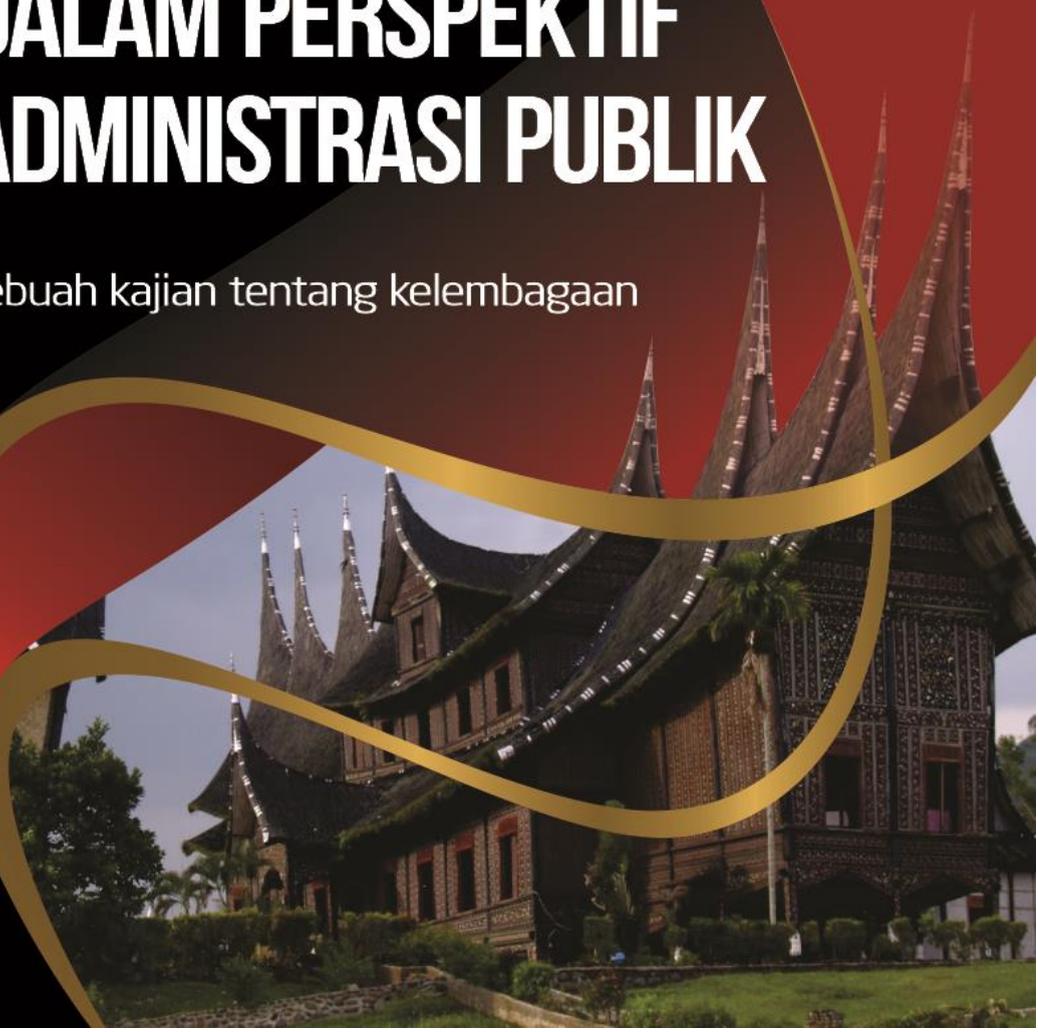


Dr. Desna Aromatica. M.AP



PEMERINTAHAN NAGARI DALAM PERSPEKTIF ADMINISTRASI PUBLIK

Sebuah kajian tentang kelembagaan



Sanksi Pelanggaran Pasal 113
Undang-undang No. 28 Tahun 2014 Tentang Hak Cipta

1. **Setiap Orang** yang dengan tanpa hak melakukan pelanggaran hak ekonomi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf i untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp100.000.000 (seratus juta rupiah).
2. Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf c, huruf d, huruf f, dan/atau huruf h untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).
3. Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf e, dan/atau huruf g untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).
4. Setiap Orang yang memenuhi unsur sebagaimana dimaksud pada ayat (3) yang dilakukan dalam bentuk pembajakan, dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp4.000.000.000,00 (empat miliar rupiah).

PEMERINTAHAN NAGARI DALAM PERSPEKTIF ADMINISTRASI PUBLIK

Sebuah kajian tentang kelembagaan

Dr. Desna Aromatica.M.AP



**PEMERINTAHAN NAGARI DALAM
PERSPEKTIF ADMINISTRASI PUBLIK**
Sebuah kajian tentang kelembagaan

Diterbitkan pertama kali oleh CV Amerta Media
Hak cipta dilindungi oleh undang-undang *All Rights Reserved*
Hak penerbitan pada Penerbit Amerta Media
Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini
tanpa seizin tertulis dari Penerbit

Anggota IKAPI

Cetakan Pertama: Agustus 2021

15,5 cm x 23 cm

ISBN:

978-623-6385-88-3

Penulis:

Dr. Desna Aromatica.M.AP

Editor:

Rizki Azis Abdullah

Desain Cover:

Adji Azizurrachman

Tata Letak:

Ladifa Nanda

Diterbitkan Oleh:

CV. Amerta Media

NIB. 0220002381476

Jl. Raya Sidakangen, RT 001 RW 003, Kel. Kebanggan, Kec. Sumbang,
Banyumas 53183, Jawa Tengah. Telp. 081-356-3333-24

Email: mediaamerta@gmail.com

Website: www.penerbitbuku.id

Whatsapp : 081-356-3333-24

Isi di luar tanggung jawab penerbit Amerta Media

KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis sampaikan kepada Allah SWT, dengan izinnya akhirnya buku “*Pemerintahan Nagari dalam Perspektif Administrasi Publik: Sebuah Kajian tentang Kelembagaan*” dapat penulis selesaikan. Membangun Indonesia dari Pinggir telah menjadikan Desa sebagai entitas yang sangat dinamis. Banyak hal yang telah ditata di desa terutama sejak berlakunya UU No. 6 tahun 2014 Tentang Desa, termasuk Pemerintahan Nagari dengan kelembagaannya di Sumatera Barat. Buku ini diharapkan dapat membantu mahasiswa administrasi publik dalam memahami kelembagaan khususnya pada pemerintahan terdepan. Buku ini dapat menjadi bahan rujukan dan membantu mahasiswa pada mata kuliah Pemerintahan Desa dan Nagari, serta berbagai pihak yang tertarik terhadap kajian *village governance*.

Buku ini masih jauh dari kata sempurna. Oleh karena itu, untuk memenuhi dahaga akademis kita terhadap Kenagarian, khususnya kelembagaan dalam perspektif administrasi publik, penulis dengan terbuka menerima kritik dan saran yang konstruktif demi perbaikan ke depan pada buku ini.

Demi Kedjajaan bangsa, semoga buku ini bermanfaat.

Padang,

Penulis

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
TENTANG BUKU	iv
KATA PENGANTAR	v
DAFTAR ISI	vi
BAB 1	
Pengantar	1
BAB 2	
Model Kelembagaan.....	11
BAB 3	
Nagari	37
BAB 4	
Pemerintahan Nagari di Kabupaten Solok.....	55
BAB 5	
Nilai Adat / <i>Indigenous Values</i> dan Asas Pengaturan Desa.....	71
BAB 6	
Pilar <i>Regulative</i> dalam Kelembagaan.....	81
BAB 7	
Pilar <i>Normative</i> dalam Kelembagaan	121
BAB 8	
Model Kelembagaan Baru Pemerintahan Nagari.....	147
BAB 9	
Penutup	151
DAFTAR PUSTAKA	155
PROFIL PENULIS	162

BAB 1 PENGANTAR

Lahirnya Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah pada tahun 1999, hingga Undang-Undang nomor 6 tahun 2014 tentang Desa, telah menguatkan kedudukan Pemerintahan Desa sebagai bagian dari Pemerintahan di daerah. Melalui Undang-Undang tersebut penyeragaman bentuk Pemerintahan Desa diseluruh Indonesia dihapus, sebagai bentuk pengakuan negara terhadap hak asal-usul dan adat-istiadat yang masih hidup dalam masyarakat Desa.

Sumatera Barat adalah Propinsi yang sebelum diberlakukannya Pemerintahan Desa dan Kelurahan oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 Tentang Desa, telah memiliki Pemerintahan terdepan yaitu Pemerintahan Nagari. Penghapusan penyeragaman bentuk Pemerintahan Desa oleh Undang-Undang, menjadi momentum penyelenggaraan kembali Pemerintahan Nagari. Penyelenggaraan Pemerintahan Nagari diatur melalui Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat nomor 9 Tahun 2000 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Nagari, dan direvisi dengan Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat no 2 tahun 2007 Tentang Pemerintahan Nagari

Perubahan Pemerintahan Desa menjadi Pemerintahan Nagari adalah bentuk respon Pemerintah Sumatera Barat atas pengakuan dan penghormatan negara terhadap adanya hak asal usul atau hak

tradisional yang masih hidup. Pengakuan terhadap hak asal-usul adalah pengakuan terhadap masih hidupnya komunitas masyarakat adat Nagari. Peraturan Menteri Desa Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi no 1 tahun 2015 pasal 18 ayat 2 menyatakan bahwa Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya, sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan RI yang diatur dalam undang-undang.

Selama berlangsungnya penyeragaman Pemerintahan Desa diseluruh Indonesia oleh Undang-Undang nomor 5 Tahun 1979 tentang Desa, kehidupan masyarakat adat di Sumatera Barat dilindungi melalui Peraturan Daerah. Peraturan daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 13 Tahun 1983 menetapkan Kerapatan Adat Nagari (KAN) sebagai lembaga adat, penyelenggara kehidupan masyarakat adat dalam Nagari.

Penyelenggaraan Pemerintahan Nagari yang dimulai tahun 2001 di Provinsi Sumatera Barat, menurut Undang-Undang nomor 22 Tahun 1999, yang direvisi dengan Undang-Undang nomor 32 Tahun 2004, dan Undang-Undang nomor 6 tahun 2014, adalah merupakan pemerintahan Desa dengan nama lain. Artinya, Pemerintahan Nagari diselenggarakan mengikuti asas-asas pengaturan Desa. Pemerintahan Nagari dituntut untuk dikelola secara professional sebagai *village governance*, namun hak asal-usulnya diakui, tetapi bukan sebagai Desa adat. Penyelenggaraan Pemerintahan Nagari yang tetap ditempatkan sebagai Desa administrasi atau Desa dengan nama lain, bagi kalangan elit adat yang disebut *Niniak mamak*, justru berpandangan sebaliknya.

Terjadi dualisme pemahaman terhadap sistem penyelenggaraan Pemerintahan Nagari. Negara disatu sisi melakukan dominasi perannya dalam pengaturan Nagari melalui regulasi, sementara masyarakat adat dalam hal ini direpresentasikan oleh elit adat yang disebut *niniak mamak* dengan konsep pemerintahan nagari adat disisi lain. Terjadi pertarungan nilai dalam penyelenggaraan pemerintahan, dimana prosesnya bukan lagi pada dialektika melainkan saling menyalahkan nilai. Pemerintahan Nagari dalam pandangan elit adat yang merupakan representasi masyarakat adat, adalah sebuah wilayah pemerintahan masyarakat adat yang memiliki nilai lokal/*indigenous value*. Nilai adat/*Indigenous value* ini menjadi pedoman dalam

penyelenggaraan Pemerintahan Nagari.

Disisi lain negara melalui regulasinya mendesain Pemerintahan Nagari dengan model *Hybrid Organization*, yaitu percampuran antara *self governing community* terkait otonomi yang dimilikinya, dengan *local self government*, terkait kedudukannya sebagai penyelenggara urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat Desa. Contoh adalah tidak jelasnya kedudukan elit adat/*niniak mamak* sebagai pemimpin informal dalam masyarakat adat dalam struktur pemerintahan Nagari.

Negara melalui regulasi melakukan peminggiran terhadap eksistensi pemimpin informal dan mengganti dengan pemimpin formal yang dipilih melalui sistem demokrasi yaitu pemilihan langsung. Terjadi pelenyapan nilai lokal/*indigenous value* oleh regulasi negara. Demokrasi dalam masyarakat adat adalah demokrasi kerapatan dimana pemilihan pemimpin dilakukan melalui rapat yang disebut *rapek atau baijo-oyo*, yaitu musyawarah untuk mufakat oleh pimpinan suku. (Cheema 2005 & Kurniawan 2007 & Djamra 2012 & Junaennah 2014 & Hamidi dkk 2015 & Jazuli 2018).

Perbedaan nilai, norma berubah menjadi tekanan bagi Pemerintah Nagari dalam menyelenggarakan pemerintahan. Tekanan kebijakan (eksternal) dan tekanan dari elit adat (internal) menyebabkan timbulnya persoalan dalam pemerintahan. Penyelenggaraan Pemerintahan Nagari kemudian menjadi tema sentral yang menarik diteliti oleh berbagai pihak.

Nuraini, Lala, dan Nurmala (2009) mengungkapkan terjadinya dilema dalam transformasi Desa ke Nagari. Persoalan yang diungkap dalam penelitian adalah terjadinya tumpang tindih peran dan otoritas adat dari KAN kepada Wali Nagari. Penelitian ini menyarankan pentingnya dilakukan perbaikan terhadap regulasi yang mengatur Pemerintahan Nagari. Perlu dilakukannya penguatan kelembagaan melalui penguatan struktur Pemerintahan Nagari.

Cunningham dan Zulmasyur (2017) meneliti tentang hubungan kelembagaan Pemerintahan Nagari yang tidak efektif, diantaranya hubungan antara pemerintah Nagari dengan Badan Musyawarah Nagari Hal ini disebabkan oleh belum bersinerginya sumberdaya manusia, sumberdaya fungsional, kapabilitas teknologi dan organisasi, yang terjadi karena pengabaian terhadap otonomi adat. Nasrul (2013), terbatasnya peran elit adat/*niniakmamak* dalam pemerintahan Nagari,

dimana KAN yang merupakan lembaga adat pada masyarakat adat didalam pembangunan Nagari hanya berperan pada tahap perencanaan pembangunan dan koordinasi. Disarankan perlu adanya perluasan peran KAN selaku lembaga adat untuk terlibat lebih luas dalam pembangunan.

Penelitian tentang Desa sejak kembali diakui keberagamannya oleh undang-undang nomor 22 tahun 1999 juga terjadi di Bali. Penelitian yang dilakukan oleh Laksana dkk (2014) mengenai kedudukan desa adat di Bali dalam kaitannya dengan pasal 6 undang-undang nomor 6 tahun 2014 tentang Desa. Amanat undang-undang Desa nomor 6 tahun 2014 menyebabkan kedudukan desa adat terancam di Bali karena harus memilih apakah akan berbentuk Desa administrasi atau Desa adat.

Terjadinya tumpang tindih peran, hubungan kelembagaan yang tidak efektif, dan terbatasnya peran KAN adalah persoalan terkait struktur organisasi. Makmur (2007) menyatakan bahwa struktur organisasi adalah sebuah bagan yang menggambarkan suatu susunan organisasi yang berfungsi memberikan informasi kepada seluruh anggota organisasi mengenai tugas dan pekerjaan yang menjadi tanggungjawabnya. Berbagai persoalan ini perlu dijawab tidak sebatas melakukan analisis terhadap struktur organisasi saja, namun perlu dikaji jauh lebih dalam terhadap penyebab dari persoalan tersebut muncul.

Scott (2014) menyatakan bahwa dalam mencapai tujuannya organisasi perlu memiliki fondasi kelembagaan yang dibangun oleh nilai dan norma yang menjadi pedoman bagi setiap anggota organisasi dalam beraktivitas agar tercapainya tujuan organisasi. Penulis kemudian melakukan analisis dari perspektif kelembagaan Pemerintahan nagari, karena kelembagaan yang kuat akan menjadi fondasi yang kuat bagi organisasi dalam melakukan aktivitas pencapaian tujuannya. Analisis terhadap kelembagaan pemerintahan nagari akan menjawab persoalan-persoalan yang dimunculkan dalam penelitian sebelumnya yang belum disentuh dalam penelitian terdahulu.

Dalam administrasi publik, kelembagaan menurut Frederickson penyebutannya telah dimulai sejak 1989 lewat publikasi dari James Q. Selanjutnya Wilson's March dan Olsen, yang menggambarkan

kelembagaan sebagai keyakinan, paradigma, kode, budaya dan pengetahuan yang mendukung aturan dan kebiasaan. kelembagaan melihat organisasi sebagai konstruksi sosial dari aturan, peran dan norma dan sebagai harapan yang memaksa individu dan perilaku kelompok (Frederickson 2012 & Scott 2014).

Kelembagaan dalam administrasi publik dipahami sebagai sesuatu yang menjadi panduan bagi individu dan kelompok dalam berperilaku dalam organisasi, baik berupa norma, harapan, keyakinan atau paradigm yang mendukung aturan dan kebiasaan. Frederickson (1997) juga menyatakan bahwa masalah yang lebih besar yang dihadapi oleh administrasi publik adalah berkaitan dengan kepercayaan, nilai-nilai dan kebiasaan yang memandu perilaku orang-orang yang mempraktekannya. Sebagai fondasi organisasi dalam mencapai tujuan, maka terjadinya persoalan kelembagaan tentu akan mengganggu tercapainya tujuan organisasi. Untuk itu penelitian tentang kelembagaan Pemerintahan Nagari penting untuk dilakukan dan menjadi alasan mengapa penelitian ini penulis lakukan.

Pemerintahan Nagari diselenggarakan dengan beberapa tujuan dalam pengaturannya, antara lain: *Pertama*, untuk menghormati, dan mengakui hak asal-usul yang bersifat istimewa, karena penyeragaman nama, bentuk, susunan, kedudukan Pemerintahan Desa tidak sesuai dengan jiwa UUD 1945. Pengakuan terhadap hak asal-usul termasuk mengakui *Indigenous value* atau nilai-nilai lokal tradisional yang melekat pada entitasnya, disertai dengan pelekatan fungsi pembangunan untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat Desa. *Kedua*, untuk mempercepat kesejahteraan masyarakat dengan meningkatkan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. *Ketiga*, menjadikan Desa maju, mandiri dan demokratis menuju masyarakat sejahtera melalui pembangunan desa. Capaian terhadap tujuan pengaturan Desa terutama dalam menciptakan kemandirian dan kesejahteraan masyarakat di Desa, diukur melalui Indeks Desa Membangun (IDM) yang menempatkan desa pada kategori mandiri, maju, berkembang, tertinggal dan sangat tertinggal. Pengukuran IDM dilakukan terhadap beberapa variable, yaitu *Pertama*, adanya ketahanan Sosial. *Kedua*, ekonomi. *Ketiga*, Ekologi.

Organisasi merupakan salah satu dimensi dalam administrasi Publik. Organisasi merupakan suatu bentuk kerjasama antara manusia yang terikat oleh suatu ketentuan yang bermaksud untuk mencapai tujuan bersama. Organisasi dapat juga diartikan suatu hubungan yang terpolakan diantara orang-orang yang berkaitan dengan urusan dan aktivitas yang diarahkan pada pencapaian tujuan. (Yukl 1992 & Indrawijaya 2002 & Siagian dalam Indrawijaya 2002). Hal yang perlu digaris bawahi dari definisi organisasi adalah adanya ketentuan yang mengikat manusia dalam mencapai tujuan, dan hubungan yang terpolakan. Artinya bahwa perilaku manusia dalam organisasi akan menentukan tercapainya tujuan organisasi, apabila sesuai dengan pola dan ketentuan.

Pola dan ketentuan dalam organisasi adalah pedoman bagi manusia dalam berperilaku di organisasi. Ketentuan dalam berperilaku adalah sejumlah nilai yang diyakini dan dipedomani oleh individu atau kelompok dalam suatu organisasi. Persoalan yang dimunculkan dalam berbagai penelitian terkait penyelenggaraan Pemerintahan Nagari adalah persoalan tidak samanya nilai, norma yang menjadi acuan dalam berperilaku dalam organisasi baik oleh individu atau kelompok.

Perbedaan nilai, norma dalam organisasi Pemerintahan Nagari dapat menimbulkan berbagai persoalan yang akan menghambat tercapainya Nagari yang maju dan mandiri. Beberapa penelitian yang telah dilakukan juga menunjukkan bahwa persoalan kelembagaan berkait dengan penyelenggaraan Pemerintahan Nagari sebagai organisasi yang bertujuan. Kinerja Pelayanan Publik Pemerintah Nagari yang perlu ditingkatkan melalui revitalisasi pemerintahan Nagari dengan melakukan penguatan kelembagaan (Asmawi 2006). Transformasi Pemerintahan Desa ke Pemerintahan Nagari memunculkan persoalan dalam pengisian Sumberdaya Manusia dalam struktur pemerintahan (Syafrial effendi, 2003 & Yasril Yunus, 2007 & Zainuddin, 2008 & Nuraini Budi Astuti, dkk, 2009 & Refdiana, 2017 & Asrinaldi, Yoserizal 2013).

Hubungan yang erat antara kelembagaan dan tujuan organisasi Pemerintahan nagari, merupakan alasan pentingnya melakukan penelitian kelembagaan ini. Benturan nilai yang mengikat perilaku individu dan kelompok dalam Pemerintahan Nagari, antara *indigenous value* dan prinsip pengaturan Nagari dalam undang-undang, menuntut

adanya adaptasi Pemerintah Nagari sebagai organisasi publik yang bersifat terbuka.

Tuntutan lingkungan eksternal seperti kebijakan pemerintah, dan tuntutan internal, seperti aspirasi elit adat/*niniak mamak* terkait nilai yang dianut dalam penyelenggaraan pemerintahan saling mengalahkan. Contoh untuk asas kesetaraan pada pasal 3 Undang-Undang nomor 6 Tahun 2014, bahwa adanya kesamaan dalam kedudukan dan peran, berbenturan dengan asas rekognisi yaitu pengakuan terhadap hak asal-usul. Pemerintahan Nagari adalah pemerintahan yang dalam nilai tradisional dijalankan oleh elit adat/*niniak mamak*. Artinya tidak semua orang dapat menjadi pemimpin dalam Pemerintahan, sementara dalam asas pengaturan Desa yang dinyatakan bahwa adanya asas kesetaraan dimana adanya kesamaan dalam kedudukan dan peran.

Dalam Pemerintahan Nagari demokrasi ada ditangan elit adat, sementara asas pengaturan Desa, demokrasi adalah milik semua orang. Pada penyelenggaraan Pemerintahan Nagari, nilai lokalatau *indigenous value* yang bertentangan dengan asas pengaturan Desa, harus tunduk pada ketentuan undang-undang.

Upaya Pemerintah Provinsi Sumatera Barat dalam menjawab berbagai persoalan dalam Pemerintahan Nagari tersebut adalah dengan Pemberlakuan Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat nomor 7 Tahun 2018 Tentang Nagari. Peraturan daerah yang baru disahkan bulan Maret 2018 dan belum berlaku didaerah Kabupaten di Sumatera Barat ternyata juga mengundang polemik. Peraturan daerah nomor 7 tahun 2018 dinilai tidak mengadopsi nilai-nilai tradisional/*indigenous value*, terutama soal pengaturan kelembagaan dalam Pemerintahan Nagari (*pasbana.com*, 2018 & Haluan, 2018 & Rasyid, 2017).

Kelembagaan sebagai pondasi organisasi perlu untuk diteliti karena kelembagaan merupakan fondasi organisasi dalam mencapai tujuan. Pemerintah Nagari dalam perspektif kelembagaan mengalami pergeseran dari Nagari sebagai *inlandsche gemeenten* yaitu pemerintahan asli menjadi *quasi government organization* yaitu pemerintahan yang semu, menyebabkan kelembagaannya tidak dikembalikan (Zakaria, 2000 & Suryanef, 2004 & Suryanef dan Rafni, 2004 & Scott, 2014 & Gunawan, 2014 & Junaenah, 2014 & Zakaria, 2015 & Nurcholis,

2017).

Sebagai kesatuan masyarakat hukum adat dan sekaligus merupakan unit pemerintahan terdepan yang merupakan bagian dari sistem Pemerintahan negara yang ada di daerah, maka penting untuk merumuskan model kelembagaan Pemerintahan Nagari. Model Kelembagaan yang sesuai akan membantu Pemerintah Nagari dalam menjadikan Nagari sebagai Nagari mandiri (Hamidi 2015 & Basri dan Daniel, 2008). Model kelembagaan yang sesuai akan menentukan pencapaian tujuan organisasi. Pembangunan pada masyarakat Nagari memerlukan cara yang berbeda dengan masyarakat Desa. Merujuk pada pandangan *post-development* bahwa konsep dalam melakukan pembangunan adalah menghormati, mengakui dan melindungi (Matthews, 2017). Maka menganalisis persoalan yang terjadi dalam penyelenggaraan Pemerintahan Nagari dilakukan dengan menganalisis kelembagaan sebagai pondasi dari organisasi.

Penelitian dalam buku ini, dilakukan disalah satu Kabupaten di Sumatera Barat, yaitu Kabupaten Solok terkait kelembagaan pemerintahan nagari mulai dari tahun 2001 sampai tahun 2018. Wilayah Kabupaten Solok merupakan wilayah *ikua luhak kapalo rantau*, dimana daerah ini memiliki dinamika adat sendiri berbeda dengan luhak-luhak lain yang ada diminangkabau. Hal ini menarik untuk diteliti karena adatnya adalah percampuran luhak dan rantau. Luhak adalah daerah yang merupakan jantung wilayah Minangkabau, sedangkan rantau adalah dataran rendah atau merupakan daerah aliran sungai (Naim, 2013). Penelitian dilakukan dengan melakukan analisis terhadap kelembagaan Pemerintahan Nagari mulai dari penyelenggaraan kembali pemerintahan nagari pada tahun 2001 sampai sebelum disahkannya Peraturan daerah Provinsi Sumatera Barat nomor 7 tahun 2018 Tentang Nagari.

Kabupaten Solok merupakan Kabupaten pertama yang menyelenggarakan Pemerintahan Nagari, melalui Perda Kabupaten Solok nomor 4 tahun 2001 tentang Pemerintahan Nagari. Komitmen terus berpemerintahan Nagari terlihat dari salah satu misi Pemerintah Kabupaten Solok dalam RPJMD Kabupaten Solok tahun 2016-2021, yaitu memantapkan penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan bersih. Tujuan misi ini adalah mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan nagari dan kelembagaan nagari. Sasaran dari tujuan ini

adalah meningkatkan fasilitasi terhadap Pemerintahan Nagari dan kelembagaan Nagari, dengan strategi dan arah kebijakan adalah pelaksanaan fasilitasi dengan peningkatan kapasitas aparat dan kelembagaan Nagari.

Lembaga yang kuat akan membantu Pemerintah Nagari melaksanakan dan mencapai hasil maksimal, dalam tugas-tugas pembangunan yang dibebankan pada Nagari, yang tertuang dalam RPJM Nagari yang telah dirumuskan bersama masyarakat Nagari dan Rencana Kerja Pemerintah (RKP) Nagari. Menurut Antlov (2016), Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, telah membuat Nagari memiliki ruang untuk membuat rencana pembangunan sendiri (*one village one plan*). Hal ini akan mendorong Nagari menjadi Nagari yang mandiri dan mampu mensejahterakan masyarakatnya.

Sepanjang 18 tahun telah menyelenggarakan Pemerintahan Nagari, dari tahun 2001 sampai dengan tahun 2018, keberadaan Pemerintahan Nagari yang diharapkan dapat meningkatkan kesejahteraan bagi masyarakat masih belum tercapai. Salah satunya persoalan kemiskinan. Data BPS 2015 angka kemiskinan Kabupaten Solok mencapai 9,04% berada diatas angka kemiskinan Provinsi Sumatera Barat sebesar 6,71%, bahkan di tahun 2016 angka kemiskinan di Kabupaten Solok mencapai 10% (dari jumlah penduduk sebesar 363.684 jiwa) dimana kemiskinan ini disebabkan oleh kemiskinan pangan.

Berdasarkan keputusan menteri Desa, Pembangunan daerah tertinggal dan transmigrasi RI Nomor 30 tahun 2016 tentang status kemajuan dan kemandirian desa, hanya ada 3 nagari yang terkategori nagari maju (4,1%), 36 Nagari berkembang (48,6%), 29 Nagari tertinggal (39,2%), dan 6 Nagari sangat tertinggal (8,1%). Status kemandirian Desa ini menurut Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2016, menyatakan bahwa indeks ini ditentukan dari tiga (3) ukuran. Pertama adalah Indeks ketahanan sosial yang terdiri dari modal sosial, kesehatan, pendidikan dan pemukiman. Kedua adalah indeks ketahan ekonomi yang dilihat dari dimensi ekonomi. Ketiga Indeks ketahanan lingkungan yang terdiri dari dimensi ekologi.

Tingginya angka kemiskinan disertai rendahnya status kemajuan dan kemandirian Nagari, menunjukkan ada persoalan dalam mencapai tujuan. Perlu dilakukakan kajian kelembagaan Pemerintahan Nagari sebagai salah satu faktor yang menentukan pencapaian tujuan bernagari. Pemerintah Nagari ibarat sebuah bangunan, bangunan yang kuat harus dibangun diatas pondasi kelembagaan yang kuat.

Pemerintahan Nagari sebagai organisasi publik tidak dapat dilihat dari struktur saja, akan tetapi dari nilai-nilai atau norma atau aturan yang ikut membangunnya. Pemerintahan Nagari yang berhasil mencapai tujuan tidak hanya tentang bagaimana organisasi itu bekerja sebagai organisasi publik untuk melayani masyarakat, akan tetapi bagaimana orang-orang didalamnya mempertahankan seperangkat nilai yang telah ada sehingga organisasi dapat bekerja dengan baik dengan model kelembagaan yang sesuai (Esman 1974 & Scott 2014).

BAB 2 MODEL KELEMBAGAAN

DESENTRALISASI

Pluralisme dan kulturalisme yang melekat pada identitas masyarakat Indonesia diberbagai aspek kehidupan, berimbas pada timbulnya ragam bentuk dan aktivitas penyelenggaraan pemerintahan termasuk ditingkat Desa. Untuk itu pilihan berdesentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah sebuah kebutuhan. Balducci dalam Nicholescu (2014), menyatakan bahwa:

“Decentralization is an administrative organization system that allows human communities and the public service to administer their selves, under state control which gives them legal status, allows the establishment of their authority and equips them with the necessary resources.”

(Desentralisasi adalah sistem organisasi administrasi yang memungkinkan komunitas dan pelayanan publik untuk mengelola diri mereka sendiri, dibawah kendali negara yang memberikan mereka status hukum, memungkinkan pembentukan otoritas dan melengkapi mereka dengan sumberdaya yang diperlukan).

Desentralisasi merupakan sebuah sistem dalam perspektif administrasi, yang menjadikan daerah dapat mengelola diri mereka sendiri namun tetap dibawah kontrol negara disertai sumberdaya yang diperlukan. Sejalan dengan Balducci dan Nicholescu, lebih lanjut Falleti (2005) menyatakan desentralisasi adalah

“Process of state reform composed by aset of public policy that transfer responsibility resources, or authority from higher to lower levels of government in the context of specific type of state”.

(Proses reformasi negara yang disusun oleh kebijakan publik yang mengalihkan sumberdaya tanggungjawab, atau wewenang dari tingkat pemerintahan yang lebih tinggi ke yang lebih rendah dalam konteks tipe negara tertentu).

Definisi Falleti dan Balducci sama-sama berbicara tentang kewenangan yang diperoleh oleh daerah untuk mengurus daerahnya, dengan sejumlah sumberdaya yang diberikan oleh pemerintah pusat. Selanjutnya Wang (2008) menyatakan hal yang senada bahwa desentralisasi adalah:

“Transfer of authority to perform some service to the public from an individual or an agency in central government to some other individual or agency which is closer to the public to be served”.

(Transfer wewenang untuk melakukan beberapa layanan kepada publik dari individu atau lembaga pemerintah pusat ke beberapa individu atau lembaga lain yang lebih dekat dengan publik untuk dilayani).

Wang memberikan definisi desentralisasi yang sedikit berbeda dengan berbicara tentang pelimpahan wewenang dari pemerintah kepada individu. Pelaksanaan desentralisasi pemerintahan bertujuan untuk mewujudkan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, melalui pemberian otonomi pada daerah dalam melayani dan memenuhi kebutuhan publik dengan lebih baik.

Di Indonesia, desentralisasi yang diterapkan sejak Tahun 1999, diberlakukan sebagai bentuk responsivitas pemerintah pusat pada beragamnya daerah diIndonesia. Desentralisasi adalah jalan bagi

pelaksanaan otonomi di daerah dimana daerah dapat melaksanakan prinsip demokrasi dengan mempertimbangkan variasi daerah dan menjadi jalan bagi daerah untuk berkembang lebih cepat. Pengakuan negara terhadap entitas masyarakat hukum adat dan hak asal-usulnya yang memiliki otonomi asli tidak dapat dipisahkan dari pelaksanaan desentralisasi di Indonesia. Tujuannya adalah meningkatkan kinerja pemberian layanan pada tingkat administrasi terendah, dan mengurangi kesenjangan sosial dan kemiskinan (Fauzi dan Zakaria, 2002 & Turner dan Hulme, 1997 & Lewis, 2015).

Pelaksanaan desentralisasi melalui otonomi daerah, membuat daerah memiliki kewenangan untuk menata dan mengelola sendiri pemerintahannya. Tatakelola pemerintahan sendiri ini dilakukan dengan menggunakan prinsip *good governance*.

VILLAGE GOVERNANCE

Village governance adalah Tata kelola Pemerintahan Desa. Konsep ini merupakan bagian dari konsep *governance* yang lokusnya adalah Desa. Berbicara tentang *Village governance*, tidak akan lepas dari konsep *governance* itu sendiri. *Governance* adalah konsep dalam penyelenggaraan pemerintahan yang sudah tidak asing dalam administrasi publik.

Governance dengan prinsip *good governance* merupakan bagian dari paradigma dalam administrasi publik. Paradigma *Good Governance* lahir setelah *New Public Manajemen* (NPM) yang berkembang dalam kurun waktu akhir 1980an hingga pertengahan 1990an. *Good governance* yg berkembang sejak pertengahan 1990an hingga saat ini, merupakan kritikan terhadap NPM yang dinilai mengabaikan layanan publik. Kurniawan (2007) menyatakan bahwa tata kelola (*governance*) merupakan kombinasi proses dan struktur yang diterapkan pada organisasi pemerintah daerah untuk menginformasikan, mengarahkan, mengelola, dan memantau kegiatan dalam rangka pencapaian tujuan.

Institusi *governance* menurut Rahardjo Adisasmita (2011) meliputi 3 domain yaitu *State* (Negara/pemerintahan), *Private sector* (sektor swasta atau dunia usaha), dan *society* (masyarakat). Institusi pemerintahan berfungsi menciptakan lingkungan politik dan hukum yang kondusif. Sektor swasta menciptakan pekerjaan dan pendapatan. *Society* berperan positif dalam interaksi sosial, ekonomi, dan politik.

Tata kelola pemerintahan atau *governance* dalam kerangka desentralisasi ruang lingkupnya sampai pada *village government*. Tata kelola Pemerintahan Desa atau *village governance* adalah upaya pemerintah menjadikan Desa sebagai entitas yang mandiri. *Village governance* yang mengacu pada prinsip *good governance* namun dalam tataran Desa, menjadi salah satu cara mencapai tujuan pengaturan Desa dalam Undang-Undang nomor 6 tahun 2014 tentang Desa.

Village Governance adalah tatakelola pemerintahan yang mengandung konsep mekanisme, proses, hubungan dan lembaga yang kompleks, serta alokasi dan pengelolaan sumberdaya yang ditandai adanya prinsip seperti partisipasi, transparansi, akuntabilitas supremasi hukum, efektifitas, kesetaraan dan visi strategis dalam pemerintahan Desa. Wujud dari praktek prinsip-prinsip ini adalah desentralisasi otoritas dan sumberdaya bagi Desa.

Tata kelola pemerintahan yang baik disebut dengan *Good Governance*. Konsep ini mengandung nilai-nilai yang menjunjung tinggi keinginan/kehendak rakyat, dan nilai-nilai yang dapat meningkatkan kemampuan rakyat dalam pencapaian tujuan, kemandirian, pembangunan berkelanjutan dan keadilan sosial. Artinya, dengan tata kelola yang baik maka terwujud masyarakat yang mandiri yang berkemampuan (cheema 2005 & Rahardjo 2011).

Berikut beberapa karakteristik *Good governance* menurut UNDP dalam Rahardjo (2011):

- a. *Participation*. Setiap warga Negara mempunyai suara dalam pembuatan keputusan, baik secara langsung maupun melalui intermediasi institusi legitimasi yang mewakili kepentingannya. Partisipasi dibangun atas dasar kebebasan berasosiasi dan berbicara serta berpartisipasi secara konstruktif.
- b. *Rule of law*. Penegakan hukum dan hak asasi manusia tanpa pandang bulu.
- c. *Transparency*. Kebebasan arus informasi yang dapat dipahami dan dimonitor.
- d. *Responsiveness*. Lembaga dan proses harus mencoba untuk melayani setiap *stakeholders*.

- e. *Consensus orientation*. *Good Governance* menjadi perantara kepentingan yang berbeda untuk memperoleh pilihan yang terbaik bagi kepentingan yang lebih luas, baik dalam kebijakan maupun dalam prosedur.
- f. *Equity*. Semua warga Negara baik laki-laki maupun perempuan mempunyai kesempatan untuk meningkatkan atau menjaga kesejahteraan mereka.
- g. *Effectiveness and efficiency*. Proses dan lembaga menghasilkan sesuai dengan apa yang telah digariskan dengan menggunakan sumber-sumber yang tersedia sebaik mungkin.
- h. *Accountability*. Para pembuat keputusan bertanggungjawab pada publik.
- i. *Strategic vision*. Para pemimpin harus punya perspektif *good governance* dan pengembangan manusia yang luas dan jauh kedepan sejalan dengan apa yang diperlukan untuk pembangunan.

Domain *state* memegang peranan paling penting dalam penyelenggaraan Negara untuk mencapai tujuan negara. Prinsip *Good governance* merupakan konsep yang dapat membantu Pemerintah mencapai tujuan negara dengan tata kelola pemerintahan yang baik. Desa sebagai kesatuan masyarakat hukum adalah bagian dari pemerintahan daerah. Pemerintahan Desa sebagai organisasi publik, bertugas menyelenggarakan pemerintahan serta memenuhi kebutuhan masyarakat Desa melalui *Good village governance*. *Good village governance* adalah prinsip *Good Governance* ditataran Desa. Desa adalah bentuk pemerintahan terdepan yang berhadapan langsung dengan masyarakat. Tidak hanya di Indonesia, negara lain didunia juga mengenal pemerintahan ini.

Di India Desa disebut *Panchayat*. *Panchayat* adalah lembaga pemerintahan mandiri yang dibentuk disetiap Negara bagian berdasarkan artikel 243B konstitusi India. *Panchayat* diusulkan oleh Mahatma Gandhi. *Panchayat* adalah unit pemerintahan mandiri secara ekonomi yang memiliki wewenang mengatur diri dan masyarakatnya. *Panchayat* terdiri dari 5 orang yang dipilih oleh orang dewasa yang berfungsi sebagai legislative, eksekutif dan yudikatif. Selain di India, Vietnam juga mengenal Pemerintahan Desa. Desa di Vietnam disebut *Thon*, dan merupakan struktur administrasi pemerintahan paling

bawah. Pemerintahan ini tunduk dibawah pengaturan pemerintah district yang berada diatasnya. Tugas *Thon* tidak jelas, karena kadang hanya tugas-tugas seperti membantu penduduk mengajukan lisensi mendirikan rumah pada distric dan tidak punya fungsi administratif (Sri, 2007 & Ghosh, 2008 & Wit, 2007).

Di Indonesia Desa merupakan bagian dari Pemerintahan daerah yang memiliki kewenangan sesuai undang-undang. Konsekwensi dari perundangan yang memberikan pengakuan terhadap keberagaman peristilahan dalam penyelenggaraan pemerintahan Desa, menimbulkan berbagai nama untuk Desa. Menurut Wisadirana (2005), peristilahan itu antara lain, untuk daerah pulau Jawa dan Bali istilah desa disebut dusun atau *desi*. Di Minahasa desa disebut *wanua*. Di Bugis disebut *matoa* dan di Minangkabau disebut *nagari*.

Menurut Kartohadikoesoemo (1984), perkataan desa, dusun, desi seperti halnya juga dengan perkataan negara, negeri, *negari*, *nagari*, *negory* asalnya dari perkataan sanskrit yang artinya tanah air, tanah asal, tanah kelahiran. Perkataan desa hanya dipakai di Jawa, Madura dan Bali. Masyarakat di Indonesia terbentuk atas dasar tempat tinggal bersama (*territoriale*) dan atas dasar keturunan (*genealogische rechtsgemeenschappen*) yaitu masyarakat yang terbentuk atas dasar ikatan darah.

Pemberlakuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan di Desa telah membirokratisasikan Desa. Undang-Undang ini tidak hanya merubah status desa dari masyarakat hukum menjadi sekumpulan orang yang tinggal bersama, tetapi juga dibentuknya institusi baru yaitu Pemerintahan Desa.

Pemberlakuan Pemerintahan Desa juga telah mengalihkan kepemimpinan tradisional yang dibangun atas hubungan patron-klien, yang berakibat pada ketidak mampuan pemerintah untuk memobilisasi masyarakat desa agar mau berpartisipasi dan ikut berkorban membangun desa. Muncul ketegangan hubungan antara pemerintah dan masyarakat sebagai akibat adanya perbedaan antara apa yang disebut Bijilmer dan Reurink (2004), sebagai norma lokal disatu pihak dan norma pemerintah dipihak lain. Norma lokal mengacu pada konsepsi-konsepsi masyarakat dalam melihat berbagai hal, termasuk kebijakan pemerintah dan kebutuhan-kebutuhan hidupnya sendiri. Desa ibarat negara kecil yang memiliki semua perangkat suatu negara

yaitu wilayah, warga, aturan atau hukum (*rules* atau *laws*) dan pemerintahan. Desa bukan hanya sekedar persekutuan administratif, melainkan adalah persekutuan sosial, ekonomi, politik dan budaya.

Perubahan Desa sesuai hak asal usul bukan sekedar perubahan nomenklatur tapi mengembalikan urusan lokal pada masyarakat lokal dan mendorong berkembangnya nilai-nilai demokrasi ditingkat akar rumput. (Bijlmer dan reurink dalam Gunawan et.al : 2004 & Zakaria : 2004 & Zakaria dalam Gunawan et.al: 2013 & Zakaria dan Fauzi : 2002). Menurut Cheema (2005), *governance* berbicara tentang kelembagaan, maka berbicara tentang *Village Governance* adalah berbicara tentang kelembagaan.

ORGANISASI

Pada dasarnya manusia adalah makhluk sosial atau makhluk bermasyarakat, yang tidak bisa hidup tanpa bantuan sesamanya. Menurut Chris argyris dalam Winardi (2003), kebutuhan bermasyarakat dari manusia adalah suatu naluri yang diwariskan secara biologis. Manusia bekerjasama, dan bergabung dalam kelompok-kelompok yang dapat memperjuangkan dan memenuhi kebutuhannya. Organisasi biasanya dibentuk untuk mencapai sasaran-sasaran yang dapat dicapai terbaik secara kolektif.

Gorfner dkk (1997) memberikan pandangannya terkait definisi dari organisasi, yaitu

"Is collection of people engaged in specialized and interdependent activity to accomplish a goal or mission."

Dari definisi Gorfner dapat dipahami bahwa organisasi adalah suatu wadah yang didalamnya ada sekumpulan orang yang terlibat dalam suatu aktivitas yaitu mencapai tujuan organisasi, di mana dalam mencapai tujuan tersebut anggota organisasi saling bergantung dan bekerjasama.

