

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pemerintahan Nagari merupakan sebuah pemerintahan tradisional yang diperintah oleh penghulu-penghulu suku yang memiliki kewenangan yang sama derajatnya yang tergabung dalam sebuah kerapatan adat. Tiga Sistem Pemerintahan Nagari di wilayah Minangkabau diyakini telah diterapkan jauh sebelum berdirinya Kerajaan Pagaruyung. UU No. 32 tahun 2004 disebutkan: Desa ialah suatu wilayah yang ditempati 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.

Nagari merupakan “republik mini”, memiliki kemandirian, punya pemerintah sendiri, punya batas teritorial yang jelas dan punya adat sendiri yang mengatur tata kehidupan warganya. Tradisi masyarakat Minangkabau, demokrasi diinstitutionalisasikan melalui institusi *rapek* (rapat) sebuah dewan musyawarah mufakat untuk mencari, merumuskan dan menentukan segala sesuatu yang berkaitan dengan kehidupan masyarakat (*rapek nagari/rapek jorong/rapek*

suku/rapek kaum/rapek paruik). Sistem yang dikembangkan adalah pola *sakato-samufakaik*.

Nagari bagi orang-orang Minangkabau tidak hanya menjadi identitas kultural tetapi juga menjadi institusi politik. Kepada kepala *nagari* masyarakat mencurahkan aspirasi-aspirasi politiknya. Satu hal yang harus di garis bawahi bahwa demokrasi lokal di *nagari* Minangkabau dengan demokrasi yang sekarang kita pahami, cukup jauh berbeda. Demokrasi yang kita pahami saat ini basisnya jelas, itu impor dari Eropa. Landasan demokrasi kita itu adalah individualisme, karenanya sekarang muncul partai tapi orang penekanannya pada individu-individu. Maka dari itu muncul rumusan kekuasaan itu di tangan rakyat, untuk rakyat. Rakyat dimaknai dengan individu-individu, maka ketika angka golput semakin tinggi maka sistem demokrasi menjadi terancam.

Basis orang Minangkabau Basis mereka itu bukan individualisme tetapi komunalitas-kebersamaan. Karena itu demokrasi di Minangkabau bukan kekuasaan di tangan rakyat tetapi di tangan kaum. Hal itu yang harus dipahami benar. Minangkabau ini yang tidak demokratis kalau memang diukur dengan demokrasi yang dikembangkan sekarang, tapi kalau kita rujuk 200 abad yang lalu ke Yunani, demokrasi berkembang di dua tempat, pertama di Yunani Athena, yang kedua di Roma. di Roma demokrasinya beda dengan demokrasi di Yunani. Yunani adalah polis jadi merasa sekat perkotaan individu-individu yang menentukan pilihan mereka. di Roma tidak, sistimnya delegasi.

Ada kekuatan dasyat yang menghantam demokrasi lokal di Minangkabau. Pertama, dalam kekuatan *political society* seharusnya kekuatan yang muncul di bawah itu adalah *system society*, tetapi yang muncul itu adalah kekuatan *political society* atau partai politik. Hadirnya partai politik ke *nagari* secara tidak langsung menghancurkan kekuatan *mamak* dengan *kemenakan*. Contohnya dalam satu keluarga datuk punya *kemenakan* 10 orang, yang *kemenakan* yang satu punya yang namanya partai PKS, *kemenakanyang* kedua punya partai yang namanya Golkar, *kemenakan* yang ketiga punya partai PDIP dan seterusnya. Banyak orang penghulu itu yang mencalonkan dirinya, penghulu yang mencalonkan dirinya berarti penghulu dari basis komunitas sudah bergeser ke basis individualisme.

