

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

LKAAM merupakan sebuah mitra pemerintahan Sumatera Barat yang mewadahi penyaluran aspirasi komunitas adat dalam hal pelestarian nilai-nilai adat dalam masyarakat. Secara garis besar, tujuan dari LKAAM ini adalah melestaiakan adat dan budaya Minangkabau secara utuh dan juga menerapkan kepada generasi penerus secara terlembaga. Ada pun tujuan lain dalam bentuk meningkatkan partisipasi masyarakat untuk mensukseskan pembangunan daerah dalam rangka pembangunan nasional secara bersama-sama.¹ Sedangkan fungsi dari LKAAM itu sendiri sebagai wadah koordinasi kerapatan adat Nagari-nagari sesuai dengan bentuk struktur adatnya di Nagari-nagari dalam wilayah provinsi Sumatera Barat serta daerah-daerah lain yang etnis masyarakatnya menganut sistem adat Minangkabau.

Secara umum, LKAAM Sumbar dapat dikatakan sebagai NGO/LSM karena memiliki peran dalam bidang non-politik, dimana perannya tidak terlepas dari tujuan lembaga adat ini adalah untuk melestraikan adat dan budaya Minangkabau secara utuh dan juga menerapkan kepada generasi penerus secara terlembaga.² Hal ini dapat dilihat dari LKAAM Sumbar menyatakan bahwa para Penghulu/Pemangku Adat yang terlibat G-30-S/PKI agar dilepaskan gelar kepenghuluannya, diberhentikan oleh

¹*Ibid*, Hlm 42-43

²Lihat AD/ART LKAAM Sumbar, Bab 3 tentang tujuan dan fungsi, pasal 6, point 5, hlm 5

kaumnya masing-masing sebagai pemimpin kaum. Kemudian digantikan oleh salah seorang kemenakannya yang bersih dari pengaruh komunis, bukan anggota PKI serta antek-anteknya. Pernyataan ini termuat dalam hasil keputusan Musyawarah Besar LKAAM Sumbar.³

Tindakan tersebut merupakan suatu bentuk peranan dan tindakan LKAAM Sumbar dalam bidang *non-politik* tentang menguatkan kedudukan masyarakat adat Minangkabau di Sumatera Barat. Hal ini tentu menjadikan LKAAM Sumbar sebagai organisasi kemasyarakatan (NGO/LSM) yang berperan dalam menjaga dan memelihara keutuhan dari nilai-nilai kearifan lokal di Sumatera Barat.

LKAAM Sumbar sebagai organisasi kemasyarakatan (NGO/LSM) dalam rezim Orde Baru tidak sepenuhnya berperan penting dalam pemerintahan lokal di Sumatera Barat. Hal ini disebabkan karena perilaku rezim Orde baru yang begitu dominan sehingga penyelenggaraan pemerintahan lebih terpusat. Seharusnya keberadaan LKAAM Sumbar dapat menjadi kekuatan politik yang mampu berperan secara politik untuk mempengaruhi setiap kebijakan-kebijakan pemerintah yang dinilai bertentangan dengan nilai kearifan lokal di Sumatera Barat.

Dengan hadirnya zaman reformasi dan berlangsungnya keadaan dan suasana politik yang lebih demokratis di Indonesia, mendorong LKAAM Sumbar untuk

³Kamardi Rais, *Cuplikan Sejarah Singkat Lahirnya LKAAM (Lembaga Kerapatan Adat Alam Minangkabau Sumatera Barat)*, dalam Musyawarah Kerja LKAAM Sumatera Barat, Padang, 18 Maret 2007, hlm. 8.

terlibat secara aktif dalam mempengaruhi kebijakan-kebijakan pemerintah yang dinilai bertentangan dengan kultur sosial masyarakat adat Minangkabau di Sumatera Barat.

Peranan tersebut dapat dilihat dari keterlibatan LKAAM Sumbar dan LBH (Lembaga Bantuan Hukum) Padang menentang Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 5 tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah-masalah Ulayat Masyarakat Hukum Adat.⁴ Khususnya pasal-pasal yang mengatakan bahwa tanah yang telah dikuasai oleh badan hukum dan tanah yang telah punya HGU (hak guna usaha)⁵ sebelum tahun 1999 tidak lagi sebagai tanah ulayat. Sehingga Permenag No. 5 tahun 1999 ini telah menimbulkan kecemasan bagi komunitas Minangkabau, karena berpotensi untuk mengurangi tanah ulayat di Sumatera Barat.⁶

Pada tahun 2002 Pemerintah Provinsi Sumatera Barat mengusulkan rancangan perda tanah ulayat ke DPRD provinsi Sumatera Barat agar nantinya perda ini dikeluarkan. Akan tetapi pembahasannya alot dan tidak ada titik terang, karena LKAAM Sumatera Barat dan LBH-Padang mampu mempengaruhi anggota DPRD

⁴Afrizal, Tanah Eks Erfpacht Bukan Tanah Negara: Suara Rakyat Dari Sumatera Barat, Dalam Sjahmunir, dkk(ed), *Pemerintahan Nagari dan Tanah Ulayat*, Padang: Andalas University Press, 2006, hlm. 218-219.

