

KONFERENSI NASIONAL ILMU ADMINISTRASI

Menghindari *Pseudo* Nagari: Desentralisasi Dalam Bingkai Intervensi Negara Di Sumatera Barat

¹Tengku Rika Valentina, ²Roni Ekha Putera

¹Jurusan Ilmu Politik, FISIP, Universitas Andalas

²Jurusan Administrasi Publik, FISIP, Universitas Andalas

e-mail : ¹tengkurika@soc.unand.ac.id, ²roniekhaputera@soc.unand.ac.id

Abstrak

Ada persoalan pada komitmen dan konsistensi aktor utama dalam kekuatan politik pada tingkat lokal di Sumatera Barat, yaitu problematika eksistensi lembaga nagari. Ada suatu ironi yang terlihat, ketika dilakukan kembali penataan kelembagaan pada tingkat lokal, ternyata “menuai” banyak masalah salah satunya yaitu, permasalahan tentang bagaimana praktik kekuasaan di nagari diterapkan secara demokratis dengan tidak menghilangkan segala bentuk kearifan lokal yang melekat pada daerah tersebut. Pembahasan dari artikel ini merupakan bahagian dari penelitian yang penulis lakukan secara metode *post positive* eksploratif. Adapun pengumpulan data digunakan serangkaian teknik yaitu, observasi, wawancara, *Focus Group Discussion* (FGD), studi Pustaka dari berbagai literatur manuskrip yang terkait tentang nagari di Sumatera Barat. Diskusi dari artikel ini kemudian menawarkan (1) menghindari *Pseudo* nagari, yaitu adanya sebuah makna “pengakuan” untuk mengeksplorasi efek pilihan institusional pada representasi, legitimasi, kewarganegaraan dengan cara rekognisi-subsidiaritas dan sejatinya disikapi dalam UU No.6/2014 tentang desa; (2) ber-Nagari yang dirumuskan merupakan transisi dari “order” ke “disorder”; dan (3) Ada nilai-nilai sosial dan budaya politik merupakan konsekuensi dari munculnya arena demokrasi yang menjadi sebuah syarat praktik desentralisasi yang bisa dielaborasi lebih jauh, untuk melihat proses demokrasi lokal pada Nagari ini.

Kata kunci: Desentralisasi, Nagari dan demokrasi lokal

Avoid Pseudo Nagari: Decentralization In State Intervention In West Sumatra

Abstract

There is a problem in the commitment and consistency of the main actors in political power at the local level in West Sumatra, namely the problematic existence of the nagari institutions. There is an irony that is seen, when institutional restructuring is carried out at the local level, it turns out that "reaping" many problems, one of which is the problem of how the practice of power in the nagari is applied democratically by not eliminating any form of local wisdom inherent in the area. The discussion of this article is part of the research conducted by the writer in a post positive exploratory method. The data collection used a series of techniques namely, observation, interviews, Focus Group Discussion (FGD), literature study from various manuscript literature related to the nagari in West Sumatra. The discussion of this article then offers (1) avoiding Pseudo nagari, namely the existence of a meaning of "recognition" to explore the effects of institutional choices on representation, legitimacy, citizenship by way of recognition-subsidiarity and to be properly addressed in Law No.6 / 2014 on villages; (2) formulating Nagari is a transition from "order" to "disorder"; and (3) There are social values and political culture as a consequence of the emergence of the arena of democracy which is a prerequisite for decentralization that can be elaborated even further, to look at the local democratic process in Nagari.

Keywords: Decentralization, Nagari and local democracy.

