

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) tahun 2010—2015, Kabupaten Solok mempunyai 8 prioritas, yaitu (1) mewujudkan tata kelola pemerintahan lokal yang baik dan bersih, (2) penataan kehidupan yang religius dan berbudaya, (3) pembangunan ekonomi masyarakat secara terpadu dan berbasis teknologi dan pelestarian lingkungan, (4) percepatan pembangunan daerah tertinggal serta penanggulangan masalah sosial dan kemiskinan, (5) peningkatan kualitas dan daya saing pendidikan, (6) peningkatan derajat kesehatan masyarakat, (7) pembangunan kepariwisataan dan pelestarian kekayaan kebudayaan daerah, dan (8) peningkatan pembangunan pemuda, olahraga dan pemberdayaan perempuan. Sementara itu, tujuan pembangunan tahun 2011—2015 ialah (1) terwujudnya tata kelola pemerintahan lokal yang baik dan bersih di Kabupaten Solok dan (2) terwujudnya masyarakat Kabupaten Solok yang sejahtera. Untuk merealisasikan agenda dan tujuan pembangunan yang telah dicanangkan tersebut, salah satu program yang sedang gencar dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Solok ialah Musyawarah Tungku Tigo Sajaringan (MTTS).

Berdasarkan *adat basandi syarak, syarak basandi kitabullah* (ABS-SBK), untuk menciptakan kehidupan yang religius dan berbudaya, dilibatkan unsur-unsur nagari, seperti pemerintahan nagari, alim ulama, ninik mamak, cadiak pandai, dan tokoh masyarakat dalam membahas semua permasalahan nagari dan

mencari solusi.<sup>1</sup>Tungku Tigo Sajarangan pada hakikatnya ialah tiga pucuk pimpinan tertinggi di Minangkabau yang terdiri atas ninik mamak, alim ulama, dan cadiak pandai. Ketiga pucuk tersebut memadukan antara kepemimpinan, agama, dan strategi dalam menjalankan roda pemerintahan di daerah Minangkabau.

Pada masa sekarang, peran *tungku tigo sajarang* telah melemah. Falasafah ABS-SBK yang berdasarkan musyawarah dan mufakat dengan menjunjung tinggi nilai kebersamaan telah berganti menjadi perilaku individualis dan konsumeristis. Hampir setiap masyarakat condong kepada pemeliharaan kepentingan sendiri dan mengabaikan kehidupan sekitar. Penyelesaian masalah melalui musyawarah pun mulai tergantikan oleh hukum yang lebih mementingkan kehidupan individu dan menyingkirkan kepentingan bersama. Musyawarah Tungku Tigo Sajarangan (MTTS) merupakan program unggulan atau juga program kerja dari “Syamsu Rahim” Bupati Kabupaten Solok sebagai alat penunjang elektabilitasnya di kalangan masyarakat Sumatera Barat khususnya masyarakat Kabupaten Solok. Untuk menguatkan kembali MTTS yang telah terkikis oleh zaman ini, Bupati Solok periode 2010—2015 dan pemerintah daerah telah membentuk suatu peraturan yang memuat tentang pelaksanaan MTTS. Peraturan ini ditujukan kepada staf ahli, Kepala Bappeda, Kepala BPM (Badan Pemberdayaan Masyarakat), kepala DPPKA, dan camat se-Kabupaten Solok. Peraturan ini dikenal dengan peraturan Bupati Nomor 10 Tahun 2012 tentang petunjuk teknis pelaksanaan Musyawarah Tungku Tigo Sajarangan (MTTS).

