ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Melalui kebijakan politik dan birokrasi yang dirintis sejak tahun 1967 penguasa Orde Baru berhasil membangun hegemoni negera, sehingga pemerintah muncul sebagai kekuatan dominan di tengah-tengah masyarakat. Intervensi pemerintah pusat yang bertindak atas nama negara kian terasa pengaruhnya sampai ke pedesaan, terutama sejak pemberlakuan Undang-undang Republik Indonesia No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa. Sejak itu keotonomian pemerintahan lokal dihapuskan, termasuk pemerintahan *nagari* di Minangkabau dalam wilayah propinsi Sumatera Barat.

Kecuali pada tahun-tahun awal pemerintahan Orde Baru, hampir semua aspek kehidupan masyarakat berada di bawah kontrol negara. Namun sejak presiden Soeharto mencanangkan keterbukaan tahun 1988, kebijakan politik dan birokrasi pemerintahan Orde Baru yang cenderung otoriter mulai dipertanyakan eksponen masyarakat. Kelompok penggugat *status quo* itu, kemudian melahirkan 'gerakan Reformasi' di bidang politik dan pemerintahan yang dimotori mahasiswa, serta ditopang oleh beberapa LSM dan akademisi. Akibat tekanan yang dilancarkan kelompok ini, akhirnya Soeharto terpaksa turun (*lengser*) dari kursi Kepresidenan (yang telah didudukinya selama 32 tahun) pada tanggal 21 Mei 1998.

MILIK
PERPUSTAKAAN
UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

Dalam perjuangannya, kelompok reformasi itu menuntut serangkaian perubahan di bidang politik dan pemerintahan. Hal ini merupakan konsekuensi dari dua gagasan pokok yang mereka perjuangkan, yakni: pembinaan masyarakat warga (sipil, *madani*), dan pelaksanaan otonomi daerah (desentralisasi) pembangunan. Sehungan dengan hal itu tentu dibutuhkan berbagai perubahan dalam mekanisme hubungan birokrasi dan masyarakat: dari dominasi aparatur birokrasi ke pemberdayaan masyarakat.

Bertolak dari diskursus di atas, menarik untuk mengkaji: apakah birokrasi pemerintahan yang memberi peluang bagi pengembangan potensi masyarakat (dalam artian masyarakat warga) hanya merupakan wacana politik belaka ataukah memang ada akarnya di dalam budaya etnik di Indonesia?. Pertanyaan ini menarik, mengingat selama ini hegemoni negara (*state*) cukup dominan di Indonesia. Dalam konteks ini, Niels Mulder misalnya pernah menyoroti, bahwa budaya Jawa yang berpengaruh kuat pada tataran birokrasi pemerintahan nasional (Indonesia) tidak mendukung pengembangan potensi masyarakat warga (*civil society*). Menurutnya embrio masyarakat sipil dalam kultur Jawa sudah lumpuh akibat kooptasi birokrasi monarki dan kolonial selama berabad-abad (Mulder, 1998: 8).

Mengacu pada pendapat Mulder di atas, peneliti tertarik untuk meneliti tradisi birokrasi pemerintahan Minangkabau yang secara implisist dianggap oleh beberapa orang peneliti sebagai salah satu tipe masyarakat demokratis di Indonesia. Konklusi semacam itu dapat ditangkap dalam

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

beberapa publikasi ilmiah yang berpangkal dari hasil studi sejarah antara lain dilakukan oleh Abdullah (1971), de Jong (1980), Graves (1983). Hal senada juga ditemukan dalam publikasi penelitian tentang tradisi merantau di kalangan etnik setempat, misalnya dalam studi Kato (1982), Naim (1984), Chaldwick (1991), dan Pelly (1994). Umumnya para peneliti di atas berpendapat, bahwa secara kultural orang Minangkabau menjunjung tinggi kesetaraan antar individu, seperti tertuang dalam ungkapan adat: *"tagak samo tinggi, duduak samo randah"* (berdiri sama tinggi, duduk sama rendah).

Sejalan dengan pendapat di atas, A. Aziz Saleh berpendirian: bukan hanya operasionalisasi ide kesetaraan yang bisa ditemukan dalam masyarakat Minangkabau, melainkan juga penghargaan terhadap manusia sebagai individu untuk ambil bagian dalam berbagai segi kehidupan sosial dengan segala kelebihan dan kekurangan (Saleh, 1996: 18). Oleh karena itu para peneliti di atas cenderung menyimpulkan: orang Minangkabau merupakan salah satu tipe masyarakat demokratis, egaliter, dan otonom di Indonesia.

Mekanisme hubungan pemimpin/pemerintah dan warga seperti diungkapkan sebelumnya, secara implisit menunjukkan bahwa birokrasi pemerintahan di Minangkabau dikembangkan di atas prinsip-prinsip kesetaraan (demokratis), di mana terbuka bagi setiap unsur masyarakat untuk berpartisipasi dalam berbagai kebijakan publik. Dengan kata lain, dalam budaya politik Minangkabau pemimpin/pemerintah tidak memiliki kekuasaan mutlak, sebab posisi mereka hanyalah: *"ditinggikan sarantiang,*

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

didahulukan salangkah" (ditinggikan seranting, didahulukan selangkah) di tengah-tengah masyarakat. Dengan begitu aparatur birokrasi pemerintahan di Minangkabau tidak bisa memaksakan kehendaknya kepada warga. Mekanisme hubungan semacam itu antara lain tercermin dalam ungkapan:

> *"rajo alim rajo di sambah,*
> *rajo lalim rajo disanggah."*
>
> (raja alim, raja yang dihormati/'disembah,'
> raja zalim, raja yang disanggah).

Beberapa ungkapan di atas mengisyaratkan, bahwa masyarakat Minang menjunjung tinggi persamaan (kesetaraan), bersifat egaliter, independen, serta memiliki kemampuan tawar-menawar (*bargaining*) dalam berhadapan dengan pemimpin/ aparatur birokrasi pemerintahan. Jadi peran pemimpin dalam masyarakat Minangkabau bukanlah sebagai penguasa, melainkan lebih merupakan koordinator dalam berbagai kegiatan kemasyarakatan.

Kebebasan, kemeredekaan, kemandirian, dan keotonomian *nagari* di Minangkabau, mulai terusik setelah Belanda menempatkan pemerintahan *nagari* ke bawah struktur birokrasi kolonial pada pertengahan abad ke-19. Namun karena pemerintahan kolonial menerapkan kebijakan yang bersifat *indirect rule*, maka untuk urusan internal, mekanisme hubungan aparatur pemerintahan *nagari* dan warganya boleh dikatakan tidak diganggugugat. Hanya saja, pemerintah Belanda menitipkan kepada aparatur pemerintahan *nagari* untuk mengurus berbagai kepentingan kolonial. Secara umum dapat dikemukakan, bahwa pola semacam ini berhasil dipertahankan sampai

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

akhir tahun 1950-an. Selanjutnya, sejalan menguatnya dominasi negara yang dibangun regim Orde Lama, eksistensi *nagari* menjadi kian lemah. Puncak intervensi negara terhadap *nagari* itu ditandai dengan pemberlakuan Undang-undang No. 5 tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa oleh regim Orde Baru. Sejak itu sietem pemerintahan *nagari* dihapuskan, dan diganti dengan pemerintahan desa. Di bawah sistem baru ini pemerintahan lokal kehilangan keotonomiannya, dan lebih banyak berperan sebagai perpanjangan tangan pemerintah pusat dalam menghadapi masyarakat desa.

Walaupun para peneliti asing dan domestik sudah banyak meneliti masyarakat Minangkabau, tetapi fokus kajian mereka umumnya berkisar pada dua tema pokok, yaitu: sejarah Minangkabau; dan budaya, terutama tradisi merantau di kalangan etnik tersebut. Sementara yang mengambil birokrasi sebagai fokus kajiannya baru terdapat sebuah publikasi ilmiah, yaitu penelitian Imran Manan yang disponsori *Toyota Foundation* dengan judul: *"Birokrasi Moderen dan Otoritas Tradisional di Minangkabau"* (1995). Inti temuannya adalah: birokrasi moderen yang diperkenalkan pemerintah kolonial Belanda dan dilanjutkan pemerintah Republik (Indonesia), ternyata tidak mampu menggantikan secara total lembaga otoritas tradisional Minangkabau. Hal itu terjadi karena pemerintahan tradisional (*nagari*) yang berakar pada nilai-nilai budaya setempat lebih bersifat demokratis dan berpeluang mendapat legitimasi yang kuat dari masyarakat. Sebaliknya pemerintahan desa yang tidak mengakar ke bawah, cenderung hanya

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

mengandalkan legitimasi dari atas, terutama karena keterikatannya pada kebijakan birokrasi pemerintahan yang lebih tinggi. Akibatnya pemerintahan desa dalam sistem birokrasi Orde Baru, tidak mampu menggantikan otoritas tradisional yang mengakar dalam budaya setempat.

Bagaimanapun, karena tema penelitian Imran Manan menyangkut birokrasi moderen dan otoritas tradisional di Minangkabau secara umum, maka nuansa hubungan birokrasi dan masyarakat dalam sub-kultur birokrasi pada lingkup *nagari* tertentu belum dikupas secara proporsional. Kekosongan itulah yang hendak diisi melalui penelitian ini dengan mengambil fokus: pengaruh perubahan birokrasi dari sistem pemerintahan *nagari* ke desa terhadap hubungan birokrasi - masyarakat dan implikasinya pada partisipasi warga dalam pembangunan pedesaan di Pariangan.

Mengingat terbatasnya penelitian tentang birokrasi dalam masyarakat Minangkabau, maka untuk mempertajam pemahaman terhadap pokok persoalan studi ini, berikut ini diulas beberapa hasil penelitian relevan di kalangan etnik lain di Indonesia. Rahmad Safaat (1996) misalnya, telah meneliti dampak pelaksanaan birokrasi pemerintahan desa. Dalam penelitiannya tentang *"Masyarakat Adat yang Tersingkirkan: Studi Dampak UU No. 5 tahun 1979 terhadap Masayarakat Adat"* dengan mengambil masyarakat Irian Jaya, Maluku, Nusa Tenggara Timur, Kalimantan Timur dan Barat sebagai subyek, dia menemukan: penerapan Undang-undang Pemerintahan Desa mengakibatkan kepemimpinan adat "terpinggirkan." Menurutnya

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

sistem baru ini lebih banyak dimanfaatkan untuk kepentingan birokrasi pemerintahan yang lebih tinggi daripada mengakomodasi keragaman sosio-kultural dan kepentingan masyarakat lokal. Pola birokrasi demikian tentu tidak menguntungkan bagi pengembangan masyarakat warga yang embrionya sudah ada dalam berbagai etnik di tanah air.

Sementara Machmud Ibnu Zain dalam disertasinya *"Birokrasi dan Perkembangan Politik Lokal: Suatu Studi tentang Perubahan Sosial Sebagai Produk Interaksi Birokrasi dengan Masyarakat di Dua Desa Kabupaten Mojokerto"* (1998) mengungkapkan: melalui pelaksanakan birokrasi pemerintahan dengan pendekatan budaya lokal, berhasil dibina hubungan dengan masyarakat secara dialogis, kemitraan, pengembangan program yang berorientasi kerakyatan, bersifat inovatif, partisipatif, dan adaptif terhadap perubahan. Dengan begitu masyarakat bisa berperan sebagai aktor, tidak hanya menjadi obyek pembangunan. Pada gilirannya terjadilah perubahan sosial, khususnya menyangkut struktur dan fungsi dalam masyarakat yang ditandai dengan tumbuhnya berbagai lembaga sosial sesuai kebutuhan setempat.

Terakhir, hasil studi mengenai dimensi *civil society* dalam kaitannya dengan pembangunan, menarik untuk mengulas disertasi Kutut Suwondo yang berjudul: *"The Emergence of Civil Society in Rural Java"* (1997). Dengan mengambil mengambil inspirasi dari ungkapan-ungkapan tradisional Jawa yang dinilai mengandung dimensi *civil society*, seperti *sak padha-padha* (persamaan), *ngono yo ngono ning ojo ngono* (jangan keterlaluan), dan sejenis-

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

nya, Suwondo mempertanyakan: apakah *civil society* memang benar-benar ada di pedesaan di Jawa?. Lalu dengan meminjam kriteria *civil society* yang dikemukakan Chandoke, Suwondo mencoba memahami hubungan negara (birokrasi) dan masyarakat di pedesaan Jawa pada masa Orde Baru. Temuannya mengungkapkan, bahwa *civil society* memang belum terwujud secara utuh di pedesaan Jawa, namun embrionya sudah kelihatan. Menurutnya pertumbuhan sosio-ekonomi di bawah Orde Baru turut mendorong munculnya ide untuk menolak intervensi pemerintah yang dianggap merugikan masyarakat, sembari tetap berpartisipasi dalam pembangunan secara otonom. Dalam menghadapi kecenderungan demikian, aparat birokrasi terpaksa mengendorkan represif mereka di bidang sosial, ekonomi, dan politik, sehingga terbuka peluang bagi tumbuhnya *civil society*. Hal itu ditandai dengan munculnya 'kelompok perlawanan halus' (*the gentle resistence group*) di pedesaan, terutama sejak tahun 1990-an. Strategi pokok dari kelompok ini adalah: berpartisipasi penuh dalam setiap pengambilan keputusan yang menyangkut kepentingan publik; dan, berupaya semaksimal mungkin untuk melaksanakan pembangunan secara otonom. Melalui strategi tersebut, kelompok ini berhasil menumbuhkan *civil society* yang bersifat khas yang dikembangkan di atas nilai-nilai: kebersamaan, hormat, sopan, demokratis, keadilan, dan hukum yang berlaku.

Dengan mengambil inspirasi dari beberapa temuan penelitian di atas, penulis tertarik untuk meneliti dampak perubahan birokrasi dari sistem

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

pemerintahan *nagari* ke pemerintahan desa terhadap partisipasi masyarakat dalam pembangunan pedesaan di Pariangan. Bagaimanapun, tema penelitian birokrasi dalam kaitannya dengan komunitas lokal memang dirasakan sangat urgen dewasa ini. Dikatakan demikian, karena kinilah saat yang tepat untuk mencari format birokrasi pemerintahan yang mampu mengakomodasi dua *mainstream* pokok perjuangan kelompok 'reformasi,' yaitu: pelaksanaan otonomi daerah, dan pemberdayaan masyarakat.

B. Rumusan Masalah

Bertolak dari latar belakang masalah di atas, dapat ditegaskan bahwa banyak persoalan yang menarik di sekitar tema birokrasi pemerintahan. Walaupun demikian penelitian ini hanya difokuskan pada perubahan birokrasi dari sistem pemerintahan *nagari* ke pemerintahan desa, beserta dampaknya terhadap partisipasi masyarakat dalam pembangunan pedesaan di Pariangan. Pra pemberlakuan UU Pemerintahan Desa, Pariangan merupakan suatu unit pemerintahan *nagari* di Kecamatan Pariangan Kabupaten Dati II Tanah Datar, propinsi Sumatera Barat. Dewasa ini *kenegarian* itu ditetapkan menjadi empat dari 17 desa dalam Kecamatan Pariangan

Birokrasi pemerintahan dalam penelitian ini dipahami secara longgar, yaitu institusi pemerintahan terendah (*nagari* dan desa) yang berhubungan langsung dengan masyarakat. Pemerintahan *nagari* merupakan model dan pola 'birokrasi' tradisional Minangkabau, sedangkan pemerintahan desa merupakan sistem birokrasi yang diperkenalkan pemerintah Orde Baru

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

sebagai pengganti birokrasi tradisional. Mengingat keduanya tumbuh/ berkembang di atas prinsip yang berbeda, tentu saja perubahan sistem pemerintahan dari *nagari* ke desa akan berimplikasi pada pola hubungan birokrasi dan masyarakat, serta keterlibatan warga dalam berbagai aspek kehidupan sosial, termasuk di bidang pembangunan.

Fokus penelitian ini ialah mengenai mekanisme hubungan birokrasi pemerintahan dan masyarakat pada tingkat *nagari*/ desa, serta kaitannya dengan partisipasi masyarakat dalam pembangunan. Tegasnya, di sini akan dikaji partisipasi masyarakat dalam pembangunan, baik dalam perencanaan, pelaksanaan, pengontrolan, maupun evaluasi terhadap program beserta hasil-hasilnya pada era Orde Baru (pra dan pasca penerapan UU Pemerintahan Desa di Pariangan. Sementara pembangunan itu sendiri dikategorikan ke dalam empat bidang, yakni: ekonomi, sosio-budaya, politik, dan keamanan. Sehubungan dengan hal tersebut dapat diajukan pertanyaan pokok: bagaimanakah dampak perubahan birokrasi dari sistem pemerintahan *nagari* ke pemerintahan desa terhadap eksistensi masyarakat dan implikasinya pada partisipasi warga dalam pembangunan pedesaan?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk mendapatkan pengetahuan pemahaman tentang mekanisme hubungan birokrasi dan masyarakat, khususnya tentang dinamika partisipasi masyarakat dalam pembangunan sejalan dengan perubahan stuktural yang terjadi. Secara lebih spesifik dapat

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

ditegaskan, bahwa penelitian ini bertujuan untuk: memahami dampak perubahan birokrasi dari sistem pemerintahan *nagari* ke pemerintahan desa terhadap eksistensi masyarakat dan implikasinya pada partisipasi warga masyarakat dalam pembangunan pedesaan di Pariangan.

D. Manfaat Penelitian

Secara teoritik dan akademik, diharapkan penelitian ini memberikan sumbangan bagi pengembangan studi birokrasi pemerintahan dengan menggunakan perspektif sosio-antropologis dan pendekatan historis. Penggunaan perspektif dan pendekatan ini lebih peluang untuk mendapatkan pemahaman yang mendalam tentang fenomena hubungan birokrasi pemerintahan dan warga masyarakat, serta implikasinya pada partisipasi masyarakat dalam pembangunan. Selain itu, penelitian ini juga diharapkan dapat memberi inspirasi bagi pengembangan penelitian ilmiah yang lebih mendalam di masa yang akan datang.

Secara praktis penelitian ini diharapkan dapat memberi sumbangan bagi pengembangan budaya birokrasi pemerintahan yang mampu menempatkan masyarakat sebagai subyek. Maksudnya, dengan mencermati hasil penelitian ini, diharapkan pihak-pihak kompeten di Sumatera Barat dapat mengembangkan pola birokrasi pemerintahan yang cocok dengan budaya politik lokal yang relatif demokratis dan egaliter. Hal itu sangat urgen, terutama dalam rangka memberi isi dan makna terhadap Undang-undang Republik Indonesia Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

E. Kerangka Teoritik dan Konseptual

Walaupun penelitian ini berangkat dari paradigma *post-positivism*, namun teori tetap dibahas di sini. Hanya saja teori tersebut bukan dimaksudkan untuk diuji kebenarannya, melainkan hanyalah sebagai landasan guna memahami fenomena yang terjadi di lapangan. Teori dimaksud terbuka untuk disempurnakan sesuai dengan realitas sosial yang ditemukan sejalan dengan pelaksanaan penelitian. Teori pokok dalam penelitian ini meliputi: birokrasi, hegemoni, dan partisipasi.

1. Birokrasi

Birokrasi sebagai sebuah konsep diperkenalkan pada abad ke-18 oleh M. de Gourney yang diangkatnya dari nama sejenis penyakit berbahaya di Perancis, yaitu *bureaumania*. Konsep itu digunakannya untuk menggambarkan bentuk pemerintahan Perancis saat itu, di mana para pejabat (pemerintahan ataupun perusahaan) yang diangkat, tidak mampu mewadahi kepentingan umum, melainkan mereka lebih mengutamakan kepentingan diri dan kelompoknya (Albrow, 1996: 1-2).

Dalam waktu yang relatif singkat, konsep itu sudah mendapat perhatian serius dari para teoritisi, sehingga lahirlah berbagai batasan tentang birokrasi. Namun hingga kini belum berhasil dirumuskan suatu definisi yang bisa diterima semua pihak, sebab setiap rumusan memiliki kekuatan dan kelemahan tersendiri. Hanya saja sebagai landasan berpijak untuk memahami *mainstream* konsep itu, di sini akan dipinjam rumusan yang

MILIK PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA SURABAYA

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

relatif sederhana dari Martin Albrow, serta ciri-ciri birokrasi menurut Peter M. Blau. Dengan merangkum inti pemikiran Weber, Albrow mendefinisikan birokrasi sebagai suatu badan/lembaga yang ditempati oleh pejabat yang diangkat, bukan dipilih (Albrow, 1996: 31). Adapun ciri pokok dari birokrasi adalah: spesialisasi, hirarki wewenang, sistem peraturan, dan hubungan yang berasifat impersonal (Blau & Meyer, 1987: 12-13).

Meskipun tidak pernah merumuskan definisi birokrasi, namun Weber banyak mengupas persoalan di sekitar konsep itu. Dia membagi birokrasi dalam 3 (tiga) jenis berdasarkan kewenangan, yaitu: tradisional, kharismatik, dan legal rasional. Lebih lanjut, secara tipologik dia mendeskripsikan karakteristik birokrasi sebagai berikut: organisasi yang memiliki pembagian kerja dengan spesialisasi peran yang jelas; organisasi jabatan yang bersifat hirarkhis; mekanisme kerja didasarkan pada aturan-aturan resmi yang bersifat abstrak; aparatur birokrasi bekerja di atas prinsip hubungan formal dan impersonal, rekruitmen anggota didasarkan pada kualifikasi teknis, dipensiunkan dan digaji menurut pangkat dan kemampun, dipromosikan menurut azas senioritas dan kemampuan; serta, secara teknis mampu mencapai tingkat efisiensi tinggi (Surbakti, 1992: 163-184).

Analisis Weber tentang birokrasi mencakup karakteristik istimewa yang dilihatnya sebagai suatu tipe ideal (*ideal type*), terutama karena sifatnya yang efektif, efisien, dan rasional. Namun demikian Weber juga tidak menutup mata terhadap adanya fungsi negatif birokrasi, misalnya: kecen-

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

derungan memonopoli informasi; dan, jika sudah terlembaga, birokrasi sukar untuk diberantas; bahkan birokrasi yang sudah mapan cenderung ambigius terhadap demokrasi (Surbakti, 1992: 184). Berangkat dari konsepsi demikian, kiranya tidak berlebihan H. H. Gerth dan C. Wright Mills menulis: "birokrasi merupakan alat kekuasaan yang paling ampuh bagi orang yang mengendalikan aparat birokrasi" (Blau & Meyer, 1987: 16).

Walaupun Weber amat dikenal dengan konsep birokrasi 'tipe ideal'-nya, namun dampak negatif dari birokratisasi cukup merisaukan pemikirannya juga. Sehubungan dengan itu dia menegaskan: dengan meningkatnya bentuk organisasi birokratis pada hakikatnya orang telah membangun 'kerangkeng besi' (*iron cage*) bagi dirinya, di mana di dalamnya terjadi pemberangusan kebebasan manusia (Hendrawan, 1991: 1). Kemudian ketika suatu saat sudah sadar, mereka tidak bisa lagi keluar dari kerangkeng atau problema tersebut. Lalu satu-satunya jalan keluar yang dibayangkan Weber adalah, bahwa kelak akan muncul pemimpin kharismatik yang akan membuat terobosan dari cengkraman mesin birokratis tanpa jiwa itu, sembari kembali memberi tempat pada pengembangan cita-cita kemanusiaan.

Lebih jauh Frederick Hegel mencoba merumuskan konsepsi birokrasi dalam konteks hubungan negara dan masyarakat. Dalam hal ini Anthony Giddens menegaskan, menurut Hegel, birokrasi negara merupakan kelas universal yang bertanggungjawab atas semua implementasi yang memiliki arti penting bagi masyarakat, dan sekaligus memotong *bellum omnia contra*

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

egoistis yang bereksistensi di dalam masyarakat sipil (Giddens, 1986: 290). Pandangan ini mengandung makna, bahwa birokrasi pemerintahan bagi Hegel merupakan organisasi perantara antara kepentingan orang per orang dalam masyarakat dengan sifat universal dari negara. Dengan kata lain, birokrasi pemerintahan berperan untuk mewakili kepentingan individu dan kelompok dalam masyarakat tertentu.

Di pihak lain Marx berpendirian, bahwa konsepsi birokrasi Hegel itu merupakan suatu contoh dari kekeliruan besar. Menurut Marx, birokrasi bukanlah mewakili kepentingan umum, melainkan mewakili kepentingan khusus ---birokrasi berada di atas universalitas impian yang pada kenyataannya melindungi kepentingan kelas khusus itu. Artinya birokrasi negara merupakan organ administrasi di mana kekuatan kelas dominan dilembagakan (Giddens, 1986: 290-291).

Sementara Robert K. Merton memiliki nuansa pemikiran yang lebih tajam, seperti tercermin pada keritiknya terhadap birokrasi rasional Weber dalam artikelnya: *Bureaucratic structure and personality* (1940). Dalam tulisan itu, Merton menegaskan: struktur birokrasi rasional dalam konsepsi Weber dengan mudah dapat menimbulkan akibat-akibat yang tidak diharapkan, dan mengganggu pencapaian tujuan organisasi. Akhirnya dengan menyetir pemikiran Ramsay Muir (tokoh pra-Weber), Merton menyetujui pandangan bahwa birokrasi cenderung memperlihatkan ketidakefisienan (Merton, 1957: 198). Hal ini dengan tegas dinyatakannya, ketika dia mengemukakan

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

karakteristik empirik birokrasi dilihat dari perpektif emik sebagai berikut: tidak efisien, staf dan anggaran cenderung meningkat terus menerus, serta birokrat cenderung amat curiga pada kelompok-kelompok politik (Merton, 1957: 198-199). Namun di sisi lain Merton tetap mendukung konsepsi, bahwa birokrasi lebih menekankan pada pola hubungan impersonal, di mana birokrat harus menampilkan prilaku yang reliabel dan terikat dengan disiplin yang telah ditetapkan. Walaupun pada tataran impersonal birokrasi amat menekankan kompromis, namun sebagai manusia aparaturnya juga memiliki kepentingan, prasangka dan kekhawatiran. Oleh karena itu, mereka cenderung membentuk 'klik-klik informal' yang pada gilirannya dapat mengaburkan tujuan birokrasi itu sendiri (Merton, 1957: 198).

Beberapa pokok pikiran Weber, Marx, dan Merton yang dipaparkan di atas berimplikasi pada pelaksanaan birokrasi itu sendiri di berbagai tempat. Secara umum dilema birokrasi pemerintahan dalam praktek dapat dikategorikan dalam dua kecenderungan pokok, yakni: di negara-negara demokratis, birokrasi langsung menjadi pemain yang independen; sebaliknya di negara-negara yang belum maju, birokrasi kebanyakan memihak atau menjadi bagian dari kekuasaan. Bagaimanakah halnya dengan praktek birokrasi di Indonesia sebagai salah satu negara sedang berkembang?.

Dilihat dari model hubungan birokrasi dan politik, setidak-tidaknya pemerintahan Orde Baru pernah menerapkan: *bureaucratic politic, bureaucratic polity, authorian bureaucracy,* dan *bureaucratic capital*. Menurut Yahya

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

A. Muhaimin birokrasi macam apapun yang diterapkan di Indonesia selama ini, unsur birokrasi patrimonial yang bertumpu pada pola hubungan *patron-client* tetap *inheren* di dalamnya (Abar, 1990: 23-24), sehingga lahirlah birokrasi neo-patrimonial. Kecenderungan demikian membuka peluang bagi pemerintah untuk menjadikan birokrasi sebagai alat kekuasaan, terutama untuk mempertahankan *status quo*.

Bila diamati fenomena birokrasi politik dan pemerintahan Orde Baru, kelihatannya nuansa birokrasi politi amat menonjol. Menurut penggagasnya, Fred Reggs, *bureaucratic polity* ialah suatu bentuk sistem politik pemerintahan di mana kekuasaan dan partisipasi publik dalam pengambilan keputusan sepenuhnya berada di tangan penguasa negara, terutama para perwira militer dan penjabat tinggi birokrasi (Jackson & Pye, 1978: 3). Menurut Lance Castles, sebagaimana dikutip Yahya A Muhaimin, ada tiga ciri pokok *bureaucratic polity*, yaitu: (1) lembaga politik yang dominan adalah birokrasi pemerintahan; (2) lembaga-lembaga lainnya dan kelompok kepentingan (*interest group*) sangat lemah, serta tidak mampu mengontrol birokrasi; dan, (3) massa di luar birokrasi, baik secara politik maupun ekonomi bersifat pasif (Abar, 1990: 23).

Konsep *bureaucratic polity* tersebut pernah digunakan oleh Karl D. Jackson untuk memahami dinamika politik dan ekonomi Indonesia (1967-1971). Dalam hubungan ini Jackson menemukan, praktek *bureaucratic polity* pada periode ini tidak sepenuhnya cocok dengan konsep dan kriteria di

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

atas. Menurutnya *bureaucratic polity* di Indonesia hanyalah dalam artian pengendalian kekuatan massa dengan mengkonsentrasikan kekuasaan di tangan pemerintah melalui: penentuan penerimaan pegawai atau aparatur birokrasi, dan mengendalikan pejabat sekuritas pemerintahan (Pye & Pye, 1985: 116). Lebih jauh Jackson menegaskan: inti *bureaucratic polity* awal pemerintahan Orde Baru adalah mekanisme kerja yang bertumpu pada ikatan hubungan timbal balik antara patron dan klien (Pye & Pye, 1985: 116-117). Implikasinya, aparat birokrasi pemerintahan cenderung ambigius dalam menjalankan tugas: terombang-ambing antara tuntutan profesi dan atasannya dalam konteks hubungan patron-klien, di samping cenderung berupaya membendung pertumbuhan/pemberdayaan masyarakat.

Di pihak lain, Mohtar Mas'oed menilai praktek birokrasi dan politik era Orde Baru lebih mencerminkan ciri-ciri 'birokrasi otoriter' (*authorian bureaucracy*). Konsep ini senbenarnya diperkenalkan oleh O'Donnel, dan menurutnya karakteristik pokok dari birokrasi otoriter adalah: birokrat (terutama militer dan sipil) memegang peran dominan dan menentukan; partisipasi politik dan ekonomi massa sangat dibatasi; dan, negara/ pemerintah melancarkan kebijaksanaan depolitisasi dan demobilisasi massa (Suwarsono & So, 1991: 161-163). Sejak regim Orde Baru berkuasa, fenomena Negara Birokrasi Otoriter sudah kelihatan pada aras politik nasional.

Lebih jauh Mas'oed menggambarkan format politik negara birokrasi otoriter pada tataran makro sebagai berikut: (1) pemerintah dipegang

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

oleh militer yang berkolaborasi dengan teknokrat sipil; (2) pemerintah didukung oleh usahawan oligopolistik bekerjasama dengan kapitalisme internasional; (3) pengambilan keputusan bersifat teknokratik-birokratik, bukan melalui proses *bargaining* antar berbagai kelompok kepentingan; (4) massa dimobilisasi; dan, (5) untuk mengendalikan oposisi, pemerintah cenderung melakukan tindakan represif (Mas'oed, 1997: 82). Selanjutnya untuk menjaga stabilitas dan ketenteraman sosial, biasanya pemerintah menempuh pengaturan politik yang bersifat korporatif (Mas'oed, 1997: 83-84). Dalam batas-batas tertentu, penetapan pemerintah desa sebagai pelaksana birokrasi pemerintahan terendah yang seragam di seluruh Indonesia adalah merupakan implementasi dari korporativisme politik dimaksud. Dikatakan demikian, karena pemerintahan desa digunakan sebagai ujung tombak untuk membina hubungan yang selaras antara negara dan masyarakat.

Pokok pikiran Jackson, Castles, Muhaimin, dan Masoed di atas, mengisyaratkan bahwa pola birokrasi pemerintahan yang pernah diterapkan di Indonesia, cenderung bertentangan dengan ide pemberdayaan masyarakat. Pada hal ide kemandirian dan kesetaraan antara pemerintah dan warganya sebagai ciri pokok dari masyarakat warga, embrionya sudah ada pada beberapa kelompok etnik di nusantara, termasuk di Minangkabau. Bahkan dalam batas-batas tertentu konsepsi masyarakat warga yang dikembangkan de Tucqueville dengan ciri-ciri pokok: kesukarelaan (*volountary*), keswasembadaan (*self-generating*), keswadayaan (*self-*

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

supporting), dan kemandirian dalam berhadapan dengan pemerintah, serta keterikatan masing-masing pihak kepada norma-norma hukum yang berlaku (Hikam, 1996: 3), juga sudah menjadi karakter pokok dari masyarakat *nagari* di Minangkabau.

Bertolak dari berbagai pokok pikiran di atas, konsep birokrasi yang digunakan dalam penelitian ini dimodifikasi dari konsepsi birokrasi Albrow, Blaw & Mayer, serta mengaitkannya dengan temuan Jackson dan Castles dalam kasus birokrasi pemerintahan di Indonesia. Walaupun secara konseptual sistem pemerintahanh *nagari* dan desa tidak memenuhi kriteria pokok sebagai sebuah institusi birokrasi, namun keduanya secara formal telah dikukuhkan oleh regim penguasa sebagai institusi pemerintahan terendah yang langsung berhubungan dengan warga masyarakat. Pada paroan kedua abad ke-19 pemerintah kolonial Belanda mengadopsi pemerintahan *nagari* dan menempatkannya ke bawah struktur birokrasi pemerintahan kolonial di Minangkabau. Kemudian pola ini tetap dipertahankan oleh pemerintah Republik Indonesia hingga penghujung tahun 1979, dan baru dihapuskan sejalan dengan pemberlakuan Undang-undang RI No. 5 1979 tentang Pemerintahan Desa di seluruh Indonesia. Sejak itu, pemerintahan desalah yang menjalankan fungsi pemerintahan terbawah dalam struktur birokrasi Orde Baru.

Bertolak dari realitas seperti dikemukakan di atas, pemerintahan *nagari* dan desa di Minangkabau hanya dapat dipahami sebagai birokrasi

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

pemerintahan dalam artian longgar dan praktis. Maksudnya, walaupun konsep dan kriteria birokrasi tidak terpenuhi secara utuh oleh kedua sistem itu, namun tidak dapat dipungkiri bahwa pemerintahan *nagari* dan desa sudah menjadi bagian integral dari sistem birokrasi pemerintahan yang pernah diterapkan di Minangkabau umumnya, dan Pariangan khususnya. Dengan mengambil konsep birokrasi Hegel sebagai ilustrasi, dapat ditegaskan bahwa aparatur pemerintahan *nagari* dan desa inilah yang mengemban tugas menjembatani kepentingan negara dan masyarakat yang memiliki keragaman kepentingan khusus.

2. Hegemoni

Dilihat dari segi etimologi, istilah hegemoni berasal dari bahasa Yunani Kuno, yaitu *eugemania*. Ketika itu istilah *eugemania* dipakai untuk menunjukkan dominansi posisi yang diklaim negara kota (*polis, citystate*) tertentu terhadap *polis* lainnya (Hendarto, 1993: 73). Pada zaman moderen ini, hegemoni dan dominasi sudah dibedakan secara konseptual. Hegemoni cenderung dipahami sebagai dominasi kepemimpinan, baik dalam hubungan elit dan massa pada suatu masyarakat/ bangsa, maupun hubungan antar negara dalam konteks pergaulan internasional. Sementara dominasi mengacu pada upaya untuk menundukkan atau 'menghancurkan' pihak lain secara paksa, termasuk melalui penggunaan kekuatan bersenjata.

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

Guna memahami konsep hegemoni dalam konteks hubungan elit dan massa di suatu negara, menarik untuk menelusuri pokok pikiran Gramsci, serta para pengeritiknya. Konsep hegemoni Gramsci, sebenarnya merupakan revisi terhadap konsep hegemoni yang diperkenalkan Plenkanov (1880) dan dikembangkan beberapa orang yang termasuk ke dalam kelompok Marxian klasik. Dalam hal ini, Gramsci bukan berarti menolak atau memutarbalikkan model basis-superstruktur yang lazim digunakan Marxian, melainkan dia menginterpretasikannya kembali dengan mempertimbangkan perkembangan kekuatan-kekuatan produktif dalam proses historis, sebagaimana disarankan oleh Croce (Ballamy, 1990: 184; Patria & Arief, 1999: 116-117). Dengan cara demikian Gramsci berhasil mengembangkan konsep hegemoni yang penuh nuansa, dan lebih realistis daripada yang diperkenalkan para pendahulunya dari kalangan Maxian.

Bagaimana pun, Gramsci sendiri sebenarnya tetap bertumpu pada model 'basis-superstruktur' sebagai kerangka analisis guna mengembangkan konsep teorinya. Untuk memahami saling keterkaitan antara basis dan superstruktur sebagai penentu perubahan, Gramsci membagi superstruktur ke dalam dua kategori: masyarakat sipil di satu pihak; dan, masyarakat politik (negara) di pihak lain. Kedua kategori itu pada prinsipnya bersesuaian dengan: hegemoni yang dijalankan kelompok kepemimpinan dominan dalam masyarakat di satu sisi; dan, dominasi langsung yang diekspresikan melalui negara dan pemerintahan di sisi lain (Bellamy, 1990: 184).

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

Kedua fungsi (hegemoni dan dominasi) tersebut pada prinsipnya berhubungan satu dengan lainnya. Bagaimanapun, menurut Gramsci perangkat institusi pertama yang akan memperoleh persetujuan spontan dari massa terhadap arah umum yang dipaksakan dalam kehidupan sosial biasanya berasal dari kelompok/kelas fundamental dominan. Menurutnya persetujuan itu mempunyai sumber 'sejarah' dalam prestise yang dimiliki oleh kelompok dominan tersebut, terutama berkat posisi dan fungsi mereka dalam melakukan kontrol ideologi dan produksi. Sebaliknya, bila persetujuan tidak didapatkan dari masyarakat, maka kelas dominan seringkali menggunakan alat-alat kekuasaan negara yang memaksa guna mewujudkan keinginan mereka (Bellamy, 1990: 185).

Berkenaan dengan tesis di atas, menarik untuk mempertanyakan: bagaimana suatu kelompok bisa memperoleh keunggulan dari kelompok lainnya?. Untuk menjawab pertanyaan semacam itu, Gramsci menegaskan bahwa suatu kelompok/ kelas sosial dapat memperoleh keunggulan dari kelompok lainnya melalui dua cara: *pertama,* melalui cara-cara dominasi (*dominio*) atau paksaan (*coercive*); dan, *kedua,* melalui kepemimpinan intelektual dan moral. Cara yang kedua inilah yang disebut dengan hegemoni (Patria & Arief, 1999: 119). Lebih lanjut Gramsci menegaskan, pada prinsipnya hegemoni merujuk pada kedudukan ideologis satu atau lebih kelompok/ kelas dalam masyarakat sipil, di mana kelompok tersebut merasa lebih tinggi daripada yang lainnya (Bellamy, 1990: 185).

PERPUSTAKAAN
UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

Dinamika hubungan antara kelompok yang menguasai (elit) dan kelompok yang dikuasai (massa) dalam setiap masyarakat, setidak-tidaknya mencerminkan dua kecenderungan, yaitu: kelompok pertama berusaha mempertahankan superioritasnya dan memenagkan hegemoni, sedangkan kelompok kedua akan berusaha bertahan, bahkan melawannya (kontra-hegemoni). Dengan begitu berarti hegemoni selalu berada dalam keadaan berubah-ubah sejalan dengan dinamika yang terjadi dalam masyarakat bersangkutan. Tarik menarik antara hegemoni dan kontra hegemoni itu biasanya berlangsung melalui lembaga-lembaga sosial yang ada, serta produksi-produksi simbolik yang dikembangkan masing-masing pihak.

