

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Otonomi daerah telah diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945, dimana negara mengakui dan menghormati satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa dan kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya, sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat yang diatur di dalam Undang-Undang.¹

Negara melindungi segala hak otonomi asli komunitas adat dengan memperlakukannya sebagai daerah istimewa yang memiliki hak asal usul dan pengurusannya dilakukan sesuai dengan pranata adat masing-masing sebagai daerah istimewa. Daerah yang bersifat istimewa tersebut dapat dimasukkan ke dalam *zelfbesturende landschappen and volksgemenchappen*², seperti Desa di Jawa dan Bali, Nagari di Minangkabau, Marga di Palembang, Gampong di Aceh, Kuria di Tapanuli, Wanua di Sulawesi Selatan dan sebagainya³. Pengakuan dari negara ini, merupakan salah satu dasar bagi berjalannya demokrasi di Indonesia.

Desentralisasi merupakan cara yang ditempuh untuk mengatasi keterbatasan perencanaan yang bersifat sentralistik dengan cara mendelegasikan sejumlah kewenangan, terutama dalam perencanaan pembangunan kepada pejabat di daerah yang bekerja di lapangan yang lebih mengetahui permasalahan yang

¹Lihat Undang-Undang Dasar 1945, pasal 18B ayat (1) dan (2).

²Merupakan persekutuan masyarakat adat yang diakui keberadaannya dan daerah-daerah tersebut mempunyai susunan asli karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa. Dalam teritorial negara Indonesia terdapat ± 250 *zelfbesturende landschappen and volksgemenchappen*.

³UUD 1945 *Op.cit.* penjelasan pasal 18B ayat (1) dan (2).

dihadapi oleh masyarakat di daerah. Maka dengan desentralisasi perencanaan dapat dilakukan sesuai dengan kepentingan masyarakat di daerah⁴, seperti yang disebutkan dalam UU No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah,

“bahwa penyelenggaraan pemerintah daerah bertujuan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI)”⁵.

Dengan diterapkannya otonomi daerah di seluruh Provinsi di Indonesia, maka Sumatera Barat menyikapinya dengan kembali memakai sistem pemerintahan sebelumnya, yaitu babaliak ka nagari⁶ melalui Perda No. 9 tahun 2000 tentang Pemerintahan Nagari, yang kemudian berganti Perda No. 2 tahun 2007 tentang ketentuan pokok pemerintahan nagari⁷. Hal ini kemudian di tindak lanjuti dengan dikeluarkannya Perda tentang Nagari di masing-masing wilayah di Kabupaten. Nagari sebagai sebuah pemerintahan mini, memiliki tiga macam unsur utama, atau *trias politica*⁸ dalam menjalankan pemerintahannya yaitu unsur legislatif (Badan Musyawrah Nagari), eksekutif (Pemerintahan Nagari/Wali Nagari) dan yudikatif (Kerapatan Adat Nagari), ketiga badan ini juga merupakan

⁴Syaukani, dkk. *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar 2002. Hlm 32-33.

⁵Undang-Undang No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah.

⁶Merupakan salah satu cita-cita yang telah lama dinantikan oleh seluruh masyarakat minangkabau. Karna makna dari babaliak banagari berarti kembali dalam tatanan kehidupan bermasyarakat yang berlandaskan kepada nilai-nilai adat. Masyarakat Minang yang selama ini memegang teguh prinsip dan nilai ini, sekarang dapat mengatur bentuk pemerintahan sesuai dengan nilai-nilai dari adat itu sendiri.

⁷Perda No. 2 tahun 2007 tentang pokok-pokok pemerintahan nagari “dalam rangka melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan nagari dan untuk peningkatan pelayanan sertapemberdayaan masyarakat, diberikan wewenang kepada pemerintahan nagari dalam menentukan kebijakan yang akan di gunakan untuk mengatur masyarakatnya”.

⁸Dipopulerkan oleh *Montesquieu* atau lebih dikenal dengan *division of power* (pemisahan kekuasaan) yaitu legislatif, eksekutif, dan yudikatif.

kesatuan holistik bagi peranan tatanan sosial budaya lainnya. Ikatan bernagari bukan saja *primodial konsaginal*⁹ sifatnya, tetapi juga struktural fungsional dalam artian teritorial pemerintahan yang efektif.

