

Masyarakat, Kebudayaan dan Politik

Daftar Isi

Komunikasi Partisipatif pada Program Pos Pemberdayaan Keluarga Imani Satriani dan Pudji Muljono	87–95
Implementasi Demokrasi Lokal di Balik Bayang-bayang Otonomi Negara Asrinaldi	96–107
Kedudukan Perempuan dan Aktualisasi Politik dalam Masyarakat Matrilinial Minangkabau Nurwani Idris	108–116
Pengembangan Model Pemberdayaan Masyarakat sebagai Upaya Pengentasan Kemiskinan di Perkotaan Erna Setijaningrum	117–127
Seksisme dan Seksualitas dalam Lagu Pop: Analisis Tekstual Lirik Lagu Kelompok Musik Jamrud Netty Dyah Kurniasari	128–138
Konstruksi Sosial Kekerasan dan Vandalisme Mahasiswa Siti Aminah	139–149
Implementasi Kebijakan Penanggulangan Perdagangan Perempuan Hetty Antje Geru	150–157
Pemberdayaan Masyarakat Desa melalui Penyuluhan Penanganan Panen dan Pemasaran Hasil Pertanian Fitriani, Irmayani Noer, Tatang Mulyana, Bina Unteawati, Sutarni	158–162

Implementasi Demokrasi Lokal di Balik Bayang-bayang Otonomi Negara

Asrinaldi¹

FISIP, Universitas Andalas, Padang

ABSTRACT

Ever since regional autonomy had been employed, it brought benefits to local communities that encouraged participation in local democracy. Nevertheless, the regional autonomy has also caused disintegration in the local communities. This also produced social and political unrest that threatened national integration in Indonesia. Consequently, the national government exerted to control the regional autonomy in accordance with states objective by strengthening centralized political power. In using its power, the central government tried to employ regulations that suit state's interest. Through regulations, the local autonomy was directed to support central government's policies. Two questions in this paper were the consequences of the implementation of the centralized political power in Indonesia's regional autonomy, and the effects of this state autonomy to the development of local democracy in Indonesia. The analysis of this paper focused on practices of local democracy in West Sumatra Province where its people had experienced democracy long before Indonesia became a modern nation state.

Key words: Local autonomy, state autonomy, local democracy, regional autonomy, disintegration

ABSTRAK

Sejak diterapkan di Indonesia, otonomi daerah menguntungkan komunitas-komunitas lokal karena otonomi daerah itu mendorong partisipasi demokrasi lokal. Namun, otonomi daerah juga menyebabkan disintegrasi komunitas-komunitas lokal dan gejolak sosial dan politik yang mengancam integrasi nasional. Akibatnya, pemerintah pusat berusaha mengawasi otonomi daerah agar selaras dengan tujuan negara dengan memperkuat kekuasaan politik pusat. Dalam menggunakan kekuasaan ini, terutama kekuasaan infrastruktur, pemerintah pusat mencoba untuk menerapkan peraturan-peraturan yang sesuai dengan kepentingan negara. Melalui peraturan-peraturan itu, otonomi lokal diarahkan untuk mendukung kebijakan-kebijakan pemerintah pusat. Makalah ini menjawab dua pertanyaan: Apakah konsekuensi-konsekuensi dari penerapan kekuasaan politik pusat pada otonomi daerah di Indonesia? Apa akibat dari otonomi negara atas perkembangan demokrasi lokal di Indonesia? Analisis dalam makalah ini difokuskan pada praktik-praktik demokrasi lokal di Provinsi Sumatra Barat di mana rakyatnya telah mengalami demokrasi jauh sebelum Indonesia menjadi negara-bangsa modern.

Kata kunci: Otonomi daerah, otonomi negara, demokrasi lokal, otonomi regional, disintegrasi

Dalam banyak hal penyelenggaraan otonomi daerah membawa manfaat bagi masyarakat lokal, terutama mendorong tumbuhnya partisipasi mereka dalam bidang politik dan pemerintahan. Walaupun begitu dari segi lain, otonomi daerah juga menjadi sumber masalah yang menyebabkan fragmentasi dalam masyarakat. Karenanya agar penyelenggaraan otonomi daerah ini sesuai dengan amanat UUD 1945, pemerintah harus mengawasinya. Salah satu cara yang lazim digunakan untuk melaksanakan pengawasan ini adalah penguatan peran pemerintah dalam mengendalikan praktik otonomi daerah. Pertanyaannya, bagaimana pemerintah

melakukannya? Di antara strategi yang digunakan adalah mengatur kembali pelaksanaan otonomi daerah tersebut. Pengaturan ini terkait dengan pelaksanaan fungsi regulasi negara—fungsi asas yang menjadi ciri berdaulatnya negara dalam kehidupan masyarakat (Asrinaldi & Yusoff 2011, lihat juga Fukuyama 2005, Migdal 1988, 2005). Pelaksanaan fungsi regulasi terkait dengan sifat otonomi negara yang menjadi dasar pelaksanaan tujuan sebuah negara. Otonomi negara adalah kemampuan negara melaksanakan fungsinya untuk mewujudkan tujuan bersama dalam masyarakat tanpa dipengaruhi oleh kekuatan sosial yang cenderung "membelokkan" tujuan negara.

¹ Korespondensi: Asrinaldi, Gedung FISIP Universitas Andalas, Kampus Limau Manis Padang, Indonesia 25163, Telepon: 0751 71266. E-mail: asrinaldi4@yahoo.com; yose.unand@gmail.com

Gambaran tentang kekuatan politik yang cenderung membelokan tujuan negara dan bahkan menguras habis kekayaan negara untuk kepentingan pribadi dan kelompok tersebut dapat dirujuk Olson dalam *Power and prosperity: outgrowing communist and capitalist dictatorships* (2000). Menurut Olson, fenomena ini ditandai dengan munculnya kelompok bandit pengembara (*roving bandit*) yang menguras habis kekayaan negara selagi mereka berkuasa dan menganggap kekuasaan tersebut akan segera berpindah karena proses politik yang ada. Gejala ini mudah ditemukan dalam proses demokrasi di daerah, munculnya fenomena raja-raja kecil yang dulunya tidak memiliki kekuasaan, namun berubah menjadi "rakus" karena kekuasaan yang dimiliki tersebut. Artikel ini bertujuan menjelaskan pelaksanaan bentuk otonomi negara melalui politik kekuasaan pusat dalam melaksanakan otonomi daerah—satu ciri dalam memahami demokrasi lokal. Pembahasan dalam artikel ini difokuskan pada fenomena yang ada di daerah Sumatera Barat.

Metode Penelitian

Artikel ini didasarkan pada penelitian lapangan yang menggunakan pendekatan penelitian kualitatif. Pilihan kepada pendekatan penelitian kualitatif ini berdasarkan pada rumusan masalah dan tujuan penelitian, yaitu menganalisis bentuk otonomi negara dalam praktik otonomi daerah di daerah Sumatera Barat. Oleh karena luasnya cakupan dan teknik dalam pendekatan kualitatif ini, maka penelitian ini menggunakan teknik *grounded theory*. Teknik ini sesuai terutama untuk mengetahui "keunikan" penyelenggaraan otonomi daerah berdasarkan sistem sosiobudaya masyarakat lokal. Teknik *grounded theory* ini berangkat dari pengamatan empiris untuk menjelaskan konsep otonomi negara dalam pelaksanaan otonomi daerah berdasarkan nilai sosiobudaya masyarakat lokal. Melalui teknik inilah diharapkan analisis dan rumusan model otonomi daerah ini dapat dihasilkan.