Terdapat bermacam-macam organisasi dalam kehidupan manusia, yang penamaannya sering dipersamakan dengan institusi atau lembaga, serta dengan birokrasi. Menurut Wursanto (2003) institusi dan birokrasi berbeda. Konsep ini memiliki perbedaan pendefinisian sebagai berikut:

Institusi didefinisikan sebagai suatu wadah kelompok yang menampung aspirasi masyarakat baik yang punya aturan tertulis atau tidak. Tumbuh dalam masyarakat bertujuan mencapai tujuan bersama, bisa dibentuk pemerintah atau swasta. Contoh, Institusi pemerintah yang dipimpin menteri disebut kementerian negara, dan institusi Pemerintah yang tidak dipimpin menteri tapi bertanggungjawab pada presiden disebut Lembaga Negara Non Departemen. Selanjutnya birokrasi adalah inti dari organisasi modern. Merupakan suatu badan administrasi yang punya sistem kerja terprosedur lewat hirarki wewenang dalam struktur. Baik swasta ataupun pemerintah memiliki birokrasi, dimana birokrasi terkadang dapat juga didefinisikan sebagai biro-biro atau meja-meja, jalur-jalur yang harus dilalui dalam proses administrasi.

Perbedaan institusi atau lembaga dengan birokrasi menurut Wursanto adalah dalam kerangka sistem terbuka. Sistem terbuka mengakui interaksi yang dinamis dari sistem dengan lingkungannya seperti aspirasi masyarakat. Karakteristik dari sistem terbuka ini menurut Stephen P. Robbins (1994) antara lain adanya kepekaan terhadap lingkungan. Sistem dan lingkungan memiliki saling ketergantungan. Perubahan sistem akan berpengaruh pada lingkungan dan sebaliknya. Umpan balik sistem menerima informasi dari lingkungannya untuk tindakan korektif atau perbaikan.

Scott (2014) menyatakan bahwa kelembagaan adalah fondasi bagi organisasi. Perbedaan lebih lanjut akan dibahas pada sub bab kelembagaan. Keberhasilan organisasi mencapai tujuan ditentukan oleh kemampuan organisasi menyesuaikan diri dengan lingkungan organisasi. Penyesuaian diri dengan lingkungan itu dilakukan karena organisasi memiliki sejumlah input yang dapat berguna bagi organisasi, seperti sumberdaya manusia, alam atau bahan mentah.

Akan tetapi, selain memberikan input bagi keberhasilan organisasi, lingkungan juga dapat menjadi penyebab hancur atau terganggunya pencapaian tujuan organisasi. Setiap organisasi harus memiliki kemampuan untuk menyesuaikan diri dengan lingkungannya. Kemampuan organisasi dalam menyesuaikan diri dengan tuntutan lingkungan dapat membuat organisasi bertahan lama. Menurut Winardi (2015), tuntutan dari lingkungan baik internal (dari dalam

organisasi) ataupun eksternal (dari luar organisasi) dapat saling bertentangan dan menjadi beban bagi organisasi.

KELEMBAGAAN

Rochyati (2006), Kelembagaan adalah hasil akhir dari dibangunnya sebuah lembaga. Berbicara tentang kelembagaan tentu akan berbicara tentang lembaga. Maka banyak orang menyamakan penggunaan lembaga dan kelembagaan. Berbagai literatur yang peneliti temukan tidak memisahkan penggunaan lembaga dan kelembagaan. Buku Scott yang berjudul *Institution and Organization* diartikan banyak ahli sebagai kelembagaan dan organisasi. Disini kata *institution* diartikan sebagai kelembagaan. Buku Eaton yang berjudul *institution building and development*, kata *institution* diartikan sebagai lembaga. Menurut penulis, lembaga diartikan dalam bentuk *noun*, sedang kelembagaan adalah sifat dari lembaga atau tentang lembaga. Maka dalam tulisan ini, lembaga dan tentang kelembagaan penulis artikan sebagai sesuatu yang sama.

Frederickson (2012) menyatakan bahwa ada perbedaan yang jelas antara kelembagaan dan organisasi, dimana organisasi adalah tentang manajemen sedangkan kelembagaan adalah soal perilaku. Perilaku individu dalam organisasi dibatasi dan diikat oleh nilai, norma dan aturan dalam mencapai tujuan organisasi. Merujuk pada pendapat Frederickson maka jelas terdapat perbedaan antara organisasi dan kelembagaan.

Frederickson, et.al (2012) dalam bukunya *The public administration theory primer* menulis bahwa dekade pertama abad 21 hegemoni NPA menerima dengan luas kelembagaan. Dalam buku ini frederickson menyatakan bahwa Kelembagaan tidak hanya sebatas pemerintah, birokrasi tapi juga termasuk perusahaan /swasta. Menurut Frederckson bahwa dalam administrasi publik sendiri, penyebutan kelembagaan dimulai sejak 1989 lewat publikasi dari James Q, Wilson's birokrasi adalah *What government agencies do and why the do it*. March dan Olsen dalam Frederickson (2012) menggambarkan kelembagaan sebagai keyakinan, paradigma, kode, budaya dan pengetahuan yang mendukung aturan dan kebiasaan.

Kelembagaan juga merupakan gagasan inti dalam administrasi publik kontemporer. Kelembagaan juga menggabungkan struktur atau elemen organisasi. March and Olsen's dalam Frederckson (2012) menulis bahwa dalam pokok bahasan Ide dasar, kelembagaan melihat organisasi sebagai konstruksi sosial dari aturan, peran dan norma dan sebagai harapan yang memaksa individu dan perilaku kelompok.

Merujuk pada Kamus Besar Bahasa Indonesia, maka kelembagaan diartikan sebagai perihal (yang bersifat) lembaga, sedangkan lembaga sendiri diartikan sebagai asal mula (yang akan menjadi sesuatu), bentuk (rupa,wujud) yang asli; acuan; ikatan; badan; pola perilaku manusia yang mapan, terdiri atas interaksi sosial berstruktur dalam satu kerangka nilai yang relevan. Selanjutnya Mc Iver dalam Wisadirana (2005), kelembagaan berasal dari kata *institution* atau pranata yang diartikan sebagai suatu prosedur yang sudah berlaku.

Kelembagaan menurut Kikuchi dalam Wisadirana (2005) juga diartikan sebagai aturan yang mengatur perilaku yang dikukuhkan dengan adanya sanksi. Kelembagaan adalah aturan yang dianut masyarakat atau organisasi, dan dijadikan pegangan oleh seluruh anggota organisasi, baik kelembagaan formal (sengaja dibentuk seperti peraturan dan undang-undang) atau non formal (nilai-nilai yang tumbuh secara evolusi dari masyarakat melalui nilai-nilai pengatur perilaku)

Kelembagaan Pemerintahan Nagari adalah kelembagaan formal yang menurut Wisadirana (2005) bahwa kelembagaan formal adalah kelembagaan yang dibentuk seperti peraturan dan undang-undang. Secara kelembagaan, maka kajian tentang kelembagaan pemerintahan nagari adalah analisis terhadap nilai, norma, dalam bentuk aturan, undang-undang. Disisi lain, pada Pemerintahan Nagari juga melekat kelembagaan non formal, dimana nilai-nilai dalam berpemerintahan nagari telah ada ditengah masyarakat adat sebagai nilai pengatur perilaku dalam pemerintahan. Inilah yang menyebabkan kelembagaan Pemerintahan Nagari menjadi unik dan mengalami dualism pemahaman diawal penyelenggaraannya pada tahun 2001. Analisis terhadap model kelembagaan yang lebih sesuai bagi pemerintahan Nagari menjadi penting itu didesain sehingga menjadi tujuan dari penelitian ini.

Agus Dwiyanto (2015:ix) menyatakan bahwa kelembagaan pemerintah menjadi salah satu aspek administrasi publik yang sangat penting, dimana problem yang sangat menonjol dalam praktik administrasi publik di Indonesia umumnya terletak pada rendahnya kualitas lembaga pemerintah. Rendahnya kualitas lembaga pemerintah tentu akan berimbas pada tidak tercapainya dengan maksimal berbagai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Maka kajian kelembagaan pemerintahan sangat penting dalam administrasi publik.

Scott (2014) dalam bukunya *institution and organizations* menuliskan bahwa ranah *social science* sejak 1850 hingga 1920 didominasi oleh Teori kelembagaan. Dalam perkembangan awalnya teori kelembagaan diperbincangkan dalam 3 bidang ilmu yaitu ekonomi, sosiologi dan politik. Sejak 1970 hingga saat ini teori kelembagaan tidak hanya tumbuh namun berkembang menjadi kerangka yang mendominasi organisasi dan studi manajemen dan banyak ilmu lainnya. Pada tahun 1983 mulailah teori institutional banyak dikaji dalam sektor Publik dan Pemerintahan.

Berbincang soal definisi kelembagaan kita akan menemukan berbagai definisi dari berbagai perspektif atau sudut pandang. Pendefinisian lembaga sangat tergantung pada sudut pandang ahli. North (1990) mendefinisikan institusi, yaitu

“Institution are the rules of the game in a society or, more formally, are the humanly devised constraints that shape human exchange, whether political, social or economic. We cannot see, feel, touch, or even measure institutions. They are constructs of human mind.”

Zelznicks dalam Moore, et.al (1995) menyatakan bahwa *“Institution = Organization + Value”*. Zelsnick mendefinisikan lembaga terdiri dari organisasi dan nilai, artinya lembaga terdiri dari organisasi yang cenderung berbicara tentang struktur formal serta nilai. Sejalan dengan Zelsnick soal pendefinisian lembaga, (Nugroho, 2015) mengartikan kelembagaan sebagai,

Aturan main, norma-norma, larangan-larangan, kontrak, kebijakan dan per turan perundangan yang mengatur dan mengendalikan perilaku individu dalam masyarakat atau organisasi untuk mengurangi ketidakpastian dalam mengontrol lingkungannya serta menghambat munculnya perilaku oportunistis

dan saling merugikan sehingga perilaku manusia dalam memaksimalkan kesejahteraan individualnya lebih dapat diprediksi.

Definisi Nugroho ini mengandung makna bahwa kelembagaan adalah hasil dari adanya nilai yang dibungkus dalam bentuk aturan main, norma, larangan, kontrak, kebijakan dan perundangan didalam organisasi. Elinor ostrom dalam bukunya “*Institutional Diversity*” dengan jelas menuliskan bahwa pendefinisian kelembagaan dilakukan dari sudut pandang analisis kebijakan. Elinor ostrom (2005) memberi gambaran definisi lembaga secara garis besar adalah resep yang digunakan untuk mengatur semua bentuk interaksi berulang dan terstruktur, termasuk dalam pemerintahan disemua skala atau semua level. Semua yang dilakukan individu yang ada dalam struktur didasarkan pada aturan yang dibuat oleh pemilik otoritas.

Roystoon Greenwood dkk dalam bukunya *Organizational Institutionalism* menyajikan berbagai sudut pandang kelembagaan dari berbagai ahli dimana salah satu yang paling sering dikutip adalah Meyer dan Rowan. Meyer dan Rowan dalam Greend Wood (2008) mendefinisikan kelembagaan sebagai aturan, norma dan ideologi masyarakat luas. Sedangkan Pelembagaan adalah proses dimana proses sosial, kewajiban atau aktualitas datang untuk mengambil status seperti aturan dalam tindakan sosial. Aturan disini merujuk pada peraturan, instruksi, ajaran dan prinsip. Peraturan menjadi faktor yang sangat penting dalam menganalisa institusi. Hodgson (2016) menyatakan bahwa,

Institutions are the kinds of structures that matter most in the social realm: They make up the stuff of social life. The increasing acknowledgement of the role of institutions in social life involves the recognition that much of human interaction and activity is structured in terms of overt or implicit rules.

Menurut Hodges, bahwa institusi/lembaga adalah jenis struktur yang paling penting didunia sosial. Lembaga membentuk bidang kehidupan sosial. Meningkatnya pengakuan peran lembaga dalam kehidupan sosial melibatkan pengakuan bahwa interaksi dan aktivitas manusia banyak terstruktur dalam peraturan terbuka/implisit.

Bambang Supriyono dalam artikelnya berjudul *Pertautan Institusi dan Organisasi* menuliskan bahwa pertautan antara lembaga dan organisasi muncul pada awal 1940-an, ketika Robert K Merton tertarik pada studi birokrasi dan birokratisasi yang berdampak pada perilaku dalam organisasi. Merton memberikan perhatian pada peranan aturan (*rules interferences*) dalam mencapai tujuan organisasi. Yaitu dengan menggambarkan kekuatan ganda tentang disiplin yang dihasilkan birokrasi dan orientasi pegawai pada kesepakatan normatif tentang nilai (*valued normatif order*) menyangkut kewenangan dan kompetensi, pengembangan sikap moral yang mengandung nilai kebenaran, tidak sekedar pengertian teknis untuk kelancaran administratif melainkan menyangkut proses pelembagaan.

Beberapa uraian pendapat ahli tentang kelembagaan dapat disimpulkan bahwa ada perbedaan pandangan dalam mendefinisikan kelembagaan. North (1990) memandang kelembagaan sebagai suatu aturan main, sementara Zelznicks (1995) lebih luas mendefinisikan kelembagaan tidak hanya *value* atau nilai tapi juga organisasi. Nugroho (2015) mendefinisikan kelembagaan sebagai suatu aturan main, norma, larangan yang mengatur dan mengendalikan perilaku masyarakat. Sama seperti Nugroho, Ostrom (2005) juga terlebih dahulu mendefinisikan kelembagaan sebagai aturan yang dibuat oleh pemilik otoritas. Sejalan dengan Ostrom dan Nugroho, maka Greenwood (2008) juga mendefinisikan kelembagaan sebagai aturan, norma dan ideologi masyarakat luas. Hodgson (2016) juga mendefinisikan kelembagaan sebagai struktur dimana interaksi dan aktivitas manusia terstruktur dalam peraturan. Wisadirana (2005) juga mendefinisikan kelembagaan sebagai nilai dan norma yang menjadi pedoman setiap orang dalam organisasi dalam berperilaku.

Definisi kelembagaan dari berbagai ahli pada dasarnya berbicara tentang aturan yang melandasi aktivitas dalam suatu organisasi. Sejalan dengan berbagai pendapat yang menyatakan bahwa kelembagaan adalah tentang aturan, *value*, maka Scott (2014) dalam bukunya *organization and institution* menyimpulkan berbagai pendefinisian kelembagaan adalah tentang pedoman dalam berperilaku dalam memiliki 3 pilar yaitu *regulative*, *normative* dan *culture cognitive*. Scott mengemukakan bahwa pada dasarnya tiga pilar kelembagaan tidak

hanya bicara tentang aturan, namun juga tentang *value* yang membangun aturan tersebut.

Meskipun teori kelembagaan berkembang dalam ilmu politik, ekonomi dan sosiologi, namun menurut Scott (2014) perkembangan teori kelembagaan ini sudah bersifat multi dan interdisipliner. Berbicara tentang berbagai pendefinisian soal kelembagaan menurut Roystone Greenwood dkk dalam bukunya "*Organizational and Institutionalism*", pendapat Scott paling banyak dikutip oleh peneliti tentang kelembagaan. Scott sendiri telah menerbitkan 4 kali revisi bukunya tentang *Institutions and Organizations*. Edisi terakhir yaitu edisi keempat tahun 2014 adalah upaya Scott dalam menyempurnakan teori kelembagaan tiga pilarnya.

Perbaikan teori kelembagaan oleh Scott adalah bentuk responnya dalam menerima berbagai pandangan dari berbagai ahli tentang perkembangan teori kelembagaan yang begitu pesat. Scott sebagai ahli kelembagaan yang tulisan dari pemikirannya banyak dijadikan referensi dalam kajian-kajian kelembagaan, maka pemikiran tentang 3 pilar kelembagaan disempurnakan pada tahun 2014 dengan menganalisa berbagai pendapat ahli untuk menghasilkan penyempurnaan teori tiga pilar kelembagaannya.

Lembaga berada pada lingkup struktur sosial, memiliki elemen-elemen simbolis, aktivitas-aktivitas sosial, dan sumberdaya material (Jepperson dalam Scott (2014). Keberadaan lembaga diperlukan sebagai perangkat proses yang dicirikan dengan elemen-elemen regulatif, normatif, dan kultural kognitif yang sarat dengan perubahan. Giddens (1984), Lembaga adalah fitur kehidupan sosial yang bertahan lama memberikan solidaritas pada sistem sosial melintasi waktu dan tempat.

Berdasarkan pemikiran Jepperson dan Giddens maka Scott berpendapat bahwa pandangan yang luas tentang kelembagaan dari berbagai sudut pandang, pada dasarnya adalah berbasis pada tiga pilar, yaitu *Regulative*, *Normative* dan *Culture Cognitive* (Scott:2014). Kelembagaan tidak hanya soal struktur sosial atau sumberdaya material yang dimiliki organisasi. Kelembagaan perlu memperhatikan elemen simbolis yang terdiri dari tiga pilar, yaitu *Regulative*, *Normative* dan *Culture Cognitive* (Scott:2014).

Maka untuk menjadi organisasi dengan kelembagaan yang efektif setiap organisasi wajib memenuhi ketiga pilar ini. Inilah yang membedakan penelitian kelembagaan yang akan peneliti lakukan dengan penelitian-penelitian terdahulu yang hanya mengkaji pemerintah nagari dari perspektif organisasi. Tiga pilar kelembagaan menurut Scott (2014) meliputi pilar *regulative*, pilar *normative* dan pilar *cultural-cognitive*. Tiga pilar ini adalah unsur penting dalam kelembagaan. *Regulative*, *normative* dan *culture-cognitive* adalah pilar-pilar kelembagaan yang saling melengkapi satu sama lain.

Tabel 2.1
Tiga Pilar Kelembagaan

	<i>Regulative</i>	<i>Normative</i>	<i>Cultural-cognitive</i>
<i>Basis of Compliance</i>	<i>Expedience</i>	<i>Social obligation</i>	<i>Taken-for-grantedness and shared understanding</i>
<i>Basis of order</i>	<i>Regulatives rules</i>	<i>Binding expectations</i>	<i>Constitutive scheme</i>
<i>Mechanisms</i>	<i>Coercive</i>	<i>Normative</i>	<i>Mimetic</i>
<i>Logic</i>	<i>Instrumentality</i>	<i>Appropriateness</i>	<i>Orthodoxy</i>
<i>indicators</i>	<i>Rules, laws, sanctions</i>	<i>Certification, Accreditation</i>	<i>Common beliefs, shared logis of action, Isomorphism</i>
<i>Affect</i>	<i>Fear Guilt/ Innocence</i>	<i>Shame/honor</i>	<i>Certainty/confusion</i>
<i>Basis of legitimacy</i>	<i>Legally, Sanctioned</i>	<i>Morally, Governed</i>	<i>Comprehensible, recognizable, culturally supported</i>

Sumber :Scott (2014)

Pada tabel 2.1., penulis menyajikan tiga pilar kelembagaan Scott. Maka untuk memudahkan pembaca memahami hubungan antar pilar dengan tujuh elemen kelembagaan pada tabel 2.2 berikut penulis melakukan pengelompokkan yang lebih mudah dipahami, seperti tabel berikut:

Tabel 2.2
Tiga Pilar Kelembagaan dan elemen kelembagaan

Pilar (Variabel)	Elemen (Dimensi)	indikator
<i>Regulative</i>	<i>Basis of Compliance</i>	<i>Expedience</i>
		<i>Regulatives Rules</i>
	<i>Mechanism</i>	<i>Coercive</i>
	<i>Logic</i>	<i>Instrumentality</i>
	<i>Indicators</i>	<i>Rules</i>
		<i>Laws</i>
		<i>Sanctions</i>
	<i>Affect</i>	<i>Fear Guilt/Innocence</i>
	<i>Basis of Legitimacy</i>	<i>Legally Sanctioned</i>
<i>Normative</i>	<i>Basis of Compliance</i>	<i>Social Obligation</i>
	<i>Basis of order</i>	<i>Binding expectations</i>
	<i>Mechanism</i>	<i>Normative</i>
	<i>Logic</i>	<i>Appropriateness</i>
	<i>Indicators</i>	<i>Certification Accreditation</i>
	<i>Affect</i>	<i>Shame/Honor</i>
	<i>Basis of Legitimacy</i>	<i>Morally Governed</i>
<i>Cultural-Cognitive</i>	<i>Basis of Compliance</i>	<i>Taken-for-grantedness</i>
		<i>Shared Understanding</i>
	<i>Basis of Order</i>	<i>Constitutive Schema</i>
	<i>Mechanism</i>	<i>Mimetic</i>
	<i>Logic</i>	<i>Orthodoxy</i>
	<i>Indicators</i>	<i>Common beliefs</i>
		<i>Shared logics of action</i>
		<i>Isomorphism</i>
	<i>Affect</i>	<i>Certainty/Confusion</i>
	<i>Basis of Legitimacy</i>	<i>Comprehensible</i>
		<i>Recognizable</i>
	<i>Culturally Supported</i>	

Sumber: Olahan peneliti dari Scott (2014)

Berikut adalah uraian dari tiga pilar kelembagaan dan elemennya, antara lain:

1. *Pilar Regulative*

Pilar *regulative* menurut Scott (2014) adalah aturan kelembagaan yang diperlukan sebagai batas-batas dalam mencapai tujuan, yang dalam penelitian ini adalah tujuan Pemerintahan Nagari.

a. *Basis of compliance*

Elemen *Basis of compliance* dalam pilar *regulative* diartikan sebagai adanya suatu dasar kepatuhan. Dasar kepatuhan ini dianalisis dari adanya *expedience*, yang dipahami sebagai kelayakan suatu kebijakan, kemanfaatan kebijakan atau kegunaan dari sebuah kebijakan.

Kepatuhan dalam suatu lembaga akan terwujud apabila kebijakan/regulasi yang dimiliki telah dianggap regulasi yang layak, memberikan manfaat/kegunaan oleh anggota lembaga tersebut. Pada pemerintahan Nagari, suatu kepatuhan akan muncul dari adanya kebijakan tentang Pemerintahan Nagari yang layak dan memberikankan manfaat atau kegunaan.

Manfaat atau kegunaan ini tidak saja dalam mencapai tujuan kembali berpemerintahan Nagari, namun menganalisis pandangan, penilaian masyarakat nagari yang dalam penelitian ini direpresentasikan oleh elit adat/*niniak mamak*, dan pemerintah Nagari.

b. *Basis of Order*

Elemen *Basis of order* diartikan sebagai dasar perintah /pengaturan yang didasarkan pada *regulative rules* yaitu didasarkan pada aturan formal. Kelembagaan Pemerintahan Nagari dibangun dari Pilar regulatif dengan menekankan perlu adanya *regulative rules* atau dipahami sebagai aturan regulative seperti undang-undang atau Peraturan daerah.

c. *Mechanism*

Elemen *mechanism*/mekanisme yang dipahami sebagai cara kerja dalam pilar regulatif memiliki persyaratan adanya *coersive*/paksaan. Mewujudkan kelembagaan pemerintahan Nagari yang kuat, untuk mencapai tujuan pemerintahan

memerlukan suatu mekanisme yang bersifat/mengandung paksaan dalam pemerintahan.

d. *Logic*

Elemen *logic* dalam Pilar regulatif ini mensyaratkan adanya *instrumentality* yaitu alat bantu/perantara yang digunakan sebagai standar. Regulative akan menjadi pilar yang kuat apabila aturan menjadi alat dalam-langkah atau pengambilan keputusan.

e. *Indicators*

Elemen indikator dalam pilar *regulative* dipahami sebagai suatu ukuran, dimana kelembagaan didalamnya memiliki *rules*, yaitu aturan ditengah masyarakat biasanya berupa larangan. *Laws*, yaitu Hukum yang dibuat oleh pemerintah. *Sanctions* yaitu sanksi atau hukuman terhadap pelanggaran.

f. *Affect*

Elemen *Affect* dipahami sebagai pengaruh atau akibat dari regulative adalah timbulnya *fear guilt* atau *innocent* dalam pemerintahan Nagari. *Fear/guilt* dipahami sebagai suatu rasa takut/bersalah yang dirasakan individu terkait pelaksanaan tugas-tugas. *Innocent* adalah sikap tidak bersalah terhadap pelaksanaan tugas-tugas oleh individu dalam pemerintahan Nagari.

g. *Basis of Legitimacy*

Elemen *Basis of legitimacy* atau dasar legitimasi dianalisis dari ada tidaknya sanksi resmi/*legally sanction* dalam lembaga, dalam hal ini Pemerintahan Nagari

2. *Pilar Normative*

Kelembagaan tidak hanya dibangun diatas pondasi pilar *regulative* (regulasi). Selain regulasi, kelembagaan pemerintahan nagari juga dibangun dari pilar *normative* (normatif). *Regulative* menurut Scott (2014) adalah pilar yang sangat penting, namun pilar *normative* juga tidak kalah penting dalam membuat bangunan kelembagaan dari pemerintahan nagari menjadi lebih baik.

Sistem normatif mencakup nilai dan norma. Nilai sebagai suatu konsepsi tentang yang disukai atau diinginkan, Scott (2014). Norma menentukan bagaimana segala sesuatu harus dilakukan. Pilar normatif menekankan pentingnya logika kesesuaian atau

kepentasan. *Normative* bersandar pada moralitas, tentang sesuatu yang pantas atau layak. Norma menentukan bagaimana segala sesuatu harus dilakukan. Sistem normatif tidak hanya menentukan tujuan atau sasaran, tetapi juga menentukan cara yang tepat untuk menerapkan, yaitu bagaimana sesuatu dijalankan dan dicapai. Berikut uraian pilar *normative* melalui tujuh elemen kelembagaan, yaitu:

a. *Basis of Compliance*

Elemen *Basis of compliance*/ dasar kepatuhan dalam pilar normatif dianalisis melalui ada tidaknya *Social Obligation*. *Social Obligation* dalam tulisan ini diartikan sebagai adanya suatu kewajiban atau tanggungjawab sosial yang menjadi tujuan dari penyelenggaraan pemerintahan. Kelembagaan yang bangunannya kokoh dalam rangka mencapai tujuan diharapkan adalah lembaga yang kepatuhannya akan lahir dari terdapatnya/memuat nilai kewajiban sosial dalam pemerintahan.

b. *Basis of order*

Elemen *Basis of order* yang dipahami sebagai dasar perintah, dari pilar normatif dilihat dari indikator *Binding expectations*/harapan yang mengikat. Kelembagaan pemerintahan Nagari hendaknya memenuhi harapan setiap orang terhadap entitas atau kehadiran kembali pemerintahan Nagari. Hal ini adalah dasar dari setiap tugas yang akan dilaksanakan dalam pemerintahan. *Binding expectation* juga dimaknai tentang apakah dasar perintah itu mengikat dan memenuhi harapan anggota organisasi

c. *Mechanism*

Elemen *Mechanism* dimaknai sebagai cara dalam menjalankan pemerintahan Nagari. Elemen ini dianalisis dari apakah anggota organisasi berpegang teguh pada norma. *Mechanism* yang disandarkan pada *normative* akan menjadikan kelembagaan Pemerintahan Nagari dapat mencapai tujuannya.

d. *Logic*

Elemen *Logic* atau logika dianalisis dari ada tidaknya *Appropriateness*. *Appropriateness* adalah adanya kelayakan, kepatutan dan kepatasan yang menjadi dasar dalam setiap pengambilan keputusan dalam pemerintahan Nagari.

Appropriateness disandarkan pada kepantasan dan kelayakan menurut norma.

e. *Indicators*

Elemen *Indicator* dianalisis dari adanya *Certification/accreditation*. *Certification* dimaknai sebagai penilaian terhadap kelayakan pemerintahan dengan menggunakan ukuran-ukuran nilai dan norma. *Certification* dimaknai sebagai pengesahan/pengakuan terhadap pemerintahan Nagari sebagai lembaga. Kelembagaan pemerintahan Nagari yang kuat salah satunya dibangun dari pilar *normative*, dimana lembaga ini telah terakreditasi dan tersertifikasi sesuai nilai dan norma.

f. *Affect*

Elemen *Affect* dianalisis dari adanya pengaruh munculnya *Shame/Honor*, yaitu rasa malu dan menghormati dari setiap anggota organisasi.

g. *Basis of Legitimacy*

Elemen Dasar legitimasi dilihat dari indikator *Morally Governed*. Terkadang moral lebih tinggi dari peraturan, sehingga tindakan yang dilakukan meskipun bertentangan dengan peraturan namun secara moral lebih tinggi.

3. *Pilar Cultural – Cognitive*

Culture cognitive dipahami tentang bagaimana pemerintah nagari dengan individu didalamnya memaknai diri dan lingkungannya. Kelembagaan Pemerintahan Nagari diisi oleh individu-individu yang memiliki budaya-pengetahuan. Maka kelembagaan dibangun dari hasil dari setiap individu berfikir dan memilih aturan mana, nilai mana atau norma mana yang akan digunakannya dalam beraktivitas dalam Pemerintahan Nagari. Susiyanto (2016), mendefinisikan *culture-cognitive* yang dikemukakan Scott sebagai proses sedimentasi, kristalisasi makna dalam bentuk objektif melalui proses interpretative internal yang dibentuk oleh kerangka kultural eksternal.

Sama seperti *regulative* dan *normative*, *Culture-cognitive* juga dianalisis melalui tujuh elemen, sebagai berikut:

a. *Basis of compliance*

Elemen *basis of compliance* dipahami sebagai dasar kepatuhan, yang dianalisis dari indikator *Taken for grantedness and Shared Understanding*. Indikator ini melihat dasar kepatuhan dari adakah pemahaman bersama dan penerimaan ide-ide atau gagasan didalam lembaga pada masing-masing anggota terhadap lingkungannya. Apakah setiap orang memiliki pemahaman yang sama terhadap apa dan bagaimana pemerintahan nagari. Hal ini menjadi penentu terwujudnya sebuah *cultural-cognitive* yang akan dipatuhi karena dianggap layak.

b. *Basis of order*

Elemen *Basis of order* dipahami sebagai dasar perintah yang dianalisis dari adanya *constitutive schema*. Pilar *cultural-cognitive* terwujud apabila dasar perintahnya memiliki atau didasarkan pada skema konstitutif. Apabila *basis of order*/Dasar perintah telah sesuai dengan skema konstitutif/sesuai dengan rancangan/kerangka utama tentang pemahaman setiap orang dalam pemerintahan terhadap makna dari pemerintahan Nagari.

c. *Mechanism*

Elemen *mechanism* dianalisis dari indikator *Mimetic*/meniru, yaitu apakah Nilai yang dianut organisasi adalah hasil meniru dari organisasi lainnya yang serupa atau organisasi yang ada disekitarnya. *Culture-cognitive* atau pemahaman setiap individu dalam pemerintahan Nagari terhadap penyelenggaraan pemerintahan didapat dari mekanisme *mimetic*.

d. *Logic*

Elemen *logic* dianalisis dari indikator *Orthodoxy* yaitu ajaran atau nilai-nilai tradisional yang sudah lama dan fundamental.

Cultural-cognitive dalam menguatkan kelembagaan pemerintaha Nagari dalam setiap pengambilan keputusannya didasarkan pada nilai tradisional atau *indigenous value*.

e. *Indicators*

Elemen *indicators* dianalisis dari indikator adanya *common beliefs* yaitu kepercayaan umum, *shared logics of action* yaitu berbagi logika tindakan and *Isomorphism* dimana satu lembaga dalam satu lingkungan akan memiliki bentuk yang sama. Bentuk yang sama ini bisa terjadi karena tekanan negara atau masyarakat atau

karena sebab lain. Kekuatan kelembagaan pemerintahan Nagari akan terbangun dari indikator adanya *common beliefs, shared logics of action and isomorphism*.

f. *Affect*

Elemen *Affect* dianalisis dari indikator pengaruh atau akibat yang timbul dalam sebuah lembaga jelas, pasti (*certainty*) atau *confusion* yaitu kebingungan, kekeliruan atau kesimpangsiuran terhadap kesadaran budaya dalam lembaga.

g. *Basis of legitimacy*

Elemen *basis of legitimacy*/dasar legitimasi dianalisis dari indikator *comprehensible* (dapat dipahami), *recognizable* (Dikenali), dan *culturally supported* (didukung secara budaya). Dasar legitimasi atau pengesahan/penerimaan dalam pilar keserasan budaya dari setiap orang dalam lembaga dilihat dari apakah mereka paham, mengenal budaya atau nilai yang ditetapkan, dan sesuai dengan budaya mereka.

Menurut Scott bahwa ketiga pilar tidak dapat dijalankan bersamaan dalam suatu organisasi. Hal ini karena menurut Scott bahwa satu pilar kelembagaan mengandung potensi konflik dengan pilar kelembagaan yang lain. Elemen pada satu pilar akan bertentangan dengan elemen dipilar lain. Maka akan sulit menemukan suatu organisasi yang memiliki dengan lengkap ketiga pilar kelembagaan yang dikemukakan oleh Scott.

Seperti yang telah penulis uraikan sebelumnya bahwa kelembagaan berisi norma, nilai dan aturan yang melandasi perilaku anggota dalam organisasi. Perilaku yang sesuai dengan aturan diharapkan akan menghasilkan lembaga yang efektif pula. Menurut Moore (1995), ketika organisasi melakukan sesuatu yang berharga pada masyarakat seperti melakukan perubahan sosial, modernisasi, maka pada saat itulah organisasi telah memunculkan tanda sebagai sebuah lembaga.

PERUBAHAN SOSIAL

Perubahan sosial memiliki ciri berlangsung secara terus menerus dari waktu ke waktu, baik direncanakan atau tidak. Perubahan sosial

tidak terjadi dengan radikal atau revolusioner, namun melalui proses. Menurut Roy Bhaskar dalam Salim (2002), proses perubahan sosial meliputi dua hal yaitu proses *Reproduction* dan proses *transformation*. Proses *Reproduction* adalah proses mengulang-ulang, menghasilkan kembali segala hal yang merupakan warisan budaya dari nenek moyang. Warisan tersebut baik berupa material atau immaterial seperti adat, norma dan nilai. Artinya bahwa perubahan sosial melalui proses *reproduction* adalah perubahan sosial sebagai bentuk pematangan material atau immaterial yang telah diwariskan dari masa lalu.

Sebaliknya *Transformation* adalah menciptakan sesuatu yang baru, yang dihasilkan oleh ilmu pengetahuan dan teknologi. Sesuatu yang bersifat material akan lebih mudah berubah dibandingkan immaterial. Perubahan Pemerintahan Desa menjadi Pemerintahan Nagari adalah suatu perubahan sosial. Pemerintahan yang telah ada sebelum Indonesia merdeka ini merupakan perubahan sosial melalui proses *reproduction*. Namun *reproduction* Pemerintahan Nagari tidak sepenuhnya seperti warisan pemerintahan nagari zaman dulu.

Perubahan sosial dapat mencakup aspek yang sempit berupa perilaku dan pola pikir individu, sedangkan aspek yang luas seperti perubahan dalam tingkat struktur masyarakat. Himes dan Moore dalam Martono (2016), bahwa perubahan sosial mempunyai tiga dimensi yaitu pertama, dimensi struktural seperti perubahan peran. Kedua dimensi kultural seperti perubahan kebudayaan dalam masyarakat berupa inovasi kebudayaan. Ketiga, dimensi interaksional seperti perubahan hubungan sosial. Perubahan hubungan sosial dapat berupa perubahan jarak sosial karena kemajuan teknologi, yang menyebabkan komunikasi tatap muka tergantikan oleh *video call*.

Perubahan sosial dapat disebabkan oleh beberapa faktor. Menurut Soekanto dalam Martono (2016), perubahan sosial disebabkan oleh faktor dari dalam masyarakat seperti penambahan penduduk dan faktor dari luar seperti bencana alam atau adanya pengaruh dari kebudayaan lain. Berbicara tentang perubahan sosial maka akan berkaitan dengan tradisi. Tradisi adalah kelangsungan masa lalu dimasa kini. Menurut Sztompka (2008), Tradisi lahir melalui dua cara. Pertama, muncul dari bawah dari keinginan masyarakat. Kedua, muncul dari atas melalui mekanisme paksaan.

KERANGKA PEMIKIRAN

Berlangsungnya desentralisasi menyebabkan kajian tentang *Village Governance* khususnya Pemerintahan Nagari menjadi isu sentral yang menarik. Pengakuan terhadap hak asal-usul yang bersifat istimewa oleh undang-undang telah menyebabkan berubahnya bentuk Pemerintahan Desa di Sumatera Barat, menjadi Pemerintahan Nagari. Harapan dikembalikannya Desa lama (Nagari) di Sumatera Barat, sesuai hak asal-usul dan susunan asli masyarakat Sumatera Barat khususnya diwilayah Kabupaten, adalah upaya Pemerintah untuk menciptakan Nagari yang mampu membangun wilayahnya, menjadi nagari yang mandiri, dan mampu mensejahterakan masyarakat Nagari melalui pembangunan.

Pemerintahan Nagari telah berlangsung sejak tahun 2001. Penyelenggaraan Pemerintahan dengan bentuk *hybrid organization* yang didesain dengan memadukan prinsip organisasi modern dengan berbagai nilai adat sepanjang 18 tahun berpemerintahan nagari, memunculkan berbagai persoalan dalam organisasi pemerintahan Nagari. Perbedaan nilai, norma yang dianut oleh elit adat/tokoh adat yang disebut *niniak mamak*, sebagai representasi masyarakat adat, berbeda dengan asas pengaturan Desa yang diatur dalam kebijakan Desa.

Sebagai organisasi yang terbuka terhadap pengaruh lingkungan, Nagari sebagai pemerintahan terendah patut mengikuti perubahan dan aturan yang ditetapkan dalam kebijakan, seperti bentuk dan prinsip penyelenggaraannya. Disisi lain, eksistensinya ditengah masyarakat adat juga menghadapi tuntutan dari dalam terutama dari tokoh adat/*niniak mamak* atas ketidak sesuaian format bernagari yang mereka inginkan. Akibatnya Nagari mengalami tekanan internal dan eksternal akibat perbedaan nilai, norma tersebut.

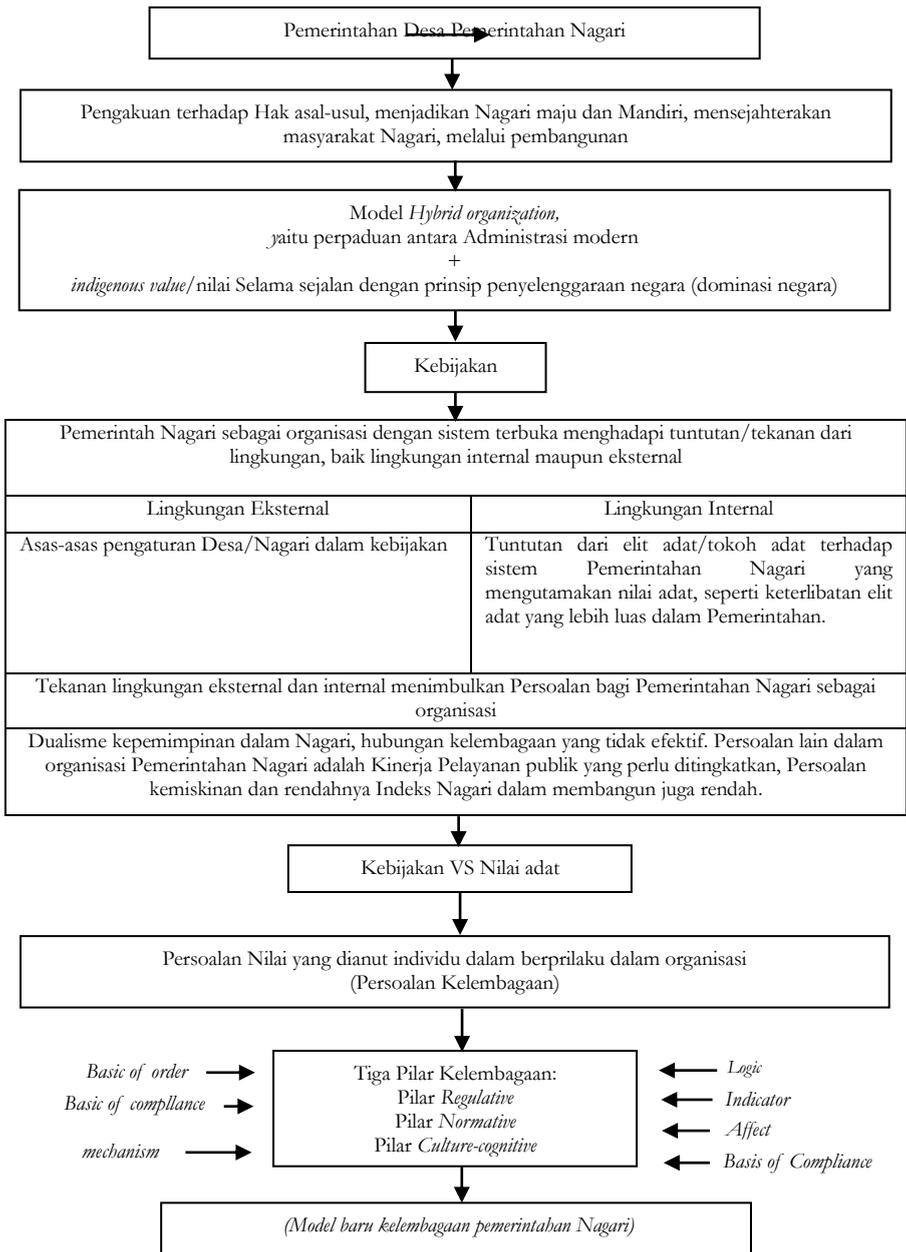
Tuntutan eksternal berupa pengelolaan pemerintahan yang harus sesuai dengan asas pengaturan Desa dalam Undang-Undang yang tidak sejalan dengan nilai adat. Perbedaan asas kesetaraan yang dianut undang-undang dimana setiap orang memiliki kedudukan yang sama, hak yang sama terlibat dalam pemerintaha nagari, berbeda dengan kesetaraan yang dianut dalam nilai lokal. Tuntutan internal dari elit adat seperti terkait kedudukan mereka dalam pemerintahan

Nagari yang terbatas pada perencanaan saja, menimbulkan tuntutan terhadap perluasan kewenangan dan kejelasan kedudukan mereka.

Selain tuntutan internal dan eksternal dalam pengelolaan pemerintahan nagari, persoalan lain seperti kinerja pelayanan publik yang harus ditingkatkan, koordinasi antar lembaga pemerintah Nagari dengan BMN yang tidak harmonis menambah persoalan yang terjadi dalam Pemerintahan Nagari. Scott (2014) menyatakan bahwa berbagai persoalan yang terjadi dalam organisasi dalam upaya mewujudkan tujuan organisasi memerlukan fondasi kelembagaan yang kuat. Kekuatan ini dibangun dari adanya tiga pilar kelembagaan, yaitu pilar *Regulative*, *Normative* dan *Culture-Cognitive*.

Analisis yang penulis lakukan terhadap ketiga pilar kelembagaan ini ditinjau dari tujuh elemen yang dikemukakan Scott (2014) yaitu *Basis of order*, *Basis of compliance*, *Mechanism*, *Logic*, *Indicators*, *Affect* dan *Basis of legitimacy*. Penelitian ini bertujuan menemukan suatu model kelembagaan Pemerintahan Nagari yang sesuai. Model kelembagaan baru pemerintahan nagari adalah model kelembagaan yang penguatan pilar kelembagaan dimulai dari *Culture cognitive*, *Normative* dan *regulative*.

Gambar 2.1
Model Kerangka Pemikiran



BAB 3 NAGARI

Nagari adalah *Genealogische rechtsgemeenschappen*, yaitu masyarakat yang terbentuk atas dasar keturunan atau ikatan darah (*genealogische rechtsgemeenschappen*), bukan atas dasar tempat tinggal (*territoriale*). Kata Nagari atau negara berasal dari kata Sanskrit yang berarti Kota. Dalam bahasa Indonesia diartikan Istana, ibu kota, negara, kerajaan atau kota. Nagari merupakan daerah otonomi dalam lingkungan konfederasi pemerintahan Minangkabau dan berhak mengurus diri sendiri (Gunawan (ed) :2004 & Suryanef dan Al Rafni : 2004). Nagari di Minangkabau memiliki dua kedudukan yg inheren satu sama lain, yaitu sebagai kesatuan masyarakat hukum adat dan sekaligus sebagai unit pemerintahan terendah. Sebagai suatu unit pemerintahan terendah, Nagari adalah lembaga yang melaksanakan kekuasaan pemerintahan melalui Kerapatan Adat Nagari (KAN). Nagari merupakan kesatuan geografis, geneologis, budaya, dan hukum adat yang memiliki otonomi asli.

