

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Permasalahan

Semangat pelaksanaan otonomi daerah tentunya telah memberikan dampak demokrasi di tingkat lokal yang sangat besar terhadap masing-masing daerah untuk menjalankan pemerintahan yang seluas-luasnya dengan menonjolkan ciri karakteristik masyarakatnya, sebagaimana yang telah dilaksanakan di Provinsi Sumatera Barat dengan sistem Pemerintahan Nagari. Salah satu tema sentral kebangkitan desentralisasi dan demokrasi lokal di Sumatera Barat adalah “*babaliak ka nagari*” (kembali ke nagari), yakni kembali ke identitas dan komunitas politik lokal yang desentralisasi. Nagari menjadi kajian yang cukup menarik untuk diangkat kepermukaan dalam kaitannya dengan proses demokrasi dan penyelenggaraan pemerintahan menuju kearah tingkatan demokratisasi di tingkat akar rumput (*grass root*).

Adanya keinginan masyarakat Minangkabau untuk mengembalikan pemerintahan sesuai dengan nilai-nilai adat melalui filosofinya *Adat Basandi Syarak, Syarak Basandi Kitabullah* menjadikan pemerintahan terendah di Sumatera Barat berbasis lokal yakni nagari. Nagari diartikan sebagai suatu kesatuan hukum adat dalam daerah di Provinsi Sumatera Barat, yang terdiri dari himpunan beberapa suku yang mempunyai batas-batas wilayahnya secara tertentu,



mempunyai keyakinan sendiri, berhak dan mengatur urusan rumah tangganya sendiri dan memiliki pemimpin pemerintahannya.¹

Nagari dalam tradisi Minangkabau merupakan identitas kultural yang menjadi lambang mikrokosmik dari sebuah tatanan yang makrokosmik yang lebih luas didalam sebuah nagari, artinya terkandung sistem yang memenuhi persyaratan embrional dari sebuah sistem negara. Nagari adalah 'negara' dalam artian miniatur dan merupakan 'republik kecil' yang sifatnya *self-contained*, yakni otonom dan mampu membenahi diri sendiri. Sebagai sebuah lembaga, Nagari bukan saja dipahami sebagai kualitas teritorial, tetapi juga mencakup kualitas geneologis, Nagari merupakan lembaga pemerintah dan sekaligus merupakan lembaga kesatuan sosial utama yang dominan.² Sebagai kesatuan masyarakat yang otonom nagari merupakan republik mini dengan teritorial yang jelas bagi anggotanya, punya pemerintahan sendiri, adat sendiri, yang mengatur tatanan kehidupan anggotanya.

Selain itu, Nagari pada taraf pemerintahan mempunyai unsur utama Legislatif (Badan Perwakilan Nagari), Eksekutif (Pemerintahan Nagari) dan Yudikatif (Kerapatan Adat Nagari), Nagari juga merupakan kesatuan yang utuh dan memiliki peranan dalam tatanan sosial budaya lainnya. Ikatan bernagari bukan saja primodial sifatnya, namun tetapi juga struktural fungsional dalam artian teritorial pemerintahan yang efektif.



¹ Peraturan Daerah Sumatera Barat No. 9 tahun 2000 *jo* Perda No.2 tahun 2007 tentang Pemerintahan Nagari

²Teungku Rika Valentina, Irawati, Roni Ekha Putra, dkk, Membuat Model Integritas Nasional Berbasis Lokal (Kasus: Transisi Demokrasi Lokal Nagari di Sumatera Barat Dengan Menghidupkan Kembali Potensi Pilar – Pilar Kelembagaan di Tingkat Lokal), *Laporan Penelitian Program I-PIEN*, 2012, hlm. 2.

Hal tersebut tentu saja menjadikan nagari sebagai sebuah kesatuan sosial yang dominan dan jelas bagi masyarakatnya dapat mengatur tatanan pemerintahannya sendiri, sehingga berdampak menimbulkan para raja-raja baru yang bermunculan, bertahan hidup, dan tumbuh subur di level nagari. Peranan Wali Nagari sebagai representasi pemimpin di wilayahnya memiliki korelasi yang kuat antara kekuasaan secara hukum adat dan kekuasaan secara politik sehingga memiliki otoritas secara penuh untuk menguasai masyarakatnya. Tidak jarang pemerintahan di level nagari kemudian membuat *shock* politik akibat para Wali Nagari yang menggunakan kekuasaan secara negatif sehingga berujung kepada korupsi. Keinginan mengembalikan pemerintahan secara nagari yang digadangkan sebagai landasan menuju demokratisasi di tingkat lokal yang lebih baik, malah berubah menjadi sebuah kekhawatiran timbulnya korupsi yang *massive* pada level nagari.³

