



# Dilema Dalam Transformasi Desa Ke Nagari :

## Studi Kasus di Kenagarian IV Koto Palembayan, Provinsi Sumatera Barat

Nuraini Budi Astuti, Lala M. Kolopaking, dan Nurmala K. Pandjaitan

### ABSTRACT

*The implementation of local autonomy regime gives an interesting socio-political explanation of how is the local genuine governance system, the so-called nagari, to operate in West Sumatera. Based on Law No. 22/1999 as amended by Law No. 32/2004, the Regional Government of West Sumatera introduced Regional Law No. 9/2000 as legal foundation to regulate the implementation of nagari in the region. The study, was conducted in Nagari IV Koto Palembayan, District of Agam, Province of West Sumatera. It was intended to 1) describe and analyze the implication of structural change from nagari to desa and its return to nagari system, 2) analyze potential conflicts that occur in the transformation from desa to nagari. The study used qualitative approach, in which data and information were mostly collected by in-depth interviews supported by observation, study of literature and documents. It was found that 1) such intervention brought about widely social change at local level, 2) the transformation from desa to nagari stimulated some potential conflicts at local level. It is realized that it is uneasy for the government to synergize modern and traditional institution of governance in a single system. In case, the control of such a complicated system is very poor, then the implementation of nagari system is substantially hindered.*

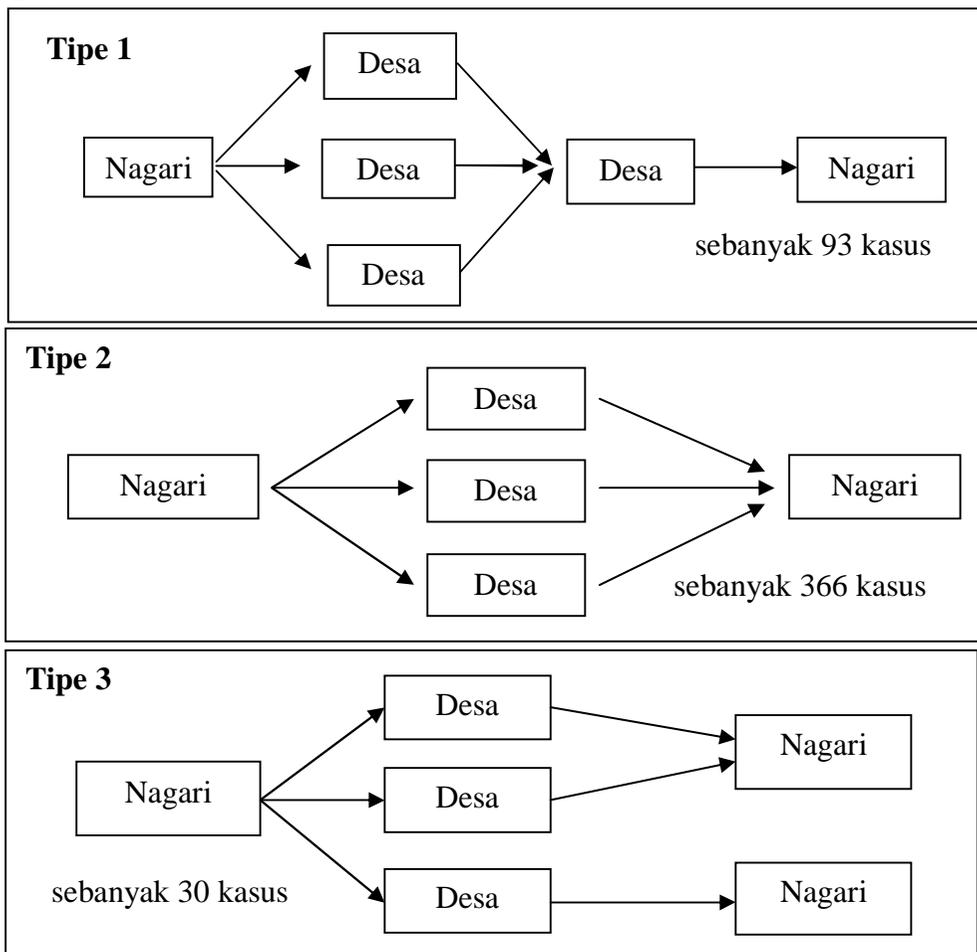
*Keywords: rural transformation, rural governance, desa, nagari, social conflict.*

### PENDAHULUAN

#### Latar Belakang

Secara tradisional masyarakat Minang hidup berkelompok dalam suatu ikatan genealogis dan teritorial yang otonom dengan pemerintahan kolektif berdasarkan hukum adat dalam sebuah sistem pemerintahan yang disebut *nagari*. Keberadaan pemerintahan nagari praktis hilang secara *de jure* dari Sumatera Barat sejak diberlakukannya UU No.5 tahun 1979 mengenai bentuk pemerintahan terendah yaitu desa, kebijakan ini membuat nagari terpecah ke dalam bentuk desa. Jatuhnya rezim pemerintahan orde baru telah membawa perubahan dari sistem pemerintah *sentralistik* menjadi *desentralistik*. Pemerintah kemudian mengeluarkan UU No 22 tahun 1999 yang memberikan peluang untuk menghidupkan kembali bentuk pemerintahan asli jika masyarakat setempat menginginkannya. UU No 22/1999 ini selanjutnya disempurnakan oleh UU No 32/2004.

Desentralisasi, yang diimplementasikan dengan pemberian otonomi kepada daerah, memungkinkan adanya proses pemberdayaan masyarakat karena tersedianya ruang untuk berpartisipasi dan menentukan sendiri model pembangunan berdasarkan kebutuhan lokal. Penerapan desentralisasi tentu saja menuntut adanya *reorganisasi* dari struktur pemerintahan lokal. Hal ini direspon oleh Pemerintah Provinsi Sumatera Barat dengan mengeluarkan Perda No 9/2000 yang kemudian disempurnakan dengan Perda No 2/2007. Proses kembali ke nagari ini dilaksanakan secara bertahap. Sebelum diberlakukannya UU No. 5/1979, di Sumatera Barat terdapat 543 nagari, setelah kebijakan kembali ke nagari di implementasikan pada tahun 2000, maka hingga tahun 2006 terbentuklah sebanyak 519 nagari. Perubahan dari nagari ke desa dan kembali ke nagari tersebut dapat dibedakan ke dalam tiga tipe yaitu:



Gb 1. Tipe perubahan nagari

Tipe 1 menggambarkan sebuah nagari yang terpecah ke dalam beberapa desa, dengan dikeluarkannya kebijakan mengenai penataan wilayah desa, desa-desa tadi bergabung menjadi satu desa dan selanjutnya menjadi satu nagari. Tipe 2 menunjukkan sebuah nagari yang terpecah menjadi beberapa desa kemudian kembali menjadi satu nagari sesuai wilayah aslinya. Tipe 2 ini memiliki potensi konflik yang lebih besar dibanding tipe 1 karena harus menggabungkan kembali desa-desa yang

telah terpisah selama lebih kurang 30 tahun. Tipe 3 menggambarkan perubahan sebuah nagari yang terpecah menjadi desa–desa, ketika kebijakan kembali ke nagari diimplementasikan, maka desa–desa yang ada tidak bergabung ke wilayah asalnya namun terpecah menjadi dua nagari yang berbeda. Tipe 3 memiliki potensi konflik yang paling besar. Untuk penelitian ini, maka yang menjadi fokus penelitian adalah tipe 2 saja yaitu perubahan sebuah nagari yang terpecah ke dalam beberapa desa dan selanjutnya kembali bergabung ke wilayah nagari awal.

### **Perumusan Masalah**

Perubahan sosial dapat terjadi karena berbagai faktor penyebab. Dalam kasus pemerintahan nagari ini, kebijakan dan intervensi pemerintah terhadap pemerintahan desa/nagari merupakan salah faktor yang menyebabkan timbulnya perubahan sosial dalam masyarakat. Kebijakan pemerintah untuk mengatur sistem pemerintahan desa secara seragam, yang di tuangkan dalam UU No 5 tahun 1979 telah menghilangkan peran dari lembaga-lembaga tradisional. Tjondronegoro (1999), mengatakan bahwa, untuk di luar Jawa, dengan diberlakukannya Undang-Undang No.5 tahun 1979 mengenai pemerintahan desa telah menghilangkan bentuk asli dari pemerintahan otonom di tiap-tiap daerah. Penyeragaman pemerintahan desa telah menimbulkan kecenderungan “formalitas desa” dimana birokrasi modern mulai diterapkan hingga ke pelosok desa. Dengan sistem sentralisasi yang semakin kuat di satu sisi, sementara di sisi lain menyebabkan secara bertahap hilangnya otonomi perintahan desa.