Mochtar Naim dalam Gunawan (2004) menyatakan bahwa “Dengan “Nagari”, dia adalah lambang mikrokosmik dari sebuah tatanan makrokosmik yang lebih luas. Dalam dirinya ada sistem yang memenuhi persyaratan embrional dari sebuah negara”. Nagari adalah republik kecil yang mampu mengurus dirinya sendiri dan memiliki otonomi asli. Nagari memiliki tiga unsur dalam pemerintahannya yaitu unsur

legislatif, eksekutif dan yudikatif. Ikatan bernagari di Minangkabau bukan saja *primordial-konsanguinal* (ikatan darah dan kekerabatan adat) sifatnya, tetapi juga struktural fungsional dalam artian teritorial-pemerintahan yg efektif.

SEJARAH NAGARI

Masyarakat adat ada jauh sebelum Indonesia merdeka (Nurcholis, 2017). Masyarakat adat mengembangkan lembaga dan tata kelolanya berdasarkan kreasi sendiri, dan mengelola sistem kemasyarakatan berdasarkan adat istiadat yang melembaga dari kebiasaan yang dikembangkan sendiri (*indigenous peoples*). Adat sendiri menurut Henley dan Davidson (2010) adalah kebiasaan atau tradisi, dan mengandung konotasi tata tertib yang tenram dan konsensus. Masyarakat adat memiliki hukum adat yang menurut Soekanto (2012) adalah sekelompok orang yang terikat oleh tatanan hukum adatnya sebagai warga bersama suatu persekutuan hukum karena kesamaan tempat tinggal atau keturunan. Hukum adat ini bersumber dari peraturan-peraturan hukum tidak tertulis yang timbul dan berkembang dan dipertahankan dengan kesadaran hukum masyarakatnya. Ter Haar dalam Soekanto (2012) menyatakan bahwa hukum adat dapat timbul dari keputusan warga masyarakat. Nagari adalah suatu wilayah yang masyarakat adatnya terbentuk karena kesatuan genealogis. Hal ini terlihat dari syarat-syarat berdirinya Nagari dan tahapan terbentuknya Nagari.

Menurut Amir (1997), syarat fisik berdirinya sebuah nagari adalah: *Basosok bajurami* yaitu Nagari harus mempunyai batas-batas kenagarian yang ditetapkan bersama Nagari tetangga. *Balabuah batapian*, artinya Nagari harus mempunyai prasarana jalan lingkungan dan jalan penghubung antar Nagari serta tepian tempat mandi. *Barumah batango* artinya ada rumah tempat tinggal. *Bakorong bakampung* artinya mempunyai tali yang menghubungkan satu kelompok dengan kelompok lain dalam hal ini tali keturunan. *Basawah Baladang* artinya memiliki daerah pertanian sebagai lambang perekonomian. *Babalai bamusajik* artinya mempunyai balai adat tempat bermusyawarah dan mesjid tempat beribadah. *Bapandam Pakuburan* artinya mempunyai pusara kaum atau pemakaman kaum.

Nagari terbentuk melalui tahapan-tahapan. Menurut Arifin (1996) bahwa terbentuknya Nagari adalah:

Taratak. Nenek moyang orang Minangkabau membangun rumahnya sekelompok-sekelompok, dimana antara kelompok yang satu dengan lainnya saling berjauhan. Kelompok rumah yang terdiri dari satu keturunan disebut *saparuik* (seperut/satu ibu) dan terdiri dari beberapa keluarga saja. Inilah yang disebut taratak. Hukum yang berlaku adalah yang kuat diatas dan yang lemah dibelakang. *Taratak* demi *taratak* ini akhirnya berkomunikasi, lalu membaaur dan berkembang sampai bersatu beberapa buah taratak membangun suatu dusun. Dusun ini minimal terdiri dari dua buah taratak artinya dua suku, dimana antara satu suku boleh kawin dengan suku lainnya. Dusun mempunyai sebuah surau atau langgar dan hukum yang berlaku hutang emas dibayar emas, hutang budi dibayar budi, hutang nyawa dibayar nyawa. Dusun–dusun yang berdekatan bermusyawarah membentuk *koto* yang diperintah oleh seorang penghulu. *Koto* berdiri sekurang-kurangnya terdiri dari dua dusun, terdiri dari empat suku dan empat orang penghulu. *Koto-koto* menyatu membentuk dan membangun sebuah nagari sebagai sebuah pemerintahan.

Setiap keluarga dalam Nagari dikepalai oleh seorang *mamak* rumah (laki-laki tertua dalam keturunannya). Banyaknya *mamak* rumah yang terdapat dalam satu nagari menyebabkan sulitnya pengambilan keputusan dalam nagari. Maka dibentuklah pemerintahan suku yang dibagi dalam empat suku yang masing-masing suku dikepalai oleh seorang penghulu, dimana penghulu tertua disebut sebagai penghulu *andiko* yang dalam bahasa kawi berarti memerintah. Penghulu dalam Nagari taat kepada KAN. Penghulu dalam menjalankan pemerintahannya dibantu oleh *Manti* adat, *Malin* adat, dan *Dubalang* adat. *Manti* adat adalah orang yang bertugas membantu Penghulu dibidang pemerintahan adat.

Malin adat bertugas membantu Penghulu dalam bidang agama. *Dubalang* adat membantu Penghulu dalam bidang keamanan dalam Nagari. Penghulu adat dan pembantunya ini dalam Nagari disebut *urang ampek jinib* yaitu orang empat jenis. *Ninik mamak* adalah unsur

pimpinan yang terdiri dari *urang ampeke jinib* beserta para penghulu dari masing-masing suku. Selanjutnya adalah alim ulama, cerdik pandai. *Bundo Kanduang* tidak termasuk kedalam *ninik mamak* tetapi ia merupakan perlambangan perempuan terhormat di nagari yang merupakan masyarakat asli nagari disebut sebagai *limpapeh rumah nan gadang*. Masing-masing suku juga terdapat jabatan *Malin, Manti* dan *Dubalang* yang gelarnya diturunkan secara turun temurun.

Orang-orang yang memiliki gelar secara turun temurun didalam adat ini memiliki kedudukan yang terhormat dalam sukunya. Penurunan gelar adat ini berdasarkan pada dua kelarasan yang ada di Minangkabau. Kelarasan bodi caniago menurunkan gelar penghulu lewat musyawarah dan mufakat. Kelarasan koto piliang menurunkan gelar adat secara turun temurun melalui ikatan darah. Komunitas orang minang memiliki keunikan yang jarang dimiliki oleh suku bangsa lain di Indonesia. Keunikan ini terdapat dalam sistem kekerabatan matrilineal (berdasarkan garis keturunan ibu), yang telah dianut atau ditetapkan dalam kehidupan sehari-hari. Sistem kekerabatan matrilineal inilah yang menjadi dasar penurunan gelar adat yang disebut *sako* kepada kaum laki-laki dari keturunan garis ibu.

Pemerintahan Nagari adalah pemerintahan yang telah ada sebelum Indonesia merdeka. Pemerintahan ini merupakan pemerintahan adat. Pemerintahan ini berlangsung sampai pada tahun 1979. Pada Tahun 1979, melalui Undang-Undang nomor 5 tahun 1979 tentang Desa, bentuk dan peristilahan Desa di Jawa sebagai unit pemerintahan lokal terendah, menjadi acuan bagi seluruh unit pemerintahan terendah lainnya di Indonesia termasuk Nagari. Akhirnya pada tahun 1983, desa-desa di Sumatera Barat didasarkan pada jorong yang merupakan bagian dari Nagari yang sama dengan dusun.

Tanggal 1 Agustus 1983 Pemerintah Provinsi Sumatera Barat memberlakukan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 Tentang Desa. Kedudukan Nagari sebagai masyarakat hukum adat ditiadakan, sehingga lahirlah Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 13 Tahun 1983 yang menjadikan KAN sebagai penyelenggara kehidupan masyarakat adat dan menjadi cikal bakal tumbuhnya dualisme kepemimpinan dalam penyelenggaraan kehidupan pemerintahan di Desa. Perda ini lahir sebagai upaya pemerintah

daerah untuk mengatur kehidupan adat masyarakat nagari yang telah dihilangkan keberadaannya oleh undang-undang desa.

Tahun 1998 Gubernur Sumatera Barat meluncurkan gagasan untuk kembali pada pemerintahan Nagari. Gagasan ini mengalami penolakan karena Pemerintahan Desa dianggap telah meningkatkan infrastruktur Desa. Kalangan muda menganggap bahwa tidak perlu kembali pada pemerintahan dizaman dahulu. Disisi lain ada yang menerima karena menganggap pemerintahan Desa telah menghancurkan adat istiadat. Dua tahun berikutnya dukungan untuk kembali ke Nagari semakin menguat. Tahun 2001, diawali lahirnya undang-undang no 22 tahun 1999, Pemerintah Provinsi Sumatera Barat dengan dukungan segenap tokoh agama dan media menghadirkan kembali pemerintaha nagari sebagai pemerintahan terdepan menggantikan Desa.

Penyelenggaraan Pemerintahan Nagari dilangsungkan kembali mulai tahun 2001 melalui Peraturan Daerah (Perda) Propinsi Sumatera Barat Nomor 9 Tahun 2000 Tentang Pokok-pokok Pemerintahan Nagari. Perda ini kemudian direvisi dengan Perda Nomor 2 Tahun 2007 Tentang Pemerintahan Nagari. Berlakunya undang-undang tersendiri yang mengatur Desa yaitu Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, direspon oleh Pemerintah Propinsi Sumatera Barat dengan mensahkan Perda Propinsi Sumatera Barat Nomor 7 Tahun 2018 Tentang Nagari, yang semakin menguatkan kedudukan Pemerintah Nagari sebagai pemerintahan terdepan diwilayah Kabupaten di Provinsi Sumatera Barat (Rias 1994 & Dvidson and Henley (ed) 2007 & Vel,J.A.C and Bedner 2015).

Menurut F.von Benda-Beckman and K.von Benda-Beckman (dalam Vel dan Bedner: 2015) bahwa terdapat empat kekuatan yang menjadi pendorong kembalinya pemerintahan nagari. Pertama adalah kekuatan lembaga adat yang masih hidup dan bertahan. Meskipun dewan adat (KAN) atau *village adat council* tidak masuk kedalam sistem pemerintahan di desa, namun mereka sering bersaing dengan pemerintah dalam pengambilan keputusan. Kedua, ketahanan struktur yang ada meskipun telah terjadi penyeragaman bentuk pemerintahan pada tahun 1979. Ketiga, Beberapa faktor pendorong memulihkan nagari. Contoh adalah kekuatan dari *Minangkabau emigrant* yang memiliki posisi berpengaruh menganggap bahwa kembali ke nagari

adalah cara memulihkan kebanggaan etnis, karena selain tanah ulayat, Nagari adalah simbol kunci identitas etnis Minangkabau di rantau. Keempat, dukungan dari pemerintah yang lebih tinggi dan dukungan dari pemimpin agama.

STRUKTUR PEMERINTAHAN NAGARI

Nagari melalui Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 2 Tahun 2007 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Nagari pada Bab I Ketentuan Umum pasal 1 ayat 7 disebutkan bahwa:

Nagari adalah kesatuan masyarakat hukum adat yang memiliki batas-batas wilayah tertentu, dan berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan filosofi adat minangkabau (*adat basandi syarak, Syarak basandi Kitabullah*) dan atau berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat dalam wilayah Propinsi Sumatera Barat.

Sementara itu dalam ayat 8 disebutkan bahwa Pemerintahan Nagari adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Nagari dan Badan Musyawarah Nagari (BMN), berdasarkan asal usul nagari diwilayah Propinsi Sumatera Barat yang berada dalam sistem pemerintahan negara kesatuan Republik Indonesia. Pengaturan Peraturan Daerah ini masih berlaku selama perubahan Peraturan Daerah masih direvisi untuk mengikuti perkembangan dan perubahan setelah lahirnya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

Bulan Maret 2018 Peraturan Daerah baru tentang Nagari disahkan oleh DPRD Propinsi Sumatera Barat. Perbedaan mendasar yang dibawa dalam Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2018 Tentang Nagari ini adalah menjadikan Nagari yang sudah ada dengan Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2007 sebagai Nagari yang berbentuk Desa adat. Terdapat pergeseran pengertian terhadap Nagari dalam Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2018 Tentang Nagari. Pasal 1 ayat 2 Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2018 menyatakan bahwa Nagari adalah:

Kesatuan masyarakat hukum adat secara geneologis dan historis, memiliki batas-batas dalam wilayah tertentu, memiliki harta kekayaan sendiri, berwenang memilih pemimpinnya secara musyawarah serta mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan filosofi dan sandi adat, *Adat Basandi Syara'-Syara' Basandi Kitabullah* dan /atau berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat dalam wilayah Provinsi Sumatera Barat.

Nagari merupakan kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal-usul dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan negara. Nagari memiliki pemerintahan sendiri yang disebut Pemerintah Nagari, yang terdapat pada daerah-daerah Kabupaten yang masyarakatnya cenderung masih homogen. Setiap Nagari dipimpin oleh seorang Nali nagari yang didampingi unsur pimpinan tungku tigo sajarangan yang terdiri dari *ninik mamak* (pimpinan adat), alim ulama (pimpinan agama) dan *cadiak pandai* (cendekiawan).

Nagari adalah wilayah yang terdiri atas beberapa suku. Tiap suku terdiri dari beberapa keluarga atau kaum menurut garis ibu. Pada tingkat nagari, penghulu (kepala suku) diberi wewenang bertindak atas nama sukunya. Pengaruh dari adat dan tradisi tersebut menyebabkan kekuasaan diserahkan oleh komunitas masyarakat suku kepada elit adat. Lembaga pertama yang dihasilkan dan diberi otoritas oleh komunitas orang minangkabau adalah *niniak mamak* (lelaki yang dituakan dirumah *gadang* oleh familinya). Dari *mamak* kemudian berkembang ke penghulu (orang yang dituakan dalam suku/kampungnya), kemudian berpucuk kepada KAN. Keputusan/informasi yang dihasilkan dalam KAN akan disampaikan para *penghulu* kepada masyarakat suku melalui *mamak* rumah.

Kepemimpinan oleh para *penghulu* ini menurut hasbi (1990), mengalami dua perkembangan yaitu, pertama pengaruh agama Hindu yang otokratis melahirkan kelarasan koto piliang. Kedua, pengaruh diluar Hindu melahirkan kelarasan bodi caniago yang demokratis. Setelah keluarnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang

Pemerintahan Daerah juncto Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, penyelenggaraan kembali Pemerintahan Nagari harus sesuai dengan prinsip penyelenggaraan negara kesatuan Republik Indonesia. Susunan Organisasi Pemerintahan Nagari secara struktur sama dengan pemerintahan Desa lainnya di Indonesia. Perbedaan hanya dalam peristilahan dan beberapa tugas menjaga pelaksanaan adat dalam wilayahnya.

Berikut adalah perubahan Pemerintahan Nagari dari masa ke masa sebelum dan sesudah lahirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah.

Tabel 4.1
Struktur Pemerintahan Nagari dari masa kemasa

Masa	Pemerintahan
Sebelum penjajahan	Pemerintahan adat dibawah kepemimpinan penghulu adat. Dibantu oleh perangkat nagari yaitu malin (urusan agama), manti (urusan pemerintahan), dubalang (urusan kemasyarakatan) dipilih dengan mekanisme adat
Penjajahan (Belanda-Jepang-Belanda): 1848 s/d 1917	Pemerintahan adat dibawah Kepemimpinan kepala negeri atau angku palo dan masih dalam format pemerintahan adat dan dipilih menggunakan mekanisme adat. Dipilih oleh Belanda Tuanku Laras selaku koordinator beberapa nagari yang bertugas menjalankan kebijakan dan program Belanda di Minangkabau seperti tanam paksa. Pemerintahan kelurahan berakhir diganti dengan penunjukkan berbagai penghulu sebagai tangan kanan Belanda seperti penghulu pasar, penghulu nikah. Sedangkan pimpinan nagari adalah kapalo nagari/ angku palo

Kemerdekaan sebelum tahun 1979	Pemerintahan nagari dipimpin oleh wali nagari dan dewan harian nagari beserta dewan perwakilan nagari. Namun pada tahun 1954 Presiden melalui keputusan Presiden nomor 1 menyatakan bahwa menghapus otonomi nagari dan demokrasi yang dijalankan bukan lagi demokrasi adat tapi demokrasi modern.
Tahun 1979 sampai tahun 2000	Penyeragaman pemerintahan terendah di Indonesia, dimana Nagari ikut dirubah menjadi Desa.
Tahun 2001 sampai 2018	Melalui Undang-Undang nomor 22 Tahun 1999 Pemerintahan Desa di Sumatera Barat diganti kembali menjadi Pemerintahan nagari.

Sumber : Basri dan daniel 2008 & Amir 2007 & Arifin dkk 2011

Tabel 4.1 menunjukkan bahwa pemerintahan Nagari telah ada sejak dahulu sebelum Indonesia merdeka. Eksistensinya terus mengalami perubahan dari zaman ke zaman mengikuti perubahan lingkungan yang membawa sejumlah tuntutan. Perubahan paling signifikan dari pemerintahan Nagari terjadi sejak zaman penjajahan hingga pemberlakuan Undang-Undang Desa pada tahun 1979. Perubahan dari pemerintahan Desa menjadi Nagari yang terlihat pada struktur Pemerintahan Nagari tidak begitu berbeda dengan Desa. Perbedaan utama terlihat pada nomenklaturanya.

PEMERINTAH NAGARI

Pemerintahan Nagari ini terdiri dari Pemerintah Nagari dan Badan Musyawarah Nagari (selanjutnya disebut BMN), sebagaimana diatur dalam Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat nomor 2 Tahun 2007 Tentang Nagari.

Pemerintah Nagari terdiri dari Wali Nagari dan perangkat nagari, dengan susunan organisasi :

- a. Wali Nagari

- b. Sekretariat Nagari
- c. Seksi-Seksi (seperti Pemerintahan, Ekonomi, Keuangan dan Pembangunan, serta Seksi Kesejahteraan Rakyat Sosial Budaya)
- d. Jorong-jorong (dusun)

Anggota BMN adalah wakil dari penduduk Nagari dengan mempertimbangkan keterwakilan wilayah dan unsur-unsur masyarakat, yang ditetapkan dengan cara musyawarah dan mufakat. Anggotanya berasal dari *ninik mamak*/kepala suku, alim ulama/tokoh agama, *cadiak pandai*/cerdik pandai, *bundo kanduang*/tokoh perempuan dan *parik paga*/pemuda, serta komponen masyarakat lain yang tumbuh dalam nagari, dengan memperhatikan keterwakilan wilayah.

Selain penyelenggaraan pemerintahan oleh Pemerintah Nagari dan BMN, juga disyahkan keberadaan KAN. Lembaga ini berkedudukan sebagai lembaga kerapatan *Niniak Mamak* yang telah ada dan diwarisi secara turun temurun sepanjang adat yang berlaku dimasing-masing Nagari. Lembaga ini berfungsi mengayomi adat *salingka nagari* (adat selingkar nagari) dan menjadi lembaga peradilan adat di Nagari. *Niniak mamak* yang beranggotakan *Malin, Manti, Dubalang* dan penghulu dari masing-masing suku dalam penelitian ini disebut sebagai tokoh adat atau elit adat dalam nagari.

Pemerintah Nagari memiliki struktur organisasi yang relatif sama dengan bentuk Pemerintahan Desa. Perbedaan terletak pada digantinya nama jabatan Kepala Desa menjadi Wali Nagari, yang tidak hanya sebagai kepala pemerintahan secara administratif, tetapi juga sebagai kepala adat dalam Nagari yang disebut "*angku palo*". Hal ini merupakan salah satu penyebab munculnya kecenderungan dalam pemilihan Wali Nagari lebih mengutamakan masyarakat asli dari pada masyarakat pendatang.

Lembaga pemerintahan yang menjadi mitra sejajar Pemerintah Nagari dalam menyelenggarakan Nemerintahan di nagari adalah BMN. Badan ini memiliki anggota sebanyak 9 sampai 11 orang, yang terdiri dari berbagai elemen masyarakat Nagari. Anggota BMN terdiri dari unsur:

1. *Niniak mamak*/ kepala suku
2. Alim ulama/Tokoh agama
3. Cerdik pandai/kalangan profesi

4. Utusan jorong
5. *Bundo kanduang*/Tokoh perempuan dalam adat
6. Pemuda

Sebagai lembaga perwakilan musyawarah di nagari, BMN merupakan wahana untuk melaksanakan demokrasi berdasarkan pancasila sebagai dasar negara. Badan ini berkedudukan sejajar dengan Pemerintah Nagari

KERAPATAN ADAT NAGARI (KAN)

KAN merupakan lembaga kerapatan *niniak mamak* yang telah ada dan diwarisi secara turun temurun sepanjang adat yang berlaku di Nagari. Keanggotaan KAN terdiri dari *niniak mamak*/elit adat sesuai dengan adat yang berlaku selingkar Nagari. Semenjak berlakunya Peraturan Daerah Propinsi Sumatera Barat Nomor 9 Tahun 2000 Tentang Pemerintah Nagari, maka KAN resmi menjadi bagian dari Pemerintahan Nagari. Adapun tugas-tugas yang harus dijalankan oleh KAN adalah:

- a. Memberikan masukan kepada Pemerintah Nagari dalam melestarikan nilai-nilai adat *basandi syarak, syarak basandi Kitabullah* (adat bersendikan syariat dan syariat bersendikan kepada Kitab Allah) di Nagari.
- b. Mengurus dan mengelola hal-hal yang berkaitan dengan adat sehubungan dengan *sako* (gelar adat), *pusako* (harta pusaka adat) dan *sangsako* (persangkaan)
- c. Menyelesaikan perkara-perkara perdata adat dan adat istiadat
- d. Mengusahakan perdamaian dan memberikan nasehat-nasehat hukum terhadap anggota masyarakat Nagari yang bersengketa serta memberikan bantuan hukum terhadap sesuatu hal dan pembuktian lainnya menurut sepanjang adat atau silsilah keturunan/ranji
- e. Mengembangkan kebudayaan anak nagari dalam upaya melestarikan kebudayaan daerah
- f. Membina masyarakat hukum adat nagari
- g. Melaksanakan pembinaan dan pengembangan nilai-nilai adat dalam rangka melestarikan adat istiadat

- h. Bersama Pemerintah Nagari menjaga, memelihara dan memanfaatkan kekayaan nagari untuk kesejahteraan masyarakat nagari.

Disamping tugas-tugas diatas, KAN (Kerapatan Adat Nagari) memiliki fungsi, antara lain:

- a. Lembaga yang mengurus dan mengelola adat nagari
- b. Sebagai lembaga pendidikan dan pengembangan adat nagari
- c. Sebagai lembaga peradilan adat nagari
- d. Mengurus urusan hukum adat dan adat istiadat dalam nagari
- e. Memberikan kedudukan hukum menurut hukum adat, terhadap hal-hal yang menyangkut harta kekayaan masyarakat guna kepentingan keperdataan adat dan persengketaan atau perkara perdata adat
- f. Bersama Pemerintah Nagari meningkatkan kualitas hubungan emosional perantau dengan Nagari

Fungsi yang diemban oleh KAN tersebut dilakukan berdasarkan azas musyawarah mufakat menurut *alue jo patuik* (alur dan kepatutan dalam masyarakat adat). Pengaturan ini sepanjang tidak bertentangan dengan adat bersendi syariat, syariat bersendi Kitabullah serta peraturan perundangan yang berlaku. Tiga lembaga dalam penyelenggaraan Pemerintahan Nagari ini menjadi mitra sejajar yang saling bekerja sama, menjalankan pemerintahan yang dijalankan sesuai dengan kekhasan, hak asal-usul Nagari yang bersifat istimewa. Keberadaan ketiga lembaga ini mewujudkan pelaksanaan pemerintahan yang dijalankan dengan administrasi modern, namun tidak terlepas dari adat istiadat nagari. KAN hanya mengurus masalah adat, Pemerintah Nagari dengan BMN mengurus Pemerintahan Nagari.

PERBANDINGAN NAGARI DENGAN DESA

Berlakunya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah menjadi Undang-Undang,

serta Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, membawa implikasi positif terhadap pelaksanaan sistem pemerintahan desentralistis dalam konteks otonomi daerah. Atas dasar itulah Desa yang merupakan daerah yang memiliki otonomi asli, juga mengalami perubahan yang signifikan dengan disahkannya Undang-Undang Desa secara tersendiri, yaitu Undang-Undang nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

Berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa pada Bab I Ketentuan umum pasal 1, yakni

Desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Artinya melalui undang-undang ini, pemerintahan terdepan di daerah di Indonesia adalah Desa. Desa ini dapat disebut Desa atau dapat berbentuk Desa adat yang disebut dengan nama lain. Dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, pada penjelasan pasal 6 ditegaskan bahwa, ketentuan ini untuk mencegah terjadinya tumpang tindih wilayah, kewenangan, duplikasi kelembagaan antara Desa dan Desa adat dalam satu wilayah. Dalam satu wilayah hanya terdapat desa saja atau desa adat. Pemerintah Daerah harus memilih apakah pemerintahan terdempannya akan disebut dengan Desa atau Desa adat, yang penamaanya pada berbagai daerah berbeda-beda.

Undang-Undang Desa Nomor 6 Tahun 2014, Desa atau Desa adat selanjutnya disebut sebagai Desa memiliki kedudukan yang setara. Prinsip penataan dan pengaturannya tetaplah sama seperti tertulis pada pasal 4 dan pasal 7 ayat 3 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014. Perbedaannya hanya dari kewenangan hak asal-usul seperti disebutkan dalam pasal 19 bahwa Desa memiliki 4 kewenangan, yaitu:

- a. Kewenangan berdasarkan hak asal-usul
- b. Kewenangan lokal berskala desa
- c. Kewenangan yang ditugaskan oleh pemerintah, pemerintah daerah provinsi atau daerah Kab/Kota dan
- d. Kewenangan lain yang ditugaskan pemerintah, pemerintah daerah provinsi, atau pemerintah daerah Kab/Kota sesuai dengan ketentuan perundang-undangan

Kewenangan Desa adat pada pasal 19 poin a dijelaskan pada pasal 103 yang menyatakan bahwa kewenanga berdasarkan hak asal usul yang dimaksud pasal 19 huruf adalah:

- a. Pengaturan dan pelaksanaan pemerintahan berdasarkan susunan asli
- b. Pengaturan dan pengurusan ulayat atau wilayah adat
- c. Pelestarian nilai sosial budaya desa adat
- d. Penyelesaian sengketa adat berdasarkan hukum adat yang berlaku didesa adat dalam wilayah yang selaras dengan prinsip hak asasi manusia dengan mengutamakan penyelesaian secara musyawarah
- e. Penyelenggaraan sidang perdamaian peradilan Desa adat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan
- f. Pemeliharaan ketenteraman dan ketertiban masyarakat Desa adat berdasarkan hukum adat yang berlaku di Desa adat dan;
- g. Pengembangan kehidupan hukum adat sesuai dengan kondisi sosial budaya masyarakat desa adat

Selain kewenangan berdasarkan hak asal usul yang diatur khusus tentang Desa adat, pada bab XIII mengatur tentang bagaimana penataan Desa adat seperti pembentukan, penggabungan dan perubahan status Desa adat. Pada bab tersebut juga diatur tentang Pemerintahan Desa adat yang disesuaikan dengan hak asal-usul dan hukum adat, selama tidak bertentangan dengan asas penyelenggaraan pemerintahan Desa adat dalam prinsip NKRI, serta peraturan Desa adat selama tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.

Pengakuan tentang desa adat dalam penyelenggaraan Demerintahan desa di Indonesia diberikan kebebasan sesuai dengan kekhasan daerah masing-masing, dengan syarat sesuai dengan prinsip

dan aturan penyelenggaraan Negara Republik Indonesia. Kebebasan ini adalah kebebasan bersyarat bukan kebebasan absolute atau mutlak. *self local community* diakui selama tidak bertentangan dengan pengaturan dalam konteks *self local government* dan sesuai dengan prinsip penyelenggaraan Pemerintahan Desa yang dimuat dalam pasal 3 Undang-Undang Desa Nomor 6 Tahun 2014.

Konteks pengakuan keberagaman lokal tersebutlah maka Provinsi Sumatera Barat sebagai salah satu pemerintah daerah, yang didaerahnya memiliki bentuk pemerintahan terdepan yang khas, berdasarkan undang-undang memutuskan tetap menggunakan bentuk pemerintahan terdepan berupa Pemerintahan Nagari. Berdasarkan hak asal-usul yang dimiliki Nagari, kembali menyelenggarakan Pemerintahan Nagari diyakini memiliki modal pembangunan yang lebih besar dari pada Desa. Ada sejumlah modal pembangunan yang dapat digerakkan sebagai kekuatan dalam pembangunan yang disebut Esman sebagai *autonomous energies*. Kekuatan ini dimanfaatkan untuk mendorong mencapai tujuan berpemerintahan Nagari. Pertama adalah anak nagari, kedua, pemerintahan suku, ketiga, sifat orang Minang dan keempat, syarat-syarat berdirinya nagari (Basri dan Moehar 2008 & Tjokromijojo 1991).

Pemerintahan ini telah diberlakukan sejak disahkannya Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 9 Tahun 2000 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Nagari di Sumatera Barat. Seiring perubahan dan tuntutan untuk lebih menyempurnakan penyelenggaraan Pemerintahan Nagari yang harus mengikuti perubahan yang terjadi atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, maka terjadi revisi terhadap Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 9 Tahun 2000 tentang Pemerintahan Nagari, menjadi Peraturan Daerah Propinsi Sumatera Barat Nomor 2 Tahun 2007 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Nagari. Perubahan Peraturan Daerah ini pada dasarnya tetap mengatur Nagari sebagai pemerintahan terdepan diwilayah Sumatera Barat, terutama wilayah Kabupaten yang masyarakatnya masih homogen dan kental dengan adat istiadatnya.

Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2000 Tentang Pemerintahan Nagari menyatakan bahwa Pemerintahan Nagari diselenggarakan oleh Pemerintah Nagari yang terdiri dari Wali Nagari dan perangkat nagari sebagai eksekutif, dan Badan Perwakilan Anak Nagari (BPAN) sebagai legislatif, yang diisi oleh perwakilan masyarakat di Nagari. Selain itu ada juga Badan Musyawarah adat dan syarak nagari sebagai badan pertimbangan bagi Pemerintah Nagari dalam melakukan urusan adat. Keberadaan lembaga adat Nagari yaitu KAN dalam perda dituliskan untuk menjaga kelestarian adat dan menyelesaikan masalah *sako* dan *pusako*. Artinya KAN sebagai lembaga adat adalah sebagai mitra dalam pemerintahan Nagari.

Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 9 Tahun 2000 kemudian direvisi dengan Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2007 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Nagari. Perubahan terlihat pada pengaturan penyelenggara Pemerintahan Nagari diselenggarakan oleh Pemerintah Nagari yang terdiri dari Wali Nagari dan perangkat nagari serta BMN sebagai legislatif. Adapun lembaga adat yaitu KAN, kedudukan dan fungsinya tetap sama yaitu sebagai mitra Pemerintah Nagari dalam penyelenggaraan pemerintahan bersama lembaga mitra lainnya. Sampai saat ini bahkan sejak terus berubahnya pengaturan tentang Pemerintahan Desa sampai pada berlakunya Undang-Undang Desa Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, Pemerintah Provinsi Sumatera Barat tetap memilih bentuk pemerintahan terdepan di daerah Kabupaten adalah Nagari.

Penyelenggaraan Pemerintahan Nagari kembali di Sumatera Barat memang tidak mengikuti pola asli Nagari atau tradisional. Sedemikian rupa ternyata dalam pengaturan pemerintahan Nagari disesuaikan dengan pola pemerintahan administrasi modern, sebagai bagian dari penyelenggaraan administrasi Negara. Perubahan dari Pemerintahan Desa di Sumatera Barat berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 Tentang Pemerintahan Desa dulu, menjadi Pemerintahan Nagari saat ini, mengalami perubahan yang mendasar. Berubahnya Pemerintahan Desa menjadi Pemerintahan Nagari ikut merubah struktur pemerintahan dan filosofi penyelenggaraan pemerintahan.

Pemerintah Nagari disertai dengan kewenangan untuk memajemen pemerintahannya sebagai bagian dari pemerintahan Negara, yang prinsip penyelenggaraan pemerintahannya harus sesuai dengan prinsip penyelenggaraan negara yang telah diatur dalam Undang-Undang. Harapannya agar di nagari dapat terwujud efektifitas penyelenggaraan pemerintahan, meningkatnya kesejahteraan, meningkatnya kualitas pelayan publik, tata kelola dan daya saing nagari sesuai yang diinginkan pasal 7 ayat 3 Undang-Undang Desa Nomor 6 Tahun 2014.

Pemerintahan Nagari pasca Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa tidak mengikuti format Pemerintahan Nagari asli/tradisional, namun disesuaikan dengan kondisi dan aturan terbaru.

Adapun perbedaan Desa adat (Nagari) dengan Desa dapat dilihat dari tabel berikut:

Tabel 4.2.
Perbedaan Desa adat (Nagari) dengan Desa

Indikator	Desa Adat	Desa
Struktur Pemerintahan	Struktur pemerintahan mengadopsi struktur asli	Menggunakan susunan modern
Nomenklatur	Nomenklatur pemerintahan disesuaikan dengan kekhasan daerah Sumatera Barat yaitu diberi nama Pemerintahan Nagari yaitu terdiri dari Pemerintah Nagari dan BMN selaku lembaga perwakilan masyarakat nagari.	Pemerintahan disebut dengan Pemerintahan Desa, terdiri dari Pemerintah Desa dan Badan Perwakilan Desa (BPD)
Perangkat Nagari	Pemerintah Nagari terdiri dari Wali Nagari selaku pemimpin di Nagari dan perangkat	Pemerintah Nagari terdiri dari Kepala Desa dan perangkat desa yang terdiri dari

	nagari yang terdiri dari Sekretaris Nagari, Kepala Urusan dan Kepala Seksi	Sekretaris Desa, Kepala Urusan dan Kepala seksi
Pembagian wilayah	Wilayah Nagari terdiri dari Jorong	Wilayah Desa terdiri dari Dusun
Pengaruh Adat	Pengaruh adat kuat dimana Wali Nagari biasanya selaku kepala pemerintahan sekaligus dikukuhkan sebagai pimpinan adat tertinggi di Nagari sehingga kewenangan Wali Nagari sangat luas	Pengaruh adat lemah dimana Kepala Desa hanya selaku kepala pemerintahan dan kewenangan Kepala Desa hanya berskala kewenangan desa
Tugas	Menjalankan pemerintahan umum yang ditugaskan negara dan adat namun tetap mendapatkan ADD	Menjalankan pemerintahan umum yang ditugaskan negara dan mendapatkan ADD

Sumber: olahan penulis

Dari Tabel 4.2 tentang perbedaan antara Nagari dan Desa dapat disimpulkan bahwa, perbedaan tidak saja terletak pada perbedaan penyebutan nama untuk Desa atau Nagari dan penamaan untuk jabatan Pimpinan di Nagari. Perbedaan nomenklatur ini berlanjut pada tugas pemerintah Desa dalam hal ini Nagari, selain sebagai penyelenggara administrasi pemerintahan tetapi juga melestarikan dan melaksanakan adat-istiadat. Hal menarik diungkap F Von Benda Beckman dan K Von Benda Beckman dalam Vel dan Bedner (2015) adalah pandangannya terhadap kembalinya pemerintahan nagari. Beckman menilai bahwa kembali pada pemerintaha nagari yang terjadi di Sumatera Barat bukanlah untuk mendekatkan pelayanan publik pada masyarakat dan kalangan tidak mampu, melainkan lebih pada upaya berkelanjutan tentang penyeimbangan hubungan yang dinamis antara adat, islam dan hukum negara dan otoritas.

BAB 4 **PEMERINTAHAN NAGARI** **DI KABUPATEN SOLOK**

Dalam memberikan gambaran terkait Nagari dalam wilayah Kabupaten Solok, untuk pemilihan wilayah nagari, dipilih berdasarkan Indeks Desa Membangun (IDM) sesuai Keputusan Menteri Desa, Pembangunan daerah tertinggal dan Transmigrasi Republik Indonesia nomor 030 tahun 2016 Tentang Status dan kemandirian desa.

Selain itu, pemilihan lokasi dalam penelitian penulis didasarkan pada Indeks Desa Membangun (IDM), terkait dengan tujuan penyelenggaraan pemerintahan nagari yang juga menjadi variabel yang diukur dalam IDM. Penelitian yang dilakukan pada 4 nagari yang tersebar di 4 kecamatan, dari 74 nagari yang ada di Kabupaten Solok.

KABUPATEN SOLOK

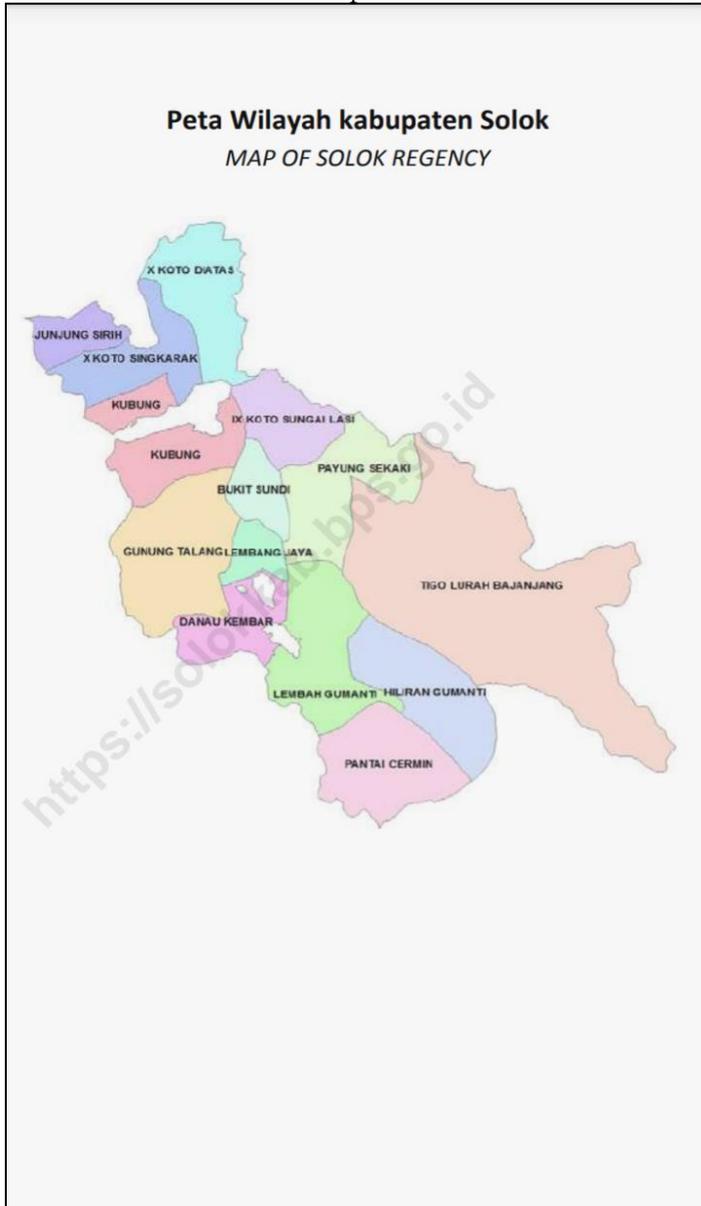
Kabupaten Solok adalah kabupaten pertama di Sumatera Barat yang menyelenggarakan kembali pemerintahan nagari. Kabupaten Solok dibentuk berdasarkan Undang – undang Nomor 12 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten dalam Lingkungan Propinsi Sumatera Tengah, dengan Ibukota Solok. Seiring berjalannya

waktu dan semakin pesatnya pertambahan penduduk, maka pada tanggal 16 Desember 1970 Kabupaten Solok dimekarkan menjadi Kotamadya Solok dan Kabupaten Solok. Sejak tahun 1980 secara faktual pusat pemerintahan Kabupaten Solok telah berada di Koto Baru, Kecamatan Kubung, namun secara yuridis Ibukota Kabupaten Solok masih berada di Solok. Selama hampir dua puluh satu tahun aktifitas pemerintahan Kabupaten Solok dijalankan di Koto Baru.

Untuk mendekatkan pelayanan masyarakat dan pengembangan kawasan perkantoran, mengingat terbatasnya lahan dikawasan Koto Baru, maka pada bulan Mei Tahun 2001 pusat pemerintahan Kabupaten Solok pindah ke kawasan Kayu Aro – Sukarami (Arosuka). Berdasarkan Peraturan Pemerintahan Nomor 39 Tahun 2004 tentang Pemindahan Ibukota Kabupaten Solok dari Wilayah Kota Solok ke Kayu Aro – Sukarami di Wilayah Kecamatan Gunung Talang Kabupaten Solok, tanggal 2 April 2005 Ibukota Kabupaten Solok secara resmi dipindahkan dari Solok ke Arosuka sebagai nama baru Ibukota Kabupaten Solok.

Bergulirnya waktu dan tuntutan reformasi serta dukungan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, maka sebagian Kabupaten Solok juga dimekarkan menjadi Kabupaten Solok Selatan yang ditetapkan dengan Undang-undang Nomor 38 Tahun 2004.

Gambar 5.1
Peta Kabupaten Solok



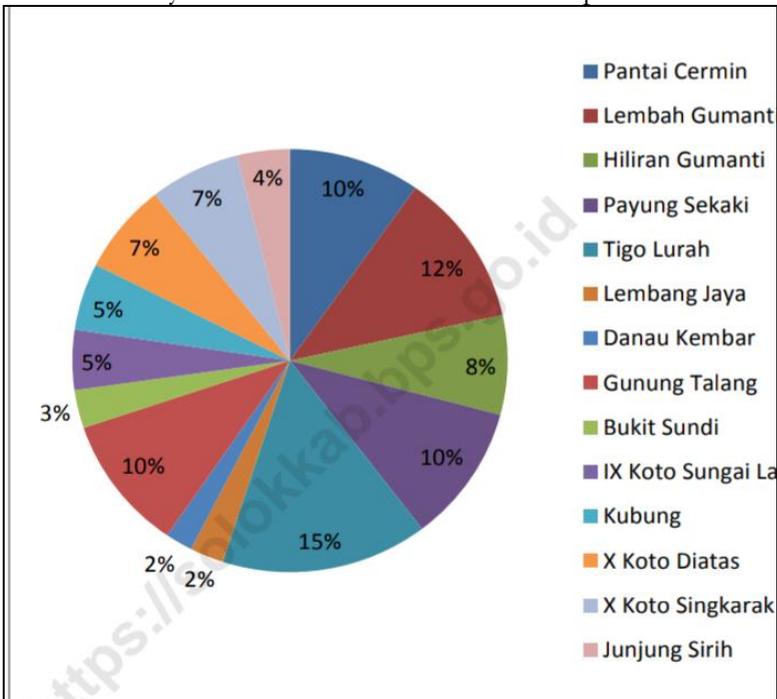
Sumber: Badan Pusat Statistik Kabupaten Solok 2018

Berdasarkan data BPS Kabupaten Solok dalam dokumen Kabupaten Solok dalam angka tahun 2018 bahwa Secara geografis, Kabupaten Solok Berada pada posisi 00⁰32'dan 01⁰46' Lintang Selatan, dan antara 10025²- 101⁴⁷ Bujur Timur dengan batas-batas wilayah sebagai berikut:

1. Sebelah utara berbatasan dengan Kabupaten Tanah Data
2. Sebelah selatan berbatasan dengan Kabupaten Solok Selatan
3. Sebelah barat berbatasan dengan Kabupaten Pesisir Selatan dan Kota Padang
4. Sebelah timur berbatasan dengan Kabupaten Sijunjung dan Kota Sawah Lunto.

Gambar. 5.2

Luas wilayah menurut Kecamatan di Kabupaten Solok



Sumber : Badan Pusat Statistik Kab.Solok tahun 2018

Luas wilayah Kabupaten Solok adalah 373.800 ha (3.738,00 Km²). Dilihat dari komposisi pemanfaatan lahan, sebahagian besar (45,40%) wilayah Kabupaten Solok masih berstatus hutan negara dan 10,60% berstatus hutan rakyat. Wilayah yang diolah rakyat untuk ladang/kebun 8,30% dan dikelola perusahaan perkebunan 6,70%. Pemanfaatan lahan untuk sawah lebih kurang 4,70% dan merupakan areal sawah terbesar di Sumatera Barat.

