

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang

Pelaksanaan UU 5/1979 tentang Pemerintahan Desa, memberlakukan uniformitas Pemerintahan Daerah di seluruh wilayah Indonesia, Kelurahan di Kota dan Desa di Kabupaten hingga desa dari daerah-daerah yang bersifat istimewa. Berangkat dari redaksi ini perlu diingat bahwa sebelum Indonesia terbentuk, terdapat sejumlah region *Volksgemeenschappen*, yang region ini sekarang disebut sebagai Desa Adat yang bermakna pemerintahan berdasarkan hukum adat dan diakui sebagai daerah yang bersifat istimewa, seperti Desa di Jawa dan Bali, Nagari di Minangkabau, Dusun di Jambi, dan Marga di Palembang. Daerah ini memiliki struktur yang autentik dan karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat eksklusif. Terkhusus di Minangkabau, sebelum pemberlakuan UU 5/1979 Nagari adalah bentuk Unit Pemerintahan terdapan yang dipimpin oleh seorang Wali Nagari (Pador, 2002: 11). Adapun sistem kepemimpinan di dalam Nagari Minangkabau terbentuk dalam kelembagaan *Tungku Tigo Sajarangan* yang terdiri atas pemimpin-pemimpin kelompok matrilineal tingkat kaum atau yang disebut Penghulu (Ninik Mamak), Alim Ulama, dan Cadiak Pandai.

Meninjau implementasi UU 5/1979 di Minangkabau, Nagari mengalami revolusi yang sangat signifikan terutama pada tatanan otoritas tradisional Minangkabau. Diawali dengan penghapusan Nagari sebagai unit pemerintahan terendah melalui surat Keputusan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Sumatera Barat No.1962/GSB/1983 (Manan, 1995: 98; Asmawi, 2012: 3), sehingga pengakuan unit pemerintahan terendah berubah menjadi Jorong yang menyebabkan penyabitan teritorial Nagari menjadi beberapa desa, yang dipimpin oleh Kepala Desa. Konsekuensinya pun melumpuhkan struktur dalam Nagari, yaitu Kerapatan Adat Nagari (KAN) (Asmawi, 2012; Pador, 2002: 13). Dalam hal ini memang tak ada pembubaran KAN secara yuridis, tetapi pemberlakuan jorong sebagai unit pemerintahan terendah telah menggeser Nagari sekaligus menghilangkan otoritas KAN yang melingkup Nagari.

Menilik permasalahan ini, muncul pemikiran bahwa bila Nagari terhapus, maka adat Minangkabau pun sirna. Sebab itu, pemerintah daerah membentuk Perda 13/1983 tentang Nagari Sebagai Kesatuan Masyarakat Hukum Adat dalam Provinsi Daerah Tingkat I Sumatera Barat. Melalui Perda ini pengukuhan eksistensi Nagari di Sumatera Barat sebagai Kesatuan Masyarakat Hukum Adat berusaha tetap bertahan sejalan dengan penetapan jorong yang merupakan bagian organik Nagari sebagai Desa (Pador, 2002: 13). Penetapan Perda ini sebagai upaya Pemprov layaknya *lifeguard* kekhawatiran tenggelamnya unsur-unsur adat, seperti KAN sebagai lembaga pewujudan kekuasaan internal Nagari dan menjaga Nagari dari birokrasi modern sebagai kesatuan masyarakat hukum adat yang utuh di Minangkabau (Harisnawati, 2018).

Walaupun demikian, Perda ini menghadirkan dualisme otoritas, yang mana Kepala Desa mengatur tentang penyelenggaraan pemerintahan, sedangkan aspek adat istiadat tetap dipegang oleh KAN. Hal ini bermaksud mengindahkan keragaman desa dan ketentuan adat istiadat yang berlaku serta hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa dengan tetap mempertahankan pemimpin adat berwenang atas aspek-aspek adat (Manan, 1995:104). Selain itu, dalam realisasinya malah memperlihatkan pemudaran fungsi KAN karena wilayah yang dahulunya Nagari telah berubah menjadi Desa, sehingga muruah pemimpin adat luruh dalam sistem pemerintahan Desa (Harisnawati, 2018). Malar-malar otoritas tradisional pun dibina dan diarahkan oleh kekuasaan sentral, sehingga aktivitasnya dipengaruhi oleh Pemerintah Pusat. Birokrasi modern yang diwakili oleh pemerintahan desa khusus untuk mengatur aspek pemerintahan, sedangkan KAN hanya mempunyai wewenang mengatur aspek adat, seperti *sako* dan *pusako* (Manan, 1995: 104).