Kehadiran partai politik itu ke *nagari* itu bukan malah mendukung proses demokrasi ala lokal justru menghancurkan demokrasi lokal. Tradisi Minangkabau *mamak* adalah pimpinan dari sebuah kaum secara politik. Sekarang *mamak* dan *kemenakan* itu sebagai sebuah simbol. *Mamak* punya hak dan kewajiban, *kemenakan* punya hak dan punya kewajiban, status *mamak* dan *kemenakan* mempunyai kewajiban dan hak yang berbeda kini, dengan masuknya partai berarti antara *mamak* dan *kemenakan* posisinya sama. Saya datuk sedangkan *kemenakan* saya bukan datuk tapi hak dan kewajiban saya sama ketika partai politik masuk ke dalam. Ketika partai masuk ke *nagari* maka hak dan kewajiban mereka sama-sama di mata demokrasi. Ketika itu terjadi maka kekuatan kultur Minangkabau dan demokrasinya menjadi hilang.

Kedua, yang menjadi ancaman adalah kekuatan modal atau uang. Masuknya investor ke *nagari* sekarang, membuat orang diukur bukan dari status sosialnya,

bukan pendidikan, bukan karena keturunannya, bukan karena dia punya suku, tetapi karena dia punya uang. Datuk bisa dibeli karena punya banyak uang, sementara dalam sejarah Minangkabau datuk tidak bisa dijual-belikan. Sekarang dengan kekuatan uang seperti Taufik Kiemas misalnya, entah dari mana asal usulnya dia punya uang lalu dia jadi penghulu. Kini di *nagari*, hasil penelitian kami adalah di mata *ninik*, *mamak*, dan penghulu adalah uang.

Masuknya demokrasi liberal ke nagari semenjak era reformasi seketika mengubah struktur elite di tingkat nagari. Secara tradisi yang dimaksud elite di dalam nagari ialah "*tungku tigo sajarangan, tali tigo sapilin*" atau *ninik* *mamak*, ulama, dan *cerdikiawan*. Fitrahnya menurut *adat* ketiga kekuatan sosial ini memiliki wewenang, fungsi politik yang berbeda. Semua sistem menurut *adat* yang dijalankan oleh *mamak*, ulama, *cerdikiawan* ini bertujuan untuk menjaga tatanan sosial yang berbasiskan *adat* dan *syara*. Ini bermakna apapun yang dijalankan tidak boleh melangkahi tradisi, dan kearifan, serta spritualitas *syara*. *Kullah* ini, titik tolak dari sistem politik di Minangkabau ialah komualitas. Sisi lain disebutkan, *ninik* *mamak*, *cerdikiawan*, dan ulama berdasarkan makna yang diberikan oleh tradisi, "mereka" adalah elite di nagari, hingga ada perbedaan hak dan kewajiban antara ketiga kelompok orang ini dengan masyarakat pada umumnya. Perbedaan hak dan kewajiban ini berimpuls pada spesialisasi sistem politik dan demokrasi dalam masyarakat Minangkabau.

Demokrasi di Minangkabau diteguhkan oleh eksistensi suku, dan kaum. Dalam bentuk ini, pengulu dan *mamak* merupakan keniscayaan bagi berlansungnya demokrasi. Secara prinsipil, pengulu, *ninik* *mamak* menentukan siapa yang akan

menjadi wali nagari, melalui rapat suku, dan kaum. Ada kekuatan "musyawarah", "dialektika" yang lahir dari sistem demokrasi ini atau lebih tepat disebut dengan "demokrasi kerapatan". kini, setelah demokrasi digeser ke arah liberal. Posisi sosial ninik mamak, dan pengulu dalam politik nyaris dimusnahkan. Dan kenyataannya, mereka disetarakan dengan anak kamanakan dalam ruang politik. Maka tak ayal, penghulu, ninik mamak tidak lagi memiliki legitimasi melainkan hanya sebatas simbol kultural yang tak bertaring lagi di dalam nagari.

