

## EVALUASI PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN NAGARI MANGGPOH DI KECAMATAN LUBUK BASUNG KABUPATEN AGAM

Sarmen Aris, M. Saleh Soeaidy, Bambang Santoso Haryono

Program Magister Administrasi Publik, Universitas Brawijaya, Jl. MT. Haryono 163 Malang

email: sarmen.aris@gmail.com

**Abstrak:** Penyelenggaraan sistem pemerintahan nagari merupakan upaya menghidupkan lagi nilai-nilai kebudayaan Minangkabau. Tetapi, dalam praktiknya muncul berbagai persoalan. Oleh karena itu, perlu dilakukan evaluasi untuk mengetahui perkembangannya. Hasil penelitian menunjukkan bahwa penyelenggaraan pemerintahan nagari dalam aspek berdemokrasi di Manggopoh telah terlaksana sesuai dengan prinsip demokrasi modern. Tetapi, masih ada penolakan dari kaum ninik mamak. Dampak penyelenggaraan pemerintahan nagari terhadap pembangunan kantor pemerintahan nagari dan jalan lingkungan nagari ada peningkatan dibanding periode pemerintahan nagari sebelumnya. Tetapi, pembangunan pasar nagari hingga saat ini belum ada kepastian yang jelas. Faktor pendukung pembangunan di Nagari Manggopoh antara lain: adanya motivasi aparatur, adanya musyawarah mufakat (*Baiyo-iyó*), munculnya partisipasi masyarakat, dan Kepemimpinan Walinagari sebagai faktor lain yang mendukung pembangunan pemerintahan nagari. Sementara faktor penghambat pelaksanaan pembangunan antara lain: Keterbatasan dana pembangunan, Perbedaan pandangan dan kultur masyarakat, dan keterbatasan sumber daya aparatur pemerintahan nagari dalam aspek pendidikan dan pelatihan.

**Kata Kunci:** evaluasi, penyelenggaraan, pembangunan pemerintahan nagari

**Abstract:** *The implementation of Nagari government system is a effect revive the values of Minangkabau's culture. However, in implementation it has many problems. Therefore, it need to be evaluation to determine its progress. The research findings show that the implementation of nagari government in the aspect of democratic in Manggopoh has been do accordance with the the principles of modern democracy. But, still there denial from ninik mamak's group. The impact of the implementation nagari government on development nagari government's office and nagari's street there is an increase compared than nagari government previously. However, the project of nagari's market there is no clear certainty. Factors supporting development in Nagari Manggopoh among others: the motivation of personnel, the consensus (Baiyo-iyó), the emergence of civic participation, and leadership Walinagari as other factors that supports the development of village government. While the factors inhibiting the implementation of development among others: limitation of development funds, Different views and culture of the community, and the limited resources of village government apparatus in the aspect of education and training.*

**Keywords:** *evaluation, government of nagari, development program*

### PENDAHULUAN

Desentralisasi pemerintahan daerah kembali digaungkan setelah reformasi tahun 1998. Reformasi ini melahirkan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang mana memberi ruang dan peluang bagi seluruh daerah di Indonesia untuk merevisi kebijakan dalam mengelola sistem pemerintahan di daerah masing-masing agar sesuai dengan budaya lokal (*local wisdom*) daerah tersebut. Hampir seluruh masyarakat daerah di Indonesia menyambut hal tersebut dengan gagap gempita, dimana proses otonomi daerah tidak berhenti pada tingkat kabupaten/kota tetapi dilanjutkan pada tingkat pemerintahan paling rendah (*street level*) yaitu desa.

Penyelenggaraan pemerintahan lokal ini atau dikenal juga dengan pemerintahan adat bermacam ragam sesuai dengan motivasi dan nilai-nilai lokal yang ada di daerah masing-masing, hal demikian juga terjadi di Minangkabau Provinsi Sumatera Barat. Bahkan Sumatera Barat dengan cepat merespon undang-undang pemerintahan daerah yang mengatur tentang otonomi tersebut. Otonomi tidak berhenti hanya pada level kabupaten/kota, melainkan diteruskan ke level dibawahnya (nagari) dengan langkahnya “menghidupkan kembali” sekaligus memberdayakan tatanan nagari dan adat istiadat yang melekat pada masyarakat nagari (Effendi, 1999). Pemerintahan nagari merupakan sistem pemerintahan adat yang merupakan pemerintahan terendah dan setingkat dengan sistem pemerintahan desa yang secara umum ada di seluruh wilayah Indonesia.

Kebanggaan masyarakat Minang terhadap praktik bernagari memiliki banyak alasan, karena sejarah menuturkan kepada mereka bahwa nagari pernah menjadi tatanan yang mampu mengatur penyelenggaraan pemerintahan dan kemasyarakatan di ranah Minang dengan baik. Pertalian antara hukum adat, syariat Islam, dan hukum negara (*Tali tigo sapilin*) kala itu telah dianggap mampu memberikan pedoman pengaturan dalam bermasyarakat dan bernagari. Prinsip “*Adat Basandi Syarak, Syarak Basandi Kitabullah (ABS-SBK)*” telah diyakini oleh nenek moyang mereka mampu mengatur hubungan sosial dan mengelola kepentingan-kepentingan yang ada dalam masyarakat dengan baik sehingga tercipta harmoni kehidupan dalam bernagari. Anak (warga) juga merasa memiliki kedudukan saajar satu sama lain serta memiliki jaminan kepastian hukum dan keadilan. Kepemimpinan kolektif *tigo tungku sajarangan (ninik mamak, alim ulama, dan cerdik pandai)* dengan penggunaan mekanisme musyawarah yang melibatkan anak nagari dalam pengambilan keputusan menjadi ciri khas dalam penyelenggaraan nagari. Semua itu menggambarkan bahwa tatanan nagari merupakan wujud tata pemerintahan yang baik di ranah Minang kala itu (Arfani dan Prasetya, 2007).

Sejak diberlakukan Perda Nomor 9 Tahun 2000 tentang Ketentuan Pokok Pemerintahan Nagari (KPPN), secara resmi pembagian wilayah administratif di Provinsi Sumatera Barat menempatkan nagari sebagai unit pemerintahan terendah dibawah kecamatan, tetapi beda dengan sistem pemerintahan desa. Nagari merupakan kesatuan masyarakat hukum adat, seperti yang tertuang dalam pasal 1 point g pada Perda tersebut. Perda ini menjelaskan bahwa tujuan penyelenggaraan pemerintahan nagari ialah untuk mewujudkan kemajuan masyarakat Sumatera Barat berdasarkan “ABS-SBK”. Hal ini terwujud dengan menciptakan ketahanan agama dan budaya berdasarkan tradisi sosial budaya masyarakat Sumatera Barat yang demokratis dan aspiratif demi tercapainya kemandirian, peran serta dan kreatifitas masyarakat Sumatera Barat. Seluruh daerah Kabupaten di Sumatera Barat mempertegas tujuan penyelenggaraan pemerintahan nagari. Kabupaten Agam dalam Perda Nomor 31 Tahun 2001 tentang Pemerintahan Nagari mempertegas bahwa tujuan penyelenggaraan pemerintahan nagari adalah untuk menampung, menyalurkan, dan mewujudkan aspirasi masyarakat dalam mengembangkan kehidupannya yang sesuai dengan falsafah adat alam minangkabau. Untuk mewujudkan tujuan penyelenggaraan pemerintahan nagari tersebut, dibentuklah sejumlah institusi pendukung yaitu institusi adat di setiap nagari.

Bergulirnya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah semakin memberi ruang untuk tercapainya tujuan penyelenggaraan pemerintahan nagari. Berdasarkan undang-undang tersebut, pemerintahan Provinsi Sumatera Barat berupaya membenahi sistem pemerintahan nagari dengan mengatur sinkronisasi lembaga-lembaga yang ada dalam pemerintahan nagari agar penyelenggaraan pemerintahan nagari mampu melaksanakan tugas dan fungsi pemerintahan yang lebih baik dan efektif. Oleh karena itu, Pemerintah Provinsi Sumatera Barat tidak segan-segan kembali memrombak Perda yang sudah ada dengan melahirkan Perda Nomor 2 Tahun 2007 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Nagari. Hal demikian juga diikuti oleh Pemerintahan Kabupaten Agam menyambut baik dengan langsung merubah dan melahirkan Perda Kabupaten Agam Nomor 12 Tahun

2007 tentang Pemerintahan Nagari. Dengan demikian, tujuan penyelenggaraan pemerintahan nagari agak bergeser dari tujuan awal. Berdasarkan Perda tersebut dapat disimpulkan bahwa tujuan penyelenggaraan pemerintahan nagari yaitu untuk mewujudkan masyarakat nagari yang sejahtera dengan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan adat selingkungan nagari, melalui peningkatan efisiensi dan efektifitas penyelenggaraannya. Namun disisi lain, kebijakan yang diambil pemerintahan daerah dalam menata sedemikian rupa praktek penyelenggaraan pemerintahan nagari menimbulkan kontroversi yang menjadi perdebatan hangat dikalangan masyarakat. Baik itu dari kalangan penyelenggara pemerintahan nagari sendiri di berbagai daerah kabupaten, maupun dari kalangan akademisi dan pihak-pihak terkait di Sumatera Barat.