Otonomi Negara dan Demokrasi Lokal di Sumatera Barat

Praktik berdemokrasi di Sumatera Barat bukanlah hal yang baru karena masyarakat di negeri ini sudah mengenalnya jauh sebelum Indonesia merdeka (Kahin 2005, De Jong 1952). Praktik demokrasi ini dapat dilihat dalam kehidupan bernagari. Nagari menjadi identitas etnik Minangkabau dengan budayanya yang sekaligus menggambarkan demokrasi

tersebut dilaksanakan. Ini dapat dilihat dari model demokrasi yang berkembang dalam masyarakatnya, yaitu demokrasi permufakatan; ditandai dengan musyawarah yang dilakukan oleh penghulu suku dalam menghasilkan keputusan yang dimufakati bersama. Padanan demokrasi permufakatan ini hampir menyerupai model demokrasi deliberatif yang mengutamakan keputusan kolektif dan menolak sifat individualis (*liberalism*) yang bersandarkan pada pilihan rasional (cf. Gutmann & Thompson 2004:3). Dalam perkembangannya, kehidupan nagari ini mengalami kemunduran ketika UU No. 5/1979 diimplementasikan. Adanya campur tangan pemerintah ini menyebabkan demokrasi lokal yang berlandaskan nilai budaya lokal mengalami distorsi.

Salah satu dampak negatif kebijakan ini adalah pada perkembangan nagari, yaitu hilangnya kebiasaan adat dan budaya masyarakat nagari yang tumbuh dan berkembang sebagai bagian dari kehidupan mereka. Nagari yang menggambarkan kesatuan masyarakat hukum adat dipecah menjadi desa-desa yang berdiri sendiri sehingga menghancurkan tatanan institusi lokal yang sudah lama berkembang. Ini juga ditegaskan Kahin (2005:409).

...pemecahan nagari juga menghancurkan institusi lokal tradisional yang sudah ada beratus tahun—lembaga yang mengatur tidak hanya tingkah laku sosial dan kultural masyarakat di pedalaman, tetapi juga basis ekonomi masyarakat dalam hal tanah, warisan dan pengolahan sawah. Karena seperti sudah kita lihat, nagari tidak hanya unit teritorial yang sederhana, tetapi sesuatu yang didasarkan kepada kelompok garis turunan dan fungsi-fungsi yang luas.

Selintas apa yang terjadi di nagari pada masa itu merupakan bukti kuatnya dominasi pemerintah dalam mengendalikan penyelenggaraan pemerintahan terendah di Sumatera Barat. Namun, banyak pihak menjelaskan bahwa penyeragaman bentuk pemerintahan terendah ini adalah upaya pemerintah menguatkan kekuasaannya di daerah (MacAndrew 1986, Malley 1999). Penguatan kekuasaan inilah yang digambarkan sebagai bentuk hegemoni Orde Baru terhadap masyarakat lokal dalam hubungan pusat-daerah (Asrinaldi & Yusoff 2011). Apakah fenomena ini kembali terjadi pasca kejatuhan Orde Baru? Bagaimana hubungan pusat-daerah yang dilaksanakan pada Orde Reformasi ini? Apa implikasinya bagi praktik demokrasi lokal, khususnya di Sumatera Barat?

Pasca kejatuhan Orde Baru tahun 1998, fenomena hubungan pusat-daerah kembali berubah. Dalam

banyak hal, pemerintah pusat mulai meninggalkan pola hegemoni kekuasaannya terhadap daerah. Jika masa Orde Baru, hegemoni kekuasaan ini ditandai dengan menguatnya politik sentripetal rezim Orde Baru ke atas daerah, maka pada masa Orde Reformasi pemerintah menguatkan kembali politik sentrifugalnya. Politik sentripetal kekuasaan ini menekankan pada pentingnya sentralisasi pembuatan kebijakan. Sebaliknya, politik sentrifugal kekuasaan mengutamakan adanya keterlibatan daerah secara otonom dalam merencanakan, menyusun dan menilai kebijakan yang dilaksanakan. Inilah yang tergambarkan dalam proses demokrasi pada masa reformasi.

Walaupun begitu, pengendalian terhadap demokrasi lokal tetap saja dilakukan agar penyelenggaraan otonomi daerah sesuai dengan tujuan konstitusi. Salah satu strategi yang dilakukan agar tujuan tersebut dapat dicapai adalah menguatkan kembali fungsi regulasi negara dalam pelaksanaan otonomi daerah. Dengan keberhasilan pemerintah pusat melakukan intervensi kepada daerah melalui regulasi ini jelas memengaruhi pencapaian tujuan negara dalam melaksanakan demokrasi di tingkat lokal. Regulasi yang dilakukan bagian dari aktivitas administrator sipil atau yang dikenal dengan birokrasi dalam melaksanakan—bahkan dalam aspek tertentu membuat aturan untuk kepentingan negara. Negara pada masa reformasi mulai melaksanakan model kekuasaan negara yang otonom dan meninggalkan bentuk paksaan dan dominasi yang menjadi ciri rezim Orde Baru dalam melaksanakan hubungan pusat-daerah tersebut. Seperti apa otonomi negara itu sesungguhnya?

Seperti yang dijelaskan Skocpol (1985:1), "[t]he autonomous state actions...are not all acts of coercion and domination, they are, instead, the intellectual activities of civil administrators engaged in diagnosing societal problems and framing policy alternatives to deal with them." Inilah gambaran sederhana wujudnya otonomi negara tersebut. Namun, paksaan dan dominasi yang dilaksanakan tersebut dapat dikaitkan dengan regulasi yang dibuat pemerintah. Akan tetapi, seperti yang dijelaskan pada bagian berikutnya, regulasi yang dilakukan pemerintah pusat ini menjadi masalah dalam pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia, khususnya di Sumatera Barat.

Dilihat dari sejarahnya, regulasi yang dilakukan pemerintah yang memberi kesan buruk bagi perkembangan demokrasi lokal adalah ketika UU No. 5/1979 tentang pemerintahan desa diimplementasikan. Pemerintah Orde Baru

berusaha menyeragamkan praktik pemerintahan terendah di seluruh Indonesia. Akibatnya, karakter nagari di Sumatera Barat yang merupakan bentuk pemerintahan terendah berdasarkan sistem sosiobudaya masyarakat lokal menjadi hilang. Bahkan menurut Benda-Beckmann & Benda-Beckmann (2007:547) "*Nagari* tidak lagi menjadi unit pemerintahan resmi" di Sumatera Barat. Begitu jauhnya intervensi yang dilakukan pemerintah terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan terendah ini membawa efek bagi perkembangan partisipasi masyarakat di nagari. Menurut Manan (1995), ketika pemerintahan desa itu dilaksanakan, partisipasi masyarakat dalam menyelenggarakan pemerintahan desa justru menurun ketimbang bernagari. Hal ini adalah akibat tidak dekatnya hubungan emosional masyarakat di nagari dengan pemerintah desa sehingga program yang dibuat tidak mendapat dukungan.

Selain itu, sistem sosiobudaya di nagari juga mengalami kemerosotan, Kerapatan Adat Nagari (KAN) yang merupakan institusi yang merepresentasikan kekuasaan penghulu di nagari tidak dapat melaksanakan perannya dengan baik. Dominasi pemerintah melalui Partai Golkar sebagai partai penguasa di nagari telah mengenyepikan kekuasaan informal yang ada pada penghulu suku di nagari (cf. Benda-Beckmann & Benda-Beckmann 2007). Kalaupun ada pengaruh penghulu suku ini, tidak lain digunakan untuk memobilisasi dukungan masyarakat untuk memenangkan Pemilu. Dari aspek ini, yang terjadi adalah "pemaksaan" kepada pemimpin informal di nagari untuk mendukung kebijakan pemerintah, terutama untuk membangun dukungan politik yang dimulai dari tingkat terendah. Keadaan ini memunculkan sejumlah pertanyaannya, apa akibatnya bagi demokrasi lokal di nagari? Apakah demokrasi di nagari dapat berkembang sebagaimana yang menjadi kebiasaan etnik Minangkabau?

