

Dinamika Model Pemerintahan dalam Masyarakat Melayu Islam Jambi: Studi Kasus Kabupaten Bungo

Hermanto Harun

Irma Sagala

Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Sulthan Thaha Saifuddin
Jambi

Abstract: Before the establishment of Republic of Indonesia (NKRI), this archipelago has been lived by variety of traditional governance models that remain autonomous in its homeland, generally recognized as the smallest administrative units. The autonomy of the local government then crippled by the New Order Government policy with the issuance of the enactment No. 5 of 1979 called “Pemerintahan Desa”. Through this enactment, the smallest model of governments homonized into “Desa”. The Province of Jambi is one of the areas affected by the enactment No. 5 of 1979 about “Desa”. Previously, people in Jambi has a traditional governance model in some regions called Dusun. This traditional form of government then turned into the village after 1979. This paper discusses the dynamics of the smallest unit in Jambi administration with case studies in Bungo District. The discussion begins with a description of traditional governance model that exist in Jambi and amendment after 1979. The opportunities of applying traditional governance models back in the era of regional autonomy with the release of a case study Bungo Government Regulation No. 9 of 2007 on the Village Head being mention Rio, Village or Desa Being Dusun, Hamlet Being Kampung will also be discussed at the end of this paper. Formally, the birth

of this regulation affect the reinforcement of the traditional Malay Jambi, among others in the form of leadership, conflict management and strengthening of indigenous socialization .

Keywords: model pemerintahan, dusun, *rio*.

A. Pendahuluan

Sebelum terbentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), di wilayah nusantara sudah terdapat pemerintahan-pemerintahan otonom dengan berbagai bentuk. Bahkan, beberapa kerajaan besar pernah berdiri di wilayah nusantara sebelum kemudian dikuasai oleh penjajah Belanda.¹ Meskipun kerajaan-kerajaan besar di nusantara telah runtuh, bentuk-bentuk pemerintahan adat-tradisional di berbagai daerah masih terus bertahan, walaupun terus mengalami dinamika karena campur tangan pemerintah Hindia Belanda.² Secara umum, satuan-satuan pemerintahan adat-tradisional ini diposisikan sebagai satuan pemerintahan terkecil dalam pembagian wilayah oleh Pemerintah Hindia Belanda.

Sebagai wujud penghargaan terhadap otonomi asli daerah-daerah yang telah dengan suka rela menggabungkan diri dalam NKRI ini, pemerintah Republik Indonesia tetap memberikan pengakuan terhadap hak otonomi tersebut setelah Indonesia merdeka. Dalam Pasal 18 UUD 1945 sebelum amandemen disebutkan:

Pembagian daerah Indonesia terdiri atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.³

Selanjutnya, dalam penjelasan UUD 1945 disebutkan bahwa dalam teritori Negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 *zelfbesturende landschappen* dan *volkgemeenschappen*, seperti Desa di Jawa dan Bali, Nagari di Minangkabau, Dusun dan Marga di Palembang dan sebagainya.⁴ Pemerintahan di daerah-daerah itu diakui memiliki susunan asli sehingga dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa. Bahkan, keberagaman bernegara dalam NKRI sudah menjadi hal yang sama-sama dipahami oleh seluruh elemen

bangsa sehingga dikukuhkan dalam semboyan negara “Bhinneka Tunggal Ika”.

Semangat pelaksanaan otonomi daerah kemudian dikuatkan dalam berbagai undang-undang tentang pemerintahan daerah sejak tahun 1945 hingga UU No. 5 tahun 1974 tentang Pemerintahan Daerah.⁵ Oleh karena itu, bentuk-bentuk pemerintahan adat-tradisional tersebut tetap hidup setelah Indonesia merdeka sebagai satuan pemerintahan terkecil dalam struktur pembagian wilayah daerah NKRI.

Semangat otonomi-desentralisasi yang telah secara tegas disebutkan dalam undang-undang kemudian dilanggar oleh Pemerintah Orde Baru dengan mengeluarkan UU No. 5 tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa. Melalui undang-undang ini, pemerintah menyeragamkan bentuk pemerintahan terkecil di seluruh daerah di Indonesia dengan bentuk Desa. Dengan kata lain, bentuk-bentuk pemerintahan adat-tradisional yang hidup selama ini tidak diakui lagi.

Bentuk pemerintahan adat-tradisional juga pernah hidup di Jambi. Dalam sebuah perbincangan dengan peneliti, seorang budayawan Jambi mengatakan bahwa Jambi dahulunya memiliki model pemerintahan adat yang disebut Dusun⁶ sebelum diterapkannya model Desa saat ini. Meskipun bentuknya tidak persis sama di setiap daerah, namun umumnya pemerintahan Dusun dipimpin secara bersama dan diketuai oleh seorang kepala dengan gelar Rio. Dusun pada waktu dahulu sudah memiliki perangkat-perangkat pemerintahan dan konsep pembagian kekuasaan. Di samping itu, juga terlihat peran penting agama Islam dan umat Islam dalam tata pemerintahan Dusun dengan adanya institusi Pegawai Syarak sebagai salah satu pilar pemerintahan Dusun. Al-Basyari mengatakan:

Pada masa lalu, pemerintahan [Dusun] di Jambi dipimpin oleh Rio atau Penghulu yang memegang kekuasaan pemerintahan sekaligus adat. Hukum yang diterapkan adalah hukum adat yang sesuai dengan syariat Islam. Di sinilah fungsi penting Pegawai Syarak

dalam pemerintahan. Dalam menetapkan hukum dan kebijakan, Rio senantiasa berkoordinasi dan meminta semacam fatwa kepada Pegawai Syarak, sehingga apa yang dilakukan oleh pemerintah tidak bertentangan dengan syariat Islam. Di samping itu, pemerintahan juga memperhatikan pertimbangan cerdik pandai. Oleh karena itu, dalam tata pemerintahan dan kemasyarakatan Jambi dahulu dikenal istilah *Tigo Tali Sapilin*.⁷

Propinsi Jambi sejak dahulu adalah daerah yang memiliki akar sejarah Islam. Penduduk asli Propinsi Jambi adalah suku Melayu, yang kemudian bercampur dengan suku Minang dan Arab-Turki. Sebelum Indonesia merdeka, Provinsi Jambi merupakan bekas wilayah Kesultanan Islam Melayu Jambi (1500-1901). Penyebaran Islam di daerah Jambi dimulai dari datangnya seorang ulama dari Turki (menurut referensi lainnya dari Gujarrat) yang bergelar Datuk Paduko Berhalo.

Nilai-nilai Islam sejak dahulu menjadi nilai yang terintegrasi dalam kehidupan sosial masyarakat Jambi. Hal ini terlihat dari falsafah yang hidup di tengah masyarakat yaitu "Adat Basandi Syarak, Syarak Basandi Kitabullah". Dengan demikian, tidak mengherankan jika model pemerintahan adat-tradisional di Jambi sangat kental dengan nilai-nilai keislaman yang bercampur dengan budaya Melayu. Nilai-nilai inilah yang menjadi karakteristik khas kehidupan sosial-politik masyarakat Jambi, sekaligus membedakannya dengan daerah lain.

Model pemerintahan adat-tradisional tersebut kemudian ditinggalkan dengan keluarnya UU No. 5 tahun 1979 tentang Desa. Sama dengan daerah lain di Indonesia, Provinsi Jambi kemudian mengganti model pemerintahan terkecilnya menjadi model Desa yang dikenal hingga saat ini. Akibatnya, model pemerintahan adat-tradisional Jambi saat ini tidak populer lagi, bahkan hampir terlupakan sama sekali oleh masyarakat terutama di kalangan muda.⁸

Diterapkannya kembali otonomi-desentralisasi secara sungguh-sungguh setelah reformasi 1998 memberikan kewenangan terhadap daerah untuk mengelola rumah tangganya sesuai dengan kondisi khusus daerah. Kewenangan ini dengan demikian memberikan

legalitas bagi daerah untuk menerapkan kembali model-model pemerintahan adat-tradisional yang pernah ada di daerah masing-masing. Sebagai contoh, setelah reformasi Pemerintah Sumatera Barat segera mengeluarkan Perda No. 9 tahun 2000 tentang Ketentuan Pokok Pemerintahan Nagari yang kemudian diganti dengan Perda No. 2 tahun 2007 tentang Pemerintahan Nagari, sebagai upaya menghidupkan kembali model pemerintahan Nagari di Sumatera Barat.

Semangat menghidupkan kembali model-model pemerintahan adat-tradisional ini juga terjadi di Provinsi Jambi. Hampir seluruh Kabupaten/Kota berusaha menghidupkan kembali institusi Pegawai Syarak yang merupakan salah satu pilar pemerintahan masa lalu.⁹ Bahkan, Kabupaten Bungo telah mengeluarkan kebijakan penggunaan kembali istilah Dusun dan Rio untuk menggantikan istilah Desa dan Kepala Desa, melalui Perda No. 9 tahun 2007 tentang Penyebutan Kepala Desa Menjadi Rio, Desa Menjadi Dusun dan Dusun Menjadi Kampung.

Dalam konsideran “menimbang” perda tersebut disebutkan bahwa salah satu pertimbangan dibuatnya perda adalah bahwa dalam sejarah Kabupaten Bungo penyebutan Rio pernah diberlakukan yang menunjukkan karakteristik daerah. Sayangnya, perda tersebut menurut penilaian sementara peneliti belum memuat hal-hal yang lebih substansial dari model pemerintahan adat-tradisional yang pernah ada di Kabupaten Bungo, selain hanya penggantian nama.

Urgensi lebih jauh penggantian penyebutan tersebut juga belum terlihat. Tujuan untuk menghidupkan kembali karakteristik daerah sebagaimana disebutkan dalam konsideran “menimbang”, menurut peneliti terlalu sederhana jika hanya diwujudkan dalam bentuk penggantian istilah saja. Apalagi jika dihubungkan dengan konteks otonomi daerah, maka setiap kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah haruslah mencerminkan tujuan pelaksanaan otonomi-desentralisasi itu sendiri. Oleh karena itu, tim peneliti tertarik mengkaji lebih jauh tentang model serta dinamika pemerintahan adat-tradisional di Provinsi Jambi, khususnya di Kabupaten Bungo.

Makalah ini mendiskusikan tentang dinamika model pemerintahan terkecil di Provinsi Jambi, sejak masa pemerintahan adat sampai pada praktek pasca dikeluarkannya UU RI No. 5 tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa. Selanjutnya, juga didiskusikan peluang dihidupkannya kembali model pemerintahan adat dengan studi kasus keluarnya Perda Kabupaten Bungo No. 9 tahun 2007 tentang Penyebutan Kepala Desa Menjadi Rio, Desa Menjadi Dusun dan Dusun Menjadi Kampung. Pembahasan dalam makalah ini didasarkan pada hasil penelitian yang dilaksanakan tahun 2012 dengan pendekatan kualitatif.

B. Otonomi Daerah dan Kearifan Lokal

Pemerintahan daerah mulai dikenal sejak berdirinya negara-negara modern pasca abad pertengahan. Penyelenggaraan pemerintahan daerah ditentukan oleh susunan kenegaraan yang dianut oleh suatu negara, apakah federal atau kesatuan. De Guzman dan Tapales dalam Kaho¹⁰ menjelaskan bahwa Pemerintahan Daerah (*local self government*) terdiri atas unsur-unsur: (1) A local government is a political sub-division of a sovereign nation or state; (2) It is constituted by law; (3) It has governing body which is locally selected; (4) Undertakes rule-making activities; (5) It performs service within its jurisdiction.

Dalam sebuah Negara Kesatuan, pemerintah daerah merupakan bagian yang inheren dengan pemerintahan pusat. M. Solly Lubis dalam Kaho¹¹ menyebutkan bahwa:

Dalam suatu Negara Kesatuan terdapat asas bahwa segenap urusan-urusan negara tidak dibagi antara Pemerintah Pusat sedemikian rupa, sehingga urusan-urusan negara dalam Negara Kesatuan itu tetap merupakan satu kebulatan (*eenheid*) dan bahwa pemegang kekuasaan tertinggi di negara itu adalah Pemerintah Pusat.