Secara empiris, persoalan pemerintahan nagari yang dianggap menjadi kontroversi yaitu tentang aspek berdemokrasi yang dinilai tidak sesuai dengan demokrasi lokal. Asrinaldi (2009) mengatakan bahwa etnik Minangkabau memiliki sistem sosiobudaya lokal yang mencerminkan nilai demokrasi lokal yang diwariskan secara turun temurun, terutama di nagari. Akan tetapi, dengan dilaksanakan sistem demokrasi modern melalui penyelenggaraan otonomi daerah, nilai lokal tersebut mulai bergeser dan bahkan hilang dari kebiasaan etnik Minangkabau dalam melaksanakan demokrasi lokal di pemerintahan nagari. Misalnya, proses pemilihan walinagari (pilwanag) yang dikenal dalam kebiasaan adat istiadat adalah melalui musyawarah muafakat yang melibatkan wakil-wakil masyarakat (penghulu adat). Tahun 2012, Asrinaldi menegaskan lagi bahwa kebijakan kembali bernagari tanpa disadari justru menghilangkan hakikat bernagari yang selama ini dianggap sebagai republik mini di alam Minangkabau.

Persoalan lain juga disampaikan oleh Suryadi (2012). Beliau mengatakan bahwa sistem pemerintahan nagari di era reformasi ini telah ditulari oleh budaya demokrasi kebablasan yang sekarang sedang meruyak di Indonesia. Hal ini dapat dilihat dari hubungan politik yang penuh intrik dan bernuansa uang (*money politic*) antara eksekutif dan legislatif. Di samping itu, hubungan antara Walinagari dan BAMUS Nagari cenderung dikotomis dan konfrontatif. Ini sangat kontras dengan filosofi musyawarah dan mufakat yang pernah menjadi pakaian anak nagari dan para pemimpinnya di masa lalu. Hal lain juga yang dikemukakan oleh Suryanef, dkk. (2010), berdasarkan hasil penelitiannya bahwa tidak hanya aspirasi masyarakat yang rendah, tetapi juga akses dan kontrol masyarakat terhadap penyelenggaraan pemerintahan nagari juga rendah. Hal ini juga diperkuat berdasarkan hasil temuan Valentina, dkk (2011). Ia mengatakan bahwa ada dualisme dalam menyampaikan aspirasi, yang secara tidak langsung dipisah antara pribumi dan pendatang baru. Penduduk asli dapat menyampaikan aspirasi mereka kepada KAN atau Walinagari, ketika secara teoritis aspirasi yang harus disalurkan melalui BAMUS sebagai badan legislatif nagari. Namun, aspirasi pendatang baru, karena mereka tidak memiliki pemimpin suku (*ninik mamak*) di pemukiman, mereka cenderung untuk menyampaikan aspirasi mereka langsung melalui Walinagari, karena peraturan daerah tidak menentukan legislatif untuk non-pribumi. Temuan lain Suryanef adalah adanya kondisi-kondisi marjinal masyarakat adat dalam bidang politik/pemerintahan, ekonomi, dan sosial budaya; serta seringkali *overlapping* dalam hal menafsirkan pelaksanaan tugas oleh lembaga-lembaga yang ada dalam pemerintahan nagari (Pemerintah Nagari, Bamus Nagari, dan KAN).

Disamping persoalan berdemokrasi diatas, persoalan lain yang sangat penting yaitu menyangkut kemiskinan dan pembangunan dalam pemerintahan nagari di Kab. Agam. Berdasarkan data, angka penduduk miskin di Kab. Agam sangat tinggi. Pada tahun 2010 penduduk miskin mencapai 42.874 jiwa dari 435.279 jumlah total penduduk Kab. Agam, artinya 9.85 % penduduk Kab. Agam masih miskin. Berikutnya tahun 2011, jumlah penduduk miskin tidak begitu berkurang. Masih berkisar 41.236 jiwa dari 439.150 jumlah total penduduk. Dengan demikian 9.39 % masih miskin. Pada tahun 2012 jumlah penduduk miskin Kab. Agam bisa dikatakan mengalami penurunan hingga 1 %.

Jumlah penduduk miskin yaitu 38.749 jiwa dari 459.115 jumlah total penduduk, atau 8.44 % penduduk Kab. Agam masih miskin. Berdasarkan data ini, tujuan penyelenggaraan pemerintahan nagari untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat masih jauh dari yang diharapkan.

Terkait dengan masalah pembangunan, dapat dilihat lebih konkrit pada penyelenggaraan pemerintahan Nagari Manggopoh yang mana terdapat sejumlah persoalan yang sangat krusial. Persoalan tersebut dapat dilihat dari beberapa aspek, yaitu; *Pertama*, dilihat dari segi program pembangunan nagari yang mandul terutama dalam bidang infrastruktur, seperti kantor Nagari Manggopoh yang masih menumpang dan memakai salah satu gedung sekolah dasar negeri yang ada di Manggopoh walaupun saat ini gedung kantor nagari baru akan dibangun; *Kedua*, dilihat dari segi kemampuan pemerintahan nagari dalam membuat produk hukum atau melahirkan kebijakan masih terbatas. Sehingga kebijakan-kebijakan yang mendukung pembangun ekonomi maupun kebijakan yang bersifat mengatur kehidupan dalam bernagari sangat kurang, akibatnya pembangunan pasar nagari yang sudah diwacanakan beberapa tahun lalu belum juga terwujud hingga saat ini; dan *Ketiga*, dilihat dari peran lembaga kerapatan adat nagari (KAN) dalam menyelesaikan permasalahan yang terjadi ditengah-tengah masyarakat serta dukungan KAN terhadap kesuksesan program pembangunan nagari belum tampak.

Inilah permasalahan yang menyebabkan belum tercapainya tujuan penyelenggaraan pemerintahan nagari secara optimal. Padahal kebijakan penyelenggaraan pemerintahan nagari bertujuan untuk menyelesaikan persoalan dalam nagari. Sebagaimana konsep kebijakan yang di sampaikan oleh Mustopadidjaja (2007) bahwa kebijakan publik adalah sebagai suatu keputusan yang dimaksud untuk mengatasi permasalahan tertentu, untuk melakukan kegiatan tertentu, atau untuk mencapai tujuan tertentu, yang dilakukan oleh instansi yang berwenang dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan negara dan pembangunan. Terkait dengan sejumlah permasalahan yang telah dikemukakan tersebut, maka evaluasi kebijakan penyelenggaraan pemerintahan nagari sangat penting untuk dilakukan. Walaupun evaluasi merupakan tahapan akhir dalam siklus kebijakan seperti yang dikemukakan oleh Dunn (2003). Tetapi sesungguhnya proses kebijakan tersebut tidak berhenti setelah dilakukan evaluasi, melainkan dilanjutkan kepada siklus berikutnya untuk mendapatkan informasi terhadap implementasi kebijakan. Apakah sebuah kebijakan berhasil mencapai tujuan yang diharapkan atau kebijakan tersebut gagal? Sehingga dengan demikian hasil evaluasi bisa menjadi bahan kajian dan pertimbangan bagi aktor dalam melakukan perbaikan terhadap kebijakan selanjutnya.

## **METODE PENELITIAN**

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah kualitatif (*qualitative method inquiry*) dengan jenis deskriptif. Penggunaan metode penelitian ini dengan pendekatan studi terhadap penyelenggaraan pemerintahan Nagari Manggopoh Kecamatan Lubuk Basung, Kabupaten Agam. Pendekatan ini dapat memaknai gejala sosial masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan Nagari Manggopoh.