Salah satu identitas yang menonjol dalam penyelenggaraan pemerintahan nagari ini adalah aspek demokrasinya. Nilai demokrasi melalui musyawarah dan mufakat menjadi mekanisme masyarakat di nagari dalam memutuskan kebijakan yang mereka jalani. Seperti falsafahnya *Bakato baiyo, bajalan bamolah, saciok bak ayam sadancıang bak basi, ka bukik samo mandaki, kalurah samo manurun, barek samo dipikua, ringan samo dijinjiang*. Mekanisme musyawarah dan mufakat menjadi tradisi yang diwariskan dari tiga sistem pemerintahan (kelarasan) adat Minangkabau, yaitu: (i) *kelarasan koto piliang*: yang menonjolkan sistem aristokrasi dalam pemerintahan adat karena

adanya peran masing-masing yang sesuai dengan kedudukannya. Namun, peran masing-masing unit tersebut saling terkait dalam satu kesatuan dalam membuat keputusan untuk nagari; dengan falsafahnya berjenjang naik bertangga turun; (ii) *kelarasan bodi caniago*: yang menonjolkan aspek kesamaan kelas dalam pemerintahan adat dengan hak suara yang sama; duduk sama rendah berdiri sama tinggi; (iii) *kelarasan nan panjang*: yang menonjolkan penggabungan kedua aspek di atas. Namun, dalam keadaan darurat pengambilan keputusan dilakukan dengan menggunakan sistem aristokrasi di mana pemimpin yang cenderung berperan. Sementara, dalam keadaan normal pendapat orang banyak menjadi pertimbangan utama dalam pengambilan keputusan (Zainuddin 2010:68). Jadi dapat dikatakan praktik berdemokrasi menjadi bagian dalam kehidupan bernagari di Sumatera Barat.

Sejak diterbitkannya UU No. 22/1999 tentang pemerintahan daerah, maka Pemerintah Provinsi Sumatera Barat meresponsnya dengan menerbitkan Peraturan Daerah (Perda) No.9/2000 tentang pokok-pokok pemerintahan nagari. Sesuai dengan perkembangan masyarakat Sumatera Barat yang mayoritas etnik Minangkabau, Perda ini mengakomodasi dinamika sosiobudaya masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan terendah. Dalam perkembangannya pada tahun 2007 direvisi Perda No. 9/2000 ini menjadi Perda No. 2 yang menegaskan kembali bentuk pemerintahan terendah dalam melaksanakan fungsi pemerintahan umum. Terbitnya Perda ini merupakan cerminan munculnya semangat masyarakat Minangkabau untuk "*babaliak ka nagari* (kembali ke nagari)—karakter dasar masyarakat Minangkabau dalam praktik pemerintahan terendah dengan dasar nilai budayanya.

Dilaksanakannya kebijakan "kembali ke nagari" yang ditandai dengan diterbitkannya Perda No.9/2000 tentang pokok-pokok pemerintahan nagari, pemerintah daerah mengenalkan kembali pemerintah nagari sebagai garda terdepan dalam penyelenggaraan fungsi pemerintahan. Namun, praktik pemerintahan nagari sebagai pemerintahan terendah ini mengalami perubahan yang signifikan. Pertama, perubahan yang mendasar itu adalah diintegrasikannya sistem sosiobudaya masyarakat nagari ke dalam penyelenggaraan pemerintahan modern di tingkat terendah. Nagari tidak lagi menjadi pusat perkembangan sistem sosiobudaya masyarakat karena kuatnya dominasi sistem pemerintahan modern dalam nagari (Yoserizal & Asrinaldi 2009). Padahal yang menjadi dasar demokrasi lokal ini

adalah aspek sosiobudaya yang berkembang dalam masyarakat (*cultural influences*). Sebab bentuk partisipasi, mekanisme keterlibatan masyarakat dan nilai yang dikembangkan dalam proses tersebut yang membedakan satu masyarakat dengan yang lain—sifat hakikat dari sebuah demokrasi lokal (cf. Siks 2001:12). Salah satu contohnya adalah berlangsungnya pemilihan walinagari dengan metode pemilihan langsung yang melibatkan masyarakat dengan menggunakan suara terbanyak. Jelas ini berbeda dengan nilai sosiobudaya yang dulu dikenal, yaitu "...Walinagari [sic.] dipilih dari pimpinan suku yang tertua (yang dituakan) dan dianggap cakap menjadi Walinagari" (Zainuddin 2010:39).

Kedua, kedudukan Kerapatan Adat Nagari yang dipisahkan dengan praktik pemerintahan modern terendah. KAN tidak lagi menjadi bagian dari pemerintahan nagari yang tidak lagi dicirikan dengan pemerintah adat sepertimana yang dulu dikenal. KAN saat ini hanya menjadi simbol masih wujudnya sistem sosiobudaya masyarakat nagari dengan fungsi mengurus masalah *sako* dan *pusako*. Ini jelas suatu kebijakan yang ambigu dan cenderung mengenyampingkan aspek geneologi—dasar dalam melaksanakan nagari. Bagaimana mungkin memisahkan orang-orang adat dari praktik pemerintahan terendah, sementara dalam pelaksanaan fungsi pemerintahan berada di wilayah kesatuan masyarakat hukum adat. Padahal dalam sistem nilai masyarakat adat, seperti yang dijelaskan Zainuddin (2010:44):

Walinagari langsung menjadi menjadi Ketua Kerapatan Nagari (Kerapatan Nagari adalah terdiri dari Ninik Mamak/Penghulu/Datuk yang memerankan lembaga Yudikatif dalam pemerintahan) ini akan menggambarkan bahwa Walinagari adalah seorang Ninik Mamak/ Penghulu/ Datuk, dengan demikian *Walinagari mempunyai kekuasaan yang besar yang menyatu antara pemerintahan secara umum* [cetak miring dari sumber asli] (pemerintahan terendah) dan pemerintah adat..."

Secara tidak langsung praktik pemerintahan terendah seperti ini memengaruhi perkembangan nilai demokrasi lokal yang sudah ada. Kuatnya dominasi yang dilakukan pemerintah baik melalui provinsi maupun kabupaten mengakibatkan demokrasi yang sejatinya dilaksanakan berdasarkan hak asal usul tidak dapat dilaksanakan sesuai dengan adat dan budaya tempatan. Dengan kata lain, demokrasi yang semestinya berkembang berdasarkan nilai lokal telah tercerabut dari kehidupan masyarakat akibat kuatnya penetrasi pemerintahan modern

dalam melaksanakan fungsi pemerintahan di nagari. Inilah pengaruh regulasi yang dilakukan pemerintah dalam melaksanakan otonomi daerah—satu ciri penting dalam berdemokrasi, tapi menghalangi perkembangan demokrasi lokal itu sendiri.

Sejak memasuki era Reformasi, kehidupan nagari mendapat sorotan yang tajam dari pelbagai pihak, terutama yang terkait dengan bentuk pelaksanaannya. Hingga pada akhirnya muncul kesepakatan di antara elite politik dan pemerintahan di daerah ini bahwa nagari yang diselenggarakan diintegrasikan ke dalam sistem pemerintahan terendah. Selama sebelas tahun dilaksanakan ternyata implementasi fungsi pemerintahan nagari sifatnya hanya membantu pemerintah kabupaten dalam melaksanakan urusannya. Jelas, pada aspek ini otonomi nagari dalam pelaksanaan fungsi pemerintahan sebenarnya tidak wujud. Kecuali di bidang adat dan budaya saja. Sementara, pelaksanaan urusan pemerintahan menjadi bagian kewenangan pemerintah kabupaten yang sifatnya dilimpahkan ke nagari.

Bagaimana dengan kehidupan demokrasi di nagari saat ini, apakah sudah dilaksanakan sesuai dengan prinsip lokal? Jika ukuran berdemokrasi adalah partisipasi masyarakat, maka demokrasi yang dilaksanakan sudah menunjukkan kemajuan yang signifikan. Sejak otonomi daerah dilaksanakan, masyarakat nagari hidup lebih dinamis, terutama keterlibatannya dalam penyelenggaraan pemerintahan di tingkat terendah. Ini dapat dilihat dari partisipasi masyarakat nagari dalam membuat kebijakan, melaksanakan dan mengevaluasinya. Walaupun dalam konteks tertentu, keterlibatan ini belum maksimal terutama dilihat dari segi luasnya cakupan keterlibatan masyarakat. Misalnya, partisipasi masyarakat dalam pembuatan keputusan di nagari ternyata masih didominasi oleh kelompok masyarakat tertentu dengan mengatasnamakan entitas nagari.

