

Pelari Terdepan Desentralisasi Desa¹

Sutoro Eko

Kalau Anda menaruh apreseasi pada otonomi desa, maka Anda harus belajar pada pengalaman Sumatera Barat. Mengapa? Ada anekdot, orang Sumbar (Minangkabau) tidak pernah menjuarai lomba lari marathons, karena kalau mengikuti lomba selalu berhenti di pertigaan atau perempatan jalan untuk menjajagi potensi bisnis rumah makan Padang. Tetapi dalam perlombaan desentralisasi, Sumbar adalah “pelari terdepan” bila dibanding dengan daerah-daerah lain, termasuk Jawa. Sumatera Barat merupakan daerah yang sangat unik dan eksotik dalam hal desentralisasi dan demokrasi lokal. Sejak lama orang Minang mempunyai sejarah “otonomi asli” yang berbasis pada nagari.

Di sepanjang zaman proses desentralisasi di Sumbar berlangsung secara dinamis. Ketika republik Indonesia baru berumur satu dekade, Sumbar telah tampil sebagai penantang gigih sentralisasi melalui PRRI, meski dari kacamata Jakarta ia dianggap sebagai sebuah pemberontakan yang harus ditumpas secara represif. Pada masa Orde Baru, Sumbar lagi-lagi tampil sebagai penantang gigih terhadap intervensi dan penyeragaman (regimentasi) pemerintahan desa melalui UU No. 5/1979. Masyarakat Sumbar dipaksa menerima intervensi Jakarta, meski mereka merasakan kehilangan identitas politik lokal dan *self-governing community* yang sudah lama berbasis pada nagari.

Marginalisasi terhadap nagari mulai bergeser menjadi euforia ketika desentralisasi dan demokrasi lokal mengalami kebangkitan, menyusul bangkrutnya Orde Baru. Sejak 1998, Sumbar menemukan momentum baru seraya melakukan respons yang paling cepat terhadap desentralisasi. Salah satu tema sentral kebangkitan desentralisasi di Sumbar adalah “kembali ke nagari”, yakni kembali ke identitas dan komunitas politik lokal yang desentralistik dan demokratis. Sebelum UU No. 22/1999 lahir, wacana “kembali ke nagari” telah membahana ke seluruh pelosok Sumbar, kecuali di Kepulauan Mentawai. Gubernur, bupati, DPRD, akademisi, LSM, pers, pengusaha, kerapatan adat, ninik mamak, alim ulama, *cadiak* pandai, bundo kanduang dan sebagainya berbicara serius untuk merumuskan formula baru kembali ke nagari.

Setelah melawati dialektika yang panjang, Propinsi Sumbar mengundang Perda No. 9/2000, yang menjadi efektif pada bulan Januari 2001. Kecuali wilayah kota dan Mentawai, setiap kabupaten di Sumbar segera merumuskan Perda kembali ke nagari. Kabupaten Solok adalah pelari terdepan dalam melahirkan Perda, yang diikuti daerah-daerah lain. Kabupaten

¹Bahan Lokakarya “Otonomi dan Pemerintahan Binua”, diselenggarakan oleh IRE dan LPPMA Pontianak, di Ngabang, Kabupaten Landak, 22-24 Maret 2004.

Agam adalah pengikut yang terakhir. Pembukaan Perda menyatakan bahwa Sumbar kembali ke nagari, diikuti dengan rumusan ritual bahwa “adat basandi syarak, syarak basandi kitabullah”, “hukum agama mengatur, adat memakai, alam adalah guru bagi umat manusia”. Perda itu memberikan kepastian rintisan untuk kembali ke nagari dalam batas-batas wilayah sebelum 1979. Perda juga menyebutkan sumber-sumber daya nagari: pasar, balai adat, mesjid dan surau, lahan, sawah, hutan, sungai, kolam, danau dan bagian dari laut yang dulu merupakan ulayat nagari, bangunan publik serta harta kekayaan yang bergerak dan harta lainnya.