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data primer yang diperoleh dari hasil wawancara, analisis dokumen, serta hasil observasi yang dikumpulkan secara spartan dan berkelanjutan. Sementara analisis data peneliti menggunakan model Creswell (2013:274) yang meliputi tahap: mengolah dan mempersiapkan data untuk dianalisis; membaca keseluruhan data; menganalisis lebih detail dengan meng-*coding* data; menerapkan proses *coding*; menyajikan deskripsi dan tema-tema dalam narasi/laporan kualitatif; dan menginterpretasi atau memaknai data.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### Penyelenggaraan Pemerintahan Nagari dalam Pemilihan Walinagari di Manggopoh

Pemerintahan nagari dalam pelaksanaan proses pilwanag yang terdiri dari: Sikap aparatur dan lembaga kemasyarakatan (KAN) dalam pilwanag; Peran serta masyarakat dalam pilwanag dan kontrol masyarakat terhadap penyelenggaraan pemerintahan nagari, peneliti bahas sesuai kriteria demokrasi yang dikemukakan oleh Robert A. Dahl (2001:52-53) sebagai standar demokrasi. Kriteria yang dimaksud tersebut sebagai berikut: adanya partisipasi yang efektif; terdapat persamaan dalam memberikan suara; semua pihak mendapat pemahaman yang benar; Melaksanakan pengawasan akhir terhadap agenda, dan; Pencakupan orang dewasa. Untuk mengevaluasi pelaksanaan pilwanag tersebut, peneliti mengacu pada salah satu metode evaluasi yang dikemukakan oleh Rossi dan Freeman (1993:215) dalam Parsons (2008:604), yaitu membandingkan apa yang sudah terjadi dengan tujuan dari penyelenggaraan pemerintahan nagari tersebut.

Berdasarkan kriteria yang diajukan Dahl tersebut, maka pembahasan hasil penelitian pilwanag disajikan sebagai berikut:

#### a. Partisipasi yang efektif

Robert A. Dahl (2001:52) menjelaskan partisipasi efektif merupakan keharusan seluruh anggota mempunyai kesempatan yang sama dan efektif untuk menyampaikan pandangan mereka. Pilwanag yang dilaksanakan di Manggopoh untuk ke-3 kalinya, jumlah penduduk Nagari Manggopoh yang ditetapkan sebagai DPT yaitu berjumlah 12.534 orang, dari jumlah DPT tersebut, hanya 8.107 orang atau 64,6% yang ikut memilih Walinagari. Berdasarkan tersebut, memang tidak seluruh DPT ikut menyalurkan hak suaranya. Namun, sesuai dengan ungkapan yang disampaikan oleh sejumlah pihak bahwa sesungguhnya jumlah persentase maupun antusias pemilih pada periode sekarang jauh lebih banyak dibandingkan pada periode sebelumnya. Hal ini mengindikasikan bahwa partisipasi masyarakat dalam pilwanag periode sekarang cukup efektif.

Sikap aparatur dalam mensukseskan pilwanag tampak dari kesungguhan aparatur tersebut dalam melaksanakan tugasnya, semua tugas dilaksanakan dengan sukses oleh segenap aparatur yang terlibat dalam pilwanag. Demikian juga dengan peran serta masyarakat dalam pilwanag ada kemajuan, dimana ada peningkatan dalam berdemokrasi pilwanag di Manggopoh. Masyarakat cukup antusias ikut berpartisipasi menyalurkan hak suaranya, dimana partisipasi masyarakat tampak dengan adanya peningkatan dalam memilih yaitu mencapai 64.6% jika dibanding dua periode pilwanag sebelumnya.

#### b. Terdapat persamaan dalam memberikan suara

Dalam konsep demokrasi, salah satu kriteria demokrasi adalah adanya persamaan hak suara. Sebagaimana dikatakan oleh Robert A. Dahl (2001:52) bahwa dalam membuat keputusan kolektif yang mengikat, hak istimewa dari setiap warganegara seharusnya diperhatikan secara adil dalam menentukan keputusan. Dalam pelaksanaan pilwanag ini, syarat utama bagi calon Walinagari adalah mereka harus "*anak nagari*", yang dimaksud dengan anak nagari yaitu putra daerah serta berdomisili di wilayah pemerintahan nagari Manggopoh. Namun, bagi mereka yang bukan putra daerah seperti pendatang atau orang *sumando* juga bisa dipilih asalkan statusnya sudah berubah sebagai anak nagari menurut aturan adat. Demikian juga pada konteks pemberian hak suara (memilih) dan bobot suara dalam pilwanag semua pihak memiliki hak dan kesempatan yang sama, artinya tidak ada perbedaan atau diskriminatif bagi seluruh komponen masyarakat; seperti ninik mamak, kaum cerdik pandai, alim ulama, bundo kanduang, dunsanak-kemenakan, ataupun masyarakat luas memiliki hak dan kesempatan yang sama kebebasan untuk memilih siapapun calon yang mereka setuju.

Berdasarkan data yang ditemukan, diketahui bahwa penyelenggaraan pilwanag telah sesuai dengan aturan. Dimana semua orang memiliki kesempatan dan hak yang sama untuk memilih dan dipilih. Dengan fenomena tersebut, tampak sikap dalam melaksanakan tanpa ada diskriminasi. Panitia menempatkan persamaan hak dipilih dan hak memilih bagi semua masyarakat yang telah memenuhi syarat dan kriteria yang telah ditentukan. Demikian juga dengan peran serta masyarakat yang tampak dari ikut sertanya dalam pilwanag bagi mereka yang telah memenuhi kriteria hukum.

**c. Semua pihak mendapat pemahaman yang benar**

Robert A. Dahl (2001:52-53) mengatakan bahwa dalam batas waktu yang rasional untuk keperluan suatu keputusan, setiap warganegara harus mempunyai peluang yang sama dan kemampuan yang memadai untuk melakukan penilaian yang logis demi mencapai hasil yang diinginkan. Terkait dengan hak masyarakat untuk mendapat pemahaman yang benar, yaitu adanya akses informasi yang jelas. Panitia pilwanag telah memberikan informasi kepada masyarakat terkait proses pilwanag. Panitia juga mengadakan debat terbuka untuk penyampaian visi dan misi bagi calon Walinagari dengan mengundang seluruh tokoh-tokoh masyarakat dan pihak calon Walinagari sendiri beserta Timnya. Disamping itu, sosialisasi profil calon Walinagari juga dilakukan dengan menyebarkan sejumlah atribut seperti sepanduk maupun baliho. Pemberian pemahaman dan informasi juga dilakukan oleh calon Walinagari, sekaligus mereka sosialisasi mengkampanyekan dirinya sebagai salah satu calon yang maju. Tetapi, masih ada sebagian masyarakat yang ragu-ragu dalam membuat keputusan siapa calon yang akan mereka pilih dan masih mudah terpengaruh iming-iming.

Berdasarkan pemamaran tersebut dan sejumlah data pemilih yang sudah dijelaskan pada subbagian “partisipasi efektif”, dapat ditarik benang merahnya bahwa sebagian besar masyarakat sudah mendapatkan pemahaman yang benar tentang berdemokrasi dalam pilwanag. Sikap aparaturnya dalam pelaksanaan pilwanag ini yaitu memberikan pemahaman yang benar kepada masyarakat tampak dari langkah-langkah yang diambil oleh aparaturnya tersebut. Disamping itu, mereka juga memberikan pencerahan kepada masyarakat, baik itu tentang proses pemilihan maupun profil tentang calon Walinagari yang akan dipilih oleh masyarakat tersebut. Walaupun demikian, tidak bisa dipungkiri bahwa masih ada sebagian kecil masyarakat memiliki pemahaman yang masih rendah, sehingga masih mudah dipengaruhi dengan berbagai iming-iming dari pihak-pihak tertentu dan juga masih ada yang belum menyalurkan hak suaranya. Peran serta masyarakat dalam pilwanag ini yaitu keterbukaan masyarakat dalam menerima penjelasan tentang demokrasi dari aparaturnya ataupun panitia pilwanag. Hal ini dapat dilihat dari peningkatan angka pemilih Walinagari pada periode sekarang.

**d. Melaksanakan pengawasan akhir terhadap agenda**

Masalah pengawasan ini, Robert A. Dahl (2001:53) mengatakan bahwa masyarakat harus mempunyai kesempatan eksklusif untuk menentukan persoalan mana yang harus dan tidak harus diputuskan. Pengawasan menjadi sangat efektif jika ketiga kriteria sebelumnya telah menjadi hak politik warga negara dan dijalankan dengan kesadaran politik yang telah melembaga.

