebagai adat. Desa dikendalikan oleh administrasi dan regulasi negara, sedangkan nagari dipinggirkan dari pusaran desa itu yang hanya mengurus adat. Di era baru, nagari dikembalikan, desa dihilangkan. Tetapi nagari baru tidak lagi menyerupai “republik kecil” dan sedikit berbeda dengan *local state government* versi desa. Pembentukan kembali (*recreating*) nagari sekarang sama dengan pembentukan *the local state*, yang formatnya menyatukan (integrasi) antara “desa negara” dengan adat, menyerupai *local self-government*. Tetapi nagari baru tidak sepenuhnya diatur oleh adat dan agama (*adat basandi syarak, syarak basandi kitabullah* – ABS, SBK), tetapi juga diatur oleh hukum negara yang secara struktural berada dalam kendali kabupaten.

Nagari sekarang bisa dibilang sebagai *the local state* yang bercorak integralistik-korporatis karena menyatukan antara negara, adat dan agama, yang ketiganya mengelola dan mengatur hajat hidup orang banyak di nagari. Dari sudut pandang masyarakat, nagari menjadi ikatan sosial komunitas teritorial dan genealogis yang mempersatukan beragam suku dan kaum. Dari sudut pandang negara, nagari menjadi lembaga dan kekuatan tunggal yang mewadahi segenap kepentingan masyarakat. Nagari mempunyai banyak lembaga negara dan adat untuk mewakili kepentingan masyarakat, sehingga setiap individu (bahkan termasuk para perantau) tidak bisa keluar (*exit*) dari ikatan dan kontrol nagari.

Corak korporatisme nagari sekarang memang berbeda dengan model korporatisme yang dibangun Orde Baru. Korporatisme Orde Baru yang bekerja di level desa, misalnya, menempatkan kepala desa sebagai “penguasa tunggal” yang mempunyai kekuasaan tunggal dan dominan terhadap semua elemen masyarakat. Sedangkan korporatisme nagari sekarang tidak tersentral pada wali nagari secara tunggal, melainkan pada nagari yang berdasar pada adat, agama dan negara. Pengendalian kekuasaan nagari dilakukan secara kolektif oleh wali nagari dan perangkatnya, beserta ninik-mamak, alim ulama dan cerdik pandai. Sejak dulu ketiga unsur ini (ninik-mamak, alim ulama dan cerdik pandai) merupakan kesatuan kepemimpinan dan perwakilan para anak nagari. Semua anak nagari diwajibkan oleh ideologi ABS-SBK harus tunduk kepada kepemimpinan *tigo tungku sajarangan* itu beserta adat-agama yang memperkuat posisinya.

Yang menarik adalah asal usul dan posisi wali nagari. Format nagari lama menegaskan bahwa nagari dengan sendirinya dipimpin oleh ninik mamak (penghulu) yang ditentukan berdasarkan musyawarah-mufakat adat. Sekarang, siapa yang bisa menjadi wali nagari, sejak awal menjadi perdebatan. Bagi kalangan “orang adat”, wali nagari seharusnya dipegang oleh ninik-mamak supaya bisa membangun kepemimpinan yang lebih kuat. Tetapi bagi “orang nonadat”, wali nagari harus dipilih secara terbuka, tidak harus dibatasi pada ninik-mamak, agar pemerintahan nagari yang terbentuk bisa dikontrol oleh warga masyarakat.

Perdebatan itu toh tidak terlalu seru. Perda Kabupaten tidak lagi menggunakan tradisi masa lampau, tetapi telah

mengadopsi model modern (liberal) untuk penentuan wali nagari. Perda kabupaten dan peraturan nagari menetapkan sejumlah kriteria yang seorang calon harus memenuhinya. Yang terpenting adalah bahwa dia kompeten, mengetahui dan menghormati adat dan agama, netral dipandang dari segi politik politik dan tidak terlibat dalam kudeta komunis tahun 1965. Peraturan nagari beragam dalam beberapa rincian, misal usia minimal (sering 30 tahun, kadang-kadang 25 tahun). Peraturan nagari juga mempunyai syarat bertempat tinggal yang berbeda-beda. Beberapa meminta bertempat tinggal dulu di nagari selama 2 tahun. Barangkali ini dilakukan untuk menghindari orang rantauan berpengaruh kembali dari Jakarta atau kota-kota lain segera mengambil kendali di nagari.

Tidak jelas apakah isu gender akan menjadi permasalahan. Gender calon tidak disebutkan diantara kriteria tersebut tetapi ini adalah sebuah isu yang dibahas di beberapa kalangan. Seperti seorang anggota DPRD Sumatera Barat misalnya menyatakan “pengaabaian perempuan seharusnya tidak dilihat sebagai bertentangan dengan hak-hak (asasi) manusia. Agaknya ini sesuai dengan adat Minangkabau, di mana para perempuan misalnya tidak dapat dilantik sebagai kepala kaum, menyandang gelar Datuk. Di samping kedudukan penting wanita di Minangkabau, terdapat batasan-batasan” (Haluan, 20 Juni 2001).

Sekarang, menurut Perda Provinsi dan Kabupaten, wali nagari tidak “harus” berasal dari ninik mamak penghulu adat, tetapi bisa berasal dari unsur lain yang dipilih secara langsung (*direct election*) oleh warga masyarakat. Orang

sumando (orang luar yang beristeri orang Minang) atau perempuan pun bisa menjadi wali nagari. Pola ini menunjukkan bentuk integrasi antara adat dan negara, sekaligus memudahkan kontrol negara kepada wali nagari (termasuk nagari), mengingat wali nagari juga menjalankan tugas-tugas negara di bidang pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan. Negara akan menghadapi kesulitan mengontrol nagari jika wali nagari ditetapkan secara formal dari penghulu adat yang ditentukan melalui mekanisme adat. Tentu model ini mempunyai dampak ke nagari, yakni berkurangnya otonomi nagari, terutama dalam mengatur dan menentukan pemilihan wali nagari secara adat.

Dalam menjalankan tugasnya, wali nagari didampingi oleh perangkat nagari yang berjumlah cukup besar. Posisi kedua setelah wali nagari ditempati oleh sekretaris nagari, dibantu oleh sejumlah kepala urusan. Di bawah nagari terdapat *orong-orong* yang dipimpin oleh kepala/wali *orong* beserta sekretaris *orong*, seperti halnya kepala dusun di desa-desa di Jawa. Di Sumatera Barat, RT dan RW (yang merupakan bentukan pemerintah) dihapuskan setelah kembali ke nagari, sehingga nagari tidak mengenal kedua institusi itu karena di tingkat komunitas sudah terdapat kaum dan suku. Berbagai jabatan perangkat nagari itu merupakan “lapangan pekerjaan”, meski gaji mereka tidak memadai dan mereka tidak memperoleh tanah *bengkak* seperti halnya di Jawa. Sebagai lapangan pekerjaan baru, sebagian besar jabatan perangkat nagari itu diisi oleh kalangan generasi muda, yang menurut saya, sekaligus untuk mengurangi gejala dan memudahkan nagari (negara) mengontrol generasi muda.

Meski posisi wali nagari lepas dari kontrol adat, tetapi korporatisme nagari secara menyolok terlihat dalam bentuk hadirnya lembaga-lembaga nagari baik yang mewakili adat maupun yang dibentuk karena anjuran ABS-SBK. Badan Perwakilan Rakyat Nagari (BPRN) merupakan representasi “rakyat” atau institusi demokrasi perwakilan, yang mengakomodasi skema representasi nagari, yakni berbasis pada *orong-orong* yang diwakili oleh unsur-unsur ninik mamak, alim ulama, cerdik pandai, *bundo kandung* dan generasi muda. Bandu kandung dimasukkan ke dalam BPRN sebagai bentuk penghargaan terhadap kaum perempuan, meski elemen ini secara adat tidak masuk ke dalam kolektivitas kepemimpinan (*tigo tungku sajarangan*). Demikian juga dengan generasi muda yang diakomodasi dalam BPRN, yang di satu hendak memberi ruang politik bagi generasi muda tetapi juga merupakan bentuk kontrol korporatis terhadap mereka.

Di luar institusi eksekutif (wali nagari beserta perangkatnya) dan legislatif (BPRN), ada beberapa lembaga yang mencerminkan akomodasi dan representasi adat. Kerapatan Adat Nagari (KAN) merupakan institusi asli dan tua di nagari yang sekarang disahkan secara formal sebagai institusi (organ) nagari. Sejak awal penempatan institusi ini menjadi perdebatan paling intensif. Dengan memilih Lembaga Adat agari, dan bukan Kerapatan Adat Nagari, DPRD Propinsi ingin menegaskan maksud mereka untuk memisahkan badan ini dari Kerapatan Adat Nagari zaman dulu. Namun, di kebanyakan Perda kabupaten dan proposal-proposal nagari, penduduk memilih kembali ke nama Kerapatan Adat Nagari. Hanya Perda Kabupaten dan

kebakayan peraturan nagari di Kabupaten Limapuluh Koto menggunakan nama Lembaga Adat Nagari. Perda Kabupaten memberikan penegasan yang berbeda-beda terhadap peraturan tentang Kerapatan/Lembaga Adat Nagari. Di Solok, lembaga ini hanya diakui dibawah kepala “lembaga-lembaga lain”. Organisasi dan cara kerjanya diputuskan oleh nagari sesuai dengan adat nagari yang ada. Perda kabupaten Tanah Datar mengatur paling jauh dalam penetapan wewenang KAN. Tugasnya adalah untuk memelihara, mengembangkan dan memperkuat hukum adat dan Islam; untuk menyelesaikan tentang gelar dan harta adat (sako dan pusako), juga untuk menyelesaikan perselisihan adat di nagari. Sementara Tanah Datar adalah yang paling “*adat-minded*” dalam hal visi KAN masa depan. Perda kabupaten Sawah Lunto-Sijunjung paling sedikit peraturan tentang KAN. Aturan tersebut hanya memfokuskan pada Wali Nagari dan BPRN dan kemudian meneruskan untuk mengatur “Lembaga-lembaga lain”. Pasal 96 menyatakan: “Dalam proses mengembangkan dan memperkuat adat istiadat, Lembaga Adat yang sudah ada harus memperoleh fungsi yang mereka perlukan agar memenuhi peran mereka sebagaimana seharusnya”. Rincian lebih lanjut akan diputuskan dengan Surat Keputusan Bupati.

Secara umum, KAN mempertahankan kedudukan yang bermakna ganda dalam struktur baru tata pemerintahan nagari. KAN bukan merupakan sebuah badan pemeritah nagari yang resmi tetapi KAN diatur dan fungsinya dibatasi dan disahkan dalam peraturan resmi, sampai pada komisi yang lembaga itu miliki dan bantuan keuangannya. Ini,

bersamaan dengan pencabutan Perda Propinsi No. 13 tahun 1983 (yang mendirikan KAN dalam bentuknya paling baru), telah mengarahkan beberapa penduduk untuk percaya bahwa” KAN telah dihapus/dibubarkan. Keprihatinan disuarakan bahwa peraturan baru nagari benar-benar akan mengurangi peran dan kekuatan lembaga tersebut. Penduduk membandingkan Perda 1983 – yang mana KAN adalah satu-satunya badan masyarakat hukum adat nagari — dengan Perda sekarang, yang mana masyarakat hukum adat dan unit pemerintah lokal dibuat sama dan sebangun lagi dan yang mana KAN bukan merupakan badan resmi nagari.

Namun pandangan mengalahkan adat semacam itu sedang ditentang. Sekretaris II Asosiasi Lembaga Adat di Kabupaten Tanah Datar menerangkan bahwa, sebaliknya, KAN selalu merupakan bagian dari adat Minangkabau sebagai Lembaga tertinggi. Dalam pandangannya, KAN tidak didirikan pada tahun 1983; peraturan ini (Perda 1983) hanya melegitimasi/mensahkan dan memperkuat KAN (Padang Ekspres, 30 Mei 2001). Di dalam ceramah yang diberikan oleh para wakil LKAAM pada Workshop-workshop tentang struktur nagari yang diadakan oleh GATC (*German Agency for Technical Cooperation*), juga ditegaskan bahwa KAN merupakan sebuah lembaga adat sejak zaman kuno, dan KAN tidak didirikan dan dicampuri/dintervensi oleh pemerintah (Laporan Sumani 2000: 69).

Di luar KAN ada lembaga-lembaga baru yang dibentuk. Majelis Musyawarah Adat dan Syarak (MAMAS) adalah lembaga baru yang mengurus adat dan syarak (agama), yang sebenarnya hampir sama (tumpang tindih) dengan KAN.

Menurut Perda propinsi, badan ini terdiri dari utusan para Ninik Mamak, Cerdik pandai, Alim Ulama, Bundo Kandung, dan unsur-unsur masyarakat lainnya (pasal 5). Di sini kami menemui keberagaman yang sama dalam hal nama dan komposisi. Di dalam Perda Kabupaten Solok, yang dipakai oleh kebanyakan peraturan nagari, lembaganya dinamakan Majelis Tungku Tigo Sajaringan (MTTS); anggotanya dipilih diantara para Ninik Mamak, Alim Ulama, dan Cerdik Pandai. Jumlah dan prosedur pemilihan untuk memilih atau mengangkat anggota diputuskan oleh Wali Nagari, BPRN, dan Lembaga Adat Nagari (pasal 95). Draft Tanah Datar tidak menyebutkan atau mengatur lembaga ini dan hanya memusatkan pada Kerapatan Adat Nagari. Kategori kabupaten dipakai di nagari Alahan Panjang. Tapi di nagari Gantung Ciri, satu nagari yang memilih pembagian klasik menjadi tiga kelompok Ninik Mamak, Alim Ulama, dan Cerdik Pandai dengan lima anggota masing-masing. Nagari Koto Baru bahkan memiliki komposisi yang lebih bervariasi: enam anggota dari Ninik Mamak, satu anggota dari tiap (dulunya) desa, empat Cerdik Pandai yang telah merantau ke Padang, satu orang rantauan dari Jakarta, satu dari Medan, dan satu dari Badung.

Kewenangan dan DAUN

Pelaksanaan desentralisasi dan otonomi nagari di Kabupaten Agam belum diikuti dengan pembagian kewenangan atau urusan secara memadai kepada nagari. Ini berbeda dengan pengalaman Kabupaten Solok yang sudah membagi atau melakukan penyerahan 29 bidang dan 105 urusan kepada nagari, meski dalam praktiknya nagari

masih mengalami kesulitan untuk melaksanakan seluruh urusan, sementara pemerintah kabupaten mengakui bahwa dirinya belum melakukan pembinaan, monitoring dan evaluasi secara memadai terhadap pelaksanaan urusan di level nagari.

Sementara, di Kabupaten Agam, kewenangan yang baru diberikan secara formal adalah pengelolaan Kartu Tanda Penduduk (KTP). Menurut Pemda, sepanjang nagari mampu melakukan maka kewenangan yang lebih luas bisa dilimpahkan. Selain itu perlunya pengkajian kewenangan yang akan dilimpahkan karena belum tentu kewenangan yang diberikan sesuai untuk tiap-tiap nagari dan menginventarisasi kewenangan yang telah diberikan. Argumen dasarnya, berdasarkan pengalaman Jabangur yang sudah satu setengah tahun menjadi Kabag Pemberdayaan Nagari, memang pemerintah nagari belum begitu banyak aktif. Secara formal baru Wali Nagari dan BPRN. Bagaimana Wali dan BPRN mengembangkan Perda No. 31 dan bagaimana pula kecamatan membuat program untuk membina nagari. Kecamatan hanya wilayah kerja camat selaku perangkat daerah. Seharusnya camat perpanjangan tangan bupati di kabupaten. Selama ini pemahaman dan pelaksanaannya keliru. Hubungan itu perlu diperjelas dan dipertegas.

Karena itu, Perda No. 31 tahun 2001 akan dievaluasi dan direvisi agar sinkron. Sebab dalam Perda 31 tidak disebut fungsi camat, padahal ketika menyusun Perda 31 keberadaan kecamatan sudah di atur oleh SOTK sebelumnya. Sementara Perda 31 tidak menyebut hubungan wali nagari dengan camat. Dalam pemerintahan nagari,

pemda berjanji akan membenahi sambil jalan karena kita belum mempersiapkan aturan secara utuh. Keputusan diambil sambil jalan dengan memulai dari inventarisasi masalah. Wali nagari harus mengambil keputusan dengan bermusyawarah dengan BPRN.

Dari sepanjang proses belajar yang kami selenggarakan, memang terlihat para wali nagari masih konservatif dalam memandang kewenangan nagari. Mereka belum memahami betul apa itu otonomi nagari dan kewenangan. Bahkan mereka agak takut jika ada pemberian kewenangan yang terlalu besar seperti yang dijalankan di Kabupaten Solok, sebab hal ini akan membawa risiko dan beban kerja yang terlalu berat. Yang selalu menjadi bahan pembicaraan mereka sangat terbatas pada kewenangan ninik mamak dan KAN dalam mengelola nagari dan khususnya adat. Para ninik mamak sangat peka pada masalah ini. Tetapi kecenderungan yang terjadi, para ninik mamak meminta kekuasaan yang lebih besar terhadap nagari, kemenakan, adat dan tanah ulayat, tanpa melihat secara makro tentang makna otonomi nagari dan pemanfaatannya untuk kepentingan masyarakat setempat. Dengan kalimat lain, para ninik mamak hanya sibuk untuk mengatur pembagian kekuasaan untuk dirinya sendiri.

Isu yang lain adalah bahwa sekarang nagari mempunyai kewenangan untuk menggerakkan Goro Badunsanak. Sebenarnya ini bukan kewenangan, melainkan sebagai upaya untuk membangkitkan modal sosial di tingkat nagari. Tetapi mereka begitu bersemangat ketika membicarakan Goro Badunsanak (yang mereka pahami sebagai kewenangan nagari), karena hal ini akan

mempercepat proses pembangunan di nagari, meningkatkan rasa persatuan dan kesatuan, meningkatkan ukhuwah Islamiyah yang selama ini kurang. Kekurangannya adalah modal dasar yang diberikan kabupaten Agam terlalu kecil untuk melanjutkan Goro Badunsanak. Kendala lainnya adalah sulitnya mengerahkan swadaya masyarakat. Tantangan adalah meningkatkan kesadaran masyarakat dan tambahan dana goro.

Problem lainnya adalah kewenangan menggali Pendapatan Asli Nagari (PAN). Nagari sebenarnya memiliki potensi yang cukup untuk keperluan PAN itu, bahkan beberapa nagari (seperti Koto Tangah) sudah mempunyai beberapa peraturan nagari untuk mengelola pajak dan rertribusi pasar. Namun angka PAN ini terlalu kecil, dan problem lainnya adalah lemahnya kapasitas pengelola nagari dalam menggali PAN.

Seorang tokoh dan konsultan pembangunan, Zukri Saad, pernah menganjurkan bahwa sudah saatnya Pemkab Agam secara serius membagi kewenangan kepada nagari agar pelayanan publik, pembangunan dan kemandirian nagari bisa didorong maju kedepan.

Paralel dengan problem kewenangan adalah isu alokasi dana nagari (atau populer disebut DAUN). Dalam beberapa kesempatan, termasuk lokakarya, kami selalu mengajukan pertanyaan evaluasi: apakah Perda 31 Kabupaten Agam telah sesuai atau belum dalam pelaksanaannya di nagari terutama dalam pembagian DAUN? Pertanyaan ini ternyata membuka beberapa sisi tentang keterbatasan transfer dana ke nagari melalui skema DAUN. "Jumlah DAUN masih terbatas dan pencairannya tidak lancar sehingga sering

mengganggu kegiatan pemerintahan dan pembangunan di nagari”, demikian ungkap seorang wali nagari. “Kenyataan di lapangan seakan-akan pemerintah kita belum mempunyai inventarisasi keadaan nagari. Misalnya mana nagari yang miskin atau berapa jumlah siswa yang harus di bantu. Karena inventarisasi yang belum meyakinkan akibatnya pemberian dana yang adil dan merata tidak sampai. Di tingkat nagari Gadut, wali nagari mungkin tidak tahu berapa kelompok bordir atau orang miskin di sana. Sehingga pembagian dana tidak sampai sasaran. Satu hal lagi, tingginya lobi, bagi wali nagari yang ‘pandai’ melobi akan mendapatkan dana yang lebih”, demikian ungkap anggota LPMN dari Gadut.

Alokasi dana merupakan hak daerah dan hak nagari sebagai perwujudan perimbangan antara pusat, daerah dan nagari. Menurut UU No. 25 Tahun 1999 mengalami perubahan yang drastis. Istilah bantuan diganti dengan alokasi. Kalau bantuan tergantung kepada yang memberi tetapi alokasi dianggap sebagai hak daerah. Pemerintah pusat berkewajiban mengalokasikan dana untuk daerah. Perimbangan keuangan itu mempunyai tujuan untuk meningkatkan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan lokal, perbaikan pelayanan publik, mendekatkan perencanaan kepada masyarakat lokal serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat lokal.

Kapasitas pemerintah pusat ke kabupaten sebenarnya sudah mencapai iklim yang kondusif. Pemerintah pusat telah mengalokasikan uang kepada kabupaten bersifat block grant dengan model DAU. Sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah Pos pajak daerah, pos retribusi daerah, pos pembagian laba perusahaan daerah, dan pendapatan lain.

Pendapatan dari pemerintah di atas (dana perimbangan) yaitu Dana Alokasi Umum dari pusat dan Dana Alokasi Khusus yang sifatnya darurat, dana bagi hasil pajak dan bukan pajak, dana perimbangan dari propinsi.kabupaten.

Kegunaan (alokasi) belanja adalah Belanda aparaturnya publik dan belanja pelayanan publik, dan bantuan keuangan (bagi hasil). DAUN diambil dari dana perimbangan kabupaten yang diambil dari belanja bagi hasil dan bantuan keuangan. Biasanya APBD kabupaten mengalokasikan belanja untuk bagi hasil dan bantuan keuangan untuk kemudian di formulasikan dalam bentuk DAUN.

Konsep DAUN seperti konsep Dana Alokasi Umum dari pemerintah pusat ke kabupaten/kota. Semangatnya bahwa kabupaten menyerahkan DAUN atau Alokasi Dana Desa Belanja aparaturnya publik terdiri dari belanja administrasi umum, operasi dan pemeliharaan dan modal / pembangunan. Di Jawa namanya Alokasi Dana Desa (ADD). Semangat dari DAUN atau ADD bahwa kabupaten menyerahkan sebagian kewenangan keuangan yang diterimanya diserahkan kepada nagari atau desa. Ketika DAUN sudah diformulasikan kepada nagari akan tetapi dalam implementasinya secara bertahap atau triwulan dan diikuti oleh juklak atau juknis yang rinci. Kalau dilihat dari formulasi DAUN yang bertahap dimana kabupaten belum rela menyerahkan sebagian dananya kepada nagari. Padahal, tujuan dari DAUN atau ADD digunakan untuk pemerataan fasilitas pelayanan publik dan peningkatan pendapatan masyarakat (kesejahteraan rakyat). Pemerataan dilakukan untuk mengatasi ketimpangan pelayanan publik dan ketimpangan pembangunan di masing-masing nagari.

Formulasi pembagian dana didasarkan pada komitmen untuk pemerataan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat seharusnya dari APBD yang dimiliki kabupaten minimal 10% dibagikan kepada nagari-nagari. Misalnya dari 300 milyar APBD Agam, sekitar 30 milyarnya untuk nagari. Untuk pembagiannya digunakan rumus: ADM (komponen tetap) + ADV (komponen variabel/keadilan), $\times$ DB (Bobot Desa/Nagari). Komposisi ADM dan ADV ini harus dipertimbangkan dan dibicarakan antar semua stake holder. Misalnya disepakati 60% dari 30 milyar untuk ADM per-nagari. Tambahan $ADV \times DB$ membedakan satu nagari yang suah dimodali dengan nagari lain.

Cara menghitung DB = Indeks Kebutuhan Desa/Nagari (IKD) + Indeks Potensi Desa/Nagari + Indeks Insentif Desa/Nagari. Kabupaten melihat unsur keadilan berdasarkan kebutuhan nagari, potensi nagari dan presatsi nagari. Yang membedakan dana nagari adalah Indeks Kebutuhan Desa/Nagari yang di hitung berdasarkan Jumlah Penduduk satu nagari + Jumlah penduduk miskin di nagari tersebut + Luas wilayah nagari + Indeks Jumlah Pelayanan Publik + Indeks Keterjangkauan. Dari semangat perhitungan itu kita lihat sesungguhnya membagi uang atau alokasi dana harus menggunakan ukuran yang adil.

Dalam mensimulasikan pembobotan dana untuk nagari, hal pertama yang harus dilakukan adalah konsensus tingkat kabupaten adalah berapa persentase untuk alokasi dana umum dan alokasi dana variabel. Simulasi kami, 60% dana untuk ADM dan 40% untuk dana ADV . Di ADV harus dilakukan kesepakatan, unsur kebutuhan menjadi porsi terbesar nagari. Kabupaten harus menghargai prestasi

dan potensi nagari dan sejauhmana tujuan kabupaten dalam memberikan dana ke nagari. sayangnya dalam melakukan kebijakan seperti itu kebanyakan kabupaten tidak transparan dan tidak melakukan komunikasi politik dan komunikasi publik pada nagari atau masyarakat, semangat dan tujuan yang diharapkan atas formulasi dana perimbangan itu. Sehingga kita menerima saja $DAUN$ yang diberikan kabupaten. Rekomendasinya kita menuntut kepada kabupaten untuk memberitahu dana perimbangan itu dan bagaimana kabupaten memberi ruang pada partisipasi nagari atau masyarakat untuk ikut curah pendapat dalam pembahasan ADV . Nagari akan kuat kalau di dukung oleh kabupaten.

$DAUN$ merupakan kebijakan yang populer di seluruh kabupaten di wilayah Sumatera Barat. Kabupaten Solok termasuk yang melakukan rintisan konsep dan kebijakan $DAUN$ itu untuk membiayai penyelenggaraan kewenangan nagari. Namun, Kabupaten Agam agak lambat dan pelan-pelan dalam melancarkan kebijakan $DAUN$. Karena itu isu $DAUN$ ini selalu kami jadikan bahan pembicaraan dalam berbagai kegiatan IRE. Mengingat $DAUN$ merupakan isu dan komitmen bersama, Pemkab Agam terus-menerus meningkatkan jumlah $DAUN$ yang dialokasikan kepada nagari. Kebijakan $DAUN$ bukan ditentukan dengan Perda, melainkan dengan Surat Keputusan Bupati dimulai pada tahun 2002 melalui SK Bupati No. 280/2002, kemudian diubah menjadi SK No. 97/2003 dan terakhir SK No. 128/2004. Pada tahun anggaran 2004, Pemkab Agam mengalokasikan $DAUN$ sebesar Rp 5.327.774.008 kepada sejumlah 73 nagari. Angka

itu setara dengan 10% dari total dana perimbangan yang sudah dikurangi gaji pegawai kabupaten. Memang DAUN itu belum mengarah pada bentuk *block grant* yang menjadi hak penuh nagari, melainkan masih diberi rambu-rambu dan prosedur yang ketat dari kabupaten. Dari angka Rp 5.327.774.008 itu, sejumlah Rp 2.172.000.000 (40,77%) dialokasikan untuk gaji perangkat nagari, sedangkan sebesar Rp 3.155.774.008 (59,23%) dialokasikan untuk keperluan biaya rutin, bantuan untuk lembaga lain dan pembangunan. Setiap nagari memperoleh alokasi minimal sebesar Rp 50.500.000 dan tambahan alokasi variabel sesuai dengan perbedaan bobot indikator jumlah penduduk dan luas wilayah nagari. Sebagai contoh, Nagari Koto Tangah, memperoleh DAUN paling besar dibandingkan dengan 72 nagari lainnya, yaitu sebesar Rp 135.600.000 karena nagari ini mempunyai wilayah dan penduduk yang paling besar. Sedangkan angka terkecil jatuh pada Nagari Bungo Koto Tuo, yakni sebesar Rp 61.526.076.

Sebenarnya DAUN masih menjadi arena tarik-menarik antara kabupaten dan nagari. Para pejabat kabupaten masih begitu keberatan kalau nominal DAUN berjumlah lebih besar, misalnya 10% dari dana perimbangan sebelum dikurangi gaji pegawai apalagi kalau sebesar 10% dari total APBD, sebagaimana kami sarankan dan kini menjadi wacana nasional. Sebaliknya nagari melihat bahwa DAUN itu masih terlampau kecil mengingat begitu banyaknya kebutuhan rutin dan pembangunan di nagari. Banyak wali nagari yang mengatakan bahwa, seharusnya setiap nagari di Kabupaten Agam memperoleh DAUN rata-rata sebesar Rp 300 juta per tahun kalau mengikuti skema yang

direkomendasikan provinsi atau kabupaten lain. Mereka juga mempersoalkan prosedur pencairan dan pelaporan penggunaan DAUN yang begitu ketat diatur kabupaten, sehingga nagari tidak mempunyai keleluasaan yang memadai.

DAUN yang belum mencerminkan perimbangan keuangan antara kabupaten dan nagari itu merupakan problem dasar. Problem kedua adalah prosedur pengelolaan DAUN di nagari yang belum mencerminkan otonomi nagari. Problem ketiga terjadi pada konteks pengelolaan APB Nagari, yang umumnya tidak mencerminkan anggaran yang responsif untuk rakyat, karena sebagian besar digunakan untuk pembiayaan kebutuhan rutin, bukan pembangunan. Mari kita lihat APB Nagari Koto Tangah, tempat penelitian IRE. Seperti terlihat dalam tabel 4.1, Nagari Koto Tangah memperoleh pendapatan sebesar Rp 194.2000.000, yang terdiri dari Rp 55.600.000 dari Pendapatan Asli Nagari (PAN), Rp 135.600.000 dari DAUN dan Rp 3.000.000 dari sumbangan pihak ketiga. Berbeda dengan desa-desa di Jawa, Nagari Koto Tangah tidak memperoleh atau tidak memasukkan perolehan dari swadaya masyarakat sebagai sumber pendapatan nagari. Dari sisi belanja, sebagian besar anggaran Nagari Koto Tangah dialokasikan untuk belanja rutin, yakni sebesar Rp 153.200.000 atau sebesar 78,89%. Sedangkan angka untuk belanja pembangunan hanya sebesar Rp 41.000.000 (21,11%). Komposisi ini memperlihatkan bahwa APB Nagari Koto Tangah belum mencerminkan anggaran yang responsif untuk kebutuhan masyarakat di bidang pelayanan publik dan pembangunan, atau sebagian besar anggaran hanya digunakan untuk membiayai kebutuhan elite nagari.

Bahkan angka sebesar Rp 41.000.000 belanja pembangunan pun tidak mencerminkan alokasi dana yang betul-betul untuk meningkatkan potensi ekonomi masyarakat setempat. Ini juga terlihat dari sisi angka Rp 13.000.000 yang digunakan untuk membenahi pasar, ternyata hanya semata bertujuan untuk meningkatkan retribusi (PAN), bukan untuk meningkatkan pendapatan masyarakat.

Tabel 4.1
Anggaran Pendapatan dan Belanja
Nagari Koto Tangah 2004

Np	Uraian	Rp	No	Uraian	Rp
	PENDAPATAN			BELANJA	
A	Pendapatan Asli Nagari		A	Rutin	
	1. Retribusi Surat Pengantar	13.600.000		1. Bel. BPRN	12.500.000
	2. Ret. Legalisasi surat	4.500.000		2. Bel. Perangkat	85.980.000
	3. Pasar dan parkir	12.000.000		3. Bel. Barang	5.800.000
	4. Sewa tanah kas nagari	25.500.000		4. Pemeliharaan	1.250.000
	Subtotal	55.600.000		5. Perjalanan dinas	4.000.000
B	Penerimaan Lain-lain			6. Lain-lain	42.620.000
	1. Sumbangan Pihak Ketiga	3.000.000		7. Bel. Tak tersangka	1.050.000
	2. DAUN	135.600.000		Subtotal	53.200.000
	Subtotal	138.600.000	B	Pembangunan	
	Jumlah	194.200.000		1. Prasarana pem. Nagari	22.000.000
				2. Prasarana pemasaran	13.000.000
				3. Pemb. Adat dan agama	6.000.000
				Subtotal	41.000.000
				Total	94.200.000

Catatan:
belanja lain-lain mencakup bantuan untuk lembaga-lembaga nagari (KAN, MAMAS, MUNA, Bundo Kandungan, PKK, Pemuda, dll).

Berbagai Problem Lokal

Kembali ke nagari yang telah berjalan 4-5 tahun terakhir bisa dikatakan sebagai era transisi. Pemerintah daerah dan orang-orang nagari tengah berupaya membangun atau melakukan konsolidasi pemerintahan, adat, agama, dan pembangunan nagari. Pada saat yang sama mereka sebenarnya masih tengah mencari-cari bentuk nagari yang relevan, tidak ketinggalan zaman dan diterima semua pihak.

Kinerja lembaga-lembaga nagari yang tidak efektif. KAN berperan untuk menyelesaikan sengketa antara anak kemenakan, kaum dengan kaum, suku dengan suku, atau yang berhubungan dengan persengketaan adat *sako jo pusako*. MAMAS berperan memberikan pertimbangan atau masukan kepada pemerintah nagari dalam mengambil suatu tindakan, kebijakan, keputusan yang berhubungan dengan masalah adat dan sara. Masalah yang muncul peran lembaga KAN dan MAMAS belum sesuai fungsinya masing-masing, contoh: dalam menyelesaikan persengketaan tanah dari suatu kaum atau golongan belum terpecahkan oleh KAN maka dilimpahkan ke pengadilan negeri, belum adanya lembaga MAMAS menjalankan fungsinya, belum pernah memberikan masukan atau pertimbangan kepada pemerintah nagari, contohnya saat ini terjadi mosi tidak percaya dari masyarakat mengenai MAMAS melalui BPRN, kurangnya pengalaman orang-orang yang duduk dalam lembaga tersebut. MUI, MUNA, MAMAS selama ini belum menjadi milik masyarakat. Kalau ketiga lembaga ini dimiliki masyarakat, belum ada aturan yang dikeluarkan MUI aturan yang patut dilaksanakan anak nagari sesuai dengan adat. Paling-paling mengeluarkan fatwa, lembaganya ada tapi produknya tidak ada. Jangan nantinya

mengkambinghitamkan pak Bupati, pak wali nagari. Apakah lembaga-lembaga yang diamanatkan oleh masyarakat sudah bekerja semaksimal mungkin atau tidak, apa yang dikerjakan untuk masyarakat (Khudri Ismail, LPMN Kapau). Bahkan Berdasarkan Perda 31, KAN dan Wali Nagari terjadi persaingan, mereka sama-sama merasa paling berkuasa. Kalau kita lihat dari Perda 31 bahwa susunan dari lembaga Wali Nagari dan BPRN mungkin kita bisa berpendapat ada kesetaraan antara KAN dan Wali Nagari. Masing-masing merasa yang paling tinggi. Kemudian MAMAS, fungsinya memberikan pertimbangan adat dan sara tapi dengan adanya KAN sudah cukup tidak perlu lagi MAMAS.