Sehubungan fenomena di atas, menarik untuk mempertanyakan: mekanisme kontrol macam apa yang digunakan kelompok berkuasa (elit) untuk memelihara superioritas mereka?; dan, dengan cara bagaimana pula kelompok yang dikuasai meresponnya?. Untuk menjawab pertanyaan pertama, berikut akan ditelusuri alur pemikiran Gramsci. Berbeda dengan Marxian klasik, Gramsci tidak mau terjebak dengan analisis yang semata-mata bertumpu pada faktor penguasaan produksi belaka. Bagi Gramsci, mekanisme pengontrolan itu tidak hanya berpangkal pada penguasaan terhadap sumber-sumber produksi, tetapi yang lebih penting menurutnya adalah kontrol ideologi. Ketegasan pandangan Gramsci ini terlihat dari tesis hegemoni yang dikembangkannya sebagai berikut: elit menggunakan kekuasaannya terhadap massa bukan hanya dalam bidang hubungan-

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

hubungan produksi, melainkan yang lebih penting adalah dalam bidang ideologi. Melalui hegemoni ideologis itu kepatuhan bisa dipaksakan, dan perlawanan bisa dilenyapkan oleh kelompok elit (Hikam, 1996: 156).

Dengan tercapainya persetujuan dari kelas yang dikuasai di bidang ideologis, moral intelektual, dan kepemimpinan politik, maka elit bisa memelihara superioritas dan kekuasaannya, serta hubungan-hubungan sosial yang telah ada. Lebih jauh Hikam mencatat, bahwa tesis hegemoni Gramscian mengisyaratkan bahwa elit penguasa bisa menjadi kelas yang paling berpengaruh selama ideologi yang mereka kembangkan mampu mengakomodasi dan memberi ruang kepada kebudayaan dan nilai-nilai klas yang dikuasai. Sebaliknya, jika tidak, maka akan muncul perlawanan (kontra-hegemoni) terhadap penguasa (Hikam, 1996: 157).

Dalam memahami fenomena tersebut, Gramsci memiliki perspektif berbeda dengan para teoritisi Marxis klasik. Jika Marxian klasik cenderung menjelaskan hal itu dengan mengacu pada faktor-faktor ekonomi (penguasaan produksi), maka Gramsci melihat betapa pentingnya faktor-faktor budaya. Lebih jauh Gramsci mengungkapkan, bahwa kelompok penguasa memaksakan visi hegemoni mereka melalui berbagai institusi superstruktur, seperti sekolah, media massa, birokrasi, agama, bahkan melalui tindak tanduk manusia sehari-hari. Maksudnya, melalui wadah-wadah itu, kelas penguasa menanamkan ideologi mereka kepada kelas yang dikuasai (Bellamy, 1990: 185). Kecenderungan demikian akan terus berlangsung,

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

selama belum berkembang kesadaran di kalangan kelompok yang dikuasai tentang perangkap ideologi yang dintrodusir kelas penguasa.

Untuk mengembangkan kesadaran di kalangan massa akan bahaya ideologi yang ditanamkan penguasa bagi eksistensi budaya dan nilai-nilai kelompok yang dikuasai bukanlah pekerjaan mudah, melainkan harus dilakukan secara sistematis dan terencana. Dalam hubungan ini perlu digalang kekuatan dengan jalan melakukan usaha-usaha sadar di kalangan massa untuk melawan hegemoni penguasa. Tanpa upaya demikian, terlalu riskan untuk membangun kekuatan kontra-hegemoni. Bagaimanapun, massa tidak mungkin mengharapkan kemurahan hati elit penguasa untuk mempelopori perubahan-perubahan penting guna memperkokoh eksistensi massa dalam konstruksi sosial yang telah terhegemoni.

Pokok pikiran di atas mengandung makna, bahwa perubahan yang diharapkan massa tidak bisa terwujud hanya dengan jalan menunggu peristiwa-peristiwa 'sejarah luar biasa' yang digerakkan hukum-hukum ekonomi, melainkan ia harus diperjuangkan dan direbut. Dalam hal ini Gramsci menekankan, perlu dilakukan perjuangan sadar yang bertujuan untuk menumbuhkan pemahaman tentang betapa buruknya kondisi sosio-ekonomi massa. Untuk menumbuhkan kesadaran di kalangan kelompok yang dikuasai itu, menurut Gramsci ada tiga tugas pokok yang harus dilakukan, yaitu: *pertama,* menunjukkan sifat-sifat yang membuat sebuah ideologi palsu; *kedua,* memberikan kriteria dari suatu ideologi yang benar;

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

dan, *ketiga*, mengembangkan strategi untuk memapankan gerakan perlawanan di kalangan massa (Bellamy, 1990: 186).

Lebih jauh Gramsci menjelaskan, sistem dogmatik tentang kesadaran internal dan absolut yang ditanamkan kepada kelas yang dikuasai adalah merupakan sifat yang paling menonjol dari suatu ideologi palsu. Ideologi semacam itu juga cenderung menghasilkan kesadaran palsu pula. Dalam kaitan ini, agen-agen dari kelas yang berkuasa biasanya terbuai oleh keyakinan terhadap kebenaran ideologi yang mereka sebarluaskan, dan mereka menutupi ketimpangan yang ada dengan menanamkan keyakinan bahwa segala sesuatu yang terjadi merupakan produk proses alamiah, metafisis/ kehendak Tuhan yang berada di luar kontrol manusia (Bellamy, 1990: 186). Namun dengan menempuh ketiga langkah di atas, memungkinkan untuk menumbuhkan kesadaran mengenai perangkap ideologi dari kelas penguasa, serta memperkokoh eksistensi budaya dan nilai-nilai kelas yang dikuasai di dalam sebuah konstruksi sosial yang lebih adil.

Walaupun teori hegemoni Gramsci dinilai jauh lebih maju daripada yang dikembangkan Marxian klasik, namun bagi sarjana non-Marxian teori itu masih dianggap belum memadai untuk menempatkan kelas yang dikuasai sebagai sunbyek yang memiliki potensi/ kemampuan sendiri. Inti keritikan dari sarjana non-Marxian itu dapat ditangkap dari sorotan yang dikemukakan James C. Scott, maupun B. Kerkvliet. Menurut Scott, teori hegemoni Gramscian gagal mempertimbangkan kemampuan kelas

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

yang dikuasai untuk mengembangkan ideologi sendiri yang terbebas dari ideologi kelas penguasa. Lebih jauh dia menegaskan, bahwa tesis itu tidak mampu memahami dinamika idelogi arus bawah yang mungkin berbeda dengan ideologi dominan. Sementara menurut Kerkvliet, teori hegemoni Gramsci cenderung memposisikan masyarakat kelas bawah terlena dalam hegemoni kelas dominan. Dalam kata lain, mereka cenderung terkungkung oleh pandangan dunia kelompok atau kelas dominan (Hikam, 1996: 160).

Pokok pikiran dan kritik dari para sarjana non-Marxian terhadap tesis hegemoni Gramsci, telah membuka peluang untuk mempertajam konsep itu sesuai dengan realitas sosial setempat. Bagaimana pun, tesis hegemoni harus dikembangkan dengan mempertimbangkan peluang bagi mekanisme kontrol dan perlawanan dari budaya/nilai-nilai kelas bawah dengan segala imlikasinya. Banyak hasil penelitian yang menunjukkan, bahwa proyek hegemonik yang dilancarkan kelompok dominan, tidak otomatis menghancurkan budaya kelompok yang dikuasai. Levine dalam studinya mengenai kebudayaan kulit hitam di Amerika Serikat, menolak anggapan bahwa masyarakat Afro-Amerika sudah kehilangan budaya tradisionalnya terpaksa mengembangkan budaya baru dengan menyerap budaya kulit putih setelah bermigrasi dari tanah leluhur mereka. Levine membuktikan bahwa anggapan itu adalah keliru, sebab dalam realitasnya masyarakat kulit hitam tetap mempertahankan dan mengembangkan tradisi mereka di lingkungan kehidupan baru di tengah-tengah budaya kulit putih. Bahkan

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

menurut Levine masyarakat kulit hitam Amerika berhasil mengembangkan kebudayaan sentripetal untuk mempertahankan diri dari dominasi budaya kulit putih, sehingga penduduk kulit hitam Amerika mampu menjaga identitas dan kekohesifan nilai budaya mereka (Hikam, 1996: 161).

Fenomena yang tidak jauh berbeda juga ditemukan oleh Scott, dan Kerkvliet di Asia Tenggara. Walaupun di kawasan ini telah berlangsung hegemoni kelas kapitalis, namun bukan berarti masyarakat kelas bawah tidak bisa mengembangkan ideologi-ideologi atau budaya tandingan tersendiri. Dalam penelitiannya tentang petani Malaysia, Scott menemukan kemampuan petani memanfaatkan norma-norma dan sistem nilai tradisional untuk melawan berbagai bentuk klaim dari kaum kaya setempat. Masyarakat petani itu ternyata memiliki interpretasi tersendiri mengenai kewajiban moral yang berakar pada budaya tradisional mereka. Gagasan tentang persamaan, keadilan, kejujuran, hak milik, dan sebagainya dalam budaya petani setempat, pada gilirannya menjadi basis pembentukan kekuatan moral guna melawanan hegemoni orang kaya sebagai perpanjangan tangan kaum kapitalis (Hikam, 1996: 161). Sementara itu Kerkvliet dalam studinya terhadap masyarakat petani Filipina menemukan, bahwa di kalangan petani setempat terjadi semacam kontra-hemoni yang mengambil bentuk berupa gagasan-gagasan *counter-point* antara ideologi dominan di satu pihak, dan idelogi atau gagasan-gagasan kelas bawah di pihak lain. Dalam konteks demikian Kerkvliet (Hikam, 1996: 162) menegaskan:

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

> "Masyarakat dari kelas yang dikuasai tidak selalu tunduk kepada ideologi dominan, karena mereka mempunyai gagasan-gagasan dan keyakinan alternatif yang mampu menampilkan tantangan signifikan pada pandangan kelompok dominan tentang bagaimana hak milik dan sumber-sumber lainnya digunakan, dan oleh siapa. Mereka mempunyai gagasan tentang hak-hak mereka, dan tentang apa itu keadilan sekalipun harus menentang orang-orang yang berkuasa."

Dengan bekal pemahaman terhadap konsep hegemoni, dan nuansa pemikiran yang muncul di sekitarnya, kiranya konsep ini cukup relevan untuk menelaah fenomena politik pemerintahan Orde Baru. Dari beberapa literatur relevan dapat diambil suatu konklusi, bahwa hegemoni negara era Orde Baru dibangun oleh pemerintah melalui dua kebijakan pokok, yaitu: politisasi birokrasi, dan depolitisasi massa. Dengan menanamkan ideologi, bahwa stabilitas merupakan prasyarat untuk melaksanakan pembangunan, serta penerapakan pendekatan keamanan (*security approach*) dalam rangka mengamankan dan menjaga kontinuitas pembangunan, pemerintah berhasil menanamkan hegemoninya dalam masyarakat/ bangsa Indonesia.

Kebijakan depolitisasi birokrasi yang berlangsung dalam era Orde Baru sebenarnya dapat dirunut melalui model birokrasi yang diterapkan pemerintah. Dengan meminjam konsep *bureaucratic polity* yang dikembangkan Riggs, Jackson menemukan bahwa sejak periode awal kekuasaannya, pemerintah Orde Baru sudah menjalankan politisasi birokrasi. Menurut Jackson, 'birokrasi politi' di Indonesia lebih mengacu pada pengendalian kekuatan massa dengan jalan mengkonsentrasikan kekuatan di tangan

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

pemerintah. Hal ini terutama dilakukan melalui penentuan penerimaan pegawai, pengendalian pejabat dan aparatur birokrasi pemerintahan (Pye & Pye, 1985: 116). Melalui kebijakan demikian, secara bertahap pemerintah berhasil membangun kekuatan yang sangat dominan, sembari menyisihkan peran legislatif dan yudikatif, serta membelenggu kekuatan sosio-politik yang 'berseberangan' dengan pemerintah (eksekutif). Bahkan sejak penetapan Pancasila sebagai azas tunggal, dan 'konsensus' penyaluran suara dan aspirasi pegawai negeri kepada Golkar sebagai 'partai hegemonik' dalam Pemilu, aparatur birokrasi hampir-hampir lumpuh di bawah hegemoni penguasa yang bertindak atas nama negara. Lebih jauh Afan Gaffar menegaskan, aparatur birokrasi mengalami tingkat politisasi luar biasa (*higly politized bureaucracy*) dalam era Orde Baru (Abar, 1990: 13-14).

Selanjutnya, depolitisasi massa. Menurut Afan Gaffar, sejak mengambil kekuasaan dari pemerintah Orde Lama, regim Soeharto sudah mulai menjalankan depolitisasi massa secara sistemik. Depolitisasi massa dimaksud pada hakikatnya mengambil bentuk depolitisasi argumen (*depolitization argument*) dan kebijakan massa mengambang (*floating mass*) (Abar, 1990: 13-14). Depolitisasi argumen ini ditempuh pemerintah dengan jalan: menekan setiap ide/ gagasan, dan pendapat yang berbeda dengan kepentingan penguasa. Bagaimanapun dalam batas-batas tertentu pemerintah kelihatannya memang memberi kelonggaran di bidang politik, tetapi tarafnya rendah sekali, terutama hanya untuk jenis-jenis kegiatan yang tidak mem-

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

bahayakan kelanggengan *status quo* (Abar, 1990: 13-14). Sebaliknya kritikan terhadap regim penguasa, cenderung dipahami sebagai ancaman bagi stabilitas atau rongrongan terhadap pemerintahan yang sah. Bahkan tidak jarang pejabat negara diidentikkan dengan ideologi negara, sehingga orang yang berani mengeritiknya dapat dituduh melakukan tindakan subversiv.

Kelihatannya depolitisasi massa tersebut dilancarkan pemerintah secara bertahap, dan dilandasi oleh pertimbangan yang matang. Buktinya hampir setiap langkah yang ditempuh selalu dilengkapi dengan produk perundang-undangan untuk melegalkannya. Dengan jalan begitu mayoritas warga tidak menyadari bahwa pemerintah sedang menjalankan depolitisasi massa guna mengamankan kekuasaan mereka. Pada gilirannya kebijakan demikian makin menjauhkan warganegara dari kebebasan berpolitik, terutama politik praktis yang 'berseberangan' dengan penguasa.

Kemudian kebijakan massa mengambang (*floating mass*). Menurut Afan Gaffar, kebijakan ini ditempuh regim Orde Baru dengan maksud untuk memutus hubungan elit partai politik (non-pemerintah) dengan massa pendukungnya pada tingkat *grassroot* (arus bawah) di pedesaan. (Abar, 1990: 19). Kebijakan ini kian menonjol, terutama setelah pemerintah berhasil menekan atau mendorong partai-partai politik untuk berfusi, sehingga hanya tersisa tiga kekuatan politik yang diakui, yaitu: Partai Persatuan Pembangunan (PPP), Partai Demokrasi Indonesia (PDI), dan Golongan Karya (Golkar). Tanpa alasan yang rasional dan bisa dimengerti,

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

pemerintah Orde Baru kelihatannya keberatan menyebut Golkar sebagai partai, meskipun dalam realitanya ia diberi hak-hak yang sama, bahkan sering memperoleh perlakuan yang lebih istimewa daripada PPP dan PDI.

Keberhasilan pemerintah memutus hubungan antara elit partai politik (PPP & PDI) dengan pendukungnya di pedesaan melalui kebijakan 'massa mengambang,' mengakibatkan pengaruh dan *bargaining chips* keduanya menjadi sangat lemah. Di pihak lain, Golkar yang disebut Afan Gaffar sebagai partai hegemonik (Abar, 13-21), diberi kebebasan oleh pemerintah untuk menggalang kekuatan sampai ke tingkat pedesaan melalui aparat pemerintahan setempat, dan Kader-kader Golongan Karya di Pedesaan (Karakterdes). Kebijakan ini, tentu menimbulkan kepincangan dalam pola hubungan elit dan massa antar partai non-pemerintah di satu pihak, dan kekuatan sosio-politik yang didukung pemerintah di pihak lain. Tegasnya PPP dan PDI tidak memiliki akar dan hubungan intensif dengan massa pendukungnya di pedesaan, sementara Golkar memiliki jaringan kuat yang dibangun di atas prinsip-prinsip pola hubungan pantron-klien.

Melalui dua kebijakan di atas, pemerintah berhasil membangun hegemoninya, terutama dengan memanfaatkan aparatur birokrasi dalam semua tingkatannya dan kader-kader Golkar sebagai ujung tombak guna menyebarluaskan ideologi penguasa. Dihadapkan pada kebijakan tersebut, masyarakat warga yang sudah ada embrionya di berbagai kelompok etnik di Indonesia, termasuk di Minangkabau mulai kehilangan identitas mereka,

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

serta tunduk di bawah hegemoni negara yang dijalankan penguasa. Tidak dapat dipungkiri bahwa keberhasilan itu juga ditopang oleh pelaksanaan pendekatan kemanan (*security approach*) dengan dalih untuk menjaga kontinuitas pembangunan. Akhirnya demi untuk 'mencari selamat' (*survive*), mayoritas anggota masyarakat dari berbagai latar belakang kelas sosial dan profesi cenderung tunduk di bawah hegemoni pemerintah Orde Baru.

3. Partisipasi

Salah satu *mainstream* dari telaahan birokrasi dan masyarakat pada bagian terdahulu adalah: aparatur birokrasi pemerintahan sebagai penyelenggara negara dalam semua tingkatannya di satu pihak, dan warga yang memiliki kepentingan beragam di pihak lain, bukanlah dua kubu yang terpisah dan bertentangan. Bahkan eksistensi keduanya sama-sama diperlukan dalam konteks hidup bermasyarakat dan bernegara. Hanya saja perlu ditegaskan, bahwa tipe birokrasi pemerintahan tertentu yang dipilih dan diterapkan, sudah pasti akan mempengaruhi bentuk atau mekanisme hubungan antara aparatur birokrasi pemerintahan dan warganegara. Hal itu akan tercermin dalam berbagai aspek kehidupan sosial, termasuk keterlibatan masyarakat dalam pembangunan sebagai implementasi dari partisipasi politik warganegara. Namun Myron Weiner berpendirian: tidak terdapat bukti kuat yang menunjukkan adanya hubungan korelasional antara bentuk regim dan tingkat keberhasilan suatu masyarakat/ bangsa

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

dalam pembangunan (Weiner, 1984: 156). Alasannya, baik regim otoriter, totaliter maupun regim demokratis, tidak sedikit yang hanya memperlihatkan tingkat keberhasilan pembangunan yang relatif rendah, tetapi sebagian kecil dari masing-masing tipe regim itu berhasil meraih tingkat pertumbuhan pembangunan yang relatif pesat.

Untuk bisa memahami perdebatan teoritik di kalangan ahli terkait, berikut ini akan ditelusuri batasan pengertian partisipasi (politik) beserta implikasinya. Dengan menggunakan perspektif politik Samuel Huntington mendefinisikan partisipasi sebagai kegiatan warganegara perorangan (*private citizen*) yang bertujuan untuk mempengaruhi pengambilan keputusan oleh pemerintah (Huntington, 1994: 6). Proses mempengaruhi keputusan itu dapat dilakukan dengan cara membujuk ataupun menekan aparat birokrasi untuk bertindak atau tidak mengambil tindakan tertentu. Upaya itu bukan hanya terbatas pada tindakan-tindakan yang bersifat legal dan konstitusional, melainkan juga bisa dalam bentuk demontrasi, gerakan protes, pemberontakan, dan sebagainya.

Bertolak dari konsepsi semacam itu, lebih jauh Huntington menegaskan, partisipasi politik sebenarnya tidak hanya terbatas pada tindakan yang oleh pelakunya dimaksudkan untuk mempengaruhi pengambilan keputusan pemerintah, melainkan juga kegiatan yang oleh orang lain di luar si pelaku dimaksudkan untuk mempengaruhi keputusan pemerintah (Huntington, 1994: 9). Batasan ini menunjukkan kekhasan konsepsi

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

Huntington, di mana dia membedakan partisipasi politik ke dalam dua kategori, yaitu: partisipasi otonom, dan partisipasi yang dimobilisasikan. Yang dia maksud dengan partisipasi otonom ialah kegiatan yang oleh pelakunya sendiri memang dimaksudkan untuk mempengaruhi keputusan pemerintah. Kegiatan ini bukan hanya dilakukan oleh orang-orang yang memiliki otoritas di bidang politik (politikus), tetapi juga bisa dilakukan oleh 'orang kebanyakan.' Di sisi lain, partisipasi yang dimobilisasikan ialah suatu kegiatan yang oleh orang lain di luar si pelaku dimaksudkan untuk mempengaruhi keputusan pemerintah. Dalam hubungan ini, boleh jadi orang yang terlibat dalam kegiatan tersebut sebenarnya tidak mengerti makna dan tujuan dari tindakan mereka dapat mempengaruhi pengambilan keputusan oleh pemerintah. Pada hal orang lain yang memobilisasi mereka memang bertujuan untuk mempengaruhi kebijakan pemerintah. Huntington mengkategorikan tindakan semacam itu pada partisipasi politik yang dimobilisasikan (Huntington, 1994: 9-20).

Sebagaimana diakui oleh Huntington sendiri, konsep partisipasi yang ditawarkannya berbeda dengan pemahamam umum selama ini. Beberapa orang teoritisi, termasuk Myron Weiner keberatan terhadap konsep partisipasi yang dimobilisasikan sebagai suatu varian partisipasi. Weiner, merupakan salah seorang teoritisi yang menekankan sifat kesukarelaan dari konsep partisipasi. Bahkan secara tegas dia berpendirian, bahwa menjadi anggota organisasi atau menghadiri rapat umum atas perintah pihak peme-

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

gang kekuasaan, tidak bisa dikategorikan sebagai partisipasi (Huntington, 1994: 10). Bagi Weiner massa yang dimobilisasi oleh elit tertentu dengan tujuan untuk mempengaruhi keputusan pemerintah, tidak bisa dikategorikan sebagai partisipasi. Adapun partisipasi politik tidak lain adalah usaha-usaha terorganisir oleh warganegara untuk memilih pemimpin mereka, mempengaruhi bentuk dan jalannya kebijakan umum (Weiner, 1984: 144).

Berpedoman kepada konsepsi yang dikemukakan Weiner ini, jelas ada perbedaan yang prinsipil antara partisipasi dan mobilisasi secara konseptual. Namun dalam kenyataannya, aparatur pemerintah di banyak negara otoriter dan totaliter, termasuk juga kelompok intelektual yang 'mengabdikan' ilmu mereka untuk kepentingan penguasa, cenderung mengkategorikan mobilisasi ke dalam konsep partisipasi. Kecenderungan ini juga sangat dirasakan di Indonesia hingga kini. David S. Widihandoyo berpendirian, bahwa selama ini mobilisasi massa cenderung diartikan sebagai partisipasi oleh aparatur birokrasi Orde Baru (Widihandoyo, 1991: 29-30). Pada hal sebagaimana dikemukakan Weiner, mobilisasi dan partisipasi adalah dua konsep yang berbeda, meskipun keduanya berhubungan dengan keterlibatan seseorang atau sekelompok orang dalam kegiatan tertentu. Namun keterlibatan masyarakat dalam konteks pertama dilandasi oleh unsur keterpaksaan, sementara yang kedua bernuansa kesukarelaan.

Dalam konteks partisipasi masyarakat di bidang pembangunan, A. Aziz Saleh merumuskan partisipasi sebagai keterlibatan seseorang atau

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

sekelompok orang dalam suatu kegiatan pembangunan yang didasarkan atas kesukarelaan (persetujuan, *consent*), di mana hubungan dari semua pihak bersifat setara. Keikutsertaan mereka itu bisa berupa: penentuan kebijakan, penyusunan rencana, pengambilan keputusan, dan penguasaan terhadap sumber daya manusia (Saleh, 1989: 9). Batasan ini mengandung makna, bahwa inti dari partisipasi itu adalah kesukarelaan dan kesetaraan antar semua pihak dalam berbagai kegiatan, tanpa ada tekanan (represif) dari pihak tertentu, termasuk dari aparatur birokrasi pemerintahan. Di pihak lain, mobilisasi menurut Saleh adalah keterlibatan seseorang atau sekelompok orang dalam suatu kegiatan yang dilandasi oleh keterpaksaan karena ketidak berdayaan yang bersangkutan dalam melawan kehendak pihak-pihak tertentu (Seleh, 1989: 9-10).

Kedua konsep di atas menarik untuk dijadikan kerangka analisis dalam rangka memahami fenomena pembangunan di Indonesia era Orde Baru. Apalagi strategi dan pelaksanaan pembangunan yang diintrodusir pemerintah selama ini cenderung dinilai kurang tepat oleh para intelektual kritis dan peneliti independen. Loekman Soetrisno misalnya menilai, bahwa pembangunan bagi pemerintah Orde Baru tidak hanya dianggap sebagai suatu keniscayaan (mau tidak mau harus dilakukan), melainkan juga sebagai suatu ideologi. Keniscayaan itu, menurutnya berkonsidensi dengan dominasi negara yang begitu besar, kuat, dan determinan dalam penyelenggaraan pembangunan. Sementara sebagai ideologi pembangunan

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

diperlakukan sebagai suatu yang suci dan menuntut kesetian, ketaatan atau kerelaan dari warganegara. Oleh karena itu, ia harus diterima, dan tabu untuk dikeritik/ dievalusi oleh masyarakat (Soetrisno, 1988: 12-13).

Pemahaman aparatur birokrasi pemerintah Orde Baru terhadap pembangunan sebagai suatu keniscayaan dan ideologi itu, pada gilirannya menempatkan warganegara pada posisi yang sangat lemah, baik dalam proses perencanaan, pengambilan kebijakan, maupun pelaksanaan pembangunan yang benar-benar relevan dengan kebutuhan masyarakat sendiri. Akibatnya, masyarakat cenderung skeptis, bahkan apatis dalam pembangunan, apalagi sejak pemerintah menerapkan pendekatan keamanan (*security approach*) untuk menjaga pertumbuhan dan kontinuitas pembangunan. Melalui pendekatan ini, aparatur birokrasi pemerintahan melakukan berbagai tindakan represif untuk melumpuhkan segala kegiatan yang tidak sejalan dengan kebijakan penguasa. Keritikan/ protes terhadap kebijakan pembangunan misalnya, cenderung (kalau tidak dapat dikatakan selalu) diartikan oleh penguasa sebagai sikap anti pembangunan. Sikap demikian sering dipahami penguasa Orde Baru sebagai pembangkangan terhadap pemerintah dan ideologi negara, sehingga tidak jarang di antara mereka dituduh melakukan tindakan suversif.

Walaupun fungsi manifest (*manifest function*) pembangunan nasional adalah untuk meningkatkan kualitas hidup manusia Indonesia, namun dalam kenyataannya pembangunan secara tidak langsung juga telah

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

mendorong berbagai lapisan masyarakat ke dalam perangkap kemiskinan dan keterasingan (*alienasi*). Kecenderungan demikian diduga ada kaitannya dengan konsepsi pembangunan yang dikembangkan selama ini, di mana eksistensi masyarakat dan sumber daya lokal cenderung terabaikan. Oleh karena itu tidak bisa dipungkiri, bahwa pembangunan yang diintrodusir pemerintah Orde Baru juga menimbulkan kemunduran terhadap eksistensi masyarakat warga, di samping ada kemajuan (*progress*) di bidang tertentu.

Mengingat warga masyarakat adalah obyek yang sekaligus subyek pembangunan, maka seharusnya segenap lapisan masyarakat dilibatkan secara aktif dalam berbagai aspek dan tahap pembangunan itu. Jika pihak-pihak kompeten bertekat memaksimalkan pencapaian tujuan pembangunan nasional sebagaimana yang telah digariskan, maka keikutsertaan (dalam artian partisipasi) segenap warganegara perlu ditingkatkan. Sedikit berbeda dengan Wiener, Usman Pelly berpendirian bahwa tingkat partisipasi masyarakat merupakan faktor yang sangat berpengaruh terhadap pencapaian tujuan pembangunan (Pelly, 1989: 2). Dengan kata lain, partisipasi masyarakat dalam pembangunan adalah suatu hal yang tidak bisa ditawar-tawar. Jika hal ini diabaikan, maka pembangunan tidak akan banyak manfaatnya bagi peningkatan kualitas hidup warga masyarakat.

Suatu program pembangunan baru akan berpotensi mendorong partisipasi kalau ia relevan dengan kebutuhan masyarakat. Mengingat kebutuhan itu hadir di sekitar pengalaman atau pengetahuan seseorang,

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

maka yang bersangkutan tidak akan merasa membutuhkan bila dia dihadapkan pada hal-hal yang baru sama sekali. Di sinilah arti penting pendekatan *bottom-up* dalam pembangunan, sehingga segala sesuatu yang dibangun itu sesuai (setidak-tidaknya mendekati) kebutuhan masyarakat setempat. Di pihak lain, untuk program pembangunan yang diintrodusir dari luar, maka ia harus disosialisasikan terlebih dahulu. Dalam hubungan ini, menurut Everett M. Rogers, perlu dilakukan sosialisasi aspek-aspek yang diperlukan dengan memanfaatkan agen-agen pembaharu. Hal ini bisa dilakukan dengan berbagai langkah, yang terpenting di antaranya adalah melalui penanaman kesadaran untuk berubah/ maju, bukan dengan jalan memobilisasi masyarakat setempat (Rogers, 1983: 319).

Pokok pikiran Rogers di atas mengisyaratkan betapa pentingnya pemberdayaan masyarakat guna meningkatkan partisipasi mereka dalam pembangunan. Bagaimanapun pemberdayaan masyarakat pada hakikatnya dapat mendorong tumbuh dan berkembangnya pemikiran-pemikiran alternatif, sehingga peluang masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembangunan lebih tinggi. Dengan begitu, masyarakat tidak hanya sekadar menunggu dan menerima apa yang turun dari 'atas,' melainkan dapat memutuskan sendiri apa yang mereka perlukan. Aparatur birokrasi pemerintah Orde Baru sebenarnya bukan tidak mengetahui betapa perlunya pemberdayaan masyarakat warga, tetapi mereka sering terjebak dalam berbagai konflik kepentingan. Soetandyo Wignjosoebroto sebagaimana di-

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

setir oleh Ugrasena Pranidhana pernah mengungkapkan, aparat birokrasi pemerintahan Orde Baru (pada semua level) kelihatannya sangat khawatir, bahwa pemberdayaan masyarakat warga pada gilirannya justeru akan mengganggu stabilitas dan pelaksanaan pembangunan. Kekhawatiran ini secara implisit termaktup dalam doktrin pembangunan pemerintah Orde Baru yang cenderung bersifat *topdown blue print* dan pragmatis, bukan idealis-ideologis (Pranidhana, 1996: 200). Demikian pula halnya dengan penerapan pendekatan keamanan (*security approach*) selama ini, tidak lain adalah suatu cerminan kekhawatiran yang berlebihan dari aparatur birokrasi pemerintahan Orde Baru. Melalui kebijakan ini, baik langsung atau tidak langsung, pemerintah berhasil membendung tumbuhnya keragaman di tengah-tengah masyarakat atau bangsa Indonesia.

Walaupun secara sepintas pembangunan dalam era Orde Baru sudah mendapat dukungan luas dari masyarakat, namun jika ditelusuri secara mendalam keterlibatan anggota masyarakat lebih merupakan produk dari mobilisasi massa yang dijalankan pemerintah, bukan implementasi dari partisipasi masyarakat. Kecenderungan ini adalah konsekuensi dari kegiatan pembangunan yang terpusat di tangan pemerintah. Menurut A. Azis Saleh inti kebijakan pembangunan regim Orde Baru pada hakikatnya adalah: pembangunan dirancang oleh badan perencanaan, dan dilaksanakan oleh aparatur birokrasi. Dihadapkan pada kecenderungan demikian, terjadi perubahan fungsi birokrasi dari pelayan masyarakat menjadi

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

pelaksana dan pengendali pembangunan. Akibatnya keterlibatan warga masyarakat dalam pembangunan amat terbatas, kecuali hanya melaksanakan apa yang dirancang dan diputuskan dari atas (Saleh, 1996: 15).

Mengacu pada realitas yang terjadi, kebijakan pembangunan yang ditempuh pemerintah Orde Baru memang kurang menguntungkan bagi pengembangan potensi masyarakat kewargaan. Bahkan terdapat indikasi, bahwa pembangunan yang dilaksanakan selama ini lebih memihak pada kepentingan elit politik dan ekonomi tertentu. Sementara di pihak lain, masyarakat berada pada posisi pinggiran dan teralienasi di tengah-tengah keberhasilan yang dicapai secara makro. Tanpa meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan, terlalu riskan untuk memaksimalkan pencapaian fungsi manifes (*manifest function*) pembangunan, yaitu untuk meningkatkan kualitas hidup manusia. Artinya masyarakat tidak bisa hanya dilibatkan dalam melaksanakan apa yang diputuskan sepihak oleh pemerintah, melainkan mereka harus diberikan kesempatan untuk berpartisipasi dalam menyusun perencanaan pembangunan sesuai dengan kebutuhan setempat, serta mengevaluasi hasil-hasilnya, tanpa dikooptasi oleh pemerintahan.

Mengacu kepada pokok pikiran Weiner, Saleh, dan Pranidhana di atas, secara teoritik diduga partisipasi waga masyarakat dalam pembangunan pada masa pemerintahan *nagari* lebih tinggi daripada di masa pemerintahan desa. Hal ini bukan hanya karena pemerintahan *nagari* ber-

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

akar pada budaya setempat dan cenderung mendap legitimasi yang kuat dari masyarakat setempat, melainkan juga karena pemerintahan *nagari* menerapkan strategi *bottom-up* dalam pembangunan. Sebaliknya, rendahnya partisipasi masyarakat dalam pembangunan pada masa pemerintahan desa, terutama dilatarbelakangi oleh: sistem pemerintahan yang diperkenalkan pemerintah Orde Baru ini kurang mendapat dukungan dari masyarakat; proses alinesi terhadap elit tradisional; penerapan strategi *top-down* dan pendekatan keamanan (*security approach*) dalam pembangunan. Dihadapkan pada kenyataan demikian, warga masyarakat desa cenderung skeptis, bahkan apatis terhadap pembangunan pedesaan.

Terakhir, perlu ditegaskan kembali bahwa teori partisipasi yang digunakan dalam penelitian ini dimodifikasi dari konsep yang dikembangkan Huntington, serta Weiner. Mengacu kepada Huntington, partisipasi di sini dipahami sebagai kegiatan warganegara perorangan (*private citizen*) yang bertujuan mempengaruhi pengambilan keputusan oleh pemerintah, khususnya berkaitan dengan berbagai aspek dan tahap pembangunan di pedesaan. Namun berbeda dengan Huntington peneliti mendukung pendapat Weiner yang menolak pengkategorian partisipasi yang dimobilisasikan sebagai varian partisipasi. Sejalan dengan Wainer, partisipasi di sini dipahami sebagai keterlibatan warga secara sukarela dalam berbagai kebijakan publik, termasuk mempengaruhi proses pengambilan keputusan dan operasionalisasinya, khususnya dalam konteks pembangunan pedesaan.

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

F. Metode Penelitian

1. Jenis dan Lokasi Penelitian

Dilihat dari segi jenisnya, penelitian ini dapat dikategorikan ke dalam 'studi contoh,' yaitu mengenai dampak perubahan birokrasi dari sistem pemerintahan *nagari* ke desa terhadap partisipasi masyarakat dalam pembangunan. Sebagai sebuah studi contoh, berarti secara umum fenomena serupa juga terjadi di *nagari* lain dalam lingkup budaya Minangkabau.

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif, memanfaatkan perspektif sosio-antropologis dan pendekatan historis. Perspektif dan pendekatan ini dipilih dengan tujuan untuk mendapatkan pemahaman yang mendalam dan penuh nuansa tentang permasalahan yang diteliti. Bagaimana pun, penggunaan perspektif sosio-antropologis dapat membantu memahami fenomena yang diteliti menurut pola-pola tertentu, dan hal itu dapat ditempatkan ke dalam struktur yang hidup di tengah-tengah masyarakat dalam periode tertentu dengan memanfaatkan pendekatan historis.

Penelitian ini dilakukan di Pariangan, sebuah negeri yang terletak di kecamatan Pariangan, Kabupaten Tanah Datar, propinsi Sumatera Barat. Sejak masa pra kolonial sampai sebelum pelaksanaan Undang-undang No. 5/ 1979 tentang Pemerintahan Desa, Pariangan merupakan sebuah unit pemerintahan *nagari*. Kemudian setelah UU No. 5/ 1979 diberlakukan tahun 1981, Pariangan dipecah menjadi empat unit pemerintahan desa, yaitu: Pariangan, Padangpanjang, Guguak, dan Sikaladi (Lampiran 1a, b, dan c).

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

Pemilihan Pariangan sebagai lokasi penelitian ini didasarkan pada tiga pertimbangan. *Pertama,* Pariangan diyakini oleh orang Minang sebagai *nagari* tertua yang menjadi titik awal persebaran etnik Minangkabau. *Kedua,* Pariangan merupakan negeri yang menjadi cikal bakal lahirnya sub-kultur Minangkabau yang dikenal dengan *Lareh Nan Panjang,* suatu struktur sosial dan kepemimpinan yang berbeda dengan *Kelarasan Bodi-Caniago* dan *Koto-Piliang* yang dianut *nagari-nagari* lain di Minangkabau umumnya. *Ketiga,* Pariangan berhasil mempertahankan statusnya sebagai unit pemerintahan independen dan otonom hingga abad ke-19, meskipun jaraknya hanya sekitar 22 km dari pusat kerajaan Pagaruyung. Bahkan di lingkungan kerajaan itu, Pariangan dijadikan acuan dalam hukum adat bagi rakyatnya, seperti tetuang dalam naskah di istana Pagaruyung: *"baradaik ka Pariangan, baradjo ka Pagaruyung"* (beradat ke Pariangan, beraja ke Pagaruyung).

2. Jenis Realitas Sosial yang Dicari

Bertolak dari masalah penelitian sebagaimana dikemukakan pada bagian terdahulu, dapat ditegaskan bahwa informasi yang dicari dalam penelitian ini berkaitan dengan fakta berupa realitas simbolik/ subyektif. Fakta dimaksud mencakup pendapat subyek (informan) mengenai dampak perubahan birokrasi dari sistem pemerintahan *nagari* ke desa terhadap partisipasi masyarakat dalam pembangunan. Namun dalam batas-batas tertentu data yang berasal dari pendapat intersubyektif subyek tersebut

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

akan diperkaya dengan data tentang tindakan individu dalam masyarakat. Dengan begitu data penelitian ini dapat dikategorikan sebagai data agrigat, tepatnya gabungan antara opini dan tindakan warga masyarakat setempat.