Berdasarkan data, pengawasan terhadap pilwanag dilakukan oleh komisi panwaslu dan tim pemantau yang di bentuk BAMUS Nagari. Pada saat pencoblosan tim panwaslu disebar disetiap TPS, demikian juga dengan para calon Walinagari yang juga menyebarkan saksi-saksi di masing-masing TPS. Hasilnya, sepanjang pelaksanaan proses pilwanag tidak ada masalah yang begitu rumit. Walaupun ada, tetapi masih bisa diatasi oleh panitia dengan baik. Disamping itu secara tidak langsung masyarakat juga melakukan pengawasan. Masyarakat sangat kritis dalam melakukan pengawasan terhadap berjalannya proses pilwanag ini. Sesuai yang disampaikan oleh masyarakat tersebut, bahwa pilwanag berjalan cukup baik. Dapat ditarik kesimpulan bahwa sikap aparaturnya dalam pengawasan terhadap pilwanag telah dijalankan dengan baik. Demikian juga peran serta masyarakat dalam pengawasan pilwanag ini sangat tampak, yaitu masyarakat juga ikut proaktif melakukan pengawasan.

**e. Pencakupan orang dewasa**

Robert A. Dahl (2001:53) mengatakan bahwa semua masyarakat, yaitu semua orang yang telah memenuhi kriteria hukum untuk memilih dan memiliki hak kewargaan penuh, harus diberi kesempatan yang luas untuk bisa menyalurkan hak politiknya. Berdasarkan sumber data dan penjelasan dari empat kriteria sebelumnya, tampak bahwa pelaksanaan demokrasi dalam pilwanag sudah memenuhi kriteria kelima ini. Yaitu semua masyarakat di wilayah pemerintahan Nagari Manggopoh yang sudah memenuhi syarat, kriteria dan ketentuan hukum untuk memilih dan dipilih sebagai calon Walinagari telah diberikan hak politiknya dan kesempatan yang sama tanpa ada perbedaan.

Berdasarkan pemaparan data tersebut, dapat diperoleh informasi bahwa pelaksanaan pilwanag pada pemerintahan Nagari Manggopoh sesuai dengan kriteria demokrasi yang diajukan oleh Robert A. Dahl. Pilwanag berjalan dengan baik, mulai dari proses penentuan bakal calon hingga pelantikan calon terpilih. Walaupun ada sedikit persoalan, tetapi persoalan tersebut bisa diatasi secara arif dan bijaksana. Dapat dikatakan bahwa sikap aparatur pemerintahan nagari dalam pilwanag telah melaksanakan tugasnya dengan sungguh-sungguh dan berpedoman pada aturan yang telah dibuat. Begitu juga dengan peran serta masyarakat dalam pilwanag, mereka sangat mendukung terlaksananya pilwanag tersebut.

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa hasil pelaksanaan pilwanag dalam konteks prinsip berdemokrasi secara modern pada pemerintahan Nagari Manggopoh telah tercapai. Tetapi, sesungguhnya kaum ninik mamak yang merupakan anggota lembaga KAN belum bisa menerima sepenuhnya sistem pilwanag tersebut. Kaum Ninik mamak menyampaikan kritikan dan ketidakpuasaannya terhadap sistem pilwanag. Artinya masih ada pertentangan dari kaum ninik mamak terhadap pilwanag yang menggunakan demokrasi sistem *voting*, karena hal tersebut dianggap tidak sesuai dengan budaya Minang yang menganut azas musyawarah mufakat dalam menentukan pemimpin. pilwanag dimusyawarahkan oleh Ninik mamak dan ditunjuk siapa yang pantas menjadi Walinagari, tetapi sekarang peranan dan kewenangan dari ninik mamak tersebut dibatasi. Demikian juga dengan peranan dan kewenangan yang lainnya dalam penyelenggaraan pemerintahan nagari juga dibatasi.

Berdasarkan pandangan dan kritikan ninik mamak, dapat ditarik benang merahnya bahwa penyelenggaraan pemerintahan nagari dalam konteks demokrasi berdasarkan tujuan kembali bernagari, yaitu mewujudkan masyarakat nagari yang sejahtera dengan prinsip demokrasi serta keistimewaan adat diselingkungan Nagari Manggopoh “ABS-SBK” demi kemandirian, peran serta dan kreatifitas masyarakat belum tercapai. Artinya substansi tujuan penyelenggaraan pemerintahan nagari berdasarkan “ABS-SBK” belum tercapai. Kesimpulan tersebut semakin memperkuat pendapat Asrinaldi, dkk. (2009:35) bahwa demokrasi lokal yang dilaksanakan di nagari tidak lagi mencerminkan praktik demokrasi lokal yang sebenarnya menjadi sistem nilai dalam masyarakat, melainkan sudah bercampur dengan praktik demokrasi modern. Praktik penerapan nilai-nilai kearifan lokal tersebut berbeda dengan penerapan nilai-nilai kearifan lokal di Kabupaten Aceh Timur yang dinilai lebih berhasil. Sebagaimana hasil penelitian Darmawan Ali (2013) yang menyimpulkan bahwa internalisasi nilai-nilai kearifan lokal di Aceh dimanfaatkan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Kabupaten Aceh Timur. Proses internalisasi nilai kearifan lokal dalam pemerintahan daerah di Kabupaten Aceh Timur telah memberikan dampak positif yang cukup signifikan terhadap kemajuan pembangunan daerah.

Sesungguhnya sistem musyawarah mufakat telah tertanam dan mengakar dalam kehidupan masyarakat Minang, dimana penghulu mempunyai peranan besar dalam menentukan Walinagari. Hal tersebut sebagaimana yang dikemukakan oleh Hakimy (1997:7-9,57) dan Amir (2007:103-106) bahwa

penghulu melakukan musyawarah dan mufakat untuk pilwanag. Penghulu juga memiliki tugas memimpin anak dan kemenakan serta masyarakat dalam nagari. Disamping itu penghulu melakukan pengujian terhadap calon Walinagari tanpa disadari oleh yang bersangkutan. Menurut hemat peneliti, apabila sistem pilwanag yang ada sekarang tidak ada perubahan yang sesuai dengan prinsip musyawarah mufakat, maka akan selalu muncul kritikan dan pertentangan dari kaum ninik mamak. Karena pilwanag dengan sistem musyawarah mufakat merupakan salah satu bentuk keistimewaan adat yang ada dilindungi Nagari Manggopoh. Musyawarah mufakat merupakan modal sosial (*social capital*) dan kearifan lokal (*local wisdom*) yang sudah ada sejak dahulu dan ini sudah menjadi norma bagi masyarakat Minangkabau. Kalau mengacu pada konsep modal sosial yang dikemukakan oleh Francis Fukuyama (2011:153) bahwa modal sosial merupakan serangkain nilai atau norma informal pemberi teladan yang digunakan bersama di antara anggota-anggota sebuah kelompok yang memungkinkan mereka saling bekerja sama. Pendapat pakar tersebut semakin memperjelas alasan kaum ninik mamak untuk mempertahankan sistem musyawarah mufakat dalam kehidupan sehari-hari terutama dalam pemilihan pemimpin mereka. Oleh karena itu, kaum adat bersekukuh kembali menerapkan azaz musyawarah dalam pilwanag sebagai nilai kearifan lokal yang pantas untuk dipertahankan.

Secara konsep, azaz musyawarah mufakat khas Minangkabau sejalan dengan konsep demokrasi deliberatif (*deliberative demokratie*) yang dikemukakan oleh sejumlah ahli. Seperti yang dikemukakan oleh Habermas (Hardiman, 2009:126-128) mengatakan bahwa model demokrasi deliberatif menekankan pentingnya prosedur komunikasi untuk meraih legitimasi hukum di dalam sebuah proses pertukaran yang dinamis antara sistem politik dan ruang publik yang dimobilisasi secara kultural. Hal demikian juga dikemukakan oleh Bohman dan Rehg (1997:412) mengatakan bahwa pada konsep deliberatif menempatkan musyawarah masyarakat sebagai dasar pembenaran politik (*The deliberative conception of democracy is organized around an ideal of political justification*).