Meskipun pemerintah daerah merupakan bagian yang inheren dari pemerintah pusat, pengelolaan pemerintah daerah dalam negara kesatuan dibedakan atas azas pemerintahan yang dipakai, apakah sentralisasi atau desentralisasi. Sebagai sebuah Negara Kesatuan, prinsip tersebut juga berlaku di Indonesia. Karena Indonesia

DINAMIKA MODEL PEMERINTAHAN DALAM MASYARAKAT

menganut azas desentralisasi, Pemerintah Daerah tetap memiliki hak dan kewenangan atas daerahnya. Otonomi-desentralisasi menjiwai sistem pemerintahan daerah di Indonesia sejak awal merdeka, dan semakin menguat setelah reformasi 1998. Bahkan, pelaksanaan otonomi daerah adalah salah satu dari 6 (enam) tuntutan reformasi 1998.

Dalam UU No. 32 tahun 2004 disebutkan pengertian otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Otonomi daerah memiliki tujuan yaitu: peningkatan pelayanan publik, peningkatan kesejahteraan masyarakat, perwujudan demokrasi secara ideal dan pemberdayaan masyarakat.

Pelaksanaan otonomi daerah dalam negara kesatuan menuntut adanya azas desentralisasi. Menurut James W. Fesler, desentralisasi adalah distribusi kekuasaan yang mengalihkan atau memberikan pembuatan keputusan atau kebijakan khusus kepada level daerah sehingga daerah mempunyai kemandirian untuk membuat kebijakan sendiri.¹² Menurut Bryant, desentralisasi dalam kenyataan mengambil dua bentuk; yang bersifat administratif dan yang bersifat politik. Desentralisasi administratif disebut dekonsentrasi yang berarti delegasi wewenang pelaksanaan kepada tingkat-tingkat lokal. Para pejabat tingkat lokal bekerja dalam batas rencana dan sumber-sumber anggaran, namun mereka memiliki elemen kebijakan dan kekuasaan serta tanggung jawab dalam hal sifat hakikat jasa dan pelayanan pada tingkat lokal. Desentralisasi politik (devolusi) berarti bahwa wewenang pembuatan keputusan dan kontrol tertentu terhadap sumber-sumber daya diberikan pada pejabat-pejabat regional dan lokal.¹³

Sedangkan Rondinelli¹⁴ membedakan desentralisasi menjadi empat jenis yaitu:

Pertama, desentralisasi politik (*political decentralization*), yaitu pemberian hak kepada warga negara melalui perwakilan yang dipilih suatu kekuasaan yang kuat untuk mengambil keputusan publik.

Kedua, desentralisasi administratif (*Administrative Decentralization*), yaitu pelimpahan wewenang yang dimaksudkan untuk mendistribusikan kewenangan, tanggung jawab dan sumber-sumber keuangan untuk menyediakan pelayanan publik.

Ketiga, desentralisasi fiskal (*fiscale decentralization*), merupakan komponen utama dari desentralisasi. Apabila pemerintah daerah melaksanakan fungsinya secara efektif, maka mereka harus didukung sumber-sumber keuangan yang memadai baik yang berasal dari pendapatan asli daerah, bagi hasil pajak dan bukan pajak, pinjaman maupun subsidi atau bantuan dari pemerintah pusat.

Keempat, desentralisasi ekonomi (*economic or market decentralization*), intinya berkaitan dengan kebijakan pelimpahan fungsi-fungsi pelayanan kepada masyarakat dari pemerintah kepada sektor swasta sejalan dengan kebijakan liberalisasi dan ekonomi pasar.

Dari berbagai definisi tersebut, dapat disimpulkan bahwa desentralisasi adalah pengalihan sejumlah urusan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk membuat kebijakan, dan melaksanakan urusan pemerintahannya sendiri yang disertai dengan kewenangan pengelolaan keuangan. Desentralisasi merupakan cara yang menentukan berhasil atau gagal nya pemerintah untuk meningkatkan efisiensi dan kadar responsivitas publik terhadap kepentingan politis dan sosial masyarakatnya. Kegagalan implementasi desentralisasi terutama ditunjukkan dari kemunduran ekonomi, ketidakstabilan politik dan merosotnya pelayanan publik.¹⁵

Otonomi-desentralisasi di Indonesia bukan sebuah hal baru.¹⁶ Pasang surut desentralisasi di Indonesia telah berlangsung jauh sejak Republik Indonesia masih bernama Hindia Belanda. Hanya kemudian, sentralisasi yang diterapkan pemerintah orde baru selama tiga dasawarsa tampaknya telah sampai pada titik jenuh. Bahkan, asas desentralisasi ini berubah menjadi sangat sentralistik pada masa Orde Baru dengan dikeluarkannya UU RI No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa. Bangsa Indonesia seolah tak mengenal desentralisasi sebelumnya.

DINAMIKA MODEL PEMERINTAHAN DALAM MASYARAKAT

Pelaksanaan otonomi daerah secara lebih sungguh-sungguh kembali dilaksanakan setelah reformasi dengan keluarnya UU RI No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Desa. Lima tahun berjalan, UU ini disadari belum mampu mewisadahi harapan yang sedemikian besarnya. Bahkan, dalam beberapa sisi, pelaksanaan UU No. 22 tahun 1999 ini sering disebut-sebut 'kebablasan'. Alih-alih meningkatkan kesejahteraan rakyat, malah muncul 'raja-raja kecil' dan meluasnya KKN di daerah.¹⁷ Untuk memperbaiki kelemahan-kelemahan UU No. 22 tahun 1999, disahkanlah UU RI No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Melalui UU RI No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah tersebut, beberapa daerah di Indonesia kembali membangkitkan nilai-nilai kearifan lokal dalam memperkuat sistem pemerintahannya. Bahkan, sebagian daerah membuat kebijakan publik yang berimplikasi terhadap perubahan struktur pemerintahan. Penerapan syariah Islam di Nanggro Aceh Darussalam dan program kembali ke Nagari di Sumatera Barat, adalah contoh yang cukup populer.

Analisis dalam makalah ini juga melihat Perda Kabupaten Bungo No. 9 Tahun 2007 sebagai sebuah Kebijakan Publik pemerintah daerah yang berdampak terhadap struktur pemerintahan terendah sekaligus juga pada tatanan kehidupan sosial masyarakat. Perda ini dibuat untuk mencapai tujuan yang ditetapkan sebagaimana disebutkan dalam konsideran "menimbang" Perda yaitu menghidupkan kembali adat lokal.

Dalam struktur masyarakat kompleks, hukum seringkali digunakan sebagai alat rekayasa sosial. Sebab, hukum dilihat sebagai produk dari hasil abstraksi logika sekelompok orang yang memiliki otoritas yang kemudian diformulasikan dalam bentuk peraturan perundang-undangan.¹⁸ Konsep ini menjadi sangat tepat dalam konteks menganalisis UU RI No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa dalam penelitian ini.

Sebelum lahirnya undang-undang tersebut, pemerintahan daerah terkecil di Indonesia dilaksanakan dengan sistem beragam sesuai dengan hukum adat setempat. Masing-masing daerah menjalankan

pemerintahannya dengan otonom. Keberagaman ini pada tahap tertentu kurang menguntungkan bagi pemerintah pusat, yang saat itu dipimpin oleh Orde Baru secara sentralistik. Sehingga, dibuatlah peraturan perundang-undangan sebagai alat untuk menyeragamkan model pemerintahan terendah sesuai dengan kondisi yang diinginkan pemerintah pusat.

C. Kesultanan Melayu Islam Jambi

Kejayaan Majapahit pasca kemunduran Sriwijaya mendorong pengembaraan sebagian keturunan Raja Majapahit ke Sumatera untuk membangun pusat-pusat kekuasaan baru. Adalah Adityawarman keturunan Raja Majapahit yang datang ke Sumatera lalu menikah dengan Ratu Mandi (Putri Minang). Pasangan ini memiliki dua orang anak: Putri Selaras Pinang Masak (cikal bakal Kesultanan Melayu Islam Jambi) dan Ananggawarman (cikal kerajaan Pagaruyung).

Menurut satu riwayat, Adityawarman dan keluarganya tinggal di Pulau Berhala. Di pulau inilah, Puteri Selaras Pinang Masak bertemu lalu menikah dengan seorang pedagang bergelar Datuk Paduko Berhalo. Datuk Paduko Berhalo adalah pendatang dari Kostantinopel (Turki) -menurut referensi lainnya Paduko Berhalo berasal dari Gujarrat-yang kemudian menjadi penyiur Islam di Jambi. Dari pernikahan ini, mereka dan dikaruniai 4 orang anak; 1. Orang Kayo Pingai, 2.Orang Kayo Pedataran, 3.Orang Kayo Gemuk dan 4.Orang Kayo Hitam.¹⁹ Dari sinilah awal kerajaan Melayu Islam Jambi berdiri sekitar tahun 1500an.

Sedangkan menurut riwayat lain, Adityawarman dan keluarganya tinggal di Minangkabau (Kerajaan Dharmasraya). Ketika Islam mulai berkembang di Jambi yang dibawa oleh Datuk Paduko Berhalo, Puteri Selaras Pinang Masak datang ke Jambi lalu menikah dengan Datuk Paduko Berhalo. Mereka dikaruniai 4 orang anak yang kemudian membangun Kesultanan Melayu Jambi dengan corak Islam.²⁰

Secara teritorial, Kerajaan Melayu Islam Jambi membentang 350 kilo meter dari timur ke barat dan 220 km dari utara ke selatan. Pada

permulaan abad ke-19, wilayah Selatan Jambi berbatasan dengan Karesidenan Palembang yang dibentuk sejak tahun 1819 dimana Jambi punya hubungan dengan karesidenan ini melalui Bengkulu dan Rawas. “Sepucuk Jambi Sembilan Lurah”, itulah seloka yang tertulis di lambang Provinsi Jambi sampai saat ini. Seloka ini sebagai gambaran luasnya wilayah Kesultanan Melayu Jambi pada masa lalu yang mencakup sembilan lurah pada masa pemerintahan Orang Kayo Hitam, yaitu: VIII-IX Koto, Petajin, Muaro Sebo, Jebus, Aer Itam, Awin, Penegan, Miji dan Binikawan. Ada juga yang berpendapat bahwa wilayah Kesultanan Jambi dahulu meliputi 9 buah lurah yang dialiri oleh anak-anak sungai (batang), masing-masing bernama : 1. Batang Asai 2. Batang Merangin 3. Batang Masurai 4. Batang Tabir 5. Batang Senamat 6. Batang Jujuhan 7. Batang Bungo 8. Batang Tebo dan 9. Batang Tembesi. Batang-batang ini merupakan Anak Sungai Batanghari yang keseluruhannya itu merupakan wilayah Kesultanan Melayu Jambi.

Secara geografis, Kerajaan Jambi secara umum dapat dibagi atas dua bagian besar, yaitu daerah huluan Jambi yang meliputi daerah aliran sungai Tungkal Ulu, daerah aliran sungai jujuhan, daerah aliran sungai Batang Tebo, daerah aliran sungai Tabir, daerah aliran sungai Merangin dan Pangkalan Jambu. Kemudian daerah hilir Jambi yang meliputi wilayah yang dibatasi oleh Tungkal Ilir, sampai Rantau Benar ke Danau Ambat yaitu pertemuan Sungai Batang Hari dengan Batang Tembesi sampai perbatasan dengan daerah Palembang.

