

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Indonesia dikenal dengan Negara yang memiliki keberagaman masyarakat, salah satunya adalah Masyarakat Hukum Adat. Hal ini sesuai dengan Amanat Konstitusi Indonesia, Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 18B Ayat 2 menekankan pengakuan Negara terhadap kesatuan-kesatuan masyarakat Hukum Adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Masyarakat Hukum Adat kemudian tersebar di beberapa daerah yang ada di Indonesia sebagaimana dijelaskan Van Vollenhoven dalam Samsul, terdapat 19 (sembilan belas) lingkungan Hukum Adat, diantaranya: Aceh, Tanah Gayo, Tanah Minangkabau, Sumatera Selatan, Tanah Melayu, Bangka dan Belitung, Kalimantan, Minahasa, Gorontalo, Tanah Toraja, Sulawesi Selatan, Kepulauan Ternate, Maluku-Ambon, Irian, Kepulauan Timor, Bali dan Lombok, Jawa Tengah, Jawa Timur serta Madura, Daerah Swapraja (Kerajaan) dan Jawa Barat.¹

Tanah Minangkabau sebagai salah satu Lingkungan Hukum Adat sebagaimana dijelaskan oleh Van Vollenhoven, menjalankan kehidupan

¹ Samsul, Inosentius. 2014. Penguatan Lembaga Adat Sebagai Lembaga Alternatif Penyelesaian Sengketa (Studi terhadap Lembaga Adat di Kabupaten Banyuasin, Sumsel dan di Provinsi Papua). *Jurnal Negara Hukum*. Vol 5, No. 2, Tahun 2014

bermasyarakat dengan nilai-nilai yang berkembang bersama-sama dengan masyarakatnya yang kemudian dikenal dengan Nagari. Selanjutnya Nagari menganut Nilai-nilai tradisi dan adat istiadat Minangkabau yang sebagian besar masyarakat berada di wilayah administratif Provinsi Sumatera Barat. Masyarakat Sumatera Barat merupakan kesatuan masyarakat hukum adat yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak asal-usul yang bersifat istimewa, masyarakat adat mengembangkan lembaganya berdasarkan kreasi sendiri, mengelola sistem kemasyarakatan berdasarkan adat istiadat yang melembaga dari kebiasaan yang dikembangkan sendiri.²

Provinsi Sumatera Barat sebagai wilayah lingkungan Masyarakat Hukum Adat menjadikan Nagari sebagai inti dari Masyarakat Hukum Adat itu sendiri. 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 dan adat istiadat setempat dalam wilayah Provinsi Sumatera Barat.³

Salah satu objek yang menjadi keunikan Nagari di Provinsi Sumatera Barat adalah adanya Lembaga Adat yang mengatur bagaimana keberlangsungan

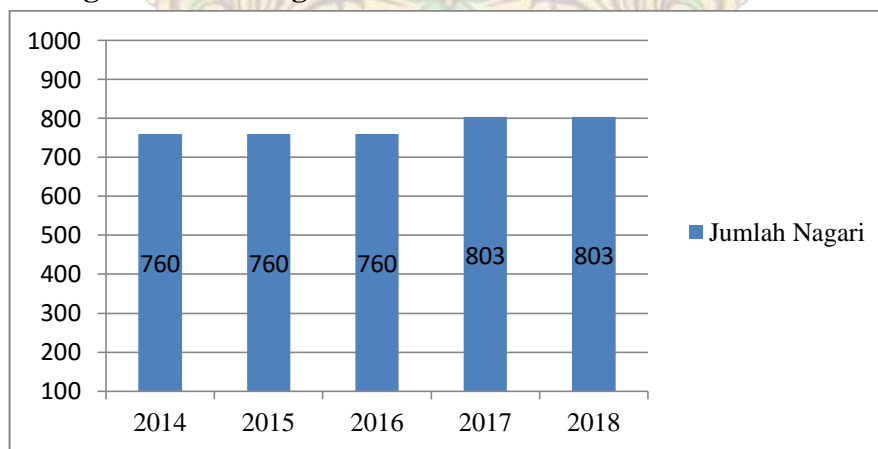
² Nurcholis dalam Aromatic, Desna, Dkk. 2018. Analisis Kelembagaan Pemerintah *Nagari* di Kabupaten Solok Provinsi Sumatera Barat. JPPUMA: Jurnal Ilmu Pemerintahan dan Sosial Politik UMA (Journal of Governance and Political Social UMA)

³ Pasal 1 Ayat 2 Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 7 Tahun 2018 Tentang Nagari

pelaksanaan Adat yang ada di Nagari yang kemudian lebih dikenal sebagai *Limbago Adat*. *Limbago adat* yang terdiri dari *Urang Ampek Jinih* (*Panghulu, Malin, Manti, Dubalang*) dan *Urang nan Bajinih Ampek* (*Imam, Khatib, Bilal, Khadi*). Keberadaan *Urang Ampek Jinih* dan *Urang nan Bajinih Ampek* ini tidak terlepas dari nilai-nilai adat minangkabau yang ada di Sumatera Barat yang diatur dalam ketentuan-ketentuan Hukum Adat Minangkabau itu sendiri. *Limbago Adat* juga dipahami sebagai tempat atau wadah dimana urusan adat berlangsung yang didalamnya merupakan pimpinan masing-masing suku yang ada nagari.

Nagari di Sumatera Barat telah mengalami perjalanan yang panjang, perubahan nomenklatur dan regulasi tentang Nagari menciptakan perbedaan pandangan terhadap nagari itu sendiri. Hingga sekarang jumlah nagari yang ada di Sumatera Barat telah mencapai 803 Nagari. Perkembangan Jumlah Nagari di Provinsi Sumatera Barat dalam beberapa tahun dapat dilihat dari Grafik 1.1 dibawah ini :

Grafik 1.1
Perkembangan Jumlah Nagari di Provinsi Sumatera Barat Tahun 2014-2018



Sumber : BPS Provinsi Sumatera Barat dalam Angka (Olahan Peneliti,2020)

Dalam Grafik 1.1 dapat dilihat jumlah Nagari yang ada di Sumatera Barat mengalami kenaikan jumlah dikarenakan banyaknya muncul Nagari pemekaran, selain itu perkembangan jumlah Nagari tidak terlepas dari regulasi yang mengatur tentang Nagari sebagai unit pemerintahan terendah yang dipengaruhi karena banyaknya peraturan perundang-undangan yang ada. Hal ini menyebabkan banyaknya pemahaman mengenai Nagari.