Sebenarnya praktik demokrasi di nagari pada masa lalu sebenarnya tidak jauh berbeda dengan masa sekarang. Kalaupun ada perbedaan hanya pada aspek luasnya cakupan keterlibatan masyarakat. Jika dulu masyarakat tidak pernah terlibat dalam pemilihan walinagari, maka pada masa sekarang masyarakat dapat memilih pemimpin nagari secara langsung melalui pemilihan umum. Keterlibatan masyarakat dalam berdemokrasi di nagari juga dapat dilihat dalam pembuatan keputusan terkait dengan pembangunan di nagari yang dimulai dengan musyawarah di tingkat jorong. Bahkan dalam aspek yang lebih luas, mekanisme musyawarah mufakat ini sudah menjadi tradisi yang diwarisi secara

turun temurun. Hanya saja—pada masa reformasi ini pelaksanaannya yang tidak intensif karena sudah bercampur dengan nilai modernitas yang mengutamakan demokrasi liberal—sesuatu yang bertentangan dengan adat dan budaya Minangkabau yang mengutamakan permufakatan (demokrasi deliberatif).

Lebih jauh dapat dipahami proses demokrasi yang dilaksanakan di nagari cenderung diarahkan untuk mendukung pelaksanaan otonomi daerah—aspek penting yang menjadi tujuan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Pengakuan terhadap adanya otonomi nagari ini memang tidak dinyatakan secara tegas oleh Perda No. 2/2007 karena dalam UU No. 32/2004 dan PP No. 72/2005 tentang desa juga tidak ditegaskan hakikat otonomi tersebut. Walaupun ada pernyataan tentang pengakuan adanya hak asal-usul dalam peraturan perundang-undangan, namun dalam praktiknya hak asal-usul ini dilaksanakan dalam konteks sosiobudaya. Inilah yang terjadi di nagari, otonomi nagari hanya dalam aspek sosiobudaya dan bukan dalam penyelenggaraan pemerintahan terendah sebagaimana yang pernah hidup dalam masyarakat lokal—jauh sebelum NKRI terbentuk.

Pasca kejatuhan rezim Orde Baru terjadi perubahan yang signifikan dalam format hubungan pusat-daerah di Indonesia. Menguatnya politik sentrifugal di daerah menyebabkan berkurangnya kekuatan politik sentripetal. Banyak kajian yang menjelaskan tentang menguatnya kecenderungan politik masyarakat di daerah sehingga berdampak kepada penyelenggaraan demokrasi di tingkat lokal. Namun, yang banyak disorot oleh banya sarjana adalah efek negatif dilaksanakannya demokrasi lokal yang ditandai dengan pelaksanaan otonomi daerah dan Pemilu Kada. Ulasan yang lebih lengkap terkait dengan kecenderungan negatif pelaksanaan demokrasi di tingkat lokal ini bisa dilihat Hadiz (2005), Sulistiyanto & Erb (2009), Crouch (2010), Aspinall & Fealy (2003), dan Nordholt & Klinken (2007). Namun, seiring dengan perkembangan dinamika masyarakat dalam berdemokrasi; menghasilkan implikasi negatif dalam berdemokrasi mendorong pemerintah mengatur kembali relasi kekuasaan pusat dan daerah ini. Walaupun pengaturan ini dalam konteks hegemoni kepada daerah, namun dominasi pemerintah pusat ini mengurangi semangat demokrasi lokal. Konsep hegemoni adalah bentuk dominasi kumpulan elit melalui kekuatan negara dengan alasan untuk menciptakan stabilitas dengan mengendalikan struktur politik yang ada dalam masyarakat. Hegemoni, menurut Gramsci (1971:57)

merupakan: "...the supremacy of a social group manifest itself in two ways, as 'domination' and as 'intellectual and moral leadership.'" Hegemoni merupakan kekuasaan tertinggi kelompok sosial dalam masyarakat yang diwujudkan dalam bentuk kekuasaan berdasarkan dominasi dan kekuasaan berdasarkan kekuasaan intelektual dan kepemimpinan moral (moral leadership) untuk menentukan aktivitas produksi (ekonomi) dalam masyarakat kapitalis. singkatnya, hegemoni merupakan strategi intervensi yang dilakukan oleh kelompok yang berkuasa (eg. Kelas borjuis) dengan cara memaksakan (coercive) dan dengan bujukan (consent). Untuk bahasan lebih lanjut silakan lihat Gramsci (1971). Dominasi yang dilakukan pemerintah ini dapat dipahami sebagai politik kekuasaan pemerintah dalam mengarahkan pelaksanaan demokrasi di tingkat lokal, namun sesuai dengan agenda negara (Asrinaldi 2011). Inilah yang dikenal dengan otonomi negara dalam praktik demokrasi di tingkat lokal.

Dengan adanya otonomi negara menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah, maka pemerintah pusat berhasil mengarahkan praktik demokrasi hingga ke tingkat pemerintahan terendah. Kecenderungan ini sebenarnya dipahami sebagai langkah politik pemerintah pusat melakukan intervensi dalam pelaksanaan otonomi daerah. Bahkan, dalam aspek strategis seperti keuangan daerah hingga tingkat pemerintahan terendah langsung dikendalikan oleh pemerintah pusat. Menariknya pengendalian dalam bentuk regulasi yang dilakukan pemerintah pusat ini sering kali tidak konsisten karena perubahan yang selalu dilakukan untuk kepentingan tertentu.

Penguatan aturan yang dibuat oleh pemerintah menjadi mekanisme utama dalam mengendalikan proses demokrasi lokal di Sumatera Barat. Walaupun, kecenderungan ini adalah hal yang lumrah dalam sebuah negara bangsa yang majemuk, namun pengaturan yang terlalu kuat ini justru membawa dampak buruk bagi pelaksanaan demokrasi. Dalam realitanya, demokrasi yang hidup dan berkembang dalam masyarakat lokal

diarahkan sesuai dengan kepentingan pemerintah, terutama untuk mewujudkan tujuan otonomi daerah. Intervensi ini tidak saja membahayakan kedudukan demokrasi yang berkembang dalam masyarakat, tapi juga mengubah bentuknya yang hakiki. Menurut Rowbottom (2010:63):

[s]tate interference in political expression can be damaging and prone to abuse, even when attempting to create a fairer democratic process. The assumption of that argument is that giving the state power to regulate political participation gives rise to greater harms than the inequalities associated with private wealth. Consequently, the use of state power might be thought to distort democracy, rather than inequalities in wealth.

Jika pilihan intervensi negara yang dicirikan dengan kewujudan otonominya dalam masyarakat, pertanyaannya sekarang, apakah intervensi yang dimaksudkan untuk mewujudkan kesejahteraan tersebut dapat diwujudkan? Jika melihat kasus kabupaten di Sumatera Barat, maka intervensi yang dilakukan pemerintah pusat dalam rangka mewujudkan tujuan otonomi daerah ini memang sudah berjalan dengan baik walaupun belum maksimal. Ini dapat dilihat dari capaian Indeks Pembangunan Manusia (IPM) provinsi Sumatera Barat yang terus meningkat dalam lima tahun terakhir walaupun tidak signifikan. Misalnya, angka harapan hidup yang mengalami perbaikan dari 69,00 tahun pada 2008 menjadi 69,25 tahun pada 2009. Begitu juga dengan angka melek huruf dari 96,66 pada 2008 menjadi 96,81 pada 2009. Sementara rata-rata lama sekolah meningkat sebanyak 0,19 tahun dari 8,26 menjadi 8,45 pada 2009 (Bappeda Sumbang, 2010). Tidak meningkatnya Indeks Pembangunan Manusia ini juga tergambar dalam laporan Badan Pembangunan PBB tahun 2011 yang menjelaskan kenaikan IPM Indonesia tidak begitu signifikan. Angka 0,617 ini menempatkan Indonesia pada urutan 124 dari 189 negara (*Kompas*, 16/11). Jika didalamani gambaran ini juga merupakan potret IPM

Tabel 1.
Indeks Pembangunan Manusia di Kabupaten Tanah Datar, Solok, Agam dan Limapuluh Kota

Kabupaten	Angka Harapan Hidup (Tahun)		Angka Melek Huruf (Persen)		Lama Sekolah (Tahun)		IPM	
	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009
Tanah Datar	70,22	70,58	96,63	96,64	7,80	7,88	72,98	73,54
Solok	65,90	66,25	97,10	97,13	7,30	7,33	69,81	70,41
Agam	68,67	68,85	97,82	97,84	8,20	8,28	72,50	72,90
Limapuluh Kota	67,72	68,08	98,70	98,71	7,70	7,82	70,47	70,80

Sumber: Bappeda, 2010

daerah yang memang tidak mengalami kemajuan yang berarti, walaupun otonomi daerah sudah dilaksanakan.

