



Analisis Kelembagaan Pemerintahan Nagari di Kabupaten Solok Provinsi Sumatera Barat

Nagari Government Institutions Analysis in Solok Regency West Sumatra

Desna Aromatica*, Heru Nurasa, Ida Widianingsih & Entang Adhy Muhtar

Ilmu Administrasi Publik FISIP, Universitas Padjajaran, Indonesia

Diterima September 2018; Disetujui Desember 2018; Dipublikasikan Desember 2018

Abstrak

Perubahan Pemerintahan Desa menjadi Pemerintahan *Nagari* di Provinsi Sumatera Barat diselenggarakan kembali pada tahun 2001. Tujuannya adalah terselenggaranya pemerintahan yang sesuai dengan karakteristik masyarakat Sumatera Barat yang merupakan masyarakat adat. Kabupaten pertama yang menyelenggarakan Pemerintahan *Nagari* adalah Kabupaten Solok. Sepanjang penyelenggaraan pemerintahan *Nagari*, ternyata tujuan penyelenggaraan Pemerintahan *Nagari* khususnya di Kabupaten Solok masih belum terwujud. Muncul berbagai persoalan seperti Koordinasi yang tidak harmonis antara pemerintah *Nagari* dengan Badan Musyawarah *Nagari*, Pelayanan publik yang harus ditingkatkan, peran tokoh adat dalam pemerintahan yang sangat terbatas, adalah persoalan-persoalan tentang kelembagaan. Kelembagaan adalah nilai, norma yang menjadi acuan bagi anggota suatu lembaga dalam berperilaku untuk mencapai tujuan lembaga. Penelitian ini melakukan analisis terhadap kelembagaan pemerintahan *Nagari*. Menggunakan metode penelitian kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kelembagaan pemerintahan *Nagari* tidak dibangun dari nilai-nilai dan norma yang hidup dan berlaku dalam masyarakat adat. Pemerintahan *Nagari* sama saja dengan Pemerintahan Desa berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1975 Tentang Pemerintahan Desa. Perlu suatu desain kelembagaan Pemerintahan *Nagari* yang dibangun diatas fondasi nilai, norma tradisional sehingga Pemerintahan *Nagari* menjadi Pemerintahan yang sesuai dengan karakteristik masyarakat adat.

Kata Kunci : Kelembagaan, *Nagari*, Pemerintahan

Abstract

Changing of the village government being the Nagari government in West Sumatra has occurred since 2001. Its aim is in order to implement a government according to the society characteristic West Sumatra that is the custom society. The first regency implementing the Nagari government is Solok. During the implementations of Nagari government in Solok Regency has not been right enough. The problems arise such as a poor coordination between Badan Musyawarah Nagari and the Nagari government, the poor public services, the role of society leaders is limited. An Institution is a value and norm to be a reference for the member to act reaching the aim. That research is the analysis of the Nagari government institution, and the research method is using qualitative. The result showing that the Nagari government institution is not built through a value, lifestyle, and norm in the custom society. So, we could say that the Nagari government is the same as the village government, based on the regulation No 5/1975 about the village government. Hence, we require the design of the Nagari government institution to build the Nagari government according to the lifestyle and custom society characteristic.

Keyword: Institution, *Nagari*, Government.

How to Cite: Aromatica, D. Nurasa, H. Widianighsih, I. & Muhtar, E.A (2018). Analisis Kelembagaan Pemerintahan *Nagari* di Kabupaten Solok Provinsi Sumatera Barat. *JPPUMA: Jurnal Ilmu Pemerintahan dan Sosial Politik UMA (Journal of Governance and Political Social UMA)*, 6 (2): 156-165.

*Corresponding author:

E-mail: desnaaromatica@gmail.com

PENDAHULUAN

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 (Nurcholis, 2017). Peluang otonomi desa yang diberikan oleh Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, hingga Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 yang mengatur khusus tentang Desa, telah menjadi dasar berubahnya sistem Pemerintahan Desa di Sumatera Barat kembali pada Pemerintahan *Nagari*. *Nagari* merupakan unit terbesar dari kumpulan orang-orang di Minangkabau yang menjadi cerminan bagi pola hidup dan kehidupan masyarakatnya (Basri & Moehar, 2008). Kembali pada Pemerintahan *Nagari* adalah kembali pada pemerintahan yang sesuai dengan karakteristik masyarakat adat yang komunal dan untuk menjadikan *Nagari* mampu membangun sendiri dirinya dan mensejahterakan masyarakatnya.

