

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Pendahuluan

Kebijakan pemerintah mengenai desa di Indonesia telah mengalami beberapa kali perubahan. Sejak awal demokrasi hingga tahun 2014 setidaknya sudah terjadi lima kali perubahan. Pada tahun 1948 hingga tahun 1965 berlaku UU No. 22 tahun 1948 yang memungkinkan desa sebagai daerah tingkat III. Selanjutnya dalam rentang tahun 1965 – 1979 berlaku UU No. 19 Tahun 1965 tentang desapraja. Setelah Orde Baru berkuasa di Indonesia undang-undang yang mengatur pemerintahan desa kembali diperbaharui. Pemerintah Orde Baru menetapkan UU No. 5 Tahun 1979 yang berlaku dari tahun 1979 hingga reformasi di tahun 1999. UU No. 5 Tahun 1979 mengatur tentang keseragaman desa di Indonesia. Setelah Orde Baru runtuh dan ditandai dengan reformasi yang menetapkan UU No. 22 Tahun 1999 mengenai otonomi daerah, keseragaman pemerintahan desa di Indonesia kembali di cabut. UU No. 6 Tahun 2014 tentang desa yang merupakan undang-undang terbaru mengatur bahwa desa memiliki hak asal usul dan hak tradisional dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat dan berperan mewujudkan cita-cita kemerdekaan berdasarkan Undang-Undang Dasar Tahun 1945.

Desa menurut UU No. 5 Tahun 1979 adalah suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai kesatuan masyarakat termasuk di dalamnya kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung di

bawah Camat dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Penyeragaman bentuk desa berdasarkan UU No. 5 Tahun 1979 memberikan dampak nyata pada pemerintahan desa adat di Indonesia. Di dalam teritorial wilayah Indonesia terdapat kurang lebih 250 *zulfbesturende landschappen* dan *volksgemeenschappen*, seperti desa di Jawa dan Bali, *Nagari* di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya (Kushandajani, 2008:1). Daerah-daerah tersebut merupakan sistem pemerintahan terendah yang mempunyai susunan asli. Sehingga dengan susunan asli yang dimiliki daerah desa tersebut menjadikannya sebagai daerah yang bersifat istimewa. Negara Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara yang mengenai daerah-daerah itu akan mengingati hak-hak asal usul daerah tersebut (Kushandajani, 2008:1). Dengan demikian adanya penyeragaman menjadikan desa tidak di jalankan menurut hukum adat dan asal usul yang dihormati melainkan berdasarkan kesamaan dengan desa administratif.

Di Provinsi Sumatera Barat sistem pemerintahan terendah disebut *Nagari*. Secara tradisional masyarakat Minang hidup berkelompok dalam suatu ikatan genealogis dan teritorial berdasarkan pemerintahan yang otonom dan diatur dengan hukum adat yang berlaku (Hidayat, Febianto, dan Mahalli, 2017). Jauh sebelum kedatangan Pemerintah Kolonial Belanda ke Indonesia, *Nagari* di Minangkabau adalah “Negara” yang berpemerintahan sendiri, merupakan suatu kesatuan hukum adat, lengkap dengan kaidah/norma yang mengatur masyarakat dan umurnya sudah cukup tua (Sjahmunir, 2006:3). Mereka mengelompok dan hidup di sebuah tata aturan hukum adat yang

dihormati dan dipatuhi. *Nagari* di Sumatera Barat hadir sebelum Belanda menginjakkan kakinya di Indonesia. *Nagari* diibaratkan sebagai “republik mini” yang diperintah secara demokratis oleh masyarakat *Nagari* (Astuti, Kolopaking, dan Panjaitan, 2009).

Nagari merupakan nama tradisional dan unit politik dari organisasi sosial-politik Minangkabau sejak zaman pra-kolonial (Franz von BendaBeckman dalam Noer, 2006). Pada masa Pemerintahan Kolonial Belanda, *nagar-Nagari* yang telah ada tetap diakui dan diberi dasar hukum formal dengan keluarnya *Inlandsche Gementee Ordonnantie Buitgewesten* (disingkat IGOB) tahun 1938 termuat di dalam stb 1938 No. 140 (Sjahmunir, 2006:3). Dalam Peraturan Daerah Kabupaten Tanah Datar No. 4 Tahun 2008, *Nagari* adalah kesatuan masyarakat hukum adat yang memiliki batas-batas wilayah tertentu, berwenang mengatur dan mengurus ketentuan masyarakat setempat berdasarkan filosofi *adat basandi syara', syara' basandi kitabullah* dan atau berdasarkan asal-usul adat Minangkabau yang diakui dan dihormati. Sedangkan Pemerintahan *Nagari* adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan yang dilaksanakan oleh Pemerintah *Nagari* dan Badan Permusyawaratan Rakyat *Nagari* berdasarkan asal-usul *Nagari* di wilayah Provinsi Sumatera Barat yang berada di dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pelaksanaan UU No. 5 Tahun 1979 dengan Surat Keputusan Gubernur No. 162/GSB/1983. Surat Keputusan ini berisi penghapusan Pemerintahan *Nagari* selaku unit pemerintahan terendah dibawah Camat dan diganti dengan Pemerintahan Desa (Sjahmunir, 2006:11). UU No. 5 Tahun 1979 menjelaskan bahwa desa mempunyai otonomi, akan

tetapi bukan merupakan daerah otonom. Daerah otonom hanya ada pada Daerah Otonomi Tingkat I dan Daerah Otonomi Tingkat II. Otonomi Desa atau *Nagari* berasal dari adat kebiasaan desa atau *Nagari*. Hal ini mengikis pelaksanaan adat dan tata cara adat istiadat yang dianut dalam pemerintahan *Nagari*.