Pemerintah daerah memiliki kewenangan yang besar untuk merencanakan, merumuskan, melaksanakan, serta mengevaluasi kebijakan dan program pembangunan yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat setempat atau daerahnya. Dalam menjalankan tugas dan perannya pemerintah daerah diharapkan dapat mengalokasikan sumber-sumber daya dan memahami masalah-masalah publik secara efisien.¹⁰

Sebagai tonggak pemerintahan di nagari pelaksanaan peraturan nagari dijalankan oleh tiga lembaga pemerintahan nagari tersebut. Badan eksekutif nagari mempunyai peranan yang signifikan, dengan turut serta dalam proses perumusan peraturan serta menjalankan kebijakan yang dirumuskan tersebut. Badan Musyawarah Nagari (BMN) atau yang lebih dikenal Badan Musyawarah, merupakan badan legislatif nagari yang memiliki fungsi untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat dan mewujudkan demokrasi di dalam pemerintahan nagari sebagai unsur penyelenggara pemerintahan nagari¹¹. Kekerapatan Adat Nagari (KAN) yang dianggap ciri khas dari tatanan pemerintahan nagari, memangku peranan sebagai yudikatif nagari yang berfungsi mengesahkan dan mengawasi jalannya kebijakan tersebut.

⁹Merupakan paham kencintaan mendalam terhadap hal-hal yang berhubungan dengan ikatan darah dan kekerabatan didalam adat. Lebih spesifik dapat dikatakan anggapan pengganggu-agungan kesamaan ras atau kekeluargaan.

¹⁰Leo Agustino. *Dasar-dasar Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta. 2006. Hlm 1.

¹¹*Ibid*. Perda No. 2 tahun 2007. Bab 3 pada bagian tiga tentang Bamus Nagari

Kebijakan merupakan sebuah usaha pemerintah dalam hal menyusun secara rasional tindakan yang akan dilakukan atau tidak akan dilakukan dalam mengatur masalah tertentu.¹² Setiap individu-individu dalam kehidupan sehari-hari selalu berinteraksi dengan satu sama lain, namun terkadang interaksi ini selalu memunculkan masalah, sehingga hal tersebut akan melahirkan suatu kebijakan yang akan mengatur masyarakat. Menurut Harold Laswell dan Abraham Kaplan, bahwa kebijakan publik hendaknya berisi tujuan, nilai-nilai, dan praktik-praktik sosial yang ada dalam masyarakat.¹³ Sehingga bila suatu kebijakan publik tersebut bertentangan dengan nilai-nilai yang dipegang teguh oleh masyarakat, maka kebijakan tersebut akan mengalami kendala-kendala dalam proses pelaksanaannya atau yang disebut dengan implementasi.

Implementasi merupakan suatu proses pelaksanaan dari sebuah kebijakan. Implementasi kebijakan merupakan suatu proses yang dinamis, dimana pelaksana kebijakan melakukan suatu aktivitas atau kegiatan, sehingga pada akhirnya akan mendapatkan suatu hasil yang sesuai dengan tujuan atau sasaran kebijakan itu sendiri. Keberhasilan suatu implementasi kebijakan dapat diukur atau dilihat dari proses dan pencapaian tujuan hasil akhir. Hal ini tak jauh beda dengan apa yang diutarakan oleh Merilee S. Grindle¹⁴

”bahwa keberhasilan implementasi dapat dilihat dari prosesnya, dengan mempertanyakan apakah pelaksanaan program sesuai dengan yang telah ditentukan yaitu melihat pada *action* program dari individual projects dan yang kedua apakah tujuan program tersebut tercapai.”

¹²Wayne parsons. *Publik Policy: Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group. 2006. Hlm 15.

¹³Subarsono. *Analisis Kebijakan Publik: Konsep, Teori, dan Aplikasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar. 2006. Hlm 3.

¹⁴Leo Agustino. Op.Cit. Hlm 138-139.

Berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah, pemerintah daerahlah yang berhak mengatur daerah dan masyarakatnya sendiri. Dengan berlandaskan dari hal tersebut, serta untuk mewujudkan kehidupan yang sesuai dengan syariah Islam, pemerintah Nagari Jaho mengeluarkan Peraturan Nagari No. 10 tahun 2012 pada Pasal 7 tentang Kehidupan Beragama. Didalam peraturan tentang kehidupan beragama di Nagari Jaho ini, terdapat lima poin yang menjadi pokok peraturan yang seharusnya dijalani bersama oleh setiap unsur yang ada di nagari. Dimana salah satu poin yang ada mengatur tentang pembatasan beroperasi warung/kedai ketika dilaksanakannya kegiatan keagamaan di masjid. Namun pada observasi awal yang dilakukan, peneliti masih menemukan adanya pelanggaran yang dilakukan oleh para pemilik warung ketika adanya kegiatan keagamaan di masjid.