Nagari yang dimaksud dalam Masyarakat Hukum Adat adalah Nagari Induk (Nagari Asli) yang berjumlah 544 nagari yang tersebar di beberapa Kabupaten/Kota di Sumatera Barat.⁴ Keberadaan Nagari Induk ini dapat dilihat dari Jumlah Kerapatan Adat Nagari yang tersebar di setiap Kabupaten/Kota yang ada di Sumatera Barat. Sebagaimana dijelaskan oleh Bapak Drs. Januarisdi, M.Lis selaku Kabid Sejarah, Adat dan Nilai Tradisi Dinas Kebudayaan Sumatera Barat sebagai berikut :

“Nagari Induk dapat dilihat dari Jumlah KAN yang ada di setiap Kabupaten/Kota yang ada di Sumatera Barat, hal ini dikarenakan KAN yang ada di Sumatera Barat dibentuk berdasarkan Jumlah Nagari Induk yang ada di Sumatera Barat. Keberadaan KAN dapat menjadi batasan untuk melihat perbedaan antara Nagari Induk dan Nagari sekarang yang sudah banyak dimekarkan.”⁵

Berdasarkan hasil wawancara tersebut dapat diketahui adanya perbedaan antara Nagari yang ada sekarang dan Nagari Induk. Nagari yang ada sekarang merupakan pemekaran dari Nagari induk, walaupun mengalami pemekaran satu-satunya yang mempertahankan eksistensi nagari adalah dengan keberadaan KAN di

⁴ Modul Penguatan Pemangku Adat Minangkabau. Dinas Kebudayaan Provinsi Sumatera Barat : 2018. Hlm 40

⁵ Wawancara dengan Kabid Sejarah, Adat dan Nilai Tradisi (Jaranitra) Dinas Kebudayaan Sumatera Barat pada 27 Januari 2020

setiap Kabupaten/Kota. Jumlah Kerapatan Adat Nagari dapat dilihat dalam Tabel 1.1 berikut :

Tabel 1.1
Jumlah Kerapatan Adat Nagari (KAN) di Provinsi Sumatera Barat

No.	Kabupaten/Kota	Kerapatan Adat Nagari (KAN)
1	Kab. Tanah Datar	75
2	Kab. Agam	73
3	Kab. Lima Puluh Kota	79
4	Kab. Pasaman	30
5	Kab. Pasaman Barat	19
6	Kab. Padang Pariaman	46
7	Kab. Pesisir Selatan	36
8	Kab. Solok	69
9	Kab. Solok Selatan	7
10	Kab. Sijunjung	46
11	Kab. Dharmasraya	17
12	Kota Padang	10
13	Kota Bukittinggi	5
14	Kota Padang Panjang	3
15	Kota Payakumbuh	8
16	Kota Sawahlunto	10
17	Kota Solok	1
18	Kota Pariaman	10
Jumlah		544

Sumber : Dinas Kebudayaan Provinsi Sumatera Barat

Berdasarkan Tabel 1.1 dapat dilihat bahwa terdapat perbedaan Jumlah Nagari yang ada sekarang dengan jumlah Nagari Induk yang ditandai dengan keberadaan

Kerapatan Adat Nagari (KAN) di setiap daerah. Keberadaan KAN yang berkembang saat ini di setiap daerah mencakup beberapa Nagari, selain itu di beberapa daerah Kota di Sumatera Barat KAN juga mencakup beberapa desa dan kelurahan di dalamnya. Hal ini beragam sesuai dengan keadaan masyarakat di setiap daerah.

Adat dan Budaya Minangkabau harus dilestarikan berdasarkan *Adat Salingka Nagari* yang dilakukan dengan pembinaan kepada pemangku Adat yang berada dalam *Limbago Adat* di Nagari atau pemangku adat yang mengurus permasalahan tegak atau tidaknya adat di Nagari. Namun dalam pelaksanaannya ternyata eksistensi lembaga adat di Nagari masih lemah, salah satu faktor penyebab melemahnya eksistensi lembaga-lembaga adat di Sumatera Barat adalah kurangnya wawasan, kompetensi dan integritas pemangku adat.⁶

Permasalahan tentang lembaga adat yang ada di Provinsi Sumatera Barat juga menjadi permasalahan publik yang menjadi perhatian oleh Pemerintah Provinsi Sumatera Barat, hal ini dapat dilihat dalam Dokumen Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Provinsi Sumatera Barat pada Misi satu yaitu meningkatkan tata kehidupan yang harmonis, agamis, beradat dan berbudaya berdasarkan falsafah Adat basandi syara', syara' basandi kitabullah (ABS-SBK). Kemudian dalam prioritas satu pembangunan dijelaskan Pembangunan mental dan pengamalan agama dan Adat basandi syara', syara' basandi kitabullah (ABS-SBK) dalam kehidupan Masyarakat. Untuk melaksanakan prioritas pembangunan ini

⁶ Modul Penguatan Pemangku Adat Minangkabau. Dinas Kebudayaan Provinsi Sumatera Barat: 2018. Hlm 8.

Pemerintah Provinsi Sumatera Barat menyusun sasaran strategis arah kebijakan dalam penguatan lembaga agama dan adat dalam tata kehidupan bermasyarakat. Bentuk pelaksanaan dari sasaran ini adalah dengan program pembangunan daerah dalam urusan kebudayaan yaitu pemberdayaan dan penguatan eksistensi lembaga-lembaga adat, seni dan budaya yang dilaksanakan oleh Dinas Kebudayaan Provinsi Sumatera Barat.

Program Pemberdayaan dan Penguatan Eksistensi Lembaga Adat, Seni dan Budaya merupakan bentuk pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pada Pasal 12 Ayat 2 menetapkan kebudayaan sebagai urusan wajib, bersifat konkuren yang tidak berhubungan dengan kebutuhan dasar. Hal ini mengandung makna bahwa urusan kebudayaan yang mencakup penguatan adat dan pemangku adat harus dijalankan bersama oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.

Pengaturan lebih lanjut mengenai Penguatan Lembaga Adat di Provinsi Sumatera Barat dapat dilihat dalam Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Penguatan Lembaga Adat dan Pelestarian Nilai Budaya Minangkabau. Dalam Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Penguatan Lembaga Adat dan Pelestarian Nilai Budaya Minangkabau, penguatan lembaga adat dilaksanakan dengan tujuan meningkatkan sumber daya manusia pemangku adat dan meningkatkan peran lembaga adat dalam pelestarian nilai budaya minangkabau. Kemudian ruang lingkup pelaksanaan penguatan

Lembaga Adat dalam Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 6 Tahun 2014 dilaksanakan dengan cara⁷ :

1. Pengorganisasian
2. Sumber Daya Manusia
3. Sarana dan Prasarana
4. Peran dan Fungsi

Dinas kebudayaan merupakan organisasi perangkat daerah yang dibentuk pada tahun 2016, hal ini dapat dilihat dalam Peraturan Gubernur Sumatera Barat Nomor 78 Tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi serta Tata Kerja Dinas Daerah. Dikarenakan hal tersebut, Dinas Kebudayaan melaksanakan Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 6 tahun 2014 sejak OPD ini dibentuk. Program Pemberdayaan dan Penguatan Eksistensi Lembaga Adat, Seni dan Budaya adalah bentuk pelaksanaan dari Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Penguatan Lembaga Adat dan Pelestarian Nilai Budaya Minangkabau.