Sepanjang penyelenggaraan Pemerintahan *Nagari* dibawah pengaturan Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 9 Tahun 2000 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan *Nagari*, hingga Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 2 Tahun 2007 Tentang Pemerintahan *Nagari*, ternyata memunculkan berbagai persoalan. Peran Kerapatan Adat *Nagari* sebagai lembaga adat di *Nagari*, tumpang tindih dengan lembaga lainnya yang ada di *Nagari* seperti *Majelis Tungku Tigo Sajarangan*, dimana anggotanya juga tokoh adat (Astuti, Lala, & Nirmala, 2009). Persoalan kualitas sumber daya manusia pada Pemerintah *Nagari* (Effendi, 2013). Terjadinya dualisme kepemimpinan dalam penyelenggaraan Pemerintahan *Nagari*

yaitu antara Pemerintah *Nagari* dengan elit adat/tokoh adat yang disebut *niniak mamak* (Melinda Noor 2006). Hubungan kelembagaan Pemerintahan *Nagari* yang tidak efektif antara Pemerintah *Nagari* dengan Badan Musyawarah *Nagari* sebagai Badan Perwakilan masyarakat *Nagari* (Zulmasyhur 2012). Kinerja Pelayanan Publik Pemerintah *Nagari* yang perlu ditingkatkan melalui penguatan kelembagaan (Asmawi 2006).

Persoalan yang terjadi dalam penyelenggaraan Pemerintahan *Nagari* adalah persoalan yang terkait dengan kelembagaan. Scott (2014) menyatakan bahwa persoalan yang terjadi terhadap suatu organisasi dalam mencapai tujuannya disebabkan karena persoalan pada kelembagaan. Kelembagaan adalah salah satu aspek administrasi publik yang sangat penting (Dwiyanto, 2015). Kelembagaan adalah keyakinan, paradigma, kode, budaya dan pengetahuan yang mendukung aturan dan kebiasaan (Frederickson, 2012). Persoalan kelembagaan tidak hanya soal bagaimana menata bangun struktur organisasi, namun terkait Persoalan yang lebih mendasar yaitu tentang nilai yang diadopsi kedalam organisasi yang menjadi acuan dalam berperilaku dalam organisasi, dalam hal ini penyelenggaraan Pemerintahan *Nagari*. Membangun kelembagaan yang sesuai dengan tuntutan dan perkembangan lingkungan disekitar organisasi, akan meningkatkan pengakuan peran lembaga dalam kehidupan sosial. Melibatkan pengakuan bahwa interaksi dan aktivitas manusia banyak terstruktur dalam peraturan terbuka/implisit (Hodges, 2006).

Persoalan kelembagaan ini juga terjadi di salah satu Kabupaten di Sumatera Barat, yaitu Kabupaten Solok. Kabupaten Solok merupakan Kabupaten pertama di Sumatera Barat yang menyelenggarakan Pemerintahan *Nagari* melalui Peraturan Daerah Kabupaten Solok Nomor 4 Tahun 2001 Tentang

Pemerintahan *Nagari*. Komitmen terus berpemerintahan *Nagari* terlihat dari salah satu misi Pemerintah Kabupaten Solok dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kabupaten Solok tahun 2016-2021, yaitu memantapkan penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan bersih. Adapun tujuan misi ini adalah mewujudkan penyelenggaraan Pemerintahan *Nagari* dan kelembagaan *Nagari*. Lembaga yang kuat akan membantu Pemerintah *Nagari* melaksanakan dan mencapai hasil maksimal dalam tugas-tugas pembangunan yang dibebankan pada *Nagari*, yang tertuang dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah *Nagari* yang telah dirumuskan bersama masyarakat *Nagari* dan Rencana Kerja Pemerintah *Nagari*.

Sepanjang 15 tahun telah menyelenggarakan Pemerintahan *Nagari*, Keberadaan Pemerintahan *Nagari* yang diharapkan dapat meningkatkan kesejahteraan bagi masyarakat juga masih belum tercapai. Salah satunya persoalan kemiskinan. Data BPS 2015 angka kemiskinan Kabupaten Solok mencapai 9,04% berada diatas angka kemiskinan provinsi sebesar 6,71%. Tahun 2016 angka kemiskinan mencapai 10% (dari jumlah penduduk sebesar 363.684 jiwa), dimana kemiskinan ini disebabkan oleh kemiskinan pangan. Selain kemiskinan yang masih cukup tinggi, berdasarkan Keputusan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi RI Nomor 030 Tahun 2016 Tentang Status Kemajuan dan Kemandirian Desa hanya ada 3 *Nagari* yang terkategori *Nagari* maju (4,1%), 36 *Nagari* berkembang (48,6%), 29 *Nagari* tertinggal (39,2%) dan 6 *Nagari* sangat tertinggal (8,1%). Status kemandirian Desa ini menurut Permen Desa, Pembangunan daerah tertinggal dan Transmigrasi RI no 2 tahun 2016 menyatakan bahwa indeks ini ditentukan dari tiga (3) ukuran. Pertama adalah Indeks ketahanan sosial yang

terdiri dari modal sosial, kesehatan, pendidikan dan pemukiman. Kedua adalah indeks ketahanan ekonomi yang dilihat dari dimensi ekonomi. Ketiga Indeks ketahanan lingkungan yang terdiri dari dimensi ekologi. Tingginya angka kemiskinan disertai status kemajuan dan kemandirian *Nagari* menunjukkan bahwa ada persoalan dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam mencapai tujuan penyelenggaraan Pemerintahan *Nagari*. Ketika *Nagari* dihadirkan kembali dan Dana Desa juga digulirkan, seharusnya tujuan pengaturan *Nagari* pada pasal 4 undang-undang Desa no 6 tahun 2014 terwujud.