Selama berlakunya UU No. 5 Tahun 1979 yang menjadi wilayah administrasi terendah level desa di Sumatera Barat adalah *orong*. *Jorong* merupakan bagian wilayah administrasi dari pemerintah *Nagari*. Menurut Mhd. Nasrun (dalam Sjahmunir, 2006:10) menyebutkan bahwa desa atau *Nagari* mempunyai *Rechtsbewestheid*, mereka merasa satu, sehina semalu, mempunyai kepentingan bersama yang nyata seperti masjid, balai adat, punya hak atas tanah dan sebagainya. Persyaratan seperti diatas jelas dimiliki oleh sebuah *Nagari* dan bilamana ditinjau dari sudut pandang yuridis seharusnya *Nagari* yang dijadikan daerah terbawah seperti yang diisyaratkan oleh UUD 1945 pasal 18, dan bukan *orong* yang dijadikan desa (Sjahmunir, 2006:11). Salah satu alasan terkuat menjadikan *orong* sebagai desa adalah Bantuan Uang Desa yang diberikan oleh Pemerintah Pusat setiap tahun kepada desa. Konsekuensi dari menjadikan *orong* disamakan dengan setingkat desa adalah jumlah desa di Sumatera Barat menjadi 3516 buah.

Reformasi dan otonomi daerah pada tahun 1999 menjadi dasar bagi Pemerintah Sumatera Barat untuk mengembalikan pemerintahan terendah yang sebelumnya berupa desa menjadi *Nagari*. Penelitian pernah dilakukan hasilnya menunjukkan 68% responden memberikan jawaban bahwa usaha penyatuan kembali wilayah yang semula bagian dari *Nagari* (akibat *orong* jadi desa) sangat baik dan perlu didorong terus

(Sjahmunir, 2006: 13). UU No. 22/1999 adalah salah satu di antara kebijakan untuk menata kembali sistem Pemerintahan Daerah yang sekaligus juga membuka peluang bagi masyarakat desa untuk menentukan bentuk pemerintahan yang terendah sesuai dengan sosio kultural dan adat istiadat setempat (Yunus, 2000). Berlakunya Peraturan Daerah Sumatera Barat No. 9 Tahun 2000 dan dilengkapi dengan Peraturan Daerah No. 2 Tahun 2007. Selanjutnya diikuti oleh Peraturan masing-masing daerah kabupaten agar menerapkan kembali Pemerintahan *Nagari*. Dengan diberlakukan kembali Pemerintahan *Nagari* menimbulkan berbagai permasalahan. Salah satu permasalahannya terdapat pada kelembagaan yang ada dalam sistem Pemerintahan *Nagari*. Sebelum diberlakukannya UU No. 5 Tahun 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* (Astuti, Kolopaking, & Pandjaitan, 2009).

Sebagai pemerintahan yang menganut unsur adat istiadat sebagai acuan utama dalam berjalannya pemerintahan di *Nagari*, secara otomatis terdapat lembaga adat di dalam sistem pemerintahan *Nagari*. Pemerintah *Nagari* melibatkan lembaga adat dalam proses pemerintahan. Lembaga adat yang dimaksud adalah *Kerapatan Adat Nagari*. Lembaga ini sebelumnya sudah ada dan berpengaruh di pemerintahan *Nagari* sebelum *Nagari* diseragamkan menjadi desa. Menurut Peraturan Daerah Kabupaten Tanah Datar No. 4 tahun 2008 *Kerapatan Adat Nagari* merupakan lembaga *Kerapatan* niniak mamak pemangku adat yang telah ada dan diwarisi secara turun temurun sepanjang adat yang berlaku di masing-masing *Nagari* dan merupakan lembaga tertinggi dalam penyelenggaraan adat di *Nagari*. Adanya lembaga adat menjadi bukti bahwa adat masih

menjadi acuan utama dalam menjalankan pemerintahan *Nagari*. Di Kabupaten Tanah Datar terdapat 75 *Nagari* yang tergabung kedalam 14 kecamatan.

Pada era Orde Baru pemerintahan *Nagari* mengalami transformasi. Transformasi yang terjadi bukan hanya menjadikan *Nagari* sebagai desa administratif namun juga mengubah tatanan kelembagaan di dalam *Nagari*. Sebelum UU No. 5 Tahun 1979 diberlakukan, lembaga yang terdapat dalam *Nagari* berupa Wali *Nagari* dan *Kerapatan Nagari* (KN), yang didalamnya terdapat *niniak mamak*, *alim ulama*, dan *cadiak pandai* atau yang disebut dengan *tali tigo sapilin*, *tungku tigo sajarangan* (Astuti, Kolopaking, & Pandjaitan, 2009). Pada saat desa dihapuskan dan *Nagari* dihidupkan kembali melalui perda Nomor 2/2007, semestinya lembaga pemerintahannya juga ikut berubah. Namun, dalam kenyataannya tidak demikian. Dalam kasus pemerintahan *Nagari* ini, kebijakan dan intervensi pemerintah terhadap pemerintahan *Nagari* merupakan salah satu faktor yang menyebabkan timbulnya perubahan sosial melalui cara-cara yang struktural dalam masyarakat (Hidayat, Febianto, dan Mahalli, 2017).