Problem yang sama juga muncul dalam konteks relasi antara nagari, kecamatan dan kabupaten. "Otonomi nagari pada saat ini berjalan mandek, jangankan Wali Nagari koordinasi dengan BPRN apalagi dengan lembaga yang ada di nagari. Hubungan lembaga-lembaga yang ada di nagari dengan kecamatan atau kabupaten belum sampai seperti yang kita harapkan untuk mencapai otonomi nagari. Misalnya KAN Nagari dengan KAN Kecamatan tidak ada koordinasi. Uluran tangan dari kecamatan atau kabupaten sangat kurang sekali dalam seluruh bidang. Kalau bisa, satu orang pegawai kantor camat membantu di nagari. Kalau dilihat setelah jam 09.00 wib, pegawai kecamatan sudah siap mengerjakan tugas", demikian ungkap Taslim Abd. Aziz (Wali Nagari Sungai Landia IV Koto).

Ketika kami masuk ke Agam, masyarakat dan para perangkat nagari belum begitu paham tentang Perda 31/2001. "Sulitnya mengumpulkan masyarakat untuk menjelaskan tentang bagaimana kembali ke nagari, sama

halnya dengan visi dan misi Agam yang bagus tetapi dalam menjalankannya melalui proses yang panjang", demikian kata Zuljasni (Wali Nagari Pagadih). "Segi positif Perda 31 merupakan produk hukum dari proses politik sehingga menimbulkan hasil diberbagai bidang. Masyarakat hendaklah diberikan pengertian dan pemahaman melalui peraturan yang berlaku di daerah. Nagari hendaknya memberikan penjelasan kepada masyarakat mengenai peraturan yang berlaku. Saya kira Perda 31 belum dipahami benar oleh masyarakat. Setiap peraturan nagari yang dibuat dapat dipahami oleh masyarakat sebab partisipasi masyarakat masih kurang", demikian ungkap anggota BPRN Kapau. Karena itu mereka mengusulkan perlunya sosialisasi Perda No. 31 Tahun 2001 sebab sampai saat ini banyak masyarakat belum memahaminya. Selain itu pemerintah perlu mengevaluasi kinerja wali nagari, apa masalah yang dihadapi di lapangan. Misalnya, salah satu masalah di nagari adalah dulu wali nagari sangat berkuasa tetapi sekarang lain.

Supervisi, evaluasi dan pembinaan dari pemerintah kabupaten mengenai pelaksanaan pemerintahan nagari yang sudah berjalan sejak 2001, belum maksimal. "Selama 2 tahun ini banyak masalah yang dihadapi nagari, yang terpenting adalah kita harus memikirkan kiat-kiat untuk mendekati masyarakat nagari. Di nagari-nagari Sumatera Barat banyak memiliki masalah yang berbeda-beda. Kami khawatir, kalau masalah-masalah itu belum dievaluasi maka akan sulit untuk meningkatkan nagari di masa mendatang. Masalah itu perlu kita dudukkan dan bicarakan solusinya secara bersama dan apa betul wali nagari itu arogan", demikian ungkap Lesman, Wali Nagari Sungai Puar.

Namun berbagai problem dan usulan yang terkait dengan pembinaan, supervisi, koordinasi dan sosialisasi itu bisa direspons secara cepat oleh Pemerintah Kabupaten Agam. Selepas diskusi kami dengan Sekda dan pengelola nagari, Sekda langsung meresponnya untuk mengaktifkan peran camat melalui skema pembantuan, sebagai pembina nagari. Selain itu, melalui berbagai diskusi, lokakarya, pelatihan dan dialog, problem sosialisasi secara bertahap bisa diatasi. Dalam konteks ini ada dialog langsung antara perangkat nagari dengan pejabat kabupaten, bupati dan DPRD yang membuat perangkat nagari menjadi lebih paham, sekaligus para pejabat kabupaten mengerti langsung apa problem dan usulan dari nagari. Selama pelaksanaan program kami di Agam, tampaknya dialog dan responsivitas ini berjalan secara baik dan cepat, sehingga kesalahpahaman bisa ditangani dengan cepat.

Prakarsa, Respons dan Perubahan

Desentralisasi dan otonomi nagari sejak awal menjadi *concern* bersama pemerintah daerah, nagari dan IRE. Pemerintah daerah terus-terus meneruskan belajar memperhatikan aspirasi dari nagari, studi banding ke daerah lain, dan menerima masukan dari IRE untuk mencari bentuk yang lebih baik dalam rangka desentralisasi dan otonomi nagari. Dalam kegiatan riset, diskusi, lokakarya, maupun pelatihan yang kami selenggarakan, selalu membidik desentralisasi dan otonomi nagari sebagai sebuah isu yang penting. Dalam sebuah lokakarya “Desentralisasi dan Otonomi Nagari” (Agustus 2004), kami menggelar proses pembelajaran yang mengevaluasi pelaksanaan Perda 31/2001

serta mencari solusi yang terbaik untuk pengembangan nagari. Pihak pemerintah daerah, termasuk Bupati Agam Aristo Munandar, maupun tokoh terkemuka Zukri Saad, hadir dalam lokakarya itu berdiskusi secara mendalam membahas berbagai persoalan dan ide-ide pengembangan nagari.

Dalam lokakarya, Jabanur (Kabag Pemberdayaan Kabupaten Agam), memberikan telah pemahaman dan batasan kewenangan dan otonomi nagari. Pemahaman yang diberikannya adalah sebagai berikut. Kalau kita lihat otonomi nagari untuk mengatur dan mengurus rumah tangga nagari, keberadaan wali nagari dan BPRN sangat menentukan jalan tidaknya otonomi nagari. Apakah kewenangan itu difungsikan atau digunakan sangat tergantung pada diri kita. Bagi Pemda sebagai fasilitator, bagi wali nagari dan BPRN, sebagai modal awal bagaimana membuat berbagai kebijakan dan aturan-aturan di nagari, garis-garis besarnya telah diberikan, yang penting bagaimana mengembangkannya. Untuk penguatannya Wali Nagari dan BPRN harus melihat apa yang perlu kita tingkatkan di nagari. Wali nagari harus melihat permasalahan yang ada dan apa langkah atau jalan pemecahan masalah. Kalau masalah itu membuat aturan nagari, nagari sudah diberikan kewenangan yang penting tidak bertentangan dengan kebijakan yang di atas (kabupaten dan seterusnya ke atas). Kalau kita analogkan, pemerintah nagari dengan pemerintah daerah dalam mengambil kebijakan nagari, wali nagari sebelum membuat aturan nagari sebaiknya meminta masukan kepada lembaga atau tokoh-tokoh masyarakat. Masukan itu dirumuskan dan disampaikan kepada BPRN. BPRN harus pro aktif di nagari, tidak hanya sekedar menunggu wali nagari melakukan perubahan.

Kalau kita bandingkan kelengkapan BPRN dengan Wali nagari lebih banyak BPRN. Kelengkapan nagari hanya ali nagari, sekretaris, kepala urusan (kaur) 4 orang. Berarti jumlahnya hanya 6 orang. Kalau *lorong*-nya banyak maka banyak pula kelengkapan nagari. Kalau BPRN dari segi jumlah jauh lebih banyak, minimal 15 orang. Karena otonomi dilaksanakan wali nagari dan BPRN maka perlu koordinasi yang baik antara wali nagari dengan BPRN agar kegiatan bisa berjalan, dan saling memotivasi. Dari segi SDM kita tidak kekurangan namun yang perlu adalah memanfaatkan SDM tersebut.

Dalam otonomi, berlatar belakang karakter Minang, orang Minang ingin diikutsertakan. Perlunya perencanaan yang fasilitatif dan perlunya diikutsertakan '*disato'an sakaki*' segala stakeholder atau komponen. Dalam berotonomi 'alamnya laweh, padangnyo lapang, raso dibaok naik, pareso dibaok turun. Landasan kita kembali ke nagari dilandasi dengan adat basandi syara'. Perlunya nilai-nilai yang ada selama ini dikembangkan di nagari. Kalau nilai-nilai ini tidak dikembangkan kami agak gamang *babaliak ka* nagari. *Babaliak ka* nagari bagi kita harus diiringi dengan pemahaman dan peningkatan nilai-nilai yang ada maka pemerintahan nagari akan jalan. Adat Basandi Sara', sara basandi kitabullah sangat fundamental dalam kembali kenagari, Tali tigo sapilin, tungku tigo sajarangan sangat mendasar dalam nagari. Ketiga komponen itu yakni tali undang, tali adat dan tali sara. Bagaimana ketiga komponen ini harus sejalan dalam memantapkan pemerintahan nagari. Tanpa diiringi ini sejalanannya ketiga komponen ini maka wali nagari tidak akan bisa berbuat banyak. Maka Wali Nagari,

BPRN, dan lembaga-lembaga, seperti KAN, MAMAS, MUNA harus bekerjasama dan satu visi dan misi.

Pejabat yang lebih tinggi seperti Sekda dan Bupati Agam juga memberikan respons positif untuk mendorong perubahan. Sejak awal Sekda sudah mempersiapkan kecamatan untuk menjalankan tugas-tugas pembantuan dalam rangka pembinaan, koordinasi dan supervisi terhadap nagari. Atas pelaksanaan tugas pembantuan ini, Pemkab Agam mengalokasikan dana sebesar Rp 50 juta setahun kepada kecamatan (camat). Demikian juga dengan respons bupati. Demikian ungkap Bupati Agam dalam lokakarya:

Di Agam, sejak kembali ke pemerintah nagari di Agam sejak 11 Nopember 2001, kita berharap secara bertahap institusi yang ada bisa berfungsi secara lebih baik sehingga dapat menangkap aspirasi yang berkembang dan diartikulasikan dalam bentuk kebijakan-kebijakan kita di nagari. Dari sinilah kabupaten berpijak untuk berangkat dalam berotonomi. Dalam format yang kita laksanakan di pemerintah Kabupaten Agam, bagaimana menghidupkan suasana sehingga aspirasi nagari bisa terakomodir. Sekarang kita pikirkan secara bersama-sama membuat suatu kolaborasi agar kita memiliki kekuatan yang cukup kuat. Misalnya bagaimana koordinasi kecamatan dengan nagari yang melibatkan unsur yang ada di nagari dan bagaimana kewenangan di kabupaten diserahkan kepada nagari, misalnya pembangunan bandar. Kebijakan kita sekarang sudah disosialisasikan, meskipun mendapat tantangan. Biaya 50 juta ke bawah dilaksanakan oleh nagari.

Dialog multipihak yang kami selenggarakan juga menghasilkan sejumlah respons positif untuk meningkatkan desentralisasi dan otonomi nagari. Kehadiran kalangan legislatif daerah dalam forum dialog publik ini, memberikan bobot politik yang menguntungkan nagari. Persoalan dan kebutuhan yang dihadapi nagari, minimal nagari-nagari yang hadir dalam dia-

log, secara langsung direspon oleh anggota DPRD yang hadir. Respon ini penting dan bermakna politik yang strategis untuk mendesakkan perubahan kebijakan pemerintahan dalam pengembangan nagari. Bahkan disadari secara jujur oleh anggota DPRD Propinsi Sumatera Barat yang hadir pada forum dialog tersebut, "*kalau forum dialog publik semacam ini digelar intensif (terlembaga), maka mekanisme reses anggota DPRD tidak efektif lagi dan cenderung hanya membebani anggaran APBD*". Dalam persepsi anggota DPRD yang juga wakil dari Kabupaten Agam ini, pokok-pokok pikiran yang telah diformulasikan tim peneliti daerah bersama dengan masyarakat adat, harus cepat direspon oleh lembaga-lembaga otoritatif sesuai dengan wewenang tugas pokok dan fungsinya.

Dalam rangka pengembangan ekonomi nagari, berdasarkan penuturan ketua komisi D DPRD Propinsi Sumatera Barat, pemerintah propinsi telah mengalokasikan anggaran untuk dana bergulir (*revolving fund*) sebesar Rp. 98 milyar pada tahun anggaran 2005. Dengan adanya informasi ini, secara tangkas Bundo kanduang yang juga seorang aktivis perempuan pemimpin koperasi pengrajin kain bordir Kabupaten Agam, mendesak DPRD memperjuangkan agar Kabupaten Agam mendapat distribusi alokasi anggaran tersebut. Respon cepat dan langsung pun dilakukan, melalui komunikasi telepon usulan Bundo Kanduang tersebut disampaikan kepada panitia anggaran DPRD Sumatera Barat yang sedang memusyawarahkan anggaran tahun 2005. Respon panitia anggaran pun dapat diketahui dalam forum tersebut, hasilnya Kabupaten Agam dialokasikan sebesar Rp. 2 milyar untuk dana bergulir pengembangan ekonomi nagari.

Forum dialog publik yang telah diselenggarakan ini, juga berhasil mendesakkan kepada pemerintah daerah dan DPRD untuk memformulasikan kebijakan yang beorientasi kepada kepentingan nagari. Respon pejabat dari Biro Pemeritahan Nagari yang akan mengagendakan pembahasan mengenai formulasi untuk insentif wali dan perangkat nagari serta komitmen pemerintah propinsi yang mendukung penyerahan tanah kas desa (ketika masa berdesa) kepada nagari, adalah bentuk hasil komunikasi yang efektif antara masyarakat adat dengan para pengambil kebijakan.

Dorongan pejabat birokrasi pemerintahan propinsi untuk memformulasikan DAUN kepada pemerintahan daerah kabupaten, mengindikasi bahwa ada komitmen pemerintah daerah untuk berpihak kepada nagari. Nagari yang terbatas dalam sumber mendapatkan dana, menjadi kesadaran peserta dialog, sehingga usulannya adalah memformulasikan DAUN yang menjamin keadilan dan pemerataan.

Hasil dialog publik dengan kalangan pemerintah daerah dan DPRD, yang cukup memiliki bobot politis adalah ditandatanganinya pokok-pokok pemikiran tentang pengembangan ekonomi nagari dan revitalisasi nilai adat Minangkabau. Penandatanganan kesepakatan dan kesepakatan ini dilakukan oleh para stakeholders yang hadir dan perwakilan dari masyarakat adat. Kesepahaman dan kesepakatan itu mereka sebut dengan "Deklarasi Kharisma". Deklarasi komitmen untuk bersama-sama mengembangkan nagari ini bagian dari strategi perjuangan para anak nagari untuk mengontrol kinerja kebijakan pemerintah daerah dan DPRD.

Dengan menandatangani deklarasi komitmen ini, aparat pemerintah dan anggota DPRD yang menghadiri forum dialog publik akan mempunyai beban moral dan “berhutang janji” dalam memperjuangkan kepentingan nagari. Oleh karena itu dari wali nagari, bunda kanduang dan ninik mamak, berencana menjadikan dokumen “Deklarasi Kharisma” sebagai alat bukti untuk menagih kebijakan pemerintah daerah dan kinerja DPRD. Isi lampiran deklarasi yang merupakan matrik pokok-pokok pemikiran pengembangan ekonomi dan revitalisasi nilai adat Minangkabau, adalah hasil perumusan bersama antara masyarakat adat dengan para stakeholders. Sehingga dengan rencana tindak lanjut dari forum dialog publik ini yang diperkuat dengan “deklarasi kharisma”, akan memberikan tekanan moral atau “dokumen pengingat” kepada siapa pun yang hadir dalam forum dialog hari itu, untuk menjalankan peran masing-masing sesuai kesepakatan.

Ada dua capaian yang teridentifikasi dalam forum dialog publik antara masyarakat adat dengan kalangan pemerintah daerah dan DPRD. *Pertama*, mekanisme dialog publik seperti ini ternyata menjadi media yang efektif dan cepat untuk mendesak tuntutan, maupun mendapatkan respon balik dari stakeholders yang diajak dialog (pemerintah dan legislatif daerah). Desakan untuk perubahan kebijakan publik ternyata dapat ditempuh melalui mekanisme dialog publik yang egaliter, cair dan informal. Pengalaman komunitas masyarakat adat yang berdialog dengan kalangan DPRD dan pemerintah daerah ini menjadi contoh, bahwa mengusulkan pengembangan ekonomi nagari melalui skema dana APBD, langsung

mendapatkan respon cepat. Media saluran demokrasi bagi masyarakat lokal untuk perubahan kebijakan seperti ini penting direplikasi secara luas, karena konstruktif dan jauh dari praktik kekerasan.

Kedua, melalui komunikasi langsung seperti dalam forum dialog publik tersebut, kebutuhan dan persoalan masyarakat adat bisa disampaikan kepada pihak-pihak yang memiliki otoritas membuat kebijakan. Bagi pengambil kebijakan komunikasi seperti ini dapat menjadi media evaluasi atau masukan bagi mereka. Formulasi kebijakan yang telah disusun dan diimplementasikan untuk nagari, hasil dan capaiannya akan terdeteksi melalui forum-forum dialog terbuka dan efektif seperti dialog publik ini.

Menuju *Local Self Government*

Orang-orang nagari sampai sekarang belum ada yang mempunyai pikiran untuk merevitalisasi pengalaman nagari sebagai “republik kecil” di masa dulu. Sekarang karena tradisi ketergantungan yang kuat, justru banyak orang nagari sangat takut pada pengalaman “republik kecil”. Untuk yang satu ini, para petinggi nagari tidak bersikap romantis, tentu karena mereka takut mengambil risiko besar. Sebagian besar dari mereka juga tidak ingin ada pelimpahan kewenangan (urusan) yang dilakukan secara drastis seperti pengalaman Solok, toh pelaksanaan di Solok juga menghadapi banyak masalah dan kendala. Umumnya mereka mengatakan bahwa basis otonomi tetap di kabupaten, yang secara pelan-pelan nagari perlu pembinaan dan penguatan agar ke depan ada pembagian kewenangan ke nagari secara bertahap (bukan dratis seperti pengalaman Solok).

Namun sebagai upaya dan cita-cita jangka panjang, desentralisasi dan otonomi nagari harus dirumuskan ulang, menuju apa yang saya sebut sebagai *local-self government*, bukan sekadar *local state*. Dalam konteks ini, saya mengedepankan tiga isu penting untuk memperkuat nagari sebagai *local-self government*: (1) memahami ulang desentralisasi dan otonomi nagari; (2) revitalisasi dan distribusi kewenangan nagari; (3) beberapa prinsip dasar pengelolaan kewenangan nagari.

1. Memahami ulang otonomi nagari

Desa berarti *desi* (sendiri), nagari identik dengan “republik kecil”. Dalam perataruran perundang-undangan disebutkan tentang “kesatuan masyarakat hukum”. Kalau orang Eropa menyebutnya sebagai masyarakat mengatur dirinya sendiri (*self-governing community*). Konsep-konsep itulah yang sering digunakan untuk memahami “otonomi”. Otonomi sering dipahami sebagai hak dan kewenangan **mengatur** serta **mengurus** rumah tangganya sendiri dan kepentingan masyarakat setempat. Mengatur berarti membuat dan melaksanakan peraturan yang mengikat warga, atau menentukan batas-batas yang boleh dilakukan dan yang tidak boleh dilakukan oleh warga. Di nagari, misalnya, mempunyai aturan hukum adat yang sangat kuat dalam hal pengelolaan (terutama aturan tentang pembatasan penjualan) tanah *pusako*. Masyarakat adat Atoin Meto di Nusa Tenggara Timur juga mempunyai aturan yang kuat dalam mengelola kayu cendana. Kayu cendana boleh ditebang kalau umurnya sudah tua dan harus ditebang dengan upacara adat. Suku Amungme di Timika (Papua)

juga mempunyai hukum adat untuk merawat secara seimbang dan keberlanjutan terhadap S-3 (sungai, sampan dan sagu). Sungai tidak boleh dikotori, sagu tidak boleh ditebang sembarangan. Tentu saja masih banyak aturan hukum adat yang mengatur masalah pemerintahan, pengelolaan sumberdaya, hubungan sosial, dan seterusnya. Pada prinsipnya aturan lokal itu dimaksudkan untuk menjaga **keseimbangan** dan **keberlanjutan** hubungan antarmanusia dan hubungan antara manusia dengan alam dan Tuhan. Sementara konsep “mengurus” berarti mengelola barang-barang publik (tanah, air, hasil hutan, pasar, manusia, tempat ibadah, dan lain-lain) untuk kepentingan bersama dengan menggunakan hukum adat setempat. Konsep mengurus berarti mencakup kegiatan menggunakan, membagi, merawat, dan lain-lain.

Dilihat dari sisi lain, otonomi lokal sebenarnya mengandung tiga unsur penting. *Pertama*, keleluasaan (*discretionary*) lokal untuk mengambil keputusan dalam rangka mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri atau kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. *Kedua*, kebebasan dari “campur tangan” (intervensi) pemerintah yang bisa mengganggu keleluasaan dan menghambat kemandirian. Kebal bukan berarti berdaulat, bisa berbuat seenaknya sendiri. Dalam hal otonomi lokal, tugas pemerintah yang lebih tinggi bukanlah melakukan “campur tangan” yang bersifat merusak, melainkan memberikan “uluran tangan”. Campur tangan berarti berbuat atau mengurus hal-hal yang sebenarnya bukan urusannya. Sedangkan uluran tangan berarti memfasilitasi yang bisa meningkatkan kemampuan

dan kemandirian. Uluran tangan ini antara lain mencakup pembagian kewenangan, alokasi dana, pembinaan untuk peningkatan kemampuan, dan pengawasan (supervisi). *Ketiga*, kemampuan (kapasitas) lokal untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri untuk mencapai tujuan-tujuan mulia seperti kesejahteraan, kemandirian, pemerintahan yang baik, pemberdayaan masyarakat dan seterusnya. Ketiga unsur tersebut merupakan satu kesatuan, yang memungkinkan desa atau nagari membangun kemandirian.

Pemahaman otonomi di atas adalah pemahaman yang dilihat dari bawah. Kalau dilihat dari atas, gagasan otonomi lokal itu harus didukung dengan desentralisasi. Ketika desa atau nagari menjadi bagian dari NKRI tidak bakal membangun otonominya kalau tidak ada desentralisasi dari atas. Desentralisasi adalah bentuk pengalihan kekuasaan, kewenangan, tanggungjawab dan sumberdaya dari pemerintah pusat ke daerah, termasuk ke desa atau nagari. Jika otonomi sering dipahami sebagai kesatuan masyarakat hukum atau *self-governing community*, desentralisasi adalah bentuk kebijakan negara untuk mengakui kesatuan masyarakat hukum di tingkat lokal, dan sekaligus membentuk pemerintahan lokal (*local-self government*). Dalam konteks Indonesia, desentralisasi itulah yang membentuk keberadaan pemerintah daerah otonom atau otonomi daerah.

2. Revitalisasi dan distribusi kewenangan

Kewenangan sering dipahami sebagai hak legal secara penuh untuk bertindak mengatur dan mengelola rumah tangganya sendiri. Ada pula yang memahami bahwa

kewenangan adalah kekuatan formal perangkat negara untuk mengambil keputusan yang bersifat mengikat dan memaksa terhadap warga negara. Kewenangan juga bisa dipahami sebagai instrumen administratif untuk mengelola urusan. Dari perspektif pemberdayaan, kewenangan identik dengan “pancing” yang bisa digunakan oleh pemerintah lokal untuk memancing ikan di kolam, meski kolam dan ikan itu sudah tidak ada lagi. Dengan demikian, kewenangan akan memperkuat posisi dan eksistensi subyek pemilik kewenangan itu untuk menjadi subyek hukum yang leluasa dan otonom dalam bertindak. Kewenangan akan membuat otonomi, dan bahkan skala yang lebih tinggi akan membuat kedaulatan.

Penerapan kewenangan akan terbentang mulai dari pembuatan keputusan, pelaksanaan, dan kontrol atas keputusan tersebut dalam rangka mengelola (merencanakan, mengumpulkan, membagi, merawat, dan seterusnya) barang-barang atau aset publik (warga, jabatan, wilayah, tanah, urusan tugas, hutan, laut, uang, dan lain-lain) dalam lingkup yurisdiksinya. Karena kewenangan mempunyai implikasi yang serius, misalnya pengaturan dan pemaksanaan terhadap warga, maka pemegang kewenangan tersebut harus bertanggungjawab terhadap pemberi mandat atau obyek yang terkena kewenangan.

Bagaimana dengan kewenangan nagari? Kalau saya cermati dari sisi historis dan legal-formal, nagari mempunyai empat jenis kewenangan. **Pertama**, kewenangan generik atau kewenangan asli, yang sering disebut hak atau kewenangan asal-usul yang melekat pada nagari (atau nama lain) sebagai kesatuan masyarakat hukum. Kewenangan

inilah yang sering disebut sebagai *property right* komunitas untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (Yando Zakaria dkk, 2000 dan 2003), atau yang sering disebut sebagai wujud otonomi asli. Ada beberapa jenis kewenangan generik yang sering dibicarakan:

1. Kewenangan membentuk dan mengelola sistem pemerintahan sendiri.
2. Kewenangan mengelola sumberdaya lokal (tanah kas nagari, tanah bengkok, tanah ulayat, hutan adat, dll).
3. Kewenangan membuat dan menjalankan hukum adat setempat.
4. Kewenangan mengelola dan merawat nilai-nilai dan budaya lokal (termasuk adat-istiadat).
5. Kewenangan yudikatif atau peradilan komunitas (*community justice system*), misalnya dalam hal penyelesaian konflik lokal. Di Sumatera Barat, misalnya, terdapat lembaga Kerapatan Adat Nagari yang mempunyai kewenangan dalam menjalankan peradilan, terutama penyelesaian sengketa *pusako*. Di Jawa, dulu, ada dewan *morokaki*, sebuah wadah para tetua nagari yang memberikan pertimbangan kepada lurah nagari, sekaligus menjalankan fungsi penyelesaian sengketa lokal.

Kewenangan generik tersebut sebenarnya yang menjadi pertanda bagi nagari sebagai kesatuan masyarakat hukum atau nagari sebagai subyek hukum yang otonom. Tetapi, sekarang, kewenangan generik bukan hanya susah untuk diingat kembali, tetapi sebagian besar sudah hancur. Komunitas adat (nagari adat) yang paling menderita atas kehancuran kewenangan generik. Adat telah kehilangan eksistensinya sebagai subyek hukum untuk mengelola *property right*. Banyak

tanah ulayat yang kemudian diklaim menjadi milik negara. Ketika nagari dan adat diintegrasikan ke dalam negara, maka negara membuat hukum positif yang berlaku secara nasional, sekaligus meniadakan hukum adat lokal yang dulunya digunakan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Sengketa hukum dan agraria antara negara dengan adat pun pecah dimana-mana yang sampai sekarang sulit diselesaikan secara karitatif karena posisi (kedudukan) nagari adat yang belum diakui sebagai subyek hukum yang otonom. Di tingkat lokal juga sering terjadi dualisme antara kepala nagari dengan penghulu adat atau sering terjadi benturan antara “nagari negara” dengan “nagari adat” yang menggelar sengketa dalam hal pemerintahan, kepemimpinan, aturan dan batas-batas wilayah.

Titik krusial lain adalah perubahan dari kewenangan mengatur dan mengurus “rumah tangga sendiri” menjadi kewenangan mengatur dan mengurus “kepentingan masyarakat setempat” sebagaimana terumuskan dalam UU No. 22/1999 maupun RUU Revisi. Kalau hanya sekadar kewenangan mengelola “kepentingan masyarakat setempat”, kenapa harus diformalkan dalam UU, sebab selama ini masyarakat sudah mengelola kepentingan hidup sehari-hari mereka secara mandiri. Tanpa pemerintah dan UU sekalipun masyarakat akan mengelola kepentingan mereka sendiri. Dimata para kepala nagari, mengurus dan melayani kepentingan masyarakat setempat sudah merupakan kewajiban dan tanggungjawab mereka sehari-hari.

Kedua, kewenangan devolutif, yaitu kewenangan yang harus ada atau melekat kepada nagari karena posisinya sebagai pemerintahan lokal (*local-self government*), meski

nagari belum diakui sebagai daerah otonom seperti kabupaten/kota. Nagari, sebagai bentuk pemerintahan lokal (*local-self government*) sekarang mempunyai perangkat pemerintah nagari (eksekutif) dan Badan Perwakilan Rakyat Nagari (BPRN sebagai perangkat legislatif) yang mempunyai kewenangan untuk membuat peraturan nagari sendiri. Di masa Orde Baru di bawah UU No. 5/1979, kewenangan devolutif dalam hal pembuatan peraturan nagari ini tidak dimiliki oleh nagari. Setidaknya ada sejumlah kewenangan nagari yang bisa dikategorikan sebagai kewenangan devolutif:

- Penetapan bentuk dan susunan organisasi pemerintahan nagari;
- Pencalonan, pemilihan dan penetapan wali nagari;
- Pencalonan, pemilihan, pengangkatan dan penetapan perangkat nagari;
- Pembentukan dan penetapan lembaga masyarakat;
- Penetapan dan pembentukan BPRN;
- Pencalonan, pemilihan dan penetapan anggota BPRN;
- Penyusunan dan penetapan APBNA;
- Penetapan peraturan nagari;
- Penetapan kerja sama antar nagari;
- Penetapan dan pembentukan Badan Usaha Milik Nagari;
- DLL.

Penetapan kewenangan devolutif tersebut sebenarnya sudah merupakan kemajuan yang cukup signifikan, meskipun dalam praktiknya masih banyak masalah yang muncul. Contohnya adalah penetapan jumlah BPD, rekrutmen perangkat, dan SOT nagari. Sekian jumlah kewenangan itu

bila dilaksanakan dengan baik oleh nagari, tentu, akan secara bertahap menempa kemampuan dan kemandirian nagari. Ke depan ada pula gagasan kewenangan devolutif yang perlu dilembagakan di nagari, yakni membuat nagari sebagai entitas pembangunan yang otonom, sehingga nagari secara otonom bisa membuat perencanaan dan pembiayaan pembangunan berdasarkan preferensi lokal. Inilah yang saya sebut sebagai *local-self planning*, sebagai alternatif atas *bottom-up planning* yang selama ini diterapkan di daerah, tetapi penuh dengan masalah dan manipulasi.

Ketiga, kewenangan distributif, yakni kewenangan mengelola urusan (bidang) pemerintahan yang dibagi (bukan sekadar delegasi) oleh pemerintah kepada nagari. Jika mengikuti UU No. 22/1999, kewenangan distributif ini disebut sebagai “kewenangan yang oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku belum dilaksanakan oleh daerah dan pemerintah”, yang dalam praktiknya sering dikritik sebagai “kewenangan kering” karena tidak jelas atau “kewenangan sisa” karena nagari hanya menerima kewenangan sisa (karena semuanya sudah diambil kabupaten/kota) yang tidak jelas dari supranagari.

Keempat, kewenangan dalam pelaksanaan tugas pembantuan. Ini sebenarnya bukan termasuk kategori kewenangan nagari karena tugas pembantuan hanya sekadar melaksanakan tugas tertentu yang disertai pembiayaan, sarana dan prasarana serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaannya dan mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskan. Titik kewenangannya justru bersifat “negatif”, yaitu kewenangan nagari menolak tugas pembantuan bila tidak disertai pendukungnya.

Revitalisasi kewenangan asal-usul (generik) selalu diperjuangkan oleh pemimpin lokal, Aliansi Masyarakat Adat Nusantara maupun NGOs lainnya. Revitalisasi ini mau tidak mau harus menengok kembali konteks historis masa lalu. Nostalgia terhadap masa lalu memang selalu menimbulkan pertentangan yang sengit, tetapi jika pertentangan ini tidak diputus maka hanya akan menanam konflik berkelanjutan di masa depan. Salah satu yang krusial untuk direvitalisasi adalah peneguhan entitas lokal sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai hak-hak kepemilikan, terutama tanah (yang selama ini paling krusial). Penyatuan antara nagari negara dengan nagari adat menjadi sangat penting, yang kemudian ditetapkan batas-batas wilayah dan kewenangan lokal. Jika problem generik ini sudah *clear* dengan format “nagari baru” (yang mempunyai batas-batas wilayah dan kewenangan secara jelas), maka langkah berikutnya adalah membuat perencanaan skenario masa depan yang berorientasi pada pembaharuan nagari.

Di Jawa, kewenangan generik tidak menjadi persoalan yang serius. Tantangan besar di Jawa sekarang adalah bagaimana menetapkan desentralisasi kewenangan distributif, penciptaan perimbangan keuangan untuk nagari dan memperkuat kapasitas nagari untuk mengelola rumah tangganya sendiri, agar nagari bisa menjadi lebih “siap”. Di Sumatera Barat, penciptaan kembali (*recreating*) nagari relatif berhasil menyatukan antara adat dan nagari negara ke dalam wadah nagari, meski sekarang nagari tidak menyerupai “republik kecil” seperti dulu. Para ninik-mamak penghulu adat memang masih sering bernostalgia ke masa lalu, tetapi

prinsip *tali tigo sapilin* cukup berhasil menyudahi benturan antara agama, adat dan hukum negara, dan tantangan nagari ke depan tampaknya identik dengan tantangan yang dihadapi nagari-nagari di Jawa. Sumatera Barat boleh dibilang sebagai “pelari terdepan” dalam desentralisasi dan otonomi nagari, tetapi di daerah-daerah lain masih terus bergejolak. Di Bali, benturan batas-batas kewenangan dan wilayah antara nagari dinas dan nagari adat masih terjadi hingga sekarang. Problem yang sama juga terjadi di dua kabupaten penelitian kami, yakni Landak (Kalbar) dan Timor Tengah Selatan (NTT). Di dua kabupaten ini benturan antara adat dengan nagari negara atau antara pemimpin formal dengan pemimpin informal masih terjadi, yang membuat pemerintahan lokal berjalan apa adanya.

