PERGESERAN KEKUASAAN DAN KEPEMIMPINAN PADA NAGARI DI SUMATERA BARAT[1]

Oleh : Rozidateno.P.Hanida[2], Wasito Utomo[3]

Abstract

By the ratification of constitution 22nd, 1999 about local government in west Sumatra has caused the moving of power and leading. Exactly, the ratification of local law in west Sumatra 9th, 2000 and in Solok by local law 4th, 2001 about Pemerintahan Nagari. There is a reason from the write to do the research. It shows 3 kinds of power moving and leading at Nagari Talang, after started the Solok local law 4th, 2001. The first is the changing of government organization structure; the second is the changing of leader configuration in running the power from elite style. Which is centred with leader of village moved to dynamic style. The third is the changing of legitimating of leading status.

Pendahuluan

Dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia, kita dapat menemukan arti dari kata pergeseran adalah sebagai pergesekan, peralihan, perpindahan, dan pergantian. Dalam konteks ini pergeseran dipahami sebagai pergantian, yaitu proses pergantian atau proses perpindahan. Sebelum Undang-Undang No 22 tahun 1999 tentang Otonomi Daerah di undangkan, yaitu disaat berlakunya Undang-Undang Pemerintahan Desa No. 5 tahun 1979, pemerintahan terkecil yang berada dibawah camat ketika itu adalah disebut dengan nama desa.

Pembahasan tentang pergeseran kekuasaan dan kepemimpinan, dalam tulisan ini terutama menyangkut tiga persoalan dasar pertama perubahan struktur organisasi pemerintahan, Kedua: perubahan konfigurasi pemimpin dalam menyelenggarakan kekuasaan, Ketiga, perubahan legitimasi status kepemimpinan. Sehingga dari pengkajian terhadap tiga aspek yang berubah ini, bisa dikaji dimensi apa saja yang bergeser dalam hal kekuasaan kepemimpinan

Tulisan ini mencoba mendiskusikan bagaimana proses pergeseran kekuasaan dan kepemimpinan ditingkat lokal dengan kasus pergeseran kekuasaan dan kepemimpinan di Nagari Talang Kabupaten Solok Sumatera Barat paska implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Solok No 4 tahun 2001. Hal ini sangat relevan dibicarakan, karena terus terang saja semenjak pemerintah Sumatera Barat menyatakan kembali kepemerintahan nagari, banyak pernyataan yang menyatakan bahwa sebenarnya tidak ada yang berubah antara pemerintahan desa dengan pemerintahan nagari termasuk dalam hal kekuasaan dan kepemimpinan.

Kekuasaan

Kekuasaan merupakan suatu konsep yang abstrak, untuk meneliti suatu fenomena kekuasaan terlebih dahulu konsep tersebut harus didefenisikan atau

---

[1] Skripsi Sarjana Ilmu Politik FISIPOL Universitas Gadjah Mada, 2003

[2] Dosen Jurusan Ilmu Politik FISIP Universitas Andalas

[3] Dosen Jurusan Administrasi Negara FISIPOL Universitas Gadjah Mada

dioperasionalkan dalam kenyataan empiris sebagaimana yang dikatakan oleh Mary Gnigez dan Robert W Kweit:

> *"Jika ingin melakukan studi empirik tentang kekuasaan haruslah melampaui makna intuitif dari kekuasaan, dan harus jelas-jelas memperinci bagaimana kita mengetahui kekuasaan sewaktu kita melihatnya. Ini berarti kita harus mendefenisikan dan mengoperasionalkan konsep tersebut".*

Lalu apa yang dimaksud dengan kekuasaan? Robert A Dahl menyebutkan suatu defenisi klasik tentang kekuasaan. ".....A mempunyai kekuasaan terhadap B sejauh ia akan mau melakukan."[4] Dari defenisi ini dapat dikemukakan beberapa point. Pertama kekuasaan adalah bersifat rasional yaitu kekuasaan hanya dapat bermakna dalam artian interaksi. Kedua, kekuasaan dipandang sebagai bentuk prilaku. Seirama dengan defenisi yang disampaikan Robert A Dahl, Harold D Laswell dan Abraham Kapten menyebutkan: *power is relationship in wich one person or group is able to determine the action of another in direction of the formers own end.*[5]

