

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Menurut Kapucu, Healy, dan Arslan (2011) kapasitas merupakan sumber daya individu atau organisasi yang berimplikasi pada kemampuan atau keahlian dalam melaksanakan kebijakan.¹ Chaskin (2001) berpendapat bahwa kapasitas kelembagaan merujuk pada hubungan antar individu, kelompok informal, dan organisasi formal yang diharapkan menghasilkan jaringan hubungan sosial.² Relasi hubungan sosial yang baik, dinilai dapat menunjang kinerja pelaksanaan kebijakan antar masing-masing aktor yang terlibat. Pada penelitian ini fokus kajian kapasitas yang diteliti adalah kapasitas individu dan kapasitas kelembagaan.

Kapasitas individu dilihat dari bagaimana kemampuan, kompetensi, dan keahlian individu untuk mengimplementasikan berbagai macam fungsi, mengelola keadaan secara kolektif, memecahkan persoalan, dan merancang atau menemukan tujuan-tujuan yang ingin dicapai (Smith, et.al, 2003). Tingkatan kompetensi atau kapasitas individu diukur melalui beberapa indikator meliputi pengetahuan, keahlian atau keterampilan, kesadaran dan sikap (JICA, 2004 dalam Razzaq, 2012).

Kapasitas individu yang menjadi fokus pada penelitian ini adalah kapasitas elit informal desa atau *nagari non-governing* dalam melaksanakan kebijakan atraksi wisata. Sementara untuk kapasitas kelembagaan adalah kapasitas elit formal pemerintahan desa atau nagari. Kapasitas kelembagaan desa bercirikan kepada strategi untuk mencapai pemerintahan desa yang mampu menjawab kebutuhan masyarakat lokal. Menurut Milen

¹ Kapucu, N., Healy, B.F & Arslan, T. 2011. *Survival of the fittest: Capacity Building for small nonprofit organizations*. Evaluation and Program Planning, 35 (3) 236-245

² Chaskin, R. 2001. *Building community capacity*. New York: Walter de Gruyter.

(2004) definisi kapasitas ialah kemampuan individu, organisasi atau sistem untuk menjalankan fungsi sebagaimana mestinya secara efisien, efektif dan terus-menerus.³

Berdasarkan pemaparan Milen terdapat tiga fokus elemen pembentukan kapasitas yaitu individu, lembaga dan sistem. Sistem memegang peran penting dalam pembentukan kapasitas lembaga, dikarenakan aturan manajemen operasional kelembagaan termuat dalam sistem yang dibentuk. Kapasitas kelembagaan (*institutional capacity*) diharapkan dapat meningkatkan kapabilitas lembaga untuk tujuan pengembangan dan penguatan individu dan organisasi. Penting ditekankan penyediaan teknik dan manajemen pelatihan guna mendukung pelaksanaan sebuah kebijakan. Kapasitas pada pemerintahan skala terkecil seperti desa dalam melaksanakan kebijakan, sangat ditekankan setelah aturan otonomi daerah dibuka lebar setelah rezim orde baru berakhir.

Pasca runtuhnya pemerintahan rezim baru diterbitkanlah sebuah produk hukum berupa Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang memberikan perubahan didalam sistem penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia. Undang-Undang No 22 tahun 1999 ini telah memberikan perubahan sistem pemerintahan yang pada orde baru sangat bercorak sentralisasi berganti haluan ke sistem desentralisasi. Sistem ini bercirikan pada penyelenggaran urusan dan kekuasaan yang menyangkut kepentingan internal dari daerah, diserahkan penyelenggaraannya ke masing-masing daerah.

Seiring perkembangan zaman Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah ini mengalami beberapa perubahan. Dari Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah digantikan dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004

³ Anni, Milen. 2004. *Pegangan Dasar Pengembangan Kapasitas*. Yogyakarta: Pondok Pustaka Jogja.

tentang Pemerintahan Daerah dan terakhir digantikan oleh Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang masih berlaku hingga saat ini sebagai acuan hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan azas otonomi daerah. Tentu saja perubahan ini dilakukan demi dapat memberikan sebuah muatan baru dalam hal penyelenggaraan Pemerintah Daerah. Mengingat Indonesia merupakan negara yang memiliki jumlah penduduk yang banyak serta heterogen sehingga akan banyak pula pelbagai kebutuhan dan kepentingan dari masing-masing daerah yang harus terakomodir dalam sebuah produk hukum.⁴

Dibukanya gerbang otonomi daerah yang termuat dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, diharapkan daerah sendiri dapat lebih mandiri dan mampu melaksanakan agenda pemerintahan berdasarkan aspirasi yang disampaikan oleh masyarakat di daerah. Otonomi daerah dimaknai sebagai konsep yang memiliki makna bahwa pemerintah yang merujuk pada pemerintah pusat, memberikan kewenangan kepada pemerintah yang ada di daerah-daerah di seluruh wilayah Indonesia dengan tujuan untuk mengatur urusan rumah tangganya secara mandiri tanpa adanya campur tangan pemerintah pusat dalam menanganinya. Urusan rumah tangga ini menyangkut mengatur dan menyelenggarakan urusan pemerintahan bagi pemerintah daerah.

Sejatinya dalam konsep otonomi daerah pemerintah pusat tidak boleh terlalu mengintervensi kebijakan daerah kabupaten maupun kota secara leluasa, kecuali dalam kebijakan strategis nasional seperti dalam bidang keuangan dan moneter, pertahanan keamanan, dan beberapa proyek strategis yang dikatakan sebagai proyek nasional.