Kehadiran sistem pemerintahan desa dan birokrasi modernnya kemudian membuat lembaga-lembaga tradisional menjadi tersingkir karena lembaga-lembaga tradisional tidak memenuhi kriteria ideal (rasional, objektif dan netral) yang disyaratkan oleh sebuah birokrasi modern. Namun demikian, Salim (2002:49) menyatakan bahwa budaya dari birokrasi menjadi semacam wilayah asing yang “berkedip-kedip” di tengah kegelapan karena birokrasi di dunia ke tiga memiliki dua identitas yang berbeda, yaitu dari dunia barat yang diambil untuk menghidupi kelembagaan di dunia timur.

UU No 22/1999 yang mengakhiri penyeragaman bentuk pemerintahan desa telah mendorong munculnya kebijakan untuk menghidupkan kembali bentuk– bentuk asli pemerintahan terendah di beberapa wilayah di Indonesia. Pemerintah Daerah Sumatera Barat sendiri mencoba untuk mensinergikan unsur adat dan birokrasi modern dalam satu kelembagaan formal yaitu pemerintahan nagari. Seperti yang diutarakan oleh Eko (2005) nagari yang sekarang diharapkan mampu memadukan *self-governing community* (otonomi asli yang berbasis adat) dan *local-self government* (desentralisasi dari pemerintah). Perpaduan kedua konsep tersebut, pada akhirnya menjadi salah satu sumber konflik. Sebagian orang masih beranggapan bahwa nagari sekarang akan seperti nagari dulu dimana kekuasaan berada pada tangan ninik mamak/tokoh adat.

Dari uraian di atas, maka pertanyaan yang kemudian timbul dan akan dijawab melalui penelitian ini adalah bagaimana bentuk perubahan sistem dari desa ke nagari dan bagaimana bentuk konflik (potensi konflik) yang berkembang akibat transformasi sistem pemerintahan dari desa ke nagari. Sedangkan tujuan spesifik dari penelitian ini adalah menggambarkan perubahan sistem dari desa ke nagari dan

menganalisa potensi konflik akibat transformasi sistem pemerintahan dari desa kembali ke nagari.

### **Kerangka Pemikiran**

Perubahan sosial dapat terjadi karena berbagai faktor penyebab. Dalam kasus ini, kebijakan dan intervensi pemerintah terhadap pemerintahan desa/nagari merupakan salah faktor yang menyebabkan timbulnya perubahan sosial dalam masyarakat. Kebijakan pemerintah untuk mengatur sistem pemerintahan desa secara seragam, yang dituangkan dalam UU No 5 tahun 1979 telah menghilangkan peran dari lembaga-lembaga tradisional.

Pengakuan kembali nagari sebagai bentuk pemerintahan terendah, menghendaki restrukturisasi pemerintahan nagari. Oleh sebab itu, pemerintah daerah mengeluarkan berbagai regulasi yang mengatur pembentukan unsur-unsur baru sehingga nagari menjadi sebuah organisasi modern namun tetap mengakomodasi kelembagaan tradisional. Pembentukan nagari saat ini, pada dasarnya adalah upaya pemerintah untuk memadukan kebijakan dengan gerakan sosial. *Kebijakan* yang dibuat oleh pemerintah tidak akan berhasil jika tidak ditopang oleh *gerakan sosial* yang berasal dari bawah. Di tingkat nagari inilah diharapkan kebijakan pemerintah *bersinergi* dengan institusi sosial dalam masyarakat. Namun masalahnya perpaduan dua komponen (kelembagaan tradisional dan organisasi modern) tersebut tidak mudah dilaksanakan. Peralihan sistem dari desa ke nagari di lapangan justru menimbulkan kondisi yang berpotensi untuk memunculkan konflik.

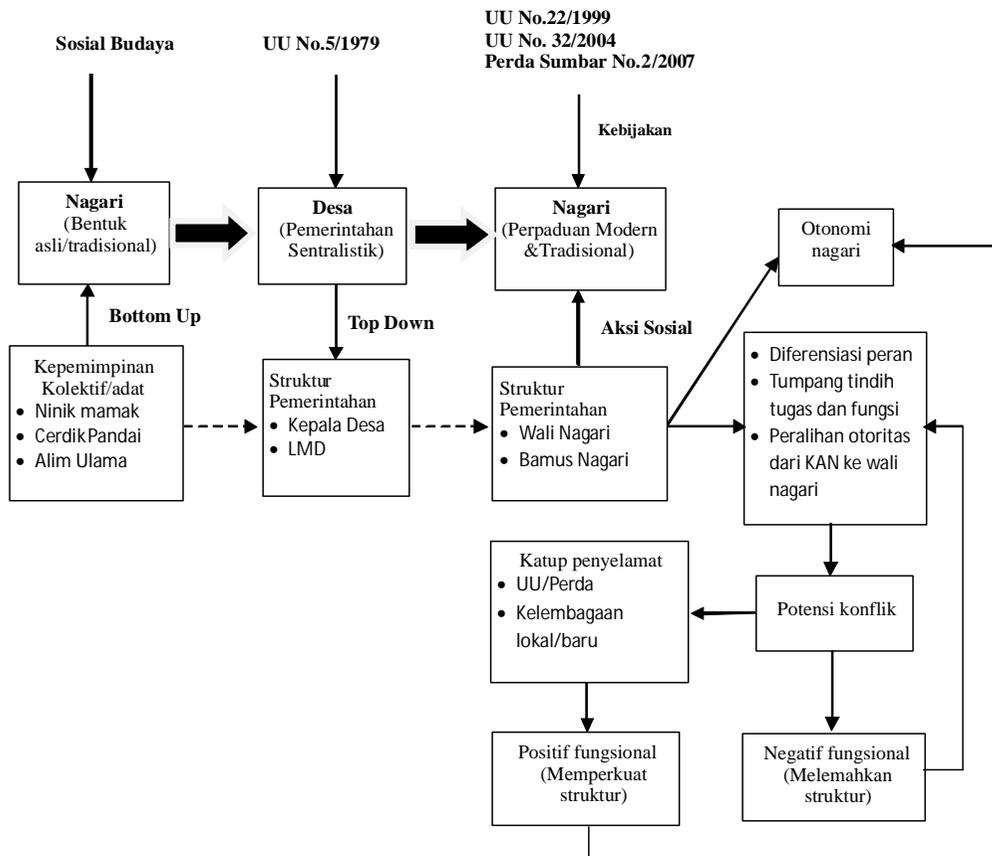
Konflik/potensi konflik yang terjadi dalam nagari bisa bersifat positif fungsional yaitu dapat memperkuat struktur jika di dalam sistem tersebut terdapat katup penyelamat yang bekerja sebagai media penyalur atau pereda konflik. Memperkuat struktur dalam kasus ini berarti komponen dalam struktur pemerintahan nagari dapat bekerjasama dengan baik untuk mewujudkan otonomi nagari. Sebaliknya, jika tidak terdapat wadah yang berfungsi sebagai katup penyelamat, maka konflik tersebut akan bersifat negatif fungsional yaitu dapat melemahkan struktur. Konflik yang bersifat negatif fungsional akan membuat pemerintahan nagari berjalan tidak efektif karena pertikaian yang berlarut-larut (tidak terselesaikan) akan memperburuk kinerja aparat pemerintahan nagari. Katup penyelamat bisa berupa kelembagaan lokal yang telah ada maupun kelembagaan bentuk baru yang dibuat berdasarkan undang-undang atau perda. Berdasarkan hal tersebut selanjutnya dikembangkan sebuah kerangka pemikiran sebagaimana disajikan dalam Gambar 1.

## **METODOLOGI**

### **Pendekatan Teori**

Transformasi sosial atau perubahan sosial merupakan hal yang pasti terjadi dalam masyarakat. Sebagian besar pakar sosiologi memandang penting perubahan struktural dalam hubungan, organisasi, dan ikatan antara unsur-unsur masyarakat. Hal tersebut tampak pada pendefinisian perubahan sosial yang dirangkum oleh Sztompka (1994) berikut ini: Perubahan sosial adalah transformasi dalam organisasi masyarakat, dalam pola berpikir dan dalam perilaku pada waktu tertentu (Macionis, 1987:638). Perubahan sosial adalah modifikasi atau transformasi dalam pengorganisasian masyarakat (Persell, 1987:586). Perubahan sosial mengacu pada variasi hubungan antar individu kelompok, organisasi, kultur dan masyarakat pada

waktu tertentu (Ritzer, 1987:560). Perubahan sosial adalah perubahan perilaku, hubungan sosial, lembaga dan struktur sosial pada waktu tertentu (Farley, 1990:626).