Sementara itu David Nyeberg mendefenisikan kekuasaan adalah kemampuan atau wewenang untuk menguasai orang lain, memaksa dan mengendalikan mereka sampai mereka patuh, mencampuri kebebasannya dan memaksa tindakan-tindakan dengan cara-cara yang khusus[6]. Pada semua perumusan yang disajikan di atas, dapat dilihat bahwa kekuasaan mengandung empat hubungan yaitu:

1. Kekuasaan merupakan pola interaksi yang terjadi dalam masyarakat,
2. Kekuasaan hanya mungkin dimengerti dalam hubungan pola prilaku dan hubungan itu ada karena berbagai sumber.
3. Kekuasaan adalah entri yang artinya tidak terbatas.
4. Kekuasaan dengan ikhwal lain yang lekat adalah hubungan yang mendua arti, disini orang melihat kekuasan dalam hubungan moral dan amoral, baik atau jahat.

Dari beberapa defenisi tadi Mark N Hagopian menyimpulkan ada aliran utama dalam defenisi kekuasaan. *Pertama*: pandangan strukturalis yang memandang kekuasaan dapat dipahami sebagai hubungan antara dua atau lebih manusia atau aktor-aktor. *Kedua*: pandangan fungsionalis yang memandang kekuasaan sebagai kapasitor untuk menggerakan seluruh sumberdaya masyarakat untuk pencapaian tujuan bersama yang telah disepakati.[7] Kedua pandangan di atas dapat dicermati di lapangan melalui pendapat Charles F. Andrain. Menurutnya kekuasaan didefenisikan sebagai penggunaan sejumlah sumberdaya (aset) kemampuan untuk memperoleh kepatuhan (tingkah laku menyesuaikan) dari orang lain. Untuk menjelaskan perjalanan kekuasaan yang efektif tergantung dari pendayagunaan sumberdaya yang tersedia. Dalam pandangan Andrain[8] ada empat tipe sumber daya yaitu: *pertama* kekuasaan fisik, biasanya kekuasaan ini disamakan dengan kekuatan senjata, semua kepatuhan bertumpu

---

[4] Dahl dalam Kweit dan Kweit 1986: 130-131
[5] Laswell dan Kaplan 1950: 72.
[6] Nyeberg dalam windhu 1992: 32
[7] Hagopian 1978: 4-6
[8] 1992. hal:132-134

pada kekhawatiran akan cidera fisik jika menentang pemegang kekuasaan. *Kedua* kekuasaan ekonomi: dalam hal ini pemegang kekuasaan mempunyai sumber daya material tertentu yang dapat di pergunakan untuk memperoleh kepatuhan. *Ketiga*, kekuasaan normatif: dimana pemegang kekuasaan memiliki kualitas personal tertentu yang menyebabkan orang lain merasa tertarik padanya. *Keempat*, kekuasaan keahlian, dimana para pelaku politik memiliki modal informasi, pengetahuan, keahlian teknik dan intelegensi termasuk pengetahuan mengenai norma-norma umum, pengoperasian lembaga-lembaga politik dan sejenisnya. Kemudian bagaimana cara masyarakat mendayagunakan kekuasaan secara efektif untuk tujuan politik? Jawabannya terletak pada pengorganisasian sumber daya mereka sedemikian rupa sehingga memperoleh kepatuhan dari pihak-pihak lain.