Tak hanya itu, Kepala Desa juga dibentuk menjadi penguasa puncak melalui pembentukan lembaga baru, yaitu Lembaga Musyawarah Desa (LMD) dan Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa (LKMD). LMD bergerak di basis permusyawaratan, sedangkan LKMD bidang pembangunan dan perencanaan pembangunan. Kedua lembaga ini memiliki tugas membantu Kepala Desa, tetapi anehnya dengan tugas tersebut kedua lembaga ini tetap diketuai oleh Kepala Desa. Dalam konteks ini, Kepala Desa muncul sebagai penguasa tunggal (Manan, 1995:

120; Rahmad, 2016; Pador, 2002: 30). Hal ini tentu berseberangan dengan konsepsi pemimpin dalam adat Minangkabau bukanlah status kekuasaan mutlak karena pemimpin ia ditanam maka tumbuh, ia dipupuk maka subur, *didahuluan salangkah, ditinggian saranting*. Begitu pula ungkapan adat, secara lahiriah kemenakan hormat pada penghulunya, tetapi secara batiniah penghululah yang hormat kepada kemenakannya. Oleh sebab itu, ia harus selalu mengingat kemenakannya (anggota kelompok matrilinealnya) (Manan, 1995: 32).

Di samping itu, lahirnya lembaga ini secara realistik mengikis institusi *Tungku Tigo Sajarangan* yang memperlihatkan karakteristik Nagari sebagai sebuah Republik Mini yang terbentuk dari sederet pemimpin kelompok genealogi masyarakat Nagari dari tingkat paruik hingga suku (Astuti, dkk, 2009). Mereka tak lagi mengedepankan putusan dari pencarian kebenaran melalui musyawarah sebagai suatu mufakat, melainkan putusan yang memperoleh pengesahan dari Bupati. Pemosisian mereka melalui hasil mufakat Kepala Desa bersama Pemuka Masyarakat tak lagi murni lahir dari herediter struktur sosial masyarakat Nagari karena dipilih oleh Kepala Desa (Manan, 1995: 93-95). Melalui pelembagaan desa ini, dapat dikatakan bahwa Kepala Desa merupakan unsur paling strategis dalam sistem pemerintahan desa karena dipilih oleh rakyat dan diangkat oleh pemerintah, sehingga ia memiliki dua entitas sebagai wakil rakyat penyalur aspirasi dan alat pemerintah. Namun, realisasinya Kepala Desa lebih tampak sebagai mesin pemerintahan dan bukan pemimpin rakyat (Manan, 1995: 121; Pador, 2002).

Uniformitas desa ini tentu tak sesuai dengan konsiderans UU 5/1979, sebagaimana mengindahkan keistimewaan desa berdasarkan adat istiadatnya, malah dapat dikatakan jauh dari pemerintahan yang efektif. Melalui UU 5/1979, pemerintah mereduksi dan menyeragamkan kesatuan masyarakat hukum adat yang sangat beraneka ragam di Indonesia. Akibatnya, sebagian besar kesatuan masyarakat hukum adat menjadi mati suri karena harus menyesuaikan diri dengan tuntutan UU tersebut (Utama, 2017). Kenyataan ini tak hanya berlaku di Minangkabau, sebagaimana penelitian sosiolog Lukman Sutrisno (1990) di Jambi sampai pada kesimpulan UU 5/1979 bukan hanya tidak efektif di Jambi, melainkan juga tak efektif di seluruh daerah di luar pulau Jawa (Manan, 1995: 131). Terlebih di Minangkabau, intrusi yang paling tajam adalah pemecahan Nagari menjadi Desa

dengan perangkat desa bertanggung jawab ke supra Nagari. Perubahan semacam ini menunjukkan terdapat masalah krusial terutama aspek sosial budaya, yaitu pendegradasian otoritas tradisional, baik peran dalam pemerintahan maupun kekuasaannya atas Kepala Desa. Seterusnya, selalu terjadi persaingan dan konfrontasi tak terelakkan antara dua otoritas terhadap pencapaian tujuan sistem pemerintahan Desa (Manan, 1995: 130).