Perlu dilakukakan kajian kelembagaan pemerintahan *Nagari* sebagai salah satu faktor yang menentukan pencapaian tujuan ber*Nagari*. Pemerintah *Nagari* ibarat sebuah bangunan, dimana bangunan yang kuat harus dibangun diatas pondasi yang kuat yaitu nilai yang tercermin dari kelembagaannya. Sistem normatif mencakup nilai dan norma. Nilai sebagai suatu konsepsi tentang yang disukai atau diinginkan bersamaan dgn konstruksi standar, dimana struktur atau perilaku yg ada dapat dibandingkan dan dinilai. Norma menentukan bagaimana segala sesuatu harus dilakukan. Pilar normatif menekankan pentingnya logika kesesuaian atau kepantasan, dengan logika kemampuan (instrumentalis). *Normative* bersandar pada moralitas, tentang sesuatu yang pantas atau layak. Aspek normatif yang membangun kelembagaan pemerintahan *Nagari* menurut Scott (2014) perlu dibangun melalui penguatan beberapa elemen. Pertama, *Basis of Compliance* yaitu apa yang menjadi dasar kepatuhan. Kedua, *Basis of order* dari yaitu apa yang menjadi dasar perintah. Ketiga *Mechanism* yaitu mekanisme yang digunakan penyelenggaraan pemerintahan. Keempat, *Logic* yaitu kelayakan nilai dalam menyelenggarakan pemerintahan. Kelima *Indicators* yaitu apakah nilai yang dianut dalam penyelenggaraan pemerintahan

mendapatkan pengakuan dari pihak-pihak terkait seperti para tokoh adat. Keenam *Affect* yaitu apakah nilai yang dianut dalam penyelenggaraan pemerintahan dapat memberikan dampak rasa malu atau penghormatan terutama bagi pemerintah *Nagari*. Ketujuh *Basis of Legitimacy*, yaitu penyelenggaraan pemerintahan didasarkan pada pertimbangan moral.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian kualitatif. Pilihan metode ini dengan alasan peneliti mengungkap fakta dibalik fenomena kelembagaan pemerintahan *Nagari* dimana peneliti merupakan instrumen utama penelitian. Unit analisis dalam penelitian ini adalah lembaga yaitu Pemerintah *Nagari* di Kabupaten Solok. *Nagari* yang dipilih berdasarkan pada Indeks Desa Membangun (IDM) sesuai Keputusan Menteri Desa, Pembangunan daerah tertinggal dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor 030 Tahun 2016 Tentang Status dan Kemandirian Desa.

Penelitian dilakukan pada 4 *Nagari* yaitu satu *Nagari* maju dengan indeks tertinggi *Nagari* Koto Baru di Kecamatan Kubung. Satu *Nagari* berkembang dengan indeks tertinggi, *Nagari* Batang barus di Kecamatan Gunung Talang. Satu *Nagari* tertinggal dengan indeks terendah, *Nagari* Lolo di kecamatan Pantai cermin. Satu *Nagari* sangat tertinggal dengan indeks terendah, *Nagari* Labuah Panjang di Kecamatan X Koto Diatas. Informan dalam penelitian ini dipilih dengan menggunakan teknik purposive. Adapun Teknik Pengumpulan Data adalah melalui wawancara, dokumentasi dan observasi. Analisa data dilakukan melalui reduksi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Sistem normatif mencakup nilai dan norma. Nilai adalah konsepsi yg disukai atau diinginkan bersamaan dengan

pembangunan standar dimana struktur atau perilaku yang ada dapat dibandingkan dan dinilai (Scott, 2014). Norma menentukan bagaimana segala sesuatu harus dilakukan. Sistem normatif tidak hanya menentukan tujuan atau sasaran, tetapi juga menentukan cara yang tepat untuk menerapkan, yaitu bagaimana sesuatu dijalankan. Aspek normatif ini digunakan untuk menganalisis kelembagaan pemerintahan *Nagari* melalui tujuh elemen (Scott, 2014) yaitu: 1) *Basic of Compliance*; 2) *Basis of order*; 3) *Mechanism*; 4) *logic*; 5) *Indicator*; 6) *Affect*; 7) *Basis of Legitimasi*

Basis of compliance adalah dasar yang menimbulkan kepatuhan terhadap suatu nilai atau norma dalam penyelenggaraan Pemerintahan *Nagari*. Dasar kepatuhan akan timbul dari suatu nilai atau norma yang mengandung substansi *social obligation* yaitu suatu nilai atau norma yang berisi tentang kewajiban sosial. Aspek normatif ditinjau dari elemen dasar kepatuhan yaitu apabila norma yang mengandung nilai-nilai yang bermuatan *social obligation* atau kewajiban sosial. Kewajiban sosial adalah penyelenggaraan pemerintahan yang didasarkan pada nilai dan norma, yang berlaku dan hidup ditengah masyarakat adat untuk memenuhi kebutuhan lingkungan seperti masyarakat. Terdapat banyak nilai dan norma yang ada di tengah masyarakat *Nagari* yang merupakan masyarakat adat.

