

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Pelaksanaan demokrasi lokal di Indonesia dapat mendorong masyarakat untuk dapat membentuk sistem demokrasi lokal yang lebih kondusif dengan adanya keberagaman masyarakat. Demokrasi lokal identik dengan adanya pemerintahan yang otonom (*self-government*) dan berorientasi pada kepentingan masyarakat. Masyarakat memiliki peranan penting terhadap penyelenggaraan pemerintahan, baik dalam hal pengambilan keputusan ataupun melahirkan sebuah kebijakan. Pelaksanaan demokrasi lokal dapat membuat pemerintahan menjadi lebih efektif, efisien, responsif dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat.¹

Poin utama dari pelaksanaan demokrasi lokal adalah keterlibatan masyarakat secara langsung dalam pengambilan keputusan, sehingga dapat mendorong terjadinya peningkatan partisipasi masyarakat dalam proses politik dan pemerintahan. Demokrasi lokal tidak hanya berkaitan dengan partisipasi masyarakat dalam proses politik, melainkan juga berkaitan dengan lembaga politik lokal yang demokratis dalam melaksanakan fungsinya. Keterlibatan publik dalam pelaksanaan demokrasi biasanya diorganisasikan ke dalam lembaga politik, seperti lembaga pemerintahan, lembaga masyarakat, atau lembaga swasta yang ada di tingkat lokal.²

¹ Asrinaldi, *Demokrasi Lokal di Indonesia*, (Padang : Penerbit Erka, 2017) , hlm 49.

² Ibid.

Peran aktif dari masyarakat lokal merupakan sebuah fondasi utama dalam praktik demokrasi lokal.³ Menurut John Stuart Mill (dalam Suyatno) mengatakan bahwa demokrasi partisipatori di tingkat lokal dapat membuka keran bagi pembentukan kebijakan dan mendukung terciptanya pemerintahan yang baik demi tercapainya kesejahteraan sosial.⁴ Demokrasi lokal juga berkaitan dengan pelibatan kelompok sosial yang berbeda dalam struktur politik, kemudian hal tersebut diikuti dengan partisipasi aktif masyarakat untuk mengelola pemerintahan yang ada di tingkat lokal.⁵ Keterlibatan lembaga-lembaga lokal sebagai perwujudan demokrasi lokal semakin nampak terlihat.⁶ Pelibatan lembaga-lembaga ini nantinya dapat menunjang pelaksanaan demokrasi yang baik di tingkat lokal, sehingga hal tersebut dapat mempercepat terwujudnya kesejahteraan bagi masyarakat.

³Suyatno, 2016, Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) dan Tantangan Demokrasi Lokal di Indonesia, *Politik Indonesia: Indonesian Political Science Review*, 1(2), 212-230.

⁴ Ibid.

⁵ Asrinaldi, loc.cit.

⁶ Salah satunya peran Lembaga Adat Melayu Riau dalam dinamika politik lokal di Riau. Lembaga Adat Melayu Riau (LAMR) menjadi sebuah lembaga lokal yang tak terpisahkan dari dinamika politik lokal di Provinsi Riau. LAMR merupakan kumpulan tokoh adat sekaligus tokoh masyarakat yang memiliki pengaruh cukup besar di tengah-tengah masyarakat Riau. Hal tersebut dimanfaatkan oleh para calon kepala daerah untuk mendapatkan simpati masyarakat melalui kedekatannya dengan Lembaga Adat Melayu Riau. Menjelang pemilihan kepala daerah, LAMR selalu dikunjungi sejumlah bakal calon untuk meminta dukungan ataupun hanya sekedar meminta restu dari LAMR. Sudah jelas bahwa LAMR sangat tidak dapat dipisahkan dari peristiwa-peristiwa politik lokal di Provinsi Riau. Selanjutnya lembaga adat yang juga mengambil peran penting dalam otonomi daerah adalah lembaga adat Hibualamo. Lembaga adat Hibualamo membawahi seluruh masyarakat adat yang ada di Kabupaten Halmahera Utara. Lembaga ini mempunyai tugas, hak, fungsi, dan wewenang dalam pelaksanaan otonomi daerah di Kabupaten Halmahera terkhusus di Kecamatan Tobelo. Peran dari lembaga adat Hibualamo tidak hanya terbatas pada urusan adat saja, melainkan peranan dibidang-bidang pemerintahan/politik, ekonomi, sosial, budaya dan keamanan. Hal ini terlihat ketika para elit-elit politik di daerah juga menduduki posisi jabatan strategis, seperti kepala adat Halmahera Utara menjabat sebagai Bupati Halmahera Utara dan sekretaris lembaga adat Hibualamo dipegang oleh salah satu anggota DPRD Kabupaten Halut. (Silahkan rujuk Febrila Arifpraja, 2019, Peran Lembaga Adat Melayu Dalam Dinamika Politik Lokal, *Jurnal demokrasi & Otonomi Daerah*, 17(1), hlm 1-84, bandingkan dengan Erik Y. Leba, 2013, Peran Lembaga Adat Dalam Menunjang Pelaksanaan Otonomi Daerah (Suatu Studi Di Kecamatan Tobelo Kabupaten Halmahera Utara), *GOVERNANCE*, 5(1)).