⁴ Lihat Lebih Lanjut Tentang Pemerintahan dan Otonomi Daerah Pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

Otonomi Daerah sebagaimana termuat dalam Bab 1 Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Otonomi daerah menuntut masing-masing daerah untuk kreatif dan mandiri dalam menentukan langkah dan kebijakan yang akan diambil demi membangun kehidupan masyarakat di daerah tersebut seperti apa yang telah menjadi cita-cita masyarakat. Jika daerah tidak bisa mandiri dan kreatif dalam melaksanakan fungsi otonominya, maka potensi terganggunya tujuan penyelenggaraan pemerintahannya akan terhalang mengingat tujuan pelaksanaan dari otonomi daerah yang tidak mampu dilaksanakan secara efektif.

Salah satu penunjang keberhasilan dari otonomi daerah adalah diukur dari sejauh mana pemerintah daerah mampu berupaya untuk mengembangkan potensi yang ada pada daerahnya agar bisa mencapai hasil yang optimal demi kemajuan dan kesejahteraan daerah mereka. Tujuan yang ingin dicapai dalam pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia adalah terwujudnya daerah yang mandiri dalam melaksanakan urusan pemerintahannya berdasarkan aspirasi dan kebutuhan dari masyarakat di daerah. Otonomi daerah juga diharapkan dapat meningkatkan kemandirian daerah dalam menyelenggarakan kegiatan pemerintahannya. Halini sebagaimana termuat dalam tujuan yang termaktub Bab 1 Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah dijelaskan bahwa terdapatnya pemberian kewenangan kepada pemerintah desa untuk megurusi urusan pemerintahannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundanga-undangan. Kewenangan yang dimiliki desa juga merujuk dalam Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang desa yaitu “Kewenangan yang dimaksud meliputi kewenangan dibidang penyelenggaraan pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan desa dan pemberdayaan masyarakat desa. Pendanaan untuk menjalankan kewenangan pemerintahan desa tersebut bersumber dari APBN dan APBD dari daerah masing-masing.”⁵

Secara definitif berkaca pada Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, desa merupakan kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam Sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Berbeda dengan daerah lain untuk penyebutan desa di Provinsi Sumatera Barat adalah *nagari*.

Pengakuan eksistensi nagari sebagai kesatuan masyarakat hukum adat juga terdapat pada pasal 18 b ayat 2 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi “*Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam Undang-Undang*”.⁶

⁵ Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 Tentang Desa.

⁶ Pasal 18 b ayat 2 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Istilah *nagari* merupakan penyebutan nama lain desa di Minangkabau. Hal ini sebagai mana yang dimaksud dalam Pasal 6 ayat 2 Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa yang menyatakan bahwa penyebutan desa atau desa adat yang sebagaimana dimaksud ayat 1 penyebutannya berlaku di daerah setempat. Berdasarkan pasal 1 ayat 2 Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 7 Tahun 2018 tentang nagari, menjelaskan bahwa nagari merupakan 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 dari adat isitiadat setempat dalam wilayah Provinsi Sumatera Barat.

Berkaca dengan Undang-Undang No 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah, bahwa terdapatnya pemberian kewenangan kepada pemerintah desa untuk mengurus pemerintahannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Begitu juga dengan mengurus pengembangan dalam hal bidang sektor pariwisata sebagaimana termuat dalam bagian penjelasan tentang pembagian urusan bidang pariwisata Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dimana daerah dapat memilih dalam melakukan pengelolaan destinasi pariwisata. Perlu diketahui pariwisata termasuk sebagai komponen penggerak roda perekonomian terpenting di negara ini bahkan di pelbagai negara diseluruh dunia. Pemerintah daerah juga dituntut kapasitasnya dalam hal menggali dan mengembangkan potensi pariwisata yang ada di daerah.

Menanggapi hal tersebut, Indonesia secara resmi menerbitkan pedoman terkait pariwisata yaitu Undang-Undang No. 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataaan. Pada Pasal 1 Undang-Undang itu menyebutkan pariwisata adalah “*berbagai macam kegiatan*

wisata dan didukung berbagai fasilitas serta layanan yang disediakan oleh masyarakat, pengusaha, pemerintah, dan pemerintah daerah”.⁷ Menanggapi regulasi pariwisata ini dengan diterbitkannya Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 dan Undang-Undang No 23 Tahun 2014, maka diperlukannya persiapan terhadap kapasitas kelembagaan desa untuk melaksanakan program pariwisata yang terdapat di wilayah otonomnya.

Pada konteks Pemerintahan Nagari, Kelembagaan Nagari terdiri atas Kerapatan Adat Nagari yang anggotanya meliputi perwakilan *niniak mamak*, unsur alim ulama, *cadiak pandai*, *bundo kanduang*, dan *parik paga nagari*. Kedua terdapat pemerintahan nagari dan peradilan adat nagari yang dibentuk oleh Kerapatan Adat Nagari. Semua unsur yang termasuk di dalam kelembagaan nagari ini disebut sebagai Elit Nagari.⁸

Pareto (2010) menjelaskan bahwa setiap masyarakat diperintah oleh sekelompok kecil orang-orang yang memiliki kualitas, yang dimana kehadiran mereka diperlukan pada kekuasaan politik yang penuh.⁹ Para elit nagari inilah dianggap sebagai orang-orang terbaik yang mampu menduduki kekuasaan tertinggi di tengah lapisan masyarakat atas kualitas sumber daya yang dimilikinya.

Terdapat dua pembagian dalam melihat elit dalam suatu wilayah. Pertama, lapisan atas yaitu elit yang terbagi kedalam elit yang memerintah (*governing elit*) dan elit yang tidak memerintah (*non-governing elit*) seperti tokoh agama, tokoh pemuda, tuan tanah dan lain sebagainya.¹⁰ Pada konteks pemerintah nagari yang termasuk ke dalam elit yang memerintah (*governing elit*) adalah wali *nagari* dan staf *nagari* seperti sekretaris *nagari*, bendahara *nagari*, para kaur *nagari*, dan kepala *jorong*. Elit yang

⁷ Undang-Undang No. 10 Tahun 2009 Tentang Kepariwisataaan.