1.2 Rumusan masalah

Minangkabau dari dahulu memiliki tata kehidupan masyarakat yang sangat ideal karena didasari oleh nilai dan norma adat serta syariat Agama Islam yang menyeluruh, yang kemudian dirangkum dalam satu ungkapan adat yang berbunyi *"adat basandi syarak, syarak basandi kitabullah"*¹⁵. Adat dan syarak di Minangkabau merupakan pedoman kehidupan dunia dan akhirat yang disebutkan dalam pepatah adat *"kasudahan adat ka balairung, kasudahan syarak ka*

¹⁵Merupakan dasar bagi kehidupan masyarakat minang kabau.falsafah yang menjadi simbol di setiap nagari yang ada di minangkabau, dijadikan pegangan bagi kehidupan bermasyarakat dan pemerintahan. Makna dari falsafah ini adalah adat berlandaskan agama, yaitu islam. Jurnal Rita Gani,"filosofi tungku tigo sajarangan dalam system pemerintahan sumatera barat", Fikom Unisba (tidak ada tahun).

*akhirat*¹⁶. Pepatah adat ini menggambarkan teguhnya benteng orang Minangkabau yang terkandung di dalam adat dan kokohnya perisai Islam yang di pagar oleh syarak.

Adat Basandi Syara', Syara' Basandi Kitabullah (ABS-SBK) menjadi landasan pembentukan pranata sosial keorganisasian dan pendidikan yang melahirkan berbagai gerakan, produk budaya yang dikembangkan secara formal ataupun informal¹⁷. Dengan menjadikan falsafah ini menjadi acuan dalam bernagari, para elite pemerintahan lokal di nagari seharusnya memahami fungsi dan kedudukan ABS-SBK ini dalam pranata kehidupan dalam nagari.

Sebagai landasan kehidupan Nagari di Sumatera Barat kedudukan serta fungsi dari falsafah ABS-SBK dijelaskan didalam pokok-pokok Peraturan Daerah. Kabupaten Tanah Datar merupakan salah satu Kabupaten yang menjadi pusat dari perkembangan ABS-SBK di Minangkabau, dengan menetapkannya melalui Perda No. 04 tahun 2008 tentang pokok-pokok pemerintahan nagari pasal 1 poin 7¹⁸. Dengan ditetapkannya peraturan ini, pemerintah daerah Kabupaten Tanah Datar secara jelas menghimbau setiap daerah atau nagari yang ada di wilayah administratif Kabupaten Tanah Datar untuk menjadikan filosofi ABS-SBK menjadi landasan

¹⁶Bermakna bahwa tujuan akhir dari adat adalah bermusyawarah dan muara dari syariat atau agama adalah akhirat. Adat mengantarkan serta mengajarkan kita kepada cara hidup yang seharusnya di atas bumi, sebab manusia adalah insan sosial yang saling membutuhkan, dan agama mengantarkan serta mengajarkan kita tujuan menjadi insan di dunia adalah untuk beriman kepada-Nya dan kembali kepada-Nya yaitu akhirat. Jurnal Rita Gani, "filosofi tungku tigo sajarangan dalam system pemerintahan sumatera barat", Fikom Unisba (tidak ada tahun).

¹⁷Nasroen M. *Falsafah Adat Minangkabau* . Jakarta : Bulan Bintang Tahun 1971, Hal 35

¹⁸Nagari adalah kesatuan masyarakat hukum adat yang memiliki batas-batas wilayah tertentu, berwenang mengatur dan mengurus ketentuan masyarakat setempat berdasarkan filosofi adat basandi syara', syara' basandi kitabullah dan atau berdasarkan asalusul dan adat minangkabau yang diakui dan dihormati.

didalam pranata kehidupan bernagari. Serta menjadi salah satu bentuk identitas diri bagi setiap nagari beserta segala unsur yang ada didalamnya.