Pelaksanaan demokrasi lokal di Indonesia umumnya berada di daerah sampai pada tingkat paling rendah yaitu desa.⁷ Peran dan fungsi desa dalam menjalankan pemerintahan dengan rakyat telah ada sebelum adanya tata pemerintahan di atasnya. Bangunan pemerintahan desa merupakan hal yang fundamental bagi ketatanegara Indonesia. Oleh sebab itu, desa memegang peranan penting dalam hal pembangunan-pembangunan yang menyentuh langsung masyarakat. Dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan desa juga harus memperhatikan beberapa kekhususan yang dimiliki oleh desa tersebut.

Desentralisasi di Indonesia lahir sebagai wadah demi terciptanya demokrasi lokal yang baik. Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pemaknaan desentralisasi disini adalah penyerahan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan Asas Otonomi. Desentralisasi diartikan sebagai penyerahan atau pengakuan hak atas kewenangan untuk mengurus rumah tangga daerahnya sendiri serta dalam hal pembuatan kebijakan yang diterapkan di daerah tersebut. Selain itu, Ten Berge (dalam Yuyun Yulianah) mengartikan desentralisasi sebagai suatu penyerahan atau pengakuan hak atas kewenangan untuk peraturan pemerintahan dan badan-badan hukum publik yang rendah, atau organ-organ dalam hal ini diberi kesempatan untuk melakukan suatu kebijakan sendiri.⁸

Di dalam desentralisasi, kita juga berbicara tentang kearifan-kearifan lokal yang terdapat di masing-masing daerah. Kearifan lokal menurut Amirrachman

⁷ Asrinaldi, op.cit, hlm 50.

⁸ Yuyun Yulianah, 2017, Potensi Penyelewengan Alokasi Dana Desa Di Kaji Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 37 Tahun 2007 Tentang Pengelolaan Keuangan Desa, *Jurnal Hukum Mimbar Justitia*, 1(2), 608-627.

(dalam Muhammad Risal) mengatakan bahwa kearifan lokal merupakan sebuah kekayaan budaya yang tumbuh dan berkembang dalam sebuah masyarakat, dikenal, dipercaya, serta diakui sebagai elemen-elemen penting yang mampu mempertebal kohesi sosial di antara warga masyarakat.⁹ Secara substansi, kearifan lokal dapat diartikan sebagai sistem atau nilai-nilai yang berlaku dalam suatu masyarakat dan dijadikan sebagai sumber rujukan/acuan utama tingkah laku masyarakat setempat. Desentralisasi harus dilaksanakan dengan sebaik mungkin untuk menciptakan harmonisasi sosial dan memelihara nilai-nilai lokal yang bersifat kondusif terhadap kemampuan masyarakat dalam merespon dinamika kehidupan sekitarnya dengan kearifan lokal.

Kearifan lokal pedesaan berkaitan dengan masyarakat yang relatif sangat kuat keterikatannya pada nilai-nilai luhur seperti budaya/adat atau yang biasa disebut budaya tradisional.¹⁰ Dalam melestarikan dan menjaga budaya tradisional ini, maka dibentuklah sebuah lembaga adat lokal sebagai sebuah lembaga yang berwenang dalam urusan adat/budaya masyarakat desa. Sebagaimana yang telah diatur oleh peraturan-peraturan daerah. Lembaga adat tidak hanya berwenang dalam urusan adat istiadat saja, melainkan juga terlibat dalam dinamika perpolitikan di daerah. Hal ini dikarenakan kedekatannya dengan masyarakat lokal. Selain itu, lembaga adat mempunyai tugas dan wewenang terhadap penyelenggaraan pemerintahan terendah yaitu desa/nagari. Lembaga adat lokal merupakan elemen penting dalam penyelenggaraan pemerintahan nagari.