---

<sup>1</sup>Buku Evaluasi MTTS Kabupaten Solok cetak tahun 2015, hal 10-11

Peraturan Bupati Nomor 10 Tahun 2012 tentang Musyawarah Tungku Tigo Sajaringan (MTTS) ini menimbang tiga aspek, yaitu (1) partisipasi masyarakat merupakan salah satu faktor yang menentukan keberhasilan pelaksanaan pembangunan, (2) niniak mamak, alim ulama, dan cadiak pandai yang dikenal dengan *tungku tigo sajarangan tali tigo sapilin* merupakan kekuatan yang dapat menggerakkan peran serta masyarakat dalam pelaksanaan pembangunan, dan (3) berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud pada huruf a dan huruf b perlu ditetapkan peraturan bupati tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Musyawarah Tungku Tigo Sajaringan (MTTS) Tali Tigo Sapilin.

Peraturan Bupati ini ditetapkan karena MTTS telah tergerus oleh modernisasi budaya. Penyebab terkikisnya budaya asli Minangkabau ini dalam kehidupan masyarakat, diantaranya disebabkan oleh (1) generasi muda terabaikan dalam pewarisan nilai budaya Minangkabau, (2) hubungan kekerabatan keluarga mulai menipis, (3) peran ninik mamak kini sebatas seremonial, dan (4) peran substansif dari ulama dan cadiak pandai mulai kehilangan wibawa.<sup>2</sup>

Pelemahan tersebut di antaranya disebabkan oleh pembinaan akhlak anak nagari sering diabaikan, pendidikan surau hampir tiada lagi, peran pendidikan surau di rumah tangga juga melemah, dan peran pendidikan akhlak berdasarkan prinsip ABS-SBK telah dilemahkan oleh kemajuan teknologi. Sementara itu, pengembangan program MTTS juga belum maksimal dan masih perlu ditambal sulam.

Program Daerah Bupati Solok, Drs. Syamsu Rahim, M.M., dan Pemerintah Kabupaten (Pemkab) Solok dalam melaksanakan falsafah ABS-SBK telah

---

<sup>2</sup>Wawancara dengan Bapak Taufik Effendi, kepala Bappeda Kabupaten Solok Periode 2010-2015, pada tanggal 21 April 2016 pada pukul 10.24 di Kantor Bupati Kabupaten Solok.

dilakukan dengan menerbitkan Keputusan Bupati Nomor 400-367-2013<sup>3</sup>.Upaya ini dilakukan dan ditandai dengan berbagai kerjasama, diantaranya antara Gubernur Sumbar dan IAIN Imam Bonjol. Berdasarkan kerja sama tersebut, ditetapkan 14 nagari sebagai *pilot project* Jum'at hening dan Magrib mengaji dan melaksanakan Musyawarah Tungku Tigo Sajaringan (MTTS) pada setiap nagari minimal 2 (dua) kali setiap tahun.

Pada tahun 2013 Nagari,*pilot project* tersebut dibentuk oleh pemerintah Kabupaten Solok untuk melihat gambaran implementasi program MTTS dengan 14 nagari per kecamatan per tahun. Pemkab Solok telah mengalokasikan dana sebanyak 75 juta rupiah untuk tiap-tiap kecamatan. Anggaran ini dipersiapkan untuk memfasilitasi kegiatan di nagari *pilot project* yang telah di-SK-kan oleh Bupati Solok. Nagari-nagari yang difasilitasi oleh Pemkab Solok dapat dilihat sebagai berikut.

**Tabel 1**  
**Nagari Pilot Project per Kecamatan dalam Implementasi MTTS**  
**di Kabupaten Solok Tahun 2013—2014**

No	Kecamatan	2013	2014
		<i>Nagari Pilot Project</i>	<i>Nagari Pilot Project</i>
1	Pantai Cermin	Surian	-
2	Lembah Gumanti	Sungai Nanam	Alahan Panjang
3	Hiliran Gumanti	Talang Babungo	Aie Dingin
4	Tigo Lurah	Batu Bajanjang	Batu Bajanjang
5	Danau Kembar	Kampung Batu Dalam	-
6	Payung Sekaki	Aie Luo	Aie Luo

<sup>3</sup>Pemkab Solok-IAIN Kerjasama pengembangan Keagamaan dan Adat, ditulis oleh Mukhlisun. Dapat dilihat melalui laman <http://www.antarasumbar.com/berita/42502/pemkab-solok-iain-kerjasama-pengembangan-keagamaan-dan-adat.html>, diakses tanggal 20 maret 2017, pada pukul 21:00