⁵Berdasarkan Undang-undang Pokok Agraria No. 5 tahun 1960, pada pasal 28 ayat 1 menyatakan bahwa Hak Guna Usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara, dalam jangka waktu tertentu, guna perusahaan pertanian, perikanan atau perkebunan.

⁶*Ibid.*, hlm. 218-219.

Sumatera Barat dalam pembuatan perda tersebut.⁷ Sebagian anggota DPRD Sumatera Barat tidak setuju dengan pasal-pasal yang mengatakan bahwa tanah yang telah dikuasai oleh badan hukum atau tanah yang telah punya HGU sebelum tahun 1999 tidak lagi diakui sebagai tanah ulayat, dan seharusnya tanah tersebut harus dikembalikan kepada komunitas nagari, Sehingga dapat dijelaskan bahwa keberadaan LKAAM Sumbar sebagai organisasi kemasyarakatan (NGO/LSM) telah mampu mempengaruhi keputusan politik di dalam pemerintahan lokal di Sumatera Barat.

LKAAM Sumbar menolak Rancangan Undang-undang tentang Desa tahun 2013 yang mengatur penyelenggaraan pemerintah terendah di Indonesia.⁸ Dalam hal ini, LKAAM Sumatera Barat menilai bahwa RUU tentang desa tersebut menentang Undang-undang Dasar (UUD) tentang keragaman budaya di Indonesia yang telah diatur dalam pasal 18b UUD 1945. Penyelenggaraan pemerintah terendah di Sumatera Barat adalah Nagari, sehingga dengan adanya RUU Desa ini dinilai akan berpotensi melemahkan, bahkan menghilangkan eksistensi Nagari. Maka dari itu, LKAAM Sumatera Barat mengadakan rapat pembentukan tim yudisial review dan permohonan pengujian Undang-undang Desa.⁹ Selain itu, keberadaan LKAAM Sumbar Dewasa ini tidak hanya terlibat aktif dalam mengontrol dan mengawasi kebijakan-kebijakan politik pemerintah, namun juga ikut terlibat dalam pengawasan

⁷*Ibid.*, hlm. 218-219.

⁸Harian Singgalang. 2013. *LKAAM Sumbar Tolak RUU Desa*. (Online) (<http://hariansinggalang.com/2013/12/20/lkaam-sumbar-tolak-ruu-desa.html>. diakses pada tanggal 28 Agustus 2017 pukul 09.52 Wib

⁹Harian Haluan. 2013. *Tim Terpadu LKAAM Akan Uji UU Desa*. (Online). (<http://harianhaluan.com/2013/12/28/tim-terpadu-lkaam-akan-uji-uu-desa.html>. diakses pada tanggal 28 Agustus 2017 pukul 10.01 Wib

pembangunan di Sumatera Barat. Salah satunya yaitu LKAAM Sumbar ikut dalam mengawasi program investasi pembangunan *superblock* yang dilakukan oleh *Lippo Group* di Kota Padang.¹⁰

Pengawasan yang dilakukan oleh LKAAM Sumbar terhadap proyek pembangunan ini tidak terlepas dari berkembangnya isu-isu yang menyatakan bahwa sebagai pusat kristenisasi yang dapat merusak nilai - nilai kearifan lokal yang dimiliki oleh Sumatera Barat, yakni *Adat Basandi Syara' Syara' Basandi Kitabullah*. Sehingga, setelah peletakan batu pertama pada tanggal 10 Mei 2013, banyak kalangan organisasi kemasyarakatan yang tidak setuju terhadap pembangunan tersebut. Maka dari pada itu, pada tanggal 18 Mei 2013 dilakukanlah pertemuan oleh sejumlah ormas-ormas Sumatera Barat di kantor sekretariat LKAAM Sumbar.¹¹

Setelah LKAAM Sumbar menolak Rancangan Undang-undang tentang Desa tahun 2013 yang mengatur penyelenggaraan pemerintah terendah di Indonesia.¹² Dalam hal ini, LKAAM Sumatera Barat menilai bahwa RUU tentang desa tersebut menentang Undang-undang Dasar (UUD) tentang keragaman budaya di Indonesia yang telah diatur dalam pasal 18b UUD 1945, LKAAM ikut serta dalam perumusan