⁸ Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 7 Tahun 2018 Tentang Nagari.

⁹ Baowollo, Robert B., (tt), Vilfredo Pareto and The Circulation of Elites – Suatu Tinjauan Atas Jatuhnya Regim Orde Baru dan Kebangkitan Gerakan Reformasi Di Indonesia.

¹⁰ Sp. Varma. 2010. *Teori Politik Modern*. Jakarta: Raja Grafindo.

tidak memerintah (*non-governing elit*) terdiri dari lembaga kerapatan adat *nagari*, badan pemusyawaratan *nagari*, unsur ulama, *bundo kanduang* dan *parit paga nagari*.¹¹

Elit *nagari* juga melaksanakan peran dalam hal melaksanakan kebijakan pariwisata, khususnya pariwisata yang berkaitan dengan unsur budaya khas dari *nagari* setempat. Perlu diketahui Provinsi Sumatera Barat memiliki destinasi wisata yang beragam pada tiap kabupaten dan kota yang ada di Sumatera Barat. Sumatera Barat memiliki keindahan destinasi alam bawah laut serta pemandangan alam yang indah disertai kuliner tradisional yang luar biasa, disamping itu atraksi budaya tiap daerah yang berbeda-beda serta memiliki kearifan lokal tersendiri yang harus dipertahankan dan dikembangkan. Pengembangan pariwisata tersebut akan memberikan dampak sosial dan ekonomis untuk Sumatera Barat.

Penelitian ini akan melihat bagaimana kapasitas elit *nagari* di salah satu Kabupaten di Provinsi Sumatera Barat yaitu di kabupaten Tanah Datar, khususnya di *nagari* Pariangan. Salah satu *event alek nagari* yang menjadi perhatian di kabupaten Tanah Datar ini adalah *pacu jawi* (perlombaan sapi). *Pacu jawi* merupakan permainan anak *nagari* bisa juga disebut sebagai festival atau pesta *nagari* yang dikatakan sebagai suatu kearifan lokal yang saat sekarang sudah menjadi kegiatan rutin dan dijadikan destinasi pariwisata budaya oleh Dinas Pariwisata Kabupaten Tanah Datar. Penelitian ini akan menelusuri bagaimana pelaksanaan *pacu jawi* di Nagari Tuo Pariangan di Kabupaten Tanah Datar.

Penelitian ini akan fokus meneliti kapasitas individu elit *non-governing* dan kapasitas elit *governing* Nagari Tuo Pariangan dalam melaksanakan atraksi *pacu jawi*.

¹¹ Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 7 Tahun 2018 Tentang Nagari.

Kapasitas individu yang menjadi fokus pada penelitian ini adalah kapasitas elit yang tidak memerintah (*non-governing elit*) terdiri dari unsur perwakilan lembaga kerapatan adat *nagari*, badan pemusyawaratan *nagari*, unsur ulama, *bundo kanduang* dan *parit paga nagari* dalam melaksanakan program atraksi wisata pacu jawi di Nagari Tuo Pariangan. Sementara untuk kapasitas kelembagaan adalah kapasitas elit yang memerintah (*governing elit*) seperti wali nagari dan staf nagari seperti sekretaris nagari, bendahara nagari, para *kaur nagari*, dan kepala *orong* dalam melaksanakan program atraksi wisata *pacu jawi* di Nagari Tuo Pariangan.

Pemerintah Desa atau Nagari mempunyai peranan yang sangat penting dalam upaya pengembangan objek wisata. Pentingnya peran nagari ini bertujuan untuk menciptakan iklim yang mendorong tumbuhnya prakarsa dan swadaya masyarakat dipedesaan yang dilakukan melalui memberikan pembangunan, pengarahan kepada masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembangunan dan penyaluran aspirasi masyarakat. Atas dasar itu pentingnya dilakukan penelitian terkait meneliti bagaimana kapasitas dari elit nagari dalam mengembangkan pariwisata ini dimana salah satunya atraksi wisata yang menjadi fokus dalam penelitian ini adalah *pacu jawi*. Mengingat berdasarkan laporan Arsip Dinas Pariwisata, Pemuda dan Olahraga Kabupaten Tanah Datar Tahun 2017 menampilkan bahwa *pacu jawi* di Kabupaten Tanah Datar tidak memberikan sumbangsih pendapatan daerah yang signifikan.

Nagari Tuo Pariangan dipilih sebagai lokasi penelitian karena atraksi *pacu jawi* menurut *tambo* asal mulanya berasal dari *nagari* ini. Penting bagi semua unsur elit di nagari ini terlibat dalam berperan terhadap pelaksanaan acara *pacu jawi*, tidak hanya sebatas keterlibatan dari elit yang memerintah (*governing elit*) adalah Wali Nagari dan Staf Nagari seperti Sekretaris Nagari, Bendahara Nagari, Kaur Nagari, dan Kepala

Jorong. Elit yang tidak memerintah (*non-governing elit*) terdiri dari Lembaga Kerapatan Adat Nagari, Badan Pemusyarawaratan Nagari, Unsur Ulama, *Bundo Kanduang* dan *Parit Paga Nagari*, juga dituntut memainkan peran dalam pelaksanaan acara *pacu jawi*.

Persoalannya, *event alek* nagari *pacu jawi* di Pariangan ini belumlah mampu berjalan maksimal, yang dbuktikan masih rendahnya angka kunjungan wisatawan untuk melihat event ini, sehingga kontribusinya bagi pendapatan daerah relatif masih rendah. Mensikapi kondisi ini maka penting untuk memahami bagaimana peran elit nagari dalam pengembangan acara *pacu jawi*, karena hasil observasi awal menunjukkan bahwa peran yang dimainkan oleh elit Nagari Tuo Pariangan belum terlihat maksimal. Padahal *pacu jawi* adalah tradisi yang berasal dari nagari Pariangan, dimana didalamnya mengandung nilai-nilai filosofi bagi kehidupan manusia nya.¹² Peran elit nagari diharapkan tidak saja agar tetap terjaganya nilai-nilai dari atraksi *pacu jawi* tersebut, tetapi diharapkan mampu menjadi aset wisata bagi masyarakat Pariangan. Oleh sebab elit nagari, baik yang memerintah maupun yang tidak memerintah seperti Lembaga Kerapatan Adat Nagari, Badan pemusyarawaratan Nagari, Unsur Ulama, *Bundo Kanduang* dan *Parit Paga Nagari* sangatlah dituntut perannya.