Dengan demikian, menurut hemat peneliti pemerintahan daerah perlu mengevaluasi, mengkaji ulang dan mempertimbangkan lagi sistem musyawarah mufakat. Hal demikian juga dikatakan oleh Llado dan Maso (2011) bahwa penting pengkajian dan evaluasi kebijakan publik. Hal itu tidak hanya dalam arti global, tetapi secara khusus oleh sektor tingkat lokal. Berdasarkan pendapat Llado dan Maso tersebut, maka sudah selayaknya pemerintah daerah Kabupaten Agam maupun pemerintah daerah Provinsi Sumatera Barat melakukan pengkajian terhadap sistem pilwanag. Apabila sistem musyawarah ini berlaku lagi, maka ibarat "*pinang surut katampuknya*". Ini membuka harapan, bahwa roh bernagari bisa dirasakan lagi oleh masyarakat minang. Oleh karena itu, pilwanag dengan sistem musyawarah mufakat akan membawa banyak kemaslahatan dalam pemerintahan nagari. Karena dengan sistem ini kepentingan semua pihak bisa diakomodir dan tentu mereka akan merasa memiliki, sebab terlibat langsung dalam persoalan tersebut. Sesuai dengan pepatah-petitih Minang, ibarat "*menarik rambut dalam tepung, rambut tertarik tepung tidak terserak*". Artinya siapapun yang menjadi pemimpin, maka tidak ada yang merasa menang ataupun dikalahkan. Semuanya dimusyawarahkan untuk mencari jalan yang terbaik.

### **Dampak Penyelenggaraan Pemerintahan Nagari terhadap Pembangunan Prasarana di Manggopoh.**

Dampak penyelenggaraan pemerintahan nagari terhadap pembangunan, terutama pembangunan infrastruktur. Ada tiga bentuk program pembangunan infrastruktur yang menjadi kajian peneliti, yaitu pembangunan kantor pemerintahan nagari, pasar nagari, dan jalan lingkungan nagari.



**a. Pembangunan kantor pemerintahan nagari**

Pembangunan kantor pemerintahan Nagari Manggopoh sudah lama diwacanakan. Sejak awal pemerintahan Nagari Manggopoh berdiri. Namun, pelaksanaan pembangunan kantor Walinagari tersebut tidak juga terwujud walaupun sudah dua periode pemerintahan berlangsung. Setelah pemerintahan sekarang (periode ke-3) yaitu 2013-2019 berjalan, dapat dilihat rencana pembangunan kantor pemerintahan nagari mulai terealisasi. Pada periode ini tampak bahwa ada dukungan yang diberikan oleh lembaga-lembaga terkait terhadap pemerintahan yang sedang berjalan, sehingga mereka bisa melaksanakan pembangunan sesuai dengan yang direncanakan. Bahkan pembangunan yang awalnya direncanakan cuman satu lantai dilanjutkan menjadi dua lantai dan saat ini diperkirakan sudah mencapai 65%. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa dampak penyelenggaraan pemerintahan nagari terhadap pembangunan kantor pemerintahan sudah mulai tampak. Sebab saat ini proses pembangunan kantor pemerintahan nagari sudah mulai jalan. Ketercapaian ini tentu disebabkan oleh sikap Walinagari yang mampu menjalin komunikasi dengan sejumlah pihak seperti ninik mamak, bundo kanduang, BAMUS Nagari, lembaga KAN dan Walijorong. Hal ini juga ditegaskan dalam Perda Kabupaten Agam No.12 tahun 2007 tentang Pemerintahan Nagari, pada pasal 105 ayat 4 dijelaskan bahwa Walinagari wajib melibatkan lembaga kemasyarakatan nagari dalam proses pembangunan.

Musyawarah mufakat yang terjalin dalam pemerintahan Nagari Manggopoh merupakan salah satu kunci terealisasinya pelaksanaan pembangunan kantor nagari. Pentingnya musyawarah ini, sejalan dengan konsep demokrasi deliberatif (*deliberative demokratie*) yang dikemukakan oleh Habermas. Habermas (Hardiman, 2009:126-128) model demokrasi deliberatif menekankan pentingnya prosedur komunikasi untuk meraih legitimasi hukum di dalam sebuah proses pertukaran yang dinamis antara sistem politik dan ruang publik yang dimobilisasi secara kultural. Dalam konteks keberhasilan ini, sejalan dengan buah pikiran Meter dan Horn (Subarsono, 2006:99) tentang keberhasilan implementasi kebijakan, yaitu perlu komunikasi antar organisasi dan penguatan aktivitas. Artinya implementasi sebuah program perlu dukungan dan koordinasi dengan instansi lain.

**b. Pembangunan jalan lingkungan nagari**

Berdasarkan data, wilayah pemerintahan Nagari Manggopoh merupakan wilayah yang terluas diantara pemerintahan nagari yang ada di Kecamatan Lubuk basung yaitu mencapai 116.85 km. Sementara alokasi anggaran pembangunan jalan yang bersumber pada anggaran pemerintah daerah Kabupaten ataupun pusat tidak begitu jauh berbeda dari anggaran pemerintahan nagari yang lain, artinya anggaran pembangunan pemerintahan Nagari Manggopoh sangat terbatas. Oleh karena itu pemerintahan nagari melakukan program pembangunan jalan secara bergulir dan bertahap berdasarkan skala prioritas. Dalam proses pelaksanaan pembangunan jalan, pemerintah nagari juga melibatkan swadaya masyarakat dengan istilah goto royong *badunsanak* (bersama), dengan tujuan agar pembangunan tersebut bisa berjalan lebih lancar dan mempunyai nilai tambah. Pembangunan jalan dilaksanakan dengan anggaran yang bersumber dari program PPIP dan PNPM. Adapun bentuk pembangunan tersebut berupa pengerasan dan ada yang langsung diaspal. Tahun 2014 ini ada pembangunan jalan yang langsung diaspal yaitu jalan Jorong Padang Mardani 4 km, jalan Jorong Kubu Anau 1,5 km, dan jalan Jorong Padang Tongga. Kemudian pengerasan jalan sepanjang  $\pm 3$  km juga dilakukan pada jalan perkebunan masyarakat. Selanjutnya pada pertengahan tahun 2015 juga dilakukan pengaspalan jalan Padang Mardani  $\pm 2$  km lagi.

Berdasarkan sejumlah data, disimpulkan bahwa pembangunan jalan di pemerintahan Nagari Manggopoh pada periode pemerintahan sekarang ada peningkatan dan agak lancar. Sinergitas masyarakat dalam bentuk swadaya memberikan hasil lebih terhadap pembangunan jalan. Pembangunan jalan lingkungan Nagari Manggopoh cukup efektif. Hal ini sejalan dengan salah satu

kriteria evaluasi yang dikemukakan William Dunn (2003:429-439) yaitu efektivitas. Dikatakan efektif apabila suatu alternatif mencapai hasil (hakibat) yang diharapkan, atau mencapai tujuan dari diadakannya tindakan. Pembangunan infrastruktur jalan telah memberikan dampak bagi masyarakat sekitar, yaitu kelancaran arus transportasi yang berefek terhadap kesejahteraan masyarakat. Masyarakat merasa semakin mudah melakukan rutinitasnya. Hal ini semakin memperkuat pandangan Adisasmita (2013:59) bahwa salah satu ruang lingkup pembangunan pedesaan yang sangat penting yaitu pembangunan sarana prasarana yang meliputi jaringan jalan, pengairan, dan lingkungan pemukiman.

### **c. Pembangunan pasar nagari**

Pasar nagari berfungsi sebagai fasilitas umum untuk masyarakat yang berdagang, disamping itu pasar nagari sebagai aset nagari yang sebagian retribusinya masuk ke khas pemerintahan nagari sehingga menjadi salah satu pendapatan asli nagari (PAN). Oleh karena itu, keberadaan pasar nagari merupakan sesuatu yang sangat vital dalam pemerintahan nagari. Sementara itu, berdasarkan data yang peneliti temukan, pemerintahan nagari tidak memiliki pasar.

Pasar yang ada disimpang gudang awalnya memang merupakan pasar nagari. Tetapi, semenjak tahun 2011 hingga sekarang tidak lagi merupakan pasar nagari. Dahulu pemerintahan nagari mengontrak lahan pasar tersebut. Namun, kontrak tersebut sudah lama habis dan tidak diperpanjang oleh pemerintah nagari berhubung pihak yang punya tanah pun tidak mau diperpanjang. Jadi, pasar tersebut tidak terurus, tidak jelas, dan retribusi pasar pun sudah lama tidak ada masuk khas nagari. Sebenarnya pada pertengahan 2013 menjelang pergantian rezim pemerintahan nagari, sudah dimulai peninjauan pembangunan pasar nagari oleh pemerintahan nagari periode sebelumnya yang berlokasi di Pandam. Bahkan sudah masuk anggaran dari Pemda lebih kurang Rp 36.000.000,-. Namun, pembangunan tersebut terhenti akibat belum adanya perjanjian yang jelas antara pemerintahan nagari dengan pihak yang punya lokasi. Disamping itu, alokasi dana untuk pembangunan pasar pada tahun 2015 ini juga belum ada. Terkait dengan lokasi pasar tersebut, saat ini pemerintahan nagari juga sedang meninjau dan mempertimbangkan lagi lokasi pembangunan pasar. Karena lokasi tersebut dianggap kurang strategis dan tidak menutup kemungkinan ada perubahan lokasi yaitu dari Pandam kembali lagi ke wilayah Simpang Gudang yang tidak begitu jauh dari pasar yang lama, sehingga belum ada kepastian lokasi pembangunan pasar.