Untuk membantu mendapatkan informasi yang dibutuhkan dalam penelitian ini, pertama-tama peneliti menyusun *outline* wawancara sebagai pedoman pengumpulan data, yakni berupa beberapa pertanyaan pokok yang bersifat terbuka. Selanjutnya pertanyaan-pertanyaan itu dikembangkan di lapangan guna menggali detail informasi dari subyek penelitian. Adapun pertanyaan pokok tersebut adalah sebagai berikut:

- Bagaimanakah respons masyarakat Pariangan terhadap rencana penerapan Undang-undang Nomor 5 tahun 1979 oleh pemerintah yang berimplikasi pada perubahan sistem pemerintahan *nagari* menjadi desa?; dan, bagaimana pula respon subyek terhadap rencana tersebut?.
- Kapankah pemerintahan *nagari* dihapuskan dan diganti dengan pemerintahan desa?; dan sejauhmanakah perubahan sistem pemerintahan itu berpengaruh terhadap sistem sosial dan kepemimpinan dalam masyarakat Pariangan?
- Sejauhmanakah perbedaan model dan strategi pembangunan (*bottom-up/ top-down*) dalam sistem pemerintahan *nagari* dibandingkan dengan pemerintahan desa?; bagaimana perwujudannya masing-masing?
- Apakah terdapat perbedaan orientasi atau fokus pembangunan (ekonomi, sosial budaya, politik, dan keamanan) antara sistem pemerintahan *nagari* dan pemerintahan desa; dan bagaimana kecenderungan perkembangannya masing-masing aspek permbangunan dimaksud?.
- Bagaimanakah kecenderung sumber pendanaan/ pembiayaan pembangunan dalam kedua sistem pemerintahan tersebut (*nagari* dan desa)?

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

- Bagaimanakah tingkat partisipasi masyarakat (elit dan massa) dalam perencanaan pembangunan pedesaan pada masa pemerintahan *nagari* dibandingkan dengan pemerintahan desa ?
- Bagaimanakah tingkat partisipasi masyarakat (elit dan massa) dalam pelaksanaan pembangunan pedesaan pada masa pemerintahan *nagari* dan pemerintahan desa ?
- Bagaimanakah tingkat partisipasi masyarakat (elit dan massa) dalam mengevaluasi berbagai aspek pembangunan pedesaan, baik pada masa pemerintahan *nagari* maupun pemerintahan desa ?
- Di manakah kekuatan (keunggulan) dan kelemahan sistem pemerintahan *nagari* dan desa, terutama dalam kaitan dengan pengembangan potensi warga dalam berbagai aspek pembangunan?
- Dilihat dari hasil-hasil dan kecenderungan pertumbuhan pembangunan dalam kedua sistem pemerintahan tersebut, manakah yang lebih menguntungkan bagi pengembangan potensi sumber daya manusia, dan pelaksanaan otonomi daerah?; mengapa demikian (apa alasannya) ?.

3. Subyek Penelitian sebagai Sumber Data

Sebelum memaparkan subyek yang menjadi sumber data dalam penelitian ini, terlebih dahulu perlu disinggung teknik cuplikan ('sampling') yang digunakan. Sesuai dengan permasalahan dan pembatasan yang telah dirumuskan, di sini akan diteliti partisipasi masyarakat Pariangan dalam pembangunan pedesaan di bawah sistem pemerintahan *nagari* dan desa era Orde Baru. Untuk kepentingan ini dipakai teknik cuplikan data yang bersifat *purposive* dengan menggunakan *criterion based selection*, di mana subyek (informan) dan jumlah ditetapkan sendiri oleh peneliti.

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

Adapun subyek (informan) penelitian ini ialah individu, baik mereka yang pernah berstatus sebagai pelaksana pemerintahan *nagari* dan desa, maupun warga yang pernah mengalami kedua sistem pemerintahan itu. Tiap-tiap subyek itu diminta pendapatnya tentang eksistensi masyarakat dan partisipasi warga dalam pembangunan di bawah kedua sistem pemerintahan. Dilihat dari latar belakang sosialnya, informan penelitian ini dapat dikategorikan kepada kelompok: elit (tradisional maupun moderen); dan, massa. Yang termasuk elit tradisional adalah: *niniakmamak* (pemuka adat); alim ulama (pemuka agama); dan *cadiak pandai* ('cendekiawan tradisional'). Sementara elit moderen meliputi: kaum terpelajar (sarjana), pengusaha, pegawai (negeri dan swasta), serta aparat pemerintahan desa. Di pihak lain, massa adalah warga ('orang kebanyakan'), mencakup: petani, pedagang, pengrajin/'tukang,' ibu rumahtangga, dan sebagainya. Keseluruhan subyek (informan) penelitian ini berjumlah 22 orang (Lampiran 2).

4. Teknik Koleksi Data

Strategi koleksi data dalam penelitian ini berbasis pada metode interaktif, yakni berupa wawancara mendalam (*in-depth interviewing*) yang dilengkapi dengan observasi partisipan dan studi dokumenter. Observasi dan studi dokumen ini sekaligus juga dimaksudkan sebagai treanggulasi data yang didapat melalui wawancara mendalam.

Penggunaan ketiga teknik koleksi data itu akan diuraikan secara ringkas berikut ini. *Pertama*, wawancara mendalam, teknik ini dimaksud-

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

kan untuk mendapatkan informasi tentang pendapat atau visi subyek di sekitar pokok pernasalahan penelitian ini. Wawancara itu dipandu dengan struktur pertanyaan pokok yang telah dirancang sebelumnya. Prosedurnya ialah sebagai beritut: pertama-tama diajukan pertanyaan pokok, kemudian jawaban subyek terhadap pertanyaan itu dikembangkan lebih lanjut (kian difokuskan) guna mengungkap detail informasi/ data yang dibutuhkan.

Kedua, observasi partisipan. Selama kegiatan penelitian lapangan, peneliti banyak tinggal di lokasi penelitian dan ikut serta bersama masyarakat dalam berbagai kegiatan yang berhubungan dengan pembangunan. Penggunaan teknik ini bertujuan untuk mendapatkan data empirik tentang realitas yang benar-benar terjadi, khususnya berkaitan dengan proses pembangunan yang sedang berlangsung. Walaupun teknik ini hanya dapat dilaksanakan dalam skop yang amat terbatas, namun data yang diperoleh sangat berguna untuk menguji informasi verbal tentang partisipasi warga masyarakat dalam berbagai aspek dan tahap pembangunan.

Ketiga, studi dokumenter/ arsip. Dokumen yang diteliti dalam studi ini adalah tentang: kondisi geografis dan demografis lokasi penelitian; ketentuan perundang-undangan tentang sistem pemerintahan yang berlaku dalam periode tertentu; dan berbagai catatat atau kasus yang terjadi, baik mengenai mekanisme hubungan pemerintah dan warga maupun catatan tentang keterlibatan warga masyarakat dalam pembangunan di bawah kedua sistem pemerintahan (*nagari* dan desa). Data tentang hal itu bisa

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

diperoleh di beberapa instansi terkait, seperti lembaga *Kerapatan Adat Nagari* (KAN), kantor-kantor Kepala Desa, Camat Pariangan, dan kantor Bupati Kepala Daerah Dati II Tanah Datar. Data tersebut sekaligus bermanfaat untuk menguji data verbal yang didapat melalui wawancara.

Walapun secara implisit sudah dapat ditangkap prosedur uji validitas data, namun perlu ditegaskan di sini bahwa teknik yang dipakai adalah treangulasi data (*data trangulation*). Dalam hal ini, peneliti menggunakan beberapa sumber data untuk mengungkapkan persoalan yang sama, yakni: 22 orang subyek; serta observasi partisipan dan studi dokumenter/ arsip.

5. Teknik Penyajian Data

Sebagaimana yang telah dikemukakan dalam teknik koleksi data, wawancara mendalam merupakan teknik sentral pengumpulan data dalam penelitian ini. Walaupun demikian bukan bererti data penelitaian ini bertumpu pada subyektifitas individu yang dijadikan sebagai sumber informasi, melainkan mengandalkan pendapat intersubyektif subyek, serta ditopang dengan realitas empirik yang diperoleh melalui observasi partisipan dan studi dokumenter/ arsip.

Teknik penyajian data dalam penelitian ini dapat dikemukanan sebagai berikut. *Pertama,* informasi yang dijaring melalui wawancara mendalam dengan masing-masing subyek (sumber data), ditulis secara lengkap dalam bentuk catatan lapangan (*field-note*). *Kedua,* mengingat wawancara berlangsung dalam bahasa Minang, maka setelah (umumnya pada malam hari)

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

pelaksanaan wawancara *fieldnote* itu diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia, dan kemudian disusun kembali sesuai dengan pokok persoalan penelitian. *Ketiga,* kalau ada informasi yang kurang jelas di dalam *fieldnote* yang ditulis pada saat wawancara, maka pertama-tama dicoba mengingat kembali proses wawancara dengan subyek (informan) bersangkutan. Jika informasi yang disampaikan subyek bisa diingat, maka salinan catatan lapangan itu langsung dilengkapi. Sebaliknya, jika terjadi kealfaan tentang informasi/ data yang dibutuhkan, maka hal itu ditanyakan kembali kepada yang bersangkutan pada kesempatan lain. *Keempat,* catatan lapangang yang telah disempurnakan itu, kemudian dikomputerisasikan dan diberi nomor *file* sesuai dengan urutan pelaksanaan wawancara. *Kelima,* salinan catatan lapangan itu dibaca/ dipelajari kembali, dan dibuat ringkasannya. Lalu ringkasan itu disederhanakan lebih lanjut ke dalam bentuk skema sesuai dengan permasalahan penelitian. Hal ini bukan hanya membantu dalam memahami gambaran yang menyeluruh tentang proses dan temuan penelitian, melainkan juga memudahkan untuk melihat/memahami: keterkaitan antar data; data yang masih lemah ('miskin'); serta data yang sudah mencapai tingkat 'kejenuhan.' *Keenam,* guna menanggulangi kelemahan data dalam aspek tertentu, maka wawancara dengan subyek berikutnya difokuskan untuk menggali informasi sebanyak-banyaknya di sekitar aspek tersebut. *Ketujuh,* data tersebut dideskripsikan dan ditempatkan ke dalam pola-pola yang relevan, serta dirujuk lebih jauh pada struktur yang hidup

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

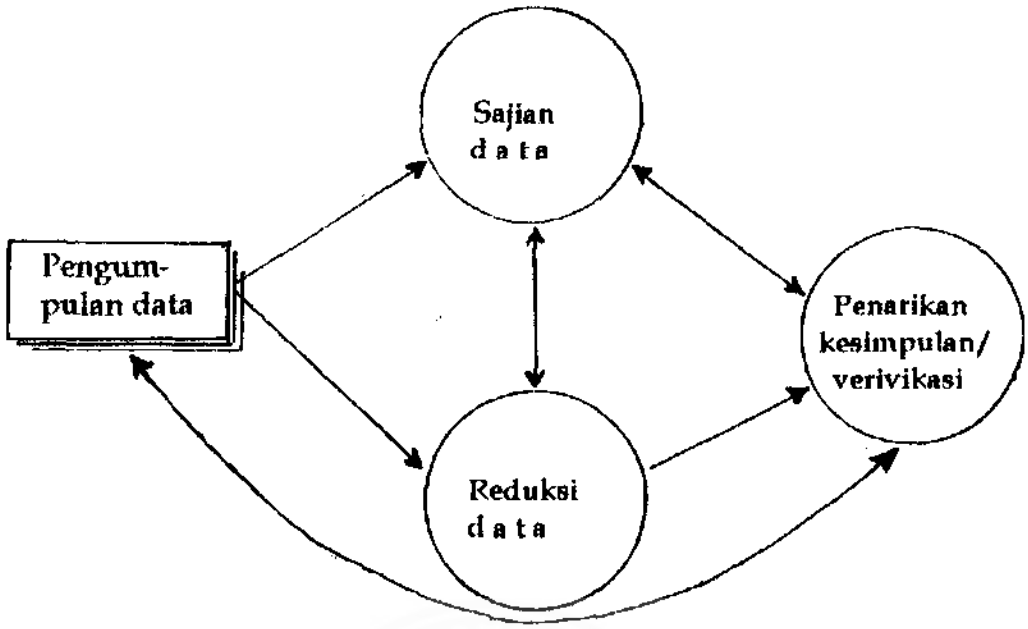
dalam masyarakat setempat, sesuai dengan masalah penelitian dalam rangka penarikan kesimpulan. Terakhir data tersebut diolah dan dideskripsikan ke dalam bentuk sebuah tesis.

6. Teknik Analisis Data

Teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah teknik 'analisis antar kasus' (*cross-site analysis*), tepatnya memakai model analisis interaktif. Dalam studi ini, analisis hubungan birokrasi pemerintahan dan warga, serta implikasinya pada partisipasi masyarakat dalam pembangunan di bawah sistem pemerintahan *nagari* dan desa, dilakukan secara terpisah. Dengan membandingkan kecenderungan partisipasi masyarakat dalam pembangunan di bawah kedua sistem pemerintahan itu, dapat dideteksi aspek-aspek apa saja yang bertahan atau berlanjut (kontinuitas), dan aspek apa pula yang berubah atau hilang (diskontinuitas).

Model dan teknik analisis interaktif dimaksud memiliki tiga komponen utama, yakni: reduksi data, sajian data, dan penarikan kesimpulan/ verifikasi. Ketiga langkah itu dilaksanakan secara bersamaan (sejalan) selama kegiatan pengumpulan data dalam suatu proses siklus. Prosedur ini dilaksanakan secara terus-menerus sampai data yang terkumpul dinilai sudah memadai untuk menjawab pertanyaan penelitian dan penarikan kesimpulan. Proses dan teknik analisis dimaksud dapat digambarkan sebagai berikut:

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga



Penggunaan model/ teknik ini, diharapkan bisa mengungkap informasi secara lengkap tentang pokok persoalan penelitian ini. Dengan demikian rumusan masalah (pertanyaan penelitian) yang telah diajukan sebelumnya bisa dijawab secara obyektif, serta dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah.

Walapun studi ini termasuk kategori penelitian kualitatif, tetapi peneliti tidak berpretensi untuk mengembangkan teori. Penelitian ini hanya dimaksudkan untuk membangun kategori, dan menempatkannya dalam pola-pola tertentu untuk dirujuk lebih lanjut ke dalam struktur yang hidup di tengah-tengah maasyarakat di lokasi penelitian ini. Lalu hasil konstruksi itu dideskripsikan guna memberikan gambaran yang komprehensif tentang pokok persoalan penelitian ini.

..... Bab II

BAB II

KEADAAN GEOGRAFIS DAN DEMOGRAFIS KENEGARIAN PARIANGAN

A. Keadaan Alam Pariangan

Pariangan adalah sebuah negeri yang terletak di lereng sebelah Barat Daya gunung Merapi, satu-satunya gunung yang masih aktif di Sumatera Barat. Di dalam historiografi tradisional (*Tambo*) negeri ini disebut juga Pariangan Padangpanjang, namun sejak ia dikukuhkan menjadi nama *kenegarian* dalam struktur pemerintahan kolonial (Belanda), negeri itu lebih dikenal dengan Pariangan. Oleh karena itu dalam tulisan ini, akan digunakan istilah Pariangan, tanpa memberikan label Padangpanjang sesudahnya.

Kenegarian Pariangan yang membujur dari Utara ke Selatan lereng gunung Merapi itu mencapai luas 1.190 hektare (ha). Batas-batas *kenegarian* ini adalah: di sebelah Utara dengan hutan gunung Merapi; Selatan dengan *Kenegarian* Batu Basa; Barat dengan *Kenegarian* Sabu; serta, di sebelah Timur dengan *Kenegarian* Jambu dan Simabur (lampiran 1). Penduduk *kenegarian* Pariangan ketika akan dipecah menjadi empat unit pemerintahan desa berjumlah 6.119 jiwa dengan rincian: 2.999 orang laki-laki, dan 3.120 orang perempuan (Laporan Kependudukan Kecamatan Pariangan, 1981: 3).

Setelah penerapan Undang-undang Republik Indonesia No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa, lantas *kenegarian* Pariangan dipecah men-

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

jadi empat desa. Menurut data terbaru, luas wilayah dan komposisi penduduk setiap desa itu adalah: *pertama*, Pariangan, luasnya 250 ha, dengan jumlah penduduk 1.921 jiwa (934 orang laki-laki, dan 987 orang perempuan). *Kedua*, Padangpanjang, luasnya 300 ha, dengan jumlah penduduk 1.699 jiwa (841 orang laki-laki, dan 858 orang perempuan); *Ketiga*, Guguak, luasnya 250 ha, dengan jumlah penduduk 637 jiwa (350 orang laki-laki, dan 387 orang perempuan). *Keempat*, Sikaladi, luasnya 340 ha, dengan jumlah penduduk 1.812 jiwa (874 orang laki-laki, dan 938 orang perempuan) (draft Laporan Kependudukan Kec. Pariangan, Des- 2000). Jadi total penduduk keempat desa bekas *kenegarian* Pariangan itu dewasa ini adalah 6.069 jiwa.

Kenegarian Pariangan terletak pada ketinggian 655 sampai 1.800 meter di atas permukaan laut, dan berhawa sejuk dengan suhu maksimum 32 °C dan minimum 21 °C. Adapun curah hujannya berkisar 450 mili meter per tahun (Monografi Kecamatan Pariangan, 1994: 1). Meskipun negeri ini cukup subur, namun karena pengaruh faktor alamnya, maka lahan pertanian tanah kering ('ladang') lebih luas daripada lahan tanah basah (sawah). Hasil pertanian dan komoditi utama negeri ini ialah padi, kulit manis, kopi, cabai, berbagai jenis buah-buahan dan sayur-sayuran.

Dilihat dari perspektif kultural, Pariangan diyakini oleh orang Minangkabau sebagai *nagari* tertua dan tempat asal nenek moyang mereka. Dalam historiografi tradisional Minangkabau, hal itu tercermin secara samar-samar dalam ungkapan adat sebagai berikut:

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

"Dari mano asa titik palito,
dari baliak telong nan batali,
dari mano asa niniek kito
dari lereng gunung Marapi."

(Dari mana asal nenek kita,
dari *'balik telong'* yang bertali,
dari mana asal nenek kita
dari lereng gunung Merapi)

Di dalam tradisi lisan antara lain dikemukakan, bahwa yang dimaksud dengan lereng gunung Merapi itu adalah Pariangan. Dalam kedudukannya sebagai negeri tertua Minangkabau, Pariangan juga dikenal dengan *ampek* (empat) *Koto* (pemukiman di sekitar areal pertanian penduduk), yakni: Pariangan, Padangpanjang, Guguak, dan Sikaladi. *Kenegarian* Pariangan sebenarnya merupakan federasi dari keempat *Koto* tersebut.

Dalam perkembangan sejarahnya, dari Pariangan nenek moyang orang Minangkabau menyebar ke daerah sekitarnya yang dikenal dengan *Luhak Nan Tigo*, meliputi *Luhak Tahah Data* (Luhak Tanah Datar), *Luhak Agam* (Luhak Agam), dan *Luhak Limo Puluah Koto* (Luhak Lima Puluh Kota). Ketiga *Luhak* itu dikenal juga dengan kawasan pusat Alam Minangkabau, dan dalam kepustakaan Kolonial (Belanda) sebelum abad ke-19 kawasan ini lazim disebut *Padangsche Bovenlanden* (dataran tinggi Padang). Sementara daerah persebaran etnik Minangkabau dari masing-masing *Luhak* di atas lebih dikenal dengan sebutan *Rantau* (Graves, 1981: 1; Zed, 1983: 23).

Dalam sistem administrasi pemerintahan Indonesia moderen, ketiga *Luhak* itu dikukuhkan menjadi Daerah Tingkat II, yaitu: Kabupaten Tanah

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

Datar, Agam, dan Lima Puluh Kota. Dalam konteks ini, Pariangan merupakan salah satu *kenegarian* dalam kecamatan Pariangan, kabupaten Tanah Datar, propinsi Sumatera Barat. *Kenegaraian* ini berbatasan langsung dengan ibukecamatan Pariangan, yaitu Simabur. Letaknya lebih kurang 10 km di sebelah Barat ibukota Dati II Kabupaten Tanah Datar, Batusangkar. Sementara jarak Pariangan dari kota Padang (ibukota propinsi Sumatera Barat) kurang lebih 90 km, tepatnya di sebelah Timur Laut kota Padang (Monografi Kecamatan Pariangan, 1996: 1).

B. Kondisi Sosio-kultural Masyarakat Pariangan

Selain dikenal sebagai etnik perantau, orang Minangkabau juga terkenal sebagai salah satu tipe masyarakat demokratis. Prinsip-prinsip demokrasi itu bukan hanya tercermin dalam sistem sosial, melainkan juga dalam sistem dan struktur pemerintahan tradisional setempat yang dikenal dengan *Lareh* (*Kelarasan*). Jika ditelusuri di dalam *Tambo*, prinsip-prinsip demokrasi itu diletakkan oleh dua orang tokoh legendaris Minangkabau yang berasal dari Pariangan, yaitu Dt. Katumanggungan, dan Dt. Perpatiah Nan Sabatang. Sesuai dengan kisah dalam historiografi tradisional Minangkabau, M. Dt. Suri Diradjo menuturkan: ibu dari kedua tokoh itu adalah Indo Jalito, tetapi ayah mereka berbeda. Ayah Dt. Katumanggungan ialah Sultan Suri Radjo Maharadjo. Setelah ditinggal suami pertamanya, Indo Jalito (kemudian dikenal dengan Reno Sudah) kawin dengan Tjati Bilang-

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

pandai, dan melahirkan anak laki-laki, yang kemudian dikenal dengan Dt. Perpatiah Nan Sabatang (M. Dt. Suri Diradjo, 21-01-200).

Setelah dewasa, Dt. Katumanggungan dan Dt. Perpatiah Nan Sabatang memiliki pandangan berbeda tentang sistem sosial dan kepemimpinan dalam masyarakat, yang kemudian melahirkan dua tipe *Kelarasan* (*Lareh*). Tokoh pertama merupakan peletak dasar *Kelarasan Koto-Piliang* dengan sistem sosial dan pemerintahan demokratis yang berbasis pada rakyat (tumbuh dari bawah). Sementara tokoh kedua merupakan peletak dasar *Kelarasan Budi-Caniago* dengan sistem sosial dan pemerintahan yang bercorak demokrasi perwakilan (turun dari atas), bahkan agak bernuansa aristokrasi (Naim, 1984: 18). Dalam menghadapi perbedaan visi antara kedua tokoh itu, para penghulu (*niniknamak*) di Pariangan tidak memihak kepada salah satu pihak, melainkan tetap mengembangkan sistem yang berlaku sebelumnya. Kemudian sistem ini lebih dikenal dengan *Lareh Nan Panjang*. Pada hakikatnya *Lareh Nan Panjang* mengakomodasi kedua pola *kelarasan* di atas: struktur sosial dan kepemimpinannya mirip dengan *Koto-Piliang*; dan, pengambilan keputusan penting di *nagari* polanya sama dengan *Kelarasan Budi-Caniago* (M. Dt. Suridiradjo). Karakteristik dari *Lareh Nan Panjang* itu dapat ditangkap dari ungkapan berikut:

> *"pisang si kalek kalek utan,*
> *pisang tambatu nan bagatah,*
> *Budi-Caniago inyo bukan,*
> *Koto Piliang inyo antah."*

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

(Pisang 'si kalek kalek' hutan,
pisang 'tambatu' yang bergetah,
'Budi-Caniago' ia bukan,
'Koto-Piliang' ia entah)

Menurut informasi yang diperoleh, baik melalui historiografi tradisional maupun dari informan penelitian, dalam batas-batas tertentu *Lareh Nan Panjang* dapat menjadi katalisator antara *kelarasan Budi-Caniago* dan *Koto-Piliang*. Bahkan jika terjadi perkara yang melibatkan *nagari* dari dua *kelarasan* terakhir ini, maka secara adat hal itu diselesaikan melalui *Lareh Nan Panjang*. Tahun 1926 misalnya terjadi sengketa perbatasan *nagari* antara Solok (*Budi-Caniago*) dan Simawang (*Koto-Piliang*). Mengingat Solok dan Simawang berasal dari *kelarasan* berbeda, maka kedua pihak mengajukan masalah itu ke *Lareh Nan Panjang*. Dalam sidang yang berlangsung di Sumayan Koto Batu diputuskan: Padang Simawang diserahkan kepada *nagari* Simawang; sedangkan bukit (*hutan belukar*) Kanduang untuk *nagari* Solok. Keputusan itu dapat diterima dan dihormati oleh kedua pihak hingga kini (H. Dt. Rangkayo Sati, 21-01-2000).

Sebagaimana dalam masyarakat tradisional umumnya, di Pariangan *niniknmanak* menempati posisi penting dalam keluarga dan pemerintahan *nagari*. Namun struktur sosial dan pola pengambilan keputusan strategis, ternyata terdapat perbedaan antara satu *kelarasan* dengan lainnya. Struktur sosial masyarakat Pariangan tradisional, mirip dengan tradisi yang berlaku di lingkungan *kelarasan Bodi-Caniago*. *Niniaknmanak* menempati posisi

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

tertinggi dalam kelompok elit tradisional, di mana *penghulu pucuak* berada pada top elit, dan di bawahnya ditempati oleh *penghulu andiko*. Walaupun demikian pengambilan keputusan dalam rapat (musyawarah) *ninikmamak*, setiap *pangulu* memiliki hak suara yang sama, tanpa membedakan latar-belakang sosialnya. Fenomena terakhir ini menunjukkan kemiripan dengan pola pengambilan keputusan di *nagari-nagari* di lingkuang *kelarasan Koto-Piliang*. Berbeda dengan tradisi di *nagari-nagari lain* di Minangkabau, di Pariangan musyawarah *ninikmamak* (*penghulu*) tersebut diadakan di *'Medan Nan Bapaneh,'* bukan di *Balai Adat* (hal itu akan dibahas lebih lanjut dalam sub-c bab ini). (H. Dt. Rangkayo Sati, 16-07-99; R.E. St. Jolelo, 03-09-99).

Masyarakat tradisional Pariangan hidup dalam kesatuan-kesatuan sosial yang disebut *suku* (klen). Suku merupakan kesatuan sosial terkecil dan amat penting dalam masyarakat tradisional Minangkabau umumnya, dan Pariangan khususnya. Di antara suku utama di *nagari* Pariangan ialah: *Koto, Piliang Laweh, Piliang Sani, Piliang Salek, Pisang, Melayu, Sikumbang, Dalimo Panjang, Dalimo Singkek, dan Kuantan* (H. Dt. Barbangso, 27-08-99).

Tiap-tiap *suku* dipimpin oleh *ninikmamak* atau *penghulu suku* yang bergelar *Datuak* (disingkat dengan Dt.). *Penghulu* asal dalam setiap *suku* itu dikenal sebagai *penghulu pucuak*, sedangkan yang dibentuk kemudian disebut *penghulu andiko*. Pengankatan seorang penghulu (*batagak pangulu*) baru di Pariangan, terlebih dahulu harus mendapat persetujuan *penghulu pucuak* terkait, dan *Kerapatan Penghulu Nagari*. Dewasa ini seorang *penghulu*

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

pucuak di Pariangan membawahi tiga, empat, bahkan lima *penghulu andiko* (H. Dt. Rangkayo Sati, 16-07-99; M.A. Dt. Paduko, 06-11-99).

Dalam budaya Minang, gelar penghulu itu dikategorikan sebagai *pusako tinggi* yang tidak bisa diperjualbelikan (*sako*), melainkan hanya bisa diwariskan kepada keponakan (*kemenakan*) laki-laki berdasarkan garis keturunan ibu (*matrilineal*). Mekanisme pewarisan gelar pusaka itu bisa berlangsung melalui dua cara. *Pertama,* pemindahan pemegang gelar pusaka dilakukan setelah penyandang gelar terdahulu meninggal dunia. Prosedur semacam ini dikenal dengan istilah *mati batungkek budi* (mati bertongkat budi). *Kedua,* pergantian penyandang gelar pusaka berlangsung ketika pemangku gelar terdahulu masih hidup, tetapi karena faktor keuzuran atau sebab-sebab lainnya, yang bersangkutan menyerahkan gelar pusaka yang diembannya kepada salah seorang *kemenakan*nya. Cara seperti ini dikenal dengan istilah: *"iduik ba karelahan"* (hidup berkerelahan) (H. Dt. Barbangso, 27-08-99). Proses pengalihan gelar pusaka itu dilangsungkan melalui upacara adat, di mana *niniakmamak* se-*kenegarian* (Pariangan) *dipanggie* (diundang) untuk menghadirinya. Namun proses *pengisaran* (pemindahan) pemegang *sako* di Pariangan jauh sederhana daripada di *nagari* lain, seperti di Batipuah *nagari* tetangganya. Di Batipuah upacara itu dilakukan secara besar-besaran (*baralek* atau *batagak pangulu*), dan keluarga terkait harus menyembelih kerbau atau sapi untuk pelaksanaan upacara (H. Dt. Barbangso, 27-08-99; M.N. Imam Maradjo, 03-10-99).

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

Mekanisme pewarisan gelar pusaka di Pariangan mengacu pada ungkapan adat: *"gadang balega, di ma tungguanyo di situ tumbuahnyo; patah tumbuh ilang baganti"* (M.N. Imam Maradjo, 03-10-99). Maksudnya, gelar pusaka dimaksud tidak otomatis diwariskan oleh *mamak* kepada *kemenakan* dalam satu *mandeh* (ibu), melainkan jika memungkinkan harus dipergilirkan kepada *kemenakan* dari ibu berbeda dalam sebuah *paruik* (nenek). Mengingat seorang *penghulu* harus memiliki sifat-sifat terpuji, maka faktor kelayakan (*kepatutan*) dari segi: garis keturunan, sikap/ prilaku, kemampuan, dan kesediaan yang bersangkutan menjadi dasar pertimbangan utama dalam menentukan siapa yang akan menyandang sebuah gelar pusaka (M.A. Dt. Paduko, 06-11-99).

Dalam menjalankan tugasnya sebagai pemimpin keluarga luas, *penghulu* (*pangulu pucuk* maupun *pangulu andiko*) dibantu oleh tiga orang personil. *Pertama, Manti* ('pegawai') bertugas membantu kaumnya dalam urusan surat-menyurat (administrasi). *Kedua, Imam (Malin)* bertanggungjawab mengawasi/ mengelola pembinaan *anak-kemenakan* (keponakan)-nya dalam bidang keagamaan (*syariat* Islam). *Ketiga, Dubalang* (hulubalang) berfungsi atau bertanggungjawab untuk menjaga keamanan/ketenteraman keluarga *matrilineal*-nya (Kato, 1982: 46); Ketiga eksponen tersebut beserta *niniakmamak* sebagai pucuk pimpinan dalam setiap suku/ kaum, dikenal juga dengan *urang nan ampek jinih* ('orang yang empat jenis') dalam khasanah adat/ budaya Minangkabau (H. Dt. Rangkayo Sati, 13-11-99).

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

C. *Nagari* Pariangan: Dari Unit Pemerintahan Tradisional Sampai Pertumbuhan Birokrasi Pemerintahan *Nagari*

Dalam budaya Minangkabau, *nagari* bisa dilihat dari dua perspektif, yaitu sebagai: unit geneologis; dan, unit pemerintahan. Dalam konteks pertama *nagari* merupakan kesatuan masyarakat yang berlandaskan ikatan 'darah' (keturunan, *suku*); dan, dalam perspektif kedua, *nagari* merupakan unit pemerintahan tertinggi yang bersifat independen. Selain ada wilayah dan penduduk, syarat-syarat berdirinya sebuah *nagari* adalah: *babalai, bamusajik, balabuah, bagalanggang tampek bamain, batapian tampek mandi* (ada balai, mesjid, 'jalan raya,' arena bermain, dan pemandian umum). Jika persyaratan tersebut belum terpenuhi, maka masyarakat di sekitarnya tidak akan mengakui keberadaan sebuah *nagari* (de Jong, 1980: 80).

Dalam masyarakat tradisional Minangkabau pra-kolonial, tiap-tiap *nagari* berdiri sendiri, tidak terikat pada struktur birokrasi pemerintahan yang lebih tinggi. Menurut Mestika Zed, pada hakikatnya yang mempersatukan kelompok-kelompok sosial antar *nagari-nagari* tersebut hanyalah idealisasi apa yang dikenal dengan adat Minangkabau (Zed, 1996: 12). Walaupun pada abad XV berdiri kerajaan Pagaruyung di wilayah Minangkabau, namun secara politis kerajaan ini tidak berhasil menundukkan *nagari-nagari* di kawasan pusat Alam Minangkabau (*Luhak Nan Tigo*). Kekuasaan kerajaan itu hanyalah selingkungan Istana Pagaruyung, serta beberapa daerah *Rantau* di pesisir Barat dan Timur Alam Minangkabau.

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

Sementara *nagari-nagari* di *Luhak Nan Tigo* tetap merdeka, di mana tiap-tiap *nagari* merupakan unit pemerintahan yang berdiri sendiri dan bersifat otonom, serta terbebas dari ikatan-ikatan federal. Oleh karena itu banyak peneliti mensejajarkan *nagari* di Minangkabau dengan *polis* (*city-state*) pada zaman Yunani Kuno (Kato, 1982: 41-42; Zed, 1996: 7). Polarisasi kekuasaan antara pemerintahan *nagari* di kawasan pusat Alam Minangkabau dan beberapa kerajaan kecil di daerah *Rantau*, tersirat dalam ungkapan: *nagari ba pangulu, rantau ba rajo* (*nagari* berpenghulu, *rantau* beraja). Artinya, kedua kawasan itu menganut sistem pemerintahan berbeda (Amri, 1985: 29).

Sebagai sebuah unit pemerintahan, *nagari* Pariangan pra kolonial, diperintah oleh *dewan penghulu nagari* yang lebih dikenal dengan *Niniak-mamak Nan Duo Puluh Duo* (*Ninikmamak* yang berjumlah 22 orang) di bawah pimpinan Dt. Suridiradjo dan Dt. Kajo. Dalam kapasitasnya sebagai pemimpin, kedua *penghulu* ini hanyalah: *ditinggikan saranting, didahulukan salangkah* (ditinggikan seranting, didahulukan selangkah). Artinya, mereka 'besar karena dibesarkan, bukan besar dengan sendirinya,' sehingga keduanya tidak memiliki otoritas untuk mengendalikan keputusan musyawah *penghulu nagari* (H. Dt. Rangkayo Sati, 30-07-99: R.E. St. Jo Lelo, 03-09-99).

Pokok pikiran di atas mengandung makna, meskipun Dt. Suridiradjo dan Dt. Kajo menduduki status sebagai pemimpin, namun mereka tidak memiliki hak-hak istimewa dalam musyawarah *Ninikmamak Nan Duo Puluah Duo*. Suara keduanya sama nilainya dengan suara 20 orang anggota

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

kerapatan lainnya (H. Dt. Rangkayo Sati, 16-07-99; H. Dt. Barbangso, 27-08-99). Oleh karena itu, bila dalam musyawarah adat tidak dicapai kebulatan pendapat, maka terbuka untuk dilakukan *voting*. Lalu dalam *voting* itu masing-masing anggota memiliki satu suara seperti yang lazim dilakukan di lingkungan *kelarasan Koto-Piliang*. Mekanisme ini juga mirip dengan 'aturan main' dalam sistem demokrasi moderen, di mana masing-masing anggota rapat (dewan) memiliki satu suara (*one man one vote*).

Lebih jauh H. Dt. Barbangso menegaskan: pengambilan berbagai keputusan strategis di *nagari* Pariangan tradisional bisa dilakukan melalui dua cara: *pertama*, melalui musyawarah mufakat ('suara bulat'); dan, *kedua*, melalui mekanisme suara terbanyak (*voting*). Kedua model pengambilan keputusan itu ditolerir dalam sistem demokrasi Minangkabau sebagaimana tersirat dalam ungkapan adat: *bulek dapek digolekkan, picak dapek dilayangkan* (bulat dapat digelindingkan, pipih bisa dilayangkan). *Bulek dapek digolekkan (bulek sa gelek)* bermakna, bahwa keputusan diambil bedasarkan mufakat di dalam suatu musyawarah. Sementara *picak dapek dilayangkan (picak sa layang)* berarti; keputusan diambil melalui *voting* atau penghitungan suara, di mana yang kalah harus menerima putusan yang didukung suara terbanyak. Kebijakan yang lahir melalui dua mekanisme pengambilan keputusan itu, sama nilainya bagi masyarakat (H. Dt. Barbangso, 27-08-99).

Sementara itu Hamid Dt. Rangkayo Sati mengungkapkan: pada masa pra-kolonial Dt. Suridiradjo dan Dt. Kayo pada prinsipnya mendu-

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

duki jabatan rangkap, yaitu sebagai pemimpin *Ninikmamak Nan Duo Puluah Duo*, dan sekaligus sebagai kepala pemerintahan *nagari*. Dalam kaitan dengan jabatan/ fungsinya sebagai kepala pemerintahan, sebelum menjalankan tugasnya, terlebih dahulu Dt. Suridiradjo dan Dt. Kajo harus *dibaiat* (diangkat) oleh *Ninikmamak Nan Duo Puluah Duo* sebagai *penghulu kepala* (*Angku Palo*) Pariangan di dalam suatu musyarawarah *Kerapatan Penghulu Nagari*. Setelah itu barulah yang bersangkutan berwewenang menjalankan roda pemerintahan *nagari* berdasarkan keputusan-keputusan yang diambil dan ditetapkan *Kerapan Penghulu Nagari*. Dalam hal ini unsur *Ninikmamak Nan Duo Puluh Duo* yang tidak duduk dalam struktur pemerintahan *nagari*, berperan sebagai perencana dan sekaligus pengontrol jalannya pemerintahan (H. Dt. Rangkayo Sati, 16-07-99). Pokok pikiran ini mengandung makna, bahwa dalam manjalankan tugasnya *Angku Palo* bertanggungjawab kepada *Kerapatan Penghulu Nagari* (*Niniakmamak Nan Duo Puluah Duo* minus Dt. Suridiradjo dan Dt. Kayo) sebagai satu-satunya wadah perwakilan masyarakat di tingkat *nagari* ketika itu (H. Dt. Rangkayo Sati, 13-11-99).

Anggota *Kerapatan Penghulu Nagari* itu selalu berasal dari pemangku gelar *penghulu* di lingkungan *Ninikmamak Nan Duo Puluah Duo* (lampiran 3) yang diyakini sebagai keturunan langsung (menurut garis keturunan ibu) dari pendatang pertama (*panaruko, frountier*) di Pariangan. Dengan begitu berarti, dilihat dari segi gelarnya anggota *Kerapatan Penghulu Nagari* itu bersifat tetap, tetapi individu-individu yang menjalankannya berbeda dari

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

masa ke masa. Anggota kerapatan itu pada prinsipnya merupakan wakil dari *niniknamak* (*penghulu andiko*) masing-masing kaum khususnya, dan warga Pariangan umumnya. Oleh karena itu, berbagai keputusan yang diambil lembaga ini lebih berpeluang mendapat legitimasi dan dukungan dari masyarakat setempat (M. Dt. Suridiradjo, 21-01-2000).

Pada masa itu kasus-kasus yang terjadi antar warga, diselesaikan menurut ketentuan hukum adat. Prosesnya diawali dari tingkat terbawah, yaitu keluarga (*paruik, kaum,* dan *suku*), kemudian baru bisa dilimpahkan ke tingkat tertinggi (*nagari*). Secara berurutan yang memiliki otoritas menyelesaikan berbagai kasus dalam keluarga adalah: *mamak, dubalang, penghulu andiko,* dan *penghulu pucuak* sebagai pemimpin tertinggi dalam *suku*. Jika kasus yang terjadi bersifat ringan, maka *mamak* (saudara laki-laki ibu, *tungganai*) harus berupaya menyelesaikannya. Namun jika masalahnya agak besar dan rumit, maka penyelesaiannya dilimpahkan pada *dubalang* dengan melibatkan *mamak* dan saudara-saudara terdekat pihak yang bersengketa. Namun jika masalah itu di luar otoritas *dubalang,* maka kasusnya dilimpahkan ke *penghulu andiko,* seterusnya ke *penghulu pucuak*. Pembagian kewenangan antara *dubalang* dan penghulu itu tersirat dalam ungkapan: *ta tungkuik makanan dubalang, tadanguih makanan pangulu* (tertelungkup tugasnya *hulubalang,* mengerang wewenangnya *penghulu*). Maksudnya kasus kecil pertama-tama harus ditangani oleh *dubalang,* tetapi jika tidak berhasil harus dilimpahkan ke *penghulu* (H. Dt. Rangkayo Sati, 16-07-99).