Hal yang paling mendasar terkait penyelenggaraan pemerintahan yang mengandung nilai dan norma adat adalah Penyelenggaraan Pemerintahan *Nagari* dengan falsafah *Adaik Basandi Syara' Syara' Basandi Kitabullah* (ABS-SBK), yaitu adat berdasarkan pada syariat dan syariat berdasarkan pada alquran. Falsafah ini menjadi dasar dalam setiap dimensi penyelenggaraan pemerintahan, seperti visi dan misi pemerintah *Nagari*. *Nagari* Labuah Panjang adalah salah satu *Nagari* yang telah menerapkan falsafah ini yang terlihat dari visi dan misi pemerintahan *Nagari*. Visi *Nagari* Labuah Panjang adalah

menjadi masyarakat yang MADANI (makmur, aman damai nuansa islami). Adapun misi Pemerintah *Nagari* adalah meningkatkan iman dan taqwa masyarakat, melestarikan adat budaya berdasarkan ABS-SBK, meningkatkan pendidikan, ekonomi, kesehatan, kesenian, olah raga, keamanan serta perhubungan, memberikan pelayanan prima dan membangun *Nagari* disegala bidang bersama Majelis Tungku Tigo Sajarangan, masyarakat *Nagari* dan perantauan. Visi pemerintahan *Nagari* yang berdasarkan nilai ABS-SBK disertai dengan peraturan *Nagari* untuk mewujudkan aktivitas pemerintahan yang mencerminkan upaya perwujudan kewajiban sosial juga tercermin dari peraturan *Nagari* yang dihasilkan. Sayangnya produk peraturan *Nagari* yang dihasilkan sangat minim, bahkan ada pemerintah *Nagari* yang tidak menghasilkan peraturan *Nagari*.

Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 7 Tahun 2018 tentang *Nagari*, menjadikan *Nagari* sebagai desa adat dengan nama lain. Menjadi desa adat adalah peluang bagi Pemerintah *Nagari* untuk menyelenggarakan pemerintahan berdasarkan nilai tradisional atau nilai adat. Nilai adat ternyata tetap harus dibatasi sesuai prinsip pengaturan desa yang ada pada Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014. Penyelenggaraan pemerintahan yang tidak didasarkan pada nilai *social obligation* menyebabkan sulit diwujudkannya kepatuhan dalam pemerintahan. Ketidak patuhan dalam hal ini pertentangan datang dari tokoh adat yang merasa bahwa nilai yang membangun pemerintahan *Nagari* tidak sesuai dengan nilai atau norma masyarakat adat. Contoh adalah pemilihan Wali *Nagari*. Prinsip pemilihan demokrasi yang dianut Negara yang terlihat dari pemilihan Wali *Nagari* tidak sama dengan demokrasi dalam masyarakat adat yang tidak mengenal sistem pemungutan suara atau *voting*. Masyarakat adat hanya mengenal musyawarah dan mufakat. Pada akhirnya

Pemerintah *Nagari* dalam memenuhi elemen *social obligation* mengalami kendala karena dibatasi oleh aturan.

Basis of order adalah dasar perintah. Dasar perintah dalam penyelenggaraan pemerintahan *Nagari* didasarkan pada adanya *Binding expectation*, yaitu nilai dan norma yang memuat keinginan atau harapan terhadap bagaimana dan untuk apa pemerintahan *Nagari* diselenggarakan. Harapan yang dibangun terhadap keputusan kembali pada Pemerintahan *Nagari* adalah kembali pada akar budaya masyarakat Sumatera Barat yang merupakan masyarakat adat. Hal ini yang membuat Kabupaten Solok antusias dan menjadi Kabupaten pertama yang menyelenggarakan pemerintahan *Nagari*. Masyarakat Kabupaten Solok adalah masyarakat yang masih memegang kuat adat istiadatnya. Menyelenggarakan Pemerintahan *Nagari* diharapkan menjadi pemerintahan yang berdasarkan pada filosofi adat yang disandarkan pada adat yang berdasarkan pada Al-quran.

Kenyataannya, Pemerintahan *Nagari* merupakan pemerintahan yang mengatur masyarakat hukum adat, namun dengan sistem *hybrid* yaitu campuran antara adat dan administrasi publik. Pada waktu yang sama pemerintahan ini adalah bagian dari sistem penyelenggaraan negara. Prinsip penyelenggaraan Desa atau Desa adat tetap didasarkan pada prinsip pengaturan Desa pada pasal 3 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, yaitu berasaskan 1) rekognisi, 2) subsidiaritas, 3) keberagaman, 4) kebersamaan, 5) kegotongroyongan, 6) kekeluargaan, 7) musyawarah, 8) demokrasi, 9) kemandirian, 10) partisipasi, 11) kesetaraan, 12) pemberdayaan dan 13) keberlanjutan. Porsi Administrasi publik yang dengan tegas diatur melalui prinsip pengaturan Desa pada Undang-Undang mengaburkan esensi kembali ke *Nagari* sehingga harapan tentang wujud Pemerintahan *Nagari* sebagai pemerintahan yang mengacu pada nilai

dan norma adat tidak terlihat. Kekecewaan ini diungkapkan oleh tokoh adat yang merasa *Nagari* tetap sama dengan Desa, dan pengabaian terhadap pemerintahan yang berakar dari nilai dan norma adat tetap tidak tampak.