Berdasarkan fenomena tersebut, tertundanya pembangunan pasar nagari tidak hanya disebabkan oleh pelaksanaan program yang gagal, tetapi juga disebabkan oleh perencanaan dalam menentukan tempat strategis pembangunan juga gagal. Artinya program pembangunan pasar nagari sudah gagal sejak dari tahap formulasi kebijakan sehingga langkah-langkah selanjutnya dalam tahap pembangunan pasar nagari juga menjadi gagal. Hal ini sebagaimana dikatakan oleh Wahab (2012:129) bahwa gagalnya pelaksanaan kebijakan bisa mengandung makna kebijakan tersebut tidak dilaksanakan sesuai dengan rencana, mungkin piha-pihak yang terlibat didalam pelaksanaannya tidak mau bekerjasama. Bisa juga bisa juga disebabkan oleh kondisi eksternal yang kurang mendukung, sehingga kebijakan tersebut tidak berhasil dalam mewujudkan dampak atau hasil akhir yang dikehendaki. Pelaksanaan program pembangunan pasar nagari bisa dikatakan belum efektif karena tidak terlaksana sesuai dengan perencanaan. Kesimpulan ini sejalan dengan salah satu kriteria evaluasi yang dikemukakan oleh William Dunn (2003:429-493) yaitu efektivitas (*effectiveness*) yang berkenaan dengan apakah suatu alternatif atau program mencapai hasil yang diharapkan, atau mencapai tujuan dari diadakannya suatu tindakan. Dari segi efektivitas ini, maka sangat jelas bahwa program pembangunan pasar nagari belum terlaksana dengan efektif. Oleh karena itu, dapat ditarik kesimpulan bahwa dampak penyelenggaraan pemerintahan nagari terhadap pembangunan pasar belum ada. Terkait

dengan hal demikian, memang tidak semua pembangunan bisa berjalan sesuai dengan yang diharapkan.

Secara umum, dampak penyelenggaraan pemerintahan nagari terhadap perkembangan pembangunan infrastruktur di pemerintahan Nagari Manggopoh sudah mulai tampak. Walaupun, hanya baru satu diantara tiga program pembangunan tersebut yang sudah dirasakan manfaatnya secara langsung oleh masyarakat, yaitu pembangunan jalan lingkungan nagari. Sementara itu, program pembangunan kantor pemerintahan nagari belum dirasakan manfaatnya oleh masyarakat, tetapi masyarakat sudah merasa senang karena pembangunan kantor pemerintahan nagari sudah masuk pada tahap penyelesaian. hal itu sangat berbeda dengan program pembangunan pasar nagari yang belum ada perkembangan dan kepastiannya, apalagi pemerintahan nagari merencanakan pengkajian ulang terhadap pembangunan pasar tersebut. Fenomena ini mengindikasikan kegagalan perencanaan program pembangunan pasar nagari, bisa dikatakan secara tegas sebagai perencanaan yang gagal. Padahal, sebagaimana dijelaskan dalam Perda Kabupaten Agam No.12 tahun 2007 tentang Pemerintahan Nagari. Pada pasal 3 ayat 1 point g dijelaskan bahwa tersedianya prasarana pasar nagari merupakan faktor penting dan salah satu syarat pembentukan pemerintahan nagari.

### **Faktor-faktor Pendukung Penyelenggaraan Pemerintahan Nagari dalam Melaksanakan Pembangunan di Nagari Manggopoh.**

#### **a. Adanya motivasi aparatur**

Kemauan dan kesungguhan dari aparatur, baik itu pegawai pemerintahan nagari sendiri, anggota BAMUS, maupun anggota lembaga lainnya untuk bekerja keras dalam melaksanakan pembangunan merupakan faktor penting dalam keberhasilan pembangunan. Terkait motivasi ini, Siswanto (119:2008) mengatakan bahwa motivasi sebagai keadaan kejiwaan dan sikap mental manusia yang memberikan energi, mendorong kegiatan (*moves*), dan mengarah atau menyalurkan perilaku ke arah pencapaian kebutuhan yang memberi kepuasan atau mengurangi ketidakseimbangan. Berdasarkan data, tampak bahwa dukungan dan respon aparatur dipemerintahan nagari cukup bagus, hal dapat memicu kesuksesan program pembangunan yang sedang dilaksanakan oleh pemerintahan nagari. Karena bagaimana pun, dukungan dari unsur-unsur terkait, terutama Pemerintahan Daerah melalui kecamatan dan seluruh komponen yang ada dalam pemerintahan nagari beserta masyarakatnya merupakan sesuatu yang sangat penting demi kelancaran melaksanakan pembangunan dalam pemerintahan nagari.

#### **b. Terjalin musyawarah mufakat (*Baiyo-iyo*)**

Berdasar sejumlah data, periode pemerintahan nagari sebelumnya, sistim musyawarah mufakat kurang dijalankan oleh Walinagari sehingga banyak pihak-pihak terkait kurang mendukung program Walinagari. Namun, hal itu sangat berbeda dengan periode pemerintahan nagari sekarang. Pada masa pemerintahan nagari periode sekarang, Walinagari sangat rutin melakukan musyawarah dengan pihak-pihak terkait dalam pemerintahan nagari. Musyawarah tersebut bertujuan untuk menyamakan pandangan demi kelancaran pembangunan dan menjaga tali silaturahmi antara pihak yang ada. Jadi, sebetulnya pemerintahan nagari tidak bisa melaksanakan programnya dengan lancar tanpa ada musyawarah terlebih dahulu dengan lembaga-lembaga terkait. Hal demikian sejalan pandangan Meter dan Horn (Subarsono, 2006:99) tentang implementasi. Meter dan Horn mengatakan bahwa salah satu faktor yang mendorong keberhasilan implementasi yaitu komunikasi antar organisasi dan penguatan aktivitas. Artinya implementasi sebuah program perlu dukungan, koordinasi dan kerjasama dengan instansi lain. Komunikasi antar organisasi dan penguatan aktivitas, inilah yang dimaksud dengan prinsip musyawarah mufakat atau *baiyo-iyo* dalam pemerintahan nagari.

**c. Munculnya partisipasi masyarakat**

Partisipasi masyarakat dalam pembangunan merupakan faktor penting demi kelancaran pembangunan. Berdasarkan data, sumbangsih masyarakat tidak hanya berupa tenaga berupa swadaya masyarakat yang dikemas dalam bentuk goto royong (*goro badunsanak*) tetapi juga memberikan akses dilaksanakannya pembangunan di areal mereka apabila ada yang terkena imbas langsung pembangunan pembukaan jaring jalan baru. Bahkan partisipasi masyarakat semakin meningkat dalam bentuk kerjasama memberikan kepercayaan pemerintahan nagari. Kepercayaan yang dimaksud yaitu: ada seorang pengusaha bangunan yang bersedia material bangunan dibayar separoh dahulu, artinya Walinagari mengutang kepada beliau untuk pembelian material bangunan kantor pemerintahan nagari.

Berdasarkan data dan informasi penelitian seperti yang diuraikan diatas, diketahui bahwa masyarakat ikut terlibat dan berpartisipasi langsung dalam pelaksanaan pembangunan di pemerintahan nagari dengan istilah *goro badunsanak*. Dengan demikian disimpulkan bahwa hal ini merupakan salah satu bentuk keberhasilan pemerintahan nagari dalam meningkatkan partisipasi masyarakat untuk ikut *goro badunsanak*. *Goro badunsanak* sejalan dengan konsep partisipasi yang dikemukakan oleh Muluk (2007:56). Bahwa partisipasi masyarakat dalam pemerintahan daerah merupakan keterlibatan langsung masyarakat secara sukarela dan mandiri, baik dalam perencanaan maupun pelaksanaan kebijakan daerah dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah.