Menanggapi kelemahan produk hukum ini dan sadar atas ketergerusan adat, dengan semangat konstitusional dalam mengakui dan menghormati masyarakat hukum adat lahirlah UU 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah, membuka peluang kepada daerah untuk membentuk pemerintahan terdepan tak lagi harus seragam dengan pemerintahan Desa, melainkan bisa sesuai hak asal usul adat istiadat setempat. Kemudian disusul dengan Perda 9/2000 tentang Ketentuan Pokok-Pokok Pemerintahan Nagari yang berisikan pendeklarasian Sumatera Barat kembali ke sistem pemerintahan Nagari. Lalu, terdapat pembaruan UU 22/1999 menjadi UU 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah dan kembali disusul dengan pembentukan Perda 2/2007 tentang Ketentuan Pokok-Pokok Pemerintahan Nagari. Namun, *lain ladang lain ilalang*, UU tersebut belum memiliki pilihan untuk menampung keinginan dan kebutuhan kelompok masyarakat Desa. Selain itu, pelaksanaan Peraturan Desa tak lagi sesuai dengan kebutuhan terutama dalam hal status masyarakat hukum adat, demokratisasi, keanekaragaman, dan keterlibatan masyarakat, sehingga membawa inkonsistensi antar wilayah, kemiskinan, dan masalah sosial-budaya yang dapat mengganggu integritas Negara Indonesia (jogloabang.com, 2020).

Sehubungan dengan itu dalam ulasan Perda Prov Sumbar 7/2018 tentang Nagari, Perda terdahulu tetap tak mampu mengatasi masalah penyelenggaraan pemerintahan Nagari yang terkesan masih sama dengan Desa masa pemerintahan Orde Baru, yaitu pemisahan antara urusan administrasi pemerintahan dan urusan adat berdasarkan hak asal usul. Pemangku adat masih terkungkung di dalam lembaga yang hanya mengurus pengurusan adat semata dan pasif akan urusan pemerintahan, meskipun pemerintahan terdepan sudah bernama Nagari. Dengan kata lain, Pemerintahan Nagari sekedar perubahan nomenklatur dan tak ada karakter yang menunjukkan kembali ke hak tradisional, sakit lama yang tak kunjung



pulih karena produk hukum ini tidak membuka peluang kepada daerah untuk kembali ke sistem penyelenggaraan Nagari berdasarkan hukum adat.

Hasil penelitian Tamrin dan Asrinaldi (2015) pun mengungkapkan Perda-Perda tersebut justru memarginalkan fungsi lembaga adat. Dalam realitanya, lebih banyak memberi penekanan pada penyelenggaraan fungsi pemerintahan berbanding penyelenggaraan *banagari* secara hakikat, yaitu menyelenggarakan sistem pemerintahan nagari sesuai aspek sosio-budaya dan genealogi. Dampak yang signifikan justru kepada masyarakat, terutama ikatan sosial yang terjalin menjadi lemah, bahkan memengaruhi tingkat kesadaran masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses politik dan pemerintahan yang tergolong rendah. Padahal, *banagari* juga mencakup adanya keterlibatan secara sadar *anak kamanakan* dan *urang kampuang* yang aktif terlibat dalam penyelenggaraan Nagari. Dalam konteks keterlibatan masyarakat dalam *banagari* inilah yang menjadi refleksi perkembangan demokrasi di tingkat lokal.

Berdasarkan kesumbangan tersebut, pemerintah pusat menerbitkan UU yang lebih presisi menanggapi permasalahan sistem pemerintahan desa, yaitu UU 6/2014 tentang Desa. UU ini adalah langkah pertama kalinya pemerintah pusat mengatur secara spesifik kelembagaan desa, yang mana sebelumnya hanya sebatas pokok pokok pemerintahan saja. UU ini tak sekedar mengatur tentang perubahan nomenklatur, melainkan pembukaan dan pengakuan besar-besaran kepada Desa untuk memberlakukan pengaturan dan pengurusan pemerintahan Desa Adat sesuai dengan hak asal usul dan hukum adat yang berlaku (Pasal 107, UU 6/2014).