Topografi daerah bervariasi antara dataran dan berbukit-bukit dengan ketinggian 284 m - 1.458 meter dari permukaan laut. Luas wilayah Kabupaten Solok adalah berupa daratan seluas 3.738 km². Kabupaten Solok terdiri dari 14 kecamatan dengan 74 nagari dan 414 jorong. Kecamatan yang memiliki nagari terbanyak adalah kecamatan IX koto sungai lasi dan kecamatan X koto diatas, masing-masing 9 nagari. Sedangkan kecamatan dengan jumlah nagari terkecil terdapat di kecamatan pantai cermin, kecamatan danau kembar dan kecamatan junjuang siriah yang masing-masing hanya memiliki 2 nagari. Kabupaten Solok memiliki penduduk 368.692 jiwa, yaitu laki-laki 182.275 jiwa dan perempuan 186.417 jiwa. Adapun sebaran penduduk menurut kecamatan data tahun 2017 yang tercatat oleh BPS pada dokumen Kabupaten Solok dalam angka tahun 2018, mayoritas penduduk ada di kecamatan kubung yaitu 60.033 jiwa. Kepadatan penduduk Kabupaten Solok mencapai 99 jiwa/km².

Pemerintah Kabupaten Solok berdasarkan dokumen Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJPD) Kabupaten Solok, visi pemerintah Kabupaten Solok tahun 2006 – 2025 adalah menjadi Kabupaten Terbaik dari yang baik. Sejalan dengan visi pada RPJPD, adapun visi Pemerintah Kabupaten Solok dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kabupaten Solok (RPJM) tahun 2016 – 2021 adalah terwujudnya masyarakat Kabupaten Solok yang maju dan mandiri dalam nuansa *adat basandi syara', syara' basandi Kitabullah*. Pemerintah Kabupaten Solok memiliki 4 pilar dan prioritas pembangunan yaitu pendidikan, kesehatan, ekonomi kerakyatan dan penyelenggaraan pemerintahan yang bersih.

Kabupaten Solok sebagai daerah yang pemerintahan terdempannya berbentuk pemerintahan nagari, sejak tahun 2001 terus menunjukkan komitmennya pada penyelenggaraan pemerintahan pembangunan nagari. Salah satu misi pemerintah kabupaten solok

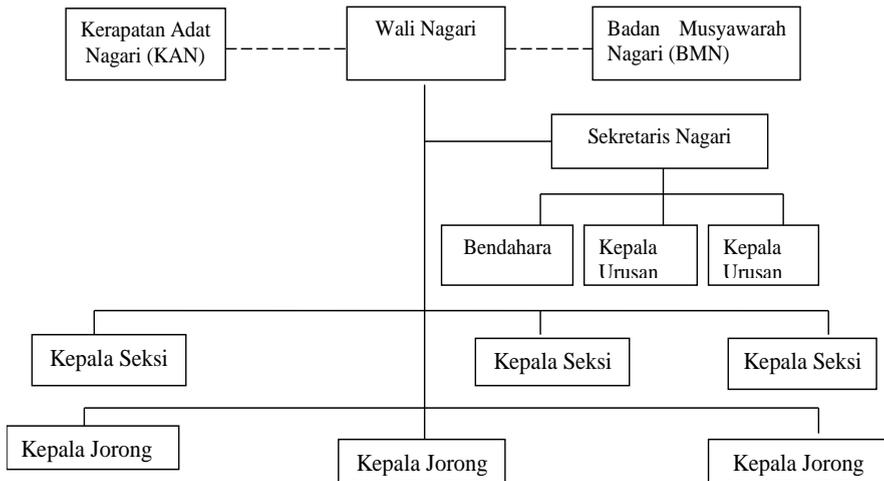
tahun 2016 – 2021 adalah, membangun karakter masyarakat sesuai filosofi ABS-SBK yang didukung oleh pemerintah nagari yang kuat dengan meningkatkan peran *tungku tigo sajarangan*. Misi ini memiliki tujuan memperkuat kelembagaan adat dan peran pemangku adat. Adapun sasaran dari tujuan ini adalah penguatan kelembagaan adat dan pemangku adat.

Perhatian dan komitmen Pemerintah Kabupaten Solok terhadap pemerintahan nagari, khususnya kelembagaan di nagari juga terlihat pada misi memantapkan penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan bersih. Tujuan dari misi ini adalah mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan nagari dan kelembagaan nagari, dengan sasaran meningkatkan fasilitasi terhadap pemerintahan nagari dan kelembagaan nagari. Visi, misi, tujuan dan sasaran pembangunan Kabupaten Solok yang memberikan perhatian pada kelembagaan nagari menjadi salah satu alasan mengapa penelitian ini berlokasi di daerah kabupaten solok.

Penelitian ini dilakukan di empat nagari yang didasarkan pada indeks desa membangun (IDM) yang dicapai oleh tiap nagari di Kabupaten Solok. Berdasarkan Keputusan Menteri Desa, Pembangunan Daerah tertinggal dan Transmigrasi Republik Indonesia nomor 030 tahun 2016 tentang status kemajuan dan kemandirian desa. Tingkat kemandirian desa dibedakan atas desa mandiri, desa maju, desa berkembang, desa tertinggal dan desa sangat tertinggal.

Berdasarkan lampiran Keputusan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi Republik Indonesia nomor 030 tahun 2016 tentang status kemajuan dan kemandirian desa, maka penelitian dilakukan di empat Nagari yaitu Nagari Koto Baru di kecamatan Kubung dengan status nagari maju, Nagari batang Barus dengan status nagari berkembang, nagari Lolo dengan status nagari tertinggal, dan nagari Labuah panjang dengan status nagari sangat tertinggal. Kabupaten Solok tidak memiliki satu pun nagari dengan status mandiri. Indeks desa membangun ini didasarkan pada penilaian atas beberapa aspek elemen, variabel dan indikator yang dapat dilihat pada lampiran 1 tentang ukuran status kemandirian desa yang relevan dengan penelitian kelembagaan pemerintahan nagari.

Gambar 5.3
Struktur Organisasi Pemerintah Nagari



Sumber : Dokumen Profil Nagari Labuah Panjang

Pemerintahan nagari diselenggarakan oleh Pemerintah Nagari bersama Badan Musyawarah Nagari (BMN). Pemerintah Nagari adalah Wali nagari dan perangkat nagari.

NAGARI KOTO BARU

Nagari Koto Baru berada di wilayah Kecamatan Kubung dan merupakan ibu kota kecamatan. Berdasarkan Keputusan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi Republik Indonesia nomor 030 tahun 2016 tentang status kemajuan dan kemandirian desa, nagari Koto Baru memiliki status sebagai Nagari maju dengan indeks 0,7717. Indeks ini adalah indeks nagari maju tertinggi di wilayah kabupaten Solok. Nagari Koto Baru merupakan kesatuan masyarakat hukum adat yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal usul dan adat istiadat yang diakui dan dihormati dalam Sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Menurut *Tingkok* Nagari Koto Baru yang dikeluarkan oleh Kerapatan Adat Nagari (KAN) Koto Baru bahwa asal usul Nagari Koto Baru terdiri dari 2 versi yaitu menurut cerita yang kita ketahui asal usul nama Nagari Koto Baru bermula dari suatu temuan orang, ketika dulu banyaknya di jumpai orang dihiliran sungai yang diperkirakan didekat Badenah Salayo sekarang, potongan-potongan kayu hasil tebangan, semak belukar hasil rambahan yang hanyut dari hulu sungai. Setiap hari pagi dan sore orang mandi di Sungai di Badenah tersebut ada saja potongan kayu yang baru di tebang serta semak belukar yang *dirambah* orang di hanyutkan di sungai tersebut yang datangny dari hulu.

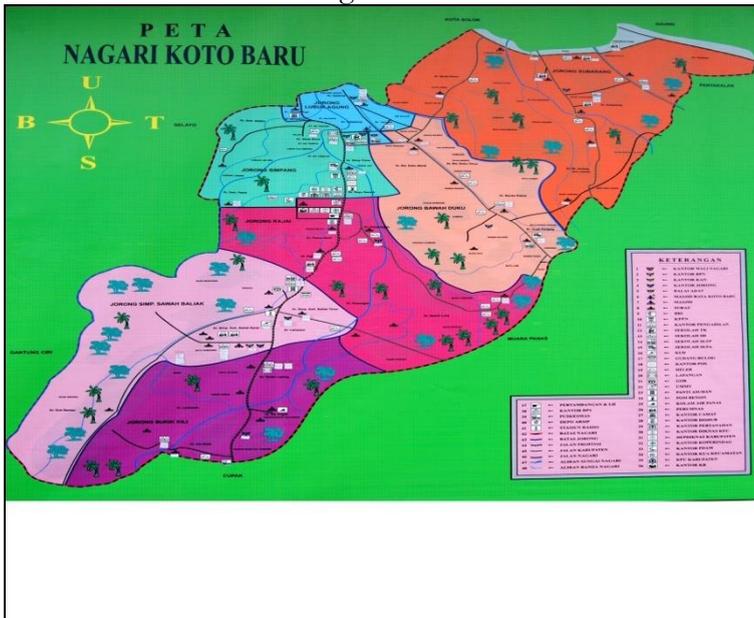
Rambahan dan potongan kayu tersebut jelas dihanyutkan oleh orang dan jumlahnya sangat banyak. Jumlah yang banyak tersebut diperkirakan karena badenah tersebut merupakan muaro dari tiga buah sungai/*batang aie* mengalir di daerah Koto Baru yaitu sungai/*batang aie* lembang, *Batang Aie* Kayu Samuk dan *Batang Aie* Sawah Pasie lebih dulu bergabung di daerah Simpang dan kehilirnya berganti nama dengan *batang Aie* Karang, sungainya cukup besar. *Batang Aie* Karang dan *Batang Aie* Lembang ini kemudian menyatu di daerah badenah tersebut (putaran airnya juga cukup besar).\

Pada suatu ketika bermufakatlah orang-orang yang setiap hari mandi di badenah tersebut untuk menyelusuri ke hulu masing-masing sungai untuk melihat dan memastikan sebenarnya apa yang terjadi pada bagian atas dari masing-masing sungai tadi. Untuk itu berangkatlah 13 Datuk dari Pariangan Padang Panjang mereka dengan tiga rombongan, satu rombongan memudikan Batang Lembang, satu rombongan memudikan Batang Kayu Samuk dan satu rombongan memudikan Batang Sawah Pasie.

Setelah berjalan agak lama setiap rombongan tadi melihat bahwa di sepanjang aliran batang aie tadi mereka telah menemukan pemukiman (perumahan penduduk yang sangat banyak), begitu pula mereka melihat telah banyak lahan pertanian seperti sawah dan ladang yang telah di olah dengan baik oleh penduduknya dan barulah tahu mereka bahwa potongan-potongan kayu dan semak belukar rambahan yang dihanyutkan tadi merupakan hasil tebangan penduduk tersebut untuk mengembangkan perkampungan dan membuat lahan pertanian. Dan setelah mereka berkumpul kembali masing-masing rombongan

tadi bercerita tentang hal yang sama yaitu telah melihat adanya perkampungan penduduk dan lahan pertanian yang subur, sehingga mereka berkesimpulan dan berkata “telah ada (*alah ado*) *ruponyo kotonan baru di ateh*”, sehingga perkampungan tadi bernama Koto Nan Baru dan akhirnya menjadi Koto Baru.

Gambar.5.4
Peta Nagari Koto Baru



Sumber : RPJM Nagari Koto Baru tahun 2014-2019

Secara geografis desa ini merupakan daerah dataran dan perbukitan Apabila dilihat dari luas wilayah, Nagari Koto Baru memiliki Luas 29,55 Km²Ha, yang terdiri dari daerah pemukiman dan perbukitan terutama di bagian Selatan. Nagari Koto Baru dialui oleh 3 (tiga) sungai. Jumlah penduduk Nagari Koto Baru pada tahun 2014 berjumlah 21.022 jiwa yang terdiri dari 10.461 penduduk perempuan dan 10.561 penduduk laki-laki. Nagari koto Baru, Kecamatan Kubung Kabupaten Solok adalah Nagari maju dengan kondisi geografis mayoritas lahan pertanian khususnya lahan pertanian tanaman padi. Yang juga dikenal dengan komoditi pertanian “Bareh Solok”.

Dengan luas 29,55 km² Nagari Koto Baru berbatas di Utara dengan Nagari Selayo dan Nagari Gaung, Selatan dengan Nagari Cupak, Timur dengan Nagari Panyakalan dan Muara Panas, serta Barat berbatas dengan Nagari Selayo dan Nagari Gantung Ciri. Nagari Koto Baru memiliki 7 jorong. Nagari Koto Baru memiliki 6 suku yaitu suku paga cancang, suku piliang, suku malayu, suku kutie anyie, suku patapang dan suku supanjang.

Nagari Koto Baru berdasarkan dokumen RPJM Nagari memiliki visi yaitu Menumbuh kembangkan kearifan lokal, memoderenkan pemerintah nagari, meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat nagari. Adapun misi Nagari Koto Baru adalah, Menyuburkan pendidikan adat budaya dan keagamaan, moderenisasi kualitas layanan pemerintahan Nagari, melakukan penguatan pada berbagai program peningkatan kualitas hidup warga nagari dan membangun sinergi antar berbagai potensi dan elemen nagari.

Penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di nagari Koto Baru dilakukan bersama dan atas dukungan dari lembaga-lembaga kemasyarakatan. Adapun Lembaga kemasyarakatan di Nagari Koto Baru adalah Badan Musyawarah Nagari (BMN), Kerapatan Adat Nagari (KAN), Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Nagari (LPMN), Ikatan Pemuda/I.

Nagari Koto Baru merupakan Nagari dengan sttus indeks desa membangun adalah kategori maju. Hal ini terlihat dari beberapa data seperti ketahanan sosial yaitu adanya fasilitas olah raga terdiri dari adanya 2 buah Lapangan Sepak bola, 8 buah lapangan bola voli, 7 lapangan bulu tangkis, dan 1 lapangan tenis. Suku di Nagari Koto Baru mayoritas adalah Minang dan agama mayoritas adalah Islam. Nagari Koto Baru memiliki 1 Puskesmas dan 1 Puskesmas Pembantu serta 2 tempat praktek dokter. Nagari Koto Baru memiliki 6 buah TK, 12 buah Sekolah Dasar, 4 buah SLTP dan 2 buah SLTA. Nagari Koto Baru memiliki 1 perpustakaan mini yang terdapat di Kantor Wali Nagari. Nagari Koto Baru memiliki 2 buah sumber air yaitu 2 sungai dan 4 mata air. Dari data Ekonomi Nagari Koto Baru tidak memiliki pusat perdagangan seperti pasar Nagari, hal ini karena jaraknya yang dekat dengan Pasar Nagari di Nagari tetangga yaitu Salayo.

Penduduk Nagari Koto baru memiliki beragam mata pencaharian baik sebagai Petani, pedagang, atau aparatur Sipil Negara. Nagari Koto Baru dari data RPJM Nagari Tahun 2014-2019 memiliki jalan Nagari sepanjang 8 Km, jalan Kabupaten sepanjang 25 Km, jalan Provinsi sepanjang 1 Km dan jalan negara sepanjang 3 km. Sebagai Nagari dengan kategori maju dengan indeks tertinggi tentu memberikan gambaran keadaan Nagari lain yang memiliki indeks lebih rendah.

NAGARI BATANG BARUS

Berdasarkan Keputusan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi Republik Indonesia nomor 030 tahun 2016 tentang status kemajuan dan kemandirian desa, nagari Batang Barus memiliki status sebagai Nagari berkembang dengan indeks 0,6955 dan merupakan indeks tertinggi dibandingkan nagari berkembang lainnya di kabupaten solok. Nagari Batang Barus berada di kecamatan Gunung Talang, yaitu tepatnya dilereng Gunung Talang. Nagari ini terletak dipusat ibukota Kabupaten Solo.

Berdasarkan dokumen Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) nagari batang barus tahun 2013-2019, diketahui bahwa sejarah nagari ini berasal dari kata *taratak baruih* yang bernama *batu baiduang*. Asal mula dari sebuah nagari adalah *Bataratak mako badusun, dusunyo banamo dusun balai. Badusun mangko bakoto, koto banamo koto tuo, bakoto mangko banagari, nagari banamo Batang Baruih*. Dalam sejarah turun temurun ini dijelaskan bahwa nagari Batang Barus berasal dari sebuah *taratak* yang kemudian menjadi Dusun *balai*. Dusun kemudian menjadi *Koto tuo* dan dari *koto* menjadi Nagari. Nagari ini memiliki sebuah masjid yang menjadi cagar budaya mesjid tuo kayu jao yang berusia lebih dari tiga abad. Nagari ini memiliki luas wilayah 18.500,5 ha yang terbagi kedalam tiga jorong. Sebelah utara berbatasan dengan Nagari Koto Gaek, sebelah selatan berbatasan dengan Kabupaten Pesisir selatan, sebelah timur berbatasan dengan nagari aie batumbuak dan sebelah barat dengan kota Padang.

Nagari Batang Barus dalam penyelenggaraan pemerintahan memiliki visi yaitu, terwujudnya tatakelola pemerintahan nagari yang baik, tegas, bijaksana, santun serta taat hukum menuju masyarakat

sejahtera. Nagari Batang Barus pada tahun 2017 menjadi wakil kabupaten Solok ditingkat Provinsi sebagai nagari berprestasi diantara 74 nagari yang ada di kabupaten solok. Pelaksanaan pembangunan dan pembinaan kemasyarakatan di Nagari Batang Barus didukung oleh adanya lembaga-lembaga kemasyarakatan seperti Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Nagari (LPMN), Kerapatan Adat Nagari (KAN), PKK Nagari, Bundo Kandung, Karang Taruna, pemuda nagari, majelis ta'lim dan organisasi olah raga.

Nagari Batang Barus merupakan Nagari dengan status berkembang. Hal ini terlihat dari beberapa data seperti ketahanan sosial yaitu adanya fasilitas olah raga terdiri dari adanya 3 buah Lapangan Sepak bola, 4 buah lapangan bola voli, 2 lapangan bulu tangkis, 2 lapangan tenis, dan 2 buah lapangan basket. Suku di Nagari Batang Barus mayoritas adalah Minang, namun juga terdapat berbagai suku lain yaitu Jawa, Bugis, Aceh, Batak, Bali, Melayu dan Nias. Agama mayoritas adalah Islam, namun terdapat agama lain yaitu Kristen. Nagari Batang Barus memiliki 1 Puskesmas pembantu, 3 buah Balai pengobatan, 9 buah Posyandu, 1 buah Balai pengobatan swasta, dan 1 praktek dokter. Nagari Batang Barus memiliki 4 buah TK, 6 buah Sekolah Dasar, 1 buah SLTA. Nagari Batang Barus memiliki 3 buah sumber air yaitu 30 unit tangki air, 5 buah mata air dan 5 unit bangunan pengolahan air bersih/mineral.

Dari data Ekonomi Nagari Batang Barus memiliki pusat perdagangan seperti 1 buah pasar Nagari. Penduduk Nagari Batang Barus memiliki beragam mata pencaharian baik sebagai Petani, pedagang, atau aparatur Sipil Negara. Data RPJM Nagari Tahun 2016, Nagari Batang Barus memiliki jalan Nagari sebanyak 1 unit, jalan Kabupaten sebanyak 1 unit, jalan Provinsi 1 unit dan jalan negara 1 unit. Sebagai Nagari dengan kategori berkembang, Nagari Batang Barus memiliki peluang untuk menjadi Nagari Maju, mengingat berbagai sarana dan prasarana yang sudah dimilikinya tidak jauh berbeda dengan Nagari Koto Baru.

NAGARI LOLO

Nagari Lolo adalah salah satu nagari yang berada di kecamatan Pantai Cermin. Nagari ini berada diperlintasan Padang-Solok menuju

Kabupaten Solok Selatan. Nagari Lolo berdasarkan Keputusan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi Republik Indonesia nomor 030 tahun 2016 tentang status kemajuan dan kemandirian desa, nagari Lolo memiliki status sebagai Nagari tertinggal dengan indeks 0,5196 dan merupakan indeks terendah diantara nagari dengan status nagari tertinggal lainnya di Kabupaten Solok. Berdasarkan dokumen potensi Lolo tahun 2014, Nagari Lolo memiliki luas wilayah 1.494,00 Ha, dengan jumlah penduduk 6.649 jiwa dengan kepadatan penduduk 32,92 per km.

Nagari Lolo sebelah utara berbatasan dengan aie dingin kecamatan Lembah Gumanti, sebelah selatan dengan Surian, sebelah timur dengan Sungai abu kecamatan lembah gumanti, dan sebelah barat dengan Surantiah. Nagari Lolo saat ini merupakan gabungan dari wilayah 4 desa pada saat berlakunya sistem pemerintahan desa yang seragam diseluruh wilayah Indonesia. Nagari Lolo memiliki 7 suku dalam masyarakat adatnya. Adapun lembaga kemasyarakatan yang ada di Nagari Lolo antara lain adalah, Kerapatan Adat Nagari (KAN), PKK, Badan Musyawarah Nagari (BMN), Majelis Tungku Tigo Sajarangan (MTTS), Bundo Kandung, Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Nagari (LPMN)

Nagari Lolo merupakan Nagari dengan status tertinggal. Hal ini terlihat dari beberapa data seperti ketahanan sosial yaitu adanya fasilitas olah raga terdiri dari adanya 3 buah Lapangan Sepak bola, 14 buah lapangan bola voli, 4 lapangan bulu tangkis. Suku di Nagari Batang Barus mayoritas adalah Minang, namun juga terdapat berbagai suku lain yaitu Batak, Sunda, dan Batak Karo. Agama mayoritas adalah Islam, namun terdapat agama lain yaitu Kristen. Nagari Lolo memiliki 2 Puskesmas pembantu, 4 buah Balai pengobatan, 14 buah Posyandu. Nagari Lolo juga memiliki 6 buah TK, 6 buah Sekolah Dasar, 2 buah SMP dan 1 buah SMA. Ada 6 buah sumber air di Nagari Lolo, yaitu 1 buah sumur gali, sumur pompa, PAM, Mata air, Bangunan pengolah air bersih dan Sungai.

Dari data Ekonomi Lolo memiliki 1 pasar Nagari. Mata pencaharian penduduk cukup beragam, baik sebagai petani, pedagang, dan ASN. Nagari Lolo memiliki 15 unit jalan dengan 7 unit jalan aspal. Untuk dapat menjadi Nagari berkembang Nagari Lolo memiliki banyak potensi yang masih bias dikembangkan agar indeks

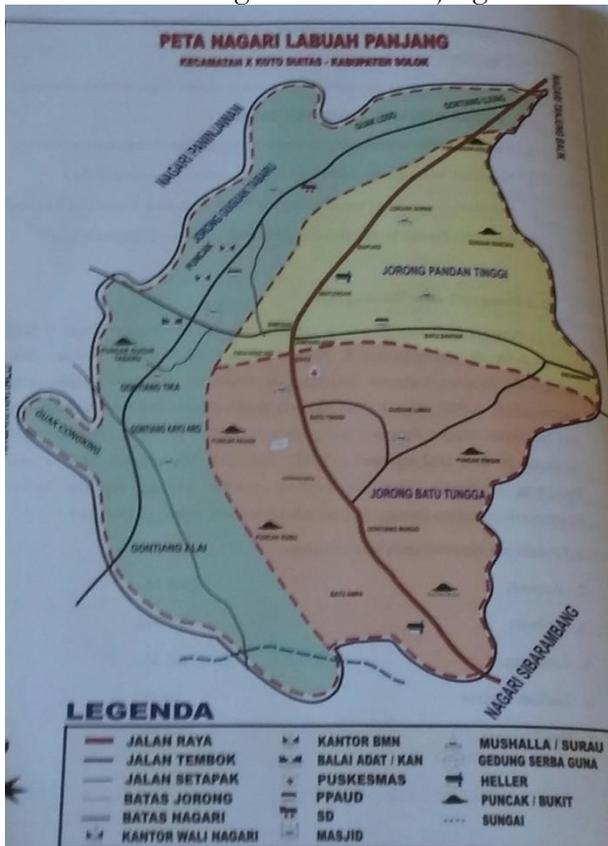
membangun nagari naik, seperti mengelola Badan Usaha Nagari, serta mengembangkan lahan terbuka hijau. Hal ini dapat dikembangkan di Nagari Lolo dengan mengikutkan serta seluruh elemen nagari terutama elit adat.

NAGARI LABUAH PANJANG

Nagari Labuah Panjang merupakan salah satu nagari di kecamatan X Koto Diateh yang letaknya berada diperbukitan barisan. Berdasarkan Keputusan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi Republik Indonesia nomor 030 tahun 2016 tentang status kemajuan dan kemandirian desa, nagari Labuah Panjang memiliki status sebagai Nagari sangat tertinggal dengan indeks 0,4373. Indeks desa membangun nagari Labuah Panjang merupakan indeks terendah diantara beberapa Nagari sangat tertinggal lainnya di Kabupaten Solok.

Berdasarkan Dokumen monografi Nagari Labuah Panjang tahun 2017 Nama Labuah Panjang berasal dari buah Labu yang panjang yang ditemukan oleh rombongan Dt. Tan Penghulu yang memiliki suku bendang berasal dari Pariangan Padang Panjang. Nama Labu Panjang menjadi Labuah Panjang disepakati bersama dengan Dt.Sutan Pamuncak yang memiliki suku Piliang yang juga mendatangi daerah tersebut. Masyarakat adat labuah Panjang memiliki 4 suku yaitu, suku Bendang, Dulimo, Piliang dan Payobada. Menurut sejarah lama dan berdasarkan administrasi, dalam dokumen monografi Nagari Labuah Panjang tahun 2017, batas nagari Labuah Panjang sebelah utara berbatasan dengan Tanjuang Bolik, sebelah selatan dengan katialo, sebelah timur dengan Sibarambang, dan sebelah barat dengan Paninjawan. Nagari Labuah Panjang memiliki 3 jorong dengan total luas wilayah Nagari adalah 750 Ha. Nagari Labuah Panjang adalah salah satu dari 9 Nagari yang ada di kecamatan X Koto Diatas.

Gambar.5.5
Peta Nagari Labuah Panjang



Sumber : Dokumen Monografi Nagari Labuah Panjang Tahun 2017

Pemerintah Nagari Labuah Panjang memiliki Visi dan misi dalam menyelenggarakan pemerintahan. Visi Nagari Labuah Panjang periode 2014-2020 yaitu “Maju bersama masyarakat membangun Nagari berdasarkan IMTAQ (Iman dan Taqwa) kepada Allah SWT dan IPTEK (Ilmu Pengetahuan dan Teknologi) menuju nagari Labuah Panjang masyarakat yang MADANI (Makmur, Aman, Damai, dan Nuansa Islami)”.

Adapun misi pemerintah nagari adalah meningkatkan iman dan taqwa masyarakat, melestarikan adat budaya berdasarkan ABS-SBK, meningkatkan pendidikan, ekonomi, kesehatan, kesenian, olah raga, keamanan serta perhubungan, memberikan pelayanan prima dan

membangun nagari disegala bidang bersama MTTS, masyarakat nagari dan perantauan.

Nagari Labuah Panjang memiliki beberapa lembaga dalam penyelenggaraan pemerintahan nagari yang membantu mewujudkan visi nagari. LPMN, PKK, Pemuda adalah beberapa lembaga di Nagari Labuah Panjang yang membantu pembangunan nagari. Meskipun Nagari Labuah Panjang pada tahun 2016 terkategori sebagai Nagari sangat tertinggal, melalui pengamatan dilapangan pemerintah Nagari Labuah Panjang memiliki administrasi pemerintahan yang tertata dengan cukup baik. Adapun rencana kerja pemerintah nagari Labuah Panjang tahun 2014-2020 meliputi berbagai bidang yaitu bidang agama, adat dan budaya, pendidikan, ekonomi, kesehatan, Pemuda dan olah raga, keamanan, perhubungan dan pelayanan prima kepada masyarakat.

Nagari Labuah Panjang berada diperbukitan Bukit Barisan, dari observasi yang penulis lakukan, Nagari ini memiliki akses jalan namun transportasi umum sangat minim dari Nagari menuju Nagari lain dan menuju pusat Kabupaten. Sumber air di Nagari mengandalkan air dari hujan yang ditampung karena lokasinya diperbukitan dan cukup kering. Namun Nagari ini memiliki perpustakaan dan pernah mewakili Kabupaten Solok. Meskipun merupakan Nagari sangat tertinggal namun Nagari yang memiliki kantor reltif kecil dibandingkan kantor Wali Nagari lain, semangat kerja perangkat desa dan Wali Nagari sangat tinggi untuk memajukan dan melayani masyarakat Nagari ini.

BAB 5 **NILAI ADAT/ *INDIGENOUS*** **VALUES DAN ASAS** **PENGATURAN DESA**

Pemerintahan Nagari dengan berbagai persoalannya seperti yang diuraikan dalam latar belakang, menjadi alasan penting untuk menganalisis kelembagaannya. Scott (2014) menyatakan bahwa kelembagaan merupakan fondasi dasar bagi organisasi dalam mencapai tujuan. Sebagai fondasi bagi organisasi dalam mencapai tujuan, maka diperlukan suatu model kelembagaan yang sesuai dengan tuntutan atau tekanan lingkungan. Nagari dan pemerintahannya tidak dapat menutup diri dari lingkungan. Sebagai bagian dari sistem pemerintahan Indonesia, maka Pemerintahan Nagari adalah sebuah organisasi terbuka. Organisasi terbuka menuntut nagari mampu beradaptasi dengan merespon tuntutan lingkungan.

Sesuai dengan pernyataan Robbins (1994), bahwa karakteristik dari suatu sistem terbuka adalah peka terhadap lingkungan. baik yang berasal dari lingkungan dalam seperti elit adat, ataupun lingkungan luarnya berupa kebijakan yang dibuat oleh pemerintah. Pemerintah Nagari dituntut untuk mampu menghadapi tuntutan/tekanan kebijakan dan harapan-harapan masyarakat adat melalui elit

adat/*Niniak mamak*.

Nagari merupakan Desa dengan nama lain, maka pengaturan terhadap keberlangsungan penyelenggaraan Pemerintahan Nagari berpedoman pada asas pengaturan Desa pada pasal 3 Undang-Undang nomor 6 tahun 2014. Terdapat 13 asas yang harus dipedomani dalam pelaksanaan Pemerintahan di Nagari yaitu rekognisi, subsidiaritas, keberagaman, kebersamaan, kegotongroyongan, kekeluargaan, musyawarah, demokrasi, kemandirian, partisipasi, kesetaraan, pemberdayaan dan keberlanjutan.

Seperti yang telah diuraikan sebelumnya pada latar belakang bahwa terjadi perbedaan nilai, norma, pandangan antara kebijakan penyelenggaraan Pemerintahan Nagari dengan nilai, norma, pandangan yang dianut oleh elit adat atau *niniak mamak*. Perbedaan ini menyebabkan terjadinya persoalan yang berdampak pada pencapaian tujuan pemerintahan nagari sebagai organisasi publik.

Dalam upaya memadukan antaran nilai adat atau *indigenous value* yang menjadi tuntutan dari internal Pemerintah Nagari melalui elit adat, dengan kebijakan yang dibuat negara terkait eksistensi Pemerintahan Nagari. Maka, perlu untuk memperjelas kedudukan nilai adat/*indigenous value* ketika berhadapan dengan *value* yang digariskan dalam kebijakan dalam bentuk asas pengaturan Desa.

NILAI ADAT/INDIGENOUS VALUES

Undang-Undang nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa adalah kebijakan yang khusus mengatur tentang Desa, yang sebelumnya dimuat dalam Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah. Setelah disahkan pada Januari 2014 oleh Presiden Soesilo Bambang Yudhoyono, Undang-Undang ini menjadi salah satu kekuatan yang membantu mewujudkan salah satu program Nawacita Pemerintahan Jokowi, untuk membangun Indonesia dari pinggir yaitu Desa. Undang-undang ini memberikan kesempatan pada Desa untuk mendapatkan pengakuan kembali atas otonomi aslinya. Pengakuan terhadap hak asal usulnya yang bersifat istimewa telah menyebabkan bentuk Pemerintahan Desa berganti menjadi Pemerintahan Nagari, terutama di wilayah Kabupaten di Provinsi Sumatera Barat. Pengakuan terhadap hak asal-usul ini diberikan catatan khusus pada Undang-

Undang nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, pasal 18 ayat 2 yaitu sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan RI yang diatur dalam undang-undang.

Hak asal-usul yang dimaksud dalam Undang-undang nomor 6 tahun 2014 Tentang Desa dijelaskan lebih lanjut dalam Permendagri nomor 44 tahun 2016 dan Permendes nomor 1 tahun 2015. Hak asal usul yang menyangkut Pemerintahan Nagari ada beberapa hal, antara lain:

- 1) Sistem Organisasi masyarakat adat
- 2) Sistem organisasi perangkat Desa
- 3) Pembinaan kelembagaan masyarakat.
- 4) Pembinaan lembaga dan hukum adat.
- 5) Pengelolaan tanah kas desa dan tanah desa atau tanah hak milik desa yang menggunakan sebutan setempat.
- 6) Pengembangan peran masyarakat.

Terkait dengan hak asal usul sebagai *indigenous value* yang merupakan suatu *autonomous energies* bagi penyelenggaraan Pemerintahan Nagari, maka hak asal usul Nagari merupakan kekayaan yang bermanfaat bagi pembangunan Nagari dalam mencapai tujuan Nagari. Masyarakat Sumatera Barat adalah masyarakat yang sistem organisasi kemasyarakatan yang berbasis pada suku. Mengikuti garis keturunan dari ibu (matrilineal), suku menjadi kekuatan dalam penyelenggaraan Pemerintahan Nagari.

Agama Islam adalah identitas agama dari masyarakat Minangkabau. Hal ini terlihat dari filosofi pemerintahannya yaitu *adat basandi syara' syara' basandi Kitabullah*. Artinya adalah adat bersendikan atau berpedoman pada ajaran islam, dan syara bersendikan pada Alquran. Sistem Pemerintahan Nagari adalah pemerintahan adat yang dipimpin oleh Penghulu (pemimpin tertinggi dalam adat).

Unsur utama dalam struktur kepemimpinan di Nagari adalah *tungku tigo sajarangan* (tiga tokoh dalam kepemimpinan masyarakat), yang terdiri dari *Niniak mamak* (elit adat/tokoh adat dalam suku), alim ulama, *Cadiak pandai* (kalangan/tokoh profesional). Nagari merupakan wilayah atau daerah otonom dengan kekuasaan tertinggi di Minangkabau. Sistem demokrasi dalam masyarakat Minangkabau terlihat dari adanya Kerapatan Adat Nagari (KAN) sebagai lambang

demokrasi di Nagari.

KAN adalah wadah tempat bermusyawarahnya seluruh pimpinan suku yang ada di Nagari (basis politik). Suku selain merupakan basis politik juga adalah basis ekonomi di Nagari, terkait kepemilikan harta *pusako tinggi* (harta berupa tanah, sawah, ladang yang dimiliki bersama dalam suku secara turun temurun). Masyarakat Nagari adalah masyarakat dengan struktur sosial yang komunal dan egaliter. Islam dan budaya merupakan identitas etnis masyarakat Minangkabau yang terus dipertahankan.

ASAS PENGATURAN DESA

Pengaturan Desa dalam Undang-Undang nomor 6 tahun 2014 menempatkan Nagari sebagai Desa dengan nama lain, mengakui hak asal-usul yang dimiliki nagari selama tidak bertentangan dengan asas pengaturan Desa dalam Undang-Undang nomor 6 tahun 2014, yaitu asas rekognisi, subsidiaritas, keberagaman, kebersamaan, kegotongroyongan, kekeluargaan, musyawarah, demokrasi, kemandirian, Partisipasi, kesetaraan, pemberdayaan, keberlanjutan. Berikut analisis penulis terhadap asas pengaturan Desa dalam Pemerintahan Nagari yang saling mengalahkan dengan nilai lokal/*indigenous value*, terkait pengakuan atas hak asal – usulnya yang bersifat istimewa.

Pertama adalah Asas Rekognisi. Penjelasan Undang-Undang nomor 6 tahun 2014 tentang Desa memuat definisi asas rekognisi adalah pengakuan terhadap hak asal-usul. Hak asal-usul adalah hak yang melekat pada Nagari sebagai sebuah komunitas masyarakat adat yang memiliki pemerintahan yang khas. Inilah salah satu alasan yang mensahkan perubahan pemerintahan Desa menjadi Pemerintahan Nagari di Sumatera Barat. Pemerintahan Nagari adalah pemerintahan yang telah ada bahkan sebelum Republik Indonesia merdeka. Perjalanan panjang Pemerintahan Nagari telah penulis uraikan sebelumnya pada bab 3 tentang Nagari. Pengakuan terhadap hak asal-usul terhadap pemerintahan Nagari adalah pengakuan terhadap adanya suatu komunitas masyarakat adat dengan nilai lokalnya/*Indigenous value*.

Pengaturan Pemerintah terkait hak asal usul Desa terdapat pada pasal 3 Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, Dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2015, Tentang Pedoman Kewenangan Berdasarkan Hak asal-usul dan Kewenangan Lokal berskala Desa. Adapun kewenangan berdasarkan hak asal usul meliputi sistem organisasi perangkat Desa, Sistem organisasi masyarakat Desa, Pembinaan Kelembagaan Masyarakat, Pembinaan lembaga dan hukum adat, Pengelolaan tanah kas Desa, Pengelolaan tanah Desa atau tanah hak milik Desa yang menggunakan sebutan setempat, Pengelolaan Tanah bengkok, Pengelolaan tanah pecatu, Pengelolaan tanah titisara, Pengembangan peran masyarakat Desa.

Selanjutnya untuk Desa adat, hak asal usul meliputi, Penataan sistem organisasi dan kelembagaan masyarakat adat, Pranata hukum adat, Pemilikan hak tradisional, Pemilikan tanah kas Desa adat, Pengelolaan tanah ulayat, Kesepakatan dalam kehidupan masyarakat Desa adat, Pengisian jabatan Kepala Desa adat dan perangkat desa adat, Masa jabatan Kepala Desa adat.

Aturan mengenai kewenangan hak asal usul Desa/Desa adat juga diatur dalam Permendagri nomor 44 tahun 2016 yaitu pada pasal 7 ayat 1. Kewenangan Desa berdasarkan hak asal usul meliputi, Sistem organisasi masyarakat adat, Pembinaan Kelembagaan Masyarakat, Pembinaan lembaga dan hukum adat, Pengelolaan tanah kas desa, Pengembangan peran masyarakat desa. Dalam Permendagri no 44 tahun 2016 pada pasal 7 ayat 2 dinyatakan bahwa selain kewenangan yang dimaksud pada ayat 1, pemerintah kabupaten/kota dapat melakukan identifikasi dan inventarisasi kewenangan berdasarkan hak asal-usul lainnya dengan mengikut sertakan pemerintah desa.

Peraturan ganda yang mengatur Pemerintahan Nagari terkait hak asal usulnya antara Permendes dan Permendagri jika dianalisis memiliki kesamaan. Ada beberapa hal yang diatur lebih detail dalam Permendes seperti pengelolaan tanah yang bermacam-macam, sementara pada Permendagri tidak diatur dengan detail. Pemerintahan Nagari yang dilaksanakan berdasarkan Perda no 2 tahun 2007 tentang Nagari menempatkan Nagari pada posisi yang unik. Pemerintahan Nagari adalah pemerintahan adminstratif sekaligus merupakan pemerintahan yang mengadopsi nilai adat/nilai lokal dalam pemerintahannya.

Pemerintahan Nagari adalah pemerintahan hasil perpaduan antara administrasi dan adat. Pemerintahan Nagari tidak sepenuhnya menggunakan format pemerintahan adat. Maka apakah Nagari merupakan Desa atau Desa adat, berdasarkan Undang-Undang nomor 6 Tahun 2014, Nagari hingga disahkannya Perda Provinsi Sumatera Barat nomor 7 tahun 2018 Tentang Nagari, kedudukan Nagari bukanlah sebagai Desa adat. Pemerintahan Nagari yang berlangsung saat ini masih merupakan pemerintahan berdasarkan pada Perda nomor 2 tahun 2007 tentang Nagari.

Format Pemerintahan Nagari saat ini bagi *Niniaik mamak* dinilai sama dengan pemerintahan Desa. Perbedaan hanya pada nomenklaturnya dan diakuinya KAN sebagai salah satu lembaga yang ada di Nagari. Hal utama yang menjadi persoalan ditataran elit adat/*niniaik mamak* adalah kedudukan dan peran KAN yang tidak jelas. KAN disetarakan kedudukannya dengan lembaga-lembaga lain yang ada di Nagari, padahal dalam sistem organisasi masyarakat adat KAN adalah lembaga tertinggi dalam kehidupan masyarakat adat.

Terkait hal ini menurut Kasubdit Kerjasama Pemerintah Desa Ditjen Bina Pemdes Kemendagri bahwa “posisi Nagari dalam Undang-Undang nomor 6 Tahun 2014 adalah sebagai Desa dengan nama lain, sehingga pedoman pengaturan Nagari mengikuti asas-asas pengaturan Desa yang ada pada pasal 3 Undang-Undang nomor 6 Tahun 2014” (wawancara tanggal 2 April 2019, Pukul 13.30 WIB).

Kedudukan Nagari sebagai Desa dengan nama lain dan bukan merupakan Desa adat merupakan alasan mengapa kedudukan KAN tidak sebagai Pemerintah Nagari. Disisi lain, karena undang-undang tentang Desa jelas menyatakan pengakuan terhadap hak asal-usul, maka KAN merasa harusnya dilibatkan sebagai bagian penting dalam Pemerintahan Nagari. Hal ini menyebabkan terjadinya konflik nilai dalam pemerintahan Nagari.

Sistem organisasi perangkat Desa berubah dari penamaan Kepala Desa menjadi Wali Nagari, sementara syarat-syarat menjadi Wali Nagari tidak berbeda dengan syarat menjadi Kepala Desa. Ada nilai-nilai lokal/tradisional atau *indigenous value* yang harus tunduk pada asas pengaturan Desa yang digariskan Undang-Undang. Hal ini menyebabkan pengakuan terhadap hak asal-usul tidak sepenuhnya ada. Padahal esensi utama kembali menyelenggarakan Pemerintahan

Nagari adalah pengakuan terhadap adanya komunitas adat dengan seperangkat nilainya, seperti yang dituangkan dalam Permendagri nomor 44 tahun 2016 dan Permendes nomor 1 tahun 2015.

Kedua terkait dengan asas keberagaman. Keberagaman adalah pengakuan dan penghormatan terhadap sistem nilai yang berlaku di Masyarakat Desa, tetapi dengan tetap mengindahkan sistem nilai bersama dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Adanya asas keberagaman dalam pengaturan Desa berbenturan dengan asas rekognisi yang mengakui hak asal-usul Nagari yang bersifat istimewa. Kehidupan bersuku dengan pimpinan suku selaku representasi masyarakat suku ditengah komunitas masyarakat adat di Nagari, menempatkan kedudukan tokoh adat/*niniak mamak* sebagai pemimpin dalam masyarakat adat.

Sebaliknya dalam pemerintahan Nagari, kedudukan *niniak mamak* yang berada dalam lembaga KAN memiliki kedudukan diluar pemerintah Nagari. Pada akhirnya salah satu bentuk *indigenous value* ini harus tunduk pada asas pengaturan desa yang sudah ditetapkan Undang-Undang nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

Ketiga asas kebersamaan. Asas ini merupakan semangat untuk berperan aktif dan bekerjasama dengan prinsip saling menghargai antara kelembagaan ditingkat Desa dan unsur masyarakat Desa dalam membangun Desa. Berada diluar Pemerintah Nagari menyebabkan *niniak mamak*/tokoh adat berada pada posisi penonton pembangunan. Lembaga tertinggi dalam masyarakat adat ini tidak berada pada kedudukan pengambil keputusan sehingga terkadang sering diabaikan dalam setiap keputusan-keputusan pembangunan. Hal ini diungkapkan oleh Ketua KAN di salah satu Nagari yang menjadi lokasi penelitian, bahwa “*Usul kami sering tidak diterima dengan alasan beragam. Contoh ketika kami minta diperbaiki Balai adat dengan dana Nagari, namun ditolak, sementara Pemerintah Nagari dan BMN malah memilih melakukan studi banding*” (wawancara 16 Februari 2018, pukul 15.00 WIB).