Gambar1. Kerangka Pemikiran

Perubahan-perubahan sosial yang terjadi bisa dibagi ke dalam dua kategori yaitu perubahan sosial yang diharapkan (*intended change*) dan perubahan sosial yang tidak diharapkan (*unintended change*). Yang dimaksud dengan perubahan sosial yang diharapkan adalah perubahan yang telah diketahui dan direncanakan sebelumnya oleh para anggota masyarakat yang berperan sebagai pelopor perubahan. Perubahan yang tidak diharapkan, sebaliknya ialah perubahan yang terjadi tanpa diketahui atau direncanakan oleh anggota masyarakat atau pelopor perubahan (Soemardjan, 1981).

Untuk menganalisa potensi konflik akan digunakan teori **Fungsionalisme Konflik**. Menurut Coser, konflik itu memiliki fungsi sosial. Konflik sebagai proses sosial dapat merupakan mekanisme lewat mana kelompok-kelompok dan batas-batasnya dapat terbentuk dan dipertahankan. Konflik juga mencegah suatu pembekuan sistem sosial dengan mendesak adanya inovasi dan kreativitas. Oleh karena itu konflik tidak

perlu dihindari, sebab konflik konflik tidak boleh dikatakan selalu tidak baik atau memecah-belah atau merusak. Dengan kata lain konflik dapat menyumbang banyak bagi kelestarian kehidupan sosial, bahkan mempererat hubungan antar anggota (Garna dalam Mulyadi, 2007).

Fungsionalisme konflik sosial yang dikembangkan oleh Coser, merupakan sebuah pandangan tentang konflik sosial yang menekankan langkah pada mengenal dan mengkaji sebab dan bentuk konflik yang wujud di dalam masyarakat serta potensi akibatnya dengan perubahan sosial. Langkah ini menunjukkan agar konflik dikelola untuk tidak dapat menimbulkan perubahan sosial yang tidak diharapkan. Ada harapan, bahwa konflik yang dikelola dapat diarahkan pada perubahan sosial yang diharapkan. Karena konflik lebih banyak dilihat dari segi fungsi positifnya, maka Teori Konflik yang dikembangkan Coser disebut pula Fungsionalisme Konflik Sosial (Kolopaking *et al*, 2007).

Konflik dapat secara *positif fungsional* sejauh ia memperkuat kelompok dan secara *negatif fungsional* sejauh ia bergerak melawan struktur. Coser menyatakan yang penting dalam menentukan apakah suatu konflik fungsional atau tidak ialah *tipe isu* yang merupakan subyek konflik itu. Konflik fungsional positif bila tidak mempertanyakan dasar-dasar hubungan dan fungsional negatif jika menyerang suatu nilai inti. Selanjutnya Coser mengemukakan sebuah konsep yang disebutnya “*katup penyelamat*” (*Safety-valve*) yaitu suatu mekanisme khusus yang dapat dipakai untuk mempertahankan kelompok dari kemungkinan konflik sosial. “Katup penyelamat” membiarkan luapan permusuhan tersalur tanpa menghancurkan seluruh struktur, konflik membantu “membersihkan suasana” dalam kelompok yang sedang kacau. Katup penyelamat akan berfungsi sebagai “jalan keluar yang meredakan permusuhan” (Poloma, 2007).

### **Lokasi Kajian**

Penelitian ini dilakukan di Kenagarian IV Koto Palembayan, Sumatera Barat. Kenagarian ini termasuk ke dalam tipe ke-2 yaitu satu nagari yang terpecah ke dalam tujuh desa (sesuai dengan jumlah jorong/dusun) dan saat ini telah kembali bergabung ke wilayah nagari asal. Pemilihan tipe 2 dilakukan karena merupakan kasus terbanyak. Pemilihan tempat dilakukan secara sengaja dengan alasan kekhasan yang dimiliki oleh daerah tersebut yaitu termasuk ke dalam wilayah Luhak Agam (sekarang disebut Kabupaten Agam) yang merupakan wilayah asli Minangkabau. Di samping itu Nagari IV Koto merupakan nagari pertama di Kabupaten Agam yang kembali dihidupkan berdasarkan Perda Kabupaten Agam No 31 Tahun 2001.

### **Metode Penelitian**

Unit analisa penelitian ini adalah Pemerintah Nagari IV Koto Palembayan. Penelitian ini akan menggunakan pendekatan kualitatif dengan strategi studi kasus. Data dikumpulkan dengan cara triangulasi yang dapat diartikan sebagai “kombinasi sumber data” (Denzin dalam Sitorus 1998) yaitu: 1) Observasi, dilakukan agar penulis dapat melihat, merasakan dan memaknai ragam peristiwa dan gejala sosial. 2) wawancara mendalam dan 3) Studi literatur, dokumen tertulis serta data sekunder. Triangulasi diperlukan karena setiap metode memiliki kelemahan dan keunggulannya sendiri. Dengan memadukan sedikitnya tiga metode seperti

pengamatan, wawancara mendalam dan analisa dokumen maka satu dan lain akan menutupi kelemahan (Sitorus, 1998).

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

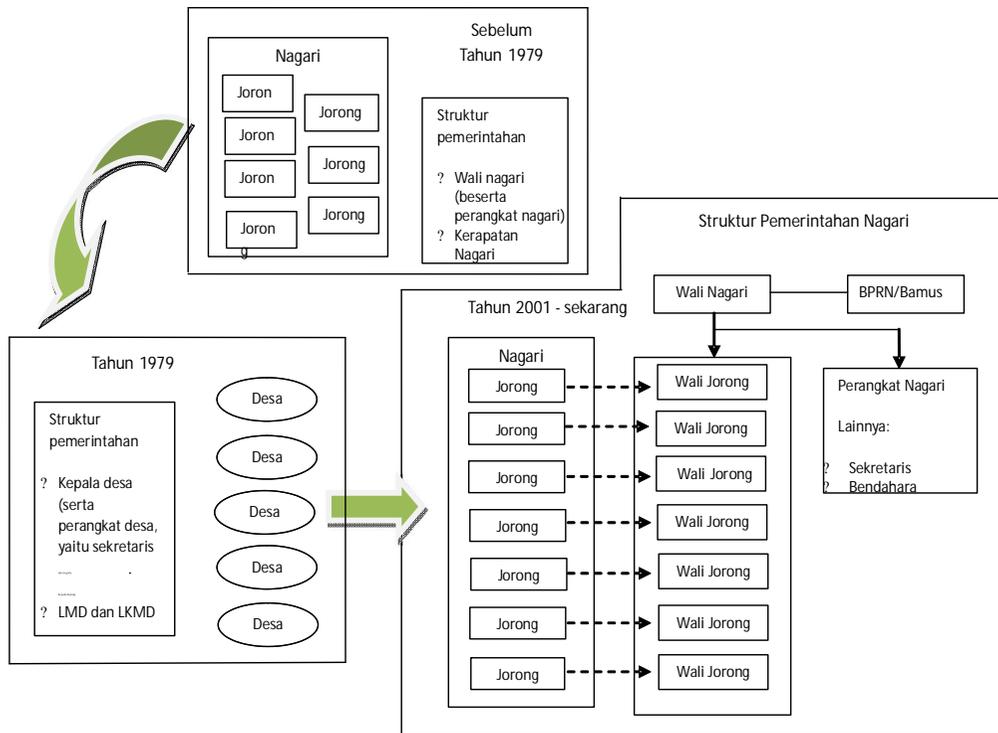
Pengakuan kembali nagari sebagai pemerintahan terendah, ternyata menempatkan nagari pada kondisi yang dilematis. Nagari harus menerima intervensi pemerintah yang menempatkannya sebagai bagian dari birokrasi negara, disatu sisi ini dapat dibenarkan, seperti misalnya pemilihan wali nagari harus dilangsungkan berdasarkan perda provinsi dan kabupaten, karena wali nagari juga merupakan wakil pemerintah di tingkat daerah, maka ini memudahkan kontrol pemerintah terhadap wali nagari tersebut, mengingat wali nagari juga menjalankan tugas-tugas negara dibidang pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan. Negara akan menghadapi kesulitan mengontrol nagari, jika wali nagari ditetapkan secara tradisional (harus seorang penghulu) yang dilakukan melalui mekanisme adat. Di sisi lain, intervensi pemerintah ini justru mengurangi otonomi nagari. Keadaan ini sesungguhnya membuat nagari secara substansial berbentuk desa, karena yang menjadi salah satu ciri utama dari pemerintahan nagari berdasarkan format lama, atau tradisi masyarakat Minang adalah adanya “kepemimpinan kolektif”.