Tranformasi dari desa ke *Nagari* banyak mengalami disfungsi kelembagaan baik secara struktur maupun kewenangan. Tumpang tindih antara lembaga adat dengan lembaga pemerintahan tidak dapat dihindarkan. Hal ini disebabkan oleh status dan kewenangan dari kedua lembaga yang susah untuk dibedakan. Dualisme kelembagaan yaitu yang satu mengurus adat dan yang satunya mengurus administrasi pemerintahan desa. Setelah kembali ke *Nagari* di implementasikan banyak lembaga baru yang dibentuk namun dengan tugas dan fungsi yang tidak jelas. Sebagian besar dari lembaga tersebut

hilang dengan sendirinya seperti Majelis Ulama *Nagari* (MUNA). Lembaga yang masih tetap dipertahankan namun tidak jelas fungsinya adalah Lembaga Pemberdayaan Masyarakat *Nagari* (LPMN) dan Parik Paga *Nagari* (PPN) (Hidayat, Febianto, dan Mahalli, 2017).

Saat ini dalam sistem pemerintaha *Nagari* terdapat dua lembaga yang saling bekerjasama. Lembaga pertama yaitu Pemerintahan *Nagari* (Wali *Nagari* bersama dengan Badan Permusyawaratan Rakyat *Nagari*) dan lembaga kedua yaitu *Kerapatan Adat Nagari* (KAN). Transformasi Pemerintahan Desa di Indonesia dari zaman Orde Baru hingga setelah reformasi menyebabkan pergeseran kewenangan Lembaga *Kerapatan Adat Nagari*. KAN sebelum Orde Baru (sebelum UU No.9 Tahun 1979) memiliki kewenangan di bidang legislasi, *budgeting*, dan pengawasan. Namun setelah reformsasi kewenangan tersebut di alihkan ke lembaga baru di Pemerintahan *Nagari* yaitu Badan Permusyawaratan Rakyat *Nagari* (BPRN).

Lembaga KAN dan Lembaga Pemerintahan *Nagari* (Pemerintah *Nagari* bersama BPRN) saling berinteraksi dan mempengaruhi dalam sistem Pemerintahan *Nagari*. Penelitian ini membahas mengenai pembagian kewenangan antara lembaga adat dan pemerintahan *Nagari*. Serta penelitian ini melihat hubungan yang timbul akibat kewenangan yang diperoleh masing-masing lembaga melalui keterkaitan lembaga yang ada dalam sistem pemerintahan *Nagari*. *Nagari* yang menjadi objek kajian merupakan *Nagari* Balimbing, Kecamatan Rambatan, Kabupaten Tanah Datar, Sumatera Barat.

1.2. Rumusan Masalah

Dari penjelasan di latar belakang dirumuskan beberapa rumusan masalah yaitu:

1. Bagaimana kewenangan lembaga adat (KAN) di *Nagari* Balimbing?
2. Bagaimana kewenangan Pemerintahan *Nagari* di *Nagari* Balimbing?
3. Bagaimana keterkaitan antara lembaga adat dan Pemerintahan *Nagari* dalam sistem Pemerintahan *Nagari* Balimbing?

1.3. Tujuan Penelitian

Sebuah penelitian tentu memiliki tujuan yang hendak dicapai. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk memahami dan menggambarkan kewenangan masing-masing lembaga di Pemerintahan *Nagari*. Tujuan selanjutnya adalah untuk mengetahui keterkaitan kedua lembaga dalam sistem pemerintahan yang dijalankan di *Nagari* Balimbing.

1.4. Kegunaan Penelitian

Sebuah penelitian memiliki kegunaan teoritis dan praktis. Kegunaan teoritis dalam penelitian ini adalah untuk menambah atau memperkaya khazanah ilmu pengetahuan. Sedangkan tujuan praktisnya adalah sebagai *instrument* pertimbangan bagi pemerintah daerah Kabupaten Tanah Datar dalam merancang peraturan daerah terkait pengembangan dan pemberdayaan *Nagari* sebagai bentuk asli dari sistem pemerintahan di Minangkabau.

1.5. Tinjauan Kepustakaan

1.5.1. Penelitian terdahulu

Merujuk pada penelitian yang telah ada berkaitan dengan masalah yang diangkat penulis dalam penelitian ini, penulis merangkum beberapa yang terkait dengan pemerintahan *Nagari* dan desa adat. Penelitian yang pertama yaitu penelitian yang dilakukan oleh Al Rafni, Suryanef, Rahmadani Yusran, dan Junaidi Indrawadi dengan tema Marjinalisasi dan Pemberdayaan Masyarakat Adat dalam Penyelenggaraan Pemerintahan *Nagari* di Sumatera Barat. Penelitian ini membahas mengenai penjelasan terkait perkembangan pemerintahan *Nagari* setelah reformasi dan bentuk problem solving terkait persoalan yang muncul berkaitan dengan pemerintahan *Nagari*.

Berikutnya penelitian oleh Yasril Yunus, dengan tema Pemerintahan *Nagari* di Era Orde Baru. Fokus penelitian ini pada bagaimana struktur masyarakat dan pemerintahan adat beserta sistem hukum adat di Minangkabau, bagaimana persepsi aparatur pemerintah dan masyarakat tentang otoritas tradisional Minangkabau, bagaimana persepsi aparatur pemerintah dan masyarakat tentang Pemerintahan *Nagari*, bagaimana peluang dan tantangan yang dihadapi masyarakat Minangkabau Sumatera Barat jika diberlakukan kembali Pemerintahan *Nagari*.