7	Lembang Jaya	Koto Anau	Koto Laweh
8	Bukit Sundi	Muaro Paneh	Bukit Tandang
9	Gunung Talang	Jawi-Jawi	Jawi-Jawi
10	Kubung	Koto Baru	Selayo
11	IX Koto Sungai Lasi	Indudur	Guguak Sarai
12	X Koto Diatas	Paninjauan	-
13	X Koto Singkarak	Tanjung Alai	Sulik Aie
14	Junjuang Sirih	Panninggahan	-

Sumber: Humas Bappeda Kabupaten Solok

Berdasarkan pasal 8 Peraturan Bupati Nomor 10 tahun 2012 tentang implementasi Musyawarah Tungku Tigo Sajarangan di Kabupaten Solok, khususnya pembiayaan<sup>4</sup>, perlu dilakukan analisis terkait implementasi tersebut. Hal ini disebabkan oleh kenyataan bahwa meskipun menjadi *pilot project*, masih terdapat nagari yang mengalami kendala dalam menerapkan MTTS. Bahkan, ada beberapa kecamatan yang tidak menempatkan perwakilan pada tahun berikutnya. Efektivitas pendanaan ini perlu dianalisis karena masih ada beberapa daerah yang masih belum mengerti dan mengalami kendala dalam pelaksanaan program MTTS ini.

Pada tahun 2013 misalnya, dapat dibandingkan dua nagari yang memiliki perbedaan dalam mengimplementasikan program MTTS ini, yaitu Nagari Tanjung Alai di Kecamatan X Koto Singkarak sebagai nagari yang mengimplementasikan program MTTS terbaik dan Nagari Panninggahan di Kecamatan Junjuang Sirih sebagai nagari yang lambat dalam mengimplementasikan program MTTS.

<sup>4</sup>Lampiran Peraturan Bupati Nomor 10 Tahun 2012 tentang Implementasi Musyawarah Tungku Tigo Sajarangan di Kabupaten Solok

Musyawarah Tungku Tigo Sajaringan-Tali Tigo Sapilin (MTTS-TTS) yang telah digerakkan di Nagari Tanjung Alai, Kecamatan X Koto Singkarak, Kabupaten Solok, telah menerapkan beberapa program ke dalam peraturan nagari (perna), khususnya mengenai aturan dan sanksi kepada pelanggar “Deklarasi Koto Baru”, diantaranya sebagai berikut.

1. Maghrib mengaji

Maghrib Mengaji dikaitkan dengan ajaran asli Minangkabau yang berpedoman kepada *adat basandi sayarak, syarak basandi kitabullah*. Maksudnya, adat berpedoman kepada syariat (islam), sedangkan syariat berpedoman kepada kitabullah (Alqur'an). Artinya, pemerintah menginginkan hidupnya kembali keislaman di hati anak muda yang telah terserang penyakit teknologi pada saat sekarang ini.

2. Jumat *Basianiang* (Jumat hening/damai)

Jumat *basianiang* diartikan sebagai ungkapan syukur pada hari Jumat. Hari Jumat dianggap sebagai hari paling suci untuk umat muslim. Untuk mengungkap rasa syukur dan bentuk kekhusyukan dalam beribadah pada Jumat, pada saat shalat jumat (dimulai dari azan Jumat sampai salam), tidak diperbolehkan adanya aktivitas di sekitar mesjid untuk menjaga kekhusyukan beribadah. Apabila dilanggar, hukumannya ialah denda. Bagi laki-laki yang tidak melakukan sholat Jum'at sebanyak satu kali, ia akan dipanggil oleh ninik mamak. Jika melakukan pelanggaran sebanyak dua kali, akan dipanggil oleh tiga unsur wali nagari, KAN, dan BMN untuk dinasehati. Bahkan, jika tidak melakukan sholat Juma'at sebanyak tiga kali, akan dikenakan denda 1 sak semen ataupun pengusiran dari kampung sesuai dengan hukum yang berlaku di nagari setempat.<sup>5</sup>

