

**LAPORAN AKHIR TAHUN
PENELITIAN DASAR UNGGULAN PERGURUAN TINGGI**



**EKSISTENSI FALSAFAH *ADAT BASANDI SYARA'-SYARA' BASANDI
KITABULLAH* DAN IMPLEMENTASINYA DALAM PENYELENGGARAAN
PEMERINTAHAN DI SUMATERA BARAT**

Tahun Ke-2 Dari 3 Tahun Yang Direncanakan

Tim Pengusul

Drs. Yoserizal (Ketua)
NIDN 0025086013

Dr. Asrinadi, M.Si (Anggota 1)
NIDN 0013097304

Andri Rusta, SIP, MPP (Anggota 2)
NIDN 0009108201

**UNIVERSITAS ANDALAS
NOVEMBER, 2018**

HALAMAN PENGESAHAN

Judul : EKSISTENSI FALSAFAH ADAT BASANDI SYARA'-
SYARA' BASANDI KITABULLAH DAN
IMPLEMENTASINYA DALAM
PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DI
SUMATERA BARAT

Peneliti/Pelaksana
Nama Lengkap : Drs YOSERIZAL, M.Si
Perguruan Tinggi : Universitas Andalas
NIDN : 0025086013
Jabatan Fungsional : Lektor Kepala
Program Studi : Ilmu Administrasi Negara
Nomor HP : 085364987555
Alamat surel (e-mail) : yoserizal_1960@yahoo.com

Anggota (1)
Nama Lengkap : Dr ASRINALDI S.Sos, M.Si
NIDN : 0013097304
Perguruan Tinggi : Universitas Andalas

Anggota (2)
Nama Lengkap : ANDRI RUSTA S.IP, M.PPM
NIDN : 0009108201
Perguruan Tinggi : Universitas Andalas

Institusi Mitra (jika ada)
Nama Institusi Mitra : -
Alamat : -
Penanggung Jawab : -
Tahun Pelaksanaan : Tahun ke 2 dari rencana 3 tahun
Biaya Tahun Berjalan : Rp 127,500,000
Biaya Keseluruhan : Rp 216,500,000

Mengetahui,
Ketua UPPM Unand



(Dr. Adnan Miko, M.Si)
NIP/NIK 19620621988111001

Kota Padang, 12 - 11 - 2018
Ketua,



(Drs YOSERIZAL, M.Si)
NIP/NIK 196008251989011001

Menyetujui,
Ketua UPPM Unand



(Dr. Ing. Uying Gatot S. Dinata, MT)
NIP/NIK 196602091992031002

RINGKASAN

Penelitian tahun kedua ini menjelaskan dilema penerapan prinsip Adat Basandi Syarak-Syarak Basandi Kitabullah (ABS-SBK) dalam penyelenggaraan pemerintahan di Provinsi Sumatera Barat. Prinsip ABS-SBK ini adalah norma sekaligus hukum tidak tertulis yang berkembang dalam kehidupan masyarakat Sumatera Barat yang mayoritasnya adalah etnis Minangkabau. ABS-SBK adalah bentuk kearifan lokal yang diakui dalam penyelenggaraan pemerintahan di Provinsi Sumatera sehingga menjadi salah satu misi pembangunan yang harus dilaksanakan dalam rencana pembangunan menengahnya. Menariknya norma ini disadari oleh masyarakat ikut mengendalikan dan mengatur penyelenggaraan pemerintahan di Provinsi Sumatera Barat. Memang hingga saat ini dokumen resmi yang terkait bagaimana sesungguhnya prinsip ABS-SBK yang menjadi pedoman pembangunan ini belum ada. Bahkan dalam penelitian sebelumnya, variabel nilai ABS-SBK ini menjadi hal penting yang perlu diketahui terlebih dahulu untuk melihat pengamalan ABS-SBK tersebut. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif untuk menjelaskan masalah yang dikaji. Data dikumpulkan melalui wawancara mendalam dengan sejumlah pejabat pemerintahan, tokoh masyarakat dan akademisi yang memahami masalah yang diteliti. Di samping itu, penelitian ini juga menggunakan data sekunder seperti dokumen pemerintah, hasil penelitian terdahulu dan pemberitaan yang ada di media massa untuk melengkapi penjelasan dari analisis yang berasal dari data lapangan. Temuan penting dalam penelitian ini adalah bahwa masyarakat Sumatera Barat sebenarnya masih belum bisa mengidentifikasi seperti apa prinsip ABS-SBK ini diterapkan dalam pemerintahan. Akibatnya pemerintah daerah juga kesulitan menjabarkan misi pembangunan yang menempatkan norma ABS-SBK sebagai landasan dalam penyelenggaraan pembangunan tersebut. Dalam realitanya program dan kegiatan yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah di Sumatera Barat justru mengacu pada prinsip good governance dari pada prinsip ABS-SBK ini. Dari aspek lain juga muncul klaim bahwa prinsip ABS-SBK ini justru mencakup prinsip good governance yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah tersebut.

Kata Kunci: Dilema, Governance, Lokal, Kearifan, Pembangunan

PRAKATA

Puji syukur kehadirat Allah SWT penelitian ini dapat dilaksanakan sekaligus dilaporkan ke dalam laporan akhir tahun. Penelitian ini adalah rangkaian kegiatan penelitian yang dilaksanakan selama tiga tahun. Kegiatan penelitian yang dilaporkan dalam laporan akhir ini adalah kegiatan penelitian tahun ke-2. Dalam penelitian tahun kedua ini, selain menggunakan empat variabel utama dalam melihat eksistensi falsafah ABS-SBK yang ditemukan dalam tahun pertama, yaitu substansi nilai ABS-SBK, kelembagaan syarak dan adat, komitmen dan konsensus terkait nilai serta pengamalan nilai ABS-SBK, juga melihat penggunaan prinsip good governance dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Lebih jauh, penelitian tahun kedua ini melihat bagaimana keempat variabel yang menjadi temuan sebelumnya direfleksikan ke dalam pelaksanaan pemerintahan modern dengan menggunakan prinsip good governance yang lazim digunakan. Tujuannya adalah untuk mengetahui apakah pemerintah daerah bisa menyandingkan dan menggunakan falsafah ABS-SBK ini dalam praktik pemerintahan. Hal ini perlu diketahui, sebab dalam misi penyelenggaraan pemerintahan yang ada dalam dokumen Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Sumatera Barat menempatkan pengamalan ABS-SBK ini sebagai misi pertamanya. Tentu dengan melihat pelaksanaan pengamalan ini, khususnya mengaitkannya dengan temuan penelitian tahun pertama, tergambarkan eksistensi falsafah ABS-SBK ini dalam praktik pemerintahan dan kehidupan masyarakat.

Beberapa kemajuan dalam penelitian tahun kedua ini juga sudah diwujudkan di antaranya, hasil penelitian tahun kedua ini sudah diseminarkan dalam International Conference on Social Science, Humanities, Economic Development and Law yang diselenggarakan oleh Universitas Andalas tanggal 5-6 September 2018 di Padang. Proceeding seminar ini terindeks oleh lembaga pengindeks internasional yang saat ini masuk dalam tahapan seleksi. Selain itu, beberapa hasil penelitian ini juga sudah disiapkan ke dalam draft naskah bab dalam buku yang terkait dengan praktik demokrasi lokal di Sumatera Barat. Selain itu, sebagian penelitian ini juga disiapkan untuk dipublikasi dalam jurnal internasional dan atau jurnal terakreditasi nasional.

Bagaimanapun terselenggaranya penelitian ini adalah berkat pembiayaan yang diberikan oleh Kementerian Ristek dan Pendidikan Tinggi melalui LPPM Universitas Andalas melalui Skim Penelitian Dasar Unggulan Perguruan Tinggi. Kami mengucapkan terima kasih

atas bantuan dan fasilitasi yang diberikan kedua lembaga tersebut. Ucapan terima kasih juga perlu disampaikan kepada semua pihak yang telah membantu terlaksananya penelitian ini. Semoga apa yang kami lakukan ini dapat membantu bangsa dan negara menyelesaikan masalah yang dihadapi saat ini. Terima kasih.

Padang, 12 November 2018

Ketua Peneliti
Drs. Yoserizal, M.Si

DAFTAR ISI

| | |
|--|----|
| Halaman Pengesahan | 2 |
| Ringkasan | 3 |
| Prakata | 4 |
| Daftar Isi | 6 |
| Daftar Tabel | 7 |
| Bab I Pendahuluan | 8 |
| Bab II Tinjauan Pustaka | 11 |
| Bab III Tujuan dan Manfaat Penelitian | 19 |
| Bab IV Metode Penelitian | 21 |
| Bab V Hasil dan Luaran yang Dicapai | 25 |
| Bab VI Kesimpulan dan Saran | 36 |
| Daftar Pustaka | 38 |
| Lampiran 1 : Undangan Internasional conference dan Makalah | 41 |

DAFTAR TABEL

| | | |
|---------|---|----|
| Tabel 1 | Kesesuaian prinsip tata kelola pemerintahan yang baik dengan falsafah ABS-SBK etnis Minangkabau | 34 |
|---------|---|----|

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Sejarah falsafah ABS-SBK dalam kehidupan etnis Minangkabau dari berbagai versi sudah berlangsung lama. Bahkan sebagian sumber menjelaskan bahwa implementasi ABS-SBK dalam kehidupan masyarakat Minangkabau sudah ditemukan sekitar abad ke-15. Dalam sebagian kabar, falsafah ABS-SBK ini adalah upaya Datuk Katumanggungan dan Datuk Perpatih Nan Sabatang membersihkan praktik beribadah etnis Minangkabau dari pengaruh budaya hindu dan animisme yang sebelumnya hadir dalam kehidupan mereka (Navis, 1984). Walaupun begitu, ada juga versi lain yang juga diyakini kebenarannya bahwa falsafah ABS-SBK ini sudah ada pasca Perang Paderi yang melibatkan kaum adat yang didukung oleh kolonial Belanda dan kaum ulama yang ingin membersihkan praktik beragama etnis Minangkabau. Perjanjian antara kaum adat dan kaum ulama ini tertuang dalam Deklarasi Bukit Marapalam yang dianggap menjadi dasar falsafah ABS-SBK tersebut (Rusli Amran, 1981). Pendapat lain dikemukakan oleh budayawan Sumatera Barat Navis yang menjelaskan

Setelah terjadi berbagai konflik dan perbenturan yang keras, revolusioner, maka lahirlah konsensus untuk menempatkan posisi ulama setara dengan penghulu. Dalam hal ini penghulu mengatur urusan adat dan hukum adata, sementara ulama mengatur urusan agama dan hukum Islam. Keduanya berjalan seiring, topang menopang, sesuai dengan pola dikotomi budaya yang mereka anut,. Adat bersendi syarak, syarak bersendi kitabullah, begitu kata slogan yang menjadi mamangan itu (Navis, 2017:14).

Tentu banyak persoalan lain dalam membahas bagaimana pengamalan ABS-SBK ini dalam masyarakat. Apalagi proses globalisasi yang diikuti dengan modernisasi dalam kehidupan masyarakat juga berdampak pada pengamalan falsafah ABS-SBK tersebut. Tanpa disadari pemerintah daerah sebagai institusi yang melaksanakan pembangunan dan pemberdayaan masyarakat jelas akan menyesuaikan program dan kegiatannya sesuai dengan perubahan yang berlangsung dalam masyarakat tersebut. Oleh karena itu, sebelum lebih jauh membahas bagaimana implementasi nilai-nilai ABS-SBK ini, terutama melihatnya dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, perlu dilihat dimensi utama dari nilai-nilai ABS-SBK,

pranata sosial dan kelembagaan yang menjaganya, konsensus dan komitmen individu serta pengamalannya dalam penyelenggaraan pemerintahan dan kehidupan masyarakat.

Dalam penelitian tahun pertama temukan ada 4 dimensi persoalan dalam pengamalan ABS-SBK yang harus diselesaikan terlebih dahulu agar pengamalan ABS-SBK dapat dilaksanakan. Dimensi tersebut di antaranya, **pertama** adalah dimensi nilai falsafah ABS-SBK itu sendiri. Dimensi nilai ini terkait dengan upaya semua pihak mengidentifikasi dan menggali kembali apa nilai substantif dari falsafah ABS-SBK tersebut. Jika ini dapat dilakukan, maka melalui fasilitasi oleh pemerintah daerah, pedoman pengamalan falsafah ABS-SBK ini dapat dibuat. **Kedua** terkait dengan dimensi pranata sosial dan kelembagaan adat. Dimensi ini merupakan tata aturan yang mengatur sikap dan perilaku etnis Minangkabau dalam menciptakan keseimbangan peran dalam kehidupan ekonomi, sosial, budaya dan politik, khususnya di nagari. Apalagi di nagari, pranata sosial ini akan dijaga dan dilestarikan oleh kelembagaan adat yang ada seperti KAN dan musyawarah tungku tigo sajarangan. Namun, diperkotaan pranata sosial dan kelembagaan adat ini sudah jarang ditemukan sehingga menjadi tantangan bagi implementasi falsafah ABS-SBK dalam praktik pemerintahan daerah.

Dimensi **ketiga** adalah adanya konsensus dan komitmen dari semua pihak tentang falsafah ABS-SBK tersebut. Konsensus ini perlu dibangun agar identitas etnis Minangkabau dapat dipertahankan karena semakin kuatnya penterasi nilai-nilai global yang adakalanya bertentangan dengan adat dan tradisi etnis Minangkabau. Begitu juga dalam penyelenggaraan pemerintahan, konsensus untuk menjabarkan falsafah ABS-SBK ke dalam program dan kegiatannya menjadi penting dilakukan. Apalagi banyak pihak meyakini lahirnya falsafah ABS-SBK ini adalah bentuk konsensus penghulu adat dan alim ulama dalam Sumpah Satie Bukit Marapalam. Karenanya penting juga untuk memperbaharui konsensus ini pada abad modern sekarang ini. **Keempat**, dimensi lain adalah pengamalan dan penghayatan falsafah ABS-SBK dalam kehidupan masyarakat. Dimensi ini penting agar falsafah ABS-SBK ini tetap hidup dan relevan dengan keseharian etnis Minangkabau. Oleh karena itu, dibutuhkan pedoman bagi masyarakat agar mengetahui apa yang perlu diamalkan dari falsafah ABS-SBK yang dianggap nilainya umum dan universal tersebut.

Pada penelitian tahun kedua ini menjelaskan apakah keempat dimensi ini saling mendukung ataukah bertolak belakang sehingga perlu dimunculkan dimensi lain yang lebih penting menjadi dasar variabel pengukuran. Selain itu, pada penelitian tahun kedua ini juga akan merinci dimensi-dimensi yang ada ke dalam variabel dan indikator yang dapat diukur. Penjabaran ke dalam variabel dan indikator ini penting karena akan dijadikan instrumen penelitian untuk mengukur implementasi ABS-SBK di Provinsi Sumatera Barat.