Akan tetapi, penyelenggaraan pemerintahan Desa Adat merupakan upaya yang kompleks salah satunya diungkap oleh Solichin (2017) dalam konteks demokratisasi Desa Adat bukan sekedar berjalannya prosedur demokratis tertentu misalnya, Pilkadaes secara langsung, melainkan terkait dengan nilai dan prinsip-prinsip khusus yang menuntut pemberlakuan tindakan. Dampaknya demokratisasi selalu berjalan pada dua aras, (1) aras struktur, yaitu terkait prosedur dan mekanisme penetapan keputusan yang bersifat demokratis, dan (2) aras kultur atau budaya, yaitu terkait pengenalan, pembiasaan, dan hidupnya prinsip-prinsip demokratis dalam kehidupan sosial masyarakat desa. Adapun permasalahan

konstitusi ini dibahas dalam penelitian I Gusti Ngurah Dharma Laksana (2014) di Bali, bahwasanya Pasal 6 UU 6/2014, dapat melemahkan kedudukan Desa Adat di Bali karena secara leterlek negara hanya memperkenankan satu kelembagaan dalam satu wilayah untuk mencegah duplikasi kelembagaan. Hal ini bertentangan dengan pola masyarakat hukum adat Bali yang memisahkan antara desa negara yang menjalankan fungsi penyelenggaraan pemerintahan dan Desa Pakraman yang menjalankan fungsi adat dan agama. Dampak kontroversi ini pun menyebabkan penyesuaian hukum adat layaknya hukum negara, adanya beban program-program pemerintah kepada Desa Adat, serta wilayah Desa Adat yang tidak jelas.

Di samping itu di Minangkabau, selaku entitas politik, Hadler dalam Hidayat (2017) berpandangan bahwa Nagari Minangkabau harus dilihat sebagai institusi politik yang mengandung dualisme kelembagaan selama bertransformasi; selain ditinjau dari peraturan yang cenderung plural, transformasi tersebut melahirkan distribusi tugas yang enigmatis antara Negara dan Nagari, seperti dalam penentuan waris dan kepemilikan sumber daya misalnya, tanah. Oleh sebab itu, komplikasi problema konstitusi ini menjurus pada kemandekan yang terjadi di berbagai daerah mengingat ikatan sosial di antara masyarakat menjadi lemah (Tamrin dan Asrinaldi, 2015), kompetensi SDM kelembagaan Nagari yang belum memadai (Rafni, 2011), dan polemik kelembagaan desa yang bertentangan dengan pola masyarakat hukum adat, seperti di Bali (Laksana, 2014). Senyatanya di Minangkabau, Nagari dan Desa merupakan dua entitas yang bertentangan. Pemerintahan Nagari bersifat egaliter, mandiri dan berorientasi pada masyarakat (*bottom-up*), sementara pemerintahan desa adalah representasi pemerintahan yang feodalistis, sentralistis (*top-down*). Transformasi pemerintahan Nagari ke Desa tidak hanya sekedar perubahan nama, tetapi juga sistem, orientasi, dan filosofinya. Sementara itu, perubahan Desa ke Nagari masih menemui hambatan dalam mencari tatanan yang proporsional (Rahmad, 2016; Astuti, dkk, 2009).

Sehubungan dengan komplikasi transformasi Desa Adat, belajar dari temuan Alfiandi (2012) bahwasanya keteraturan sosial masyarakat di dalam Nagari masih pekat dilegitimasi oleh Otoritas Tradisional Minangkabau (OTM). OTM memegang kendali perencanaan dan penganggaran APBD sektor pertanian-pedesaan dan homogenik politik dalam pemilihan DPRD dan Kepala Daerah yang

berujung pada ajang kontestasi elite dengan menunjukkan sifat patrimonial heterarki. Lebih lanjut kini pun OTM masuk sebagai bagian birokrat. Beentham dalam Suryadi (2020; 15) menyatakan birokrasi patrimonial heterarki ini memperlihatkan birokrat memiliki kepentingan partikular, sehingga tidak *impersonal* dan menimbulkan tendensi kontestasi elite dalam birokrasi pemerintahan. Sungguhpun Weber secara eksplisit, menjelaskan kemungkinan terdistorsinya birokrasi sehingga keluar dari fungsinya ketika birokrat tidak mampu memisahkan kepentingannya dari kepentingan dimana mereka menjadi bagian dari mereka (kepentingan personalitas), maka birokrasi akan menyimpang dari fungsinya (*out of function*).