Penelitian ini berbeda dengan penelitian lain yang cenderung melakukan penelitian mengenai peran elit desa hanya sebatas kepada satu pihak saja seperti penelitian yang dilakukan oleh Ni Wayan Gita Sadhana Savitri dan I Nyoman Sukma Arida yang berjudul "*Peran Elit Desa Dalam Pengembangan Wellness Tourism Di Desa Adat Bindu, Desa Mekar Bhuana, Kecamatan Abiansemal, Kabupaten Badung*"

¹² Warisanbudaya. 2020. (<https://warisanbudaya.kemdikbud.go.id>). Diakses Pada Tanggal 27 Maret 2023 Pukul 03.18 WIB..

pada tahun 2019.¹³ Elit desa yang dibicarakan pada penelitian tersebut hanya satu keluarga yang mengelola pengembangan wisata *wellness tourism* di Bindu Kabupaten Badung. Pada penelitian ini yang peneliti lakukan, peneliti akan menelusuri bagaimana kapasitas yang dimiliki oleh berbagai elit desa atau nagari, yang terdiri dari elit pemerintahan Nagari Tuo Pariangan dan elit non pemerintahan di Nagari Tuo Pariangan dalam upaya pengembangan pariwisata pacu jawi.

Penelitian lainnya yang peneliti gunakan sebagai literatur pembanding adalah Penelitian Helmi Hanifa Darmael (2020) berjudul Pengembangan Kapasitas Masyarakat Melalui Program Baliak Ka Surau Oleh Wali Nagari Magek Kecamatan Kamang Magek Kabupaten Agam menemukan permasalahan dalam pelaksanaan program *baliak ka surau*.¹⁴ Perlu diketahui kapasitas elit desa sangat menentukan terhadap efektivitas dan keberhasilan dari program yang dilakukan.

Pada penelitian ini ditemukan permasalahan implementasi program seperti kurangnya kesadaran dari pembina, perangkat nagari, dan masalah kekurangan dana, menandakan adanya kelemahan sumber daya dan upaya yang dilakukan oleh wali nagari. Wali nagari kurang menekankan sanksi terhadap pembina dan perangkat nagari sehingga berpengaruh terhadap tidak efektifnya implementasi program *baliak ka surau*. Wali nagari memiliki kekuasaan dan wewenang kepada para perangkat yang dipimpinnnya untuk memberikan penekanan melakukan kinerja baik dalam menjalankan program nagari.

¹³ Ni Wayan Gita Sadhana Savitri, I Nyoman Sukma Arida. 2019. Peran Elit Desa Dalam Pengembangan Wellness Tourism Di Desa Adat Bindu, Desa Mekar Bhuana, Kecamatan Abiansemal, Kabupaten Badung. *Jurnal Destinasi Pariwisata*. Vol. 7 No. 1.

¹⁴ Helmi Hanifa Darmael. 2020. *Pengembangan Kapasitas Masyarakat Melalui Program Baliak Ka Surau Oleh Wali Nagari Magek Kecamatan Kamang Magek Kabupaten Agam*. Skripsi Pada Jurusan Ilmu Pemerintahan Universitas Islam Riau.

Elit desa yang dibicarakan pada penelitian tersebut berfokus pada elit *governing* pemerintah nagari dalam melaksanakan program *baliak ka surau*. Pada penelitian ini yang peneliti lakukan, peneliti akan menelusuri bagaimana kapasitas yang dimiliki oleh berbagai elit desa atau nagari, yang terdiri dari elit pemerintahan Nagari Tuo Pariangan dan elit non pemerintahan di Nagari Tuo Pariangan dalam upaya pengembangan acara *pacu jawi*.

Penelitian ini memiliki hubungan dengan kajian politik lokal dalam ruang lingkup pemerintahan nagari atau desa. Beberapa fokus kajian dalam politik skala pemerintahan nagari berupa interaksi antar aktor pemegang otoritas wewenang dalam menyelenggarakan sebuah program, dinamika siklus pergantian kekuasaan, pengelolaan anggaran dana desa dan masih banyak lainnya. Kajian ini lebih memfokuskan meneliti bagaimana kapasitas dari para elit di pemerintahan nagari dalam melaksanakan program *pacu jawi*.

Pada konteks pemerintahan nagari, posisi elit bukan saja dipegang oleh individu yang memegang posisi jabatan suprastruktur seperti wali nagari, sekretaris nagari dan jajaran unsur KAN, ulama, *bundo kanduang* dan *parik paga* tergabung menjadi bagian elit di pemerintahan nagari. Temuan kajian ini diharapkan dapat memberikan sebuah rekomendasi bermanfaat bagi pemerintahan Nagari Tuo Pariangan dalam mengembangkan kapasitas melaksanakan acara *pacu jawi*. Komposisi kapasitas yang tinggi dinilai dapat membuat program yang dilaksanakan memiliki hasil dan tujuan yang memuaskan.