Pada penelitian tahun kedua ini akan dilihat kesesuaian prinsip good governance dengan variabel ABS-SBK dalam praktik pemerintahan nagari. Karena dalam praktiknya kedua dimensi ini harus sejalan. Sebab di nagari selain menyelenggarakan fungsi pemerintahan modern terendah, juga masih mengamalkan adat dan budaya Minangkabau dalam kehidupan masyarakatnya. Untuk itu, perlu diketahui bagaimana bentuk kesesuaian pengamalan ABS-SBK dilihat dari praktik pemerintahan dengan menggunakan prinsip good governance yang juga dikembangkan oleh pemerintah daerah.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Pengamalan Falsafah ABS-SBK Dalam Masyarakat Minangkabau

Kajian tentang ABS-SBK ini belum mendapat perhatian banyak sarjana. Dalam banyak penelitian yang dilakukan, khususnya kajian tentang etnis Minangkabau lebih banyak dilihat dari aspek perkembangan sistem sosial dan budaya masyarakat Minangkabau, garis keturunan matrilineal dan tradisi merantaunya. Untuk sekedar menyebut nama beberapa peneliti tentang Minangkabau, yaitu Hadler (2010), Kahn (2007), Kato (2005), dan de Jong (1980) tidak secara khusus melihat aspek kepemimpinan ABS-SBK ini dalam kehidupan etnis Minangkabau dan penyelenggaraan pemerintahan. Luasnya cakupan falsafah nilai ABS-SBK ini sehingga dapat dihubungkan dengan segala aktivitas etnis Minangkabau hampir dalam semua dimensi seperti sosial, budaya, ekonomi, pemerintahan, politik dan lain sebagainya. Misalnya, sejak diterbitkannya Perda No.2 tahun 2007 tentang pokok-pokok pemerintahan nagari yang memang memberi perhatian kepada peran dan fungsi yang harus dilaksanakan oleh Kerapatan Adat Nagari (KAN). Seperti yang diketahui, KAN memiliki unsur yang tidak terpisahkan dengan pengamalan ABS-SBK ini. Bahkan dalam penyelenggaraan pemerintahan nagari, falsafah ABS-SBK ini seringkali disinggung untuk diamalkan oleh seluruh anak kemenakan di nagari.

Dengan adanya perkembangan kelembagaan yang ada di nagari sebagai pemerintah modern terendah, maka falsafah ABS-SBK selalu dibicarakan, walaupun pengamalannya diserahkan kepada pribadi masing-masing. Oleh karenanya, sulit bagi pemerintah daerah melihat apakah falsafah ABS-SBK ini berkembang karena intervensi pemerintah atau menjadi bagian dari kehidupan individu yang berkembang secara alamiah. Padahal diakui bahwa falsafah ABS-SBK ini mempengaruhi dinamika penyelenggaraan pemerintahan mulai dari tingkat provinsi hingga ke tingkat nagari. Sayangnya, masih jarang peneliti mengkaji tentang falsafah ABS-SBK berdampak pada pengembangan dimensi nilai ABS-SBK dalam penyelenggaraan pemerintahan dan masyarakat. Misalnya, Rita Gani yang mengkaji tentang analisis pola komunikasi kelompok yang tergabung dalam *Tungku Tigo Sajaringan* dalam penyelenggaraan pemerintahan (2005). Penelitian Rita ini menyoroti komunikasi yang

berlangsung dalam penyelenggaraan pemerintahan nagari yang melibatkan unsur *Tungku Tigo Sajarangan* seperti ninik-mamak, alim-ulama dan cerdik-pandai. Penelitian ini berangkat dari asumsi bahwa komunikasi kelompok yang baik di antara unsur-unsur yang ada dalam kelompok tersebut dapat meminimalisir konflik dalam penyelenggaraan pemerintahan nagari. Faktanya ini memang terbukti dengan adanya komunikasi yang baik di antara pemimpin informal nagari, konflik dapat diminimumkan. Persoalannya, komunikasi yang baik dalam musyawarah *Tungku Tigo Sajarangan* tidaklah terjadi begitu saja sehingga dapat diselenggarakan. Dalam musyawarah tersebut, ninik mamak, alim ulama dan cerdik pandai jelas berpegang teguh pada falsafah ABS-SBK ini. Jadi apa pun yang dihasilkan dalam proses musyawarah tersebut dipengaruhi oleh pengamalan ABS-SBK secara personal oleh individu-individu yang terlibat dalam musyawarah tersebut.

Walaupun tidak mengaitlan secara langsung pengaruh ABS-SBK tersebut, penelitian ini menemukan bahwa pola komunikasi yang terbangun dalam *Tungku Tigo Sajarangan* yang juga terlibat dalam penyelenggaraan pemerintahan nagari ini bersumber pada tiga unsur utama penyelenggaraan nagari, yaitu wali nagari sebagai penanggung jawab pembangunan di nagari, Badan Perwakilan Rakyat Nagari/BPRN sebagai pembuat perundang-undangan di nagari dan KAN sebagai kelembagaan adat tertinggi di nagari. Proses interaksi dan komunikasi ketiga lembaga ini dilakukan melalui kegiatan formal seperti rapat, sidang dan pertemuan rutin lainnya yang sudah dijadwalkan. Sementara, dalam kegiatan informal, komunikasi yang melibatkan unsur *Tungku Tigo Sajarangan* ini dilakukan di mesjid, balai adat dan tempat umum lainnya yang dilakukan secara linier (sejajar). Artinya, ketiga unsur ini terlibat aktif dan tidak ada yang merasa ditinggikan ke atas yang lain dalam mengemukakan pendapat mereka (2005:250-251). Dengan adanya pola komunikasi yang sejajar dari pemimpin mereka yang tergabung dalam *Tungku Tigo Sajarangan* membantu kemajuan yang ingin dicapai oleh nagari. Jika dipahami secara mendalam penelitian Rita Gani ini cenderung hanya dilihat dari ruang lingkup komunikasi dalam organisasi yang sekaligus menjadi keterbatasan penelitian tersebut. Penelitian ini justru meninggalkan pengamalan nilai ABS-SBK dalam praktik bermusyawarah dan bermufakat dalam pelaksanaan fungsi lembaga KAN di nagari. Karena pada dasarnya komunikasi yang dilakukan oleh kaum adat, penuh dengan nilai-nilai filosofis yang disampaikan melalui pidato adat. Jelas keterbatasan penelitian Rita Gani inilah yang perlu dilengkapai dengan penelitian yang akan dilaksanakan ini.

Penelitian yang banyak dikaji oleh para ilmuwan justru melihat nagari pada aspek hukum adat matrilineal, agama dan hukum positif (negara). Gambaran ini bisa dilihat dari kajian Franz von Benda-Beckmann & Keebet von Benda-Beckmann, *Political and Legal*

Transformations of an Indonesian Polity: The Nagari From Colonialisation to Decentralization (2013). Dalam kajian ini kedua penulis menjelaskan dinamika yang berlangsung di nagari terkait dengan perubahan penyelenggaraan nagari yang mengacu pada hukum adat, hukum negara dan Islam sejak dari zaman kolonial hingga masa reformasi. Kajian yang mengambil latar sejarah dengan analisis antropologi hukum ini memang menarik untuk disimak. Benda-Beckmann & Benda-Beckmann berpendapat adanya kecenderungan pembentukan nagari pada masa reformasi—setelah mengalami “penghilangan” karena rezim yang berkuasa—berupaya membangkitkan kenangan masa lalu. Rekonstruksi romantis nagari ini tidak dapat mengabaikan tiga institusi utama yang terdapat di nagari, yaitu pemerintah, agama dan adat (2013:8). Salah satu kekurangan penelitian Benda-Beckmann & Benda-Beckmann ini tidak mendalami secara khusus, bagaimana pengaruh falsafah ABS-SBK dalam perkembangan politik dan hukum nagari yang kembali dilaksanakan sejak masa reformasi. Padahal kedua peneliti ini sangat memahami proses transformasi politik dan hukum yang berlangsung di Sumatera Barat tidak lepas dari bagaimana falsafah ABS-SBK ini dilaksanakan dalam penyelenggaraan pemerintahan, khususnya di nagari. Untuk mendalami kembali apa yang menjadi temuan penelitian Benda-Beckmann & Benda-Beckmann ini, maka penelitian mengenai ABS-SBK ini perlu dikaji secara khusus.

Penelitian lain yang juga melihat dinamika kehidupan etnis Minangkabau ini dari aspek MTTs adalah Yasril Yunus (2013). Penelitian Yasril Yunus ini tentang posisi ninik mamak dalam pemerintahan nagari. Penelitian yang dilakukan di Kabupaten Tanah Datar dan Kabupaten Pasaman ini menemukan belum jelasnya kedudukan Ninik-Mamak dalam penyelenggaraan pemerintahan nagari. Akibatnya eksistensi Ninik-Mamak masih belum dapat ditemukan secara formal dalam pelaksanaan fungsi pemerintahan. Kajian yang dilakukan Yasril Yunus ini amatlah terbatas tanpa menyinggung lebih jauh seperti apa sebenarnya pengamalan ABS-SBK dalam penyelenggaraan pemerintahan nagari. Keterbatasan ini tentu harus dilengkapi dengan penelitian yang melihat model kepemimpinan seperti apa yang dapat diterapkan dalam penyelenggaraan pemerintahan nagari.

Penelitian yang sudah dilakukan dan bersinggungan dengan falsafah ABS-SBK ini dilakukan oleh Sadri (2011). Penelitian Sadri ini melihat peran *Adat Basandi Syara', Syara' Basandi Kitabullah* dalam kehidupan etnis Minangkabau. Dalam penelitian ini Sadri menemukan bahwa terjadi pergeseran dalam penyelenggaraan adat dan budaya etnis Minangkabau sehingga memberi warna pada penyelenggaraan nagari. Bahkan dalam penelitian ini ditemukan bahwa konsepsi ABS-SBK ini hanya menjadi jargon yang sulit dilihat implementasinya. Karenanya, tambah Sadri (2011:20), “penerapan *adat basandi syara'*,

syara' basandi kitabullah dalam kehidupan ber-nagari harus disesuaikan dengan konteks kekinian, agar ia bisa diterapkan dengan baik tanpa harus kehilangan substansinya.”

Apa yang diungkap dalam penelitian Sadri ini memang menjadi masalah yang dihadapi oleh banyak nagari di Sumatera Barat. Ketidakmampuan Kerapatan Adat Nagari mengejawantahkan falsafah ABS-SBK ini menyebabkan dinamika kehidupan etnis Minangkabau di Sumatera Barat ke luar dari jati dirinya sebagai masyarakat yang beragama dan berbudaya. Bahkan dampak dari tidak mengakarnya ABS-SBK ini berdampak pada krisis yang amat merisaukan dan menurunkan kewibawaan kaum adat dalam penyelenggaraan pemerintahan dan kehidupan masyarakatnya. Walaupun begitu, kajian Sadri tersebut memang tidak mendalami secara khusus tentang eksistensi falsafah ABS-SBK ini, terutama dalam menyoroti konsep, variabel, indikator dan dimensi nilai yang harus ditemukan kembali. Padahal untuk mengatakan bagaimana peran falsafah ABS-SBK ini dalam penyelenggaraan pemerintahan dan kehidupan masyarakat, maka perlu diurai terlebih dahulu ke dalam konstruksi konsep, variabel, dan indikator yang harus dirumuskan terlebih dahulu. Inilah yang akan dilakukan oleh penelitian ini.

Karena terbatasnya kajian tentang falsafah ABS-SBK ini, maka perlu ada kajian yang lebih komprehensif. Ini dimaksudkan agar ada pemahaman yang lebih mendalam bagi setiap orang yang belajar tentang Minangkabau. Penelitian ini didesain untuk melengkapi kajian yang sudah dilakukan oleh peneliti sebelumnya, namun masih terbatas pada aspek adat dan budaya Minangkabau seperti yang dijelaskan di atas. Memang sulit mengidentifikasi, kapan falsafah ABS-SBK ini dijadikan dasar dalam kehidupan etnis Minangkabau. Kalau mengacu pada tambo, bahwa sejak masuknya Islam yang dibawa oleh pedagang Aceh ke ranah Minang, maka pada waktu itu diadakanlah perjanjian di antara pedagang-pedagang Aceh yang mengembangkan Islam di ranah Minang dengan kaum adat agar adat dan budaya mereka tidak hilang akibat interaksi ini. Di sinilah bermula munculnya keterkaitan antara agama dan adat ini dengan falsafah *Adat basandi syara', syara' basandi kitabullah, syara' mangato, adat mamakai* (adat bersendi syara', syara' bersendi kitabullah, syara' mengatakan, adat menggunakan).

Namun, dalam sebagian buku, misalnya Rusli Amran (1981) menegaskan bahwa falsafah ABS-SBK ini mengemuka sejak berakhirnya Perang Paderi yang telah berlangsung selama 30 tahun. Akhir dari perang antara kaum paderi dengan kaum adat ditandai dengan dibuatnya perjanjian antara kedua belah pihak yang dilakukan di Bukit Marapalam, di Puncak Pato di Lintau Buo, Kabupaten Tanah Datar. Perjanjian ini dikenal juga dengan Sumpah Satie Bukik Marapalam yang menjadi dasar pelaksanaan falsafah *Adat Basandi Syara', Syara'*

Basandi Kitabullah, Syarak Mangato, Adat Mamakai. Sejak itulah falsafah ABS-SBK ini menjadi dasar dalam kehidupan etnis Minangkabau hingga saat ini.

Walaupun Falsafah ABS-SBK ini menjadi dasar setiap aktivitas masyarakat Minangkabau, namun pengamalannya masih jauh dari apa yang diharapkan. Bahkan pemerintah daerah pun kesulitan untuk mengukur sejauh mana pengamalan falsafah ABS-SBK ini dapat dilaksanakan dalam kehidupan masyarakat. Dalam Rencana Aksi Daerah (RAD) Gerakan ABS-SBK yang merupakan jabaran dari RPJMD ini masih menggunakan indikator yang sifatnya kinerja kelembagaan pemerintah daerah dan bukan individu masyarakat. Tentu hal ini belum lengkap. Sebab pengamalan tentu sifatnya adalah individu baik sebagai penyelenggara fungsi pemerintahan dan sebagai anggota masyarakat.

Sistem nilai yang diyakini oleh individu dapat mendorong mereka berbuat sesuai dengan kepentingannya. Apalagi kalau sistem nilai tersebut mengandung nilai-nilai yang dapat mendorong individu untuk bertindak untuk kebaikan masyarakat dan dirinya sendiri (Hakimy, 2001). Misalnya, sistem nilai ABS-SBK mengandung kebaikan untuk kepentingan bersama dan diri yang mengamalkannya. Kajian tentang adanya keyakinan individu yang dapat mempengaruhi motivasi individu untuk bertindak sesuai dengan kepentingan rasionalnya adalah Max Weber dengan karyanya *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism* (1930; [1992]). Weber meyakini bahwa etika protestan mempengaruhi cara individu mengembangkan perusahaan dan turut berdagang mengumpulkan kekayaan untuk investasi. Dengan kata lain, etika protestan yang merupakan bagian dari sistem nilai yang diamalkan individu menjadi penggerak kapitalisme di dunia. Berbeda dengan pengikut agama lain yang “membatasi” penumpukan harta apalagi untuk mengejar kehidupan dunia, Weber justru dapat membuktikan bahwa pengikut protestan justru mengejar keuntungan ekonomi yang rasional dan mengembangkan nilai moral positif untuk pengembangan aspek spiritual yang mereka yakini. Walaupun kritik juga ditujukan terhadap karya Weber ini karena dianggap kajiannya tidak secara terperinci menjelaskan etika protestan tersebut dan bahkan dianggap sebagai kajian pendahulu terkait dengan sistem nilai yang diyakini individu.