Tahun pasti berdirinya Kesultanan Melayu Islam Jambi belum dapat dipastikan. Namun, menurut Locher-Scholten, sejarah awal Kesultanan Melayu Islam Jambi bisa diprediksi kurang lebih bersamaan dengan kebangkitan Islam secara umum di Sumatera. Islamisasi di Sumatera diyakini bermula pada abad kelima belas.²¹ Pendapat Locher-Scholten tentu masih sangat mungkin diperdebatkan, mengingat sumber-sumber lain mencatat Islam sudah berkembang di Sumatera jauh sebelum abad XV, yaitu abad VII yang antara lain dibuktikan dengan ditemukannya makan muslim dari abad ke VII di daerah Barus (Sumatera Utara). Sementara pendapat yang mengatakan Islam mulai tersebar di Sumatera Pada abad XV

antara lain didukung dengan fakta kisah perjalanan Laksamana Cheng Ho dari Cina, yang dikabarkan menyiarkan agama Islam di Sumatera, khususnya Palembang. Laksamana Chengho memulai ekspedisi pertamanya pada tahun 1405-1407.²²

Namun demikian, catatan sejarah yang paling umum menyebutkan bahwa Kesultanan Melayu Islam Jambi mulai berkembang pada abad XV. Seperti diuraikan di atas, sebelum Jambi dikuasai oleh Kerajaan Sriwijaya, sudah terdapat struktur politik di Jambi yang bercorak Melayu. Artinya, munculnya Kesultanan Melayu Islam Jambi merupakan babak kedua pemerintahan Melayu di Jambi. Kekuasaan Melayu Muda ini dijalanka dengan corak Islam.

Walaupun sistem Kesultanan Melayu lebih pas dan diasumsikan dengan pemahaman politik dalam perspektif Islam, namun bagi Elsbeth Loehner-Scholten, Negara Melayu tidak memiliki batas-batas pasti otoritas sentral yang kuat, dan para penguasa tidak punya kekuasaan yang konstitusional yang bisa didefinisikan dengan jelas dan tidak ada jejak-jejak kedaulatan populer. Kekuasaan Negara dan penguasa Melayu lebih cair sehubungan dengan wilayah dan struktur serta bersifat sakral dan simbolis.²³

Negeri Jambi, sebagaimana negeri Melayu lainnya, kekuasaan raja dilekati dengan kualitas mistik dan raja dianggap bertanggung jawab memelihara keseimbangan kosmis antara langit dan bumi. Raja juga secara langsung memimpin hubungan dengan negeri luar, dan secara internal bertindak sebagai penengah dan otoritas yudisial tertinggi.

Silsilah Sultan yang pernah memerintah di Kesultanan Melayu Islam Jambi adalah:²⁴

- 1790 – 1812 Masa Badruddin bin Ahmad Sultan Ratu Seri Ingalaga
- 1812 – 1833 Mahmud Muhieddin bin Ahmad Sultan Agung Seri Ingalaga
- 1833 – 1841 Muhammad Fakhruddin bin Mahmud Sultan Keramat

- 1841 – 1855 Abdul Rahman Nazaruddin bin Mahmud
- 1855 – 1858 Thaha Safiuddin bin Muhammad (ke-1)
- 1858 – 1881 Ahmad Nazaruddin bin Mahmud
- 1881 – 1885 Muhammad Muhieddin bin Abdul Rahman
- 1885 – 1899 Ahmad Zainul Abidin bin Muhammad
- 1900 – 1904 Thaha Safiuddin bin Muhammad (ke-2)

Kesultanan Melayu Jambi berakhir tahun 1904 ketika Belanda berhasil menghancurkan perlawanan rakyat Jambi dan gugurnya Sulthan Thaha Saifuddin tanggal 27 April 1904. Dengan berakhirnya kekuasaan kesultanan, akhirnya Belanda menguasai wilayah-wilayah Kesultanan Jambi, sehingga Jambi ditetapkan sebagai Keresidenan dan masuk ke dalam wilayah Nederlandsch Indie. Residen Jambi yang pertama O.L Helfrich yang dilantik pada tanggal 2 Juli 1906, sesuai Surat Keputusan Gubernur Jenderal Belanda No. 20 tanggal 4 Mei 1906.

Imperialisme Belanda dan Jepang

Hubungan Jambi dengan Belanda dalam catatan sejarah baru dimulai pada tahun 1833 ketika untuk pertama kalinya pemerintah kolonial dan Sultan membuat perjanjian. Jika dibandingkan dengan daerah lain di Sumatera, kontak resmi Jambi dengan kolonial Belanda tergolong jauh tertinggal, misalnya dengan Sumatera Barat yang sudah dikuasai Belanda pada abad ke-XVII. Hal ini terjadi kemungkinan disebabkan daerah Jambi yang berpenduduk sedikit belum terlalu menarik bagi pemerintah kolonial. Tideman dan Sigar (1938) dalam Locher-Scholten mencatat bahwa pada tahun 1852 wilayah Jambi diperkirakan hanya berpenduduk 60.000 jiwa.²⁵

Sejak dibuatnya perjanjian pertama tersebut, hubungan Jambi dengan kolonial Belanda terus mengalami pasang surut. Perhatian Belanda kepada Jambi tidak selalu besar, dan sangat dipengaruhi oleh kebutuhan untuk mempertahankan eksistensi di Palembang. Pada masa ini, Kesultanan Melayu Islam Jambi sendiri sebenarnya sangat lemah disebabkan perebutan kekuasaan internal dan kemiskinan yang dialami kesultanan serta melemahnya kemampuan

mengumpulkan pajak sekaligus merosotnya perdagangan yang dilakukan. Meskipun demikian, Belanda tidak mudah menguasai Jambi. Bahkan, Belanda sempat mengalami perlawanan dan mendapat kesulitan dari perjuangan masyarakat Jambi di bawah kepemimpinan Sulthan Thaha Saifuddin, penguasa terakhir Kesultanan Melayu Islam Jambi. Thaha Saifuddin menerapkan politik isolasi dan memimpin perlawanan dari pedalaman Tebo.

Perlawanan terus berlangsung hingga terbunuhnya sultan pada tahun 1904 yang sekaligus mengakhiri eksistensi Kesultanan Melayu Islam Jambi. Dengan berakhirnya kekuasaan kesultanan, akhirnya Belanda menguasai wilayah-wilayah Kesultanan Jambi, sehingga Jambi ditetapkan sebagai Keresidenan dan masuk ke dalam wilayah *Nederlandsch Indie*. Residen Jambi yang pertama O.L. Helfrich yang dilantik pada tanggal 2 Juli 1906, sesuai Surat Keputusan Gubernur Jenderal Belanda No. 20 tanggal 4 Mei 1906.

Pada masa pemerintahan Belanda, Jambi merupakan salah satu karesidenan dari 10 karesidenan yang dibentuk Belanda di Sumatera yaitu: Karesidenan Aceh, Karesidenan Tapanuli, Karesidenan Sumatera Timur, Karesidenan Riau, Karesidenan Jambi, Karesidenan Sumatera Barat, Karesidenan Palembang, Karesidenan Bengkulu, Karesidenan Lampung, dan Karesidenan Bangka Belitung. Khusus Karesidenan Jambi yang beribu kota di Jambi dalam pemerintahannya dipimpin oleh seorang Residen yang dibantu oleh dua orang asisten residen dengan mengkoordinasikan beberapa *Onderafdeeling*. Keadaan ini berlangsung sampai masuknya bala tentera Jepang ke Jambi pada tahun 1942.

Selama lebih kurang 36 tahun, daerah Jambi dikuasai oleh Belanda, dan pada tanggal 9 Maret 1942 terjadi peralihan kekuasaan dari Belanda kepada Pemerintahan Jepang. Pendudukan Jepang atas daerah Jambi dimulai dengan masuknya tentara Angkatan Darat Jepang yang dipimpin oleh Kolonel Namora melalui daerah Palembang dan Padang.²⁶

Selama pemerintahan Jepang, sistem pemerintahan tidak berbeda dengan yang dilaksanakan Belanda. Akan tetapi, Jepang merubah

nama dan istilah pemerintahannya, seperti istilah keresidenan ditukar menjadi Syu, sedangkan residen disebut Syucokan. Secara struktural, selama pendudukan Jepang, struktur pemerintahan Jambi yang dikepalai Syukocan dibantu oleh Somobuco atau Kepala Pemerintahan Umum, Keizabuco atau Kepala Perekonomian dan Keimobuco atau Kepala Kepolisian.²⁷ Secara administratif, Syukocan Jambi tunduk kepada Gunzeikan yang berkedudukan di Bukit Tinggi.²⁸

Adapun pembagian wilayah Jambi yang diberlakukan Jepang, tetap berpedoman kepada struktur yang telah ditetapkan oleh Belanda. Menurut R. Abdullah, penamaan yang diberikan Jepang dengan istilah Jambi-Syu yang terbagi atas tujuh 'Bunsyu' yaitu Jambi, Tembesi, Tungkal, Tebo, Bungo, Bangko dan Sarolangun.²⁹ Adapun batas-batas wilayah administrasi pemerintahan Jambi-Syu adalah sebagai berikut:

- a. Sebelah utara berbatasan dengan Riau-Syu
- b. Sebelah barat berbatasan dengan Sumatera Barat –Syu dan Bunsyu Kerinci
- c. Sebelah selatan berbatasan dengan Palembang-Syu dan Bengkulu-Syu.
- c. Sebelah timur dengan selat Berhala.

Pemerintahan Dusun dan Perkembangan Sebelum Tahun 1979

Selain pemerintahan pada skala besar berupa Kesultanan, di berbagai daerah pedalaman Jambi juga tumbuh kesatuan masyarakat politik dengan bentuk pemerintahan adat yang memiliki otonomi. Pemerintahan adat ini bahkan terus hidup dan diakui pada masa awal penjajahan Belanda di Jambi. Sebelum diberlakukannya IGOB (Inlandsche Gemente Ordonantie Buitengewesten), yaitu peraturan pemerintahan desa di luar Jawa dan Madura, di Jambi sudah dikenal pemerintahan setingkat desa dengan nama Marga atau Batin yang diatur menurut Ordonansi Desa 1906. Pada ordonansi itu ditetapkan marga dan batin diberi hak otonomi yang meliputi bidang pemerintahan umum, pengadilan, kepolisian, dan sumber keuangan.

Pemerintahan Marga atau Batin dipimpin oleh Pasirah atau Kepala Marga yang dibantu oleh dua orang juru tulis dan empat orang Kepala Pesuruh Marga. Kepala Pesirah Marga juga memimpin Pengadilan Marga yang dibantu oleh Hakim Agama dan sebagai penuntut umum adalah Mantri Marga. Di bawah pemerintahan Marga terdapat pemerintahan Dusun yang dikepalai oleh Penghulu atau Kepala Dusun atau Rio. Model pemerintahan adat ini tidak sama persis antar daerah-daerah di Jambi, baik dari segi penamaan maupun perangkat pengelolaan.