Terkait hal tersebut penulis melakukan triangulasi dengan Wali Nagari, dan ditemukan bahwa “*Setiap program pembangunan yang akan dilakukan harus dipertimbangkan dengan matang dan disesuaikan dengan aturan yang ada, jadi tidak bisa setiap usulan diterima*” (wawancara 17 Februari 2018, Pukul 10.00 WIB).

Setiap tahun Pemerintah melalui Kementerian Desa selalu menetapkan arah prioritas penggunaan Dana Desa. Seperti tahun 2018 yaitu melalui Peraturan Kemendesa nomor 19 tahun 2017 tentang prioritas dana desa tahun 2018. Pada Bab 3 Pasal 5 disebutkan bahwa penggunaan Dana Desa untuk pembangunan Balai adat dapat memenuhi ketentuan karena penggunaan dana desa untuk pembangunan Desa dapat digunakan untuk Pengadaan, pembangunan, pengembangan dan pemeliharaan sarana prasarana pelayanan sosial dasar untuk pemenuhan kebutuhan pendidikan dan kebudayaan.

Poin lain yang dapat dijadikan alasan adalah pada pasal 5 poin e, yaitu pengadaan, pembangunan, pengembangan, dan pemeliharaan sarana prasarana lainnya yang sesuai dengan kewenangan Desa dan ditetapkan dalam musyawarah Desa. Kedudukan KAN yang tinggi ditengah komunitas masyarakat adat, harus tunduk pada kedudukan dan keputusan Pemerintah Nagari (Wali Nagari dan BMN) dalam pelaksanaan pemerintahan Nagari.

Ketiga asas Demokrasi dan musyawarah. Demokrasi dalam perspektif adat terlihat dalam musyawarah adat yang keputusannya diambil dengan cara *baiyo-iyoy*/bermufakat. Adat tidak mengenal sistem *voting* dalam pengambilan keputusan. Setiap keputusan selalu bersandarkan pada filosofi *Bajanjang naiak batanggo turun*, bahwa segala sesuatu harus sesuai dengan aturan. Adat memiliki aturan yang tegas dan harus ditaati dalam setiap pengambilan keputusan dibawah kepemimpinan penghulu adat (pemimpin adat).

Keempat partisipasi dan kesetaraan. Penyelenggaraan Pemerintahan Nagari ditengah komunitas adat berhadapan dengan *indigenous value* yang melekat dalam komunitas masyarakat adat. Asas kesetaraan yaitu kesamaan kedudukan dan peran. Masyarakat adat memiliki perbedaan kedudukan dan peran dalam adat. Ada stratifikasi kedudukan status sosial seseorang dalam adat. Seseorang dapat berpartisipasi dalam berbagai kegiatan dalam Nagari namun tidak semua orang dalam pandangan adat dapat duduk dalam pemerintahan Nagari.

Seperti dalam menentukan calon Wali Nagari. Menurut salah seorang ketua KAN bahwa “*untuk menjadi Wali Nagari seharusnya tidak bisa sembarang asal dipilih. Kalau perlu minimal memiliki kejelasan siapa calon tersebut dari 7 keturunan*” (wawancara tanggal 19 Februari 2018 pukul 10.00 WIB). Dalam masyarakat nagari terdapat Perbedaan antara asas pengaturan Desa dengan *indigenous value* yang melekat dalam masyarakat adat, hal ini menyebabkan muncul persoalan yang dapat menimbulkan konflik antara Pemerintah Nagari dengan elit adat.

BAB 6 PILAR *REGULATIVE* DALAM KELEMBAGAAN

Pilar *regulative* menurut Scott (2014) adalah aturan kelembagaan yang diperlukan sebagai batas-batas bagi pemerintah nagari, dalam mencapai tujuan dari diselenggarakannya pemerintahan nagari. Aturan yang dimaksud dalam penelitian ini adalah aturan formal yang mengatur tentang pemerintahan nagari, yang ada dan menjadi bagian dari proses berpemerintahan nagari.

Tabel 6.1

Aturan yang menjadi Dasar Penyelenggaraan Pemerintahan Nagari

Tingkat / Periode	Pusat/Nasional	Provinsi	Kabupaten
I	Undang-Undang nomor 22 tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah	Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat nomor 9 Tahun 2000 tentang Ketentuan Pokok	Peraturan Daerah Kabupaten Solok nomor 4 Tahun 2001 tentang Pemerintahan Nagari

Tingkat Periode	Pusat/Nasional	Provinsi	Kabupaten
		pemerintahan Nagari	Peraturan Daerah Kabupaten Solok nomor 7 tahun 2006 Tentang Pemerintahan Nagari
II	Undang-Undang nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah	Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat nomor 2 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Nagari	
III	Undang-Undang nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa	Peraturan Daerah provinsi Sumatera Barat nomor 7 Tahun 2018 Tentang Nagari	

Sumber: Olahan Peneliti dari data sekunder

Mengacu pada Undang-Undang nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, pada pasal 4 tujuan dari pengaturan desa ada 9 hal. Tujuan pengaturan ini mulai dari pengakuan dan penghormatan atas desa yang telah ada sebelum dan sesudah terbentuknya NKRI, sampai memperkuat masyarakat desa sebagai subjek pembangunan. Artinya penyelenggaraan pemerintahan nagari dengan semua aturan yang mengaturnya adalah demi terwujudnya pasal 4 Undang-Undang nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

Pilar *Regulative* menjadi pembatas atau larangan melalui pembuatan aturan terhadap perilaku manusia, baik pemerintah nagari dan masyarakat nagari seperti elit adat, dalam menyelenggarakan pemerintahan nagari. Sebagai suatu organisasi maka Pemerintahan Nagari memiliki tujuan yang ingin dicapai, dan regulasi adalah

pembatas dalam upaya pencapaian tujuan tersebut. Didalam Pemerintahan Nagari ada individu dan kelompok yang berperilaku dalam mencapai tujuan. Seperti yang dikemukakan Winardi (2003), bahwa manusia sebagai individu akan bergabung dalam kelompok yang dapat memperjuangkan dan memenuhi kebutuhannya.

Batasan perilaku bagi anggota organisasi yang dituangkan dalam bentuk aturan, adalah nilai yang menjadi fondasi dasar dalam organisasi Pemerintahan Nagari. Nilai yang menjadi fondasi ini yang dimaknai sebagai kelembagaan dalam Pemerintahan Nagari. Pilar *Regulative* dianalisis melalui tujuh elemen.

ELEMEN BASIS OF COMPLIANCE

Basis of compliance dipahami sebagai dasar kepatuhan. Pilar *regulative* dibangun oleh elemen adanya dasar kepatuhan yang memiliki *expedience*. Sebuah regulasi atau aturan memiliki kelayakan dimana dasar kepatuhan itu dapat muncul dari aturan yang layak. Aturan yang layak adalah aturan yang memiliki kemanfaatan, mengandung kebijaksanaan sehingga dapat menimbulkan kepatuhan. Aturan yang dimaksud dalam *expedience* adalah aturan resmi dalam bentuk perundang-undangan dan peraturan daerah

Kelayakan sebuah aturan dapat dilihat dari berbagai aspek atau sudut pandang. Layak yang dimaksud dalam hal ini adalah sejauhmana aturan ini dinilai layak oleh pemerintah nagari dan masyarakat nagari yang dalam masyarakat adat direpresentasikan melalui elit adat, sehingga mampu menimbulkan kepatuhan untuk melaksanakannya dengan baik. Apabila pilar *Regulative* kelembagaan mengandung kepatuhan, maka seperti yang disampaikan Winardi (2003) bahwa orang atau kelompok akan bekerjasama mencapai tujuan Pemerintahan Nagari.

Berdasarkan wawancara dengan beberapa informan dari pemerintah nagari mengenai entitas nagari dengan aturan-aturannya, baik undang-undang dan peraturan daerah, didapatkan data bahwa kehadiran kembali pemerintahan nagari mengandung nilai positif dan manfaat yang signifikan bagi nagari dan masyarakatnya yang merupakan masyarakat adat. Menurut Wali Nagari Koto Baru bahwa: "*Kembali kepada Pemerintahan Nagari telah menyatukan wilayah-wilayah*

Nagari yang telah pecah akibat pemerintahan Desa' (Wawancara tanggal 5 Februari 2018, Pukul 10.00 WIB)".

Setelah berlakunya Pemerintahan Desa, wilayah Nagari dipecah menjadi beberapa Desa. Desa ini adalah wilayah Jorong dari Nagari. Hal ini dapat dilihat dari uraian penulis pada bab 5 mengenai deskripsi lokasi penelitian. Artinya wilayah Nagari jauh lebih luas dibandingkan wilayah Desa. Hal senada juga disampaikan oleh Sekretaris Nagari Lolo bahwa: "*Pemerintahan Nagari telah menyatukan beberapa Desa dibawah satu pemerintahan Nagari*". (Wawancara tanggal 3 Juli 2018 Pukul 11.00 WIB).

Kembali pada penyelenggaraan Pemerintahan Nagari diartikan sebagai kembali bersatunya beberapa Desa yang awalnya adalah jorong dalam pemerintahan Nagari, menjadi jorong kembali dibawah pemerintahan nagari. Hal ini menyebabkan wilayah Nagari jauh lebih luas dibandingkan wilayah Desa. Seperti yang dinyatakan oleh Gunawan (2004) & Suryanef dan Al Rafni (2004) bahwa Nagari adalah *Genealogische rechtsgemeenschappen*, yaitu masyarakat yang terbentuk atas dasar keturunan atau ikatan darah (*genealogische rechtsgemeenschappen*), bukan atas dasar tempat tinggal (*territoriale*.) Nagari yang dasar pembentukannya karena ikatan darah yang menurut Arifin (1996) dapat terbentuk sebagai sebuah pemerintahan minimal memiliki 4 buah suku dengan 4 orang Penghulu (kepala suku). Inilah mengapa wilayah pemerintahan Nagari jauh lebih luas dibandingkan dengan wilayah Pemerintahan Desa.

Sejak diberlakukannya Pemerintahan Nagari pada tahun 2001, mulai dari pengaturan oleh Undang-Undang nomor 22 tahun 1999 sampai Undang-Undang nomor 6 tahun 2014, kehadiran pemerintahan nagari membawa banyak manfaat, antara lain:

1) Luas wilayah

Pemberlakuan pemerintahan nagari telah menyebabkan wilayah pemerintahan menjadi semakin luas. Luas wilayah tidak lagi didasarkan pada jumlah penduduk tetapi atas dasar ikatan genealogis. Penyelenggaraan pemerintahan nagari menyebabkan desa-desa yang ada berdasarkan Undang-Undang nomor 5 Tahun 1979 menyatu kembali dalam wilayah nagari. Secara genealogis maka wilayah nagari terdiri dari gabungan beberapa Desa, seperti yang terjadi di nagari Lolo. Nagari Lolo pada waktu berlakunya

pemerintahan desa pecah menjadi 4 desa. Berlakunya pemerintahan nagari menyebabkan 4 desa tersebut menjadi 1 nagari yang wilayahnya tersebar menjadi 14 Jorong. Penyelenggaraan kembali pemerintahan nagari yang berdampak pada bergabungnya desa-desa menjadi nagari, juga terjadi pada terbentuknya Nagari Labuah Panjang.

Nagari Labuah Panjang adalah wilayah Desa yang dahulunya dari Desa Paninjauan yang kemudian menjadi Nagari Paninjauan. Wilayah Desa Labuah Panjang kemudian pada tahun 2002 membentuk nagari sendiri dengan 3 jorong. Menurut dokumen monografi Nagari Labuah Panjang dan wawancara dengan Wali Nagari Labuah Panjang, ditemukan data bahwa terbentuknya Nagari Labuah Panjang adalah dengan memisahkan diri dari Nagari Paninjauan karena telah memenuhi syarat sah berdiri sebagai sebuah nagari secara adat. Menurut Amir (1997) untuk menjadi Nagari secara adat suatu wilayah harus memiliki beberapa syarat seperti memiliki batas-batas wilayah secara adat, memiliki sarana prasarana jalan, dan menurut Arifin (1996) minimal terdiri dari 4 suku. Artinya adalah sebuah wilayah dapat menjadi Nagari tentu telah memenuhi syarat berdirinya sebuah Nagari.

Penyatuan wilayah Desa kembali menjadi Nagari juga disampaikan oleh Ketua KAN Batang Barus bahwa: *“Dari Desa ke Nagari telah mengembalikan desa-desa kedalam wilayah Nagari. Nagari Batang Barus sendiri setelah berlangsungnya pemerintahan Nagari memiliki 3 jorong dan 4 dusun”*. (Wawancara tanggal 19 Februari 2018 Pukul 10.00 WIB).

Pernyataan ketua KAN Batang Barus menunjukkan bahwa Pemerintahan Nagari memiliki wilayah lebih luas dari pemerintahan Desa. Luasnya wilayah Nagari juga terjadi pada Nagari Koto Baru. Nagari Koto Baru merupakan gabungan dari 7 Desa. Makna yang terkandung dari semakin luasnya wilayah pemerintahan dari Desa menjadi nagari adalah kembali bersatunya berbagai suku dibawah satu pemerintahan. Hal ini secara politis menunjukkan bahwa Nagari kembali berdaulat dibawah satu pemerintahan dan dapat mengatur kehidupan anak *kemenakannya* (Keponakan).

Nagari dapat mengatur dan mengelola kembali wilayahnya. Penyatuan beberapa Desa kembali dibawah Pemerintahan nagari juga bermanfaat terhadap aspek sosiologis dalam masyarakat nagari. Suku-suku kembali menyatu dalam satu pemerintahan memberikan rasa persatuan kembali sebagai satu kesatuan oleh suku-suku yang awalnya terpisah-pisah dalam desa-desa.

2) Luasnya kewenangan Nagari

Penyelenggaraan pemerintahan nagari sejak tahun 2001 di Kabupaten Solok, menyebabkan nagari memiliki kewenangan yang lebih luas. Efek dari otonomi daerah yang dibawa oleh Undang-Undang no 22 tahun 1999 yang mendorong lahirnya Perda Provinsi Sumatera Barat nomor 9 Tahun 2000 dan Perda Kabupaten Solok nomor 4 Tahun 2001 menjadi awal pelimpahan kewenangan Kabupaten Solok kepada Nagari.

Ada 19 Bidang kewenangan yang dilimpahkan pada nagari terkait bidang pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan serta tugas pembantuan. Penyerahan kurang lebih 111 kewenangan ini pada akhirnya berdasarkan SK Bupati Solok nomor 16 tahun 2001 menarik sebagian kewenangan yang telah dilimpahkan. Berdasarkan informasi dari salah satu perangkat nagari, saat ini dengan Perda Kabupaten Solok nomor 7 tahun 2006 tentang pemerintahan Nagari masih ada sebanyak 66 kewenangan yang ada di nagari.

Mengikuti perkembangan Desa yang dinamis, maka kewenangan desa diatur dalam Permendagri nomor 44 tahun 2016 tentang kewenangan Desa. Sayangnya menurut Nurjaman dan Prasetyo (2018) meskipun kewenangan Desa telah diatur dalam Permendagri no 44 tahun 2014 dan ditambah dengan lahirnya Permendesa PDTT nomor I tahun 2015, harusnya dilengkapi dengan peraturan daerah dari masing-masing daerah agar pemerintah.

Desa memiliki pedoman yang jelas tentang apa saja kewenangannya yang detail. Hal ini membantu Desa memastikan apa saja ruang lingkup kewenangan yang mereka miliki. Menurut Nurjaman dan Prasetyo (2018) dalam Agus Salim (2016) bahwa pada tahun 2016 baru sekitar 15 % Kabupaten saja yang telah mengeluarkan daftar kewenangan Desa.

Dari data BPS Kabupaten Solok tentang daftar peraturan dalam pemerintahan Kabupaten Solok tahun 2016-2018, Kabupaten Solok belum memiliki Peraturan daerah terkait daftar kewenangan Nagari. Kewenangan Nagari yang semakin luas perlu dirinci sehingga membantu memudahkan Pemerintah Nagari memahami ruang lingkup kewenangannya sehingga dapat memberikan manfaat secara ekonomis dan politis bagi pemerintahan Nagari.

Secara ekonomis, kewenangan untuk mengelola sendiri Dana Alokasi Desa memberikan kesempatan yang luas pada Pemerintah Nagari untuk membangun perekonomian Nagari. Alokasi dana desa yang diberikan pada nagari dengan porsi 90% dibagi rata, dan 10 % atas dasar kriteria jumlah penduduk (25%), luas wilayah (10%), angka kemiskinan (35%) dan tingkat kesulitan geografis (30%) sesuai PP no 22/2015. Berdasarkan realisasi dana desa (APBN) per tanggal 3 juli 2017 Nagari bukit baih menerima dana desa paling sedikit yaitu Rp. 776.591.000 (nagari tertinggal) dan paling tinggi adalah Nagari Surian sebesar Rp.1.126.704.000 (Nagari berkembang).

Rata-rata nagari di Kabupaten solok memperoleh dana dibawah 1 milyar, dimana kisarannya adalah 700 juta hingga 1,1 milyar. Meskipun dana yang diterima Nagari rata-rata dibawah 1 milyar, dana ini dapat membantu Pemerintah Nagari melakukan berbagai pembangunan di Nagari. Program pembangunan Nagari harus didasarkan dan mengacu pada berbagai aturan yang telah ada.

Laporan pertanggungjawaban pemerintah Nagari tahun 2016 menunjukkan bahwa, pelaksanaan pembangunan dinagari belum sesuai dengan panduan prioritas pembangunan yang didasarkan pada status dan kemandirian nagari yang diatur dalam Peraturan Menteri Desa, Pembangunan daerah tertinggal dan Transmigrasi RI no 21 Tahun 2015 Tentang Prioritas Penggunaan Dana Desa tahun 2016. Pemerintah Nagari lebih cenderung menggunakan dana desa hanya untuk pembangunan seperti jalan dan irigasi.

Ketidak sesuai penggunaan alokasi dana desa ini menurut Nurjaman dan Prasetyo (2018) bahwa prioritas penggunaan alokasi dana desa sebaiknya memang diserahkan pada pemerintah Nagari dan bukan diatur oleh pusat, karena Nagari lebih mengetahui kebutuhannya. Pengaturan terhadap prioritas penggunaan dana nagari seperti yang disampaikan Nurjaman dan Prasetyo (2018), apabila

dikembalikan pada hak kewenangan lokal yang dimiliki Nagari yang diatur dalam Permendagri dan Permendes seyogyanya menjadi kewenangan Pemerintah Nagari untuk menentukan.

Kemana arah pembangunan Nagari hendaknya menjadi ruang kebebasan berkinerja bagi Pemerintahan Nagari. Hal ini sejalan dengan yang dikemukakan Mathhews (2017) bahwa Pembangunan pada masyarakat yang berbeda memerlukan cara yang berbeda. Artinya Masyarakat Nagari sebagai masyarakat komunitas adat memerlukan linkup pembangunan yang berbeda dengan Desa.

Selain aspek ekonomis, sosiologis, aspek politis terkait kewenangan yang semakin luas menunjukkan bahwa eksistensi pemerintahan Nagari jelas dalam sistem pemerintahan daerah. Meskipun Penyelenggaraan kembali Pemerintahan Nagari memberikan manfaat secara sosiologis, namun menurut kalangan elit adat/*niniak mamak* dalam hal ini KAN, dalam aspek politis tidak berdampak bagi eksistensi tokoh adat.

Sebagai pemilik Nagari, aturan yang ada yang mengatur tentang pemerintahan nagari tidak menunjukkan pengakuan terhadap eksistensi *niniak mamak* atau elit adat dalam pemerintahan nagari. Mulai dari Undang-Undang nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, sampai undang-Undang-Undang nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, beserta peraturan daerah baik di provinsi dan Kabupaten dimana KAN tidak masuk kedalam struktur pemerintah nagari.

Menurut beberapa informan dari anggota Kerapatan Adat Nagari bahwa “kembali ke nagari filosofinya adalah mengembalikan nagari pada pemiliknya yaitu *niniak mamak* atau elit adat” (wawancara 19 Februari 2018, pukul 10.00 wib). Hal ini sejalan dengan temuan penelitian yang diungkapkan oleh Nasrul (2013), bahwa peran Kerapatan Adat Nagari di nagari dalam penyelenggaraan pemerintahan nagari hanya sebatas perencanaan dan koordinasi. Hal ini membuat ada dua pihak yang bersebrangan pandangan terhadap manfaat yang dirasakan terhadap aturan penyelenggaraan pemerintahan nagari.

Pihak pertama adalah pemerintah nagari yang merasakan bahwa aturan yang ada dinilai layak dan bermanfaat. Hal ini tentu mendorong pemerintah nagari untuk mematuhi aturan. Pihak kedua

adalah elit adat yang menilai bahwa aturan penyelenggaraan pemerintahan nagari tidak mengandung kebijaksanaan dan tidak menimbulkan manfaat atas entitas lembaga ini sebagai bagian dari pemerintahan nagari. Harapan yang disampaikan oleh beberapa informan dari Kerapatan Adat Nagari adalah lembaga ini seharusnya menjadi bagian dari pemerintah nagari. Sebagai lembaga adat, maka Kerapatan Adat Nagari harus memiliki kedudukan yang signifikan dalam pemerintahan, bukan sekedar salah satu lembaga kemasyarakatan di nagari yang membantu wali nagari dalam urusan adat istiadat.

Hal lain yang diungkapkan oleh beberapa informan dari anggota Kerapatan Adat Nagari adalah soal peruntukan dana desa dan soal gaji atau tunjangan bagi anggota Kerapatan Adat Nagari. Mereka mengungkapkan bahwa *“Kerapatan Adat Nagari sebagai pemilik nagari, tidak dilibatkan sebagaimana mestinya dalam pemerintahan dan pembangunan, dan di nagari di anak tirikan dalam hal keuangan”* (wawancara 19 Februari 2018, pukul 10.00 WIB).

Hal ini terlihat dari Peraturan Bupati Solok nomor 6 Tahun 2017 tentang Penetapan Besaran Penghasilan Tetap Wali Nagari dan Perangkat Nagari, Tunjangan Wali Nagari, Perangkat Nagari dan Badan Musyawarah Nagari, Insentif Kepala Jorong, serta Biaya Operasional Pemerintahan Nagari dan Badan Musyawarah Nagari. Peraturan ini tidak memuat tentang besaran insentif bagi Kerapatan Adat Nagari.

Kerapatan Adat Nagari juga mendapatkan dana dari pemerintah nagari yang mereka nilai sangat minim nominalnya bagi operasional Kerapatan Adat Nagari. Disalah satu nagari dari hasil observasi yang dilakukan, justru kinerja Kerapatan Adat Nagari sangat tertata mulai dari intensitas kehadiran, penyelesaian urusan adat dari masyarakat, sementara mereka tidak memiliki dana operasional yang cukup. Dana operasional sering berasal dari kantong pribadi anggota Kerapatan Adat Nagari. Hal tersebut jauh berbeda dengan kondisi Badan Musyawarah Nagari. Kantor yang semrawut dan anggota tidak ada ditempat, menurut informan dari Kerapatan Adat Nagari bahwa *“BMN mendapatkan dana yang jauh lebih besar dibanding Kerapatan Adat Nagari, sementara kinerja mereka bisa dilihat sendiri dari tampilan ruangan mereka yang justru dipenuhi mesin jahit dan anggota yang jarang datang”*

(wawancara tanggal 19 Februari 2018, pukul 10.00 WIB). Kinerja BMN yang dinilai KAN tidak sepadan dengan tugas yang harusnya mereka jalankan menunjukkan bahwa sebagai organisasi keberadaan KAN yang diabaikan justru lebih maksimal berkinerja dan melayani masyarakat adat lebih optimal.

Pada tahun 2018 melalui Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat nomor 7 Tahun 2018 tentang Nagari yang masih sampai pada tahap sosialisasi, kedudukan Kerapatan Adat Nagari telah signifikan. Kerapatan Adat Nagari mengganti posisi Badan Musyawarah Nagari, sementara Badan Musyawarah Nagari ditiadakan dalam aturan ini. Akan tetapi, persoalan lain kemudian muncul, bahwa Perda tentang nagari ini justru merusak tatanan adat yang ada. Kerapatan Adat Nagari beranggotakan dari berbagai unsur yang tidak sesuai dengan adat. Peraturan daerah nomor 7 tahun 2018 tentang nagari ini belum diterapkan di seluruh wilayah Kabupaten di Sumatera Barat. Saat ini aturan ini sedang diuji coba diterapkan di Kabupaten Tanah datar dan disosialisasikan pada Kabupaten.

Berdasarkan wawancara dengan Sub-Bag Pembentukan Peraturan Perundang-undangan DPRD Kabupaten Solok bahwa, "*Rancangan Peraturan daerah yang baru tentang Nagari terkait Perda Provinsi nomor 7 Tahun 2018 belum ada, dan tidak ada dalam jadwal persidangan tahun 2018*" (Wawancara tanggal 19 September 2018 Pukul 10.00 WIB).

Hal senada juga disampaikan oleh salah satu informan dari Badan Pemberdayaan Masyarakat Nagari Kabupaten Solok, bahwa, "*Rancangan peraturan daerah tentang nagari belum ada. Saat ini kami masih menunggu sosialisasi dari Provinsi?*" (Wawancara 19 September 2018 Pukul 11.00 WIB). Peraturan daerah Provinsi Sumatera Barat nomor 7 Tahun 2018 ini dinilai oleh Kerapatan Adat Nagari secara garis besar telah mengakomodasi keinginan dan harapan mereka sebagai pemilik nagari, namun secara rinci isi pasal demi pasal belum mereka ketahui. Karena belum diberlakukan di Kabupaten Solok, maka pihak KAN belum dapat menentukan sikap dan masih menunggu proses penyusunan dan penetapan Peraturan daerah Kabupaten yang baru.

Penilaian terhadap *expediance* dilihat pada tiga lembaga yang ada di nagari yaitu, Pemerintah Nagari, yaitu Wali Nagari dan Badan Musyawarah Nagari, serta Kerapatan Adat Nagari. Dasar kepatuhan

dari kelayakan sebuah aturan dari sudut pandang pemerintah nagari yaitu Wali Nagari, Badan Musyawarah Nagari telah dirasa layak. kelayakan/*expediencie* belum dinilai terpenuhi oleh KAN.

Hasil analisis yang penulis lakukan terhadap manfaat yang dirasakan terkait penyelenggaraan pemerintahan nagari dapat dilihat pada beberapa aspek. Aspek ekonomi, politik dan sosial. Pengalokasian dana desa memberikan manfaat ekonomis bagi Nagari dalam mensejahterakan masyarakat Nagari. Secara politis dengan semakin luasnya kewenangan yang dimiliki Nagari dibandingkan ketika berpemerintahan desa, dimana kewenangannya bukan hanya sebagai penyelenggara pemerintahan dan administrasi pemerintahan desa, namun juga memiliki kembali kewenangan berdasarkan hak asal-usul dan adat-istiadatnya menunjukkan secara politis, pemerintahan nagari memberikan manfaat yang signifikan. Kembali menyatunya anak *kemenakan* dalam satu wilayah pemerintahan dan menyatunya suku-suku dibawah satu pemerintahan, secara sosiologis memberikan dampak bagi masyarakat adat. Berada dibawah satu pemerintahan menumbuhkan kembali rasa satu sebagai masyarakat hukum adat.

Aturan penyelenggaraan pemerintahan nagari dalam pilar *regulative* dari elemen *expediencie* atau diartikan sebagai kelayakan, disisi lain menyisakan kekecewaan dari kalangan *niniak mamak* yang secara adat adalah pemilik nagari. Secara politis, ketidakjelasan kedudukan mereka dalam struktur pemerintahan oleh peraturan daerah menyebabkan lembaga ini tidak mendapatkan alokasi dana untuk menjalankan fungsi-fungsinya dalam masyarakat adat dengan kehilangan perannya dalam pemerintahan telah menumbuhkan kekecewaan terhadap model kelembagaan pemerintahan nagari.

Analisis yang penulis lakukan terhadap elemen *Basis of Compliance* atau dasar kepatuhan, elemen *expediencie* hanya dirasakan oleh Pemerintah Nagari. Sebaliknya KAN menilai bahwa tidak terpenuhinya *expediencie* bagi KAN selaku lembaga adat. Hal ini disebabkan karena Pemerintahan Nagari menurut KAN dipandang tidak menempatkan lembaga ini sebagai bagian dari lembaga pemerintah yang eksistensinya penting ditengah komunitas masyarakat adat.

ELEMEN BASIS OF ORDER

Elemen *basis of order* dipahami sebagai dasar perintah yang mengatur penyelenggaraan pemerintahan nagari. Dasar perintah yang dimaksud dalam elemen ini adalah berdasarkan pada aturan formal. Artinya, elemen *basis of order* menguatkan pilar kelembagaan apabila didasarkan pada *regulative rules* yaitu didasarkan pada aturan formal.

Penyelenggaraan pemerintahan nagari di Kabupaten Solok dimulai pada tahun 2001, setelah disahkan Peraturan Daerah nomor 4 Tahun 2001 Tentang Pemerintahan Nagari. Aturan ini didasarkan pada telah disahkannya Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat nomor 9 Tahun 2000 tentang Pokok Penyelenggaraan Pemerintahan Nagari. Perda nomor 9 tahun 2000 ini lahir sebagai bentuk respon Pemerintah Provinsi Sumatera Barat terhadap peluang yang diberikan oleh Undang-Undang nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah.

Penyelenggaraan pemerintahan nagari didasarkan pada *regulative rule*. Aturan formal yang mengatur segala dinamika pemerintahan dan hubungan pemerintah dan masyarakat didasarkan pada aturan yang terdapat pada Tabel 6.1 tentang aturan yang menjadi dasar penyelenggaraan pemerintahan nagari. Mulai dari undang-undang, peraturan daerah provinsi, hingga peraturan daerah kabupaten menjadi panduan dalam menyelenggarakan pemerintahan. Selain undang-undang dan peraturan daerah, hal teknis lainnya terkait pemerintahan nagari juga diatur dalam peraturan bupati.

Berikut adalah data tentang *regulatif rule* yang terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan nagari yang ada di Kabupaten Solok tahun 2016-2017.

Tabel 6.2
Regulative rules Pemerintahan Nagari di Kabupaten Solok
Tahun 2016-2017

Tahun	Peraturan	Tentang
2016	Peraturan Bupati nomor 2 Tahun 2016	Penghitungan dan Pengalokasian Alokasi Dana Nagari di Kabupaten Solok

Pemerintahan Nagari dalam Perspektif Administrasi Publik

Tahun	Peraturan	Tentang
	Peraturan Bupati nomor 3 Tahun 2016	Perubahan atas Peraturan Bupati Solok nomor 18 Tahun 2015 Tentang Pengelolaan Keuangan Nagari
	Peraturan Bupati nomor 5 Tahun 2016	Tata Cara Pembagian, Penggunaan dan Penetapan Rincian Dana Nagari di Kabupaten Solok Tahun Anggaran 2016
	Peraturan Bupati nomor 6 Tahun 2016	Perubahan Atas Peraturan Bupati Solok nomor 27 Tahun 2015 Tentang Tata Cara Pengadaan Barang/Jasa di Nagari
	Peraturan Bupati nomor 7 Tahun 2016	Penetapan Besaran Penghasilan Tetap Wali Nagari, Perangkat Nagari dan Badan Musyawarah Nagari, Insentif Kepala Jorong, serta Biaya Operasional Pemerintah Nagari dan Badan Musyawarah Nagari
	Peraturan Bupati nomor 14 Tahun 2016	Perubahan atas Peraturan Bupati Solok nomor 5 Tahun 2016 Tentang Tata Cara Pembagian, Penggunaan dan Penetapan Rincian Dana Nagari di Kabupaten Solok Tahun Anggaran 2016
2017	Peraturan Daerah nomor 1 Tahun 2017	Tata Cara Pemilihan, Pengangkatan dan Pemberhentian Wali Nagari
	Peraturan Bupati nomor 1 Tahun 2017	Tatacara Pembagian, Penetapan dan Penyaluran Dana Nagari di Kabupaten Solok Tahun Anggaran 2017

Tahun	Peraturan	Tentang
	Peraturan Bupati nomor 2 Tahun 2017	Penetapan Besaran Penghasilan Tetap Wali Nagari, Perangkat Nagari dan Kepala Jorong serta Tunjangan Wali Nagari, Perangkat Nagari dan Badan Musyawarah Nagari
	Peraturan Bupati nomor 3 Tahun 2017	Standar Biaya Nagari Tahun 2017
	Peraturan Bupati nomor 4 Tahun 2017	Pengelolaan Keuangan Nagari
	Peraturan Bupati nomor 10 Tahun 2017	Kerjasama Pemerintah daerah dan pemerintah Nagari dengan Perantau Kabupaten solok
	Peraturan Bupati nomor 20 Tahun 2017	Pengelolaan Aset Nagari
	Peraturan Bupati nomor 39 Tahun 2017	Tata cara Pembagian, penetapan dan penyaluran Dana Desa di Kabupaten Solok
	Peraturan Bupati nomor 49 Tahun 2017	Perubahan ketiga atas Perbup Solok nomor 27 tahun 2015 tentang Tata cara Pengadaan Barang dan Jasa di Nagari
	Peraturan Bupati nomor 64 Tahun 2017	Tata cara Penghitungan dan Pengalokasian alokasi Dana Nagari di Kabupaten Solok.

Sumber: Data sekunder penelitian dari BPS Kabupaten Solok

Aturan teknis yang menjadi dasar setiap pengambilan keputusan oleh pemerintah nagari dan Badan Musyawarah Nagari, selain mengacu pada peraturan daerah juga berpedoman pada peraturan bupati. Berdasarkan data dokumentasi dari BPS Kabupaten Solok tahun 2013 sampai dengan 2015, tidak ada peraturan bupati atau peraturan daerah yang mengatur tentang penyelenggaraan pemerintahan nagari. Contohnya, seperti yang penulis kemukakan pada uraian tentang *Basis of compliance* pada poin 6.2.1 tentang belum

ada aturan tentang kewenangan nagari yang detail yang dibuat oleh pemerintah Kabupaten Solok seperti yang disarankan oleh Nurjaman dan Prasetyo (2018). Keluarnya Undang-Undang Desa nomor 6 tahun 2014 tentang Desa menimbulkan berbagai perubahan dalam penyelenggaraan pemerintahan, sehingga baru pada tahun 2016 hingga 2017 lahir beberapa peraturan.

Data di tabel 6.2 tentang Peraturan Bupati Solok tahun 2016 dan 2017 menunjukkan bahwa perhatian utama pemerintah kabupaten terfokus pada keuangan nagari. Aturan-aturan mengenai hubungan antara lembaga seperti koordinasi, sumberdaya manusia dan persoalan kelembagaan yang dikemukakan pada bab pendahuluan belum ada. Hal ini menyebabkan mengapa persoalan kelembagaan yang peneliti uraikan pada bab pendahuluan banyak bermunculan. Contoh Peraturan Bupati nomor 7 tahun 2016 tentang Penetapan besaran penghasilan tetap Wali Nagari, perangkat nagari dan BMN, insentif Kepala Jorong, serta biaya operasional Pemerintah Nagari dan BMN. Perbup ini lahir karena tuntutan untuk melaksanakan ketentuan pasal 81 ayat 5 dan pasal 82 ayat 3 Peraturan Pemerintah nomor 43 tahun 2014.

Contoh lain adalah Peraturan Bupati Solok nomor 14 tahun 2016 tentang Perubahan atas Peraturan Bupati Solok nomor 5 tahun 2016 tentang Tata cara Pembagian, Penggunaan dan Penetapan Rincian Dana Nagari di Kabupaten Solok Tahun anggaran 2016. Peraturan bupati ini lahir karena adanya perubahan tahapan penyaluran dana nagari berdasarkan PP nomor 8 tahun 2016 tentang perubahan kedua atas PP no 60 tahun 2014 tentang dana desa yang bersumber dari APBN.

Esensi utama kembali berpemerintahan nagari adalah kembali pada hak asal-usul dan nilai tradisional yang masih hidup dan tumbuh di masyarakat adat. Sayangnya esensi kembali berpemerintahan nagari lebih difokuskan pada persoalan dana nagari atau keuangan nagari. Menurut staff Badan Pemberdayaan Masyarakat Nagari Kabupaten Solok, bahwa "*Digulirkannya ADD menyebabkan banyak aspek yang harus diatur agar tidak menyalahi aturan dari pusat, untuk itu kami perlu membuat berbagai aturan terkait hal ini?*" (Wawancara 19 September 2018 Pukul 11.00 WIB).

Kembali menyelenggarakan pemerintahan nagari dengan filosofi *adat basandi syara' syara' basandi Kitabullah*, seyogyanya akan mendorong lahirnya berbagai regulasi yang mewarnai pengaturan pemerintahan nagari yang diatur oleh pemerintah Kabupaten. Regulasi yang dihasilkan Pemerintah Daerah baik berbentuk Perda atau Perbub diharapkan dapat mendorong pemerintah nagari untuk lebih aktif dan berinovasi untuk mengelola pemerintahan.

Contohnya, Pemerintah Kabupaten dapat melahirkan kebijakan dalam bentuk Peraturan daerah tentang bagaimana pemerintah nagari berhubungan dan berkoordinasi dengan elit adat menghasilkan perna nagari yang dapat melestarikan adat istiadat di Nagari masing-masing.

Contoh lainnya, mendorong pemerintah Nagari melalui regulasi Kabupaten untuk menciptakan Nagari-Nagari wisata adat sehingga dapat meningkatkan perekonomian Nagari. Pemerintah Kabupaten juga perlu untuk menetapkan aturan yang dapat mendorong lahirnya Badan Usaha Milik Nagari. Berdasarkan wawancara dengan Sekretaris nagari Lolo terkait keberadaan Badan Usaha Milik Nagari, bahwa *"Nagari Lolo belum memiliki Badan Usaha Milik Nagari karena tidak ada minat dari masyarakat untuk membentuknya. Hal ini dikarenakan aspek sumberdaya manusia yang masih minim dalam melahirkan ide atau inovasi"* (Wawancara 3 Juli 2018 Pukul 11.00 WIB).

Perubahan sistem Pemerintahan Desa menjadi Pemerintahan Nagari telah menyebabkan terjadinya perubahan sosial ditengah masyarakat. Masyarakat yang terbiasa dibangun desa nya, menjadi masyarakat yang aktif membangun Nagarnya. Hal ini sejalan dengan yang dikemukakan oleh Himes dan Moore (dalam Martono 2016) bahwa perubahan sosial meliputi berbagai dimensi dan salah satunya adalah perubahan peran. Perubahan peran yang mendorong masyarakat aktif dalam pembangunan dapat menyebabkan inovasi dan ide masyarakat masih sulit tumbuh. Akibatnya adalah kegugupan dalam berinovasi.

Tidak adanya Badan Usaha Milik Nagari adalah salah satu bentuknya. Menjadi pemerintahan Nagari ditambah dengan digulirkannya dana desa, menuntut pemerintah Nagari dan masyarakat nagari untuk aktif membangun nagarnya agar tercapai nagari membangun. Kondisi ini membutuhkan rangsangan regulasi dari pemerintah yang dapat mendorong lahirnya Badan-badan usaha milik

Nagari di Nagari-Nagari sehingga menggerakkan perekonomian di Nagari.

Pemerintah Kabupaten juga dapat mendorong Nagari-Nagari melahirkan Peraturan Nagari (Perna) terkait pengimplementasian *Indigenous value* dalam kehidupan sehari-hari masyarakat di Nagari. Hal ini akan membuat kembali menyelenggarakan pemerintahan Nagari tidak semata-mata diwarnai oleh persoalan Dana desa. Beberapa Nagari seperti Koto Baru dan Batang Barus telah memberlakukan beberapa Perna yang mengatur soal sosial kemasyarakatan.

Berdasarkan data dokumentasi dari nagari yang penulis teliti, perna yang lahir meliputi pengaturan tentang keamanan, kebersihan, dan agama. Beberapa nagari sudah memiliki perna tentang jam malam, K5, aset nagari. Akan tetapi, data dokumentasi dari nagari yang menjadi lokasi penelitian ditemukan bahwa ada nagari yang hanya memiliki satu perna tiap tahun yaitu perna tentang anggaran pendapatan belanja nagari.

Menurut salah satu informan dari pemerintah nagari didapatkan informasi bahwa minimnya perna yang dihasilkan nagari terkait tidak adanya inisiatif dari Badan Musyawarah Nagari untuk menghasilkan perna dan rendahnya kualitas sumberdaya manusia lembaga perwakilan masyarakat di nagari ini. Minimnya perna yang dihasilkan di nagari menurut Ketua dari Badan Musyawarah Nagari Lolo, bahwa: *“Badan ini dan pemerintah nagari terus berupaya menghasilkan perna yang dibutuhkan, namun memang masih sedikit karena terkait dengan persoalan masih minimnya ide atau gagasan terkait Perna yang akan dirancang dan untuk disahkan”* (Wawancara tanggal 3 Juli 2018 Pukul 11.30 WIB).

Seperti yang penulis uraikan bahwa perubahan sosial yang terjadi membuat masyarakat masih memerlukan waktu yang lebih banyak untuk dapat lebih kreatif dalam menjadikan nagari sebagai pemerintahan yang mandiri. Salim (2002) menjelaskan bahwa perubahan sosial adalah proses yang terus terjadi dari waktu ke waktu baik direncanakan atau tidak. Kondisi ini yang menyebabkan ada pemerintah Nagari yang siap menghadapi perubahan dan ada yang lambat menjalani perubahan.

Pilar *regulative* terkait elemen *basis of order* dimana perlu adanya *regulative rule* dalam penyelenggaraan pemerintahan nagari perlu terus diberagamkan menyangkut berbagai dimensi kehidupan masyarakat di

Nagari. Perlu juga didorong lahirnya regulasi yang mengatur tentang hubungan kerja antar lembaga di Nagari atau koordinasi antar lembaga, dalam bentuk Peraturan Bupati atau dalam bentuk Peraturan Nagari. Nagari perlu didorong menghasilkan peraturan nagari yang dapat menggeliatkan dinamika pemerintahan nagari sebagai sebuah entitas pemerintahan yang diwarnai *indigenous value*. Perna ini diharapkan akan dapat menggerakkan penyelenggaraan pemerintahan yang sesuai dengan nilai tradisional sehingga jelas berbeda dengan desa.

Pemerintah Kabupaten perlu menggagas pemerintahan nagari yang tidak hanya terfokus pada dana desa dan pengelolaan keuangan ddesa. Pemerintah Kabupaten perlu untuk menghasilkan regulasi yang dapat mendorong nagari berada pada posisinya sebagai pemerintahan yang unik berbeda dengan desa. Pemerintah Nagari tidak semata-mata hanya perlu mengatur pengelolaan dana desa, namun juga mengatur penyelenggaraan kehidupan sosial budaya masyarakat. Pemerintah Kabupaten menghasilkan regulasi yang hanya mendorong nagari untuk melakukan pengelolaan yang baik dalam pembangunan (*good village governance*).

Pembangunan di Nagari seyogyanya dilakukan dengan memanfaatkan kekayaan yang dimiliki nagari seperti yang disampaikan Basri dan Daniel (2008), bahwa ada ulayat nagari yang dapat dioptimalkan fungsi ekonominya, ada anak nagari yang dapat dimanfaatkan sebagai agen pembangunan, ada pemerintahan yang dapat dikelola dengan menghidupkan kembali cara membangun nagari menggunakan kearifan lokal seperti *baio-io* (musyawarah mufakat) dan gotong royong. Kondisi ini ketika dibungkus dalam regulasi, maka akan menghasilkan sebuah *basis of order* yang akan dipatuhi oleh nagari dan masyarakatnya, sehingga menjadikan nagari membangun akan terwujud.

Regulative rule yang dihasilkan bisa terkait dengan perwujudan pengelolaan pemerintahan nagari yang baik (*good village governance*) yang bernuansakan *indigenous value*. Contoh, 1) setiap pengambilan keputusan dinagari dilakukan dengan musyawarah mufakat, 2) pengawasan pemerintahan nagari dilakukan oleh Kerapatan Adat Nagari dan *Majelis Tungku Tigo Sajaringan*. 3) peningkatan partisipasi masyarakat dalam pembangunan, dengan penerapan prinsip gotong

royong dalam pembangunan di nagari dan berbagai hal lain yang dapat digali dari nilai lokal di masyarakat nagari untuk dijadikan aturan yang mengatur tata kehidupan masyarakat adat. Namun perlu diperhatikan menurut Sztompka (2008), bahwa perubahan sosial tidak semata-mata tentang *reproduction* atau mengulang tradisi, memantapkan warisan masa lalu, namun juga soal *transformation* yaitu menciptakan sesuatu yang baru.