Dalam Dokumen Rencana Strategis Dinas Kebudayaan Provinsi Sumatera Barat Tahun 2017-2021 menyusun beberapa program yang akan dilaksanakan sesuai dengan permasalahan yang ada di Sumatera Barat, program-program tersebut adalah sebagai berikut :

1. Program pemberdayaan dan penguatan eksistensi lembaga-lembaga Adat, Seni dan Budaya
2. Program pembinaan dan pengembangan pendidikan budaya

⁷ Pasal 3 Ayat 1 Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Tahun 2014 Tentang Penguatan Lembaga Adat dan Pelestarian Nilai Budaya Minangkabau

3. Program pengembangan dan penguatan nilai budaya
4. Program pengelolaan kekayaan budaya
5. Program peningkatan Diplomasi budaya

Program-program yang disusun dalam dokumen rencana strategis merupakan rencana aksi dari Dinas Kebudayaan terhadap permasalahan dan isu-isu strategis kebudayaan yang ada di Provinsi Sumatera Barat. Sehingga dalam menyusun realisasi program setiap tahun Dinas Kebudayaan selalu berpatokan terhadap dokumen rencana strategis yang telah disusun.

Pada Tahun 2018 Dinas kebudayaan menyusun rencana kerja dan anggaran pelaksanaan program yang dapat dilihat pada tabel 1.2 berikut :

Tabel 1.2
Rencana Kerja dan Anggaran Dinas Kebudayaan Provinsi Sumatera Barat
Tahun 2018

No.	Program	Anggaran
1	Program Pengembangan Nilai-nilai Budaya	Rp 3.052.981.005
2	Program Pengelolaan Kekayaan Budaya	Rp 2.789.823.909
3	Program Pembinaan dan Pengembangan Pendidikan Budaya	Rp 99.838.170
4	Program Peningkatan Diplomasi Seni dan Budaya	Rp 3.514.868.810
5	Program Pemberdayaan dan Penguatan Eksistensi Lembaga- Lembaga Adat, Seni dan Budaya	Rp 1.292.632.350
6	Program Pengembangan dan Penguatan Nilai Budaya	Rp 256.742.340

Sumber : Rencana Kerja dan Anggaran Dinas Kebudayaan Provinsi Sumatera Barat Tahun 2018

Berdasarkan Tabel 1.2 di atas dapat dilihat bahwa program yang dilaksanakan pada tahun 2018 sesuai dengan program-program yang ada dalam dokumen rencana strategis Dinas Kebudayaan Tahun 2017-2021. Dari beberapa program yang ada

dalam rencana kerja Dinas Kebudayaan Provinsi Sumatera Barat, terdapat program pemberdayaan dan penguatan eksistensi lembaga adat, seni dan budaya yang merupakan bentuk pelaksanaan program pembangunan daerah yang tertuang dalam Dokumen RPJMD Provinsi Sumatera Barat.

Program Pemberdayaan dan Penguatan Eksistensi Lembaga Adat, Seni dan Budaya merupakan wadah kegiatan untuk mendukung pencapaian indikator sasaran pengelolaan kekayaan Budaya dengan tujuan berkembangnya kapasitas kelembagaan Adat, Seni dan Budaya dan meningkatnya kualitas lembaga serta kompetensi pemangku Adat di Sumatera Barat. Pelaksanaan Program Pemberdayaan dan Penguatan Eksistensi Lembaga Adat, Seni dan Budaya pada Tahun 2018 dilaksanakan dalam beberapa kegiatan yang dapat dilihat pada Tabel 1.3 berikut :

Tabel 1.3
Kegiatan dalam Pelaksanaan Program Pemberdayaan dan Penguatan Eksistensi Lembaga Adat, Seni dan Budaya

Kegiatan	Output	Outcome
Penguatan Adat Salingka Nagari	<ol style="list-style-type: none"> 1. Tersedianya Modul Penguatan Lembaga Adat di Nagari 2. Terlaksananya Training of Trainer (TOT) Penguatan Adat di Nagari 3. Terlaksananya Bimbingan Teknis (BIMTEK) Penguatan Adat Nagari 4. Tersusunnya Instrumen Pengendalian Pengendalian Kegiatan Penguatan Adat di Nagari 	Meningkatnya pemahaman pemangku adat Masyarakat dalam Pelestarian Budaya Minangkabau
Kegiatan Duduak Baropok Forum Tigo Tungku Sajarangan	Terlaksananya Duduak Baropok	Meningkatnya pemahaman masyarakat terhadap permasalahan sosial dan upaya penanggulangan berdasarkan

		ABS-SBK
Peningkatan Wawasan Adat bagi pengurus KAN, LKAAM dan Bundo Kanduang	Terlaksananya BIMTEK peningkatan kapasitas LKAAM, Ketua KAN dan Bundo Kanduang di Kabupaten/Kota.	Meningkatnya komitmen LKAAM dan Bundo Kanduang dalam menggali dan melestarikan Nilai budaya Minangkabau

Sumber: LAKIP Dinas Kebudayaan Provinsi Sumatera Barat Tahun 2018

Berdasarkan Tabel 1.3 di atas dapat dilihat bahwa dalam pelaksanaan Program Pemberdayaan dan Penguatan Eksistensi Lembaga Adat, Seni dan Budaya dilakukan melalui tiga kegiatan, yaitu : Penguatan Adat Salingka Nagari yang dilakukan terhadap Nagari percontohan yang telah ditetapkan oleh Dinas Kebudayaan dengan bentuk pembinaan kepada Nagari tersebut, Kegiatan Duduak Baropok Forum Tigo Tungku Sajarangan dan Kegiatan Peningkatan Wawasan Adat bagi pengurus KAN, LKAAM dan Bundo Kanduang dilaksanakan dengan format diskusi dan workshop kepada pemangku Adat. Kegiatan Penguatan Adat Salingka Nagari berbeda dengan dua kegiatan lain, karena pelaksanaan Kegiatan Penguatan Adat Salingka Nagari ini dilaksanakan dengan melibatkan beberapa Nagari dalam pelaksanaan kegiatan ini.