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

Sementara itu kasus yang melibatkan individu dari *suku* berbeda, penyelesaiannya dilakukan melalui musyawarah *ninikmamak* terkait, sesuai dengan lingkup kasus dimaksud. Dalam hubungan ini, pertama-tama diupayakan penyelesaiannya oleh *penghulu andiko* terkait, tetapi jika tidak berhasil, maka kasus itu dilimpahkan kepada *pengulu pucuak* kedua pihak. Andai kata penyelesaian pada tingkat ini masih belum diterima pihak terkait, maka kasusnya dikirim ke tingkat *nagari*. Dengan begitu, makin ditingkatkan suatu perkara, maka semakin banyak *ninikmamak* (*penghulu*) yang terlibat dalam mencari solusinya (M. Dt. Gadang Majolelo, 06-08-99).

Untuk menyelesaikan kasus (perkara) yang dilimpahkan ke tingkat *nagari*, maka peran *Ninikmamak Nan Duo Puluh Duo* sangat penting dan menentukan. Dalam upaya mencari penyelesaian perkara tersebut lembaga ini mengadakan musyawarah *niniakmamak* dengan melibatkan unsur-unsur *penghulu pucuak* ditambah dengan *penghulu andiko*. Namun dalam sidang itu, *penghulu andiko* hanya berwewenang untuk mengajukan pendapat dan pertimbangan, sementara keputusan diambil/ ditetapkan oleh *Ninikmamak Nan Duo Puluah Duo*. Di Pariangan musyawarah *ninikmamak* itu diadakan di *Medan Nan Bapaneh* (lapangan terbuka), bukan di *balai adat* (gedung pertemuan/ musyawarah adat) seperti di *nagari-nagari* di lingkungan *kelarasan Koto Piliang* dan *Budi-Caniago* umumnya. Di Pariangan terdapat empat buah *Medan Nan Bapaneh* yang dikenal dengan: *Balai Pasujian, Balai Panjang, Balai Saruang*, dan *Balai Katiak* (H.S. Dt. Indo Nan Gamuak, 20-07-99).

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

Fungsi masing-masing *balai* itu adalah sebagai berikut: *pertama, Balai Pasujian*. Balai ini dikelola/ dipimpin oleh Dt. Radjo Api dari *suku Melayu*, fungsinya ialah sebagai tempat melaporkan (mendaftarkan) gugatan dalam suatu kasus. *Kedua, Balai Panjang*. Balai ini dikelola/ dipimpin oleh Dt. Suridiradjo dari *suku Dalimo Singkek* yang berfungsi sebagai tempat musyawarah para *penghulu* guna menyelesaikan perkara yang sudah didaftarkan di *Balai Pasujian*. Setelah melalui proses yang cukup panjang, dan mendengarkan keterangan dari pihak-pihak yang berperkara, serta saksi-saksi yang relevan, lalu diambillah suatu keputusan. Dalam hal ini Dt. Suridirajo sebagai pemimpin sidang, sekaligus bertugas untuk penyampai amar putusan perkara yang diambil dalam sidang para *Niniknamak* di hadapan pihak-pihak yang bersengketa dan segenap orang yang hadir di sana. Lalu bila salah satu pihak keberatan terhadap keputusan tersebut, maka yang bersangkutan diperbolehkain 'naik banding.' *Ketiga, Balai Saruang. Balai* ini dikelola/ dipimpin oleh Dt. Kayo dari *suku Piliang*, dan berfungsi sebagai tempat membahas (*menimbang*) kembali perkara yang sudah diputuskan sebelumnya di *Balai Panjang*. Sidang ini dikuti oleh unsur-unsur *Niniak-mamak Nan Duo Puluah Duo* dan *niniaknamak* pihak-pihak yang bersengketa guna mencari keputusan yang mencerminkan: *bulek sagolek, picak sa layang*. Di penghujung sidang, Dt. Kayo sebagai pimpinan sidang menyampaikan amar putusan yang diambil dalam musyawarah itu di hadapan segenap hadirin. Namun bila keputusan ini pun masih belum dapat diterima oleh

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

pihak-pihak yang berperkara, maka masih terbuka bagi yang bersangkutan untuk naik banding. *Keempat, Balai Katiak,* dikelola/ dipimpin oleh Dt. Pamuncak Alam Sati dari *suku Sikumbang. Balai* ini merupakan lembaga banding tertinggi, dan keputusan yang diambil dalam sidang ini dinyatakan memiliki kekuatan tetap. Diakhir musyawarah, amar putusan perkara disampaikan oleh Dt. Pamuncak Alam Sati (yang sejak abad ke-15 dikenal juga sebagai *Tuan Gadang* di Batipuah: *'harimau campo Koto-Piliang'*), dan keputusan tertinggi ini harus diterima oleh kedua pihak (H. Dt. Rangkayo Sati, 16-07-99; H. Dt. Barbangso, 27-08-99; R. E. St. Jo Lelo, 03-09-99).

Hasil/ keputusan musyawarah *niniakmamak* tentang sebuah perkara yang dibuat di setiap *Balai* itu, secara formal disampaikan kepada *Angku Palo,* meskipun yang bersangkutan juga hadir dalam setiap persidangan. Lalu hasil sidang/keputusan yang sudah tidak diangkat ke tingkat banding oleh pihak-pihak terkait, selanjutnya dikukuhkan oleh *Angku Palo* sebagai keputusan yang berkekuatan tetap (M. Dt. Suridiradjo, 21-01-2000).

Kemudian sejalan dengan menguatnya pengaruh Islam, terutama pasca Gerakan Padri, terjadi pergeseran dalam sistem pemerintahan *nagari.* Kekuasaan yang semula terpusat pada *niniakmamak,* mulai didistribusikan kepada alim ulama dan *cadiakpandai.* Ketiga unsur elit tradisional yang kemudian dikenal dengan istilah *"tali tigo sapilin, tungku tigo sajarangan"* (tali tiga sepilin, tungku tiga sejerangan) ini, bersinergi satu dengan lainnya dalam menjaga dan meningkatkan eksistensi sebuah *nagari.* Masing-masing

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

kelompok itu mempunyai hak dan otoritas sendiri, misalnya: *niniknamak* berwewenang dalam pembinaan adat/ budaya; alim ulama bertanggung-jawab dalam bidang keagamaan (syariat Islam); dan, *cadiak pandai* bertugas mengurus seluk-beluk kemasyaratan guna meningkatkan kemajuan *nagari*.

Sejalan dengan perubahan di atas, maka setiap keputusan/ kebijakan pemerintahan *nagari* tidak lagi ditentukan oleh kelompok *niniaknamak* belaka, melainkan harus mendapat pertimbangan/ persetujuan dari unsur alim ulama, dan *cadiak pandai* terlebih dahulu. Perkembangan baru ini, membuka peluang bagi penataan adat/ kebudayaan Minangkabau yang bernuansa Islami: dari *adat basandikan alue jo patuik* (adat bersendi alur dan patut) menurut filsafat alam, *"alam ta kambang jadi guru"* (alam terkembang menjadi guru); berubah menjadi *adat basandi syara', syara' basandi Kitabullah, syara' mangato, adat mamakai* (adat bersendi syarak, syarak berlandaskan *Kitabullah*, syarak mengajarkan, adat memakainya) (Amri, 1985: 73-74).

Berbeda dengan kecenderungan umum perkembangan pemerintahan *nagari* di Minangkabau di atas, di Pariangan peran *Niniaknamak Nan Duo Puluah Duo* dalam pemerintahan hampir-hampir tidak tergoyahkan. Walaupun eksistensi alim ulama dan *cadiak pandai* sudah mulai diperhitungkan, namun kedua kelompok elit tradisional independen itu masih berada di luar struktur pemerintahan *nagari*. Namun kedua kelompok tersebut sudah memiliki akses langsung untuk mempengaruhi arah kebijakan pemerintahan *nagari*. Caranya adalah dengan menyalurkan aspirasi mereka di

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

dalam *Kerapatan Nagari*, serta membentuk opini publik guna mempengaruhi kebijakan pemerintah *nagari* (M. Dt. Suridiradjo, 21-01-200).

Sistem pemerintahan *nagari* tradisional seperti dikemukakan di atas berlangsung hingga paroan kedua abad ke-19. Selanjutnya setelah pemerintah kolonial Belanda berhasil menanamkan kekuasaannya di kawasan pusat Alam Minangkabau, lalu *nagari* ditempatkan ke bawah struktur birokrasi pemerintah kolonial, tetapi pelaksananya tetap diserahkan pada penduduk pribumi (*inlander*). Dengan begitu, *nagari* yang semula merupakan unit pemerintahan independen, otonom, dan tidak tunduk pada birokrasi yang lebih tinggi, dalam batas-batas tertentu fungsinya berubah menjadi penampung pesan-pesan kolonial. Sejak itu, jabatan *Angku Palo* sebagai kepala pemerintahan *nagari* dihapuskan dan diganti dengan Kepala Nagari sebagai pemegang eselon terbawah dalam sistem birokrasi kolonial.

Berpedoman pada studi Heather Sutherland tentang terbentuknya elit birokrasi di pulau Jawa, fenomena baru dalam bidang pemerintahan *nagari* di Minangkabau di atas merupakan konsekuensi dari pemberlakuan *Reegering Reglement* (Peraturan-peraturan Pemerintah) tahun 1954. Dalam pasal 67 dan 69 *Reegering Reglement* (RR) ini, antara lain diatur kedudukan pangreh praja (Sutherland, 1983: 42) sebagai berikut.

> "sejauh keadaan mengizinkan, penduduk pribumi hendaklah dibiarkan berada di bawah pengawasan pemimpin-pemimpin mereka sendiri, baik yang diangkat maupun diakui oleh pemerintah yang tunduk kepada semacam supervisi yang lebih tinggi yang akan ditetapkan dengan peraturan umum atau khusus dari gubernur jenderal."

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

Memasuki paroan kedua abad ke-19, pemerintah kolonial Belanda makin mengintensifkan upaya untuk menggiring elit pemerintahan pribumi agar tergantung pada birokrasi pemerintahan kolonial. Untuk itu, pemerintah kolonial menghapushak secara bertahap hak-hak tradisional elit pemerintahan pribumi (Sutherland, 1983: 47-52). Sejalan dengan itu, untuk menumbuhkan kebanggagan di kalangan rakyat pribumi, pemerintah kolonial melalui *Staatblad* 1914 no. 773 memperkenalkan istilah *Gemenhoofds* bagi pemegang jabatan terbawah dalam struktur birokrasi pemerintahan kolonial itu. Di kalangan etnik tertentu, sebutan ini cukup membanggakan bagi kebanyakan elit pribumi setempat (Zed, 1996: 11).

Sama dengan kecenderungan di *nagari-nagari* lain di Minangkabau, di Pariangan umumnya *niniakmamak* tidak respek terhadap keberadaan *Kepala Nagari* dalam kapasitanya sebagai *gemenhoofds* itu. Akibatnya pemerintah kolonial kesulitan untuk mengisi jabatan Kepala Nagari, dan jabatan-jabatan strategis lainnya di *kenegarian*. Menghadapi kecenderungan itu, pemerintah kolonial melancarkan kebijakan: mengangkat *penghulu* baru dengan gelar kebesaran *Datuak* melalui Surat Keputusan Pemerintah, dan diberi *Besluit* (setifikat), bukan dikukuhkan melalui sidang *niniakmamak*. Selanjutnya tahun 1927, pemerintah kolonial mengeluarkan ketentuan: tiap-tiap *penghulu* harus mendapatkan Sertifikat dari pemerintah, tetapi ditolak oleh para *penghulu* asli (asal) di negeri ini. Dalam periode tersebut, jabatan-jabatan penting di tingkat *kenegarian*, umumnya diisi oleh penghulu

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

ciptaan Belanda atau penghulu yang sudah mendapat Sertifikat dari pemerintah kolonial (H. Dt. Rangkayo Sati, 21-01-2000).

Kemudian pada masa Jepang, pemerintah pendudukan Jepang, tidak menggangu gugat eksistensi pemerintahan *nagari* yang dijalankan sebelumnya. Bahkan untuk mendapatkan dukungan rakyat, pemerintah pendudukan memberi beberapa kelonggaran untuk menghidupkan kembali nilai-nilai tradisional Minangkabau, termasuk dalam mengisi dan menata pemerintahan *nagari*. Namun di pihak lain, yang diutamakan oleh pemerintah pendudukan Jepang adalah bantuan atau dukungan (material dan tenaga) dari masyarakat guna menghadapi Sekutu dalam Perang Asia Timur Raya. Walaupun eksploitasi sumber daya alam dan manusia di bawah pendudukan Jepang berlangsung amat parah, namun peluang *nagari* untuk mengatur urusan internal agak lebih longgar daripada di zaman kolonial Belanda.

Uraian di atas mengisyaratkan, meskipun pemerintahan *nagari* ditempatkan di bawah struktur birokrasi kolonial sebagai institusi pemerintahan terendah, namun dalam batas-batas tertentu keotonomian *nagari* masih terpelihara, terutama untuk urusan internal. Hal itu dimungkinkan, karena kaum kolonial menerapkan sistem pemerintahan yang bercorak *indirect rule*. Kebebasan dan keotonomian terbatas bagi *nagari* di dalam menata kebijakan pemerintahan dan pembangunan seperti di atas, tetap dipertahankan oleh pemerintah Republik (Indonesia) selama hampir tiga dekade dengan pengecualian pada era Orde Lama.

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

Dalam era kemerdekaan, sistem pemerintahan *nagari* yang bersifat khas, seperti halnya pemerintahan tradisional di Daerah Istimewa Aceh dan Yokyakarta, keberadaannya dilindungi secara hukum sebagaimana tertuang dalam penjelasan pasal 18 Undang-undang Dasar 1945. Hingga awal 1980-an pemerintahan Indonesia tetap mempertahankan keberadaan *nagari*, dan menempatkannya sebagai institusi terbawah dalam sistem birokrasi pemerintahan nasional. Walaupun demikian, isinya cenderung berbeda dari suatu periode ke periode berikutnya sebagai konsekuensi dari perubahan yang terjadi pada skala makro.

Sebagai tindaklanjut dari proklamasi kemerdekaan Indonesia, maka dalam tempo yang relatif singkat para pendiri (*the fonding farher*) Republik melakukan berbagi penataan dalam bidang pemerintahan, baik di tingkat pusat maupun daerah. Menindaklanjuti Maklumat Preside No. X, maka tokoh-tokoh terkemuka di Sumatera Barat berhasil membentuk Komite Keresidenan Sumatera Barat untuk menggerakkan roda pemerintahan di daerah. Segera setelah terbentuk, Komite ini mengeluarkan Maklumat No. 20 tahun 1946 tentang perubahan sistem pemerintahan *nagari*. Selanjutnya komite ini mengadakan serangkaian persidangan untuk mencari formula sistem pemerintahan *nagari* yang tepat guna mengakomodasi budaya politik tradisional Minangkabau dalam wadah negara Kesatuan Republik Indonesia. Rancangan yang disusun komite ini kemudian disempurnakan dan disahkan dalam sidang pleno KNI Keresidenan Sumatera Barat, di

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

mana hasilnya dituangkan dalam Maklumat Residen Sumatera Barat No. 20/ 1946 tentang sistem pemerintahan *nagari*, yang dikeluarkan tanggal 21 Mei 1946. Adapun alat kelengkapan pemerintah *nagari* menurut Maklumat itu, mecakup tiga unsur: Dewan Perwakilan Nagari (DPN); Dewan Harian Nagari (DHN); dan *Wali Nagari* (WN) sebagai kepala pemerintahan *nagari*.

Di dalam maklumat itu juga diatur hal-hal berikut: susunan DPN ditetapkan sebanyak sembilan orang untuk *nagari* yang berpenduduk sampai dengan 1000 jiwa (berdasarkan Sensus 1930), dan setiap pertambahan 500 orang penduduk di atas 1000 jiwa akan mendapat tambahan satu kursi; anggota DPN mewakili partai-partai politik tertentu, dipilih oleh rakyat secara langsung; salah seorang dari anggota DPN dipilih menjadi Wakil Ketua DPN, dan tiga sampai dengan lima orang sebagai anggota DHN yang akan mendampingi WN dalam menjalankan pemerintahan. Sementara itu, *Wali Nagari* dipilih oleh rakyat secara langsung, kemudian disahkan dan diangkat oleh Residen; WN dapat minta berhenti dengan mengajukan surat kepada DPN, dan harus mendapat persetujun/pengesahan Residen; sebaliknya DPN biasa pula mengusulkan pemberhentian WN kepada Residen, namun jika yang bersangkutan menolak, dia dapat mengajukan banding ke DPD Sumatera Barat.

Relatif sama dengan di *nagari-nagari* lainnya, di Pariangan sistem baru ini juga mendapat dukungan luas. Buktinya pada bulan Juni 1946 berhasil dirampungkan pemilihan anggota DPN, dan pada bulan berikut-

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

nya terpilih pula *Wali Nagari* untuk menggantikan Kepala Nagari yang memerintah sebelumnya. Menurut Hamid Dt. Rangkayo Sati dan M. Dt. Suridiradjo: kebanyakan yang duduk di DPN Pariangan tetap berasal dari elit *'tali tigo sapilin, tungku tigo sajarangan,'* namun mereka bukan mewakili kelompok-kelompok sosial tradisional, melainkan mewakili partai-partai yang terbentuk berdasarkan Maklumat Presiden (tanggal 3 November 1945 tentang anjuran pembentukan partai-partai politik ..., *pen.*). Adapun partai politik yang mendominasi keanggotaan DPN Pariangan adalah Parti dan Masyumi (H. Dt. Rangkayo Sati, 30-07-99; M. Dt. Suridiradjo, 21-01-2000).

Periode berikutnya, yaitu 1948-1950. Pada tahun 1948 pemerintah mengeluarkan Undang-undang No. 22/ 1948 tentang Pembentukan Dearah yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumahtangganya Sendiri. Namun sebelum UU ini terlaksana, Presiden, Wakil Presiden, dan beberapa pejabat tinggi RI di Yogyakarta ditawan oleh Belanda dalam agresi militer II. Mengahadpi situasi yang genting itu Sjafroeddin Prawiranegara bersama beberapa pejabat dari pusat dan daerah yang berada di Bukittinggi memprakarsai pembentukan Pemerintahan Darurat Republik Indonesia (PDRI, 1948-1949). Dalam periode ini pemerintahan *nagari* mengalami perubahan fungsi, meskipun struturnya sama dengan sebelumnya. Berdasarkan radiogram Gubernur Militer Sumatera Barat dalam rangka penghadapi agresi militer Belanda II, maka semua jabatan sipil dimiliterkan, termasuk pada tingkat *kenegarian*, di mana *Wali Nagari* dikukuhkan menjadi *'Wali Perang.'*

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

Menurut H.S. Dt. Indo Nan Gamuak dan M.A. Dt. Paduko, selain bertanggungjawab menjalankan administrasi pemerintahan, *Wali Perang* juga bertugas: mengorganisir pemuda pejuang guna menghadapi Belanda dan kakitangannya, serta membantu para penggungsi dari daerah lain. Kedua tugas tambahan ini sangat terasa di Pariangan, sebab selain dekat dengan jalur penyerangan Belanda ke Bukittinggi, *kenegarian* ini juga menjadi basis perjuangan, serta sasaran pengungsian penduduk dari *nagari-nagari* sekitarnya (H.S. Dt. Indo Nan Gamuak, 20-07-99; M.A. Dt. Paduko, 06-11-99).

Segera setelah penyerahan mandat oleh Ketua PDRI (Sjafruddin Prawiranegara) kepada Soekarno-Hatta, istilah *Wali Perang* diganti kembali dengan *Wali Nagari*. Pada masa 'darurat,' sebenarnya pemerintah Propinsi Sumatera Tengah sudah menyusun 'Peraturan Sementara' tentang Wilayah yang berotomi sebagai penjabaran dari UU No. 22 Tahun 1948. Meskipun belum mendapat persetujuan pemerintah pusat, peraturan sementara itu sudah diterapkan di beberapa *kenegarian* (Manan, 1995: 79). Di Pariangan dan beberapa *nagari* lainnya di Minangkabau, peraturan itu belum sempat direalisasikan sampai akhirnya dinyatakan batal seiring dengan keluarnya Keputusan Presiden tentang Penghapusan Otonomi Wilayah, tgl 15-1-1954.

Dengan keluarnya Kepres di atas, maka sistem *nagari* yang otonom dihidupkan kembali, dan disesuaikan dengan cita-cita demokrasi yang berkembang di Indonesia ketika itu. Dalam hubungan ini, pada tgl. 17 Mei 1954, Menteri Dalam Negeri melalui surat No. DDX/5/1/2 memberikan

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

petunjuk-petunjuk tentang pelaksanaan otonomi dan pengembangan demokrasi. Berdasarkan petunjuk itu, pada tahun 1955 Pemerintah Daerah mengeluarkan Ketetapan Gubernur Kepala Daerah Propinsi Sumatera Tengah Nomor 2/G-55 tentang pembentukan Dewan Perwakilan Rakyat Nagari sebagai pengganti *Kerapatan Nagari* dalam masa kolonial. Menurut ketentuan baru ini, eksponen pemerintahan *nagari* terdiri dari *Wali Nagari* dan DPRN. Keanggotaan DPRN berasal dari unsur-unsur partai politik, yang dilipih oleh rakyat secara bebas dan langsung, sejalan dengan pelaksanaan pemilihan *Wali Nagari*. Mengingat pemilihan ini berlangsung di tengah-tengah eforia politik kepartaian yang cukup menonjol, di mana elit tradisional kian banyak yang berafiliasi ke dalam partai politik tertentu, maka anggota DPRN dan WN yang terpilih di berbagai *nagari* kebanyakan berlatarbelakang elit trdisional (*'tali tigo sapilin, tungku tigo sajarangan.*)' Tambahan lagi di daerah ini, pada saat itu terdapat partai adat yang lebih dikenal dengan MTKAAM (Majelis Tinggi Kerapatan Adat Alam Minangkabau) (Manan, 1995: 79-80). Khususu di Pariangan, anggota DPRN yang baru ini didominasi oleh MTKAAM, Parti, dan Masyumi. Sementara yang terpilih menjadi *Wali Nagari* berasal dari unsur *ninikmamak* (MTKAAM).

Tiga tahun kemudian (1958), meletus pergolakan yang lebih dikenal dengan Pemerintahan Revolusioner Republik Indonesia (PRRI) di Sumatera Barat. Menghadapi krisis politik tersebut dan untuk mengisi kekosongan pemerintahan *nagari*, mengingat banyak *Wali Nagari* yang berpihak kepada

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

PRRI, maka pada tgl 31 Agustus 1958 Pemerintah Daerah mengeluarkan Keputusan Gubernur Kepala Daerah Sumatera Barat No. GSB/N/KN/58 tentang Pemilihan, Penunjukan, Pemberhentian, dan Pengangkatan Kepala Nagari di Derah Sumatera Barat. Menurut keputusan ini, pemerintahan *nagari* terdiri dari: Kepala Nagari; dan *Kerapatan Nagari*. Menurut SK ini Kepala Nagari dipilih oleh *Kerapatan Nagari* (bukan oleh rakyat), disetujui dan diangkat oleh Gubernur. Sementara *Kerapatan Nagari* itu sendiri terdiri dari sejumlah *penghulu*, alim ulama, dan cerdik pandai yang dipilih melalui musyawarah tokoh-tokoh masyarakat dari unsur *tali tigo sapilin, tungku tigo sajarangan* di setiap *nagari* (Manan, 1995: 80-81).

Dalam periode PRRI, Pariangan merupakan salah satu dari banyak *nagari* di Sumatera Barat yang *'bermuka dua'* (berpura-pura memihak pada pemerintah pusat, tetapi kebanyakan warganya mendukung PRRI). Pada siang hari, tentara pusat (APRI) leluasa mengontrol keamanan, tetapi pada malam hari tidak sedikit dari warga masyarakat Pariangan memasok kebutuhan tentara PRRI yang bergerilya di hutan sekitarnya. Bukan hanya rakyat yang pro pada PRRI, melainkan juga eksponen pemerintahan *nagari* sendiri. Akibatnya *Wali Nagari* Pariangan yang dipilih rakyat secara langsung dalam dua kali pemilihan sebelumnya, diberhentikan oleh pemerintah, dan diganti dengan orang yang pro kepada pemerintah pusat. Walaupun demikian, mengingat kharisma elit pemerintahan *nagari* sebelumnya, ditambah dengan issu bahwa pemerintah pusat sudah dikendali-

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

kan oleh PKI, maka mayoritas warga Pariangan tetap pada taktik semula: membantu perlawanan PRRI; dan, berpura-pura memihak pada pemerintah pusat (H. Dt. Rangkayo Sati, 30-07-99; A. N. St. Tantejo Gurhano, 14-11-99). Jadi ketika itu terjadi dualisme pemerintahan *nagari* di Pariangan, yaitu: *Wali Nagari* lama yang mendapat legitimasi kuat dari rakyat yang tetap bertugas sambil bergerilya; dan, Kepala Nagari baru yang diangkat pemerintah dan mendapat pengakuan resmi dari atas.

Kemudian usai *pergolakan* (PRRI), Pemerintah Daerah mengeluarkan Keputusan No. Prt-Peperda-/01/4/62 tentang Penertiban Pemerintahan Nagari pada tanggal 7 April 1961. Kemudian tanggal 30 Mei 1963, Peperda itu disusul dengan Keputusan Gubernur Sumatera Barat No. 02/Desa/Gsb-Prt/63 tentang Nagari dan Pemerintahan Nagari. Keputusan Gubernur itu pada prinsipnya berisi peraturan tentang corak pemerintahan *nagari* yang harus dibentuk sesuai dengan gagasan demokrasi terpimpin (Manan, 95: 80-81). Adapun alat kelengkapan pemerintahan *nagari* menurut keputusan ini adalah: Kepala Nagari; Badan Musyawarah Nagari (BMN); dan Musyawarah Gabungan. Dalam periode ini, seorang Kepala Nagari dipilih oleh anggota BMN, diangkat oleh Gubernur, dan tidak bisa diberhentikan oleh BMN. Sementara keanggotaan BMN terdiri dari wakil 10 golongan dalam masyarakat, yakni: golongan adat, agama, Fron Nasional, Lembaga Sosial Desa, koperasi, wanita, tani/nelayan, buruh, pemuda, dan veteran/angkatan 45. Dalam menjalankan tugasnya Kepala Nagari dibantu oleh

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

pegawai (*pamong nagari*) yang dipilih dari dan oleh anggota BMN untuk masa jabatan tiga tahun. Pamong tersebut terdiri dari: Kepala Tata Usaha, Ketua-ketua Urusan (Adat, Keamanan, Perekonomian, dan Sosial). Dalam kapasitasnya sebagai kepala pemerintahan tingkat III, Kepala Nagari merangkap sebagai: ketua BMN dan Musyawarah Gabungan. Badan terakhir ini merupakan lembaga permusyawaratan yang beranggotakan *pamong nagari*, anggota BMN, dan utusan dari kampung-kampung dengan tugas pokok: menetapkan suatu beban kepada warga *nagari*; dan, memutuskan hal-hal yang tidak bisa disepakati oleh anggota BMN (Manan, 81-82).

Struktur dan mekanisme kerja alat kelengkapan pemerintah *nagari* di atas mengisyaratkan, bahwa Kepala Nagari merupakan penguasa tunggal di tingkat *nagari* pada era Orde Lama. Meskipun demikian, menurut H. Dt. Barbangso, pada periode itu di Pariangan sering terjadi tarik menarik antara tokoh-tokoh adat dan agama di satu pihak dan kelompok 'merah' (anasisr-anasir PKI) di pihak lain dalam memutuskan berbagai hal. Namun karena kelompok terakhir ini dekat dengan kekuasaan dan sering melancarkan intimidasi terhadap tokoh-tokoh kritis, maka kelompok yang disebut pertama seringkali harus menerima kekalahan dalam menentukan suatu kebijakan (H. Dt. Barbangso, 27-08-99). Fenomena semacam itu ditolerir di bawah gagasan demokrasi terpimpin yang diperkenalkan oleh Soekarto, tetapi model ini sangat bertentangan dengan nilai-nilai dominan masyarakat Minangkabau yang bercorak egaliter, demokratis, dan otonom.

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

Kemudian setelah Orde Baru mengambil alih kekuasaan dari Orde Lama, lalu pemerintah melakukan peninjauan kembali terhadap eksistensi lembaga-lembaga politik yang ada, mulai dari tingkat pusat sampai ke tingkat terbawah (desa dan *nagari*). Pada awal pemerintahan Orde Baru itu, aparatur birokrasi mengambil langkah-langkah kongkrit untuk mengganti sistem Demokrasi Terpimpin dengan demokrasi yang cocok dengan nilai-nilai Pancasila sebagai ideologi negara. Sejalan dengan perkembangan semangat baru itu, pada tanggal 18 Maret 1968 Pemerintah Daerah Sumatera Barat mengeluarkan Surat Keputusan Gubernur Kepala Daerah Propinsi Sumatera Barat No. 015/GSB/1968 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Nagari dalam Daerah Propinsi Sumatera Barat. Dalam Surat Keputusan itu, *nagari* didefinisikan sebagai kesatuan masyarakat hukum di Propinsi Sumatera Barat yang menjadi dasar negara Republik Indonesia, yang jelas batas-batas daerahnya, mempunyai harta benda sendiri, berhak mengatur rumahtangganya, dan memilih penguasanya. Konsepsi ini mengisyaratkan: pemerintah Orde Baru membuka peluang bagi pengembangan tradisi politik Minangkabau dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Menurut SK ini, alat kelengkapan pemerintahan *nagari* terdiri dari: *Wali Nagari* (WN); Dewan Perwakilan Rakyat Nagari (DPRN); dan, *Kerapatan Nagari* (KN). Dari ketiga institusi ini, dua yang disebut lebih awal memiliki otoritas di bidang pemerintahan *nagari*, yaitu: *Wali Nagari* sebagai kepala pemerintahan (eksekutif); dan, DPRN sebagai lembaga legislatif.

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

Sementara itu *Kerapatan Nagari* merupakan lembaga permusyawarahan para pemuka masyarakat dari kelompok elit tradisional.

Menurut ketentuan baru ini, *Wali Nagari* dipilih oleh rakyat dalam suatu pemilihan umum secara langsung, bebas, dan rahasia, serta diangkat oleh pemerintah (Gubernur) untuk masa jabatan empat tahun. Mekanisme pemilihan/ pengangkatan demikian, ternyata membawa konsekuensi pada pertanggungjawaban *Wali Nagari* sebagai kepala pemerintahan: dalam hal tugas dan kewenangannya untuk mengurus rumahtangga *nagari*, *Wali Nagari* bertanggungjawab kepada DPRN; sedangkan berkenaan dengan tugas yang dititipkan oleh pemerintahan yang lebih tinggi, *Wali Nagari* bertanggungjawab kepada Gubernur yang disampaikan melalui Bupati.

Dalam menjalankan tugasnya, *Wali Nagari* dibantu oleh sebuah sekretariat yang dipimpin oleh Sekretaris Nagari, ditambah dengan para *Wali Jorong* (kepala pemerintahan teritorial yang merupakan bagian integral dari sebuah *nagari*). Mekanisme kerja sebuah pemerintahan *nagari* dibangun di atas perencanaan yang jelas, dan harus dipertanggungjawabkan secara resmi. Dalam konteks demikian, maka pada tiap-tiap awal tahun anggaran, aparat pemerintahan *nagari* harus menyusun Rencana Anggaran Pembiayaan dan Pendapatan Nagari untuk diusulkan kepada DPRN guna mendapatkan pengesahan. Kemudian pada akhir tahun, *Wali Nagari* menyusun dan menyampaikan Laporan Pertanggungjawaban Pemerintah di dalam sidang DPRN (Manan, 1995: 85-86).

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

Sementara itu, DPRN yang merupakan lembaga legislatif *nagari*, keanggotaannya juga dipilih oleh rakyat. Wewenang utama dari badan ini adalah: menetapkan Anggaran Keuangan Nagari; menerima/menolak pertanggungjawaban *Wali Nagari* (tertuma dalam hal penggunaan keuangan) *nagari*; menetapkan peraturan menyangkut pengurusan rumahtangga *nagari*; dan, membahas peraturan perundangan yang dibuat pemerintahan lebih tinggi yang pelaksanaannya dibebankan kepada warga *nagari*.

Di pihak lain, *Kerapatan Nagari* bukan merupakan eksponen pemerintahan *nagari*, melainkan adalah badan permusyawarahan para pemuka masyarakat dari unsur elit tradisional Minangkabau yang meliputi: *niniak-mamak*, alim ulama, dan *cadiak pandai*. Badan ini berfungsi sebagai lembaga peradilan agama dan adat yang tidak diurus oleh birokrasi pemerintahan yang lebih tinggi, di samping sebagai penasehat pemerintahan *nagari*.

Relatif sama dengan *nagari-nagari* lainnya, dalam periode awal pemerintahan Orde Baru, di Pariangan juga terdapat pemisahan yang tegas antara tugas/ fungsi badan eksekutif dan legislatif, dan penempatan elit tradisional sebagai penasehat pemerintahan *nagari*. Hanya saja, menurut Amril Nur Hasan St. Tantejo Gurhano, *Wali Nagari* sebagai kepala pemerintahan *nagari* di Pariangan tetap berasal dari golongan adat (*iniakonamak*). Bahkan kebanyakan anggota DPRN juga berlatar belakang kelompok elit tradisional. Namun, suasana kehidupan demokrasi yang tumbuh subur ketika itu, memungkinkan bagi kelompok elit tersebut untuk menjalan

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

tugas sesuai dengan status/fungsinya masing-masing. Pada penghujung masa pemerintahan HS. Dt. Indo Nan Gamuak sebagai *Wali Nagari* misalnya, DPRN Pariangan yang didominasi tokoh-tokoh partai yang berlatarbelakang elit tradisional, menolak Rancangan Anggaran Pembiayaan dan Pendapatan Nagari yang diajukan pemerintah, sehingga *Wali Nagari* terpaksa membuat rencana anggaran baru guna mendapatkan persetujuan lembaga itu (Amril N.H. St. Tantejo Gurhano, 14-11-99).

Kehidupan birokrasi pemerintahan *nagari* yang relatif demokratis, di mana terdapat pemisahan yang tegas antara fungsi-fungsi badan eksekutif dan legislatif, tidak berlangsung lama. Hasil evaluasi terhadap pelaksanaan Surat Keputusan Gubernur Kepala Daerah Propinsi Sumatera Barat Nomor 015/GSB/-1968 yang berlangsung hampir bersamaan dengan ditetapkannya Undang-undang No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah, telah merusak kelangsungan perkembangan demokrasi dan otonomi *nagari* yang tumbuh selama ini. Kecenderungan ke arah itu diawali dengan keluarnya Surat Keputusan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Sumatera Barat, Nomor 155/GSB/1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Nagari dalam Propinsi Daerah Tingkat I Sumatera Barat. Walaupun di dalam SK ini konsep *nagari* sebagai kesatuan masyarakat hukum tidak berubah, namun alat kelengkapan pemerintahan dan mekanisme hubungan kelembagaan di dalamnya mengalami perubahan yang sangat mendasar. Dalam hubungan ini yang menjadi alat kelengkapan pemerintahan *nagari*

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

hanyalah *Wali Nagari* dan *Kerapatan Nagari,* sedangkan DPRN dihapuskan. Lalu fungsi DPRN selama ini diambil alih oleh *Kerapatan Nagari* yang beranggotakan unsur-unsur elit tradisional yang langsung diketuai oleh *Wali Nagari.* Dilihat dari strukturnya, sistem pemerintahan *nagari* menurut ketentuan baru ini mirip dengan sistem yang berlaku pada masa Orde Lama, di mana tidak dikenal adanya pemisahan antara kekuasaan eksekutif dan legislatif. Akibatnya, *Wali Nagari* seolah-olah menjadi penguasa tunggal di *nagari,* dan sekaligus bertindak sebagai koordinator pelaksanaan proyek pembangunan yang dirancang dari atas.

Walaupun pemerintah Orde Baru telah membuka koridor pengembangan budaya politik yang demokratis di awal kekuasaannya, namun dalam perkembangannya secara bertahap aparatur birokrasi pemerintahan berusaha menghimpun kekuasaan ke tangan eksekutif. Sejalan dengan itu, seperti juga dialami etnik lain, budaya politik Minangkabau yang bercorak demokratis dan otonom mengalami pembunuhan secara sistematis melalui penerapan berbagai kebijakan dan peraturan perundang-undangan. Puncak dari malapetaka terhadap perkembangan demokrasi dan otonomi *nagari* yang sudah berlangsung berabad-abat itu, terjadi di Pariangan pada tahun 1981. Hal itu ditandai dengan pemberlakuan Undang-undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa.

..... Bab III

BAB III

DAMPAK PERUBAHAN BIROKRASI PEMERINTAHAN TERHADAP PARTISIPASI WARGA MASYARAKAT DALAM PEMBANGUNAN PEDESAAN ERA ORDE BARU

Bab ini memuat deskripsi data mengenai perubahan birokrasi pada masa Orde Baru: dari sistem pemerintahan *nagari* ke pemerintahan desa, hubungan birokrasi dan masyarakat, serta dampaknya pada partisipasi masyarakat dalam pembangunan pedesaan di Pariangan. Selain berasal dari pendapat subyek (informan), deskripsi ini juga diperkaya dengan data yang berasal dari dokumen/ arsip, dan hasil pengamatan terhadap pola-pola krhidupan sosial yang sedang berlangsung di desa-desa Pariangan.

A. Dari Birokrasi Pemerintahan *Nagari* ke Pemerintahan Desa

Dalam era Orde Baru, pernah diterapkan ada dua model birokrasi pemerintahan terendah di Minangkabau, yaitu: pemerintahan *nagari* (1966-1980); dan, pemerintahan desa (1981 sampai keruntuhan Orde Baru). Model yang disebut pertama sebenarnya diadopsi dari sistem pemerintahan tradisional Minangkabau, sedangkan yang kedua diperkenalkan dan diadopsi oleh regim Orde Baru dari budaya politik dan paham kekuasaan Jawa. Berikut ini akan dipaparkan data tentang proses perubahan dari birokrasi dari sistem pemerintahan *nagari* ke pemerintahan desa, serta perbedaan antara keduanya.