Sebagaimana yang dijelaskan oleh Koentjaraningrat (1984:214) setiap desa (*Nagari*) berdiri sendiri maka tiap masyarakat itu mengembangkan tradisinya sendiri dan kebiasaan-kebiasaannya sendiri. Otonomi mereka (masyarakat/pemerintahan *Nagari*) selama empat atau lima abad, tanpa adanya suatu kekuasaan yang menekan peraturan-

peraturan dan hukum-hukum kepada masyarakat desa itu. Batas-batas yang memisahkan berbagai *Nagari* atau sama lain dijaga dengan kuat sekali oleh penduduk desa itu. Di dalam tiap *Nagari* masing-masing, tiap penduduknya merupakan majikan mereka sendiri. Demikian norma-norma dan adat istiadat yang menunjukkan persamaan di dalam masyarakat desa Minangkabau umumnya, disebabkan oleh kesamaan asal orang Minangkabau atau kesamaan pengaruh dari atas dulu dari pemerintah kolonial dan sekarang dan pemerintah kita sendiri. Oleh karena itu penelitian ini menjelaskan tentang kelembagaan di sistem pemerintahan *Nagari* setelah di berlakukannya kebijakan kembali ke *Nagari* melalui Peraturan Daerah Sumatera Barat No. 9 Tahun 2000.

1.5.2. Otonomi Desa

Desa merupakan istilah bahasa Jawa untuk menunjukkan pada suatu jenis masyarakat hukum adat di Jawa (Soekanto dalam Khushandajani, 2008: 22). Desa di Jawa adalah suatu persekutuan hukum, sebab terdiri dari suatu golongan manusia yang mempunyai tata susunan tetap, mempunyai pengurus, mempunyai wilayah dan harta benda, bertindak sebagai kesatuan terhadap dunia luar dan tidak mungkin dibubarkan (Soepomo dalam Khushandajani, 2008: 22).

Sesuai dengan UU No. 32 Tahun 2004 maka yang dimaksud dengan desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat yang diakui dan dihormati dalam Sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia (Wasistiono dalam Andrika Rahmat, 2012). Desa merupakan bagian wilayah administratif yang struktur

kekusaannya berada dibawah kecamatan. Oleh karena itu, konstruksi mengenai desa mempunyai peran penting bagi kesatuan masyarakat wilayah Indonesia, di mana desa mempunyai persekutuan sosial dan hukum yang berkemampuan untuk mengurus dan mengatur rumah tangganya sendiri. Hal ini disebabkan karena desa memiliki otonomi berdasarkan karakteristik budaya yang ada di desa tersebut (Draha dalam Andrika Rahmat, 2012).

Menurut HAW. Wijaya (2012:1) daerah Indonesia akan dibagi ke dalam daerah provinsi dan daerah provinsi akan dibagi dalam daerah yang lebih kecil. Di daerah-daerah yang bersifat otonom (*streek en locale rechtgemeenschappen*) atau administrasi belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan undang-undang. Di daerah-daerah yang bersifat otonom akan diadakan badan Permusyawaratan daerah. Oleh karena itu, di daerah ini pun pemerintahan akan bersendi atas musyawarah. Desa menurut HAW. Wijaya (2012:3) adalah suatu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak asal usul yang bersifat istimewa. Landasan pemikiran mengenai pemerintahan desa adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat.

Desa memiliki otonomi asli yang bulat dan utuh serta bukan pemberian dari pemerintah. Sebaliknya pemerintah berkewajiban menghormati otonomi asli yang dimiliki oleh desa tersebut. Sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak istimewa, desa dapat melakukan perbuatan hukum baik

hukum publik, maupun hukum perdata, memiliki kekayaan, harta benda serta dapat dituntut untuk menuntut di muka pengadilan (Wijaya, 2012:165).

Berbicara mengenai desa, tentu kita membicarakan kelompok masyarakat yang hidup bersama, berdampingan satu dengan yang lainnya dalam kurun waktu tertentu. Desa merupakan komunitas masyarakat yang terbentuk karena adanya unsur bersama yang mereka miliki seperti kesamaan daerah asal, suku, marga, dan lainnya. Studi tentang *community* (komunitas) dianggap penting dalam sosiologi karena komunitas merupakan suatu mikrokosmis masyarakat (*society*) (Tom Campbell dalam Khushandajani, 2008: 21). Khushandajani (2008) dengan mempelajari komunitas secara luas dan mendalam, sama artinya dengan memahami masyarakat secara lebih baik. Aspek-aspek organisasi sosial yang sulit diamati dan dipelajari dalam masyarakat menjadi lebih mudah dipahami manakala kajian difokuskan pada komunitas yang spesifik.

Istilah *community* merujuk pada konsep lokalitas atau masyarakat setempat yang bertempat tinggal di suatu wilayah (dalam arti geografis) dengan batas-batas tertentu, dimana faktor utama yang menjadi dasarnya adalah interaksi yang lebih besar di antara anggota-anggotanya, dibandingkan dengan interaksi mereka dengan penduduk di luar batas wilayahnya. Komunitas dapat dipandang sebagai suatu unit wilayah, sebuah kelompok sosial, suatu sistem sosial, maupun sebagai suatu kerangka kerja interaksi (Mark G. Hanna dan Buddy Robinson dalam Khushandajani, 2008: 21). Di dalam komunitas tersebut muncul adanya perasaan kebersamaan (*community sentiment*) yang dibedakan dalam tiga unsur: seperasaan, sepenanggungan, dan saling memerlukan.