**d. Kepemimpinan Walinagari**

Berdasarkan data dan fenomena yang terjadi dalam pelaksanaan pembangunan pemerintahan nagari, peneliti menilai bahwa pada periode pemerintahan sekarang jauh lebih baik dari pada dua periode pemerintahan sebelumnya. Pemerintahan nagari sekarang mampu merangkul seluruh unsur yang ada dalam pemerintahan nagari, sehingga pembangunan yang telah direncanakan maupun yang sedang direncanakan mendapat dukungan penuh dari seluruh unsur tersebut. Salah satu contoh yaitu terlaksananya pembangunan kantor pemerintahan nagari, yang mana pada pemerintahan sebelumnya tidak bisa terwujud. Keberhasilan Walinagari merangkul seluruh unsur yang ada merupakan nilai kepemimpinan yang dimiliki oleh Walinagari sekarang. Inilah faktor lain (*intervening variabel*) yang mempengaruhi pembangunan di Nagari Manggopoh. Hal demikian diperkuat oleh Rewansyah (2011), bahwa kepemimpinan (*leadership*) merupakan kemampuan seseorang untuk mempengaruhi orang lain melalui dirinya sendiri dengan cara tertentu sehingga perilaku orang lain berubah atau tetap dengan menjadi integratif. Kepemimpinan Walinagari sekarang digambarkan dengan sikap yang sangat disiplin, komitmen, tegas dalam memimpin institusinya dan mempunyai pendirian. Artinya tidak bisa dipengaruhi oleh siapa pun. Walinagari dinilai paham dalam bertindak menghadapi berbagai pihak, terutama mitra kerjanya dipemerintahan nagari.

Dengan demikian disimpulkan bahwa kepemimpinan Walinagari sekarang memiliki nilai yang dititik beratkan pada kualitas pribadinya. Rewansyah (2011) mengatakan sifat seperti ini dikenal dengan teori "*The great man theory*" yang mengemukakan bahwa seseorang yang dilahirkan mempunyai bakat kepemimpinan tertentu yang menjadikannya pemimpin yang berhasil pada setiap situasi yang dikenal dengan istilah *natural leader*. Bisa disimpulkan bahwa Walinagari sekarang memiliki gaya kepemimpinan yang demokratis. Sebagaimana disampaikan oleh Rivai dan Mulyadi (2009:36-37), bahwa tipe kepemimpinan demokratis yaitu menempatkan manusia sebagai faktor utama dan terpenting dalam setiap kelompok/organisasi. Kepemimpinan demokratis adalah kepemimpinan yang aktif, dinamis, dan terarah. Kepemimpinan tipe ini dalam mengambil keputusan sangat mementingkan musyawarah, yang diwujudkan pada setiap jenjang dan di dalam unit masing-masing.

## **Faktor-faktor Penghambat Penyelenggaraan Pemerintahan Nagari dalam Melaksanakan Pembangunan di Nagari Manggopoh.**

### **a. Keterbatasan dana pembangunan**

Keterbatasan anggaran merupakan kendala utama pembangunan kantor pemerintahan nagari. Karena anggaran salah satu faktor penting dalam pembangunan pemerintahan nagari. Sesuai dengan konsep pemerintahan nagari bahwa pemerintahan nagari merupakan pemerintahan yang otonom. Tentu dengan demikian pemerintahan nagari diharapkan mampu mencari dan menggali sumber-sumber dana untuk pembangunan nagari tersebut. Selama ini dana pembangunan pemerintahan Nagari Manggopoh bersumber dari Pemerintah, baik Pemda maupun pusat yang dialokasikan dalam bentuk PPIP atau PNPM. Intinya selama ini pemerintahan nagari belum mampu menggali pendapatan asli nagari (PAN) sendiri. Tetapi, akhir-akhir ini pemerintahan Nagari Manggopoh mencoba menggali potensinya yang ada. Pemerintahan nagari mulai menggali potensi untuk meningkatkan PAN dengan cara menjalin kerjasama terhadap sejumlah pihak, seperti perusahaan-perusahaan yang ada di wilayah pemerintahan Nagari Manggopoh sesuai dengan aturan yang ada.

Berdasarkan sejumlah informasi tersebut, dapat ditarik kesimpulan bahwa pemerintahan nagari sudah mulai bisa mencari pendapatan asli nagari (PAN) yang bersumber dari dana retribusi sejumlah perusahaan atau kelompok yang ada di pemerintahan Nagari Manggopoh. Tetapi, PAN tersebut sangat terbatas dan tidak mencukupi untuk biaya pembangunan yang sudah direncanakan. Dapat disimpulkan bahwa ketersediaan anggaran salah faktor utama pendukung pembangunan, apabila anggaran terbatas maka pembangunan tersebut menjadi terhambat dan lamban, bahkan bisa gagal. Hal tersebut diperkuat oleh Gow dan Mors (Keban, 2008:78) yang mengatakan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan salah satu hambatnya yaitu keterbatasan dana.

### **b. Perbedaan pandangan dan perubahan kultur masyarakat**

Beda pandangan yang dimaksud yaitu adanya perbedaan keinginan dan pandangan antara kaum ninik mamak (KAN) dan pemerintahan nagari dalam hal pembangunan di pemerintahan nagari. Pada akhirnya berujung ketegangan yang saling mempertahankan ego masing-masing. Selama dua periode pemerintahan nagari yang telah berlalu, hal demikianlah yang terjadi. Ditambah lagi dengan jarang terlaksananya musyawarah mufakat antara pihak-pihak tersebut. Disisi lain, kultur masyarakat juga sudah mulai berubah dari kebiasaan masyarakat dahulu. Kalau dahulu, masyarakat hidup dengan sikap saling tolong menolong dan mengerjakan sesuatu itu dengan cara bersama-sama. Apalagi program yang dikerjakan tersebut untuk kemaslahatan umum, seperti pembangunan irigasi, mesjid dan fasilitas umum lainnya. Namun, sekarang masyarakat sudah mulai berubah ke arah materialis, yang mana segala sesuatu itu diukur dengan sejumlah uang sehingga sebagian mereka agak sulit diajak untuk goro *badunsanak*.

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa perbedaan pandangan dan perubahan kultur masyarakat inilah salah satu penyebab yang menyebabkan pembangunan kantor nagari selama dua periode sebelumnya tidak jalan. Kondisi ini sejalan dengan pikiran Gow dan Mors (Keban, 2008:78) yang mengatakan bahwa salah satu faktor penghambat implementasi adalah perbedaan agenda tujuan antara aktor. Namun, pada periode pemerintahan Walinagari sekarang perbedaan pandangan ataupun tujuan dalam pemerintahan nagari dicoba dicari jalan tengahnya dengan musyawarah yang diinisiasi oleh Walinagari terhadap sejumlah pihak terkait. Disamping itu, kultur masyarakat berupa kehidupan saling tolong menolong mulai digalakan lagi dengan memakai istilah goro *badunsanak*.

### **c. Keterbatasan kualitas sumber daya aparatur pemerintahan nagari**

Berdasarkan data, perangkat pemerintah Nagari Manggopoh memiliki kualitas sumber daya yang masih terbatas. Hal ini dapat dilihat dari jenjang pendidikan formal aparatur tersebut. Sebanyak 56 orang jumlah aparatur pemerintah nagari mulai dari Walinagari hingga kepala dusun hanya 12.49%

yang berpendidikan sarjana dan diploma, sementara 32% berpendidikan SMA, dan sebagian besar yaitu sebanyak 55.35% berpendidikan SLTP dan SD. Disamping itu, pelatihan yang diberikan oleh Badan pemberdayaan masyarakat pemerintahan nagari (BPPMN) cuman untuk Walinagari, ketua BAMUS, sekretaris dan bendahara. Sementara pelatihan untuk KAUR, baik KAUR Pemerintahan maupun KAUR Pembangunan, Anggota BAMUS, dan Wali Jorong belum ada sama sekali dan apalagi pelatihan untuk kepala dusun. Sebetulnya untuk mengatasi persoalan tersebut, Walinagari periode sekarang mencoba melakukan rekrutmen aparatur sebanyak 3 orang dengan melakukan seleksi secara terbuka, dengan syarat minimal tamat SMA dan D3.