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

1. Perubahan Birokrasi Pemerintahan *Nagari* ke Pemerintahan Desa

Pada tanggal 18 Maret 1968, Pemda Sumatera Barat mengeluarkan Surat Keputusan Gubernur Kepala Daerah Propinsi Sumatera Barat No. 15/GSB/1968 tentang Pokok-pokok *Pemerintahan Nagari* dalam daerah Propinsi Sumatera Barat. Dalam konsideran SK ini antara lain ditegaskan: " ..... pemerintah mengambil kebijakan untuk mengembalikan eksistensi pemerintahan *nagari* pada tradisi politik Minangkabau, tetapi tetap dalam kerangka negara kesatuan Republik Indonesia." Menurut M.A. Dt. Paduko, dalam rangka menindaklanjuti SK Gubernur tersebut, maka di Pariangan segera dilakukan pemilihan *Wali Nagari* dan anggota DPRN oleh rakyat secara langsung, bebas, dan rahasia. Tidak lama kemudian, dipilih pula anggota Kerapatan Nagari (badan peradilan agama dan adat, merangkap sebagai penasehat pemerintahan *nagari*) dalam musyawarah para pemuka masyarakat dari unsur *tali tigo sapilin, tungku tigo sajarangan* (*niniakmamak*, alim ulama, dan *cadiak pandai*). Dalam menjalankan tugasnya, *Wali Nagari* bertanggungjawab kepada: DPRN sebagai wadah perwakilan rakyat di tingkat *kenegarian* untuk urusan interen (rumahtangga *nagari, pen.*); dan, Bupati berkenaan dengan tugas-tugas yang dilimpahkan oleh pemerintah (M.A. Dt. Paduko, 06-11-99).

Enam tahun kemudian, berdasarkan hasil evaluasi terhadap pelaksanaan SK Gubernur No. 015/GBS/1968, dan mengantisipasi keluarnya Undang-undang No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

Daerah, maka Pemda Sumatera Barat kembali merencanakan penataan pemerintahan *nagari*. Dalam kaitan itu diterbitkanlah Surat Keputusan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Sumatera Barat No. 155/GBS/1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Nagari dalam Daerah Propinsi Sumatera Barat. Menurut SK ini, alat kelengkapan pemerintahan *nagari* terdiri dari *Wali Nagari*, dan *Kerapatan Nagari*. Sementara DPRN ditiadakan, dan tugas/fungsinya diambil alih oleh *Kerapatan Nagari*. Namun menurut H. Maswir M. dan Amril Nurhasan St. Tantejo Gurhano, di beberapa *nagari* (termasuk di Pariangan) SK Gubernur No. 155 tersebut belum terealisasi. Salah satu buktinya, sampai tahun 1978 DPRN tetap eksis di Pariangan (H. Maswir, M., 20-07-99; A.N. St. Tantejo Gurhano, 14-11-99).

Kemudian di sekitar pergantian tahun 1978/1979, barulah dilakukan penataan/perubahan struktur pemerintahan *nagari* Pariangan. Perubahan itu mencakup tiga hal penting. *Pertama*, keberadaan DPRN sebagai alat kelengkapan pemerintahan *nagari* dihapusakan, lalu tugas/ fungsi lembaga ini dilimpahkan kepada *Kerapatan Nagari* yang beranggotakan *Niniakmamak Nan Duo Puluah Duo*, ditambah dengan wakil-wakil dari unsur alim ulama dan *cadiak pandai*. *Kedua*, pembentukan sub-struktur di bawah Sekretaris, yaitu Tata Usaha untuk mengurus administrasi, dan Bendahara di bidang keuangan. Selama ini kedua bidang itu ditangani langsung oleh Sekretaris. *Ketiga*, penambahan unsur baru dalam struktur pemerintahan *nagari*, yaitu Badan Pelaksanaan Harian (BPH/ 'Pembantu *Wali Nagari*) yang berjumlah

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

tiga orang, masing-masing bertugas di bidang: sosial-budaya, ekonomi, dan keamanan. Sementara keberadaan *Wali Jorong* tetap dipertankan (A.N. St. Tantejo Gurhano, 14-11-99; H. Dt. Barbangso, 27-08-99).

Belum sampai satu tahun setelah dilakukan penataan pemerintahan *nagari* di Pariangan, pemerintah pusat mengeluarkan Undang-undang Republik Indonesia No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa. Dengan diberlakukannya undang-undang ini, sistem pemerintahan lokal (termasuk *nagari* di Minangkabau) harus dihapuskan, dan diganti dengan pemerintahan desa yang seragam di seluruh pelosok tanah air. Mengingat konsekuensi dari pelaksanaan Undang-undang itu cukup berat, maka menurut Nurmiyetti A sejak tahun 1980 aparat Pemerintah Daerah Sumatera Barat sudah mulai mensosialisasikannya secara intensif (Nurmiyetti A, 07-07-99).

Sebelum mensosialisasi Undang-undang Pemerintahan Desa itu kepada masyarakat luas, terlebih dahulu Pemda Sumatera Barat membahasnya dengan para pemuka masyarakat, seperti: aparatur birokrasi dari berbagai level (termasuk *Wali Nagari*), ilmuwan, dan unsur-unsur elit tradisional di daerah ini. Bahkan pada awal 1980 Gubernur Sumatera Barat pernah mengundang para *Wali Nagari* se-Sumatera Barat ke Padang untuk menghadiri rapat tentang rencana pemberlakuan Undang-undang No. 5 tahun 1979. Pada kesempatan itu, menurut H.S. Dt. Indo Nan Gamuak (20-07-99), Kabag Pemerintahan Propinsi Sumbar, antara lain menyampaikan:

> "dengan berlakunya UU No. 5 Tahun 1979, maka sistem pemerintahan *nagari* terpaksa dihapuskan dan diganti dengan pemerin-

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

> tahan desa. Dalam kaitan itu, setiap *nagari* dapat dipecah menjadi beberapa desa dengan syarat harus memenuhi ketentuan tentang luas dan jumlah penduduk sebagaimana yang diatur oleh pemerintah. Lalu setiap tahun, desa-desa itu akan mendapatkan bantuan pembangunan berupa dana Bandes dari pemerintah pusat."

Setelah pihak pemerintah dan agen-agennya menginformasikan beberapa keuntungan dari penerapan UU No. 5/ 1979, lalu dibuka sessi tanggapan. Pada saat diberi kesempatan berbicara, H.S. Dt. Indo Nan Gamuak (20-07-99) mengemukakan gagasannya sebagai berikut:

> "saya keberatan terhadap rencana penghapusan sistem pemerintahan *nagari*, sebab kalau *nagari* dihapuskan atau dipecah menjadi beberapa desa, maka kesatuan masyarakat dan hukum adat akan menjadi hancur. Oleh karena itu *nagari* sebaiknya dipertahankan keberadaannya. Lalu kalau tujuan pemerintah untuk memacu pertumbuhan pembangunan di desa, sebaiknya *jorong-jorong* di setiap *Kenagarian* diberi dana bantuan pembangunan sebesar jatah desa-desa di Jawa. Dengan begitu tujuan untuk memacu pembangunan di pedesaan bisa diwujudkan, dan kesatuan *nagari* tidak terusik."

Walaupun mayoritas hadirin keberatan terhadap rencana penghapusan sistem pemerintahan *nagari* dan menggantinya dengan pemerintahan desa, namun Pemda tetap menginstruksikan agar rencana tersebut disosialisasikan oleh *Wali Nagari* kepada masyarakat. Alasannya karena undang-undang itu sudah disahkan dan segera akan diberlakukan di seluruh Indonesia.

Seiring dengan itu, Pemda Sumatera Barat juga mengutus beberapa orang ilmuwan (terutama ahli hukum adat) ke beberapa *nagari* untuk mensosialisasikan Undang-undang No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa itu. Menurut H. Dt. Rangkayo Sati, tokoh yang diutus ke Pariangan adalah Prof. Herman Sihombing (ahli hukum adat Minangkabau). Dalam

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

pertemuan dengan pemuka masyarakat (aparat pemerintahan *nagari, niniak-mamak,* alim ulama, dan *cediak pandai*) Pariangan, dia menyampaikan penjelasan di sekitar Undang-undang No. 5/ 1979, serta beberapa keuntungan yang bisa dipetik jika pemerintahan desa berhasil dibentuk. Mengingat pemerintah menjanjikan bantuan dana bagi setiap unit pemerintah desa, maka pembangunan pedesaan dapat ditingkatkan. Namun kebanyakan tokoh masyarakat yang menghadiri acara tersebut, tetap keberatan terhadap ide itu dengan alasan: jika *nagari* dihapuskan, keberadaan hukum adat yang menjadi landasan persatuan dan kemandirian masyarakat selama ini akan menjadi goyah (H. Dt. Rangkayo Sati, 16-07-99).

Mengingat semakin kuatnya desakan dari aparat birokrasi pemerintahan untuk menghapus sistem pemerintahan *nagari* dan pembentukan pemerintahan desa, maka H. Dt. Barbangso yang ditunjuk sebagai karteker Wali Nagari Pariangan menggantikan Dt. Indo Nan Gamuak, mengundang pemuka masyarakat setempat untuk membicarakan hal tersebut. Dalam pertemuan pertama yang diadakan di *Jorong* Sikaladi, kebanyakan peserta musyawarah (*niniknamak* yang didukung beberapa orang alim ulama dan *cerdik pandai*) tetap bertekat mempertahankan sistem pemerintahan *nagari*. Alasan kelompok ini adalah: selain penghapusan *nagari* dapat melemahkan persatuan/kesatuan masyarakat, kebijakan itu juga dapat mengaburkan keberadaan Pariangan sebagai *nagari tuo* (negeri asal) orang Minang. Di pihak lain sebagian kecil peserta musyawarah (terutama dari unsur *cadiak padai*

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

dan tokoh-tokoh dari *jorong* yang agak terabaikan selama ini) mendukung ide pembentukan pemerintahan desa. Menurut mereka pemecahan *nagari* menjadi beberapa desa dapat mendorong pertumbuhan pembangunan, apalagi pemerintah menjanjikan bantuan dana yang sama bagi setiap unit pemerintahan desa (M. Dt. Barbangso, 27-08-99; N. Angku Ampek, 23-08-99).

Kemudian setelah Pemda Sumatera Barat mengeluarkan instruksi pembentukan pemerintahan desa di seluruh pelosok daerah ini, diadakanlah musyawarah internal kedua, bertempat di *Jorong* Pariangan. Dalam musyawarah yang berlangsung alot itu, akhirnya tercapai dua kesepakatan. *Pertama,* tiap-tiap *Jorong* (yang semula merupakan unit pemukiman yang bersifat geneologis/ *Koto*) di Pariangan, diusulkan menjadi sebuah desa. *Kedua,* keberadaan *Kerapatan Nagari* tetap dipertahankan guna memelihara kesatuan masyarakat dan hukum adat *nagari* Pariangan (H. Dt. Barbangso, 27-08-99).

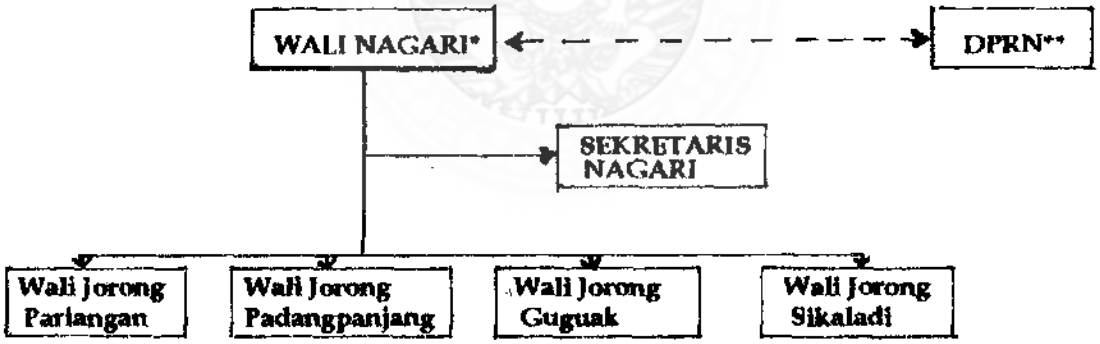
Selanjutnya hasil musyawarah itu disampaikan oleh karteker *Wali Nagari* Pariangan kepada Camat untuk dilanjutkan dan diproses di tingkat Kabupaten dan Propinsi. Akhirnya tahun pada 1981 pemerintahan *nagari* Pariangan secara resmi dihapuskan, dan diganti dengan empat unit pemerintahan desa, yaitu: Pariangan, Padangpanjang, Guguak, dan Sikaladi (Nurmiyetti A, 30-12-99). Dalam hubungan ini semua subyek mengungkapkan, bahwa batas antar masing-masing desa itu sepenuhnya mengacu kepada batas-batas *jorong* yang berlaku pada masa pemerintahan *nagari.*

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

2. Perbedaan Birorasi Pemerintahan *Nagari* dan Desa

Semua subyek (informan) penelitian ini berpendapat, pemerintahan nagari dan desa memiliki beberapa perbedaan yang cukup mendasar. Perbedaan itu dapat dilihat dari struktur dan mekanisme hubungan alat kelengkapan pemerintahan di bawah kedua sistem tersebut. Walaupun tidak terdapat keseragaman dalam struktur pemerintahan *nagari*, tetapi pola dasarnya relatif sama. Menurut HS. Dt. Indo Nan Gamuak (*Wali Nagari* Pariangan 1968-1978/79), struktur pemerintahan *nagari* Pariangan antara tahun 1955-1978 (dengan pengecualian 1963-1967) adalah sebagai berikut:

STRUKTUR PEMERINTAHAN *NAGARI* (PARIANGAN)



Sumber:

Arsip pribadi H.S. Dt. Indo Nan Gamuak; kemudian dikonfirmasikan dengan M. Dt.Suridiradjo (Wali Nagari Pariangan, 1952-1958).

Keterangan:

* Istilah *Wali Nagari* dipopulerkan kembali oleh pemerintah Orde Baru pada tahun 1968, setelah diganti dengan Kepala Nagari (sama dengan istilah yang dipakai untuk top-elit pemerintahan *nagari* zamankolonial) oleh pemerintah Orde Lama.

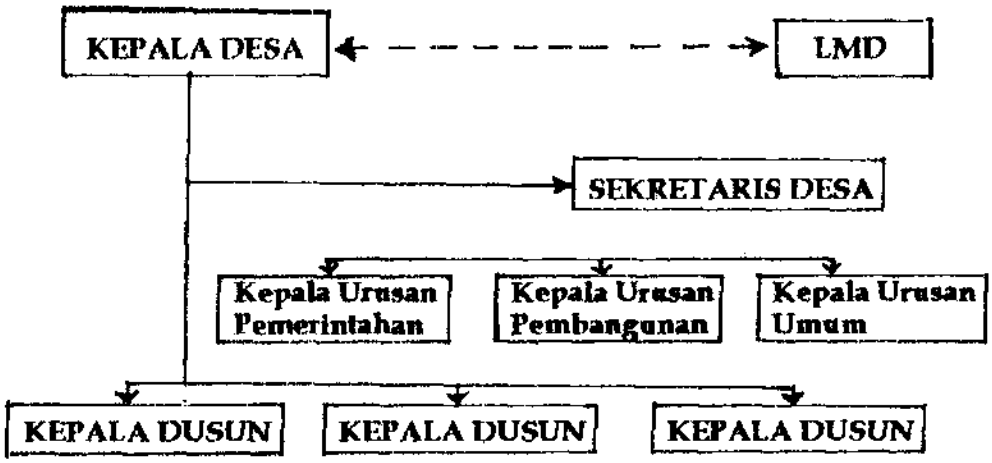
** DPRN (Dewan Perwakilan Rakyat Nagari) merupakan lembaga legislatif yang dihidupkan kembali tahun '68 di bawah pemerintah Orde Baru. DPRN Pariangan terbentuk pertama kali tahun 1955, tetapi dihapuskan dan diganti oleh regim Orde Lama dengan BadanMusyawarah Nagari (BMN) pada era pasca PRRI.

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

Struktur pemerintahan *nagari* seperti di atas, kemudian disempurnakan ketika Pariangan ditetapkan menjadi salah satu *kenegarian* pilot proyek pemerintahan *nagari* percontohan di Sumatera Barat pada tahun 1978/79. Penyempurnaan itu meliputi tiga hal pokok. *Pertama,* pembentukan dua substruktur baru di bawah Sekretaris, yaitu: Tata Usaha untuk mengurus bidang administrasi, dan Bendahara di bidang keuangan. *Kedua,* pembentukan Badan Pelaksana Harian (BPH) atau lebih dikenal dengan Pembantu *Wali Nagari* dengan bidang tugas: Sosial-budaya; Ekonomi; dan, Keamanan. Sementara *Wali Jorong* tetap dipertahankan keberadaannya. Dalam menjalankan tugas-tugas pemerintahan; Sekretaris Nagari, BPH, dan *Wali Jorong* itu bertanggungjawab kepada *Wali Nagari* (H. Dt. Barbangso, 27-08-99).

Di pihak, pemerintahan desa di Pariangan yang diberlakukan sejak 1981, strukturnya adalah seperti tergambar di bawah ini.

STRUKTUR PEMERINTAHAN DESA



Sumber: Kantor Kepala Desa Padangpanjang, Kecamatan Pariangan, Kabupaten Dati II Tanah Datar, 1999.

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

Dilihat dari segi isi dan mekanisme hubungan antar eksponen dalam struktur pemerintahan *nagari* dan desa, pada prinsipnya terdapat lima perbedaan pokok antara keduanya. Perbedaan itu mencakup: alat kelengkapan pemerintahan; mekanisme pemilihan/ pengangkatan kepala pemerintahan dan anggota legislatif; mekanisme hubungan eksekutif, legislatif, dan kelengkapan pemerintahan lainnya; sistem penggajian (honor) aparat pemerintahan; sumber pendanaan pemerintahan/ pembangunan; dan, mekanisme pertanggungjawaban pemerintah. Berikut ini akan dipaparkan data perbedaan itu secara berurutan.

Alat kelengkapan pemerintahan. Pada bagan pertama terlihat, bahwa alat perlengkapan pemerintahan *nagari* terdiri dari: *Wali Nagari*, Sekretaris Nagari, *Wali Jorong*, dan DPRN. Tiga yang disebut pertama merupakan eksponen eksekutif, di mana *Wali Nagari* menempati status sebagai kepala pemerintahan. Di sisi lain terdapat DPRN sebagai lembaga legislatif tingkat *kenegarian*. Kemudian setelah dilakukan penyem-purnaan tahun 1978/79, di bawah *Wali Nagari* terdapat tiga jabatan, yaitu: Sekretaris *Nagari* yang membawahi dua bagian, yakni Tata Usaha dan Bendahara; Badan Pelaksana Harian(BPH) yang berjumlah tiga orang, masing-masing membidangi: Sosio-budaya, Ekonomi, dan Kemanan; dan, *Wali Jorong*. Di luar struktur itu, sejak tahun 1955 terdapat pula *Kerapan Nagari* yang merupakan badan peradilan adat dan agama, yang sekaligus merangkap sebagai penasehat penerintahan *nagari* (H. Maswir M, 20-07-99; H, Dt. Barbangso, 27-08-99).

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

Di pihak lain, alat kelengkapan pemerintahan desa terdiri dari: Kepala Desa (Kades), Sekretaris Desa, Kepala Dusun, dan Lembaga Musyawarah Desa (LMD). Tiga yang pertama merupakan unsur eksekutif dengan Kades sebagai kepala pemerintahan, sedangkan LMD merupakan lembaga legislatif di tingkat desa. Dalam menjalankan tugas-tugas pemerintahan, Kades dibantu oleh Sekretaris Desa, dan beberapa orang Kepala Dusun. Sekretaris Desa membawahi tiga Kepala Urusan (Kaur), yaitu Kaur Umum, Peme-rintahan, dan Pembangunan. Di luar struktur itu, terdapat pula dua badan lain, yaitu: Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa (LKMD), dan lembaga *Kerapatan Adat Nagari* (KAN). LKMD merupakan mitra pemerintah dalam penyelenggaraan pembangunan di pedesaan, sedangkan KAN merupakan lembaga adat yang bersifat non-formal, beranggotakan unsur-unsur elit tradisional yang lebih dikenal dengan *'tali tigo sapilin, tungku tigo sajarangan'* (H, Dt. Barbangso, 27-08-99; D. Malin Saidi, 06-08-99).

Pemilihan/ pengangkatan kepala pemerintahan dan anggota legislatif. Dalam era Orde Baru, pemilihan/ pengangkatan *Wali Nagari* dan anggota legislatif (DPRN) berlangsung melalui empat tahap: *pertama*, warga masyarakat mengajukan nama-nama calon *Wali Nagari*, serta calon anggota DPRN kepada pemerintah melalui Camat untuk mendapatkan pengesahan Bupati; *kedua*, semua calon (baik eksekutif maupun legislatif) yang bukan anggota partai terlarang (PKI) dan simpatisannya, serta tidak pernah terlibat dalam tindakan kriminal akan mendapat pengesahan dari Bupati yang bertindak

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

atas nama Gubernur. *Ketiga, Wali Nagari* dan anggota DPRN dipilih secara langsung oleh rakyat melalui 'Pemilu' yang demokratis, bebas dan rahasia. *Keempat,* calon eksekutif yang meraih suara terbanyak diangkat oleh Bupati sebagai *Wali Nagari,* sedangkan calon legislatif yang meraih sejumlah suara yang telah ditentukan diangkat pula menjadi anggota DPRN (H. Dt. Rangkayo Sati, 30-07-99; H.S. Dt. Indo Nan Gamuak, 20-07-99).

Selanjutnya, dalam era pemerintahan desa, yang dipilih oleh rakyat hanyalah Kepala Desa. Sementara anggota legislatif (LMD) dipilih melalui musyawarah para pemuka masyarakat untuk mewakili berbagai kelompok sosial yang mencakup unsur: *niniakmamk,* alim ulam, cerdik pandai, *bundo kanduang,* dan pemuda. Adapun mekanisme pemilihan Kepala Desa, berlangsung melalui lima tahap. *Pertama,* anggota masyarakat mengusulkan lebih dari tiga orang calon Kepala Desa. *Kedua,* semua calon harus mengikuti ujian (tes tertulis dan wawancara) yang dilaksanakan oleh pejabat berwewenang di tingkat Kecamatan dan Kabupaten. Tujuannya ialah untuk mengetahui apakah yang bersangkutan memenuhi kriteria 'bersih diri' dan 'bersih lingkungan,' serta memiliki wawasan pengetahuan yang memadai, dan loyal kepada Pancasila dan pemerintah. *Ketiga,* penetapan Surat Keputusan tentang Calon Kepala Desa oleh Bupati, serta melampirkan tiga nama calon yang dinyatakan lulus tseleksi. *Keempat,* pemilihan Kepala Desa oleh rakyat melalui pemilu yang bersifat langsung, bebas, dan rahasia ('luber'). *Kelima,* pengangkatan Kepala Desa melalui Surat Keputusan yang

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

ditandatangani oleh Bupati, dengan mempertimbangkan peroleh suara masing-masing calon, serta penilaian akhir dari pejabat kompeten di tingkat Kabupaten. Dalam hal ini, calon yang meraih suara terbanyak tidak otomatis akan diangkat menjadi Kepala Desa oleh Bupati (pemerintah), dan kasus ini pernah terjadi salah satu desa di bekas *kenegarian* Pariangan (M.A. Dt. Paduko, 06-11-99; B.K. Sutan Tambijo, 06-11-99).

Mekanisme hubungan eksetif, legislatif, dan lembaga kelengkapan *nagari/* desa. Menurut M. Dt. Paduko dan M. Dt. Suridiradjo, dalam era pemerintahan *nagari* terdapat pemisahan yang tegas antara kekuasaan eksekutif dan legislatif. Dalam periode ini, aparat pemerintah *nagari* tidak boleh merangkap sebagai ketua/ anggota legislatif. Sebagai landasan bagi kebijakan pemerintahan dan pembangunan *nagari*, setiap tahun *Wali Nagari* harus menyusun program berupa Rencana Anggaran dan Pembiayaan Nagari. Program tersebut diajukan dalam musyawarah DPRN untuk mendapatkan pengesahan dari lembaga itu. Jika program itu ditolak DPRN seperti yang pernah terjadi akhir tahun 1970-an, maka *Wali Nagari* harus mengajukan program baru untuk kemudian dibahas dalam musyawarah DPRN berikutnya. Namun kasus seperti ini jarang terjadi, sebab program yang diajukan pemerintah umumnya hanya direvisi dalam musyawarah DPRN sebelum mendapat pengesahan dari badan itu. Kemudian pada akhir tahun, *Wali Nagari* harus mempertanggungjawabkan pelaksanaan program yang telah disetujui sidang DPRN. Jika pertanggungjawaban itu diterima oleh DPRN

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

dan masa jabatannya belum habis, maka *Wali Nagari* harus mengajukan program untuk tahun berikutnya. Sebaliknya jika program itu ditolak, seperti kasus yang terjadi tahun 1978/79, maka DPRN dapat mengusulkan kepada Bupati untuk memberhentikan *Wali Nagari* sebelum masa jabatannya berakhir (N.A. Ampek, 23-08-99; M. Dt. Suridiradjo, 21-01-00). Lebih lanjut Amril Nurhasan St. Tantejo Gurhano (14-11-99) menambahkan:

> "fungsi DPRN Pariangan tidak hanya terbatas pada penetapan rencana anggaran pendapatan dan pembiayaan *nagari*, serta mengontrol pelaksanaan pemerintahan *nagari*, melainkan juga menyederhanakan hukum adat yang direkomendasikan *Niniakmamak Nan Duo Puluh Duo* ke dalam bentuk peraturan-peraturan yang harus dipedomani warga dalam hidup bermasyarakat dan ber-*nagari*. Contoh, menyusun aturan mengenai sanksi hukum bagi orang yang melakukan: perzinaan, kawin lari, kawin sepersukuan, dan sebagainya"

Di pihak lain, di bawah sistem pemerintahan desa tidak terdapat pemisahan yang tegas antara pihak eksekutif dan legislatif. Di seluruh desa di Pariangan, Kepala Desa dan Sekretaris Desa langsung merangkap sebagai ketua dan sekretaris LMD. Di bawah kondisi semacam itu, LMD tidak bisa menjalankan fungsi legislatif yang dimilikinya secara maksimal. Tegasnya, fungsi DPRN sebagai lembaga kontrol misalnya tidak bisa dijalankan, karena Kepala Desa bertanggungjawab kepada atasannya (Bupati) bukan kepada LMD. Demikian pula halnya dengan fungsi LMD sebagai lembaga yang berwewenang mengesahkan perencanaan pembangunan yang diajukan pemerintahan desa. Bagaimanapun perencanaan pembangunan di bawah sistem pemerintahan desa cenderung ditentukan oleh

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

aparat birokrasi pemerintahan yang lebih tinggi. Bahkan dalam beberapa kasus di berbagai desa, Kades dalam kapasitasnya sebagai ketua LMD meminta anggotanya untuk menandatangani pengesahan proyek pembangunan tertentu, meskipun hal tersebut belum pernah dibahas di dalam sidang lembaga itu. Jika hal itu tidak dilakukan oleh Kepala Desa bersangkutan, maka proyek dimaksud akan diberikan oleh pemerintah ke desa lain. Dalam hal ini anggota LMD hanyalah merupakan tukang stempel dari apa yang telah direncanakan dan diputuskan oleh aparatur birokrasi pemerintahan yang lebih tinggi (H. Dt. Rangkayo Sati, 30-07-99; D. Malin Saidi, 06-08-99; M. Dt. Suridiradjo, 21-01-2000).

Selain itu, terdapat dua lembaga lain yang berada di luar struktur pemerintahan desa, yaitu: Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa (LKMD) dan lembaga *Kerapatan Adat Nagari* (KAN). Menurut Dalimi Malin Saidi dan R. Effendi St. Jo Lelo, LKMD merupakan suatu lembaga yang memiliki hubungan kerja yang erat dengan pemerintahan desa. Di samping membantu mengembangkan program pembangunan sesuai dengan 'petunjuk' dari atas, LKMD juga merupakan mitra pemerintahan desa dalam melaksanakan pembangunan, misalnya mengkoordinir kegiatan gotongroyong, menyediakan bahan yang diperlukan untuk proyek pembangunan tertentu. Bahkan sejak dua tahun terakhir ini, dana Bandes disalurkan ke rekening Ketua LKMD di BRI, tidak lagi kepada Kades seperti sedia kala (D. Malin Saidi, 06-08-99; dan R. Effendi St. Jo Lelo, 03-09-99). Sementara itu KAN,

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

menurut ketuanya (H. Dt. Barbangso) dan H. Maswir, M. merupakan lembaga non-pemerintah yang dibentuk berdasarkan Perda Propinsi Sumatera Barat No. 13/ 1983 dengan tugas pokok: memilihara/mengembangkan adat dan kebudayaan Minangkabau. Namun KAN Pariangan tidak dapat menjalankan fungsinya itu, terutama karena ada tiga alasan pokok. *Pertama,* KAN tidak memiliki akses langsung dalam pemerintahan. *Kedua,* anggota lembaga ini terpencar pada empat desa yang secara administratif terpisah satu dengan lainnya. *Ketiga,* tugas dan wewenang KAN sudah banyak diambil alih oleh pihak pemerintah. Dihadapkan pada kenyataan demikian, sejak beberapa tahun terakhir ini musyawarah KAN sudah jarang terlaksana, kecuali kalau ada kasus perdata yang belum atau tidak ditangani oleh pemerintah (H. Dt. Barbangso, 27-08-99; H. Maswir, M, 20-07-99).

Sistem penggajian aparat pemerintahan *nagari* dan desa. Relatif sama dengan keadaan sebelumnya, pada masa Orde Baru aparat pemerintahan *nagari* tidak mendapatkan gaji tetap dari pemerintah, melainkan hanya mendapat imbalan (honor) yang diambilkan dari beberapa sumber dalam masyarakat. *Pertama,* hasil *'sawah nagari,'* yaitu sebidang sawah yang hasil-hasilnya diperuntukkan bagi pemerintah *nagari*. Sawah itu diolah oleh masyarakat melalui gotongroyong, dan hasilnya masuk ke Kas *nagari* terutama untuk pembayar 'honor'/ insentif bagi *Wali Nagari* dan aparatnya. *Kedua,* retribusi yang dipungut pemerintahan *nagari* melalui para *penghulu suku*. *Ketiga,* biaya administrasi pengurusan surat-menyurat oleh anggota

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

masyarakat. *Keempat,* prosentasi hasil pemungutan pajak (Pajak Bumi dan Bangunan) yang dikeluarkan pemerintah sebagai imbalan terhadap jerih payah aparat pemerintahan *nagari* mengumpulkannya dari masyarakat (H.S. Dt. Indo Nan Gamuak, 20-07-99; H. Dt. Rangkayo Sati. 30-07-99).

Berbeda dengan pemerintahan *nagari,* Kepala Desa dan aparatnya mendapat 'gaji' (baca: honor atau insentif) setiap bulan dari pemerintah. Di samping itu juga ada tambahan honor, yakni berupa: *pertama,* biaya pengurusan surat menyurat oleh warga masyarakat; *kedua, fee* yang diberikan kontraktor yang membangun proyek tertentu di desanya; dan, *ketiga,* prosentase pemungutan PBB yang dilakukan oleh aparat pemerintahan desa. Sementara sumber pendapatan lain seperti *sawah nagari* pada masa pemerintahan *nagari* atau *tanah bengkok* di Jawa, tidak dikenal pada keempat desa di Pariangan (R. Effendi St. Jo Lelo, 08-09-99; M.A. Dt. Paduko, 06-11-99).

Sumber dana pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan *nagari*/ desa. Pada masa pemerintahan *nagari* tidak ada bantuan dari pemerintah, baik untuk biaya rutin pemerintahan maupun pembangunan *nagari.* Untuk kepentingan pelaksanaan pemerintahan *nagari,* pemerintah hanya memberikan bantuan tahunan berupa alat-alat keperluan administrasi, seperti kertas, tinta, karbon, dan alat-alat tulis lainnya. Di samping itu, ada bantuan yang tidak rutin sifatnya, contoh: pengadaan/ perbaikan peralatan kantor (meja, kursi), 'mesin tik,' dan biaya pembuatan stempel. Sepanjang periode pemerintahan *nagari* di Pariangan, lebih dari 85% dana pembangunan ber-

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

laporan lengkap pada setiap akhir tahun (H. Maswir M., 20-07-99; A.N. St. Tantejo Gurhano, 14-11-99)

Berbeda dengan mekanisme di atas, di bawah sistem pemerintahan desa, Kepala Desa dalam menjalankan tugas-tugasnya bertanggungjawab kepada pemerintah (Bupati), bukan kepada LMD. Keberadaan LMD sebagai lembaga legislatif di tingkat desa hingga kini baru pada taraf formalitas belaka. Meskipun LMD di keempat desa Pariangan sudah dikenal sejak 18 tahun yang lalu, namun lembaga ini belum berhasil menjalankan fungsi legislatif yang dimilikinya. Sejauh ini, LMD di desa-desa Pariangan kebanyakan baru berperan sebagai institusi pemberi legalitas terhadap kebijakan pemerintahan desa, dan belum mampu menentukan arah kebijakan yang turun dari atas ataupun menilai pertanggungjawaban Kepala Desa sebagai implementasi dari fungsi kontrol yang dimilikinya. Hingga kini, belum pernah sekalipun LMD di keempat desa di Pariangan yang secara kelembagaan merespons secara kritis program kerja dan laporan pertanggungjawaban pemerintahan di masing-masing desa. Pertanggungjawaban pemerintahan desa, seolah-olah sudah selesai sejalan dengan diterimanya laporan pertanggungjawan Kepala Desa oleh Bupati atas nama pemerintah (H.S. Dt. Indo Nan Gamuak, 20-07-99; Dt. Rangkayo Sati, 30-07-99).

Ridwan Effendi St. Jo Lelo (Kades Pariangan), M.A. Dt. Paduko (Kades Sikaladi), serta Dalimi Malin Saidi (Kades Guguak), mengakui adanya beberapa kelemahan LMD sebagai legislatif. Fungsi kontrol LMD

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

terhadap kebijakan dan pertanggungjawab pemerintahan desa tidak efektif, terutama karena: *pertama,* dalam banyak kasus, proyek yang ditawarkan pemerintah datang secara mendadak, sehingga tidak memungkinkan untuk dibicarakan terlebih dahulu dalam sidang LMD. Jika Kepala Desa terlalu terikat dengan alat kelengkapan pemerintahan lainnya dalam mengambil keputusan, maka proyek dimaksud akan diserahkan ke desa lain. *Kedua,* pemerintahan desa lebih banyak terikat dengan ketentuan/ kebijakan pemerintah yang lebih tinggi, baik di bidang pemerintahan maupun pembangunan. Pelaksanaan kedua bidang itu di tingkat desa harus dipertanggungjawabkan kepada pihak pemberi order, bukan kepada LMD yang tidak persis mengetahui kebijakan dimaksud. *Ketiga,* LMD juga tidak memiliki dasar hukum yang kuat untuk memaksa Kepala Desa mempertanggungjawabkan setiap kebijakan yang dijalankannya (R.E. St. Jo Lelo, 03-09-99; M.A. Dt. Paduko, 06-11-99; D. Malin Saidi, 06-08-99).

Bagaimana pun, di bawah sistem pemerintahan desa, hanya pertanggungjawaban Kepala Desa kepada pemerintah yang sudah berjalan secara intensif. Adapun prosesnya berlangsung melalui tiga tahap. *Pertama,* Kades dan aparatnya mengisi formulir pertanggungjawaban yang telah disediakan pemerintahan, kemudian mengirimnya kepada Bupati melalui Camat. *Kedua,* laporan yang dikirim masing-masing desa itu dipelajari oleh aparat berwewenang di tingkat kecamatan guna mendapatkan rekomendasi dari Camat. Lalu satu rangkap dari laporan yang sudah dilegalisir Camat itu

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

dikembalikan ke desa guna dijadikan sebagai dasar penyusunan laporan tahunan oleh Kepala Desa. *Ketiga,* penyususnan laporan tahunan. Dalam hal ini laporan yang masuk dari ke-17 desa se-kecamatan pariangan diolah dan dijilid menjadi satu oleh aparat pemerintahan kompeten di kecamatan, kemudian dikirimkan kepada Bupati. *Keempat,* bila dalam laporan itu ditemukan kejanggalan di desa tertentu, maka Bupati akan memanggil Camat dan Kades terkait untuk menuntaskan permasalahan yang ada, sehingga laporan itu bisa diterima oleh pemerintah (S. Dt. Tunaro, 30-07-99; D. Malin Saidi, 06-08-99; R.E. St. Jo Lelo, 03-09-99; M.A. Dt. Paduko, 06-11-99).

B. Hubungan Birokrasi-Masyarakat Di Bawah Sistem Pemerintahan Nagari dan Desa

Pada masa pemerintahan *nagari* era Orde Baru, hubungan birokrasi dan masyarakat Pariangan tetap dibangun di atas prinsip-prinsip kesetaraan sesuai dengan nilai-nilai demokrasi Minangkabau. Pola hubungan seperti itu memungkinkan bisa terwujud, mengingat pemerintah Orde Baru membuka peluang bagi pengembangan budaya politik lokal (etnik) dalam wadah negara kesatuan Republik Indonesia. Sesuai dengan ajaran demokrasi Minangkabau, kekuasaan dipahami sebagai sesuatu yang relatif (tidak mutlak), dan tidak pula bersifat sakral. Dalam hubungan ini setiap individu yang memenuhi persyaratan sesuai dengan ketentuan (hukum adat dan perundang-undangan) yang berlaku, sama-sama berpeluang untuk

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

menduduki posisi/ jabatan tertentu dalam pemerintahan nagari (H. Dt. Rangkayo Sati, 16-07-99; A.N St. Tantejo Gurhano, 14-11-99).

Berkaitan dengan fenomena di atas, M. Dt. Suridiradjo menambahkan, di bawah sistem pemerintahan *nagari* terdapat pemisahan yang tegas antara kewenangan eksekutif dan legislatif. Dengan demikian *Wali Nagari* sebagai kepala pemerintahan tidak memiliki kekuasaan mutlak, dan dalam menjalankan tugasnya ia dikontrol oleh rakyat, baik melalui DPRN maupun *Kerapatan Nagari*. Posisi *Wali Nagari* (kepala pemerintahan), tidak lebih hanyalah sebagai orang yang *didahulukan salangkah, ditinggikan sarantiang*, khususnya untuk mengatur kebijakan pemerintahan sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Sementara di luar jalur pemerintahan, *Wali Nagari* memiliki hak dan kewajiban yang sama dengan warga masyarakat pada umumnya. Tegasnya, *Wali Nagari* tidak bisa menanfaatkan kewenangan (otoritas --*pen.*)-nya di bidang pemerintahan untuk mendapatkan kemudahan dalam berbagai aspek kehidupan sosial (M. Dt. Suridiradjo, 21-01-2000).

Hubunga birokrasi - masyarakat yang relatif setara tersebut, membuka peluang bagi masyarakat untuk mengontrol aparat pemerintahan *nagari* dalam berbagai kebijakan yang ditempuhnya. Jika *Wali Nagari* berhasil menjalankan pemerintahan dengan baik dan mampu mengakomodasi berbagai kepentingan dalam masyarakat, maka yang bersangkutan akan mendapat dukungan kuat dari warganya. Sebaliknya jika melanggar ketentuan yang berlaku, *Wali Nagari* bisa dikritik, bahkan diminta agar dia mele-

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

takkan jabatannya. Hal terakhir ini sebenarnya ditolerir dalam budaya politik Minangkabau sebagaimana diatur dalam ajaran adat: *rajo alim, rajo disambah; rajo lalim, rajo disanggah* (H. Dt. Barbangso, 27-08-99).