Kendatipun demikian, pemerintah intensif melakukan penetapan “Nagari Adat” melalui berbagai cara, yaitu Pertama melalui diseminasi implementasi riset berjudul “Pengembangan Pemerintahan Nagari sebagai Model Implementasi Nilai-Nilai Adat dalam Pemerintahan Desa Adat di Indonesia” oleh Tim Riset UIN Imam Bonjol, UNAND, dan UNP dengan pendanaan Lembaga Pengelolaan Dana Pendidikan (LPDP) tahun 2019-2022. Mengutip berita Minang Satu.com (TE, 2021) pada Selasa, 28 Desember 2021, Pemerintah Nagari bersama Ninik Mamak dari enam nagari di enam kabupaten Sumatera Barat mendiskusikan keterbukaan pemerintah mengakomodir unsur-unsur adat dalam struktur pemerintahan. Dengan dasar itu, Nagari diberi peluang untuk berinisiatif mengembangkan diri menjadi Desa Adat sesuai dengan UU 6/2014 tentang Desa dan Perda Prov Sumbar 7/2018 tentang Nagari. Enam Nagari tersebut adalah Nagari Indropuro Kab. Pesisir Selatan, Nagari Taram Kab. 50 Koto, Nagari Lubuk Malako Kab. Solok Selatan, Nagari Sijunjung Kab. Kabupaten Sijunjung, Nagari Kota Besar Kab. Darmasraya, dan Nagari Balimbing Kab. Tanah Datar.

Kedua, melalui pembentukan program nagari percontohan atau *pilot project* nagari adat yang dilakukan oleh DPMD Prov. Sumbar sebagai pelaksanaan amanat Pasal 96 ayat 1 UU 6/2014 tentang penataan Desa Adat yang selanjutnya disebut dengan “Nagari Adat” di Sumatera Barat. Dengan itu, peneliti menghimpun data *pilot project* nagari adat dari DPMD Prov. Sumbar dengan keberlangsungan program ini sejak tahun 2018 dengan menunjuk dua Nagari dan berlanjut pada

tahun 2019 dengan sembilan Nagari. Berikut tabel *pilot project* nagari adat di Sumatera Barat:

**Tabel 1.1. *Pilot project* Nagari Adat di Sumatera Barat tahun 2018 dan 2019**

Tahun	Nagari	Kecamatan	Kabupaten/Kota
2018	Lawang	Matur	Agam
	Painan	IV Jurai	Pesisir Selatan
2019	Taram	Harau	Lima Puluh Kota
	Andaleh Baruah Bukik	Sungayang	Tanah Datar
	Aie Manggih	Lubuk Sikaping	Pasaman
	KAN Pauh IX	Kuranji	Padang
	Pakan Sinayan	Banuhampu	Agam
	Sungai Pua	Sungai Pua	Agam
	Tigo Balai	Matur	Agam
	Kapau	Tilatang Kamang	Agam
	Garagahan	Lubuk Basung	Agam

*Sumber: Data Sekunder 2022*

Dalam pelaksanaan *pilot project* nagari adat di atas, DPMD Prov. Sumbar telah melaksanakan 4 kegiatan yang terdiri atas sosialisasi, *Focus Group Discussion* (FGD), dan bimbingan teknis (Bimtek). Adapun peserta Bimtek dan FGD terdiri atas unsur pemberdayaan masyarakat Kabupaten/Kota, Camat, Wali Nagari/Lurah, unsur *Limbago Adat*, yaitu Ketua dan Pengurus KAN, *Bundo Kanduang*, *Ninik Mamak*, tokoh masyarakat, tokoh pemuda, LKAAM Kecamatan dan Kabupaten/Kota dengan total anggaran selama 2018-2020 sebesar ± 2,5 Milyar. Uraian kegiatan tahun 2018 terangkum sebagai berikut:

- a. Sosialisasi, dengan peserta berjumlah sebanyak 240 orang yang berasal dari Kabupaten Agam dan Kabupaten Pesisir Selatan.
- b. FGD, yang diikuti oleh 90 orang dari Kabupaten Pesisir Selatan dan 90 orang dari Kabupaten Agam



- c. Bimtek, yang diikuti oleh 100 orang dari Kabupaten Pessel dan 100 orang dari Kabupaten Agam
- d. Pembinaan ke Kabupaten Agam dan Pesisir Selatan

Kegiatan yang dilaksanakan tahun 2019 terdiri atas:

- a. Bimtek, yang diikuti oleh 150 orang dari Kabupaten Pesisir Selatan, 188 orang dari Kabupaten Agam, 100 orang dari Kabupaten Tanah Datar, dan 50 orang dari Kota Padang
- b. FGD, yang diikuti oleh 50 orang dari Kabupaten Pesisir Selatan, 75 orang dari Kabupaten Agam, 13 orang dari Kabupaten Tanah Datar, 13 orang dari Kabupaten 50 Kota, 13 orang dari Kabupaten Pasaman, dan 11 orang dari Kota Padang
- c. Bimtek pengelolaan administrasi Nagari Adat percontohan bagi Nagari Lawang, Kecamatan Matur, Kabupaten Agam dan Nagari Painan, Kecamatan IV Jurai, Kabupaten Pesisir Selatan

Dari uraian di atas, Pemprov telah menjalankan program penataan dan menganggarkan dana yang cukup besar untuk mempersiapkan Nagari-Nagari *pilot project* agar dapat berkembang dan mengaplikasikan sistem pemerintahan adat. Sebagaimana pengharapan *babaliak ka nagari*, eksistensi pemuka adat yang didambakan tak lagi terdegradasi oleh kekuasaan negara dalam pemerintahan nagari. Selain itu, penetapan “Nagari Adat” ini menjadi sangat penting karena berdasarkan penilaian pemerintah terdapat indikasi bahwa pemerintahan dan adat mengalami pembenturan, bahkan adat dinilai tak lagi diperhitungkan sebagai pegangan. Apalagi fenomena pemekaran nagari, mesra dengan uang satu milyar (jurnalsumbar.com, 2019). Namun, mengutip berita [sumbarprov.go.id](http://sumbarprov.go.id) Kepala DPMD Prov. Sumbar Drs. H. Syafrizal. MM, Dt Nan Batuah, dalam pembukaan Lokakarya Juknis Perda Prov Sumbar 7/2018 tentang Nagari, di Bukittinggi mengatakan bahwa sudah tiga tahun Perda Prov Sumbar 7/2018 tentang Nagari diberlakukan, tetapi progres pembentukan Nagari sebagai Nagari Adat boleh dikatakan stagnan (jalan di tempat). Lebih lanjut beliau mengatakan hal ini disebabkan adanya beberapa kendala, seperti teknis, sosiologis maupun politis, dan teknokratis (Adi Pondra, 2020).

Pemaparan yang menarik dari Kepala DPMD Prov. Sumbar di atas adalah terdapat kendala politis dan teknokratis dalam upaya penetapan “Nagari Adat”. Jika ditarik menuju pembahasan kewenangan, maka kendala tersebut dapat bersangkutpaut dengan peran birokrat dalam pelaksanaan birokrasi. Harapan perlindungan eksistensi masyarakat hukum adat pun sekedar khayalan belaka terutama *pilot project* nagari adat belum satupun menjadi ”Nagari Adat”. Jika ditarik menuju analisis kewenangan Weber, maka kendala tersebut dapat bersangkutpaut dengan peran birokrat dalam pelaksanaan birokrasi pemerintahan karena birokrasi selalu dikaitkan dengan lembaga pelaksana fungsi kenegaraan (Rohayatin, 2021: 2). Max Weber berpandangan birokrasi adalah organisasi ideal dan rasional murni, yang mempersembahkan kinerja maksimal (Winarti, 2020). Hal ini dilihat dari kemajuan Eropa Barat (Jerman dan Inggris) atas analisisnya mengenai tindakan legal rasional birokrasi pemerintahan dalam memberikan kemajuan pada masyarakat sebagai pelayan publik (Halevy, 2011: 42).

Sebagaimana Pasal 109 UU 6/2014 tentang Desa Pemprov telah membuat Perda Provinsi, Perda Prov Sumbar 7/2018, dan sesuai Pasal 96 ayat 1 UU 6/2014 menyelenggarakan *pilot project* nagari adat seharusnya dapat ditindaklanjuti oleh Kabupaten/Kota sesuai Pasal 24 ayat (2) Perda Prov Sumbar 7/2018, tetapi sampai saat ini tidak ada tindaklanjut tersebut, apa hambatannya? Mestinya Perda Prov Sumbar 7/2018 dapat terimplementasi dengan baik di nagari-nagari di Sumatera Barat sebagai pelaksanaan birokrasi pemerintahan. Akan tetapi, telah menempuh 4 tahun Perda tersebut mengalami stagnansi, sekalipun ada pengadaan program *pilot project* nagari adat untuk memacu perkembangannya. Penetapan “Nagari Adat” yang digadang-gadang sebagai langkah hebat dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat berbasis adat pun tak mampu dicapai. Oleh karena itu, fenomena ini mendorong ambisi peneliti untuk melaksanakan pengkajian mengenai stagnansi Perda Prov Sumbar 7/2018 dalam penetapan “Nagari Adat” di Sumatera Barat.