### **Nagari Ke Desa Kembali Ke Nagari**

Sebelum diberlakukannya UU No 5/1979, Nagari IV Koto Palembayan memiliki tujuh jorong/kampung dengan struktur pemerintahan yang terdiri dari Wali Nagari dan Kerapatan Nagari (KN). Kerapatan Nagari berisikan usur yang berasal dari ninik mamak, alim ulama dan cerdik pandai yang disebut dengan *tali tigo sapilin, tungku tigo sajarangan*. Wali nagari dipilih dengan musyawarah mufakat oleh anggota-anggota KN. Wali nagari bersama-sama dengan tokoh masyarakat yang tergabung dalam Kerapatan Nagari bertugas untuk mengatur kehidupan sosial dalam masyarakat dan menjalankan fungsi eksekutif, legislatif dan yudikatif sekaligus.

Seiring dengan kebijakan pemerintah untuk menyeragamkan bentuk pemerintah terendah maka dikeluarkanlah UU No 5/1979 yang kemudian menghapus semua nagari yang ada di Sumatera Barat dan berganti menjadi pemerintahan desa. Nagari IV Koto Palembayan sendiri terpecah menjadi lima desa sebelum kembali kenagari tahun 2001 (Gambar 2).

Pemerintahan desa yang bercorak nasional mengakibatkan institusi-institusi lokal menjadi terpinggirkan. Institusi *tali tigo sapilin dan tungku tigo sajarangan* tercerabut dari dalam masyarakat karena fungsinya diambil alih oleh Negara. Sebagai gantinya pemerintah membentuk Lembaga Musyawarah Desa yang anggotanya ditunjuk dan diketuai langsung oleh kepala desa. Di samping LMD, terdapat juga Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa (LKMD) yang merupakan utusan dari masyarakat. Meskipun dalam lembaga ini juga terdapat unsur ninik mamak, namun nyaris tidak berfungsi. Karena desa hanya menjalankan semua program yang telah ditetapkan oleh pemerintah pusat. Di samping itu, LKMD juga tidak menjalankan fungsi pengawasan terhadap kinerja pemerintah desa karena kepala desa juga menjadi ketua dalam lembaga ini. Dengan demikian kepala desa menjadi penguasa tunggal dalam pemerintahan desa.



Gambar 2. Transformasi dari nagari ke desa kembali ke nagari

Mencermati hegemoni negara yang demikian dominan Wahab (1999), yang mengutip pendapat Schmitter menjelaskan bahwa organisasi-organisasi bentukan pemerintah pada hakekatnya secara politis dan praktis telah terkooptasi, sehingga organisasi-organisasi tersebut bersifat monolitik, hirarkis lainnya birokrasi pemerintah. Bentangan kekuasaan semacam inilah yang disebut dengan korporatisme. Singkatnya, untuk menghindari instabilitas politik yang membahayakan, maka negara meredam potensi-potensi revolusioner dalam masyarakat dan melemahkan potensi-potensi progresif pembaharuan melalui organisasi-organisasi yang berwatak korporatif. Negara dalam membentangkan dominasinya menciptakan “perluasan birokrasi pemerintah pada tingkat lokal”, sehingga negara otoritas birokrasi, artinya negara bersifat otoriter dan sangat mengandalkan birokrasi sebagai alat untuk mencapai tujuannya (Budiman dalam Yunus, 2000).

Partisipasi masyarakat dibendung dan masyarakat itu sendiri dibelenggu dari proses politik dan pembangunan yang dilakukan secara *top-down* dan bercorak teknokratis-birokratis, artinya menurut Yunus (2000) yang mengutip pendapat Santoso, negara menempatkan birokrasi sebagai satu-satunya agen utama modernisasi. Oleh sebab itu tidak ada perbedaan yang berarti antara masa kolonial dengan masa pasca kolonial. Seperti pada masa pemerintahan Orde Baru peran negara dan aparatnya juga otoriter dan sentralistik dalam pelaksanaan kebijaksanaan.

Perubahan dari nagari ke desa secara tepat dikatakan oleh Naim (2007), bahwa nagari dan desa sesungguhnya merupakan dua bentuk yang saling bertolak belakang.

Pemerintahan nagari bercirikan egaliter, mandiri dan berorientasi pada masyarakat. Sementara desa adalah cermin dari pemerintahan yang feodalistis, sentralistis dan *top down*. Perubahan pemerintahan dari nagari ke desa tidak saja hanya sekedar perubahan nama, tetapi juga sistem, orientasi dan filosofinya. Perubahan ke dalam bentuk pemerintahan desa telah merubah sendi-sendi pemerintahan nagari menjadi hirarkis yang berorientasi dan tergantung kepada pejabat serta menghilangkan peran dari lembaga-lembaga tradisional.

Dengan semangat desentralisasi maka, berdasarkan UU No 22/1999 yang disempurnakan oleh UU No 32/2004, Pemerintah Daerah Sumatera Barat mengadakan perombakan pemerintahan terendah dengan menghidupkan kembali Pemerintahan Nagari. Untuk Nagari IV Koto Palembayan, dari Gambar 2 dapat dilihat, bahwa ke lima desa yang telah terpisah kembali digabungkan ke dalam satu nagari dengan struktur yang pemerintahan yang berbeda namun tidak pula sama dengan nagari sebelumnya. Bisa dikatakan bahwa nagari sekarang adalah sebuah pemerintahan yang baru yang menggabungkan kelembagaan tradisional dan organisasi modern.

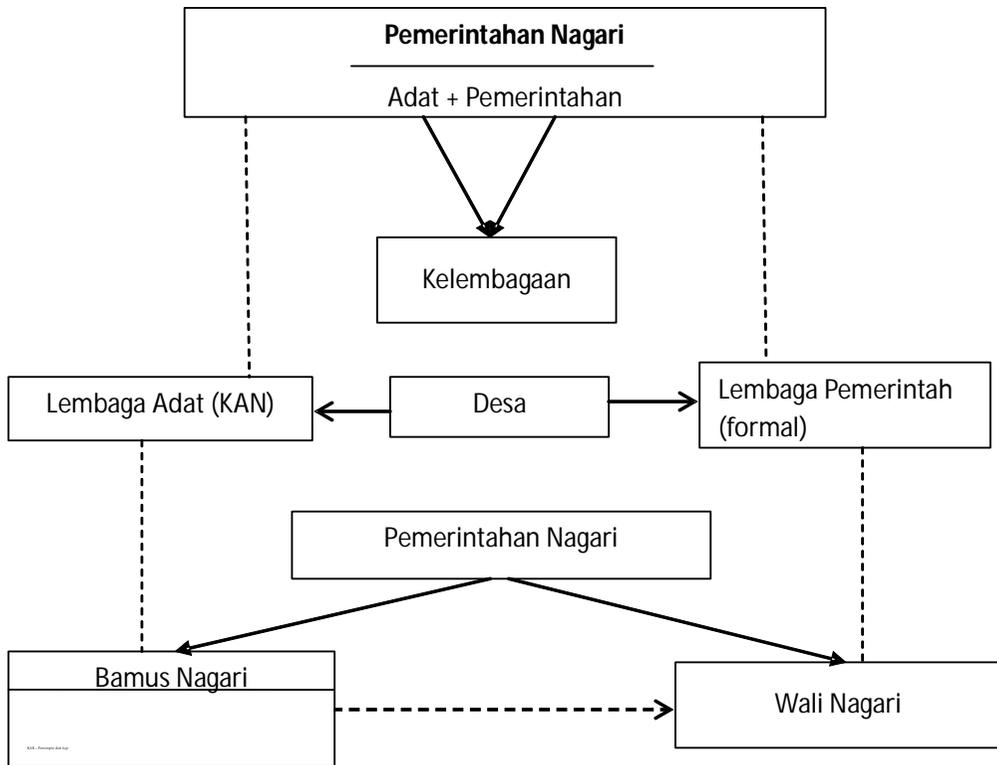
Pengakuan nagari sebagai pemerintahan terendah diikuti pula dengan kebijakan otonomi nagari. Namun otonomi nagari sebagaimana yang dimungkinkan oleh UU No. 32/2004 belum terealisasi karena masih besarnya campur tangan pemerintah dalam pemerintahan nagari, misalnya melalui berbagai regulasi pemerintah menentukan lembaga-lembaga sosial apa yang harus ada dalam nagari. Lembaga-lembaga ini nantinya diharapkan menjadi wadah yang menampung partisipasi masyarakat dalam membangun nagari. Sementara itu ketergantungan pemerintah nagari terhadap pendanaan dari pemerintah pusat juga masih cukup besar. Hal itu disebabkan karena nagari belum mampu memanfaatkan sumberdaya yang ada dalam nagari.