Pengorganisasian sumber daya dapat dicermati melalui variabel variabel: *pertama*, jumlah dan distribusi sumber daya. *Kedua*, motivasi untuk mendayagunakan sumberdaya demi tujuan tujuan politis. *Ketiga*, keterampilan menggunakan sumber daya secara efektif, sedangkan dari dua variabel lainya berkaitan dengan kepatuhan yaitu: *keempat*, cakup kekuasaan, maksudnya kegiatan-kegiatan kehidupan yang dikendalikan oleh pemegang kekuasaan. *Kelima*, besarnya kekuasaan yaitu: derajat pengendalian atas prilaku individu. Perhatian terhadap semua dimensi di atas akan memberikan sejumlah petunjuk dalam kondisi masa suatu kekuasaan itu dapat didayagunakan secara paling efektif. Dalam suatu masyarakat demokratis berupa pusat kekuasaan yang berbeda, mempunyai aneka ragam sumberdaya yang luas, dimana keseluruhannya didistribusikan secara merata.

Dalam mengungkapkan dinamika dari proses-proses kekuasaan dapat tergambar dari bermacam pola penyelenggaraan kekuasaan atau yang boleh dinamakan sistem-sistem kekuasaan. Sistem kekuasaan baik yang berstruktur tradisional, moderen selalu memiliki kapabilitas atau kemampuan yang dapat dijelaskan dan dimiliki oleh suatu sistem kekuasaan dalam hal ini sistem politik baik itu sistem politik tradisional sekali pun.

Jenis-jenis kemampuan itu menurut Almond dan Powell adalah sebagai berikut: *pertama* kapabilitas ekstraktif, *kedua*: kapabilitas regulatif, *ketiga* kapabilitas distributif, *keempat* kapabilitas simbolik *kelima* kapabilitas responsif, *keenam* kapabilitas domestik dan internasional.[9] Khusus dalam penelitian ini yang dibicarakan adalah kemampuan ekstraktif, regulatif, distributif, simbolik dan responsif. Kemampuan ekstraktif yaitu kemampuan untuk memperoleh dan memanfaatkan sumber-sumber materi. Sebagai contoh besarnya pendapatan, pajak kekayaan alam. Kemampuan regulatif yaitu kemampuan sistem untuk mengendalikan prilaku anggota masyarakat secara individu atau kelompok. Kemampuan distributif yaitu kemampuan untuk mengalokasikan barang, jasa, kehormatan, status dan berbagai kesempatan menguntungkan kepada individu-individu dan kelompok-kelompok dalam masyarakat. Kemampuan simbolik yaitu kemampuan untuk menunjukan kekuatan dan kekuasaannya secara simbolik. Dan kemampuan responsif adalah kemampuan untuk menanggapi masukan-masukan dan memprosesnya menjadi output.

[9] Almond dan powell 1966: 195-204.

Dalam tinjauan historis akan dapat kita temukan bahwa terbentuknya desa di Sumatera Barat ketika itu adalah dengan pengaturan yang digariskan dalam UUPD No.5 tahun 1979, yang menimbulkan perubahan nilai, norma, dan hukum. Dulu nilai, norma, dan aturan-aturan yang mengatur kehidupan bersama itu 'diciptakan' sendiri oleh masyarakat Nagari.

Dan sekarang disaat Pemerintah Daerah diberikan kesempatam untuk menata kembali pemerintahannya, ada hal yang berubah. Konsep Nagari yang mau diterapkan kembali oleh Pemerintahan Sumatera Barat, akan memberi dampak perubahan. Yang *Pertama*, Perubahan struktur dan fungsi organisasi pemerintahan yang meliputi pergantian Lembaga Musyawarah Desa menjadi Badan Perwakilan Nagari, dan jumlah dan fungsi aparat yang ada dalam satuan staf. *Kedua*, Perubahan konfigurasi pemimpin dalam meyelenggarakan kekuasaan. *Ketiga*, Perubahan Legitimasi status kepemimpinan yang memegang kekuasaan.