Banyaknya kasus korupsi yang berhasil menjerat para Wali Nagari merupakan bukti bahwa rentannya sistem penerapan transparansi dan akuntabilitas pada Pemerintahan Nagari tersebut. Salah satu contoh Wali Nagari yang terjerat kasus korupsi adalah Wali Nagari Parit, Kecamatan Koto Balingka Kabupaten Pasaman Barat.⁴ Dari kasus tersebut diketahui bahwa kurangnya transparansi dalam pengelolaan Dana Alokasi Umum Pemerintahan Nagari (DAUN) merupakan penyebab terjadinya korupsi di nagari tersebut.

³*Ibid.*, hlm. 3.

⁴Suryandika.16 Februari 2012.Mantan WaliNagari Parit Tersandung DAUN.Harian Haluan, (Online),(<http://www.harianhaluan.com/index.php/berita/sumbar/12719-mantan-WaliNagari-parit-tersandung-daun>), diakses 10 Oktober 2014.

Tindakan korupsi yang dilakukan oleh Wali Nagari ini mengakibatkan ratusan masa yang tergabung dalam Aliansi Peduli Nagari (APN) melakukan aksi demo ke kantor Wali Nagari Parit.⁵ Demo tersebut berkaitan dengan minimnya transparansi dalam pengelolaan Dana Alokasi Umum Nagari (DAUN) di Nagari Parit tahun 2009/2010 oleh Wali Nagari tersebut. Akibat tindakan korupsi tersebut, Wali Nagari Parit telah merugikan negara sebesar Rp.287,9 juta. Tindakan korupsi juga terjadi di Kabupaten Tanah Datar, dimana adanya tindakan yang merugikan keuangan negara puluhan juta akibat dari pembangunan Balai Adat Budi Caniago, Komplek Istana Basa Pagaruyung.⁶

Tabel 1.1
Daftar Wali Nagari yang Terjerat Kasus Korupsi

No	Nama Wali Nagari	Asal Daerah/Nagari	Ket. Kasus
1	Makmur	Nagari Parit, Kecamatan Koto Balingka, Kab. Pasaman Barat	Korupsi dana alokasi umum Nagari, dana perbaikan lingkungan, dan dana perbaikan jorong
2	Syamsul Asri	Kab. Tanah Datar	Korupsi dana bangunan perbaikan balai adat, bahan-bahan bangunan, dan dana tender pembangunan
3	Inisial Za Datuk TBNP (Wali Nagari) dan inisial I Datuk MNS (Ketua KAN)	Nagari Andaleh, Kec. Luak, Kota Payakumbuh	Korupsi dana kredit mikro Nagari (KMN)

Sumber Data : Diolah dari berbagai media cetak lokal

Kurangnya transparansi dari Pemerintahan Nagari untuk menerapkan asas-asas pemerintahan melalui landasan *good governance*, merupakan penyebab lemahnya pengawasan dari masyarakat terhadap penyelenggaraan Pemerintah

⁵ Mardinal, E. 21 September 2011. Massa Segel Kantor Walnag DAUN tak Transparan. Padang Ekspres, (Online), (<http://sumbarmenggugat.tumblr.com/page/2>), diakses 22 September 2014.

⁶ Koran Haluan, Pengadilan Negeri Tolak Eksepsi Terdakwa Syamsul Asri, (Online) <http://www.harianhaluan.com/index.php/berita/sumbar/1885-pn-tolak-eksepsi-terdakwa-syamsul-asri>, diakses pada 22 September 2014.

Nagari. Hal serupa juga dirasakan pada Nagari Tanjung Bonai Aur, Kecamatan Sumpur Kudus Kabupaten Sijunjung. Nagari ini tengah melaksanakan pembangunan untuk perbaikan balai adat.

Nagari Tanjung Bonai Aur merupakan salah satu nagari di Kecamatan Sumpur Kudus yang pernah mendapatkan penghargaan penyelenggaraan pemerintahan terbaik pada tahun 2011 ditingkat kabupaten.⁷ Ditinjau dari segi pembangunan ekonomi, peningkatan kesejahteraan masyarakat, dan pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan Nagari Tanjung Bonai Aur telah banyak mengalami peningkatan di bandingkan dengan nagari lainnya di Kecamatan Sumpur Kudus Kabupaten Sijunjung tersebut.