Sebagai sebuah tipe masyarakat demokratis, Pariangan memiliki beberapa lembaga sosio-politik dan budaya yang memiliki akses pada pemerintah *nagari*, yaitu: Dewan Perwakilan Rakyat Nagari(DPRN), *Kerapatan Nagari, dan Niniakmamak Nan Duo Puluah Duo*. DPRN adalah lembaga perwakilan rakyat (legislatif) di tingkat *nagari* yang dihidupkankan kembali oleh Orde Baru setelah dibekukan oleh regim Orde Lama. Anggota lembaga ini berasal dari partai-partai politik yang dipilih oleh warga masyarakat melalui pemilihan langsung. Sesuai dengan perkembangan demokrasi pada dekade pertama kekuasaan Orde Baru, warga masyarakat dapat menyalurkan aspirasi mereka melalui DPRN untuk diteruskan kepada pemerintah. Hal itu memungkinkan, mengingat di samping berwewenang mengesahkan/menolak Rencana Anggaran Belanja dan Pembiayaan Nagari yang diajukan pemerintah dan laporan pertanggungjawaban *Wali Nagari*, DPRN juga berwewenang mengontrol pelaksanaan pembangunan di *nagari* (M. Dt. Suridiradjo, 21-01-2000; A.N. St. Tantejo Gurhano, 14-11-99).

Berikutnya, *Kerapatan Nagari* merupakan lembaga kelengkapan pemerintahan *nagari*, di mana anggotanya dipilih melalui musyawarah para pemuka masyarakat untuk mewakili tiga unsur elit tradisional yang dikenal dengan *'tali tigo sapilin, tungku tigo sajarangan'* (*niniakmamak*, alim

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

ulama, dan *cadiak pandai*). Di samping berperan sebagai lembaga peradilan adat dan agama, *Kerapatan Nagari* juga merangkap sebagai penasehat bagi pemerintahan *nagari*. Walaupun anggota lembaga ini tidak dipilih secara langsung oleh rakyat, namun dalam pelaksanaan fungsinya yang terakhir ini, *Kerapatan Nagari* cukup banyak memperjuangkan dan menyalurkan aspirasi masyarakat kepada pemerintah *nagari* (H. Dt. Barbangso, 27-08-99; N. Angku Ampek, 23-07-99; B.R. Pakiah Bandaro, 10-09-99).

Selain DPRN dan *Kerapatan Nagari*, di Pariangan masih terdapat lembaga kelengkapan nagari yang berada di luar struktu pemerintahan, yakni *Niniakmamak Nan Duo Puluah Duo*, yaitu suatu lembaga adat yang beranggotakan 22 orang *penghulu pucuak*. Ke-22 pemegang gelar pusaka (*sako*) itu diyakini sebagai keturunan langsung dari *panaruko* (*frontier, pen.*) *koto/ dusun* yang kemudian menjadi *nagari* Pariangan. Dewasa ini tiap-tiap *penghulu pucuak* itu membawahi empat sampai lima *penghulu andiko* (*penghulu panungkek*, pecahan *penghulu* dalam sebuah *suku*). Walaupun lembaga adat itu berada di luar struktur pemerintahan, namun karena *Niniakmamak Nan Duo Puluah Duo* memiliki basis kuat di tengah-tengah masyarakat, maka eksistensinya tetap dihormati oleh aparat pemerintahan *nagari* maupun DPRN Pariangan. Sebelum memutuskan suatu program pemerintahan dan pembangunan misalnya, pemerintah dan DPRN terlebih dahulu meminta rekomendasi dari *Niniakmamak Nan Duo Puluah Duo* (top-elit kepemimpinan *suku* di Pariangan, pen.). Tanpa rekomendasi lembaga itu, suatu

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

program/kebijakan cenderung tidak akan mendapat dukungan dari masyarakat (M. DT. Gadang Majolelo, 06-08-99; M. Dt. Suridirajo, 21-01-2000).

Dalam era pemerintahan *nagari*, akses masyarakat Pariangan dalam pemerintahan tidak hanya terbatas melalui DPRN, *Kerapatan Nagari*, dan *Niniaknamak Nan Duo Puluah Duo* belaka, melainkan juga melalui kontak langsung antara warga masyarakat dengan aparat pemerintahan *nagari* secara individual. Mengingat ketika itu prinsip-prinsip demokrasi yang konstruktif tumbuh dan terpelihara dengan baik, maka setiap individu dapat berhubungan langsung dengan aparat pemerintahan *nagari*. Pola hubungan itu dibangun di atas prinsip-prinsip kesetaraan, di mana salah satu pihak tidak mendominasi pihak lainnya (H. Dt. Barbangso, 27-07-99; S. Dt. Tunaro, 30-07-99; B. St. Malano, 30-07-99).

Dalam konteks terakhir ini, ada dua pola hubungan yang lazim berlangsung ketika itu. *Pertama*, anggota masyarakat memiliki kebebasan untuk menyampaikan aspirasi mereka kepada *Wali nagari* tentang berbagai aspek kehidupan kemasyarakatan. Misalnya untuk menanggulangi makin banyaknya pelanggaran norma-norma (adat, agama, dan susila) di tengah-tengah masyarakat, warga meminta agar aparat pemerintahan *nagari* dan DPRN merumuskan aturan yang jelas dan sanksi yang tegas. *Kedua, Wali Nagari* mengunjungi tiap-tiap *jorong* secara berkala, terutama ketika berlang acara-acara tertentu, misalnya: wirid pengajian, pertunjukan kesenian, pertandingan olahraga, dan sebagainya. Bahkan pada tiap-tiap hari Jum'at,

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

kalau tidak ada hal-hal yang mendesak, biasanya *Wali Nagari* melaksanakan sholat Jum'at di mesjid berbeda yang tersebar pada empat *jorong* di *kenegarian* Pariangan. Umumnya sebelum/ sesudah sholat Jum'at, *Wali Nagari* diberi kesempatan berkomunikasi dengan jamaah, baik untuk menyampaikan kebijakan pemerintahan, mengumumkan sesuatu, maupun menjaring aspirasi masyarakat tentang berbagai masalah sosial. Selain bisa mempererat hubungan antara pemerintah dan warga, langkah itu juga dapat mendorong peningkatan partisipasi masyarakat di bidang pemerintahan dan pembangunan *nagari*. Aspirasi warga itu, selanjutnya dijadikan landasan oleh *Wali Nagari* untuk merancang program pemerintahan dan pembangunan yang relevan dengan kebutuhan masyarakat (H.S. Dt. Indo Nan Gamuak, 20-07-99; H. Maswir M., 20-07-99; H. Dt. Barbangso, 27-07-99).

Dalam periode berikutnya, yaitu pada masa pemerintahan desa, interaksi antara birokrasi dan masyarakat Pariangan lebih bertumpu pada hubungan formal, dan cenderung mengesampingkan hubungan informal. Hanya saja fenomena baru ini sering menimbulkan berbagai permasalahan, terutama karena: pola hubungan dimaksud tidak dilandasi oleh 'aturan main' yang jelas; dan, sebagian Kades juga terlalu tunduk kepada atasan, serta cenderung mengabaikan kekuatan-kekuatan yang ada dalam masyarakat (K.K. Rajo Intan, 13-11-99; A.N. St. Tantejo Gurhano, 14-11-99).

Selain itu, dilihat dari perspektif struktural, di bawah sistem pemerintahan desa tidak terdapat pemisahan yang tegas antara kekuasaan ekse-

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

kutif dan legislatif. LMD sebagai lembaga legislatif di tingkat desa misalnya, langsung diketuai oleh Kepala Desa. Akibatnya lembaga itu cenderung berada di bawah kendali eksekutif, dan tidak mampu menjalankan fungsi legislasi yang diembannya. Dengan begitu, Kades muncul sebagai penguasa tunggal di desanya yang lebih terikat pada ketentuan/ petunjuk dari atas, serta relatif terbebas dari kontrol masyarakat. Dalam konteks desa-desa di Pariangan misalnya: arah dan kebijakan pembangunan umumnya dirancang dari atas, dilaksanakan dilaksanakan oleh Kepla Desa dan aparatnya dengan memobilisasi warga desa setempat. Dalam hubungan ini aspirasi, kebutuhan, dan potensi masyarakat desa tidak atau kurang terakomodasi dalam berbagai kebijakan pembangunan yang dijalankan pemerintah (A.N. St. Tantejo Gurhano, 14-11-99; M. Dt. Suridiradjo, 21-01-2000).

Di Guguak sebuah desa yang relatif terisolir selama pemerintahan nagari, dengan tekat untuk mengejar ketertinggalan dari desa-desa lain di Pariangan, pemerintahan desa setempat tetap berupaya untuk mengakomodasi beragam kepentingan masyarakat dalam kebijakan pemerintahan dan pembangunan. Caranya adalah dengan melibatkan tokoh-tokoh masyarakat dalam pengambilan berbagai keputusan strategis di desa. Namun karena dominannya intervensi birokrasi pemerintahan yang lebih tinggi, dalam banyak hal pemerintahan setempat juga gagal mengakomodasi aspirasi masyarakat secara proporsional dalam bidang pemerintahan dan pembangunhan (D. Malin Saidi, 06-08-99; N. Angku Ampek, 23-07-99).

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

Dalam era pemerintahan desa, masing-masing desa di Pariangan tetap memiliki berbagai alat kelengkapan yang menghimpun berbagai unsur masyarakat setempat, seperti Lembaga Musyawarah Desa (LMD), Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa (LKMD), dan lembaga *Kerapatan Adat Nagari* (KAN). Namun ketiga lembaga ini tidak memiliki kemampuan 'tawar menawar' (*bargaining, pen.*) dalam berhadapan dengan pemerintahan desa yang lebih mengandalkan legitimasi dari atas. LMD yang beranggotakan wakil-wakil kekuatan sosial dalam masyarakat desa yang dipilih melalui musyawarah desa dan diangkat oleh pemerintah, umumnya tidak mampu memperjuangkan kebutuhan masyarakat desa. Bahkan banyak di antara anggota LMD lebih terikat pada pemerintah yang lebih tinggi daripada kepada masyarakat yang mereka wakili, sehingga beberapa LMD dari berbagai periode lebih banyak berperan sebagai sebagai lembaga untuk melegalkan kebijakan pemerintah. Contoh hampir semua anggota LMD di desa-desa Pariangan dari periode berbeda pernah mengalami kasus: harus menandatangani berita acara rapat tentang proyek pembangunan tertentu yang turun dari atas, pada hal rapat dimaksud tidak pernah diadakan (H. Dt. Rangkayo Sati, 30-07-99; A.N. St. Tantejo Gurhano, 14-11-99).

Sementara itu LKMD dan KAN sebagai dua lembaga yang berada di luar struktur pemerintahan desa, fungsinya justeru lebih lemah daripada LMD. LKMD sebagai mitra pemerintahan desa dalam pelaksanaan pembangunan misanya, pada umunya hanya merupakan pelaksana dari apa yang

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

telah ditetapkan dari atas. Di samping kuatnya tekanan dari pemerintah, banyak sedikitnya hal itu juga berpangkal pada mekanisme pemilihan anggota LKMD itu sendiri. Anggota LKMD dipilih oleh aparat pemerintahan desa dan para pemuka masyarakat dalam musyawarah desa, kemudian diusulkan kepada pemerintah. Calon-calon yang dinilai bisa 'berkerjasama' oleh pejabat berwewenang, lalu diangkat menjadi anggota LKMD desa terkait. Sementara calon yang dinilai 'sulit diatur', dapat diganti oleh pemerintah dengan orang lain dari desa setempat. Akibatnya tidak sedikit dari anggota LKMD kehilangan keberdayaannya dalam berhadapan dengan aparat birokrasi, dan hal itu sangat berpengaruh pada kinerja lembaga tersebut (M. Dt. Suridiradjo, 21-01-2000; A.N. St. Tantejo Gurhano, 14-11-99).

Khusus mengenai *Kerapatan Adat Nagari* (KAN) dapat ditegaskan, bahwa lembaga ini merupakan modifikasi dari *Kerapatan Nagari* sebagai implementasi dari Perda Sumatera Barat Nomor 13 Tahun 1983. Semenjak pemberlakuan Perda ini, *Kerapatan Nagari* secara formal kehilangan aksesnya pada pemerintah, dan fungsinya sebagai lembaga peradilan adat dan agama diambil alih oleh pemerintah melalui instansi terkait. Sementara itu fungsi KAN sebagai pengganti *Kerapatan Nagari* dibatasi pada upaya untuk menanggulangi masalah adat/ sosial budaya yang tidak diurus oleh pemerintah, misalnya: perebutan gelar pusaka dalam kaum/ suku, silang sengketa masalah harta warisan yang diperkarakan secara adat, perkelahian antar anggota masyarakat, dan perkara ringan lainnya. Namun bila pihak-

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

pihak yang terlibat dalam berbagai kasus yang dicontohkan di atas melimpahkan penyelesaian perkaranya pada pemerintah, maka kewenangan KAN akan hilang dengan sendirinya, dan berpindah kepada Pengadilan Negeri maupun Pengadilan Agama. Walaupun secara formal KAN sudah kehilangan aksesnya dalam pemerintahan, namun sebagian Kades di Pariangan tetap meminta pertimbangan anggota KAN untuk menyelesaikan kasus-kasus yang berlatar belakang adat dan keagamaan, khususnya sebelum perkara itu sampai ke pengadilan (H. Dt. Barbangso, 27-08-99; A.N. St. Tantejo Gurhano, 14-11-99; M. Dt. Suridiradjo, 21-01-2000).

Walaupun dalam era pemerintahan desa, hubungan birokrasi dan masyarakat lebih bernuansa formal dan inpersonal, namun sejauh keadaan memungkinkan dan terhindar dari kontrol birokrasi, sebagian Kepala Desa di *nagari* Pariangan yang menyadari pentingnya hubungan informal antara pemerintah dan masyarakat, masih tetap memanfaatkan momen-momen nonformal untuk berkomunikasi dengan warganya. Di antara momen dimaksud misalnya, upacara keagamaan/ acara: sholat Jum'at, sholat *iedh* (*Aidil Fitri dan Aidil Adha*), wirid pengajian, rapat Karang Taruna, PKK, dan sebaginya. Momen-momen itu biasanya dimanfaatkan oleh Kades dan aparatnya untuk: menjelaskan kondisi perkembangan desa dan permasalahan yang dihadapi; menyampaikan pengumuman yang dikeluarkan oleh pemerintah; dan menampung aspirasi masyarakat tentang berbagai permasalahan tertentu (S. Dt. Tunaro, 30-07-99; D. Malin Saidi, 06-08-99).

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

Walaupun dalam era pemerintahan desa hubungan birokrasi dan masyarakat lebih bercorak formal, namun pelayanan masyarakat di bidang administrasi dalam era ini relatif lancar. Kecuali di Guguak, umumnya kantor-kantor desa di Pariangan dibuka pada setiap hari kerja antara pukul 09.00-13.00 WIB. Sementara di Guguak, kecuali hari Jum'at, kantor desanya dibuka pada malam hari antara pukul 19.00-22.00 WIB, sebab sebagian besar warganya pergi ke sawah atau ke ladang pada siang hari. Umumnya di kantor-kantor itu ditetapkan petugas piket, sehingga setiap anggota masyarakat dapat berurusan selama jam kerja. Bahkan di luar jam kerja pun masyarakat dapat berurusan dengan jalan menemui Kades atau Sekdes ke rumahnya masing-masing. Aparat terkait biasanya akan membuka kembali kantornya jika ada waktu luang, tetapi bila tidak, kepentingan warga itu akan proses oleh Kades pada jam kerja hari berikutnya (S. Dt. Tunaro, 30-07-99; D. Malin Saidi, 06-08-99; R.E. St. Jo Lelo, 08-09-99).

Menurut pada Kepala Desa se-*kenegarian* Pariangan, umumnya kedatangan warga masyarakat ke kantor desa adalah untuk mengurus surat menyurat dan membayar Pajak Bumi dan Bangunan, sedangkan untuk urusan yang menyangkut bidang sosial-budaya relatif terbatas sifatnya. Hal itu terutama karena kewenangan untuk mengurus dan menyelesaikan kasus-kasus dalam ranah adat dan budaya, hingga kini masih berada di tangan kelompok elit tradisional *'tali tigo sapilin, tungku tigo sajarangan,'* sementara kewenangan Kepala Desa dalam bidang ini masih amat terbatas.

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

Menyadari akan kenyataan demikian, jika ada kasus di bidang adat/ budaya di tengah-tengah masyarakat, biasanya Kades setempat akan memanggil *niniakmamak* atau alim ulama yang kompeten untuk mencari solusi yang bisa diterima masing-masing pihak. Sebalinya bila permasalahannya dilimpahkan kepada Kepala Desa dan solusi yang ditawarkan tidak dapat diterima pihak terkait, maka kasusnya terpaksa dikirim ke instansi pemerintah yang berwewenang, seperti Pengadilan Negeri, Pengadilan Agama, dan sebagainya (R.E. St. Jo Lelo, 03-09-99; H. Maswir M., 20-07-99).

C. Partisipasi Masyarakat *Nagari* dan Desa dalam Pembangunan

Umumnya subyek berpendapat: terdapat perbedaan tingkat partisipasi masyarakat dalam pembangunan pada erapemerintahan *nagari* dan desa. Hal itu terutama berpangkal pada perbedaan strategi pembangunan yang dijalankan di bawah kedua sistem pemerintahan itu. Pemerintahan *nagari* menerapkan strategi pembangunan yang dalam khasanah setempat disebut: *'mambasuik dari bumi'* (tumbuh dari bawah, *bottom-up, pen.*). Sebaliknya pembangunan pada masa pemerintahan desa cenderung 'ditentukan dari atas' (turun dari atas *top-down, pen.*) (H. Dt. Rangkayo Sati, 30-07-99.

Guna mendapatkan gambaran tentang partisipasi masyarakat dalam pembangunan, berikut dipaparkan data mengenai tingkat keterlibatan masyarakat (*nagari* dan desa) Pariangan dalam hal: perencanaan, pembiayaan, pelaksanaan, serta evaluasi terhadap proses dan hasil-hasil pembangunan.

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

1. Perencanaan Pembangunan

Di bawah sistem pemerintahan *nagari*, perencanaan pembangunan dikembangkan dari bawah, bukan ditentukan oleh birokrasi yang lebih tinggi. Ketika itu, aparat pemerintahan *nagari* dan DPRN menjaring masukan dari berbagai unsur masyarakat untuk dikembangkan ke dalam bentuk prorgam pembangunan yang sesuai dengan kebutuhan dan potensi masyarakat setempat (H. Dt. Rangkayo Sati, 30-07-99; H. Dt. Barbangso, 27-08-99).

Pada era pemerintahan *nagari*, proses lahirnya program pembangunan berlangsung melalui lima tahap. *Pertama, Wali Nagari* dan aparatnya menjaring ide dan pendapat masyarakat (elit dan *massa, pen.*), baik melalui pertemuan formal maupun non-formal. Di pihak lain, warga juga bisa menyampaikan gagasan mereka kepada *Wali Nagari* secara langsung atau menyalurkannya kepada DPRN, *Kerapatan Nagari/ Niniakmamak Nan Duo Puluah Duo. Kedua, Wali Nagari* dan aparatnya mengembangkan gagasan masyarakat itu ke dalam bentuk program pembangunan, dan kemudian mengajukannya pada sidang DPRN. *Ketiga,* DPRN membahas usulan itu berdasarkan referensi dan aspirasi masyarakat yang berhasil dijaring oleh para anggotanya; *Keempat,* hasil pembahasan DPRN itu, selanjutnya dikonsultasikan oleh *Wali Nagari* kepada *Kerapatan Nagari* guna mendapatkan pertimbangan dari badan yang memiliki basis kultural yang kuat dalam masyarakat Pariangan. Aspek-aspek program yang belum disetujui atau ditolak *Kerapatan Nagari,* harus dibahas lebih lanjut oleh *Wali Nagari* dan

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

DPRN dengan mempelajari berbagai keberatan dari lembaga tersebut, serta mencari solusinya. *Kelima*, program yang sudah mendapat persetujuan dari DPRN dan *Kerapatan Nagari* itu, selanjutnya ditetapkan sebagai 'Rencana Belanja dan Pembiayaan *Nagari*' yang akan dipedomani *Wali Nagari* dalam menjalankan tugas-tugas pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan *nagari* untuk jangka waktu satu tahun (H.S. Dt. Indo Nan Gamuak, 20-07-99; A.N. St. Tantejo Gurhano, 14-11-99; M. Dt. Suridiradjo, 21-01-2000).

Di pihak lain, Rencana Belanja dan Pembiayaan Nagari yang sudah mendapat pengesahan itu juga akan dijadikan patokan oleh DPRN untuk mengontrol pemerintahan *nagari*. Bahkan, *Kerapatan Nagari* (institusi tradisional yang berada di luar struktur formal pemerintahan *nagari*) yang beranggotakan unsur-unsur *niniakmamak*, alim ulama, dan *cadiak pandai* juga berpeluang melakukan kontrol serupa, terutama dalam kapasitanya sebagai penasehat pemerintahan *nagari* (H.S. Dt. Indo Nan Gamuak, 20-07-99; N. Angku Ampek, 23-07-99; A.N. St. Tantejo Gurhano, 14-11-99).

Hampir semua subyek berpendapat, bahwa prosedur dan tahap-tahap penyusunan program pembangunan seperti dikemukakan di atas, mau tidak mau harus diikuti oleh *Wali Nagari*. Jika tidak, dia akan mengalami kegagalan, sebab warga akan menentang berbagai kebijakan yang tidak demokratis dan dibuat tanpa melibatkan berbagai eksponen masyarakat. Tindakan mengesampingkan DPRN dan *Kerapatan Nagari* dan *Niniakmamak Nan Duo Puluah Duo* oleh pemerintahan *nagari* akan berimpli-

MILIK
PERPUSTAKAAN
UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

kasi pada munculnya oposisi/ perlawanan dari berbagi unsur masyarakat. Perlawanan itu tentu akan menghambat pencapaian program pemerintahan dan pembangunan *nagari*. Bahkan jika *Wali Nagari* melanggar program yang sudah disetujui sebelumnya, maka masyarakat bisa memaksa yang bersangkutan mundur dari jabatannya, seperti yang terjadi tahun 1978/1979 atau dua tahun sebelum pemerintahan *nagari* dihapuskan di Pariangan (N. Angku Ampek, 23-07-99; B. St. Malano, 30-07-99; Nurlela, 03-09-99).

Berbeda dengan pola di atas, pada masa pemerintahan desa nuansa demokratis dan keotonomian dalam penyusunan program pembangunan sudah kian luntur. Akhir-akhir ini eksekutif, legislatif, dan elit tradisional sudah kehilangan keleluasaan untuk mengakomodasi aspirasi masyarakat dalam penyusunan program pembangunan, dan semakin tergantung pada dukungan atau 'restu' dari birokrasi pemerintahan yang lebih tinggi. Bagaimanapun harus diakui, bahwa proyek pembangunan yang betul-betul dirancang berdasarkan kebutuhan masyarakat dan terbebas dari intervensi penguasa sudah jarang ditemukan dalam era pemerintahan desa ini (H. Dt. Rangkayo Sati, 30-07-99; K. K. Rajo Intan, 13-11-99).

Sehubungan dengan kecenderungan demikian, H.S. Dt. Indo Nan Gamuak (20-07-99) mengungkapkan:

> "secara sepintas perencanaan pembangunan di masa pemerintahan desa seolah-olah juga muncul dari bawah yang dirumuskan oleh Kades dan LMD. Namun kenyataannya, mulai sebelum sebuah program disusun sebenarnya sudah ada campur tangan dari pemerintahan yang lebih tinggi. Aparat pemerintahan desa dan LMD harus merancang program pembangunan sesuai dengan

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

> 'petunjuk dari atas' dengan mempertimbangkan keinginan pihak penguasa dan alokasi dana yang tersedia. Bahkan dalam beberapa kasus di desa-desa di Pariangan, program pembangunan desa hanya diputuskan oleh Kepala Desa bersama aparat pemerintahan lebih tinggi LMD tinggal membubuhkan persetujuannya."

Sejumlah subyek penelitian yang pernah aktif dalam pemerintahan, LMD, dan LKMD di desa-desa desa Pariangan dari periode berbeda membenarkan adanya kasus-kasus seperti diungkapkan di atas. Bukan hanya itu, melainkan ada pula proyek pembangunan desa yang disetujui, berbeda dari program yang diusulkan. Selain itu, aparat pemerintahan desa juga sering dihadapkan pada batasan waktu yang amat pendek untuk mengusulkan proyek tertentu, dan jika usulan tidak masuk sesuai dengan jadwal yang ditetapkan, jatah itu dinyatakan 'hangus' (hilang) dan dialihkan ke desa lain. Dihadapkan pada kasus demikian, kadang-kadang Kepala Desa terpaksa mengabaikan kewenangan LMD, dan langsung menangkap tawaran proyek pembangunan yang datang dari atas itu. Problema lain, jika ada kelebihan dana pada akhir tahun anggaran, Kades dan LKMD terpaksa merekaya suatu proyek untuk menghabiskan dana, meskipun harus keluar dari program yang dirancang sebelumnya. Masalahnya, bila dana yang telah turun tidak dihabiskan, maka sisanya harus dikembalikan ke 'atas.' Untuk menghindari kemungkinan terakhir ini, maka dana yang tersisa harus dimanfaatkan untuk membangun apa saja yang mungkin, 'yang penting sisa dana itu harus dihabiskan' (B. St. Malano, 30-07-99; D. Malin Saidi, 06-08-99; R.E. St. Jo Lelo, 03-09-99; B.K. St. Tambijo, 06-11-99).

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

Sementara itu, menurut Naruli Angku Ampek dan M. Dt. Gadang Majolelo, perencanaan pembangunan pada masa pemerintahan desa sebenarnya juga dirancang dari bawah. Di desa Guguak misalnya, perencanaan pembangunan umumnya disusun oleh aparat pemerintahan desa bersama anggota LMD dengan meminta pertimbangan *ninniakmamak*, alim ulama, dan *cadiak pandai*. Dengan demikian aspirasi masyarakat bisa terakomodasi di dalam program yang disusun. Mekanisme ini dilandasi oleh kenyataan, bahwa pada masa pemerintahan *nagari, jorong* (kini desa) Guguak jauh tertinggal daripada *jorong-jorong* lain di Pariangan. Masyarakat Guguak baru berhasil menembus keterasingan itu setelah pembukaan jalan raya hingga ke desa ini sekitar tahun 1984/85. Untuk mengejar ketertinggalan itu, maka aparat pemerintahan desa selalu berupaya memupuk kebersamaan di antara segenap lapisan masyarakat desa Guguak. Di antara langkah yang ditempuh oleh pemerintah dan LMD Guguak adalah melibatkan berbagai eksponen masyarakat setempat dalam menyusun program pembangunan, sehingga aspirasi masyarakat bisa terakomodasi di dalamnya (N. Angku Ampek, 23-07-99; M. Dt. Gadang Majolelo, 06-08-99).

Dalam batas-batas tertentu, Kepala Desa Guguak yang baru membenarkan pendapat kedua subyek di atas. Hingga kini, kebersamaan dan saling menghargai di antara berbagai unsur masyarakat desa Guguak masih cukup tinggi seperti terlihat dalam penyususnan perencanaan pembangunan desa. Secara formal kewenangan penyusunan program berada di

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

tangan pemerintahan desa dan anggota LMD, namun dalam pelaksanaannya tokoh-tokoh masyarakat di luar kedua lembaga itu tetap diundang untuk ikut serta memberikan masukan dalam proses penyusunan program itu. Walaupun demikian, dalam kenyataannya program pembangunan yang dihasilkan tetap tidak terbebas dari rambu-rambu dan arah kebijakan birokrasi pada tingkat makro. Dengan kata lain keotonomian aparat pemerintahan desa dan LMD untuk mengembangkan program pembangunan sesuai dengan kebutuhan masyarakat setempat masih belum terwujud sepenuhnya (D. Malin Saidi, 06-08-99).

Lebih jauh, Kades Pariangan dan Sikaladi mengungkapkan, pada hakikatnya perencanaan pembangunan di bawah sistem pemerintahan desa dapat dibedakan dalam dua kategori: *pertama*, perencanaan pembangunan yang dirancang sesuai dengan ketentuan dari atas (pemerintah); dan, *kedua*, perencanaan yang murni tumbuh dari masyarakat. Rencana pembangunan kategori pertama disusun oleh Kades dan anggota LMD dengan jalan: mengisi/ mengembangkan program yang direkomendasikan pemerintah dan mencoba mengakomodasi aspirasi masyarakat sejauh memungkinkan. Program tipe ini mau tidak mau harus mengacu pada petunjuk dan alokasi dana yang disediakan pemerintah. Di pihak lain, perencanaan pembangunan kategori kedua, umumnya murni tumbuh atau dikembangkan dari kebutuhan riil masyarakat. Program tipe ini hampir dapat dikatakan bersifat otonom dan tidak tergantung kepada pemerintah, baik dari segi penge-

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

lolaan maupun pendanaannya (H. Maswir M., 20-07-99; R. E. St. Jo Lelo, 08-09-99; M.A. Dt. Paduko, 06-11-99).

Di bawah sistem pemerintahan desa, setiap program/ perencanaan pembangunan, baik yang diturunkan 'dari atas' maupun yang dirancang berdasarkan kebutuhan masyarakat setempat, secara formal ia harus diolah (setidak-tidaknya dilegalkan) melalui musyawarah LMD. Selanjutnya perencanaan itu dituangkan oleh aparat pemerintahan desa ke dalam Daftar Rencana Usaha Proyek (DRUP), dan sejak tahun 1999 berubah nama menjadi Daftar Rencana Usaha Kegiatan (DRUK). Kemudian sebelum memasuki tahun anggaran baru, daftar isian itu dikirimkan oleh Kepala Desa ke tingkat Kabupaten melalui Camat sebagai usulan rencana pembangunan setiap desa (S. Dt. Tunaro, 30-07-99; D. Malin Saidi, 06-08-99).

Bagaimanapun, secara umum kepedulian masyarakat terhadap proyek pembagunan yang turun dari atas cukup rendah, meskipun proyek itu relevan dengan kebutuhan warga setempat. Hal itu secara implisit dapat ditangkap dari sinyalemen yang hidup dalam masyarakat Pariangan: "..... *itu kan proyeknyo pak Camat dan pak Desa, untuk apo kito ikuik campue, sarahkan sajolah ka baliau, beres tu!*" (... hal itu adalah proyek Bapak Camat dan Kades, untuk apa kita harus ikut campur, serahkan sajalah kepada mereka, lalu ia akan selesai dengan sendirinya). Ungkapan semacam itu sering terdengar dalam percakapan warga pada hampir semua desa di Pariangan hingga kini (H. Dt. Rangkayo Sati, 30-07-99; M. N. Imam Maradjo, 03-10-99).

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

2. Pendanaan Pembangunan

Di bawah sistem pemerintahan nagari, sumber utama pembiayaan pembangunan berasal dari masyarakat setempat. Kecenderungan demikian berlangsung sejak zaman pra-kolonial, dan tetap berlanjut sampai sistem pemerintahan *nagari* dihapuskan. Sebelum proyek Bantuan Desa (Bandes) diperkenalkan tahun 1980-an, hampir tidak ada bantuan yang bersifat rutin dari pemerintah untuk mendorong percepatan pembangunan di pedesaan. Kalaupun ada aliran dana dari pemerintah ke *nagari*, hal itu biasanya hanyalah berupa sumbangan dari pejabat/karyawan dalam pembangunan proyek tertentu. Ada tidaknya sumbangan itu, tergantung pada: kemampuan dan kemauan panitia proyek pembangunan itu melobi aparat pemerintah, serta kesediaan dana pada instansi terkait (B. St. Malano, 30-07-99).

Dalam periode itu, semua aspek pembangunan pedesaan (material dan imaterial) dibiayai oleh masyarakat *nagari*. Namun karena pembangunan itu umumnya diangkat dari kebutuhan nyata masyarakat dan ditopang oleh semangat kebersamaan/ kegotongroyongan yang tinggi, maka pembangunan *nagari* tetap terlaksana. Hanya saja, ketika itu pertumbuhan pembangunan relatif lamban, terutama karena tingkat perekonomian dan penguasaan teknologi warga masyarakat masih relatif rendah. Namun keberhasilan melaksanakan pembangunan di atas kemampuan sendiri, merupakan suatu kebanggaan tersendiri bagi masyarakat *nagari* ketika itu (H.S. Dt. Indo Nan Gamuak, 20-07-99; H. Dt. Barbangso, 27-08-99).

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

Dana masyarakat untuk pembangunan biasanya dihimpun oleh panitia, kususnya bendahara pembangunan proyek tertentu yang dipilih/ ditetapkan oleh warga masyarakat. Selain berupa iyuran, dana itu ada pula yang berasal dari sumbangan, zakat, infak, sedekah, dan wasiat/hibah dari pihak-pihak tertentu. Adapun prosedur pemungutan dana masyarakat itu: apakah berupa iyuran ataukah berbagai jenis sumbangan lainnya, biasanya ditetapkan dengan mempertimbangkan nilai guna proyek itu bagi warga terkait. Untuk pembangunan irigasi misalnya: kepada warga yang akan langsung memanfaatkan airnya dipungut iyuran; sedangkan kepada warga lainnya diminta 'sumbangan ala kadarnya.' Sementara untuk pembangunan sarana dan prasarana keagamaan, biasanya dihimpun dana melalui zakat, infak, *sadakah* (H. Maswir, 20-07-99; N. Angku Ampek, 23-07-99; B.K. St. Tambijo, 06-11-99). Berkenaan dengan pendanaan pembangunan dalam era pemerintahan *nagari*, lebih jauh M. Dt. Suridiradjo (21-01-2000) menuturkan:

> "sumber pembiayaan pembangunan yang paling menonjol di masa pemerintahan *nagari* adalah iyuran (baik berupa uang ataupun emas) yang dipungut dari setiap *suku* melalui *niniakmamak* masing-masing. Ketika itu, tiap-tiap *suku* cenderung berlomba untuk memberikan iyuran lebih banyak, sebab dalam pandangan masyarakat *nagari* hal itu mengisyaratkan tingkat kedermawanan, kemakmuran, dan harga diri anggota dari sebuah *suku*"

Selain berupa iyuran per *suku*, dalam era pemerintahan *nagari* sering pula dipungut iyuran per rumahtangga (*per dapua*, dapur). Dalam kaitan ini, iyuran yang dibebankan bagi tiap-tiap rumahtangga (*dapua*) didasarkan pada pertimbangan: *pertama*, konsisi/taraf ekonomi masing-masing rumah-

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

tangga; dan *kedua,* manfaat langsung proyek yang hendak dibangun bagi anggota rumahtangga terkait. Adapun yang menetapkan jumlah iyuran bagi setiap *dapua* adalah aparat pemerintahan *nagari* bersama DPRN, dan para pemuka masyarakat, terutama *niniknamak* (R.E. St. Jo Lelo, 08-09-99).

Untuk pembangunan tempat-tempat ibadah, serta pembinaan sosial-budaya dan keagamaan, biasanya dananya diambilkan dari: sumbangan, zakat, infak, dan sedakah yang diberikan masyarakat. Namun untuk modal awal pembangunan tempat-tempat ibadah dan sekolah agama, umumnya dipungut iyuran per suku atau per rumah (N. Angku Ampek, 23-07-99). Kemudian sebagai tambahan kas mesjid untuk pembayar honor guru mengaji Al-Qur'an, *garin,* dan ongkus mendatangkan juru dakwah dari luar, di setiap *jorong* dikembangkan tradisi *'beras-jimpitan,'* yaitu beras yang disisihkan oleh kaum ibu satu genggam setiap kali akan memasak nasi. Beras itu dimasukkan ke dalam tabung/kotak yang telah disediakan, kemudian sekali atau dua kali sebulan dijemput ke rumah-rumah penduduk oleh orang yang telah ditunjuk. Takaran beras yang disisihkan itu tidak sampai mengurangi porsi makan anggota suatu keluarga, tetapi setelah dikumpulkan hasil yang diperoleh per bulan cukup banyak dan amat bermanfaat bagi pembangunan (Siti Akmar, 14-11-99; Nurlela, 03-09-99).

Pada era pemerintahan *nagari* di Pariangan, ada dua cara menghimpun dana masyarakat yang sering dilakukan, baik di tingkat *jorong* maupun *kenegarian. Pertama,* mengadakan acara peringatan hari-hari besar Islam

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

dan *shalawat nabi*. Dalam acara tersebut, dihimpun sumbangan dari hadirin, baik untuk pembangunan sarana ibadah maupun pembinaan keagamaan bagi *'anak nagari'* (warga masyarakat). *Kedua*, mengadakan pertunjukan kesenian atau sandiwara yang bersifat gratis dengan tujuan untuk mencari dana pembangunan proyek tertentu. Sumbangan sukarela dari pengunjung itu, lazimnya dipungut dengan mengedarkan *'ketiding'* (anyaman yang terbuat dari bambu, *pen.*) berukuran kecil yang sama fungsinya dengan *'kotak amal'* di masa kini. Sebelum acara ditutup, biasanya panitia mengumkan jumlah dana yang berhasil dikumpulkan. Dana yang terkumpul melalui pertunjukan itu, kebanyakan digunakan untuk pembangunan fasilitas umum (bukan untuk kepentingan pembinaan keagamaan), misalnya perbaikan kantor *Wali Nagari*, biaya pengerasan jalan, serta untuk pembenahan sarana dan prasarana olahraga (A. N. H. St. Tantejo Gurhano, 14-11-99).

Selain bentuk-bentuk pungutan di atas, di Pariangan juga terdapat tradisi *'pacu jawi'* (lomba sapi) sebagai wahana penghimpun dana masyarakat untuk pembangunan, terutama untuk memperbaiki *'tali banda'* (saluran irigasi). Sehubungan dengan itu Ruslan St. Bandaro (19-11-99) menuturkan:

> "*Pacu Jawi* merupakan seni dan olahraga tradisional di Pariangan, yang dilakukan di sawah tertentu setelah masa panen. Para peserta *pacu Jawi* harus membayar inset, dan kepada para penonton dipungut sumbangan oleh panitia. Uang yang terkumpul dalam acara itu digunakan untuk: (1) biaya pelaksanaan *pacu*; (2) pembeli hadiah yang akan diberikan kepada para pemenang; (3) pembagunan *tali-banda* menuju sawah di lokasi lomba; dan, (4) sisanya disumbangkan ke kas *jorong/nagari*. Sementara sawah yang dipakai untuk arena *pacu*, harus diperbaiki pada hari itu juga oleh panitia bersama peserta lomba hingga sawah itu siap untuk ditanami pemiliknya."

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

Tingginya partisipasi masyarakat Pariangan dalam pendanaan pembangunan pada masa pemerintahan *nagari*, setidak-tidaknya ditopang oleh tiga faktor yang berakar pada keyakinan kultural setempat. *Pertama, nagari* (Pariangan) diyakini oleh masyarakatnya sebagai kesatuan sosial dan geneologis, serta sebuah unit pemerintahan yang otonom. *Kedua,* sebagai unit pemerintahan yang otonom, maju mundurnya *nagari* tergantung pada kemampuan warganya sendiri, tidak mungkin mengharapkan bantuan dari luar. *Ketiga,* berbagai kebijakan strategis di bidang pemerintahan dan pembangunan di *nagari* diputuskan secara demokratis, tidak dikendalikan oleh orang perorangan atau penguasa tertentu. Bertolak dari tiga keyakinan itu, mayoritas warga masyarakat Pariangan merasa menjadi bagian dari berbagai kebijakan yang dijalankan pemerintah, dan bertanggungjawab untuk mendukungnya, termasuk dalam hal mendanai pembangunannya.