## **1.2. Rumusan Masalah**

Sebagaimana penjelasan sebelumnya bahwa Pemprov memiliki atensi yang kuat dalam penetapan “Nagari Adat” di Sumatera Barat, yang terlihat dari riset mengenai Pemerintahan Nagari dan program *pilot project* nagari adat dengan 11 Nagari. Merujuk amanat Pasal 24 ayat (2) Perda Prov Sumbar 7/2018 telah berlalu

4 tahun, tetapi tak satupun Kabupaten/Kota yang menindaklanjuti. Pada observasi awal peneliti menemukan bahwa hal ini berkenaan dengan substansi Perda Prov Sumbar 7/2018 dinilai memunculkan pengaturan kelembagaan Nagari yang jauh berbeda dari sistem *banagari* yang ada selama ini, yang mengantarkan beragam pemahaman mengenai “Nagari Adat” untuk entitas nagari saat ini. Tak hanya itu, antara pemuka adat dan birokrat maupun sesama mereka bersengketa mengenai “Nagari Adat”, merambah ke dalam persepsi *Tungku Tigo Sajarangan* hingga menyentuh entitas KAN lembaga kerapatan dari ninik mamak. Peneliti melihat pada aras teori bahwa Perda Prov Sumbar 7/2018 membawa arena diskursus “Nagari Adat” dan pengaruh kewenangan. Penyelidikan fenomena ini menjadi penting sebagai salah satu upaya memahami intrinsik kontestasi kewenangan dan pengetahuan dalam penetapan “Nagari Adat”, yang berfokus pada pengkajian kewenangan, baik dari pemuka adat maupun birokrat Pemerintahan Daerah memengaruhi implementasi Perda Prov Sumbar 7/2018. Berdasarkan pemaparan di atas rumusan masalah dalam penelitian ini adalah **bagaimana realitas implementasi Perda Prov Sumbar 7/2018 di Kabupaten Agam Sumatera Barat?**

### **1.3. Tujuan Penelitian**

Sehubungan dengan rumusan masalah penelitian, secara umum penelitian ini bertujuan mempelajari dinamika problematika implementasi Perda Prov Sumbar 7/2018 di Kabupaten Agam, Sumatera Barat. Melalui kajian ini, selanjutnya memaparkan realitas akseptasi, konfrontasi, apati, dan toleransi pemegang kekuasaan dalam menginterpretasikan “Nagari Adat” seiring implementasi Perda Prov Sumbar 7/2018.

#### **1.3.1 Tujuan Khusus**

- a. Mendeskripsikan interpretasi “Nagari Adat” diantara partisipan implementasi Perda Prov Sumbar 7/2018;
- b. Mendeskripsikan problematik implementasi Perda Prov Sumbar 7/2018 dari perspektif birokrasi;
- c. Mendeskripsikan diskursus di antara partisipan implementasi Perda Prov Sumbar 7/2018 tentang “Nagari Adat”;
- d. Mendeskripsikan dilema implementasi Perda Prov Sumbar 7/2018.

## 1.4. Manfaat Penelitian

### 1.4.1. Bidang Akademik

- a. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi pengembangan ilmu pengetahuan sosial, khususnya yang berkaitan dengan birokrasi dalam konteks diskursus kewenangan tradisional dan kewenangan legal rasional.
- b. Sebagai acuan bagi peneliti lain yang tertarik dalam meneliti dualisme kewenangan dalam sistem sosial terkhusus birokrasi pemerintah dan implementasi peraturan perundang-undangan.

### 1.4.2. Bidang Praktis

- a. Memberikan masukan terhadap persoalan birokrasi dalam penetapan “Nagari Adat”, yang berkaitan dengan kewenangan yang terkandung di lembaga pemerintahan provinsi sampai nagari/desa, sehingga memunculkan pemahaman akan kebutuhan nagari/desa saat ini.
- b. Memberikan masukan kepada pembaca dalam memahami penyelenggaraan wewenang dan kondisi *out of function* dalam birokrasi pemerintahan.