Berbagai macam kegiatan pembangunan yang telah dilakukan oleh pemerintahan Nagari Tanjung Bonai Aur seperti pembangunan jalan beton dari pemukiman penduduk ke lahan persawahan sepanjang 1,86 km yang berasal dari Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat-Mandiri-Pedesaan (PNPM-MP) dengan total dana Rp. 390 juta pada tahun 2010, pembangunan beton jalan usaha tani dengan sumber dana bhakti gotong royong masyarakat senilai Rp. 12, 5 juta tahun 2011, dan perbaikan konstruksi jembatan senilai Rp. 32 juta yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja (APB) Nagari Tanjung Bonai Aur tahun 2012.⁸

Salah satu hal yang menonjol dari Nagari Tanjung Bonai Aur adalah budaya membangun nagari, artinya bahwa setiap tahun di nagari tersebut selalu dilakukan upaya peningkatan dan pemanfaatan potensi yang ada guna

⁷<http://www.sijunjung.go.id/index.php?mod=info&pil=detil&id=816> diakses 19 November 2014.

⁸Dilihat dari APBN Nagari Tanjung Bonai Aur tahun 2013. Lihat Lampiran 1.

menciptakan kesejahteraan masyarakat. Berbagai pembangunan yang dilakukan di Nagari Tanjung Bonai Aur selalu dilakukan melalui asas kebersamaan, artinya bahwa seluruh masyarakat nagari diwajibkan untuk ikut berpartisipasi dari awal masa pembangunan hingga hasil akhir pembangunan yang dinikmati bersama. Pemerintahan Nagari Tanjung Bonai Aur juga mencangkan pembangunan rehab perbaikan pada balai adat di nagari tersebut sejak 26 Januari 2013.

Untuk melaksanakan dan mewujudkan pembangunan tersebut, maka Wali Nagari Tanjung Bonai Aur menetapkan bagi setiap kepala keluarga (KK) di masing-masing jorong dikenakan uang iuran sebesar Rp. 20.000 sejak tanggal 19 Februari 2013.⁹ Namun, hingga saat ini tidak adanya transparansi terkait dengan pengelolaan dana tersebut membuat masyarakat di Nagari Tanjung Bonai Aur merasa resah bahwa dana tersebut telah digunakan untuk keperluan lainnya. Anggaran yang telah di masukkan kedalam APB nagari juga tidak kunjung direalisasikan meski telah berjalan lebih 1 tahun sejak tanggal ditetapkannya pembangunan tersebut



⁹Keputusan Wali Nagari Tanjung Bonai Aur No 090 / 25 / ST /WN/Tb.A 2013tentang Pemungutan Iuran Pembangunan Balai Adat. Lihat Lampiran 2.

Anggaran yang telah terkumpul tersebut memiliki rincian sebagai berikut:

Tabel 1.2
Rincian Jumlah Anggaran Terkumpul Dalam Pembangunan Balai Adat Nagari Tanjung Bonai Aur¹⁰

No	Sumber Dana	Jumlah Rincian
1	Iuran masyarakat 762 KK	Rp.14.520.000
2	Bantuan dari Liswandi	Rp.10.000.000
3	Bantuan operasional KAN Tahun 2013	Rp.15.000.000
4	Bantuan operasional KANTahun 2014	Rp.1.500.000
5	Bantuan operasional KAN Tahun 2015	Rp.1.000.000
	Total	Rp.42.020.000

SumberData :Wawancara Dengan Sekretaris KAN

Dari pengumpulan dana diatas, tidak adanya catatan maupun rekapitulasi pengelolaan dana pembangunan perbaikan balai adat tersebut yang dilakukan oleh Pemerintahan Nagari selama menjalankan program perbaikan balai adat di Nagari Tanjung Bonai Aur. Hal ini kemudian menimbulkan asumsi oleh peneliti bahwa adanya tindakan praktik korupsi pada pengelolaan yang dilakukan oleh panitia pembangunan. Dalam hasil musyawarah yang dilakukan pada tanggal 26 Januari 2013, terdapat beberapa tokoh-tokoh nagari yang ikut terlibat di dalam pengambilan keputusan tersebut yakni Datuk. Monto Godang, Datuk. Nan 16, Ninik Mamak nan 4 Jinih, dan Wali Nagari serta BPN.¹¹ Fenomena yang terjadi ini membuat masyarakat langsung menanyakan pada pihak pengelola anggaran karena sudah merasa resah terhadap realisasi pembangunan yang tidak kunjung dilakukan.

Sehingga hal ini membuat Pemerintah Nagari hanya melaksanakan pembangunan dengan bahan-bahan yang tidak sesuai, seperti pemakaian kayu

¹⁰Hasil wawancara dengan bapak Datuak Pangulu Dubalang, Sekretaris KAN Nagari Tanjung Bonai Aur, Kabupaten Sijunjung, 1 April 2015.