Kehadiran Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2018 tentang *Nagari* adat ini diharapkan memenuhi lebih banyak harapan terhadap pemerintahan *Nagari*, dibandingkan pengaturan pemerintahan *Nagari* oleh Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2007 yang mengatur tentang penyelenggaraan Pemerintahan *Nagari*. Kehadiran kebijakan ini sebenarnya jika dianalisa berpotensi menimbulkan konflik. Apabila Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2007 tetap menjadikan *Nagari* berjiwa Desa, maka Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2018 ini disatu sisi telah memenuhi harapan pihak yang ingin pemerintahan *Nagari* berjiwa *Nagari*. Disisi lain peraturan ini berpotensi dalam implementasinya berbeda dengan prinsip pengaturan desa yang ada dalam undang-undang. Kerapatan Adat *Nagari* (KAN) secara adat adalah beranggotakan tokoh adat (*niniak mamak*) dari berbagai suku yang ada di *Nagari*, sementara dalam Peraturan daerah no 7 tahun 2018 pada pasal 6 ayat 2 dituliskan bahwa keanggotaan Kerapatan Adat *Nagari* (KAN) terdiri dari perwakilan *niniak mamak*, yaitu tokoh adat dan unsur alim ulama *Nagari* yaitu tokoh agama, *bundo kanduang* yaitu tokoh perempuan, *cadiak pandai* yaitu tokoh profesional dan *parik paga* yaitu tokoh pemuda dalam *Nagari*.

Mechanism adalah mekanisme dalam penyelenggaraan Pemerintahan *Nagari* berpegang pada norma yang ada dalam masyarakat adat tentang bagaimana berpemerintahan. Norma ini diadopsi dari norma-norma yang berlaku pada pemerintahan adat. Contoh adalah pengambilan keputusan didasarkan pada musyawarah mufakat, termasuk dalam pemilihan Wali *Nagari*. Contoh lain adalah pengambilan keputusan di *Nagari* selalu

menyertakan pandangan dari tokoh adat atau disebut *niniak mamak*. Setiap *Nagari* dalam pengambilan keputusan terkait pembangunan *Nagari* telah melibatkan tokoh adat dan melakukan musyawarah mufakat. Hal ini bagi kalangan tokoh adat sangat di apresiasi dengan melibatkan mereka dalam perencanaan pembangunan. Keterlibatan ini perlu diperluas dengan mengembalikan pada norma dalam pemerintahan adat, dimana tokoh adat yang disebut *niniak mamak* harusnya terlibat lebih luas dalam pemerintahan.

Pengakuan negara terhadap kekhasan Pemerintahan *Nagari* ini dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa sebenarnya dalam pasal 3 telah diikat dalam berbagai azas penyelenggaraan pemerintahan. Azas rekognisi (pengakuan terhadap hak asal-usul), keberagaman, kebersamaan, nyatanya di *Nagari* bertentangan dengan azas kesetaraan yang mengusung kesamaan kedudukan dan peran. Penyelenggaraan pemerintahan *Nagari* juga didasarkan atas azas demokrasi, namun karena keunikannya, *Nagari* memiliki sistem demokrasi sendiri yang berbeda dengan demokrasi yang dianut negara. Kebebasan ini adalah kebebasan bersyarat bukan kebebasan absolute atau mutlak. Artinya nilai lokal tradisional diakui selama tidak bertentangan dengan pengaturan dalam konteks Prinsip atau azas penyelenggaraan pemerintahan Desa dalam pasal 3 Undang-Undang Desa Nomor 6 Tahun 2014.

Nilai-nilai tradisional dalam masyarakat adat yang diadopsi kedalam lembaga Pemerintahan *Nagari* tidak seluruhnya diterapkan. Nilai-nilai ini bertemu dengan nilai administrasi publik menjadi nilai adaptasi. Nilai adaptasi ini diterapkan dalam pemerintahan sehingga timbul istilah *hybrid sistem* atau sistem campuran. Ketika nilai dan norma adat berbenturan dengan prinsip penyelenggaraan Pemerintahan *Nagari*, maka nilai adat akan gugur. Hal ini

menyebabkan ketidakpuasan dari tokoh adat, bahwa Negara tidak sepenuhnya memberikan keleluasaan pada Pemerintahan *Nagari* untuk mendesain kelembagaannya sendiri sesuai jati dirinya sebagai pemerintahan adat.