Pelaksanaan kegiatan Penguatan Adat Salingka Nagari dilaksanakan oleh Dinas Kebudayaan Provinsi Sumatera Barat sebagai *Leading sector* dengan menetapkan satu nagari percontohan disetiap Kabupaten/kota. Kemudian dilakukan pembinaan dengan tujuan meningkatkan wawasan, dan integritas dari pemangku adat di nagari tersebut. Pembinaan terhadap Nagari percontohan Pelestarian Adat dan Budaya Minangkabau merupakan upaya Pelestarian Adat dan Budaya Minangkabau yang didasari karena melemahnya peran dan fungsi pemangku adat sebagai ujung

tombak tatanan sosial masyarakat Minangkabau dalam pembangunan masyarakat Sumatera Barat. Lebih lanjut pelaksanaan Program Pemberdayaan dan Eksistensi Lembaga Adat, Seni dan Budaya diproyeksikan kepada Nagari-nagari percontohan pelestarian Adat dan Budaya yang tersebar pada 18 Kabupaten/Kota yang ada di Sumatera Barat, sesuai dengan Surat Keputusan Gubernur Nomor 430-690-2018 tentang Penetapan Nagari Percontohan Pelestarian Adat dan Budaya. Nagari-nagari tersebut dipilih sesuai dengan rekomendasi dari kepala daerah masing-masing kabupaten/kota, sebagaimana dijelaskan dalam Tabel 1.4 dibawah ini :

Tabel 1.4
Nagari Percontohan Pelestarian Adat dan Budaya Minangkabau

No.	Nama Nagari	Kecamatan	Kabupaten/Kota
1	Sumpur	Batipuh selatan	Kab. Tanah Datar
2	Lawang	Matur	Kab. Agam
3	Guguak VIII Koto	Guguak	Kab. Lima Puluh Kota
4	Panti	Panti	Kab. Pasaman
5	Talu	Talu	Kab. Pasaman Barat
6	Toboh ketek	Enam Lingkung	Kab. Padang Pariaman
7	Kambang Utara	Lengayang	Kab. Pesisir Selatan
8	Jawi-Jawi	Gunuang Talang	Kab. Solok
9	Koto Baru	Sungai Pagu	Kab. Solok Selatan
10	Sijunjung	Sijunjung	Kab. Sijunjung
11	Koto Salak	Koto Salak	Kab. Dharmasraya
12	Pauh XI	Kuranji	Kota Padang

13	Kurai	Tigo Baleh	Kota Bukittinggi
14	Gunuang	Padang Panjang Timur	Kota Padang Panjang
15	Koto nan Gadang	Payakumbuh Utara	Kota Payakumbuh
16	Kubang	Lembah Segar	Kota Sawahlunto
17	Solok	Lubuk Sikarah	Kota Solok
18	Sikapak	Pariaman Utara	Kota Pariaman

Sumber : SK Gubernur Provinsi Sumatera Barat Nomor 430-609-2018

Berdasarkan Tabel 1.4 dapat dilihat bahwa terdapat perwakilan nagari dari masing-masing Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Barat. Selanjutnya nagari yang telah dipilih akan mendapatkan pembinaan secara langsung oleh Dinas Kebudayaan Provinsi Sumatera Barat melalui Kegiatan Penguatan Adat Salingka Nagari yang bertujuan untuk penguatan terhadap Lembaga Adat di daerah kabupaten/kota. Sebagaimana yang disampaikan oleh Bapak Januarisdi selaku Kabid Sejarah, Adat dan Nilai-nilai Tradisi sebagai berikut :

“kita melaksanakan pembinaan kepada Nagari-nagari percontohan sebagai *pilot project* dalam menciptakan tatanan lembaga adat sesuai dengan kebijakan yang ada, langkah ini kita lakukan sebagai bentuk nyata yang berisi langkah strategis menciptakan lembaga adat dan pelestarian nilai budaya minangkabau yang ada di nagari percontohan itu. Melalui kegiatan penguatan adat salingka nagari, kami di Dinas Kebudayaan kemudian berupaya untuk menciptakan nagari pelestarian adat dan budaya sehingga sesuai dengan cita-cita pembangunan lembaga adat di provinsi sumatera barat.”⁸

Berdasarkan kutipan wawancara peneliti dengan Kepala Bidang Sejarah, Adat dan Nilai-nilai Tradisi Dinas Kebudayaan Provinsi Sumatera Barat dapat diasumsikan bahwa nagari percontohan merupakan salah satu langkah konkrit dalam upaya penguatan adat salingka Nagari. Hal ini membuat Kegiatan Penguatan Adat

⁸ Wawancara dengan Kabid Jaranitra Dinas Kebudayaan Sumatera Barat pada 11 februari 2020

Salingka Nagari berbeda dengan kegiatan lain yang ada di program pemberdayaan dan penguatan eksistensi lembaga adat, seni dan budaya. Dinas Kebudayaan melaksanakan pembinaan terhadap nagari percontohan yang telah dipilih dan dibantu oleh beberapa traineer yang juga dibina untuk menjadi agen pelaksana ataupun perpanjangan tangan dari Dinas Kebudayaan Provinsi Sumatera Barat. Berdasarkan fenomena tersebut peneliti akan memfokuskan penelitian ini dengan melihat bagaimana pelaksanaan program dilaksanakan khususnya pada kegiatan Penguatan Adat Salingka Nagari oleh Dinas Kebudayaan Provinsi Sumatera Barat terhadap nagari percontohan dengan bantuan beberapa traineer yang sudah dibina.

Salah satu langkah yang dilakukan oleh Dinas Kebudayaan Provinsi Sumatera Barat yaitu mengadakan Training of Trainer (TOT) kepada instruktur/tutor yang akan melaksanakan penguatan adat dimasing-masing nagari yang telah ditetapkan. Instruktur/tutor yang mendapatkan Training of Trainer terdiri dari Panghulu yang berada dalam Kepengurusan KAN dan Pejabat Daerah yang mengurus bidang kebudayaan di Kabupaten/Kota. Tujuan diadakan Training of Trainer ini adalah untuk membantu pelaksanaan penguatan adat dan budaya di Nagari percontohan serta memastikan sejauh mana penguatan adat di Nagari telah sesuai dengan perencanaan yang telah dilaksanakan.

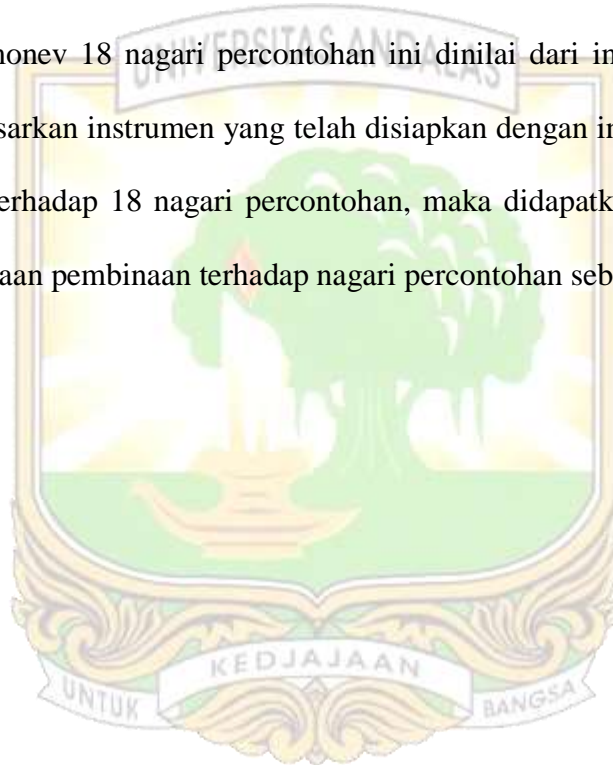
Pelaksanaan kegiatan Penguatan Adat Salingka Nagari juga dilaksanakan dengan mengadakan Bimbingan Teknis di Nagari Percontohan tersebut. Bimbingan Teknis ini diberikan oleh Dinas Kebudayaan Provinsi Sumatera Barat dengan mendatangkan Narasumber yang berasal dari kalangan Akademisi, Pelaku