Sedangkan di empat kabupaten yang menjadi fokus penelitian ini justru menemukan belum adanya peningkatan yang signifikan dari capai IPM tersebut seperti yang dapat dilihat dalam tabel 1. Belum adanya peningkatan yang signifikan ini juga dapat dikaitkan dengan strategi intervensi yang dilakukan oleh pemerintah pusat belum sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

Otonomi Negara dan Implikasinya Bagi Perkembangan Sistem Bernagari di Sumatera Barat

Bagaimana memahami praktik otonomi negara dalam pelaksanaan hubungan pusat-daerah, terutama di Sumatera Barat? Sebelum lebih jauh membahas aspek ini, maka perlu dijelaskan karakter otonomi negara, yaitu keberadaan birokrasinya yang efektif dalam melaksanakan tugas dan fungsi negara. Wujudnya otonomi negara ini dapat dilihat dari berperannya birokrasi dalam menentukan tujuan negara. Birokrasi yang handal dan kuat melaksanakan fungsi negara adalah inti dari otonomi negara. Evans dalam *Embedded autonomy: states and industrial transformation* (1995) menegaskan peran birokrasi yang krusial dalam mewujudkan transformasi industri. Karenanya birokrasi harus efektif melaksanakan fungsinya agar proses transformasi industri ini dapat berjalan dengan baik. Kewujudan birokrasi yang efektif ini dapat menghasilkan negara yang berorientasi pada pembangunan. Sebaliknya, jika birokrasinya tidak efektif, korup dan tidak handal, maka yang wujud adalah negara predator (*predatory state*); negara yang mengutamakan kepentingan penguasa ketimbang kepentingan masyarakat. Dalam konteks yang sama, Rueschemeyer & Evans (1985:50) juga menjelaskan pentingnya keberadaan birokrasi sebagai institusi utama dalam melaksanakan otonomi negara. Ini karena birokrasi merupakan bentuk organisasi besar yang efisien dalam melaksanakan aktivitas administrasi negara yang merupakan syarat untuk negara bertindak secara efektif.

Sejalan dengan pandangan Rueschemeyer & Evans ini, Michael Mann dalam *The autonomous power of the state* (1984) menjelaskan keberadaan birokrasi sebagai bagian dari pelaksanaan kekuatan infrastruktur negara sekaligus menjadi indikator kemampuan negara mengendalikan dan mengatur

relasi sosial yang ada dalam masyarakat. Dalam konteks negara modern, birokrasi pemerintah yang dilaksanakan hingga ke tingkat daerah ini juga mencerminkan otonomi negara. Birokrasi menjadi kekuatan yang dapat mengendalikan praktik otonomi daerah. Malah dalam banyak aspek, hakikat otonomi daerah dalam penyelenggaraan fungsi birokrasi di tingkat lokal tidak otonom sama sekali. Ini dapat dilihat adanya ketergantungan birokrasi daerah dalam mengimplementasikan kebijakan yang dibuat oleh pemerintah pusat. Misalnya, menguatnya gejala birokrasi pemerintah daerah yang minta petunjuk kepada pemerintah dalam melaksanakan otonomi daerah. Apalagi yang terkait dengan satu kebijakan yang tidak jelas pelaksanaannya karena bersifat multi tafsir.

Bagi pemerintah pusat, keberadaan birokrasi dalam pelaksanaan otonomi daerah adalah dalam rangka menentukan agenda demokrasi di daerah. Karena birokrasi dapat menjadi kekuatan dalam menggerakkan agenda demokrasi. Misalnya, keberhasilan pemerintah Kabupaten Tanah Datar melaksanakan otonomi daerah ini dipengaruhi oleh keberadaan birokrasi. Jika dilihat praktiknya, birokrasi di daerah ini mengambil inisiatif, terutama dalam menghasilkan produk hukum seperti pembuatan peraturan daerah.

Dalam hal pemberian pelayanan kepada masyarakat, birokrasi di jajaran pemerintah daerah juga sudah melaksanakan fungsinya dengan cara mempermudah urusan yang diserahkan hingga pada tingkat pemerin terendah seperti nagari. Walaupun dalam implementasinya praktik pelayanan publik ini juga melibatkan pihak kecamatan. Contohnya, pemerintah Kabupaten Agam yang termasuk maju dalam penyelenggaraan pemerintahan terendah di Sumatera Barat berupaya meningkatkan kualitas pelayanan publik dengan menguatkan fungsi pemerintahan terendah ini. Hal ini dapat dilihat dari kebijakan pemerintah kabupaten untuk mendelegasikan kewenangan yang ada kepada kecamatan dan nagari.

Dengan keadaan ini, maka dapat dipahami bahwa dominasi pemerintah daerah melalui peran birokrasi hingga ke pemerintah terendah di Sumatera Barat sangat efektif mewujudkan tujuan bernegara. Dengan demikian, birokrasi sebagai institusi utama dalam pengembangan otonomi negara dalam praktik otonomi daerah di Sumatera Barat ini melaksanakan fungsi negara, terutama dalam mewujudkan demokrasi di tingkat terendah.

Selain itu, untuk mewujudkan tujuan negara, maka pemerintah yang demokratis juga cenderung

menggunakan kekuasaan infrastrukturnya berbanding kekuasaan despotiknya. Di antara bentuk kekuasaan infrastruktur tersebut adalah kemampuan negara menerapkan keputusan yang dibuat dalam masyarakat di wilayahnya. Seperti apa kekuasaan infrastruktur negara tersebut? Soifer (2008:250) menjelaskan kekuasaan infrastruktur negara adalah:

a characteristic of the central state and highlights the extent of the resources at its disposal for exercising this power via its institutions of control...the exercise of state power shapes the society it controls, delineating its effects on the actions, and even the identities, of societal actors...the ability of the state to exercise control within its territory.

Jelasnya, Soifer mengelaborasi pendekatan infrastruktur ini sebagai berikut. Pertama, kekuasaan infrastruktur berhubungan dengan kemampuan nasional untuk melaksanakan kekuasaan negara, terutama dalam mengelola sumber daya yang dimiliki. Kedua, pengaruh negara dalam mengendalikan masyarakat dan ketiga, keberagaman subnasional yang terkait dengan kemampuan negara melaksanakan kendali dalam wilayah kekuasaannya. Dalam konteks pelaksanaan otonomi daerah di Sumatera Barat, kekuasaan infrastruktur negara ini dapat dilihat dari pelaksanaan fungsi pembangunan yang dilaksanakan. Pemerintah kabupaten—institusi yang melaksanakan otonomi daerah diberi kewenangan untuk mengeksploitasi sumber daya yang dimilikinya. Walaupun begitu, kemampuan eksploitasi ini tidak sepenuhnya dapat dilaksanakan karena pemerintah pusat juga menguasai sumber daya alam di daerah. Penguasaan ini menyebabkan pemerintah daerah bergantung pada pemerintah pusat. Ini dapat dilihat ketergantungan pemerintah daerah kepada Dana Perimbangan (seperti Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, Dana Bagi Hasil) untuk membiayai urusan yang diserahkan kepadanya. Sementara, kemampuan daerah meningkatkan sumber pendapatannya dari eksploitasi yang dilakukan terhadap sumber daya alamnya sangat terbatas. Kendali ke atas sumber daya alam inilah yang menjadi aspek penting pemerintah mengendalikan daerah dan menyebabkan daerah tetap bergantung kepada pemerintah pusat.