1.2 Rumusan Masalah

Kabupaten Tanah Datar mempunyai destinasi wisata yang kaya akan unsur budaya, atraksi, kearifan lokal dan keindahan alam. Destinasi wisata berupa alam, warisan budaya, kuliner dan *event*. Daya tarik wisata yang beragam di Kabupaten Tanah Datar berpotensi untuk menarik wisatawan. Salah satu wisata di Kabupaten Tanah Datar yang menjadi fokus penelitian dalam penelitian ini adalah atraksi wisata *pacu jawi*. Atraksi *pacu jawi* dilaksanakan pada areal sawah berlumpur dimana dalam lumpur itu dua ekor sapi berlari dikendalikan oleh seorang *joki* (pengemudi) yang berdiri di atas *batuang* atau bambu. *Pacu jawi* yang dilakukan di Tanah Datar tergolong unik dan menarik, karena tidak adanya perlombaan adu kecepatan dalam *pacu jawi* ini. Pada acara *pacu jawi* penghargaan akan diberikan ke seorang *joki* jika bisa mengendalikan *jawi* (sapi) berlari lurus sampai keujung arena. Selain diberikan ke *joki*, penghargaan juga akan diberikan kepada pemilik sapi dan turut serta membuat harga jual dari sapi itu menjadi meningkat.

Dikarenakan memiliki keunikan Dinas Pariwisata dan Olahraga Tanah Datar menetapkan dua belas top destinasi wisata di daerah Tanah Datar, dimana *pacu jawi* termasuk ke dalam dua belas destinasi top pariwisata itu. Dua belas destinasi top wisata itu adalah Istano Basa Pagaruyung, Nagari Tuo Pariangan, Panorama Puncak Pato, Panorama Tabek Patah, Danau Singkarak, Lembah Anai, Batu Angkek-Angkek, Aua Sarumpun, Aia angek Padang Gantiang, Pasar Vander Capellen dan *Pacu Jawi*.¹⁵ Namun kunjungan wisatawan untuk melihat *event pacu jawi* masih terbilang rendah.

¹⁵ Prokabar. 2020 (<https://prokabar.com/ingin-berwisata-ke-tanah-datar-ini-11-objek-wisata-unggulannya/>). Diakses Pada Tanggal 8 Oktober 2022 Pukul 14.00 WIB.

Tabel 1.1
Daftar Jumlah Pengunjung Destinasi Wisata Kabupaten Tanah Datar Tahun 2017 - 2020

No	Nama Objek Wisata	2017	2018	2019	2020
1	Istano Pagaruyung	567.359	420.744	395.389	191.754
2	Lembah Anai	116.979	140.598	99.067	74.365
3	Panorama Tabek Patah	20.200	23.755	23.376	75.635
4	Puncak Pato	27.295	33.751	27.358	33.910
5	Tanjung Mutiara	33.757	53.033	51.740	46.659
6	Batu Angkek	11.342	12.672	11.832	4.416
7	Kiniko	-	-	-	-
8	Batu Batikam	26.134	11.544	11.535	1.807
9	Batu Basurek	56.847	11.044	10.950	1.975
10	RumahTuo Balimbiang	-	-	-	-
11	Nagari Tuo Pariangan	47.398	245.391	242.009	41.665
12	Bukit Siduali	-	-	50.910	-
13	Aia Angkek Padang Ganting	46.538	55.507	28.610	58.319
14	Kincia Kamba Tigo	39.622	33.754	50.875	-
15	Puncak Aua Sarumpun	28.297	51.657	28.610	75.841
16	Pandai Sikek	132.744	40.841	40.496	32.540
17	Pacu Jawi	46.137	54.561	58.484	7.430
18	Pasar Vander Capellen	-	19.130	31.918	-
19	Danau Singkarak	200.000	-	510.197	-

Sumber: Arsip Dinas Pariwisata, Pemuda dan Olahraga Kabupaten Tanah Datar Tahun 2020.

Berdasarkan tabel di atas dapat kita lihat kunjungan wisatawan di Kabupaten Tanah Datar dari tahun 2017 sampai dengan tahun 2020 terdapat peningkatan dan penurunan dalam jumlah kunjungan wisatawan ke Kabupaten Tanah Datar. Berdasarkan tujuh belas objek destinasi wisata tersebut, Istano Basa Pagaruyung menjadi kunjungan tertinggi bagi wisatawan yang berkunjung ke Kabupaten Tanah Datar, sementara kunjungan wisatawan untuk event *pacu jawi* terlihat masih rendah.

Perlu diketahui acara *pacu jawi* telah dijadikan sebagai *ikon* pariwisata daerah yang telah dipromosikan melalui media cetak, media social dan platform lainnya. Namun event alek nagari *pacu jawi* dikatakan belum mampu memberikan kontribusi yang banyak kepada pendapatan daerah, dimana hal itu dapat dilihat dari rendahnya jumlah kunjungan wisatawan untuk melihat event ini. Dapat kita lihat dalam kurun

waktu tahun 2015 sampai dengan tahun 2017 realisasai pendapatan daerah Kabupaten Tanah Datar dari pariwisata, dimana *pacu jawi* tidak termasuk dalam 7 besar objek wisata yang mampu memberikan pendapatan yang signifikan bagi daerah.¹⁶

Tabel 1.2
Realisasi Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kabupaten Tanah Datar dari Sektor Pariwisata (Periode 2015 – 2017)

No.	Nama Objek Wisata	Tahun 2015	Tahun 2016	Tahun 2017
1	Istano Basa Pagaruyuang	Rp2.608.211.000	Rp3.174.959.000	Rp3.705.068.000
2	Lembah Anai	Rp21.000.000	Rp15.000.000	Rp15.000.000
3	Panorama Tabek Patah	-	Rp750.000	-
4	Puncak Pato	Rp2.550.000	Rp2.500.000	Rp2.500.000
5	Tanjung Mutiara	Rp3.500.000	Rp5.000.000	Rp5.000.000
6	Batu Angkek Angkek	Rp2.500.000	Rp2.550.000	Rp2.500.000
7	Aia Angkek Padang Gantiang	Rp3.000.000	Rp1.000.000	Rp2.000.000