Logika Weber terkait dengan etika protestan ini sebenarnya dapat dianalogikan pada aspek pengamalan ABS-SBK oleh etnis Minangkabau. Jika adat yang dilaksanakan sebagai sistem nilai individu dalam bertindak, tentu masalah sosial yang muncul dalam masyarakat tidak akan banyak ditemukan. Apalagi, sistem nilai adat ini pondasinya adalah Al Qur'an dan As Sunnah yang menjadi keyakinan utama masyarakat Minangkabau. Tapi faktanya tidak demikian, justru pengamalan ABS-SBK yang kerap disebut oleh elite politik dan pemerintahan daerah di Sumatera Barat, justru tidak berbekas pengamalannya. Mengapa ini bisa terjadi?

Inilah yang menarik untuk dibahas lebih mendalam dengan membandingkan dengan etika protestan yang mempengaruhi masyarakat Eropa sebagaimana yang ditemukan Weber.

2.2 Realita Demokrasi Lokal di Sumatera Barat

Bagaimanapun, penelitian ini sebenarnya bagian dari upaya mendalami proses demokrasi lokal, khususnya pengembangan nilai-nilai lokal dalam pelaksanaan otonomi daerah di Sumatera Barat. Potret untuk menjelaskan bagaimana demokrasi lokal di daerah Sumatera Barat ini dilaksanakan, terutama pasca reformasi. Bahkan potret kehidupan nagari kontemporer, pasca rezim Orde Baru jatuh pada tahun 1998 telah berubah sesuai dengan agenda reformasi. Jika nagari pada masa Orde Baru diseragamkan ke dalam bentuk penyelenggaraan pemerintahan desa berdasarkan UU No.5 tahun 1979, maka pada masa Orde Reformasi muncul keinginan untuk kembali pada sistem bernagari. Perubahan ini menjadi perhatian, khususnya beberapa penelitian yang sudah dilakukan untuk menggambarkan bagaimana pilar demokrasi lokal di Sumatera Barat ini dilaksanakan.

Dalam perjalanannya, kehidupan demokrasi lokal dengan pengamalan nilai-nilai tradisional di Sumatera Barat mengalami pasang dan surut sesuai dengan dinamika aturan yang dibuat oleh pemerintah pusat. Gambaran itu dapat dilihat dari praktik bernagari di Sumatera Barat. Misalnya, kehadiran Perda No.9 tahun 2000 tentang pokok-pokok pemerintahan nagari adalah jawaban terhadap UU No.22 tahun 1999 tentang pemerintahan daerah. Begitu juga dengan Perda No.2 tahun 2007 adalah penjabaran dari UU No.32 tahun 2004 yang mengubah penyelenggaraan otonomi daerah di Indonesia. Apalagi saat ini terjadi kembali revisi UU No.32/2004 ini menjadi UU No.23/2014. Karenanya untuk mengetahui bagaimana fungsi yang dilaksanakan oleh lembaga-lembaga yang ada di nagari, maka dilakukan penelitian tentang bagaimana Badan Musyawarah Nagari melaksanakan fungsi legislasinya, terutama dalam aspek penggunaan hak inisiatifnya (Asrinaldi & Yoserizal, 2011). Dalam penelitian tersebut ditemukan bahwa fungsi legislasi anggota Badan Musyawarah Nagari Baruang-Baruang Balantai, Kabupaten Pesisir Selatan masih jauh dari fungsi yang sebenarnya. Hal ini disebabkan oleh mekanisme pemilihan anggota Badan Musyawarah Nagari ini yang tidak berjalan dengan baik. Belum lagi masalah ketersediaan sumber daya manusia di nagari tersebut sehingga membatasi pilihan terhadap anggota Bamus tersebut. Dengan kondisi ini, penelitian ini menyimpulkan bahwa ancaman untuk meningkatkan kualitas demokrasi lokal, juga terdapat pada lembaga legislatif yang ada di nagari itu sendiri. Namun, sayangnya, penelitian ini memang tidak menyentuh bagaimana falsafah ABS-SBK ini turut mempengaruhi pelaksanaan

kehidupan bernagari tersebut, baik dalam konteks kelembagaan pemerintahan, maupun kehidupan masyarakatnya.

Sebagai pengembangan penelitian tentang pelaksanaan demokrasi lokal dan penguatan nilai-nilai lokal, maka penelitian yang akan dilakukan ini sebenarnya adalah kelanjutan dari penelitian sebelumnya tentang “Praktik Pemerintahan Terendah Dalam Pembangunan dan Implikasinya Terhadap Demokrasi Lokal Di Sumatera Barat.” Dalam penelitian tersebut Asrinaldi & Yoserizal (2011) menemukan bahwa praktik pemerintahan modern terendah adakalanya bertentangan dengan sistem sosio budaya masyarakat lokal. Hal ini dapat dilihat dari penyelenggaraan pemerintahan nagari, yang justru lebih banyak mengakomodasi nilai pemerintahan liberal yang cenderung bersifat individualis, misalnya, pelaksanaan pemilihan wali nagari dengan mekanisme pemungutan suara. Jelas, implikasi dari praktik pemerintahan terendah ini justru mengancam pelaksanaan demokrasi *ala* Minangkabau tersebut yang lebih menekankan aspek musyawarah dan mufakatnya. Singkatnya, falsafah ABS-SBK sebagai dasar dalam bernagari ini hampir tidak diperhatikan sehingga penerapannya juga sulit diketahui seperti apa bentuknya. Inilah yang perlu diketahui lebih lanjut apakah falsafah ABS-SBK

Untuk menjelaskan fenomena demokrasi lokal ini lebih jauh, juga bisa dilihat dari penelitian lain yang dilakukan Asrinaldi (2012) terkait pelaksanaan demokrasi lokal yang justru di bawah bayang-bayang otonomi negara. Artinya, penyelenggaraan demokrasi lokal harus sesuai dengan agenda besar negara. Jika pemerintah daerah, apalagi pemerintahan dengan basis nilai adat ke luar dari koridor hukum yang dibuat oleh pemerintah pusat, maka sanksi bagi daerah tersebut otomatis akan dijatuhkan. Dengan melihat kecenderungan ini, sebenarnya pelaksanaan demokrasi lokal, khususnya dalam penyelenggaraan otonomi daerah masih bergantung pada apa yang dibolehkan dan yang tidak dibolehkan oleh pemerintah pusat. Dengan kata lain, praktik otonomi daerah di Indonesia tidaklah otonom sebagaimana konsepsi yang ada dalam konsepnya. Bahkan pemerintah pusat masih mengurus kewenangan yang seharusnya menjadi milik daerah.

Salah satu dampak positif dari proses demokrasi ini adalah berlangsungnya perbaikan penyelenggaraan pemerintahan dari aspek struktural kelembagaan. Ini terbukti dengan dilaksanakannya reformasi birokrasi yang menjadi agenda hampir semua kepala daerah di Indonesia. Namun, sayangnya reformasi birokrasi yang dilaksanakan tersebut masih sebatas struktur yang diperbaiki. Bahkan aspek budaya, termasuk di dalamnya cara pikir dan perilaku aparatur birokrasi masih belum terjangkau. Akibatnya reformasi birokrasi belum dapat sepenuhnya dikatakan berhasil. Hal ini menjadi temuan penting dalam penelitian Asrinaldi (2012a) dalam melihat reformasi birokrasi dari perspektif analisis budaya. Perspektif analisis

budaya ini menggambarkan bagaimana sesungguhnya praktik pemerintahan modern yang diinstruksikan oleh pemerintah pusat harus juga memperhatikan nilai-nilai budaya lokal. Apalagi di Sumatera Barat yang kaya dengan kearifan lokalnya seperti Falsafah ABS-SBK ini dapat dijadikan pertimbangan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan kehidupan masyarakat.

Lazim diketahui bahwa prinsip desentralisasi yang dilaksanakan dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah diturunkan dalam bentuk pengakuan adanya daerah otonom di kabupaten/kota. Oleh pemerintah, maka pelaksanaan otonomi daerah ini diselenggarakan dengan menyerahkan sebagian besar kewenangan dan urusan pemerintahan kepada daerah. Namun, dalam praktik sehari-hari, urusan pemerintahan yang diterima oleh pemerintah kabupaten/kota ini justru dilimpahkan dan penugasannya diberikan lagi kepada pemerintah desa/nagari. Akibatnya nagari dan desa tidak mampu lagi mengidentifikasi kewenangannya yang berasal dari hak asal-usulnya sebagaimana yang diakui oleh negara. Penelitian yang dilakukan Asrinaldi & Yoserizal (2013) di Provinsi Sumatera Barat dan Yogyakarta menemukan kecenderungan ini sehingga pemerintah nagari dan desa tidak dapat melaksanakan apa yang menjadi hak asal usulnya dalam penyelenggaraan fungsinya di masyarakat. Jika dipahami, hak-asal usul nagari tersebut sebenarnya berangkat dari falsafah ABS-SBK yang selama ini cenderung dianggap terlalu abstrak dan tidak bisa diimplementasikan dalam tatanan praksis. Oleh karenanya penguatan falsafah ABS-SBK ini perlu dilakukan berdasarkan kajian yang mendalam.

BAB III

TUJUAN DAN MANFAAT PENELITIAN

3.1 Tujuan Penelitian

Secara umum penelitian tahun kedua ini merinci lebih dimensi yang ada dalam memahami eksistensi falsafah ABS-SBK dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dan aktivitas masyarakat di Provinsi Sumatera Barat. Dimensi ini menjadi dasar mengkonstruksi variabel dan indikator yang bisa dijadikan instrumen penelitian untuk mengukur pengamalan ABS-SBK di Provinsi Sumatera Barat. Ini perlu dilakukan karena falsafah ABS-SBK adalah pedoman yang menjadi tuntunan etnis Minangkabau yang meleburkan nilai agama dan adat. Akan tetapi, penerapan ABS-SBK ini belum terukur dengan baik sehingga gambaran komprehensif mengenai ABS-SBK ini tidak jelas. Sementara secara khusus penelitian ini bertujuan:

1. Mendeskripsikan dan menjelaskan dimensi lain yang ada dalam pengamalan nilai ABS-SBK baik dalam penyelenggaraan pemerintahan maupun kehidupan masyarakat, khususnya etnis Minangkabau;
2. Mendeskripsikan kesesuaian antara prinsip good governance dan falsafah ABS-SBK dalam penyelenggaraan pemerintahan di Sumatera Barat;
3. Mengembangkan konsep, variabel, indikator sehingga dapat digunakan sebagai alat ukur untuk mengetahui pengamalan ABS-SBK ini dalam kehidupan masyarakat di Sumatera Barat

3.2 Manfaat Penelitian

Penelitian ini penting dilakukan mengingat belum adanya pengukuran yang relevan untuk menilai keberhasilan pelaksanaan indikator sasaran dan indikator program yang sesuai untuk melihat pelaksanaan pengamalan misi ini. Dalam RPJM Daerah Sumatera Barat tahap 2 periode 2010-2015 indikator pelaksanaan falsafah ABS-SBK ini lebih bersifat kelembagaan dan cenderung umum sehingga sulit dilihat pengamalannya. Di antara indikator tersebut adalah Kasus Perbuatan Maksiat, Jemaah Haji yang Terlayani, Peringkat Sumbar di MTQ Nasional,

Pelatihan bagi SDM Lembaga Adat, Jumlah Adat, Seni dan Budaya, dan Sosialisasi Nilai-Nilai Adat, Seni dan Budaya. Padahal pengamalan ABS-SBK ini jelas sifatnya pribadi dan khusus. Oleh karenanya, dengan mengetahui dan merumuskan konsep, variabel, indikator dan nilai pengamalan ABS-SBK ini, maka pemerintah daerah menggunakannya untuk mengukur sejauh mana pelaksanaan program pembangunan dalam mewujudkan pengamalan ABS-SBK ini dilaksanakan. Jika pengukuran ini dapat disusun, maka pemerintah daerah akan dapat melaksanakan strategi dalam mengimplementasikan falsafah ABS-SBK yang menjadi misi utama dalam RPJP dan RPJM Daerah Sumatera Barat. Apalagi dalam konteks pengembangan nilai lokal, ABS-SBK ini menjadi identitas etnis Minangkabau yang juga dapat dipelajari oleh masyarakat di daerah lain di Indonesia.

Manfaat kedua adalah menjelaskan adanya ketidaksesuaian penerapan indikator pelaksanaan misi pengamalan agama dan adat basandi syara', syara' basandi kitabullah. Indikator yang digunakan oleh Pemerintah Provinsi Sumatera Barat ini cenderung digunakan untuk menilai kinerja SKPD terkait. Ini dapat dilihat dari indikator seperti Jumlah Lembaga KAN, Jumlah Lembaga Bundo Kanduang, Jumlah Lembaga Karang Taruna/Organisasi Pemuda, Jumlah Lembaga/Organisasi Dakwah, Pelayanan dan bimbingan lembaga adat dan lembaga agama kepada masyarakat dan sebagainya. Sementara, indikator pengamalan eksisten falsafah ABS-SBK ini harus lebih luas dari hal ini dan tidak terpaku pada indikator kinerja lembaga pemerintahan. Oleh karenanya, perlu dilakukan penelitian yang lebih mendalam terkait dengan masalah ini sehingga dapat ditemukan konsep, variabel dan indikator yang dapat digunakan untuk mengukur bagaimana eksistensi falsafah ABS-SBK dalam penyelenggaraan pemerintahan dan kehidupan masyarakat.

BAB IV METODE PENELITIAN

4.1 Pendekatan dan teknik penelitian

Penelitian di tahun kedua ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan teknik *grounded theory*. Penggunaan pendekatan dan teknik ini sangat beralasan karena peneliti ingin menjelaskan kembali bagaimana dimensi falsafah ABS-SBK yang perlu dikembangkan sehingga dapat diturunkan menjadi konsep, variabel dan indikator yang digunakan sebagai dasar penyusunan instrumen pengamalan ABS-SBK tersebut. Peneliti melihat pendekatan ini sangat sesuai dengan teknik ini karena *grounded theory* menumpukan kepada kedalaman data yang dicari, terutama yang terkait dengan pola, konsep, ciri dan dimensi dari fenomena yang diamati (Charmaz, 2006). Banyak aspek dalam dimensi pelaksanaan falsafah ABS-SBK yang ditemukan dalam penelitian tahun pertama perlu dielaborasi dengan pendekatan ini. Dengan demikian ketajaman konsep, variabel dan indikator akan dapat ditemukan sebagai alat ukur pengamalan ABS-SBK tersebut.

4.2 Teknik Pengumpulan Data

Untuk pengumpulan data pada tahun kedua ini akan dilakukan dengan tiga cara sebagai berikut.

(i) Wawancara mendalam (*in depth interview*)

Wawancara ini dilakukan untuk memperoleh data primer yang sesuai dengan masalah penelitian yang dikaji. Wawancara mendalam dilakukan pada informan yang memahami fenomena yang berkaitan dengan masalah yang diteliti. Wawancara ini dilakukan dengan menggunakan dua metode, yaitu wawancara terstruktur dengan mempersiapkan panduan wawancara yang membantu peneliti mendapatkan data yang dicari. Selain itu, juga digunakan metode wawancara tidak terstruktur yang dilakukan secara bebas tidak terikat dengan pedoman wawancara tapi tetap fokus kepada masalah yang diteliti. Ini bertujuan untuk melengkapi data dari wawancara terstruktur yang sudah dilakukan.