Setiap urusan atau bidang tugas pemerintahan pasti mengandung unsur kewenangan, mulai dari sisi perencanaan sampai dengan pelaksanaan, pemanfaatan, monitoring dan evaluasi. Jika mengikuti prinsip desentralisasi, maka kewenangan dalam bidang tugas pemerintahan tersebut bisa dibagi secara proporsional antara pusat, provinsi, kabupaten/kota dan nagari. Pendekatan pembagian kewenangan secara proporsional inilah yang menjadi alternatif atas “teori residu” (baik ke atas maupun ke bawah) maupun “teori cek kosong” yang diterapkan untuk pembagian kewenangan di Indonesia. Dalam konteks ini diperlukan kriteria untuk menentukan kewenangan yang dapat dibagi ke nagari:

- Kewenangan yang betul-betul memerlukan pengambilan keputusan yang khusus dan spesifik di level nagari. Kewenangan ini memang tidak butuh campur tangan atau ditarik ke kabupaten, misalnya pengelolaan tanah

bengkok, kas nagari, pasar tradisional, jalan kampung dan sebagainya;

- Kewenangan yang tidak punya resiko atau konsekuensi yang signifikan dan tidak bertentangan dengan tujuan-tujuan pemerintah yang lebih tinggi (supranagari), karena sebagai akibat dari format hirarki negara;
- Kewenangan atau penyediaan barang dan jasa publik yang tidak memiliki dampak lintas nagari;
- Kewenangan yang memiliki skala ekonomi relatif rendah dibandingkan dengan implementasi atau operasi pada skala luas di tingkat pemerintahan supra nagari, bila efisiensi biaya justru dicapai pada skala nagari, kewenangan suatu urusan harus didevolusikan ke nagari;
- Kewenangan yang butuh waktu respons secara cepat. Jarak yang jauh antara penyedia barang dan jasa publik dengan masyarakat akan menjadi masalah jika penyediaan tersebut membutuhkan respons yang cepat;
- Pengelolaan kewenangan yang bersifat padat karya (*labor intensive*), bukan teknis dan tidak padat modal (*capital intensive*). Bila pelaksanaan suatu kewenangan memerlukan kemampuan teknis dan modal yang besar, nagari akan mengalami kesulitan dalam melaksanakan;
- Perlu pertimbangan tentang keperluan integrasi yang erat antar lintas sektor dari berbagai kegiatan urusan di dalam wilayah geografis nagari. Bila berbagai kewenangan masih ditangani per sektor oleh instansi pemerintah pada tingkat yang lebih tinggi akan menyebabkan koordinasi dan implementasi menjadi tidak efisien;

- Kewenangan yang memerlukan partisipasi lokal secara langsung.
- Pelaksanaan kewenangan yang tidak memerlukan dukungan dari instansi pemerintah lain, baik dari tingkatan yang lebih tinggi atau antara instansi/lembaga semi otonom. Ini menunjukkan bahwa kemandirian nagari sangat diperlukan dalam menjalankan kewenangan yang didevolusikan. Kasus di mana kontraktor sebagai pelaksana bertanggung jawab terhadap pemerintah nagari dalam suatu proyek diperbolehkan dalam devolusi kewenangan urusan (Ari Krisna M. Tarigan dan Tata Mustasya, 2003).

3. Beberapa prinsip dasar

Ada beberapa prinsip penting yang ingin saya sampaikan untuk mendorong desentralisasi dan otonomi nagari menuju nagari sebagai *local self government* yang demokratis. **Pertama**, desentralisasi menganjurkan (mengharuskan) pembagian (distribusi) kekuasaan dan kewenangan dari pusat ke kabupaten dan nagari. Tujuannya agar tidak terjadi penumpukan dan penyalahgunaan kekuasaan; memberi ruang kepada nagari untuk berbuat sesuai dengan kebutuhan lokal; serta membuat kekuasaan bisa dibawa lebih dekat pada masyarakat dan mudah dikontrol oleh rakyat setempat. Kekuasaan yang jauh dari sentuhan rakyat akan menyebabkan penyalahgunaan, penyelewengan, tidak terkontrol dan tidak mendatangkan manfaat bagi rakyat. Kekuasaan dan kewenangan yang dimiliki nagari bukan berarti nagari “membantu” tugas-tugas yang diberikan pusat dan kabupaten, tetapi nagari mempunyai hak secara legal

untuk berbuat atau mengambil keputusan secara mandiri sesuai dengan kondisi lokal.

Tetapi inti persoalan desentralisasi bukan terletak pada jumlah kewenangan yang dibawa ke nagari, melainkan terletak pada keseimbangan antara kewenangan dengan tanggungjawab, sumberdaya dan prakarsa. Prinsip dasarnya adalah:

- a) Pembagian kewenangan ke nagari harus disertai dengan desentralisasi keuangan yang seimbang untuk mendanai pelaksanaan kewenangan. Keuangan yang dialihkan ke nagari harus sepadan dengan dana yang dialokasikan dari kabupaten ke nagari. Kalau tidak terjadi keseimbangan antara desentralisasi kewenangan dengan keuangan, itu namanya hanya pengalihan beban dari kabupaten ke nagari, atau hanya menempatkan nagari sebagai “pembantu” kabupaten untuk melaksanakan beban-beban kabupaten.
- b) Karena pembagian kewenangan berupaya mendekatkan kekuasaan pemerintah kepada rakyat di nagari, maka kewenangan yang dimiliki oleh nagari itu harus dipertanggungjawabkan kepada rakyat setempat. Pada prinsipnya tanggungjawab (akuntabilitas) mengharuskan nagari berbuat sebaik mungkin mengelola kewenangan, atau menghindari perbuatan-perbuatan yang mendatangkan risiko buruk dan merugikan rakyat. Kalau pemerintah nagari diam diri tidak berbuat apa-apa, atau malah melakukan penyelewengan seperti korupsi, itu namanya tidak bertanggungjawab. Untuk merawat akuntabilitas (tanggungjawab) dibutuhkan perangkat hukum, ikatan moral, visi dan komitmen, serta kontrol masyarakat. Secara kelem-

bagaan dan administratif, pertanggungjawaban publik pemerintah nagari disampaikan dalam bentuk LPJ di hadapan parlemen nagari. LPJ adalah instrumen tertulis tentang apa yang dilakukan (kebijakan, program, kegiatan dan keuangan) oleh pemerintah nagari yang bisa dikontrol secara transparan oleh parlemen nagari (BPRN) maupun masyarakat setempat.

- c) Desentralisasi kewenangan juga menganjurkan pemberian ruang bagi unit-unit lokal (nagari) untuk mengambil **kreasi** dan **prakarsa lokal**, misalnya digunakan untuk merancang kebijakan nagari. Prakarsa adalah gagasan-gagasan baru (alternatif) yang perlu dimunculkan untuk perbaikan (inovasi) dan kemajuan masyarakat setempat, yang biasanya berada di luar garis kebijakan dari atas, Perda, juklak, juknis, instruksi dan lain-lain. Sebagai contoh adalah prakarsa nagari untuk membuat pemetaan potensi nagari yang bisa dikembangkan sebagai sumber-sumber penerimaan bagi nagari. Tetapi prakarsa ini sering mandul, bukan semata karena ketidakmampuan lokal, tetapi karena ide-ide itu tidak diatur dalam Perda, atau karena nagari takut untuk mengambil risiko, atau takut “melangkahi” wewenang kabupaten yang membuat marah bupati. Prakarsa ini, bagaimanapun, sangat penting dikembangkan agar kewenangan nagari tidak menjadi barang yang mati. Kalau prakarsa tidak muncul, maka kewenangan yang banyak itu hanya menjadi museum.
- d) Pembagian kewenangan bukanlah tujuan akhir dari desentralisasi, tetapi sebagai alat untuk mendekatkan kekuasaan kepada rakyat, menumbuhkan ruang untuk

mengambil prakarsa lokal, mengambil kebijakan yang relevan dengan kebutuhan lokal, memanfaatkan kewenangan atas pengelolaan barang-barang publik untuk kepentingan masyarakat setempat.

- e) Prinsip dasarnya, pemerintah nagari mempunyai hak dan kewenangan bila berhadapan dengan pemerintah, sebaliknya pemerintah nagari mempunyai tanggungjawab dan kewajiban kepada masyarakat. Kalau tidak ada keseimbangan ini, maka yang terjadi hanyalah pembagian kewenangan antarpemerintahan, bukan pembagian kekuasaan dan pemberdayaan (*empowerment*) kepada masyarakat.

Kedua, ketika nagari sudah masuk ke dalam formasi besar negara-bangsa Indonesia, maka konsep *subsidiarity* sangat penting untuk memaknai ulang keberadaan nagari, termasuk makna desentralisasi dan otonomi nagari. Nagari sekarang berbeda dengan nagari dulu. Nagari dulu sangat otonom, mempunyai *self-governing community* bagaikan republik kecil yang terbebas dari kekuasaan pusat. Nagari sekarang tidak sepenuhnya otonom dari struktur negara. Struktur negara yang hirarkhis (dari pemerintah nasional, Propinsi Sumatera Barat dan Kabupaten) telah melakukan desentralisasi kekuasaan, kewenangan dan sumberdaya pada nagari. Dengan kalimat lain, otonomi nagari sekarang adalah “pemberian” negara. Karena itu, untuk membangkitkan (revitalisasi) semangat “republik kecil”, konsep *subsidiarity* adalah jawabannya. Sebagai sebuah prinsip politik, *subsidiarity* bukan sekadar berbicara tentang pembagian kewenangan ke unit pemerintahan yang lebih

rendah, melainkan berbicara tentang pengambilan keputusan dan penggunaan kewenangan secara mandiri oleh unit pemerintahan atau komunitas yang paling rendah (Andreas Follesdal, 1999). Lokalisasi pengambilan keputusan dan kewenangan pada pemerintahan lokal ini membutuhkan jaminan legal dan fasilitasi dari struktur pemerintahan yang lebih tinggi. Kalau *subsidiarity* berjalan, maka nagari – dalam beberapa hal — tidak perlu lagi “mohon petunjuk” atau “menunggu Perda” dari Kabupaten.

Apa yang terjadi kalau tidak ada *subsidiarity*, dan apa manfaat dengan adanya *subsidiarity*? Selama ini pemerintah atasan sering menggunakan argumen “tidak siap” untuk membatasi ruang gerak atau tidak memberikan kewenangan pada pemerintah bawahan. Pemerintah atasan sering merasa “dilangkahi” kalau pemerintah bawahan mengambil keputusan secara mandiri. Tanpa *subsidiarity*, maka tidak ada proses belajar yang bisa mengurangi ketidaksiapan. Tanpa *subsidiarity*, pemerintah bawahan akan selalu tidak siap, tergantung, tidak mempunyai inisiatif dan kreativitas, selalu menjadi kerdil di hadapan pemerintah atasan. Kenyataan ini tentu saja sangat bertentangan dengan semangat dan substansi otonomi daerah. *Subsidiarity* niscaya akan memberikan banyak manfaat: (1) membatasi kesewenangan pemerintah atasan; (2) memberi ruang belajar untuk maju bagi pemerintah nagari; (3) memperkuat prakarsa, kapasitas, tanggungjawab dan kemandirian pemerintah nagari. Melalui *subsidiarity*, niscaya semangat kemandirian dalam otonomi desa bisa dibangun meski membutuhkan waktu panjang.

Ketiga, desentralisasi dan otonomi nagari menganjurkan tersusunnya struktur pemerintahan secara tidak bertingkat (non-hirarkhis). Indonesia sejak dulu mewarisi struktur pemerintahan tersusun secara hirarkhis ketika kesatuan hukum masyarakat lokal diintegrasikan ke dalam formasi negara. Formasi negara sudah tersusun secara hirarkhis (pusat, provinsi, kabupaten dan desa/nagari) sehingga menghilangkan struktur *self-governing community*. Hirarkhi itu adalah realitas. Dalam memformulasikan otonomi nagari, kita tidak bisa berangkat dari titik nol, melainkan memperhatikan level (jika bukan diterima sebagai hirarkhi) pemerintahan yang sudah ada: pusat, provinsi, kabupaten dan nagari. Provinsi dan kabupaten/kota yang menjadi sentrum pembicaraan tentang basis otonomi daerah tentu tidak bisa saling meniadakan dan juga tidak bisa memandang sebelah mata terhadap nagari. Pembicaraan basis otonomi daerah pada kabupaten atau provinsi sebenarnya tidak terlalu relevan, karena itu harus dibangun format otonomi yang mampu melewati (*beyond*) batas-batas dan hirarkhi kabupaten maupun provinsi.

Keempat level pemerintahan bukanlah hirarkhi yang konsentris-sentralistik, melainkan sebagai sebuah sistem non-hirarkhis yang masing-masing level mempunyai otonomi. Dalam konteks ini butuh perumusan kembali formula desentralisasi kewenangan, kewajiban, tanggungjawab, sumberdaya, keuangan dan hak secara detail dan tegas antara pusat, provinsi, kabupaten dan nagari. Ketegasan dan kerincian (tentang kewenangan, kewajiban, tanggungjawab, sumberdaya, keuangan dan hak) harus dijamin supaya tidak terjadi tumpang tindih dan sekaligus menghin-

dari multitafsir berdasarkan kepentingan masing-masing level pemerintahan.

Setiap level pemerintah tidak bertanggungjawab secara hirarkhis pada struktur atasnya, melainkan kepada publik dan lembaga perwakilan rakyat. Kontrol rakyat setempat perlu dilegalkan dalam UU, misalnya melalui mekanisme petisi, *recalling* sampai referendum. Presiden tidak perlu menghukum atau membubarkan DPRD yang tidak bertanggungjawab, biarkan masyarakat setempat yang memberikan hukuman terhadap terdakwa DPRD. Demikian juga perlakuan bupati terhadap wali nagari. Wali nagari bukan bertanggungjawab secara hirarkhis kepada bupati, melainkan kepada masyarakat setempat.

Tugas level pemerintah atasan adalah melakukan desentralisasi, memfasilitasi *capacity building* dan supervisi terhadap level pemerintah bawahan. Supervisi antara lain dimaksudkan untuk menjaga agar pelaksanaan otonomi sesuai dengan visi besar otonomi daerah dan meminimalkan praktik “raja-raja kecil”, misalnya sikap *mbalela* bupati terhadap gubernur. Gubernur bisa melakukan fasilitasi dan koordinasi atas kerjasama antar kabupaten, demikian juga dengan bupati di hadapan seluruh desa di wilayah yurisdiksinya. Kalau dilihat dari atas perlu penegasan tentang supervisi, maka kalau dilihat dari bawah perlu ada akses, yakni akses pemerintah bawah ke level yang lebih tinggi. Nagari perlu punya akses terhadap kabupaten, kabupaten pada provinsi dan provinsi pada pusat, terutama akses dalam proses pembuatan keputusan. Akses nagari dan daerah harus dilegalkan dalam UU sehingga pemerintah yang lebih tinggi tidak lagi punya senjata untuk memukul pemerintah

bawahan yang hendak mempengaruhi kebijakan.

Keempat, pelaksanaan desentralisasi dan otonomi nagari tidak akan memberikan makna yang otentik bagi masyarakat kalau tidak ditopang dengan demokrasi di level nagari. Tanpa demokrasi di level nagari, maka pembagian kewenangan ke nagari hanya akan menimbulkan sentralisasi baru pemerintah nagari di hadapan masyarakat setempat. Sentralisasi pasti akan menimbulkan penyelewengan, menumbuhkan raja-raja kecil, serta membiakkan korupsi. Demokrasi di level nagari antara lain diwujudkan dengan wadah maupun prinsip sebagai berikut:

- a) Pemerintah nagari bertanggungjawab atas kewenangan, kebijakan dan keuangan yang dikelolanya kepada rakyat setempat.
- b) Pemerintah nagari mempunyai daya tanggap (responsivitas) terhadap aspirasi dan kebutuhan masyarakat setempat.
- c) Tersedianya wadah parlemen nagari (BPN) sebagai mitra pemerintah nagari dan wadah kontrol terhadap pemerintah nagari.
- d) Tersedianya forum warga tempat seluruh pemangku kepentingan nagari saling bermusyawarah untuk mengambil keputusan bersama.
- e) Terbukanya akses bagi warga untuk berpartisipasi, mulai dari menyuarakan aspirasinya sampai melakukan kontrol terhadap pemerintah dan parlemen nagari.

Kelima, pemilik otonomi nagari bukanlah pemerintah nagari, parlemen atau para ninik mamak, melainkan seluruh warga nagari. Karena itu pengambilan keputusan tidak bisa

didominasi oleh wali nagari, BPRN, ninik mamak, melainkan juga harus melibatkan partisipasi warga masyarakat nagari.

Keenam, agenda pelaksanaan desentralisasi dan otonomi nagari bukan hanya melakukan penataan kelembagaan pemerintahan, melainkan juga merangsang tumbuhnya organisasi-organisasi lokal yang berbasis dan dibentuk secara mandiri oleh masyarakat. Contohnya adalah forum (asosiasi) wali nagari, forum BPRN, forum warga nagari, gotong-royong, koperasi dan lain-lain. Berbagai organisasi lokal itu mempunyai peran dan fungsi strategis:

- a) Sebagai wadah untuk kerjasama, tolong-menolong, membangun kepercayaan dan lain-lain sehingga akan mendukung proses kemandirian lokal.
- b) Sebagai wadah bagi masyarakat untuk belajar bersama, memecahkan masalah bersama, dan mengambil prakarsa lokal.
- c) Sebagai wadah untuk partisipasi atau menyuarakan aspirasi masyarakat setempat
- d) Sebagai media komunikasi antara warga dengan pemerintah setempat.
- e) Sebagai wadah untuk menangani konflik lokal.

Ketujuh, keberhasilan desentralisasi dan otonomi nagari secara berkelanjutan bukan semata tergantung pada kebijakan, melainkan membutuhkan keterpaduan (sinergi) antara kebijakan pemerintah dan gerakan masyarakat. Kebijakan pemerintah sangat dibutuhkan untuk memberikan ruang partisipasi dan prakarsa lokal serta memberikan respons positif terhadap aspirasi masyarakat. Gerakan berarti seluruh

pemangku kepentingan nagari harus ikut memikirkan nagari, belajar bersama, berorganisasi, mengambil prakarsa lokal bersama, dan seterusnya. Gerakan ini akan membuat nagari lebih semarak yang kelak akan mendukung upaya penciptaan kemandirian masyarakat lokal.

Kedelapan, desentralisasi dan otonomi nagari bukan semata sebagai bentuk pembagian kewenangan, melainkan juga sebagai upaya perbaikan pelayanan publik dan pemberdayaan masyarakat. Pengalihan kewenangan dan keuangan ke nagari tentu juga harus diikuti dengan perbaikan pelayanan publik, misalnya perbaikan pelayanan kesehatan dan pendidikan. Sedangkan pemberdayaan berarti membangkitkan potensi, mengembangkan prakarsa lokal, menghargai masyarakat, menghormati keragaman, dan memanusiakan manusia.

Akhirnya, gagasan desentralisasi dan otonomi nagari tentu tidak bermaksud membuat “nagari berdaulat” yang menakutkan eksistensi NKRI. Ada beberapa tujuan transformatif yang hendak dicapai oleh desentralisasi dan otonomi nagari. *Pertama*, membawa keadilan, pemerataan dan kesejahteraan ke desa yang selama ini tidak berpihak kepada nagari. *Kedua*, membawa negara lebih dekat ke rakyat. Tujuan ini bukan untuk membuat negara intervensionis dan korporatis yang dekat pada desa, melainkan negara yang demokratis, responsif, kapabel, bertanggungjawab dan bisa disentuh (akses) oleh masyarakat nagari. *Ketiga*, memperkuat eksistensi, kapasitas dan kemandirian nagari, sebagai prakondisi untuk memperkuat dan memberi makna terhadap NKRI. □

Bab 5

Bab 5

Memperkuat Basis Ekonomi Nagari

Nagari-nagari di Sumatera Barat saat ini, dianggap sudah tidak bisa lagi menjanjikan kemakmuran, sehingga tidak heran bila para generasi muda mulai meninggalkan kampung. Sehingga yang tersisa hanyalah generasi tua. Akibatnya, terjadi degradasi dengan cepat, dan itu bukan cuma terjadi pada bangunan asli Minangkabau seperti rumah gadang, tetapi juga terhadap lingkungan dan pola hidup masyarakat. Begitulah hasil penelitian yang dilakukan Universitas Bung Hatta (UBH) Padang, yang dilakukan di dua daerah yang dianggap pusaka budaya Minangkabau, yaitu Nagari Rao-rao di Kabupaten Tanahdatar dan Nagari Kotogadang di Kabupaten Agam (Padang Ekspres, 8 Maret 2005).

Memang kesejahteraan dan ekonomi selalu menjadi isu krusial dalam konteks otonomi nagari. Ekonomi bisa merupakan basis dan sekaligus tujuan otonomi nagari. Ekonomi sebagai basis berarti sumber-sumber dan alat-alat

produksi digunakan sebagai penopang kemandirian (otonomi) nagari dan kesejahteraan para anak nagari terutama yang sehari-hari hidup di wilayah dan komunitas nagari. Ada argumen umum bahwa otonomi nagari bukan sekadar persoalan kemandirian politik (mengambil keputusan dan menggunakan kewenangan secara lokal) tetapi juga berarti kemandirian ekonomi. Kemandirian ekonomi dalam konteks ini bukan sekadar swadaya dari masyarakat setempat, tetapi sebenarnya menyangkut dua hal: (1) distribusi sumberdaya ekonomi secara adil oleh negara dan pemilik modal kepada masyarakat nagari dan (2) optimalisasi sumberdaya lokal nagari yang bisa dikembangkan dan didistribusikan secara merata dan adil kepada rakyat nagari sebagaimana konsep *welfare society* yang sudah lama dimiliki oleh nagari. Tentu saja basis ekonomi itu tidak sekadar dalam bentuk keuangan pemerintahan nagari, tetapi juga menyangkut masalah pendapatan masyarakat.

Dua elemen itu sebenarnya terkait dengan tanah ulayat dan potensi ekonomi yang dimiliki nagari. Berbagai kegiatan yang difasilitasi IRE, kedua isu ekonomi itu senantiasa menjadi fokus perhatian berbagai pihak, sehingga akan kami uraikan lebih dalam dalam bab ini.

Basis Ekonomi Nagari

Teritorial nagari biasa terdiri dari hutan rendah. Hutan tinggi adalah wilayah nagari yang terdiri dari hutan rimba yang belum dibuka, termasuk rawa-rawa dan paya-paya. Sedangkan hutan rendah adalah sawah, ladang, kebun, dan tanah perumahan serta pekarangan, semua tanah yang telah diolah. Semuanya ini dimiliki secara komunal.

Hutan tinggi, yang dikenal pula sebagai tanah ulayat, dimiliki sesuai dengan tradisi yang ada dalam berbagai nagari. Pada umumnya ada dua tradisi adat utama, yaitu tradisi Koto Piliang dan tradisi Bodi Caniago. Pada nagari yang menganut tradisi Koto Piliang tanah ulayat ini adalah milik nagari, sedang di nagari dengan tradisi Bodi Caniago tanah ulayat adalah milik suku. Fungsi tanah ulayat ini adalah sebagai tanah cadangan bagi penduduk nagari atau warga suku yang terus berkembang.

Andaikata tanah cadangan ini sudah menipis, maka sebagian penduduk akan mencari dan membuka nagari baru. Pertumbuhan nagari baru ini berjalan sebagai berikut. Warga suku yang sudah kekurangan tanah akan membuka tanah baru diluar batas nagari. Dirintislah daerah perladangan dan persawahan dan dibangun pemukiman baru. Daerah ini dinamakan *taratak*. Perluasan taratak akan memunculkan sebuah dusun. Kumpulan dari dusun-dusun yang warganya berasal dari berbagai suku akan membentuk sebuah koto. Koto yang telah berkembang dan memiliki kelompok-kelompok keluarga atau kekerabatan yang berasal dari berbagai suku akan membentuk sebuah nagari. Adat Minangkabau menentukan bahwa sebuah nagari minimum harus terdiri dari paling kurang 4 buah suku. Syarat-syarat pokok lain sebuah nagari adalah mempunyai balai tempat sidang adat diadakan, mempunyai masjid, mempunyai jalan, mempunyai tempat permandian, dan mempunyai lapangan tempat olah raga dan seni.

Seluruh tanah di Sumatra Barat merupakan tanah ulayat dengan prinsip kepemilikan komunal yang penggunaan dan pendistribusiannya tunduk kepada pengaturan menurut hukum

adat. Tanah ulayat terbagi menjadi tanah ulayat nagari, tanah ulayat suku, dan tanah ulayat kaum. Tanah ulayat nagari adalah suatu bidang tanah di mana terdapat di dalamnya hak penduduk nagari dan dikuasai penghulu nagari. Tanah ini ada yang berbentuk fasilitas umum, juga ada yang masih berupa rimba sebagai cadangan tanah untuk dibuka suatu saat. Sementara, tanah ulayat suku adalah tanah yang dimiliki dan dikelola oleh suatu suku secara turun temurun, yang dikuasai oleh penghulu-penghulunya untuk kepentingan suku tersebut. Selanjutnya, tanah ulayat suku dalam perkembangannya dapat menjadi tanah ulayat kaum, yang penggunaannya terbagi ke dalam keluarga-keluarga *saparuik* (= privat). Ketiga jenis tanah tersebut disebut “tanah pusaka tinggi”. Selain itu juga dikenal “tanah pusaka rendah”, yaitu tanah-tanah yang diperoleh seseorang dari pemberian, hibah, dan karena pencarian sendiri misalnya dengan membuka hutan (taruko).

Di Sumatra Barat, aturan adat terhadap tanah ulayat dapat dikatakan sangat “keras” dan tegas, karena tanah tak boleh diperjualbelikan atau digadaikan. Jika sudah pernah tergadai maka wajib ditebus dan bila telah terjual wajib mengganti bayarannya. Hal ini dinyatakan dalam kalimat: “*dijua indak dimakan bali, digadaikan indak dimakan sando, gadai batabuih jua batauri*” (dijual tidak bisa, digadai pun tidak boleh, apabila tergadai harus ditebus, bila terjual harus diganti). Ketegasan ini didasarkan atas asas pokok adat Minangkabau yang memisahkan antara tanah dan ulayat dengan asas terpisah horizontal. Artinya, tanah secara fisik adalah tetap milik komunal dan tidak boleh berpindah tangan kepemilikannya, sedangkan ulayat (= pemanfaatannya) berada dibawah kewenangan penghulu.

Sifat dari hak ulayat dalam masyarakat hukum adat Minangkabau adalah:

1. Berada pada masyarakat, tidak pada orang tertentu
2. Tidak dapat dipindah tangankan selamanya
3. hanya dapat dilepaskan untuk sementara jika ada alasan-alasan yang diakui oleh adat.

Kedaulatan atas tanah tersusun atas garis keturunan ibu (matrilineal), dan pendistribusiannya dimusyawarahkan dengan dipimpin oleh seorang laki-laki tertua yang disebut mamak kepala waris, yang berwenang dalam pengawasan dan pemanfaatan tanah pusaka tinggi tersebut. Hak ulayat nagari penguasanya oleh pucuk adat (KAN), hak ulayat suku penguasanya oleh penghulu suku, sedangkan hak ulayat kaum atau *paruik* penguasanya adalah *tungganai* atau mamak kepala waris. Di Sumatra Barat interaksi hukum adat dengan hukum luar telah menimbulkan konflik semenjak dahulu, karena perbedaan pemberian status hukum khususnya untuk tanah ulayat nagari. Dalam Agrarische wet jo. S. 1915 No. 98 tentang *domeinverklaring* untuk Sumatra Barat: status ulayat nagari, suku dan kaum menjadi domein kerajaan Belanda. Selanjutnya dalam UUPA, ulayat nagari juga menjadi tanah negara.

Pemilik tanah ulayat adalah kaum, suku, dan nagari. Pandangan orang Minangkabau terhadap tanah tak sama dengan kebanyakan masyarakat lain yang memandang tanah terutama dari segi kemampuan produksi dan potensi praktisnya. Orang Minangkabau tertarik pada tanah karena prestise sosial dan imbalan non-material yang mungkin diberikannya. Tanah adalah tanda dari existensi sosial dan keanggotaan dalam komunitas nagari. Memiliki tanah

berarti menjadi anggota komunitas. Di Minangkabau, orang yang tak punya tanah berarti tidak orang Minangkabau (Pak; 1986).

Menurut adat Minangkabau tanah kaum tidak boleh dijual atau digadaikan, kecuali untuk hal-hal yang sangat penting sekali seperti untuk biaya penguburan mayat, untuk perkawinan anak perempuan. Jika harus menggadai maka pemegang gadai diusahakan hendaklah orang yang dekat hubungan kekerabatannya dengan si *penggadai*. Pengerjaan pertanian dilaksanakan secara tolong-menolong dimana saudara laki-laki dari wanita-wanita dalam rumah gadang, kaum, dan suku akan menolong pengerjaan sawah-sawah yang ada karena dalam masyarakat pra-kapitalis dan yang sangat bersifat komunal itu sistem pengupahan belum dikenal.

Dalam sistem matrilineal Minangkabau, laki-laki pada dasarnya tidak menguasai tanah kecuali seorang penghulu yang menurut adat mendapatkan sedikit alokasi tanah kaumnya dan hasil sawah itu digunakan untuk menutup biaya-biaya yang berhubungan dengan fungsinya sebagai administrator kaum. Karena itu pengerjaannya akan dibantu oleh kemenakan-kemenakannya. Laki-laki yang lain akan menolong mengerjakan sawah ibu atau saudara-saudara perempuannya dan mereka akan mendapat belanja dari ibu atau saudara-saudara perempuannya tersebut.

Kalau diperhatikan seorang wanita Minangkabau yang telah kawin, maka harta/tanah yang akan menunjang rumah tangganya adalah tanah kaumnya sendiri. Karena suaminya pada prinsipnya hanya diperlukan sebagai tamu terhormat dan untuk memelihara kelanjutan turunan

kaumnya, maka dari mereka tidak diharapkan tanah dan tenaganya. Sang suami akan lebih banyak bekerja membantu ibunya dan saudara perempuannya sendiri. Tetapi adakalanya, kalau istnnya kekurangan sawah dan kaumnya sendiri mempunyai cukup banyak sawah, dia mungkin akan membantu istrinya dengan membawa sawah kaumnya untuk membantu istrinya. Sawah yang dibawahnya dari kaumnya dinamakan sawah bawaan. Sedang bagian istrinya yang diterimanya dari kaumnya dinamakan sawah dapatan. Kalau mereka bersama berhasil “memagang” atau membeli sawah, maka harta tersebut disebut harta *suarang*.

Jauh sebelum diberlakukannya UU No. 5/1979, otonomi nagari dalam mengelola sumber-sumber pendapatan nagari (yang bersumber dari tanah ulayat) sangat berimplikasi pada tingkat kesejahteraan hidup anak nagari. Salah satu sumber pendapatan nagari pada waktu itu adalah pemanfaatan tanah ulayat. Tanah ulayat nagari bebas diolah anak nagari melalui persetujuan para penghulu dalam rapat penghulu nagari. Biasanya pemanfaatan tanah ulayat selalu dikenakan bea atau pajak yang disebut dnegan “bungo”. Ada empat macam “bungo” yang dipungut oleh penghulu: (1) bungo kayu yaitu pajak hasil kayu yang diperniagakan, besarnya 10%, (2) Bungo aleh, yaitu pajak hasil hutan lainnya seperti damardan rotan yang akan diperdagangkan, besarnya 10%, (3) Bungo ampiang, yaitu pajak hasil penggarapan sawah dan ladang, besarnya 10%, (4) Bungo tanah yaitu pajak hasil tambang , besarnya 10%. (Miko Kamal, 2001). Pemanfaatan hasil bungo ditentukan oleh penghulu andiko. Besarnya bungo yang dipungut serta distribusi hasil bungo tidak sama pada tiap nagari, hal ini

sesuai dengan hasil musyawarah atau proses tawar menawar. Pengelolaan tanah ulayat nagari dapat diserahkan pada orang lain jika anak nagari tidak mampu melakukannya. Disamping membayar bea ada beberapa persyaratan yang harus dipenuhi untuk menggarap tanah ulayat seperti tidak boleh memindahkan haknya pada orang lain tanpa persetujuan pemberi izin.

Ketika nagari telah menjadi bagian dari negara, maka terdapat perluasan sumber-sumber pendapatan nagari. Ini berfungsi untuk menjalankan roda pemerintahan nagari dan guna meningkatkan kemampuan nagari melaksanakan tugas-tugas penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Adapun sumber-sumber pendapatan nagari tersebut adalah (1) pajak nagari, (2) retribusi nagari (3) pajak negara yang diserahkan pada nagari (40 subsidi (5) bagian tertentu dari pajak dan pungutan lain dari pemerintah yang lebih diatas (6) hasil-hasil perusahaan nagari (7) pinjaman (8) dan lain-lain usaha nagari (Manan, 1995: 86). Pada prinsipnya perluasan sumber-sumber pendapatan nagari dikelola oleh perangkat nagari dengan kewenangan yang luas sehingga tidak ditemui konflik sesama anak nagari ataupun dengan aparat nagari. pemanfaatan sumber daya nagari (aset-aset lainnya) ditujukan sepenuhnya pada peningkatan taraf hidup anak nagari (salingka nagari).