kebudayaan dan Pemangku Adat di setiap Nagari percontohan. Bimbingan Teknis yang dilaksanakan berisi tentang bagaimana setiap personal pemangku adat akan bergerak untuk melestarikan adat dan budaya di Nagari percontohan. Selain narasumber yang didatangkan dari provinsi, Instruktur yang lebih dulu mendapatkan Training of Trainer juga mengikuti Bimbingan Teknis karena mereka nantinya juga akan menjadi agen pembina untuk mencapai tujuan pelestarian Adat dan Budaya di Nagari percontohan.

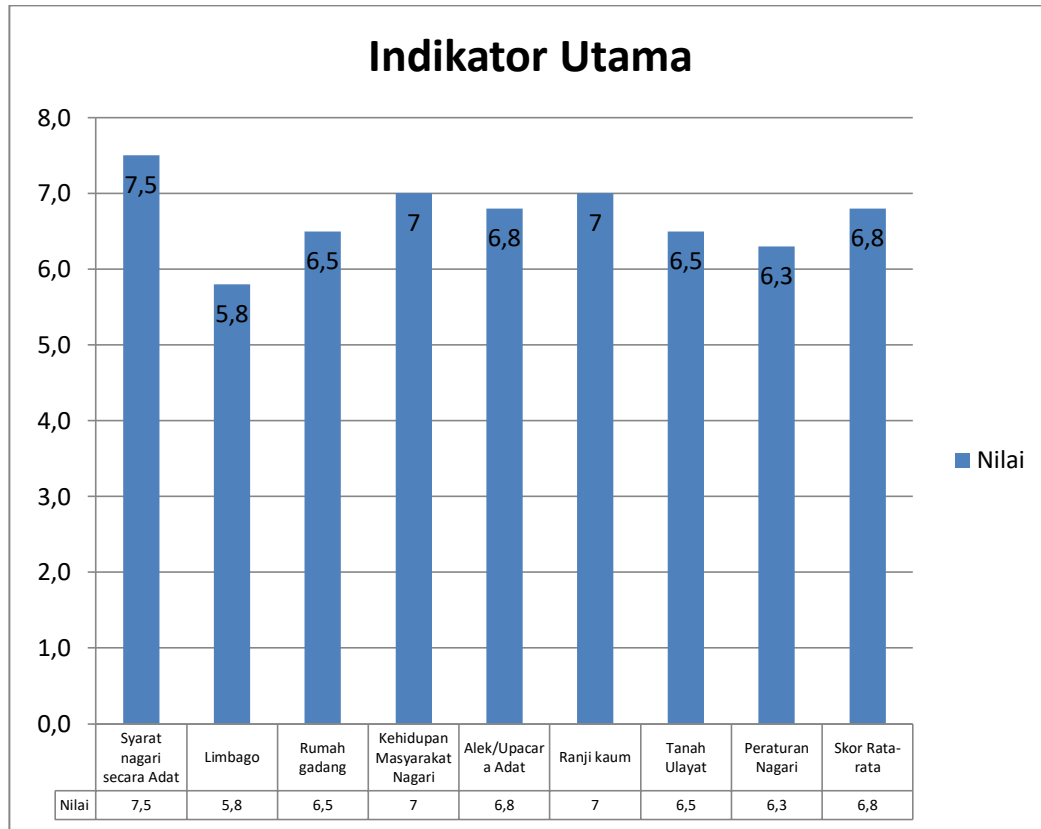
Pembinaan pamangku adat di nagari percontohan dilakukan dalam bentuk kunjungan langsung ke 18 (delapan belas) nagari percontohan yang telah ditetapkan oleh Gubernur Sumatera Barat. Pada kegiatan ini sekaligus dilakukan monitoring dan evaluasi dalam rangka mengumpulkan data dampak kegiatan penguatan adat salingka nagari yang telah diselenggarakan pada tahun 2017-2018. Kegiatan ini dilakukan dengan menggunakan instrumen yang telah disiapkan dengan indikator utama sebagai berikut :

1. Syarat Nagari secara Adat
2. Limbago
3. Rumah Gadang
4. Kehidupan Masyarakat Nagari
5. Alek/ Upacara Adat
6. Ranji Kaum
7. Tanah Ulayat
8. Peraturan Nagari

Program pemberdayaan dan penguatan eksistensi lembaga Adat, Seni dan Budaya merupakan program jangka panjang. Pelaksanaan program berlanjut pada tahun 2019 dengan kegiatan penguatan Adat salingka Nagari. Keberlanjutan kegiatan pembinaan terhadap 18 nagari percontohan pada tahun 2019 dapat dilihat dari dua output kegiatan penguatan adat salingka nagari yaitu terlaksananya pembinaan adat di 18 nagari percontohan dan tersedianya dokumen hasil monev 18 nagari percontohan. Dokumen hasil monev 18 nagari percontohan ini dinilai dari instrumen yang telah ditetapkan. Berdasarkan instrumen yang telah disiapkan dengan indikator utama yang telah ditetapkan terhadap 18 nagari percontohan, maka didapatkan hasil monitoring terhadap pelaksanaan pembinaan terhadap nagari percontohan sebagai berikut :



Grafik 1.2
Pencapaian Indikator Utama Pembinaan terhadap 18 Nagari Percontohan
Pelestarian Adat dan Budaya Minangkabau