(ii) Diskusi Kelompok Terfokus (*Focus Group Discussion*)

Diskusi kelompok terfokus ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana pendapat pemangku kepentingan (*stakeholder*) secara riil berkaitan dengan masalah yang ditanyakan untuk mengetahui eksistensi falsafah ABS-SBK dalam kehidupan etnis Minangkabau. FGD ini memungkinkan peneliti untuk memeriksa silang (*cross check*) pendapat dari informan dengan informan lainnya secara langsung dalam satu waktu.

(iii) Studi Dokumentasi

Data dokumentasi dalam penelitian ini terkait dengan bahan-bahan sekunder berupa notulensi rapat, peraturan daerah/kebijakan kepala daerah, literatur yang relevan, arsip-arsip terkait dengan eksistensi falsafah ABS-SBK dalam kehidupan masyarakat Minangkabau.

4.3 Analisis Data

Analisis data tahun kedua merupakan proses pengaturan secara sistematis transkrip wawancara, catatan lapangan dan bahan lapangan lainnya yang dikumpulkan untuk meningkatkan pemahaman atau menjelaskan sesuatu sehingga mudah dimengerti. Di samping perolehan data dari pelaporan “*on the spot*”, data yang banyak tersebut juga harus direduksi dengan jalan membuat abstraksi sebagai sebuah rangkuman yang inti. Di sini akan dijelaskan bagaimana eksistensi falsafah ABS-SBK dalam budaya etnis Minangkabau dan pengamalannya dalam kehidupan sehari-hari. Dengan demikian, akan muncul pemahaman baru terkait dengan falsafah ABS-SBK ini dalam etnis Minangkabau. Analisis dilakukan berdasarkan pandangan-pandangan informan (*emik*) yang sudah divalidasi dengan menggunakan metode triangulasi. Triangulasi yang dilakukan mengarah pada *crosscheck* keabsahan sumber data, diskusi sejawat peneliti dan konsep dan pemeriksaan teori yang digunakan (Miles & Huberman, 1994). Kesimpulan dari analisis yang dilakukan ini merupakan gabungan data yang didapatkan dari data informan (*emik*) dan interpretasi peneliti (*etic*). Selanjutnya data yang sudah direduksi dan disederhanakan dikonversi serta dipaparkan dengan menggambarkan realita empiris. Data akan diorganisasikan dengan membuat ringkasan terstruktur dalam bentuk teks, matrik, rumusan model yang sudah distruktur tersebut.

4.4 Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan di Provinsi Sumatera Barat, yaitu di Kabupaten Tanah Datar, Kabupaten Limapuluh Kota, Kabupaten Pesisir Selatan, Kabupaten Padang Pariaman

yang mencerminkan keterwakilan daerah *luhak* dan daerah rantau. Daerah *luhak* bagi etnis Minangkabau adalah daerah tempat asal-usul nenek moyang etnis Minangkabau sehingga keaslian nilai-nilainya tradisionalnya, terutama dalam pelaksanaan falsafah ABS-SBK akan masih bisa ditemukan. Adapun daerah *luhak* ini meliputi Kabupaten Tanah Datar dan Kabupaten Limapuluh Kota yang menjadi lokasi penelitian. Sementara, daerah rantau adalah tempat berkembangnya nilai-nilai adat Minangkabau, terutama setelah bercampur dengan nilai-nilai lain yang masuk ke daerah pesisir. Dalam konteks ini tentu mempelajari kembali “keaslian” nilai-nilai tradisionalnya Minangkabau ini akan membantu memahami bagaimana ABS-SBK ini dipraktikkan. Adapun daerah penelitiannya adalah Kabupaten Pesisir Selatan dan Kabupaten Padang Pariaman.

4.5 Informan Penelitian

Informan penelitian ini dipilih secara sengaja untuk memberikan informasi yang dibutuhkan sesuai dengan tujuan penelitian. Adapun informan yang terpilih adalah pejabat dinas pendidikan dan kebudayaan di kabupaten, pengurus Lembaga Kerapatan Adat dan Alam Minangkabau, pengurus MUI, pengamat/akademisi yang mendalami masalah ABS-SBK di kabupaten dan tokoh masyarakat lainnya. Mereka diwawancarai secara mendalam sehingga diperoleh informasi terkait dengan masalah yang dikaji.

4.6 Rancangan Penelitian

Tujuan utama penelitian tahun kedua ini adalah mendalami kembali empat dimensi pengamalan falsafah ABS-SBK yang ditemukan dalam penelitian tahun pertama untuk mengetahui dimensi lain yang relevan untuk ditambahkan dan atau digabungkan dengan dimensi yang sudah ada. Untuk itu tahapan kegiatan yang disusun adalah:

1. *Pre-eliminatory research* dengan mempelajari kembali hasil penelitian yang sudah ditemukan dalam penelitian tahun pertama untuk dimebnagkan dalam penelitian tahun kedua ini. Selain itu, penelitian ini juga akan mengkaji data sekunder berupa laporan penelitian, jurnal, buku, monograf, *working paper* dan sebagainya untuk memahami secara mendalam falsafah ABS-SBK yang diamalkan masyarakat Sumatera Barat. Ini dimaksudkan untuk mendapatkan kejelasan lebih komprehensif guna menyusun pedoman wawancara dan FGD yang dilakukan. Indikator keberhasilan tahapan ini adalah diperoleh data lengkap terkait dengan objek penelitian.
2. Penyusunan pedoman wawancara dan FGD serta penentuan informan dan jenis data yang dicari. Penyusunan pedoman wawancara dan FGD ini adalah aspek penting yang

dilakukan untuk mendapatkan data primer. Berdasarkan pedoman wawancara ini ditetapkan informan yang dapat memberikan keterangan sesuai dengan tujuan penelitian. Indikator keberhasilan tahapan ini adalah dihasilkannya pedoman wawancara dan FGD serta ditetapkannya informan yang akan diwawancarai dalam penelitian ini.

3. Pengumpulan data primer adalah tahapan berikutnya dimana tim peneliti turun lapangan sesuai dengan jadwal yang sudah disusun sebelumnya. Turun lapangan bertujuan untuk mengumpulkan data guna dianalisis sesuai dengan kebutuhan penelitian. Indikator keberhasilan tahapan ini adalah diperolehnya data lapangan untuk dianalisis guna menjawab pertanyaan penelitian.
4. Analisis tahap I
Setelah data diperoleh maka dilakukan pengelompokan data dan analisis sesuai dengan tujuan penelitian. Indikator keberhasilan tahapan ini adalah diperolehnya analisis sementara terhadap permasalahan dalam penelitian yang diajukan.
5. Seminar/Diskusi Terbatas
Untuk mendapatkan hasil analisis yang sesuai dengan tujuan penelitian, maka hasil analisis sementara diseminarkan/didiskusikan dengan penelitian lain ditambah dengan beberapa rekan sejawat dan pakar untuk memberi masukan terhadap hasil analisis yang disusun. Hasil seminar/diskusi ini juga menjadi masukan bagi menyusun draft laporan akhir penelitian tahun pertama. Indikator capaiannya adalah masukan dari peserta guna memperkaya temuan tim peneliti.
6. Analisis tahap II
Pada analisis tahap II ini disempurnakan analisis sementara yang sudah didiskusikan untuk dijadikan bahan laporan akhir lengkap dengan perbaikan berdasarkan masukan dalam diskusi/seminar yang dilakukan sebelumnya. Indikator keberhasilan tahapan ini adalah dihasilkannya draft laporan final dan draft artikel publikasi tahun pertama.
7. Penulisan laporan akhir tahun II dan penulisan artikel publikasi ilmiah
Laporan akhir yang berisikan temuan penelitian dan analisis terhadap pemahaman baru terkait konsep/variabel/indikator pengamalan falsafah ABS-SBK dalam penyelenggaraan pemerintahan dan kehidupan masyarakat di Provinsi Sumatera Barat. Indikator capaiannya adalah selesainya laporan akhir penelitian sesuai dengan target penelitian.

BAB V

HASIL DAN LUARAN YANG DICAPAI

Penyelenggaraan pemerintahan di Sumatera Barat menghadapi masalah dengan penerapan nilai-nilai lokal dalam pembangunan. Faktanya, pemerintah daerah belum menjadikan falsafah Adat Basandi Syarak-Syarak Basandi Kitabullah (ABS-SBK) sebagai asas dalam pelaksanaan pembangunan tersebut. Sebagai sebuah norma dan sistem nilai hidup etnis Minangkabau, falsafah ABS-SBK ini tidak terpisahkan dari aktifitas warganya (Asrinaldi, 2017; Hasanuddin, 2014; Hadler, 2010; Navis, 1984). Pengamalan nilai ABS-SBK ini dapat dilihat dalam aktifitas masyarakat yang ada di nagari. Walaupun sebenarnya pengamalan nilai ABS-SBK tersebut hanya berdasarkan pada kebiasaan masyarakat yang berbeda di setiap nagari. Belum adanya kodifikasi nilai ABS-SBK ini ke dalam pedoman yang dirujuk bersama berdampak pada pemahaman masyarakat Minangkabau tentang nilai ABS-SBK tersebut. Hal yang sama juga bisa diketahui dari rencana kerja pemerintah daerah (RKPD) yang belum mengacu pada nilai ABS-SBK ini.

Lazim diketahui nilai sosial dan budaya suatu masyarakat diyakini ikut mempengaruhi pelaksanaan pembangunan. Nilai sosial dan budaya ini menjadi pedoman masyarakat dalam beraktifitas walaupun nilai sosial ini tidak dituliskan ke dalam dokumen yang resmi. Jika pembangunan yang dilaksanakan mengacu kepada nilai ABS-SBK yang berkembang dalam masyarakat, maka pembangunan yang dilaksanakan lebih mudah dilaksanakan. Artinya, dimensi budaya masyarakat mempengaruhi keberhasilan pembangunan yang dilaksanakan (Petrakis, 2014). Bahkan dalam konteks mikro, Guiso, Sapienza & Zingales (2006) menjelaskan adanya pengaruh budaya ini pada kepercayaan dan pilihan-pilihan seseorang terhadap *economic outcomes*.

Pemerintah Daerah Provinsi Sumatera Barat juga terikat dengan rencana pembangunan jangka menengah (RPJMD) yang memuat nilai ABS-SBK menjadi salah satu prinsip pelaksanaan pembangunan. Walaupun dari satu sisi, prinsip tata kelola pemerintahan harus diterapkan dalam pelaksanaan fungsi pembangunan. Penerapan prinsip tata kelola pemerintahan itu harus dimulai dari perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi program pembangunan. Ini dimaksudkan agar tujuan pembangunan sesuai dengan kepentingan masyarakat. Akan tetapi, dari sisi lain, pemerintahan daerah juga harus mempertimbangkan nilai budaya dalam masyarakat setempat. Karena tata kelola pemerintahan tidak hanya melihat

peran negara saja sebagai aktor pembangunan, tapi juga ada keterlibatan aktor non negara yang berperan untuk keberhasilan pembangunan tersebut (World Bank, 2017).

Makalah ini menjelaskan bagaimana pemerintah daerah Sumatera Barat menjadikan faktor budaya dan prinsip tata kelola pemerintahan sebagai asas dalam menyelenggarakan pembangunan. Seperti diketahui, nilai budaya ini menjadi misi pertama dalam rencana pembangunan jangka menengah (RPJMD) Sumatera Barat periode 2016-2021. Misi ini fokus pada “meningkatkan tata kehidupan yang harmonis, agamais, beradat, dan berbudaya berdasarkan falsafah ABS-SBK.” Apalagi pemerintah daerah Sumatera Barat memang membutuhkan penerapan nilai ABS-SBK ini agar bisa mempengaruhi pelaksanaan program lainnya. Namun, usaha ini bukanlah hal yang mudah karena banyaknya kendala dalam pelaksanaannya. Bahkan pemerintah daerah Provinsi Sumatera Barat menghadapi dilema bagaimana menerapkan pembangunan berdasarkan nilai budaya sekaligus melaksanakan tata kelola pemerintahan, terutama dalam membuat program pembangunan.

Argumen utama tulisan ini berangkat dari tidak jelasnya nilai ABS-SBK yang bisa dijadikan acuan dalam pelaksanaan pembangunan oleh pemerintah daerah Sumatera Barat. Fakta ini dapat dilihat dari tidak adanya dokumen khusus yang memuat nilai falsafah ABS-SBK sebagai dasar pembangunan di daerah. Begitu juga dengan fungsi lembaga agama dan adat untuk mengawal dan melestarikan nilai ABS-SBK yang belum terlaksana dengan baik.

5.1 Good Governance Dalam Praktik Pemerintahan Modern

Pemerintahan modern dalam melaksanakan fungsinya mengacu pada prinsip tata kelola pemerintahan yang baik. Istilah Good Governance yang digunakan oleh banyak pemerintahan saat ini dikenalkan oleh Bank Dunia. Bermula dari pertemuan yang melibatkan banyak pemimpin negara maju pada tahun 1992 menghasilkan kesepakatan yang dikenal dengan Washington Consensus. Pertemuan ini memandang perlunya suatu kesepakatan bersama, agar negara-negara penerima pinjaman dari negara donor dalam melaksanakan pembangunan sesuai dengan prinsip tata kelola pemerintahan yang baik (World Bank, 2017:29-31). Konsep tata kelola pemerintahan yang baik ini memuat beberapa prinsip utama, yaitu akuntabilitas, transparansi, partisipasi, responsif, aturan hukum, persamaan, visi strategis, dan efektif dan efisien.

Prinsip tata kelola pemerintahan ini juga digunakan oleh pemerintah Indonesia dalam praktik pembangunan. Misalnya, dalam pelaksanaan otonomi daerah di awal tahun 2000an, konsep tata kelola pemerintahan ini menjadi indikator untuk mengetahui praktik terbaik penyelenggaraan pemerintahan. Penerapan prinsip tata kelola pemerintahan ini sangat

beralasan. Karena selama ini pelaksanaan pembangunan tidak lepas dari masalah korupsi sehingga kualitas pembangunan yang dihasilkan jauh dari harapan masyarakat (Setiyono, 2014:238). Hampir semua negara berkembang menghadapi masalah yang serupa (Lindsey, 2002:5-7).

Bahkan buruknya tata kelola pemerintahan di negara berkembang ini juga menjadi perhatian Bank Dunia. Banyak pemerintah di negara berkembang gagal membangun negaranya karena buruknya tata kelola pemerintahan yang dilaksanakan. Dampaknya adalah rendahnya kualitas kesejahteraan masyarakat karena buruknya pembangunan yang dihasilkan. Padahal bantuan yang dikucurkan Bank Dunia kepada negara berkembang selalu meningkat dari tahun ke tahun. Akan tetapi, banyak pula yang hilang karena korupsi yang dilakukan oleh penyelenggara negara. Banyak pihak memaklumi cara efektif untuk memperbaiki kondisi itu adalah dengan menerapkan prinsip tata kelola pemerintahan yang baik.