Setelah dikeluarkannya UU No. 5/1979 nagari dipecah menjadi beberapa desa. Desa yang dikenal tidak lagi sebagai otonomi pengelolaan nagari. Semuanya merujuk pada peraturan yang sentralistik otoriter dan seragam. Termasuk pengaturan pemanfaatan sumber pendapatan desa lebih

banyak ditentukan oleh otorita kepala desa. Dengan dalih atas nama pembangunan banyak potensi desa yang dikelola oleh negara atau investor asing maupun swasta sehingga memarginalkan rakyat. Hampir selalu proses pembangunan justru meminggirkan rakyat dari kehidupannya yang semula relatif baik ke kehidupan tanpa masa depan. Persoalan akan lebih meruncing lagi apabila ternyata satu nagari dilebur menjadi beberapa desa. Masing-masing desa akan berusaha mempertahankan aset nagari yang berada di desanya. Kadang kala aset nagari terpusat lokasinya pada satu desa sehingga menimbulkan kecemburuan dan konflik yang berkepanjangan atas pemanfaatan aset nagari bagi desa lainnya. Dengan kondisi ini rakyat terasa lebih marginal lagi karena potensi sumber pendapatan desa sepenuhnya tergantung pada bantuan pusat. Perebutan aset nagari seringkali tidak mengikutsertakan lembaga adat, kepala desa sebagai penguasa tunggal merasa berhak mengatur segala sesuatu yang berada di bawah kekuasaan ini.

Disisi lain, UU Pokok Agraria (UU No. 5/1960) mengatur tentang hak menguasai negara (HMN) dimana pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah swatantra dan masyarakat hukum adat sepanjang pemanfaatannya sesuai dengan kepentingan nasional dan negara. Dengan kata lain pemanfaatan hak ulayat adalah sub-ordinat dari hak menguasai negara. Proses marginalisasi ekonomi anak nagari terus berlangsung sampai adanya momentum reformasi yang memberikan peluang bagi rakyat untuk menguasai kembali sumber daya alam mereka yang selama ini dikelola oleh investor, negara dan berbagai pihak lain yang diback-up negara.

Sebagian besar tanah di wilayah Sumatra Barat saat ini adalah tanah komunal adat yang belum terdaftar hak-hak kepemilikannya dalam hukum nasional. Dalam hal pendaftaran ini terdapat sikap pro dan kontra, meskipun sudah lama dibicarakan misalnya dalam seminar tentang “Hubungan Tanah Adat dengan Hukum Agraria” tahun 1985. Pihak yang mendukung pendaftaran berpendapat, bahwa kepastian hak atas tanah adat dapat menghilangkan sumber konflik serta sesuai dengan tuntutan institusi ekonomi modern. Sebaliknya dari pihak yang menolak, pensertifikatan dapat menjadi jalan bagi hancurnya sistem kekerabatan masyarakat, termasuk hancurnya KAN. Privatisasi tanah melalui pensertifikatan dapat menjadi jalan untuk penjualan tanah, yang akan berujung dengan ketimpangan pemilikan tanah dan ketimpangan ekonomi nantinya.

Namun pendaftaran tanah komunal memungkinkan sebagaimana disebutkan dalam UUPA Pasal 17 dan 19, dan lebih jelas lagi dengan Permenag No. 5 tahun 1999. Perubahan sistem hukum dan struktur penguasaan tanah secara tidak langsung akan merubah struktur sosial dan hubungan kekerabatan. Artinya, fenomena sosiologi ini akan menggeser sosioagraria dari sifat ‘religius magis’ menjadi semata-mata ‘ekonomis’. Timbulnya berbagai konflik mengenai tanah pada beberapa wilayah diawali oleh tidak adanya kesepakatan di tingkat lokal tentang tata guna tanah yang ada, dan ini merupakan dampak lanjutan dari perbedaan sudut pandang dan kepentingan antara masyarakat lokal dan pihak luar. Pada lokasi yang dominan usaha-usaha skala besar seperti kegiatan perkebunan dan kehutanan (HPH), adanya ketidaksepakatan ini tercermin

dari adanya tuntutan masyarakat adat terhadap pemanfaatan lahan oleh “pihak luar” dalam hal ini usaha perkebunan skala besar (PTP) dan pemegang HPH.

Marginalisasi dan Eksploitasi Tanah Ulayat

Desentralisasi tidak hanya meningkatkan kekuasaan politik dan kekuatan pejabat nagari, tetapi juga memiliki implikasi bagi pengawasan atas sumber daya nagari. Desentralisasi mengharuskan/menghendaki nagari untuk menghasilkan pendapatan sendiri, seperti pendanaan dari pemerintah pusat diharapkan menurun. Kombinasi semakin banyaknya kebebasan politik, melemahnya badan negara dan meningkatnya pengaruh NGO nasional dan internasional dan kebijakan pembangunan dasar mereka telah memberikan sebuah dorongan dan kekuatan baru terhadap perjuangan atas sumber daya alam antara masyarakat lokal tradisional atau masyarakat lokal yang memproklamirkan (kemerdekaan) sendiri dan negara di seluruh Indonesia (lihat Li, 2001; Acciaiola, 2000). Di Minangkabau, isu/persoalan paling penting dalam politik ekonomi dan legal sekarang adalah hak-hak terhadap sumber daya alam pada wilayah nagari. Isu itu paling penting karena isu itu berhubungan dengan ketidakadilan sejarah yang tidak pernah diterima dan karena tanah milik nagari dianggap sebagai sumber pendapatan yang paling menjanjikan bagi nagari. Pernyataan paling kontroversial memandang tanah nagari (tanah ulayat) terletak di bawah pengawasan negara oleh apa yang dinamakan *Domeindeclaraties*, di Sumatera Barat dibuat/diundangkan

pada tahun 1874. sementara Undang-undang Pokok Agraria 1960 mengakui hak-hak masyarakat lokal terhadap tanah nagari (ulayat) dalam cara yang bermakna ganda, praktek administratif dan resmi negara tidak benar-benar melaksanakan hak-hak ini dengan serius. Undang-undang ini telah digugat/ditentang sepanjang sejarah karena pemerintah nagari menuntut pemberian nama berdasar adat. Di bawah rezim Belanda, tetapi lebih-lebih di bawah Orde Baru, banyak tanah diambil-alih atau “dibebaskan” di bawah legislasi negara dan dikuras oleh perusahaan-perusahaan swasta’ melalui lisensi dan konsesi kepada perusahaan nasional dan transnasional, yang biasanya secara dekat berhubungan dengan lingkaran dalam marga Soeharto. Menurut laporan dalam *Suara Rakyat*, jurnal *the Legal Aid Bureau* di Padang, pembangunan perusahaan minyak sawit meningkat dari 42,839 ha menjadi 186,027 ha antara 1990 dan 1999. Di tahun 1997, jumlah total perusahaan itu pada tanah nagari (ulayat) terdiri dari 606,863 ha.

Runtuhnya rezim Soeharto dan kebebasan politik baru yang berikut telah digunakan untuk menuntut kembali tanah dan hutan yang diambil oleh pemerintah. Di masa lalu, takut penahanan mencegah penduduk lokal mengajukan pengadilan, tetapi pengengkangan ini tidak perlu lagi. Sebagai akibatnya, banyak tuntutan diajukan di pengadilan atau dikemukakan dalam negosiasi politik. Beberapa tanah hanya diambil tanpa ganti rugi, untuk tanah yang lain sejumlah banyak uang diketahui untuk diberikan. Selain itu, beberapa tanah yang benar-benar memiliki status tanah nagari, tetapi tanah kaum/suku juga diambil-alih. Jadi ini tidak jelas siapa penuntut yang sah: pemerintah

nagari, kerapatan adat agari, kepala satu kaum tertentu, semua penghulu dalam kaum/suku, atau bahkan satu klan tertentu dan kepalanya. Banyak tuntutan bahwa tanah diambil dengan paksa, atau bahwa paling tidak tekanan kuat digunakan, adalah mungkin benar tetapi suasana yang kacau balau itu juga memberikan kesempatan yang luas kepada penghulu yang giat untuk meminta kembali tanah yang diserahkan-terimakan dengan baik-baik tanpa tekanan dan dengan ganti rugi yang pantas, atau tanah yang bukan milik klan mereka di tempat pertama (lihat Biezeld, 2001).

Diskusi yang terus menerus atas desentralisasi dan organisasi pemerintahan nagari yang baru tidak menjelaskan/menjernihkan suasana legal. Secara umum dirasakan diperlukan sekali bahwa pemerintah propinsi membuat sebuah Perda mengenai isu-isu ini. Kami sudah menyebutkan bahwa kedudukan Badan Administrasi Tanah Nasional juga tidak jelas. Bereaksi terhadap peningkatan tekanan, pemerintah pusat mengeluarkan sebuah peraturan menteri mengenai pengakuan terhadap tanah nagari. Peraturan ini bertujuan untuk memecahkan persoalan tanah ulayat dalam masyarakat hukum adat di Indonesia. Apa yang semestinya merupakan peristiwa yang menggembirakan bagi pendukung hak-hak dasar adat, diterima secara tidak enak di Sumatera Barat. Pada sebuah workshop yang diselenggarakan 5 dan 6 Agustus 1999 oleh the Legal Aid Bureau di Padang membahas peraturan ini, para komentator mengatakan sebuah “suntikan mematikan masyarakat hukum adat”, meskipun dalam retorika pemerintah, peraturan ini diadakan sebagai pelindung masyarakat hukum adat. Mengapa suntikan mematikan?

Menurut Kamal (1999) ada tiga suntikan semacam itu. Pertama adalah sebuah rumusan dalam pasal 1 yang mendefinisikan tanah ulayat sebagai tanah yang diteruskan secara turun temurun sejak zaman kuno dan selama itu hubungan antara masyarakat hukum adat dan wilayahnya tidak terputus/terpotong. Ini dilihat sebagai suatu pembatasan yang besar, diperlihatkan suasana yang sebenarnya tentang banyaknya tanah ulayat lama karena hak-hak ulayat mengalami sampai sejumlah besar dirusak melalui hukum positif negara atau oleh penggunaan kekuatan negara lainnya. Pemerintah sendiri telah memutuskan hubungan antara masyarakat hukum adat dan wilayah mereka lewat hukum formalnya. Satu alat penting adalah Keputusan Presiden 1979 tentang konversi “hak-hak barat” menjadi tanah negara. Keputusan ini menyatakan bahwa semua tanah yang dikuasai oleh Belanda sebagai perkebunan harus diberikan kembali kepada negara sebagai tanah negara. Masyarakat hukum adat, menurut hukum formal, dengan demikian tidak lagi mempunyai hak-hak terhadap tanah semacam itu karena hubungan mereka dengan tanah itu sudah terputus. Ditambah lagi, pemerintah di mana-mana memberikan hak-hak kepada perseorangan atau perusahaan atau perwakilan pemerintah. Memang benar bahwa masyarakat hukum adat juga kadang-kadang juga telah menyerahtherimakan tanah ulayat secara sukarela, tetapi ini sangat kecil jumlahnya dibandingkan dengan pemindahan/penyerahtherimaan hak oleh pemerintah.

Suntikan kedua, Kamal berpendapat, adalah dalam pasal 2, yang menyatakan bahwa hak ulayat diakui sejauh *hak itu masih ada dalam kenyataan*. Ini merupakan kelanjutan

dari rumusan awal dalam UU Pokok Agraria 1960. khususnya dalam rezim Orde Baru Soeharto, pemerintah memutuskan apakah atau tidak “ulayat masih ada”. Peraturan baru itu tampaknya lebih demokratis dengan menyatakan (pasal 5) bahwa dalam proses pembuatan keputusan para pemimpin adat, masyarakat hukum adat, lembaga-lembaga non-pemerintah dan lembaga-lembaga yang mengelola sumber daya harus dilibatkan.

Ketiga, dan mungkin suntikan fatal paling peting adalah pasal 3. Pasal ini menyatakan bahwa hak-hak terhadap tanah yang dikenal/diakui sebagai ulayat oleh peraturan itu, tidak dapat digunakan (tidak berlaku) atas tanah a) yang pada saat ini telah dinyatakan oleh pemerintah daerah kepunyaan perseorangan pribadi atau kesatuan legal yang memegang hak di bawah UU Pokok Agraria; b) yang telah “dibebaskan” atau sebaliknya diperoleh oleh perwakilan pemerintah, kesatuan legal atau perseorangan sesuai dengan peraturan pemerintah, peraturan itu, Kamal menyimpulkan, mensahkan semua tindakan terhadap *ulayat* yang diambil oleh pemerintah di masa lampau.

Peraturan undang-undang negara dan pemindahtanganan (tanah ulayat) yang disahkan peraturan tersebut sekarang makin ditentang. Berbagai tokoh – penduduk nagari, lembaga bantuan hukum dan Asosiasi Lembaga Adat – sedang mengerahkan suatu interpretasi penafsiran radikal hukum adat. Menurut pandangan ini, sebenarnya semua tanah di Minangkabau mempunyai seorang pemilik menurut adat, dan semua tanah ulayat adalah tanah adat dan “tidak dapat” menjadi tanah negara. Asosiasi Lembaga Adat sangat aktif dalam mempromosikan interpretasi/penafsiran ini,

melalui ceramah-ceramah dan melalui jurnal mereka *Buletin Seri Alam Minangkabau*. Pada tahun 2000, ketua Asosiasi itu mengeluarkan “fatwa adat” tentang persoalan/isu itu. Pada bulan Agustus 2000, Asosiasi itu menguraikan draft untuk Perda Propinsi mengenai penggunaan ulayat di Sumatera Barat. Pasal 1 menjelaskan ulayat sebagai sumber daya alam dan lingkungan itu yang diterima oleh penduduk masyarakat hukum adat dari nenek moyang dan secara tidak putus-putus diwariskan turun temurun (i). Hak ulayat adalah kekuasaan masyarakat hukum adat untuk menggunakan dan menggali hasil bagi kelangsungan hidup masyarakat (j). Tanah ulayat adalah tanah yang dimiliki secara bersama dan yang diterima dari nenek moyang dan hingga sekarang diwariskan turun temurun (k). “bea/bungo (bunga, saham)” adalah bagian pendapatan dari ulayat yang diberikan kepada pemegang ulayat sebagai akibat dari eksploitasi *ulayat* (oleh orang lain) misalnya *bungo kayu* (bunga kayu), *bungo ameh* (bunga emas), atau *bungo karang* (bunga karang). Pasal 4 menyatakan bahwa ulayat mempunyai sebuah fungsi sosial untuk kesejahteraan masyarakat nagari, anggota suku dan kaum. Dalam penafsiran ini, ulayat dapat digunakan oleh anggota nagari, suku atau kaum, tetapi juga oleh perusahaan swasta atau pemerintah apabila mereka memenuhi syarat-syarat tertentu, yang disusun oleh pemegang hak ulayat. Pokok penting diajukan dalam pasal 10, pasal ini menyatakan bahwa ulayat yang telah digunakan oleh perusahaan non-nagari berdasarkan hak-hak hukum negara (hak guna usaha atau hak pakai) atau dasar-dasar lain, harus dikembalikan kepada pemegang ulayat ketika periode penggunaan hak-hak

semacam itu telah berakhir (habis waktunya). Untuk penggunaan hak-hak seperti itu sekarang, para pemegang hak pakai sementara dan pemegang ulayat semestinya sesegera mungkin merundingkan bagaimana mereka menjelaskan hak-hak dan kewajiban yang saling menguntungkan mereka menurut hukum adat yang sah. Perselisihan atas ulayat demikian pertama-tama harus dihadapi oleh Kerapatan Adat Nagari. Apabila kelompok-kelompok (yang berselisih) tidak dapat menerima keputusan penengahan lembaga itu, mereka tidak dapat langsung pergi ke pengadilan negara tetapi pertama-tama harus mengajukan tuntutan mereka kepada Asosiasi Lembaga Adat menurut prinsip adat “*bajanjang naik*” (lihat K. von Benda-Beckmann, 1984). Jurnal LBH, *Suara Rakyat*, mencurahkan isu/persoalan khusus terhadap masalah ulayat, yang membawa gambar demonstrasi publik dengan spanduk-spanduk dengan tulisannya seperti “tanah ulayat bukan tanah negara” (no. 2, 2001).

Pada periode ketidakpastian legal ini, dan dalam pengharapan bahwa kembali ke nagari berarti memperkuat hak-hak yang didasarkan hukum adat, negosiasi dan konflik terbuka tentang wilayah hutan, perkebunan, sumber daya air, sumber daya bawah tanah misalnya pertambangan batubara di Ombilindan tanah dan material yang digunakan oleh Pabrik Semen di Padang telah meletus. Pada beberapa kasus, pemerintah kabupaten memberikan bagian wilayah ulayat yang telah “dibebaskan” oleh pemerintah dan digunakan oleh negara atau perusahaan dan organisasi swasta kebalik ke nagari. Surat kabar lokal penuh laporan peristiwa-peristiwa ini. Keberhasilan pertama telah dicatat.

Beberapa tanah telah ditaruh kembali dibawah kendali nagari, beberapa suku telah dengan berhasil meminta kembali tanah mereka atau bagian keuntungan yang diperoleh oleh perusahaan lain degan sumber daya alam di wilayah nagari. Para perantauan yang berpengaruh di Jakarta dan tempat-tempat lain juga memainkan peran penting dalam perjuangan ini dan membantu untuk menyeimbangkan hubungan kekuatan antara perwakilan negara dan penduduk nagari (lihat Biezeveld, 2001). Namun, saat keberhasilan pertama telah dicapai, ini sukar untuk memperkirakan hasil akhir, kekalahan, kemeagan, dan kompromi terhadap perjuangan ini. Terlepas dari perjuangan antara penduduk lokal dan perwakilan negara, setiap kemenangan kecil juga mengarahkan ke perjuang baru atas pembagian tanah dan sumber daya menang kembali.

Berikut ini akan saya uraikan tentang sumber mata air Sungai Tenang yang bermasalah. Kasus Sungai Tenang menunjukkan bahwa perjuangan atas ulayat dan keuntungan yang dihasilkan dari sumber daya ulayat oleh perwakilan luar tdak terbatas pada tanah dan perkebunan. Pada pertengahan abad ke-19, Fort de Kock menjadi Pos administratif dan militer Kolonial Hindia Belada yang paling penting dalam penaklukan Dataran Tinggi Padang belakangan. Peningkatan permintaan air minum bersih bagi para pegawai pemerintah Belanda dan tentara yang berpangkalan di Fort de Kock dapat puas dengan pembangunan saluran pipa dari Sungai Tenang di lereng Gunung Singgalang, salah satu dari tiga gunung berapi yang mendominasi/menguasai Dataran Tinggi Padang. Sebelum 1875, air itu terutama digunakan di Sungai Tenang. Sungai

Tenang adalah bagian dari Laras Banuampu, sebuah federasi nagari. Air itu tidak dibagi oleh penduduk dari Kurai, tetangga Laras yang Fort de Kock terletak. Belanda meminta untuk membangun saluran pipa ke Fort de Kock menjumpai perlawanan. Pemimpin adat lokal ingin menggunakan air itu untuk meningkatkan pengolahan lahan padi sawah. Setelah protes lokal ditindas — pemimpin adat itu kata orang diracun — saluran pipa itu dapat dibangun. Tetapi tidak sampai 1906 hubungan air tersebut benar-benar berfungsi. Jalur pipa pertama dibangun, segera diikuti saluran pipa lainnya. Penduduk Sungai Tenang tidak memperoleh ganti rugi untuk air mereka.

Sesudah kemerdekaan Indonesia, kota itu, sekarang dinamakan Bukit Tinggi, namun sekarang tidak lagi dikuasai oleh minoritas profesional dan ras kecil, tumbuh/berkembang dan permintaan airnya meningkat. Pada 1960-an saluran-saluran pipa baru dibangun. Sekarang, semuanya ada enam saluran pipa. Sebuah Perusahaan Air Minum Daerah swasta di Bukit Tinggi mengelola pembagaian air minum itu. Penduduk Sungai Tenang tidak pernah sesuatupun dari Perusahaan Air Minum tersebut.

Penduduk Sungai Tenang mengeluhkan keadaan itu selama waktu yang lama. Bagi mereka, air merupakan dan selalu merupakan bagian dari ulayat mereka, wilayah mereka. Sumber daya ulayat dapat digunakan oleh orag luar, tetapi mereka harus mengakui hak-hak nagari dan mereka harus membayar bagian keuntungan. Tetapi tidak mudah untuk mengejar tuntutan ini. Khususnya di bawah rezim Soeharto, penduduk pedesaan telah belajar, seringkali cara keras, bahwa bertanya secara terbuka atau bahkan membantah

penafsiran perintah legal pemerintah adalah pengalaman yang tidak berterima kasih. Sehingga apapun penduduk Sungai Tenang dan nagari sekitarnya memikirkan eksploitasi sumber air mereka yang terus menerus melalui perusahaan air minum, mereka tetap cukup diam.

Hal ini berubah dengan Orde Reformasi. Pada September 1998 penduduk mulai membahas bagaimana mereka dapat memperoleh bagian keuntungan dari Perusahaan Air Minum tersebut. Mereka mencoba mengikuti negosiasi dengan perusahaan itu dan walikota Bukit Tinggi. Yang terakhir menolak. Sehingga pada 2000 mereka memutuskan untuk memotong air itu. Ini diputuskan dalam serangkaian pertemuan masyarakat yang di dalamnya pemuda dan orang tua ikut serta, dan yang di dalamnya beberapa putra nagari terkemuka, diantara mereka adalah seorang Doktor, dia adalah seorang dosen Universitas, telah mengambil peran aktif. Mereka dengan hati-hati mempersiapkan gerakan selama beberapa waktu, mengumumkan beberapa kali di dalam surat kabar, bahwa mereka akan melakukan sesuatu (gerakan tersebut) apabila tuntutan mereka tidak didengar. Ketika air diputus, polisi datang ke Sungai Tenang. Tetapi mereka tidak berani memasuki nagari itu dan meneruskan ke sumber (air itu). Kira-kira 1500 laki-laki muda dari seluruh Benuaumpu mengadakan demonstrasi dan mencegah polisi masuk. Ketika perusahaan menyadari bahwa kekuatan legal negara tidak akan berhasil, perusahaan itu siap untuk berunding. Hasil akhir adalah bahwa Sungai Tenang akan menerima 6% dari keuntungan penjualan air perusahaan. Hasil ini diterima dan sudah dibayar sekali. Diskusi-diskusi melanjutkan satu persen lainnya lagi, sebenarnya, bagian mereka seharusnya 7%.

Di sini hak-hak dipegang oleh pemerintah, atau berasal dari konsesi atau lisensi yang diberikan oleh pemerintah, berhasil diperjuangkan. Perjuangan ini mengerahkan adat, atau hukum adat, sebagai sebuah sumber alternatif legitimasi bagi tuntutan atas air. Dan kekuatan laki-laki dikerahkan untuk membuat tuntutan ini efektif. Di Sumatera Barat, dan di Indonesia pada umumnya, kasus demikian tidak berdiri sendiri; mereka menjadi sering diampada waktu belakangan ini meskipun hasil/pendapatan mereka masih tidak pasti. Misalnya, tidak jauh dari Sungai Tenang antara Gunung Singgalang dan pantai, terletak Danau Maninjau, sebuah danau kawah yang sangat besar di kawasan Kabupaten Agam. Pada tempat arus keluar, ada sebuah pembangkit listrik tenaga air dari Perusahaan Listrik Negara (PLN). Di sini juga, nagari mulai membuat tuntutan untuk membagi keuntungan perusahaan listrik tersebut, mendasarkan mereka pada hak-hak nagari terhadap danau sebagai ulayat mereka. Perjuangan ini masih belum diakhiri/disimpulkan.

Tarik Menarik Tanah Ulayat

Lahirnya UU No 22/1999 tentang pemerintahan daerah, oleh Pemda Sumatera Barat disikapi dengan keluarnya Perda no 9 tahun 2000, tentang Ketentuan Pokok Pemerintahan Nagari. Pasal 7 (harta kekayaan nagari) butir d, jelas menyatakan "*Tanah, hutan, batang air, tebat, dan lain yang menjadi ulayat nagari*". Lebih lanjut ditegaskan dalam pasal 8 ayat (1) butir a, *bahwa hasil kekayaan nagari merupakan salah satu sumber pendapatan nagari*. Di sisi lain, pasal 11 Perda Nomor 9 tahun 2000 mengatakan "*harta*

kekayaan nagari yang dikelola oleh pemerintah, pemerintah provinsi atau pemerintah kabupaten diatur kembali pemanfaatannya dan memperhatikan kepentingan nagari”.

Pasal inilah yang pada tahapannya menjadi cantolan pemprov menganggarkan sejumlah dana untuk proyek penyusunan Raperda tanah ulayat. Realitas dari ini, pasal 7 dan 8 Perda Nomor 9 Tahun 2000 tersebut disikapi oleh banyak pemerintahan nagari dengan mengeluarkan peraturan nagari yang mengatur aset nagari termasuk tanah ulayat. Di samping dihadapkan dengan berbagai peraturan nagari, dalam menyusun Raperda Tanah Ulayat pemprov juga di hadang dengan berbagai peraturan perundang-undangan sektoral seperti UU yang mengatur tentang kehutanan, perkebunan, pertambangan yang semangatnya sentralistik dan eksploitatif.

Memperhatikan hal di atas, pertanyaannya, sejauh mana Pemprov Sumbar mampu menyusun peraturan tentang tanah ulayat yang mampu mengakomodir kehendak masyarakat di nagari? Jika Perda tersebut tidak mampu mengakomodir kehendak masyarakat nagari, maka Raperda Tanah Ulayat yang pada tahapannya ditetapkan menjadi Perda, akan semakin menyakiti hati masyarakat adat Minangkabau yang ada di nagari-nagari. Semangat otonomi daerah yang terkandung dalam UU No 22/1999 seharusnya disikapi dengan arif oleh Pemprov Sumbar. Otonomi daerah akan tertatih-tatih diwujudkan jika otonomi nagari tidak diberi ruang tumbuh dan berkembang, apalagi dihadang dan dikebiri.

Para aktivis dari generasi muda melihat Reperda Tanah Ulayat sebagai penyalahgunaan wewenang dari pihak

pemerintah provinsi, karena masalah tanah, menurut UU No. 22 th 1999, adalah haknya pemerintah kabupaten dan kota untuk mengaturnya. Bukan pemerintah provinsi; kecuali kalau pemerintah kabupaten dan kota memang secara jelas menyerahkannya kepada pemerintah provinsi untuk mengurus dan mengaturnya. Karena penyerahan itu selama ini tidak ada maka sikap dan inisiatif yang diambil oleh pemerintah provinsi oleh para aktivis generasi muda itu dianggap menyalahi hukum dan ketentuan yang ada. Jika Sumatera Barat telah bertekad untuk tunduk kepada ketentuan hukum yang berlaku, maka seyogyanyalah pemerintah provinsi menarik kembali Raperda itu dan mengembalikannya kembali kepada posisi dan proporsi semestinya. DPRD Provinsi pada gilirannya juga harus menolak Raperda itu.

Pemerintah Kabupaten dan Kota, bersama dengan DPRD Kabupaten dan Kota, pada gilirannya juga perlu mengambil inisiatif untuk membenahi masalah tanah ulayat ini, semua dalam semangat “Kembali ke Nagari” itu. Karena demokrasi yang berurat ke bawah – ke Nagari – yang kita kembangkan sekarang ini, maka pemerintah Kabupaten dan Kota bersama DPRD-nya perlu membawa ber-ia semua nagari-nagari yang ada di wilayah kabupaten dan kota itu untuk menentukan bagaimana sebaiknya masalah tanah ulayat itu diatur dan dikelolakan. Karena masalah tanah ulayat itu dari segi hukum adatnya adalah sesuatu yang sudah baku, diharapkan tidak akan banyak perbedaan dan perselisihan antara sesama nagari di wilayah kabupaten dan kota bersangkutan. Namun perbedaan-perbedaan yang mungkin terjadi antara nagari-nagari perlu memang dicatat

dan didudukkan. Dengan semangat bernagari dalam rangka Kembali ke Nagari itu, jika terjadi perbedaan maka perbedaan itu harus dihargai dan dijunjung tinggi, karena prinsip yang dipakai dalam rangka kembali ke nagari itu adalah: “Adat salingka Nagari.” Di beberapa kabupaten, seperti di Agam, misalnya, adat di bagian pesisir bisa berbeda dengan yang di bagian daratan. Untuk itu perbedaan itu harus dihormati dan dihargai.

Kalau pada tahap berikut, setelah konsultasi dan konsolidasi dilakukan melalui proses musyawarah nagari di wilayah kaputen dan kota masing-masing sudah selesai, barulah dibawa ke tingkat provinsi, jika diperlukan. Ada baiknya memang jika pada tahap akhir ada kesepakatan dan keserasian yang bercorak Sumatera Barat yang bisa kita telorkan secara bersama-sama sehingga kita bisa mempunyai pegangan bersama yang bercorak Sumatera Barat. Di samping itu, orang luar yang ingin menanamkan modalnya di atas tanah ulayat itu bisa pula mengetahui dan karenanya bisa pula menyesuaikan diri dengan ketentuan-ketentuan yang ada yang bercorak Sumatera Barat itu. Semua itu jadinya tidak dibalik, seperti yang berlaku selama ini, dan seperti sekarang dengan Raperda Tanah Ulayat itu.

Itu satu, yang sifatnya ke depan dan proaktif, yakni terhadap tanah-tanah adat dan ulayat yang masih ada dan masih tersisa. Ke belakang, kita juga perlu mendudukkan tanah-tanah adat dan ulayat yang sudah “terlanjur” diserahkan kepada negara dan yang sekarang berada di bawah konsesi yang diberikan kepada perusahaan-perusahaan swasta di bidang perkebunan dan lain-lain, nasional maupun asing.

Inipun juga perlu dibawa ke musyawarah adat di nagari dan di kapupaten/kota masing-masing. Mestinya, karena proses yang dilakukan selama ini menyalahi ketentuan adat yang berlaku, di samping juga menyalahi semangat dari UUPA th 1966, maka tanah-tanah konsesi itu harus dikembalikan hak kepemilikannya kepada nagari masing-masing. Tegasnya, tanah-tanah yang tadinya tanah adat dan tanah ulayat itu harus kembali menjadi tanah adat dan ulayat. Belum ada perubahan yang terjadi dalam undang-undang adat di Minangkabau di mana tanah, khususnya tanah pusaka tinggi dan tanah ulayat suku, kaum dan nagari, yang boleh diperjual-belikan atau dialih-hakkan; karena prinsipnya tanah adat itu tidak “dimakan beli” dan tidak dapat dialih-hakkan.

Ini semua tentu saja tidak berarti bahwa tanah ulayat tidak bisa dimanfaatkan untuk tujuan-tujuan yang bersifat produktif di mana kerjasama dengan pihak manapun dimungkinkan. Namun kerjasama apapun yang dilakukan dalam rangka pemanfaatan tanah ulayat itu tetaplah dengan menjunjung tinggi prinsip semula, yakni bahwa tidak ada, dan tidak boleh ada, pemindahan hak milik tanah ulayat itu sendiri ke tangan siapapun, walau dengan persetujuan ninik mamak dan KAN itu sendiri. Seperti yang kita lihat selama ini, akibat tekanan dari atas, atau gemerincingnya uang pelicin berbentuk uang *silih jahiah* yang disodorkan kepada para ninik mamak itu, tidak kurang ninik mamak dan KAN itu sendiri yang telah melego tanah adat dan tanah ulayat kepada para investor melalui para perantara yang tidak lain adalah para pejabat pemerintah itu sendiri. Habis tandasnya tanah ulayat di banyak daerah di Sumatera Barat

selama ini, khususnya selama masa Orde Baru, adalah karena ulah dari para pejabat dan para ninik mamak yang tega melego tanah-tanah ulayat karena mengharapkan untung secara pribadi dari penyerahan hak atas tanah itu.

Kerjasama ekonomi yang saling menguntungkan antara nagari sebagai sebuah korporasi dengan para investor dari manapun datangnya, ke depan kelihatannya adalah sesuatu yang fisibel dan menjanjikan. Dengan prinsip tanah tidak boleh dialih-hakkan, maka nagari dalam rangka kerjasama ekonomi ini datang dengan modal tanah itu di samping tenaga kerja dan keahlian lain yang mereka miliki, sementara investor datang dengan modal dan keahlian manajerial dan teknologinya.

Yang kita bangun oleh karena itu adalah sebuah sistem ekonomi kerjasama, yang sebenarnya telah ada dan telah berurat-berakar dalam masyarakat kita sendiri, maupun di masyarakat internasional sekalipun. Apalagi dengan kita menegakkan prinsip kehidupan bermasyarakat yang didasarkan atas filosofi ABS-SBK – Adat Basandi Syarak, Syarak Basandi Kitabullah – prinsip kerjasama ekonomi itu sekaligus juga berdasarkan ekonomi syari'ah yang dasarnya adalah syirkah atau kerjasama kooperatif itu sendiri.

Yang penting, dalam kita memanfaatkan tanah ulayat untuk kepentingan produktif itu tadi, rakyat dengan tanah ulayatnya dan dengan ikatan bemaгарinya harus jadi subyek, bukan lagi jadi obyek seperti selama ini. Dengan kekayaan tanah ini dan segala potensi yang ada di atasnya, rakyat kita bukan lagi miskin tetapi kaya, dan punya *bargaining position* yang secara potensial kuat.

Pihak ketiga yang akan kita ajak kerjasama ini tentu saja bukan lagi para kapitalis-konglomerat yang selama ini melalui dukungan para pejabat pemerintah menggunakan tanah ulayat itu sendiri ke bank untuk mendapatkan modal investasi. Dengan modal dengkul dan dengan cara curang seperti itu mereka lalu melakukan penjajahan ekonomi terhadap rakyat dan bahkan negara kita.

Waktunya adalah sekarang kita berpikir proyektif dan proaktif ke depan dengan tujuan untuk menyelamatkan rakyat dari cengkeraman para kapitalis yang didukung oleh para pejabat itu selama ini. Generasi muda, terutama, harus bangkit untuk menyelamatkan tanah rakyat ini. Generasi tua, sebaliknya, harus menyadari akan kesalahan-kesalahan besar yang telah mereka lakukan selama ini, yang akibatnya telah menyengsarakan rakyat banyak. Raperda Tanah Ulayat yang diajukan oleh pemerintah provinsi sekarang ini jelas masih dalam semangat Orde Baru yang lebih mementingkan kepentingan para investor luar dan diri mereka sendiri ketimbang kepentingan rakyat banyak yang mestinya mereka lindungi.