Seperasaan menunjuk pada sikap individu yang selalu menyelaraskan kepentingannya dengan kelompok sehingga kepentingan kelompok merupakan suatu manifestasi kepentingannya. Sepenanggungan menunjuk pada sikap individu yang selalu menyelaraskan kepentingannya dengan kelompok dimana ia mempunyai tanggungjawab yang pasti dalam kelompoknya. Adapun saling memerlukan, menunjuk pada kesadaran bahwa ia tergantung dan memerlukan kelompok itu dalam menyokong kehidupannya. Ciri-ciri tersebut terasa jelas manakala melihat kehidupan desa.

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa konsep desa berarti kesatuan wilayah administratif yang memiliki hukum tata aturan untuk menjalankan pemerintahan berdasarkan hak istimewa dan otonomi yang luas guna melakukan pemberdayaan kepada masyarakat setempat. Pemberdayaan dilakukan atas dasar keberagaman dan meningkatkan partisipasi masyarakat melalui adat istiadat dan *local wisdom* yang ada dalam masyarakat. Serta pemerintah pusat memberikan kewenangan kepada desa untuk mengatur sendiri rumah tangga mereka. Pemerintah pusat tidak ikut campur dalam penyelenggaraan pemerintahan di desa mengingat otonomi seluas-luasnya yang dimiliki oleh desa. Desa memperoleh hak otonomi dari Pemerintah Pusat dikarenakan mengingat asal usul terbentuknya desa yang berasal dari sebuah komunitas masyarakat. Komunitas atau kelompok masyarakat ini memiliki norma dan tata aturan yang berasal dari rasa kesatuan, kesamaan, sepenanggungan, dan saling memerlukan (*community sentiment*).

1.5.3. Kewenangan dan Kelembagaan Desa Adat

Perumusan berkaitan dengan kewenangan bermacam-macam. Perumusan yang mungkin paling mengenai sasaran adalah definisi yang dikemukakan oleh Robert Bierstedt dalam karangannya *An Analysis Of Social Power* yang mengatakan bahwa wewenang (*authority*) adalah *institutionalized power* (kekuasaan yang dilembagakan) (Robert dalam Budiardjo, 2008:64). Kewenangan menurut Harold D. Laswell dan Abraham Kaplan (dalam Budiardjo, 2008:64) adalah kekuasaan formal (*formal power*). Dianggap bahwa yang mempunyai wewenang (*authority*) berhak untuk mengeluarkan perintah dan membuat peraturan-peraturan serta berhak untuk mengharapkan kepatuhan terhadap peraturan-peraturannya.

Dalam rangka pembahasan mengenai wewenang perlu disebut pembagian menurut sosiolog Max Weber (1864-1922) dalam tiga macam wewenang, yaitu tradisional, kharismatik, dan rasional-legal (Weber dalam Budiardjo, 2008:64). Wewenang tradisional berdasarkan kepercayaan di antara anggota masyarakat bahwa tradisi lama serta kedudukan kekuasaan yang dilandasi oleh tradisi itu wajar dan patut dihormati. Masyarakat desa secara umum menggunakan jenis kewenangan tradisional dalam sistem pemerintahan desa adat.

Kewenangan yang diperoleh oleh suatu kelompok menghasilkan kelembagaan. Menurut UU No. 6 Tahun 2014 tentang desa mengatur kewenangan dan kelembagaan dalam desa atau desa adat. Desa yang dimaksud dalam UU. 6 Tahun 2014 adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah

kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Berdasarkan pendekatan kewenangan yang mengatakan bahwa wewenang merupakan kekuasaan yang dilembagakan maka dibentuk sebuah lembaga Pemerintahan Desa. Pemerintahan Desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia (UU No. 6 Tahun 2014 pasal 1 ayat 2). Rincian dari Pemerintahan Desa sebagai berikut:

- 1) Pemerintah Desa adalah Kepala Desa atau yang disebut dengan nama lain dibantu perangkat Desa sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Desa.
- 2) Badan Permusyawaratan Desa atau yang disebut dengan nama lain adalah lembaga yang melaksanakan fungsi pemerintahan yang anggotanya merupakan wakil dari penduduk Desa berdasarkan keterwakilan wilayah dan ditetapkan secara demokratis.

UU No. 6 Tahun 2014 pasal 18 menjelaskan kewenangan desa. Kewenangan desa meliputi kewenangan di bidang penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan adat istiadat Desa. Penjelasan mengenai kewenangan desa dijelaskan lebih rinci dalam pasal 19 UU No. 6 Tahun 2014 yaitu:

- 1) kewenangan berdasarkan hak asal usul;
- 2) kewenangan lokal berskala Desa;
- 3) kewenangan yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota; dan
- 4) kewenangan lain yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pada UU No. 6 Tahun 2014 pasal 107-109 dijelaskan mengenai Pemerintahan Desa Adat. Pengaturan dan penyelenggaraan Pemerintahan Desa Adat dilaksanakan sesuai dengan hak asal usul dan hukum adat yang berlaku di Desa Adat yang masih hidup serta sesuai dengan perkembangan masyarakat dan tidak bertentangan dengan asas penyelenggaraan Pemerintahan Desa Adat dalam prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemerintahan Desa Adat menyelenggarakan fungsi permusyawaratan dan Musyawarah Desa Adat sesuai dengan susunan asli Desa Adat atau dibentuk baru sesuai dengan prakarsa masyarakat Desa Adat. Susunan kelembagaan, pengisian jabatan, dan masa jabatan Kepala Desa Adat berdasarkan hukum adat ditetapkan dalam peraturan daerah Provinsi.