⁹ Muhammad Risal, 2016, Kearifan Lokal Dalam Pembentukan Daerah Otonomi Baru Di Era Otonomi Daerah (Studi Kasus: Kearifan Lokal Didaerah Apau Kayan Kabupaten Malinau), *Jurnal Administrative Reform*, 4(2), 106-126.

¹⁰Wendy Nasrul, 2013, Peran Kelembagaan Lokal Adat Dalam Pembangunan Desa, *Jurnal Ekonomi Pembangunan*, 14(1), hlm 102-109.

Pembangunan yang dilaksanakan oleh pemerintahan nagari akan berjalan dengan baik dengan adanya peran dari lembaga adat lokal terhadap penyelenggaraan pemerintahan nagari. Seperti peran terhadap kebijakan-kebijakan yang ada di nagari, ataupun peran dalam pengawasan pengelolaan dana desa. Lembaga adat menjadi mitra pemerintah dalam upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat nagari.

Previews study yang mengkaji tentang peran lembaga adat dilakukan oleh beberapa peneliti sebelumnya, seperti yang dilakukan oleh Surya Khamisli yang menemukan adanya penurunan peran dari lembaga adat karena kurangnya kepercayaan masyarakat terhadap lembaga adat. Selanjutnya, Randi Zulfikar yang lebih berfokus kepada relevansi peraturan tanah adat dalam penyelesaian sengketa tanah adat. Tidak hanya menyangkut urusan adat, lembaga adat juga mengambil peran dalam hal penyusunan dan pembuatan sebuah kebijakan daerah yang dikaji oleh Andhika Putra. Terakhir, penelitian oleh Nofran Wahyuuda Putera yang berbicara tentang peran lembaga adat dalam pemerintahan yang otonom.

Berdasarkan penelitian-penelitian di atas, peneliti menghadirkan suatu hal yang berbeda, yaitu ketika peran sebuah lembaga adat dilihat dari sisi keterlibatan dan pengaruh lembaga terhadap penyelenggaraan pemerintahan nagari (pengawasan dana desa). Hal tersebut menjadi dasar bagi peneliti untuk melakukan penelitian mengenai peran dari Lembaga Adat Nagari terhadap penyelenggaraan pemerintahan nagari. Maka diperlukan kajian yang mendalam terkait hal tersebut.

1.2 Rumusan Masalah

Di wilayah Sumatera Barat, desa disebut dengan nagari. Hal tersebut diatur dalam Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 7 Tahun 2018 tentang Nagari. Dalam Perda ini disebutkan bahwa Nagari adalah Kesatuan Masyarakat Hukum Adat secara geneologis dan historis, memiliki batas-batas dalam wilayah tertentu, memiliki harta kekayaan sendiri, berwenang memilih pemimpinnya secara musyawarah serta mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan filosofi dan sandi adat, Adat Basandi Syara' – Syara' Basandi Kitabullah dan/atau berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat dalam wilayah Provinsi Sumatera Barat.

Menurut Perda Provinsi Sumatera Barat Nomor 7 Tahun 2018 tentang Nagari, Kerapatan Adat Nagari (KAN) adalah lembaga yang merupakan perwujudan permusyawaratan perwakilan tertinggi dalam penyelenggaraan Pemerintahan Nagari, yang keanggotaannya terdiri dari perwakilan Ninik Mamak dan unsur Alim Ulama Nagari, unsur Cadiak Pandai, unsur Bundo Kandung, dan unsur Parik Paga dalam Nagari yang bersangkutan sesuai dengan adat salingka Nagari. KAN mempunyai tugas dalam hal urusan yang menyangkut adat istiadat nagari. Sebagaimana juga diatur dalam Perda Kabupaten Lima Puluh Kota Nomor 1 Tahun 2018 tentang Nagari. Dalam perda tersebut dijelaskan bahwa KAN masih memiliki tugas dan fungsi model lama, yaitu mengurus segala permasalahan yang menyangkut adat istiadat saja, belum menerapkan tugas KAN yang diatur oleh

Perda Sumatera Barat Nomor 7 Tahun 2018 tentang Nagari yang memasukkan KAN dalam tubuh pemerintahan nagari.