### **Potensi Konflik Dalam Pemerintahan Nagari**

Transformasi dari desa ke nagari menyebabkan perubahan baik perubahan dalam struktur pemerintahan dan peraturan yang berlaku dalam masyarakat maupun perubahan kewenangan, fungsi dan tugas masing-masing lembaga dalam pemerintahan nagari. Perubahan-perubahan tersebut tidak selalu berjalan seperti yang diharapkan oleh para perencana perubahan, dalam hal ini pemerintah. Tidak jarang perubahan justru menimbulkan dampak yang tidak diharapkan (*unintended change*). Berikut ini adalah berbagai kondisi yang mengandung potensi konflik dalam nagari.

#### **1. Dualisme Kelembagaan dalam Nagari.**

Dipisahkannya Kerapatan Adat Nagari (KAN) dari struktur pemerintahan nagari sama saja dengan tetap memisahkan pemerintahan nagari dari unsur adat. Pada dasarnya ini tidak berbeda dengan pemerintahan desa, saat ini dalam nagari masih terdapat dualisme kelembagaan yang satu mengurus urusan adat yang satu lagi mengurus urusan administrasi pemerintahan.



Gambar 3. Transformasi Struktur pemerintahan dalam Nagari

Saat ini keberadaan KAN sebagai lembaga adat dalam nagari tetap dipertahankan bahkan diakui dan diatur dalam peraturan daerah. Jadi, kebijakan kembali ke nagari secara umum ingin menggabungkan kondisi nagari sebelum pelaksanaan pemerintahan desa dengan kondisi nagari pada masa pemerintahan desa. Oleh karena itu dualisme kelembagaan yang terdapat pada masa pemerintahan desa belum sepenuhnya dapat dihapuskan dengan mengembalikannya ke kondisi bernagari sebelum pelaksanaan pemerintahan desa.

Ketika nagari mengalami transformasi ke bentuk desa, lembaga dalam nagari juga ikut bertransformasi. Pada saat desa dihapuskan dan nagari dihidupkan, semestinya lembaga pemerintahannya juga ikut berubah, namun dalam kenyataannya tidak demikian. Dari desa ke nagari, lembaga adat dan pemerintahan tetap terpisah, ini bukanlah pemerintahan nagari yang pada dasarnya merupakan kesatuan *teritorial genealogis*. Keadaan ini tampaknya baru disadari oleh kalangan akademisi, namun secara tidak langsung dari wawancara yang dilakukan baik kepada aparat pemerintahan di tingkat kabupaten, kecamatan hingga pemuka adat di Nagari IV Koto Palembayan, terungkap secara tidak langsung bahwa mereka menghendaki pemerintahan kembali ke kelompok *genealogis*. Mereka menyampaikan satu harapan bahwa kembali ke nagari adalah momentum untuk memfungsikan kembali *ninik mamak* (kelompok *genealogis*) dan menghidupkan kembali *adat basandi syarak, syarak basandi kitabullah*.

Dualisme kelembagaan dalam nagari dapat berpotensi menimbulkan konflik jika keadaan ini tidak memberikan ruang yang cukup bagi kelompok genealogis untuk berpartisipasi dalam membangun nagari. Sesuai dengan pendapat Eko (2007) yang menyatakan bahwa, sebagai unit pemerintahan otonom, setiap nagari adalah lembaga yang melaksanakan kekuasaan pemerintahan melalui Kerapatan Adat yang berfungsi sekaligus sebagai badan eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Di dalam Kerapatan Adat berkumpul para ninik mamak yang mewakili kaumnya dan secara musyawarah mufakat melaksanakan pemilihan Wali Nagari, melakukan peradilan atas anggotanya dan menetapkan peraturan demi kepentingan anak nagari. Suasana demokratis dan egaliter selalu mewarnai hubungan pemimpin dengan masyarakat, baik di dalam menyelenggarakan pemerintahan maupun dalam urusan hukum adat.

Pada dasarnya dualisme kelembagaan dalam nagari adalah buah dari peraturan yang dibuat oleh pemerintah supra nagari, namun demikian kemungkinan konflik antara Wali Nagari dengan para ninik mamak ini dapat dicegah atau diselesaikan apa bila wali nagari senantiasa mengikutsertakan ninik mamak dalam hal ini KAN, dalam pengambilan keputusan, terutama yang berkaitan dengan kewenangan wali nagari yang berkaitan dengan upaya *mendukung kelangsungan adat basandi syarak, syarak basandi kitabullah* (sesuai dengan Perda Kabupaten Agam No 13/2007). Namun apabila wali nagari dan ninik mamak yang tergabung dalam Kerapatan Adat Nagari (KAN), tidak dapat bekerja sama, hal ini dapat melemahkan struktur (negatif fungsional), artinya ninik mamak mempunyai potensi untuk menggagalkan setiap program pemerintah nagari (Wali Nagari) karena secara *de facto* ninik mamak adalah pemimpin dalam kaum dan sukunya. Namun jika Wali Nagari dan KAN bisa bekerja sama dengan baik, maka ninik mamak dapat menggunakan pengaruhnya sebagai pemimpin kaum dan suku dalam menggerakkan partisipasi warga untuk mendukung setiap kebijakan atau program pemerintah nagari. Ini akan dapat memperkuat pemerintahan nagari (positif fungsional).

## **2. Tumpang Tindih dan Ketidakjelasan Peran Lembaga–lembaga dalam Nagari.**

Di awal pembentukan pemerintahan nagari, terdapat banyak lembaga baru yang dibentuk, namun dengan tugas dan fungsi yang tidak jelas. Sebagian besar lembaga tersebut hilang dengan sendirinya seperti lembaga Majelis Ulama Nagari (MUNA). Lembaga yang masih tetap dipertahankan namun tidak berfungsi dengan baik yaitu Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Nagari (LPMN), Parik Paga Nagari (PPN). Adapun lembaga yang tugas dan fungsinya tumpang tindih adalah Bundo Kandung dan PKK. Kedua lembaga ini diisi oleh orang–orang yang sama. Kritik yang dilontarkan oleh Sjofyan Thalib tahun 2002 karena banyaknya lembaga baru dalam nagari sehingga menimbulkan tumpang tindih peran diantara lembaga tersebut, ternyata, meskipun hal ini telah dicoba untuk diperbaiki melalui perubahan peraturan dari Perda Kabupaten Agam No 31/2001 menjadi Perda No 13/2007, tumpang tindih tugas dan fungsi masih tetap terjadi.

Lembaga–lembaga seperti PPN, Linmas (Perlindungan masyarakat) dan Polmas (Polisi Masyarakat), ketiganya mempunyai tugas yang hampir sama yaitu bidang keamanan dan penertiban masyarakat dan juga sama–sama tidak berperan secara

optimal sebagaimana yang diharapkan. Sepertinya lembaga-lembaga yang ada tidak lagi tumbuh “sesuai dengan kebutuhan”, namun hanya memenuhi peraturan yang ada. Pemerintah supra nagari tidak benar-benar memberikan ruang bagi nagari untuk menentukan sendiri lembaga yang mereka perlukan. Ini menunjukkan masih besarnya intervensi pemerintah terhadap nagari.

Potensi konflik akibat tumpang tindih tugas dan fungsi lembaga dalam nagari ini dapat memperlemah struktur (negatif fungsional) karena akan ada kemungkinan saling lempar tanggung jawab diantara mereka. Ini tentu saja harus segera dibenahi oleh pemerintah nagari. Langkah pertama pemerintah nagari sebaiknya mengeluarkan peraturan nagari yang mengatur pembagian tugas yang jelas antara masing-masing lembaga, selanjutnya mengadakan pertemuan rutin guna menanamkan pemahaman masing-masing unsur akan tugasnya berdasarkan peraturan. Jika masing-masing pihak dapat mengerti dan mampu menjalankan fungsinya, maka ini akan memperkuat pemerintahan nagari (positif fungsional)

### **3. Perubahan Peraturan.**

Reorganisasi lembaga-lembaga dalam nagari dilaksanakan seiring dengan perubahan-perubahan peraturan daerah yang berlaku. Saat proses penanaman pemahaman mengenai pemerintahan nagari saat ini kepada orang-orang yang terlibat dalam lembaga-lembaga nagari masih berjalan dan belum mencapai hasil yang seperti diharapkan karena masih terdapat simpang-siur pemahaman bagaimana sebaiknya pemerintahan nagari dilaksanakan, kembali perubahan peraturan terjadi. Ketika Perda Kabupaten Agam No. 31/2001 diterapkan, Nagari IV Koto Palembayan sebagai nagari pertama yang kembali dibentuk segera membuat lembaga-lembaga baru. Ketika lembaga-lembaga tersebut belum lagi bisa bekerja secara optimal karena daerah ini masih dalam proses transisi, pemerintah kembali mengeluarkan perda yang menghendaki perubahan lembaga-lembaga dalam nagari yaitu Perda No 12 dan 13/2007.