¹⁰Harian Haluan. 2014. *Ribuan Umat Islam Demo Tolak Investasi Lippo Group*. (Online). (<http://harianhaluan.com/2014/02/17/hari-ini-ribuan-umat-islam-demo-tolak-investasi-lippo-group.html>). diakses pada tanggal 28 Agustus 2017 pukul 09.45 Wib

¹¹Jimmi Syah Putra Ginting. 2013. *Eksistensi Kearifan Lokal dan Geliat Investasi (Berkaca dari Polemik Pendirian Superblock Lippo Group Di Padang)*. (Online) (<http://www.gentaandalas.com/eksistensi-kearifan-lokal-dan-geliat-investasi-berkaca-dari-polemik-pendirian-super-blok-lippo-group-di-padang.html>). diakses pada tanggal 21 November 2017 pukul 23.43 Wib

¹²Harian Singgalang. 2013. *LKAAM Sumbar Tolak RUU Desa*. (Online) (<http://hariansinggalang.com/2013/12/20/lkaam-sumbar-tolak-ruu-desa.html>). diakses pada tanggal 28 Agustus 2017 pukul 09.52 Wib

perda provinsi tentang nagari, yang telah di mulai pembahasannya di awal tahun 2015, LKAAM ikut serta dan aktif dalam pembahasan perda provinsi tentang nagari dan sesuai dengan fungsi LKAAM sebagai lembaga komunikasi adat dengan ikut serta aktif LKAAM dalam perumusan perda provinsi tentang nagari diharapkan aspirasi, harapan dan saran masyarakat tentang adat dapat LKAAM sampaikan dan perjuangkan dalam perumusan perda tersebut .

Pada proses perumusan Perda provinsi nomor 7 tahun 2018 tentang Nagari, tentunya DPRD SUMBAR selaku lembaga legislatif yang memiliki fungsi legislasi perlu mengundang LKAAM SUMBAR dalam rapat perumusan perda karena LKAAM merupakan suatu LSM yang memahami adat istiadat di Minangkabau. Saran, masukan, atau pertimbangan dari LKAAM ini akan menyempurnakan isi Perda provinsi tentang Nagari sebagaimana kondisi dan keadaan sosial dan politik di Sumatera Barat.,

Untuk Melihat Bagaimana Peran Lembaga Kerapatan Adat Alam Minangkabau (LKAAM) Dalam Penyusunan Perda Provinsi nomor 7 tahun 2018 Tentang Nagari, peneliti melihat teori yang dijelaskan oleh James V Ryker mengenai pola hubungan politik sebuah lembaga (NGO/LSM) terhadap pemerintah atau negara bisa untuk menjelaskan pertanyaan penelitian yang dikemukakan oleh peneliti. Teori yang dijelaskan oleh James V Ryker ini lebih menekankan pada empat dimensi ruang

politik NGO/LSM, yakni; Orientasi isu, organisasional, kebijaksanaan dan finansial¹³

Berdasarkan teori yang diungkapkan oleh James V Ryker di atas, menurut peneliti, dua dari empat dimensi ruang politik tersebut mampu untuk menjelaskan Peran Lembaga Kerapatan Adat Alam Minangkabau (LKAAM) Dalam Penyusunan Perda Provinsi Nomor 7 tahun 2018 tentang Nagari. Dua dimensi tersebut adalah Dimensi Orientasi Isu dan Dimensi Kebijaksanaan. Dimensi orientasi isu yang dimaksud disini menyangkut masalah bagaimana kalangan NGO/LSM dalam memposisikan dirinya ketika berhadapan dengan negara atau pemerintah dengan perannya mempengaruhi kebijakan-kebijakan pemerintah. dan Dimensi kebijaksanaan yang dimaksudkan disini adalah proses dialog yang dilakukan oleh LKAAM dengan DPRD Sumbar dalam pembuatan kebijakan tentang Nagari. Sehingga dengan menggunakan dimensi ini akan menjelaskan bagaimana pendekatan yang dilakukan oleh LKAAM Sumbar dalam dialog pembentukan kebijakan.

Peneliti Memilih Dimensi Orientasi Isu dan Dimensi Kebijaksanaan karena menurut peneliti dua dimensi ini yang tepat menjelaskan bagaimana sebuah LSM mengemukakan hal - hal, ide - ide atau isu - isu yang ingin mereka sampaikan kepada pemerintah dan bagaimana LSM dalam memposisikan dirinya ketika berhadapan dengan negara atau pemerintah terkait dengan cara mempengaruhi dialog dalam pembuatan kebijakan.