Pemerintah Desa dan masyarakat Desa dapat membentuk lembaga adat Desa. Lembaga adat Desa merupakan lembaga yang menyelenggarakan fungsi adat istiadat dan menjadi bagian dari susunan asli Desa yang tumbuh dan berkembang atas prakarsa masyarakat Desa. Lembaga adat Desa bertugas membantu Pemerintah Desa dan sebagai

mitra dalam memberdayakan, melestarikan, dan mengembangkan adat istiadat sebagai wujud pengakuan terhadap adat istiadat masyarakat Desa (UU/6/2014 pasal 95 ayat 1-3).

1.6. Operasionalisasi Konsep

1.6.1. Konsep Otonomi Desa

Otonomi desa merupakan hak yang diberikan oleh Pemerintah kepada desa untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan rumah tangga pemerintahannya. Otonomi desa diberikan mengingat mengingat asal usul terbentuknya desa yang berasal dari sebuah komunitas masyarakat. Komunitas atau kelompok masyarakat ini memiliki norma dan tata aturan yang berasal dari rasa kesatuan, kesamaan, sepenanggungan, dan saling memerlukan (*community sentiment*). Dengan adanya otonomi desa, desa di Indonesia diberikian hak untuk menjalankan pemerintahan desa sesuai dengan tata aturan adat asli yang dipegang oleh masyarakat secara turun temurun.

1.6.2. Konsep Kewenangan Desa Adat

Kewenangan Desa merupakan kekuatan yang dilembagakan dan menimbulkan kekuatan formal sehingga desa berhak untuk mengeluarkan perintah dan membuat peraturan-peraturan serta berhak untuk mengharapkan kepatuhan terhadap peraturan-peraturannya. Kewenangan Desa Adat dibagi kedalam kewenangan Pemerintahan Desa dan kewenangan Lembaga Adat.

1. Kewenangan Pemerintah Desa secara administratif

- a) meliputi kewenangan berdasarkan hak asal usul,

- b) kewenangan lokal berskala Desa;
- c) kewenangan yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota; dan
- d) kewenangan lain yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

2. Kewenangan Lemabaga Adat

- a) membantu Pemerintah Desa dan sebagai mitra dalam memberdayakan, melestarikan, dan mengembangkan adat istiadat sebagai wujud pengakuan terhadap adat istiadat masyarakat Desa

1.7. Metode Penelitian

1.7.1. Tipe Penelitian

Tipe penelitian kualitatif dipilih untuk melakukan penelitian tentang kewenangan lembaga adat dan pemerintahan *Nagari* di *Nagari* Balimbing, Sumatera Barat. Alasan utama mengapa tipe kualitatif ini adalah suatu tipe penelitian yang bertujuan untuk menganalisa secara mendalam suatu fenomena atau kasus yang berkaitan dengan fokus penelitian yang akan dialami (Creswell, 2009: 4). Penelitian kualitatif juga merupakan tipe penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati (Guba dan Lincoln dalam Moeloeng 2009: 174).

Oleh karena itu, metode penelitian kualitatif digunakan sebagai alat untuk memperoleh data secara verbal atau berupa kata-kata mengenai deskripsi modal sosial

dan otonomi desa dalam pemerintahan *Nagari*. Fokus dari penelitian ini adalah deskripsi tentang bagaimana kewenangan antara lembaga adat dan Pemerintahan *Nagari* yang ada di *Nagari* Balimbing. Melihat mengenai keterkaitan antara lembaga adat dan pemerintah *Nagari* dalam proses pemerintahan *Nagari* Balimbing.

1.7.2. Situs Penelitian

Situs atau lokasi penelitian adalah *Nagari* Balimbing, Kecamatan Rambatan, Kabupaten Tanah Datar, Provinsi Sumatera Barat. Objek penelitian merupakan pemerintahan *Nagari* Balimbing, lembaga adat, dan masyarakat di *Nagari* Balimbing. Pemerintahan *Nagari* Balimbing meliputi jajaran pemerintah *Nagari* dan Badan Permusyawaratan Rakyat *Nagari* (BPRN), para pemimpin di lembaga adat dan masyarakat sipil yang bertempat tinggal atau menetap di *Nagari* Balimbing. Objek penelitian ini merupakan pihak-pihak yang terlibat atau terintegritas dalam pemerintahan *Nagari* yang terkoneksi dengan aturan adat yang berasal dari ajaran agama. Untuk memperdalam kajian, aktor-aktor utama dalam pemerintahan *Nagari* dan tokoh adat diminta secara *porpusive* untuk menjelaskan tentang bagaimana pemerintahan *Nagari* dijalankan beriringan dengan aturan-aturan adat yang ada di *Nagari* Balimbing.

1.7.3. Jenis dan Sumber Data

Penelitian ini menggunakan dua jenis data yaitu data primer dan sekunder. **Data primer** adalah informasi atau fakta yang bersumber langsung dari informan yang diteliti yakni berupa jawaban-jawaban langsung dari berbagai pernyataan atau informasi yang diperoleh dari lapangan. Data primer yang dibutuhkan dalam penelitian ini meliputi

berbagai fakta dan informasi yang diungkapkan oleh informan berkaitan dengan pertanyaan kewenangan lembaga adat dan pemerintah *Nagari* Balimbing, serta pertanyaan mengenai keterkaitan antara kedua lembaga tersebut.