Sementara itu, Nagari Paninggahan hanya melaksanakan MTTS sebagai bagian program implementasi MTTS. Tidak ada langkah lebih lanjut yang dilakukan. Konflik-konflik hakulayat atas tanah dan hutan sering mewarnai perjalanan kehidupan masyarakat di Sumatera Barat khususnya di Nagari Paninggahan Kecamatan Junjung Sirih yang permasalahan tersebut masih dalam tahap penyelesaian yang dilakukan oleh KAN dan BMN nagari tersebut. Namun peran nagari dalam menyelesaikan masalah ini dinilai kurang oleh masyarakat,

---

<sup>5</sup>Surat Edaran nomor 140/41/Pem/NTAL/2013 tentang penerapan Musyawarah Tungku Tigo Sajaringan (MTTS), Nagari Tanjung Alai, X Koto Singkarak. dapat dilihat pada lampiran 4

sehingga menimbulkan rasa tidak percaya masyarakat terhadap pemerintahan Nagari Paninggahan. Ketika berlangsungnya suatu konflik ulayat biasanya Nagari. Pada umumnya aktor yang terlibat konflik di nagari merupakan aktor yang memiliki dominasi atau pengaruh. Aktor yang terlibat dalam konflik tanah ulayat yang terjadi di Nagari Paninggahan ini adalah KAN, BMN, pemerintah nagari dan masyarakat yang mempunyai tanah di sekitar tanah ulayat.<sup>6</sup>

Peneliti melihat KAN dan BMN sudah berupaya dalam menyelesaikan permasalahan secara musyawarah, namun penyelesaian yang dilakukan belum berjalan semaksimal mungkin sehingga konflik belum dapat diselesaikan dan juga mengakibatkan rasa tidak percaya masyarakat kepada pemerintahan nagari. Sehingga muncul asumsi dari peneliti bahwa KAN dan BMN yang merupakan suatu lembaga yang berpengaruh dalam nagari belum mampu menyelesaikan permasalahan yang ada, di lain hal apapun kebijakan yang telah diterbitkan oleh pemerintahan Kabupaten Solok kepada Nagari Paninggahan, mendapat tanggapan negative dari masyarakat dikarenakan ketidakpercayaan kepada pemerintahan nagari tersebut. Karena itulah MTTS bisa dianggap belum dapat diterima oleh masyarakat Paninggahan

Kendala lain yang dialami nagari Paninggahan sebagai berikut.<sup>7</sup>

- a. Tidak adanya pemuda pembangun nagari karena sebagian besar telah merantau.
- b. Kurangnya koordinasi antara wali nagari dengan masyarakat sekitar.
- c. Tidak adanya musyawarah dalam menentukan kata mufakat.

---

<sup>6</sup>Wawancara langsung dengan Madir Dt. Gindo Marajo mantan Ketua KAN Nagari Paninggahan pada hari 27 Agustus 2016. pada jam 14.00 WIB

<sup>7</sup>Wawancara dengan Bayu, Sekretaris Nagari Paninggahan, pada pukul 15.09. Rabu 15 Juni 2016 di Paninggahan.

Pada tahun 2014, kembali dilakukan pemilihan nagari *pilot project* dalam mengimplementasikan MTTS. Berbagai aspek telah diperbaiki oleh Pemerintah Kabupaten Solok untuk mewujudkan MTTS yang solid dan *babaliak ka nagari*. Akan tetapi, hasilnya tidak jauh berbeda dengan tahun awal pengimplementasian MTTS. Ada nagari yang dapat dikatakan sukses menjalankan program MTTS, ada juga nagari yang tidak menjalankan MTTS.