Governance dan Nilai-nilai Lokal

Tata kelola pemerintahan tentu tidak berada dalam ruang hampa. Penerapan prinsip tata kelola pemerintahan yang baik berada dalam tatanan masyarakat. Masyarakat biasanya hidup dengan sistem budaya yang dapat membantu mereka dalam mencapai tujuan bersama. Misalnya, sistem budaya ini juga turut menentukan keberhasilan pembangunan yang dilaksanakan. Pemerintah daerah Sumatera Barat selalu memperhatikan sistem budaya yang ada dalam masyarakat agar pembangunan yang dilaksanakan mendapat dukungan maksimal. Ini dapat dilihat dari keterlibatan ninik mamak dalam melaksanakan musyawarah perencanaan pembangunan (Musrenbang). Apa yang dilakukan ninik mamak ini secara tidak langsung memberi legitimasi kepada wali nagari untuk melaksanakan pembangunan yang diusulkan melalui Musrenbang tersebut.

Pada dasarnya sistem budaya masyarakat ini memang tidak bertentangan dengan prinsip tata kelola pemerintahan modern. Akan tetapi, dalam praktiknya, penerapan tata kelola pemerintahan belum dapat diterapkan sepenuhnya. Dasar kekerabatan yang menjadi bagian dari nilai sosial dan budaya masyarakat etnis Minangkabau sering berhadapan dengan prinsip impersonalitas dalam birokrasi modern. Realita ini sangat mudah dijumpai, terutama dalam pelayanan publik di nagari dan kabupaten/kota. Tentu tidak mudah bagi aparatur pemerintah daerah ketika harus melayani kerabat mereka secara personal. Sementara, birokrasi modern mengutamakan prinsip pelayanan publik yang impersonal. Hal ini adalah fakta bahwa nilai budaya juga dapat berhadapan dengan tata kelola pemerintahan modern.

Persoalan berikutnya yang juga menjadi dilema bagi pemerintah daerah adalah ketika harus menggunakan sistem budaya ini sebagai basis pelaksanaan pembangunan. Sesuai dengan UU No.25 tahun 2004 tentang sistem perencanaan pembangunan nasional, perencanaan ini adalah dasar dalam menyusun program dan kegiatan pembangunan. Salah satunya adalah melalui perencanaan pembangunan partisipatif. Perencanaan partisipatif adalah keterlibatan masyarakat sebagai aktor pembangunan yang ikut menentukan program sesuai dengan kepentingan mereka. Mekanismenya adalah melalui Murenbang yang dilaksanakan secara periodik dan bertingkat mulai dari lingkungan warga hingga ke kabupaten/kota. Walaupun begitu, tidak semua usulan masyarakat yang dapat ditampung ke dalam RKPD dan masuk ke dalam pembiayaan APBD. Banyak warga kecewa dengan proses Musrenbang ini karena usulan program pembangunan mereka tidak dibiayai oleh pemerintah. Padahal keterlibatan mereka dalam Musrenbang ini juga mencerminkan adanya kebersamaan mereka guna menguatkan kembali nilai sosial dan budaya.

Falsafah ABS-SBK dan Program Pembangunan

Memang sulit mengidentifikasi, kapan falsafah ABS-SBK ini dijadikan dasar dalam kehidupan etnis Minangkabau. Merujuk pada tambo, sejak masuknya Islam yang dibawa oleh pedagang Aceh ke ranah Minang, maka pada waktu itu diadakanlah perjanjian di antara pedagang-pedagang Aceh yang mengembangkan Islam di ranah Minang dengan kaum adat agar adat dan budaya mereka tidak hilang akibat interaksi ini. Di sinilah bermula munculnya keterkaitan antara agama dan adat ini dengan falsafah *Adat basandi syara', syara' basandi kitabullah, syara' mangato, adat mamakai* (adat bersendi syarak, syarak bersendi kitabullah, syara' mengatakan, adat menggunakan).

Namun, dalam sebagian buku, misalnya Rusli Amran (1981) menegaskan bahwa falsafah ABS-SBK ini muncul sejak berakhirnya Perang Paderi yang berlangsung selama 30 tahun. Akhir dari perang antara kaum paderi dengan kaum adat ditandai dengan perjanjian antara kedua belah pihak yang dilakukan di Bukit Marapalam Lintau Buo, Kabupaten Tanah Datar. Perjanjian ini dikenal juga dengan Sumpah Satie Bukik Marapalam yang menjadi dasar pelaksanaan falsafah *Adat Basandi Syara', Syara' Basandi Kitabullah, Syarak Mangato, Adat Mamakai*. Sejak itulah falsafah ABS-SBK ini menjadi dasar dalam kehidupan etnis Minangkabau hingga saat ini.

Walaupun Falsafah ABS-SBK ini menjadi dasar setiap aktivitas masyarakat Minangkabau, namun pengamalannya masih jauh dari apa yang diharapkan. Bahkan pemerintah daerah pun kesulitan mengukur sejauh mana pengamalan falsafah ABS-SBK ini

dapat dilaksanakan dalam kehidupan masyarakat. Dalam rencana aksi daerah (RAD) gerakan ABS-SBK yang merupakan jabaran dari RPJMD ini masih menggunakan indikator kinerja lembaga pemerintah daerah dan bukan merujuk pada pengamalan individu dalam masyarakat.

Sistem nilai budaya ini dapat mendorong masyarakat berbuat sesuai dengan kepentingan bersama. Sebab dalam sistem budaya etnis Minangkabau mengandung nilai-nilai yang dapat mendorong individu bertindak untuk kebaikan masyarakat dan dirinya sendiri (Hakimy, 2001). Kecenderungan ini dapat dibandingkan dengan munculnya keyakinan individu yang mempengaruhi motivasi mereka bertindak sesuai dengan kepentingan rasionalnya seperti yang dijelaskan Max Weber dengan karyanya *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism* (1930; [1992]). Weber meyakini bahwa nilai etika protestan mempengaruhi cara individu untuk berusaha mengumpulkan kekayaan untuk investasi melalui perilaku ekonomi mereka. Jadi dengan adanya nilai etika protestan yang diamalkan individu bisa menggerakkan kapitalisme di Eropa bahkan dunia. Weber membuktikan bahwa pengikut ajaran protestan cenderung mengejar motif ekonomi yang rasional serta mengembangkan nilai moral positif untuk pengembangan aspek spiritual yang mereka yakini.

Dalam pemahaman Weber terkait dengan etika protestan ini sebenarnya dapat dianalogikan pada aspek pengamalan ABS-SBK oleh etnis Minangkabau. Jika adat yang dilaksanakan sebagai sistem nilai individu dalam bertindak, tentu masalah sosial yang muncul dalam masyarakat tidak akan ditemukan. Apalagi, sistem nilai adat ini pondasinya adalah Al Qur'an dan Sunnah sudah menjadi keyakinan utama masyarakat Minangkabau. Tapi faktanya tidak demikian, justru pengamalan ABS-SBK belum sepenuhnya dapat ditemukan dalam realita sehari-hari. Mengapa ini bisa terjadi?

Bagi etnis Minangkabau, falsafah ABS-SBK adalah landasan utama bagi mereka melaksanakan aktifitas sehari-hari. Falsafah ABS-SBK diakui sebagai falsafah yang komprehensif karena menggabungkan nilai-nilai Islam sebagai keyakinan etnis Minangkabau dengan adat Minangkabau sebagai hasil karsa dan akal budi mereka. Hakikat falsafah ABS-SBK ini adalah *adat nan sabana adat* dalam masyarakat Minangkabau (Abidin, 2016:422-424). Karenanya tidak mengherankan perpaduan keduanya terlihat dalam falsafah ABS-SBK yang diakui sebagai karya agung peradaban etnis Minangkabau. Karena falsafah ABS-SBK ini menjadi keyakinan masyarakat Minangkabau, maka muncul desakan untuk menjadikan falsafah ABS-SBK ini sebagai landasan penyelenggaraan pemerintahan.

Walaupun begitu bukanlah hal yang mudah bagi pemerintah daerah menjabarkan falsafah ABS-SBK ini ke dalam pelaksanaan fungsinya dalam masyarakat. Masalahnya adalah belum jelasnya nilai-nilai falsafah ABS-SBK ini sehingga untuk menjabarkannya ke dalam

program pembangunan sulit dilakukan. Memang ada beberapa program yang disusun dalam RKP dan APBD Pemerintah Provinsi Sumatera Barat. Namun landasan pelaksanaan program dan kegiatan pembangunan ini belum menyentuh substansi falsafah ABS-SBK tersebut.

5.2 ABS-SBK Dalam Praktik Pemerintahan di Sumatera Barat

Falsafah Adat Basandi Syarak-Syarak Basandi Kitabullah (ABS-SBK) menjadi misi Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) di Sumatera Barat. Kecuali Kabupaten Kepulauan Mentawai, ada 18 kabupaten dan kota lain di Sumatera Barat menjabarkan misi yang terdapat dalam RPJMD ke dalam program dan kegiatan pemerintahan. Ini dapat dilihat dalam program yang ada dalam RPJMD Pemerintah Provinsi Sumatera Barat, misalnya peningkatan pemahaman, penghayatan, pengamalan dan pengembangan nilai-nilai agama. Apalagi di Provinsi Sumatera Barat yang penduduknya mayoritas beragama Islam sehingga dasar adat dan budaya etnis Minangkabau ini adalah Alquran dan Assunah. Selain itu, program dalam melaksanakan ABS-SBK ini juga dapat dilihat dari pengembangan nilai-nilai budaya, dan pengembangan kelembagaan adat yang ada dalam masyarakat (Bappeda, 2016: IV-6).

Menariknya, program yang disusun ini cenderung umum dan belum dijabarkan secara khusus ke dalam kegiatan pembangunan yang sesuai dengan substansi nilai falsafah ABS-SBK tersebut. Masalahnya adalah belum ada pedoman yang jelas terkait apa substansi nilai-nilai ABS-SBK yang memandu aparatur pemerintah daerah menjabarkan program yang ada ke dalam kegiatan pembangunan yang relevan. Bahkan dalam praktiknya penyusunan program pemerintah daerah berdasarkan misi ABS-SBK ini cenderung hanya diartikan oleh organisasi pemerintah daerah (OPD). Sepanjang ada kaitannya dengan masalah agama dan budaya dalam kehidupan masyarakat, maka kegiatan yang dibuat dianggap sudah relevan dan mendukung pengamalan nilai-nilai falsafah ABS-SBK.¹ Jelas hal ini berimplikasi pada program dan kegiatan pembangunan yang dibuat menjadi tidak berorientasi pada persoalan sosial dan budaya dalam masyarakat.

Dalam teorinya, dalam membuat program pembangunan dimulai dengan kegiatan perencanaan. Perencanaan adalah bagian penting dalam penyusunan program pembangunan sehingga hasil pembangunan dapat dievaluasi sesuai dengan dokumen yang digunakan seperti RPJMD yang sudah ditetapkan sebelumnya. Biasanya pemerintah daerah menjabarkan

¹ Wawancara dengan Febriadi Kepala Sub Bagian Kebudayaan Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Pesisir Selatan tanggal 3 Juli 2018.

program yang ada dalam RPJMD tersebut ke dalam RKP yang memang sudah disiapkan oleh OPD yang menyusun kegiatan pembangunan. Selain itu, melalui perencanaan pembangunan ini, maka pengawasan dan pengendalian terhadap program yang dilaksanakan akan mudah dilakukan (Syafrizal, 2015).

Selain itu, dalam konteks non formal, juga ada usulan di luar lembaga pemerintahan yang disusun oleh masyarakat. Penyusunan usulan pembangunan ini dimaksudkan untuk mendukung perencanaan pembangunan yang sudah disusun oleh pemerintah daerah. Misalnya, dokumen perencanaan pembangunan yang berasal dari nilai budaya masyarakat setempat yang dalam penyusunan juga melibatkan lembaga swadaya masyarakat. Tentu banyak usulan kegiatan yang berasal dari masyarakat ini sehingga dibutuhkan seleksi agar sesuai dengan dokumen RPJMD yang ada. walaupun begitu, usulan untuk menguatkan falsafah ABS-SBK dalam bentuk dokumen sebagai landasan penyusunan program pembangunan budaya masyarakat belum tersedia. Akibatnya Bappeda sebagai badan pemerintah yang menyusun perencanaan pembangunan belum bisa merujuk pada dokumen yang menjelaskan bagaimana sesungguhnya falsafah ABS-SBK tersebut dijabarkan ke dalam program pembangunan.²

Masalah yang sering dihadapi oleh pemerintah daerah dalam membuat program pembangunan adalah tidak fokusnya penyusunan program sesuai dengan kebutuhan masyarakat lokal. Biasanya masyarakat, terutama di daerah pedesaan, menilai keberhasilan program yang dibuat pemerintah ini, jika mengacu pada sistem budaya lokal. Sementara, pemerintah menyusun program tersebut mengacu pada aturan yang dibuat oleh pemerintah pusat. Misalnya, penyelenggaraan pemerintahan yang berorientasi pada tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*). Salah satu semangat dalam tata kelola pemerintahan ini adalah bagaimana melaksanakan pemerintahan ini secara efektif dan efisien. Selain itu, pemerintah juga berorientasi pada pelayanan publik yang responsif dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Bahkan dorong agar publik terlibat aktif menjadi nilai utama dalam mewujudkan akuntabilitas dan transparansi penyelenggaraan pemerintahan tersebut (Khairuddin, 2010:84).

Desakan masyarakat Sumatera Barat memasukan nilai budaya sebagai landasan pembangunan mendorong pemerintah daerah untuk memasukan dimensi budaya lokal ini ke dalam program yang relevan. Namun, persoalannya adalah seperti apa acuan yang dapat

² Wawancara dengan Syafril Ali Datuak Simajolelo, Sekretaris Kerapatan Adat Nagari Parit Malintang Kabupaten Padang Pariaman tanggal 12 Juli 2018.

membantu pemerintah daerah menjabarkan program tersebut belum tersedia. Walaupun pemerintah provinsi Sumatera Barat juga memasukan beberapa program, namun belum sesuai dengan apa yang diharapkan masyarakat. Inilah dilema yang dihadapi pemerintah daerah provinsi Sumatera Barat dalam melaksanakan pembangunan berdasarkan nilai budaya itu. Memang, keberhasilan pembangunan bisa dicapai jika perencanaannya merujuk pada nilai budaya yang berkembang dalam masyarakat. Apalagi mengintegrasikan pendekatan pembangunan yang memperhatikan lingkungan sosial dan budaya masyarakat dengan prinsip penyelenggaraan pemerintahan modern menjadi dasar pendekatan pembangunan di banyak negara (cf. Woolcock, 2014).

Tidak adanya pedoman yang bisa dijadikan acuan, keberhasilan pelaksanaan ABS-SBK dalam program pembangunan juga dipengaruhi peran lembaga Syarak dan adat yang belum berjalan dengan baik. Apalagi disinyalir oleh banyak pihak, selama ini lembaga syarak dan lembaga adat sudah kehilangan fungsinya. Ini dapat dilihat dari kegiatan lembaga syarak dan lembaga adat yang cenderung hanya melaksanakan kegiatan seremoni, misalnya, pemberian gelar adat yang dihadiri oleh tokoh-tokoh pemerintahan. Padahal persoalan agama dan adat dalam kehidupan anak-kemenakan dalam suku semakin kompleks. Lemahnya fungsi lembaga syarak dan lembaga adat ini turut mempengaruhi penyusunnya dokumen falsafah ABS-SBK yang bisa digunakan oleh pemerintah daerah. Kelemahan lainnya adalah masing-masing lembaga ini belum dapat bekerja sama dalam mengkoordinasikan kegiatannya, terutama dalam melaksanakan fungsinya.