KONFERENSI NASIONAL ILMU ADMINISTRASI

A. PENDAHULUAN

Masalah penyelenggaraan demokrasi lokal di Indonesia semakin menarik untuk dibahas ketika praktik-praktik desentralisasi tidak berkembang dengan baik. Hal ini kemudian akan ditandai dengan konflik kepentingan atas nama desentralisasi dan otonomi. Merujuk sebenarnya ada persoalan pada komitmen dan konsistensi aktor utama dalam kekuatan politik ketika melaksanakannya. Parahnya kasus ini sudah merambah pada arena politik lokal yang akhirnya menimbulkan konflik sosial dalam masyarakat. Menganalisis tentang proses desentralisasi di Indonesia, sebenarnya dikaitkan dengan proses desentralisasi di tingkat lokal (Tengku Rika dan Roni Ekha 2019). Semestinya terdapat hubungan yang kuat antara desentralisasi dan demokrasi, yaitu adanya peningkatan partisipasi politik, transparansi lembaga atau institusi serta dinamika politik regional, dan semuanya itu menurut Anies Baswedan (2007) terjadi akibat dari pemerintahan yang terdesentralisasi.

Menariknya di Sumatera Barat, Permasalahannya, ketika proses penelitian ini diarahkan dalam konteks dinamika politik lokal, setting politik lokal dalam masyarakat Nagari, diwarnai dengan problematika eksistensi lembaga dan kearifan lokal yang tadinya pernah terkenal sebelum perlakuan dan penyeragaman atas undang-undang desa pada Tahun 1975 (UU No 5 tahun 1979 tentang Desa). Ada suatu ironi yang terlihat, ketika dilakukan kembali penataan kelembagaan pada tingkat lokal, ternyata "menuai" banyak masalah yaitu; (i) pergeseran dari pemerintahan yang sentralisasi ke pemerintahan desentralisasi tidak sinonim dengan pergeseran dari pemerintah otoriter ke pemerintahan demokratis; (ii) pergeseran dari negara kuat ternyata tidak membentuk masyarakat sipil yang kuat; dan (iii) melemahnya negara pusat tidak secara otomatis membuahkan kelembagaan ditingkat lokal yang lebih kuat (Nordholt & Klinken, 2007, pp. 203,224,417). Menarik untuk di bahas lebih lanjut, ketika suatu daerah ingin menata kembali bentuk-bentuk kelembagaannya pada unit pemerintah paling bawah (Desa, Gampong, Subak dll), yang terjadi adalah permasalahan tentang bagaimana praktik kekuasaan tersebut diterapkan secara demokratis dengan tidak menghilangkan segala bentuk kearifan lokal yang melekat pada

daerah tersebut (Tengku Rika & Roni Ekha, 2019).

Walaupun menurut Purwo Santoso (2011: 240-241) pada akhirnya membuat pemerintah paling bawah seperti Desa/Gampong/Subak termasuk juga Nagari menjadi berwajah ganda. Pada satu sisi Nagari adalah institusi kemasyarakatan yang diwariskan secara turun temurun oleh masyarakat, berhak mengatur dan mengurus dirinya sendiri, termasuk pengelolaan konflik (inilah sebuah jati diri desa atau Nagari dan lain-lain). Dalam konotasi ini, Nagari adalah suatu masyarakat hukum adat yang secara entitas sosial-politik bukan hanya berhak, namun juga mampu mengatur dan mengurus kepentingannya sendiri. Di sini Nagari relatif lebih independen dan tidak banyak dibebani oleh kepentingan negara (baca: pemerintah daerah). Tetapi pada sisi lain, akhirnya Nagari menjadi bagian dari rantai birokrasi pemerintahan modern.

Padahal secara substansi, bernagari tidak hanya menyelenggarakan pemerintahan tetapi ada aspek adat dan sistem geonologi yang menjadi pembeda nagari dengan bentuk pemerintahan terendah lainnya di Indonesia. Ada sebuah "celah" yang penulis lihat untuk dibahas lebih lanjut yaitu bagaimana pelaksanaan fungsi standar pemerintahan, yaitu aspek desentralisasi dengan mengakomodasi otoritas-otoritas adat melalui amanat Undang-Undang No.6/2014 tentang Desa dan Perda No 7/2018 tentang Nagari?. Menariknya, menurut asumsi penulis kebaharuan dari artikel ini adalah eksplorasi bagaimana struktur, aturan, norma, dan lembaga politik lokal nagari berkerja ketika menjadi bagian dari pelaksanaan desentralisasi. Tujuan mendasarinya adalah, penulis melihat adanya upaya membangkitkan kembali segala bentuk kearifan lokal yang melekat pada nagari-nagari dan mengandaikan terbentuknya institusi-institusi atau pranata sosial pada tingkatan lokal di Sumatera Barat.