Hasil analisis penulis tentang elemen *Basis of order*, yang didasarkan pada *regulative rules* dalam pemerintahan Nagari perlu ditingkatkan dalam segi kuantitas dan cakupan dimensi yang diatur. Regulasi yang ada belum beragam sehingga diharapkan dapat menampilkan sosok pemerintahan Nagari sebagai pemerintahan yang mengatur masyarakat adat. Elemen *Basis of order* dalam tulisan ini dimaknai sebagai dasar perintah yang harus didasarkan pada regulasi. sehingga menampilkan sosok pemerintahan Nagari sebagai *Good traditional village governance*.

ELEMEN MECHANISM

Pilar *regulative* ditinjau dari elemen *mechanism*. *Mechanism* dalam tulisan ini dipahami sebagai elemen mekanisme. Elemen mekanisme merupakan salah satu elemen yang membangun pilar regulatif. Mekanisme adalah tentang bagaimana sebuah aturan dijalankan. Scott (2014), elemen mekanisme dalam pilar regulatif memiliki persyaratan adanya *coersive* yang dalam tulisan ini dipahami sebagai sebuah mekanisme dengan paksaan.

Coersive dalam pilar *regulative* adalah merupakan cara untuk memastikan regulasi dijalankan dan dipatuhi. *Coersive* adalah sebuah mekanisme yang diciptakan pemerintah melalui *regulative rule*, untuk memberikan jaminan kepatuhan pada pemerintah. Jaminan yang dimaksud adalah Pemerintahan Nagari diselenggarakan sesuai dengan aturan yang telah ditetapkan oleh pemerintah, baik di Kabupaten, Provinsi atau Pusat.

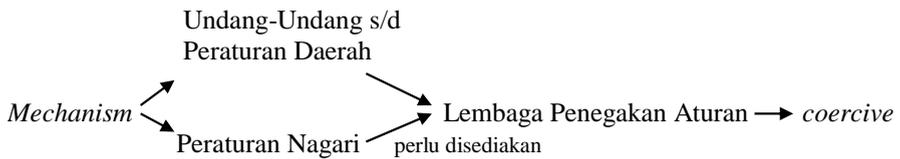
Penyelenggaraan pemerintahan nagari yang didasarkan pada berbagai aturan, mulai dari undang-undang hingga peraturan daerah mengandung ciri sebagai sebuah aturan yang sifatnya memaksa. Diterima atau tidak oleh masyarakat adat di nagari, maka

penyelenggaraan pemerintahan tetap harus mengacu pada aturan-aturan yang ada yang telah ditetapkan oleh pemerintah di atasnya. Aturan-aturan ini melahirkan perubahan sosial di tengah masyarakat Nagari dan pemerintahannya melalui paksaan lewat regulasi yang dibuat pemerintah pusat, Provinsi atau Kabupaten. Hal ini merujuk pada pasal 3 tentang asas pengaturan desa, bahwa penyelenggaraan pemerintahan nagari dengan segala kearifan lokalnya meskipun telah diakui oleh undang-undang, tidak boleh bertentangan dengan pasal 3 Undang-Undang nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

Berdasarkan informasi dari beberapa informan dari pemerintah nagari, salah satunya Sekretaris Nagari Koto Baru bahwa, “penyelenggaraan pemerintahan di nagari mengikuti segala aturan yang telah ditetapkan oleh pemerintah kabupaten, provinsi dan pusat” (wawancara tanggal 5 Februari 2018, pukul 10.30). Mekanisme paksaan ini tidak berlaku untuk penegakan peraturan nagari. Pelanggaran perna tidak dapat ditindak, karena tidak ada lembaga yang memiliki fungsi pengawasan terhadap pelaksanaan perna. Pemerintah Nagari merupakan lembaga pemerintah yang seharusnya memiliki kewenangan untuk mengawasi jalannya peraturan yang sudah disahkan di Nagari.

Apabila dikembalikan pada format pemerintahan nagari berdasarkan pemerintahan adat, urusan kemasyarakatan adalah tanggungjawab dari *Dubalang adat* yaitu bertugas menjaga keamanan dan ketertiban. Sebagai *autonomous energies* maka Fungsi *dubalang* dapat diperluas dengan pengawasan peraturan di nagari. Selain *Dubalang*, *parik paga* (pemuda) dapat difungsikan juga dalam pengawasan perna. Melibatkan lembaga adat yang merupakan *autonomous energies* akan menjadi agen penterjemah yang lebih tepat pada masyarakat adat. Hal ini akan membantu Pemerintah Nagari berkomunikasi dengan masyarakat adat.

Gambar 6.1
Mechanism



Sumber: olahan peneliti dari berbagai sumber data

Penyelenggaraan Pemerintahan yang tidak sesuai dengan Peraturan daerah atau Peraturan bupati dapat ditindak sesuai dengan aturan yang berlaku atas pelanggaran yang dilakukan. Peraturan daerah, Peraturan bupati, memiliki kekuatan hukum yang dapat dituntut pertanggungjawabannya. apabila ada pihak-pihak yang melanggar aturan. Pemerintah Kabupaten juga memiliki stake holder dan mekanisme terkait penindakan terhadap pelanggaran *regulative rule* yang terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan nagari seperti BPK dalam aspek keuangan. Hal ini tidak terjadi pada peraturan nagari. Sifat memaksa dari *regulative* membutuhkan dukungan untuk penegakkan peraturan nagari. Selain lembaga untuk pengawasan jalannya peraturan nagari, perlu adanya lembaga yang memutus pelanggaran peraturan nagari. Lembaga yang bertugas menegakkan peraturan nagari bisa dengan memfungsikan Kerapatan adat Nagari. Melibatkan KAN dalam pengawasan tentunya harus didukung oleh regulasi yang jelas, agar memiliki kekuatan hukum dan menimbulkan kewajiban bagi KAN secara formal.

Hasil analisis penulis terhadap elemen *mechanism* yang menyatakan perlunya *coercive* atau sifat paksaan dimiliki oleh regulasi yang mengatur penyelenggaraan pemerintahan Nagari belum bersifat *coercive* dan mengikat khusus untuk Perna.

ELEMEN LOGIC

Salah satu elemen dalam pilar *regulative* menurut Scott (2014) adalah *logic*. *Logic* dalam tulisan ini dimaknai sebagai logika atau dasar yang menentukan suatu keputusan atau tindakan yang diambil dalam

penyelenggaraan pemerintahan Nagari hendaknya sesuai dengan aturan. *Regulative* akan menjadi pilar yang kuat apabila aturan menjadi alat dalam langkah pengambilan keputusan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di nagari. Aturan-aturan formal seperti undang-undang, peraturan daerah provinsi dan kabupaten harus mampu membuat pengaturan pemerintahan berhasil mencapai tujuan pemerintahan nagari itu diselenggarakan.

Perubahann Pemerintahan Desa menjadi Pemerintahan Nagari didasarkan pada logika bahwa keputusan ini akan membawa nagari menjadi mandiri, sejahtera, sesuai yang diharapkan dalam pasal 4 Undang-Undang nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Maka seperti yang dikemukakan Basri dan Daniel (2008), nagari dengan *autonomous energies*nya akan menjadi modal besar bagi penyelenggaraan pembangunan di nagari, dan menjadikan Nagari sejahtera dan mandiri.

Pembangunan nagari jika dikembalikan pada definisi dalam Peraturan Menteri Desa, pembangunan daerah tertinggal, dan transmigrasi Republik Indonesia No 22 tahun 2016 tentang penetapan prioritas penggunaan Dana Desa tahun 2017 adalah upaya peningkatan kualitas hidup dan kehidupan untuk sebesar-besarnya kesejahteraan masyarakat nagari, serta penanggulangan kemiskinan. Maka setiap logika pengambilan keputusan dalam penyelenggaraan pemerintahan termasuk pembangunan di Nagari didasarkan pada regulasi. Yaitu regulasi yang mampu membawa Pemerintahan Nagari pada kondisi sejahtera masyarakatnya dan mandiri dalam membangun.

Pertanyaan yang muncul adalah, apakah regulasi yang ada tentang pemerintahan dan pembangunan di Nagari, merupaka regulasi yang mampu membawa pemerintahan Nagari sampai pada titik sejahtera dan mandiri. Keberadaan Pemerintahan Nagari yang salah satunya diharapkan dapat meningkatkan kesejahteraan bagi masyarakat, dari data BPS Provinsi Sumatera Barat seperti untuk tahun 2015 dan 2016 masih belum tercapai. Salah satunya persoalan kemiskinan.

Data BPS 2015 angka kemiskinan Kab.solok mencapai 9,04% berada diatas angka kemiskinan provinsi sebesar 6,71%, bahkan di tahun 2016 angka kemiskinan dikabupaten ini mencapai 10% (dari jumlah penduduk sebesar 363.684 jiwa) dimana kemiskinan ini

disebabkan oleh kemiskinan pangan. Meskipun pada tahun 2017 angka kemiskinan menurun, namun kemiskinan dipedesaan (nagari) tetap lebih tinggi dari perkotaan.

Selain kemiskinan yang masih cukup tinggi, kabupaten pertama yang bernagari di Sumatera Barat berdasarkan keputusan menteri Desa, Pembangunan daerah tertinggal dan transmigrasi RI nomor 030 tahun 2016 tentang status kemajuan dan kemandirian desa hanya ada 3 nagari yang terkategori nagari maju.

Tabel 6.3
Status Kemajuan dan Kemandirian Nagari Di Kabupaten Solok
Tahun 2016

No	Status kemajuan dan kemandirian desa	Jumlah	Persentase
1	Nagari Mandiri	Tidak ada	0%
2	Maju	3	4,1%
3	Berkembang	36	48,6%
4	Tertinggal	29	39,2%
5	Sangat tertinggal	6	8,1%

Sumber: olahan peneliti dari data dokumentasi

Data pada tabel 6.3 tentang IDM nagari yang ada di Kabupaten Solok merupakan gambaran bahwa, upaya berpemerintahan nagari untuk kesejahteraan dan kemandirian nagari belum terwujud. Perlu regulasi tambahan dari pemerintah kabupaten yang mengatur tentang sebuah pemerintahan yang dapat meningkatkan indeks nagari dalam membangun. Berdasarkan lampiran 1 tentang ukuran status kemandirian desa (nagari) oleh Hamidi (2012), ada beberapa poin yang dapat dibuatkan regulasinya atau aturannya oleh pemerintah kabupaten. Regulasi ini bisa berupa peraturan bupati ataupun peraturan daerah yang akan menjadi acuan bagi pemerintah nagari, antara lain:

- a. Indeks ketahanan sosial terkait modal sosial yaitu meningkatkan solidaritas sosial melalui gotong royong. Pemerintah Kabupaten dapat membuat aturan terkait berbagai aspek pemerintahan dan pembangunan yang dijalankan dengan bergotong royong

- b. Indeks ketahanan sosial terkait modal sosial yaitu rasa aman penduduk dengan menjadikan lembaga kemasyarakatan seperti *parik paga nagari* (pemuda), *dubalang adat* sebagai lembaga yang bertanggungjawab dalam penegakan keamanan di nagari.
- c. Indeks ekonomi terkait keberadaan lembaga keuangan di nagari, maka perlu regulasi tentang Badan Usaha Milik Nagari. Sayangnya, data dokumentasi tentang *regulative rules* terkait pengaturan penyelenggaraan pemerintahan nagari menunjukkan bahwa, perhatian utama pemerintah terhadap nagari hanya sebatas pengaturan dana desa atau keuangan desa.

Pemerintah Kabupaten harus memiliki regulasi lain yang mengatur tentang kehidupan sosial masyarakat. Penyelenggaraan pemerintahan nagari melalui pembangunan nagari yang ditujukan untuk mensejahterakan dan memandirikan nagari, pada kenyataannya tidak bermuara baiknya capaian indeks desa membangun (IDM) nagari-nagari yang ada di Kabupaten Solok. Beragamnya peraturan daerah yang mengatur penyelenggaraan pemerintahan nagari untuk meningkatkan indeks nagari dalam membangun di Kabupaten Solok, akan membantu pemerintah nagari dalam berkinerja mencapai kemandirian dan kesejahteraan di nagari.

Nagari adalah *Genealogische rechtsgemeenschappen*, yaitu masyarakat yang terbentuk atas dasar keturunan atau ikatan darah (*genealogische rechtsgemeenschappen*) bukan atas dasar tempat tinggal (*territoriale*). Pemerintahan yang dibentuk atas dasar ikatan darah ini memiliki tugas yang lebih luas dari Pemerintahan Desa. Hidup dan kehidupan masyarakat dan pemerintahan didasarkan pada tradisi. Tradisi menurut Sztompka (2008) adalah kelangsungan masa lalu dimasa kini yang untuk kasus Nagari lahir atas keinginan masyarakat yang akhirnya dinaungi entitasnya oleh regulasi pemerintah baik pusat atau daerah.

Pemerintah Nagari tidak hanya mengurus penyelenggaraan administrasi pemerintahan, namun juga keberlangsungan adat istiadat diwilayah pemerintahannya sesuai hak asal-usul yang dimiliki. Maka Nilai-nilai yang dianut dalam pemerintahan Nagari adalah *hybrid value* antara adat istiadat dan prinsip penyelenggaraan negara yang diatur negara dalam Undang-Undang no 6 tahun 2014. Penilaian idm Nagari

menggunakan variable dan indikator yang sama dengan Desa penulis nilai kurang tepat.

Nagari adalah sebuah tradisi pemerintahan masa lalu yang dihadirkan pada masa kini yang perlu indikator khusus. Contoh soal agama. Dalam Idm yang digunakan pemerintah seperti yang ada pada lampiran 1 bahwa semakin banyak agama dalam suatu Desa maka akan tinggi nilai indeksinya. Nagari adalah suatu kesatuan masyarakat hukum adat yang masih hidup saat ini dengan awet seperti diungkapkan Benda Beckman dalam Vel dan Bedner (2015) adalah masyarakat adat yang mayoritas beragama Islam.

Hasil analisis penulis terkait elemen *Logic* dalam pilar *regulative* adalah penyelenggaraan pemerintahan Nagari didasarkan pada aturan dalam setiap pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan. Namun aturan yang menjadi dasar dalam setiap pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan di Nagari perlu diperkaya. Terutama untuk regulasi yang terkait dengan pembangunan di Nagari sehingga mampu mendorong Nagari menjadi nagari maju atau bahkan mandiri.

ELEMEN INDICATORS

Elemen *indicators* dalam pilar *regulative* dipahami sebagai perlunya regulasi yang memiliki indikator berupa *rules*, *laws* dan *sanctions*. *Rules* adalah norma yang mengatur tingkah laku yang berisi larangan namun bukan aturan legal. *Laws* adalah hukum/aturan yang dibuat pemerintah (legal). *Sanctions* adalah sanksi dari pelanggaran regulasi. Pilar *regulative* yang berupa *rules*, *laws* dan *sanction* menjadi indikator dari regulasi dalam kelembagaan.

Pemerintahan nagari yang diselenggarakan di Provinsi Sumatera Barat, adalah sebuah pemerintahan yang dulu pernah diberlakukan bahkan sebelum Indonesia merdeka. Seperti yang penulis uraikan pada elemen *logic*, bahwa pemerintahan Nagari adalah tradisi. Pemerintahan nagari memiliki aturan dan tata kelola pemerintahan sendiri. Pemerintahan nagari dijalankan oleh elit adat yang disebut *niniak mamak* yang merupakan representasi dari masyarakat nagari yang merupakan masyarakat adat. Pemerintahan ini memiliki *rules* yang sudah mereka jalankan sejak lama. Pemerintahan dijalankan oleh

urang nan ampek jinih yaitu *penghulu adat, malin, manti* dan *dubalang* yang masing-masing memiliki tugas dan fungsi berbeda.

Pelaksanaan musyawarah dan mufakat dengan filosofi pemerintahan *adat basandi sara', sara' basandi Kitabullah* menjadi corak pemerintahan. Aturan ini tidak tertulis layaknya aturan hukum di negara. Aturan ini berlangsung dan berlaku sebagai *rules* yang dipatuhi oleh seluruh masyarakat adat disendi-sendi kehidupan mereka. Berlakunya kembali pemerintahan nagari dengan *hybrid system*, dimana pemerintahan adat dipadukan dengan administrasi publik, membuat penyelenggaraan pemerintahan tidak lagi semata-mata bersandar pada *rules*.

Sebagai bagian dari sistem pemerintahan negara Republik Indonesia, maka pemerintahan nagari harus diselenggarakan mengikuti asas-asas penyelenggaran pemerintahan Desa yang telah diatur oleh negara. Kondisi ini menyebabkan pemerintahan nagari berada di dua aturan yaitu *Rules* dan *laws*. Sebagai bagian dari pemerintahan negara, apabila asas pemerintahan yang terdapat dalam *Laws* bertentangan dengan *rules*, maka *rules* mengikuti *laws*. Inilah yang menyebabkan munculnya persoalan kelembagaan dalam penyelenggaraan pemerintahan nagari. Tunduknya *rules* terhadap *laws* ditegaskan dalam undang-undang Desa bahwa hak asal-usul diakui selama sesuai dengan prinsip penyelenggaraan negara.

Seperti yang diungkapkan oleh F.von Benda-Beckman and K.von Benda-Beckman dalam Vel dan Bedner (2015) bahwa kondisi tersebut karena kekeuatan lembaga adat yang masih hidup dan bertahan. Meskipun dewan adat (KAN) atau *village adat council* tidak masuk kedalam sistem pemerintahan di desa, namun mereka sering bersaing dengan pemerintah dalam pengambilan keputusan. Yang paling menarik dari hasil penelitian Beckman adalah penilaiannya terhadap penyelenggaraan pemerintahan Nagari dinilai bukanlah untuk mendekatkan pelayanan publik pada masyarakat dan kalangan tidak mampu, melainkan lebih pada upaya berkelanjutan tentang penyeimbangan hubungan yang dinamis antara adat, islam dan hukum negara dan otoritas.

Tidak jelasnya kedudukan KAN dalam pemerintahan Nagari menyebabkan terjadi persaingan kekuatan di nagari antara *Niniak mamak* dan pemerintah Nagari. Berdasarkan informasi dari informan

yang berasal dari Wali Nagari Batang Barus, bahwa pemerintah nagari memahami bahwa kembali berpemerintahan nagari adalah mengembalikan nagari pada pemiliknya yaitu elit adat (*niniak mamak*). Pengembalian nagari pada elit adat atau *niniak mamak* tidak sepenuhnya mengikuti *rules* yang ada dalam berpemerintahan nagari. Ada aspek *laws* yang menjadi pembatas peran elit adat dan prinsip penyelenggaraan pemerintahan adat diselenggarakan dalam pemerintahan nagari saat ini.

Bedner (2015) menyatakan bahwa kehadiran pemerintahan Nagari pernah ditolak kalangan muda karena dianggap sebagai pemerintahan pada zaman feodal. Namun sebaliknya justru mendapat dukungan dari media, perantau dan kaum agama. Dukungan ini sukses membuat pemerintahan nagari kembali terselenggara. Dari awal lahirnya ide kembali menyelenggarakan pemerintahan nagari, eksistensinya sudah menjadi polemik. Desentralisasi dan otonomi daerah yang gencar dilaksanakan pemerintah pusat termasuk salah satu faktor kebangkitan pemerintahan adat ini. Untuk itu keberadaannya dan penyelenggaraannya harus mengikuti *laws*. *Laws* adalah aturan hukum yang dibuat oleh pemerintah. *Laws* memiliki kekuatan hukum. Pemerintahan nagari diselenggarakan berdasarkan pada regulasi yang ada sesuai tabel 6.1 tentang aturan yang menjadi dasar penyelenggaraan pemerintahan nagari. Aturan ini dikategorikan pada indikator *laws*, karena memiliki kekuatan hukum dan dibuat oleh pemerintah.

Penyelenggaraan pemerintahan nagari dari indikator *laws* untuk tingkat pusat tidak hanya undang-undang. *Laws* tentang penyelenggaraan pemerintahan nagari masih memiliki banyak aturan hukum seperti Peraturan menteri (Permen), Peraturan Pemerintah (PP) yang menyentuh segala dimensi pemerintahan nagari. Berikut adalah beberapa aturan hukum yang dibuat pemerintah (*laws*).

Tabel 6.4

Aturan Hukum yang Mengatur Penyelenggaraan Pemerintahan Nagari selain Undang-Undang dan Peraturan Daerah

Laws (aturan pemerintah)	Tentang
Peraturan Pemerintah nomor 47 Tahun 2015	Perubahan Atas Peraturan Pemerintah nomor 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa
Peraturan Pemerintah nomor 8 Tahun 2016	Perubahan Kedua Atas Peraturan Pemerintah nomor 60 Tahun 2014 Tentang Dana Desa Yang Bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, Dan Transmigrasi Republik Indonesia nomor 19 Tahun 2017	Prioritas Penggunaan Dana Desa Tahun 2018
Peraturan Pemerintah nomor 17 Tahun 2018	Penggabungan, Penghapusan dan Pembentukan Desa.
Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, Dan Transmigrasi Republik Indonesia nomor 1 tahun 2015	Pedoman Kewenangan Berdasarkan Hak asal Usul dan Kewenangan Lokal Berskala Desa.
Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, Dan Transmigrasi Republik Indonesia nomor 2 Tahun 2015	Pedoman Tata Tertib dan Mekanisme Pengambilan Keputusan Musyawarah Desa
Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, Dan	Pendampingan Desa

Laws (aturan pemerintah)	Tentang
Transmigrasi Republik Indonesia nomor 3 Tahun 2015	
Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, Dan Transmigrasi Republik Indonesia nomor 4 Tahun 2015	Pendirian Pengurusan dan Pengelolaan dan Pembubaran Badan Usaha Milik Desa.
Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, Dan Transmigrasi Republik Indonesia nomor 9 Tahun 2016	Pelatihan Masyarakat
Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, Dan Transmigrasi Republik Indonesia nomor 10 Tahun 2016	Pedoman Pengelolaan Data dan Informasi Desa Daerah Tertinggal dan Transmigrasi
Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia nomor 111 Tahun 2014	Pedoman Teknis Peraturan di Desa
Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia nomor 111 Tahun 2014	Pedoman Pembangunan Desa
Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia nomor 81 Tahun 2015	Evaluasi Perkembangan Desa dan Kelurahan
Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia nomor 82 Tahun 2015	Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Desa
Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia nomor 83 Tahun 2015	Pengangkatan dan Pemberhentian Perangkat Desa

Laws (aturan pemerintah)	Tentang
Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia nomor 84 Tahun 2015	Susunan Organisasi dan Tata Kerja Pemerintah Desa
Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia nomor 1 Tahun 2016	Pengelolaan Aset Desa
Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia nomor 44 Tahun 2016	Kewenangan Desa
Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia nomor 46 Tahun 2016	Laporan Kepala Desa
Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia nomor 47 Tahun 2016	Administrasi Pemerintahan Desa
Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia nomor 1 Tahun 2017	Penataan Desa
Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia nomor 2 Tahun 2017	Standar Pelayanan Minimal Desa
Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia nomor 65 Tahun 2017	Perubahan atas Permendagri nomor 112 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Kepala Desa
Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia nomor 96 Tahun 2017	Kerjasama antar Desa
Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia nomor 18 Tahun 2018	Lembaga Kemasyarakatan Desa dan Lembaga Adat Desa
Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia nomor 20 Tahun 2018	Pengelolaan Keuangan Desa
Peraturan Kepala Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah	Perubahan atas Peraturan Kepala Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah nomor 13

Laws (aturan pemerintah)	Tentang
nomor 22 Tahun 2015	Tahun 2013 Tentang Pedoman Tata Cara Pengadaan Barang/Jasa di Desa
Peraturan Menteri Keuangan nomor 50 Tahun 2017	Pengelolaan Transfer ke Daerah dan Dana Desa

Sumber : Hendri Koeswara 2018 (Tenaga ahli subdit Kerjasama Desa Ditjen Bina Pemdes Kemendagri)

Berbagai Aturan yang dibuat pemerintah merupakan *laws* yang seharusnya mengakomodasi *rules* terkait pemerintahan nagari, sebagai pemerintahan yang memiliki *indigenous value* dan hak asal usul yang bersifat istimewa. Yang terjadi justru sebaliknya, dimana *rules* tidak dijadikan sumber nilai dalam *laws*. Pemerintah harusnya memberikan ruang yang lebih luas bagi pemerintah nagari untuk menerapkan *rules* dalam pemerintahan nagari.

Bentuk adaptasi *rules* dalam *laws* seperti pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia nomor 65 Tahun 2017 tentang Pemilihan Kepala Desa. Persyaratan calon Wali Nagari yang wajib berdomisili minimal 1 tahun di nagari dihapuskan oleh pemerintah. Hal ini sesuai dengan apa yang terjadi di Nagari. Seorang *anak nagari* (warga asli nagari) tidak seluruhnya berdomisili di nagari, namun karena *anak nagari*, maka mereka berhak mencalonkan diri sebagai wali nagari.

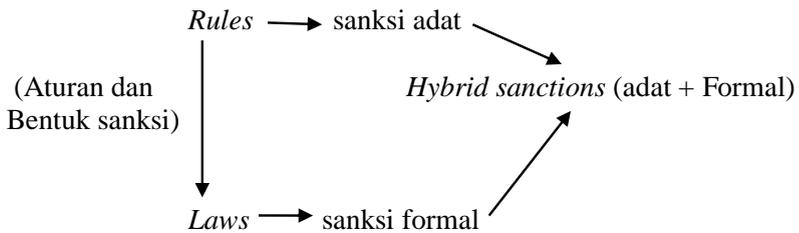
Masih banyak lagi *rules* yang bisa digali dan menjadi sumber nilai dalam menghasilkan *laws* yang didalamnya terkandung *indigenous value*. Beberapa *laws* yang ada pada tabel Tabel 5.4, maka Pemerintah Kabupaten Solok dapat membuat peraturan daerah yang bersumber dari *rules*. Contoh pada Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, Dan Transmigrasi RI nomor 2 Tahun 2015 tentang Pedoman Tata tertib dan Mekanisme Pengambilan Keputusan Masyarakat Desa. Contoh yang dapat dilakukan pemerintah kabupaten adalah dengan membuat peraturan daerah yang mengatur tata tertib musyawarah dan pengambilan keputusan di nagari dengan menegaskan prinsip musyawarah mufakat. Proses musyawarah dapat dilakukan dengan melibatkan Kerapatan Adat Nagari atau, Majelis Tungku Tigo Sajaringan dalam setiap musyawarah pembangunan. Hal

ini juga menjadi bentuk penguatan kedudukan Kerapatan Adat Nagari, atau lembaga adat terkait lainnya sebagai lembaga yang penting dan diakui dalam penyelenggaraan Pemerintah nagari.

Contoh lain terkait *Laws* adalah pemerintah kabupaten dapat membuat peraturan daerah tentang pendirian dan pengelolaan BUMD, yang sudah diatur pada Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, Dan Transmigrasi RI nomor 4 tahun 2015 tentang Badan Usaha Milik Desa. Pemerintah Kabupaten dapat membuat peraturan daerah terkait Badan Usaha Milik Nagari yang didirikan dengan memanfaatkan ulayat nagari, atau mendorong suku-suku memanfaatkan kekayaan sukunya untuk mendorong perkembangan ekonomi nagari. Pemerintah nagari juga dapat melanjutkan dengan membuat perna yang mengatur tentang teknis pengelolaan Badan Usaha Milik Nagari.

Pelaksanaan regulasi baik *rules* dan *laws* masing-masing memiliki sanksi. Pada pengaturan penyelenggaraan pemerintahan nagari, *rules* berupa sanksi adat dan *laws* berupa sanksi formal. Pemerintahan nagari dapat saja mengkombinasikan sanksi dalam pemerintahan untuk efek yang lebih signifikan dan hasil yang lebih efektif.

Gambar 6.2
Rules, Laws, sanctions dalam Pemerintahan Nagari



Sumber : olahan peneliti dari data penelitian

Pilar kelembagaan dalam elemen *indicators*, dimana *rules*, *laws*, *sanctions* memiliki hubungan yang kuat. Penyelenggaraan pemerintahan nagari dapat menjadikan *rules* sebagai roh dari *laws* dan *sanctions*. Pemerintah bisa memberikan ruang yang lebih luas pada pemerintahan nagari sebagai pemerintahan adat yang punya kearifan

lokal sendiri dalam hal aturan. Maka ketika pelanggaran terhadap *laws* terjadi, sanksi *laws* dan *rules* diterapkan bersamaan.

Hasil analisis penulis terhadap elemen *indicators* dalam pilar regulative yaitu penyelenggaraan Pemerintahan Nagari memiliki *rules*, *laws* dan *sanction*. Namun ketiganya masih berjalan sendiri-sendiri dan tidak menyatu. Penulis menyimpulkan bahwa perlunya *rules* member nyawa pada *laws*, dimana aturan yang bersumber dari *indigenous value* menjadi bagian dari *laws* dan disertai *sanction* yang merupakan *hybrid sanction* antara sanksi formal dan sanksi adat.

ELEMEN AFFECT

Affect dipahami sebagai dampak dari regulasi yang mempengaruhi kekuatan kelembagaan pemerintahan nagari. *Affect* dalam elemen *regulative* adalah terjadinya, atau timbulnya *fear guilt* atau *innocent*. Regulasi yang mengatur tentang penyelenggaraan pemerintahan nagari hendaknya menimbulkan kepatuhan, dan apabila terjadi pelanggaran menimbulkan rasa takut atau bersalah dari pelanggar.

Penyelenggaraan pemerintahan nagari yang memiliki kekuatan berupa *fear guilt* pada aspek keuangan nagari. Berdasarkan informasi dari informan yang berasal dari Sekretaris Nagari ditemukan bahwa penggunaan dana desa diawasi oleh BPK sehingga mereka benar-benar berusaha mematuhi segala aturan terkait penggunaan dan pelaporan dana desa. Data dokumentasi terkait laporan keuangan penggunaan dana desa dari nagari juga lengkap dari 74 nagari yang ada di Kabupaten Solok.

Aspek lain selain keuangan justru terjadi *innocent*. Informasi yang didapatkan dari salah satu informan di Badan Pemberdayaan masyarakat Nagari Kabupaten Solok, bahwa pemerintah nagari banyak yang tidak mengirimkan data-data atau laporan tertentu yang diminta oleh Kabupaten. Data dokumentasi Bidang Pemerintahan Nagari Badan Pemberdayaan Masyarakat Nagari Kabupaten di temukan bahwa hanya ada dua Nagari yang mengirimkan laporan jumlah Perna Nagari yang telah dihasilkan Nagari. Menurut Kepala Seksi Pemerintahan Nagari Badan Pemberdayaan Nagari Kabupaten bahwa

“Kami sudah menyurati sejak lama namun baru dua Nagari yang mengirimkan, memang untuk laporan seperti ini agak susah mengumpulkannya. Namun tidak semua laporan mengalami keadaan seperti ini. Laporan tentang pertanggungjawaban Pemerintah Nagari terkait keuangan lengkap dikirimkan oleh Pemerintah Nagari.”
(wawancara tanggal 6 Februari 2018, pukul 09.00 wib)

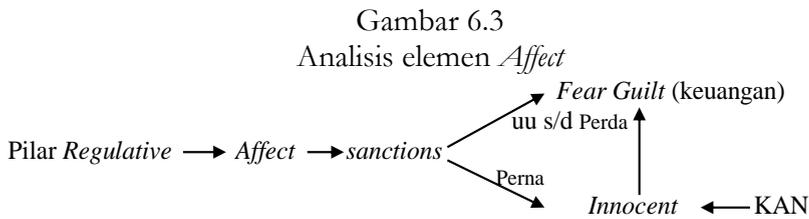
Dari informasi tersebut dan dokumentasi yang dimiliki Badan Pemberdayaan Nagari menunjukkan bahwa aspek yang dinilai paling penting bagi pemerintah Nagari adalah soal keuangan Nagari. Penyelenggaraan Pemerintahan Nagari dengan digulirkannya alokasi dana desa menjadikan nagari terfokus berkinerja memanfaatkan alokasi dana desa. Hal ini membantah pendapat Beckman dalam Bedner (2015) bahwa esensi kembali pada pemerintahan nagari tidak semata soal bagaimana menghidupkan kembali adat istiadat namun bagaimana memberikan layanan pada masyarakat Nagari dengan berkinerja memanfaatkan alokasi dana desa.

Elemen *Affect* dalam pilar *regulative* menimbulkan *fear guilt* dari berbagai sumber data hanya terjadi pada aspek penggunaan dan pelaporan dana desa yang diterima oleh nagari. Hal ini erat kaitannya dengan hukum formal yang timbul apabila penggunaan dana desa menyalahi aturan yang telah ditetapkan pemerintah. *Innocent* yang terjadi dalam elemen *affect* karena sanksi dari hukum formal tidak secara jelas ditindak apabila terjadi berbagai pelanggaran. Contoh kedisiplinan soal jam kerja yang tidak tepat waktu, kehadiran selama jam kerja, urusan-urusan layanan masyarakat yang memang sudah ada SOP, tapi bila melebihi ketentuan atau melewati dari ketetapan SOP tidak menimbulkan *fear guilt*.

Elemen *Affect* terhadap Peraturan nagari adalah *innocent*. *Fear guilt* tidak terjadi dalam hal pelaksanaan peraturan nagari. Hal ini diungkapkan oleh salah seorang informan dari perangkat nagari, bahwa pelanggaran yang terjadi terhadap peraturan nagari tidak dapat ditindak karena tidak ada lembaga yang memiliki fungsi tersebut dinagari. Elemen *Affect* yang menimbulkan *innocent* adalah aturan yang

tidak memiliki sanksi yang jelas, tegas serta lembaga penegakan hukum (sanksi).

Peraturan Nagari adalah bentuk aturan yang paling dominan menimbulkan *innocent* karena disertai sanksi atau tidak, aturan ini tidak didukung oleh lembaga yang memiliki fungsi pengawas aturan atau pelaksana pemberian atau penegakan sanksi terhadap pelanggar. Kerapatan Adat Nagari, atau lembaga kemasyarakatan adat lainnya dapat dilibatkan dan difungsikan untuk menegakkan peraturan nagari sesuai kesepakatan atau merujuk pada *adat salingka nagari*.



Sumber: Olahan peneliti dari berbagai sumberdata

Pemerintah nagari sebagai sebuah *hybrid system* untuk mendapatkan efek maksimal terhadap pemberian sanksi, maka pemerintah nagari dapat mengkombinasikan sanksi terhadap berbagai pelanggaran yang terjadi dalam penyelenggaraan pemerintahan nagari. Kombinasi sanksi agar memiliki efek *fear guilt* bagi perangkat nagari, Badan Musyawarah Nagari, wali nagari bahkan masyarakat nagari, dengan menerapkan sanksi hasil adaptasi dari kearifan lokal atau nilai tradisional yang ada di nagari sesuai *adat salingka nagari* (adat selingkar nagari).

Pilar *regulative* dari elemen *Affect* dilihat dari aspek *fear Guilt* dan *Innocent* terhadap kelembagaan. *Fear Guilt* dapat terjadi terhadap aturan yang memiliki kekuatan hukum formal dan memiliki sanksi yang jelas disertai lembaga penegakan hukum. Pelanggaran terhadap aturan yang disertai sanksi yang ditegakkan oleh suatu lembaga penegakan hukum dapat ditemui pada Peraturan perundang-undangan mulai dari undang-undang, Peraturan Pemerintah sampai pada Peraturan daerah.

Innocent akan muncul atau terjadi pada aturan yang memiliki sanksi yang jelas atau tidak, tetapi tidak memiliki lembaga yang berfungsi mengawasi jalannya aturan, dan penegakkan hukum

terhadap pelanggaran aturan. Hal ini terjadi pada peraturan nagari. Penyelenggaraan pemerintahan nagari perlu dilengkapi dengan suatu lembaga penegakan hukum untuk mengeksekusi setiap pelanggaran terhadap peraturan nagari. Lembaga yang dapat ditunjuk terhadap fungsi tersebut contohnya Kerapatan Adat Nagari, atau lembaga kemasyarakatan adat lainnya sesuai *adat salingka nagari*.

Analisis penulis dari elemen *affect* dalam pilar *regulative* adalah adanya *fear/ guilt* terutama pada aspek kinerja keuangan nagari oleh Pemerintah Nagari. *Innocent* muncul pada aspek lain diluar keuangan, seperti terkait pelaksanaan tugas Pemerintah Nagari dalam melestarikan adat-istiadat, atau tugas pemerintahan terkait penyediaan data administrasi berbagai dokumen tentang Nagari. Data mengenai Indeks Nagari Membangun seperti dm tahun 2016 belum ada.

Meskipun tahun 2018 data tentang Idm Nagari tahun 2017 mulai tersedia, hal ini jika dianalisis terkait dengan aspek *sanction* yang lemah yang dimiliki oleh regulasi. Penggunaan keuangan yang dapat menimbulkan sanksi yang jelas dalam hukum lebih mendorong timbulnya rasa takut untuk melakukan pelanggaran atau melalaikan tugas-tugas. Elemen *Affect* dilihat dari aspek *fear Guilt* terbentuk hanya jika terkait penggunaan dana desa. *Innocent* terbentuk terhadap aspek lain selain keuangan

ELEMEN BASIS OF LEGITIMACY

Pilar regulatif dianalisis dari elemen *basis of legitimacy* yaitu adanya *legally sanction*. Keberadaan Pemerintahan nagari sebagai pemerintahan terdepan di Provinsi Sumatera Barat dan Kabupaten Solok khususnya didasarkan pada serangkaian aturan formal yang ditetapkan oleh pemerintah atas entitasnya. Aturan atau regulasi formal disertai *legally Sanction* atau sanksi hukum atas pelanggarannya.

Basis of Legitimacy dari pemerintahan nagari dapat dilihat pada table 6.1 tentang aturan yang menjadi dasar penyelenggaraan pemerintahan nagari. Mulai dari undang-undang nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan daerah, sampai undang-undang nomor 6 tahun 2014 tentang Desa. Peraturan Pemerintah, Peraturan Menteri sampai Peraturan daerah Provinsi dan Kabupaten mengatur entitas

pemerintahan nagari sebagai bagian dari sistem pemerintahan di Indonesia.

Penyelenggaraan pemerintahan nagari yang dimulai sejak tahun 2001 dan perdana diselenggarakan di Kabupaten Solok, memiliki *basis of legitimacy* yang jelas ditataran Peraturan daerah. Perda pertama adalah Perda nomor 9 tahun 2000 tentang Pokok-pokok penyelenggaraan pemerintahan nagari, sampai perda nomor 7 tahun 2018 tentang Nagari. Segala hal terkait penyelenggaraan pemerintahannya diatur dalam regulasi yang jelas. Merupakan bagian dari sistem pemerintahan daerah di Indonesia, menurut beberapa informan dari pemerintah nagari, bahwa pelaksanaan urusan-urusan administrasi terkait pemerintahan nagari pada dasarnya sama dengan desa. Hal senada disampaikan oleh beberapa informan dari Kerapatan Adat Nagari, bahwa nagari tidak seperti nagari dengan pemerintahan adat dahulunya. Berbagai aturan tentang penyelenggaraan pemerintahan nagari dinilai oleh beberapa informan dari Kerapatan Adat Nagari, tidak memberikan kedudukan yang pantas bagi *niniak mamak* atau elit adat terlibat dalam pemerintahan nagari.

Elit adat yang tergabung dalam lembaga Kerapatan Adat Nagari hanya dilibatkan dalam rapat nagari untuk dimintai saran atau pendapat, sementara pengambilan keputusan ada ditangan pemerintah nagari. Penyelenggaraan pemerintahan nagari seperti yang diatur dalam *basis of legitimacy* dilakukan oleh Badan Musyawarah Nagari. Badan ini hanya dapat mengawasi dan menindak lanjuti temuan pelanggaran pada pihak-pihak terkait seperti pemerintah Kabupaten. Sebagai bagian dari sistem pemerintahan Negara dan ada digaris depan layanan pada masyarakat, pemerintahan nagari seyogyanya perlu diawasi oleh lembaga lain. Lembaga ini seperti Dinas Pemberdayaan Masyarakat Nagari.

Berdasarkan wawancara dengan salah satu informan dari Badan Pemberdayaan Masyarakat Nagari bahwa, “pengawasan terhadap pemerintahan nagari dilakukan oleh Badan musyawarah Nagari, sementara pihak Kabupaten hanya menerima laporan saja tanpa ada wewenang khusus untuk memeriksa pelanggaran” (wawancara tanggal 6 Februari 2018, pukul 09.00 wib). Hal ini disebabkan karena nagari bukanlah bagian dari satuan perangkat kerja pemerintah daerah,

sehingga lembaga seperti Badan Pengawas Daerah tidak turun sampai ke Nagari.

Pemerintah daerah dapat melakukan penguatan fungsi lembaga terhadap lembaga kemasyarakatan seperti lembaga adat, pemuda serta penataan sistem pengawasan yang lebih detail atau lebih maksimal. Tindakan lanjutan yang diatur dalam *basis of legitimacy* mengenai dugaan pelanggaran, atau pelanggaran yang terjadi dalam penyelenggaraan pemerintahan, dan temuan pelanggaran dapat berakibat diberikannya sanksi adat dengan menyerahkan putusan pada lembaga adat seperti Kerapatan Adat Nagari sebagai pemilik nagari. Sanksi yang diterapkan dapat berupa sanksi adat atau *hybrid sanction* seperti yang dianalisa sebelumnya pada elemen *indicators*.

Pilar Regulatif adalah salah satu pilar yang menjadi pondasi dasar dalam menganalisa kelembagaan pemerintahan nagari. Pilar regulatif menurut Scott (2014) adalah hal yang sangat penting dalam kelembagaan, tanpa mengurangi pilar lainnya yaitu *normative* dan *culture-cognitive*. Pilar *regulative* dari kelembagaan dapat dianalisa dari tujuh elemen. Ketujuh elemen ini menjadi fondasi bagi pilar *regulative* membangun sebuah model kelembagaan yang lebih sesuai bagi pemerintahan nagari. Berikut adalah hasil analisa pilar *regulatif* dari berbagai elemen.

Tabel 6.5
Analisis Pilar *Regulative*

Elemen	Analisa
<i>Basis of compliance</i> , yaitu dasar kepatuhan. (Apakah regulasi tentang penyelenggaraan pemerintahan nagari memberi manfaat atau layak bagi pemerintah nagari dan masyarakat adat dalam hal ini elit adat)	Pemerintah Nagari menyatakan bahwa perubahan membawa manfaat bagi masyarakat adat, sedangkan menurut elit adat dalam hal ini Kerapatan Adat Nagari merasa tidak membawa manfaat karena tidak sesuai dengan tujuan dan harapan mengapa berpemerintahan nagari.
<i>Basis of order</i> , yaitu dasar perintah yang mengatur tentang bagaimana penyelenggaraan pemerintahan nagari. (Apakah	<i>Regulative rules</i> dalam penyelenggaraan pemerintahan nagari sudah ada, mulai dari undang-undang, Peraturan

Pemerintahan Nagari dalam Perspektif Administrasi Publik

Elemen	Analisa
penyelenggaraan pemerintahan nagari memiliki <i>regulative rules</i>)	Pemerintah, Peraturan menteri, sampai peraturan daerah Provinsi dan Kabupaten namun ruanglingkup yang diatur belum beragam.
<i>Mechanism</i>	Undang-undang hingga peraturan daerah memiliki lembaga yang berfungsi menegakkan hukum, sehingga menimbulkan <i>coercive</i> dalam mekanisme yang sifatnya memaksa. <i>Mechanism</i> terkait dengan peraturan nagari tidak menimbulkan <i>coercive</i> karena tidak menimbulkan efek mengikat. Pemerintah Nagari tidak mampu menegakkan Perna karena tidak memiliki lembaga yang berfungsi menegakkan hukum atas pelanggaran peraturan nagari.
<i>Logic</i>	Regulasi adalah alat pengambilan keputusan dalam penyelenggaraan pemerintahan nagari namun tidak bermuatan kebijakan yang mampu mendorong Nagari meningkatkan Idm.
<i>Indicators</i>	Regulasi dalam pemerintahan nagari mencakup <i>rules, laws, sanctions</i> tidak terintegrasi dengan baik.
<i>Affect</i>	<i>Fearguilt</i> timbul terhadap undang-undang hingga Peraturan daerah Kabupaten. <i>Innocent</i> terjadi terhadap peraturan nagari.
<i>Basis of legitimacy</i>	Pemerintahan nagari diselenggarakan atas aturan yang jelas terlihat pada table 5.1.