Beberapa nagari yang sukses menjalankan MTTS, yaitu Nagari Alahan Panjang di Kecamatan Lembah Gumanti, Nagari Sulik Aie di Kecamatan X Koto Singkarak, Jawi-Jawi di Gunung Talang, Selayo di Kubung dan Nagari Batu Bajanjang di Tigo Lurah. Di Nagari Jawi-jawi, Selayo, dan Jawi-Jawi, MTTS yang berhasil digambarkan sebagai berikut.<sup>8</sup>

1. Pelaksanaan MTTS di nagari terpilih ini sudah empat kali sesuai dengan Surat Keputusan Bupati Nomor 400-367-2013.
- 2) Di nagari tersebut, telah dilahirkan beberapa peraturan nagari.
- 3) Masyarakat sudah merasakan manfaat dari MTTS itu sendiri yang berdampak kepada sinergisitas pada pembangunan dan pengawasan di nagari.<sup>9</sup>

Sementara itu, nagari-nagari semisal Aie Luo di Kecamatan Payung Sekaki, Aie Dingin di Hiliran Gumanti, dan Bukit Tandang di Bukit Sundi merupakan contoh nagari yang tidak sesuai melakukan evaluasi MTTS per tahun<sup>10</sup> karena tidak memasukkan ke dalam prioritas nagari. Sementara itu, nagari-nagari lain di Kecamatan X Koto, Kecamatan Junjung Sirih, Sungai Lasi, dianggap gagal karena tidak meneruskan program MTTS di nagari masing-masing dan menganggap MTTS tidak akan bisa berjalan di Kabupaten Solok. Hal

---

<sup>8</sup>Buku Evaluasi MTTS Di Kabupaten Solok tahun 2014

<sup>9</sup>Bappeda Kabupaten Solok 2014

<sup>10</sup>Surat Keputusan Bupati Nomor 400-367-2013 tentang Nagari *Pilot Project* MTTS di Kabupaten Solok (Piagam Deklarasi Koto Baru, September 2012)

ini disebabkan oleh falsafah hidup modern yang tidak sesuai pada saat sekarang ini.<sup>11</sup>

Pada tahun 2015, Pemerintah Kabupaten Solok menginstruksikan seluruh nagari-nagari yang ada di Kabupaten Solok untuk mengimplementasikan program MTTS yang sesuai dengan Peraturan Bupati Nomor 10 Tahun 2012. Pemerintah Kabupaten Solok mengharapkan agar *babalik ka nagari* ini dapat terwujud untuk mengembalikan mental masyarakat Minangkabau, khususnya masyarakat Kabupaten Solok agar sesuai dengan falsafah ABS-SBK.

Pemerintah Kabupaten Solok menjangkau nagari-nagari yang tergolong miskin di Kabupaten Solok dengan cara meminta pendapat dan saran, serta berjanji melakukan pembangunan nagari melalui program MTTS.

“Bisa dibilang tahun 2015 adalah tahun terparah pengimplementasian MTTS di Kabupaten Solok. Tercatat hanya Nagari Koto Sani di Kecamatan X Koto Singkarak, Alahan Panjang di Lembah Gumanti dan Batu Bajanjang di Tigo Lurah yang bisa mempertahankan eksistensi implementasi MTTS ini. Tiga nagari ini selalu mengadakan Evaluasi MTTS 2 (dua) kali setahun, membuat peraturan nagari tentang MTTS, serta membuat monografi mengenai MTTS,” imbuh Deswirman.<sup>12</sup>

Perbedaan dan perbandingan Implementasi MTTS di Nagari Paninggahan dan Tanjung Alai dalam menjalankan MTTS sesuai dengan Peraturan Bupati nomor 10 tahun 2012 menjadi hal menarik untuk diteliti. Hal ini disebabkan oleh implementasi MTTS berdasarkan falsafah ABS-SBK dapat menjadi fondasi dalam pembangunan masyarakat.