Lembaga syarak dan adat yang mengawal pelaksanaan ABS-SBK seperti lembaga musyawarah adat alam Minangkabau (LKAAM) dan majelis ulama Indonesia (MUI) Sumatera Barat belum berfungsi dengan baik. Bahkan fungsi kelembagaan LKAAM di tingkat dan MUI kabupaten belum optimal menjalankan fungsinya. Akibatnya pengamalan nilai ABS-SBK dalam kehidupan masyarakat Minangkabau tidak dapat dilaksanakan. Salah satu penyebab tidak berfungsinya LKAAM dan MUI dalam masyarakat disebabkan tergantungnya pembiayaan kedua lembaga ini kepada dana yang disediakan oleh pemerintah daerah.³

Pada prinsipnya, antara ajaran Islam dan adat Minangkabau ini telah berpadu sejak lama sehingga sulit dipisahkan satu dengan yang lain. Perpaduan nilai inilah yang menjadi dasar bagi etnis Minangkabau berperilaku dalam lingkungan masyarakat (Zainuddin, 2008:72-77). Walaupun dalam realitanya, tidak semua orang Minangkabau yang mengetahui secara pasti

³ Wawancara dengan Syamsimar, Kepala Sub Bagian kebudayaan Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Padang Pariaman tanggal 6 Juli 2018.

seperti apa nilai budaya yang terkandung dalam falsafah ABS-SBK ini. Apalagi akhir-akhir ini disinyalir bahwa generasi muda ini semakin jauh dari ajaran adat dan budaya Minangkabau. Fakta ini juga dianggap sebagai masalah mengapa falsafah ABS-SBK ini belum sepenuhnya tumbuh dan berkembang dalam kehidupan generasi muda etnis Minangkabau.⁴

Menurut penyelenggara pemerintahan di daerah Sumatera Barat, tidak adanya lembaga syarak dan adat yang menyelenggarakan fungsinya dengan baik juga menjadi persoalan dalam memperkuat pelaksanaan program dan kegiatan pembangunan. Banyak program pembangunan yang ada dalam APBD belum mendukung sasaran pembangunan, terutama memperkuat pengembangan nilai ABS-SBK tersebut. Misalnya, pada tahun 2017 Pemerintah Provinsi Sumatera Barat melalui Dinas Kebudayaan telah mengalokasikan anggaran sebesar Rp.1.611.484.643 untuk program penguatan dan pengembangan nilai budaya. Selain itu juga dianggarkan uang sebesar Rp.399.022.854 untuk program pengembangan nilai-nilai budaya. Dapat dipahami bahwa kedua kegiatan tersebut memiliki luaran yang hampir sama sehingga terkesan mubazir. Jika dinas kebudayaan ini dapat mengkoordinasikan program ini dengan lembaga syarak dan adat, tentu akan dihasilkan program yang mengarah pada penguatan nilai budaya tersebut.

Apalagi kalau dikaitkan dengan dengan tujuan kegiatan tersebut dilaksanakan ternyata belum menyentuh penguatan lembaga syarak dan adat yang ada. Hal ini menjadi dilema, di satu sisi pemerintah daerah dituntut untuk responsif terhadap kebutuhan masyarakat sebagaimana yang menjadi prinsip pelaksanaan tata kelola pemerintahan yang baik. Namun, di sisi lain, pemerintah membutuhkan masukan dan kerjasama dari lembaga syarak dan adat untuk menyempurnakan program dan kegiatan yang mereka susun agar sesuai dengan kepentingan masyarakat lokal. Tidak adanya koordinasi antara kedua lembaga ini jelas menjadi masalah krusial pemerintah daerah dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik.

Lemahnya pengamalan falsafah ABS-SBK dalam pelaksanaan pembangunan ini juga diketahui dari rendahnya komitmen dan konsensus masyarakat untuk melaksankannya. Padahal jika ada komitmen kuat dari masyarakat dalam mengimplemnetasikan nilai falsafah ABS-SBK ini, maka akan ditemukan substansi nilai Abs-SBK tersebut. Nilai-nilai inilah yang akan menjadi acuan bagi pemerintah daerah menyusun perencanaan program pembangunan. Namun, karena nilai ABS-SBK ini tidak jelas, maka mempengaruhi kinerja pemerintah daerah

⁴ Wawancara dengan Winespi Bagindo, tokoh masyarakat di Kabupaten Padang Pariaman tanggal 6 Juli 2018.

dalam melaksanakan program pembangunan, terutama menguatkan kembali nilai-nilai falsafah ABS-SBK tersebut.

Karenanya tidak mengherankan, pemerintah daerah cenderung menggunakan prinsip tata kelola pemerintahan ketimbang merujuk nilai budaya masyarakat yang ada. Walaupun begitu, elite tradisional Minangkabau mengakui bahwa prinsip tata kelola pemerintahan yang baik tersebut sesuai dengan nilai falsafah ABS-SBK yang ada. Nilai Falsafah ABS-SBK ini dapat ditelusuri dari petatah-petitih atau dalam mamangan adat yang ada dalam budaya Minangkabau. Dalam tabel berikut dapat dilihat kesesuaian nilai antara prinsip tata kelola pemerintahan dengan falsafah ABS-SBK yang berasal dari budaya Minangkabau.

Tabel 4.1 Kesesuaian prinsip tata kelola pemerintahan yang baik dengan falsafah ABS-SBK etnis Minangkabau

| Prinsip Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik | Falsafah ABS-SBK |
|---|--|
| Akuntabilitas | <i>Diagak mangko diagiah, dibaliak mangko dibalah</i> (Bertanggung jawab dengan pekerjaan yang dilakukan dengan rencana yang matang) |
| Transparansi | <i>Putiah kapeh dapek diliek, putiah hati bakadaan</i> (Putih kapas dapat dilihat, putih hati berkeadaan) |
| Partisipasi | <i>Duduak surang basampik-sampik, dua basamo balapang-lapang</i> (Segala sesuatu yang melibatkan orang banyak akan memudahkan pekerjaan yang dilakukan) |
| Efektif dan efisiensi | <i>Gadang agiah baonggok, ketek agiah bacacah</i> (Pembagian sesuai dengan peruntukan yang sudah ditetapkan) |
| Responsif | <i>Alun disuruah inyo lah pai, alun diimbau inyo lah datang</i> (Belum disuruh dia sudah pergi, belum dipanggil dia sudah datang) |
| Persamaan | <i>Mandapek samo balabo, kahilangan samo baruhi</i> (Kerjasama dalam melaksanakan tugas bersama) |

| | |
|----------------------------|--|
| Visi strategis | <i>Kiro-kiro indak sakali datang, pangana indak sakali tumbuah</i> (Pertimbangan tidak sekali datang, ingatan tidak sekali tumbuh) |
| Aturan hukum (rule of law) | <i>Alua samo dituruik, limbago samo dituang</i> (Mentaati dan perbuatan bersama) |
| Inklusivitas | Dima indak ado alang, disinan bilalang jadi rajo (Dimana tidak ada elang, di sana belalang jadi raja) |

Sumber: Diolah dari berbagai sumber

Namun pertanyaanya, apakah nilai budaya yang terkandung dalam petatah adat bisa menjadi rujukan dalam pelaksanaan pembangunan? Sebagian besar masyarakat Minangkabau memang menggunakan falsafah ABS-SBK ini sebagai petunjuk bagi kehidupan mereka. Akan tetapi, dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, petatah adat saja tidaklah cukup untuk membantu pemerintah daerah menjadikannya sebagai acuan untuk mewujudkan tujuan pemerintahan. Apalagi dalam penyelenggaraan pemerintahan modern di tingkat lokal, prinsip tata kelola pemerintahan menjadi keharusan yang diikuti oleh aparaturnya. Sementara, nilai falsafah ABS-SBK yang ingin dijadikan landasan pelaksanaan program pembangunan belum diketahui bentuknya sehingga dapat digunakan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Masalah ini memang menjadi dilema bagi pemerintah daerah menjalankan fungsinya, khususnya pembangunan. Di satu sisi, praktik pemerintahan ini berada dalam realita masyarakat Minangkabau yang memang mengamalkan sistem sosial dan budaya mereka. Sementara di sisi lain, keinginan untuk mengkombinasikan falsafah ABS-SBK ini dengan prinsip tata kelola pemerintahan yang baik tidak pernah terwujud. Padahal falsafah ABS-SBK ini merupakan misi pertama dalam RPJMD yang memang menjadi dokumen utama perencanaan pembangunan yang harus dirujuk oleh organisasi pemerintah daerah.

BAB VI

KESIMPULAN DAN SARAN

7.1 Kesimpulan

Bukanlah hal yang mudah bagi pemerintah daerah mewujudkan misi pertama pembangunan yang ada dalam RPJMD Sumatera Barat periode 2016-2021. Apalagi menjabarkannya ke dalam rencana kerja organisasi perangkat daerah. Penyebabnya adalah belum adanya pedoman yang terkait dengan penjabaran falsafah ABS-SBK yang bisa dirujuk oleh institusi pemerintah. Masalah lain adalah masih lemahnya koordinasi di antara lembaga syarak dan adat dalam melaksanakan fungsinya untuk mengawal pengamalan falsafah ABS-SBK dalam kehidupan masyarakat Minangkabau. Walaupun pemerintah daerah telah mencoba menguraikan misi pertama ini ke dalam program pembangunan, namun yang tetap dirujuk adalah prinsip tata kelola pemerintahan yang baik sebagaimana diatur dalam UU pemerintahan daerah. Dapat disimpulkan bahwa yang menonjol dalam melaksanakan fungsi pembangunan hanyalah pelaksanaan prinsip tata kelola pemerintahan ketimbang merujuk falsafah ABS-SBK sebagaimana yang ada dalam misi pertama yang ada dalam rencana pembangunan jangka menengah provinsi Sumatera Barat.

Kecenderungan ini terjadi karena variabel-variabel penting dalam menjelaskan falsafah ABS-SBK ini belum dipahami dengan baik tidak saja oleh pemerintah daerah, tapi juga oleh masyarakat. Misalnya, variabel substansi nilai ABS-SBK yang seharusnya menjadi rujukan bagi pemerintah daerah melaksanakan fungsinya. Jika substansi nilai ini bisa diidentifikasi, tentu pemerintah daerah akan mudah menerapkan falsafah ABS-SBK dalam penyelenggaraan pemerintahan. Begitu juga dengan variabel komitmen dan konsensus terkait dengan substansi nilai ABS-SBK ini juga perlu disepakati. Karena di setiap nagari tentu ada nilai-nilai yang menurut mereka juga menjadi nilai inti falsafah ABS-SBK tersebut.

7.2 Saran

Penelitian ini perlu dikembangkan lebih jauh, terutama menguji variabel-variabel yang ditemukan pada tahun pertama dan pengembangannya di tahun kedua. Oleh karena itu, pada penelitian tahun ketiga, variabel yang sudah dikonstruksi dan diterapkan pada penelitian tahun kedua secara kualitatif, maka perlu diuji dalam praktik bermasyarakat pada penelitian tahun ketiga melalui metode survey. Survey dilakukan terhadap sejumlah individu untuk mengetahui

pengamalan falsafah ABS-SBK dalam kehidupan sehari-hari. Hasil dari pendalaman uji variabel ini akan memudahkan pemerintah daerah merujuknya dan menjadikannya kebijakan yang dikembangkan dalam masyarakat.

Daftar Pustaka

- Abidin, Mas'ued, 2016, *Tiga Sepilin: Surau Solusi Untuk Bangsa*. Yogyakarta: GRE Publishing.
- Amran, Rusli, 1981. *Sumatera Barat Hingga Plakat Panjang*. Jakarta: Sinar Harapan.
- Asrinaldi & Yoserizal. 2011. Praktik Pemerintahan Terendah Dalam Pembangunan dan Implikasinya Terhadap Demokrasi Lokal Di Sumatera Barat. *Jurnal Transformasi Pemerintahan*, 3(2):85-103.
- Asrinaldi. 2012. Implementasi Demokrasi Lokal di Balik bayang-Bayang otonomi Negara. *Jurnal Masyarakat, Kebudayaan dan Politik*, 25(2):96-107. (Sk Akreditasi (B) No.81/DIKTI/Kep/2011).
- Asrinaldi. 2012a. Reformasi Birokrasi Pemerintah daerah di Sumatera Barat: Analisis dari Pendekatan Budaya. *Jurnal Transformasi Pemerintahan*, 4 (1):63-73.
- Asrinaldi & Yoserizal. 2013. Quasi Otonomi Pada Pemerintahan Terendah Nagari Simarasok Di Sumatera Barat dan Desa Ponjong di Daerah Istimewa Yogyakarta, *Jurnal Sosiohumaniora*, 15(2):178-193. (Sk Akreditasi (B) No.80/DIKTI/Kep/2012).
- Asrinaldi, 2017, *Demokrasi Lokal di Indonesia: Otonomi, Nagari dan Sosial Budaya di Sumatera Barat*. Padang: Erka Publishing.
- Bappeda, 2017, *Evaluasi Kinerja Pembangunan Daerah Tahun 2016*, Padang: Bappeda Provinsi Sumatera Barat
- Benda-Beckmann, Franz von & Benda-Beckmann, Keebet von. 2013. *Political and Legal Transformations of an Indonesian Polity: The Nagari From Colonialisation to Decentralization*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Charmaz, Kerthy. 2006. *Constructing Grounded Theory: A Practical Guide Through Qualitative Analysis*. California: Sage Publication.
- De Jong, Josselin. 1952. *Minangkabau and Negri Sembilan: Socio-Political Structure in Indonesia*. The Hague: Martinus Nijhoff
- Gani, Rita. 2005. "Tungku Tigo Sajaringan": Analisis Pola Komunikasi Kelompok Dalam Interaksi Pemimpin Pemerintahan di Sumatera Barat. *Jurnal MediaTor*, 7(2):243-258.
- Guiso, Luigi, Sapienza, Paola & Zingales, Luigi, 2006. "Does Culture Affect Economic Outcomes?", *Journal of Economic Perspectives* 20 (2), pp. 23-48.
- Hadler, Jeffrey, 2010, *Sengketa Tiada Putus: Matriarkat, Reformisme Islam, dan Kolonialisme di Minangkabau*. Terjemahan: Samsudin Berlian. Jakarta: Freedom Institute.