Elemen *logic* diartikan sebagai logika, dimana nilai atau norma itu haruslah layak atau patut (*appropriateness*) untuk diterapkan dalam Pemerintahan *Nagari*. Aspek normatif melihat keberadaan lembaga dalam sebuah komunitas dari kelayakan, kepatutan dan kepantasan keberadaan lembaga tersebut. Kelayakan ini perlu dilihat dari 2 aspek, yaitu adat dan administrasi publik. Pemerintahan yang dijalankan dengan *hybrid system* atau campuran antara adat dan administrasi memiliki *appropriateness* atau standar kelayakan yang berbeda. Nilai-nilai yang digunakan dalam penyelenggaraan pemerintahan merupakan nilai adaptasi, sehingga secara adat tentu tidak sepenuhnya dinilai memenuhi kelayakan sebagai pemerintahan *Nagari*. Dari perspektif administrasi publik, pilihan nilai adaptasi ini adalah sebuah upaya terbaik menyatukan nilai adat/tradisional kedalam tubuh administrasi publik. Contohnya dalam pemilihan Wali *Nagari*/Kepala *Nagari* (Kepala Desa) selaku pemimpin di *Nagari*. Tokoh adat memiliki kemampuan untuk mempengaruhi dan menentukan pemilihan Wali *Nagari* selaku pimpinan pemerintahan di *Nagari*. Selain para perantau, keberadaan tokoh adat selaku *patron* dapat menentukan suara masyarakat sebagai *Klien*. Kedudukan adat seorang calon lebih sering menjadi faktor paling menentukan seseorang untuk dapat menjadi calon *Wali Nagari*. Dari perspektif administrasi publik, untuk menjadi *Wali Nagari* maka ada sejumlah persyaratan yang harus dipenuhi secara administrasi. Setiap orang dapat menjadi calon *Wali Nagari* selama memenuhi persyaratan. Setiap orang dapat menjadi calon *Wali Nagari* karena Permendagri RI Nomor 112

Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Desa pada bagian ketiga tentang pencalonan, paragraf 1 pendaftaran calon, pasal 21 dimana poin d juga menyatakan bahwa seorang *Wali Nagari* dapat berpendidikan paling rendah tamatan Sekolah Menengah Pertama atau sederajat. Dari *Nagari* yang diteliti menunjukkan kecenderungan bahwa pemilihan wali *Nagari* didasarkan pada kelayakan berdasarkan adat. Kenyataannya bahwa yang terpilih menjadi calon *Wali Nagari* dan menjadi *Wali Nagari* bukan masyarakat pendatang yang telah lama menjadi penduduk *Nagari*. *Wali Nagari* terpilih adalah calon yang memiliki kedudukan dan status sosial yang terhormat dan layak di mata adat.

Elemen *indicators* dalam Aspek normatif adalah melihat sisi normatif dari suatu kelembagaan melalui elemen *indicators* atau indikator. Indikator dari suatu nilai atau norma yang dianut dalam penyelenggaraan pemerintahan *Nagari* adalah *Certification and accreditation*. *Certification* atau sertifikasi adalah pengakuan dari pihak lain terkait nilai dan norma yang dipakai dalam penyelenggaraan pemerintahan di *Nagari*. Akreditasi adalah pengakuan dari pihak lain atas penerapan nilai dan norma dalam pemerintahan *Nagari*. Keduanya memiliki keterikatan dan tidak dipahamin dengan terpisah. Suatu Pemerintahan *Nagari* memiliki nilai dan norma yang menjadi panduan dalam menyelenggarakan pemerintahan. Nilai dan norma ini diaplikasikan dalam berbagai aturan yang ada dalam pemerintahan *Nagari*. Contohnya adalah adanya Standar Operasional Prosedur dalam melayani masyarakat. Contoh lain adalah Peraturan *Nagari* yang bermuatan penegakan nilai dan norma seperti, Peraturan *Nagari* tentang jam malam di salah satu *Nagari*. Contoh lain adalah aturan memakai baju adat dalam upacara adat, atau pelibatan tokoh adat dalam setiap musyawarah pembangunan *Nagari*.

Pengukuran dan pengakuan terhadap sejumlah nilai dan norma yang diterapkan dalam penyelenggaraan pemerintahan *Nagari* diberikan oleh Tokoh adat. Hasil penelitian menunjukkan bahwa penyelenggaraan Pemerintahan *Nagari* masih belum mengaplikasikan berbagai nilai dan norma pada pemerintahan adat kedalam Pemerintahan *Nagari*. Temuan yang diungkapkan sebelumnya bahwa prinsip penataan Desa yang digariskan dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa menjadi faktor utama tidak diterapkannya nilai dan norma dalam pemerintahan adat dalam penyelenggaraan Pemerintahan *Nagari*. Pemerintah *Nagari* menggunakan standar sertifikasi dan akreditasi dari azas penyelenggaraan pemerintahan yang ditetapkan Pemerintah Pusat. Contohnya untuk menetapkan suatu tingkatan pembangunan suatu *Nagari*. Pemerintah pusat menggunakan indeks membangun, seperti, semakin banyak agama yang dianut masyarakat dalam suatu *Nagari* maka akan menjadi nilai positif menaikkan indeks *Nagari* dalam pembangunan. Sebaliknya, dalam falsafah adat orang minang berdasarkan ABS-SBK maka dari 4 *Nagari* ada satu *Nagari* yang masyarakatnya menganut agama yang berbeda, sementara *Nagari* lain hanya menganut satu agama. Contoh lain adalah, *Wali Nagari* selaku pemimpin dituntut untuk memiliki kemampuan manajerial yang bagus untuk mengelola pemerintahan, sementara untuk menjadi *Wali Nagari* tidak semata kemampuan manajerial namun yang paling penting adalah status sosial atau kedudukannya dalam adat. Hal ini karena di Kabupaten Solok *Wali Nagari* ada yang sekaligus menjadi kepala adat atau disebut *Angku Palo*. Maka akan sulit dalam suatu *Nagari* seorang calon *Wali Nagari* dapat menjadi *Wali Nagari* jika tidak memiliki status sosial yang tinggi dalam adat, atau jika bukan penduduk asli *Nagari* yang disebut *anak Nagari*.