Salah satu nagari yang terletak dalam wilayah administratif Kabupaten Tanah Datar dan menjadi fokus dari penelitian ini yaitu Nagari Jaho¹⁹, nagari ini sangat memegang teguh falsafah ABS-SBK sebagai tolak ukur dalam pranata kehidupan bermasyarakatnya. Perangkat Nagari di Nagari Jaho yang berperan sebagai elite pemerintahan, dalam menjalankan fungsinya juga berpatokan dari filosofi ini, salah satunya dengan merancang peraturan nagari yang didasari dengan menjunjung tinggi nilai adat dan sesuai dengan syariat Agama Islam. Bentuk nyata bahwa Nagari Jaho menjunjung tinggi kehidupan yang berlandaskan pada filosofi ABS-SBK yaitu dengan disahkannya Perna Jaho No. 10 tahun 2012 tentang Pendapatan dan Partisipasi Masyarakat Dalam Bernagari pada Pasal 7 yang membahas tentang Kehidupan Beragama dengan poin-poin²⁰ :

1. Setiap Anak Nagari Wajib bisa / Pandai Baca Al-quran.
2. Pada setiap Bulan Ramadhan, bagi Anak Nagari yang tidak melaksanakan puasa dilarang berbuka dihadapan umum.
3. Bagi yang melanggar ketentuan pada point 2 diatas akan disyahadatkan di hadapan Imam, Bilal, Khatib dan Pemerintahan Nagari.
4. Dilarang kepada Pemilik Warung / Kedai memberikan pelayanan kepada masyarakat disaat dilaksanakannya kegiatan keagamaan di Masjid.
5. Bagi Pemilik warung / kedai yang tidak mengindahkan point 4 diatas akan dikenakan sanksi berupa teguran secara lisan dan tulisan dan didenda 10 Zak semen.

¹⁹Nagari Jaho merupakan nagari yang berbatasan langsung dengan Kotamadya Padang Panjang, merupakan salah satu nagari di Kecamatan X Koto. Nagari ini dikenal karna banyak menghasilkan ulama-ulama di Sumatera Barat. Salah satunya adalah yang kita kenal Syekh Djamil Jaho. Nagari ini menjadi fokus dari penelitian.

²⁰Bab 4 pasal 7 menjelaskan kehidupan beragama. Peraturan Nagari Jaho No. 10 tahun 2012 tentang Pendapatan Nagari dan Partisipasi Masyarakat.

Dari lima poin peraturan nagari diatas, dapat kita lihat bagaimana Pemerintah Nagari Jaho sangat memperhatikan tata hidup yang sesuai dengan Syari'at Islam. Pada dasarnya syari'at atau syara' merupakan sistem dan norma-norma yang telah ada dalam ajaran agama Islam, bukan dibuat oleh penduduk nagari. Dalam masa pendidikannya, secara umum semua anak nagari di Minangkabau mendapat pelajaran tentang norma-norma Agama Islam dalam kehidupan sehari-hari, seperti cara bertingkah laku dan saling menghormati satu sama lainnya. Meskipun demikian peranan dari berbagai unsur pimpinan nagari harus tetap aktif untuk tetap membudayakan serta menerapkan nilai-nilai yang terdapat di dalam ABS-SBK itu sendiri.

Dilihat dari karakteristik para elite pemerintahan di Nagari Jaho, adalah orang-orang yang mempunyai pengaruh di dalam hal keagamaan dan adat. Wali Nagari adalah *datu* atau *niniak mamak* dalam nagari, begitu juga dengan ketua kelembagaan *Badan Perwakilan Rakyat Nagari* (BPRN)²¹, sedangkan ketua KAN memang harus dipimpin oleh seorang *datuk* atau *ninik mamak* dalam nagari. Serta dengan adanya keharusan yang ditujukan kepada siapa yang akan menjadi elite nagari adalah orang yang sudah tamat kaji (khatam Alqur'an) dan pernah menuntut ilmu di *surau*^{22, 23}. Sehingga secara tidak langsung hal ini akan menjadi salah satu cerminan dari bentuk pemerintahan yang ada di Nagari Jaho, dimana

²¹ Badan Perwakilan Rakyat Nagari atau yang disingkat BPRN merupakan nama lain dari Bamus Nagari, fungsi serta tugas dari kelembagaan ini pun sama, yaitu sebagai lembaga legislatif dinagari/ menjadi perumus suatu kebijakan dinagari. Nama BPRN adalah penamaan Bamus di daerah yang terletak di wilayah Kabupaten Tanah Datar.

²² Surau merupakan tempat ibadah umat islam, bisa dikatakan sebagai masjid mini yang ada dimasing-masing jorong di Nagari.