Selanjutnya, praktik otonomi daerah dalam konteks otonomi negara ini juga dilihat dari kemampuan pemerintah mengendalikan masyarakatnya. Makna otonomi daerah yang dilaksanakan tidak lagi dalam konteks otonomi luas—sebagaimana yang ditegaskan dalam UU,

namun otonomi yang nyata dan bertanggung jawab. Otonomi daerah dilaksanakan sesuai dengan agenda pemerintah, khususnya yang terkait dengan praktik pemerintahan modern seperti administrasi dan fungsi pemerintahan. Sementara, otonomi yang diberikan justru pada aspek sosiobudaya masyarakat lokal saja. Malah, dalam konteks tertentu, otonomi dalam aspek sosiobudaya ini juga dikendalikan untuk mendukung agenda pemerintah.

Hal ini dapat dilihat di Sumatera Barat, misalnya, kedudukan Kerapatan Adat Nagari (KAN); insititusi sosiobudaya yang sekaligus bagian dari praktik bernagari di Sumatera Barat justru diarahkan untuk mendukung pelaksanaan agenda pemerintah kabupaten yang ada di nagari. KAN hanya menjadi simbol dalam pelaksanaan demokrasi lokal di Sumatera Barat. Secara tidak langsung apa yang dilakukan pemerintah ini menjadi aspek penting dari politik kekuasaan untuk mendukung praktik otonomi negara. Dengan kata lain, pemerintah pada reformasi ini sedang berusaha meninggalkan praktik hegemoni untuk membangun hubungan pusat-daerah yang lebih demokratis. Namun, tetap mengendalikan pelaksanaan otonomi daerah.

Penguasaan terhadap jalan otonomi daerah di Indonesia, membawa dampak pada masyarakat lokal. Otonomi daerah mendorong daerah untuk lebih kreatif untuk menyelenggarakan hak dan kewajibannya sesuai dengan tujuan bernegara. Misalnya, beberapa pemerintah daerah di Sumatera Barat menjadikan momentum pelaksanaan otonomi daerah ini untuk memperkuat kembali sistem sosiobudaya setempat. Bahkan kecenderungan memperkuat sistem sosiobudaya lokal ini menjadi tendensi hampir semua kabupaten di Sumatera Barat. Kabupaten Solok menjadikan momentum otonomi daerah ini menguatkan kembali *Majelis Tigo Tali Sapilin*, *Tigo Tungku Sajaringan* di nagari yang terdiri dari kaum alim ulama, cerdik cendekia, dan *ninik mamak*. Majelis ini adalah forum musyawarah yang melibatkan institusi alim ulama, cerdik pandai dan *ninik mamak* di nagari untuk membuat keputusan. Di Kabupaten Limapuluh Kota menjadikan pemerintah terendah, yaitu nagari sebagai basis untuk mempertahankan dan mengembangkan adat dan budaya yang dikenal dengan nagari adat. Begitu juga Kabupaten Tanah Datar menjadikan nagari sebagai basis pemerintahan terendah dengan memberikan ruang bagi perkembangan adat dan budaya masyarakat yang diarahkan untuk mendukung program pembangunan. Begitu juga dengan Kabupaten Agam yang menjabarkan hakikat *syarak* dalam budaya Minangkabau sebagai dasar kebijakan

Perda syariah untuk mendukung penyelenggaraan pemerintahan di tingkat terendah.

Praktik otonomi negara dalam pelaksanaan demokrasi lokal juga dapat dilihat dari kecenderungan pemerintah pusat menguatkan institusi lokal, termasuk badan-badan sosial yang ada dalam masyarakat. Dalam aspek ini, pemerintah memberi ruang yang besar kepada kelompok kepentingan seperti Lembaga Swadaya Masyarakat, organisasi profesi dan kelompok paguyuban lokal terlibat dalam melaksanakan otonomi daerah. Dengan cara ini, demokrasi dapat dilaksanakan sekaligus pemerintah berhasil menguatkan kembali legitimasinya.

Melihat dari realita di atas dapat disimpulkan bahwa praktik demokrasi lokal dengan menguatkan peran otonomi negara memang membawa manfaat bagi penguatan sistem sosiobudaya masyarakat lokal. Walaupun dalam beberapa aspek, konkretisasi otonomi negara ini juga menghasilkan dominasi di daerah, tapi itu dilakukan untuk melaksanakan agenda negara dalam masyarakat. Dominasi yang terjadi bukanlah seperti mana yang terjadi pada masa Orde Baru yang menekankan pada aspek penguasaan yang bersifat hegemoni sehingga meniadakan kreativitas pemerintah daerah dalam melaksanakan asas desentralisasi.

Pada masa Orde reformasi ini pemerintah berusaha meninggalkan sifat hegemoni yang menjadi kebiasaan penguasa pada masa lalu. Justru dengan menguatkan sifat otonomi negara, maka tujuan demokrasi di tingkat lokal melalui pelaksanaan otonomi daerah dapat dicapai secara bertahap. Apa yang dilakukan pemerintah sehingga otonomi negara yang dilaksanakan tersebut dapat memperkuat demokrasi di tingkat lokal? Seperti yang dinyatakan di atas, pemerintah telah melakukan beberapa strategi penting dalam rangka melaksanakan otonomi negara tersebut.

Pertama yang dilakukan pemerintah dalam rangka menguatkan otonomi negara untuk mengendalikan praktik demokrasi di tingkat lokal adalah dengan menguatkan peran institusinya di daerah. Peran institusi ini dapat dilihat dari upaya pemerintah meningkatkan kinerja birokrasi pemerintah dalam melaksanakan fungsi negara. Untuk urusan ini, pemerintah menerapkan kebijakan reformasi birokrasi guna menghasilkan institusi birokrasi yang solid, efektif dan efisien.

Kebijakan ini merupakan bentuk respons pemerintah terhadap kecenderungan banyak pihak di daerah, terutama kelompok politisi lokal dan kelompok swasta yang mendorong birokrasi terlibat dalam proses politik dalam Pemilu. Fenomena

keterlibatan birokrasi dalam proses politik ini jelas bertentangan dengan UU No. 43/1999 yang mendorong Pegawai Negeri sipil (PNS) bertindak profesional, netral dan tidak menjadi anggota suatu partai politik. Apalagi dalam konteks Pemilu yang menjadi bagian dari proses pendalaman demokrasi di tingkat lokal, maka kementerian negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi mengeluarkan Surat Edaran No. 8.A/M.PAN/5/2005 tentang netralitas PNS dalam Pemilu. Dengan adanya aturan ini, pemerintah menegaskan kembali tentang kedudukan birokrasi pemerintah, khususnya di daerah untuk melaksanakan tugas dan fungsinya dalam kerangka otonomi daerah.

Kedua, pemerintah juga melakukan penguatan perannya melalui konkretisasi otonomi negara ini dengan mempertegas prosedur dan kaedah pemerintah pusat melakukan intervensi langsung kepada daerah. Intervensi langsung yang dilakukan kepada daerah ini dimaksudkan untuk mengarahkan praktik otonomi daerah sesuai dengan agenda pemerintah. Seperti yang menjadi keluhan kepala daerah selama ini besarnya peran pemerintah pusat dalam mengendalikan pelaksanaan otonomi daerah yang cenderung berlebihan. Misalnya, melalui pengaturan yang dilakukan secara sistematis oleh pemerintah menempatkan pemerintah daerah pada posisi subordinasi. Otonomi daerah tidak lagi berkaitan dengan diskresi luas pemerintah daerah melaksanakan fungsinya, namun diskresi yang harus diawasi untuk tujuan mewujudkan kepentingan negara.

Mempertegas prosedur intervensi melalui regulasi ini adalah bentuk lunak dari penguasaan pemerintah ke atas daerah. Sebagai bentuk otonomi negara dominasi yang menjadi ciri otonomi negara tidak selalu menggunakan "kekerasan tapi juga dalam bentuk lunak. *"...The autonomous state actions...are not all acts of coercion or domination, they are, instead, the intellectual activities of civil administrators engaged in diagnosing societal problems and framing policy alternatives to deal with them"* (Skocpol 1985:11). Dalam konteks inilah UU No. 32/2004 diterbitkan menggantikan UU No. 22/1999 yang dianggap pemerintah menghambat pencapaian kepentingannya dalam mengawasi praktik demokrasi lokal yang dilaksanakan. Bahkan hingga laporan ini ditulis, pemerintah (civil administrators) bersama dengan DPR sedang membahas perubahan terhadap UU No. 32/2004 tentang pemerintahan daerah agar dapat menjadi tiga UU, yaitu UU pemerintahan daerah, UU pemerintah

desa dan UU Pemilukada yang semuanya adalah bentuk "aktivitas intelektual" pemerintah dalam mengendalikan praktik demokrasi di daerah.