Selain itu, artikel ini semakin menarik untuk didiskusikan lebih lanjut, ketika ada beberapa faktor permasalahan yang tidak kunjung selesai sampai saat ini ketika berbicara tentang nagari di Sumatera Barat yaitu; (1) batasan tentang nagari tidak kunjung diatur dalam Undang-Undang; (2) permasalahan sako dan pusako untuk menggali sumber-sumber ekonomi demi kepentingan masyarakat nagari

KONFERENSI NASIONAL ILMU ADMINISTRASI

tidak jelas pengaturannya dalam Perda No.7/2018; (3) belum jelas pengelolaan instansi kelembagaan nagari setelah dikeluarkannya UU No.6/2014 tentang Desa, yang disikapi oleh Pemerintahan Daerah dan DPRD dengan mengeluarkan Peraturan Daerah No.7/2018 tentang Nagari dengan merancang konsep nagari adat; dan (4) ketidakmampuan elite politik dan pemerintahan ditingkat lokal dalam menjabarkan realita bernagari sehingga membangkitkan kembali praktik oligarki kekuasaan elite yang memiliki otoritas tradisional.

B. PEMBAHASAN

Ketika Otonomi Daerah diimplementasikan oleh pemerintah pusat awal tahun 2001, banyak pihak mempertanyakan, apakah secara otomatis akan menimbulkan perubahan paradigma yang sifatnya mendasar dan struktural. Dengan otonomi daerah, diharapkan terjadinya perubahan paradigma dari sentralisasi ke desentralisasi, dari budaya petunjuk menjadi penekanan prinsip demokrasi, prakarsa dan aspirasi masyarakat daerah. Perubahan struktural yang layak dicatat dari UU No. 22/1999 yang kemudian diperbaharui menjadi UU No.32/ 2004 dan pada tahun 2014 direvisi kembali menjadi UU No. 23/2014 tentang Pemerintahan Daerah, merupakan keinginan untuk mewujudkan pelaksanaan otonomi daerah secara utuh dan luas di kabupaten dan kota, sedangkan provinsi hanya memiliki otonomi yang terbatas. Intinya titik berat otonomi daerah diletakkan pada kabupaten dan kota dan titik ringannya di provinsi (Mudrajad Kuncoro 2004: xxii-xxiv). Pemerintah pusat rela memperpendek tangan birokrasinya – mekanisme dekonsentrasi – hanya sampai pada tingkat provinsi.

Kelahiran UU No. 23/2014 menurut penulis menjadi fajar baru bagi pemerintahan terendah di Indonesia, termasuk juga di Sumatera Barat sendiri. Keragaman, otonomi desa dan demokrasi desa menjadi isu sentral dalam UU No. 23/2014 yang serta merta disambut antusias oleh para pegiat desa. Pembaharuan desa telah menjadi isu sentral dalam advokasi desa. Menurut Sutoro Eko, pembaharuan desa adalah merupakan embrio teori preskripsi (berorientasi ke depan) tentang perubahan desa menuju kehidupan desa yang demokratis. Ada dua dimensi penting tentang

pembaharuan desa ini menurut Sutoro Eko dkk (2014: 3-4) yakni: (i) refleksi terhadap masa lalu baik secara empirik maupun paradigmatis. pembaharuan desa merupakan bentuk refleksi atas kehancuran struktural kehidupan desa akibat dari negaraisasi; dan (ii) pembaharuan desa adalah sebuah proses transformasi untuk mencapai desa baru yang lebih baik dan bermakna melalui gerakan sosial.