Filosofi dari Tanah Ulayat yang dibangun oleh nenek moyang kita sejak dahulu justeru adalah untuk memelihara keselamatan dan kemaslahatan dari rakyat yang berupa anak-kemenakan itu. Peruntukan tanah adat yang berupa pusaka tinggi sengaja diberikan kepada yang perempuan adalah dengan tujuan untuk menjaga harkat dan harga diri serta keselamatan mereka. Tidak ada perempuan yang sia-sia dan boleh disia-siakan dalam tatanan adat di Minangkabau itu. Sengaja tanah ulayat dan tanah pusaka adat tidak diperjual-belikan dan tidak dialih-hakkan, adalah

dengan memikirkan keselamatan dan kesejahteraan rakyat, anak kemenakan dan para perempuan yang dijuluki dengan gelar “bundo kanduang” itu. Sebuah filosofi kehidupan yang sungguh tinggi nilainya yang tiada duanya di dunia ini. Dan itu pula yang diobrak-abrik oleh para pejabat dan ninik mamak selama ini.

Pemerintah dengan DPRDnya sudah waktunya sekarang untuk berpikir rakyat-sentris. Kita membangun adalah untuk rakyat, untuk menyelamatkan dan menyejahterakan mereka, bukan untuk konglomerat, bukan untuk pejabat, tetapi untuk rakyat yang sekarang sedang melarat. Dengan cara menyerahkan tanah ulayat kepada para konglomerat seperti selama ini rakyat hanya bisa menonton dan gigit jari, sementara tanah adat dan ulayatnya lepas dari tangannya untuk tidak kembali lagi. Itulah yang namanya pembangunan seperti yang dilakukan selama ini di daerah, di Sumatera Barat sendiri?

Kemandirian Ekonomi

Kemandirian dalam ekonomi nagari merupakan elemen penting yang harus dikembangkan? Mengapa kita perlu membahas tentang membangun kemandirian tersebut di nagari? Konsep kemandirian itu sangat penting ditengah kenyataan bahwa seringkali kalau ekonomi tidak mandiri dipermainkan oleh kekuatan-kekuatan di luar komunitas. Beberapa hal penting perlu ditekankan. *Pertama* mengenai konteks perkembangan ekonomi lokal dalam kaitannya dengan ekonomi nasional dan global. Bagaimana sebetulnya ekonomi lokal itu ditengah kecenderungan perubahan ekonomi nasional dan global. Kita tahu di zaman Orde Baru

ada stabilisasi ekonomi, di sana terjadi pertumbuhan ekonomi. Dimana masyarakat memiliki suatu kemapanan dalam ekonomi. Tetapi zaman orde baru ternyata stabilisasi ekonomi itu tidak punya dampak bagi masyarakat karena prinsip dasar yang dipakai hanya sekedar pertumbuhan ekonomi. Oleh karena itu stabilisasi zaman orde baru hanya menghasilkan pengelompokan ekonomi pada elit-elit tertentu, kalau kita bicara hubungan pusat daerah putaran ekonomi nasional itu ada di Jakarta. Hampir 85% perputaran uang ada di Jakarta. Sentralisasi ekonomi punya dampak yang buruk terutama pada masyarakat dimana pembagian keuntungan tidak terjadi. Krisis ekonomi tahun 1997 dimana harga atau nilai rupiah merosot karena dolar, seluruh barang-barang meningkat tajam harganya, padahal kita tahu daya beli masyarakat tetap. Dalam kaitan itulah kebangkrutan struktur ekonomi Indonesia itu di Jawa karena manajemen ekonomi yang tidak profesional. Kita tahu daerah Aceh itu kaya tapi di Aceh kondisinya miskin, jalannya tidak seindah di Jawa atau di Padang. Kantor-kantor Pemda dan seterusnya. Kemiskinan luar biasa absolut maupun kemiskinan relatif. Papua juga seperti itu minyak banyak dan lain-lainnya tapi tingkat kesejahteraannya rendah.

Pergeseran struktur kekuasaan dari sentralisasi ke desentralisasi ini memberikan makna penting bahwa daerah ini logikanya harus diubah, keuntungan tidak semata diberikan kepada pusat tapi justru digeser dulu ke daerah supaya ada dimensi pemerataan. Desentralisasi ekonomi nampaknya menjadi tuntutan kita dan desentralisasi ekonomi merupakan efek dari otonomi daerah UU No. 22

Tahun 1999 termasuk di dalamnya penguatan nagari. Ini juga harus punya implikasi ekonomi, tidak hanya sekedar di nagari dihidupkan, marga dihidupkan. Tapi apa maknanya ekonomi, harus ada. Orang tidak bisa hidup sekedar berdasarkan sejarah masa lalu tapi kita tidak punya apa-apa maknanya untuk mengelola dan menghidupkan nagari. *Kedua* bahwa lokus (area) pengembangan ekonomi terjadi di tingkat daerah. Sekarang otonomi *ketiga*, memberikan peluang yang luar biasa untuk daerah untuk berpartisipasi. Artinya sekarang ini terbuka kesempatan bagi masyarakat sipil, warga adat nagari untuk mempengaruhi kebijakan ekonomi daerah. Kalau kita ingat kabupaten tidak punya apa-apa hanya punya *power otoritas policy*. Tanah itu adanya di nagari atau desa. Saatnya demokrasi itu membuat masyarakat sebagai pelaku/subjek bukan lagi menjadi objek atau alat eksploitasi. *Keempat*, Muncul hubungan baru antara negara (pemerintah) pembuat kebijakan, masyarakat dan *private sectors* (pasar). Muncul relasi baru yang harus seimbang. Kalau dulu negara terlalu dominan memperlakukan masyarakat untuk mencari keuntungan sekarang ini saatnya masyarakat sipil (*civil society*) juga punya kemampuan daya tawar. Krisis ekonomi membuat kita kalang kabut karena kita tidak bisa punya akses apapun untuk mempengaruhi dinamika pasar atau pengambilan kebijakan di tingkat elit. *Kelima*, karena perkembangan otonomi daerah, desentralisasi ekonomi perlu melakukan pemberdayaan masyarakat untuk mewujudkan kesejahteraan. Sekarang ini harus diubah agendanya dengan pemberdayaan ekonomi lokal yang didasari pada prinsip dan tujuan kesejahteraan warga.

Desentralisasi dan globalisasi membawa implikasi positif dan beberapa ancaman atas perubahan. Dampak positifnya:

1. Akibat desentralisasi ekonomi kesempatan memperkuat ekonomi masyarakat terbuka. Disinilah kesempatan memperkuat masyarakat dari sektor ekonomi kian terbuka apalagi nagari sudah diakui sebagai suatu elemen penting dalam proses ekonomi.
2. Campur tangan dan dominasi negara yang berlebihan seperti dulu bisa dikurangi. Misalnya di Ambon pada saat musyawarah perencanaan pembangunan ekonomi sebagian besar lebih memberikan titik berat pada pemberdayaan ekonomi masyarakat. Artinya dulu, pengadaan infrastruktur bias kepentingan elit, sekarang prosesnya harus bottom up, harus dari bawah. Tanpa itu ia bisa di gugat.
3. Masyarakat punya kesempatan untuk merencanakan, menjalankan, mengontrol dan memanfaatkan pembangunan ekonomi secara lebih leluasa. Dulu kalau mau membuat jalan di beberapa tempat itu seperti sulapan. Apabila ada proyek dari propinsi ke kabupaten atau dari pusat ke propinsi. Kita tidak pernah tahu darimana Sekarang tidak bisa, harus ada diskusi publik dengan masyarakat setempat apa sebetulnya kebutuhan riil masyarakat. Sekarang harus ada kerjasama pemerintah dengan masyarakat.
4. Pemanfaatan sumberdaya alam dan ekonomi yang lebih optimal untuk kepentingan lokal. Kasus freeport ibaratnya ada ayam mati di lumbung padi. Itu karena tidak punya kesempatan untuk makan dan tidak tahu bagaimana harus makan dengan padi yang ada. Karena

padi itu tidak dikuasai oleh ayamnya, tapi ayam diberi tali paruhnya. Aceh punya Arun, Irian Jaya ada freeport tambang emas dan perak yang luas, di Riau ada Caltex, tapi sebagian besar angka kemiskinan absolut atau relatif itu masih tinggi. Itu artinya, jangan sampai otonomi itu diisi oleh hal-hal yang ganjil atau paradoks. Seperti ayam mati di lumbung padi, artinya sekarang kita punya kesempatan mengembangkan SDA, ekonomi, dan caranya seperti apa.

Dibalik semua ini ada implikasi negatif yang juga harus kita pikirkan akibat pergeseran struktur ekonomi. yakni:

- a. Muncul spirit materialisasi, individualisasi ekonomi, pragmatisme dan konsumerisme. Tidak hanya di sini, di Jogja, Surabaya dan Semarang, dan Palembang konsumtif tinggi dalam hal apa saja. Jangan sampai otonomi hanya menghadirkan konsumerisme di daerah. Kalau dalam politik otonomi hanya tiga desentralisasi korupsi, kalau dulu hanya di Jakarta sekarang di daerah-daerah. Jangan-jangan konsumerisme juga begitu, bukan hanya di Jakarta tapi di daerah-daerah. Perlu kita hitung bahwa penyerapan ekonomi tanpa makna itu muncul dalam konsumerisme.
- b. Ketika negara dikurangi perannya pemerintah tidak boleh campur tangan tapi ternyata muncul satu penguasaan pasar atas sumberdaya lokal dan ekonomi. Makna terbesar dari pemberdayaan otonomi nagari itu bukan sekedar mengurangi negara untuk campur tangan, lalu sekedar memberikan bobot penguasaan pada pasar. Ini sayang sekali nanti kalau rakyat tidak bisa *bargaining*.

- c. Tersedotnya sumber daya lokal keluar karena membanjirnya investasi. Ke depan kita akan membicarakan investasi. Jadi investasi itu punya manfaat dan dampak strategis bagi ekonomi setempat. Jangan sampai seperti di freeport itu investasi dikuasai oleh asing.

Lalu apa makna dan urgensi kemandirian dalam ekonomi lokal. Poin pentingnya adalah bagaimana masyarakat dengan adanya desentralisasi dan otonomi itu lebih berdaya dan punya ruang untuk memanfaatkan keuntungan yang ada. Artinya apa, kemandirian itu punya arti positif membuat kesejahteraan lebih dekat dengan masyarakat. Seringkali memang kalau segala hal itu kita selalu tergantung kekuatan ruang, asing maupun nasional seringkali ini membuat lokalitas itu ditentukan. Contoh, bahwa kedepan itu nagari harus lebih banyak menggali potensi ekonomi lokal, apa yang kita miliki sekarang dan ada kreatifitas yang lebih maju. Kalau ekonomi nagari bisa kita desain mandiri dengan memanfaatkan potensi, pasar dan peluang yang ada saya optimis proses kedepan ini nagari lebih banyak muncul partisipasi ekonomi lokal secara baik. Contoh: sekarang apa yang dimanfaatkan ekonomi nagari, misalnya sektor perkebunan. saya pernah ke Thailand. Thailand mempunyai prestasi ekonomi luar biasa, nanasnya besar dan manis. Tomat hampir sebesar bola tenis. Apa tidak bisa Indonesia ini dan mengapa kita tidak membuat pasar domestik, bisa kerjasama antara Kalimantan, Sumatera dan Jawa. Dalam konteks ini perlu kemandiria nagari tidak tergantung pada produk-produk internasional. Karena itu,

desentralisasi dan demokrasi lebih menjadi dasar bagi penentuan arah pembangunan nagari, dan kemandirian dan kesejahteraan warga (masyarakat) menjawab marginalisasi.

Ada beberapa prinsip dasar kemandirian ekonomi lokal. Pertama, partisipasi warga dalam pengambilan kebijakan ekonomi. Kita bicara seperti ini tidak akan punya pengaruh apa-apa jikalau kita tidak bisa mampu mempengaruhi pengambilan kebijakan lokal. Tiba-tiba saja Bupati mengimpor barang-barang yang kita punya, kenapa ini terjadi karena kita tidak punya akses partisipasi untuk tidak mengimpor yang sudah kita punyai. Artinya partisipasi sangat penting dalam mempengaruhi proses ekonomi. Kedua, kalau kita sudah berpartisipasi untuk mengusulkan kebijakan nagari kita harus punya kemampuan kontrol dan pemanfaatan efektif atas kebijakan ekonomi lokal itu. Ketiga, kerjasama saling menguntungkan dan bermanfaat. Ke depan kalau kita mau mandiri ekonomi nagari, nagari juga harus punya prinsip kerjasama antar komponen yang ada di tingkat daerah. Sadar tidak sadar seluruh akses-akses yang ada dikuasai orang lain. Hanya karena kita tidak tahu potensi ekonomi di sekeliling kita. Nagari itu punya apa, kita harus merenung. Keempat, mengurangi dan pencegahan ketergantungan dengan mempertimbangkan dampak dan resiko. Kalau *policy* ekonomi harus bisa dipertimbangkan apa manfaat positif sekaligus resikonya. Bisa resiko lingkungan, ketergantungan, SD yang terbatas dan seterusnya.

Kelima, mari kita memadukan prinsip antara pertumbuhan, kesejahteraan dan keberlanjutan. Kalau kita mau mengembangkan manajemen ekonomi dan keuangan

nagari dengan prinsip kemandirian kita tidak boleh berpikir hanya untuk hari ini saja. Zaman Orde Baru hutan dimana-mana rusak, yang dipikirkan hanya untuk hari itu saja tidak berpikir hari esok. Rusaknya hutan di Kalimantan, beberapa daerah di Sumatera, di Jawa hampir 60% hutan rusak. Itu karena kita tidak berpikir tentang keberlanjutan. Makanya kalau kita bicara tentang prinsip manajemen dan keuangan nagari dengan prinsip-prinsip yang ada kita harus berpikir juga tentang masa depan. Jang segalanya kita habiskan hari ini yang disebut dengan keserakahan. Hutan-hutan di Kalimantan sudah dibeli orang, lagi-lagi ada *illegal logging*, penebangan liar, yang disalahkan masyarakat padahal masyarakat karena di suruh pengusaha itu. Oleh karena itu kedepannya alangkah baiknya nagari memikirkan prinsip keberlanjutan. Jangan sampai semuanya dihabiskan untuk hari ini.

Keenam, harus ada prinsip dari *economy growth* menjadi *sustainability* (keberlanjutan) atau dari pertumbuhan ekonomi ke pemerataan ekonomi dan keberlanjutan. Ini cukup penting dipertimbangkan untuk penggunaan sumberdaya alam dan ekonomi untuk jangka panjang.

Dalam konteks ini adalah sejumlah peluang dan tantangan penting:

1. Otonomi dan desentralisasi yang telah diterapkan secara menyeluruh sebagai peluang. Ada kesempatan yang belum kita manfaatkan. Otonomi ini menjadi alasan kita untuk bisa mandiri.
2. Meningkatnya kesadaran dan partisipasi aktif warga dalam proses kebijakan. Dimana-mana di Padang atau di Sumatera Barat pada umumnya juga di Indonesia,

- setiap kebijakan di daerah, *public policy* atau kebijakan publik itu tidak boleh main-main. Perda tidak boleh sekedar muncul tapi harus ada konsultasi publik yang berkaitan dengan penanganan ekonomi nagari juga. Otonomi juga memberi ruang
3. Terbukanya peluang berinvestasi langsung ke daerah. Investasi bisa manfaatnya positif jikalau kita tepat mengelolanya dan desainnya tepat. Artinya apa kalau kita bisa merangsang tumbuhnya investasi di tingkat lokal di dalam pengembangan ekonomi nagari ini punya manfaat positif. Jangan sampai orang kaya di Sumbar investasinya lebih banyak keluar, agar dibujuk mau di nagari. Lalu ada regulasi atau perda yang mendorong pengusaha-pengusaha lokal untuk menanamkan investasi untuk kesejahteraan nagari.
 4. Gerakan “modernisasi” pengelolaan ekonomi organisasi adat. Nagari ini mendesain pengembangan ekonominya harus juga mempertimbangkan manajemen modern, profesional. Tetapi ingat, yang penting bukan bentuknya, nagari tetap. Baik prinsip-prinsip tentang akuntabilitas, partisipasi, kontrol dan lain sebagainya.
 5. Keterbatasan SDM yang ada. SDM kadang-kadang menjadi keresahan ekonomi setempat. Pendidikannya sangat terbatas. Pemerintah Daerah mendorong investasi pendidikan supaya komponen adat itu punya kapasitas yang bagus. Harus ada tekanan kepada pemerintah daerah agar pendidikan diperhatikan. Nagari menurut istilah teman saya terdepan dalam penguatan adat. Saya mengakui nagari dalam beberapa hal bagus. Dua tahun belakangan relatif maju dibandingkan dengan daerah lain

- seperti marga. Lembaga LPMN, perguruan tinggi untuk merespon agenda ini agar kita tidak sendiri-sendiri. Sesuatu itu dikerjakan sendiri akan terasa berat, tapi kalau bersama-sama akan terasa ringan. Ringan sama dijinjing berat sama dipikul.
6. Alat-alat produksi (tanah dan hak ulayat) yang masih belum tersedia. Mungkin ada beberapa tempat yang tersedia, tapi mungkin ada yang belum. Nagari bisa berdiri harus ada alat produksi ekonomi supaya bisa mandiri tapi harus punya alat produksi. Karena itu harus ada tuntutan Perda yang segera memberikan hak ulayat kepada nagari sebagai alat untuk bisa supaya. Kalau tidak bagaimana, hidup rukun tapi tak ada artinya dalam proses produksi.
 7. Problem regulasi yang belum jelas di masing-masing daerah. Problem perundang-undangan atau peraturan daerah juga harus segera kita tuntaskan untuk menjadi dasar yuridis kalau kita mau bergerak berinvestasi pengembangan ekonomi yang jelas. Parlemen perlu menupayakan itu. Bapak-bapak bisa membuat statemen atau usulan ke parlemen untuk menindaklanjuti hal seperti itu.
 8. Penyakit KKN yang belum mampu dibabat habis. Dimana-mana ada korupsi, dari pusat sampai daerah. Masalah ini harus segera diselesaikan sekecil apapun, harus menjadi gerakan nasional. Dimana-mana terjadi seperti itu di Jogja, di Kudus, di Padang, di Riau, di Kalimantan. Di Kalimantan Timur uangnya banyak dipakai untuk perayaan atau kenduri oleh para pejabat. Dana kabupaten yang melimpah untuk kenduri. Kabupaten ini kaya tapi melupakan masyarakat. Ini yang

disebut desentralisasi korupsi. Nagari juga harus terdepan dalam memberantas KKN.

Adapun strategi dan agenda yang perlu dirumuskan mencakup:

1. Agenda prioritas otonomi dan desentralisasi berbasis masyarakat agar terus diperjuangkan. Otonomi dan desentralisasi bukan dari pemerintah ke pemerintah, dari pusat ke daerah semata. Tapi dari negara ke masyarakat, ke nagari. Otonominya berbasis pada masyarakat.
2. Memperjuangkan perolehan dan pengakuan hak ulayat secara hukum dan politik. Kalau kemandirian ekonomi bisa dilandasi dengan perjuangan seperti itu saya kira akan mengembangkan satu prinsip keberlanjutan.
3. Melakukan penataan organisasi internal nagari secara khusus mengenai manajemen ekonomi. Jadi pentingnya lokalatih kita adalah supaya manajemen internal nagari dibenahi. Kalau nanti kita promosikan keluar tapi manajemen internal tidak dibenahi akan kedodoran.
4. Melakukan training dan kursus ketrampilan dasar bagi pengembangan ekonomi untuk peningkatan SDM. Mengelola keuangan yang baik itu seperti apa di nagari, yang transparan, partisipasi, terkontrol dan akuntabilitas.
5. Merintis dan memperkuat kerjasama antar organisasi/ kelembagaan *multistakeholders* dalam pengembangan ekonomi lokal.

Memperkuat Kelembagaan dan Jaringan

Sumatera Barat secara umum khususnya di nagari-nagari di Kabupatn Agam sesungguhnya memiliki potensi yang luar biasa dibidang pertanian, agroindustri, maupun

sumberdaya alam. Dari hasil pemetaan potensi dan hambatan nagari masing-masing diperoleh gambaran sebagai berikut:

	Potensi	Hambatan yang ada
Nagari Koto Tangah • Lahan	• pertanian luas • Kondisi alam mendukung usaha peternakan • Tersedia tempat dan air untuk pengembangan perikanan • Tersedia tanah ulayat luas untuk perkebunan	• Harga pupuk terlalu tinggi • Kurangnya sarana penampungan hasil panen • Kelompok tani-ternak masih lemah • Kurang sarana dan informasi pemasaran ternak • Sering terjadi banjir • Kekurangan modal • Sistem transportasi masih buruk • Rendahnya SDM untuk peternakan
Nagari Kapau	• Wilayah persawahan yang subur • SDM suka berdagang dan merantau • Adanya kesepakatan di antara warga nagari untuk tidak menjual tanahnya ke orang di luar warga Kapau	• Irigasi kurang lancar • Pengelolaan pertanian masih tradisional • Pupuk mahal dan sulit dicari • Harga gabah kurang menguntungkan • Belum ada hak paten Nasi kapau • Adanya potensi konflik antar anak nagari karena terbitnya PP No. 84 Tahun 1999
Nagari Gadut	• Ada monumen Avro Anson untuk wisata anak-anak • Obyek wisata Tabek Gadang • Arena pacuan kuda	• Masih rendah kesadaran masyarakat untuk membangun nagarinya • Kurang harmonisnya hubungan antar kelembagaan di tingkat nagari
Angkek Canduang	• Lahan persawahan yang subur dan luas • Masih tersedia lahan kosong • Kerajinan konveksi dan sulaman • Jiwa binismasyarakat	• Persediaan air kurang memadai • Mahalnya harga pupuk • Persaingan harga antar pedagang • Manajemen masih tradisional • Kurang percaya masyarakat terhadap kredit pemerintah

Dari presentasi peserta mengenai potensi di nagari masing-masing terlihat banyak potensi ekonomi di nagari yang belum diperhatikan, belum didayagunakan, atau belum dikemas sedemikian rupa sehingga menambah “potensi jual” bagi kepentingan perekonomian rakyat. Seperti diungkapkan Arie Sujito dalam sesinya mengenai membangun perekonomian nagari, ditegaskan bahwa komunitas nagari harus mempertimbangkan prospek demi kemajuan usaha ekonomi kaum nagari. Berbicara mengenai prospek, orang harus berani melakukan terobosan-terobosan baru. Pemetaan dari masing-masing nagari menunjukkan potensi yang besar, persoalannya adakah ide-ide terobosan dan beranikah melakukan terobosan tersebut.

Melihat dari potensi-potensi yang ada nampaknya dapat ditarik gambaran bahwa perekonomian nagari 90%, dalam hal ini nagari-nagari di Kabupaten Agam, bergantung kepada sektor pertanian atau pemanfaatan sumberdaya alam (SDA). Jadi basis ekonomi nagari-nagari tersebut adalah budaya ekonomi agraris. Seperti disinggung oleh Mestika Zed dalam training sebelumnya, bahwa basis ekonomi semacam ini bercirikan antara lain pola subsistensi dan utamakan selamat, kurang berani mengambil resiko perubahan, serta bersifat manajemen tradisional. Sementara itu pelajaran dari perjalanan bangsa ini sudah cukup untuk memberikan postulat bahwa pengembangan ekonomi nagari tidak harus mengambil garis modernisasi yang tidak berakar pada pola agraris. Kebijakan ekonomi nagari yang salah dalam hal ini bisa berdampak luas pada “keberlanjutan penghidupan” masyarakat nagari di masa depan. Oleh karena itu yang perlu dirumuskan adalah bagaimana mengem-

bankan *sustainable economic* di tingkat nagari dengan memberdayakan kapasitas teknologi pertanian para petani, mengembangkan sistem *micro finance* di tingkat nagari yang luwes dan cepat tanggap terhadap kebutuhan modal bertani sekaligus menghindarkan dari jeratan rentenir, mengembangkan kelompok institusi lokal petani mandiri yang mampu mengembangkan jaringan informasi harga, jaringan pemasaran, jaringan pertukaran informasi teknologi, dll.

Modal sosial yang berkaitan dengan institusi lokal di tingkat nagari sesungguhnya sudah cukup banyak meskipun berbeda antara nagari satu dengan lainnya. Dari forum pertemuan ini dapat terpetakan beberapa lembaga antara lain seperti: KUD (Koperasi Unit Desa); Koperasi Tani; Kelompok Tani; Koperasi Tani; Lembaga Keuangan Desa atau Lembaga Keuangan Nagari; Lumbung Pith Nagari (LPN); Perhimpunan/Kelompok Simpan Pinjam; Balai Latihan Kerja (BLK); Forum Komunikasi Pemberdayaan Pengairan; Gabungan Kelompok Ternak dan Pengembangan Peternakan; Koperasi Konveksi; dll. Beberapa persoalan mengenai institusi lokal yang muncul adalah: *Pertama*, manajemen yang kurang tertata. *Kedua*, masih terpengaruh oleh program/proyek sektoral dinas/instansi pemerintah terkait dan belum mengusung secara independen kebutuhan rakyat; *Ketiga*, program dan peran antar kelompok sering masih tumpang tindih apalagi dengan prioritas program nagari. *Keempat*, regenerasi kader yang kurang terencana untuk melibatkan kaum muda. Institusi-institusi ini, yang biasanya muncul oleh karena kebutuhan program dari dinas/instansi tertentu, kedepan harus dirancang dan dikoordinasi bersama dengan program

pemerintahan nagari sehingga prioritas kegiatannya sesuai dengan kebutuhan warga nagari. Sementara itu semua institusi di tingkat pemerintahan nagari harus lebih dahulu tertata dan memiliki peran yang jelas di hadapan warga nagari. Upaya untuk manage semua institusi di tingkat lokal ini menjadi menjadi forum yang memiliki langkah dan misi yang sama untuk mengembangkan perekonomian nagari, akan sangat memberikan efek perkembangan yang baik.

Workshop yang menghadirkan para insan pers dan LSM ini juga membahas mengenai pentingnya upaya promosi potensi ekonomi lokal melalui media massa. Media masa cetak maupun elektronik sangat memiliki kemampuan untuk menawarkan bermacam-macam potensi ekonomi dan keanekaragaman seni dan budaya lokal. Namun memang disadari bahwa rubrik untuk ini masih sangat terbatas. Di sisi lain ditegaskan promosi dan mutu produk ini harus dijaga seimbang. Artinya potensi-potensi ini dan masyarakat nagari harus mengembangkan dulu menjadi produk yang layak jual, baru kemudian media masa mendukungnya dengan promosi.

Forum workshop ini akhir merumuskan beberapa agenda aksi yang harus diperhatikan untuk mengembangkan ekonomi di tingkat nagari. *Pertama*, potensi-potensi yang ada di tingkat nagari harus terus diupayakan oleh pemerintah nagari bersama warga nagari dimana hal ini menuntut profesionalisme kerja para kelembagaan nagari. *Kedua*, dikembangkan kapasitas managerial organisasi, perencanaan kegiatan, dan jaringan kerja antar institusi pemerintahan nagari maupun institusi sosial lain di tingkat nagari agar lebih mengakomodasi kebutuhan warga dari

pada hanya sekedar menjalan proyek/program instansi pemerintah terkait. *Ketiga*, dikembangkan jaringan dan mitra kerja dengan berbagai sektor lain seperti akademisi, insan pers, investor, pengusaha, dll baik untuk kepentingan promosi, pemasaran produk, maupun menambah pengetahuan dan ketrampilan para petani maupun pelaku bisnis usaha kecil di tingkat nagari.

Bagaimana membangun ekonomi rakyat dari nagari? Hatta pernah menyaksikan bahwa selama berabad-abad kedudukan ekonomi rakyat masih tetap lemah karena terlalu sering menjadi mangsa kelas penguasa dan pengusaha. Akibatnya kehidupan ekonomi mereka masih jauh dari mencukupi “Ekonomi rakyat dalam pandangan Hatta merupakan bangunan kuda-kuda berkaki tiga: *penguasaan aset vital oleh negara, kontrol terhadap usaha swasta dan pengembangan ekonomi rakyat melalui koperasi*. Pemikiran, strategi dan implementasi atas ketiga komponen inilah yang disebut dengan ekonomi kerakyatan atau *Hattanomics*”, demikian beberapa hal analisis dasar disampaikan Dr. Mestika Zed seorang pakar sosial-budaya dari Universitas Negeri Padang.

Ditekankan oleh Mestika Zed bahwa penguasaan aset oleh negara untuk kepentingan publik dan kontrol negara atas swasta, sesungguhnya dimaksudkan untuk menjamin bahwa proses ekonomi kerakyatan dapat bergulir dengan baik. Namun ironis, mari kita simak kenyataan dewasa ini bahwa semuanya itu berjalan “terbalik”. Semua aset negara justru dijual dan digadaikan, sementara ekonomi kerakyatan terus dirangsek. Nasib ekonomi kerakyatan yang digagas Hatta sang putra Minangkabau itu tidak dihiraukan lagi.

Kalau perekonomian nagari akan dikembangkan, maka tidak bisa tidak mari kita lihat lagi gagasan Hatta itu dan mari kita lihat lagi nagari kita ini. Nagari sesungguhnya memiliki potensi yang besar. Beberapa yang dapat diidentifikasi sebagai modal pengembangan ekonomi kerakyatan nagari antara lain.

Pertama, sangat memahami pasar karena pasar merupakan tradisi kuat dalam perekonomian petani Minangkabau. *Kedua*, tanah ulayat hampir hampir semua nagari memilikinya dan berperan menyerupai *social security*. Menurut adat tanah-tanah ulayat ini dapat diolah oleh warga adat, bahkan bagi mereka yang sama sekali tidak memiliki tanah. *Ketiga*, adanya kelembagaan sosial yang relatif kuat seperti budaya gotong-royong yang mungkin di beberapa wilayah mulai meluntur namun harus kita kembangkan lagi. Selain itu ada juga Lumbung Pitih Nagari, Bazir, dan Rantau. *Keempat*, beberapa nagari mungkin memiliki pasar yang secara otonom dikelola oleh nagari. Ini semua adalah potensi bagi pengembangan ekonomi kerakyatan dan pembangunan tingkat nagari. Persoalannya, seperti ditekankan oleh Mestika Zed, beranikan masyarakat Minang mengambil resiko untuk “diubah sesuaikan” dengan kondisi yang berkembang.

Sesi Arie Sujito yang bertajuk “Membangun Kemandirian dalam Pengembangan Ekonomi Adat” ingin menyinggung bagaimana posisi ekonomi adat itu di dalam konteks perkembangan global dewasa ini. Sesi ini juga membahas bagaimana relasi ekonomi adat dengan perekonomian regional, hubungan desa/adat dengan kabupaten, dan hubungan ekonomi di daerah dengan Pusat.

Semuanya menunjukkan relasi yang begitu timpang dimana 85% perputaran perekonomian berada di Pusat. Oleh karena itu Arie Sujito menegaskan, bahwa desentralisasi saat ini harus disambut dengan baik oleh anak-anak nagari untuk meraih peluang semaksimal mungkin untuk mensejahterakan nagari. Namun harus diwaspadai dan dicermati bahwa pengertian “keterlibatan ekonomi” tidak hanya bersifat pragmatis saja. Hak-hak dan akses dalam ekonomi harus diperjuangkan sampai pada tingkat kebijakan-kebijakan daerah (kabupaten).

Tanggapan-tanggapan yang muncul dari para peserta di dalam sesi tersebut dapat menggambarkan banyak hal yang harus diperjuangkan oleh warga nagari terhadap kebijakan-kebijakan pemerintah. Beberapa problema yang muncul antara lain: Harga pupuk yang tidak stabil; Belum dikembangkannya lembaga ekonomi brakyat atau semacam koperasi di tingkat *grassroot*; Rendahnya SDM di bidang pertanian, peternakan, atau home industri; Kurangnya sarana-sarana pasar; Rendahnya harga gabah; Kuatnya ego sektoral masing-masing Dinas pemerintah sehingga di tingkat bawah program tidak sinkron; Tidak jelas prioritas dan besaran anggaran pemerintah untuk pemerintahan nagari; dll.

Selain itu karena nagari” merupakan entitas *self governing* masyarakat adat yang mungkin sistem kelembagaan dan penguasaan asetnya berbeda dengan sistem-sistem kelembagaan di masyarakat adat yang lain. Aset-aset yang dimiliki oleh nagari yang bisa menjadi sumber keuangan nagari antara lain tanah ulayat, dana dari para perantau, pasar nagari, termasuk juga alokasi dana dari pemerintah.

Aset-aset tersebut jika dikelola dengan baik dan didukung dengan kapasitas kelembagaan nagari yang kredibel akan mampu memberdayakan warga nagari di bidang pembangunan dan ekonomi. Pengelolaan keuangan nagari harus memenuhi beberapa prinsip sebagai berikut: (1) Berbasis pada kebutuhan masyarakat; (2) Dikelola secara transparan; (3) Mendorong pemberdayaan masyarakat nagari; (4) Menjamin pemerataan pembangunan; (5) Mengembangkan kapasitas kelembagaan-kelembagaan nagari.

Salah satu tanggapan dari peserta yang sekaligus menggambarkan bahwa pengelolaan keuangan nagari untuk membangun warga nagari itu bukanlah “mimpi” belaka, diungkapkan oleh Bapak Harmini MS dari Nagari Koto Tangah. “Kuncinya adalah pemerintahan nagari harus transparan dalam mengelola keuangan nagari!!! ... Kami telah berhasil menghimpun dana untuk 60 anak yatim dengan Rp. 30.000 peranak per bulan. Sedangkan para fakir miskin atau keluarga pra-sejahtera disumbang Rp. 40.000/bulan sebanyak 50 KK. Berhasil membuat masjid yang indah seluas 24 x 24 M. Sekarang didukung dengan dana dari para perantau sedang merancang membuat pesantren dengan dana 2,5 miliar. Jalan-jalan dibuat secara dana swadaya, tidak minta ke bupati. ... Tapi kalau sedikit saja tidak transparan walaupun dia ulama, cerdik pandai, guru agama, atau lainnya kami berani “mengeluarkan” mereka”, tambahnya. Diskusi ini berlanjut sampai kepada pemikiran bahwa dana-dana nagari jangan sampai hanya dialokasikan untuk pembangunan fisik belaka, namun harus juga dialokasikan untuk kegiatan-kegiatan yang

memberdayakan masyarakat baik di bidang ekonomi produktif, pertanian, maupun kesehatan masyarakat.