Begitu juga pembatalan beberapa Perda yang dianggap "bertentangan" dengan kedaulatan negara di daerah. Misalnya, Perda No. 9/2004 tentang retribusi daerah yang dibatalkan pemerintah karena bertentangan dengan peraturan yang dibuat oleh pusat. Sejak otonomi daerah dilaksanakan tahun 2001 hingga tahun 2010 pemerintah pusat telah membatalkan lebih kurang 45 Perda baik yang dibuat oleh pemerintah provinsi maupun kabupaten/kota. Pembatalan Perda yang dibuat ini tentunya merugikan negara karena proses pembuatan dan pembahasannya hingga menjadi perda menggunakan biaya yang tidak sedikit. Untuk Sumatera Barat saja, pembatalan ini diperkirakan merugikan negara yang tidak sedikit karena untuk pembahasan satu Perda saja dibutuhkan uang Rp300 juta. Sementara, dari sekitar 3700 Perda yang dibatalkan pemerintah pusat diperkirakan telah merugikan negara sebanyak Rp14 triliun. Ini jelas bertentangan dengan asumsi pemerintah yang menempatkan *local civil administrators*—bagian dari pegawai pemerintah yang dapat membantu menegakkan aturan yang dibuat oleh pemerintah.

Langkah lain yang dilakukan pemerintah untuk memperkuat otonomi negara dengan cara meninggalkan bentuk hegemoni negara ini adalah dengan menguasai sumber daya yang ada di wilayahnya, termasuk memanfaatkannya kembali untuk kepentingan negara. Hal ini sejalan dengan pandangan Zurn & Leibfried (2005:5) yang mengatakan "[t]he modern state presupposes control over by material resources within its territory; in its modern form, this includes monopolies on the issue of currency, the power of taxation and the use of force." Pada satu segi, penguasaan sumber daya yang dilakukan oleh pemerintah ini bertujuan untuk meningkatkan kemampuan negara menjaga dan mengawasi wilayahnya. Selain membiayai kekuatan militer untuk menjaga dan mengawasi wilayahnya, pemerintah juga perlu memperkuat legitimasinya dengan cara membiayai segala aktivitas badan-badan negara, termasuk mensubsidi kegiatan masyarakat. Penguasaan terhadap sumber daya ini penting dilakukan oleh negara agar kesetiaan daerah terhadap pemerintah pusat dapat dipertahankan. Kegagalan pemerintah menguasai sumber daya ini berdampak pada turunnya legitimasi pemerintah yang berkuasa karena tidak mampu mengendalikan masyarakat dan mensubsidi kegiatan mereka.

Ketiga, bentuk otonomi negara yang dilakukan pemerintah adalah dengan menguatkan perannya di daerah, namun tidak membatasi praktik demokrasi yang dilaksanakan oleh masyarakat. Walaupun begitu, demokrasi yang dilaksanakan tersebut diarahkan sesuai dengan kepentingan negara. Di daerah Sumatera Barat, kecenderungan ini dilakukan dengan cara mengintegrasikan pelaksanaan pemerintahan terendah ke dalam praktik pemerintahan modern, khususnya di nagari. Sementara, otonomi nagari sepertimana yang dituntut oleh masyarakat hanya dilaksanakan dalam aspek sosiobudaya saja. Upaya pemerintah ini adalah bagian dari politik kekuasaan pusat untuk mengakomodasi hak asal usul masyarakat sebagai masyarakat hukum adat. Namun, dari segi lain, nilai sosiobudaya masyarakat tidak diakomodasi secara paripurna ke dalam penyelenggaraan pemerintahan terendah. Akibatnya, otonomi daerah yang dilaksanakan menjadi mekanisme implementasi program rutin pemerintah ketimbang mendorong kreativitas dan peningkatan partisipasi masyarakat sesuai dengan nilai demokrasi yang mereka amalkan.

Praktik rutin dalam pelaksanaan fungsi nagari sudah ditetapkan oleh pemerintah kabupaten yang dituangkan dalam peraturan daerah (Perda) kabupaten. Dalam hal penyelenggaraan fungsi pemerintahan terendah di nagari, pemerintah nagari tidak bisa keluar dari apa yang diatur oleh Perda ini. Karenanya tugas rutin nagari melaksanakan fungsi pemerintahan terendah diarahkan oleh pemerintah kabupaten yang secara hierarki harus "tunduk" pada wakil pemerintah pusat di daerah, yaitu gubernur.

Singkatnya, implementasi bentuk otonomi negara dalam pelaksanaan demokrasi lokal ini dapat dijelaskan melalui tabel 2.

Dengan adanya praktik otonomi negara hingga ke tingkat terendah seperti nagari di Sumatera Barat, jelas membawa dampak pada perkembangan demokrasi lokal. Demokrasi lokal yang dilaksanakan di nagari dengan latar belakang tiga bentuk kelarasan yang syarat dengan nilai adat dan tradisi mulai bergeser karena pengaruh sistem pemerintahan modern yang dilaksanakan. Nilai adat dan tradisi nagari cenderung "dipaksa" menerima praktik pemerintahan modern di tingkat terendah. Kuatnya intervensi negara ke dalam praktik pemerintahan terendah ini membawa dampak kepada perkembangan demokrasi lokal tersebut. Demokrasi yang dilaksanakan sifatnya menjadi prosedural dan berorientasi pada suara terbanyak dan bukannya substansi yang mementingkan permufakatan—ciri demokrasi etnik Minangkabau.

Tabel 2:
Kaedah Otonomi Negara dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah

Kaedah Otonomi Negara	Tujuan	Implikasi Pelaksanaan
Penguatan peran birokrasi yang efektif, efisien dan handal	Mendapatkan birokrasi yang solid dalam melaksanakan fungsi negara dalam masyarakat	Otonomi daerah dapat dilaksanakan sesuai dengan tujuan bernegara. Dalam hal ini birokrasi menjadi penggerak pelaksanaan otonomi daerah sesuai dengan kepentingan negara
Penggunaan kekuasaan infrastruktur negara sebagai strategi utama dalam mengendalikan masyarakat	Mengendalikan aktivitas masyarakat dan mengarahkannya sesuai dengan kepentingan negara	Terjadinya intervensi dalam bentuk lunak maupun keras. Intervensi dalam bentuk lunak dilakukan melalui peraturan dan dalam bentuk keras melalui intervensi langsung seperti pembatalan kebijakan dan membuat daerah bergantung kepada pemerintah pusat
Kooptasi agenda masyarakat lokal ke dalam agenda pemerintah dengan menetapkan syarat-syarat yang sesuai dengan kepentingan negara	Membatasi agenda masyarakat untuk tujuan tertentu	Otonomi daerah menjadi tugas rutin pemerintah daerah dan masyarakat yang pelaksanaan bergantung pada agenda negara
Penguasaan sumber daya alam dan manusia untuk kepentingan negara	Memperkuat kedudukan negara di daerah dengan cara menguasai sumber daya yang ada di daerah	Ketergantungan daerah kepada pemerintah pusat dalam hal pembiayaan pelaksanaan otonomi daerah

Misalnya, praktik bernagari yang diintegrasikan ke dalam penyelenggaraan pemerintahan modern terendah telah meninggalkan aspek hakiki dari nagari yang sebenarnya. Wali nagari dipilih dari masyarakat secara langsung sesuai dengan prinsip demokrasi (demokrasi Westminster), *one man one vote*. Proses sidang-sidang yang melibatkan dewan nagari tidak pernah dilakukan lagi karena Kerapatan Adat Nagari bukanlah bagian dari pemerintah nagari. Kerapatan Adat Nagari menjadi simbol masih adanya adat dan budaya di nagari, namun tidak memiliki kekuasaan untuk mengeksekusi fungsi pemerintahan nagari yang telah diintegrasikan ke dalam pemerintahan modern (Yoserizal & Asrinaldi 2009). Ini jelas berbeda dengan nagari yang hakikatnya kesatuan utuh dari sistem administrasi, kepemimpinan dan otoritas tradisional (Manan 1995:44).