¹¹Ninik Mamak Nan4 Jinih artinya Ninik Mamak yang terdiri dari 4 unsur yaitu *Penghulu, Malin, Monto* dan *Dubalang* dalam sukunya. Sedangkan Datuk Nan 16 adalah suatu lembaga yang menyelesaikan masalah dalam suatu Nagari.

yang kurang layak. Hingga saat ini pembangunan dan perbaikan balai adat tersebut tidak kunjung dikerjakan oleh pihak nagari. Tidak adanya laporan-laporan keuangan terkait dengan perbaikan balai adat tersebut menjadi pertanyaan bagi masyarakat di Nagari Tanjung Bonai Aur. Kurangnya transparansi dalam pengelolaan dana tersebut, memunculkan asumsi bahwa dana tersebut telah di korupsi oleh para pemangku adat maupun elit-elit di Nagari Tanjung Bonai Aur tersebut. Indikasi tersebut semakin menguat ketika dana perbaikan balai adat yang telah dikumpulkan selama setahun ini ternyata tidak memiliki laporan keuangan di kantor Wali Nagari Tanjung Bonai Aur.

Aplikasi penerapan prinsip-prinsip *good governance* di tingkat lokal sesungguhnya akan membentuk nilai-nilai penerapan *good local governance* sesuai dengan cita-cita perjuangan bangsa Indonesia yang tertuang dalam GBHN 1999/2004.¹² Pentingnya implementasi prinsip akuntabilitas dalam Pemerintahan Nagari bertujuan untuk menyediakan informasi kepada publik (masyarakat Nagari) secara terbuka dalam hal pengelolaan dana pembangunan balai adat sehingga masyarakat nagari tidak perlu merasa cemas dan mempertanyakan tentang suatu keputusan yang telah diambil. Pentingnya implementasi prinsip transparansi dalam kasus ini juga bertujuan agar masyarakat nagari dapat mengontrol, memonitor, dan berpartisipasi dalam kegiatan pembangunan balai adat.

Sedangkan, implementasi akuntabilitas bertujuan agar Pemerintahan Nagari dapat bertanggung jawab pada masyarakat nagari dalam konteks kinerja

¹² Bakaruddin Rosyidi dalam buku, *Good Governance and Clean Governance*, Padang: Laboratorium Ilmu Politik Jurusan Ilmu Politik, hlm. 27.

lembaga dan aparatnya di bidang manajemen dan organisasi maupun di bidang kebijakan publik.¹³ Pentingnya implementasi prinsip transparansi dan akuntabilitas menjadi sebuah syarat mutlak untuk menciptakan *Good Governance* dan *Clean Governance*.

B. Rumusan Masalah

Hasil musyawarah yang melibatkan para *Ninik Mamak* dengan Kerapatan Adat Nagari (KAN) beserta seluruh jajaran Pemerintahan Nagari Tanjung Bonai Aur menetapkan sebuah keputusan terkait dengan pelaksanaan pembangunan perbaikan balai adat di Nagari Tanjung Bonai Aur sebagai berikut:¹⁴

1. Bagi setiap kepala keluarga di kenakan iuran sebesar Rp. 20.000
2. Untuk setiap *Ninik Mamak* yang memangku gelar atau Pusako besar atau kecil di kenakan iuran sebesar Rp. 20.000 per masing-masing orang
3. Untuk pembayarannya dimulai sejak surat ini ditetapkan dan terakhir pada bulan Maret 2013
4. Tempat pembayarannya di Kantor Wali Nagari Tanjung Bonai Aur kepada bapak S. Dt. Pengulu Dubalang setiap hari jum'at
5. Untuk Nagari Tanjung Bonai Aur Selatan bertempat di Kantor Wali Nagari Tanjung Bonai Aur Selatan kepada bapak M. Dt. Mogeck Kiyai setiap hari jum'at

Perencanaan pembangunan perbaikan balai adat tersebut juga telah di tetapkan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja (APB) Nagari Tanjung Bonai Aur tahun 2013 sebesar Rp. 37.629.625 yang termasuk kedalam anggaran belanja modal pengadaan konstruksi bangunan.¹⁵ Dari segi pengumpulan dana juga masih

¹³*Ibid.*, hlm. 28.

¹⁴Surat Edaran Kerapatan Adat Nagari (KAN) Tanjung Bonai Aur Kecamatan Sumpur Kudus 29 Januari 2013. Lihat Lampiran 3.

¹⁵Anggaran Pendapatan dan Belanja (APB) Nagari Tanjung Bonai Aur tahun 2013. Lihat Lampiran 1.

terkendala, dari 1214 Kepala Keluarga (KK) hanya 726 KK yang sudah membayar dengan total uang terkumpul sebanyak Rp. 14.520.000.