Pada perkembangan selanjutnya setelah kemerdekaan Indonesia, secara umum khususnya di daerah Bungo, satuan pemerintahan adat Dusun lah yang disejajarkan dengan pemerintahan Desa. Pemerintahan Dusun kemudian memiliki wilayah lebih kecil yang dikenal dengan nama Kampung. Sejak dahulu hingga masa Orde Baru, pemerintahan Dusun dijalankan dengan landasan adat Melayu-Islam dengan struktur pemerintahan yang sudah mengenal pembagian kekuasaan. Al-Basyari mengatakan:

Pada masa lalu, pemerintahan daerah [setingkat Desa sekarang] di Jambi dipimpin oleh Rio atau Penghulu yang memegang kekuasaan pemerintahan sekaligus adat. Hukum yang diterapkan adalah hukum adat yang sesuai dengan syariaat Islam. Di sinilah fungsi penting Pegawai Syarak dalam pemerintahan. Dalam menetapkan hukum dan kebijakan, Rio senantiasa berkoordinasi dan meminta semacam fatwa kepada Pegawai Syarak, sehingga apa yang dilakukan oleh pemerintah tidak bertentangan dengan syariat Islam. Di samping itu, pemerintahan juga memperhatikan pertimbangan cerdik pandai. Oleh karena itu, dalam tata pemerintahan dan kemasayarakat Jambi dahulu dikenal istilah *Tigo Tali Sapilin*.³⁰

Meskipun struktur pemerintahan Dusun berbeda antara satu daerah dengan daerah lainnya, namun terdapat sebuah struktur yang dikenal luas dalam pemerintahan adat Jambi masa lalu yaitu Pegawai Syarak. Pegawai Syarak ini memiliki fungsi yang penting bagi kehidupan masyarakat dan pemerintahan. Dalam kehidupan sosial masyarakat, Pegawai Syarak adalah penanggung jawab urusan keagamaan, mulai dari pendidikan agama dalam arti luas,

sampai pada pelaksanaan-pelaksanaan kegiatan keagamaan. Dalam tatanan pemerintahan, Pegawai Syarak memiliki fungsi semacam lembaga fatwa bagi pemerintah Dusun untuk menjaga pemerintahan tetap berjalan sesuai syariat Islam sebagaimana selogan hidup Adat Basandi Syarak – Syarak Basandi Kitabullah yang dipegang masyarakat sejak dahulu.³¹

Model pemerintahan adat di Provinsi Jambi pada masa lalu ini memiliki kemiripan dengan model pemerintahan masyarakat Minangkabau tradisional. Pada masa lalu, pemerintahan pada masyarakat Minangkabau juga dipegang oleh beberapa unsur yang juga dikenal dengan istilah yang sama. Sedikit berbeda dengan Jambi, unsur *Tigo Tali Sapilin* di Minangkabau terdiri atas Manti (birokrat), Malin (ulama) dan Dubalang (militer).³² Hanya saja, model pemerintahan Dusun atau sejenis pemerintahan adat lainnya tidak mengenal unsur Bundo Kandung dan juga tidak memakai system kekerabatan Matrilineal seperti Minangkabau.

Belum ada data pasti kapan model pemerintahan Dusun -juga sebelumnya Pasirah- mulai dipraktekkan masyarakat adat Jambi. Namun demikian, sejak masa berkembangnya Kesultanan Melayu Islam Jambi, masyarakat di daerah sudah mulai mengorganisasikan diri dalam kesatuan pemerintahan adat sebagai kesatuan politik masyarakat di bawah kesultanan. Model pemerintahan ini terus berlangsung hingga keluarnya UU RI No. 5 Tahun 1979 tentang Desa.

D. Implementasi UU RI No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa di Provinsi Jambi

Sama halnya dengan daerah lain, model pemerintahan terkecil di Provinsi Jambi mengalami perubahan dengan dikeluarkannya UU RI No. 5 tahun 1979 tentang Desa. Secara otomatis, seluruh Dusun di Provinsi Jambi berubah sebutan menjadi Desa. Sedangkan kampung yang dahulunya merupakan wilayah lebih kecil dalam Dusun berubah sebutannya menjadi Dusun.

Selanjutnya, Perangkat pemerintahan mengikuti pola Desa, sesuai dengan ketentuan dalam UU RI No. 5 Tahun 1979 tersebut.

Secara struktural, perubahan yang terjadi pada pemerintahan tingkat Desa adalah dibentuknya Lembaga Musyawarah Desa (LMD) yang sebelumnya tidak ada pada model Dusun. Keberadaan LMD ini sekaligus menggeser kedudukan Lembaga Adat yang selama ini memegang peran sebagai mitra pemerintah Dusun dalam membuat dan menjalankan peraturan yang terkait dengan tata kehidupan masyarakat. Selain itu, juga dibentuk perangkat Desa yaitu Sekretaris Desa dan pegawai lainnya.

Berubahnya model Dusun menjadi Desa memberikan dampak yang justeru lebih besar besar pada kehidupan sosial masyarakat Bungo. Pada model pemerintahan Dusun, kehidupan masyarakat diatur dengan nilai-nilai adat yang utuh, menyatu dengan sistem pemerintahan dimana pemerintah merupakan sentral pelaksanaan tata kehidupan adat yang berlandaskan syarak. Rio sebagai pemimpin Dusun tidak hanya menjalankan fungsi kepala pemerintahan, tetapi sekaligus sebagai pemangku adat. Hal ini berbeda dengan kepemimpinan dalam model Desa, dimana Kepala Desa hanya sebagai pemimpin formal pemerintahan yang secara formal tidak memiliki fungsi keteladan moral berbasis budaya lokal.³³

Maka ketika model Dusun diganti dengan model Desa, kehidupan adat teralienasi dan struktur kepemimpinan adat secara formal tidak berjalan. Lembaga adat yang dahulunya memegang peranan penting dalam pemerintahan Dusun, juga turut terpinggirkan. Keberadaan Lembaga Adat dapat dikatakan antara hidup dan mati, dan cenderung hanya sebagai lambang saja. Akibatnya, pelaksanaan tata kehidupan adat menjadi rusak. Hukum adat yang dahulunya mengatur urusan kehidupan sosial-politik masyarakat seperti penyelesaian sengketa, hukuman perilaku asusila dan lainnya yang dijalankan sesuai adat dan syarak, tidak lagi berjalan. Tokoh adat Kabupaten Bungo menyebutkan: "Ketika model Dusun berubah menjadi Desa, kondisi adat masih tetap berjalan tapi kurang kondusif. Bahkan, adat cenderung terabaikan dalam kehidupan masyarakat".³⁴

DINAMIKA MODEL PEMERINTAHAN DALAM MASYARAKAT

Penggunaan adat Melayu yang masih bertahan hanya dalam upacara-upacara budaya atau hajatan masyarakat seperti prosesi pernikahan dan pagelaran-pagelaran seni. Bahkan, di daerah perkotaan Bungo, pemakaian kebudayaan Melayu dalam berbagai prosesi pun mulai berkurang. Menurut salah seorang anggota DPRD Kabupaten Bungo, kebudayaan Melayu dalam prosesi-prosesi sakral juga mulai berkurang. Sebagian masyarakat ada yang merasa pprosesi adat terlalu rumit sehingga lebih memilih prosesi modern yang cenderung lebih mudah.³⁵

Pernyataan senada juga disampaikan oleh Ketua DPRD Kabupaten Bungo periode 2009/20124. Dihapusnya sistem pemerintahan adat menyebabkan masyarakat khususnya generasi muda semakin jauh dari nilai-nilai adat yang bersandi syarak. Menurutnya, memudarnya adat di Bungo lebih parah dibandingkan dengan daerah tetangga, Sumatera Barat. Padahal dahulunya, masyarakat Bungo sangat teguh memegang nilai-nilai adat dan agama.³⁶

Dalam perkembangannya, untuk meningkatkan kualitas pelaksanaan pemerintahan Desa, setelah Reformasi Pemerintah Kabupaten Bungo mengeluarkan Perda No. 5 Tahun 2006 tentang Tata Cara Pencalonan, Pemilihan, Pengangkatan, Pelantikan dan Pemberhentian Kepala Desa. Melalui Perda tersebut Pemerintah Daerah Kabupaten Bungo membuat aturan yang sesuai dengan kondisi khusus daerah.

Model pemerintahan Desa terus berlangsung di Provinsi Jambi sampai tahun 2007. Meskipun, peluang untuk menerapkan kembali model pemerintahan adat lokal sudah diakomodir sejak dikeluarkannya UU RI No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah jo. UU RI No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

E. Pembentukan Perda Kabupaten Bungo No. 7 Tahun 2007

Paradigma hukum dalam masyarakat kompleks yaitu sebagai alat rekayasa sosial³⁷ benar-benar menemukan wujudnya dalam

konteks pelaksanaan UU RI No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa. Diimplementasikannya undang-undang ini telah menyebabkan perubahan sosial yang sangat signifikan dalam tata kehidupan bermasyarakat di akar rumput. Undang-undang ini secara struktural menjauhkan masyarakat dari sistem sosial yang terintegrasi dengan sistem pemerintahan. Dampaknya, seperti diuraikan di atas, terjadi perubahan yang besar dalam nilai-nilai kehidupan sosial masyarakat.

Ketika reformasi membuka peluang luas dihidupkannya kembali nilai-nilai kearifan lokal, maka pilihannya ada pada pemerintah daerah, apakah akan menggunakan peluang ini atau tidak untuk merekayasa kembali tatanan kehidupan sosial-politik masyarakatnya. Mengembalikan model pemerintahan adat Jambi atau tidak, adalah pilihan yang harus diambil oleh pemerintah daerah berdasarkan analisis terhadap kondisi dan kebutuhan pengembangan daerah. Keputusan pemerintah daerah ini adalah bentuk dari kebijakan publik.

Pada skala provinsi, Pemerintah Provinsi Jambi tampaknya belum menilai menghidupkan kembali model pemerintahan adat Jambi sebagai sebuah hal yang strategis. Hal ini terbukti dengan belum adanya Perda pada tingkat provinsi yang berisi tentang pemerintahan adat Jambi.³⁸ Banyak faktor yang mungkin menjadi dasar pemikiran Pemerintah Provinsi Jambi mengambil pilihan ini. Menghidupkan kembali model pemerintahan adat dalam skala provinsi bukanlah sebuah hal sederhana. Pertanyaan mendasar yang akan segera timbul adalah, model seperti apa yang akan diterapkan itu? Apalagi, model pemerintahan adat di daerah Jambi sendiri berbeda-beda antara satu daerah dengan daerah lainnya.

Tidak hanya itu, berbagai konsekuensi lain akan timbul dalam kebijakan tersebut, dan tentunya perlu kajian yang lebih komprehensif untuk dapat menjelaskan secara bijaksana alasan pilihan kebijakan ini. Namun demikian, perhatian Pemerintah Provinsi Jambi terhadap penguatan dan pengembangan adat Melayu juga tidak bisa dianggap kecil. Sejak periode gubernur Zulkifli Nurdin, pemerintah provinsi telah menggalakkan berbagai program

yang mengarah pada penguatan kembali adat dan syarak di Provinsi Jambi. Diantara program tersebut adalah perhatian terhadap pegawai syarak, pengangkatan da'i desa, serta menggiatkan Pengajian Antara Maghrib dan Isya (PAMI). Di samping itu, berbagai kegiatan promosi adat juga dilakukan, bahkan tokoh adat Melayu Jambi saat ini terpilih menjadi Ketua Sekretariat Bersama Lembaga Adat Rumpun Melayu se-Sumatera.

Berbeda dengan pemerintah provinsi, Pemerintah Kabupaten Bungo memilih untuk menghidupkan kembali model pemerintahan adat. Pilihan ini dimungkinkan dalam sistem hukum dan peraturan perundang-undangan Indonesia. Daerah kabupaten/kota dapat membuat Perda sesuai dengan kondisi dan kebutuhan khusus daerahnya selagi tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.³⁹ Dalam hal ini, meskipun tidak ada peraturan daerah provinsi yang menyatakan daerah kabupaten/kota di Provinsi Jambi boleh memakai kembali model pemerintahan adat, namun juga tidak ada larangan untuk melaksanakan hal tersebut. Pilihan kebijakan Pemerintah Kabupaten Bungo ini diwujudkan melalui Perda No. 9 Tahun 2007 tentang Penyebutan Kepala Desa Menjadi Rio, Desa Menjadi Dusun dan Dusun Menjadi Kampung.

Sebagai sebuah kebijakan yang pada akhirnya akan berpengaruh terhadap kehidupan masyarakat, Perda tersebut perlu dianalisis baik secara substansial maupun pada tataran implementasinya. Analisis ini akan menyajikan penilaian terhadap kelayakan Perda dan kualitas implementasinya sekaligus menjadi rekomendasi dan masukan bagi pemerintah untuk menyusun kebijakan yang akan datang.