Proses modernisasi fungsi pemerintahan yang dilakukan pemerintah pusat yang tercermin dalam menerapkan politik kekuasaannya, terutama dalam melaksanakan fungsi pemerintahan terendah di Sumatera Barat ini jelas membawa dampak negative pada satu sisi. Praktik demokrasi lokal disesuaikan dengan agenda negara sehingga dalam pengejawantahannya tidak lagi mencerminkan kebiasaan masyarakat di nagari. Malah implikasi praktik pemerintahan modern terendah ini juga berdampak pada pola hubungan institusi di nagari yang cenderung diformalkan sehingga kebersamaan dan kekeluargaan sebagai dasar penyelenggaraan hidup bernagari tidak lagi ditemukan. Akibat gejala ini terjadi persaingan di antara institusi di nagari,

terutama dalam melaksanakan kewenangannya. Ini dapat dilihat dari hubungan kelembagaan yang kurang harmonis antara wali nagari dengan Badan Musyawarah Nagari (Bamus) atau hubungan yang tegang antara wali nagari dengan KAN. Tidak jarang ini bermuara pada konflik yang merusakkan sendi-sendi adat dan budaya masyarakat di nagari.

Simpulan

Otonomi negara yang dilaksanakan dalam penyelenggaraan bernagari di Sumatera Barat telah menggeser nilai budaya yang berlaku dalam masyarakat. Otonomi negara yang tercermin dalam politik kekuasaan pusat memang bertujuan menguatkan kembali peran negara dalam proses demokrasi dalam masyarakat lokal. Karenanya corak demokrasi lokal yang dilaksanakan masyarakat di daerah harus menyesuaikan dengan sistem penyelenggaraan pemerintahan modern. Misalnya, dalam hal ini pemerintah nagari tidak lagi menjadi institusi yang otonom merepresentasikan kepentingan masyarakat dengan nilai adatnya, melainkan menjadi perpanjangan kekuasaan pemerintah kabupaten yang dikooptasi oleh pemerintah pusat. Kalaupun ada upaya pemerintah pusat mengakomodasi nilai budaya lokal dalam penyelenggaraan otonomi daerah sifatnya hanya pelengkap, bukan dalam arti yang sebenarnya. Ini jelas mengurangi makna otonomi daerah dengan kearifan nilai budaya yang ada dalam masyarakatnya.

Ucapan Terima Kasih

Penulis mengucapkan terima kasih kepada DP2M-DIKTI Departemen Pendidikan Nasional melalui Lembaga Penelitian Universitas Andalas yang telah membiayai penelitian ini. Penulis juga mengucapkan penghargaan khusus kepada Drs. Yoserizal, M.Si yang telah membantu mengumpulkan data lapangan, terutama di kabupaten Agam dan Limapuluh Kota.

Daftar Pustaka

- Aspinall E & Feally (pnyt.). (2003) *Local Power and Politics in Indonesia: Decentralization & Democratization*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Asrinaldi & Yusoff MA (2011) Otonomi negara dan konsolidasi demokrasi di Indonesia: implementasi politik kekuasaan pusat dalam pelaksanaan otonomi daerah. *Jurnal Masyarakat, Kebudayaan dan Politik* 24(1): 6–16.
- Bappeda Sumbar (2008) *Analisa Indeks Pembangunan Manusia Sumatera Barat 2010*. Padang: Bappeda Sumbar.
- Benda-Beckmann FV & Benda-Beckmann KV (2007) *Identitas-identitas ambivalen: desentralisasi dan komunitas-komunitas politik Minangkabau*. Dlm. H. S. Nordholt & G. V. Klinken (pnyt.). *Politik Lokal di Indonesia*, hlm. 543–576. Terj. Bernard Hidayat. Jakarta: YOI & KITLV.
- Crouch H (2010) *Political Reform in Indonesia after Soeharto*. Singapore: ISEAS.
- de Jong PEDJ (1952) *Minangkabau and Negeri Sembilan: Socio-political Structure in Indonesia*. The Hague: Martinus Nijhoff.
- Erb M & Sulistiyanto P (pnyt.) (2009) *Deepening Democracy in Indonesia? Direct Election for Local Leader*. Singapore: Insitute of Southeast Asian Studies.
- Fukuyama F (2005) *Memperkuat Negara, Tata Pemerintahan dan Tata Dunia Abad 21*. Terj. A. Zaim Rofiqi. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Gramsci A (1971) *Selections from the Prison Notebooks of Antonio Gramsci*. Terj. Q. Hoare and G. Nowell Smith. New York: International Publisher.
- Gutmann A & Thompson D (2004) *Why Deliberative Democracy?* Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Hadiz VR (2005) *Reorganizing political power in Indonesia: a reconsideration of so-called 'democratic transition'*. Dlm. M. Erb, Priyambudi Sulistiyanto & C. Faucher (pnyt.). *Regionalism in Post-Suharto Indonesia*, hlm. 36–53. London: RoutledgeCurzon.
- Kahin A (2005) *Dari Pemberontakan ke Integrasi: Sumatera Barat dan Politik Indonesia 1926-1998*. Terj. Azmi dan Zulfahmi. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- MacAndrews C (1986) *Central government and local development in Indonesia: An overview*. Dlm. C. MacAndrew (pnyt.). *Central Government and Local Development in Indonesia*, hlm. 6–19. Oxford: Oxford University Press.
- Malley MS (1999) *Regions: centralization and resistance*. Dlm. D. K. Emmerson (pnyt.). *Indonesia Beyond Suharto: Polity, Economy, Society, Transition*, hlm. 71–108. New York: Asia Society.
- Manan I (1995) *Birokrasi Modern dan Otoritas Tradisional di Minangkabau (Nagari dan Desa di Minangkabau)*. Padang: Yayasan Pengkajian Kebudayaan Minangkabau.
- Mann M (1984) *The Autonomous Power of the State*. Oxford: Blackwell.
- Mann M (1986) *The autonomous power of the state: Its origins, mechanisms and results*. Dalam John A. Hall (ed). *States in History*, hlm. 109–135. New York: Basil Blackwell.
- Migdal JS (1988) *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*. New Jersey: Princeton University Press.
- Migdal JS (2004) *State in Society: Studying How States and Societies Transform and Constitute One Another*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nordholt HS & Klinken GV (2007) *Pendahuluan*. Dlm. Henk Schulte Nordholt & Gerry van Klinken (pnyt.). *Politik lokal di Indonesia*, hal. 1–41. Terj. Bernard Hidayat. Jakarta: YOI & KITLV.
- Olson M (2000) *Power and Prosperity: Outgrowing Communist and Capitalist Dictatorships*. New York: Basic Books.
- Rowbottom J (2010) *Democracy Distorted: Wealth, Influence and Democratic Politics*. London: Cambridge University Press.
- Rueschemeyer D & Evans PB (1985) *The State and economic transformation: toward an analysis of the conditions underlying effective intervention*. Dlm. P. B. Evans, D. Rueschemeyer & T. Skocpol (pnyt.). *Bringing the State Back In*. Hlm. 44–77. Cambridge: Cambridge University Press.
- Skocpol T (1979) *State and revolution: old regimes and revolutionary crises in France, Russia, and China*. *Theory and Society* 7(1 & 2): 7–95.
- Skocpol T (1985) *Bringing the state back in: Strategies of analysis in current research*. Dlm. Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer & Theda Skocpol (pnyt.). *Bringing The State Back In*, hlm. 3–44. Cambridge: Cambridge University Press.
- Yoserizal & Asrinaldi (2009) *Pengembangan model otonomi negara dalam pelaksanaan otonomi daerah berdasarkan sistem sosiobudaya lokal di Sumatera Barat dan Bali*. *Jurnal Kebijakan dan Administrasi Publik* 13(2): 95–119.
- Zainuddin M (2010) *Implementasi Pemerintahan Nagari Berdasarkan Hak Asal Usul Adat Minangkabau*. Cet. Ke-2. Yogyakarta: Penerbit Ombak.