Berubahnya struktur politik lokal di Nagari secara empirik didorong oleh tekanan penerapan sistem politik *ala* demokrasi liberal. Jika pada awal pemilihan wali nagari dalam tradisi Minangkabau melalui sistem perwakilan suku dan kaum ; hanya pengulu, ninik mamak yang melakukan musyawarah untuk menentukan wali nagari, melalui sistem demokrasi liberal, masyarakat secara umum berhak memilih wali nagari, saat ini, pengulu, ninik mamak dipinggirkan dalam sistem demokrasi liberal ini. Perbedaan yang mendasar dari sistem demokrasi kerapatan dengan demokrasi liberal.

Sistem demokrasi kerapatan di Minangkabau sudut pandangya ialah komunalitas, karena-nya demokrasi kerapatan di Minangkabau amat ditentukan oleh eksistensi, peran ninik mamak. Tidak berlebihan jika dalam tradisi politik di Minangkabau, "kita" tidak pernah mendengar apa yang disebut pemilihan langsung. Berbeda dengan sudut pandang demokrasi liberal. demokrasi liberal sudut pandang yang digunakan ialah individualitas, karena pemilihan langsung, partisipasi perseorang dalam menentukan kepemimpinan politik amat mutlak adanya.

Akar demokrasi kerapatan di Minangkabau ialah kultur Minang itu sendiri, walaupun ada perbedaan antara kubu Datuak Perpatih Nan Sabatang dengan Datuak Ketamangungan dalam memaknai sistem politik, tetapi lambat laun "demokrasi kerapatan" telah diterima dan dipraktekkan dalam sistem politik di Minangkabau. Ini berbeda dengan akar Demokrasi liberal. Demokrasi liberal berakar dari semangat yang ada dalam masyarakat Eropa, terutam Yunani dan kini lebih ekstrem dikonstruksi berdasarkan demokrasi yang dikembangkan dan dianjurkan oleh Amerika Serikat. Maka bentuk inilah, perbedaan antara demokrasi kerapatan dan demokrasi liberal tak dapat disatukan.

Demokratisasi lokal adalah implikasi dari desentralisasi yang dijalankan di daerah-daerah sebagai perwujudan dari proses demokrasi di Indonesia. Konsepnya mengandaikan pemerintahan itu dari, oleh dan untuk rakyat. Hal paling mendasar dalam demokrasi adalah keikutsertaan rakyat, serta kesepakatan bersama atau konsensus untuk mencapai tujuan yang dirumuskan bersama. Perkembangan desentralisasi menuntut adanya proses demokrasi bukan hanya di tingkat regional tetapi di tingkat lokal.

Pemerintahan yang demokratis mengandaikan pemisahan kekuasaan dalam tiga wilayah institusi yaitu eksekutif, legislatif dan yudikatif. Suatu pemerintahan dikatakan demokratis jika terdapat indikator utama yaitu keterwakilan, partisipasi dan kontrol terhadap penyelenggaraan pemerintahan oleh ketiga institusi tersebut. Prinsip partisipasi menjamin aspek keikutsertaan rakyat dalam proses perencanaan pembangunan daerah atau keikutsertaan rakyat dalam proses pemilihan wakil dalam lembaga politik sedangkan prinsip kontrol menekankan pada aspek

akuntabilitas pemerintahan. Aspek kelembagaan dalam demokrasi merupakan keutamaan dari berlangsungnya praktik politik yang demokratis sehingga terdapat partai politik, pemilihan umum dan pers bebas, sedangkan istilah ‘lokal’ mengacu kepada ‘arena’ tempat praktek demokrasi itu berlangsung, yaitu pada entitas politik yang terkecil, desa.

Penyempurnaan Undang-Undang tentang pemerintahan daerah pun dilakukan dalam rangka mewujudkan demokrasi di Indonesia dan di tiap-tiap daerahnya, melalui perubahan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 digantikan dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah, disebutkan bahwa penyelenggaraan pemerintahan nagari dilaksanakan dengan prinsip-prinsip demokrasi dan memperhatikan adat istiadat serta kebiasaan masyarakat nagari setempat.