Rancangan Perda Kabupaten Bungo No. 9 Tahun 2007 sendiri, berasal dari eksekutif. Rancangan Perda tersebut kemudian diajukan ke DPRD Kabupaten Bungo sesuai dengan prosedur yang berlaku dan dibahas sampai kemudian ditetapkan dalam tahun 2007. Menurut Rudi, pembahasan Ranperda berjalan lancar, tidak ada perdebatan yang berarti. Hal ini disebabkan substansi Ranperda untuk menghidupkan kembali adat istiadat dipandang baik oleh umumnya anggota DPRD Kabupaten Bungo. Apalagi, sebelum mengusulkan

Ranperda, pemerintah daerah sudah giat mengkampanyekan program menghidupkan kembali adat Melayu Bungo. Giatnya pemerintah mengkampanyekan program menghidupkan kembali adat ini juga diakui salah seorang warga Dusun Sei. Mengkuang. Yuliyar mengatakan:

Peraturan itu dibuat karena pemerintah waktu itu adalah putera asli daerah sehingga memperhatikan adat. Pemerintah membuat peraturan itu untuk menguatkan kembali adat istiadat Bungo dan memperbaiki moral pemuda.⁴⁰

Lebih lanjut Rudi menjelaskan bahwa penggunaan istilah Rio itu memang sangat tepat dengan adat Bungo. "Dahulu, Rio itu sangat dihormati dalam segala hal, termasuk adat. Sebagai pemimpin, Rio juga menjadi teladan dalam kehidupan masyarakat", urainya.⁴¹ Pernyataan senada juga disampaikan oleh Ketua DPRD Kabupaten Bungo. Menurutnya, hal pokok yang membedakan pemakaian penyebutan Kepala Desa dengan Rio adalah aspek keteladanan. Dalam menggunakan istilah Rio, dipahami bahwa dalam jabatan tersebut tidak hanya berarti kepala pemerintahan, tapi juga pemimpin adat yang melekat fungsi keteladanan akhlak. "...Makanya, tidak sembarang orang bisa menjadi Rio", jelasnya.⁴²

Aspek kepemimpinan adat dan keteladanan akhlak ini tampaknya menjadi hal yang mendasar dalam penggunaan istilah Rio dalam pemerintahan Dusun. Jika dihubungkan dalam konteks kondisi kepemimpinan baik skala nasional hingga daerah saat ini, argumen tersebut menjadi sangat relevan. Keberadaan pemimpin yang sekaligus mampu menjadi teladan dalam berperilaku merupakan sebuah kebutuhan yang sekarang ini mulai langka ditemukan di negeri ini. Sampai awal tahun 2011 saja, Menteri Dalam Negeri Gamawan Fauzi pada rapat kerja dengan Komite I Dewan Perwakilan Daerah menyebutkan ada 155 kepala daerah yang tersangkut masalah korupsi dan 17 orang di antaranya adalah gubernur.⁴³ Sementara, jumlah yang masih berstatus tersangka pun masih banyak. Disinilah letak menariknya makna kepemimpinan dalam sistem adat. Pemimpin tidak hanya dimaknai secara formalitas,

tapi memiliki nilai-nilai kearifan lokal yang mampu memimpin masyarakatnya untuk hidup yang lebih bermartabat berdasarkan cita rasa nilai budaya setempat.

Secara teoritis, penyusunan Perda harus memperhatikan kelayakan berbagai aspek seperti sesuai dengan nilai-nilai ideologis yang dianut masyarakat, kondisi sosiologis masyarakat yang akan diterapkan Perda, konstalasi politik yang kondusif, kelayakan administratif serta ketaatan dengan peraturan perundang-undangan. Jika dilihat lebih jauh dari akar ideologis masyarakat Bungo, adat merupakan bagian yang integral dalam tata kehidupan masyarakat. Adat yang dimaksudkan adalah adat yang bersendikan ajaran agama Islam, yang dikenal dengan sebutan Adat Basandi Syarak-Syarak Basandi Kitabullah (ABS-SBK). Selogan ini merupakan selogan yang dikenal umum dalam masyarakat Jambi sejak dahulu, serupa dengan masyarakat Minangkabau yang dari asal-usul memiliki hubungan dengan suku Melalyu Jambi.

Oleh karena itu, program-program atau kebijakan yang mengarah kepada penerapan adat serta implementasi nilai-nilai Islam, bukanlah sebuah hal yang asing bagi masyarakat Jambi. Artinya, kebijakan Pemerintah Kabupaten Bungo untuk menghidupkan kembali penggunaan istilah Dusun dan Rio sebagai bagian dari upaya menghidupkan kembali adat⁴⁴, sesuai dengan nilai-nilai ideologis yang dianut masyarakat.

Program pemerintah daerah untuk menghidupkan kembali nilai-nilai kearifan lokal juga diwujudkan dalam kebijakan-kebijakan lain, seperti pengalokasian honor Pegawai Syarak melalui Alokasi Dana Desa (ADD) di beberapa Dusun. Selain itu, Kabupaten Bungo juga mengeluarkan Perda tentang Madrasah Diniyah (Madin) yang merupakan usulan dari DPRD (hak inisiatif), yang memberikan bantuan kepada madrasah-madrasah di Kabupaten Bungo sejak lima tahun terakhir. Bahkan, saat ini pemerintah daerah sedang menggodok rancangan peraturan daerah tentang Pesirah di Kabupaten Bungo.⁴⁵

Namun demikian, harus diakui bahwa nilai-nilai ideologis yang hidup di tengah masyarakat sekarang ini sudah berbeda dengan sebelumnya. Dengan kata lain, selogan ABS-SBK sebenarnya tidak lagi dianut oleh seluruh masyarakat. Pergeseran tata kehidupan masyarakat dalam tren globalisasi juga berdampak terhadap nilai-nilai ideologis yang dianut. Tidak sedikit masyarakat yang sudah tidak lagi terlalu mementingkan nilai-nilai adat dan agama, dan beralih pada ideologi pragmatisme.

Maka, sebuah kebijakan yang baik tidak bisa hanya mengandalkan nilai-nilai ideologis semata tanpa memperhatikan manfaat langsung yang dirasakan masyarakat. Seberapa pun besarnya, sebuah kebijakan harus mampu menawarkan manfaat praktis dan atau memiliki pengaruh dalam meningkatkan taraf hidup masyarakat. Dengan demikian, penerimaan terhadap sebuah kebijakan akan lebih luas.

Harapan ini terlihat dari pernyataan Rio Sei. Mengkuang. Menurutnya, Perda Kabupaten Bungo No. 9 Tahun 2007 biasa saja sebab hanya sekedar mengganti nama. Dalam Perda tersebut, tidak ada hal baru yang bisa membawa kemajuan bagi Dusun. Pernyataan tersebut sejalan dengan tanggapannya terhadap kurangnya perhatian pemerintah daerah terhadap upaya memajukan Dusun.⁴⁶ Berbeda dengan pendapat Rio, salah seorang Kaur Dusun Sei. Mengkuang justeru melihat sekarang perhatian pemerintah daerah kabupaten kepada Dusun sudah lebih baik, termasuk juga perhatian terhadap lembaga adat.⁴⁷

Meskipun agak berlawanan dengan pendapat umum, pendapat Rio Sei. Mengkuang tersebut bisa dipahami jika melihat pembangunan sebagian Dusun di Kabupaten Bungo yang belum merata. Walaupun, pemerataan pembangunan ini juga dipengaruhi oleh banyak faktor seperti luasnya daerah dan persebaran pemukiman yang terpencar.

Kabupaten Bungo sendiri merupakan daerah yang tergolong luas dan perkembangannya pesat dengan etnis penduduk yang heterogen. Sebagai daerah sedang berkembang dengan karakteristik demikian, Kabupaten Bungo juga mengalami proses modernisasi dengan seluruh dampak positif dan negatifnya.

DINAMIKA MODEL PEMERINTAHAN DALAM MASYARAKAT

Teralienasinya kehidupan adat dari tata pemerintahan di Kabupaten Bungo di satu sisi dan semakin kuatnya pengaruh globalisasi-modernisasi di sisi lain, membentuk iklim yang semakin mendukung bagi semakin jauhnya generasi muda dari pemahaman dan pengamalan nilai-nilai adat dan agama. Karena itulah, generasi tua⁴⁸ di Bungo pada umumnya kurang menyetujui dirubahnya model pemerintahan Dusun menjadi Desa. Sekretaris Lembaga Adat Melayu Bungo menjelaskan:

Para tetua umumnya kurang menyetujui dirubahnya sistem Dusun menjadi Desa. Istilah Desa dan Kepala Desa kurang berwibawa dan pemilihan Kepala Desa hanya mengutamakan pendidikan formal sementara kriteria pemahaman adat terabaikan. Karena itu, masyarakat menginginkan kembali sistem Dusun dan Rio, sehingga adat bisa kembali berjalan dan pemuda lebih menghormati pemimpin seperti waktu dulu.⁴⁹

Lebuh jauh, Sekretaris Lembaga Adat Melayu Bungo menjelaskan meskipun sebenarnya kurang setuju, masyarakat tetap menerima keputusan pemerintah untuk merubah model Dusun menjadi Desa. Namun, perasaan kurang setuju itu tetap ada di hati masyarakat. Hal senada juga disampaikan salah seorang masyarakat Sei. Mengkuang. Yuliyar mengatakan: "...karena itu program pemerintah, masyarakat tidak dapat berbuat apa-apa".⁵⁰

Terlihatnya nada kepasrahan masyarakat terhadap perubahan yang ada bukan tanpa alasan. Undang-undang tentang Pemerintahan Desa tersebut lahir pada medio pemerintahan Orde Baru, dimana dikenal masih sangat otoriter. Penolakan terhadap ketetapan pemerintah dapat dengan mudah didefenisikan sebagai pemberontakan terhadap negara. Kondisi ini tampaknya menjadi alasan ketentuan dalam UU RI No. 5 Tahun 1979 tersebut dengan mudah terimplementasi dan mengakibatkan perubahan sosial budaya yang sangat besar di berbagai daerah. Hal ini lah yang menyebabkan lahirnya Perda Kabupaten Bungo No. 9 Tahun 2007 tersebut mendapatkan sambutan hangat dari masyarakat Bungo.⁵¹

Peminggiran sistem adat di Bungo berlangsung selama 28 tahun, sejak 1979 hingga keluarnya Perda tahun 2007. Meskipun sebagian besar nilai-nilai adat sudah ditinggalkan, namun umumnya golongan tua masih memahami adat dengan baik. Dengan kata lain, belum terjadi “putus generasi” terhadap pemahaman adat Melayu Bungo. Dalam konteks ini lah, pembentukan Perda tersebut sangat relevan dengan kondisi Sosiologis masyarakat. Pemberlakuan Perda akan lebih mudah sebab sebagian masyarakat masih memiliki pengetahuan dan semangat adat yang baik, bahkan sudah merasakan hidup dalam 2 sistem yang berbeda.

Secara yuridis, pemakaian model pemerintahan hukum adat dimungkinkan di Indonesia sejak dikeluarkannya undang-undang tentang pemerintahan daerah pertama masa reformasi yaitu UU RI No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Desa. Peluang ini juga diakomodir dalam perubahan undang-undang yaitu UU RI No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Dalam undang-undang tersebut, dijelaskan negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa dan satuan pemerintahan hukum adat beserta hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat serta prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁵² Isi undang-undang ini merupakan implementasi ketentuan yang diatur dalam UUD RI 1945 pasal 18B ayat (1) dan (2).

Dengan demikian, setiap daerah berhak untuk menerapkan model pemerintahan berdasarkan nilai-nilai hukum adat setempat, baik pada level pemerintahan provinsi seperti Yogyakarta dan Aceh, maupun pada level kabupaten/kota dan Desa. Di provinsi Jambi sendiri, seperti diuraikan dalam bab sebelumnya, pernah hidup Kesultanan Melayu Jambi. Namun saat ini Kesultanan tersebut sudah tidak ada dan sangat kecil peluangnya untuk dihidupkan kembali layaknya Kesultanan Yogyakarta. Pada kelas akar rumput, di Provinsi Jambi juga pernah hidup model pemerintahan hukum adat yang disebut Dusun. Berbeda halnya dengan Kesultanan di level provinsi, model pemerintahan Dusun ini masih sangat memungkinkan untuk diterapkan kembali.