Sumber: Arsip Dinas Pariwisata, Pemuda dan Olahraga Kabupaten Tanah Datar Tahun 2017

Atas dasar rendahnya realisasi pendapatan daerah dari atraksi wisata *pacu jawi* ini, dikatakan bahwa pemerintah belum optimal dalam melakukan pengembangan atraksi wisata *pacu jawi* ini. Bahkan pemerintah Tanah Datar sendiri mengatakan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Tahun 2021-2026, bahwa perkembangan pariwisata masih sangat tergantung pada keberadaan Istano Basa Pagaruyung, yang sampai saat ini masih belum tergantikan posisinya sebagai ikon pariwisata di Kabupaten Tanah Datar.¹⁷ Lebih lanjut dijelaskan permasalahan pokok dalam bidang pariwisata adalah pengelolaan objek wisata belum dikelola secara optimal baik oleh pemerintah, swasta maupun oleh masyarakat. Menyikapi permasalahan ini, peneliti tertarik untuk meneliti bagaimana peran dari elit lokal nagari dalam mengembangkan atraksi wisata *pacu jawi*.

¹⁶ Arsip Dinas Pariwisata, Pemuda dan Olahraga Kabupaten Tanah Datar Tahun 2017.

¹⁷ Dokumen Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Tanah Datar Tahun 2021-2026.

Perlu diketahui bahwa tidak hanya Pemerintah Kabupaten/Kota yang dituntut berperan dalam upaya mengembangkan objek wisata, pemerintah Desa atau Nagari mempunyai peranan yang sangat penting dalam upaya pengembangan objek wisata. Pentingnya peran nagari ini bertujuan untuk menciptakan iklim yang mendorong tumbuhnya prakarsa dan swadaya masyarakat dipedesaan yang dilakukan melalui memberikan pembangunan, pengarahan kepada masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembangunan dan penyaluran aspirasi masyarakat.¹⁸

Pentingnya memahami peran elit nagari ini, sebagaimana diisyaratkan dalam RPJMD kabupaten Tanah Datar bahwa prakarsa dan swadaya masyarakat dipedesaan untuk berpartisipasi dalam pembangunan dan penyaluran aspirasi masyarakat. Ini juga diisyaratkan dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 72 tahun 2005 tentang Desa pasal 15, bahwa Pemerintah Desa atau Nagari berkewajiban untuk mengelola potensi desa dalam rangka peningkatan kesejahteraan rakyat, pemerataan dan keadilan, demokrasi dan penghormatan terhadap budaya lokal, dengan tetap memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah.¹⁹

Atraksi wisata *pacu jawi* merupakan potensi wisata yang bertujuan untuk menghormati dan melestarikan budaya lokal di Kabupaten Tanah Datar. Atraksi wisata *pacu jawi* berbeda dengan karapan sapi di Madura, jika di Madura berkonsepkan perlombaan adu kecepatan sapi, di Kabupaten Tanah Datar perlombaannya hanya menilai kelurusan lari dari sapi sesuai dengan lintasan yang dibuat.

Perlu diketahui elit nagari hanya memainkan peran sebagai pelaksana dalam pengembangan atraksi wisata *pacu jawi* ini. Dinas Pariwisatalah yang melakukan fungsi

¹⁸ Susi Iswanti, Zulkarnaini. 2022. Peran Pemerintah Desa dalam Pengembangan Objek Wisata Pulau Tilan Di Kepenghuluan Rantau Bais Kecamatan Tanah Putih Kabupaten Rokan Hilir. *PUBLIKA: Jurnal Ilmu Administrasi Publik*. Vol. 8, No. 1.

¹⁹ Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 72 Tahun 2005 Tentang Desa.

utama dalam pengembangan atraksi pariwisata budaya *pacu jawi* di Kabupaten Tanah Datar ini. Semua persiapan terkait acara *pacu jawi* ini memang disiapkan oleh nagari. Dalam hal ini pihak nagari melibatkan juga unsur *ninik mamak* dan pemuda untuk membentuk panitia *pacu jawi*. Seluruh kegiatan apapun diselenggarakan oleh masyarakat nagari bersama tokoh masyarakat nagari, dana yang digunakan untuk acara *pacu jawi* juga berasal dari nagari. Memang terdapat bantuan kepada nagari dari Dinas Pariwisata tetapi belum cukup untuk melakukan pelaksanaan *pacu jawi*.

Persoalannya mengenai pelaksanaan *pacu jawi* oleh nagari ini, pihak nagari bersama elit adat dan masyarakat dikatakan belum melaksanakan fungsinya dengan maksimal dalam mengembangkan *event pacu jawi* tersebut. Salah satu penyebabnya karena kurangnya bantuan dana dalam pelaksanaan *pacu jawi* ini. Masalah lainnya kapasitas dari pihak yang melakukan pelaksanaan acara *pacu jawi* juga belum baik. Penyebabnya karena belum ada pelatihan, kontrol dan evaluasi yang diberikan oleh Dispora kepada nagari atau masyarakat untuk mengembangkan pariwisata budaya *pacu jawi*.²⁰

Penelitian ini dilakukan di Nagari Tuo Pariangan Kecamatan Pariangan Kabupaten Tanah Datar. Peneliti memilih lokasi ini dikarenakan Nagari Tuo Pariangan menjadi salah satu desa wisata yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Kabupaten Tanah Datar. Nagari Tuo Pariangan juga memiliki sejarah kuat dengan asal muasal Minangkabau. Nagari Pariangan juga menjadi cikal bakal lahirnya sistem pemerintahan khas masyarakat Minangkabau yang disebut dengan Nagari. Peneliti berasumsi bahwa sebagai *nagari* tertua tentu peran dari unsur elit nagari di Nagari Tuo Pariangan ini