²³ Data didapat dari hasil wawancara singkat dengan Sekretaris Nagari Jaho, Ibu Rusdawati pada tanggal 27 desember 2015 pada pukul 13.00 WIB.

pengaruh dari nilai-nilai agama dan adat melekat bagi setiap elite pemerintahan nagari itu sendiri, yang pada akhirnya akan berefek terhadap setiap produk hukum yang dilahirkan oleh Nagari Jaho.

“Kami hidup sebagai sebuah kesatuan berbagai elemen masyarakat yang tinggal dan menetap dalam satu daerah.. patuh terhadap norma...serta aturan yang ada, bertujuan untuk... bersama membangun nagari. Disini..., di Jaho.. seluruh elemen masyarakat tetap menjunjung tinggi syariat islam... menghormati adat yang ada...dan adat yang dibuat bersama. Bagi masyarakat jaho..., sangatlah penting dalam kehidupan yang beradat... dan beradab... Dua hal inilah yang menjadi poin penting dalam hidup bernagari... sesuai falsafah kita... orang minang, “ABS-SBK”... beradat dan beradab, adat ditopang oleh islam.. dan kami menghormati itu”.²⁴

Dari wawancara singkat yang dilakukan oleh peneliti dengan bapak H.MA.Dt Rajo Ameh selaku ketua Kecepatan Adat Nagari Jaho, peneliti melihat bagaimana bentuk pola kehidupan bermasyarakat yang ada di Nagari Jaho. Adat yang ditopang oleh Islam, aturan-aturan yang ditetapkan menjadi sebuah peraturan juga bernuansa Islam, dan semangat untuk menjadikan ABS-SBK sebagai tuntunan untuk menciptakan sebuah budaya dimana hidup bermasyarakat di Nagari yang beradat dan juga beradab.

Babaliak ka Nagari²⁵, adalah salah satu titik balik bagi tokoh adat untuk kembali menjalankan fungsi sebagaimana semestinya. KAN di Nagari Jaho, merupakan lembaga adat di dalam nagari mempunyai tugas sebagai:²⁶

²⁴Wawancara dengan Bapak H.MA. DT Rajo Ameh selaku ketua Kerapatan Adat Nagari (KAN) Nagari Jaho pada tanggal 11 Januari 2015 di kediaman beliau, Jorong surang gadang, Kanagarian Jaho, pukul 13.30 WIB.

²⁵Sesuai dengan UU No. 32 tahun 2004 tentang Otonomi Daerah yaitu hak otonomi asli daerah kembali diakui oleh negara. Masyarakat minangkabau pun mengimplementasikannya dengan cara balik dengan menggunakan sistem pemerintahan yang lama yaitu nagari. Dimana peran adat melalui wadahnya KAN kembali mendapatkan tempat di dalam pemerintahan sebagai lembaga adat dinagari.

²⁶Berdasarkan AD/ART KAN Jaho tahun 2008.ART pasal 3 dan 4 tentang fungsi dan tujuan KAN.

- a) wadah pembinaan adat istiadat, adat nan diadatkan serta sako dan pusako di nagari.
- b) mitra kerja pemerintah nagari.
- c) melaksanakan pembinaan, pendidikan, pengembangan nilai-nilai adat dan religi.
- d) melestarikan adat minangkabau dan adat nan salingka nagari.

Sesuai dengan data yang diambil dari AD/ART Kerapatan Adat Nagari Jaho tahun 2008 diatas, fungsi dan tujuan yang dimiliki KAN tidaklah jauh berbeda dengan nagari lain di Sumatera Barat. Akan tetapi terdapat satu poin menarik dalam fungsi dan tujuannya tersebut, yaitu terdapat pada poin (d) yang membahas tentang melestarikan adat minangkabau dan *adat nan salingka nagari*²⁷.