DINAMIKA MODEL PEMERINTAHAN DALAM MASYARAKAT

Atas dasar inilah, Perda Kabupaten Bungo No. 9 Tahun 2007 tersebut memenuhi dasar yuridis sebagai peraturan perundang-undangan. Selain UUD 1945 dan UU RI No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Desa, penerapan kembali model pemerintahan Dusun di Bungo juga sesuai dengan semangat Peraturan Pemerintah RI No. 72 Tahun 2005 tentang Desa.

Setelah diundangkan menjadi peraturan daerah, Perda Kabupaten Bungo No. 9 Tahun 2007 tentang Penyebutan Kepala Desa Menjadi Rio, Desa Menjadi Dusun dan Dusun Menjadi Kampung, memasuki masa sosialisasi sebagaimana ketentuan peraturan perundang-undangan. Masa sosialisasi berlangsung selama 2 tahun sampai tahun 2009.

Dalam masa sosialisasi ini, pemerintah tidak melakukan program khusus. Sosialisasi hanya dilakukan melalui media massa bahwa Perda sudah disyahkan dan pada pemerintahan Desa disosialisasikan akan dilaksanakannya Perda secara efektif tahun 2009 dimana Kepala Desa yang sedang menjabat akan dilantik menjadi Rio. Hal ini dimungkinkan pemerintah berasumsi bahwa substansi Perda sudah tidak asing lagi bagi masyarakat sehingga tidak membutuhkan penjelasan lebih jauh tentang maksud dan tujuan perda.

Terkait mekanisme pemilihan dan pengangkatan Rio, Ketua DPRD Kabupaten Bungo menjelaskan bahwa pada tahun awal penerapan Perda, seluruh Kepala Desa otomatis diangkat menjadi Rio dan diberi gelar adat. Baru pada periode selanjutnya, pemilihan Rio harus di samping harus memenuhi syarat-syarat formal layaknya calon Kepala Desa, calon Rio juga harus memiliki pemahaman adat yang baik. Calon Rio harus menjalani uji kelayakan yang dilakukan oleh tim gabungan dari unsur pemerintah dan lembaga adat di bawah koordinasi Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintahan Desa (BPMPD). Calon Rio yang lulus uji kelayakanlah yang dapat mengikuti pemilihan Rio.⁵³

Untuk memenuhi tuntutan pemahaman adat ini, warga yang berniat mencalonkan diri menjadi Rio harus lebih aktif menambah

wawasan dan pergaulannya dengan adat. Rio Sei. Mengkuang mengakui harus berusaha menambah wawasan adat baik sebelum dan sesudah menjadi Rio. Beliau menyatakan: “Untuk menambah pengetahuan tentang adat, saya selalu mengikuti setiap ada pelatihan tentang adat. Selain itu, saya juga banyak bergaul dengan tokoh-tokoh lembaga adat setempat”.⁵⁴

Dalam Perda⁵⁵ dijelaskan bahwa Rio terpilih kemudian dilantik oleh Bupati atau pejabat yang ditunjuk sebagai Kepala Pemerintahan, sekaligus pada hari yang sama dilantik sebagai Pemangku Adat oleh Lembaga Adat Melayu Bungo dengan pemberian gelar adat sesuai *ico pakai*⁵⁶ setempat. Dengan demikian, Rio terpilih secara resmi memegang fungsi dan tanggung jawab yang menyatu yaitu sebagai kepala pemerintahan sekaligus sebagai pemangku adat di Dusunya.

Kelemahannya adalah, mekanisme pemilihan dan pengangkatan Rio ini belum memiliki dasar hukum tetap yang kuat sebab belum ada peraturan resmi yang mengatur. Pemilihan Rio measih mengacu pada Perda lama yaitu Perda Kabupaten Bungo No. 5 Tahun 2006 tentang Tata Cara Pencalonan, Pemilihan, Pengangkatan, Pelantikan dan Pemberhentian Kepala Desa, yang kemudian dalam tataran teknis dikombinasikan dengan substansi Perda Kabupaten Bungo No. 9 Tahun 2007 tentang Penyebutan Kepala Desa Menjadi Rio, Desa Menjadi Dusun dan Dusun Menjadi Kampung.

Jika merujuk pada Teori Kebijakan Publik, idealnya sebuah kebijakan semacam Perda harus disertai kebijakan turunan pelaksanaannya sehingga berkekuatan hukum yang jelas. Dalam konteks Perda Kabupaten Bungo No. 9 Tahun 2007 tentang Penyebutan Kepala Desa Menjadi Rio, Desa Menjadi Dusun dan Dusun Menjadi Kampung ini, setidaknya butuh Keputusan Bupati atau Perda yang mengatur tentang tata cara pencalonan, pemilihan, pengangkatan, pelantikan dan pemberhentian Rio seperti halnya Perda terkait Kepala Desa sebelumnya. Tentu saja, peraturan teknis tersebut harus dibuat dengan memperhatikan tradisi adat Melayu Bungo.

DINAMIKA MODEL PEMERINTAHAN DALAM MASYARAKAT

Keberadaan Perda terkait masa jabatan serta mekanisme pencalonan, pemilihan, pengangkatan, pelantikan dan pemberhentian Rio yang berdasarkan adat asli Melayu Bungo tentunya akan sangat menarik. Keberadaan Perda ini dimungkinkan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam pasal 203 UU RI No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan:

Pemilihan Kepala Desa dalam kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan diakui keberadaannya berlaku ketentuan hukum adat setempat yang ditetapkan dalam Perda dengan berpedoman pada Peraturan Pemerintah.

Lebih lanjut, Peraturan Pemerintah RI No. 72 Tahun 2005 tentang Desa pada pasal 54 juga menjelaskan:

- (1) Pemilihan Kepala Desa dan masa jabatan Kepala Desa dalam kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan diakui keberadaannya berlaku ketentuan hukum adat setempat.
- (2) Pemilihan Kepala Desa dan masa jabatan Kepala Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.
- (3) Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud ayat (2) wajib memperhatikan nilai-nilai sosial budaya dan adat istiadat kesatuan masyarakat hukum adat setempat.

Belum adanya peraturan lanjutan dan/atau peraturan teknis terkait mungkin disebabkan Perda sejenis baru saja dibuat 1 tahu sebelum lahirnya Perda No 9 Tahun 2007 tersebut. Hal ini menunjukkan bahwa program legislasi belum terencana dengan baik di DPRD Kabupaten Bungo pada periode 2004/2009. Hal ini memang diakui oleh anggota DPRD Kabupaten Bungo yang menjabat 2 periode. Menurutnya, pada periode sebelum sekarang (2004/2009), Program Legislasi Daerah (Prolegda) belum dilaksanakan dengan baik seperti periode sekarang.

Dampak Perda Terhadap Sistem Pemerintahan Dusun

Perda Kabupaten Bungo No. 7 Tahun 2007 tentang Penyebutan Kepala Desa Menjadi Rio, Desa Menjadi Dusun dan Dusun Menjadi Kampung, mulai efektif diterapkan tahun 2009. Secara struktural, penerapan Perda ini tidak memberikan perubahan yang signifikan terhadap pemerintahan Desa. Bahkan, seperti penulis uraikan dalam latar belakang, isi Perda ini seolah hanya sekedar mengganti penyebutan Desa dan Kepala Desa saja.

Struktur Pemerintahan Desa setelah disebut dengan Dusun tetap sama, yaitu eksekutif yang terdiri dari Rio dibantu dengan Kepala Urusan (Kaur) dan staf (pegawai), serta lembaga legislatif yang disebut Badan Permusyawaratan Dusun (BPD). Hanya saja, menurut Ketua DPRD Kabupaten Bungo, penggantian penyebutan Desa menjadi Dusun membawa konsekuensi penguatan lembaga adat yang ada di setiap Dusun. Sebelum penerapan Perda ini, keberadaan lembaga adat relatif tidak berjalan. Sekarang, lembaga adat secara formal menjadi bagian dari sistem pemerintahan Dusun, dimana lembaga adat terlibat dalam berbagai urusan masyarakat dan pemerintahan seperti dalam uji kelayakan calon Rio. Bahkan, lembaga adat juga memperoleh anggaran yang masuk dalam pos Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintahan Desa (BPMPD). Ketua DPRD Kabupaten Bungo menjelaskan:

Salah satu dampak diberlakukannya Perda ini adalah penguatan terhadap lembaga adat di Bungo. Kalau dulu lembaga adat tidak terlalu berfungsi, sekarang difungsikan kembali untuk urusan adat yang bersendikan syarak (ABS-SBK), juga terlibat dalam acara-acara resmi pemerintahan. Lembaga adat juga mendapat bantuan anggaran untuk pelatihan-pelatihan bahkan ke depan rencananya akan ada bantuan motor dinas.⁵⁷

Meskipun secara struktur tata pemerintahan Perda tersebut tidak memberikan perubahan signifikan, namun perubahan penyebutan yang terjadi membawa dampak yang besar bagi tata pemerintahan terkecil di Kabupaten Bungo yaitu dihidupkannya kembali budaya Bungo yang memiliki nilai-nilai kerifan lokal. Beberapa nilai-nilai kearifan lokal yang menonjol dengan diterapkannya Perda ini adalah:

a. Kepemimpinan

Seperti telah diuraikan di atas, dengan adanya Perda Kabupaten Bungo No. 9 Tahun 2007 tersebut, melahirkan konsekuensi bahwa Rio juga memegang peranan pemangku adat yang berfungsi sebagai penutan masyarakat. Untuk itu, para Rio baik dari suku Melayu maupun lainnya, berupaya memahami dan menjalankan nilai-nilai adat yang bersendikan agama (syarak). Artinya, keberadaan Perda tersebut telah mendorong bangkitnya nilai kepemimpinan dalam pengertian kearifan lokal Melayu Bungo.

Diakui oleh Rio Sei. Mengkuang, sebagai pemimpin dalam konsep Rio, harus lebih aktif dalam kehidupan sosial di masyarakat terutama yang berhubungan dengan acara adat. Di samping itu, Rio juga harus memiliki program-program peningkatan pemahaman adat dan moralitas masyarakat. Untuk itu, perangkat pemerintahan Dusun Sei. Mengkuang membuat program diantaranya: Menyediakan tempat-tempat pelatihan adat di lingkungannya dan menghidupkan Remaja Masjid/Mushalla dan Karang Taruna

Namun diakui, program ini belum berjalan secara optimal. Untuk itu, diakui oleh Rio, bahwa pemerintah Dusun terus berusaha menjalin komunikasi dengan masyarakat. Jika dihubungkan dengan tujuan besar menghidupkan kembali adat yang bersendikan syarak, contoh program ini tentunya belum memadai. Tapi setidaknya, pemerintah Dusun sudah mulai menyadari arah program pemerintah yang harus disejalankan dengan tujuan pembangunan pranata adat kembali.

Sayangnya, penelitian ini belum mengeksplorasi secara lebih luas dan mendalam pengalaman para Rio dalam meningkatkan pemahaman dan terhadap dan pengaruhnya dalam kepemimpinan mereka. Sehingga, penelitian ini belum bisa menghadirkan deskripsi model peningkatan kapasitas kepemimpinan adat para Rio, sekaligus belum sampai pada rekomendasi model peningkatan kapasitas Rio yang efektif.

Aspek ini layak menjadi perhatian dalam kajian-kajian selanjutnya.

Peningkatan keaktifan Rio dalam kehidupan sosial masyarakat setelah lahirnya Perda tersebut juga diakui oleh masyarakat. Menurut Yuliyar, sekarang Rio selalu berperan aktif dalam kegiatan masyarakat. Pengakuan senada juga disampaikan oleh Aliyah, yang mengatakan: "Sekarang Rio lebih aktif, apalagi dalam kegiatan yang berhubungan dengan adat, Rio selalu terlibat. Kalau Rio tidak datang, biasanya ada utusan yang menggantikan".⁵⁸

b. Manajemen konflik

Nilai kearifan lokal lainnya yang menonjol sebagai dampak dari diberlakukannya Perda Kabupaten Bungo No. 9 Tahun 2007 tersebut adalah model manajemen konflik berdasarkan hukum adat, tidak melalui institusi pengadilan.⁵⁹ Setelah berlakunya Perda, konflik-konflik di masyarakat khususnya konflik ringan, lebih diutamakan diselesaikan secara adat.