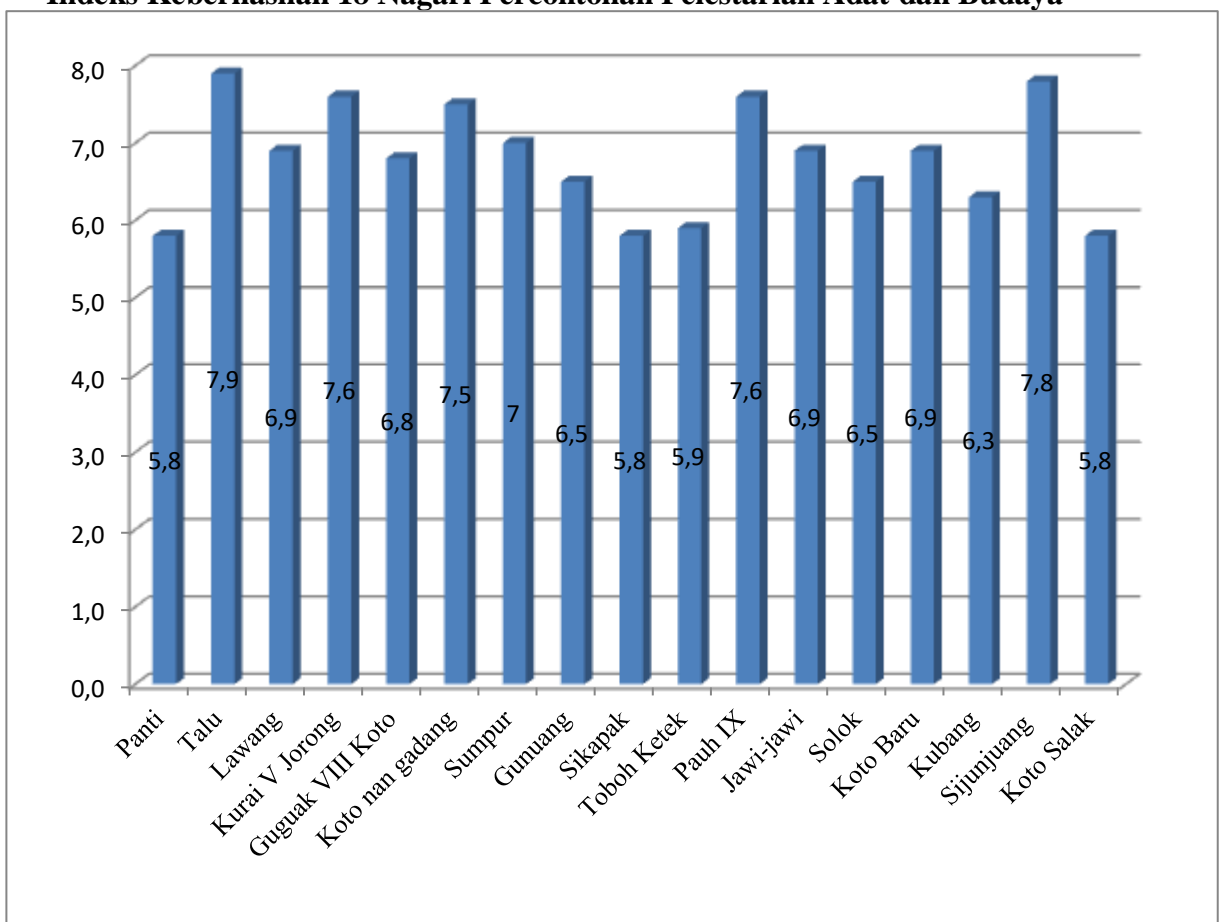


Sumber: Laporan Kegiatan Dinas Kebudayaan Provinsi Sumatera Barat Tahun 2019

Berdasarkan Grafik 1.2 diatas maka dapat dilihat bahwa berdasarkan instrumen penilaian yang dbibuat oleh Dinas Kebudayaan Provinsi Sumatera Barat pada Tahun 2018, maka di dapatkan bahwa tingkat keberhasilan rata-rata indikator utama dalam pembinaan terhadap 18 Nagari percontohan nilainya 6,8 dari keseluruhan instrument yang telah ditetapkan. Berdasarkan hasil tersebut, hal ini menandakan bahwa nagari-nagari yang menjadi nagari percontohan sudah mampu memenuhi instrument yang dibuat oleh Dinas Kebudayaan untuk mengukur sejauhmana kegiatan pembinaan terhadap 18 nagari percontohan dapat berjalan dengan baik.

Kemudian indeks keberhasilan masing-masing nagari untuk menjalankan instrument yang sudah dibuat oleh Dinas Kebudayaan Provinsi Sumatera Barat di 18 Nagari percontohan, dapat dilihat hasil pelaksanaannya dalam Grafik 1.3 dibawah ini:

Grafik 1.3
Indeks Keberhasilan 18 Nagari Percontohan Pelestarian Adat dan Budaya



Sumber : Laporan Kegiatan Dinas Kebudayaan Provinsi Sumatera Barat Tahun 2019

Berdasarkan Grafik 1.3 diatas maka dapat dilihat perolehan nilai rata-rata dari 18 Nagari yang dibina oleh Dinas Kebudayaan Provinsi Sumatera Barat sebagai

Nagari Percontohan, dari rentang nilai yang ada pada setiap nagari percontohan maka dapat dikelompokkan beberapa kelompok berdasarkan rentang nilai yang diperoleh oleh setiap nagari. Pertama rentang nilai 7,0-7,9 yaitu Talu, Kurai V jorong, Koto nan gadang, Sumpur, Pauh IX dan Sijunjuang, Kedua rentang nilai 6,0-6,9 yaitu Lawang, Guguk VII koto, Gunuang, Jawi-jawi, Solok, Koto Baru dan Kubang, Ketiga rentang nilai 5,0-5,9 yaitu Panti, Sikapak, Toboh Ketek dan Kubang. Dari tiga klasifikasi kelompok nagari berdasarkan nilai yang diperoleh, peneliti memilih untuk melihat bagaimana pelaksanaan kegiatan ini di beberapa nagari berdasarkan kelompok nilai, yaitu Nagari Pauh IX, Nagari Jawi-jawi guguk dan Nagari Sikapak. Selain karena perolehan nilai dari hasil monitoring pemilihan nagari Pauh IX, Nagari Jawi-jawi guguk dan Nagari Sikapak juga didasari oleh faktor-faktor yang berbeda di setiap Nagarnya.

Perbedaan nilai yang terdapat di setiap Nagari tentunya dipengaruhi karena faktor-faktor yang berbeda di setiap Nagari percontohan. Hal ini sesuai dengan yang dikemukakan oleh G. Shabbir Chemma dan Dennis A. Rondinelli bahwa implementasi sebuah program yang bersifat desentralistis dipengaruhi oleh empat kelompok variabel yang kemudian dapat mempengaruhi kinerja dan dampak suatu program, yaitu: (1) Kondisi Lingkungan; (2) hubungan antar organisasi; (3)

sumberdaya organisasi untuk implementasi program; (4) karakteristik dan kemampuan agen pelaksana.⁹

Faktor-faktor tersebut kemudian dapat dilihat dari fenomena yang terjadi di setiap nagari percontohan. Salah satu nagari yang menjadi *pilot project* dari program ini adalah Nagari Sikapak yang ada di kecamatan Pariaman utara, Kota Pariaman. Nagari Sikapak merupakan kesatuan wilayah masyarakat hukum adat yang didalamnya terdapat dua Administrasi Pemerintahan Desa, yaitu Desa Sikapak Barat dan Desa Sikapak Timur. Pelaksanaan pelestarian adat dan budaya di Nagari Sikapak dilaksanakan oleh pemangku adat yang tergabung dalam struktur kepengurusan Kerapatan Adat Nagari (KAN) Sikapak. G. Shabbir Chemma dan Dennis A. Rondinelli mengemukakan bahwa salah satu Variabel dalam implementasi program adalah Kondisi lingkungan yang mencakup sosio kultural dan keterlibatan penerima program. Namun dalam pelaksanaannya, KAN Nagari Sikapak tidak mampu untuk menjalankan program ini, sebagaimana disampaikan oleh Sekretaris LKAAM Kota Pariaman, sebagai berikut :