Berbeda dengan nagari-nagari lainnya, Nagari Situjuh Batua tidak mengatasnamakan Kerapatan Adat Nagari sebagai lembaga yang mengurus tentang adat salingka nagari. Akan tetapi, di nagari ini menggunakan Lembaga Adat Nagari (LAN) yang mempunyai kewenangan dalam menangani permasalahan tentang adat. Perbedaan antara KAN dengan LAN terletak pada SK dari lembaga tersebut, yaitu KAN memiliki SK dari Bupati dan LKAAM, sedangkan SK LAN langsung Pucuk Adat Nagari.

Sebuah keunikan tersendiri terlihat ketika LAN melakukan pengawasan terhadap pengelolaan dana desa di Nagari Situjuh Batua pada tahun 2018. Hal ini dipicu oleh kurangnya kepercayaan masyarakat kepada pemerintah nagari sebelumnya, karena kurangnya transparansi terhadap pengalokasian dana desa. Masyarakat menganggap tidak adanya kejelasan terhadap pengelolaan dana desa yang diberikan oleh pemerintahan nagari.¹¹ Atas keresahan masyarakat tersebut, pemerintah nagari beserta lembaga-lembaga nagari setempat melahirkan sebuah peraturan nagari tentang pencegahan korupsi dana desa yang berbasis hukum adat. Peraturan ini tertuang dalam Peraturan Nagari (Pernag) Nomor 8 Tahun 2019 tentang Pencegahan KKN (Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme) berbasis Hukum Adat Salingka Nagari. Peraturan Nagari ini dimaksudkan untuk upaya pencegahan penyalahgunaan dan penyelewengan dana desa.

¹¹ Sumber data sekunder: peneliti melakukan wawancara pra turun lapangan dengan Don Vesky selaku Wali Nagari Situjuh Batua periode 2018-2024 untuk mendapatkan data-data awal dalam penelitian.

Secara nasional, pemerintah telah menerbitkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Akan tetapi, Undang-undang tersebut seperti tidak mengurangi kasus-kasus korupsi terhadap alokasi dana desa. Oleh sebab itu, Pemerintah Nagari Situjuah Batua membuat Pernag tentang pencegahan praktek KKN (Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme) yang berbasis Hukum Adat Salingka Nagari. Peraturan ini diklaim sebagai peraturan pertama dan satu-satunya di Sumatera Barat.¹²

Dalam Pernag ini terdapat tiga sanksi yang dijatuhkan terhadap pelanggaran Peraturan Nagari Situjuah Batua¹³: (1)Sanksi Pangke Pucuak atau hukum adat sumbang salah yang berlaku di masyarakat nagari dengan bentuk hukuman paling ringan, (2)Sanksi Kabuang Batang atau hukum adat yang berlaku di nagari sebagai bentuk hukum menengah, dan (3)Sanksi Kakeh Urek yaitu hukum adat yang berlaku di nagari yang sifatnya hukuman berat. Sanksi-sanksi terhadap pelanggar kemudian dibawa dan diputuskan pada Sidang Ka-Ampek Suku Nagari.¹⁴ Peraturan ini memuat tertib administrasi serta pelaporan terbuka dan akuntabel yang berhubungan dengan alokasi dana desa oleh lembaga-lembaga nagari kepada masyarakat.

¹² Cegah Korupsi Dana Desa, Situjuah Batua Bentuk Aturan Hukum Adat. Data diambil dari <https://langgam.id/cegah-korupsi-dana-desa-situjuah-batua-bentuk-aturan-hukum-adat/>. Diakses pada 20 Februari 2021.

¹³ Febrian Fachri dan Esthi Maharani. Cegah Korupsi Dana Desa dengan Peraturan Berbasis Hukum Adat. Data diambil dari <https://www.republika.co.id/berita/daerah/sumatra/20/02/02/q52d1e335-cegah-korupsi-dana-desa-dengan-peraturan-berbasis-hukum-adat>. Diakses pada 21 Februari 2021.