Nagari Jaho sebagai nagari yang menjunjung tinggi falsafah ABS-SBK sangat memperhatikan bagaimana pentingnya adat salingka nagari, ini terbukti dengan disusunnya peraturan adat salingka nagari yang dituangkan kedalam sebuah peraturan tertulis. Sesuai dengan wawancara singkat yang peneliti lakukan dengan Bapak H.MA. Dt Rajo Ameh, beliau mengatakan :

“Sebagai salah satu dari unsur pemerintahan di Nagari Jaho, kita memiliki tanggung jawab untuk menciptakan kehidupan nagari yang baik... hidup dengan norma-norma yang ada... serta individu dengan akhlak yang bagus. Adat nan salingka nagari... di sini kami...sebagai pemegang amanah masyarakat... bermusyawarah dan bermufakat untuk merumuskan peraturan adat...sesuai dengan apa yang baik untuk masyarakat Jaho. Tentunya...hukum adat yang bersyariatkan agama Islam. Dan...hasilnya tidak hanya kesepakatan saja..tetapi juga membuatnya menjadi peraturan

²⁷Adat nan salingka nagari adalah adat berasal dari kebiasaan dalam kehidupan bermasyarakat yang berhubungan dengan tingkah laku dan kesenangan di masing-masing nagari atau disebut juga adat istiadat, dimana penghulu-penghulu di nagari membuat sebuah kebijakan yang baik untuk nagarinya atau disebut juga adat nan teradat. Adat salingka nagari merupakan landasan kehidupan dinagari, dimana adat dan agama tidak boleh bertentangan. Inilah yang dimaksud dengan “*adat basandi syara’, syara’ basandi kitabullah*”.

Dikutip dari Sripsi Afrizal, *system pemerintahan nagaridalam tinjauan filosofis budaya minangkabau*, IAIN Sunan Kalijaga, Yogyakarta. Tahun 2003.

adat yang sah dimata hukum.,dan baru nagari jaho khususnya di kecamatan x koto...yang berinsiatif...karna tidak ada peraturan yang jelas tentang hal ini”²⁸.

Dari wawancara ini peneliti mendapat penjelasan bagaimana para elite pemerintahan di Nagari Jaho memang menitik beratkan jalannya sebuah sistem pemerintahan dengan agama dan adat sebagai landasannya, sesuai dengan makna dari ABS-SBK. Bagi sebagian Nagari di Sumatera Barat, adat salingka nagari masih berupa nilai-nilai yang berbentuk peraturan lisan atau tidak berbentuk peraturan tertulis. Faktor ini menjadi pembeda masing-masing Nagari dalam hal kental atau tidaknya nilai ABS-SBK di dalam sistem pemerintahan Nagari.

Peraturan nagari yang dirancang oleh BPRN Jaho terutama tentang kehidupan beragama merupakan pengembangan dari peraturan peradatan yang ada di lembaga KAN yang diatur dalam adat nan salingka nagari, setelah diajukan oleh para niniak mamak nagari beserta unsur alim ulama dan selanjutnya dibahas didalam rapat BPRN secara bersama-sama sehingga menjadi sebuah peraturan yang disepakati bersama dan dijalankan bersama pula.²⁹ Pruduk yang dilahirkan oleh pemerintah Nagari Jaho ini menjadi salah satu sumbahngsih yang diberikan oleh para aktor pemerintahan untuk dijadikan pedoman bagi setiap unsur kemasyarakatan di Nagari Jaho.

Untuk memperkuat asumsi peneliti dan menjadi tolak ukur dalam penelitian tentang penerapan ABS-SBK di lokasi penelitian ini, peneliti

²⁸Wawancara dengan Bapak H.MA. DT Rajo Ameh selaku ketua Kerapatan Adat Nagari (KAN) Nagari Jaho pada tanggal 11 Januari 2015 di kediaman beliau, Jorong surau gadang, kanagarian Jaho. pukul 14.20 WIB

²⁹Hal ini dijelaskan oleh ketua BPRN Jaho Bapak Syahrial Hasan. Data diambil dengan cara wawancara singkat peneliti dengan beliau pada tanggal 03 Mei 2016 pada pukul 21.00 WIB.

membandingkan pengaruh nilai falsafah ABS-SBK dalam kehidupan di dua nagari tetangga di Kecamatan X Koto, yakni Nagari Tambangan dan Nagari Koto Laweh, peneliti melakukan wawancara singkat dengan masing-masing sekretaris nagari tentang ada tidaknya peraturan yang mengatur kehidupan beragama di masing-masing nagari. Untuk Nagari Tambangan peneliti melakukan wawancara singkat dengan Sekretaris Nagari, dan beliau menuturkan³⁰ :

“Di tambangan kami tidak sampai merumuskan dan menjadikannya sebuah peraturan nagari yang menitik beratkan kepada bahasan tentang kehidupan beragama, karna secara tidak langsung kehidupan bernagari adalah dengan landasan Syari’at Islam itu sendiri.. toh secara tidak langsung masyarakat pun sudah mengetahui batasan maupun kewajibannya sebagai umat Islam dan sebagai masyarakat yang beradat.. baik itu pembahasan tentang agama maupun pembahasan tentang adat tidak ada kami tuliskan kedalam sebuah peraturan”.