- Hakimy, Idrus, 2001, *Pokok-Pokok Pengetahuan Adat Alam Minangkabau*. Cetakan ke-8. Bandung: Rosdakarya.
- Kahn, S Joel. 2007. *Minangkabau Social Formations: Indonesian Peasants And the World-Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kato, Tsuyoshi. 2005. *Adat Minangkabau dan Merantau Dalam Perspektif Sejarah*. Terjemahan. Jakarta: Balai Pustaka.
- Khairuddin, Ahmad, 2010, "Fenomena Keadilan Dalam Otonomi Daerah", in Bungaran A. Simajuntak (Ed.), *Otonomi Daerah, Etnonasionalisme dan Masa Depan Indonesia*. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia.
- Lindsey, Tim, 2002, "History Always Repeats? Corruption, Culture and 'Asian Values', in Tim Lindsey & Howard Dick (Eds.). *Corruption in Asia: Rethinking the Governance Paradigm*, New South Wales: The Federation Press.
- Miles, Matthew B & Huberman, A. Michael 1994. *Qualitative Data Analysis*. 2nd Edition. California: Sage Publication.
- Navis, AA., 1984, *Alam Takambang Jadi Guru: Adat Kebudayaan Minangkabau*. Jakarta: Grafiti Pers.
- Navis, AA., 1984, *Pemikiran Minangkabau: Catatan Budaya A.A. Navis*, Bandung: Penerbit Angkasa.
- Petrakis, Pangiotis E., 2014. *Culture, Growth, and Economic Policy*, New York: Springer.
- Setiyono, Budi, 2014, "Does Governance Reform in a Democratic Transition Country Reduce the Risk of Corruption? Evidence from Indonesia. In R.N. Ghosh & M.A.B. Siddique (Eds.), *Corruption, Good Governance and Economic Development: Contemporary Analysis and Case Studies*. London: World Scientific Publishing.
- Sadri. 2011. Eksistensi Adat Basandi Syara', Syara' Basandi Kitabullah Dalam Sistem Pemerintahan Nagari (Tinjauan Sejarah, Prospek dan Implementasinya Dalam Sistem Pemerintahan Nagari Abad Kontemporer), dalam Bakaruddin R Ahmad, Roni Ekha Putrea & Syaiful (Eds.). *Dari Desa Ke Nagari: Pelaksanaan Otonomi Daerah di Sumatera Barat*, hlm. 1-26. Padang: Laboratorium Ilmu Politik FISIP Universitas Andalas.
- Syafrizal, 2017, *Perencanaan Pembangunan Daerah Dalam Era Otonomi*, Jakarta: Rajawali Press.
- Weber, Max. 1930 [1992], *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism*. Terj. Talcot Parson. New York: Routledge.

World Bank, 2017, *World Development Report: Governance and the Law*. Washington D.C: The World Bank.

Woolcock, Michael, 2014, "Culture, Politics and Development", *Policy Reserach Working Paper 6939*, pp.1-21, Washington D.C.: The World Bank.

Yunus, Yasril. 2013. Aktor Kultural Dalam Pemerintahan Terendah di Sumatera Barat (Posisi Ninik Mamak dalam Struktural Adat dan Penyelenggaraan Pemerintahan Formal), *Jurnal Humanus*, 12(1):21-32.

Zainuddin, Musyair, 2008, *Implementasi Pemerintahan Nagari Berdasarkan Hak Asal Usul Adat Minangkabau*. Yogyakarta: Penerbit Ombak.

Lampiran: LoA dan Makalah yang dipresentasikan dalam Iconshel 5-6 Sept 2018



**INTERNATIONAL CONFERENCE ON
SOCIAL SCIENCES, HUMANITIES,
ECONOMICS AND LAW**
Padang, 5 - 6 September 2018
<http://iconshel.conference.unand.ac.id>

**Icon
SHEL**

16th May, 2018

No: 071/LoA-IconSHEL/Soc/2018.

Asrinaldi, Yoserizal

Department of Political Sciences, Faculty of Social & Political Sciences, Universitas Andalas

**ACCEPTANCE OF ABSTRACT FOR INTERNATIONAL CONFERENCE ON
SOCIAL SCIENCES, HUMANITIES, ECONOMICS AND LAW (IconSHEL),
5th - 6th SEPTEMBER 2018**

**Article Title: Good Governance or Local Wisdom? Dilemma in Modern Government
Practices in West Sumatra, Indonesia**

On behalf of the organizing committee of the IconSHEL 2018, it gives our great pleasure to inform that the Selection Board has accepted your abstract for the conference which will be held from 5th - 6th September 2018 at Grand Inna Muara Hotel, Padang West Sumatra, Indonesia.

Please note the following requirements:

1. The article must be in **English** and follow the **IconSHEL template** (attached).
2. Due date for full paper submission is 30th June, 2018.
3. Prepare your presentation slides for 5 - 10 minutes.
4. Complete the Confirmation of attendance (attached).
5. Due date registration fee is 15th July, 2018 (for early bird) and 1st September 2018 (for late registration).
6. Send your confirmation of attendance and receipt by email:
iconshel@conference.unand.ac.id

Conference proceeding will be managed to be indexed by Scopus, ISI/Thomson Reuters after your paper is reviewed by the publisher. In case your paper is not met the publisher standard it will be published in our journals or proceeding.

Thank you for supporting the Conference, and we look very much forward to welcoming you to Universitas Andalas International Conference.

Sincerely yours,

Dr. Jendrius
Conference Chair

Secretariat:

Ground Floor, Dean's Office, Faculty of Social and Political Sciences, Universitas Andalas,
Kampus Limau Manis, Padang 25163, Phone/fax +62-751-71266

e-mail: iconshel@conference.unand.ac.id

Contact Persons : Fajri Adrianto, Ph.D (+6281378157547), Dish Tjahaya Iman, Ph.D (+6281267969808)

Good Governance or Local Wisdom? Dilemma in Modern Government Practices in West Sumatra, Indonesia

Yoserizal

Department of Public Administration Andalas University
Limau Manis Campus Padang, Indonesia 25163
Email: jarjisyoserizal@yahoo.co.id

Asrinaldi

Department of Political Science Andalas University
Limau Manis Campus Padang, Indonesia 25163
Email: asrinaldi4@gmail.com; asrinaldi@soc.unand.ac.id

Abstract

This article describes the application of Adat Basandi Syarak-Syarak Basandi Kitabullah (ABS-SBK) principle in the application of government in West Sumatera Province. ABS-SBK principle is the norm as well as unwritten law that develops in the life of the people of West Sumatra, the majority are ethnic Minangkabau. ABS-SBK is a form of local wisdom recognized in the implementation of government in Sumatra Province so it becomes one of the development mission that must be implemented in its medium development plan. Interestingly this norm is recognized by the community to control and regulate the implementation of government in West Sumatra Province. Indeed, until now official documents related to the ABS-SBK principle which is the guidance of this development does not yet exist. This article is derived from field research that sees the implementation of development based on this ABS-SBK mission. This study used a descriptive qualitative approach to explain the problems studied. Data were collected through in-depth interviews with a number of government officials, community leaders and academics who understood the issues under study. In addition, this study also uses secondary data such as government documents, previous research results and news coverage in the mass media to complement the explanation of the analysis derived from field data. This article finds that the people of West Sumatra are not yet able to identify what ABS-SBK principle is applied in government. As a result, local governments are also difficult to describe the development mission that put the ABS-SBK norm as the foundation in the implementation of such development.

Key Words: Dilemma, Governance, Local, Wisdom and Development

I Introduction

The administration of government in West Sumatra faces problems with the implementation of existing local values. For example, problems with the implementation of Indigenous philosophy Adat Basandi Syarak-Syarak Basandi Kitabullah (ABS-SBK) in local development. As a norm and value system for Minangkabau ethnic, ABS-SBK philosophy is inseparable from the activities of its citizens (Asrinaldi, 2017; Hasanuddin, 2014; Hadler, 2010; Navis, 1984). The implementation of ABS-SBK values can be seen in the community activities in the nagari. Even though the actual implementation of ABS-SBK values is only based on different people's habits in each village. The absence of a codification of the ABS-SBK values into the guidelines referred to together has an impact on Minangkabau's understanding of the value of ABS-SBK. The same can be seen from the regional government work plan (RKPD) which has not yet referred to the ABS-SBK value.

It is commonly known that the social and cultural values of a society are believed to influence the implementation of development. This social and cultural value becomes the guideline for the community in their activities even though this social value is not written in an official document. If the development carried out refers to the value of ABS-SBK developed in the community, then the development carried out is easier to implement. That is, the cultural dimension of society influences the success of the development carried out (Petraakis, 2014). Even in the micro context, Guiso, Sapienza & Zingales (2006) explain the influence of this culture on one's beliefs and choices on economic outcomes.

The Regional Government of West Sumatra Province is also bound by a medium-term development plan (RPJMD) which contains the value of ABS-SBK as one of the principles for implementing development. Although from one side, the principles of governance must be applied in the implementation of the development function. The application of the principles of

governance must start from the planning, implementation and evaluation of development programs. This is intended so that the development goals are in accordance with the interests of the community. However, from the other side, regional government must also consider cultural values in the local community. Because governance does not only look at the role of the state as a development actor, but also the involvement of non-state actors that contribute to the success of the development (World Bank, 2017).

This paper describes how the West Sumatra regional government makes cultural factors and principles of governance as a principle in carrying out development. As is well known, this cultural value is the first mission in the West Sumatra mid-term development plan (RPJMD) for the period of 2016-2021. This mission focuses on "improving the harmonious, religious, civilized, and cultured way of life based on the ABS-SBK philosophy." Moreover, the West Sumatra regional government does require the application of the ABS-SBK value so that it can influence the implementation of other programs. However, this effort is not easy because of the many obstacles in its implementation. Even the regional government of West Sumatra Province faces a dilemma of how to implement development based on cultural values while implementing governance, especially in making development programs.

The main argument of this paper departs from the unclear value of ABS-SBK that can be used as a reference in the implementation of development by the West Sumatra regional government. This fact can be seen from the absence of a special document that contains the ABS-SBK philosophy as a basis for development in the region. Likewise with the function of religious and customary institutions to guard and preserve the value of ABS-SBK that has not been implemented properly.

II Good Governance in Modern Government

Modern government in carrying out its functions refers to the principles of good governance. The term Good Governance used by many governments is currently introduced by the World Bank. Starting from a meeting involving many leaders of developed countries in 1992 resulted in an agreement known as the Washington Consensus. This meeting saw the need for a collective agreement, so that the recipient countries from donor countries in carrying out development in accordance with the principles of good governance (World Bank, 2017: 29-31). The concept of good governance includes several main principles, namely accountability, transparency, participation, responsiveness, rule of law, equality, strategic vision, and effective and efficient.

The principle of governance is also used by the Indonesian government in development practices. For example, in the implementation of regional autonomy in the early 2000s, the concept of governance became an indicator of the best practices of governance. The application of this governance principle is very reasonable. Because all this time the implementation of development cannot be separated from the problem of corruption so that the quality of development produced is far from the expectations of the community (Setiyono, 2014: 238). Almost all developing countries face similar problems (Lindsey, 2002: 5-7).

Even the poor governance in developing countries is also a concern of the World Bank. Many governments in developing countries have failed to develop their countries because of poor governance. The impact is the low quality of community welfare due to the poor development produced. Even though the assistance disbursed by the World Bank to developing countries is always increasing from year to year. However, many were lost due to corruption committed by state administrators. Many parties understand the effective way to

improve this condition is by applying the principles of good governance.

Governance and Local Values

Governance is certainly not in a vacuum. The application of good governance principles is in the community. People usually live with a cultural system that can help them achieve their common goals. For example, this cultural system also determines the success of development. The West Sumatra regional government always pays attention to the cultural system that exists in the community so that the development carried out has maximum support. This can be seen from the *ninik mamak* involvement in implementing development planning meetings (Musrenbang). What *ninik mamak* has done indirectly gives legitimacy to the nagari guardian to implement the development proposed through the Musrenbang.

Basically this cultural system of society does not conflict with the principles of modern governance. However, in practice, the implementation of governance has not been fully implemented. The basis of kinship that is part of the social and cultural values of the Minangkabau ethnic community is often faced with the principle of impersonality in the modern bureaucracy. This reality is very easy to find, especially in public services in the nagari and regency / city. Of course it is not easy for local government officials when they have to serve their consanguine personally. Meanwhile, the modern bureaucracy prioritizes the principle of impersonal public service. This is the fact that cultural values can also deal with modern governance.

The next issue that also becomes a dilemma for local governments is when they have to use this cultural system as a basis for implementation of development. In accordance with Law No. 25 of 2004 concerning the national development planning system, this planning is the basis for developing programs and activities of development. One of them is through participatory development planning. Participatory planning is the involvement of the community as development actors who

determine the program according to their interests. The mechanism is through Murenbang which is carried out periodically and in stages ranging from the neighborhood to the district / city. Even so, not all community proposals can be accommodated into the RKPD and entered into APBD financing. Many residents are disappointed with this Musrenbang process because their development program proposals are not financed by the government. Whereas their involvement in the Musrenbang also reflects their togetherness to reinforce social and cultural values.

ABS-SBK Philosophy and Development Program

It is difficult to identify when the ABS-SBK philosophy is used as a basis for the life of the Minangkabau ethnic group. Referring to Tambo, since the entry of Islam brought by Aceh traders into the Minang realm, then at that time an agreement was made between Aceh traders who developed Islam in the Minang realm with the indigenous people so that their customs and culture were not lost due to this interaction. This is where the emergence of the relationship between religion and adat with the customary philosophy of *Adat Basandi Syarak, Syarak Basandi Kitabullah, Syarak Mangato, Adat Mamakai* (*Adat Basandi Syarak, Syarak Basandi Kitabullah, Syarak says, adat uses*).

However, in some books, for example Rusli Amran (1981) asserts that the ABS-SBK philosophy has emerged since the end of the Paderi War which lasted for 30 years. The end of the war between the Paderi and the adat is marked by an agreement between the two parties which is formulated in Marapalam Hill Lintau Buo, Tanah Datar Regency. This agreement is also known as the *Sumpah Satie Bukik Marapalam* which is the basis for the implementation of the *Adat Basandi Syarak, Syarak Basandi Kitabullah, Syarak Mangato, Adat Mamakai*. Since then the ABS-SBK philosophy has become the basis for the lives of Minangkabau ethnicity to this day.

Although the ABS-SBK Philosophy is the basis of every activity of the Minangkabau community, its implementation is far from what is expected. Even the local government has difficulty measuring the extent to which the implementation of ABS-SBK philosophy can be implemented in people's lives. In the regional action plan (RAD) of the ABS-SBK movement which is a description of the RPJMD, it still uses performance indicators of local government institutions rather than referring to the practice of individuals in the community.

This cultural value system can encourage people to act in accordance with common interests. Because in the Minangkabau ethnic culture system contains values that can encourage individuals to act for the good of the community and themselves (Hakimy, 2001). This tendency can be compared with the emergence of individual beliefs that influence their motivation to act in accordance with their rational interests as described by Max Weber with his work *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism* (1930; [1992]). Weber believes that Protestant ethical values influence the way individuals try to accumulate wealth for investment through their economic behavior. So with the existence of Protestant ethics that individuals practice can drive capitalism in Europe and even the world. Weber proved that Protestant followers tend to pursue rational economic motives and develop positive moral values for the development of the spiritual aspects they believe in.

In Weber's understanding related to the Protestant ethics, this can actually be analogous to aspects of ABS-SBK practice by Minangkabau ethnic groups. If adat is carried out as an individual value system in acting, of course social problems that arise in the community will not be found. Moreover, this customary value system is the foundation of the Qur'an and Sunnah has become the main belief of the Minangkabau people. But the fact is that this is not the case, precisely the implementation of ABS-SBK has not been fully found in everyday reality. How could this happen?