Ketua DPRD Kabupaten Bungo mengatakan:

Penyelesaian sengketa juga banyak diselesaikan dengan hukum adat yang dipimpin oleh Rio atau perangkat Dusun yang mewakili serta lembaga adat. Misalnya kasus pencurian ayam, dan masalah-masalah kecil lainnya. Kalau sudah tidak bisa diselesaikan secara adat, barulah dibawa ke pengadilan.⁶⁰

Penjelasan yang sama juga disampaikan Aliyah yang mengatakan: "Kalau masyarakat ada masalah misalnya berkelahi, didamaikan secara adat oleh pemerintah. Sehingga, masyarakat tidak ada dendam".⁶¹ Disinilah letak keunggulan manajemen konflik di luar pengadilan yang dilakukan dengan semangat kebersamaan. Resolusi yang ditempuh umumnya menyentuh akar masalah sehingga resolusi lebih permanen dan tidak menimbulkan dendam.

Menariknya, penerapan Perda ini tidak hanya berlaku bagi masyarakat suku asli yaitu Melayu. Seluruh Dusun meskipun mayoritas berpenduduk berbagai suku lain seperti Minang, Jawa dan

DINAMIKA MODEL PEMERINTAHAN DALAM MASYARAKAT

Batak, menjalankan model pemerintahan Dusun tersebut. Sebagai contoh, meskipun sutau Dusun penduduknya mayoritas suku Jawa dan Rio nya juga dari suku Jawa, maka model pemerintahan adat yang diterapkan tetap sama dengan Dusun lain. Rio Dusun tersebut juga harus menguasai adat Melayu Bungo, dan ketika dilantik juga diberi gelar adat.

Menurut Ketua DPRD Kabupaten Bungo, masyarakat suku lain tidak keberatan dengan kebijakan ini. Dia menjelaskan:

Semua suku diperlakukan sama, karena meskipun berbeda suku kita sudah merasa satu bagian dari Kabupaten Bungo. Masyarakat tidak keberatan kalau sistem pemerintahannya menggunakan adat Melayu. Tapi masyarakat suku lain tetap mempertahankan kesenian daerah asalnya⁶²

Pernyataan Ketua DPRD tersebut senada dengan pengakuan salah seorang penduduk yang berasal dari suku Jawa di Dusun Lembah Kuamang. Dusun Lembah Kuamang mayoritas berpenduduk suku Jawa. Menurut Soleha, penduduk Dusun Lembah Kuamang menerima dengan baik kebijakan pemerintah, hanya saja, sebagian penduduk khususnya orang tua masih menyebut Rio dengan sebutan Pak Lurah. Soleha mengatakan:

Kita sih menerima saja Bu, kan baik juga. Apalagi kalau anak muda seperti kami yang sudah lahir di Bungo, ya sudah merasa seperti orang Bungo asli, jadi tidak masalah. Tapi kalau orang-orang tua masih sering memanggil Rio dengan panggilan Pak Lurah, karena waktu di Jawa dulu seperti itu. Khusus untuk kesenian, kami tetap melestarikan kesenian Jawa misalnya kalau perta pernikahan, tetap pakai adat Jawa.⁶³

Secara komprehensif, evaluasi terhadap implementasi dan dampak Perda belum pernah dilaksanakan oleh pemerintah daerah. Namun demikian, pemerintah daerah meyakini Perda ini masih sangat relevan ke depannya dan akan terus ditingkatkan. Menurut Ketua DPRD Kabupaten Bungo, ke depan Pemerintah Kabupaten Bungo harus terus meningkatkan sosialisasi penanaman nilai-nilai adat serta membuat program Dusun Percontohan sebagai acuan

bagi penyelenggaraan Pemerintahan Dusun yang baik. Disamping itu, Ketua DPRD juga menilai perlunya peningkatan anggaran untuk mendukung kesuksesan program tersebut.

F. Penutup

Model pemerintahan adat yang disebut Dusun telah hidup lama di beberapa daerah Provinsi Jambi, bahkan sejak Indonesia belum merdeka. Salah satu daerah yang lama mengenal model pemerintahan Dusun adalah Kabupaten Bungo. Data pasti waktu mulai dikenalnya model pemerintahan Dusun belum diketahui, namun pemerintahan Dusun telah ada sejak masa Kesultanan Melayu Islam Jambi, sebagai unit kesatuan politik masyarakat di daerah.

Pemerintahan Dusun dipimpin oleh seorang kepala dengan sebutan Rio. Jabatan Rio tidak hanya mengepalai pemerintahan tapi juga sekaligus menjadi pemangku adat. Dalam menjalankan pemerintahan Dusun, Rio juga dibantu oleh unsur lain yang disebut Tigo Tali Sepilin. Kehidupan masyarakat dalam sistem Dusun diatur dengan hukum adat yang berlandaskan syarak, dengan slogannya Adat Basandi Syarak–Syarak Basandi Kitabullah. Model pemerintahan Dusun ini terus hidup sampai keluarnya UU RI No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa yang menyeragamkan seluruh bentuk pemerintahan adat yang selama ini diakui sebagai unit pemerintahan terkecil di Indonesia. Dengan berubahnya model pemerintahan tersebut, masyarakat Melayu Jambi khususnya generasi muda mulai jauh bahkan kehilangan identitas adat-budayanya.

Menyikapi kondisi tersebut, pemerintah Kabupaten Bungo merespon peluang yang diberikan pelaksanaan otonomi daerah pasca reformasi, untuk mengembalikan model pemerintahan Dusun. Kebijakan ini dituangkan dalam Perda Kabupaten Bungo No. 9 Tahun 2007 tentang Penyebutan Kepala Desa Menjadi Rio, Desa Menjadi Dusun, dan Dusu Menjadi Kampung. Perda tersebut mulai efektif berlaku tahun 2009, untuk seluruh daerah di Bungo termasuk Dusun yang mayoritas penduduknya berasal dari selain Suku Melayu. Namun, pelaksanaan Perda belum disertai aturan pelaksanaan/teknis yang jelas.

DINAMIKA MODEL PEMERINTAHAN DALAM MASYARAKAT

Evaluasi Perda juga belum pernah dilaksanakan. Namun sejauh ini, hasil penelitian menunjukkan Perda sudah berjalan. Pemilihan dan pengangkatan Rio sudah menyertakan kriteria penguasaan adat. Rio sebagai kepala Dusun juga sudah melakukan program-program peningkatan pemahaman dan pelaksanaan adat Melayu Bungo yang berlandaskan Islam.[]

Catatan:

¹ Kerajaan-kerajaan/kesultanan di wilayah nusantara ditaklukkan penjajah Belanda secara bertahap sampai awal abad ke-20, dan akhirnya satu-persatu kerajaan/kesultanan di nusantara runtuh kecuali Kesultanan Yogyakarta yang masih bertahan hingga saat ini.

² Sebagai contoh bisa dilihat bentuk pemerintahan Nagari di Sumatera Barat. Nagari merupakan bentuk pemerintahan otonom -yang bahkan memiliki otonomi penuh ketika Kerajaan Pagaruyung masih ada- yang terus dipakai selama masa penjajahan Belanda hingga Indonesia merdeka. Namun, bentuk pemerintahan Nagari itu sendiri terus mengalami perubahan antara lain disebabkan campur tangan Pemerintah Hindia Belanda yang mengatur kehidupan Nagari. Lihat antara lain dalam buku: *Kearifan Lokal dalam Pengelolaan SDA* (LBH Padang, Padang: 2005); *Kembali ke Nagari; Batuka Baruak Jo Cigak* (Zen Wen Pador, dkk, Padang: 2004). Bentuk-bentuk lainnya seperti Desa di Jawa dan Bali, Dusun di Jambi, dan Marga di Palembang.

³ Substansi pengakuan terhadap hak asal-usul ini tetap ada dalam UUD 1945 pasca amandemen. Bedanya setelah amandemen, pasal 18 secara lebih rinci menjelaskan pembagian daerah dalam NKRI, azas pemerintahan, struktur dan fungsi pemerintahan serta hubungan pusat daerah.

⁴ Penjelasan UUD 1945 Pasal 18 sebelum amandemen.

⁵ Secara formal, dalam undang-undang disebutkan bahwa sistem pemerintah daerah di Indonesia melaksanakan otonomi daerah. Namun pada prakteknya Penguasa Orde Baru menjalankan pemerintahan dengan sangat sentralistik.

⁶ Dalam penelusuran awal lebih lanjut, peneliti menemukan bahwa istilah Dusun ini tidak populer di semua daerah di Provinsi Jambi. Namun unsur-unsur pemerintahan seperti Rio dan Pegawai Syarak lebih dikenal luas hampir di seluruh Kabupaten/Kota yang ada. Lebih jauh tentang Pegawai Syarak antara lain dapat dilihat dalam laporan penelitian dengan judul "Kebijakan Pelayanan Keagamaan Pada Era Otoda; Studi Regulasi Pegawai Syarak di Provinsi Jambi" (Hasbi Umar, dkk., Jambi: 2012).

HERMANTO HARUN & IRMA SAGALA

⁷ Wawancara dengan Drs. H. Azra'i Al-Basyari, Sekretaris LAM Se-Sumatera dan Wakil Sekretaris LAM Provinsi Jambi, tanggal 19 Januari 2012 dalam penelitian terdahulu yang belum dipublikasikan (Hasbi Umar, dkk., "Kebijakan Pelayanan Keagamaan Pada Era Otonomi Daerah; Studi Regulasi Pegawai Syarak di Provinsi Jambi", Penelitian pada Puslit IAIN STS Jambi tahun 2012).

⁸ Pernyataan ini disimpulkan dari observasi sehari-hari peneliti antara lain pada mahasiswa Fakultas Syariah IAIN STS Jambi, bahwa generasi muda di Kota Jambi khususnya jarang sekali yang memiliki pengetahuan seputar adat dan sejarah Melayu Jambi. Bahkan, keberadaan Lembaga Adat Melayu Jambi sendiri pun tidak banyak diketahui masyarakat.

⁹ Fungsi dan kewenangan institusi Pegawai Syarak sekarang tidak sama dengan masa lalu, dimana fungsi dan kewenangan pada masa lalu jauh lebih besar dan penting.

¹⁰ Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia* (Jakarta: Rajawali Pers, 1998), hlm. 8.

¹¹ Josef Riwu., *Prospek Otonomim..*, hlm. 6.

¹² Warsito Utomo, "Implementasi Desentralisasi dan Otonomi Daerah Tingkat II Masa Orde Baru(Studi Kasus di Dati II Cilacap dan Dati II Kudus)", dalam JKAP Volume 1 Nomor 2 ,Juli 1997, MAP UGM, Yogyakarta.

¹³ Bryant, Coralie dan Louise G. White, *Manajemen Pembangunan untuk Negara Berkembang*(Jakarta: LP3ES, 1987),hlm. 213-214.

¹⁴ E. Koswara, "Kebijakan Desentralisasi Dalam Rangka Menunjang Pembangunan Daerah", dalam *Pembangunan Administrasi Indonesia* (Jakarta: LP3ES, 1998), hlm. 153.

¹⁵ Machfud Sidik, "Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah Dalam proses Otonomi Daerah", makalah disampaikan dalam Workshop Manajemen Perencanaan Penerimaan daerah, (Yogyakarta Siaga-UGM, 2001).

¹⁶ Pembahasan tentang sejarah otonomi-desentralisasi di Indonesia lihat antara lain: *Perkembangan Pemerintahan di Indonesia* (Soehino, 1980), *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia* (Josef Riwu Kaho, 1988) dan *Pasang Surut Otonomi Daerah; Sketsa Perjalanan 100 Tahun* (Soetandyo Wignosubroto, dkk., 2005).