Data sekunder adalah informasi atau fakta yang bersumber langsung dari berbagai dokumen, buku-buku, laporan, artikel, catatan dan sebagainya yang telah dilakukan oleh pihak lain. Data sekunder yang digunakan dalam penelitian ini meliputi berbagai informasi atau data yang menyangkut *argument*, pandangan atau catatan oleh para *stakeholder* yang dikerjakan oleh pihak lain, khususnya yang menyangkut tentang kewenangan lembaga adat dan pemerintah *nagai* dalam pemerintahan *Nagari*. Analisis dokumen (catatan, buku, artikel, dan lain-lain) menjadi sesuatu yang sangat penting untuk melengkapi hasil penelitian lapangan (Heen, Wiestein & Foard. 2006: 96-101)

1.7.4. Informan Penelitian

Sebagai uraian dalam tinjauan teori bahwa untuk melihat keterkaitan antara lembaga adat dengan pemerintahan *Nagari* menyangkut banyak aktor, tetapi diklasifikasikan ke dalam tiga kelompok besar yaitu aktor pemerintahan *Nagari*, aktor tokoh adat, serta aktor masyarakat sipil. Informan dari penelitian ini dibagi dalam tiga kelompok besar ini, yaitu:

- a. Informan kelompok pemerintahan *Nagari* dan Badan Permusyawaratan Rakyat *Nagari* (BPRN).

Informan kelompok ini dipilih menggunakan *teknik purposive sampling*, yaitu mereka yang terlibat langsung dan dinilai mengetahui dan memahami fokus penelitian ini.

b. Informan kelompok tokoh adat (KAN).

Informan kelompok ini juga dipilih secara *purposive sampling* yaitu para petinggi dan tokoh adat yang ada di *Nagari* balimbing terkhususnya yang tergabung di dalam lembaga *Kerapatan Adat Nagari* Balimbing yang mengetahui, mengerti dan memahami bagaimana integritas antara pemerintahan *Nagari* dengan lembaga adat dalam upaya memperkuat modal sosial dan otonomi desa.

c. Informan kelompok masyarakat sipil.

Informan aktor masyarakat sipil ini dipilih melalui teknik *purposive sampling* yakni beragam kelompok masyarakat yang memiliki pengetahuan ataupun pengalaman mengenai fokus penelitian ini.

1.7.5. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah melalui wawancara mendalam (*indepth interview*), observasi, dan studi dokumen.

a. Wawancara

Wawancara adalah percakapan dengan maksud tertentu (Moloeng 2009: 186). Percakapan itu dilakukan oleh dua pihak, yaitu pewawancara (*interviewer*) yang mengajukan pertanyaan dan terwawancara (*interviewee*) yang memberikan jawaban atas pertanyaan itu. Maksud mengadakan

wawancara menurut Lincoln dan Guba (dalam Moloeng 2009: 186) antara lain; a) mengkonstruksi mengenai orang, kejadian, organisasi, perasaan, motivasi, tuntutan, kepedulian dan lain-lain; b) kebulatan; merekonstruksi kebulatan-kebulatan demikian sebagai yang dialami masa lalu; c) memproyeksikan kebulatan-kebulatan sebagai yang diharapkan untuk dialami di masa yang akan datang; d) memverifikasi, mengubah, dan memperluas informasi yang diperoleh dari orang lain, baik manusia maupun bukan manusia (triangulasi); e) memverifikasi, mengubah dan memperluas konstruksi yang dikembangkan oleh peneliti sebagai pengecekan anggota.

Wawancara dilakukan kepada informan yang sudah ditetapkan melalui *purposive sampling*. Wawancara dilakukan guna mendapatkan segala informasi mengenai modal sosial dalam masyarakat serta otonomi desa di dalam pemerintahan *Nagari*. Pertanyaan dalam wawancara ini akan berhubungan dengan kondisi masyarakat, kondisi adat saat wawancara dilakukan, dan pola hubungan yang ada dalam masyarakat, serta otonomi *Nagari* sebagai desa adat.

Informan yang diwawancarai guna memperoleh data mengenai kewenangan lembaga adat dan pemerintah *Nagari* di *Nagari* Balimbing adalah sebagai berikut:

- 1) Yasripen, S.Ag. merupakan sekretaris *Nagari* Balimbing.

Wawancara dilaksanakan pada Selasa 4 Juli 2107 di Kantor Wali *Nagari* Balimbing, Kecamatan Rambatan, Kabupaten Tanah Datar.

- 2) Yonefit Al-Basri, SH. Merupakan ketua Badan Permusyawaratan Rakyat *Nagari* Balimbing. Wawancara dilaksanakan pada Selasa 4 Juli 2017 di kediaman Bapak Yonefit.
- 3) Arlianosky, S.Pd. merupakan sekretaris *Kerapatan Adat Nagari* Balimbing. Wawancara dilakukan pada Rabu 5 Juli 2017 di kediaman Bapak Arlianosky.
- 4) Editiwarman, S.Pd. merupakan warga *Nagari* Balimbing. Wawancara dilakukan pada Sabtu 8 Juli 2017 di kediaman Bapak Editiwarman.
- 5) Mhd. Haekal, SH. Merupakan warga *Nagari* Balimbing. Wawancara dilakukan pada Kamis 29 Juni 2017 di lapangan sepakbola *Nagari* Balimbing.

b. Studi Dokumen

Dokumen adalah setiap bahan tertulis ataupun film, lain dari *record*, yang tidak tidak dipersiapkan karena adanya permintaan seorang penyidik (Guba dan Lincoln dalam Moeloeng 2009: 216). Dalam hal ini, dokumen yang digunakan oleh peneliti untuk mengumpulkan informasi mengenai fokus penelitian adalah dokumen yang bersifat resmi. Dokumen resmi terbagi atas dokumen internal dan dokumen eksternal. Dokumen internal merupakan memo, pengumuman, instruksi, aturan suatu lembaga masyarakat tertentu yang digunakan di kalangan sendiri. Dokumen eksternal berisi bahan-bahan

informasi yang dihasilkan oleh suatu lembaga sosial, misalnya majalah, buletin, pernyataan, dan berita yang disiarkan kepada media massa.