Salah satu lembaga yang mengalami perubahan adalah lembaga BPRN (Badan Perwakilan Rakyat Nagari) menjadi Bamus (Badan Musyawarah) Nagari. Pembentukan Bamus ini dilaksanakan secara tergesa-gesa oleh pemerintah nagari. Pada waktu pemilihan anggota Bamus, saat itu hanya dihadiri oleh 26 peserta rapat, termasuk perangkat nagari proses ini sebenarnya menimbulkan pro dan kontra, karena banyak yang tidak mengetahui proses pemilihan ini. Aparat pemerintahan nagari beralasan bahwa Bamus Nagari harus segera dibentuk (paling lambat 15 hari setelah disahkannya Perda Kabupaten Agam No. 13/2007), oleh sebab itu pemerintah nagari saat itu hanya mengundang tokoh-tokoh tertentu yang tempat tinggalnya berdekatan atau mudah dijumpai, bahkan pada saat pemilihan tersebut terdapat tokoh yang tidak hadir namun terpilih sebagai anggota Bamus.

Proses pemilihan anggota Bamus yang seperti itu membuat lembaga ini tidak *legitimate*. Ini membuat masyarakat tidak mau menggunakan lembaga ini untuk menyalurkan aspirasi mereka. Lembaga yang seharusnya menjadi perwujudan demokrasi dalam nagari justru lembaga yang pemilihannya tidak sesuai dengan asas demokrasi.

#### 4. Ketidaksiapan Menerima Perubahan

Kebijakan untuk melibatkan ninik mamak di satu sisi bertujuan untuk memfungsikan *kelompok genealogis*, namun di sisi lain membuat beberapa urusan menjadi lebih panjang. Perubahan berjalan lebih cepat dibanding kesiapan untuk menerima perubahan. Dalam hal ini ninik mamak tidak siap (tidak mampu) untuk menjalankan fungsinya sebagai mana yang diharapkan. Hal ini bisa jadi karena ninik mamak yang sekarang berasal dari kaum muda (terdapat juga orang-orang yang sudah tua tapi jumlahnya sangat sedikit) yang mereka tidak begitu paham bagaimana peran ninik mamak dulunya. Hal ini bisa dimaklumi karena lebih dari 25 tahun (pada masa pemerintahan desa) ninik mamak ini telah dikesampingkan.

Perubahan berlangsung lebih cepat dibanding perubahan kemampuan manajemen organisasi/lembaga untuk merespon perubahan tersebut. Pada lembaga KAN, para anggotanya yang berjumlah 80 orang, sebagian mulai menyadari bahwa mereka harus berperan aktif, namun hal ini tidak terakomodasi oleh KAN, ada beberapa hal yang menyebabkan hal tersebut terjadi yaitu: **Pertama** keuangan KAN yang sangat minim. Saat ini sumber dana KAN hanya berasal dari pemerintah yaitu sebesar 500.000/bulan. Pengurus KAN tidak pernah memberikan laporan pertanggungjawaban terhadap penggunaan dana ini. Dengan alasan kekurangan dana operasional, sosialisasi kebijakan yang diambil oleh pengurus inti KAN kepada anggota, sangat jarang (hampir tidak pernah dilakukan), akibatnya semua kebijakan yang mengatas namakan KAN hanya diambil oleh para pengurus inti KAN saja.

**Kedua**, sumberdaya manusia yang terbatas. Tidak semua ninik mamak, karena keterbatasan SDM-nya memahami fungsinya sehingga terkesan saat ini anggota-anggota KAN berjalan sendiri-sendiri. Begitu juga dengan kondisi lembaga-lembaga lain dalam nagari, mereka diisi oleh orang-orang yang tidak terbiasa dengan cara kerja organisasi modern, selain juga terbatasnya ketersediaan sumberdaya manusia dalam nagari.

#### 5. Munculnya Sentimen Kesukuan

Sebagai mana diakui oleh aparat Pemerintahan Kabupaten Agam, salah satu dampak dari desa kembali ke nagari adalah menguatnya rasa kesukuan. Hal ini berdampak pada timbulnya sentimen kesukuan yang berpotensi untuk menimbulkan konflik antara pendatang dan penduduk asli. Seperti pengakuan dari mantan kepala desa Pasar Palembayan, bahwa berdasarkan peraturan seharusnya kepala desa yang tertua dalam wilayah nagari tersebut langsung diangkat menjadi pejabat sementara wali nagari, namun karena kepala desa yang tertua merupakan pendatang, maka warga tidak menginginkannya menjadi wali nagari sementara. Begitu juga ketika wali nagari kedua tidak bisa lagi menjalankan tugasnya karena sakit, maka sesuai dengan ketentuan, sekretaris wali nagari langsung menjadi pejabat sementara wali nagari. Karena sekretaris wali nagari tersebut juga adalah seorang pendatang, maka bermunculanlah suara-suara sumbang yang menginginkannya segera mundur.

Konflik yang menyangkut sentimen kesukuan sejauh ini tidak berkembang menjadi konflik terbuka. Hal ini bisa jadi karena tidak banyak pendatang yang bekerja di kantor wali nagari atau yang bekerja mengurus kepentingan publik di samping itu jumlah pendatang juga tidak banyak. Selain itu juga terdapat kemungkinan bahwa

konflik ini bersifat laten yang artinya jika suatu saat timbul sebab yang dapat menyulut pertikaian antara pendatang dan penduduk asli, maka sentimen kesukuan ini akan menjadi faktor pendorong munculnya konflik terbuka.

Munculnya sentimen kesukuan, disebabkan karena kurangnya pemahaman masyarakat mengenai bentuk nagari saat ini. Ini dapat dipahami karena nagari dulunya dipimpin oleh orang-orang yang merupakan penduduk asli nagari. Tidak dapat dipungkiri bahwa dalam kehidupan bernagari penduduk asli memiliki status sosial yang lebih tinggi dibanding pendatang karena mereka merasa nenek moyangnyalah yang dulu telah menemukan/membuka daerah tersebut, sementara pendatang adalah orang yang menumpang di tanah tersebut. Oleh sebab itu, tidaklah mengherankan jika sebagian orang merasa “tidak senang” jika ada pendatang yang menjadi pemimpin dalam nagari.

## 6. Konflik Kepentingan

Perubahan struktur pemerintahan akibat transformasi dari desa ke nagari, berdampak pada perubahan politik lokal di tingkat nagari. Konflik kepentingan ini bisa melibatkan individu maupun kelompok yang terdiri dari individu-individu yang terikat oleh suatu kepentingan. Dijadikannya nagari sebagai kesatuan administrasi terendah telah membuat nagari menjadi arena politik perebutan kekuasaan. Perebutan diantara kelompok strategis (elit lokal) menurut Hans-Dieter Evers dan Tilman Schiel (1992), tidak hanya berbentuk harta benda melainkan juga kekuasaan, prestise, ilmu pengetahuan dan juga keagamaan. Untuk Nagari IV Koto Palembayan kekuasaan dan prestise menjadi motif utama yang diperebutkan.

Sebagai wilayah pertama di Agam yang kembali ke nagari, terdapat berbagai konflik kepentingan. Pemerintah Kabupaten merasa perlu untuk memuluskan rencana ini sehingga bisa menjadi contoh bagi daerah lain sementara itu pihak Kecamatan juga tidak mau disalahkan jika proses kembali ke nagari yang pertama ini gagal. Oleh karena itu pihak kecamatan dalam mensosialisasikan rencana kembali ke nagari hanya mengundang tokoh-tokoh yang dianggap sejalan dan dapat bekerja sama.

Selain itu para ninik mamak dalam nagari juga merasa berkepentingan untuk menegakkan kembali dominasi mereka dalam nagari sebagaimana nagari dulu dengan mendudukan salah satu wakil mereka dalam pemerintah nagari yaitu sebagai wali nagari, meskipun seharusnya yang menjadi pejabat sementara wali nagari adalah kepala desa yang tertua. Namun hal tersebut tidak dilaksanakan karena kepala desa yang tertua berstatus pendatang. Potensi konflik karena rasa kesukuan ini bisa di kategorikan sebagai konflik yang tidak realistis karena beranjak dari hal-hal yang tidak rasional.