Menariknya, mengikut pada penjelasan yang di uraikan oleh Sutoro Eko (2014) menurut penulis, sejak Orde Baru, negara lebih memilih cara modernisasi-integrasi-korporasi dibandingkan rekognisi (pengakuan atau penghormatan). Telaah yang peneliti amati, UU No. 5/1979, UU No. 22/1999, UU No. 32/2004, dan UU No. 23/2014 sama sekali tidak menguraikan dan menegaskan asas pengakuan dan penghormatan terhadap desa atau sebutan nama lain, kecuali hanya mengakui daerah-daerah khusus dan istimewa. Desentralisasi seakan-akan berhenti pada tingkatan kabupaten dan kota. Artinya Desa sebagai bagian dari struktur pemerintah paling bawah (kalau di Sumatera Barat: dibaca paling terdepan yaitu nagari) hanya direduksi menjadi pemerintahan semata dan tetap di bawah pengawasan kabupaten/kota. Bupati dan walikota hanya mengatur penyerahan sebagian urusan ke pemerintah paling bawah, memang secara residualitas sangat bertengan dengan teori desentralisasi.

Bagaimana keadaan desa setelah dikeluarkannya UU No. 23/2014? mengutip teorikal desentralisasi menurut Rondinelli & Cheema (1983: 18) adalah:

...the transfer of planning, decision making, or administrative authority from the central government to its field organization, local administrative units, semi-athonomous and parastatal organization, local government, or non-governmental organization.

Maka, takrifan yang di kemukakan oleh Rondinelli & Cheema (1983), sejatinya menurut penulis, pentingnya pemindahan kekuasaan, yang tidak selalu bersifat administratif tetapi sebaiknya diikuti dengan perencanaan dalam pembuatan keputusan termasuk dalam bentuk pertanggungjawabannya. Tetapi menariknya, ketika penulis menggunakan penjelasan Ribbot (2007) untuk menggambarkan intervensi negara dalam desentralisasi pada

KONFERENSI NASIONAL ILMU ADMINISTRASI

tingkat lokal, mengenai prinsip penyerahan sebagian kewenangan pada pemerintahan paling bawah, sebenarnya bertentangan dengan semangat teori Desentralisasi. Kenapa? Ribot (2007: 43-49) dalam artikelnya yang ditulis pada *Journal Development* dengan judul 'Representation, Citizenship And The Public Domain In Democratic Decentralization,' menjelaskan interaksi lembaga politik pada tingkat pusat dan daerah pada negara berkembang, lebih difokuskan pada pemberdayaan pemerintah daerah perwakilan yang terpilih, dengan cara transfer kekuasaan keberbagai institusi lokal, termasuk ke lembaga swasta, otoritas adat dan organisasi non-pemerintah.

Penulis berpendapat, meskipun janji demokrasi desentralisasi adalah untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan dan untuk mempromosikan demokrasi lokal, tetapi dalam riset beberapa tahun terakhir yang penulis teliti, ternyata telah muncul kembali tuntutan untuk membangkitkan kembali kewenangan asli lembaga adat dan menyerahkan sebagian urusan pemerintahan daerah kepada lembaga lokal atau lembaga adat tersebut serta dibebaskan dalam menentukan pilihan kelembagaan lokal dengan cara fragmentasi atau difusi kekuasaan publik antara lembaga lokal baru. Tawaran penulis terhadap fenomena tersebut adalah demi menghindari Pseudo, adanya sebuah makna "pengakuan" untuk mengeksplorasi efek pilihan institusional pada representasi, legitimasi, kewarganegaraan dengan cara rekognisi-subsidiaritas dan sejatinya disikapi dalam UU No.6/2014 tentang desa (Tengku Rika dkk 2019)

Bagaimana keadaan Nagari ? Tahun Politik, begitulah istilah yang penulis gambarkan dalam untuk menghindari *Pseudo* Nagari di Sumatera Barat. Ketika prospek kembali ber-Nagari, ternyata menimbulkan diskusi-diskusi politik menyangkut dua permasalahan yang seringkali dicampur-adukan. Permasalahan pertama adalah tentang basis teritorial bagi desa (baca: Nagari baru), dan yang kedua menyangkut model organisasi ke mana Nagari harus dikembalikan, apakah model pra-kolonial, kolonial, Orde Lama, atau Orde Baru.