²⁰ Arief Irvan, Maihasni, Azwar. 2022. Pengembangan Pacu Jawi Sebagai Atraksi Unggulan Pariwisata di Tanah Datar. *Jurnal Ilmu Sosial Mamangan*. Volume 11. Nomor 1.

dalam hal mengelola potensi desanya sangat ada. Terlebih *nagari* ini juga dinobatkan sebagai salah satu desa terindah di dunia oleh Media pariwisata dari New York, Amerika, Travel Budget pada tahun 2012.²¹

Nagari Tuo Pariangan dipilih sebagai lokasi penelitian karena atraksi *pacu jawi* menurut *tambo* asal mulanya berasal dari nagari ini. Perlu diketahui pada atraksi *pacu jawi* ini terdapat nilai-nilai filosofi bagi manusia yaitu lurus. Filosofi ini memiliki makna bahwa sapi saja bisa berjalan lurus apalagi manusia. Tentu manusia yang bisa berjalan lurus akan tinggi nilainya (lebih dihargai). Dikarenakan *pacu jawi* memiliki nilai filosofis budaya, maka elit nagari yang tidak memerintah seperti Lembaga Kerapatan Adat Nagari, Badan pemusyawaratan Nagari, Unsur Ulama, *Bundo Kanduang* dan *Parit Paga Nagari* juga dituntut perannya dalam upaya mengembangkan atraksi *pacu jawi* di Nagari Tuo Pariangan, apalagi menurut *tambo* atraksi wisata *pacu jawi* berasal dari *nagari* ini. Idealnya pelaksanaan atraksi *pacu jawi* di Nagari Tuo Pariangan dapat menjadi cerminan bagi nagari lain yang juga melaksanakan atraksi *pacu jawi* di Kabupaten Tanah Datar.

Pada penelitian ini peneliti ingin meneliti bagaimana kapasitas dari elit nagari dalam mengembangkan atraksi wisata *pacu jawi*. Menurut Milen (2004) definisi kapasitas ialah kemampuan individu, organisasi atau sistem untuk menjalankan fungsi sebagaimana mestinya secara efisien, efektif dan terus-menerus. Nantinya peneliti akan mengeksplorasi bagaimana kemampuan dari elit Nagari Tuo Pariangan dalam mengembangkan atraksi wisata *pacu jawi* ini. Peneliti akan menggunakan konsep dari UNDP dalam menelaah kapasitas dari elit *governing* yang terdiri dari elit yang

²¹ Sumbar Antara News. 2021. (<https://sumbar.antaranews.com/amp/berita/454406/ini-16-desa-wisata-yang-ditetapkan-pemkab-tanah-datar-untuk-bangkitkan-ekonomi-masyarakat>). Diakses Pada Tanggal 11 Oktober 2022 Pukul 14.15 WIB.

memerintah (*governing elit*) seperti wali nagari dan staf nagari seperti sekretaris nagari, bendahara nagari, para kaur nagari, dan kepala *jong*.

Konsep kapasitas menurut UNDP mencakup 3 dimensi, yaitu: tenaga kerja atau (dimensi human resources), modal (dimensi fisik) menyangkut sarang material, peralatan, bahan-bahan yang diperlukan, Teknologi yaitu organisasi dan gaya manajemen, fungsi perencanaan, penentuan kebijakan, pengendalian dan evaluasi, komunikasi serta sistem informasi manajemen (Edralin dalam Soeprapto, 2003:).²²

Peneliti akan menggunakan konsep ini dalam menelusuri serta mengelaborasi kapasitas dari elit nagari yang termasuk dalam kategori (*governing elit*) yaitu Wali Nagari dan Staf Nagari seperti Sekretaris Nagari, Bendahara Nagari, Para Kaur Nagari, dan Kepala Jong. Lalu peneliti akan melihat bagaimana kapasitas elit yang tidak memerintah (*non-governing elit*) seperti Unsur Lembaga Kerapatan Adat Nagari, Unsur Badan Pemusyawaratan Nagari, Unsur Ulama, *Bundo Kanduang* dan *Parit Paga Nagari* dalam upaya mengembangkan atraksi *pacu jawi* di Nagari Tuo Pariangan. Peneliti menggunakan teori kapasitas individu dari konsep JICA, 2004 (dalam Razzaq, 2012) mencakup 3 indikator yaitu *knowledge*, *ability* dan *interest*.

Gambaran termutakhir yang peneliti dapatkan mengenai informasi *acara pacu jawi* di nagari Tuo Pariangan menunjukkan bahwa ribuan masyarakat ramai mendatangi lokasi event *pacu jawi* di hamparan Sawah di Jong Padang Panjang Nagari Tuo Pariangan. Acara ini turut serta dibuka oleh Bupati Tanah Datar Eka Putra, SE, MM pada Sabtu 22 Oktober 2022. Turut hadir pula mantan Bupati Tanah Datar dua periode M.Sadiq Pasadiqoe, SH, MM. Peneliti berasumsi bahwa Nagari Tuo Pariangan

²² Soeprapto, H, R, Riyadi. 2003. *Pengembangan Kapasitas Pemerintah Daerah Menuju Good Government*. Pidato Pengukuhan Gelar Besar dalam Ilmu Administrasi Pembangunan pada Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya. Hlm 12

melakukan dan membina komunikasi yang baik dengan Bupati Tanah Datar sehingga Bupati turut serta hadir dalam acara pembukaan *pacu jawi* di Nagari Tuo Pariangan ini.²³



Sumber: www.jurnalminang.com

Gambar 1.1

Bupati Tanah Datar Eka Putera Bersama Mantan Bupati Tanah Datar (2010-2015) Shadiq Pasadigoe menghadiri acara pembukaan pacu jawi di Nagari Tuo Pariangan

Kedatangan bupati beserta rombongan juga disambut oleh pertunjukan *tari galombang* serta pertunjukan silat anak nagari dari sanggar *Titiak Palito* Jorong Padang Panjang. Kemudian diiringi dengan musik *talempong* dan bansi serta alunan *talempong* aguang khas *Jorong* Padang Panjang yang suaranya mendayu dayu. Temuan data ini menunjukkan terlihatnya dimensi tenaga kerja sebagai salah satu dimensi dalam melihat kapasitas kelembagaan menurut UNDP.