Beberapa sesi lain yang terus dilanjutkan kepada hal-hal yang lebih praktis seperti pengembangan SDM pengelolaan keuangan nagari, menumbuhkan jiwa kewirausahaan, dan juga sesi mengenai pengembangan usaha dan pemasaran. Dari sesi-sesi tersebut cukup jelas tergambar bahwa setiap nagari memiliki potensi ekonomi yang beragam dan relatif dapat dikembangkan secara maksimal. Selain bidang-bidang pertanian beberapa nagari memiliki potensi peternakan, agrowisata, ekowisata, kerajinan sulam dan konveksi, pengembangan makanan tradisi seperti nasi Kapau, dll. Yang dibutuhkan nagari adalah restrukturisasi kelembagaan nagari tidak hanya berperan sebagai “pagar” adat dan budaya saja, tetapi meletakkannya dalam konteks transformasi model “demokrasi ekonomi berbasis komunitas”.

Kedaulatan rakyat nagari atas hak-hak ekonomi dan pembangunan selain harus dipejuangkan dengan memperkuat kapasitas internal, juga harus melalui perjuangan struktural untuk mendesak terus menerus kepada pemerintah untuk membuat kebijakan-kebijakan yang betul-betul berpihak kepada masa depan nagari. Langkah-langkah program rekomendasi yang dapat dilakukan untuk agenda ke depan berkaitan penguatan ekonomi nagari ini antara lain: (1) Penataan kelembagaan nagari. Sudah tepatkah orang-orang yang duduk dilembagaan nagari sesuai kemampuan dibidangnya dan bagaimana peran masing-masing kelembagaan ini dalam pengembangan pembangunan dan ekonomi nagari; (2)

Merancang program dan kegiatan berbasis kebutuhan warga nagari baik terkait dengan pengembangan ekonomi maupun pembangunan umumnya. Dokumen ini bisa menjadi acuan kongkrit dalam menyusun Anggaran Pembangunan dan Belanja Nagari; (3) Mendayagunakan segala potensi dilingkungan nagari dan para stakeholder, termasuk di dalamnya potensi dari perantau. Kiranya perlu terus diperhatikan anjuran Mestika Zed, bahwa kembali ke nagari tidak berarti kembali ke adat dengan tata cara lama. Kembali ke nagari adalah sebuah “proses” sejarah saat ini dan kita tidak sebagai penonton saja tetapi dengan sendirinya mau tidak mau terlibat di dalamnya sebatas kita bisa. Resiko untuk berubah dan berbeda selalu ada.

Potensi dan omset nagari banyak tapi kenapa tidak bisa dimanfaatkan secara optimal. Kondisi yang paling ril, kendalanya tidak berfungsinya institusi-institusi di nagari itu dalam proses pemanfaatan. Kadang-kadang ini menjadi masalah. Nagari punya lembaga atau institusi yang punya kewenangan dalam nagari, tapi kadang-kadang tidak jalan. Salah satu problem yang sering muncul adalah rendahnya partisipasi di luar institusi itu. Kalau kita punya institusi nagari harus ada warga yang terlibat mendukung organisasi itu. Yang penting juga bahwa para pengurus adat juga perlu menjalin komunikasi dengan warganya. Kita punya para pemuda bisa dimanfaatkan untuk mencari terobosan-terobosan baru.

Kadang-kadang kita butuh orang lain untuk kerjasama, butuh partisipasi yang banyak. Jadi artinya kalau kita menunggu dinas pariwisata untuk menyentuh kita di nagari, memanfaatkan seperti mukizat yang begitu lama yang tida

pasti. Oleh karena itu harus ada partisipasi yang kita sebut dengan prinsip kemandirian ekonomi lokal. Kalau kita tahu potensi ini, kita bisa berhubungan saling kontak, kita punya teman yang baik untuk bisa memfasilitasi untuk mengembangkan potensi yang ada. Kadang-kadang persoalan modal menjadi sesuatu yang cukup serius. Kita ini tidak bisa apa-apa karena kita tak punya modal sementara ekonomi tidak jalan bila tak ada modal. Modal harus bisa menjadi pertimbangan dan serius, namun partisipasi menjadi dasar yang paling penting. Prinsipnya adalah partisipasi, yang penting adalah harus ada pembagian peran atau tugas. Jangan segala hal ditangani sendiri. Oleh karena itu kalau nagari mampu membuat terobosan-terobosan kecil saja sebagai prioritas untuk bisa meyakinkan tentang partisipasi manajemen ekonomi ini akan bisa menyedot energi yang banyak, bisa mengumpulkan. Sebetulnya ada bantuan-bantuan dari kabupaten dan kadang-kadang kita tidak pernah tahu padahal itu ada. Kita perlu tahu supaya bantuan itu tidak salah maknanya, tidak salah fungsinya. Kalau zaman Orde Baru bantuan itu ada tapi tidak pernah tahu kemana bantuan itu.

Sementara punya keinginan dan cita-cita tapi dananya dari mana. Perlu dibuat rencana tindak lanjut kira-kira ke depan kita mau apa, mau mengembangkan sektor ekonomi seperti apa nanti. Saya anggap persoalan modal penting tapi jangan sampai modal mematikan partisipasi, membuat kita tidak bergerak, tidak terlibat dalam proses ekonomi nagari. Kita membutuhkan tangan-tangan terampil dan pemikiran-pemikiran yang maju. Saya percaya kita punya komitmen yang besar. Nagari bisa menjadi tulang punggung ekonomi

asal tepat memanfaatkan potensi yang ada dan dikelola secara tepat karena kita diberikan kesempatan. Kita punya potensi pariwisata, sejauh ini ditangani kabupaten, nah kita bisa sharing mengelola ekonomi pariwisata nagari berbasis masyarakat. Pengalaman saya pada saat memfasilitasi ekonomi lokal dan kemudian bisa tumbuh sektor-sektor informal yang tumbuh bisa menyedot tenaga kerja yang luar biasa dan mencegah urbanisasi. Kalau pemerintah di nagari bisa membuat terobosan menciptakan lapangan kerja di nagari maka tingkat urbanisasi tidak akan tinggi. Pasar domestik dalam pengelolaan sumber-sumbernya, duren misalnya, bisa dibuat pasar domestik. Apakah pemerintah kabupaten sudah sensitif terhadap potensi seperti ini.

Nagari juga harus mempertimbangkan prospek. Selain bicara kemandirian ekonomi manajemen keuangan nagari tapi juga harus bicara tentang prospek dengan kondisi riil yang terjadi dilapangan. Di Jawa Timur orang tidak mau inovatif, di Madiun orang maunya menanam padi saja. Mereka tahu persis menanam padi irigasinya kurang bagus. Mestinya bisa membuat terobosan mengimbangi dengan palawija. Di Sragen selain padi ada semangka, kalau tembakau di Jawa Tengah di Temanggung dan Wonosobo. Daerahnya dingin dan cocok struktur tanahnya selain itu juga ada pabrik rokok di sana, Djarum Kudus dan beberapa pabrik rokok. Di Kediri ada Gudang Garam. Nagari sebagai institusi bisa membuat terobosan agar bisa diikuti masyarakat. Inovasi harus dihitung berdasarkan resiko dan tingkat keuntungan. Keberhasilan kadang-kadang tergantung pada petani masing-masing, kalau belum berhasil belum diikuti. Dalam subsistensi orang bicara tentang resiko

dulu bukan tingkat keuntungan yang diperoleh. Harus ada perubahan yang mengakomodasi semua itu. Nagari bisa mengambil inisiatif untuk membuat musyawarah mengenai kira-kira memungkinkan atau tidak dan bisa memberikan usulan. Paling penting bagi kita ke depan dalam prinsip pengembangan nagari itu adalah masyarakat tahu dengan potensinya dan mengartikulasikan, dibahas dan beberapa hal bisa dirembuk dalam forum-forum kewargaan, dan bisa memasuki agenda bersama.

Melalui proses belajar dan dialog yang panjang, semua pihak sadar bahwa pengembangan ekonomi nagari merupakan faktor strategis yang dapat mendorong kemandirian nagari. Untuk mencapainya, maka yang perlu dilakukan adalah inventarisasi potensi ekonomi dan disain pengembangannya. Untuk itu penting membuat data base berbasis suku, yang menginformasikan bagaimana masing-masing komunitas di nagari, dan perantaunya. Berikut ini pokok-pokok pemikiran untuk pengembangan ekonomi nagari yang merupakan hasil dialog antartipahak:

- a. Melakukan inventarisasi (Pemetaan) potensi ekonomi nagari.
- b. Membuat data base ekonomi berbasis suku.
- c. Membuat Peta kepemilikan tanah di nagari, akses penggunaan tanah ulayat/aset nagari.
- d. Membuat Perda tentang pemanfaatan pasar nagari untuk kepentingan anak nagari.
- e. Penegakan hukum untuk mengatasi kemacetan dana bergulir
- f. Menetapkan skala prioritas pengembangan potensi

ekonomi nagari

- g. Membangun komunikasi intensif antara nagari - rantau. Perantau adalah modal sosial yang bisa didayagunakan.
- h. Pengembangan pariwisata (Telaga Tirta Sari, Ngalau Kamang, dll). Potensi pariwisata cukup menjanjikan tapi belum terolah secara maksimal. Kalau ini bisa dikelola secara profesional bisa mendatangkan *income* nagari.
- i. Pengembangan potensi kerajinan tangan/bordir dengan mengusahakan bantuan modal dari investor/dana *revolving* yang memadai.
- j. Pengembangan usaha ternak melalui bantuan modal dari investor/dana *revolving* yang memadai.
- k. Pengembangan hasil pertanian (singkong Gadut)
- l. Budi daya tempe (Kapau). Masyarakat Kapau tidak bisa mengakses bahan baku dengan harga yang lebih murah sehingga biaya produksi lebih tinggi.
- m. Membangun "*Networking*" dengan perantau dan investor
- n. Revitalisasi modal melalui "aturan main" yang dirumuskan bersama.
- o. Promosi ekonomi nagari lewat website.
- p. Pelatihan untuk membangun keterampilan membuat proposal usaha dan mendapatkan modal.
- q. Membangun "*link*" dengan Kampus. Bagaimana kampus peduli dalam hal pengembangan ekonomi nagari.
- r. Komitmen Kadin daerah untuk merespons pengembangan ekonomi nagari. Kadin menjadi fasilitator dalam berhubungan dengan investor

Penataan Tata Ruang

Zukri Saad mengusulkan bahwa jalan menuju peningkatan kemandirian sosial ekonomi nagari harus dimulai dari penataan tata ruang nagari. Setiap nagari agar memiliki tata ruang pernagari. Misalnya Koto Gadang sudah memiliki tata ruang nagari untuk melihat batas nagari dan potensi yang ada serta membuat peta nagari. Tapi ninik mamak Koto Gadang di Jakarta tidak mau dikembangkan. Mereka untuk sementara menginginkan Koto Gadang sebagai kawasan pusaka (*Heritage Side*).

Tata ruang agar menjadi agenda. Dengan demikian nagari kita sudah punya aset. Tujuan tata ruang adalah menghindari konflik yang berkepanjangan, kita bisa pasti berhubungan dengan investasi baik investasi dari nagari sendiri maupun dari luar. Saya mengusulkan agar daerah mengeluarkan sertifikat komunal (nagari) sehingga tidak bisa dialihkan ke pihak lain atau untuk kepentingan pribadi. Masing-masing nagari di Agam agar memiliki tata ruang sehingga Agam memiliki maket kabupaten. Setelah peruntukannya jelas, dari dulu saya mendambakan agar tiap nagari memiliki keunggulan, misalnya Matur dijadikan area bunga, Kamang area durian, Cingkariang perkebunan kentang yang punya ranji. Petani kita harus membangun jaringan dengan pihak lain. Kita ingin menjadikan pinggang gunung Merapi dan Singgalang daerah penghasil kentang di Sumatera Barat. Bagaimana di Agam dibentuk lembaga baru sebagai supra struktur di nagari sebagai lembaga pemasaran bersama dari produk-produk dari Agam.

Basis perencanaan dimulai dari skenario anak nagari maka tata ruang nagari menjadi pekerjaan awal. Ini tak mungkin dilakukan sendiri tapi kita meminta melalui dewan

(DPRD) agar mengagendakan tata ruang nagari sebagai agenda lanjutan jangka panjang. Kita harus mendorong tata ruang ini untuk menghindari konflik dengan investor. Nagari-nagari perlu merancang skenario pengembangan dan pembangunan nagari agar bisa dikelola demi masa depan. Satu hal lagi yang saya dambakan, saya ingin faktor eksternalitas jadi hitungan. Selesainya airport Ketaping akan ramai orang datang ke Sumbar. Karena itu mengapa kita tidak mencoba menghadirkan di dataran tinggi kita lapangan golf dan lahan organik. Lapangan golf 1100 m ke atas belum ada dan ini bisa direncanakan dan dibicarakan secara bersama. Nanti akan banyak turis datang dan mereka akan membeli mahal untuk wisata yang demikian. Di Bantul, setiap desa merevitalisasi 50-100 ha hutan desa. Ada pertemuan dengan orang Jepang dan yang mau dicapai adalah perjanjian global untuk mereduksi karbon dan memberi sertifikat negara yang punya hutan dan dibayar \$ 4.000/ha. Ini dana harian gratis global yang bisa digunakan nagari untuk tambahan penghasilan. Salah satu yang diperjuangkan di Koto Malintang.

Bila bicara ekonomi, tentulah dapat diawali dengan revitalisasi aset fisik atau harta benda nagari untuk dimanfaatkan bagi kepentingan kolektif nagari. Tentu saja pendekatan ekonomi biasa tak dapat begitu saja diketengahkan, ia perlu prosesi adat dan kesepakatan-kesepakatan komunal baru agar pengelolaan dan pengembangan aset itu rendah resiko sosial. Makanya, revitalisasi aset fisik nagari memerlukan persiapan sosial bagi keseluruhan anak nagari, dimanapun dia bermukim. Musyawarah nagari yang melibatkan perantau adalah sarana

yang efektif untuk mengambil keputusan untuk masa depan nagari dimaksud. Untuk itu salah satu instrumen yang jitu adalah mengembangkan pendekatan ruang berbasis komitmen komunal dengan usulan tahapan sebagai berikut:

- Memfasilitasi nagari-nagari untuk merumuskan skenario kemandiriannya di seluruh sektor, dimana sektor ekstraktif lahan ulayat dan laut merupakan substansi strategis yang perlu dirancang serius pengelolannya.
- Mempersiapkan masyarakat nagari untuk membangun kelembagaan ekonomi nagari yang memiliki legitimasi komunal untuk menjadi lokomotif pemberdayaan ekonomi nagari.
- Mendukung masyarakat nagari dalam menyusun tata ruang nagari, mendefinitifkan peruntukan lokasi/ lahan (zonasi) yang akan dikembangkan menjadi sumber ekonomi produktif dan membuat data basis nagari keseluruhan (GIS).
- Berdasarkan peruntukan dan data basis potensi nagari keseluruhan, dikembangkan pula daftar positif/negatif aktifitas ekonomi dan pola pemanfaatan yang salah satunya bisa juga dikerjasamakan dengan pihak lain secara aspiratif-partisipatif.
- Peruntukan lahan yang merupakan kesepakatan seluruh anak nagari dituangkan secara legal draft menjadi bentuk Peraturan Nagari yang setelahnya diperkuat oleh Perda Kabupaten Kota.
- Jenis pengelolaan, pola pembagian keuntungan dan resiko ekonomi serta berbagai implikasinya mutlak menempatkan anak nagari sebagai stakeholder utama.

Peran pemerintah lebih memfasilitasi dan mendukungnya dengan kepastian hukum serta berbagai kemudahan yang diperlukan.

- Kerjasama dengan Nagari juga mengandung tanggung jawab seluruh anak nagari dalam mereduksi resiko sosial internal nagari yang dituangkan secara tertulis dan memiliki legitimasi hukum, baik legitimasi hukum adat/komunal maupun ke tingkat hukum positif nasional.
- Peta penataan ruang berbasis nagari-nagari ini bila diintegrasikan akan menampakkan mozaik tata ruang yang perlu disinkronisasikan dengan peta pengelolaan ruang nasional. □

Bab 6

Mendemokraskan Demokrasi Nagari

Demokrasi lokal merupakan isu yang krusial dalam konteks pergulatan kembali ke nagari. Orang Minang memang kelewat percaya diri (jika tidak bisa dikatakan sombong) dengan mengatakan bahwa demokrasi ala Minangkabau yang berbasis nagari merupakan demokrasi yang asli dan paling unggul di Indonesia ketimbang model pemerintahan lain di luar Sumatera Barat, terutama model pemerintahan ala Jawa yang bersifat otokratis, aristokratis dan feodalistik. Orang Minang sering menunjuk sosok Hatta (orang Minang) sebagai demokrat sejati, dan menunjuk Soekarno maupun Soeharto (keduanya orang Jawa) sebagai sosok yang otokratis. Dengan kalimat lain, orang Minang hendak mengatakan bahwa tidak adanya demokrasi di Indonesia antara lain karena dominasi orang-orang Jawa dalam pemerintahan nasional. Banyak ninik-mamak menceritakan bahwa kemerosotan demokrasi di nagari karena pergantian dari pemerintahan nagari menjadi

pemerintahan desa ala Jawa yang direkayasa oleh orang-orang Jawa yang berkuasa di Indonesia.

Di tengah-tengah kemerosotan demokrasi, banyak orang Minang masih mengklaim bahwa nagari merupakan benteng demokrasi yang ampuh. “Kalau Anda mau mengetahui demokrasi yang sejati, datang dan lihatlah ke nagari, lihatlah musyawarah yang diselenggarakan oleh “tigo tungku sajarangan” (ninik-mamak, alim ulama dan cerdik pandai) di balai kerapatan adat”, demikian ungkap seorang akademisi di Fakultas Ilmu-ilmu Sosial Universitas Negeri Padang. Musyawarah (deliberasi) memang merupakan prosedur minimal dalam demokrasi, tetapi kalau dilihat lebih substantif, misalnya memasukkan isu kesetaraan gender dalam demokrasi, argumen prosedural itu mudah sekali runtuh. “Apakah perempuan seperti *bundo kandung* juga dilibatkan dalam musyawarah itu?”, demikian pertanyaan saya. “Tidak. Adat Minang memang tidak mengenal partisipasi wanita, kalau menurut adat *bundo kandung* tidak termasuk unsur “tungku tigo sajarangan”. Tetapi adat Minang sejak dulu mengenal sistem matrilineal yang bertujuan untuk menghormati dan melindungi wanita. Apakah ini tidak cukup adil dan demokratis”, demikian jawab baliknya kepada saya.

Cerita di atas sebenarnya menggambarkan tentang keunikan dan mungkin juga keterbatasan dan kontradiksi demokrasi ala Minang yang bekerja di nagari. Bab ini akan berbicara tentang bekerjanya demokrasi di nagari. Saya sengaja menulis tema “Mendemokraskan Demokrasi Nagari”, dengan dilandasi argumen dasar bahwa nagari sudah lama mempunyai nilai-nilai maupun pengalaman yang

panjang merawat demokrasi, tetapi kemudian mengalami kemerosotan yang tajam, sehingga demokrasi itu harus dipulihkan dan diperdalam. Bab ini tidak sekadar menggambarkan apa yang terjadi dengan demokrasi di nagari, tetapi juga menampilkan sejumlah kritik atas keterbatasan dan kontraktiksi yang muncul, menyajikan dialektika lokal dalam memahami dan membangun kembali demokrasi nagari, serta mengusulkan sejumlah gagasan alternatif untuk memperdalam demokrasi nagari. Sajian bab ini tidak sepenuhnya berkilat pada demokrasi “asli” yang dikonstruksikan oleh adat dan tradisi, tetapi juga membahasakan dan menuliskan kembali pergulatan wacana lokal yang berlangsung selama proses pembelajaran kami bersama-sama para anak nagari. Bagaimanapun demokrasi asli yang dibangun oleh adat terus-menerus menghadapi tantangan baik secara eksternal maupun internal, sehingga kultur (nilai, sikap dan perilaku) dan institusi (lembaga dan prosedur) demokrasi nagari perlu dikaji ulang dan diperdalam. Faktor regulasi negara, globalisasi, maupun tuntutan lokal tentu sedikit-banyak mempengaruhi perubahan kultur dan institusi demokrasi nagari.

Kultur dan Institusi

Demokrasi yang diyakini sebagai pemerintahan rakyat (orang banyak) umumnya mengandung dua sisi sekaligus. Pertama, disain institusi formal pemerintahan yang memungkinkan pengelolaan kebijakan pemerintah bekerja sesuai dengan mandat rakyat, sekaligus memberikan kesempatan akses bagi rakyat dalam proses pengelolaan kebijakan itu. Penentuan pemimpin, metode pengambilan

keputusan dan keberadaan lembaga perwakilan merupakan bagian dari disain institusional yang penting dalam demokrasi. Demokrasi mengajarkan bahwa penentuan pemimpin tidak secara otomatis melalui penunjukan secara turun-temurun dalam dinasti, melainkan membutuhkan keterlibatan orang banyak, baik melalui proses musyawarah (deliberasi) maupun partisipasi rakyat melalui pemilihan secara langsung (voting). Proses ini secara inheren bukan sekadar menentukan pemimpin yang bakal memimpin dan memerintah rakyat, tetapi juga sebagai proses penyerahan kepercayaan dan mandat kepada pemimpin. Dalam bahasa sekarang, proses inilah yang disebut sebagai "kontrak politik". Jika penentuan pemimpin merupakan proses yang berkala (tidak setiap saat), maka pembuatan keputusan yang mengikat orang banyak merupakan arena yang krusial dalam demokrasi sehari-hari (everyday life democracy). Pemimpin yang telah memperoleh mandat dalam proses penentuan awal tidak secara otomatis mempunyai otoritas penuh untuk mengambil keputusan sendiri, tetapi juga membutuhkan proses deliberasi antara institusi eksekutif dan legislatif, serta partisipasi rakyat.

Kedua, agar proses dan prosedur demokrasi mempunyai makna, maka demokrasi juga membutuhkan dukungan kultur demokrasi, yang mencakup nilai-nilai, sikap dan perilaku elite maupun rakyat yang demokratis. Demokrasi politik membutuhkan kultur demokratis. Menurut teori-teori klasik yang berkembang secara universal, dimensi kultural dalam demokrasi (yang membentuk para demokrat) antara lain mencakup nilai-nilai kebebasan, keterbukaan, kepercayaan, tanggungjawab, kebersamaan, dan kesetaraan

serta sikap-sikap yang toleran, akomodatif, saling menghargai, dan inklusif.

Berangkat dari konteks institusi dan kultur demokrasi itu, saya hendak mengedepankan beberapa argumen penting untuk memperdalam demokrasi lokal, yang relevan dengan konteks nagari. Pertama, jika feodalisme menempatkan rakyat sebagai hamba (kawula), maka demokrasi menempatkan rakyat sebagai warga (citizen). Karena itu kewargaan (citizenship) merupakan prinsip fundamental dalam demokrasi. Prinsip kewargaan mengajarkan bahwa setiap individu ditempatkan sebagai pribadi yang utuh dan mempunyai hak-hak sipil dan politik secara penuh untuk memiliki negara. Istilah "uang rakyat" yang sangat populer kita dengar dan suarakan sebenarnya merupakan manifestasi dari prinsip kewargaan. Negara ada dan diadakan dipersembahkan untuk kepentingan warga. Para penyelenggara negara tunduk kepada mandat dan kepentingan warga. Implementasi prinsip kewargaan ini antara lain dilihat dari jaminan konstitusional atas hak warga memperoleh informasi, berkumpul, berserikat, menyampaikan aspirasi, menikmati pendidikan dan kesehatan, memperoleh perlindungan dari negara, dan seterusnya. Aspek lain yang penting dalam kewargaan adalah perlindungan negara terhadap kaum minoritas (agama, etnis, ras) dan kaum lemah seperti perempuan, kaum miskin, kaum disabilitas, anak-anak terlantar dan lain-lain. Dalam kehidupan sehari-hari prinsip kewargaan antara lain diwujudkan dengan pelayanan publik (pendidikan, kesehatan, perumahan, transportasi, penerangan, komunikasi, dan sebagainya) yang diberikan negara kepada warga tanpa diskriminasi.

Kewargaan tidak semata berbicara tentang hak tetapi juga kewajiban atau tanggungjawab warga di hadapan negara. Dua kewajiban utama yang diberikan warga adalah tunduk pada peraturan negara dan membayar pajak. Pajak warga tentu bukan sebagai hak prerogatif negara, tetapi sebagai bentuk “kontrak sosial” antara negara dan warga. Warga membayar pajak kepada negara dengan tujuan agar fungsi negara (keamanan dan kesejahteraan) bisa berjalan dengan baik, dan yang lebih penting negara mengembalikan pajak itu dalam bentuk pelayanan publik. Dengan membayar pajak, maka warga bisa menuntut hak-haknya dan memaksa para penyelenggara negara tunduk kepada kepentingan dan mandat warga.

Kedua, perwujudan kewargaan membutuhkan kerangka institusional bagi penyelenggaraan pemerintahan, yaitu pemerintahan yang akuntabel, transparan dan responsif kepada warga. Dari sisi masyarakat, kewargaan membutuhkan partisipasi warga dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Partisipasi mencakup voice, akses dan kontrol warga terhadap pemerintahan dan pembangunan yang mempengaruhi kehidupannya sehari-hari. *Voice*, lebih dari sekadar vote dalam pemilihan umum, adalah hak dan tindakan warga masyarakat menyampaikan aspirasi, gagasan, kebutuhan, kepentingan, dan tuntutan terhadap komunitas terdekatnya maupun kebijakan pemerintah. Tujuannya adalah mempengaruhi kebijakan pemerintah maupun menentukan agenda bersama untuk mengelola kehidupan secara kolektif dan mandiri.

Akses berarti ruang dan kapasitas masyarakat untuk masuk dalam arena *governance*, yakni mempengaruhi dan

menentukan kebijakan serta terlibat aktif mengelola barang-barang publik. Akses warga terhadap pelayanan publik termasuk dalam rubrik ini. Ada dua hal penting dalam akses: keterlibatan secara terbuka (*inclusion*) dan keikutsertaan (*involvement*). Keduanya mengandung kesamaan tetapi berbeda titik tekannya. *Inclusion* menyangkut siapa yang terlibat, sedangkan *involvement* berbicara tentang bagaimana masyarakat terlibat. Keterlibatan berarti ketersediaan ruang dan kemampuan bagi siapa saja untuk terlibat dalam proses politik, terutama kaum miskin, minoritas, rakyat kecil, perempuan, dan lain-lain. Akses akan menjadi arena titik temu antara warga dan pemerintah. Pemerintah wajib membuka ruang akses warga dan memberikan layanan publik pada warga, terutama kelompok-kelompok marginal. Pemerintah wajib merespons gagasan warga sehingga bisa dirumuskan visi dan kebijakan bersama dengan berpijak pada kemitraan dan kepercayaan.

Kontrol warga diarahkan kepada lingkungan komunitasnya maupun proses politik yang terkait dengan pemerintah. Kita mengenal kontrol internal (*self-control*) dan kontrol eksternal. Artinya kontrol bukan saja mencakup kapasitas masyarakat melakukan pengawasan (pemantauan) terhadap kebijakan (implementasi dan risiko) dan tindakan pemerintah, tetapi juga kemampuan warga melakukan penilaian secara kritis dan reflektif terhadap risiko-risiko atas tindakan mereka. *Self-control* ini sangat penting karena masyarakat sudah lama berada dalam konteks penindasan berantai: yang atas menindas yang bawah, sementara yang paling bawah saling menindas ke samping. Artinya kontrol eksternal digunakan masyarakat untuk melawan eksploitasi

dari atas, sementara *self-control* dimaksudkan untuk menghindari mata rantai penindasan sesama masyarakat, seraya hendak membangun tanggungjawab sosial, komitmen dan kompetensi warga terhadap segala sesuatu yang mempengaruhi kehidupannya sehari-hari.

Ketiga, representasi (yang dihadirkan dalam bentuk lembaga perwakilan atau parlemen) merupakan insitituti minimal dalam demokrasi, terutama dalam konteks masyarakat yang berskala besar. Jika tidak ada institusi representasi berarti tidak ada demokrasi. Lembaga perwakilan memungkinkan keterwakilan dan akses warga maupun kelompok-kelompok masyarakat yang sangat beragam dalam proses politik, untuk mengakomodasi dan mengartikulasikan berbagai kepentingan menjadi kebijakan publik. Institusi perwakilan sekecil apapun mempunyai fungsi sebagai jembatan antara pemerintah dan rakyat, sekaligus menjadi alat kontrol (*check and balances*) terhadap pemerintah. Karena itu, representasi juga sebagai kerangka institusional untuk mewujudkan kewargaan, yakni menciptakan akuntabilitas pemerintah dan membuka partisipasi warga.

Keempat, stabilitas demokrasi merupakan isu krusial dalam masyarakat majemuk seperti Indonesia, apalagi demokrasi lokal yang sangat dekat dengan warga. Dalam masyarakat majemuk umumnya rentan terhadap situasi konfliktual, apalagi ketika terjadi kompetisi kekuasaan di aras lokal yang tidak bisa lepas dari penggunaan solidaritas identitas (etnis dan agama) untuk keperluan mobilisasi politik. Stabilitas demokrasi, yang antara lain ditandai dengan integrasi sosial, tampaknya bisa dijaga bila terjadi

konsensus bersama dalam pembagian kekuasaan (*power sharing*) di kalangan elite. Inilah yang disebut Arend Lipjhart (1984) sebagai demokrasi konsosiasional (konsensus), yakni kesepakatan terbatas di kalangan elite dalam pembagian kekuasaan dalam rangka untuk menjaga integrasi sosial dan stabilitas demokrasi. Model demokrasi seperti ini memang elitis-oligarkhis, tetapi mampu mencegah terjadinya konflik terbuka yang mengancam stabilitas-integrasi politik, dan tentu sangat relevan dalam konteks pengembangan demokrasi lokal di daerah-daerah majemuk di Indonesia. Yang penting, untuk menghindari pembajakan elite atau politik dagang sapi, konsensus antarelite itu harus berlangsung secara terbuka, terkontrol dan legitimate di mata warga.

Kelima, demokrasi lokal bukanlah *trickle down democracy* atau bukan penerapan model demokrasi nasional yang dijiplak secara seragam di daerah. Demokrasi lokal tidak cukup dikemas dalam model demokrasi representatif ala demokrasi nasional, melainkan juga dilengkapi dengan demokrasi yang membuka arena partisipasi-deliberasi dan penguatan basis politik lokal. Mengapa? Demokrasi adalah pemerintahan rakyat. Rakyat berada dalam posisi ter bawah dan bersifat lokal. Daerah mempunyai cakupan wilayah yang lebih sempit dan jangkauan yang lebih dekat dengan rakyat. Jika kebijakan pemerintah nasional bersifat makro, maka kebijakan daerah pasti berdampak langsung terhadap kehidupan sehari-hari warga. Contohnya adalah kebijakan pengelolaan barang-barang publik (sampah, lingkungan, transportasi, air, jalan, parkir, kesehatan, dll). Kebijakan tersebut harus akuntabel, responsif, transparan dan

partisipatif. Desentralisasi juga selalu mengajarkan tentang semangat membawa negara lebih dekat pada masyarakat, sehingga *local governance* harus mendekat (responsif) dan mudah didekati (partisipatif) oleh masyarakat.

Keenam, pengembangan demokrasi lokal tidak bisa begitu saja menerapkan prinsip-prinsip demokrasi universal (kebebasan misalnya) ke ranah lokal karena bisa menghancurkan kearifan identitas lokal. Bagaimanapun kearifan dan identitas lokal merupakan “senjata” yang ampuh bagi masyarakat lokal untuk membentengi dirinya dari serbuan regimentasi, intervensi nasional dan globalisasi. Tetapi terkadang identitas lokal ini kurang demokratis, sehingga menimbulkan kecurigaan dan keraguan bagi kalangan universalis. Karena itu, pelembagaan demokrasi lokal membutuhkan jembatan antara universalitas dan partikularitas. Prinsip demokrasi universal bisa masuk ke ranah lokal tanpa harus melakukan penyeragaman dan pengrusakan terhadap identitas lokal. Sebaliknya identitas lokal tentu tidak bisa dikelola secara serampangan, melainkan harus tetap dikelola secara inklusif dan beradab tanpa harus menggoyahkan identitas.