Dokumen yang berhubungan dengan fokus penelitian digunakan dalam membantu mendapatkan informasi mengenai modal sosial dan otonomi desa dalam pemerintahan *Nagari*. Dokumen tersebut berupa arsip-arsip, catatan, buku, dan yang lainnya. Dokumen yang diperoleh adalah sebagai berikut:

- 1) Profil *Nagari* Balimbing,
- 2) Bagan struktur Pemerintahan *Nagari* Balimbing,
- 3) Bagan Badan Permusyawaratan Rakyat *Nagari*,
- 4) Bagan *Kerapatan* Adat *Nagari*,
- 5) Surat Keputusan Bupati Tanah Datar Nomor 144/126/PEMNAG-2016 tentang pengukuhan keanggotaan Badan Permusyawaratan Rakyat *Nagari* Balimbing Kecamatan Rambatan,
- 6) Surat Keputusan Bupati Tanah Datar Nomor 144/270/PEMNAG-2016 tentang pengesahan pimpinan Badan Permusyawaratan Rakyat *Nagari* Balimbing Kecamatan Rambatan.

1.7.6. Analisis dan Interpretasi Data

Analisis data kualitatif adalah upaya yang harus dilakukan dengan jalan bekerja dengan data, mengorganisasikan data, memilah-milahnya menjadi satuan yang dapat dikelola, mensintesiskannya, mencari dan menemukan pola, menemukan apa yang penting dan apa yang dipelajari, dan memutuskan apa yang dapat diceritakan kepada orang lain (Bogdan dan Biklen dalam Moeloeng 2009: 248).

Ahli lain mengatakan bahwa cara mengatakan analisis data kualitatif prosesnya berjalan sebagai berikut (Seiddel dalam Moeloeng 2009: 248):

- a. Mencatat hasil dari catatan lapangan, dan kemudian diberi kode agar sumber datanya tetap dapat ditelusuri;
- b. Mengumpulkan, memilah-milah, mengklasifikasikan, mensintesis, membuat ikhtisar, dan membuat indeks;
- c. Berpikir, dengan jalan membuat agar kategori data itu mempunyai makna, mencari dan menemukan pola dan hubungan-hubungan, membuat temuan-temuan umum.

Berdasarkan beberapa teori yang digunakan, teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah melalui empat tahapan, yaitu:

Pertama, membaca dan mempelajari data, semua data yang diperoleh melalui wawancara, observasi dan studi dokumen dianalisis dengan menandai kata-kata kunci dan gagasan yang ada di dalam data. *Kedua*, mempelajari kata-kata kunci itu, berupaya menemukan tema-tema yang memiliki kesamaan atau *point view* yang sejalan. *Ketiga*, menuliskan model yang ditemukan baik dalam wawancara, observasi, maupun studi dokumen yang kemudian digambarkan dengan mengklasifikasikan masing-masing model.

Terakhir, melakukan koding terhadap data yang sudah diolah melalui tiga langkah sebelumnya. Koding dilakukan berbarengan dengan *cross check* data agar data bisa dikatakan sah. Hal ini dilakukan untuk menarik kesimpulan apakah temuan-temuan

yang ada dalam proses pengumpulan data mendukung penuh teori yang ada atau terdahulu, mendukung sebagian teori yang ada atau mungkin berbeda dengan teori yang ada (terdahulu). Analisis dan pembahasan terhadap keterkaitan informasi data primer yang diperoleh dengan pandangan teoritik atau penelitian terdahulu akan menjadi bahan pijakan untuk menarik simpulan ataupun temuan-temuan penelitian.

1.7.7. Teknik Validasi Data

Triangulasi digunakan untuk teknik validasi data. Teknik triangulasi adalah teknik pemeriksaan keabsahan data dengan memanfaatkan sesuatu yang lain (Moeloeng 2009: 330). Sementara itu, di luar data itu adalah untuk keperluan pengecekan atau sebagai pembandingan terhadap data tersebut.

Oleh karena itu, untuk menjamin validasi atau keabsahan data dalam penelitian ini maka jawaban dari informan yang satu dengan informan yang lain akan dilakukan *cross check* dengan menanyakan ulang tentang fokus yang sama pada informan yang berbeda-beda untuk menemukan jawaban atau informasi yang benar-benar sah. Dalam proses wawancara mendalam, pernyataan akan di *cross check* satu sama lain terhadap informan yang berbeda mengenai modal sosial dan otonomi desa dalam pemerintahan *Nagari*. *Cross check* melalui triangulasi ini juga dilakukan untuk membandingkan jawaban informan melalui wawancara (*interview*) dengan data yang tersedia di dokumen dan observasi yang diperoleh di lapangan.