Fenomena munculnya "ambisi" penguasa harus berdasarkan garis keturunan kelompok adat (baca: penghulu), berakibat

politik lokal di Nagari dipahami sebagai hasil kombinasi terhadap tekanan politik sentralisasi pada masa ber-desa dan tuntutan tekanan politik sentripetal untuk desentralisasi pasca Orde Baru. Meskipun di awal-awal pelebagaan desentralisasi pola ini belum terlihat dengan jelas, tetapi keinginan bangkitnya oligarki kekuasaan penghulu adat untuk kembali pada semangat romantisme model struktur politik Nagari pada masa pra-kolonial semakin terlihat dengan jelas.

Kembali ber-Nagari di Sumatera Barat, apakah akan mempertimbangkan budaya dan segmentasi masyarakat lokal yang menjadi sumber dari legitimasi politik? Inilah yang penulis kwatirkan, ber-Nagari di Sumatera Barat setelah lama diintervensi dengan sistem politik otoritarian Orde Baru. Mengutip pernyataan Diamond, Linz, dan Lipset (1990) sebetulnya sudah menjelaskan bekerjanya kekuatan "budaya" – misalnya kekerabatan – akan menghasilkan demokrasi semu (pseudo democracy). Dalam logika tersebut, keberadaan lembaga politik demokrasi formal seperti Nagari, Gampong, Marga dan lain-lain akan mengakibatkan dominasi kekuasaan menjadi tidak kasat mata (Ari Dwipayana 2011: 6, 154). Jalan tengah yang penulis ambil untuk pertanyaan di atas adalah ber-Nagari yang dirumuskan merupakan transisi dari "order" ke "disorder" atau menggunakan bahasanya Hadiz (2003) adanya *changing continuities* dari penguasa elite lama (dalam hal ini penulis melihatnya ke pada penghulu adat yang tidak mendapatkan tempat ketika Nagari berubah menjadi desa) terhadap institusi pemerintahan lokal yang akan dibentuk (kembali ber-nagari).

Walaupun desentralisasi tidak secara otomatis akan menghasilkan demokrasi lokal, melainkan akan melahirkan keberlanjutan masa lalu dan Nordholt & Kilnken (2007) menyimpulkan, bahwa Indonesia tidaklah berjalan pada demokrasi yang sesungguhnya. Tetapi penulis melihat analisis yang berbeda ketika menggabungkan beberapa catatan empiris terkait dengan fenomena intervensi negara pada lembaga lokal Nagari ini. Ada nilai-nilai sosial dan budaya politik merupakan konsekuensi dari munculnya arena demokrasi yang menjadi sebuah syarat pratik desentralisasi yang bisa dielaborasi lebih jauh, untuk melihat proses demokrasi lokal pada Nagari ini.

KONFERENSI NASIONAL ILMU ADMINISTRASI

C. PENUTUP DAN REKOMENDASI

Desentralisasi telah menggugah kembali proses-proses merundingkan batas-batas sosial dan politik di Sumatera Barat. Terlepas dari skeptikisme yang pada awalnya tersebar luas mengenai kebijakan kembali ber-Nagari, ternyata dengan otonomi yang sama melalui UU 23/2014 tentang Pemerintahan Daerah, dan UU No.6/2014 tentang Desa, memberikan kebebasan pada kabupaten-kabupaten, termasuk di Sumatera Barat sendiri merancang kembali hubungan mereka dengan pemerintahan terendahnya serta mendefinisikan batas-batas otoritas mereka dengan pemerintahan terendah (Nagari/desa). Ada diferensiasi yang cukup besar antara pemerintah provinsi dan kabupaten dalam mewujudkan konsep kembali ber-nagari ini. selain membicarakan batas-batas sosial, kembali ber-Nagari juga membicarakan elite-elite lokal yang terlibat, dan bagaimana kesatuan masyarakat hukum adat dikaitkan dengan identitas kultural yang telah melekat lama dalam masyarakat Minangkabau. Serta, berbicara tentang Nagari atau desa ternyata mengandung dua persoalan yaitu hubungan antara Nagari dengan negara dan hubungan antara Nagari dengan masyarakat. Bagaimana sistem politik internal dalam Nagari berproses dalam koonsolidasi demokrasi tidak dilihat dalam tradisi society, tetapi lebih baik dilihat secara tradisi community-nya.