Tantangannya sekarang adalah bagaimana membangun identitas lokal yang lebih beradab (*civilized identity*). Identitas yang beradab mengandung beberapa prinsip penting. Pertama, dalam masyarakat yang beradab terdapat banyak pusat-pusat kekuasaan. Masing-masing pusat kekuasaan punya kebebasan dan otonomi dari yang lain dan juga dari pemerintah, bukannya satu pusat mendominasi yang lain. Masing-masing kelompok mencoba mempertemukan perbedaan, menyesuaikan posisi, dan saling memperoleh

konsesi untuk menghasilkan kesatuan di tengah perbedaan. Kedua, masyarakat beradab menjunjung tinggi *rule of law*. Hukum mempengaruhi cara bagaimana para pemimpin menyuarakan tuntutan-tuntutan mereka serta mengatur konflik, sehingga mereka akan menahan diri dari penggunaan kekerasan untuk menyelesaikan masalah. Hukum membatasi pemegang kekuasaan, baik organisasi masyarakat maupun pemerintah, terutama birokrasi dan militer. Ringkasnya, dalam masyarakat beradab, hukum merupakan nilai sakral. Ketiga, dalam masyarakat beradab, orang menunjukkan keprihatinan bagi kesejahteraan umum yang melebihi kepentingan-kepentingan etnis, bahasa, dan kelompok ekonomi tertentu. Rakyat menjadi terlibat dalam politik, tidak hanya untuk memenuhi kebutuhan mereka sendiri akan kekuasaan dan kekayaan, tetapi juga untuk mendukung kebijakan yang menguntungkan masyarakat luas. Warga dan pemimpin menyadari perlunya konflik dan kemitraan dalam proses kebijakan. Keempat, masyarakat beradab bersifat inklusif dan menghargai perbedaan. Membangun identitas bukan berarti membentuk kesamaan yang meniadakan perbedaan, melainkan membangun kebersamaan di atas perbedaan. Yang harus dilakukan bukanlah mengedepankan argumen historis “masa lalu” dan sentimen primordial secara eksklusif, tetapi melakukan kontrak sosial untuk menemukan nilai-nilai baru yang menjadi jembatan sosial (*social bridging*) bersama di “masa depan”. Akhirnya, identitas yang beradab adalah identitas yang berpihak kepada rakyat banyak, bukan identitas yang dipolitisir oleh elite untuk mengukuhkan kekuasaan, kewenangan dan kekayaan.

Manfaat dan Urgensi

Lalu apa manfaat kita mengembangkan demokrasi, apa tujuannya, apa manfaatnya. Jangan-jangan demokrasi yang kita bicarkan itu tidak ada manfaatnya. Lalu buat apa kita bicarkan. Orang Minang begitu optimis tentang demokrasi. Demokrasi mereka yakini sebagai jalan untuk mencapai kebaikan bersama, solusi atas kesejahteraan dan keadilan, perekat sosial, dan seterusnya. Ini berbeda dengan kebanyakan orang Indonesia bahwa mereka cenderung kurang percaya pada demokrasi, melainkan secara pragmatis lebih membutuhkan sembako ketimbang demokrasi.

Pertama, demokrasi akan memanusiakan manusia. Tidak membinatangkan manusia itulah. Jadi kita harus menghargai setiap posisi manusia entah itu yang miskin, yang kaya dan seterusnya. Jadi kalau kita rembukkan, wali nagari merembukan dengan kepala *orong*, itu adalah proses yang memanusiakan manusia, tapi kita tidak pernah mengajak bicara itu berarti proses dehumanisasi atau proses membinatangkan manusia, seakan-akan manusia tidak bisa diajak bicara sehingga tidak perlu diajak bicara.

Kedua, demokrasi membuat kebijakan sesuai dengan kebutuhan masyarakat, ini banyak pengalaman terjadi yang dilakukan oleh pemerintah, entah pemerintah nasional atau pemerintah daerah. Itu sering membuat kebijakan salah arah, salah sasaran. Misalnya ada kebijakan Kredit Usaha Tani (KUT) atau adanya Kartu Sehat, karena tidak ada transparansi, tidak ada keterbukaan maka sering salah sasaran. Sering orang yang tidak berhak menerima malah menerima. Banyak juga proyek-proyek yang bermasalah karena tidak ada proses musyawarah, tak ada proses

pembicaraan sejak awal, proyek dilaksanakan saja. Kita punya pengalaman juga bagaimana peraturan pemerintah, bagaimana kebijakan pemerintah itu sering tidak sesuai dengan kebutuhan masyarakat sehingga menimbulkan gejolak ditengah masyarakat. Oleh karena itu partisipasi, demokrasi, keterbukaan memang harus kita wujudkan supaya jangan timbul kerugian-kerugian dalam masyarakat.

Ketiga demokrasi itu membuka ruang bagi tumbuhnya prakarsa yang beragam, jaadi kalau kita buka pasti akan muncul ide-ide prakarsa yang positif, kalau iklimnya sentralistik, iklimnya otoriter, itu semuanya berasal dari pemimpin. Masyarakat itu cukup di suap saja sehingga menimbulkan ketergantungan, kalau kita mau melakukan pemberdayaan demokrasi adalah kuncinya yang nanti akan membuka tumbuhnya inisiatif atau prakarsa dari masyarakat.

Keempat demokrasi jelas menghindari penyelewengan kekuasaan, kita punya pelajaran sejarah yang sangat panjang baha tidak adanya demokrasi, kita dihantui oleh praktek KKN yang sangat menyakitkan.

Kelima, demokrasi memungkinkan pembagian sumberdaya secara adil. meskipun adil belum tentu sejahtera, tapi prinsipnya adil. Kadang-kadang kita susah membedakan antara keadilan dan kesejahteraan itu, demokrasi memang tidak secara langsung menghasilkan kesejahteraan, demokrasi itu akan menghasilkan keadilan, di India jumlah penduduknya yang padat mereka punya keyakinan demokrasi yang mereka praktekkan tidak bakal menghasilkan kesejahteraan. Tapi mereka sangat yakin demokrasi yang mereka terapkan akan menghasilkan keadilan, itu tadi bagaimana membagi kue secara bersama-sama tadi.

Keenam, demokrasi itu akan menciptakan rasa memiliki. Istilah rasa memiliki sesuatu yang sangat berharga di Minangkabau di tingkat nagari. Rasa memiliki dan tanggung jawab dari masyarakat terhadap pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan, biasanya kalau tidak ada demokrasi, tidak ada keterbukaan pemerintah, lalu tiba-tiba memasang pajak, tarif pajak, retribusi maka masyarakat akan menolak. Kalau masyarakat menolak berarti tidak ada rasa memiliki. Tetapi tentu saja kalau masyarakat tidak punya rasa memiliki bukan kesalahan masyarakat tetapi kesalahan dari sistem. Pelajaran kita selama berpuluh-puluh tahun dengan penerapan Undang-Undang No.5 Tahun 1979 itu sebenarnya menghancurkan rasa memiliki masyarakat. Seperti yang diceritakan tadi, mengapa jalannya jelek sementara suraunya bagus. Itu karena jalan itu urusannya pemerintah, itu karena rasa memiliki sangat kurang. Oleh karena itu kalau ada proses pembicaraan sejak awal. Ada proses demokrasi yang sehat pasti akan menumbuhkan semangat memiliki, semangat memiliki akan membangun kebersamaan, kebersamaan akan mendukung saling percaya dan saling percaya yang akan menimbulkan perdamaian dan kerjasama yang baik, penyelenggaraan pemerintahan pembangunan akan lebih efektif.

Kita punya keyakinan, punya optimisme nagari ke depan akan lebih baik. Tapi kalau proses demokrasi tidak bisa kita bangun sejak awal tentu saja optimisme itu tidak akan bisa terwujud. Tentu saja ada banyak pengalaman demokrasi yang telah kita raih, kita laksanakan dalam kehidupan sehari-hari, tapi saya juga belum terlalu percaya apakah prinsip-prinsip hubungan antara pemerintah nagari,

masyarakat termasuk BPRN sudah berjalan dengan baik atau belum. Saya belum terlalu yakin, apalagi tadi sudah disampaikan prinsip akuntabilitas, prinsip partisipasi, daya tanggap, transparansi kemudian juga hubungan saling percaya itu sepertinya menjadi pekerjaan rumah bagi kita. Masih menjadi tantangan dikembangkan secara terus menerus untuk kebangkitan di masa depan.

BPRN: Representasi Nagari

Demokrasi terkait dengan pengambilan keputusan yang berlangsung secara bersama-sama dan partisipatif melalui wadah yang ada. Wadah ini banyak dimiliki dan dengan pengalaman yang beraneka ragam. Ada wadah di BPRN, ada wadah di adat, ada lembaga-lembaga lainnya. Keberadaan lembaga perwakilan merupakan elemen penting dalam demokrasi. Karena begitu banyaknya jumlah penduduk tidak mungkin semua bisa terlibat secara langsung di dalam pengambilan keputusan. Tentu saja kita membutuhkan lembaga perwakilan supaya proses kebijakan itu bisa lebih efektif, bisa lebih cepat dan bisa mencakup seluruh lapisan masyarakat. Tapi keberadaan lembaga perwakilan seperti BPRN belum menjamin adanya demokrasi kalau BPRN itu tidak menjalankan tugas-tugasnya dengan baik. Oleh karena itu keberadaan BPRN ini harus ada proses pertanggungjawaban atau akuntabilitas, daya tanggap atau responsif juga aspiratif.

Memang aspirasi dan kerakyatan mengandung tantangan yang luar biasa, kadang-kadang kita susah sekali untuk mencermati aspirasi masyarakat yang begitu banyak. Kadang-kadang aspirasi orang itu, orangnya seribu,

aspirasinya juga seribu, sehingga lembaga yang mewakili susah sekali, sebenarnya mana yang kita sebut dengan aspirasi. Oleh karena itu dalam hal ini harus kita padukan antara visi dan proses demokrasi itu. Yang selalu jadi pegangan kita pertama itu adalah visi, bagaimana nagari itu mempunyai visi, bagaimana kabupaten itu mempunyai visi. Kalau visi itu kita pegang bersama lalu proses demokrasi itu akan mengikuti mencapai visi tersebut. Jadi artinya kalau ada aspirasi yang begitu banyak tapi aspirasi itu bertentangan atau berbeda dengan visi tentu saja kita bisa mengatakan bahwa proses demokrasi yang kita lakukan sebenarnya untuk mencapai visi itu. Oleh karena itu di dalam aspirasi itu harus kita pilah betul mana yang kategori kebutuhan mana yang kategori kepentingan dan mana yang kategori keinginan. Itu kalau perbedaannya sangat tipis. Tapi poin dasarnya adalah bahwa aspirasi itu dasarnya adalah kebutuhan. Kadang-kadang ada satu aspirasi yang kita tidak butuh tapi kita ingin seakan-akan itu menjadi aspirasi. Maka harus kita cermati kadang-kadang susah sekali untuk mencermati mana yang menjadi kebutuhan, kepentingan dan keinginan. Kalau kepentingan itu gampang sekali, kadang-kadang orang itu punya kepentingan pribadi yang berbeda-beda yang kadang-kadang bertentangan dengan visi besar yang kita rumuskan.

Prinsip dasar untuk melihat dan merespon aspirasi masyarakat adalah visi dan kebutuhan. Apakah betul aspirasi itu menjadi kebutuhan kita bersama. Memang kita harus tegas juga, kalau kita berpedoman pada visi atau aspirasi-aspirasi yang beraneka ragam harus kita korbankan demi kebutuhan bersama, demi visi bersama. Lalu kita juga

sering bertanya, masyarakat itu masyarakat yang mana, rakyat itu rakyat yang mana. Apakah setiap orang itu punya hak untuk berbicara, apakah semua aspirasi harus kita perhatikan dan seterusnya. Pada prinsipnya dalam hal ini setiap orang itu punya hak untuk bicara. Itu kuncinya kita tidak boleh menghakimi atau menghentikan bicara orang yang menyampaikan aspirasi. Oleh karena itu siapa pun boleh menyampaikan yang penting kita punya wadah-wadah yang jelas, ada BPRN, ada musyawarah yang bisa kita gunakan sebagai forum untuk menampung aspirasi masyarakat. Atau untuk mengidentifikasi kebutuhan-kebutuhan dalam masyarakat. Kita punya nagari, *orong*. Kepala *orong* tahu betul apa yang menjadi aspirasi masyarakat, apa yang menjadi kebutuhan masyarakat sehingga proses komunikasi antara BPRN dengan wali nagari dengan kepala *orong* harus di bangun dengan baik. Nah, prinsip akuntabilitas dalam BPRN jelas artinya, bahwa BPRN yang bertanggung jawab, BPRN yang menjalankan tugas-tugasnya sesuai dengan mandat yang telah diberikan yaitu menjalankan fungsi untuk membuat kebijakan atau membuat peraturan nagari dan sekaligus melakukan kontrol terhadap pemerintah nagari. Fungsi dasarnya kan itu, fungsi kebijakan dan fungsi kontrol. Di Jawa itu sering terjadi masalah, bagaimana melakukan kontrol terhadap pemerintah desa, Badan Perwakilan Desa itu, jadi sering terjadi kekacauan. Sama saja ketika DPRN melakukan kontrol terhadap bupati atau walikota. Yang sering terjadi kontrol itu berlebihan. Jadi berlebihannya, sebenarnya yang perlu di kontrol itu adalah mengenai sistem, mengenai kebijakan, akan tetapi karena berlebihan itu kontrolnya

sampai kepada hal-hal yang teknis, sampai kwitansi yang begitu detil. Jadi itu bukan wilayahnya badan perwakilan. Itu harus dibedakan, BPRN itu tugasnya bukan sebagai Inspektorat, bukan sebagai Bawasda. Nanti yang melakukan pengawasan terhadap kwitansi yang detil itu ada wadahnya sendiri yaitu Bawasda (Badan Pengawas Daerah). Yang harus dilakukan oleh BPRN adalah melakukan kontrol terhadap sistem, terhadap *policy* yang telah dirumuskan secara bersama-sama agar apa yang dilakukan pemerintah nagari itu sesuai dengan rencana dari awal.

Lalu responsif itu berarti daya tanggap, bagaimana kita sering melakukan komunikasi dengan berbagai pihak. Kita sering menyerap aspirasi dan seterusnya itu berarti kita responsif. Demikian juga dengan aspiratif, apa yang kita lakukan sesuai dengan aspirasi dari masyarakat. Lalu poin yang ke empat, demokrasi itu bekerja dalam hubungan pemerintah nagari dengan masyarakat. Ada 4 poin yang ingin saya sampaikan. Pertama akuntabilitas (pertanggungjawaban), akuntabilitas itu bukan sekedar laporan pertanggung jawaban tapi prinsip dasarnya pemerintah desa itu menjalankan tugasnya dengan baik sesuai dengan amanah. Istilah akuntabilitas sama dengan amanah. Kalau menyeleweng berarti menyimpang dari amanah, kalau melakukan korupsi berarti menyimpang dari akuntabilitas. LPJ itu adalah semacam sarana supaya kita bisa melihat seperti apa pertanggungjawaban yang dilakukan oleh pemerintah nagari pada umumnya dan secara khusus bagi wali nagari.

Kedua, transparansi (keterbukaan) keterbukaan adalah sebuah, jadi ada keterbukaan informasi mengenai kebijakan

ada keterbukaan mengenai keuangan juga pelayanan. Tadi disampaikan ada dana-dana bantuan yang bergulir secara lebih terbuka semua orang bisa melihatnya dengan baik. Tetapi transparansi itu tidak dengan telanjang, jadi transparansi itu tidak harus menyangkit pada hal-hal yang detil. Misalnya ada warga yang bertanya berapa gaji wali nagari. Itu pertanyaan yang telanjang, bukan itu transparansi. Tetapi masalahnya adalah bagaimana alokasi dana itu secara umum, mana untuk rutin, mana untuk kesehatan, dan mana untuk sarana fisik. Pemasukannya juga demikian, jadi dalam laporan tidak perlu dicantumkan berapa gaji wali nagari dan gaji perangkat-perangkat nagari. Kalau soal gaji yang Bawasda yang berwenang untuk mengetahui. Tapi kalau warga biasa itu tabu atau tidak etis kalau kita melihat itu secara telanjang.

Ketiga daya tanggap (responsifitas) yang dimiliki BPRN, bagaimana daya tanggap pemerintah nagari ini terhadap kebutuhan masyarakat, dan keempat partisipasi masyarakat. Partisipasi ini sudah kita bicarakan bahwa dengan kembali ke nagari partisipasi, swadaya masyarakat itu sangat tinggi, ada kebangkitan partisipasi, kebangkitan swadaya. Besok akan dibicarakan, partisipasi bukan sekedar swadaya tapi proses kebersamaan diantara segala unsur untuk memuasyawahkan keputusan-keputusan atau kebijakan pemerintah nagari.

Keempat, adanya wadah yang dilembagakan sebagai ruang untuk permusyawaratan bersama. Wadah itu begitu banyak dan kita punya pengalaman tentang itu. Kelima, adanya prose hubungan kemitraan dan saling percaya di antara unsur-unsur yang ada terutama unsur pemerintah

nagari, BPRN, lembaga-lembaga nagari dan juga masyarakat. Misalnya kalau kita tidak ada kebersamaan, tidak saling percaya. Kalau kita saling tidak percaya, tidak ada kerjasama. Kalau tidak ada kerjasama biasanya pemerintahan akan terbelengkalai. Nanti ada ujian besar yang akan kita hadapi. Oleh karena itu poin pentingnya adalah saling percaya. Ini menjadi masalah yang sangat besar di negara kita ini, ada hubungan saling tidak percaya dalam elemen-elemen yang ada, antara lembaga negara seperti presiden dengan DPR saling tidak percaya, pemerintah pusat dengan daerah saling tidak percaya, pemerintah dengan LSM tidak percaya, LSM terhadap pemerintah juga tidak percaya. Ketidakpercayaan itu karena kurangnya proses dialog, kurangnya proses partisipasi, kurangnya proses kebersamaan. Oleh karena itu kita punya semangat, kita punya tradisi untuk saling bermusyawarah. Itu adalah sebuah proses belajar yang sangat berharga bagi kita untuk membangun hubungan saling percaya. Kalau tidak ada kepercayaan berat bagi kita untuk melangkah, kalau kewibawaan itu tidak ada dan legitimasi tidak ada susah itu.

Keenam, demokrasi bekerja dalam hubungan sosial antar masyarakat yaitu hubungan yang mengutamakan kedamaian, kesetaraan, persaudaraan, toleransi dan seterusnya, kalau di situ pluralisme, pluralisme itu emang untuk menghargai perbedaan, semangat untuk menghargai keberagaman dan seterusnya.

Kembali ke persoalan BPRN sebagai representasi. Nagari sebenarnya pernah mempunyai pengalaman dengan Dewan Perwakilan Rakyat Nagari, yang seharusnya membekali mereka membuat BPRN bekerja lebih efektif.

Tetapi mereka telah lama melupakan lembaga perwakilan, dan menurut adat, sebenarnya orang nagari tidak mengenal institusi perwakilan secara eksplisit. Yang mereka kenal adalah institusi kepemimpinan kolektif (ninik mamak, ulama dan cerdik pandai) dan tradisi musyawarah. Meski BPRN mencerminkan keanggotaan unsur ninik-mamak, ulama, cerdik pandai, *bundo kandungan* dan pemuda, tetapi institusi perwakilan ini tidak berjalan secara efektif.

Posisi dan Peran Perempuan

Bila kita berasumsi karya sastra adalah refleksi kehidupan manusia pada zamannya, maka alangkah majunya perempuan Minangkabau. Dalam roman Siti Nur-baya, Marah Roesli menggambarkan Siti Nurbaya sudah berdansa-dansi dengan pacarnya Samsul Bahri dan bersekolah di sekolah modern di Padang pada awal abad ke-20. Padahal pada saat hampir bersamaan, RA Kartini sedang mati-matian berusaha memberi pendidikan bagi kaumnya di pendopo Kadipaten Rembang Jawa Tengah dan mengeluhkan betapa malang nasib kaumnya dibanding lelaki.

Namun, Marah Roesli mungkin berpikir terlalu maju. Atau dia mendambakan kondisi ideal yang diharapkannya lalu dituangkan ke dalam karya sastranya, sebab perikehidupan perempuan Minangkabau pada awal abad ke-20 masih tergolong sangat rendah dan direndahkan. Perempuan Minangkabau mungkin pernah merasa bangga sebab konon ada raja di Minangkabau bergelar Bundo Kandung (Ibu Kandung). Namun, sampai sekarang setelah begitu banyak peneliti meneliti kebenaran mitos Bundo Kandung ini, belum juga diperoleh kebenaran ilmiah

tentang keberadaan raja perempuan itu. Bundo Kanduang adalah mitos di tengah masyarakat dan dikaitkan dengan fakta sejarah tentang Raja Adityawarman yang mudah ditelusuri para peneliti keberadaannya. Dan patung yang diyakini sebagai patung Adityawarman pun terkoleksi di Museum Nasional, Jakarta.

Informasi yang agak terkait dengan sejarah tentang eksistensi Bundo Kanduang ini ada juga. Konon, tahun 1275 Kerajaan Singosari mengirim ekspedisi damai ke Minangkabau yang bernama Pamalayu. Raja Minangkabau memberikan tiga anaknya untuk dididik di Singosari: Dua perempuan Dara Petak dan Dara Jingga, serta adik lelaki mereka Adityawarman. Pergolakan politik di Singosari membuat kerajaan itu ambruk dan Raden Wijaya mendirikan Majapahit. Dara Petak menikah dengan Raden Wijaya yang melahirkan Jayanegara, yang kemudian jadi Raja Majapahit. Sedangkan Dara Jingga kembali ke Minangkabau. Ketika Raja Minangkabau wafat, Adityawarman yang sudah menjadi Panglima Majapahit kembali ke Minangkabau dan menjadi raja. Namun, pendidikan Majapahit yang feodal ternyata tidak diterima di Minangkabau, sehingga Adityawarman menyingkir ke Jambi, dan naiklah Dara Jingga menjadi ratu dan bergelar Bundo Kanduang. Setelah itu, catatan sejarah berbaur dengan mitos dan dongeng yang sulit diterima nalar. Yang jelas, mayoritas masyarakat Minangkabau sangat meyakini cerita adat Minangkabau tentang Bundo Kanduang.

Lalu apakah benar pada etnis Minangkabau yang menganut paham matriarkat, kaum perempuan mendapatkan hak-haknya secara sempurna sehingga mereka

terkesan lebih diperhatikan dan dihormati, karena posisinya itu di dalam adat? Masih perlu dipertanyakan dan diperdebatkan. Munculnya roman Siti Nurbaya adalah ekspresi pengarangnya untuk mengangkat persoalan yang masih memojokkan posisi kaum perempuan. Perlakuan terhadap perempuan di Minangkabau tidak lebih baik, jika tidak ingin dikatakan lebih buruk, dibandingkan dengan di etnis lain di Indonesia. Marah Roesli saat itu sudah melihat ketidakadilan perlakuan terhadap para pewaris Bundo Kanduang. Paham matriarkat yang memberikan hak istimewa terhadap kaum perempuan, sebenarnya tak lebih dari sekadar kehormatan yang simbolis belaka.

Dengan berasumsi kisah tentang Bundo Kanduang benar-benar ada, sebenarnya hal itu sudah tercermin sebab Bundo Kanduang menurut sejarah adat adalah kekuasaan simbolis belaka. Pemerintahan sehari-hari dilakukan Raja Adat dan Raja Ibadat, dan masih ditambah lagi oleh Basa Empat Balai yang semuanya adalah lelaki. Kekuasaan orang bawahan Bundo Kanduang ini sangat dominan dan mutlak. Misalnya, bila ada masalah agama, maka keputusan Tuan Kadi (salah satu dari Basa Empat Balai) adalah mutlak dan mengikat. Begitu juga masalah kehidupan lainnya, meskipun pola demokratis adat Minangkabau menyebabkan rakyat boleh menentukan menerima atau tidak, sebab sebagaimana kata pepatah, “raja alim raja disembah, raja lalim raja disanggah.” Dalam pemerintahan sehari-hari, yang sebenarnya lebih berkuasa adalah penguasa nagari, sebab kerajaan hanyalah federasi dari sejumlah nagari yang sangat otonom. Dan di banyak nagari tidak dikenal yang namanya Basa Empat Balai itu, terutama di Luhak Agam!

Dewasa ini kedudukan perempuan di Minangkabau tetap saja seperti nasib Bundo Kanduang yang simbolis itu. Memang harta pusaka kaum jatuhnya ke tangan anak perempuan dan anak lelaki harus hidup dari pencahariannya sendiri. Tetapi, keputusan strategis tentang adat dan kehidupan sehari-hari tetap berada di tangan ninik-mamak yang semua lelaki. Tidak ada satu keputusan pun yang selesai di tangan perempuan, termasuk dalam mengelola harta pusaka yang katanya mutlak menjadi milik perempuan. Satu-satunya warisan budaya yang menjadi kebanggaan perempuan Minangkabau mungkin hanyalah bahwa anak yang mereka lahirkan mengikuti garis keturunan silsilah ibunya.

Dalam struktur masyarakat pun perempuan yang dikelompokkan sebagai Bundo Kanduang itu nyaris hanya pelengkap belaka, sehingga terpenuhi di semua lapisan masyarakat. Kasus uang jempunan di Kabupaten Padang Pariaman memperlihatkan betapa perempuan dan barisan Bundo Kanduang-nya tak berdaya, dan tak lebih dari obyek. Peran para pelopor pemberdayaan perempuan di Minangkabau seperti Hj Rahmah El Yunnsiyah (pendidikan), Rohana Kudus, Rasuna Said atau yang lain yang sudah melantunkan protes mereka secara konkret, yakni dengan mendidik kaum mereka sendiri agar menyadari hak-hak mereka, ternyata tidak terlalu menggema bila sudah berhadapan dengan hukum adat. Perempuan Minangkabau boleh bangga karena lembaga pendidikan Diniyyah Putri, Padang Panjang (berdiri 1923), yang dibangun Rahmah, misalnya, mengangkat martabat perempuan, sehingga haknya memperoleh pendidikan setara dengan laki-laki tercapai.

Paham matriarkat di Minangkabau sebenarnya sama sekali tidak mampu mengangkat martabat perempuan agar setara dengan laki-laki, semua masih tergantung pada laki-laki. Harta pusaka memang di tangan perempuan, tetapi harta pusaka umumnya tidak boleh diperjualbelikan. Paling hanya bisa digadaikan. Itu pun dengan ketentuan sangat ketat, yakni (1) *bilo rumah gadang katirisan* (bila rumah adat bocor); atau (2) *adaik pusako indak tagak* (belum mengangkat pengulu), atau (3) *anak gadih balun balaki* (ada gadis yang belum bersuami), dan (4) *mayik tabujua di tangah rumah* (ada kerabat yang meninggal).

Adat dan orang adat umumnya masih melihat perempuan dengan sebelah mata. Peran Bundo Kanduang dalam pembangunan nagari, misalnya, adalah ikut serta atau berpartisipasi dalam pembangunan pemerintahan nagari dan berperan aktif dalam bidang sosial budaya, agama dan kesehatan. Contohnya: kegiatan takzi'ah. Masalah yang dihadapi hanya beberapa orang saja yang aktif di lembaga yang ada di kanagarian Gadut, kurangnya kesadaran para ibu-ibu atau Bundo Kanduang untuk berperan aktif dalam pembangunan nagari, dan kebebasan bagi perempuan masih cenderung terikat/terpengaruh dengan adat/tradisi lama. Contohnya adalah kecemburuan sosial yang timbul di tengah-tengah masyarakat. Solusinya meningkatkan kesadaran bagi kaum perempuan (Bundo Kanduang) untuk ikut serta berperan aktif dalam pembangunan nagari dan memberikan peluang bagi kaum perempuan (termasuk remaja putri) untuk bergerak lebih bebas sejauh tidak menyimpang dari norma-norma yang berlaku dan agama. Selama ini kalau ada perempuan keluar rumah, orang akan bilang Ah,

perempuan apa itu?”, demikian ungkap Ibu Desi Warti dari nagari Gadut.

Mengenai kendala itu ada pendapat lain yang serupa:

Sebenarnya peranan Bundo Kanduang dalam nagari sangat diperlukan untuk pembangunan nagari tapi pelaksanaan dalam praktek Bundo Kanduang masih dibatasi oleh norma adat yang masih baku. Masalahnya adalah masih kuatnya raso jo pareso yang tidak mungkin melangkahi kaum laki-laki apalagi yang lebih tua yakni ninik mamak, kurangnya suport dari kaum laki-laki untuk memberikan kesempatan kepada perempuan untuk lebih banyak berkiprah, dan masih kurangnya kemampuan, kemauan untuk berkiprah di masyarakat.

Ilustrasi di atas memperlihatkan bahwa posisi perempuan di nagari masih sangat lemah. Orang Minang di nagari sangat sombong dengan demokrasi, tetapi mereka belum menghargai perempuan secara bermakna, kecuali hanya memberikan jatah warisan untuk melindungi perempuan atau memberikan peran simbolik kepada bundo kanduang dalam lembaga-lembaga nagari. Kalangan perempuan yang berpendidikan dan terkemuka di nagari sebenarnya sudah mulai bangkit dan menuntut kesetaraan gender. Tetapi jumlah mereka masih sedikit dan belum menjadi gerakan bersama. Karena itu, dalam lokakarya yang bertemakan tentang demokrasi komunitas, kami menjadikan gender menjadi isu yang sangat penting. Kami membuka dialog, seraya mendorong kesadaran kaum laki-laki dan memberikan dukungan bagi kaum perempuan untuk menggunakan hak-hak politiknya.

Ruang Terbatas Bagi Masyarakat Sipil

Seorang ilmuwan penganjur demokrasi partisipatoris, Benjamin Barber (1984), menegaskan bahwa peran vital pemerintahan lokal adalah sebagai pusat pembicaraan. Tujuannya bukanlah untuk menerapkan kekuasaan atau membuat kebijakan, tetapi untuk menanamkan kompetensi warga. Pesan Barber ini sebenarnya menegaskan bahwa desentralisasi dan demokrasi lokal akan mempunyai makna bagi warga bila tumbuh masyarakat sipil, ruang-ruang publik maupun kompetensi warga terhadap berbagai urusan publik yang bersentuhan dengan pemerintah lokal.

Pandangan serupa datang dari Robert Putnam (1993) berdasarkan hasil studinya di Italia. Putnam antara lain menegaskan bahwa desentralisasi dan demokratisasi lokal mempunyai potensi besar untuk merangsang pertumbuhan organisasi-organisasi dan jaringan masyarakat sipil (*civil society*). Arena kehidupan komunitas dan lokal lebih menawarkan cakupan terbesar bagi organisasi-organisasi independen untuk membentuk dan mempengaruhi kebijakan. Pada level lokal, rintangan-rintangan sosial dan organisasional terhadap aksi kolektif lebih rendah dan problem-problem yang menuntut perhatian — dari layanan sosial sampai transportasi dan lingkungan — berdampak langsung pada kualitas hidup masyarakat. Keterlibatan langsung warga dalam penyelenggaraan layanan publik pada level lokal menghasilkan suatu peluang penting untuk memperkuat keterampilan para warga secara individual dan akumulasi modal sosial, seraya membuat penyampaian layanan publik lebih akuntabel.

Secara umum pengalaman desentralisasi dan demokrasi lokal sedikit-banyak mengarah pada proyeksi Barber dan Putnam di atas. Meski masih dalam proses transisional, pengalaman desentralisasi dan demokrasi lokal selama tujuh tahun terakhir telah merangsang tumbuhnya modal sosial dan berbagai organisasi masyarakat sipil, yang telah berfungsi sebagai “sekolah demokrasi”, basis perjuangan aspirasi mereka, maupun untuk mempengaruhi kebijakan pemerintah lokal (Sutoro Eko, 2004). Gejala yang sama juga muncul di desa-desa, seperti terlihat dalam bentuk kelahiran berbagai organisasi atau kelompok tani alternatif, forum komunikasi pemuda sebagai alternatif atas Karang Taruna, maupun gerakan-gerakan *ad hoc* yang menantang akuntabilitas pemerintah desa. Di desa sekarang, ruang publik jauh lebih terbuka, yang digunakan warga untuk memikirkan kemajuan desa, seraya membicarakan secara kritis terhadap kinerja pemerintah desa.

Sementara di ranah Minangkabau, pertumbuhan masyarakat sipil jauh berbeda dengan kondisi di Jawa. Di Sumatera Barat, masyarakat sipil cenderung tumbuh melampaui batas-batas nagari, yakni tumbuh di level kabupaten atau provinsi. Di era reformasi telah bermunculan berbagai LSM baru, forum warga, maupun Forum Peduli Sumatera Barat yang berjuang gigih menentang kebijakan pemerintah daerah yang bermasalah maupun membongkar praktik-praktik korupsi berjamah yang dilakukan DPRD. Dengan kalimat lain, ruang publik atau masyarakat sipil di aras kabupaten dan provinsi tumbuh secara semarak.

Tetapi, di aras nagari, masyarakat sipil tidak tumbuh dengan baik karena terbelenggu oleh adat dan agama yang

membentuk korporatisme nagari. Korporatisme nagari yang bersendikan ABS-SBK (adat dan agama) itu betul-betul mendominasi proses deliberasi di tingkat lokal seraya melumpuhkan ruang dan aktor masyarakat sipil yang berasal dari luar adat dan agama. Para elite nagari (ninik mamak, ulama dan cerdik pandai) memang sangat intensif dalam menggelar musyawarah (demokrasi deliberatif) dalam kerapatan adat nagari, tetapi ruang deliberasi itu tidak melibatkan unsur-unsur di luar elite itu. Mereka sering mengambil sikap kritis terhadap kebijakan pemerintah supranagari, tetapi mereka hampir tidak pernah mengambil sikap dan pemikiran kritis terhadap pemerintahan nagari. Pembicaraan mereka di aras nagari justru terjebak pada upaya-upaya mendisiplinkan anak nagari, menciptakan sopan santun kemenakan kepada ninik-mamak maupun memerangi penyakit masyarakat. Sebagai contoh, para elite nagari itu begitu getol berbicara tentang jilbabisasi (seperti pengalaman Kota Padang Panjang) untuk mengurangi penyakit masyarakat atau untuk menjalankan syariat Islam, seraya menuntut kepada pemerintah agar menutup saluran televisi di Sumatera Barat karena tayangan televisi menurut mereka lebih banyak yang bertentangan dengan prinsip ABS-SBK.