Hal yang hampir sama juga dituturkan oleh Sekretaris Nagari kedua yang menjadi pembanding dalam penelitian ini yakni Nagari Koto Laweh, disini juga tidak ada peraturan nagari yang mengatur tentang kehidupan beragama di nagari, sebagaimana inti dari wawancara singkat yang dilakukan peneliti sebagai berikut³¹ :

“Kami disini hanya merumuskan peraturan yang mengatur tentang pendapatan dan belanja nagari.. peraturan tentang kehidupan beragama tidak ada dirumuskan dan dicantumkan kedalam Peraturan Nagari di Nagari Koto Laweh”.

Dari dua wawancara yang dilakukan peneliti di dua nagari pembanding diatas, tidak ada satupun yang menjadikannya sebagai sebuah aturan yang dituliskan dan menjadi peraturan nagari yang memang khusus mengatur

³⁰Wawancara dengan Sekretaris Nagari Tambangan, Bapak Zamzami Khairani, di kantor Wali Nagari Tambangan, pada tanggal 29 Desember 2015 pada pukul 15.00 WIB.

³¹Wawancara dengan Sekretaris Nagari Koto Laweh, Ibu Era Advita, wawancara dilakukan via telfon, pada tanggal 29 Desember 2015 pada pukul 19.30 WIB.

kehidupan beragama berlandaskan falsafah ABS-SBK itu sendiri. Sehingga tampak jelas bagaimana Nagari Jaho mencoba membedakan diri dan memperlihatkan identitasnya sebagai salah satu daerah yang mencerminkan bentuk nagari yang sesungguhnya di alam Minangkabau dan memegang garis merah desentralisasi³² sebagai salah satu bentuk nyata dari cita-cita Otonomi Daerah yang sebenarnya.

Dengan ditetapkannya Peraturan Nagari No. 10 tahun 2012 tentang Pendapatan dan Partisipasi Masyarakat Dalam Bernagari pada Pasal 7 yang membahas Kehidupan Beragama di Nagari Jaho maka selanjutnya penerapan dari kebijakan ini menjadi tolak ukur penting atau tidaknya serta berhasil atau tidaknya peraturan ini dibuat. FKPM³³ yang merupakan mitra kerja dari BPRN menjadi lembaga yang mengawasi jalannya peraturan ini, seperti pemberian sanksi teguran maupun sanksi secara materil di masyarakat nagari. Peneliti juga mencoba mencari tanggapan atau respon masyarakat tentang peraturan yang dirumuskan oleh para elite Nagari Jaho tentang kehidupan beragama dan beradat. Hasil yang didapatkan adalah bahwa masyarakat tidak menentang sedikitpun peraturan yang

³²Desentralisasi bisa diinterpretasikan dengan tiga cara yaitu: (1) sebagai *delegasi* tugas-tugas tertentu sementara pusat masih menguasai tanggung jawab keseluruhan. (2) *dekonsentrasi*, yang mengacu pada pergeseran *desicion making* dalam negara terdesentralisasi. (3) *devolusi* yang menyangkut transfer kekuasaan secara aktual ketingkat-tingkat pemerintahan yang lebih rendah.

Dikutip dari Alexandre Frere Dorniere dan Jean- Luc Maurer. 2002. '*Le Dilemme de la decentraloization en Indonesie*', *Archipel*. dalam politik lokal di Indonesia. 2007. Jakarta : Yayasan Obor Indonesia. Hal 16.

³³Merupakan lembaga nagari yang menjadi mitra kerja bagi Bamus nagari, dimana fungsi dari kelembagaan ini adalah menjadi penjalan dari produk kebijakan nagari, selain dari fungsinya sebagai pengaman dalam nagari (Polisi Nagari).

ada ini, bahkan pada tahapan mesosialisasikan yang diberi jangka waktu tiga bulan pertama sepenuhnya diterima oleh masyarakat nagari³⁴

Namun pada proses Implementasi kebijakan ini tetap terjadi pelanggaran walaupun tidak dalam bentuk penolakan secara frontal, seperti yang dituturkan oleh Sekretaris Nagari Jaho³⁵:

“Semua pemilik warung yang ada nagari mematuhi peraturan nagari yang ada disini.. yakni tidak membuka warungnya ketika ada kegiatan di masjid, akan tetapi realita yang ada.. Para pemilik warung menutup warungnya tetapi tetap melayani masyarakat yang ingin berbelanja maupun duduk diwarungnya.. Dengan cara menutupnya dari luar tapi banyak yang ada didalam.. Jadi secara tidak langsung para pemilik warung tidak mematuhi peraturan yang ada”.