Menilai keberhasilan kinerja pemerintah *Nagari* tidak sekedar dilihat dari capaian indeks membangun. Menilai sebuah penyelenggaraan pemerintahan dalam aspek normatif adalah soal apakah nilai dan norma yang diadaptasi oleh pemerintah dalam pengaturan penyelenggaraan pemerintahan *Nagari* mendapat pengakuan dari masyarakat. Atau apakah pemerintah mengakui nilai dan norma yang hidup dalam masyarakat adat, dan mengadopsi dalam pengaturan pemerintahan *Nagari*. Kondisinya adalah tidak semua nilai adat diaplikasikan kedalam tubuh administrasi publik dalam penyelenggaraan Pemerintahan *Nagari*.

Kelembagaan dalam perspektif normatif harus mengandung elemen *affect* berupa *shame/honor*. Elemen *affect* disini maksudnya adalah suatu nilai dan norma harus memiliki dampak atau efek timbulnya rasa malu atau menghargai dari setiap orang dalam Pemerintahan *Nagari*. Pemerintahan *Nagari* yang dijalankan dalam sistem campuran saat ini tidak melahirkan rasa malu. Sistem saat ini hanya memproduksi sanksi atau hukuman menurut hukum negara, bukan hukum adat. Nilai menghargai tidak tumbuh seperti nilai menghargai dalam adat. Nilai saling menghargai antara *Wali Nagari* dan Perangkat *Nagari* terjadi dalam batasan atasan dan bawahan. Rasa takut juga tumbuh dalam kerangka atasan dan bawahan, serta adanya sanksi terhadap kesalahan yang dilakukan dalam pekerjaan. Nilai menghargai dengan Badan Musyawarah *Nagari* sebagai mitra Pemerintah *Nagari* juga tumbuh sebatas rekan kerja. *Shame/Honor* masih muncul terhadap Kerapatan Adat *Nagari* sebagai lembaga yang mewadahi tokoh adat atau *niniak mamak*. Nilai *shame/honor* terhadap tokoh adat tidak seperti pada pelaksanaan pemerintahan adat. Kedudukan tinggi tokoh adat didalam adat, tidak serta merta menimbulkan efek rasa hormat yang sangat tinggi dari Pemerintah *Nagari*. Hal ini yang menjadi keluh kesah tokoh adat

yang merasa dipinggirkan dan menjadi penonton dalam pemerintahan *Nagari*.

Kelembagaan dari aspek normatif dalam perspektif Elemen *Basis of Legitimasi* dilihat dari indikator *Morally Governed*. Elemen *Basis of Legitimacy* disini adalah dasar legitimasi penyelenggaraan Pemerintahan *Nagari* secara normatif berdasarkan nilai moral. Nilai moral dalam penyelenggaraan Pemerintahan *Nagari* adalah nilai yang dianggap baik dan bernilai positif. Penilaian ini didasarkan pada nilai yang dianut dalam masyarakat adat tentang suatu pemerintahan yang baik dan positif. Nilai moral menjadi standar kelayakan suatu pengambilan keputusan dalam penyelenggaraan Pemerintahan *Nagari*. Kondisi yang terjadi sepanjang perjalanan Pemerintahan *Nagari* sejak tahun 2001, bahwa pengaturan tentang pemerintahan ini tidak mengikuti bentuk pemerintahan adat. Pemerintahan *Nagari* saat ini adalah Pemerintahan *Nagari* hasil percampuran nilai adat dan nilai dalam administrasi publik. Administrasi publik dan azas penyelenggaraan pemerintahan yang telah digariskan dalam Undang-Undang menjadi pagar bagi nilai adat masuk keranah Pemerintahan *Nagari*. Hal ini menyebabkan tidak harmonisnya hubungan antara tokoh adat yang tergabung dalam wadah Kerapatan Adat terhadap berbagai keputusan Pemerintah *Nagari* terkait penyelenggaraan Pemerintahan dan pembangunan di *Nagari*.

Tidak semua Pemerintah *Nagari* mau dan mampu menempatkan Kerapatan Adat pada posisi *honor*. Kerapatan Adat *Nagari* dalam perencanaan pembangunan selalu diundang untuk diminta pandangan dan sarannya, namun keterlibatan mereka tidak memiliki kekuatan untuk ikut mengambil keputusan. Nilai adat yang dikedepankan oleh Kerapatan Adat seringkali terabaikan sehingga *morally governed* dalam pemerintahan *Nagari*

perlu diperbaiki untuk menguatkan kelembagaan Pemerintahan *Nagari*.