Demokrasi lokal merupakan bagian dari subsistem politik suatu negara yang derajat pengaruhnya berada dalam koridor pemerintahan daerah. Di Indonesia demokrasi lokal merupakan subsistem dari demokrasi yang memberikan peluang bagi pemerintahan daerah dalam mengembangkan kehidupan hubungan pemerintahan daerah dengan rakyat di lingkungannya.

Pandangan sisi kedaulatan rakyat daerah, Demokrasi lokal dibangun untuk memberikan porsi yang seharusnya diperoleh rakyat lokal dalam pemberian legitimasi pada elit eksekutifnya, dari sisi kendala rakyat, rakyat didaerah selama ini, kedaulatan hanya pada legislatif daerah saja melalui pemilu legislatif. Merujuk pada konsep *trias politica*-nya *Montesquieu* pemisahan kekuasaan atas tiga lembaga negara untuk konteks pemerintahan daerah terletak pada lembaga

eksekutif dan legislatif daerah, sedangkan dalam kerangka yudikatif menginduk pada kelembagan pusat. Hal ini terkait dengan pola hubungan pemerintahan pusat daerah dalam asas desentralisasi. Kedaulatan rakyat dalam kerangka sistem pemerintahan dapat dibagi kedalam hirarkhi demokrasi nasional dan lokal dari tata cara rekrutmen politiknya.

Keyakinan tentang desentralisasi dan demokrasi lokal menurut Mudrajat Kuncoro (2005:217), bisa dikemukakan di sini. Pertama, nagari dapat dipahami dengan kerangka pemerintahan sendiri yang berbasis (*self-governing community*). Konsep ini menggambarkan bahwa nagari adalah sebuah republik kecil, sebuah formasi pemerintahan otonom yang melekat pada nagari sejak lama, artinya nagari mempunyai otonomi (kemandirian) dalam membangun organisasi kekuasaan dan pemerintahan sendiri, keleluasaan mengambil keputusan lokal, mengelola pemerintahan sehari-hari secara mandiri, mengelolah sumberdaya lokal sendiri, mengelola interaksi sosial, mempunyai pola pengelolaan konflik dan sistem peradilan sendiri. *Self-governing community*, pada prinsipnya, telah lama hidup sebelum nagari diintegrasikan ke dalam negara, yang dikerangkai dengan aturan (hukum) adat. Mengikuti hukum nasional, *self-governing community* berarti sebagai bentuk kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai hak dan kewenangan sesuai dengan asal-usulnya.

Kedua, ketika nagari sudah masuk ke dalam formasi besar negara-bangsa Indonesia, maka konsep *subsidiarity* sangat penting untuk memaknai ulang keberadaan nagari. Nagari sekarang berbeda dengan nagari dulu. Nagari dulu sangat otonom, mempunyai *self-governing community* bagaikan republik kecil

yang terbebas dari kekuasaan pusat. Nagari sekarang tidak sepenuhnya otonom dari struktur negara. Struktur negara yang hirarkhis (dari pemerintah nasional, Propinsi Sumatera Barat dan Kabupaten) telah melakukan desentralisasi kekuasaan, kewenangan dan sumber daya pada nagari. Kalimat lain, otonomi nagari sekarang adalah “pemberian” negara. Oleh sebab itu, untuk membangkitkan (*revitalisasi*) semangat “republik kecil”, konsep *subsidiarity* adalah jawabannya. Sebagai sebuah prinsip politik, *subsidiarity* bukan sekadar berbicara tentang pembagian kewenangan ke unit pemerintahan yang lebih rendah, melainkan berbicara tentang pengambilan keputusan dan penggunaan kewenangan secara mandiri oleh unit pemerintahan atau komunitas yang paling rendah.