²³ Jurnalminang.com. 2022. (<https://jurnalminang.com/bupati-eka-putra-buka-alek-pacu-jawi-di-jorong-padang-panjang-nagari-pariangan-mantan-bupatipun-ikut-hadir/>). Diakses Pada Tanggal 18 Maret 2023 Pukul 03.23 WIB.

Hal ini dapat dilihat adanya pemanfaatan sumber daya manusia di Nagari Tuo Pariangan yaitu mengadakan pertunjukan silat nagari dan pertunjukkan musik *talempong aguang* khas dari Nagari Tuo Pariangan dalam menyambut kedatangan bupati beserta rombongan. Realitas ini tidak sesuai dengan capaian atau sumbangsih event *pacu jawi* dalam kontribusinya terhadap pendapatan daerah di bidang pariwisata (lihat tabel 1.2). Hal inilah yang membuat peneliti menjadi lebih tertarik meneliti secara mendalam terkait bagaimana kapasitas dari elit nagari tuo pariangan dalam melaksanakan dan mengembangkan acara *pacu jawi*.

Berikutnya data awal yang memperkuat penggunaan teori kapasitas individu ini diantaranya pada komponen ability terlihat *bundo kanduang* Nagari Tuo Pariangan berperan dalam kegiatan arak-arakan dulang pada penutupan acara *pacu jawi*. Dikatakan kapasitas individu *bundo kanduang* sebagai elit *non-governing* terlihat dalam upayanya melaksanakan tugas pada acara *pacu jawi*.²⁴



Sumber: www.antaranews.com

Gambar 1.2

***Bundo kanduang* Nagari Tuo Pariangan melakukan arak-arakan dulang pada penutupan acara *pacu jawi*.**

²⁴ Antara News. 2022. (<https://sumbar.antaranews.com/berita/194422/wabup-tutup-pacu-jawi-di-pariangan-nagari-terindah-dunia>). Diakses Tanggal 24 Mei 2024.

Data awal yang peneliti temukan terdapat permasalahan aktualisasi pengetahuan oleh alim ulama dan bundo kanduang dalam acara pacu jawi di Nagari Tuo Pariangan.

"Belum pernah kita diamanahkan ikut serta dalam kegiatan rapat pembentukan panitia pacu jawi".²⁵

Padahal alim ulama penting dilibatkan mengingat alim ulama juga termasuk menjadi bagian dari elit di sebuah nagari. Temuan berikut juga memperlihatkan adanya kurang ketertarikan dari bundo kanduang dalam menerapkan filosofi seorang bundo kanduang pada acara pacu jawi.

"Pada acara pacu jawi tidak ada peran bagi bundo kanduang dalam hal menerapkan filosofi bundo kanduang, lebih kepada kehidupan sehari".²⁶

Berangkat dari pemikiran di atas maka penting bagi semua unsur elit di nagari ini terlibat dalam berperan pelaksanaan acara *pacu jawi*, tidak hanya sebatas keterlibatan dari elit yang memerintah (*governing elit*) adalah Wali Nagari dan Staf Nagari seperti Sekretaris Nagari, Bendahara Nagari, Para Kaur Nagari, dan Kepala Jorong. Elit yang tidak memerintah (*non-governing elit*) terdiri dari Unsur Lembaga Kerapatan Adat Nagari, Unsur Badan Pemusyawaratan Nagari, Unsur Ulama, *Bundo Kanduang* dan *Parit Paga Nagari*, juga dituntut memainkan peran dalam pelaksanaan acara *pacu jawi*. Atas dasar itu peneliti ingin meneliti bagaimana kapasitas dan sinergi dari elit Nagari Tuo Pariangan ini dalam hal upaya mengembangkan atraksi wisata *pacu jawi*.

²⁵ Wawancara Dengan Albani Labai Sutan Alim Ulama Nagari Tuo Pariangan 4 Maret 2024 Pukul 16.09 WIB.

²⁶ Wawancara Dengan Eni Elvia Bundo Kandung Nagari Tuo Pariangan 1 Maret 2024 Pukul 11.00 WIB.

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan dari permasalahan penelitian, maka tujuan penelitian ini adalah: Mengeksplorasi dan menganalisis kapasitas elit Nagari Tuo Pariangan dalam peranannya melaksanakan acara *pacu jawi*.

1.4 Manfaat Penelitian

1. Secara Teoritis

Diharapkan penelitian ini dapat menjadi suatu sumbangan pengetahuan untuk memperkaya pengetahuan dalam bidang ilmu politik yang berkaitan dengan kapasitas elit Nagari Tuo Pariangan dalam peranannya mengembangkan pariwisata *pacu jawi*, khususnya bagi Mahasiswa Program Magister Departemen Ilmu Politik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Andalas dan juga kepada para pembaca yang membaca penelitian ini.

2. Secara Praktis

Diharapkan untuk menjadi referensi tambahan terkait analisis kapasitas elit Nagari Tuo Pariangan dalam peranannya mengembangkan pariwisata *pacu jawi* terkhusus dalam menganalisis kapasitas elit yang menjadi unsur pemimpin di suatu nagari. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangsih kepada para praktisi yang melaksanakan tugas pemerintahan dalam skala pemerintahan nagari agar dapat meningkatkan pelaksanaan tugas pemerintahan nagari yang lebih baik kedepannya. Penelitian ini juga dimaksudkan sebagai langkah awal bagi peneliti sekaligus dapat mendorong peneliti lainnya untuk dapat lebih mengembangkan topik penelitian ini lebih lanjut.