SIMPULAN

Upaya Negara untuk menerapkan azas yang sama dalam pengaturan pemerintahan Desa dan *Nagari* menyebabkan berbagai persoalan kelembagaan bagi Pemerintahan *Nagari*. Penyeragaman ini menghasilkan sistem campuran antara adat dan administrasi Publik dalam penyelenggaraan Pemerintahan *Nagari*. Untuk menghadapi berbagai persoalan kelembagaan yang timbul maka analisis terhadap aspek normatif kelembagaan pemerintahan *Nagari* menjadi penting. Aspek normatif yang merupakan nilai dan moral dalam kelembagaan dibangun melalui elemen dasar kepatuhan, dasar perintah, mekanisme, logika, efek, indikator dan dasar legitimasi yang seharusnya mengacu pada nilai lokal tradisional yang telah mengakar dalam masyarakat adat. Penggabungan nilai adat dan administrasi publik dalam sebuah sistem campuran atau *hybrid system* bukanlah pilihan tepat. Sebagai masyarakat hukum adat yang masih hidup sampai saat ini Pemerintahan *Nagari* seharusnya menerima perlakuan atau penanganan khusus dalam sistem Pemerintahannya. Meskipun melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa pemerintah Sumatera Barat melalui Perda nomor 7 tahun 2018 telah menetapkan *Nagari* sebagai desa adat dengan nama lain, mengembalikan otonomi asli *Nagari* harus dilakukan dengan sepenuh hati oleh pemerintah pusat. Pemerintahan *Nagari* harus dijalankan sesuai hak asal-usulnya yang bersifat istimewa. Pengaturan Desa adat dengan nama lain diakui oleh negara selama tidak bertentangan dengan prinsip pengaturan Desa yang diatur undang-undang, harus dilakukan penyesuaian aturan bagi *Nagari*. Eksistensi *Nagari* yang dihidupkan kembali oleh pemerintah, adalah sesuatu yang membuat masyarakat

Nagari memiliki ekspektasi yang terlalu besar, bahwa pengelolaannya akan dapat mereka atur sebagaimana *Nagari* dulunya yang kental dengan nilai adat. Apabila pemerintah tidak memungkinkan memberikan sepenuhnya otonomi asli, maka dapat dipertimbangkan untuk memisahkan desa adat dengan desa administrasi. Saran ini tentu berdampak kembali pada munculnya dualism kepemimpinan di *Nagari*. Apabila Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 Tentang Desa mengharuskan memilih apakah *Nagari* kemudian akan berbentuk Desa ataukah Desa adat dengan nama lain, tanpa aturan khusus untuk *Nagari* dan *hybrid system* tetap akan berlangsung maka persoalan kelembagaan akan terus terjadi. Kondisi ini akan menempatkan Pemerintah *Nagari* pada sulitnya mencapai tujuan berpemerintahan *Nagari*.

DAFTAR PUSTAKA

- Asmawi. (2006). Kajian Tentang Revitalisasi Pemerintahan *Nagari* Kearah Peningkatan Mutu Pelayanan Kepada Masyarakat di Provinsi Sumatera Barat. Disertasi. Bogor. Institute Pertanian Bogor
- Astuti, N. B., Lala, M. K., & Nirmala, K. P. (2009). Dilema dalam Transformasi Desa ke *Nagari*; Studi Kasus di *Nagari* Palembang Provinsi Sumatera Barat. Bogor: Institute Pertanian Bogor.
- Dwiyanto, A. (2015). *Administrasi Publik; Desentralisasi, Kelembagaan, dan Aparatur Sipil Negara*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Effendi, S. (2013). Profil Sumberdaya Manusia pada Lembaga Eksekutif *Nagari* di Provinsi Sumatera Barat. *Jurnal Demokrasi*, Vol II No 1: 79-92.
- Frederickson, H. G. (2012). *The Public Administration Theory Primer; Second edition*. Colorado: Westview press.
- Hodges. (2006). What are Institution. *Journal of economic*, ISSUES vol XL No.I: 1-25.
- Ismanto. (2018, Januari rabu). Tribunnews.com. Dipetik Agustus Jumat, 2018, dari www.Tribunnews.com: <http://m.tribunnews.com/kilas-daerah/2018/01/10/disahkan-ranperda-Nagari-lemahkan-fungsi-adat-minangkabau>
- Nurcholis, H. (2017). *Pemerintahan Desa; Unit Pemerintahan Semu dalam Sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia*. Jakarta: Bee Media Pustaka.
- Noor, M. (2006). Pembangunan Berbasis Kelembagaan Adat: Sebuah pembelajaran dan Kasus Kinerja Kelembagaan *Nagari* dalam Perencanaan Wilayah di Sumatera Barat. *Jurnal Mimbar*, Vol. XXII, No. 2: 234-257
- Scott, W. (2014). *Institutions and organizations; ideas, interest, and identities*. United State of America: Sage.
- Zulmasyhur. (2012). Hubungan Kelembagaan Dalam penyelenggaraan Pemerintahan *Nagari* di Era Otonomi Daerah; Studi Pada Kabupaten Solok Provinsi Sumatera Barat . Bandung: Universitas Padjajaran.