Elemen	Analisa
	Pelanggaran atas aturan tersebut disertai dengan <i>legally sanction</i> namun mekanisme di tataran pemerintahan nagari perlu disempurnakan.

Sumber: Olahan Penulis dari berbagai sumber data

Pilar regulative yang dikemukakan Scott (2014) dianalisis dari tujuh elemen, hasilnya menunjukkan bahwa, *Pertama*, elemen *Basis of Compliance* belum terpenuhi. *Kedua*, elemen *Basis of order* sudah berdasarkan *regulative rules* namun belum beragam mengatur berbagai aspek dalam pemerintah. *Ketiga*, *mechanism*, yaitu mekanisme dalam pelaksanaan regulasi tidak bersifat *coercive* karena tidak semua regulasi memiliki kekuatan memaksa, contohnya peraturan nagari. *Keempat*, *Logic*. Pengambilan keputusan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan sudah didasarkan pada regulasi namun belum beragam. *Kelima*, *Indicators*. Regulasi tentang pemerintahan nagari berupa *rules, laws* dan memiliki *sanction* dan perlu dipadukan dalam bentuk *hybrid regulation* dan *hybrid sanction* antara adat dan hukum formal. *Keenam*, *affect*. Pemerintah Nagari bersikap *fear/guilt* namun terkait kinerja alokasi dana desa. Aspek lain seperti administrasi bersikap *innocent*. *Ketujuh*, *Basis of Legitimacy*. Pemerintahan Nagari memiliki dasar legitimasi yang jelas dalam berbagai peraturan perundang-undangan dan memiliki *legally sanction*, namun untuk hal terkait kinerja keuangan. Perlu *legally sanction* dikembangkan pada aspek lain yang memiliki kemungkinan terjadi pelanggaran.

BAB 7 **PILAR *NORMATIVE* DALAM** **KELEMBAGAAN**

Sistem normatif menurut Scott (2014) mencakup nilai dan norma. Nilai sebagai suatu konsepsi tentang yang disukai atau diinginkan. Norma menentukan bagaimana segala sesuatu harus dilakukan. Pilar normatif menekankan pentingnya logika kesesuaian atau kepatutan. Normative bersandar pada moralitas, tentang sesuatu yang pantas atau layak. Norma menentukan bagaimana segala sesuatu harus dilakukan. Sistem normatif tidak hanya menentukan tujuan atau sasaran, tetapi juga menentukan cara yang tepat untuk menerapkan, yaitu bagaimana sesuatu dijalankan dan dicapai.

Pilar normatif yang dikemukakan Scott (2014) ini digunakan untuk menganalisis kelembagaan pemerintahan Nagari melalui tujuh elemen seperti pada pilar regulative, tetapi dianalisis dalam kerangka nilai dan norma. Pertama, Basis of Compliance yaitu apa yang menjadi dasar kepatuhan. Kedua, Basis of order yaitu apa yang menjadi dasar perintah. Ketiga Mechanism yaitu mekanisme yang digunakan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Keempat, Logic yaitu logika yang digunakan dalam menganalisis penyelenggaraan pemerintahan.

Kelima Indicators yaitu apakah standar penilaian nilai yang digunakan dalam penyelenggaraan pemerintahan nagari telah terpenuhi. Keenam Affect, yaitu apakah penyelenggaraan pemerintahan dapat memberikan dampak rasa malu atau penghormatan terutama bagi pemerintah nagari. Ketujuh Basis of Legitimacy, Yaitu apakah penyelenggaraan pemerintahan nagari didasarkan pada pertimbangan moral.

ELEMEN BASIS OF COMPLIANCE

Basis of compliance adalah dasar yang menimbulkan kepatuhan terhadap suatu nilai dan norma dalam penyelenggaraan Pemerintahan Nagari. Dasar kepatuhan akan timbul dari nilai dan norma yang dianut dalam penyelenggaraan pemerintahan yang mengandung substansi social obligation, yaitu suatu nilai dan norma yang berisi tentang tanggung jawab/kewajiban sosial. Social obligation yang dalam penelitian ini diartikan sebagai kewajiban sosial, adalah penyelenggaraan pemerintahan yang didasarkan pada nilai dan norma tentang kehidupan bersama, kepentingan bersama, yang telah berlaku dan hidup ditengah masyarakat adat. Seperti yang dikemukakan oleh Bedner (2015) bahwa berubahnya sistem pemerintahan Desa di Sumatera Barat menjadi Pemerintahan Nagari, adalah keputusan yang didasarkan pada upaya membangun nagari diatas fondasi nilai lokal yang masih hidup.

Nagari menurut Bedner (2015) adalah sebuah identitas keminangan bagi para perantau, sehingga pemerintahan ini dinilai sangat penting dipertahankan sebagai sebuah tradisi masa lalu yang dihadirkan saat ini seperti yang dikemukakan Sztompka (2008). Pemerintahan Nagari menjadi satu tradisi yang dipertahankan kehadirannya dimasa lampau untuk tetap ada hari ini.

Perubahan dari sistem pemerintahan Desa ke sistem pemerintahan nagari adalah untuk meningkatkan keterlibatan masyarakat yang merupakan masyarakat adat yang indigenous value nya masih hidup dan bertahan hingga kini. Benda Beckman dalam Bedner (2015) dalam risetnya tentang kehadiran kembali pemerintahan Nagari adalah karena orang Minang yang masih kuat mempertahankan struktur adatnya dalam kehidupan.

Penyelenggaraan pemerintahan nagari memiliki satu misi utama yaitu menciptakan pemerintahan dengan filosofi pemerintahan Adaiik Basandi Syara' Syara' Basandi Kitabullah (ABS-SBK), yaitu adat berdasarkan pada syariat dan syariat berdasarkan pada alquran dalam setiap dimensi kehidupan masyarakat dan pemerintahan. Inilah misi utama dan menjadi tanggung jawab yang harus dilaksanakan oleh pemerintahan nagari. Falsafah ini menjadi dasar dalam penyelenggaraan pemerintahan, seperti visi dan misi pemerintah nagari.

Nagari Labuah Panjang adalah salah satu nagari yang telah menerapkan falsafah ini yang terlihat dari visi dan misi pemerintahan Nagari. Visi Nagari Labuah Panjang adalah menjadi masyarakat yang MADANI (Makmur, Aman Damai Nuansa Islami). Adapun misi Pemerintah Nagari adalah meningkatkan iman dan taqwa masyarakat, melestarikan adat budaya berdasarkan ABS-SBK, meningkatkan pendidikan, ekonomi, kesehatan, kesenian, olah raga, keamanan serta perhubungan, memberikan pelayanan prima dan membangun nagari disegala bidang bersama Majelis Tungku Tigo Sajarangan, masyarakat nagari dan perantauan. Visi pemerintahan nagari yang berdasarkan nilai ABS-SBK disertai dengan peraturan nagari untuk mewujudkan aktivitas pemerintahan yang mencerminkan upaya perwujudan kewajiban sosial juga tercermin dari peraturan nagari yang dihasilkan. Sayangnya produk peraturan nagari yang dihasilkan sangat minim, bahkan ada pemerintah nagari yang tidak menghasilkan peraturan nagari.

Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 7 Tahun 2018 tentang Nagari, menjadikan Nagari sebagai desa adat dengan nama lain. Menjadi desa adat adalah peluang bagi Pemerintah Nagari untuk menyelenggarakan pemerintahan berdasarkan nilai tradisional atau nilai adat. Pelaksanaan nilai adat tetap harus dibatasi sesuai prinsip pengaturan desa yang ada pada Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014. Penyelenggaraan pemerintahan yang tidak didasarkan pada nilai social obligation merujuk pada pendapat Scott (2014), tentu akan menyebabkan tidaak kuatnya pilar normative. Hal ini menyebabkan sulit diwujudkannya kepatuhan dalam pemerintahan. Ketidak patuhan dalam hal ini pertentangan datang dari tokoh adat

yang merasa bahwa nilai yang membangun pemerintahan nagari tidak sesuai dengan nilai atau norma masyarakat adat.

Contoh adalah pemilihan Wali Nagari. Prinsip pemilihan demokrasi yang dianut Negara yang terlihat dari pemilihan Wali Nagari tidak sama dengan demokrasi dalam masyarakat adat yang tidak mengenal sistem pemungutan suara atau voting. Masyarakat adat hanya mengenal musyawarah dan mufakat. Menurut Ketua KAN Batang Barus bahwa “*Kembali ke nagari tentu adalah kembali pada nilai-nilai adat, contoh saja tidak ada Wali Nagari dari orang yang tidak jelas keturunannya, minimal tujuh keturunan*”. (Wawancara tanggal 16 Februari 2018 pukul 10.00 wib).

Sebaliknya Wali Nagari Batang Barus menyatakan bahwa “*Penyelenggaraan pemerintahan Nagari tentu harus mengacu pada aturan-aturan yang sudah digariskan pemerintah*” (wawancara tanggal 1 Februari 2018 pukul 09.30 wib). Ada perbedaan nilai dan norma yang menjadi pedoman bagi pemerintah nagari dan elit adat/niniak mamak terhadap konsep berpemerintahan Nagari. Niniak mamak memandang bahwa seseorang yang dapat menjadi pemimpin dalam pemerintahan nagari hanya anak nagari (warga nagari) yang memiliki status sosial yang layak dalam kacamata adat. Sebaliknya dalam kebijakan Pemerintahan desa, asas pengaturan desa jelas menyatakan asas kesetaraan, dan demokrasi.

Self local community yang memuat nilai-nilai lokal tradisional/indigenous value diakui, selama tidak bertentangan dengan pengaturan dalam konteks self local government, dan sesuai dengan prinsip penyelenggaraan Pemerintahan Desa yang dimuat dalam pasal 3 Undang-Undang Desa Nomor 6 Tahun 2014. Henley dan Davidson (2010) menyatakan bahwa adat memiliki arti kebiasaan atau tradisi, dan mengandung konotasi tata tertib yang tentram dan konsensus. Senada dengan itu Nurcholis (2017) menyatakan bahwa masyarakat adat telah mengembangkan lembaga dan tata kelolanya sendiri berdasarkan kreasi sendiri, dan mengelola sistem kemasyarakatan berdasarkan adat istiadat yang melembaga dari kebiasaan yang dikembangkan sendiri (indigenous peoples). Pemahaman kalangan adat sebagai representasi masyarakat adat dalam pemerintahan nagari bertabrakan dengan berbagai prinsip penyelenggaraan pemerintahan yang dianut negara.

Hal ini menjadi penyebab terkendalanya pemenuhan elemen *social obligation*. Negara menilai bahwa kewajiban yang timbul pada negara untuk mensejahterakan masyarakat dan menjadikan nagari mandiri, menggunakan dasar nilai yang memiliki makna yang berbeda dengan kalangan adat. Contoh pemaknaan kesamaan kedudukan. Persamaan kedudukan dalam pemerintahan memberikan ruang bagi siapapun untuk dapat terlibat dalam pemerintahan. Persamaan kedudukan dalam adat justru setiap orang dalam adat tidak memiliki kedudukan sosial yang sama dilihat dari garis keturunannya, sehingga akan menjadi penentu apakah seseorang dapat duduk dalam pemerintah atau tidak.

Seperti yang ditulis Scott (2014), bahwa nilai dan norma menjadi ciri dari pilar *normative*. Nilai dipahami sebagai gambaran tentang sebuah pemerintahan yang diinginkan, diharapkan oleh berbagai pihak terhadap bentuk pemerintahan nagari yang dapat tergambar dalam struktur dan perilaku perangkat pemerintahan nagari. Gambaran yang terlihat dalam struktur dan perilaku tersebut dilengkapi dengan norma tentang bagaimana mewujudkan harapan dan keinginan tentang pemerintahan nagari dengan cara-cara yang sah. Analisis penulis terhadap elemen *Basis of compliance* dalam pilar *normative* dapat disimpulkan bahwa *social obligation* dalam pemerintahan nagari belum optimal sehingga mempengaruhi terjadinya kepatuhan dalam pemerintahan nagari yang berdampak pada pencapaian tujuan Pemerintahan.

ELEMEN BASIS OF ORDER

Basis of order adalah dasar perintah. Dasar perintah dalam penyelenggaraan pemerintahan nagari didasarkan pada adanya *Binding expectation*, yaitu nilai dan norma yang memuat keinginan atau harapan terhadap bagaimana dan untuk apa pemerintahan Nagari diselenggarakan. Harapan yang dibangun terhadap keputusan kembali menyelenggarakan Pemerintahan Nagari adalah kembali pada akar budaya masyarakat Sumatera Barat yang merupakan masyarakat adat. Hal ini yang membuat Kabupaten Solok antusias dan menjadi Kabupaten pertama yang menyelenggarakan pemerintahan nagari.

Masyarakat Kabupaten Solok adalah masyarakat yang masih memegang kuat adat istiadatnya. Menyelenggarakan Pemerintahan Nagari diharapkan menjadi pemerintahan yang berdasarkan pada filosofi adat yang disandarkan pada adat yang berdasarkan pada Alquran, dengan sistem hybrid yaitu campuran antara adat dan administrasi publik. Pada waktu yang sama pemerintahan ini adalah bagian dari sistem penyelenggaraan negara. Prinsip penyelenggaraan Desa atau Desa adat tetap didasarkan pada prinsip pengaturan

Desa pada pasal 3 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, yaitu berasaskan pada 1) rekognisi, 2) subsidiaritas, 3) keberagaman, 4) Kebersamaan, 5) kegotongroyongan, 6) kekeluargaan, 7) musyawarah, 8) demokrasi, 9) kemandirian, 10) partisipasi, 11) kesetaraan, 12) pemberdayaan dan 13) keberlanjutan. Porsi Administrasi publik yang dengan tegas diatur melalui prinsip pengaturan Desa pada Undang-Undang mengaburkan esensi kembali kenagari sehingga harapan tentang wujud Pemerintahan Nagari sebagai pemerintahan yang mengacu pada nilai dan norma adat tidak terlihat. Kekecewaan ini diungkapkan oleh tokoh adat yang merasa Nagari tetap sama dengan Desa, dan pengabaian terhadap pemerintahan yang berakar dari nilai dan norma adat tetap tidak tampak.

Ketua KAN Batang Baru menyatakan bahwa, *“Pemerintahan nagari adalah mengembalikan nagari pada pemiliknya dan dijalankan sesuai nilai-nilai adat”* (wawancara tanggal 19 Februari 2018 pukul 09.30 WIB). Hal senada juga diungkapkan oleh Ketua KAN Lolo, *“Kami berharap Perda baru tentang nagari adat segera diberlakukan karena itulah nagari”* (wawancara tanggal 3 Juli 2018 pukul 10.00 WIB).

Ada harapan dari kalangan niniak mamak atau elit adat terhadap bentuk pemerintahan nagari yang secara kelembagaan sesuai dengan nilai adat. Kehadiran Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2018 tentang Nagari memberi harapan lebih banyak bagi niniak mamak terhadap pemerintahan nagari, dibandingkan pengaturan pemerintahan Nagari oleh Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2007 yang mengatur tentang penyelenggaraan Pemerintahan Nagari.

Kehadiran kebijakan ini sebenarnya jika dianalisis berpotensi menimbulkan konflik. Apabila Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2007 tetap menjadikan Nagari berjiwa Desa, maka Peraturan Daerah

Nomor 7 Tahun 2018 ini disatu sisi telah memenuhi harapan pihak yang ingin pemerintahan nagari berjiwa nagari. Disisi lain peraturan ini berpotensi dalam implementasinya berbeda dengan prinsip pengaturan desa yang ada dalam undang-undang.

KAN secara adat adalah beranggotakan tokoh adat yaitu niniak mamak dari berbagai suku yang ada di Nagari, sementara dalam Peraturan daerah no 7 tahun 2018 pada pasal 6 ayat 2 dituliskan bahwa keanggotaan Kerapatan Adat Nagari (KAN) terdiri dari perwakilan niniak mamak, yaitu tokoh adat dan unsur alim ulama nagari yaitu tokoh agama, bundo kanduang yaitu tokoh perempuan, cadiak pandai yaitu tokoh profesional dan parik paga yaitu tokoh pemuda dalam nagari.

Hasil analisis penulis terhadap elemen Basis of order pada pilar normative disimpulkan bahwa, kelembagaan pemerintahan Nagari adalah belum terpenuhinya binding expectation, khususnya dari perspektif adat.

ELEMEN MECHANISM

Mechanism adalah mekanisme dalam penyelenggaraan Pemerintahan Nagari yang berpegang pada norma yang ada dalam masyarakat adat tentang bagaimana pemerintahan diselenggarakan. Norma didefinisikan Scott (2014) sebagai cara dalam melakukan/bertingkah laku sesuai nilai-nilai yang diyakini dan dianggap baik dalam masyarakat adat. Mechanism adalah tentang perlunya pencapaian tujuan pemerintahan nagari diwujudkan dengan cara atau sikap yang sesuai dengan nilai-nilai yang layak dan pantas menurut ukuran adat.

Pemerintahan Nagari tidak diselenggarakan berpedoman pada nilai adat dan dengan cara adat. Pemerintahan ini adalah pemerintahan dengan nilai adat disatu sisi dan nilai modern disisi lain. Contoh adalah pengambilan keputusan dalam pemerintahan nagari yang didasarkan pada musyawarah mufakat, termasuk dalam pemilihan Wali Nagari. Pengambilan keputusan dinagari selalu menyertakan pandangan dari tokoh adat atau disebut niniak mamak. Setiap nagari dalam pengambilan keputusan terkait pembangunan nagari telah melibatkan tokoh adat dan melakukan musyawarah mufakat. Hal ini

bagi kalangan tokoh adat sangat di apresiasi dengan melibatkan mereka dalam perencanaan pembangunan. Keterlibatan ini perlu diperluas dengan mengembalikan pada norma dalam pemerintahan adat, dimana tokoh adat yang disebut niniak mamak harusnya terlibat lebih luas dalam pemerintahan.

Pengakuan negara terhadap kekhasan Pemerintahan Nagari ini dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa dalam pasal 3 telah diikat dalam berbagai azas penyelenggaraan pemerintahan. Azas rekognisi (pengakuan terhadap hak asal-usul), keberagaman, kebersamaan, nyatanya di Nagari bertentangan dengan azas kesetaraan yang mengusung kesamaan kedudukan dan peran. Penyelenggaraan pemerintahan Nagari juga didasarkan atas azas demokrasi, namun karena keunikannya, nagari memiliki sistem demokrasi sendiri yang berbeda dengan demokrasi yang dianut negara. Demokrasi dalam perspektif pemerintahan negara adalah kesempatan sama bagi setiap orang tanpa kecuali untuk ikut terlibat, berpartisipasi dalam pemerintahan. Demokrasi dalam perspektif adat adalah demokrasi dibawah kendali elit adat melalui niniak mamak sebagai representasi masyarakat adat. Artinya nilai lokal tradisional diakui selama tidak bertentangan dengan pengaturan dalam konteks Prinsip atau azas penyelenggaraan pemerintahan Desa dalam pasal 3 Undang-Undang Desa Nomor 6 Tahun 2014.

Nilai-nilai tradisional dalam masyarakat adat yang diadopsi kedalam lembaga pemerintahan nagari tidak seluruhnya diterapkan. Nilai-nilai ini bertemu dengan nilai administrasi publik sehingga nilai harus beradaptasi. Nilai ini yang kemudian dapat diterapkan dalam pemerintahan sehingga menjadi hybrid value atau nilai campuran. Ketika nilai dan norma adat berbenturan dengan prinsip penyelenggaraan Pemerintahan Nagari, maka nilai adat akan gugur. Hal ini menyebabkan ketidak puasan dari tokoh adat, bahwa Negara tidak sepenuhnya memberikan keleluasaan pada Pemerintahan Nagari untuk mendesain kelembagaannya sendiri sesuai jati dirinya sebagai pemerintahan adat.

Analisis penulis terhadap elemen mechanism adalah mekanisme dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam menjalankan tugasnya sebagai penyelenggara pemerintahan dan memenuhi kebutuhan masyarakat, sebagai bagian dari pemerintahan daerah tidak berpegang

pada nilai dan norma adat karena bertentangan dengan prinsip penyelenggaraan pemerintahan yang diatur pemerintah dalam Undang-Undang nomor 6 tahun 2014.

ELEMEN LOGIC

Elemen logic diartikan sebagai logika, dimana nilai dan norma itu haruslah layak atau patut (*appropriateness*) untuk diterapkan dalam Pemerintahan Nagari. Nilai dan norma yang menjadi penguat pilar normative adalah nilai dan norma yang layak dan patut dalam mendorong dapat dicapainya tujuan pemerintahan Nagari. Kelayakan dalam normative menurut Scott adalah kelayakan yang diukur secara moral. Aspek normatif melihat keberadaan lembaga dalam pemerintahan ditengah masyarakat adat adalah dari kelayakan, kepatutan dan kepantasan berdasarkan adat atau kebiasaan.

Nilai dan norma yang layak dan patut sebagai fondasi organisasi pemerintahan nagari yang sesuai dengan adat. Penyelenggaraan Pemerintahan Nagari sebagai *self local community* diakui selama tidak bertentangan dengan pengaturan dalam konteks *self local government* dan sesuai dengan prinsip penyelenggaraan Pemerintahan Desa yang dimuat dalam pasal 3 Undang-Undang Desa Nomor 6 Tahun 2014. Nilai-nilai yang digunakan dalam penyelenggaraan pemerintahan merupakan nilai adaptasi, sehingga secara adat tentu tidak sepenuhnya dinilai memenuhi kelayakan sebagai pemerintahan nagari. Dari perspektif administrasi publik, pilihan nilai adaptasi ini adalah sebuah upaya terbaik menyatukan nilai adat/tradisional kedalam tubuh administrasi publik.

Contohnya dalam pemilihan Wali Nagari/Kepala Nagari (Kepala Desa) sebagai pemimpin pemerintahan Nagari. Tokoh adat memiliki kemampuan untuk mempengaruhi dan menentukan pemilihan Wali Nagari selaku pimpinan pemerintahan di Nagari. Selain para perantau, keberadaan tokoh adat selaku patron dapat menentukan suara masyarakat sebagai Klien. Kedudukan adat seorang calon lebih sering menjadi faktor paling menentukan seseorang untuk dapat menjadi calon Wali Nagari. Dari perspektif administrasi publik, untuk menjadi Wali Nagari maka ada sejumlah persyaratan yang harus

dipenuhi secara administrasi. Setiap orang dapat menjadi calon Wali Nagari selama memenuhi persyaratan.

Setiap orang dapat menjadi calon Wali Nagari karena Permendagri RI Nomor 112 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Desa pada bagian ketiga tentang pencalonan, paragraf 1 pendaftaran calon, pasal 21 dimana poin d juga menyatakan bahwa seorang Wali Nagari dapat berpendidikan paling rendah tamatan Sekolah Menengah Pertama atau sederajat. Dari nagari yang diteliti menunjukkan kecenderungan bahwa pemilihan wali nagari didasarkan pada kelayakan berdasarkan adat. Kenyataannya bahwa yang terpilih menjadi calon Wali Nagari dan menjadi Wali Nagari bukan masyarakat pendatang yang telah lama menjadi penduduk nagari. Wali Nagari terpilih adalah calon yang memiliki kedudukan dan status sosial yang terhormat dan layak di mata adat.

Hasil analisis penulis terhadap elemen logic bahwa kelembagaan Pemerintahan Nagari tidak memenuhi appropriateness karena standar kelayakan tidak berdasarkan moralitas seperti diungkapkan Scott (2014), namun didasarkan atas ukuran kelayakan regulasi. Kelayakan dalam elemen logic adalah kelayakan yang seyogyanya diukur menggunakan standar nilai dan norma masyarakat adat dan asas yang ditetapkan dalam regulasi.

ELEMEN INDICATORS

Elemen indicators dalam Aspek normatif adalah melihat sisi normatif dari suatu kelembagaan melalui elemen indicators atau indikator. Indikator dari suatu nilai atau norma yang dianut dalam penyelenggaraan pemerintahan nagari adalah adanya Certification and accreditation. Certification atau sertifikasi adalah pengakuan dari pihak lain terkait nilai dan norma yang dipakai dalam penyelenggaraan pemerintahan di Nagari. Accreditation adalah pengakuan dari pihak lain atas penerapan nilai dan norma dalam pemerintahan nagari. Keduanya memiliki keterikatan dan tidak dipahami secara terpisah.

Suatu Pemerintahan Nagari memiliki nilai dan norma yang menjadi panduan dalam menyelenggarakan pemerintahan. Nilai dan norma ini diaplikasikan dalam berbagai aturan yang ada dalam pemerintahan nagari. Contohnya adalah adanya Standar Operasional

Prosedur dalam melayani masyarakat. Contoh lain adalah Peraturan Nagari yang bermuatan penegakan nilai dan norma seperti, Peraturan Nagari tentang jam malam di salah satu nagari. Contoh lain adalah aturan memakai baju adat dalam upacara adat, atau pelibatan tokoh adat dalam setiap musyawarah pembangunan Nagari.

Pengukuran dan pengakuan terhadap sejumlah nilai dan norma yang diterapkan dalam penyelenggaraan pemerintahan nagari diberikan oleh Tokoh adat. Hasil penelitian menunjukkan bahwa penyelenggaraan Pemerintahan Nagari masih belum mengaplikasikan berbagai nilai dan norma pada pemerintahan adat kedalam Pemerintahan Nagari. Temuan yang diungkapkan sebelumnya bahwa prinsip penataan Desa yang digariskan dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa menjadi faktor utama tidak diterapkannya nilai dan norma dalam pemerintahan adat dalam penyelenggaraan Pemerintahan Nagari.

Pemerintah Nagari menggunakan standar sertifikasi dan akreditasi dari asas penyelenggaraan pemerintahan yang ditetapkan Pemerintah Pusat. Contohnya untuk menetapkan suatu tingkatan pembangunan suatu Nagari. Pemerintah pusat menggunakan indeks membangun, seperti, semakin banyak agama yang dianut masyarakat dalam suatu nagari maka akan menjadi nilai positif menaikkan indeks nagari dalam pembangunan. Sebaliknya, dalam falsafah adat orang minang berdasarkan ABS-SBK maka dari 4 nagari ada satu nagari yang masyarakatnya menganut agama yang berbeda, sementara Nagari lain hanya menganut satu agama.

Contoh lain adalah, Wali Nagari selaku pemimpin dituntut untuk memiliki kemampuan manajerial yang bagus untuk mengelola pemerintahan, sementara untuk menjadi Wali Nagari tidak semata kemampuan manajerial namun yang paling penting adalah status sosial atau kedudukannya dalam adat. Hal ini karena di Kabupaten Solok Wali Nagari sekaligus menjadi kepala adat atau disebut Angku Palo. Maka akan sulit dalam suatu Nagari seorang calon Wali Nagari dapat menjadi Wali Nagari jika tidak memiliki status sosial yang tinggi dalam adat, atau jika bukan penduduk asli nagari yang disebut anak nagari.

Menilai keberhasilan kinerja pemerintah nagari tidak sekedar dilihat dari capaian indeks membangun. Menilai sebuah penyelenggaraan pemerintahan dalam aspek normatif adalah soal apakah nilai dan norma yang diadaptasi oleh pemerintah dalam pengaturan penyelenggaraan pemerintahan nagari mendapat pengakuan dari masyarakat. Atau apakah pemerintah mengakui nilai dan norma yang hidup dalam masyarakat adat, dan mengadopsi dalam pengaturan pemerintahan nagari. Kondisinya adalah tidak semua nilai adat diaplikasikan kedalam tubuh administrasi publik dalam penyelenggaraan Pemerintahan Nagari.

Hasil analisis penulis terkait elemen indicators kelembagaan pemerintahan nagari tidak menggunakan standar certification and accreditation dari penilaian nilai dan norma adat serta pengakuan dari elit adat. Artinya secara normative elemen indicators tidak terwujud. Certification and accreditation menggunakan standar penilaian yang dibuat pemerintah untuk mengukur kinerja penyelenggaraan pemerintahan Nagari.

Indeks desa membangun yang merupakan ukuran untuk mengukur tingkat kemajuan suatu Nagari dan Desa sama sementara keduanya memiliki karakteristik atau identitas yang berbeda. Perbedaan tersebut salah satunya dari hak asal-usulnya yaitu dari struktur organisasi masyarakat adatnya. Idm tidak adil apabila dipakai untuk mengukur seluruh pemerintahan baik desa atau desa dengan nama lain, apalagi untuk desa adat.

ELEMEN AFFECT

Kelembagaan dalam perspektif normatif harus mengandung elemen affect berupa shame/honor. Elemen affect disini maksudnya adalah suatu nilai dan norma harus memiliki dampak atau efek timbulnya rasa malu/shame atau menghargai/honor dari setiap orang dalam Pemerintahan Nagari yang melanggar nilai dan norma. Sistem saat ini hanya memproduksi sanksi atau hukuman menurut hukum negara, bukan hukum adat. Nilai menghargai tidak tumbuh seperti nilai menghargai dalam adat. Nilai saling menghargai antara Wali Nagari dan Perangkat Nagari terjadi dalam batasan atasan dan bawahan. Rasa takut juga tumbuh dalam kerangka atasan dan

bawahan, serta adanya sanksi terhadap kesalahan yang dilakukan dalam pekerjaan. Nilai dan norma menghargai dengan Badan Musyawarah Nagari sebagai mitra Pemerintah Nagari juga tumbuh sebatas rekan kerja.

Menurut salah satu informan dari perangkat nagari terkait hubungan kerjanya dalam kerangka shame and honor dengan Sekretaris Nagari salah satu Nagari yang menjadi lokasi penelitian bahwa, “Wali Nagari masih baru dilantik, jadi beliau tidak banyak tau tentang pemerintahan yang berjalan selama ini, jadi urusan-urusan saya yang mengurus” (wawancara tanggal 3 Juli 2018 pukul 10.00 wib). Shame/honor dapat disebabkan karena penilaian bawahan terhadap pimpinan yang tidak bekerja dengan seharusnya dapat menjadi pemicu rendahnya rasa menghargai/honor. Dari data dilapangan yang penulis temukan bahwa Shame/Honor masih muncul dari pemerintah Nagari terutama Wali Nagari, terhadap KAN sebagai lembaga yang mewadahi tokoh adat atau niniak mamak.

Nilai shame/honor terhadap tokoh adat tidak seperti pada pelaksanaan pemerintahan adat. Kedudukan tinggi tokoh adat didalam adat, tidak serta merta menimbulkan efek rasa hormat yang sangat tinggi dari Pemerintah Nagari. Penghargaan/honor yang diungkapkan Wali Nagari terhadap niniak mamak adalah bentuk penghargaan terhadap kedudukan niniak mamak yang masih dihormati dalam Nagari. Menurut salah satu informan dari Wali Nagari menyatakan bahwa “*Kami menghormati niniakmamak dan selalu mengundang niniak mamak untuk ikut memikirkan pembangunan di Nagari.*”

Sebaliknya menurut informan dari KAN justru merasa bahwa mereka ditinggalkan oleh Wali Nagari dan BMN dalam pemerintahan Nagari yaitu “*Wali Nagari dan BMN sering mengabaikan aspirasi kami, bahkan untuk merenovasi balai adat saja tidak dikabulkan, padahal mereka justru malah melaksanakan studi banding. Seharusnya mereka tau bahwa balai adat kita sudah rusak dan perlu diperbaiki?*” (wawancara tanggal 16 Februari 2018 pukul 16.30 WIB).

Keluhan tokoh adat yang merasa dipinggirkan dan menjadi penonton dalam pemerintahan Nagari menunjukkan bahwa shame/honor dalam penyelenggaraan pemerintahan Nagari menempatkan niniak mamak sebagai outsider dan penghargaan atau rasa malu hanya tumbuh dalam konteks hubungan kerja semata.

Analisis peneliti terhadap elemen affect dalam pilar normative pada kelembagaan pemerintahan Nagari berupa shame/honor masih ada, namun bukan atas pertimbangan nilai moral namun terkait dengan tugas-tugas pemerintahan yang memang diatur dalam aturan.

ELEMEN BASIS OF LEGITIMACY

Kelembagaan dari aspek normatif dalam perspektif Elemen Basis of Legitimacy dilihat dari indikator Morally Governed. Elemen Basis of Legitimacy disini adalah dasar legitimasi penyelenggaraan Pemerintahan Nagari secara normatif berdasarkan nilai dan moral. Nilai dan moral dalam penyelenggaraan Pemerintahan Nagari adalah nilai yang dianggap baik dan bernilai positif. Penilaian ini didasarkan pada nilai yang dianut dalam masyarakat adat tentang suatu pemerintahan yang baik dan positif. Nilai moral menjadi standar kelayakan suatu pengambilan keputusan dalam penyelenggaraan Pemerintahan Nagari.

Kondisi yang terjadi sepanjang perjalanan Pemerintahan Nagari sejak tahun 2001, bahwa pengaturan tentang pemerintahan ini tidak mengikuti bentuk pemerintahan adat. Pemerintahan Nagari saat ini adalah Pemerintahan Nagari hasil percampuran nilai adat dan nilai dalam administrasi publik. Administrasi publik dan azas penyelenggaraan pemerintahan yang telah digariskan dalam Undang-Undang menjadi pagar bagi nilai adat masuk keranah Pemerintahan Nagari. Hal ini menyebabkan tidak harmonisnya hubungan antara tokoh adat yang tergabung dalam wadah Kerapatan Adat terhadap berbagai keputusan Pemerintah Nagari terkait penyelenggaraan Pemerintahan dan pembangunan di Nagari.

Tidak semua Pemerintah Nagari mau dan mampu menempatkan Kerapatan Adat pada posisi honor. Kerapatan Adat Nagari dalam perencanaan pembangunan selalu diundang untuk diminta pandangan dan sarannya, namun keterlibatan mereka tidak memiliki kekuatan untuk ikut mengambil keputusan. Ketua KAN Nagari Lolo menyatakan bahwa

“Di Nagari Lolo kami selalu diundang dan dimintai pendapat untuk rencana bagaimana pembangunan kita di Nagari Lolo, dan kami sangat senang dan kami datang, seperti hari ini kami ada diundang oleh

Pemerintah Nagari karena ada tamu datang, dan ada yang akan dibicarakan untuk pembangunan” (wawancara tanggal 3 Juli 2018).

Nilai adat yang dikedepankan oleh Kerapatan Adat seringkali terabaikan sehingga *morally governed* dalam pemerintahan Nagari perlu diperbaiki untuk menguatkan kelembagaan Pemerintahan Nagari. Upaya Negara untuk menerapkan azas yang sama dalam pengaturan pemerintahan Desa dan Nagari menyebabkan berbagai persoalan kelembagaan bagi Pemerintahan Nagari. Aspek normatif yang merupakan nilai dan moral dalam kelembagaan dibangun melalui elemen dasar kepatuhan, dasar perintah, mekanisme, logika, efek, indikator dan dasar legitimasi yang seharusnya mengacu pada nilai lokal tradisional yang telah mengakar dalam masyarakat adat.

Hasil analisis penulis terkait elemen Basis of legitimacy dalam pilar normative pada kelembagaan Pemerintahan Nagari aspek *morally governed* belum terpenuhi. Kelembagaan Pemerintahan Nagari dianalisis dari pilar normative melalui tujuh elemen yang telah penulis uraikan sebelumnya menunjukkan bahwa pilar ini tidak menjadi bagian yang dikuatkan dan ikut menopang bangunan kelembagaan pemerintahan Nagari.

PILAR CULTURE-COGNITIVE

Pilar culture-cognitive ini didefinisikan sebagai sebuah pilar tentang kesadaran budaya. Kelembagaan yang akan dapat membuat tercapainya tujuan organisasi menurut Scott (2014), adalah kelembagaan yang dibangun dari suatu kesadaran budaya yang dilihat dari terpenuhinya tujuh elemen.

ELEMEN BASIS OF COMPLIANCE

Elemen *basis of compliance* diartikan sebagai elemen tentang apa yang menjadi dasar kepatuhan dalam kelembagaan dari sudut pandang culture cognitive. Menurut Scott (2014), elemen dasar kepatuhan ini mensyaratkan adanya Taken-for-grantedness dan shared understanding. Taken-for-grantedness dan share understanding diartikan sebagai adanya penerimaan dan pemahaman bersama

terhadap suatu budaya. Kepatuhan dalam suatu kelembagaan akan timbul dari setiap aktor yang terlibat dalam penyelenggara pemerintahan nagari jika konsep berpemerintahan dijalankan sesuai dengan pemahaman mereka dan diterima secara budaya. Artinya bahwa kelembagaan pemerintahan nagari salah satunya perlu adanya pemahaman dan penerimaan bersama dari setiap aktor yang terlibat dalam penyelenggaraan pemerintahan. Penerimaan dan pemahaman itu lahir dari adanya kesesuaian antara konsep pemerintahan nagari yang didesain oleh pemerintah, dengan konsep pemerintahan nagari dalam kerangka budaya.

Pemerintah nagari dalam hal ini adalah Wali Nagari dan Badan Musyaearah Nagari memiliki pemahaman dan penerimaan yang berbeda dengan tokoh adat atau elit adat yang disebut niniak mamak terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan nagari. Perbedaan pemahaman ini menyebabkan tidak adanya penerimaan terhadap bentuk pemerintahan nagari yang telah diselenggarakan sepanjang 17 tahun ini. Tokoh adat menginginkan penyelenggaraan pemerintahan nagari disesuaikan dengan bentuk pemerintahan nagari dahulu yang disebut pemerintahan adat. Menurut informan dari tokoh adat di Nagari Lolo bahwa “*Nagari adalah milik tokoh adat yaitu niniak mamak, namun ketika pemerintahan nagari ini terselenggara justru niniak mamak dipinggirkan dan tidak memiliki kedudukan yang jelas dalam pemerintahan*” (wawancara, 8 Juli 2018).

Ketua Lembaga Kerapatan Adat Alam Minangkabau Provinsi Sumatera Barat dalam dokumen Anotasi Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa menyatakan bahwa penyelenggaraan pemerintahan nagari seharusnya dikembalikan pada yang seharusnya yaitu Siriah pulan kagangnyo, Pinang pulang ka tampuaknyo yang artinya segala sesuatu harus dikembalikan sesuai bentuk aslinya. Hal yang sama dengan yang disampaikan oleh Ketua Kerapatan Adat Nagari dari Nagari Batang Barus dan Nagari Koto Baru. Pemerintahan Nagari memiliki hak asal-usul yang telah diakui oleh undang-undang.

Untuk itu *Taken-for-grantedness* dan *shared understanding* dapat terjadi dengan menyelenggarakan pemerintahan nagari sesuai dengan hak asal-usul. Seperti yang dijelaskan dalam Permendagri dan Permendes bahwa hak asal-usul itu diantaranya adalah pengakuan

terhadap sistem organisasi masyarakat adat. Maka penyelenggaraan pemerintahan dilakukan mengacu pada uraian pada sub bab 6.1 tentang indigenous value yang dimiliki oleh Nagari.

Taken-for-grantedness dan *shared understanding* sulit diwujudkan karena pengakuan terhadap hak asal-usul disertai ketentuan harus sesuai atau tidak bertentangan dengan prinsip yang dianut negara dalam pemerintahan. Maka hak asal-usul akan bias diaplikasikan dalam pemerintahan apabila sejalan dan tidak bertentangan dengan konsep asas pengaturan Desa yang digariskan dalam undang-undang Desa tahun 2014.

Kesimpulan dari elemen ini, yaitu kelembagaan Pemerintahan Nagari tidak dibangun diatas pilar pilar culture-cognitive karena elemen basis of compliance tidak ditemukan adanya kesepahaman dan kesesuaian antara budaya dengan regulasi atau kebijakan seperti undang-undang dan peraturan daerah yang menjadi dasar pengaturan dan penataan pemerintahan nagari.

ELEMEN BASIS OF ORDER

Kelembagaan Pemerintahan Nagari yang kuat adalah kelembagaan yang dibangun diatas pilar kesadaran budaya sebagai kekuatannya. Kesadaran budaya menjadi salah satu tiang dalam kelembagaan. Tiang ini akan berdiri kokoh mensyaratkan adanya constitutive schema yaitu adanya skema konstitutif yang menjadi dasar perintah dalam Pemerintahan Nagari.

Basis of order atau dasar kepatuhan dalam pilar *culture-cognitive* memerlukan adanya *constitutive schema* yang dipahami sebagai adanya suatu skema utama atau pokok tentang konsep pemerintahan nagari yang sesuai dengan tema aslinya, yaitu sesuai dengan hak asal-usul yang dimilikinya. Kelembagaan yang memiliki constitutive schema sebagai sumber dasar perintah akan menjadi salah satu faktor menyebabkan pemerintah nagari dapat mencapai tujuannya.

Pemerintahan nagari adalah pemerintahan yang skema atau rancangan pemerintahannya tidak sepenuhnya sesuai dengan aslinya yang dikenal masyarakat adat. Pemerintahan nagari yang asli adalah pemerintahan yang diselenggarakan ditengah masyarakat adat dengan menggunakan hukum adat dimana aktor utama penyelenggara

pemerintahan adalah elit adat atau tokoh adat yang disebut niniak mamak. Pemerintahan diselenggarakan menggunakan filosofi Adat yang bersendikan pada syariat yaitu bersendikan pada Al-quran. Kepatuhan akan timbul dalam kelembagaan apabila kerangka atau tema pemerintahan nagari sesuai dengan skema pemerintahan nagari yang sesuai dengan kebiasaan adat yang telah berlangsung sejak lama.

Merujuk pada undang-undang Desa no 6 tahun 2014, maka dapat disimpulkan bahwa kembali menyelenggarakan pemerintahan nagari bukanlah kembali menyelenggarakan pemerintaha adat. Negara telah mengakui eksistensi masyarakat adat di nagari namun tetap sebagai bagian dari sistem pemerintahan di Indonesia sepanjang tidak bertentangan dengan asas yang dianut negara dalam pemerintahan. Hak asal-usul diakui dengan catatan sesuai dengan aturan negara. Pengakuan tidak sepenuh hati ini menjadi benih konflik ditengan penyelenggaraan pemerintahan Nagari. Hal ini mendorong Ketua KAN Sumatera Barat dalam dokumen anotasi Undang-undang Desa menuntut perlakuan istimewa untuk Nagari dengan pemerintahannya yang khas, tidak bias diatur sama dengan mengatur Desa.

Pengaturan Desa yang diatur dalam undang-undang nomor 6 tahun 2014 menyebabkan pertentangan nilai dengan nilai adat yang melekat pada pemerintahan Nagari sebagai identitas Nagari. Hal ini dapat dilihat pada uraian sub bab 6.1. Berdasarkan uraian tentang Basis of order dapat disimpulkan bahwa Penyelenggaraan Pemerintahan Nagari tidak memiliki skema constitutive yang mengacu pada hak asal-usulnya. Sebagai organisasi publik dengan sistem terbuka, pemerintah nagari dituntut untuk mampu beradaptasi terhadap berbagai tuntutan dan tekanan lingkungan. Tekanan dari lingkungan eksternal seperti kebijakan selalu mengalahkan tekanan atau tuntutan dari lingkungan internal yaitu seperti elit adat.

ELEMEN MECHANISMS

Pilar *culture-cognitive* dalam kelembagaan dianalisis melalui elemen mechanism yang diartikan sebagai mekanisme, adalah perlu adanya mekanisme melalui proses peniruan atau mimetic. Peniruan disini didefinisikan sebagai bentuk pemerintahan nagari yang penataan pemerintahan dan penyelenggaraannya bersumber dari hasil meniru

bentuk pemerintahan adat dengan indigenous value nya, yang dipimpin oleh tokoh adat atau niniak mamak.

Pemerintahan Nagari adalah pemerintahan yang penataan dan penyelenggaraannya sesuai dengan aturan yang ada dalam berbagai regulasi yang mengatur tentang pemerintahan Desa dan Nagari. Ada beberapa hal dalam penataan pemerintahan nagari yang merupakan hasil mimetic dari pemerintahan adat. Pertama, perubahan nomenklatur Desa menjadi Nagari. Kedua, filosofi pemerintahan yang menggunakan filosofi pemerintahan adat yaitu adaik basandi syara, syara basandi Kitabullah. Artinya, pemerintahan nagari bersandar pada syariat dan syariat bersendikan Alquran. Selain perubahan nama pemerintahan dan filosofi pemerintahan, pimpinan dalam wilayah pemerintahan nagari dari Kepala Desa menjadi Wali Nagari.