¹³Afan Gaffar, *Op.,Cit*, hlm. 215-216.

Dua Dimensi Lain yang dikemukakan oleh James V Ryker yaitu Dimensi Organisasional dan Finansial lebih menekankan bagaimana *intern* sebuah LSM berjalan sendiri sehingga menghindari campur tangan pemerintah dan dua dimensi ini tidak terkait bagaimana sebuah LSM dalam mempengaruhi sebuah kebijakan, Dimensi organisasional menjelaskan bagaimana kalangan NGO/LSM dalam memposisikan dirinya ketika berhadapan dengan negara atau pemerintah terkait dengan masalah kelembagaannya yang bebas dari intervensi negara dan dimensi finansial menjelaskan tentang bagaimana kalangan NGO/LSM dalam memposisikan dirinya ketika berhubungan dengan negara atau pemerintah terkait dengan dukungan dana organisasi dalam menjalankan kegiatan.

Dilihat dari fenomena di atas, maka yang menjadi perhatian peneliti kali ini adalah mengenai kelembagaan LKAAM Sumbar. Ketertarikan peneliti melihat bahwa dengan kekuatan politiknya LKAAM berhasil mempengaruhi dan ikut serta dalam perumusan sebuah kebijakan publik. Hal ini membuat keberadaan LKAAM Sumbar sebagai kekuatan politik juga sangat berbeda dalam mengawasi dan mengontrol kebijakan pemerintah yang dinilai bertentangan dengan kultur sosial masyarakat adat Minangkabau di Sumatera Barat.

1.2 Rumusan Masalah

Dari latar belakang di atas, dapat disimpulkan bahwa keberadaan kekuatan politik tidak terlepas dari pengaruh lingkungan politik di dalam sistem politik. Hal ini dikarenakan kemunculan kekuatan politik sangat bergantung kepada keadaan politik

yang ada. Jika sistem politik yang dilaksanakan tersebut dan terbuka dan demokratis, maka kekuatan politik berkembang sesuai dengan dinamika politiknya.

Dari kompetisi dalam mempengaruhi kebijakan publik ataupun keputusan politik, kekuatan politik selalu mendominasi proses pembuatan kebijakan publik sesuai kepentingannya. Dalam konteks negara berhaluan demokrasi seperti Indonesia, gesekan antar kelompok masyarakat dalam mempengaruhi kebijakan publik maupun keputusan politik tidak hanya terjadi pada pelaku pembuat kebijakan, seperti institusi Eksekutif, Legislatif dan Yudikatif. Kelompok-kelompok masyarakat seperti organisasi masyarakat sipil (organisasi kemasyarakatan/Ormas, Organisasi Politik, LSM/NGO) juga bisa mempengaruhi kebijakan publik dengan melakukan tuntutan dan dukungan kepada pemerintah atau negara. Hal seperti ini merupakan suatu kewajiban dalam sistem demokrasi, karena demokrasi selalu menghormati hak sipil dan hak politik masyarakat.

LKAAM Sumbar sebagai organisasi kemasyarakatan (NGO/LSM) mampu menjadi kekuatan politik baru dalam mengontrol dan mengawasi kebijakan pemerintah yang dinilai bertentangan dengan kultur sosial masyarakat adat Minangkabau di Sumatera Barat. Sehingga ini menjelaskan bahwa keberadaan kekuatan politik LKAAM Sumbar sebagai lembaga komunikasi adat di Sumatera Barat. Untuk itu, yang menjadi rumusan masalah dan pertanyaan kunci penelitian dalam penelitian ini *Bagaimana Peran LKAAM dalam Proses Penyusunan Perda Provinsi Nomor 7 tahun 2018 tentang Nagari ?*

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah dalam penelitian ini, maka yang menjadi tujuan penelitian adalah untuk menjelaskan Peran LKAAM dalam Proses Penyusunan Perda Provinsi Nomor 7 tahun 2018 tentang Nagari

1.4. Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian ini dapat dilihat dari beberapa 2 aspek, yaitu:

1. Secara akademis, diharapkan hasil penelitian ini dapat menjadi bahan referensi serta rujukan mengenai dinamika kekuatan politik dari suatu lembaga dalam mempengaruhi proses penyusunan sebuah peraturan daerah. Selain itu, penelitian ini diharapkan mampu memberikan kontribusi dalam perkembangan ilmu pengetahuan.
2. Secara praktis, kajian ini mampu memberikan masukkandan saran kepada LKAAM Sumbar dan Lembaga-lembaga Pemerintahan di Sumatera Barat untuk saling menjaga hubungan dalam mencapai keputusan bersama.