Berikutnya, dalam era pemerintahan desa, menurut sebagian besar subyek (termasuk empat orang Kades se-Pariangan), sumber utama pembiayaan pembangunan berasal dari pemerintahan, bukan dari masyarakat setempat. Dana pembangunan dari pemerintah itu meliputi: bantuan yang bersifat rutin, yaitu melalui proyek Bantuan Desa (Bandes); dan, bantuan yang disalurkan pemerintah melalui instansi-instansi terkait dalam bidang tertentu sesuai dengan potensi masing-masing desa. Bantuan jenis pertama ini disalurkan tiap-tiap tahun ke semua unit pemerintahan desa dengan jumlahnya sama bagi setiap desa. Sementara bantuan jenis kedua hanya

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

didapatkan oleh desa tertentu sesuai dengan potensi yang dimilikinya. Di bekas *kenegarian* Pariangan cukup banyak proyek yang dibangun dengan dana bantuan pemerintah jenis kedua ini, misalnya: pembangunan jalan raya antar desa oleh Pemda dan dinas Pekerjaan Umum (PU); pemugaran 'Kuburan Panjang' di desa Pariangan oleh kanwil Suaka Peninggalan Sejarah dan Purbakala Sumbar Riau; pembangunan tempat rekreasi dan pemandian umum di desa Pariangan oleh Dinas Pariwisata: perbaiki irigasi di desa Guguak dan Padangpanjang oleh dinas PU; dan, lain-lainnya. Semua proyek tersebut murni dibangun dengan dana pemerintah, masyarakat desa tidak tahu-menahu tentang pembiayaannya. Bahkan jika ada anggota masyarakat setempat yang terlibat dalam pengerjaannya, maka dia akan mendapat upah sesuai dengan ketentuan dari kontraktor/ instansi penyandang dana proyek dimaksud (S. Dt. Tunaro, 30-07-99; D. Malin Saidi, 06-08-99; R. E. St. Jo Lelo, 08-09-99; dan M.A. Dt. Paduko, 06-11-99).

Kecuali untuk keperluan pembangunan tempat-tempat ibadah dan sekolah agama (*Tarbiyah* dan *Ibtidaiyah*) dan Surau, dana pembangunan dari masyarakat sangat terbatas sifatnya pada periode pemerintahan desa. Kalaupun ada dana masyarakat yang mengalir ke kas desa untuk pembangunan fasilitas umum, kebanyakan hanyalah berupa: pertama, retribusi, pajak, serta denda yang dibayarkan oleh orang yang terlibat kasus tertentu (seperti perkelahian, kawain lari, kawin sepersukuan, tidak ikut gotong-royong atau 'jaga malam,' dan sebagainya); dan, kedua, sumbangan yang

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

dipungut melalui acara 'keramaian' (pertandingan olahraga, pertunjukan kesenian, dan peringatan hari-hari besar Islam). Dana yang terkumpul melalui berbagai acara itu, sebagian memang dialokasikan untuk pembangunan bidang relevan. Sebagai contoh: dana yang terkumpul pada kegiatan olahraga, sebagian dialokasikan untuk pembeli net/ bola volly, bola kaki, dan sebagainya. Sementara dana yang didapat dalam upacara keagamaan biasanya dipakai pembeli peralatan mesjid, *mushalla, surau* atau biaya utusan desa dalam kegiatan MTQ misalnya (H. Maswir M, 20-07-99; Nurlela, 03-09-99; M.A. Paduko, 06-11-99; A.N.H. St. Tantejo Gurhano, 14-11-99).

Selain kehilangan kemandirian dalam mentukan arah pembangunan, kucuran dana dari pemerintah sejak belasan tahun terakhir ini, secara tidak langsung telah memupuk ketergantungan warga kepada pemerintah dalam pembangunan. Berkaitan dengan ini Dt. Barbangso (27-08-99) menegasakan:

> "proyek Bandes yang dikucurkan pemerintah sejak 1980-an, dalam batas-batas tertentu memang bisa memper-cepat pertumbuhan pembangunan pisik di desa. Namun kebijakan ini telah mendidik warga untuk memposisikan diri sebagai *'tangan di bawah,'* sehingga untuk membangun kampung halaman sendiri mereka lebih suka menunggu uluran tangan dari pemerintah. Kalaupun ada partisipasi dari masyarakat, tarafnya relatif rendah. Bila dana Bandes terlambat cair misalnya, hampir dapat dipastikan pembangunan di desa-desa terkait akan terkatung-katung."

Problema lain yang menonjol di bawah pemerintahan desa berakar pada mekanisme pertanggungjawaban dana pembangunan oleh Kades yang bersifat tertutup. Dalam periode ini seolah-olah dana pembangunan hanya dipertanggungjawabkan ke atas, dan cenderung mengesampingkan

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

rakyat. Selain hal itu membuka peluang terjadinya penyelewengan oleh pihak-pihak terkait, juga dapat melemahkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan. Apalagi akhir-akhir ini tidak sedikit dana Bandes 'disunat' oleh pejabat tertentu sebelum dana itu sampai ke desa. Dalam beberapa kasus, Kades dan Ketua LKMD harus menandatangani bukti penerimaan dana yang bersifat fiktif. Dalam suasana demikian, tidak bisa diharapkan kontrol yang benar dari pemerintah terhadap penggunaan dana pembangunan desa, sehingga warga masyarakat enggan berpartisipasi mendanai pembangunan yang dikelola pemerintah. Lain halnya dengan proyek pembangunan yang tumbuh dari bawah dengan sistem manajemen keuangan terbuka, ternyata partisipasi masyarakat dalam pendanaannya masih cukup tinggi (H.S. Dt. Indo Nan Gamuak, 20-07-99; K.K. Rajo Intan, 13-11-99).

Berkenaan dengan kasus di atas, sebagian besar subyek membenarkan bahwa tingkat kepercayaan warga terhadap pemerintahan (termasuk pemerintahan desa) kian melemah akhir-akhir ini. Berbagai kasus penyelewengan dana pembangunan yang melibatkan aparat birokrasi dari berbagai level, merupakan penyebab utama rendahnya partisipasi masyarakat dalam pembiayaan pembangunan pedesaan. Bahkan dalam masyarakat berkembang *image*: menyumbang pada proyek pembangunan yang dikelola pemerintah dinilai sia-sia, sebab pengalaman menunjukkan tidak sedikit dari dana yang terkumpul dipakai oleh pejabat tertentu untuk kepentingan dirinya (B. K. St. Tambijo, 06-11-99; A.N. H. St. Tantejo Gurhano, 14-11-99).

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

3. Pelaksanaan Pembangunan

a. Bidang Ekonomi

Sampai ke masa pemerintahan *nagari* era Orde Baru, perekonomian masyarakat Pariangan lebih bercorak 'ekonomi rumahtangga' (ekonomi subsistensi, *pen.*) *nagari* yang berbasis pada kondisi perekonomian keluarga luas (*suku, matrilineal, pen.*). Di sisi lain, meskipun belum menonjol, pengaruh pasar (ekonomi moneter, *pen.*) sudah mulai terasa di tengah-tengah masyarakat *nagari* ketika itu. Mengingat Pariangan merupakan daerah subur, maka mata pencaharian utama penduduknya ialah bertani. Dalam periode itu, tujuan utama pengelolaan pertanian adalah untuk memenuhi kebutuhan sendiri, belum banyak dipengaruhi oleh mekanisme ekonomi pasar. Kelebihan produksi padi (gabah) misalnya bukanlah untuk dijual, tetapi kebanyakan dipertukarkan dengan berbagai kebutuhan lainnya atau dipinjamkan tanpa bunga kepada kerabat yang kekurangan (miskin). Jika tidak ada hal yang amat mendesak, seperti untuk membangun rumah, melaksanakan upacara kematian, *baralek* (resepsi), dan penutup 'aib keluarga,' biasanya kelebihan produksi tidak akan dijual ke pasar (H. Dt. Barbangso, 27-08-99; H. Dt. Rangkayo Sati, 30-07-99).

Pembangunan ekonomi, baik di tingkat *nagari* maupun *suku* pada masa pemerintahan *nagari*, dilaksanakan di atas prinsip-prinsip kebersamaan (kegotongroyongan). Ketika itu maju mundurnya perekonomian ditentukan oleh kemauan, kemampuan atau potensi masyarakat sendiri, apalagi

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

bantuan pemerintah yang langsung dirasakan maanfaatnya oleh masyarakat *nagari* hampir dapat dikatakan tidak ada. Kecuali sejak Pelita I, pemerintah mulai memperkenalkan program Bimas, serta pemakaian pupuk kimia dan pestisida. Namun hingga tahun ketiga Pelita I program itu belum memasyarakat di Pariangan, seperti di kebanyakan *nagari* di Sumatera Barat. Hal itu terutama karena kualitas padi 'unggul' yang ditawarkan tidak bisa mengalahkan jenis padi lokal, serta harga pupuk dan pestisida yang relatif mahal untuk ukuran masyarakat setempat. Mungkin karena alasan tersebut, sekitar 1975 Pemda Sumatera Barat memberikan bantuan cuma-cuma ke hampir semua *kenegarian* di daerah ini. Ketika itu petugas Dinas Pertanian melakukan penyemprotan racun hama ke areal persawahan penduduk dari udara, menggunakan helikopter. Penyemprotan ini memang berhasil memberantas hama wereng yang berjangkit saat itu, namun di pihak lain binatang peliharaan penduduk (terutama ikan, ayam, dan bebek) juga banyak yang mati (H.S Dt. Indo Nan Gamuak, 20-07-99).

Dilihat dari segi penguasaan sumber-sumber produksi dan penggunaannya, kekayaan ketika itu dapat dibedakan ke dalam dua kategori, yaitu: milik *nagari;* dan, milik *kaum/ suku.* Selain fasilitas umum (kantor *Wali Nagari* dan peralatannya, tempat-tempat ibadah, serta 'jalan raya'), satu-satu kekayaan *nagari* yang merupakan sumber keuangan bagi pemerintah adalah 'sawah *nagari.*' Pada mulanya sawah itu juga merupakan milik *kaum/ suku,* kemudian penguasaannya pindah ke *nagari* karena faktor-

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

faktor berikuit: dihibahkan oleh suatu *kaum;* dan, dipinjamkan oleh *kaum/ suku* tertentu untuk kepentingan *nagari*. Walaupun dalam konteks pertama sawah itu sudah menjadi milik *nagari,* namun *Wali Nagari* tidak berhak menjual ataupun menggadaikannya tanpa persetujuan *Kerapatan Nagari,* terutama *Niniakmamak Nan Duo Puluah Duo.* Sementara dalam konteks kedua, sawah itu tetap menjadi milik *kaum/ suku,* tetapi pengelolaan dan hasil-hasilnya diserahkan ke *nagari.* Dengan kata lain, apapun bentuk penguasaan sumber-sumber produksi oleh *nagari,* pemerintahan *nagari* hanya berwewenang memanfaatkan hasil-hasilnya untuk tambahan *Kas Nagari* (B.K. St. Tambijo, 06-11-99; M.A. Dt. Paduko, 06-11-99).

Pengolahan sawah *nagari* biasanya dilakukan secara bersama dengan memanfaatkan tenaga gotongroyong dari berbagai *jorong* di *kenegarian* Pariangan. Bantuan tenaga itu didatangkan secara bertahap sesuai dengan kebutuhan, misalnya untuk: (1) pengolahan lahan di datangkan beberapa orang 'tukang bajak,' tukang cangkul guna bembersihakan sawah sehingga bisa ditanami, dan 'tukang' tanam padi; (2) pemeliharaan padi, terutama untuk menyiangi, dan memupuk padi. Mengingat saat itu pupuk yang digunakan adalah 'pupuk kandang'/non-organik, maka dibutuhkan beberapa orang untuk melakukannya; (3) pengolahan hasil/ panen. Dalam hal ini didatangkan pula tenaga untuk *manyabik* (menuai) dan mengangkut padi dari sawah ke *bumbun* (tempat menumpuk padi yang masih menyatu dengan tangkainya, *pen.*), serta tenaga orang laki-laki untuk *mangiriak*

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

(memisahkan padi dari tangkainya dengan menggunakan kedua kaki, *pen.*) dan kaum perempuan untuk *maangin* (memisahkan padi yang bernas dari hampanya, dedaunan, dan bermacam-macam serbuk lainnya, *pen.*); dan (4) untuk mengangkut padi yang sudah bersih ke *rangkiang* (lumbung padi) yang ditentukan, di datangkan pula beberapa anggota gotongroyong kaum laki-laki. Jadi pengolahan sawah *nagari* ketika itu sepenuhnya dilakukan oleh warga masyarakat, dan hampir tidak satupun yang diupahkan (M. Dt. Gadang Majo Lelo, 06-08-99; K.K. Rajo Intan, 13-11-99).

Sementara itu pengolahan sumber-sumber produksi yang dimiliki *suku/ kaum*, berada di bawah koordinasi *niniakmamak/ penghulu suku*, dan dilaksanakan oleh anggota keluarga (rumahtangga) di bawah pengawasan *mamak* (saudara laki-laki ibu) masing-masing. Meskipun ketika itu tanah merupakan milik *suku/ kaum*, tetapi 'lahan tidur' terbuka untuk dimanfaatkan oleh semua anggota *suku* bersangkutan, sementara yang sudah diperuntukkan pengelolaan/ pemanfaatkan hasilnya bagi keluarga *saparuik* (satu nenek) atau *samande* (seibu) dalam setiap *suku*, hanyalah 'tanah basah' atau sawah (M.A. Dt. Paduko, 06-11-99; M. Dt. Suridiradjo, 21-01-2000).

Penyandang *sako* (*niniakmamak/ penghulu suku*) di *nagari* Pariangan juga memiliki hak untuk memanfaatkan hasil-hasil dari sebidang (*setampak*) sawah yang dikenal dengan istilah *sawah panggadangan* ('sawah kebesaran') atau *'padi sabalah.'* Sawah itu dikerjakan secara gotongroyong (bersama-sama, tetapi bukan dalam arti kerja bakti) oleh *anak kemenakan* dan keluarga

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

yang bersangkutan, mulai dari pengolahan lahan sampai proses pemanenan. Hasil sawah *panggadangan* itu sepenuhnya menjadi hak *niniakmamak* bersangkutan, yang secara kultural dimaksudkan sebagai biaya dalam mengawasi *anak kemenakan*nya. Sementara untuk biaya rumahtangga (isteri dan anak-anak)-nya, *niniakmamak* itu berkewajiban mengolah sawah yang dialokasikan bagi keluarga isterinya, di bawah koordinasi *niniak-mamak* dan *mamak* dalam *suku* istrinya itu. Meskipun dalam rumahtangganya dia berada di bawah koordinasi *mamak* isterinya, namun *mamak* itu tidak berhak mengendalikannya sebagai *urang sumando* (ipar) dalam kaum sang isteri. Dalam hal ini *mamak* hanya berhak mengingatkan kalau ada kealpaan, misalnya ketika keluarga lain sudah mulai turun ke sawah, adik dan iparnya masih belum mengolah lahan yang diperuntukkan kepada mereka (H. Dt. Barbangso, 27-08-99; M. Dt. Suridiradjo, 21-01-2000).

Kemudian sawah yang diperuntukkan pengelolaan dan pemanfaatannya bagi keluarga (*saparuik* ataupun *sanande*), umumnya diolah secara gorongroyong dalam artian tolong-menolong. Peroses tolong-menolong itu bisa antar anggota keluarga *saparuik, sanande,* maupun keluarga ibu *urang sumando* (ipar), kecuali untuk pekerjaan yang membutuhkan keterampilan tekhnis seperti 'membajak.' Untuk jenis pekerjaan ini biasanya diupahkan dengan menggunakan padi/ beras, bukan memakai uang. Selain itu ada pula yang dilakukan melalui proses tolong-menolong, di mana pekerjaan

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

'membajak sawah' dan pengolahan lahan dengan tenaga manusia, dihargai satu berbanding tiga (N. Angku Ampek, 23-07-99; S. Dt. Tunaro, 30-07-99).

Sementara itu, di beberapa *jorong* di Pariangan terdapat pula sistem tolongmenolong dalam pengerjaan lahan yang sudah agak terorganisir, yaitu semacam kelompok perkongsian: keanggotaannya melampaui batas-batas keluarga (*sanande, saparuik, sasuku*) dan jenis kelamin. Caranya, anggota kelompok ini berkerja dua atau tiga kali seminggu (pada hari dan jam yang telah ditetapkan), dan secara bergiliran mereka mengolah lahan pertanian (sawah/ ladang) yang dimiliki oleh para anggotanya (M. Dt. Gadang Majolelo, 06-08-99; B.R. Pakiah Bandaro, 10-09-99).

Selain mengandalkan sawah sebagai sumber ekonomi utama, hampir setiap rumahtangga di Pariangan juga mempunyai ladang, baik yang ditanami dengan tanaman muda maupun tua. Sedikit berbeda dengan pengelolaan sawah, hak pengelolaan dan pemanfaatan hasil-hasil ladang itu sepenuhnya berada di tangan suami-istri, dan anak-anaknya. Namun pengerjaannya umumnya tetap melalui tolong-menolong dengan individu-individu lainnya. Di antara komoditi pertanian (ladang) terpenting dari Pariangan adalah: kasia fera, kopi, cengkeh, kacang-kacangan, dan sayur-sayuran. Pemilihan terhadap jenis komoditi yang dibudidayakan di ladang biasanya sudah dipengaruhi oleh permintaan pasar. Dalam konteks masyarakat *nagari* Pariangan, terdapat kecenderungan bahwa keluarga yang terampil berladang taraf ekonominya lebih 'sehat' daripada keluarga yang

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

hanya mengandalkan sawah sebagai sumber pendapatannya (S. Dt. Tunaro, 30-07-99; H. Dt. Barbangso, 27-08-99; M. Dt. Suridiradjo, 21-01-2000).

Dalam konteks pembangunan ekonomi *nagari*, terdapat dua hal yang sudah mendapat perhatian sejak lama, yaitu pembangunan/perbaikan: saluran irigasi (*tali-banda*); dan, jalan ('jalan raya *nagari*.' serta jalan ke areal pertanian). Pada umumnya pengerjaan kedua prasarana ekonomi tersebut dilakukan melalui tiga cara. *Pertama*, untuk pembangunan *tali-banda* dan jalan *nagari*, serta perbaikan yang membutuhkan banyak tenaga, biasanya *Wali Jorong* dan *ninikomamak* mengerahkan tenaga gotongroyong (kerja bakti) *jorong* setempat. Bahkan jika perlu, dapat pula diminta bantuan tenaga gotongroyong dari *jorong* lain di Pariangan. *Kedua*, untuk perbaikan/pemeliharaan *tali-banda* dan jalan ke lokasi pertanian tertentu, biasanya dikerahkan tenaga gorongroyong dari warga yang berkepentingan dengan fasilitas dimaksud. *Ketiga*, jika kerusakan prasarana itu realtif ringan, perbaikannya dilakukan secara sukarela oleh orang-orang yang berkepentingan (M.N. Imam Maradjo, 06-11-99; M. Dt. Suridiradjo, 21-01-2000).

Dalam periode berikutnya, pada masa pemerintahan desa sudah terjadi berbagai pergeseran dalam penguasaan sumber-sumber ekonomi, cara pengolahan, dan pemanfaatan hasil-hasilnya. Berbeda dengan pada zaman *nagari*, tidak satupun dari keempat desa di Pariangan yang memiliki sumber ekonomi yang dapat dijadikan sebagai modal dasar pembangunan. Akibatnya desa kehilangan kemandirian (keotonomian) di bidang ekonomi,

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

dan semakin tergantung pada uluran tangan dari pemerintah yang lebih tinggi (R. St. Jo Lelo, 03-09-99; K.K. Rajo Intan, 13-11-99).

Sejalan dengan masuknya pengaruh luar dalam era pemerintahan desa, juga terjadi pergeseran dalam hal kepemilikan tanah yang merupakan sumber utama ekonomi masyarakat Pariangan. Tanah yang semula dimiliki oleh *suku/ kaum* dan terbuka untuk dikelola oleh para anggotanya sesuai dengan hukum adat yang berlaku, dewasa ini sudah banyak yang menjadi milik pribadi orang yang berasal dari luar Pariangan. Di Guguak misalnya, kini cukup banyak sawah dan ladang di desa ini yang sudah terjual/ berpindah tangan kepada para pegawai dan pemilik modal dari kota. Dengan begitu, tidak sedikit hasil-hasil pertanian (padi, kasiafera dan kopi) dari Guguak mengalir keluar, tanpa banyak manfaatnya bagi peningkatan ekonomi masyarakat setempat. Adapun yang tersisa bagi warga Guguak hanyalah berupa upah: pemeliharaan/ pengolahan lahan, pemetikan, dan pengangkutan hasil-hasil pertanian, serta prosentase PBB yang dialokasikan bagi pemerintah desa setempat (M. Dt. Gadang Majo Lelo, 06-08-99).

Secara umum pelaksanaan pembangunan ekonomi di tengah-tengah makin berkurangnya lahan pertanian di desa-desa Pariangan dapat dibedakan ke dalam empat kecenderungan. *Pertama,* tanah *suku* berupa sawah *'panggadangan'* yang dialokasikan bagi *niniaknamak,* kebanyakan diolah oleh *niniaknamak* bersangkutan bersama istrinya, dan sudah jarang ada bantuan dari *anak-kemenakan*nya akhir-akhir ini. *Kedua,* sawah *kaum/ suku*

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

yang pengelolaan diserahkan kepada keluarga *saparuik* maupun *samande*, kebanyakan sudah dibagi-bagi per *dapue* (rumahtangga). Bagi keluarga luas yang *dapue*-nya sedikit dan mempunyai beberapa *tumpak* (bidang) sawah, setiap *dapue* bisa mengelola satu atau dua *tumpak* sawah. Sebaliknya bagi keluarga yang *dapue*-nya banyak dan sawah yang dimiliki terbatas, maka satu *tumpak* sawah harus diolah secara bergiliran oleh dua atau tiga *dapue*. Dalam hubungan ini peran *mamak* dan *niniakmamak* hanyalah sebagai pengawas untuk mengentisipasi agar jangan terjadi silang-sengketa antar anggota keluarga. Sementara pengolahan lahan dan pemanfaatan hasil-hasilnya, diserahkan sepenuhnya pada anggota setiap rumahtangga. *Ketiga*, lahan kering milik *suku/ kaum* yang masih kosong ('lahan tidur'), masih terbuka untuk dijadikan ladang/ kebun oleh semua anggota *kaum/ suku*. Namun jika sudah dibuka oleh suatu rumahtangga atas izin *mamak*, maka anggota keluarga lain dalam *suku* bersangkutan tidak dibenarkan menyerobotnya. Pembuka lahan baru itu lebih bebas memilih komoditi yang akan ditanam, dan memanfaatkan hasil-hasilnya, namun dia tetap tidak berwewenang menjualnya, kecuali atas izin *mamak* dan *niniakmamak* dalam keluarga *matrilineal* itu. *Keempat*, lahan milik pribadi, baik karena dibeli atau dihibahkan oleh seseorang/*suku* tertentu, pengelolaan, pengolahan, dan pemanfaatan menjadi wewenang individu bersangkutan, tanpa banyak terikat pada aturan yang ditetapkan lembaga otoritas tradisional (M.K. St. Rangkayo Endah, 24-07-99; M. Dt. Suridiradjo, 21-01-2000).

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

Sehubungan dengan kecenderungan pengolahan lahan pertanian di atas, lebih jauh M. Dt. Suridiradjo (21-01-99) mengungkapkan:

> "sejalan dengan kian menipisnya nilai kegotongroyongan (tolong menolong) dalam bidang pertanian akhir-akhir ini, kebanyakan pengolahan lahan pertanian, terpaksa dikerjakan sendiri atau diupahkan kepada orang lain. Masalahnya, kini tolongmenolong dalam pengolahan lahan pertanian sudah jarang ditemukan di tengah-tengah masyarakat keempat desa di Pariangan"

Walaupun sumber ekonomi keempat desa di Pariangan masih bertumpu pada pertanian, namun kepedulian masyarakat terhadap pembangunan/ pemeliharaan prasarana ekonomi, seperti *tali-banda* dan jalan raya relatif rendah akhir-akhir ini. Kebanyakan warga masyarakat hanya mau memanfaatkan fasilitas yang tersedia, tetapi enggan untuk memeliharanya. Tanpa pengerahan aparat pemerintahan desa dan pihak berwajib, relatif jarang orang yang bersedia berpartisipasi memelihara prasarana ekonomi itu. Bahkan bila prasarana ekonomi itu rusak dan membutuhkan biaya besar untuk memperbaikinya, kebanyakan warga cenderung menunggu bantuan pemerintah, dan enggan untuk menanggulanginya. Seolah-olah perbaikan prasarana ekonomi itu menjadi tanggungjawab pemerintah, bukan kewajiban masyarakat. Akibatnya, bila tidak berhasil mendapatkan proyek rehabilitasi prasarana ekonomi yang diajukan dengan mengisi Daftar Rencana Usulan Proyek (DRUP), maka pemerintahan desa seringkali harus memakai dana Bandes untuk keperluan tersebut (D. Malin Saidi, 06-08-99; R.E. St. Jo Lelo, 08-09-99 ; S. Dt. Tunaro, 30-07-99).

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

Mengingat partispasi masyarakat relatif rendah dalam pemeliharaan prasarana ekonomi di pedesaan, maka pemerintahan desa harus jeli melihat setiap peluang yang datang dari pemerintah. Sejalan dengan itu, pemerintahan desa dan instansi terkait mengeluarkan berbagai kebijakan penting. *Pertama,* memebentuk/ mengaktifkan kelompok-kelompok tani, serta mendatangkan Petugas Penyuluhan Lapangan (PPL) pertanian untuk membina dan menyebarluaskan informasi di bidang pertanian guna memaksimalkan pemanfaatan lahan dan peningkatan produksi. *Kedua,* membina kerjasama dengan 'KUD Satampang Baniah' di Simabur untuk membantu penyediaan bibit unggul, pupuk dan pestisida, serta membeli/ menyalurkan hasil-hasil pertanian masyarakat. *Ketiga,* membantu anggota masyarakat yang berada di bawah garis kemiskinan (pra sejahtera) dengan memanfaatkan bantuan dana dari Departemen Sosial, dan lembaga-lembaga sejenis. Meskipun sudah cukup banyak program yang diperkenalkan pemerintahan desa dan instansi-instansi terkait guna meningkatkan taraf ekonomi masyarakat, namun masih amat terbatas warga yang berhasil memetik manfaat dari kebijakan itu (R.E. St. Jo Lelo, 08-09-99; M.A. Dt. Paduko, 06-11-99).

Berkenaan dengan upaya yang ditempuh untuk meningkatkan produksi pertanian dalam konteks peningkatan ekonomi masyarakat, menarik pula menyimak penuturan H. Dt. Barbangso (27-08-99) sebagai berikut:

> "sejak akhir tahun 1970-an, pemerintah memperkenalkan berbagai program dan teknologi pertanian kepada masyarakat desa. Sejalan dengan itu produksi pertanian bisa dilipatgandakan, apalagi ketika itu harga pupuk/ pestisida cukup terjangkau oleh masyarakat.

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

Namun penggunaan pupuk kimia dan pestisida secara berlebihan selama belasan tahun, ternyata mengakibatkan lahan pertanian menjadi gersang. Buktinya, ketika krisis ekonomi menerpa masyarakat, harga pupuk/ pestisida naik secara drastis, dan harga gabah merosot tajam, maka banyak warga desa yang tidak mampu lagi membeli pupuk dan pestisida. Kemudian ketika dicoba mengurangi penggunaan pupuk kimia/ pestisida, serta menggantinya dengan 'pupuk kandang,' maka produksi pertanian merosot secara tajam. Akibatnya kemiskinan kembali menggerogoti masyarakat di beberapa desa di Pariangan."

b. Bidang Sosial-budaya

Dengan tekat ingin mempertahankan tradisi pemerintahan *nagari* dalam konteks negara kesatuan Republik Indonesia, pemerintahan Orde Baru kembali memprioritaskan pembangunan bidang sosial-budaya. Kebijakan itu mendapat sambutan baik dari masyarakat Minangkabau, tidak terkecuali di Pariangan. Sambutan semacam itu relevan dengan keyakinan yang hidup di tengah-tengah masyarakat *nagari* selama ini, di mana keberhasilan pembinaan soaial-budaya diyakini menjadi syarat mutlak untuk meraih kesuksesan pembangunan di bidang lain, seperti soaial-ekonomi, politik, dan keamanan (H. Dt. Barbangso, 27-08-99).

Di bawah sistem pemerintahan *nagari,* pembinaan sosial budaya bukan semata-mata menjadi tugas/ tanggungjawab *Wali Nagari* dan aparatnya, melainkan juga menjadi kewenangan elit tradisional. Dalam hal ini, *Wali Nagari* sebagai *orang yang didahulukan selangkah dan ditinggikan seranting* berperan sebagai koordinator, sedangkan pelaksananya lebih banyak ditangani oleh elit tradisonal. Secara garis besar bidang tugas dari unsur-

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

pidana ringan di tingkat *nagari*, minimal satu kali dalam setahun lembaga ini mengorganisir dan melaksanakan pertemuan antar eksponen elit tradisional untuk menyatukan visi dan langkah dalam pembinaan sosio-budaya pada tingkat arus bawah (*grassroot, pen.*). Selain itu, *Kerapatan Nagari* selalu memberi masukan dan pertimbangan terhadap pelaksanaan program yang dititipkan pemerintah maupun yang dirancang pemerintahan *nagari* dan DPRN agar dampak sosial-budaya yang tidak diharapkan dapat diminimalisasikan (H. Dt. Barbangso, 27-08-99; H. Dt. Rangkayo Sati, 13-11-99).

Unsur elit tradisional yang juga besar perannya dalam pembinaan sosial budaya pada tingkat *nagari* di Pariangan adalah alim ulama, khususnya untuk menangani masalah pembina moral dan prilaku keagamaan warga masyarakat. Dalam kaitan ini, di Pariangan terdapat alat kelengkapan *nagari* yang tetap eksis sampai era Orde Baru, yaitu *Angku Ampek* yang dipilih dan diangkat secara adat dari kelompok alim ulama setempat. Adapun tugas pokok dari *Angku Ampek* adalah mengkoordinir para alim ulama dalam rangka pembinaan moral/ agama warga masyarakat, baik di tingkat *jorong* maupun *nagari*. (M. Dt. Suridiradjo, 21-01-2000).

Selain menjadi koordinator pembinaan moral keagamaan warga masyarakat, *Angku Ampek* bersama pengurus mesjid/ *mushalla* biasanya juga terlibat dalam: mencari dan menetapkan khatib Jum'at, penyusunan jadwal wirid pengajian rutin, dan mengkoordinir peringatan hari-hari besar Islam. Dalam berbagai jenis kegiatan itu, *Angku Ampek* dan *alaim ulama* setempat

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

tidak hanya berperan sebagai pelaksana, tetapi bisa juga berperan sebagai khatib dan *mubaliq*. Selain itu, *Angku Ampek* dan ulama setempat juga ada yang aktif: mengelola sekolah agama (*madrasah Tarbiyah* dan *Ibtidaiyah*); dan, memeberikan pengajian agama kepada jamaah (sebelum/ sesudah *sholat* Isya atau Subuh) di berbagai mesjid, *musalla*, dan *surau* di Pariangan. Bahkan di beberapa *surau*, ulama kaum tua juga mengelola kegiatan *sulu'* (suatu bentuk ibadah dan pembinaan ummat di kalangan penganut 'mistik Islam,' *pen.*) (H. Maswir M, 20-07-99; N. Angku Ampek, 23-07-99).

Di sisi lain, *cadiak-pandai* sebagai eksponen elit tradisdional juga memegang penting perannya dalam pembinaan bidang sosial-budaya di Pariangan. Dalam kapasitasnya sebagai anggota *Kerapatan Nagari*, *cadiak pandai* banyak memberikan masukan/ pertimbangan terhadap berbagai kebijakan strategis yang diambil pemerintah dan DPRN dengan harapan agar dampat sosial budaya yang tidak diharapkan dapat dihindarkan. Kemudian di tingkat bawah (*grassroot*, pen), banyak pula *cadiak pandai* yang membuka 'kelompok belajar' dalam rangka menyebarkan pengetahuan dan kearifan yang mereka miliki kepada generasi muda, contoh: mempelajari seluk beluk adat/ kebudayaan Minangkabau, termasuk belajar 'petatah-petitih' (semacam puisi tradisional Minang). Kegiatan belajar itu, biasanya diadakan pada malam hari. Kepada para peserta tidak dipungut iyuran bulanan, melainkan hanya mengisi persyaratan secara adat, misalnya: menyerahkan dua *gantang* (empat liter) beras, satu buah pisau, kain satu

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

kabung, dan sebagainya. Di samping itu juga dipungut sumbangan dari peserta untuk pembeli minyak tanah guna penerangan saat proses pembelajaran berlangsung (M. Dt. Paduko, 06-11-99; K. K. Rajo Intan, 13-11-99).

Unsur elit tradisional lain yang juga berperan dalam pembinaan sosial budaya di Pariangan pada masa pemerintahan *nagari* adalah *bundo-kanduang*, yaitu kaum perempuan yang memiliki pengetahuan luas tentang adat, budaya, dan sosial, serta memiliki kepedualian cukup tinggi terhadap seluk-beluk kehidupan bermasyarakat dan ber*nagari*. Dalam kapasitasnya sebagai tokoh panutan dalam masyarakat, *bundo kandung* banyak diminta pertimbangannya oleh generasi muda (terutama perempuan), khususnya sebelum menjalankan suatu tindakan ataupun melontarkan ide-ide baru ke tengah-tengah masyarakat. Pertimbangan itu amat berguna, terutama agar generasi muda terhindar dari pelanggaran terhadap norma-norma sosial dan budaya setempat (M.A. Dt. Paduko, 06-11-99).

Selain sering menjadi sumber gagasan tertentu bagi pengembangan masyarakat, *bundo kanduang* juga banyak berperan sebagai penghubung antara masyarakat dan para pemimpin (baik formal, maupun informal). Apabila *bundo kanduang* mendukung suatu ide yang dilontarkan seseorang, maka elit ini langsung menjajakinya kepada pihak-pihak terkait untuk mengetahui peluang yang ada. Dengan begitu, ketika ide itu disampaikan kepada pemerintah dan elit tradisional, tanpa melalui proses yang berbelit-belit pihak terkait bisa mengambil keputusan: apakah ide itu diterima atau

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

ditolak, lengkap dengan alasannya masing-masing (Siti Akmar, 14-11-99). Selain itu, *bundo kanduang* juga aktif menggerakkan anggota masyarakat dalam berbagai kegiatan pemerintahan dan sosial, baik di tingkat *nagari, jorong,* maupun *suku,* contoh: memperjuangkan suara kaum perempuan dalam pengambilan kebijakan pemerintahan *nagari;* ambil bagian secara aktif dalam upacara-upacara adat; mengkoordinir generasi muda dalam mengatur tata ruang dan busana dalam pelaksanaan upacara keagamaan, adat, dan perhelatan; mengkoordinir/ ikut serta menghimpun dana untuk pembangunan tempat-tempat ibadah, dan lembaga pendidikan agama yang dibangun melalui swadaya masyarakat (Nurlela, 03-09-99).

Dalam periode berikutnya, pada masa pemerintahan desa, pembangunan bidang sosial-budaya cenderung dikendalikan oleh regim penguasa dengan memanfaatkan aparat pemerintahan desa sebagai ujung tombak dalam menghadapi rakyat. Aparat pemerintahan desa sebagai pelaksana pemerintahan terbawah dalam struktur birokrasi Orde Baru dikendalikan secara ketat, tanpa memberikan ruang gerak untuk menjalankan pemerintahan sesuai dengan kondisi sosio-kultural setempat. Dalam mencermati fenomena tersebut, H.S. Dt. Indo Nan Gamuak (20-07-99) mengungkapkan:

> "pembangunan bidang sosial budaya agak terabaikan pada masa pemerintah desa. Dalam periode ini, pemerintah pusat menempuh kebijakan: menutup peluang bagi pengembangan tradisi politik lokal sebagai budaya alternatif; dan, pemerintahan desa harus tunduk pada format sosial budaya yang dikembangkan pemerintah sesuai dengan nilai-nilai Pancasila. Maksudnya, ketika itu pembinaan budaya lebih terbatas pada hal-hal yang diinginkan penguasa."

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

Supaya pembangunan sosial budaya di Pariangan sejalan dengan tuntutan dari atas, umumnya pemerintahan desa dan atasannya membatasi ruang gerak elit tradisional (*niniakmamak*, alim-ulama dan *cadiak pandai*) yang selama ini menjadi pilar pengembangan tradisi demokrasi Minangkabau. Bahkan dalam beberapa kasus, di desa-desa tertentu elit tradisional tidak dilibatkan dalam pengambilan keputusan strategis, baik di bidang pemerintahan maupun pembangunan (termasuk bidang sosial budaya). Sejalan dengan peminggiran peran elit tradisional itu, partisipasi masyarakat dalam pembangunan sosial budaya relatif rendah pada era pemerintahan desa (H. Dt. Rangkayo Sati, 30-07-99; B. St. Malano, 30-07-99).

Dalam periode ini pembinaan sosial budaya tidak mendapat penanganan serius dari pemerintahan desa. Pada hal sejalan dengan terpinggirkannya peran elit tradisional, maka pembinaan bidang ini langsung berada di bawah kewenangan aparat pemerintahan desa. Namun karena berbagai keterbatasan yang dimiliki oleh pemerintahan desa, akhirnya penanganan bidang ini terabaikan, dan seolah-olah dilimpahkan pada: institusi keluarga, sekolah, media massa, dan berbagai organisasi yang bernaung di bawah pemerintahan desa. Mengingat berbagai lembaga itu memiliki misi, fungsi dan tujuan tersendiri, tentu bidang sosial budaya tidak mendapat penanganan secara proporsional (H. Maswir M., 20-07-99).

Dalam era pemerintahan desa, pemerintah ternyata lebih mengandalkan peran organisasi-organisasi sosial yang bernaung di bawah peme-

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

rintahan desa (PKK, Karang Taruna, Kelompok Tani, dan Koperasi) untuk menggantikan peran elit tradisional dalam pembinaan sosial budaya. Pada hal memasuki dekade kedua tahun 1980-an, berbagai jenis organisasi kemasyarakatan (Ormas) itu tidak terorganisir dan terprogram lagi dengan baik. Kecenderungan demikian dialami oleh semua desa di Pariangan. Bahkan ada di antara organisasi itu yang dalam jangka watu satu tahun tidak pernah melaksanakan satu kegiatan pun. Ormas-ormas itu biasanya hanya aktif ketika mendapat kucuran dana/ material dari pemerintah, yang umumnya hanya terjadi sebelum pelaksanaan Pemilihan Umum. Dengan demikian, pembinaan bidang sosial budaya menjadi terabaikan (H. Dt. Rangkayo Sati, 30-07-99; Nurlela, 03-09-99; dan Siti Akmar, 14-11-99).

Di tengah-tengah minimnya aktifitas pembinaan sosial budaya masyarakat desa akhir-akhir ini, dalam batas-batas tertentu Kades bersama ormas tertentu berhasil mendatangkan pembicara dari luar, khususnya dari instansi-instansi pemerintah dan organisasi kemasyarakatan yang relevan di tingkat Kecamatan ataupun Kabupaten. Namun karena pembicaranya berasal dari instansi atau ormas yang dekat dengan pemerintah, maka dimensi pembinaan sosio-budaya yang berlangsung hanyalah menyangkut berbagai persoalan di sekitar visi, arah, dan program/ kebijakan pemerintahan. Di antara tema pokok yang relatif banyak disentuh dalam acara-acara tersebut misalnya: eksistensi Pancasila sebagai perekat kesatuan dan persatuan; pentingnya dukungan masyarakat terhadap kebijakan pemerin-

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

tahan dan pembangunan dalam rangka meningkatkan kualitas hidup masyarakat; program Keluarga Berencana (KB) sebagai wadah pembinaan keluarga bahagia dan sejahtera; pemilihan bibit unggul dan pemakaian pestisida guna meningkatkan produksi pertanian; pentingnya dukungan rakyat terhadap Golkar dalam rangka menjaga kontinuitas pemerintahan dan pembangunan; dan, tema-tema lain sejenisnya. (B. K. St. Tambijo, 06-11-99; A.N. St. Tantejo Gurhano, 14-11-99).