Gerakan dan kebijakan kembali ke nagari memang tidak populer bagi Mentawai (yang mempunyai identitas berbeda dengan Minangkabau) dan bagi para kepala desa. Mengapa kepala desa menentang kembali ke nagari? Ketika UU No. 5/1979 diterapkan setiap nagari dipecah menjadi banyak desa mengikuti jumlah jorong yang berada di bawah yurisdiksi nagari. Sebaliknya kembali ke nagari mengharuskan regrouping sejumlah desa (jorong) menjadi satu nagari, kembali ke kondisi masa silam. Barisan sakit hati kepala desa menentang kembali ke nagari karena kekuasaan mereka yang sudah mapan akan segera dihentikan dan segera membentuk wali nagari baru. Toh suara boikot para kepala desa itu secara cepat tenggelam dari permukaan, karena suara mayoritas orang Sumbar adalah mendukung kembali ke nagari sesuai dengan kondisi sebelum 1979.

Kini pembentukan kembali nagari di wilayah kabupaten telah usai dilakukan, kecuali di wilayah kota. Masyarakat lokal merasakan kemenangan karena telah menemukan kembali identitas yang telah lama hilang. “Bagi kami kembali ke nagari bagaikan menemukan kembali permata yang sudah lama hilang, meski tidak sempurna seperti dulu”, demikian tutur seorang penghulu adat di Luhak Agam. Sekarang masyarakat lokal mempunyai semangat kepemilikan dan partisipasi yang jauh lebih kuat bila dibandingkan dengan semangat mereka di era Orde Baru. Mengapa kembali ke nagari di Sumbar berlang-sung cepat dan sukses? Bagaimana kalau dibandingkan dengan kasus di Jawa? Gerakan kembali ke nagari memang bukan sesuatu yang final karena baru dalam tahap awal perubahan (pergeseran kembali dari desa ke nagari). Kini nagari tetap menghadapi sejumlah tantangan baru seperti bagaimana memper-kuat kepemimpinan *tigo tungku sajarangan*, membuat pemerintahan nagari yang lebih baik, memperkuat partisipasi masyarakat (bukan hanya dari sisi kepemilikan tetapi juga pada sisi voice, akses dan kontrol masyarakat), memper-kuat basis ekonomi nagari untuk kesejahteraan rakyat dan seterusnya.

Saya membaca bahwa “cerita sukses” kembali ke nagari ditopang oleh beberapa hal. *Pertama*, nagari adalah identitas utama dan basis kehidupan orang Minangkabau. Orang Minang selalu bangga menyebut dirinya sebagai “anak nagari”, meski banyak di antara mereka yang sudah tercerabut dari nagari. Ini berbeda dengan di Jawa. Desa, bagi orang Jawa, bukan lagi menjadi identitas tetapi hanya sebagai satuan administratif yang mengendalikan hidup mereka. Orang desa Jawa, terutama generasi muda, cenderung merasa inferior menyebut dirinya sebagai “orang desa” meski mereka bangga sebagai “orang Jawa”. Karena pengaruh developmentalisme dan cara pandang penguasa yang keliru terhadap masyarakat desa, orang-orang desa yang hidup di luar desa merasakan bahwa “orang desa” identik dengan “orang

kolot”, “orang miskin”, “kampungan”, “*kawula cilik*”, “orang bodoh”, dan seterusnya. Orientasi generasi baru orang desa sekarang cenderung “bias kota”, yang mencari identitas dan penghidupan yang *urbanized*. Saya sering mendengar banyak orang-orang sukses (entah pejabat atau pengusaha) di kota yang mengatakan dirinya dari desa. Tetapi, saya menilai ungkapan itu adalah bentuk nostalgia dan kebanggaan semu, bukan sebagai bentuk komitmen sosial terhadap desa.

Kedua, kembali ke nagari didukung oleh perpaduan antara gerakan sosial (*social movement*) dan kebijakan (*public policy*). Saya sangat yakin bahwa kebijakan dari atas yang tidak didukung secara kuat oleh gerakan sosial berbasis masyarakat akan membuat kebijakan itu sangat rapuh. Di Sumbar, kembali ke nagari telah menjadi domain gerakan sosial sebelum lahir Perda No. 9/2000. Sebagian besar orang Sumbar berbicara kembali ke nagari. Di zaman Orde Baru, kritik terhadap desa dan seruan-seruan keras kembali ke nagari tidak pernah berhenti. Karena itu, Perda menjadi kebijakan publik yang kuat dan *legitimate* setelah melewati proses dialektika yang panjang, dinamis dan partisipatif. Perda menjadi sebuah kebijakan responsif yang memformalkan isu kembali ke nagari.