Dengan demikian dapat disimpulkan, pemerintah daerah perlu memberikan dan meningkatkan pelatihan pembinaan terhadap aparatur pemerintahan nagari. Sumber daya aparatur yang berkualitas dalam melaksanakan program pembangunan sangat penting, karena hal tersebut sangat mempengaruhi kelancaran pembangunan yang ada dipemerintahan Nagari Manggopoh. Sebagaimana ditegaskan oleh Saleh (2013:68) bahwa demi tercapainya kinerja organisasi yang sesuai dengan tujuan yang telah ditentukan, maka organisasi harus didukung oleh kinerja sumberdaya aparatur yang memiliki kompetensi. Begitu juga dengan Nawawi (2000) yang mengatakan bahwa sumber daya manusia merupakan potensi yang merupakan aset dan berpotensi sebagai modal (non material/non finansial) di dalam organisasi. Suryono (2011:84) juga mengatakan bahwa sumber daya manusia yang berkualitas memainkan peranan sentral dalam proses pembangunan suatu bangsa.

## **KESIMPULAN**

1. Pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan nagari dalam aspek berdemokrasi di Manggopoh telah terlaksana sesuai dengan prinsip demokrasi modern. Sikap aparatur pemerintahan nagari dalam pilwanag telah mencerminkan kesungguhan dalam melaksanakan tugasnya serta berpedoman pada aturan yang telah ditetapkan. Begitu juga dengan peran serta masyarakat dan kontrol masyarakat dalam pilwanag yang sangat antusias dan mendukung terlaksananya pilwanag. Walaupun demikian, hal tersebut tidak serta merta membuat kaum ninik mamak (lembaga KAN) menerima sepenuhnya sistem pemilihan yang ada sekarang. Kaum ninik mamak lebih menginginkan pilwanag dengan sistem musyawarah mufakat.
2. Dampak penyelenggaraan pemerintahan nagari terhadap pembangunan prasarana (kantor pemerintahan nagari, pasar nagari dan jalan lingkungan nagari) pada periode pemerintahan sekarang ada peningkatan dibanding periode pemerintahan nagari sebelumnya. Pembangunan kantor nagari sudah dalam tahap penyelesaian dan demikian juga pembangunan jalan lingkungan nagari ada peningkatan. Tetapi pembangunan pasar nagari hingga saat ini belum ada kepastian yang jelas. Walaupun demikian penyelenggaraan pemerintahan nagari sekarang menunjukkan ada kemajuan dari pada periode pemerintahan sebelumnya.
3. Faktor pendukung penyelenggaraan Pemerintahan Nagari dalam melaksanakan pembangunan di Nagari Manggopoh diantara lain: adanya motivasi aparatur, adanya musyawarah mufakat (*Baiyoyoyo*), munculnya partipasi masyarakat, dan Kepemimpinan Walinagari sebagai faktor lain (*intervening variabel*) yang mendukung pembangunan pemerintahan nagari.
4. Faktor penghambat penyelenggaraan pemerintahan nagari dalam melaksanakan pembangunan di Nagari Manggopoh diantara lain: Keterbatasan dana pembangunan, Perbedaan pandangan dan kultur masyarakat, dan keterbatasan sumber daya aparatur pemerintahan nagari dalam aspek pendidikan dan pelatihan. Dalam program pembangunan pasar nagari secara spesifik faktor penghambatnya sebagai berikut: belum ada kepastian lokasi pembangunan pasar; lokasi yang sudah direncanakan oleh Walinagari pemerintahan sebelumnya tidak memiliki surat tanah yang jelas;

muncul pertimbangan untuk memindahkan lokasi pembangunan pasar; dan belum ada anggaran pembangunan pasar pada tahun 2015 ini.

#### **DAFTAR PUSTAKA**

- Adisasmita, Rahardjo. 2013. *Pembangunan Perdesaan: Pendekatan Partisipatif, Tipologi, Strategi, Konsep Desa Pusat Pertumbuhan*. Yogyakarta: Graha Ilmu
- Ali, Darmawan. 2013. *Bringing Local Wisdom-Based Local Government into Practice: A Quadrant Strategy Analysis*. Journal: Public Policy and Administration Research, ISSN 2224-5731 ISSN 2225-0972 (Online), Vol.3, No.5, 2013 diakses 24-9-2014 dari [www.iiste.org/](http://www.iiste.org/)
- Amir, Sutan M. 1997. *Adat Minangkabau, Tujuan dan Pola Hidup Orang Minang*. Jakarta: Mutiara Sumber Widya.
- Arfani, Riza Noer & Puguh Prasetya. 2007. "Kinerja Tata Pemerintahan Provinsi Sumatera Barat". Dalam Agus Dwiyanto, dkk. *Kinerja Tata pemerintahan Daerah Di Indonesia*. Yogyakarta: Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan Universitas Gadjah Mada.
- Asrinaldi, A., dkk. 2009. Antara Nilai Demokrasi Modern dan Demokrasi Lokal: Dilema Penyelenggaraan Otonomi Daerah di Sumatera Barat. Diakses 19-12-2013 dari [http://repository.unand.ac.id/731/1/ARTIKEL\\_HIBER\\_ASRINALDI\\_2009.doc](http://repository.unand.ac.id/731/1/ARTIKEL_HIBER_ASRINALDI_2009.doc)
- , 2012. *Dilema dalam Bernagari*. Makalah diseminari di Institut Pemerintahan Dalam Negeri (IPDN) Kampus Baso. Padang Ekspres, 08-12-2012 dan diakses 19-12-2013 <http://padangekspres.Co.id/?news=nberita&id=2745>
- Bohman, James and William Rehg. 1997. *Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics*. London, England: The MIT Press
- Creswell, John W. 2013. *Research Design: Pendekatan Kualitatif, Kuantitatif dan Mixed*, Edisi Ketiga. (terjemahan). Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Dahl, Robert A. 2001. *Perihal Demokrasi: Menjelajahi Teori dan Praktek Demokrasi secara Singkat*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia
- Effendi, Nursyirwan. 1999. "Minangkabau Markets: a Picture of an Indigenous Economic System", working paper Nomor 32 Southeast Asia Program, Bielefeld: Sociology of Development Research Center, Fakultat fur Soziologie, Universitat Bielefeld.
- Fukuyama. 2001. "Social Capital, Civil Society and Development". *Third World Quarterly* 22 (1):7-20.
- Hakimy, Idrus Dt. Rajo Penghulu. 1997. *Pegangan Penghulu, Bundo Kanduang, dan Pidato Alua Pasambahan Adat di Minangkabau*. Cet-ke 7. Bandung; Rosda Karya.
- Hardiman, F. Budi. 2009. *Demokrasi Deliberatif: Menimbang Negara Hukum dan Ruang Publik dalam Teori Diskursus Jurgen Habermas*. Yogyakarta: Kanisius.
- Keban, Y.T. 2008. *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik: Edisi Dua*. Yogyakarta: Gava Media.
- Nawawi, H. Hadari. 2000. *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Yogyakarta: Gama Press.
- Parsons, Wayne. (2005). *Public Policy: Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan*. Jakarta: Kencana.
- Peraturan Daerah Kabupaten Agam Nomor 12 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Nagari
- Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 9 tahun 2000 tentang Ketentuan Pokok Pemerintahan Nagari.
- Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 2 tahun 2007 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Nagari.
- Rewansyah, Asmawi. 2011. *Kepemimpinan Dalam Pelayanan Publik*. Jakarta: STIA-LAN.

- Rivai, Veithzal dan Deddy Mulyadi. 2009. *Kepemimpinan dan Perilaku Organisasi*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Saleh, dkk 2013. *Pengembangan Kompetensi Sumber Daya Aparatur*. Malang: UB Press
- Siswanto, H.B. 2008. *Pengantar Manajemen*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Subarsono. 2006. *Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Suryadi. 2012. *Dilema Pemerintahan Nagari Hadiah Reformasi*. Dalam harian Haluan, Senin, 30 Januari 2012 di Download, Kamis 19-12-2013. [http//: Suryadi Dilema Pemerintahan Nagari Hadiah Reformasi.htm](http://: Suryadi Dilema Pemerintahan Nagari Hadiah Reformasi.htm)
- Suryanef, dkk. 2010. *Pemberdayaan Masyarakat Adat Sebagai Basis Penataan Penyelenggaraan Pemerintahan Nagari di Sumatera Barat*. Padang: Jurusan Ilmu Sosial Politik Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negerri Padang.
- Suryono, Agus. 2011. *Manajemen Sumber Daya Manusia: Etika dan Standar profesional Sektor Publik*. Malang: UB Press
- Wahab, 2012. *Analisis Kebijakan: Dari Formulasi ke Penyusunan Model-model Implementasi Kebijakan Publik*. Jakarta: Bumi Aksara
- William, Dunn. 2003. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Penerjemah Somodra Wibawa, dkk. Jogjakarta: Gajah Mada University Press