Mimetic yang ada dalam penataan dan penyelenggaraan pemerintahan nagari menurut Ketua Kerapatan Adat Nagari Koto Baru, dan Batang Barus tidak seperti yang diharapkan. Perubahan pemerintahan Desa menjadi pemerintahan Nagari tidak disertai dengan perubahan mendasar yaitu menempatkan Kerapatan Adat sebagai lembaga yang memiliki peran sentral dalam pemerintahan. Keberadaan lembaga ini seharusnya memegang posisi penting untuk terlibat dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Mimetic sepenuhnya tidak memungkinkan diterapkan dalam kelembagaan Pemerintahan Nagari. Seperti dijelaskan sebelumnya, organisasi adalah organisasi publik dengan sistem terbuka. Keterbukaan ini menjadi alasan mengapa terjadi hybrid model dalam pemerintahan nagari. Pemerintahan Nagari dalam perspekti indigenous value nya sebagai pemerintahan adat sarat dengan identitas keminangan. Seperti pemerintahan dengan filosofi bersandar pada Alquran sebagai pedoman. Identitas kesukuan yang anak nagari nya beragama islam.

Identitas-identitas ini tidak diadopsi oleh negara karena dinilai tidak sesuai dengan asas keberagaman dan kesetaraan. Sebagai entitas pemerintahan yang unik ini menyebabkan Zakaria menyebut bahwa organisasi pemerintahan nagari diakui namun kelembagaannya tidak diakui, seperti yang telah penulis uraikan dilatar belakang. Negara juga melakukan pengukuran terhadap pencapaian tujuan pemerintahan yaitu kemandirian, kemajuan dan kesejahteraan tidak sesuai dengan

identitas pemerintahan ditengah masyarakat adat yang cenderung homogen identitasnya.

Contoh pada pengukuran indeks kemandirian Nagari yang sama dengan indeks kemandirian Desa. Pada lampiran 1 tentang ukuran status kemandirian Desa ada poin yang jika dikembangkan dengan mengoptimalkan berbagai *autonomous energies* yang dimiliki nagari, akan menjadi kekuatan. Ada poin yang justru bertentangan dengan identitas asli masyarakat adat seperti pada indeks ketahanan sosial.

Berdasarkan uraian sebelumnya maka dapat disimpulkan bahwa elemen *mechanism* terbentuknya kelembagaan pemerintahan Nagari dalam pilar *culture cognitive* bukan merupakan hasil *mimetic* dari pemerintahan adat.

ELEMEN LOGIC

Kelembagaan dalam pilar *culture-cognitive* menurut elemen *logic* yaitu logika penyelenggaraan pemerintahan didasarkan pada nilai-nilai *orthodoxy* atau *orthodox*. Penyelenggaraan Pemerintahan nagari seperti yang diuraikan pada elemen sebelumnya tidak sepenuhnya mengadopsi nilai-nilai *berpemerintahan* nagari asli yang merupakan pemerintahan adat.

Orthodoxy dalam penyelenggaraan pemerintahan nagari yang tidak diterapkan dalam pemerintahan nagari karena dinilai tidak relevan atau tidak sesuai dengan nilai yang digunakan dalam penyelenggaraan pemerintahan nagari saat ini. Contoh pertentangan nilai yang terjadi dengan nilai lama dalam pemerintahan adalah dalam memandang demokrasi. Menurut Wali Nagari Koto Baru bahwa untuk menjadi Wali Nagari, setiap orang berhak menjadi calon meskipun bukan terpandang. Selama calon Wali Nagari memenuhi persyaratan yang sudah ditetapkan oleh peraturan, maka pertimbangan seperti silsilah keluarga atau status sosial seseorang dalam adat sangat bertentangan dengan demokrasi. Sebaliknya menurut Ketua Kerapatan Adat Nagari bahwa untuk menjadi pemimpin dalam nagari tidak bisa oleh sembarang orang yang tidak jelas kedudukannya. Hal ini menunjukkan bahwa ada perbedaan pandangan yang sangat jelas antara pemerintah nagari dan Kerapatan adat Nagari tentang nilai demokrasi dan kepemimpinan. Yang terjadi

adalah nilai demokrasi yang diterapkan dalam pemerintahan nagari bukan lah nilai orthodoxy.

Nilai musyawarah mufakat dan kedaulatan keputusan ada ditangan Kerapatan Adat Nagari tidak sesuai dengan model pemerintahan Nagari berdasarkan Perda no 2 tahun 2007. Pemerintahan Nagari menempatkan KAN hanya sebagai salah satu lembaga adat dari lembaga adat lain yang ada di Nagari. Hal ini membawa konsekuensi terbatasnya peran KAN hanya sampai pada tahap perencanaan pembangunan. Hal ini mengikis honor and shame terhadap marwah niniak mamak dalam pemerintahan. Perlu adanya perluasan peran Kerapatan Adat Nagari, karena masyarakat adat adalah masyarakat yang dipimpin oleh niniak mamak. Melibatkan niniak mamak akan mempercepat proses pembangunan di Nagari. Kedudukannya sebagai penghubung antara Pemerintah dengan anak nagari yaitu sebagai agen pembangunan akan menjadi modal pembangunan. Autonomous energies yang dimiliki nagari seperti yang dikemukakan oleh Daniel dan Basri (2008), bahwa ada kekayaan yang dimiliki Nagari dan tidak dimiliki Desa sebagai modal pembangunan. Anak nagari, pemerintahan adat, kekayaan nagari dan suku bias dioptimalkan fungsi pembangunannya melalui perans serta niniak mamak.

Berdasarkan uraian sebelumnya mengenai orthodoxy maka dapat disimpulkan bahwa, pilar kelembagaan pemerintahan Nagari dari elemen logic tidak bersumber pada orthodoxy.

ELEMEN INDICATORS

Elemen indicators menganalisis kelembagaan pemerintahan nagari terkait adanya common beliefs yaitu kepercayaan umum, shared logics of action yaitu tindakan bersama dan isomorphism yaitu adaptasi terhadap bentuk pemerintahan yang sama dengan Pemerintahan lain (desa). Common beliefs diartikan sebagai kepercayaan atau keyakinan yang terbentuk terhadap penyelenggaraan pemerintahan nagari baik oleh pemerintah nagari ataupun oleh masyarakat adat yang direpresentasikan melalui tokoh adat.

Common beliefs yang terbentuk bagi pemerintah nagari dan tokoh adat memiliki perbedaan. Bagi pemerintah Nagari, penyelenggaraan pemerintahan Nagari adalah bagian dari pemerintahan yang ada di Republik Indonesia, sehingga hal utama yang harus dikedepankan adalah seluruh dinamika penyelenggaraan pemerintahan mengacu pada aturan yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Perbedaan ini seperti yang telah diuraikan sebelumnya adalah akibat dari pembatasan pengakuan terhadap hak asal-usul yang dimiliki Nagari untuk dijadikan identitas dalam pemerintahannya. Pemerintahan Nagari harus melakukan penyesuaian-penyesuaian identitas dengan aturan.

Hal ini membuat Pemerintahan Nagari tidak menjadi pemerintahan yang modelnya, desain struktur dan kelembagaannya tidak sesuai dengan common beliefs. Pilar culture cognitive dari perspektif elemen indikator juga mensyaratkan untuk memiliki kelembagaan sebagai fondasi yang kuat dalam kesadaran budaya, perlu adanya shared logics of action. Logic of action dalam pemerintahan nagari belum bias dilaksanakan karena perbedaan nilai dan norma yang menjadi acuan dalam bertindak antara niniak mamak dengan Pemerintah Nagari. Hal ini disebabkan karena isomorphism yang dialami nagari akibat pengaturan dalam undang-undang Desa nomor 6 tahun 2017.

Bersebrangan dengan hal tersebut, bagi tokoh adat sebagai representasi masyarakat adat, penyelenggaraan kembali pemerintahan nagari adalah mengembalikan nagari pada pemiliknya yaitu tokoh adat atau disebut niniak mamak. Segala penataan pemerintahan nagari harus mengacu pada nilai-nilai adat yang telah sejak dahulu menjadi pedoman bagi penyelenggaraan pemerintahan Nagari. Menurut Ketua Kerapatan Adat Nagari Koto Baru, keberadaan pemerintahan nagari saat ini dengan pengaturannya yang ditetapkan oleh pemerintah tidak berbeda dengan desa. Hal senada juga disampaikan oleh Ketua Kerapatan Adat Nagari Batang Barus.

Hasil analisis penulis terkait elemen logic dalam pilar culture-cognitive pada kelembagaan pemerintahan nagari tidak dibangun dari nilai common beliefs, shared logics of actions, isomorphism.

ELEMEN AFFECT

Kelembagaan dalam perspektif pilar culture-cognitive adalah kelembagaan yang dibangun atas adanya kesadaran budaya yang memiliki kejelasan atau memuat certainty baik bagi pemerintah Nagarinya ataupun masyarakat adatnya dalam hal ini elit terlihat dari pahaman elit adat pada penyelenggaraan pemerintahan nagari. Affect yang timbul selain adanya certainty juga dari apakah justru muncul confusion atau kebingungan budaya. Nilai-nilai yang diterapkan dalam penyelenggaraan pemerintahan nagari dalam perspektif ini adalah nilai yang sudah diterima, dan menjadi bagian keseharian masyarakat nagari yang merupakan masyarakat adat.

Penerapan nilai-nilai yang telah hidup dan diterima dalam masyarakat adat akan menimbulkan kejelasan bagi pemerintah nagari ataupun tokoh adat. Sebaliknya, nilai-nilai dalam penyelenggaraan pemerintahan yang menimbulkan kebingungan bagi pemerintah nagari atau tokoh adat, akan menjadi sumber kelemahan bagi kelembagaan. Kejelasan dan kebingungan ini dianalisis dari pedoman atau acuan nilai yang digunakan.

Certainty muncul dari penilaian pemerintah nagari. Penyelenggaraan pemerintahan nagari jelas mengikuti regulasi yang telah ditetapkan oleh pemerintah seperti yang telah dianalisis pada pilar regulative. Informasi yang didapatkan dari Wali Nagari Koto Baru bahwa penyelenggaraan pemerintahan nagari sangat jelas pedoman pelaksanaannya dalam berbagai regulasi yang telah ada. Hal ini dapat dilihat pada tabel Tabel 5.2 tentang Regulative rules Pemerintahan Nagari di Kabupaten Solok Tahun 2016-2017. Bagaimana Pemerintahan dilaksanakan, pada siapa harus dipertanggungjawabkan sudah memenuhi elemen certainty. Kebingungan atau ketidak jelasan atau confusion justru terjadi dari pandangan tokoh adat terhadap penyelenggaraan pemerintahan nagari. Nilai-nilai adat yang telah melekat dalam keseharian masyarakat adat tidak diterapkan dalam pengaturan pemerintahan nagari. Jika ada nilai adat yang digunakan sebagai pedoman dalam berpemerintahan maka nilai itu telah dimodifikasi dan dilakukan penyesuaian dengan nilai-nilai atau prinsip penyelenggaraan pemerintahan yang dianut pemerintah.

Hasil analisis penulis terkait elemen affect dari Pengaturan tentang pemerintahan nagari tidak menimbulkan certainty bagi masyarakat karena format pemerintahan nagari menggunakan hybrid model namun didominasi oleh regulasi negara bukan adat.

ELEMEN BASIS OF LEGITIMACY

Elemen Basis of legitimacy atau dasar legitimasi dianalisis melalui adanya comprehensible yaitu pengaturan penyelenggaraan pemerintahan nagari dapat dipahami, recognizable yaitu nilai yang dianut dalam penyelenggaraan pemerintahan dapat dikenali, dan culturally supported yaitu pengaturan penyelenggaraan pemerintahan nagari yang dijalankan berdasarkan regulasi yang ada mendapat dukungan secara budaya.

Aturan-aturan dalam penyelenggaraan pemerintahan nagari dalam perspektif basis of legitimacy dianalisis dari dua sisi. Pertama dari sisi pemerintah nagari, kedua dari sisi masyarakat adat yang direpresentasikan oleh tokoh adat atau niniak mamak. Seperti analisis pada elemen yang lain dalam pilar cultural-cognitive, pengaturan pemerintahan nagari dan nilai-nilai atau prinsip-prinsip penyelenggaraan pemerintahan dalam pemahaman pemerintah nagari selalu comprehensible, recognizable dan dinilai mendapat dukungan budaya. Hal sebaliknya dari sisi tokoh adat atau niniak mamak, kekecewaan dan ketidakpuasan atas pengaturan pemerintahan nagari beserta nilai dan prinsip penyelenggaraannya melahirkan kekecewaan yang bermuara pada penilaian bahwa pemerintahan nagari tidak comprehensible, tidak recognizable dan tentu tidak mendapatkan culturally support.

Beberapa hal yang menyebabkan ketidakpuasan yang bermuara pada kekecewaan tokoh adat atau niniak mamak salah satunya menurut ketua Kerapatan Adat Nagari di nagari yang menjadi lokasi penelitian menyatakan bahwa peran mereka dalam pemerintahan dipinggirkan dan tidak jelas. Tokoh adat hanya menjadi penonton dalam penyelenggaraan pemerintahan. Tokoh adat atau niniak mamak hanya dapat memberikan masukan dan saran pada pemerintah nagari terumata dalam perencanaan pembangunan nagari. Hal ini menyebabkan tumbuhnya ketidakpuasan yang berakhir pada ketidak

pahaman dan tidak mengenali secara budaya bagaimana nagari ini dikelola.

Hasil analisis penulis terkait elemen basis of legitimacy dalam kelembagaan pemerintahan nagari tidak dipahami, dikenali dan didukung secara budaya. Sehingga elemen Basis of legitimacy dari penyelenggaraan pemerintahan nagari dari pilar culture cognitive tidak ada.

Analisis kelembagaan pemerintahan nagari, dalam perspektif pilar cultural-cognitive yang dilihat dari elemen basis of compliance, basis of order, Mechanisms, Logic, Indicators, affect, serta basis of legitimacy masih belum terwujud. Seperti halnya hasil analisis penulis pada pilar normative, bahwa kelembagaan pemerintahan nagari tidak dibangun dari Pilar cultural-cognitive. Kelembagaan pemerintahan nagari lebih dikuatkan pada pilar regulative. Pengabaian terhadap elemen-elemen dalam pilar normative dan culture cognitive seharusnya adalah sumber kekuatan bagi regulative dalam melakukan pengaturan terkait pemerintahan nagari bersama-sama.

Merupakan pemerintahan tradisi yang datang dari masa lalu dan dihadirkan saat ini, model kelembagaan pemerintahan nagari beradaptasi dengan perubahan sosial yang terjadi saat ini ditengah tuntutan lingkungan dalam dan luar yang juga kuat. Pemerintahan Nagari yang merupakan identitas pemerintahan diminangkabau mau tidak mau, terseret dalam perubahan sosial yang menyeret lembaga ini pada model yang beradaptasi terhadap nilai indigenous value dengan prinsip penyelenggaraan negara. Yang harus digaris bawahi adalah bahwa model kelembagaan pemerintahan nagari tidak menghilangkan bentuknya sebagai pemerintahan tradisi.

Penggabungan nilai adat dan administrasi publik dalam sebuah sistem campuran atau hybrid system, bukanlah pilihan tepat saat warna regulasi pemerintah menundukkan indigenous value. Sebagai masyarakat hukum adat yang masih hidup sampai saat ini, Pemerintahan Nagari seharusnya menerima perlakuan atau penanganan khusus dalam sistem Pemerintahannya. Mengembalikan otonomi asli nagari harus dilakukan dengan sepenuh hati oleh pemerintah pusat. Pemerintahan nagari harus dijalankan sesuai hak asal-usulnya yang bersifat istimewa.

BAB 8 MODEL KELEMBAGAAN BARU PEMERINTAHAN NAGARI

Analisis yang penulis lakukan terhadap kelembagaan Pemerintahan Nagari menggunakan tiga pilar kelembagaan oleh Scott (2014), dilakukan dengan menganalisis tujuh elemen yang membangun setiap pilar kelembagaan. Menurut Scott (2014), setiap pilar kelembagaan memiliki kedudukan yang sama pentingnya, namun keberadaan pilar *regulative* sangat penting dalam kelembagaan. Pilar *Regulative* sebagai salah satu pilar kelembagaan adalah berbentuk kebijakan, aturan kerja.

Pilar *normative* adalah adanya nilai yang diartikan sebagai sesuatu yang dianggap baik/disukai, dan norma yaitu bagaimana sesuatu nilai itu dilakukan atau dilaksanakan sehingga menjadi kebiasaan. Pilar *Culture-Cognitive* adalah kelembagaan yang dibangun dari keyakinan yang hidup dan dipercaya masyarakat adat, atau asumsi-asumsi. Apabila *regulative* berbicara tentang sistem hukum, maka *normative* berbicara soal adanya sistem moral dan etika. Selanjutnya pilar *culture cognitive* adalah tentang sistem budaya

Pentingnya pilar *regulative* karena merupakan fondasi dan syarat penting bagi organisasi formal terutama Pemerintahan dalam menyelenggaraan perannya. Meskipun memiliki kedudukan yang sama penting, menurut Scott bahwa akan sulit ditemui organisasi yang berdiri dengan tiga pilar sekaligus. Hal ini karena masing-masing elemen dari setiap pilar memiliki nilai yang berpotensi menimbulkan konflik terhadap nilai lainnya. Masing-masing elemen pada setiap pilar memiliki potensi konflik dengan elemen pada pilar yang lainnya.

Dalam konteks Kelembagaan pemerintahan nagari justru dominasi pilar *regulative* menyebabkan terjadinya pengabaian dan pelemahan pada pilar *normative* dan *culture cognitive*. Benturan nilai adat yang termuat dalam pilar *normative* ataupun *culture cognitive* pada masyarakat adat justru menjadi pemicu munculnya persoalan. Kebijakan tentang asas pengaturan Desa merupakan contoh konflik nilai yang terjadi dalam kelembagaan Pemerintahan Nagari yang diatur dalam Undang-Undang no 22 tahun 1999 sampai Undang-Undang no 6 Tahun 2014 Tentang Desa. Konflik nilai ini memunculkan berbagai persoalan yang telah penulis uraikan pada Bab latar belakang penelitian ini.

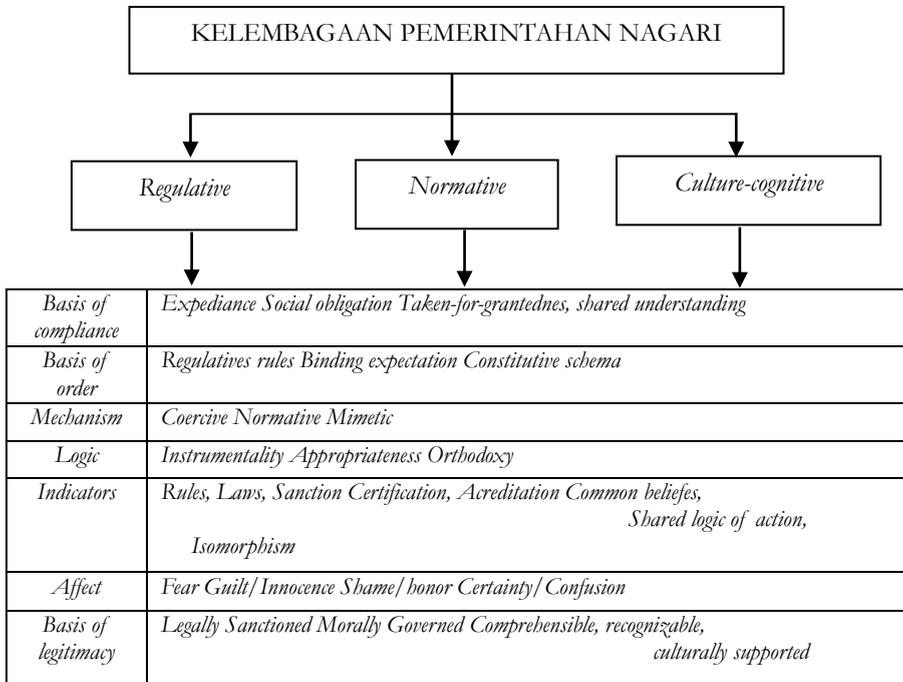
Pernyataan Scott bahwa pilar *regulative* merupakan aspek yang sangat penting dalam kelembagaan tanpa mengabaikan kedua pilar lainnya, justru menjadi sumber konflik dalam kelembagaan Pemerintahan Nagari. Terjadinya dominasi nilai *regulative* terhadap *normative* dan *culture cognitive* seyogyannya tidak terjadi. Ketiga pilar menurut penulis seharusnya menjadi satu paket utuh yang menjadi pondasi dari bangun kelembagaan. Penguatan terhadap pilar kelembagaan seharusnya dilakukan terhadap ketiganya. Masing-masing elemen saling melengkapi terhadap elemen lainnya dari setiap pilar pada masing-masing elemen yang sama.

Pemerintahan Nagari adalah pemerintahan dengan kelembagaan yang unik. Entitasnya sebagai pemerintahan sekaligus melekat dengan masyarakat adat yang juga memiliki struktur kepemimpinan adat. Dibutuhkan sebuah desain model kelembagaan baru bagi pemerintahan Nagari yang mampu menjawab dua tuntutan sekaligus. Baik tuntutan internalnya ataupun tuntutan eksternalnya. *Hybrid* model perlu didesain ulang dengan menghilangkan upaya saling

mengalahkan nilai antara kebijakan dan nilai adat/*indigenous value*. Pernyataan Scott tentang tidak dapatnya ketiga pilar digabungkan dalam satu kelembagaan penulis nilai tidak sesuai bagi kelembagaan Pemerintahan Nagari.

Model kelembagaan baru Pemerintahan Nagari adalah model kelembagaan yang nilainya berakar pada *culture cognitive*, *normative*, dan *regulative*. Kelembagaan Pemerintahan Nagari seyogyannya tidak hanya dibangun dari regulasi yang kuat, namun juga dari nilai dan norma yang bersumber dari moral (*normative*), serta kebiasaan-kebiasan yang ada ditengah masyarakat adat (*culture cognitive*).

Gambar 6.4
Model Baru Kelembagaan Pemerintahan Nagari



Sumber: Analisis peneliti dari berbagai sumber data.

Model baru Kelembagaan pemerintahan Nagari yang dibangun dari penguatan ketiga pilar kelembagaan dan elemen yang dikandungnya dapat diwujudkan melalui pemerintahan Nagari sebagai Desa adat. Peluang dalam menyelenggarakan desa adat yang diberikan oleh undang-undang nomor 6 tahun 2014 tentang Desa dibangun dengan model baru kelembagaan format tiga pilar. Contoh adalah pengaturan pada Perda nomor 8 tahun 2017 tentang Nagari terkait struktur pemerintahan nagari, tetap menggunakan *nomenklatur* adat namun tidak mengabaikan profesionalitas dan kecakapan aktor yang terlibat nantinya dalam pemerintahan dengan kolaborasi yang seimbang antara *regulative, normative, culture cognitive*. Nagari dengan segenap *autonomous energies* yang dimilikinya, dapat menjadi modal pembangunan bagi Nagari.

Melakukan pembangunan dengan memanfaatkan dan mengelola *autonomous energies* dapat membantu tercapainya Nagari yang mandiri, maju dan sejahtera. Nagari memiliki potensi pembangunan yang besar seperti Pemerintahan adat dengan elit adatnya yang dapat menjadi aktor penggerak pembangunan, syarat-syarat berdirinya nagari, dimana sejumlah syarat berdirinya nagari secara adat menjadi modal pembangunan, anak nagari sebagai motor pembangunan dapat semaksimal mungkin didesain dan digerakkan melalui manajemen dan administrasi modern.

Pilihan untuk menyelenggarakan pemerintahan nagari adalah pilihan yang baik. Yang diperlukan adalah keseriusan negara dalam hal ini pemerintah baik pusat dan daerah dalam menggali dan memanfaatkan dengan maksimal melalui cara yang tepat seluruh *autonomous energies* besar yang dikandung oleh Nagari.

BAB 9 PENUTUP

Dalam buku ini telah dijelaskan kelembagaan Pemerintahan Nagari di Provinsi Sumatera Barat, studi di Kabupaten Solok, dapat disimpulkan bahwa Kelembagaan Pemerintahan Nagari belum dibangun dari tiga pilar yang seimbang antara pilar *regulative*, *normative*, dan *culture cognitive*. Pilar *regulative* menjadi pilar yang dominan dalam kelembagaan pemerintahan nagari. Hal ini disebabkan oleh model *hybrid organization* yang menyebabkan nilai tradisional/*indigenous values* dikalahkan oleh regulasi dengan nilai administrasi modernnya. Dominasi pilar *regulative* dari hasil penelitian tidak memenuhi seluruh elemen yang membangunnya, sehingga masih merupakan pilar yang lemah bagi kelembagaan.

Pilar *Regulative* dari elemen *Basis of compliance* belum terwujud, dan *basis of order* juga perlu ditingkatkan secara kuantitas karena regulasi tentang Pengaturan pemerintahan Nagari belum bervariasi. Elemen *mechanism* tidak bersifat *coercive* ditataran Nagari dan elemen *logic* perlu dilengkapi. Elemen *indicators* ditemukan belum menyatu antara *rules, laws and sanctions* sebagai satu kesatuan yang harusnya saling melengkapi. Pilar *regulative* belum mampu menciptakan *fear guilt* dalam penyelenggaraan pemerintahan dan *legally sanction* dari elemen

Basis of legitimacy juga masih perlu dibenahi dan dipertegas terutama ditataran Nagari.

Pilar *Normative* dari kelembagaan Pemerintahan Nagari juga masih lemah. *Social obligation* perlu ditingkatkan dalam pemerintahan. *Binding expectation* masyarakat adat belum terpenuhi. Elemen *Mechanism* dikalahkan oleh kebijakan, dan *Appropriateness* didominasi oleh regulasi. *Certification and accreditation* belum sepenuhnya didasarkan pada standar nilai dan norma adat, serta standar *shame and honor* didominasi oleh ukuran kebijakan. *Morally governed* dikalahkan oleh kebijakan sehingga nilai adat harus tunduk pada kebijakan.

Pilar *Culture cognitive* kelembagaan Pemerintahan Nagari juga belum diakomodir. Pengabaian terhadap *taken for grantedness and shared understanding* dimana *constitutive schema* tidak didasarkan pada pola/ model pemerintahan adat. Elemen *mimetic* dibatasi oleh kebijakan, nilai *orthodoxy* yang sangat minim diadopsi karena bertentangan dengan kebijakana pengaturan Nagari, serta elemen *indicators* yang mengacu secara dominan pada kebijakan menyebabkan pilar *culture cognitive* kelembagaan pemerintahan nagari lemah. Elemen *affect* menimbulkan *confusion* bukan *certainty* yang disebabkan karena benturan nilai adat dan kebijakan, dan *basis of legitimacy* yang tidak *comprehensible*, tidak *recognizable* sehingga tidak tercipta *culturally supported*.

Kelembagaan Pemerintahan Nagari perlu dibangun dengan model kelembagaan baru yang merupakan kolaborasi yang seimbang antara *regulative, normative, culture cognitive*. Tidak ada dominasi salah satu pilar namun ketiganya mewarnai pilar kelembagaan dengan seimbang.

Selain itu, penulis juga memberikan saran dalam hal penguatan pilar pada pemerintahan nagari, antara lain:

1. Penguatan pilar *regulative*

- a. *Regulative* akan menjadi pilar kelembagaan yang kuat apabila suatu regulasi dinilai memberikan manfaat oleh semua pihak, baik pemerintah nagari ataupun elit adat sebagai representasi masyarakat adat. Maka hadirnya regulasi yang memuat kejelasan kedudukan elit adat selaku pemimpin dalam masyarakat adat kedalam struktur pemerintahan nagari merupakan bentuk penguatan kelembagaan pemerintahan nagari.
- b. Pemerintah Kabupaten seyogyanya memperluas ruanglingkup dimensi kehidupan masyarakat dan pemerintahan yang diatur

dalam regulasi seperti Perda. Dimensi kehidupan masyarakat dan pemerintahan yang diatur terkait dengan upaya mencapai kemandirian dan kesejahteraan di Nagari.

- c. Pemerintah Nagari hendaknya didampingi, dibimbing dan didorong agar mampu menghasilkan Peraturan Nagari. Peraturan nagari yang dibuat terutama yang terkait dengan penyelenggaraan kehidupan sosial budaya masyarakat dan pembangunan di Nagari. Perna juga disertai dengan sistem sanksi yang jelas dengan melibatkan lembaga adat dalam menjalankan fungsi pengawasan sehingga menimbulkan efek *fear guilt* ditengah masyarakat.
2. Penguatan pilar *Normative*
 - a. Pemerintah Nagari perlu pendampingan dalam merumuskan visi dan misi. Visi dan misi ini adalah cerminan dari pemerintahan yang sesuai dengan filosofi *adaik basandi syara, syara Basandi Kitabullah*. Kebebasan untuk menentukan arah pemerintahan dan pembangunan sesuai dengan filosofi ABS-SBK tentu memerlukan komitmen dan konsistensi dari negara terhadap otonomi aslinya, karena setiap nagari memiliki identitas sendiri dengan *autonomous energies* nya masing-masing.
 - b. Pemerintahan Nagari sebagai bagian dari pemerintahan yang ada di daerah tetap diberikan kebebasan sesuai otonomi aslinya, seperti menentukan bentuk atau format pemerintahannya. Negara hanya perlu memastikan dalam regulasi bahwa fungsi-fungsi administrasi akan terlaksana. *indigenous value* diterapkan namun tidak meniadakan administrasi modern. Hal ini akan berdampak pada terpenuhinya elemen *logic, indicators*, dan menimbulkan *shame/honor* dan menguatkan peran atau kedudukan elit adat sebagai pemimpin informal menjadi formal.
 3. Penguatan pilar *culture –cognitive*

Pemerintah daerah perlu memfasilitasi setiap nagari untuk melakukan identifikasi terhadap *indigenous values* yang masih hidup dan berlaku ditengah masyarakat adat. Identifikasi ini akan membantu Pemerintah daerah dan Pemerintah Nagari dalam merancang visi, misi dan perumusan peraturan nagari dalam

menentukan arah penyelenggaraan pemerintahan dan pengaturan kehidupan masyarakat Nagari. Perubahan sosial yang terjadi mau tidak mau tentu akan member warna tersendiri terhadap kebiasaan-kebiasaan yang masyarakat adat. Hasil identifikasi ini bisa menjadi *autonomous energies* yang membantu perwujudan kesejahteraan dan kemandirian Nagari.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU

- Adisasmita, Rahardjo.2015. *Manajemen Pemerintahan Daerah*. Graha Ilmu : Yogyakarta .
- Arifin, Bustanul.1996. *Budaya Alam Minangkabau*. Jakarta: Akbar Tandjung Institute.
- Basri, H., & Mochar, D. 2008. *Otonomi Nagari: Kebijakan Efektif untuk Memacu Percepatan Pertumbuhan Ekonomi Masyarakat Sumatera Barat*. Solok Selatan: Pemerintah Kabupaten Solok Selatan.
- Cheema, G. Shabbir. 2005. *Building democratic Institutions: Governance reform in developing countries*. USA. Kumarian press.Inc.
- Djamra, Nurus Shalihin. (2012). *Nagari di Titik Nadir Rapuhnya Institusi Sosial & Kultural*. Dalam Bakaruddin dkk (Ed.), *Dari Desa ke Nagari: Pelaksanaan Otonomi daerah di Sumatera Barat (pp.1-20)*. Padang: Labor Ilmu politik Fisip Unand.
- Dwiyanto, Agus. 2015. *Administrasi Publik: Desentralisasi, kelembagaan, dan Aparatur Sipil Negara*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Esman, M. J. (1972). *The elements of Institution Building*. In J. W. Eaton (ed), *Institution Building and Development From Concepts To Application* (pp. 21-39). London: Sage Publication.
- Falleti, T. G. (2005). *A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective*. *American political science review* Vol 99 No 3, 327.
- Frederickson, H. George. et al. (2012). *The Public Administration Theory Primer: Second edition*. Colorado: Westview Press.
- _____. (1997). *The Spirit of Public Administration*. Sanfransisco: Jossey-Bass Publisher.

- Gorfner, Harold.F.dkk. (1997). *Organization Theory: a Public Perspective*. USA: Harcourt Brace College.
- Greenwood, Royston et al (ed). (2008). *Organizational Institutionalism*. London: Sage Publications
- Kartohadikoesoemo, Soetardjo. (1984). *Desa*. Jakarta: Balai Pustaka
- Makmur. (2007). *Patologi Serta Terapannya dalam Ilmu Administrasi dan Organisasi*. Bandung: Refika Aditama.
- Martono, Nanang. (2016). *Sosiologi Perubahan Sosial*. Jakarta: Grafindo Persada
- Moore, Mick. et l. (1995). *Institution Building as a Development assistance Method: A review of Literature and ideas*. Stockholm: Swedish International Development Authority (SIDA)
- Naim, Mochtar. (2012). *Nagari Versus Desa: Sebuah Kerancuan Struktural*. Dalam Bakaruddin dkk (Ed.), *Dari Desa ke Nagari: Pelaksanaan Otonomi Daerah di Sumatera Barat*. Padang: Labor Jurusan Ilmu Politik Fisip Unand.
- .. (2013). *Merantau Pola migrasi suku Minangkabau: edisi Ketiga*. Jakarta: Rajawali Press
- Nicholescu, A. (2014). *The role of decentralization In the Romanian Public Administration system: analysis, Theory and Model*. *Revista de Stiinte Politice Vol 42* , 34-45.
- Nurcholis, Hanif. (2017). *Pemerintah Desa: Unit Pemerintah Semu Dalam Sistem Pemerintahan NKRI*. Jakarta: Bee Media Pustaka
- North, Douglass. C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. USA. Cambridge University Press.
- Ostrom, Elinor. 2005. *Understanding Institutional Diversity*. United Kingdom: Princeton University Press
- Salim, Agus. (2002). *Perubahan Sosial: Sketsa Teori dan Refleksi Metodologi Kasus Indonesia*. Yogyakarta: Tiara Wacana
- Scott, W, Richard. 2014. *Institutions and Organizations: Ideas, interest, and identities Fourth edition*. California: Sage Publications
- Suryanef. Rafni. (2004). *Kembali ke Nagari kembali ke identitas dan demokrasi local?* In Jamil Gunawan (ed). *Desentralisasi Globalisasi dan demokrasi lokal* (PP.351-363). Jakarta: LP3ES
- Sztompka, Piotr. (2008). *Sosiologi Perubahan Sosial*. Jakarta: Prenada
- Turner, Mark dan David Hulme. (1997). *Governance, administration and development: making the state work*. USA: Kumarian Press

- Winardi, J. (2015). *Manajemen Perilaku Organisasi*. Jakarta: Prenada Media Group
- Wit, Joop. De. (2007). *Decentralization, local governance and community participation in Vietnam*. Netherlands: Institute of Social Studies
- Wisadirana, Darsono. 2005. *Sosiologi Pedesaan: Kajian cultural dan struktural masyarakat Pedesaan*. Malang: UMM Press
- Zainuddin, H, Musyair. 2008. *Implementasi Pemerintahan Nagari Berdasarkan Hak asal-Usul Adat Minangkabau*. Yogyakarta: Ombak
- Zakaria, Yando. (2000). *Abih Tandeh*. Jakarta: Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM)
- _____. (2004). *Pemulihan Kependudukan Desa dan UU No 22 Tahun 1999*. In Gunawan Jamil et al (ed). *Desentralisasi Globalisasi dan Demokrasi Lokal* (pp. 325-350). Jakarta: LP3ES

PERATURAN - PERATURAN DAN DOKUMEN LAINNYA

- Undang-Undang No.6 Tahun 2014 Tentang Desa
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No.43 Tahun 2014 Tentang Desa
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No.47 Tahun 2015 Tentang Perubahan atas Peraturan Pelaksana Undang-Undang No 6 Tahun 2014 Tentang Desa
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 112 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Kepala Desa.
- Lampiran Keputusan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal Dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor 030 Tahun 2016 Tentang Status Kemajuan Dan Kemandirian Desa
- Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, Dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2016 Tentang Penetapan Prioritas Penggunaan Dana Desa Tahun 2017.
- Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, Dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2015 Tentang Penetapan Prioritas Penggunaan Dana Desa Tahun 2016.

- Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 84 Tahun 2015 Tentang Susunan Organisasi Dan Tata Kerja Pemerintahan Desa
- Peraturan Menteri Dalam Negeri nomor 83 tahun 2015 Tentang pengangkatan dan Pemberhentian Perangkat Desa
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 tahun 2017 Tentang Penataan Desa.
- Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat No 2 Tahun 2007 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Nagari
- Peraturan Daerah Kabupaten Solok Nomor 7 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Nagari
- Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat nomor 7 Tahun 2018 Tentang Nagari

JURNAL DAN SUMBER LAIN

- Antlov, Hans dan Leni Dharmawan. (2016). *Village Governance, Community Life and 2014 Village Law in Indonesia*. Dipetik 15 04, 2019 dari <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/25015>
- Arifin, Bustanul dkk. (2011). *Manajemen Suku Minangkabau di Kabupaten Solok* Bandung: Lubuak Agung. Dipetik 20 09,2017 dari <https://datuakrajotanjuang.wordpress.com/2011/03/23/manajemen-suku-minangkabau-di-kab-solok/>
- Asep, Jazuli. (2018). *Kedudukan Desa Dalam Ketatanegaraan Republik Indonesia*. Dipetik 1601,2019 dari <http://asepjazuli.blogspot.com/2018/04/kedudukan-desa-dalam-ketatanegaraan.html?m=1>
- Asmawi. (2006). *Kajian Tentang Revitalisasi Pemerintahan Nagari Kearif Peningkatan Mutu Pelayanan Kepada Masyarakat di Provinsi Sumatera Barat*. Disertasi. Bogor. Institute Pertanian Bogor
- Asrinaldi dan Yoserizal. (2013). *Model Hybrid Dalam Praktik Demokrasi Lokal melalui pelaksanaan otonomi negara di Sumatera Barat*. Jurnal Penelitian, Vol I, No 2, P 145-160
- Badan Pusat Statistik Kabupaten Solok. 2018. *Kabupaten Solok dalam Angka: Solok Regency in Figures 2018*. BPS Kabupaten Solok.

- Effendi, Syafnil. (2013). *Profil Sumberdaya Manusia Pada Lembaga Eksekutif Nagari di Sumatera Barat*. Jurnal Demokrasi, Vol.II, No.1, P:79-92
- Fauzi, Noer dan R, Yando Zakaria. (2002). *Democratizing Decentralization: Local initiatives from Indonesia*. International association for the study of common property. Zimbabwe
- Ghosh, Rangeet. (2011). *Decentralization and Rural Government in India*. Dipetik 01 15,2019 dari [https://www.arthapedia.in/index.php?title=decentralization and rural government in India](https://www.arthapedia.in/index.php?title=decentralization%20and%20rural%20government%20in%20India)
- Haluan. (2018). *Wali Nagari akan dipilih KAN*. Dipetik 06 26,2018 dari <https://www.harianhaluan.com/mobile/detailberita/68276/wali-nagari-akan-dipilih-kan>
- Hamidi *et al.* (2015). *Indeks Desa Membangun*. Dipetik 1709,2017 dari <http://www.jogloabang.com/pustaka//permendesapdttrans-nomor-2-tahun-2016-tentang-indeks-desa-membangun>
- Hodgson, G.M. (2006). *What are Institution*. Journal of Economic ISSUES, Vol.XL ,No.1.
- J, Esman, Milton and Hans C Blaise. (1966). *Institution Building Research – The Guiding concepts*. Pittsburgh:University of Pittsburgh dipetik 01 08,2017 dari http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNAAD226.pdf .
- Junaenah, Inna. (2014). *Kedudukan Desa dan Kepala Desa dalam Ketatanegaraan Indonesia*. Dipetik 16 01,2019 dari <https://hukumonline.com/klinik/detail/lt52f6ce3253a76/keudukan-desadan-kepala-desadalam-ketatanegaraan-Indonesia/>
- Kurniawan, Teguh. (2007). *Pergeseran Paradigma Administrasi Publik: Dari Perilaku Model Klasik dan NPM ke Good Governance*. Jurnal Ilmu Administrasi Negara Vol 7 No 1 hlm.52-70. Dipetik 01 22,2019 dari https://www.academia.edu/3019022/pergeseran_paradigma_administrasi_publik_dari_Perilaku_model_klasik_dan_Npm_ke-Good-Governance
- Laksana, GND.dkk (2014). *Kedudukan Desa Adat di Bali dalam kaitannya dengan pasal 6 Undang-Undang nomor 6 tahun 2014 tentang Desa*. Bali. Universitas Udayana.

- Lewis, Blane.D. (2015). *Decentralising to villages in Indonesia: Money (and other) mistakes*. www.wileyonlinelibrary.com. https://www.oecd-library.org/governance/the-new-rural-paradgm_9789264023918-en
- Matthews, Sally.J. (2017). *Post Development Theory*. International Studies Association and Oxford University Press. Dipetik 02 24,2019, dari <http://oxfordre.com/internationalstudies/view/10.1093/acrefore/9780190846626.001.0001/acrefore-9780190846626-e-39>
- Nasrul, Wedy. (2013). *Peran Kelembagaan Lokal Adat Dalam Pembangunan Desa*.Jurnal Ekonomi Pembangunan, Vol.14, No.1, P; 102-109 dipetik dari journals.ums.ac.id/index.php/JEP/article/viewfile/164/151
- Nugroho, B. (2015, 08). *Teori Institutional policy analysis comes of Age*. Dipetik 07 29, 2017, dari www.tipepedia.com/2015/08/teori-kelembagaan-menurut-pendapat-para.html
- Pasbana.com. (2018). *Baru disyahkan Perda Nagari timbulkan perdebatan*. Dipetik 07 02, 2018, dari <http://www.pasbana.com/2018/01/baru-disyahkan-perda-nagari-timbulkan.html?m=1>
- Rasyid, Fachrul. (2017). *Perda Nagari diantara Desa dan Desa Adat*. Dipetik 06 26, 2018 dari <https://fachrurasyid.wordpress.com/perda-nagari-diantara-desa-dan-desa-adat/>
- Rias, Irsal. (1994). *Peran Kerapatan Adat Nagari setelah berlakunya Peraturan Daerah Tingkat I Sumatera Barat Nomor 13 Tahun 1983 Tentang Nagari Sebagai Kesatuan Masyarakat Hukum Adat Dalam Propinsi Daerah Tingkat I Sumatera Barat*. Laporan Penelitian. Padang: Universitas andalas
- Susiyanto, Didit. 2016. *Teori Kelembagaan Baru*. Dipetik 25 01,2019, dari <https://trimongalah.wordpress.com/2016/08/02/480/>
- Vel, J.A.C and Bedner, A.W. (2015) *Decentralization and Village Governance in Indonesia: The return to The Nagari and the 2014 Village Law*. Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law vol.47 No 3, P:493-507 dipetik 2009,2017 <http://dx.doi.org/10.1080/07329113.2015.1109379>

- Wang, Xinsong. (2008). *Making sense of village politics in China; Institutions, participation, and governance. Dissertation.* Georgia State University
- Yunus, Yasri. (2007). *Model Pemerintahan Nagari yang Partisipatif dalam Masyarakat Minangkabau*, Jurnal Demokrasi Vol 6. No. 2.
- Zakaria, Yando. (2015). *Desa Adat, Nomenklatur Strategis yang Terancam Mandul*. Jurnal analisis Sosial Vol 19 No 2, P:168-193
- <https://googleweblight.com/i?u=https://solokkab.bps.go.id/statictable/2017/05/17/14/luas-daerah-jumlah--penduduk-dan-kepadatan-penduduk-per-kecamatan-tahun-2015.html&hl=en-ID>

PROFIL PENULIS



Dr. Desna Aromatica, M.AP

Lahir pada tanggal 16 Desember 1981
Penulis adalah Dosen Administrasi Publik pada
fakultas ISIP Universitas Andalas
Menjalani karir sebagai dosen sejak tahun 2005
sampai sekarang.