Berdasarkan hal tersebut, dalam penelitian ini, digunakan teori Van Meter dan Van Horn tentang implementasi kebijakan. Model pendekatan implementasi

---

<sup>11</sup>Hasil wawancara dengan sekretaris nagari Bukit Bais, kecamatan X Koto Sungai Lasi Kabupaten Solok, pada hari Sabtu, 23 April 2016 di Bukit Bais.

<sup>12</sup>Kutipan wawancara dengan Deswirman, Ketua Kerapatan Adat Nagari Koto Sani, pada hari Sabtu, 23 April 2016 di Koto Sani.

kebijakan yang dirumuskan Van Meter dan Van Horn disebut dengan *A Model of the Policy Implementation*.<sup>13</sup> Proses implementasi ini merupakan sebuah abstraksi atau performansi suatu pengejawantahan kebijakan yang pada dasarnya secara sengaja dilakukan untuk meraih kinerja implementasi kebijakan yang tinggi yang berlangsung dalam hubungan berbagai variabel. Model ini mengandaikan implementasi kebijakan berjalan secara linear dari keputusan politik, pelaksana, dan kinerja kebijakan publik. Analisis implementasi MTTSDi Kabupaten Solok dianalisis lebih lanjut pada bab mengenai analisis “ImplementasiPeraturanBupatiNomor 10 tahun 2012 tentangMusyawarahTungkuTigoSajarangan di KabupatenSolok”.

## 1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut, dalam penelitian ini, akan dilakukan analisis tentang “BagaimanaImplementasi Peraturan Bupati nomor 10 tahun 2012 di Nagari Tanjung Alai Kecamatan X Koto Singkarak dan Nagari Paninggahan Kecamatan Junjung Sirih?”

## 1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ialah untuk “Menjelaskan implementasi Peraturan Bupati nomor 10 tahun 2012 tentang Musyawarah Tungku Tigo Sajarangan (MTTS) di Nagari Tanjung Alai Kecamatan X Koto Singkarak dan Nagari Paninggahan Kecamatan Junjung Sirih”.

## 1.4 Manfaat Penelitian

---

<sup>13</sup>Budi Winarno. Kebijakan Publik, Yogyakarta : CAPS, 2012. Hlm 149-150

Penelitian ini diharapkan memiliki manfaat, baik secara teoretis maupun secara praktis. Secara teoretis, penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat untuk pengembangan ilmu politik, khususnya mengenai implementasi peraturan bupati terhadap kesejahteraan hidup bermasyarakat. Sementara itu, secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat kepada pemerintah Kabupaten Solok mengenai analisis implementasi Peraturan Bupati nomor 10 tahun 2012. Analisis tersebut diharapkan dapat menjadi perbandingan bagi pemerintah untuk melaksanakan MTTs-TTS di berbagai nagari di Kabupaten Solok ke depannya.

Secara praktis, penelitian ini juga diharapkan dapat memberikan manfaat kepada masyarakat di Kabupaten Solok tentang keberadaan Peraturan Bupati nomor 10 tahun 2012 tentang MTTs-TTS. Masyarakat di berbagai nagari di Kabupaten Solok diharapkan dapat menerapkan nilai falsafah ABS SBK di tingkat nagari, khususnya mengenai implementasi MTTs-TTS. Selain itu, penelitian ini diharapkan juga memiliki manfaat bagi Jurusan Ilmu Politik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Andalas, khususnya mengenai analisis terhadap kebijakan pemerintah daerah terkait peningkatan kesejahteraan masyarakat. Analisis ini dapat menjadi tolok ukur dalam keberhasilan pengembangan ilmu politik itu sendiri. Selanjutnya, penelitian ini bermanfaat bagi peneliti, khususnya mengenai peningkatan kemampuan bidang kajian Ilmu Politik. Analisis yang dilakukan tentang implementasi peraturan bupati nomor 10 tahun 2012 ini membutuhkan kompetensi terkait bidang ilmu. Oleh karena itu, analisis yang telah dilakukan menunjukkan bahwa kompetensi yang telah diraih dalam perkuliahan dapat diwujudkan dalam hasil penelitian ini.