Korporatisme nagari yang didominasi adat dan agama itu betul-betul melumpuhkan organ masyarakat sipil. Dua organ nagari bentukan negara untuk mewadahi kepentingan masyarakat, BPRN dan Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Nagari (LPMN), tidak berfungsi dan kurang dimanfaatkan oleh masyarakat. Banyak organisasi baru tumbuh umumnya bersifat parokhial, misalnya berbagai organisasi yang

bersentuhan langsung dengan masjid atau surau, yang sama sekali tidak untuk menggiatkan partisipasi warga dan mengontrol jalannya pemerintahan nagari. □

Bab 7

Penutup

Refleksi Kritis

Nagari sudah lama merupakan bagian dari identitas dan basis kehidupan masyarakat Minangkabau, Sumatera Barat. Sebagai entitas *self-governing community*, nagari mempunyai seperangkat hukum adat untuk mengelola hubungan sosial, mengatur perilaku kaum, membagi sumberdaya ekonomi secara komunal dan adil, menciptakan keseimbangan antara alam dan manusia, membentuk harga diri, memandang dunia luar, serta mengatur sistem pemerintahan lokal secara otonom. Melalui proses dialektika sejarah yang panjang, nagari diatur dengan prinsip *tali tigo sapilin*: pertautan antara hukum adat, syairat Islam dan hukum negara. Orang Minang yakin betul pada prinsip Adat Basandi Syarak, Syarak Basandi Kitabullah, untuk mengatur dan menciptakan keseimbangan antara hubungan manusia, alam dan Tuhan. Pemerintahan nagari yang otonom dikelola dengan model demokrasi komunitarian dan deliberatif, dimana kepemimpinan lokal dipegang secara kolektif (“konsorsium”) dengan prinsip *tigo*

tungku sajarangan (ninik mamak, alim ulama dan *cadiak* pandai), dan pengambilan keputusan dilakukan melalui permusyawaratan antara pemimpin dan kaumnya di nagari.

Tetapi pola pemerintahan otonom itu mengalami kemesorotan ketika negara masuk ke dalam nagari sejak zaman kolonial. Puncaknya adalah era Orde Baru, yang masih diingat segar oleh para anak nagari. Orang Minang merasakan betul bahwa penerapan UU No. 5/1979, yang mengubah nagari menjadi desa, merupakan bentuk Jawanisasi, yang menghancurkan identitas, kepemimpinan lokal, otonomi nagari, dan pola hubungan sosial di nagari. Hukum adat yang telah dipakai lama digantikan oleh birokratisasi negara. Bahkan para pemimpin lokal dikooptasi menjadi mesin politik Golkar sehingga membuat renggang hubungan mereka dengan para kaumnya.

Perlawanan lokal terhadap intervensi negara memang tidak pernah berhenti, tetapi mereka tidak mampu berlutik menghadapi gurita birokrasi yang tersusun secara hirarkhis-sentralistik. Perjuangan masyarakat Minang memperoleh kesempatan politik baru setelah Indonesia masuk ke era reformasi sejak 1998. Sumatera Barat bisa dikatakan sebagai “pelari terdepan” desentralisasi yang mengusung gerakan “kembali ke nagari”. Sejak 2000, Sumbang secara resmi kembali ke pemerintahan nagari, kembali ke era sebelum tahun 1979.

Gerakan kembali ke nagari disambut dengan penuh euforia. Para ninik mamak merasa memperoleh kemenangan, dan mereka berharap bisa berperan kembali kehidupan nagari menurut referensi masa lalu mereka. Suara-suara lokal yang saya rekam menyatakan bahwa kembali ke nagari

identik dengan penemuan kembali permata yang telah hilang, pengembalian identitas lokal, pemulihan solidaritas sosial, peningkatan partisipasi anak nagari. Pemilihan wali nagari, misalnya, disambut dengan kegembiraan dan partisipasi yang luar biasa. Para anak nagari, termasuk para perantau, ikut menyumbang dana untuk perhelatan itu. Ini berbeda dengan pemilihan kepala desa zaman dulu, yang selalu disambut dengan apatisisme. Sekarang, dengan semboyan “Goro Badunsanak”, berbagai elemen tengah bereuforia ingin membangun kembali nagari.

Di aras politik dan pemerintahan, kembali ke nagari sebenarnya bukan untuk membuat “republik kecil”, tetapi merupakan upaya untuk membentuk kembali (*recreating*) *the local state* di aras nagari. Pembentukan nagari sebagai *local state* itu mengikuti cara pandang integralistik yang mengintegrasikan antara hukum negara, adat dan agama. Model ini mempunyai kelebihan mampu mengakhiri konflik antara desa nagari dengan adat, tetapi kelemahannya, nagari justru berubah menjadi korporatisme baru. Semua hal yang ada dalam nagari dikontrol oleh nagari yang bersendikan adat dan agama. Adat dan agama hendak mengendalikan semua segmen kehidupan, sehingga di aras nagari justru tidak membuka ruang tumbuhnya masyarakat sipil.

Sejak 2001, pemerintah Kabupaten Agam, perangkat dan pemimpin nagari, para perantau, maupun kalangan di luar nagari tengah berbenah diri mendorong pembaharuan nagari. Berbagai pemikiran dan perdebatan digelar di banyak tempat. Pada saat yang sama, IRE juga melakukan fasilitasi melalui riset advokasi di Kabupaten Agam. Kegiatan yang

kami lakukan mencakup riset, pemetaan potensi dan problem, dialog multipihak, pengembangan kapasitas, transfer wawasan alternatif, diskusi komunitas, pengorganisasian kerjasama dan jaringan, maupun publikasi. Dalam menjalankan riset advokasi kami menemukan beberapa isu strategis yang mewarnai gerakan kembali ke nagari: revitalisasi adat dan identitas lokal, desentralisasi dan otonomi nagari, demokrasi nagari dan basis ekonomi nagari. Intervensi IRE tentu bukanlah faktor tunggal dalam agenda pembaharuan nagari. Pemerintah daerah secara bertahap melakukan evaluasi dan perbaikan dalam konteks pengembangan nagari. Demikian juga yang dilakukan oleh elemen-elemen lain.

Intervensi IRE selama tiga tahun terakhir membuahkan beberapa pelajaran berharga, meski juga menghadapi banyak problem, tantangan dan kegagalan. *Pertama*, membuahkan pemetaan problem dan potensi yang dimiliki nagari baik dalam hal adat, penyelenggaraan pemerintahan, desentralisasi, demokrasi maupun ekonomi nagari. Pemetaan ini menjadi titik pijak pembaharuan nagari secara bertahap dan berkelanjutan.

Kedua, pemerintah kabupaten maupun unsur-unsur nagari sangat terbuka menerima kehadiran kami, yang mereka anggap sebagai teman belajar untuk memperbaiki nagari. Mereka begitu menghargai proses belajar, dan rekomendasi maupun hasil-hasil proses fasilitasi memperoleh respons yang positif dan serius oleh kabupaten dan nagari. Proses ini juga menghasilkan komitmen baru yang lebih serius, misalnya di kalangan pemerintah kabupaten dan DPRD.

Ketiga, tarik-menarik atau ketidakpercayaan antara kabupaten dan nagari secara pelan-pelan bisa dibuka melalui proses dialog. Demikian juga tentang makna Perda No. 31/2001 beserta problem yang menyertainya di lapangan bisa dibuka secara baik melalui proses dialog antara nagari dan kabupaten. Bahkan termasuk masalah lemahnya sosialisasi, koordinasi dan pembinaan secara bertahap bisa dilancarkan oleh pemerintah kabupaten kepada nagari.

Keempat, kami membuka wawasan baru yang kritis dan alternatif kepada pemimpin nagari, yang terkait tentang adat, otonomi nagari, demokrasi dan basis ekonomi. Mereka bisa memperoleh wawasan baru yang lebih luas dan kosmopolit sehingga menjadi bahan pemikiran mereka untuk mendorong pembaharuan nagari.

Kelima, mulai terbukanya jaringan dan kemitraan multipihak (pemerintah daerah, nagari, NGO, media dan dunia usaha) untuk mendorong perubahan nagari di berbagai sisi. Ini adalah modal sosial baru yang sangat berguna bagi nagari, mengingat selama ini nagari hanya menggantungkan sumberdaya dari pemerintah dan para perantau.

Semua pelajaran berharga itu tentu masih sebatas prakarsa awal dan benih yang tengah ditabur. Semuanya membutuhkan komitmen dalam perawatan dan pengembangan secara berkelanjutan. Namun pada saat yang sama agenda perubahan nagari di atas tidak lepas dari problem dan tantangan di dalam nagari, terutama yang terkait dengan adat dan agama. Kami menemukan sejumlah jebakan adat yang sangat mengganggu proses perubahan.

Pertama, jebakan formalisme. Sekarang nagari tumbuh menjadi unit pemerintahan lokal yang menggabungkan

antara prinsip-prinsip pemerintahan modern dengan nilai-nilai adat lokal. Tetapi integrasi itu justru membuahkan jebakan administratif yang mendangkalkan makna otonomi nagari. Para perangkat nagari lebih sibuk membicarakan dan mengurus masalah administratif seperti KTP, ketimbang berpikir serius tentang pengembangan nagari secara lebih luas.

Kedua, jebakan romantisme. Para golongan tua di nagari cenderung menggunakan referensi masa lalu (yang kurang disetujui oleh golongan muda) untuk menata kembali nagari. Sebagai contoh, golongan tua mengatakan bahwa kembali ke nagari berarti kembali ke adat dan kembali ke surau. Semua hal yang terkait dengan nagari harus diatur dengan adat. Ninik mamak, misalnya, harus difungsikan kembali tanggungjawabnya kepada kemenakan dalam kerangka keluarga besar (*extended family*). Padahal transformasi sosial sudah membuat pergeseran makna keluarga. Basis sosial anak nagari tidak lagi pada keluarga besar, melainkan pada keluarga inti (*nucleus family*). Di sisi lain, anak-anak muda diminta harus kembali ke surau untuk belajar agama, adat dan alam. Anak-anak muda susah menerima keharusan yang romantis ini. “Kembali ke surau itu tidak relevan lagi dengan perkembangan. Yang perlu dikembangkan sebenarnya adalah pesantren modern, bukan kembali ke surau”, demikian tutur anak muda Minang.

Ketiga, jebakan konservatisme. Adat ingin mengatur semuanya, termasuk mengatur masalah pakaian. Para penghulu adat secara konservatif ingin mengatur moralitas. Sebagai contoh, nagari tengah menyiapkan rancangan Peraturan Nagari tentang Penyakit Masyarakat (Pekat),

untuk mengendalikan moral dan perilaku orang, termasuk membatasi mobilitas perempuan. Bagaimanapun konservatisme itu bisa mempersempit wawasan serta menumpulkan kreasi dan inovasi masyarakat. Para anak nagari lebih banyak diajak untuk berpikir pada hal-hal yang normatif ketimbang memikirkan pengembangan nagari.

Keempat, jebakan elitisme. Para elite nagari (ninik mamak) secara historis dan kultural memang merupakan penguasa nagari. Intervensi negara pada masa Orde Baru yang membuat mereka tidak berkuasa, tetapi pada saat yang sama negara melakukan kooptasi terhadap mereka untuk memperoleh kedudukan “terhormat” karena mereka memberikan dukungan terhadap Golkar. Dulu, banyak para penghulu adat, tokoh KAN atau pemuka LKAAM yang menempati posisi sebagai anggota DPRD kabupaten atau provinsi. Karena kekuasaan lokal yang berkurang dan karena problem kooptasi negara, maka mereka menjadi *floating leader*, yang di satu sisi mengalami krisis legitimasi dari akarnya dan di sisi lain mereka hanya menjadi boneka bagi penguasa. Sekarang, ketika reformasi dan diikuti dengan kembali ke nagari, posisi mereka agak problematis. Kembali ke nagari tidak secara otomatis memulihkan kekuasaan dan kehormatan dia, meski ada pengakuan terhadap adat dan posisi mereka. Pada saat yang sama, gerakan kembali ke nagari, dipenuhi dengan upaya-upaya elite lokal untuk memulihkan kekuasaan dan kehormatan mereka, padahal zaman sudah menuntut perubahan, bahwa kekuasaan memang harus disebar ke berbagai pihak, termasuk aktor-aktor baru yang tidak termasuk sebagai penguasa adat. Mereka juga menuntut para generasi muda untuk mengikuti

perintah ninik mamak atau penghulu adat, karena klaim mereka, sumber kekuasaan ninik mamak adalah kebenaran.

Pembaharuan Nagari

Berbagai dilema dan benturan yang terjadi di nagari memang harus diperdebatkan terus. Ruang publik harus dibuka terus untuk menjembatani perbedaan pandangan dan generasi. Jebakan-jebakan yang muncul harus dibongkar dengan isu pembaharuan nagari, tanpa harus menghancurkan identitas lokal untuk mempertahankan diri. Ada sejumlah tantangan pembaharuan nagari yang harus dipikirkan oleh pemerintah daerah, komponen nagari maupun pihak luar.

Pertama, desentralisasi kewenangan, pembangunan dan keuangan dari kabupaten ke level nagari. Tujuannya agar tidak terjadi penumpukkan dan penyalahgunaan kekuasaan; memberi ruang kepada nagari untuk berbuat sesuai dengan kebutuhan lokal; serta membuat kekuasaan bisa dibawa lebih dekat pada masyarakat dan mudah dikontrol oleh rakyat setempat. Kekuasaan yang jauh dari sentuhan rakyat akan menyebabkan penyalahgunaan, penyelewengan, tidak terkontrol dan tidak mendatangkan manfaat bagi rakyat. Kekuasaan dan kewenangan yang dimiliki nagari bukan berarti nagari “membantu” tugas-tugas yang diberikan pusat dan kabupaten, tetapi nagari mempunyai hak secara legal untuk berbuat atau mengambil keputusan secara mandiri sesuai dengan kondisi lokal. Tetapi pembagian kewenangan bukanlah tujuan akhir dari desentralisasi, tetapi sebagai alat untuk mendekatkan kekuasaan kepada rakyat, menumbuhkan ruang untuk mengambil prakarsa lokal,

mengambil kebijakan yang relevan dengan kebutuhan lokal, memanfaatkan kewenangan atas pengelolaan barang-barang publik untuk kepentingan masyarakat setempat.

Kedua, membuat penyelenggaraan pemerintahan nagari lebih akuntabel, transparan dan responsif kepada masyarakat. Wali nagari adalah kunci kepemimpinan lokal. Dia bukanlah bawahan bupati, tetapi sebagai pemimpin masyarakat, yang memperoleh mandat dari masyarakat. Jika wali nagari terjebak pada hal-hal yang bersifat formal-administratif, atau bekerja apa adanya, maka nagari tidak bakal berkembang dengan baik. Pemerintah nagari harus mampu melewati hal-hal yang bersifat formal-administratif, menuju pengembangan akuntabilitas, transparansi dan responsivitas dalam pengelolaan regulasi, kebijakan, keuangan dan pelayanan.

Ketiga, membuat parlemen nagari lebih kapabel dan akuntabel dalam menjalankan fungsi representasi, kebijakan, legislasi dan kontrol. Parlemen nagari merupakan mitra pemerintah nagari yang memperoleh mandat untuk menggali aspirasi dan kebutuhan masyarakat untuk ditransformasikan menjadi kebijakan yang lebih responsif untuk kepentingan masyarakat luas. Parlemen nagari juga menghadapi tantangan untuk mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan nagari lebih akuntabel, transparan dan responsif kepada masyarakat.

Keempat, merevitalisasi dan menata kembali posisi dan peran lembaga-lembaga nagari seperti parlemen nagari, kerapatan adat nagari, majelis adat dan sarak, bundo kanduang dan seterusnya. Dari sisi administratif, peran-peran mereka harus diperjelas supaya tidak terjadi tumpang tindih,

seraya menegaskan pemisahan fungsi-fungsi eksekutif, legislatif dan yudikatif. Yang lebih penting, semua lembaga itu merupakan bagian dari kolektivitas (kolegialitas) kepemimpinan nagari, yang harus bersama-sama berpikir tentang pengembangan nagari ke depan, bukan lagi berpikir secara romantis pada kondisi masa lalu.

Kelima, membuka ruang partisipasi, terutama bagi kalangan pemuda dan perempuan, yang selama ini berada dalam posisi marginal. Partisipasi kedua elemen ini tidak hanya terbatas pada simbolik pada penempatan mereka ke dalam lembaga-lembaga nagari, melainkan membuka kesempatan mereka bersuara dalam pengambilan keputusan di tingkat nagari. Partisipasi ini sangat penting untuk memotong dominasi laki-laki dan kaum tua, sekaligus untuk kaderisasi, membangun kebersamaan dan kemitraan setiap elemen, serta membuat kehidupan nagari lebih semarak.

Keenam, meluncurkan gerakan ekonomi lokal dengan memanfaatkan sumber-sumber lokal (tanah ulayat, pasar, lumbung pitih nagari, koperasi, dan sebagainya), dana perimbangan dan kontribusi para perantau. Gerakan ekonomi ini dimaksudkan untuk mengatasi pengangguran, menanggulangi kemiskinan, meningkatkan kesejahteraan masyarakat, menciptakan kemandirian nagari, mengembangkan investasi manusia dan seterusnya. Pemerintah daerah, kolektivitas kepemimpinan nagari, serta berbagai elemen masyarakat tentu punya pekerjaan rumah untuk berpikir dan berbuat secara konkret untuk meluncurkan gerakan ekonomi itu.

Ketujuh, rekonstruksi adat. Adat nagari memang penting dan harus dihargai secara nasional sebagai identitas

lokal, yang sangat berguna untuk memperkuat jati diri ketika berhadapan dengan kekejaman kekuatan eksternal, seraya untuk melawan marginalisasi dan memperjuangkan keadilan sosial. Tetapi adat nagari tidak boleh bersikap konservatif, elitis dan eksklusif seperti tembok raksasa, melainkan harus dikembangkan menjadi arena yang terbuka (inklusif) bagi perubahan. Secara internal adat nagari harus terbuka dengan kritik dan perdebatan, dan secara eksternal ia harus sanggup berdialog dengan globalisasi informasi, investasi, budaya dan lain-lain. Demokrasi di aras nagari tidak hanya berurusan dengan proses musyawarah yang elitis tetapi juga harus partisipatif, dan yang lebih penting, harus terbuka (inklusif) berdialog dengan kelompok budaya lain di luar budaya Minangkabau. Jika adat nagari bersikap defensif dan konservatif, maka nagari tidak bakal meraih kemajuan yang bermakna, tetapi kalau ia sanggup berdialog secara terbuka dan kritis, maka nagari bakal meraih perubahan dan kemajuan, tanpa mereka harus menerima kehancuran budaya lokal. □

Daftar Pustaka

- Abdullah, T. (1966) Adat and Islam: An examination of Conflict in Minangkabau. *Indonesia* 2.
- Abdullah, T. (1996) "Adat, Nasionalisme dan Strategi Kultural Baru", *Jurnal Genta Budaya* 3.
- Ashley C and D Carney (1999). *Sustainable livelihoods: lessons from early experience*. London: DFID.
- Azwar, Nasrul (2004a), "Kembali ke Nagari: Sorak Gaya Orde Baru", *Ranah Minang*, 29 Juli.
- Azwar, Nasrul (2004b), "Tanah Komunal dan Konflik", *Ranah Minang*, 26 Juli.
- Barber, Benjamin (1984). *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*, Berkeley: University of California Press.
- Benda-Beckmann, F. (1985), "Transformation and Change in Minangkabau", dalam L. Thomas and F. von Benda-Beckmann (eds.) *Change and continuity in*

- Minangkabau*. Athens: Ohio University Monographs in International Studies, 235-278.
- Benda-Beckmann, F. (1988) Adat and religion in Minangkabau and Ambon. In: H. Claessen and D. Moyer (eds.) *Time past, time present, time future*. Dordrecht: Foris.
- Benda-Beckmann, F. (1994), "Property, Politics and Conflict: Ambon and Minangkabau Compared, *Law and Society Review* 28: 589-607.
- Benda-Beckmann, F. (2001a) *State, religion and legal pluralism: Changing constellations in West Sumatra (Minangkabau) and comparative issues*. Halle: Max Planck Institute for Social Anthropology, Working Paper No. 19.
- Benda-Beckmann, F. (2001b), "Actualising History for Binding the Future: Decentralisation in Minangkabau. dalam P. Hebinck and G. Verschoor (eds) *Resonances and Dissonances in Development: Actors, Networks and Cultural Repertoires*. Assen: Van Gorcum.
- Carney D ed. (1998). *Sustainable Rural Livelihoods: What Contribution Can We Make?* London: DFID
- Conway, T., C. Moser, A. Norton and J. Farrington (2002) 'Rights and Livelihoods Approaches: Exploring Policy Dimensions'. *Natural Resource Perspectives* 78. London: ODI.
- DFID (1999), *Sustainable Livelihoods Guidance Sheets*. London: DFID
- Eko, Sutoro. (2003), "Pelari Terdepan Desentralisasi Desa", *JENDELA* 6.
- Eko, Sutoro (2004a), "Euforia dan Involusi Kembali ke Nagari", *FLAMMA*, Edisi 19, Vol. 10, Februari – April 2004.
- Eko, Sutoro (2004b), "Revitalisasi dan Distribusi Kewenangan Desa", Makalah Disampaikan dalam Lokakarya "Penentuan Program Prioritas Pemberdayaan Masyarakat dan Pembaharuan Desa", yang diselenggarakan oleh kerjasama Ditjen PMD Depdagri, GTZ dan Forum Pengembangan Pembaharuan Desa (FPPD), Jakarta, 28 Juli.
- Hakimy, Idrus (1997), *Pokok-pokok Pengetahuan Adat Minangkabau*, cetakan ke-17, Bandung: Rosdakarya.
- IRE Yogyakarta, *Proceeding of Need Assesment Empowerment of Adat People in Indonesia*, Yogyakarta, Juli 2002.
- IRE Yogyakarta, *Proceeding of Expert Discussion: Autonomy and Democracy of adat community*, Yogyakarta, Agustus 2003

- IRE Yogyakarta, *Proceeding of Regional and Local Discussion in Agam, West Sumatera*, Yogyakarta, September 2002
- IRE Yogyakarta, *Proceeding of National Discussion*, Yogyakarta, November 2002
- IRE Yogyakarta, *Proceeding of Training for Trainers decentralization and democratization of Adat Community In Agam, West Sumatera*, Yogyakarta, Desember 2002.
- IRE Yogyakarta, *Proceeding of Trainings with theme Strengthening Organization and Leadership of Adat Community in Agam, West Sumatera*, Yogyakarta, Maret 2003.
- IRE Yogyakarta, *Proceeding of First year evaluation report*, Yogyakarta, April 2003.
- IRE Yogyakarta, *Proceeding of Strategic Planning of local working group of indigenous people empowerment in Agam, West Sumatera*, Yogyakarta, Februari 2004
- IRE Yogyakarta, *Proceeding of workshop for Adat Organization: Strengthening the Communitarian Democracy in Agam, West Sumatera*, Yogyakarta, Februari 2004.

- IRE Yogyakarta, *Proceeding of Workshop for Adat Organization Strengthening Adat Law, Human Right and Pluralism in Agam, West Sumatera*, Yogyakarta, Mei, 2004.
- IRE Yogyakarta, *Proceeding of Training Economic Empowerment of Adat People; and the Importance National and Foreign Investment in Agam, West Sumatera*, Yogyakarta, Juni 2004.
- IRE Yogyakarta, *Proceeding of Workshop Local Government for developing social and economic potential of Adat community in Agam, West Sumatera*, Yogyakarta, Agustus 2004.
- IRE Yogyakarta, *Proceeding of Workshop Local Press for Supporting Indigenous people in Agam, West Sumatera*, Yogyakarta, Agustus 2004.
- IRE Yogyakarta, *Proceeding of Workshop Agenda local NGO for Empowering the adat people in Agam, West Sumatera*, Yogyakarta, Agustus 2004.
- IRE Yogyakarta, *Proceeding of second Years Evaluation Report*, Yogyakarta, Januari 2005.
- IRE Yogyakarta, *Proceeding dialog and cooperation between adat organization, local government, CSO, and private sector in Agam., West Sumatera*, Yogyakarta, Januari 2004.

- IRE Yogyakarta, *Proceeding Monitoring and Strengthening Cooperation between Adat Organization and Stakeholders (local government, local parliament and private sector) in Agam, West Sumatera* Yogyakarta, Januari 2004.
- IRE Yogyakarta, *Proceeding of Third years evaluation report in Agam, West Sumatera* Yogyakarta, Maret 2005.
- Kahin, Audrey (2005), *Dari Pemberontakan ke Integrasi: Sumatera Barat dan Politik Indonesia 1926-1998*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Kahn, Joel (1980), *Minangkabau Social Formation*, Cambridge: Cambridge University Press.
- LKAAM Sumatera Barat (2000) Fatwa Adat Tentang Tanah Ulayat. *Buletin Seri Alam Minangkabau* No. 1.
- Manan, Imran (1995), *Birokrasi Modern dan Otoritas Tradisional di Minangkabau*, Padang: Yayasan Pengkajian Kebudayaan Minangkabau.
- Moser, C. and Norton, A., 2001, *To Claim our Rights: Livelihood Security, Human Rights and Sustainable Development*, London: Overseas Development Institute.
- Naim, Mochtar (1990) Nagari versus desa: Sebuah Herancuan Struktural, dalam Yayasan Genta Budaya (Padang) *Nagari, Desa, dan Pembangunan Pedesaan di Sumatera Barat*
- Navis, Ali Akbar. (1986), *Alam Terkembang Jadi Guru*, Jakarta: Grafikapers.
- Nyamu-Musembi, Celestine and Andrea Cornwall (2004), "What is the "rights-based approach" all about? Perspectives from International Development Agencies", *IDS Working Paper 234*, November.
- Pador, Zenwen. dkk (2002), *Kembali ke Nagari: Batuka Baruak Jo Cigak*, Padang: LBH Padang.
- Putnam, Robert.. (1993), *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton: Princeton University Press.
- Rahardjo, Diah, dkk (2004), *Obrolan Lapau, Obrolan Rakyat: Sebuah Potret Kembali ke Nagari*, Bogor: Studio Kendil.
- Sa'danoer, A. (1973) *Peradilan Adat di Sumatera Barat*, Padang: Universitas Andalas.
- United Nations Development Programme (UNDP), (2004), Human Development Report (HDR) 2004: *Cultural Liberty in Today's Diverse World*, New York: UNDP.
- Zakaria, Yando. (2001), *Abih Tandeh, Masyarakat Desa di Bawah Orde Baru*, Jakarta: ELSAM.
- Zakaria, Yando. (2004), *Merebut Negara*, Yogyakarta: Karsa dan LAPPERA Pustaka Utama.

Zed, M. (1996), "Nagari Minangkabau dan Pengaruh Sistem Kolonial. *Jurnal Genta Budaya* 3:

Zed, M. et. al. (eds.) (1992), *Perubahan Sosial di Minangkabau*, Padang: Universitas Andalas.

MENGGANTANG ASAP?

Sutoro Eko

MENGGANTANG Asap?

Kritik dan Refleksi
Atas Gerakan Kembali ke Nagari

Diterbitkan oleh:



Bekerja sama dengan Komisi Eropa

MENGGANTANG ASAP?
Kritik dan Refleksi Atas Gerakan Kembali ke Nagari
© Sutoro Eko, 2005

xii + 256 halaman; 13 x 21 cm

ISBN: 979-98181-8-4

Cetakan Pertama, Maret 2005

Hak cipta dilindungi oleh Undang-undang

Hak penerbitan pada IRE, Yogyakarta

Penulis:
Sutoro Eko

This document has been produced with the financial assistance of the European Community. The views expressed here in are those of IRE Yogyakarta and can therefore in no way be taken to reflect the official opinion of the European Commission.

Diterbitkan oleh:
IRE (Institute for Research and Empowerment)
Bekerjasama Dengan Komisi Eropa

Prawacana

*M*enggantang Asap? adalah sebuah ide dan pertanyaan kritis yang pantas diajukan kepada orang Minangkabau yang selama lima tahun terakhir tengah bergulat kembali ke nagari dan kembali ke adat. Kembali ke nagari memang memberikan pesona yang luar biasa, sebab gerakan itu hendak memperteguh identitas lokal Minangkabau, melawan tindakan penyeragaman yang pernah dilakukan Jakarta, serta memberi makna secara khas terhadap desentralisasi di Sumatera Barat. Tetapi kembali ke nagari bisa menjadi sebuah pekerjaan yang sia-sia (menggantang asap), sebab pergulatan lokal tidak memberi bobot pada upaya mendorong pembaharuan nagari maju ke depan, melainkan terjerembab ke dalam berbagai jebakan adat dan agama. *Adat Basandi Syarak, Syarak Basandi Kitabullah* (ABS-SBK) adalah semboyan lama yang kini menjadi lantang dan paling utama disuarakan oleh banyak pihak, tetapi semboyan ini justru membawa jebakan konservatisme, formalisme, romantisme dan elitisme dalam pergulatan kembali ke nagari. Ini adalah sebuah paradoks serius dibalik pesona Minangkabau.

Buku yang bertitel *Menggantang Asap* ini hendak memotret dialektika antara pesona dan paradoks kembali nagari itu. Berangkat dari rangkaian riset-advokasi selama dua tahun di Kabupaten Agam, buku ini menampilkan sisi kemajuan pembaharuan nagari, seraya menyuguhkan gagasan kritis-alternatif mengenai rekonstruksi adat dan identitas lokal, memperkuat desentralisasi dan otonomi nagari, mendemokrasikan demokrasi nagari, serta memperkuat basis ekonomi nagari.

Buku ini tidak lahir begitu saja, tetapi membutuhkan perjalanan yang melelahkan. Banyak individu dan lembaga yang memberikan sumbangan tenaga, pemikiran, maupun dana yang memungkinkan pekerjaan riset-advokasi bisa berjalan dan buku ini bisa hadir. Saya menyampaikan terima kasih kepada Laurence Gillois, yang mewakili European Commission, yang melalui Proyek Demokrasi dan Hak Asasi Manusia, telah memberikan dukungan dana kepada Program Pemberdayaan Masyarakat Adat INSTITUTE FOR RESEARCH AND EMPOWERMENT (IRE), serta memungkinkan saya bekerja di Sumatera Barat. Ungkapan dan terima kasih harus saya sampaikan kepada para kolega di IRE (Bambang Hidayana, Bambang Hendarta, Arie Sujito, AAGN Ari Dwipayana, Krisdyatmiko, Titok Hariyanto, Abdur Rozaki, Sunaji Zamroni, Joko Purnomo, Anang Sabtoni, Emilianus Elip, Novia Cici Anggraeni, Mefi Hermawanti, Hesti Rinandari) atas masukan, diskusi, dan dukungan mereka yang sangat berharga bagi buku ini. Juga kepada teman-teman pendukung administrasi (Sukasmanto, Sugeng Yulianto, Rino Haniasti, Suparmo, Heri Purwanto, Latifah Wahyuni dan Triyanto) maupun crew IRE Press (Mahmud

NA dan Sunaryo Hadibowo) yang telah “melancarkan” kerja-kerja penulisan buku ini.

Dukungan terhadap penulisan buku ini juga mengalir dari kolega lain, termasuk para kolega di Sumatera Barat. Yando Zakaria telah memberikan banyak masukan berharga, termasuk memberi alternatif judul buku ini, *Menggantang Asap*. Terima kasih Bung Yando, semoga Anda sukses dalam “bertapa” di Brighton, UK. Terima kasih dan penghargaan yang besar saya sampaikan kepada Tim Daerah Sumatera Barat (Suryanef, Syamsir, Yasrina Ayu, Juanidi), yang telah bekerja keras sebagai tim riset advokasi di Kabupaten Agam. Demikian juga dengan Al Rafni, Mestika Zed, Afriva Khaidir, Abrar, Zukri Saad, Eris Achyar, dan kolega lain di Pusat Kajian Sosial Budaya Ekonomi, Fakultas Ilmu Sosial, Universitas Negeri Padang.

Terima kasih dan penghargaan yang tinggi pantas saya sampaikan kepada Bupati Agam, Aristo Munandar, beserta jajarannya, para camat, wali nagari, BPRN, ninik mamak, ulama, bundo kanduang, dan lain-lain. Mereka sangat terbuka dengan kehadiran kami, bersedia belajar dan menerima kritik dari kami untuk pembaharuan nagari. Kerja-kerja kami di Agam memang belum maksimal, tapi tentu ada sedikit-banyak pelajaran berharga yang bisa kita ambil, untuk kepentingan kita bersama. Karya ini saya persembahkan kepada mereka.

Akhirnya buku ini pasti banyak mengandung kelemahan, karena itu saya berharap ada masukan dan kritik dari banyak pihak. □

Sutoro Eko

Daftar Isi

Prawacana ♦ v

Daftar Isi ♦ ix

Bab 1

Pendahuluan:

Bergerak ke Sumatera Barat Menuju Nagari ♦ 1

- Mengapa ke Nagari? ♦ 2
- Titik Pijak dan Metodologi ♦ 9
- Perspektif Ekonomi-Politik ♦ 13

Bab 2

Konteks Perjalanan Nagari ♦ 19

- Nagari Sebagai Republik Kecil ♦ 20
- Intervensi, Negaranisasi dan Marginalisasi ♦ 32
- Kembali ke Nagari ♦ 57

Bab 3

Adat Budaya dan Identitas Lokal ♦ 71

- Rekonstruksi Sejarah ♦ 72
- Adat dan Islam ♦ 77
- Kembali ke Surau ♦ 83

- Berbagai Jebakan Adat • 89
- Reformasi Adat • 94

Bab 4**Desentralisasi dan Otonomi Nagari • 101**

- Wajah Baru Nagari • 102
- Kewenangan dan DAUN • 110
- Berbagai Problem Lokal • 121
- Prakarsa, Respons dan Perubahan • 124
- Menuju *Local Self Government* • 131

Bab 5**Memperkuat Basis Ekonomi Nagari • 153**

- Basis Ekonomi Nagari • 154
- Marginalisasi dan Eksploitasi Tanah Ulayat • 163
- Tarik Menarik Tanah Ulayat • 173
- Kemandirian Ekonomi • 180
- Memperkuat Kelembagaan dan Jaringan • 190
- Penataan Tata Ruang • 205

Bab 6**Mendemokrasikan Demokrasi Nagari • 209**

- Kultur dan Institusi • 211
- Manfaat dan Urgensi • 220
- BPRN: Representasi Nagari • 223
- Posisi dan Peran Perempuan • 229
- Ruang Terbatas Bagi Masyarakat Sipil • 235

Bab 7**Penutup • 239**

- Refleksi Kritis • 239
- Pembaharuan Nagari • 246

Daftar Pustaka • 251