“nagari sikapak memang nagari yang dipilih untuk mendapatkan pembinaan dari Dinas Kebudayaan Provinsi Sumatera Barat. Tetapi program itu tidak terlaksana di Nagari sikapak, karena KAN Nagari Sikapak tidak siap untuk menjalankan program tersebut.”¹⁰

Berdasarkan hasil wawancara diatas dapat dilihat bahwa terdapat permasalahan dalam pelaksanaan program pemberdayaan dan Penguatan eksistensi

⁹ Subarsono, Analisis Kebijakan Publik: Konsep, Teori dan Aplikasi, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2013, hlm 101

¹⁰ Wawancara dengan Sekretaris LKAAM Kota Pariaman pada 30 Juni 2020

lembaga adat, seni dan budaya di Nagari Sikapak dikarenakan ketidaksiapan KAN sebagai penerima dari program ini, sehingga terdapat perbedaan dengan Variabel Teori Kondisi Lingkungan yang disampaikan oleh G. Shabbir Chemma dan Dennis A. Rondinelli yang mengemukakan bahwa keberhasilan pelaksanaan program sangat dipengaruhi oleh derajat keterlibatan penerima program, semakin besar keterlibatan penerima program, maka program tersebut akan berhasil dilaksanakan.

Berbeda dengan Nagari Sikapak, nagari lain yang mendapatkan pembinaan adalah Nagari Jawi-jawi guguk yang terdapat di Kecamatan Gunuang talang, Kabupaten Solok. Nagari Jawi-jawi guguk merupakan Nagari administratif pemerintahan yang mana dalam pelaksanaan setiap kegiatan yang ada di Nagari memiliki Anggaran dan program-program kerja. Pelestarian adat dan budaya di Nagari Jawi-jawi guguk dilaksanakan oleh Niniak Mamak dan Bundo Kandung yang ada di Nagari. Sebagaimana yang disampaikan oleh Sekretaris Nagari Jawi-jawi, sebagai berikut :

“nagari Jawi-jawi guguk adalah nagari yang ditunjuk sebagai nagari percontohan oleh Dinas Kebudayaan provinsi Sumatera barat, tetapi untuk pelestarian adat dan budaya di nagari Jawi-jawi guguk sudah kami lakukan sejak lama, jauh sebelum adanya program ini. Pelestarian adat dan budaya di nagari Jawi-jawi guguk kami kerjakan dengan melakukan koordinasi antara pemerintah nagari dan niniak mamak pemangku adat di Nagari, sejak adanya program ini kami merasa terbantu untuk dapat meningkatkan kemampuan pemangku adat di Nagari.”¹¹

¹¹ Wawancara dengan Sekretaris Nagari Jawi-jawi pada 16 Juli 2020

Berdasarkan hasil wawancara diatas dapat dilihat bahwa pelaksanaan program pemberdayaan dan penguatan lembaga adat, seni dan budaya di Nagari Jawi-jawi guguk mendapatkan respon positif oleh Pemerintahan Nagari dan pemangku adat yang ada di Nagari. Hal ini berarti variabel Kondisi Lingkungan yang dikemukakan oleh G. Shabbir Chemma dan Dennis A. Rondinelli menjadi faktor yang berpengaruh terhadap pelaksanaan program ini di Nagari Jawi-jawi.

Variabel kondisi lingkungan merupakan variabel yang dapat mempengaruhi keberhasilan program, tetapi dalam melihat keberhasilan pelaksanaan program variabel Sumber daya organisasi menjadi faktor yang tak kalah penting dalam mempengaruhi keberhasilan suatu program. Implementasi program perlu didukung dengan sumberdaya yang baik, didalamnya perlu dukungan Sumber daya manusia (human resources) dan Sumber Daya non Manusia (non Human resources).¹² Fenomena yang terjadi di setiap Nagari percontohan memiliki perbedaan dalam sistem penganggaran dalam melaksanakan program ini. Hal ini disebabkan karena perbedaan status antar nagari yang dibina, karena tidak semua Nagari yang dibina merupakan nagari administratif pemerintahan. Sebagaimana dijelaskan dalam wawancara dengan Kasi Sejarah Dinas Kebudayaan Provinsi Sumatera Barat sebagai berikut :

“kegiatan pembinaan 18 nagari percontohan ini kita laksanakan berdasarkan rekomendasi dari kepala daerah masing-masing kabupaten/kota, dalam anggaran Dinas kebudayaan kita hanya

¹² Subarsono, op.cit.

mengalokasikan untuk kegiatan pembinaan saja. Namun, untuk pelaksanaannya di Nagari anggaran nya kita limpahkan kepada nagari yang bersangkutan. Tetapi dalam pelaksanaannya ternyata tidak semua nagari yang mampu menganggarkan untuk kegiatan ini, dikarenakan perbedaan status Nagari. Beberapa nagari memang berstatus sebagai nagari administratif tetapi juga beberapa nagari berstatus sebagai nagari kesatuan masyarakat hukum adat yang terdapat di dalam beberapa wilayah desa/kelurahan.”¹³

Berdasarkan hasil wawancara diatas dapat dilihat bahwasanya faktor anggaran bisa menjadi permasalahan dalam implementasi program ini, beberapa Nagari yang dibina yang berstatus sebagai nagari administratif bisa menganggarkan anggaran nagari untuk kegiatan pelestarian adat di nagari seperti yang terjadi di Nagari Jawi-jawi guguk yang menganggarkan dana nagari untuk pelaksanaan pelestarian adat berupa Dana operasional untuk organisasi KAN dan Bundo Kandung Nagari. Pada nagari yang bukan merupakan nagari pemerintahan seperti Nagari Sikapak tidak memiliki anggaran untuk melaksanakan kegiatan ini, hal ini diasumsikan bahwa pelaksanaan di nagari sikapak tidak mendapat dukungan dari pemimpin lokal yang ada di nagari. Hal ini tentunya menjadi perbedaan yang dapat mempengaruhi implementasi program ini.