Ketiga, demokrasi ala Minangkabau bisa dipahami secara lebih tepat dengan menggunakan demokrasi komunitarian (komunitas) ketimbang demokrasi liberal ala Barat. Demokrasi liberal Barat menghendaki kompetisi, kebebasan individu, pemilihan secara langsung melalui *voting*, dan seterusnya. Untuk itu demokrasi komunitarian menonjolkan kebaikan bersama di tingkat komunitas, kerjasama, pengambilan keputusan melalui musyawarah, dan lain-lain.

Keempat, demokrasi tidak sekadar berbicara tentang aturan main dan prosedur pengelolaan kekuasaan (misalnya aturan tentang *Trias Politica*), tetapi juga berbicara tentang masyarakat sipil (*civil society*) dan *pluralisme* (terbuka, toleran, inklusif, nondiskriminatif, dll).

Nilai-nilai keterbukaan dan kesamaan (*egalitarianisme*) umpamanya, tercermin dalam pepatah *duduak samo randah tagak samo tinggi* (duduk sama rendah

berdiri sama tinggi). Secara formal punya kedudukan lebih tinggi, tapi posisi pemimpin tidak terlalu berjarak dengan masyarakat. Dapat dijelaskan filosofi budaya Minangkabau (etnik mayoritas di Sumatra Barat), pemimpin itu tak dapat memainkan peran sebagai raja, sultan, atau kaisar. Ia hanya diberikan kedudukan sedikit saja lebih tinggi dari rakyat biasa, seperti tercermin dalam ungkapan tradisional *ditinggikan sarantiang didaulukan selangkah*(ditinggikan serantiang didahulukan selangkah). Konsekuensi politisnya, kalau pemimpin berlaku sewenang-wenang atau tidak aspiratif, maka rakyat atau lembaga perwakilan rakyat boleh membantah dan bahkan menggantinya dengan pemimpin yang dianggap lebih baik.

Budayawan A.A. Navis (1984:92), menyebut masyarakat Minangkabau, selain rasional dan kosmopolit, juga komunal. Semua karakter itu lebih dipengaruhi oleh Islam yang ajarannya yang memang bernilai kosmopolit, egaliter, dan rasional. Sebagai wujud egaliterianisme, budaya Minang tidak alergi terhadap perbedaan pendapat, karena hal itu bagian dari dinamika sosial. Perbedaan pendapat, kalau dikelola dengan baik, justru dapat memicu kemajuan. Nilai semacam itu tercermin dalam ungkapan *basilang kayu dalam tungku mako api ka hiduik* (bersilang kayu dalam tungku maka api akan hidup).

Solusi atas perbedaan pendapat sedapat mungkin dilakukan melalui musyawarah untuk mencapai mufakat, seperti disebut dalam ungkapan *bulek aia dek pambuluah bulek kato dek mufakaik* (bulat air karena pembuluh, bulat kata karena mufakat). Tradisi musyawarah mufakat ini jelas mengandung

nilai-nilai demokrasi dan telah berlangsung sejak berabad-abad. Di tingkat masyarakat, tradisi itu terlembaga misalnya dalam wujud kerapatan nagari.

C. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian di atas maka penulis merumuskan permasalahan sebagai berikut :

“Bagaimanakah Demokrasi Lokal Tanah Datar Dalam Pemilihan Wali Nagari Di Kenagarian Sungayang” ?

D. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui Demokrasi Lokal Tanah Datar Dalam Pemilihan Wali Nagari Di Kenagarian Sungayang.

E. Kegunaan Penelitian

Adapun kegunaan penelitian ini adalah :

1. Secara teoritis

Hasil penelitian ini turut mengembangkan teori-teori tentang demokrasi terkait dengan demokrasi lokal Tanah Datar dalam pemilihan wali nagari

2. Secara Praktis

Hasil penelitian ini menjadi masukan bagi aparat pemerintah tanah datar Sumatra Barat dan masyarakat tentang proses demokrasi lokal Tanah Datar dalam pemilihan wali nagari