¹⁷ Djohermansyah Djohan melihat setidaknya ada 6 kelemahan pelaksanaan otonomi daerah melalui UU No. 20 tahun 1999. Lebih jauh lihat Djohermansyah Djohan, *Kebijakan Otonomi Daerah 1999* (Jakarta: Yarsif Watampone, 2003).

¹⁸ I Nyoman Nurjya, *Magersari; Dinamika Komunitas Petani-Pekerja Hutan dalam Perspektif Antropologi Hukum*(Malang: UM Press, 2005), hlm. 2-3.

¹⁹ *Ibid*, hlm. 63.

²⁰ Lihat antara lain Adi Suharadi, "Sejarah Jambi", www.google.com, diakses tanggal 26 Agustus 2010.

DINAMIKA MODEL PEMERINTAHAN DALAM MASYARAKAT

²¹ Elsbeth Locher-Scholten, *Kesultanan Sumatra dan Kolonial; Hubungan Jambi-Batavia (1830-1907) dan Bangkitnya Imperialisme Belanda* (Jakarta: Banana KITLV, 2008), hlm. 43.

²² http://id.wikipedia.org/wiki/Cheng_Ho, diakses tanggal 27 November 2012.

²³ Elsbeth Locher-Scholten, *Kesultanan Sumatera dan Negara Kolonial, Hubungan Jambi-Batavia 1830-1907*, hlm. 51.

²⁴ Adi Suharadi, "Sejarah Jambi", www.google.com, diakses tanggal 26 Agustus 2010.

²⁵ Elsbeth Locher-Scholten, terj. *Kesultanan Sumatera dan Negara Kolonial; Hubungan Jambi – Batavia (1830-1907) dan Bangkitnya Imperialisme Belanda* (Jakarta: Banana-KITLV Jakarta, 2008), hlm. 41.

²⁶ Tim Penulis, *Sejarah Revolusi Kemerdekaan Daerah Jambi* (Jakarta: Dep DIKBUD, 1986), hlm, 17.

²⁷ Ibid, hlm 18.

²⁸ Komando Pertahanan Sumatera, *Almanak Sumatera*, hlm, 198-199.

²⁹ Tim Penulis *Sejarah Revolusi Kemerdekaan Daerah Jambi* (Jakarta: DepDIKBUD,1986), hlm, 20.

³⁰ Wawancara dengan Drs. H. Azra'i Al-Basyari, Sekretaris LAM Se-Sumatera dan Wakil Sekretaris LAM Provinsi Jambi, tanggal 19 Januari 2012.

³¹ Analisis tentang Pegawai Syarak di Provinsi Jambi dapat dilihat dalam laporan penelitian terdahulu oleh Hasbi Umar, dkk. Dengan judul "Kebijakan Pelayanan Keagamaan Pada Era Otonomi Daerah (Studi Regulasi Pegawai Syarak di Provinsi Jambi)", penelitian tahun 2011 pada Pusat Penelitian IAIN STS Jambi.

³² Dalam referensi lain disebutkan bahwa pemerintahan dalam masyarakat Minangkabau dikelola oleh urang nan ampek jinih, yaitu Penghulu sebagai kepala pemerintahan, dibantu oleh Manti dengan fungsi administrasi, Dubalang dengan fungsi keamanan dan Malin dengan fungsi urusan keagamaan. Lihat antara lain dalam buku *Kearifan Lokal dalam Pengelolaan SDA (Kekayaan Nagari Menatap Masa Depan)* yang diterbitkan oleh LBH Padang tahun 2005.

³³ Karakteristik yang membedakan model pemerintahan adat dan kontemporer adalah ada atau tidaknya kemenyatuan pranata kehidupan. Dalam pemerintahan adat umumnya, seluruh pranata sosial saling terkait, termasuk pemerintahan, membangun sebuah sistem hidup yang terintegrasi dan utuh. Sedangkan dalam model pemerintahan kontemporer, pranata pemerintahan dipisahkan dengan pranata sosial lainnya. Inilah yang sering menjadi dasar resistensi masyarakat adat terhadap model pemerintahan kontemporer, yang dianggap menciderai sebagian nilai-nilai luhur adat.

³⁴ Wawancara dengan Sekretaris Lembaga Adat Melayu Bungo, tanggal 5 Oktober 2012.

³⁵ Wawancara dengan anggota DPRD dua periode dari PKS, tanggal 14 Oktober 2012.

³⁶ Wawancara dengan Ketua DPRD Kabupaten Bungo, tanggal 5 Oktober 2012.

³⁷ Lihat kembali uraian kerangka teori/konsep tentang Kebijakan Publik dan Perubahan Sosial.

³⁸ Hal ini berbeda dengan daerah tetangga yaitu Provinsi Sumatera Barat yang memilih menghidupkan kembali model pemerintahan adat sejak awal reformasi. Pilihan kebijakan ini diimplementasikan melalui Perda Sumatera Barat No. 9 tahun 2000 tentang Ketentuan Pokok Pemerintahan Nagari yang kemudian diganti dengan Perda No. 2 tahun 2007 tentang Pemerintahan Nagari

³⁹ Lihat definisi Peraturan Daerah dalam pasal 1 UU RI No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

⁴⁰ Wawancara dengan Yuliyar, warga Dusun Sei. Mengkuang, tanggal 5 Oktober 2012.

⁴¹ Wawancara dengan Rudi, anggota DPRD Kabupaten Bungo 2 periode dari PKS, tanggal 4 Oktober 2012.

⁴² Wawancara dengan Ketua DPRD Kabupaten Bungo periode 2009/2014 dan anggota BPD tahun 2004/2009.

⁴³ www.antikorupsi.org, diakses tanggal 27 November 2012.

⁴⁴ Dalam konsideran “Menimbang” dalam Perda tersebut disebutkan bahwa yang menjadi pertimbangan dibuatnya Perda adalah “bahwa sesuai dengan sejarah yang pernah terjadi di Kabupaten Bungo, bahwa penyebutan Rio pernah diberlakukan yang menunjukkan karakteristik daerah”. Dari konsideran ini terlihat keinginan pemerintah daerah melalui Perda tersebut adalah untuk menghidupkan kembali adat setempat.

⁴⁵ Pesirah adalah satuan pemerintahan adat Jambi yang pada awalnya membawahi beberapa Dusun. Pemerintah Pesirah diangkat dari keturunan Raja-Raja. Ketika sistem Kecamatan sebagai daerah administratif diberlakukan sebelum tahun 1979, Pesirah sekaligus membawahi beberapa Kecamatan yang menaungi Dusun-Dusun wilayah Pesirah sebelumnya.

⁴⁶ Wawancara dengan Rio Sei. Mengkuang, tanggal 4 Oktober 2012.

⁴⁷ Wawancara dengan Yuliyar, warga Dusun Sei. Mengkuang, tanggal 5 Oktober 2012.

⁴⁸ Istilah “generasi tua” dan “generasi muda” dalam penelitian ini digunakan untuk membedakan kelompok masyarakat yang sudah hidup dalam sistem pemerintahan adat (Dusun) yaitu sudah berumur di atas 45 tahun, dengan masyarakat yang lahir sesudah diimplementasikannya UU RI No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa.

⁴⁹ Wawancara dengan Sekretaris Lembaga Adat Melayu Bungo, tanggal 5 Oktober 2012.

DINAMIKA MODEL PEMERINTAHAN DALAM MASYARAKAT

⁵⁰ Wawancara dengan Yuliyar, warge Dusun Sei. Mengkuang, tanggal 5 Oktober 2012.

⁵¹ Semangat yang sama juga ditemukan di daerah lain yang juga kembali menerapkan sistem pemerintahan hukum adat seperti Nagari di Sumatera Barat.

⁵² Pasal 2 ayat (8) dan (9) UU RI No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

⁵³ Pada waktu Perda tersebut disyahkan, Mahili tengah menjabat sebagai anggota Badan Permusyawaratan Desa.

⁵⁴ Wawancara dengan Rio Sei. Mengkuang tanggal 4 Oktober 2012.

⁵⁵ Pasal 3, Perda Kabupaten Bungo No. 9 Tahun 2007 tentang Penyebutan Kepala Desa Menjadi Rio, Desa Menjadi Dusun dan Dusun Menjadi Kampung.

⁵⁶ Ico pakai adalah ketentuan adat yang berlaku secara khusus di masing-masing Dusun. Meskipun adat Bungo secara umum sama, namun setiap Dusun memiliki kekhususan masing-masing misalnya dalam tata pemberian gelar adat ini. Bagi masyarakat yang memahami adat, gelar yang dipakai oleh Rio bisa menjadi penanda asal Dusunnya.

⁵⁷ Wawancara dengan Ketua DPRD Kabupaten Bungo periode 2009/2014, tanggal 5 November 2012.

⁵⁸ Wawancara dengan Aliyah, tanggal 5 Oktober 2012.

⁵⁹ Model penyelesaian sengketa di luar pengadilan secara dikenal dengan istilah *alternative dispute resolution* (ADR). Melalui jalur ini, penyelesaian sengketa diharapkan lebih efektif dan efisien serta menghasilkan resolusi yang lebih permanen.

⁶⁰ Wawancara dengan Ketua DPRD Kabupaten Bungo, tanggal 5 Oktober 2012.

⁶¹ Wawancara dengan Aliyah, tanggal 5 Oktober 2012.

⁶² Wawancara dengan Ketua DPRD Kabupaten Bungo periode 2009/2014, tanggal 5 November 2012.

⁶³ Wawancara dengan Mar'atus Soleha, penduduk Dusun Lembah Kuamang dari suku Jawa, tanggal 7 Oktober 2009.

DAFTAR PUSTAKA

- Coralie Bryant dan Louise G. White, *Manajemen Pembangunan untuk Negara Berkembang* (Jakarta: LP3ES, 1987).
- Djohermansyah Djohan, *Kebijakan Otonomi Daerah 1999* (Jakarta: Yarsif Watampone, 2003).
- E. Koswara, *Kebijakan Desentralisasi Dalam Rangka Menunjang Pembangunan Daerah*, dalam *Pembangunan Administrasi Indonesia* (Jakarta: LP3ES, 1998).
- Hasbi Umar, dkk, "Kebijakan Pelayanan Keagamaan Pada Era Otoda (Studi Regulasi Pegawai Syarak di Provinsi Jambi)" (Jambi, 2012).
- Irmawati Sagala, "Evaluasi Perda Kabupaten Solok No. 13 Tahun 2003 tentang Pengelolaan ZIS", Tesis mahasiswa Pascasarjana Unand (Padang, 2007).
- Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia* (Jakarta: Rajawali Pers, 1988).
- LBH Padang, *Kearifan Lokal dalam Pengelolaan SDA* (Padang: LBH Padang, 2005).
- Machfud Sidik, "Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah Dalam proses Otonomi Daerah", Workshop Manajemen Perencanaan Penerimaan daerah, Siaga-UGM (Yogyakarta, 2001).
- Soehino, *Perkembangan Pemerintahan di Daerah* (Yogyakarta: Liberty, 1980).
- Soetandyo Wignosubroto, dkk. *Pasang Surut Otonomi Daerah, Sketsa Perjalanan 100 Tahun* (Jakarta: Institut for Local Development dan Yayasan Tifa, 2005).
- Sudarwan Danim, *Pengantar Studi Penelitian Kebijakan* (Jakarta: Bumi Aksara, 2000).
- Warsito Utomo. *Implementasi Desentralisasi dan Otonomi Daerah Tingkat II Masa Orde Baru* (Studi Kasus di Dati II Cilacap dan Dati II Kudus) dalam JKAP Volume 1 Nomor 2 (Juli 1997), (MAP UGM Yogyakarta, 1997).
- Zen Wen Pador, dkk, *Kembali ke Nagari; Batuka Baruak Jo Cigak*, (Padang: LBH Padang, 2004).