Berbeda dengan Nagari Jawi-jawi guguk yang berbentuk administratif pemerintahan, Nagari Pauh IX yang berada di wilayah Kecamatan Kuranji, Kota Padang menjalankan program ini dengan memanfaatkan dana hibah dari setiap kelurahan yang ada di Kecamatan Kuranji, Kota Padang. Sesuai dengan hasil

¹³ Wawancara dengan Kasi Sejarah Dinas Kebudayaan Provinsi Sumatera Barat pada 14 Maret 2020

wawancara peneliti dengan Kabid Sejarah, Adat dan Nilai-nilai Tradisi Dinas

Kebudayaan Provinsi Sumatera Barat berikut :

“Nagari Pauh IX mendapatkan anggaran dalam operasional KAN mereka dari dana hibah setiap kelurahan sehingga mereka mampu dalam melaksanakan program ini di Nagari Pauh IX, dan untuk kegiatan lain juga termasuk sarana dan prasarana Kantor KAN mereka yang ada di Kecamatan Kuranji.”¹⁴

Fenomena yang terjadi di nagari Pauh IX ini sesuai dengan salah satu variabel yang dijelaskan oleh G. Shabbir Chemma dan Dennis A. Rondinelli yaitu Sumber Daya Organisasi yang dapat dilihat dari dukungan pemimpin politik lokal yang dalam hal ini dapat dilihat dari dukungan dana yang didapatkan dari setiap kelurahan yang ada di Kecamatan Kuranji, Kota Padang.

Pelaksanaan pembinaan 18 Nagari Percontohan Adat dan Budaya tentunya upaya yang dilakukan oleh Dinas Kebudayaan Provinsi Sumatera Barat belum sepenuhnya mampu mengatasi permasalahan Lembaga Adat yang ada di Sumatera Barat, hal ini dikarenakan tidak adanya pengawasan lebih lanjut dari Dinas Kebudayaan Provinsi Sumatera Barat untuk mengawal sejauh mana dampak kegiatan ini dirasakan oleh Lembaga Adat dan menyelesaikan permasalahan yang ada. Hal ini dapat dilihat dari hasil wawancara peneliti dengan Kepala Seksi Sejarah Dinas Kebudayaan Provinsi Sumatera Barat sebagai berikut :

“pelaksanaan pembinaan kepada 18 nagari percontohan ini tidak dapat kita lakukan secara terus menerus karena keterbatasan anggaran yang kita miliki, hal ini berpengaruh terhadap kualitas terhadap masing-masing nagari

¹⁴ Wawancara dengan Kabid Jaranitra Dinas Kebudayaan Provinsi Sumatera Barat pada 17 Februari 2020

percontohan. Harapannya adalah setiap aktor yang ada di nagari percontohan yang sudah kita Training sebelumnya mampu menggerakkan masyarakatnya untuk mewujudkan cita-cita dari pembinaan ini.”¹⁵

Berdasarkan hasil wawancara tersebut dapat dilihat bahwasanya permasalahan anggaran masih menjadi masalah dalam mengimplementasikan program pemberdayaan dan penguatan Eksistensi lembaga adat, seni dan budaya. Sedangkan Menurut G. Shabbir Chemma dan Dennis A. Rondinelli menjelaskan bahwasanya keberhasilan implementasi program dipengaruhi oleh faktor Sumber Daya Organisasi yaitu pendapatan yang cukup untuk pengeluaran¹⁶. Dalam fenomena ini peneliti melihat bahwa anggaran yang disediakan oleh Dinas Kebudayaan Provinsi Sumatera Barat dalam melaksanakan program pemberdayaan dan penguatan eksistensi lembaga Adat, Seni dan Budaya belum mencukupi untuk mendanai pengeluaran yang dilaksanakan dalam mengimplementasikan program.

Berdasarkan fenomena yang dijelaskan diatas maka dapat dilihat bawa Dinas Kebudayaan Provinsi Sumatera Barat sebagai pelaksana dari program mengalami beberapa permasalahan dalam pelaksanaan program, selain dari permasalahan dari internal Dinas Kebudayaan juga dapat dilihat ketidakseimbangan kemampuan nagari dalam menjalankan program ini karena perbedaan kondisi lingkungan yang dimiliki setiap nagari sehingga hal ini tentunya akan sangat berpengaruh kepada implementasi program pemberdayaan dan penguatan eksistensi lembaga adat, seni dan budaya. Langkah-langkah yang dilaksanakan oleh Dinas Kebudayaan Provinsi

¹⁵ Wawancara dengan Kepala Seksi Sejarah Dinas Kebudayaan Provinsi Sumatera Barat pada 12 Maret 2020

¹⁶ Subarsono, op.cit.

Sumatera Barat sebagai Implementor program ini tentunya tidak akan terlepas dari keterlibatan-keterlibatan penerima program ini. Oleh sebab itu, peneliti ingin mengkaji lebih dalam bagaimana implementasi program pemberdayaan dan penguatan eksistensi lembaga adat, seni dan budaya dengan mendeskripsikan kegiatan Penguatan Adat Salingka Nagari sebagai wadah kegiatan yang membawahi kegiatan pembinaan 18 nagari percontohan adat dan budaya minangkabau. Fenomena yang terjadi dilapangan akan dianalisis menggunakan Teori Implementasi Program yang dikemukakan oleh G. Shabbir Chemma dan Dennis A. Rondinelli.

Berdasarkan fenomena diatas, peneliti akan menjadikan pelaksanaan program pemberdayaan dan penguatan eksistensi lembaga adat, seni dan Budaya sebagai topik penelitian dengan judul **Implementasi Program Pemberdayaan dan Penguatan Eksistensi Lembaga Adat, Seni dan Budaya di Provinsi Sumatera Barat.**

1.2 Rumusan masalah

Berdasarkan Latar Belakang permasalahan yang telah diuraikan, maka rumusan permasalahan pada fenomena penelitian ini adalah : Bagaimana Implementasi Program Pemberdayaan dan Penguatan Eksistensi Lembaga Adat, Seni dan Budaya di Provinsi Sumatera Barat ?

1.3 Tujuan penelitian

- a. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mendeskripsikan dan menganalisis Implementasi program Pemberdayaan dan Penguatan eksistensi Lembaga Adat, Seni dan Budaya.

1.4 Manfaat penelitian

Sehubungan dengan tujuan penelitian ini, maka diharapkan bermanfaat untuk:

1.4.1. Manfaat teoritis

Secara teoritis, penelitian ini mempunyai kontribusi dalam mengembangkan Ilmu Administrasi Publik, karena terdapat kajian-kajian Administrasi Publik dalam konsentrasi kebijakan publik terutama tentang implementasi Program. Dengan demikian, penelitian dapat memberikan wawasan dan pengetahuan tambahan bagi mahasiswa Administrasi Publik lainnya. Selain itu, penelitian ini dapat dijadikan sebagai referensi penelitian yang relevan dalam penelitian selanjutnya terkait permasalahan penelitian ini.

1.4.2. Manfaat praktis

Penelitian ini diharapkan mampu memberikan informasi berupa hasil kajian kepada Pemerintah Provinsi Sumatera Barat terutama tentang Implementasi Program Pemberdayaan dan Penguatan eksistensi Lembaga Adat, Seni dan Budaya di Provinsi Sumatera Barat.