Demikianlah konflik/potensi konflik yang ada di Nagari IV Koto Palembayan saat ini. Dengan menggunakan analisis fungsional konflik, semua potensi konflik yang ada bisa memperkuat pemerintahan nagari tetapi juga dapat melemahkan pemerintahan nagari, tergantung apakah konflik tersebut dapat disalurkan/diselesaikan atau tidak. Untuk kasus di Nagari IV Koto Palembayan ini, konflik yang ada masih bersifat laten (potensial), namun mempunyai kecenderungan untuk melemahkan pemerintahan nagari (**negatif fungsional**). Ini disebabkan oleh beberapa hal yaitu:

1. Pemerintah nagari belum mempunyai rencana apa pun untuk mengelola sumber daya yang ada dalam nagari. Ini seharusnya menjadi tanggung jawab wali nagari dan Bamus Nagari serta koordinasi dengan KAN.
2. Program – program pemerintah nagari yang menyangkut urusan adat dan syarak kurang berjalan.
3. Lembaga Bamus tidak mendapatkan legitimasi dari masyarakat, sehingga walaupun lembaga ini berfungsi untuk menampung aspirasi masyarakat namun masyarakat enggan untuk menyampaikan aspirasinya kepada anggota Bamus.
4. Tidak semua ninik mamak mau terlibat atau dilibatkan dalam program pemerintah nagari. Keengganan ninik mamak untuk penyebab utamanya karena mereka tidak diikutsertakan dalam pengambilan keputusan.

### **Faktor–Faktor Yang Peka Memicu Konflik**

Meskipun konflik yang ada masih bersifat “laten” atau “potensial” namun ini tetap merupakan hal yang harus diantisipasi karena konflik laten hanya menunggu faktor–faktor pemicu untuk menjadi “manifest”. Faktor–faktor yang dapat mewujudkan konflik (isu–isu kritis) tersebut adalah:

1. Perbedaan distribusi otoritas, sesuai dengan pendapat Dahrenhorf bahwa, tidak meratanya distribusi otoritas di tengah masyarakat “selalu menjadi faktor yang menentukan konflik sosial”. Ini akan menjadi pemicu konflik antara ninik mamak yang secara tradisional merupakan pemimpin dalam masyarakat dengan wali nagari yang saat ini memiliki otoritas/kewenangan yang sangat luas. Hal yang sama diungkapkan oleh Fisher *et al.* (2001) suatu konflik sering berpusat pada usaha untuk memperoleh kekuasaan yang lebih besar, atau kekhawatiran akan kehilangan kekuasaan.
2. Perbedaan persepsi, terdapatnya perbedaan pemahaman diantara tokoh–tokoh masyarakat terhadap kebijakan kembali kenagari bisa menjadi pemicu timbulnya konflik. ini seperti yang terjadi pada sebagian ninik mamak yang masih berfikir akan model nagari tempo dulu, sementara keadaan telah berubah, nagari tidak lagi dijalankan oleh peraturan adat namun oleh peraturan formal. Perbedaan persepsi juga menyebabkan sosialisasi berbagai peraturan dan penanaman pemahaman mengenai bentuk nagari sekarang, memerlukan waktu yang tidak singkat.
3. Adanya inkompatibilitas harapan/kepentingan, nagari telah menjadi ajang dimana berbagai kepentingan bertarung. Pemerintah Pusat berkepentingan untuk mengatur/menyeragamkan “bentuk” pemerintahan terendah agar dapat dikontrol sehingga sesuai dengan “pola nasional”. Pola inilah yang kemudian di “injeksikan” ke dalam nagari dan “memaksa” semua institusi lokal yang ada untuk *compatible* dengan pola tersebut yang berarti perlu restrukturisasi pemerintahan nagari. Sementara itu, Pemerintah Kabupaten Agam berkepentingan untuk mensukseskan pelaksanaan kembali ke nagari, ninik mamak juga berkepentingan untuk mendapatkan kembali otoritas mereka di samping itu pemerintah nagari sendiri berkepentingan untuk melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan nagari sesuai peraturan. Dalam kenyataannya kelompok ninik mamak tidak mendapatkan ruang/peranan sebesar yang mereka harapkan dalam

pemerintahan nagari sehingga hal ini dapat memicu konflik antara sebagian ninik mamak dengan pemerintah nagari.

### **Katup Penyelamat**

Konflik bersifat endemik dalam masyarakat, ia akan selalu ada, jika konflik tidak muncul kepermukaan (manifest), maka ia akan bersifat laten. Isu–isu kritis yang sebelumnya telah disebutkan di atas dapat menyebabkan konflik yang awalnya bersifat laten menjadi konflik terbuka. Namun demikian biasanya selalu ada cara sehingga konflik tidak berlarut–larut dan bahkan bisa diarahkan menjadi sesuatu yang bersifat membangun. Dalam masyarakat sendiri biasanya terdapat wadah yang dapat digunakan atau mekanisme yang dapat digunakan untuk menyalurkan atau menyelesaikan konflik, wadah ini dinamakan “katup penyelamat”.

Di Nagari IV Koto Palembayan sendiri terdapat beberapa wadah yang sayangnya belum digunakan/difungsikan secara optimal oleh pemerintah nagari. **Pertama** kegiatan “kembali ke surau” yang telah diatur oleh pemerintah nagari melalui Peraturan Nagari. Saat ini pemerintah nagari telah mulai menggiatkan kembali pertemuan rutin yang diadakan di surau–surau (langgar) sekali sebulan di setiap jorong/dusun melalui kegiatan “kembali ke surau”. Kegiatan ini bisa dijadikan sebagai wadah untuk membicarakan permasalahan yang ada. Pertemuan ini juga dapat dijadikan sebagai ajang bagi pemerintah nagari untuk mensosialisasikan berbagai peraturan baik peraturan daerah kabupaten maupun peraturan nagari. Melalui pertemuan rutin tersebut pemerintah nagari dapat lebih memberdayakan para wali jorong (yang merupakan perangkat nagari) untuk memberikan penjelasan mengenai bentuk nagari yang sekarang.

Semua lembaga yang ada dalam nagari dibentuk berdasarkan peraturan, baik peraturan daerah maupun peraturan nagari. Dalam peraturan disebutkan dengan jelas tugas dan wewenang masing–masing pihak. Untuk itu guna menghindari kesalah pahaman mengenai wewenang masing–masing pihak, maka pihak–pihak yang terlibat dalam setiap lembaga di nagari dapat merujuk kepada peraturan yang ada. Saat ini masalahnya tidak semua pihak paham akan peraturan, oleh sebab itu pemerintah nagari perlu menyusun sebuah rencana guna mensosialisasikan peraturan yang berlaku dalam nagari tersebut.

**Kedua**, kerapatan adat, Nagari IV Koto Palembayan awalnya terdiri dari empat nagari otonom, kerapatan adat pada tiap–tiap nagari asal masih tetap dipertahankan yaitu “Kerapatan Niniak Mamak Nan 14”, “Kerapatan Niniak Mamak Nan 19”, “Kerapatan Niniak Mamak Nan 30” serta “Kerapatan Niniak Nan 17”. Masing–masing kerapatan memiliki susunan pengurus yang dipimpin oleh seorang ketua adat dan dibantu oleh sekretaris dan bendahara.

Saat ini kerapatan tersebut kurang berfungsi, hanya melengkapi susunan organisasi KAN di tingkat nagari. Aparat pemerintah nagari dapat menggunakan kerapatan ini sebagai wadah untuk mensosialisasikan bentuk nagari saat ini kepada para ninik mamak dan juga menjelaskan peran apa yang diharapkan dari para ninik mamak tersebut dalam kehidupan bernagari saat ini (sesuai dengan peraturan yang ada). Kerapatan ini juga dapat digunakan untuk mengintensifkan komunikasi dalam tubuh KAN sendiri karena masing–masing kerapatan memiliki wakilnya yang duduk sebagai pengurus inti KAN.

**Ketiga** adalah *rape kaum* (rapat kaum). Rapat kaum merupakan satu cara dimana para ninik mamak duduk bersama bermusyawarah untuk membicarakan hal-hal yang berkaitan dengan urusan kaum mereka. Kurangnya komunikasi intern dalam lembaga KAN dan Bamus berpotensi menimbulkan konflik terbuka. Saat ini hal tersebut telah berpengaruh kepada kinerja KAN dan Bamus, meskipun lebih baik jika dibandingkan dengan masa pemerintahan desa, namun fungsi KAN sangat jauh dari harapan. KAN belum bisa berfungsi secara optimal karena jalur komunikasi dalam tubuh KAN yang tidak lancar. Dengan kata lain setiap ninik mamak di Nagari IV Koto Palembayan masih berjalan sendiri-sendiri. Namun sejauh ini potensi konflik tersebut belum membahayakan keutuhan nagari (tidak menimbulkan perpecahan) jadi ditinggalkan saja. Untuk mengatasi ini, maka lembaga KAN perlu mengintensifkan komunikasi diantara anggota mereka dengan cara menghidupkan kembali *rape kaum* (rapat kaum) secara berkala.