Format Nagari sekarang telah berubah mengikuti pemikiran dan semangat dan perubahan baru berdasarkan periodisasi rezim yang berkuasa. Menurut asumsi penulis seharusnya ada pengaturan dan regulasi yang dibuat oleh negara, menjadikan Nagari dan pemerintahan Nagari kaya akan dinamika demokrasi, dan semuanya menurut penulis bermuara pada satu tujuan, yaitu praktik desentralisasi dengan menghindari pseudo Nagari. Butuh penelitian yang lebih mendalam lagi tentang revitalisasi identitas lokal, dan demokrasi komunal di Minangkabau kalau kita ingin melihat tentang dinamika nagari di Sumatera Barat ini.

REFERENSI

AAGN Ari Dwipayana. 2011. Desa Adat: Antara Otentisitas dan Demokrasi. Dalam. Gafar Karim. (ed.). *Kompleksitas Persalan Otonomi Daerah di Indonesia*, 345-360. Yogyakarta:

Pustaka Pelajar.

Anies Rasyid Baswedan. 2007. *Regional Autonomy and Patterns of Democracy in Indonesia*. Disertasi Ph.D. University Northern Illinois.

Asrinaldi. 2014. *Kekuatan-Kekuatan Politik di Indonesia*. Yogyakarta: Tiara Wacana.

Diamond, L, J.J. Linz & S.M. Lipset. 1990. *Politics in Developing Countires: Comparing Experiences with Democarcy*. London: Lynne Rienner Publishers.

Mudrajad Kuncoro. 2004. Desentralisasi Sekedar Alat. Dalam. Jamil Gunawan. (eds). *Desentralisasi Gobalisasi dan Demokrasi Lokal*, xxi-xxvi. Jakarta: Pustaka LP3ES.

Nordholt, Henk Schulte & Klinken, Van Gerry [eds]. 2007. *Renegotiating Boundaries Local Politics In Post-Soeharto Indonesia*. Leiden: KITLV Press.

Purwo Santoso. 2003. Menuju Tata Pemerintahan dan Pembangunan Desa dalam Sistem Pemerintahan Daerah: Tantangan bagi DPRD Kabupaten. Dalam. Gafar Karim. (ed.). *Kompleksitas Persalan Otonomi Daerah di Indonesia*, 239-256. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Ribot, Jesse C. 2007. Representation, Citizenship and the Public Domain in Democratic Decentralization. *Society for International Development* 50(1): 43-49.

Rondinelli, D.A. & Cheema. 1983. *Decentralization in Developing Countries*. California: Sage Publications.

Sutoro Eko dkk. 2014. *Desa Membangun Indonesia*. Yogyakarta: Forum Pengembangan Pembaharuan Desa (FPPD).

Tengku Rika & Roni Ekha. 2013. Model Intervensi Negara dan Institusionalisasi Lembaga Lokal Nagari Di Sumatera Barat: Analisis Pemecahan Masalah Dengan

KONFERENSI NASIONAL ILMU ADMINISTRASI

Menggunakan Model Elite dan Distribusi Kekuasaan. *Jurnal Sosiohumaniora* LPPM Unpad 15(1): 86-96

Tengku Rika dkk. 2019. Reversing Democracy: Examining the Nagari Institution in West Sumatra, Indonesia. *International Journal of Administrative Sciences & Organization, Center of Administrative Studies, University of Indonesia*, 26(1): 1-9.

Tengku Rika, Roni Ekha & Kusdarini. 2011. The state Versus Local Elite Conflict in A Transitional Phase of Democracy. *International Journal of Administrative Sciences and Organization* 18(3): 210-218.

Vedi R. Hadiz. 2003. Decentralisation and Democracy in Indonesia: a Critique of neo-institutionalist perspectives. *Working Paper* No. 47. Hongkong.