For Minangkabau ethnic, ABS-SBK philosophy is the main foundation for them to carry out their daily activities. The ABS-SBK philosophy is recognized as a comprehensive philosophy because it combines Islamic values as Minangkabau ethnic beliefs with Minangkabau customs as a result of their intentions and reason. The nature of ABS-SBK philosophy is the custom of savanna nan in Minangkabau society (Abidin, 2016: 422-424). Therefore it is not surprising that the combination of the two is seen in the ABS-SBK philosophy which is recognized as the grand work of Minangkabau ethnic civilization. Because the ABS-SBK philosophy is the belief of the Minangkabau people, there is an urge to make this ABS-SBK philosophy as the basis for governance.

Even so, it is not an easy matter for the regional government to describe the ABS-SBK philosophy into the implementation of its functions in the community. The problem is that the ABS-SBK philosophy values are not yet clear so it is difficult to translate it into development programs. Indeed there are several programs compiled in the RKP and APBD of the West Sumatra Provincial Government. However, the foundation for implementing these programs and development activities has not touched the substance of the ABS-SBK philosophy.

III Method

This article is the result of field research conducted in Solok Regency, South Pesisir Regency, Tanah Datar Regency and Padang Pariaman Regency. The selection of this region is based on the consideration of two regional characteristics known in the government system in West Sumatra, namely the *darek* area (land) and the *rantau* (coastal) region which certainly affects the implementation of the ABS-SBK philosophy. First, the region of Darek is an area that has relatively homogeneous characteristics of society with strong cultural values and slightly undergoes changes due to modernization such as Solok Regency and Tanah Datar Regency. Second is the overseas region which tends to have heterogeneous and pluralistic societies

with open and loose cultural values due to modernization. Therefore, the community can accept the entry of new values such as the Padang Pariaman Regency and Pesisir Selatan districts. This study uses a descriptive qualitative approach to explain the phenomenon of ABS-SBK values in development. Data is collected through in-depth interviews with a number of figures such as those who understand customs, religion, government, local academics and the informal elite outside of the above. In addition, secondary data derived from various relevant documents are also used in analyzing the problem under study. The implementation of this research was conducted from April to July 2018.

IV Result and Discussion

Philosophy of *Adat Basandi Syarak-Syarak Basandi Kitabullah* (ABS-SBK) became the mission of the Regional Medium Term Development Plan (RPJMD) in West Sumatra. Except Mentawai Islands regency, there are 18 other districts and cities in West Sumatra outlining the mission contained in the RPJMD into government programs and activities. This can be seen in the programs contained in the RPJMD of the West Sumatra Provincial Government, for example increasing understanding, appreciation, practice and development of religious values. Especially in the Province of West Sumatra, where the majority of the population is Muslim, the basis of the Minangkabau ethnic customs and culture is the *Qur'an* and *Sunah*. In addition, the program in implementing ABS-SBK can also be seen from the development of cultural values, and the development of indigenous institutions in the community (Bappeda, 2016).

Interestingly, this program has a general tendency and has not been specifically elaborated into development activities that are in accordance with the substance of the ABS-SBK philosophy value. The problem is that there is no clear guideline regarding the substance of ABS-SBK values that guide local government officials to describe existing programs into relevant development activities.

Even in practice the preparation of local government programs based on the ABS-SBK mission tends to be interpreted only by local government organizations (OPD). As long as it has something to do with religious and cultural issues in people's lives, the activities made are considered relevant and support the implementation of the ABS-SBK philosophy values. Obviously this has implications for development programs and activities that are made not oriented to social and cultural issues in society.

In theory, in making the development program begins with planning activities. Planning is an important part in the preparation of development programs so that the results of development can be evaluated in accordance with the documents used such as the RPJMD that has been previously determined. Usually the local government describes the programs contained in the RPJMD into the RKP that have been prepared by the OPD that compiled the development activities. In addition, through this development planning, supervision and control of the programs implemented will be easy to do (Syafriazal, 2015).

In addition, in the non-formal context, there are also proposals outside government institutions compiled by the community. The development proposal is intended to support development planning that has been prepared by the regional government. For example, development planning documents derived from the cultural values of local communities which in the preparation also involve non-governmental organizations. Of course there are a lot of proposed activities that come from this community so that a selection is needed to fit the existing RPJMD document. even so, the proposal to strengthen the ABS-SBK philosophy in the form of documents as a foundation for the development of community cultural development programs is not yet available. As a result, the Bappeda as the government body that prepares development planning has not been able to refer to documents explaining how the ABS-SBK philosophy is actually translated into a development program.

The problem that is often faced by local governments in making development programs is the lack of focus on program preparation according to the needs of local communities. Usually the community, especially in rural areas, assesses the success of the program made by this government, if it refers to the local cultural system. Meanwhile, the government compiled the program refers to the rules made by the central government. For example, governance is oriented towards good governance. One of the spirit in this governance is how to implement this government effectively and efficiently. In addition, the government is also oriented to public services that are responsive and in accordance with the needs of the community. Even encouraging the public to be actively involved is the main value in realizing accountability and transparency in the administration of the government (Khairuddin, 2010: 84).

The insistence of the people of West Sumatra to include cultural values as a foundation for development encourages local governments to incorporate these local cultural dimensions into relevant programs. However, the problem is what kind of references can help local governments describe the program not yet available. Although the provincial government of West Sumatra also included a number of programs, it was not in accordance with what was expected by the community. This is the dilemma faced by the West Sumatra provincial government in carrying out development based on that cultural value. Indeed, development success can be achieved if the planning refers to the cultural values that develop in the community. Moreover, integrating a development approach that takes into account the social and cultural environment of society with the principles of the implementation of modern governance is the basis of the development approach in many countries (cf. Woolcock, 2014).

The absence of guidelines that can be used as a reference, the success of ABS-SBK implementation in the development program is also influenced by the role of *syarak* and

adat institutions that have not been going well. Moreover, it was pointed out by many parties, all this time the *syarak* and *adat* institutions had lost their function. This can be seen from the activities of *syarak* and *adat* institutions which tend to only carry out ceremonial activities, for example, awarding of traditional titles which are attended by government figures. Whereas religious and customary issues in the lives of *anak-kemanakan* in tribes are increasingly complex. The weak function of the *syarak* institutions and *adat* institutions also influences the compilation of the ABS-SBK philosophy document that can be used by local governments. Another weakness is that each of these institutions has not been able to work together in coordinating their activities, especially in carrying out their functions.

Syarak and *adat* institutions that oversee the implementation of ABS-SBK such as the Minangkabau customary consultative body (LKAAM) and the Indonesian Ulema Council (MUI) of West Sumatra have not functioned properly. Even the institutional functions of LKAAM at the district level and MUI have not optimally carried out their functions. As a result, the implementation of ABS-SBK values in the lives of Minangkabau people cannot be implemented. One of the causes of LKAAM and MUI malfunctions in the community is due to the dependence of financing of these two institutions on funds provided by the local government.

In principle, between the teachings of Islam and the Minangkabau customs have been combined for a long time so that it is difficult to separate from one another. This combination of values is the basis for Minangkabau ethnic groups to behave in a community environment (Zainuddin, 2008: 72-77). Although in reality, not all Minangkabau people know exactly what cultural values are contained in the ABS-SBK philosophy. Moreover, lately it is alleged that this young generation is further away from the teachings of Minangkabau customs and culture. This fact is also considered as a problem why the ABS-SBK philosophy has not fully grown and developed in the lives of

the young generation of Minangkabau ethnicity.

According to government officials in the West Sumatra region, the absence of sharia and *adat* institutions that carry out their functions properly is also a problem in strengthening the implementation of development programs and activities. Many development programs in the APBD have not supported development targets, especially strengthening the development of the ABS-SBK values. For example, in 2017 the Provincial Government of West Sumatra through the Department of Culture allocated a budget of Rp. 1,611,484,643 for strengthening and developing cultural values. In addition, it also budgeted Rp.399,022,854 for the development program of cultural values. It can be understood that the two activities have almost the same results so that it seems redundant. If this department of cultural can coordinate this program with *syarak* and *adat* institutions, of course a program will be produced that leads to the strengthening of these cultural values.

Especially if it is associated with the purpose of the activity carried out it turns out that it has not touched the strengthening of existing syariah and *adat* institutions. This has become a dilemma, on the one hand the local government is required to be responsive to the needs of the community as is the principle of implementing good governance. However, on the other hand, the government needs input and cooperation from the *syarak* and *adat* institutions to improve the programs and activities that they form to suit the interests of the local community. The absence of coordination between the two institutions is clearly a crucial problem for local governments in realizing good governance.

The weak implementation of the ABS-SBK philosophy in the implementation of this development is also known from the low commitment and consensus of the community to implement it. Even if there is a strong commitment from the community in implementing the value of the ABS-SBK philosophy, then the substance of the Abs-SBK value will be found. These values will be

the reference for the regional government in planning development programs. However, because the value of ABS-SBK is not clear, it affects the performance of local governments in implementing development programs, especially reinforcing the ABS-SBK philosophy values.

Therefore it is not surprising, local governments tend to use the principles of governance rather than referring to the cultural values of the existing society. Even so, the traditional Minangkabau elite recognizes that the principles of good governance are in line with the existing ABS-SBK philosophy. This ABS-SBK Philosophy value can be traced from the plots or in the traditional customs that exist in Minangkabau culture. In the following table we can see the suitability of the values between the principles of governance and the ABS-SBK philosophy derived from the Minangkabau culture.

But the question is, can the cultural values contained in adat planners be a reference in the implementation of development? Most Minangkabau people do use ABS-SBK philosophy as a guide for their lives. However, in the administration of regional government, adat planners alone are not enough to help local governments make it a reference for realizing government goals. Especially in the implementation of modern governance at the local level, the principle of governance is a necessity followed by government officials. Meanwhile, the ABS-SBK philosophy values that want to be used as the basis for the implementation of development programs are not yet known so

that they can be used in the implementation of regional governance.

This problem is indeed a dilemma for local governments to carry out their functions, especially development. On the one hand, the practice of this government is in the reality of Minangkabau people who do practice their social and cultural systems. While on the other hand, the desire to combine the ABS-SBK philosophy with the principles of good governance has never been realized. Whereas the ABS-SBK philosophy is the first mission in the RPJMD which is indeed the main document of development planning that must be referred by local government organizations.

Table 1 The relationship between the principles of good governance and the Minangkabau ABS-SBK philosophy

| Good Governance | ABS-SBK Philosophy |
|--------------------------|---|
| Accountability | <i>Diagak mangko diagiah, dibaliak mangko dibalah</i> (Responsible for the work done with a mature plan) |
| Transparency | <i>Putiah kapeh dapek diliiek, putiah hati bakadaan</i> (White cotton can be seen, white heart is in shape) |
| Participation | <i>Duduak surang basampik-sampik, dua basamo balapang-lapang</i> (Everything that involves a large number of people facilitates the work done) |
| Effective and efficiency | <i>Gadang agiah baonggok, ketek agiah bacacah</i> (Distribution according to the allocation that has been set) |
| Responsive | <i>Alun disuruah inyo lah pai, alun diimbau inyo lah datang</i> (He hasn't been told to leave, hasn't been called up yet) |
| Equality | <i>Mandapek samo balabo, kahilangan samo baruqi</i> (Cooperate in carrying out joint tasks) |
| Strategic vision | <i>Kiro-kiro indak sakali datang, pangana indak sakali tumbuah</i> (Consideration does not come once, memory does not grow once) |
| Rule of law | <i>Alua samo dituruik, limbago samo dituang</i> (obey the rules that are made together) |
| Inklusivitas | Dima indak ado alang, disinan bilalang jadi rajo (Where there are no eagles, there grasshoppers become kings) |

Source: Processed from various source

V Conclusion

It is not easy for local governments to realize the first mission of development in the West Sumatra RPJMD for the 2016-2021 period. Moreover, it describes it in the work plan of the regional device organization. The reason is that there are no guidelines related to the elaboration of the ABS-SBK philosophy that can be referred to by government institutions. Another problem is the lack of coordination between syarak and adat institutions in carrying out their functions to guard the implementation of ABS-SBK philosophy in the lives of Minangkabau people. Although the local government has tried to elaborate on this first mission into the development program, what is still referred to is the principle of good governance as regulated in the local government law. It can be concluded that what stands out in implementing the development function is only the implementation of the principles of governance rather than referring to the ABS-SBK philosophy as in the first mission in the West Sumatra provincial mid-term development plan.

Acknowledgment

This research can be carried out because it is funded by the Ministry of Research, Technology and Higher Education through research grant program in 2018.

Bibliography

- Abidin, Mas' oed, 2016, *Tiga Sepilin: Surau Solusi Untuk Bangsa*. Yogyakarta: GRE Publishing.
- Amran, Rusli, 1981. *Sumatera Barat Hingga Plakat Panjang*. Jakarta: Sinar Harapan.
- Asrinaldi, 2017, *Demokrasi Lokal di Indonesia: Otonomi, Nagari dan Sosial Budaya di Sumatera Barat*. Padang: Erka Publishing.
- Bappeda, 2017, *Evaluasi Kinerja Pembangunan Daerah Tahun 2016*, Padang: Bappeda Provinsi Sumatera Barat
- Guiso, Luigi, Sapienza, Paola & Zingales, Luigi, 2006. "Does Culture Affect Economic Outcomes?", *Journal of Economic Perspectives* 20 (2), pp. 23-48.
- Hadler, Jeffrey, 2010, *Sengketa Tiada Putus: Matriarkat, Reformisme Islam, dan Kolonialisme di Minangkabau*. Terjemahan: Samsudin Berlian. Jakarta: Freedom Institute.
- Hakimy, Idrus, 2001, *Pokok-Pokok Pengetahuan Adat Alam Minangkabau*. Cetakan ke-8. Bandung: Rosdakarya.
- Khairuddin, Ahmad, 2010, "Fenomena Keadilan Dalam Otonomi Daerah", in Bungaran A. Simajuntak (Ed.), *Otonomi Daerah, Etnonasionalisme dan Masa Depan Indonesia*. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia.
- Lindsey, Tim, 2002, "History Always Repeats? Corruption, Culture and 'Asian Values', in Tim Lindsey & Howard Dick (Eds.). *Corruption in Asia: Rethinking the Governance Paradigm*, New South Wales: The Federation Press.
- Navis, AA., 1984, *Alam Takambang Jadi Guru: Adat Kebudayaan Minangkabau*. Jakarta: Grafiti Pers.
- Petrakis, Pangiotis E., 2014. *Culture, Growth, and Economic Policy*, New York: Springer.
- Setiyono, Budi, 2014, "Does Governance Reform in a Democratic Transition Country Reduce the Risk of Corruption? Evidence from Indonesia. In R.N. Ghosh & M.A.B. Siddique (Eds.), *Corruption, Good Governance and Economic Development*:

- Contemporary Analysis and Case Studies*. London: World Scientific Publishing.
- Syafrizal, 2017, *Perencanaan Pembangunan Daerah Dalam Era Otonomi*, Jakarta: Rajawali Press.
- Weber, Max. 1930 [1992], *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism*. Terj. Talcot Parson. New York: Routledge.
- World Bank, 2017, *World Development Report: Governance and the Law*. Washington D.C: The World Bank.
- Woolcock, Michael, 2014, "Culture, Politics and Development", *Policy Reserach Working Paper 6939*, pp.1-21, Washington D.C.: The World Bank.
- Zainuddin, Musyair, 2008, *Implementasi Pemerintahan Nagari Berdasarkan Hak Asal-Usul Adat Minangkabau*. Yogyakarta: Penerbit Ombak.