Seperti yang dikemukakan oleh Stiglitz bahwa transparansi merupakan hak dasar untuk mengetahui informasi tentang apa yang sedang diprogramkan oleh pemerintah dan mengapa program itu dipilih dan dibiayai. Dengan adanya transparansi pengelolaan keuangan pemerintah (baik pusat maupun daerah) akan mendapat kepercayaan dan dukungan dari publik dan pemerintah tentunya akan bekerja lebih serius dan disiplin, proses perencanaan dan pelaksanaan anggaran pemerintah lebih partisipatif dan *pro poor*, mekanisme pengawasan baik internal maupun eksternal akan semakin kuat sehingga terhindar dari praktek KKN.¹⁶ Akuntabilitas merupakan kunci dari semua penerapan prinsip pelaksanaan *good governance*.¹⁷ Penerapan prinsip akuntabilitas bertujuan agar para pembuat keputusan dalam pemerintahan, sektor swasta dan masyarakat bertanggung jawab kepada publik dan lembaga-lembaga *stakeholders*.

Dalam prinsip akuntabilitas bermakna pertanggungjawaban dengan menciptakan pengawasan melalui distribusi kekuasaan pada berbagai lembaga pemerintah sehingga mengurangi penumpukan kekuasaan sekaligus menciptakan kondisi yang saling mengawasi (*checks and balances*). Di dalam penerapan prinsip akuntabilitas ini terdapat prinsip transparansi dan partisipasi masyarakat yang merupakan pilar penguatan pelaksanaan prinsip akuntabilitas tersebut.

¹⁶ Stiglitz, *On Liberty, the Right to Know and Public Disclosure: the Role of Transparency in Public Life*, Oxford Amnesty Lecture, 1999, yang dikutip oleh Aidinil Zetra, dalam Bakaruddin, Syaiful, Roza, dkk (Ed), *Good Governance and Clean Governance*, Padang: Laboratorium Ilmu Politik Jurusan Ilmu Politik, 2006, hlm. 156.

¹⁷ Loina Lalolo Krina, *Indikator & Alat Ukur Prinsip Akuntabilitas, Transparansi & Partisipasi*, Jakarta: Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, 2003, hlm. 9.

Terdapat tiga tipe dari prinsip akuntabilitas menurut Guy Peter, yaitu: *pertama* akuntabilitas keuangan, *kedua* akuntabilitas administratif, dan *ketiga* Akuntabilitas Kebijakan Publik.¹⁸ Masing-masing tipe prinsip akuntabilitas ini tidak terlepas dari prinsip transparansi dalam penetapannya.

Dari pembahasan diatas, peneliti memahami bahwa dalam penerapan prinsip akuntabilitas menuntut adanya penerapan prinsip-prinsip transparansi. Prinsip transparansi ini bertujuan agar dapat memperkuat jalannya pemerintahan dan terhindar dari praktik-praktik korupsi dalam pengelolaan keuangan dan pertanggungjawaban pengambilan keputusan. Sehingga berdasarkan fenomena yang terjadi di Nagari Tanjung Bonai Aur tersebut, peneliti tertarik untuk mengkaji lebih mendalam mengenai transparansi dan akuntabilitas dalam pembangunan perbaikan balai adat demi mewujudkan pemerintahan yang bersih. Maka, pertanyaan penelitian dalam penelitian ini adalah bagaimana implementasi prinsip transparansi dan prinsip akuntabilitas dalam pembangunan perbaikan balai adat di Nagari Tanjung Bonai Aur Kecamatan Sumpur Kudus Kabupaten Sijunjung?



C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan implementasi prinsip Transparansi dan Akuntabilitas dalam pembangunan balai adat di Nagari Tanjung Bonai Aur Kecamatan Sumpur Kudus Kabupaten Sijunjung.

¹⁸*Ibid*, hlm. 10.

D. Manfaat Penelitian

1. Secara akademis, penelitian ini bermanfaat terkait dengan kontribusinya dalam kajian ilmu politik dalam hal penerapan prinsip transparansi dan akuntabilitas dalam pembangunan di nagari. Khususnya dalam pembangunan balai adat.
2. Secara praktis penelitian ini bermanfaat sebagai evaluasi bagi Pemerintahan Nagari dalam proses pembangunan balai adat di nagari.
3. Bagi para peneliti selanjutnya bisa mengkaji tentang transparansi dan akuntabilitas di nagari yang lain dan sebagai acuan untuk melakukan penelitian lanjutan.