Ketiga, gerakan kembali ke nagari didukung dan dibuat dinamis karena modal sosial (kerjasama dan jaringan) yang kuat. Sejak awal semua elemen berbicara dan mendiskusikan wacana kembali ke nagari. Dua organisasi lokal terkemuka di Sumbar, Kerapatan Adat Nagari (KAN) dan Lembaga Kerapatan Adat Alam Minangkabau (LKAAM), secara aktif mempromosikan gagasan dan seruan kembali ke nagari. Ketika proses formulasi Perda dimulai, diskusi-diskusi terjadi di banyak tempat. Para perantau juga tidak ketinggalan berpartisipasi menggagas kembali nagari melalui surat, telpon, fax, email dan tidak sedikit yang datang langsung ke kampung halamannya.

Modal sosial (kerjasama dan jaringan) dan komitmen itulah yang membedakan dengan kondisi di Jawa. Di Jawa, suara otonomi desa tidak terlalu populer dibanding dengan suara kembali ke nagari. Hanya sebagian kecil orang desa yang tahu, apalagi menyuarakan, otonomi desa. Apalagi para perantau yang sudah lama tercerabut dari desa. Kini sebenarnya telah tumbuh suara otonomi desa yang dilancarkan oleh elemen-elemen NGO dan akademisi, tetapi gerakan mereka belum gayut dengan suara asli desa dan komitmen pemerintah daerah.

Keempat, cerita sukses kembali ke nagari tidak lepas dari respons pemerintah daerah. Sebelum pemilu 1999, wacana kembali ke nagari secara resmi digunakan oleh Gubernur Sumbar. Sesudah November 1998, sebuah lokakarya tentang otonomi daerah digelar di Padang. Hasilnya, pemerintah propinsi membentuk sebuah komisi penelitian untuk mengkaji aspirasi warga masyarakat Sumatera Barat. Sebuah tim penelitian menjadi duta untuk menyelenggarakan polling pandangan penduduk desa. Polling itu menyimpulkan bahwa jelas sekali mayoritas menyenangi kembali ke nagari. Lantas Gubernur mengirimkan pertimbangannya kepada Mendagri tanggal 7 Desember 1998. Dalam pesannya dia menyatakan bahwa pembebanan model desa sudah tidak bekerja dengan baik di Sumbar karena model itu “tidak sesuai dengan sistem sosial budaya”. Respons awal Gubernur tentu mempercepat proses gerakan dan kebijakan kembali ke nagari. Para bupati di wilayah Sumbar juga responsif dan

antusias pada gerakan dan kebijakan kembali ke nagari. Bupati Solok dan Limapuluh Kota adalah dua bupati pelari terdepan dalam merespons kembali ke nagari.

Sebaliknya di Jawa dan juga di daerah lain, respons pejabat publik terhadap desa sangat lamban. Bahkan banyak yang konservatif terhadap desa. “Otonomi daerah berhenti di tangan saya”, demikian tutur seorang bupati. Banyak bupati yang sibuk plesir, korupsi, menjual aset negara, atau giat meningkatkan pungutan pajak, membuka investasi dan lain-lain. Beberapa bupati (misalnya Bantul, Purworejo, Kebumen, dll) memang cukup responsif terhadap otonomi desa, tetapi belum gayut dengan kemauan jangka pendek DPRD sehingga belum membuahkan kebijakan yang memadai. Sementara kabupaten Selayar, Sulawesi Selatan, sudah cukup maju dalam mendorong desentralisasi desa, dengan lahirnya Perda No. 03/2002 tentang perimbangan keuangan kabupaten-desa.

Dengan demikian, kata kuncinya adalah perpaduan antara gerakan sosial, modal sosial dan kebijakan publik yang memungkinkan desentralisasi desa bisa bergerak lebih maju. Kebijakan akan rapuh atau bahkan tidak mungkin lahir kalau tidak didorong oleh gerakan dan modal sosial. Sebaliknya gerakan dan modal sosial tidak menjadi kebijakan yang konkret kalau tidak ada respons dan komitmen penguasa lokal. Pengalaman kembali ke nagari di Sumbar memberikan catatan sejarah untuk kasus ini. •