Di pihak lain, satu-satunya pembinaan sosial budaya yang masih tetap berlangsung, meskipun intensitasnya cenderung menurun di hampir semua desa di Pariangan adalah wirid pengajian yang diadakan di berbagai mesjid, *mushalla*, dan *surau*. Kegiatan ini dikoordinir oleh alim ulama (salah satu unsur elit tradisional), dan terlepas dari program pemerintahan desa. Namun tidak jarang wadah ini juga dimanfaatkan oleh aparat desa untuk: berkomunisasi dengan warga; dan, membina aspek sosial budaya masyarakat sesuai dengan visi pemerintah (M. N. Imam Maradjo, 03-10-99).

c. Bidang Politik

Kebanyakan warga masyarakat Pariangan melihat politik sebagai *momok* (sosok yang menakutkan, *pen.*), apalagi setelah terjadi serangkaian pengalaman pahit sejak Orde Lama. Pada tahun 1960 misalnya, Soekarno memberangus partai Masyumi dan PSI, kemudian disusul dengan teror dan intimidasi yang dilakukan PKI terhadap pihak-pihak yang tidak seidelogi

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

dengan mereka. Puncak dari kengerian itu adalah 'pembantaian' yang terjadi di sekitar G-30S/PKI: oleh PKI sebelum terjadi pemberontakan tgl. 30 September 1965; dan, pembalasan oleh kelompok-kelompok anti-PKI setelah pemberontakan itu berhasil digagalkan. Intrik-intrik politik di atas pada gilirannya mengakibatkan trauma di kalangan masyarakat Pariangan terhadap hal-hal yang bernuansa politik (H. Dt. Barbangso, 27-08-99).

Walaupun dalam periode pemerintahan *nagari* era Orde Baru, pembangunan politik tidak semenonjol bidang-bidang lainnya, namun pemerintah tetap memberikan kebebasan kepada warga untuk mengekspresikan dan menyalurkan aspirasi politik mereka, sejauh 'berbau' (bernuansa, *pen.*) komunis. Kebebasan berpolitik hanya berlangsung sikitar empat tahun, kemudian secara bertahap semakin memudar seiring dengan menguatnya dominasi negara terhadap masyarakat di bawah birokrasi Orde Baru. Sejalan dengan itu, masyarakat di desa-desa Pariangan pun digiring untuk mendukung pemerintah dengan jalan menyalurkan aspirasi politik mereka kepada Golkar dalam Pemilu. Kebijakan ini ditempuh oleh pejabat pemerintahan dengan jalan: menjanjikan proyek pembangunan tertentu bagi desa yang memenangkan Golkar, dan 'menganaktirikan' (mendeskriditkan) desa-desa yang tidak berhasil memenangkan Golkar dalam Pemilu (H. Dt. Rangkayo Sati, 30-07-99; H.S. Dt. Indo Nan Gamuak, 20-07-99).

Di bawah sistem pemerintahan *nagari* pada awal Orde Baru, pembangunan/pembinaan politik dilaksanakan oleh elit partai dan elit tradisional

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

di bawah pengawasan *Wali Nagari* dan Camat. Ketika itu pembinaan politik warga oleh elit partai dilakukan melalui wadah: rapat pengurus; rapat umum partai; dan, kampanye Pemilu. Pengarahan dan sosialisasi program partai yang dilakukan oleh tokoh-tokoh partai tertentu cukup besar maknanya bagi peningkatan pemahaman warga terhadap hak dan kewajiban mereka di bidang politik. Hubungan elit partai dan massa pendukungnya yang relatif intens dan demokratis, mendorong tumbuhnya kehidupan politik yang relatif semarak di pedesaan. Hal tersebut antara lain tercermin dalam proses pembentukan organisasi sosial politik, dan pemilihan pengurusnya (M.A. Dt. Paduko, 06-11-99; A.N. St. Tantejo Guhano, 14-11-99).

Di pihak lain, tokoh-tokoh informal yang berafiliasi ke dalam partai tertentu, cenderung memanfaatkan kewenangan tradisional masing-masing dalam pembinaan politik warga, contoh: *niniakmamak* memanfaatkan saluran adat, terutama dalam lingkup *suku*; alim ulama menggunakan saluran keagamaan; dan, *cadiak pandai* memakai jalur organisasi kemasyarakatan lainnya. Meskipun terjadi tarik-menarik antar tokoh-tokoh tersebut dalam upaya mereka mendapatkan dukungan politik dari anggota masyarakat, tetapi itu tidak sampai menimbulkan konflik terbuka dalam masyarakat. Perbedaan aliran politik/ partai antar individu dalam masyarakat adalah suatu hal yang wajar, apalagi bila dikaitkan dengan prinsip demokrasi Minangkabau. Jadi perbedaan tersebut tidak memicu terjadinya perpecahan dalam masyarakat, baik pada tingkat *suku* maupun *nagari*. Tambahan lagi

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

ketika itu seseorang memilih suatu partai didasarkan pada pertimbangan pribadi masing-masing, bukan karena diintimidasi oleh pihak pihak tertentu (M.A. Dt. Paduko, 06-11-99; A.N.. St. Tantejo Guhano, 14-11-99).

Walaupun secara umum suasana kehidupan politik lebih demokratis pada masa pemerintahan *nagari*, namun harus diakui pertumbuhannya juga mengalami pasang surut. Pada awal kekuasaannya, pemerintah Orde Baru memberikan kelonggaran kepada warga untuk berpolitik asalkan tidak 'berbau kiri atau kekiri-kirian.' Setelah mengalami masa pencerahan sekitar empat tahun, akhirnya pemerintah Orde Baru mengambil berbagai kebijakan untuk membatasi ruang gerak masyarakat dalam bidang politik. Bahkan dengan berhasilnya pemerintah menjadi satu-satunya lembaga yang berwewenang dalam pembinaan politik, waga masyarakat hanya diberikan kebebasan berpolitik sejauh hal itu menguntungkan bagi regim penguasa (M. N. Imam Maradjo, 03-10-99; B.K. St. Tambijo, 06-11-99).

Fenomena seperti disebut terakhir ini sudah terasa di Pariangan, terutama sejak memasuki paroan kedua tahun 1970-an. Pengendalian/ pembatasan itu bukan hanya menyangkut pilihan terhadap partai politik dalam pemilu, tetapi juga dalam penentuan orang-orang yang akan duduk dalam struktur pimpinan organisasi sosial politik pedesaan yang dinilai strategis. Sehubungan dengan kebijakan pertama, pemerintah menjanjikan sejumlah bantuan bagi masyarakat desa yang memenangkan Golkar (orsospol yang didukung pemerintah, *pen.*) dalam Pemilu. Sementara berkenaan dengan

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

kebijakan kedua, pemerintah dengan cara apapun berusaha menempatkan 'orang-orangnya' dalam berbagai organisasi sosial dan politik pedesaan yang dinilai strategis (S. Dt. Tunaro, 30-07-99; B. St. Malano, 30-07-99).

Perubahan arah kebijakan pembinaan politik yang dijalankan oleh pemerintah Orde Baru pada masa pemerintahan *nagari*, ternyata berpengaruh pada peta politik di pedesaan. Partai-partai non-pemerintah mulai kehilangan dukungan, sementara 'partai pemerintah' (Golkar) kian meluas pengaruhnya. Buktinya, dalam Pemilu tahun 1971 di Pariangan, partai-partai Islam (Parti dan Parmusi) sedikit lebih unggul daripada Golkar, tetapi dalam Pemilu tahun 1977, Golkar jauh mengungguli PPP (fusi dari partai-partai Islam), apalagi PDI yang hanya meraih kurang dari sepuluh suara (M.A. Dt. Paduko, 06-11-99; A.N. St. Tantejo Guhano, 14-11-99).

Dalam periode berikutnya, yaitu pada era pemerintahan desa, pembinaan sosio-politik di pedesaan langsung dikendalikan oleh pemerintah dengan memenfaatkan Kepala Desa dan aparatnya untuk menggantikan peran elit partai dan elit tradisional selama ini. Dengan memanfaatkan jalur kekuasaan, penataran Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila bagi elit pemerintahan dan elit tradisional di pedesaan, dan penyebarluasan ideologi pembangunan, pemerintah berhasil membangun hegemoni negara. Sejalan dengan kebijakan ini, aparat birokrasi dapat menggiring warga masyarakyat ke arah yang mereka inginkan. Di pihak lain, orang-orang yang berseberangan dengan pemerintah, diancam dengan berbagai bentuk

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

sanksi. Contoh, ketika di sebuah desa Golkar kalah dalam Pemilu, pejabat peme-rintah marah dan mengancam akan membatalkan bantuan dana yang sudah disetujui sebelumnya. Setelah Kedes setempat menghadap Camat dan Bupati beberapa kali, dan membuat surat pernyataan bahwa kasus serupa tidak akan terulang di masa yang akan datang, barulah bantuan itu dicairkan secara berangsur-angsur (H. Dt. Rangkayo Sati, 30-07-99).

Dalam periode ini, pemerintah Orde Baru bukan hanya melancarkan berbagai kebijakan untuk mengendalikan aspirasi politik warga masyarakat (massa, *pen.*), melainkan juga aparat pemerintahan desa sendiri. Akibatnya Kades sebagai pihak yang diberi wewenang dalam pembinaan politik masyarakat desa, tidak berpeluang memberikan kebebasan kepada warga untuk menyalurkan aspirasi politik mereka. Tegasnya, dalam era ini pembinaan politik dijalankan/dikendalikan oleh pemerintah dengan tujuan untuk menyokong kehendak penguasa dalam rangka memperkokoh sendi-sendi kekuasaan Orde Baru (H.S. Dt. Indo Nan Gamuak, 20-07-99).

Kecenderungan di atas dibenarkan oleh sebagian basar subyek yang pernah aktif dalam berbagai organisasi kelengkapan desa, termasuk beberapa orang Kades yang masih aktif saat ini. Para subyek itu cenderung sependapat: aparat pemerintahan desa terpaksa berperan sebagai 'wasit' dan sekaligus 'pemain' dalam pembinaan kehidupan sosial politik di pedesaan. Sebagai pelaksana pemerintahan terbawah dalam struktur birokrasi Orde Baru Kades dan aparatnya dituntut (baca: diwajibkan) menyuarakan

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

keinginan penguasa, dan menyalurkan aspirasi politik mereka kepada Golkar di dalam Pemilu. Akibatnya hampir semua aparat pemerintahan desa di Pariangan tidak berhasil melaksanakan pembinaan politik yang bersifat membangunan (konstruktif, *pen.*) dan demokratis (S. Dt. Tunaro, 30-07-99; D. Malin Saidi, 06-08-99; R. E. St. Jo Lelo, 03-09-99; M.A. Dt. Paduko, 06-11-99; B. K. St. Tambijo, 06-11-99).

Beberapa pelaksanaan Pemilihan Umum di Pariangan pada masa pemerintahan desa ternyata ternyata penuh dengan kecurangan, dan sarat dengan muatan indoktrinasi, bahkan intimidasi oleh penguasa terhadap masyarakat. Dari beberapa sumber yang tidak mau disebutkan identitas-nya, ada lima bentuk kecurangan yang lazim terjadi di sekitar pelaksanaan Pemilu tersebut. *Pertama,* aparat pemerintahan desa atau Kader Golkar di desa setempat mendatangi rumah warga sebelum hari pemungutan suara, dan 'meminta' agar calon pemilih memilih Golkar dengan mengemukakan berbagai dalih, bahkan kadang-kadang juga ancaman. *Kedua,* Kartu Suara yang dikirim ke setiap Tempat Pemungutan Suara (TPS) selalu melebihi jumlah calon pemilih, dan kelebihan yang mencapai puluhan lembar itu harus dicoblos panitia guna memenangkan Golkar. *Ketiga,* para saksi dari berbagai kontestan yang diduga tidak bisa 'diatur' di bawa ke luar lokasi TPS, dengan dalih untuk minum, sholat atau makan siang. Lalu pada saat yang sama Kotak Suara di TPS itu dibuka dan perolehan suara mulai dihitung, kemudian para saksi tersebut dipaksa untuk menandatangani

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

'Berita Acara Pemilu.' *Keempat,* dalam proses penghitungan suara, tidak jarang juru hitung merusak Surat Suara dari pemilih PPP ataupun PDI dengan menekankan kukunya ke atas tanda gambar lain (sebelah kiri atau kanan Golkar), sehingga seolah-olah terjadi dua pencoblosan dalam satu Surat Suara. Dengan begitu, kertas suara tersebut dinyatakan tidak sah ('hangus'). *Kelima,* bila Golkar hanya menang tipis di sebuah TPS, maka pada saat pengiriman kotak dan kartu suara ke Kecamatan, kartu suara dari para pemilih PPP atau PDI dmusnahkan dan ditukar dengan kartu suara yang dicoblos panitia untuk Golkar. Dengan begitu, ketika dilakukan penghitungan kembali di Kecamatan, maka jumlah perolehan suara Golkar akan bertambah, dan partai lain menjadi berkurang.

Ketika dikonfirmasikan kepada aparat pemerintahan di keempat desa di Pariangan, sebagian besar di antara mereka (tanpa bersedia dituliskan jati dirinya) membenarkan adanya kasus seperti di atas. Kalaupun tidak bersedia melakukan tindakan kecurangan itu, setidak-tidaknya aparat pemerintahan desa harus berpura-pura tidak mengetahui tentang intimidasi dan kecurangan di sekitar pelaksanaan Pemilu. Hal itu terpaksa dilakukan, karena desa amat membutuhkan bantuan dana dari pemerintah untuk menggerakkan pembangunan, apalagi ketika partisipasi masyarakat dalam hampir semua aspek pembangunan relatif rendah akhir-akhir ini.

Dalam era pemerintahan desa, kehidupan politik diabdikan bagi kepentingan penguasa, sehingga pembinaan politik warga yang bersifat

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

membangun dan demokratis tidak terwujud. Kemudian dengan terungkapnya berbagai kecurangan yang dilakukan aparat pemerintahan (mulai dari tingkat pusat sampai ke desa), maka secara formal partisipasi masyarakat desa dalam hampir semua aspek kehidupan sosial-politik semakin merosot. Namun secara terselubung, dalam batas-batas tertentu tetap tumbuh semacam 'politik tandingan' di tengah-tengah masyarakat. Di desa-desa Pariangan, hal ini antara lain berwujud sebagai 'ketidak-pedulian,' bahkan 'pembangkangan' dari unsur masyarakat tertentu terhadap berbagai kebijakan dan keputusan yang diambil pemerintah (K. K. Rajo Intan, 13-11-99).

d. Bidang Keamanan

Pada masa pemerintahan *nagari* era Orde Baru, wewenang pembinaan bidang keamanan dikoordinir oleh *Wali Nagari*, sementara pengelolaannya ditangani oleh para *Wali Jorong* beserta *niniakmamak* dan *dubalang*, ditambah dengan Pertahan Sipil (Hansip) yang terbentuk sejak tahun 1970-an di Pariangan. Adapun pelaksanaannya dibebankan kepada segenap anggota masyarakat, di mana mereka dituntut proaktif dan berpartisipasi memelihara/ menegakkan keamanan di lingkungan masing-masing, dan wujudnya tidak harus berbentuk kegiatan *rundo* (ronda/ 'jaga malam'). Sementara *rundo* hanya dilakukan pada saat-saat tertentu, misalnya: ketika banyak terjadi *kemalingan* (pencurian) di *nagari-nagari* sekitarnya; dan, sebelum Pemilu hingga Sidang Umum MPR di pusat berakhir. Pada momen-

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

membangun dan demokratis tidak terwujud. Kemudian dengan terungkapnya berbagai kecurangan yang dilakukan aparat pemerintahan (mulai dari tingkat pusat sampai ke desa), maka secara formal partisipasi masyarakat desa dalam hampir semua aspek kehidupan sosial-politik semakin merosot. Namun secara terselubung, dalam batas-batas tertentu tetap tumbuh semacam 'politik tandingan' di tengah-tengah masyarakat. Di desa-desa Pariangan, hal ini antara lain berwujud sebagai 'ketidak-pedulian,' bahkan 'pembangkangan' dari unsur masyarakat tertentu terhadap berbagai kebijakan dan keputusan yang diambil pemerintah (K. K. Rajo Intan, 13-11-99).

d. Bidang Keamanan

Pada masa pemerintahan *nagari* era Orde Baru, wewenang pembinaan bidang keamanan dikoordinir oleh *Wali Nagari*, sementara pengelolaannya ditangani oleh para *Wali Jorong* beserta *niniakanamak* dan *dubalang*, ditambah dengan Pertahan Sipil (Hansip) yang terbentuk sejak tahun 1970-an di Pariangan. Adapun pelaksanaannya dibebankan kepada segenap anggota masyarakat, di mana mereka dituntut proaktif dan berpartisipasi memelihara/ menegakkan keamanan di lingkungan masing-masing, dan wujudnya tidak harus berbentuk kegiatan *rundo* (ronda/ 'jaga malam'). Sementara *rundo* hanya dilakukan pada saat-saat tertentu, misalnya: ketika banyak terjadi *kanalingan* (pencurian) di *nagari-nagari* sekitarnya; dan, sebelum Pemilu hingga Sidang Umum MPR di pusat berakhir. Pada momen-

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

momen tersebut, semua laki-laki (remaja dan dewasa) diwajibkan melaksanakan kegiatan *rundo*, dan untuk kepentingan tersebut di tiap-tiap *jorong* dibangun sebuah pos *rundo*. Adapun anggota *rundo* di setiap *jorong* biasanya berkisar 5-7 orang per malam. Setiap orang biasanya mendapat giliran sekali atau dua kali dalam satu bulan, dan hal itu tergantung pada jumlah penduduk *jorong* bersangkutan. Kemudian untuk menunjang kegiatan ronda itu, orang perempuan diminta menyediakan konsumsi (kopi, teh, dan 'makanan ringan') secara bergiliran sebanyak dua/ tiga rumahtangga (*dapue*) per malam. Lalu konsumsi itu diantar/ dikirim ke pos ronda setempat (H.S. Dt. Indo Nan Gamuak, 20-07-99; H. Dt. Barbangso, 27-08-99).

Keterlibatan kaum laki-laki dan perempuan dalam rangka pengamanan kampung halam ketika itu, merupakan cerminan dari pengabdian seseorang kepada masyarakatnya, bukan karena dipaksa oleh pemerintah. Kecuali ronda di sekitar pelaksanaan Pemilu dan Sidang Umum MPR yang instruksikan oleh pemerintah, keputusan perlu/ tidaknya dilakukan *rundo* diambil melalui musyawarah yang melibatkan semua unsur masyarakat. Biasanya yang terlibat dalam pengambilan keputusan itu adalah wakil-wakil dari: DPRN, *Kerapatan Nagari*, *niniakmamak*, Hansip, dan unsur pemuda (B. St. Malano, 30-07-99; M. Dt. Suridiradjo, 21-01-2000).

Jika musyawarah itu memandang perlu diadakan *rundo*, dirancang jumlah anggota ronda setiap malam, dan sanksi bagi yang tidak hadir. Komposisi anggota *rundo* per malam disusun oleh ketua pemuda dan *Wali*

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

Jorong masing-masing dengan mempertimbangkan jumlah penduduk (laki-laki) di *Jorong* bersangkutan. Sementara sanksi bagi yang tidak hadir ditetapkan dalam musyawarah *nagari* di atas. Khusus tentang sanksi ini harus dilihat kasus demi kasus, tidak bisa disamaratakan bagi semua orang. *Pertama,* bagi orang yang tidak hadir *rundo* sesuai jadwal yang telah disusun karena alasan: sakit, bepergian ke luar daerah beberapa minggu atau anggota keluarga meninggal dunia, maka yang bersangkutan dibebaskan dari kewajiban ronda pada putaran tersebut. *Kedua,* bagi orang yang tidak bisa hadir (bukan karena salah satu dari ketiga hal di atas), maka dengan persetujuan ketua pelaksana ronda malam di tingkat *jorong,* yang bersangkutan bisa mencari orang lain untuk menggantikan atau menukarnya pada malam lain. *Ketiga,* bagi orang yang tidak hadir dan tidak pula melapor kepada ketua kelompok, ketua pemuda, *Wali Jorong,* maka yang bersangkutan dikenakan denda (biasanya senilai upah kerja satu hari), dan uang itu kemudian dimasukkan ke Kas *jorong* setempat. *Keempat,* bila ketentuan dan sanksi di atas tidak diindahkan, barulah yang bersangkutan dikirim ke polisi untuk menjalani hukuman fisik atau kurungan (B. St. Malano, 30-07-99;; M. Dt. Suridiradjo, 21-01-2000).

Dalam kegiatan ronda malam, semua warga laki-laki (dewasa) memiliki kewajiban yang sama, tanpa ada pengecualian. Bahkan *Wali Nagari* dan *Wali Jorong*-pun terlibat sebagai pengontrol, dan pada malam tertentu berkunjung ke pos ronda untuk berbincang-bincang dengan anggota *rundo*

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

saat itu. Hanya saja di beberapa *jorong* unsur *niniakmamak* dan alim ulama, diberi kelonggaran untuk tidak ikut 'jaga' sepanjang malam, melainkan cukup hadir hingga sekitar pukul 10.00 WIB. Setelah mengontrol kehadiran *anak kemenakan* dan para anggotanya, yang bersangkutan dibebaskan untuk memilih: apakah akan ikut ronda hingga dini hari; ataukah pulang ke rumah. Namun yang bersangkutan harus bersedia dijamput anggota *rundo* pada malam itu, khususnya jika terjadi sesuatu yang membutuhkan kehadirannya kembali (M.K. St. Rangkayo Endah, 24-07-99).

Dalam periode berikutnya, yaitu pada masa pemerintahan desa, masalah pengamanan lingkungan tetap menjadi tanggungjawab segenap lapisan masyarakat, dan salah satu wujudnya adalah berupa kegiatan ronda malam. Sama dengan periode sebelumnya, kegiatan ini hanya dilakukan pada waktu tertentu, terutama kalau ada instruksi dari pemerintah (Camat/ Bupati). Jika tidak ada instruksi atau kejadian-kejadian yang bisa menganggu keamanan, kadang-kadang dalam jangka waktu satu tahun tidak pernah ada kegiatan *rundo*. Namun sekali lima tahun, yaitu di sekitar pelaksanaan Pemilu dan Sidang Umum MPR (kurang lebih dua bulan), masyarakat selalu diwajibkan oleh pemerintah untuk mengaktifkan kegiatan ronda malam (H. Maswir M., 20-07-99; R.E. St. Jo Lelo, 03-09-99).

Kecuali melakukan kegiatan ronda malam, pada prinsipnya partisipasi masyarakat dalam pengamanan kampung masih cukup tinggi. Buktinya, kalau terjadi gangguan keamanan (pencurian, kebakaran rumah, dan

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

sebagainya), tanpa dikomandokan berbagai unsur masyarakat dengan sukarela akan turut menanggulangi atau mengatasinya. Bahkan *mamak, ninialonamak,* alim ulama, dan aparat pemerintahan desa secara proaktif berusaha untuk memberantas segala tindakan individu yang bisa mengganggu ketertiban masyarakat seperti perjudian, perkelahian, dan pencurian. Andaikata pihak-pihak yang terlibat dalam tindakan semacam itu tidak diindahkan larangan dari tokoh-tokoh masyarakat setempat, maka yang bersangkutan dilaporkan kepada polisi untuk diproses sesuai dengan hukum yang berlaku (S. Dt. Tunaro, 30-07-99; D. Malin Saidi, 06-08-99; dan R.E. St. Jo Lelo, 08-09-99).

Sebaliknya dalam kegiatan *rundo,* partisipasi masyarakat desa-desa di Pariangan memang relatif rendah sejak beberapa tahun belakangan ini. Walaupun aparat pemerintahan desa dan ketua pemuda sudah menyusun jadwal kegiatan ronda malam, tetapi jarang yang terlaksana sesuai dengan harapan. Bahkan tidak sedikit di antara warga yang tidak peduli terhadap kewajiban ronda yang dibebankan kepadanya, lebih parah lagi orang yang tidak hadir itu juga tidak memberi tahu kepada ketua/ anggota kelompok lainnya. Untuk menanggulangi kasus seperti itu, seringkali anggota *rundo* yang hadir 'menjemput paksa' yang bersangkutan guna bersama-sama menjalankan tugas yang ditetapkan oleh pihak pengambil keputusan. Di samping itu, ketentuan bahwa bagi orang yang tidak bisa hadir harus menggantinya pada malam lain atau membayar denda, juga sering di-

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

langgar oleh pihak-pihak tertentu (M.N. Imam Marajo, 03-10-99; K.K. Rajo Intan, 13-11-99).

Dihadapkan pada problem yang disebutkan di atas, akhirnya aparat pemerintahan (desa) terkait terpaksa bekerjasama dengan pihak Kepolisian untuk mengerahkan aanggota masyarakat melakukan ronda malam sesuai dengan jadwal yang telah ditetapkan. Wujud dari kerjasama itu, pada malam tertentu polisi mengadakan razia ke beberapa desa, lalu jika ditemukan kasus: semua anggota *rundo* tertidur di pos penjagaan atau ada anggota ronda yang tidak hadir (bukan karena sakit, 'kemalangan' ataupun bepergian ke luar daerah), maka yang bersangkutan akan ditangkap dan digiring ke kantor polisi untuk dikenakan sanksi hukum. Di antara bentuk sanksi itu adalah: direndam di kolom/ sungai beberapa jam pada dini hari hingga yang bersangkutan *manggigia* (gemetaran) kedinginan; membayar denda senilai upah beberapa hari kerja; melakukan kerjabakti beberapa hari di tempat tertentu; dan ada pula yang dikenakan hukuman kurungan beberapa hari (K. K. Rajo Intan, 13-11-99; M.A. Dt. Paduko, 06-11-99).

Belakangan ini bukan hanya partisipasi laki-laki dalam kegiatan *rundo* malam yang cenderung menurun, tetapi juga partisipasi kaum ibu dalam menyediakan konsumsi bagi warga yang menjalankan tugas ronda. Walaupun penanggungjawab konsumsi sudah ditunjuk dua sampai tiga rumahtangga per malam, namun banyak juga warga yang tidak mengindahkannya. Dalam beberap kasus di desa-desa tertentu, ada pula warga

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

yang baru menyediakan konsumsi, setelah petugas ronda mengingatkan/ menjemput ke rumahnya. Pada hal jenis konsumsi itu tidak ditentukan, melainkan diserahkan sepenuhnya kepada warga sesuai dengan kondisi ekonomi masing-masing. Bahkan konsumsi itu bisa hanya berupa: kopi atau teh; serta singkong rebus/ goreng ataupun berbagai jenis hasil pertanian lainnya (M. Dt. Gadang Majo Lelo, 06-08-99; Siti Akmar, 14-11-99).

Meskipun sudah berbagai macam cara yang ditempuh oleh aparat pemerintahan desa untuk mengaktifkan kegiatan ronda malam yang hanya diwajibkan pada saat-saat tertentu (tidak bersifat rutin), tetapi partisipasi masyarakat tetap rendah. Akhirnya untuk menanggulangi masalah itu, Kades tertentu terpaksa meminta bantuan polisi, serta menerapkan sanksi yang berat bagi yang melanggarnya. Ancaman sanksi itu, serta razia yang dilakukan polisi pada waktu-waktu tertentu, cukup berhasil meningkat keterlibatan warga dalam kegiatan ronda malam. Akan tetapi bila kontrol dari pihak berwewenang melemah, maka keterlibatan warga masyarakat pun turut menurun (B. St. Malano, 30-07-99; K. K. Rajo Intan, 13-11-99).

4. Evaluasi terhadap Proses dan Hasil-hasil Pembangunan

Di bawah birokrasi pemerintahan *nagari*, terbuka kesempatan bagi segenap warga masyarakat untuk mengevaluasi proses dan hasil-hasil pembangunan di *nagari*. Di Pariangan, kewenangan tersebut bukan hanya berada di tangan pemerintah dan DPRN, melainkan juga dimiliki oleh

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

Kerapatan Nagari, kelompok-kelompok elit tradisional (*niniakmamak*, alim ulama, dan *cadiak pandai*), serta 'warga biasa' (massa, *pen.*). Secara umum evaluasi itu berlangsung secara demokratis, tanpa tekanan dari pemerintah (H.S. Dt. Indo Nan Gamuak, 20-07-99; A.N. St. Tantejo Gurhano, 14-11-99).

Dalam periode tersebut, secara formal kewewenang untuk meng-evalusi proses dan hasil-hasil pembangunan di tingkat *kenegarian* memang berada di tangan DPRN, serta camat dan bupati. Khusus bagi anggota DPRN, evaluasi itu mereka lakukan dalam sidang yang diadakan pada tiap-tiap akhir tahun, dengan mata acara: mendengarkan dan membahas laporan pertanggungjawaban *Wali Nagari*. Hasil evaluasi ini, tidak hanya mempengaruhi arah kebijakan pemerintahan/ pembangunan pada tahun berikutnya, melainkan juga menentukan kelangsungan kepemimpinan *Wali Nagari* sendiri. Bahkan jika DPRN menilai pemerintahan *nagari* mengalami kegagalan total, maka lembaga ini dapat mengusulkan kepada Bupati agar *Wali Nagari* bersangkutan diberhentikan sebelum masa jabatannya ber-akhir (H. Dt. Rangkayo Sati, 30-07-99; A.N. St. Tantejo Gurhano, 14-11-99).

Di pihak lain, pemerintah (camat dan bupati) juga berwewenang mengevaluasi proses dan hasil-hasil pembangunan pada tingkat *kenegarian*. Evaluasi itu, terutama dilakukan dengan mencermati laporan pertanggung-jawaban tahunan *Wali Nagari*, dan informasi yang masuk dari masyarakat setempat. Selain untuk mengetahui realisasi pelaksanaan program yang dititipkan dari atas kepada pemerintahan *nagari*, hasil evaluasi itu dapat

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

dijadikan bahan bagi Bupati untuk menindaklanjuti rekomendasi DPRN, misalnya: kinerja pemerintahan *nagari* dalam pembangunan perlu ditingkatkan di masa mendatang; pemberhentian *Wali Nagari* tertentu sebelum jabatannya berakhir; dan sebagainya (A. N. St. Tantejo Gurhano, 14-11-99).

Selain kedua institusi di atas, elit tradisional (*niniaknamak*, alim ulama, dan *cadiak pandai*), baik dalam kapasitasnya sebagai ketua/ anggota *Kerapatan Nagari*, maupun mewakili kelompoknya masing-masing juga berwewenang mengevaluasi proses dan hasil-hasil pembangunan di *nagari*. Berdasarkan hasil evaluasi yang dilakukan *Kerapatan Nagari*, lembaga ini dalam kasitasnya sebagai penasehat pemerintahan *nagari*, dapat memberikan masukan berharga guna meningkatkan kinerja pemerintah di bidang pembangunan di masa yang akan datang. Sementara itu, unsur-unsur elit tradisional yang tidak menjadi anggota *Kerapatan Nagari* dapat pula mengevaluasi proses pembangunan dan hasil-hasilnya, dan hasilnya dapat disalurkan melalui dua cara: langsung; dan, tidak langsung. Dalam konteks pertama unsur elit tradisional tertentu dapat menyampaikan hasil evaluasi mereka langsung kepada pemerintah, baik dalam pertemuan formal maupun tidak resmi. Kemudian dalam konteks kedua, unsur-unsur elit tradisional dapat menyampaikan penilaian mereka melalui DPRN, *Kerapatan Nagari* ataupun *Niniaknamak Nan Duo Puluah Duo* untuk diteruskan kepada aparat pemerintahan *nagari* (A.N. St. Tantejo Gurhano, 14-11-99; M. Dt. Suridiradjo, 21-01-2000).

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

Dalam era pemerintahan *nagari* di Pariangan, kewenangan untuk mengevaluasi proses dan hasil-hasil pembangunan *nagari* bukan hanya berada pada institusi-institusi di atas, melainkan 'masyarakat biasa' (massa, *pen.*)-pun berhak melakukannya. Bagi warga masyarakat evaluasi itu dapat disampaikan melalui dua cara: *pertama*, secara langsung. Dalam hubungan ini warga masyarakat langsung menyampaikan hasil evaluasi mereka kepada *Wali Nagari* atau aparatnya dengan memanfaatkan wadah: (1) pertemuan resmi antara aparat pemerintahan *nagari* dan masyarakat, baik yang diprakarsai oleh pemerintahan maupun DPRN atau *Kerapatan Nagari* sesuai dengan tuntutan masyarakat; dan (2) pertemuan tidak resmi antara aparat pemerintah *nagari* dan masyarakat yang berlangsung sejalan dengan pelaksanaan upacara keagamaan (sholat Juma'at, wirid pengajian, peringatan hari-hari besar Islam), serta acara-acara lain yang dirancang ormas tertentu. *Kedua*, secara tidak langsung. Dalam hal ini warga masyarakat menyampaikan hasil evaluasi mereka, terutama dengan memanfaatkan dua saluran pokok: (1) elit baru, yaitu DPRN sebagai badan perwakilan rakyat tingkat *kenegarian*. Selanjutnya DPRN dalam kapasitasnya sebagai badan legislatif, menyampaikan hasil penilaian warga itu kepada *Wali Nagari* sebagai kepala pememerintahan *nagari*; (2) elit tradisional (*ninikanamak*, alim ulama, dan *cadiak pandai*) untuk kemudian diterus kepada *Wali Nagari* oleh *Kerapatan Nagari* dalam kapasitasnya sebagai penasehat pemerintahan *nagari* (H. Dt. Rangkayo Sati, 16-07-99; H. Maswir M. 20-07-99).

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

Evaluasi terhadap proses dan hasil-hasil pembangunan oleh warga masyarakat, baik secara kelembagaan maupun individual, merupakan masukan berharga bagi pemerintahan *nagari*. Melalui evaluasi ini, pemerintah dapat mengetahui apakah strategi, program, pendekatan, dan model pembangunan yang dijalankan sudah tepat untuk mencapai tujuan yang diharapkan. Selanjutnya hasil evaluasi itu dijadikan landasan oleh *Wali nagari* untuk: *pertama*, memilih strategi, pendekatan, dan model yang tepat untuk untuk meningkatkan partisipasi masyarakat, serta mencapai keberhasilan pembangunan tertentu; dan, *kedua*, mengoreksi semua strategi, pendekatan, dan model pembangunan yang dinilai gagal untuk mencapai hasil-hasil yang diharapkan, serta kurang populer di tengah-tengah masyarakat (H. Dt. Barbangso, 27-08-99; M. Dt. Suridiradjo, 21-01-2000).

Berbeda dengan kecenderungan di atas, dalam era pemerintahan desa, peluang masyarakat untuk berpartisipasi dalam mengevaluasi proses dan hasil-hasil pembangunan relatif tertutup. Sejalan dengan dominannya peran pemerintah dalam perencanaan dan pelaksanaan pembangunan pedesaan, maka masyarakat kehilangan kewenangan untuk mengevaluasi proses dan hasil-hasil pembangunan itu. Penetapan cocok tidaknya suatu strategi, pendekatan, dan model yang diterapkan dalam aspek pembangunan tertentu, kesemuanya tergantung pada penilaian pemerintah. Sementara LMD sebagai satu-satunya lembaga perwakilan masyarakat di tingkat desa tidak berpeluang membuat evaluasi yang obyektif dan proporsional.

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

Bagaimanapun, hasil evaluasi LMD harus dibuat sejalan dengan kehendak dan arah kebijakan pembangunan pada tingkat makro. Dalam kaitan ini dapat dicontohkan: proyek Bandes, proyek Inpres Desa Tertinggal, penataran P-4 bagi tokoh-tokoh masyarakat desa, dan lain-lainnya, bagaimanapun hasilnya, evaluasi LMD harus memperlihatkan bahwa prosesnya sudah tepat, dan hasil-hasilnya cocok dengan tuntutan/ kebutuhan masyarakat (H.S. Dt. Indo Nan Gamuak, 20-07-99; R.E. St. Jo Lelo 03-09-99).

Sejalan dengan penerapan sistem pemerintahan desa, secara formal *Kerapatan Nagari*, serta kelompok-kelompok elit tradisional (*niniakmamak*, alim ulama, dan *cadiak pandai*) kehilangan wewenang tradisionalnya sebagai lembaga yang berwewenang untuk ikut serta mengevaluasi proses dan hasil-hasil pembangunan di pedesaan. Berbagai kelompok elit tersebut secara kelembagaan tidak lagi memiliki akses langsung pada pemerintahan desa, sehingga merekapun tidak berwewenang untuk melakukan penilaian terhadap proses dan hasil-hasil pembangunan yang dilaksanakan. Kalaupun di desa-desa tertentu eksponen kelompok elit tradisional itu menyampaikan evaluasi mereka tentang proses dan hasil-hasil pembangunan tertentu, maka hasil penilaian mereka hanya akan dipertimbangkan oleh pemerintahan desa dalam menyusun laporan kepada atasannya, dan jarang sekali yang akan berdampak pada upaya untuk revisi arah kebijakan pemerintah dalam pembangunan di masa yang akan datang. Dengan kata lain, penilaian dari kelompok elit tradisional itu tidak memiliki kekuatan untuk

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

mengimbangi hasil evaluasi yang dibuat oleh aparat pemerintah yang berwewenang (H. Dt. Barbangso, 27-08-99; K.K. Rajo Intan, 13-11-99).

Terakhir, dalam periode ini warga masyarakat biasa (massa, *pen.*) hampir dapat dikatakan tidak memiliki otoritas untuk mengevaluasi proses dan hasil-hasil pembangunan di pedesaan. Saluran-saluran yang tersedia untuk menyampaikan aspirasi masyarakat dalam aspek ini relatif tertutup. LMD sebagai lembaga perwakilan masyarakat di tingkat desa tidak berfungsi secara efektif. Demikian juga *Kerapatan Adat Nagari, niniakmamak,* alim ulama, dan *cadiak pandai* sebagai wadah non-formal juga kehilangan kewenangannya di bidang ini. Bahkan, meng-ingat kuatnya tekanan dari atas, umumnya pemerintahan desa di Pariangan sudah jarang memanfaatkan pertemuan informal untuk menjaring aspirasi masyarakat dalam kedua spek tersebut (H. Dt. Rangkayo Sati, 16-11-99; M.A. Dt. Paduko, 06-11-99).

Dihadapkan kepada kenyataan seperti dikemukakan di atas, akhir-akhir ini penilaian masyarakat terhadap proses dan hasil-hasil yang dicapai dalam pembangunan, kebanyakan hanya terungkap melalui kontak-kontak informal, seperti di warung-warung, tempat-tempat ibadah, dan sebagainya. Meskipun hal itu dapat membentuk opini publik, tetapi penilaian demikian tidak mempengaruhi evaluasi yang dibuat oleh pemerintah dan penyusunan program pembangunan desa untuk periode berikutnya (H. Dt. Rangkayo Sati, 16-11-99; A.N. St. Tantejo Gurhano, 14-11-99).

..... Bab IV