¹⁴ Sanksi tersebut diumpamakan sebuah pohon . Sanksi *Pangke Pucuak* (Pangkas Pucuk) hukuman yang dijatuhkan kepada pelanggar ringan, seperti diberi peringatan. Sanksi *Kabuang Batang* (Potong Batang) hukuman yang dijatuhkan kepada pelanggar menengah, seperti hukuman denda bagi pelanggar. Sanksi *Kakeh Urek* (Cabut Akar) hukuman yang dijatuhkan kepada pelanggar berat, seperti dicopot dari jabatan. Wawancara dengan Dhon Vesky selaku Wali Nagari Situjuah Batua Tanggal 2 April 2022 melalui telepon.

Setelah diterapkannya Pernag tersebut, prestasi-prestasi mulai muncul di Nagari Situjuh Batua. Pada Tahun 2019, Nagari Situjuh Batua menjadi nagari paling transparansi di tingkat kabupaten dan terpilih sebagai nagari yang mewakili Kabupaten Lima Puluh Kota dalam penilaian kompetensi dan transparansi dana desa tingkat Sumatera Barat. Sebagaimana yang dikatakan oleh Wali Nagari Situjuh Batua, Dhon Vesky dalam presentasinya di hadapan tim penilai bahwasannya Pemerintah Nagari Situjuh Batua menerapkan prinsip kebersamaan dan melibatkan lembaga-lembaga nagari terutama Lembaga Adat Nagari, Bamus, dan perantau yang tergabung dalam IKSB dalam pengelolaan dana desa. “Apapun kebijakan yang kami ambil di Situjuh Batua, itu sepengetahuan Lembaga Adat Nagari, termasuk dalam pengelolaan Dana Desa”.¹⁵ Bahkan, berdasarkan hasil putusan rapat adat, dukungan moral dan materil turut diberikan oleh LAN kepada pemerintahan nagari dalam rangka kegiatan Penilaian Kompetensi dan Transparansi Dana Desa Tingkat Sumbar Tahun 2019 oleh Dinas Pemberdayaan Masyarakat Desa/Nagari.

Berdasarkan data di atas, peneliti berasumsi bahwa Lembaga Adat Nagari (LAN) memiliki peran yang cukup besar terhadap pengawasan dana desa di Nagari Situjuh Batua. Pengawasan yang dilakukan oleh LAN terhadap dana desa tersebut, mengantarkan Nagari Situjuh Batua menjadi nagari paling transparansi di tingkat kabupaten. Oleh karena itu, dapat dirumuskan pertanyaan penelitian adalah **Bagaimanakah peran Lembaga Adat Nagari dalam proses**

¹⁵ Nagari Situjuh Batua Wakili LimaPuluh Kota Dalam Penilaian Transparansi Dana Desa. Data di ambil dari <https://www.dekadepos.com/nagari-situjuh-batua-wakili-limapuluh-kota-dalam-penilaian-transparansi-dana-desa/>. Diakses pada Tanggal 07 Juni 2022 pukul 1.23 WIB.

pengawasan dana desa di Nagari Situjuh Batua Kecamatan Situjuh Limo Nagari Kabupaten Lima Puluh Kota?

1.3 Tujuan Penelitian

Dari latar belakang dan rumusan masalah di atas, maka penelitian ini bertujuan untuk : Mendeskripsikan dan menjelaskan bentuk-bentuk peran yang dimiliki oleh Lembaga Adat Nagari dalam praktiknya pada proses pengawasan dana desa di Nagari Situjuh Batua Kecamatan Situjuh Limo Nagari Kabupaten Lima Puluh Kota.

1.4 Manfaat Penelitian

Sejalan dengan tujuan penelitian, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi perkembangan ilmu pengetahuan secara umum.

1.4.1 Secara Akademis

Penelitian ini diharapkan akan membuka cakrawala serta pengetahuan baru dalam studi ilmu politik, khususnya dalam memperkaya perbendaharaan pengetahuan mengenai peran Kerapatan Adat Nagari dalam Sistem Pemerintahan Nagari terkhusus di Nagari Situjuh Batua Kecamatan Situjuh Limo Nagari Kabupaten Lima Puluh Kota.

1.4.2 Secara Praktis

Penelitian ini diharapkan memberikan informasi dan sebagai rujukan bagi organisasi publik ataupun individu mengenai peran Lembaga Adat Nagari dalam



sistem pemerintahan nagari. Selain itu, penelitian ini diharapkan dapat memperkaya dan menambah wawasan serta dapat dijadikan sebagai bahan referensi terhadap penelitian yang sejenis.