Berdasarkan pemaparan yang di sampaikan oleh Sekretaris Nagari Jaho terlihat bahwa adanya permasalahan yang terjadi. Dimana peraturan yang telah disepakati untuk dijalankan bersama ini tidak sepenuhnya terlaksana dengan baik, karna lahirnya produk kebijakan ini telah dirembukkan bersama oleh semua elemen masyarakat yang ada di Nagari Jaho. Akan tetapi dengan adanya permasalahan seperti diatas peneliti melihat bahwa ada faktor penghambat dari jalannya peraturan tersebut. Untuk menjelaskan bagaimana proses implementasi kebijakan di Nagari Jaho peneliti mencoba menjawabnya dengan memakai teori implementasi kebijakan oleh Merille S. Grindle yang dibagi menjadi dua variabel, yakni melihat dari isi kebijakan dan lingkungan kebijakan itu sendiri.

Dalam pelaksanaannya peraturan nagari yang telah disepakati bersama dan dirumuskan oleh pemerintahan nagari seharusnya menjadi tolak ukur didalam

³⁴Wawancara singkat dengan beberapa masyarakat di Nagari Jaho, seperti para pemilik warung, pemuda dan masyarakat sipil yang ada di Nagari.

³⁵Wawancara dengan Sekretaris Nagari Jaho, Ibu Rusyadawati, wawancara dilakukan, pada tanggal 14 April 2016 pada pukul 17.30 WIB.

kehidupan bernagari. Terlebih lagi dengan adanya sebuah peraturan yang menfokuskan tentang kehidupan beragama sangat dinilai perlu, apalagi dalam konteks nagari. Seperti yang kita ketahui bahwasanya sistem bernagari di Sumatera Barat berangkat dari filosofi ABS-SBK yang merupakan simbol dari kehidupan masyarakat minangkabau.

Pelaksanaan peraturan seharusnya memiliki aturan yang jelas, seperti dalam hal pemberian sanksi apabila ada pelanggaran yang terjadi. Dalam implementasi peraturan tentang kehidupan beragama ini terdapat masalah dalam pelaksanaannya, dimana masyarakat nagari dinilai kurang mematuhi peraturan yang dibuat ini. Penerapan yang kurang maksimal ini menjadi pertanyaan bagi peneliti, apakah yang menjadi masalah datang dari masyarakat yang tidak patuh terhadap pemerintahnya atau pemerintahnya sendiri yang kurang maksimal dalam pelaksanaan peraturan.

Dari pemaparan di atas maka rumusan masalah yang penulis kemukakan adalah ***Bagaimana Implementasi Perna No. 10 Tahun 2012 tentang Kehidupan Beragama di Nagari Jaho Kecamatan X Koto Kabupaten Tanah Datar?***

1.3 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah untuk menganalisis implementasi kebijakan Perna No. 10 Tahun 2012 Pendapatan dan Partisipasi Masyarakat Dalam Bernagari pada Pasal 7 yang membahas tentang Kehidupan Beragama di Nagari Jaho. Upaya apa yang dilakukan oleh pemerintah Nagari Jaho dalam mewujudkan tatanan kehidupan yang berlandaskan ABS-SBK. Analisis implementasi yang dimaksud peneliti yaitu bagaimana proses penerapan

kebijakan mengenai kehidupan beragama tersebut, pembenahan para implementor kebijakan, kendala, serta upaya yang dilakukan untuk menciptakan kehidupan di nagari yang berlandaskan syariah Islam.

1.4 Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan memiliki manfaat :

- a. Secara akademik, penelitian ini dapat menjadi bahan untuk menambah khasanah keilmuan di bidang politik seperti permasalahan kebijakan publik atau penerapan dari kebijakan publik tersebut.
- b. Secara Praktis, Penelitian ini diharapkan menjadi bahan pertimbangan bagi pemerintah nagari Jaho dalam mewujudkan sistem pemerintahan dan kehidupan di nagari sesuai dengan yang dicita-citakan.