Berbagai wadah yang ada itu dapat digunakan sebagai media konsiliasi antara kelompok-kelompok yang bertikai, sehingga konflik dapat disalurkan atau diselesaikan dengan cara damai. Konsiliasi merupakan cara damai yang dapat diwujudkan melalui lembaga-lembaga tertentu (dapat menggunakan wadah yang telah dibahas pada bagian Katup Penyelamat) yang memungkinkan tumbuhnya pola diskusi dan pengambilan keputusan diantara fihak-fihak yang berkonflik. Jalur konsiliasi dapat ditempuh untuk mengantisipasi konflik yang mungkin muncul diantara kelompok-kelompok sosial dalam nagari seperti antara ninik mamak dan pemerintah nagari.

### **Arah Perubahan**

Pemerintahan nagari saat ini, meskipun tengah mencoba untuk menggabungkan organisasi modern dan kelembagaan lokal dengan cara merangkul unsur-unsur tradisional, namun ke depan sebagai bagian dari birokrasi Negara, pemerintahan nagari lambat laun akan murni berbentuk organisasi modern. Sebagai bagian dari sebuah birokrasi modern maka pemerintah nagari nantinya tentu akan diisi oleh orang-orang berdasarkan kompetensi tertentu bukan berdasarkan otoritas tradisional. Seperti yang dikatakan Webber (dalam Sztompka, 1994), kehidupan sosial dan organisasi sosial cenderung menuju rasionalisasi yang mengutamakan pertimbangan instrumental, menekankan efisiensi, menjauhkan diri dari emosi dan tradisi serta impersonalitas manajemen. Hal ini dijelaskan pula oleh Nurhadiantomo (1986), bahwa birokrasi adalah suatu sistem untuk mengatur jalannya pemerintahan. Ciri yang menonjol dalam birokrasi adalah adanya hirarki jabatan-jabatan, pemisahan urusan pribadi dengan jabatan, yang diatur menurut perundang-undangan. Karena itu bentuk ideal dari birokrasi adalah objektif, rasional, netral dengan mekanisme kerja yang efisien dan efektif.

### **KESIMPULAN DAN IMPLIKASINYA**

Transformasi dari desa ke nagari secara kasat mata memang telah membawa perubahan baik dari segi nama maupun unsur-unsur yang terlibat dalam pemerintahan. Namun jika dilihat lebih dalam, perubahan yang terjadi memang baru sebatas nama, kenyataannya dualisme kelembagaan dalam nagari yang saat ini ada pada dasarnya adalah pengulangan peristiwa pada masa desa. Jika tidak disikapi secara hati-hati transformasi desa ke nagari justru menimbulkan dilema yang

berpotensi memunculkan konflik di tengah masyarakat, di satu sisi pemerintah harus tetap mengintervensi nagari karena nagari harus menjalankan fungsi administratifnya, di sisi lain intervensi itu justru menjadi hambatan bagi muncul/berkembangnya institusi tradisional yang mendesak untuk dilibatkan.

Implikasi dari kesimpulan tersebut apa yang terjadi di lapangan sesungguhnya merupakan pengingkaran dari apa yang diamanatkan oleh UU No 32/2004. Pengakuan terhadap kewenangan berdasarkan asal usul dan adat istiadat adat. Mengakui kewenangan nagari (desa) berdasarkan asal usul dan adat istiadat seharusnya memberikan ruang bagi penyelenggaraan nagari (desa) berdasarkan kearifan dan kapasitas lokal. Ini tidak akan terwujud selama pemerintah masih menerapkan “pola yang sama” untuk pemerintahan nagari/desa.

Sejauh ini pemerintah sebagai agen perubahan (*change agent*) telah merencanakan perubahan dengan menggunakan pendekatan *social engineering* yaitu suatu pendekatan dengan menggunakan upaya-upaya yang bertujuan untuk memobilisasi masyarakat agar berubah. Hal ini dilegitimasi melalui berbagai peraturan dan perundang-undangan. Untuk kasus perubahan dari desa ke nagari, pemerintah sebenarnya telah menetapkan sebuah format baku bentuk pemerintahan terendah (desa atau nama lainnya) dan melalui berbagai peraturan, intitusi lokal yang ada dalam masyarakat dipaksakan agar sesuai dengan format Negara (supra lokal), melalui paksaan inilah keduanya diharapkan dapat bersinergi.

Untuk ke depan, selain menggunakan pendekatan *social engineering*, pemerintah perlu juga menggunakan pendekatan *social enlightenment*, yaitu sebuah pendekatan yang bertujuan untuk memberikan penyadaran kepada masyarakat melalui upaya-upaya yang bersifat persuasif. Upaya persuasif yang bertujuan untuk penyadaran dan penanaman pemahaman kepada semua pihak mengenai bentuk nagari yang sekarang ini, dapat dilakukan dengan menggunakan berbagai wadah yang ada dalam masyarakat. Yang perlu disadari oleh pemerintah adalah bahwa proses penyadaran dan penanaman kesadaran tersebut memerlukan waktu yang tidak singkat serta biaya yang tidak sedikit. Karena kegiatan sosialisasi ini akan memerlukan biaya, maka pemerintah nagari harus mulai merencanakan atau memikirkan bagaimana memanfaatkan sumberdaya dalam nagari, sehingga menjadi produktif sebagai sumber pendapatan asli bagi nagari. Tersedianya sumber-sumber pendapatan asli nagari ini nantinya akan mengurangi ketergantungan nagari terhadap dana dari pusat sehingga nagari bisa lebih otonom.

## DAFTAR PUSTAKA

- Castles L, Nurhadiantomo, Suyatno. 1986. *Birokrasi, Kepemimpinn Dan Perubahan Sosial Di Indonesia*. Kumpulan Esei. Hapsara: Surakarta.
- Eko S. 2005. *Menggantang Asap. Kritik dan Refleksi Atas Gerakan Kembali ke Nagari*. Kerjasama Ire dan Komisi Eropa. Yogyakarta.
- Eko S. 2007. *Kembali ke Nagari Dalam Konteks Desentralisasi dan Demokrasi Lokal di Sumatera Barat*. [www.rantaunet.com](http://www.rantaunet.com)
- Evers HD, Schiel T. 1992. *Kelompok-kelompok Strategis, Studi Perbandingan tentang Negara, Birokrasi dan Pembentukan Kelas di Dunia Ketiga*. Yayasan Obor: Jakarta.

- Kolopaking LM, Lubis DP, Pattisellanno AE. 2007. *Jejaring Sosial dan Reresolusi Konflik Masyarakat Di Pedesaan*. (Kasus di Pulau Saparua Provinsi Maluku). *Jurnal Ilmu Pertanian Indonesia* 12:1-19
- Fisher S et al. 2001. *Konflik, Keterampilan dan Strategi Untuk Bertindak*. Diterbitkan oleh The British Council Indonesia: Jakarta.
- Mulyadi. 2007. *Konflik Sosial Ditinjau dari Segi Struktur Dan Fungsi*. Universitas Gadjah Mada: Yogyakarta.
- Naim M. 2004. *Konsep Kepemimpinan Tungku Nan Tigo Sajarangan dan Masalah Penerapannya dalam Rangka Kembali Ke Nagari*. [www.Cimbuak.net/minangkabau](http://www.Cimbuak.net/minangkabau)
- Salim A. 2002. *Perubahan Sosial*. Penerbit PT Tiara Wacana: Yogyakarta.
- Soemardjan S. 1981. *Perubahan Sosial di Yogyakarta*. Gadjah Mada University Press: Yogyakarta.
- Sitorus MTF. 1998. *Penelitian Kualitatif Suatu Pengantar*. Institut Pertanian Bogor: Bogor.
- Sztompka P. 1994. *The Sociology of Social Change*. Blackwell Publishers: Oxford.
- Tjondronegoro S.M.P 1999. “*Memudarnya Otonomi Desa*” dalam *Keping-keping Sosiologi Pedesaan*. Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan: Jakarta.
- Poloma M. 2007. *Sosiologi Kontemporer*. Raja Grafindo Persada: Jakarta.
- Yunus Y. 2000. *Pemerintahan Nagari di Era Orde Baru*. Tesis. Program Pascasarjana Universitas Brawijaya: Malang.