Perubahan Struktur dan Fungsi Organisasi Pemerintahan

Perubahan dan pergeseran dalam stuktur organisasi pemerintahan dapat dicermati dengan memperbandingkan aturan tentang praktek pemerintahan ketika masih dalam bentuk desa yaitu Undang-Undang Nomor 5 tahun 1979, dengan peraturan yang mengatur tentang paraktek pemerintahan Nagari di daerah penelitian yaitu Peraturan Daerah Kabupaten Solok Nomor 4 tahun 2001. Lebih jelasnya perubahan dan pergeseran itu akan dilihat dengan membandingkan struktur organisasi pemerintahan desa yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 tahun 1979 dibandingkan dengan Pemerintahan Nagari. Hal-hal yang dicermati pada perubahan dalam struktur organisasi pemerintahan tersebut akan dirinci kedalam dua bahagian yaitu: Penggantian Lembaga Musyawarah Desa dengan Badan Perwakilan Nagari

Perubahan ini bukan hanya perubahan nama, tetapi diantara keduanya terdapat perbedaan karakter dan spirit yang menyertainya, bila dicermati lebih lanjut perbedaan diantara keduanya dapat dikategonkan dalam dua hal. *Pertama*, dalam segi keanggotaan. Penyebutan bagi LMD sebagai lembaga permusyawaratan/ permufakatan yang di dalamnya anggota yang menjadi wakil dari masyarakat dapat menyalurkan aspirasinya dengan bermusyawarah jelas hanyalah sebagai "obat penawar" yang sama sekali tidak menyembuhkan penyakit apa pun. Sebab bersamaan dengan obat penawar itu sekaligus tersuntikan racun yang membinasakan aspirasi yang dimaksud. Sebab Kepala Desa adalah 'penguasa' LMD itu sendiri. Sehingga praktis tidak ada kekuatan yang mampu berperan sebagai penyeimbang Kepala Desa.

Dengan ketentuan demikian maka tidak ada kontrol sosial dari bawah, bahkan dari samping sekalipun, yang ada hanyalah kontrol dari atas. Dalam pasal 10 ayat 2 disebutkan bahwa "Dalam menjalankan hak, wewenang dan kewajiban pimpinan pemerintahan desa, Kepala Desa bertanggungjawab kepada penjabat yang berwenang mengangkat melalui Camat; dan memberikan keterangan pertanggungjawaban tersebut kepada Lembaga Musyawarah Desa. Lebih lanjut dalam penjelasan pasal 10 ayat 2 itu disebutkan pula bahwa "keterangan pertanggungjawaban Kepala Desa kepada Lembaga Musyawarah Desa, dapat dijadikan pegangan penjabat mengangkat dalam mengambil tindakan-tindakan kebijaksanaan, antara lain dalam rangka pemberian penghargaan dan

tanda kesetiaan, maupun pelaksanaan sebagaimana dimaksud dalam pasal 9 (*tentang ketentuan pemberhentian Kepala Desa-cetak miring oleh penulis*) dan lain sebagainya".

Keanggotaan Lembaga Musyawarah Desa berbeda bila dibandingkan dengan keanggotaan dalam Badan Perwakilan Nagari. Menurut Peraturan Daerah Nomor 4 tahun 2001 tentang Pemerintahan Daerah pasal 1 (n):

> "Badan Perwakilan Nagari yang selanjutnya disebut dengan BPN adalah Badan Perwakilan yang terdiri atas pemuka pemuka masyarakat yaitu Ninik Mamak, Alim Ulama, Cadiak Pandai, Dan Bundo Kanduang serta Pemuda yang ada di Nagari yang berfungsi sebagai Badan Legislatif Nagari".

Keanggotaan Badan Perwakilan Nagari dipilih dari unsur ninik mamak, alim ulama, cadiak pandai, dan bundo kanduang, utusan jorong serta pemuda yang ada dalam Nagari. Penjelasan dalam pasal 76 ayat (1) tersebut di lanjutkan dengan pasal 2 dan tiga seperti berikut:

(1) Jumlah anggota Badan Perwakilan Nagari minimal berjumlah 11 (sebelas) orang dan maksimal 33 (tiga puluh tiga) orang dengan syarat jumlah seluruhnya termasuk pimpinan harus berjumlah ganjil dengan memperhatikan kemampuan keuangan Nagari yang bersangkutan.

(2) Tata cara penentuan anggota Badan Perwakilan Nagari sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditentukan oleh Nagari yang bersangkutan.

Lebih lanjut dalam pasal 77 ayat (2) disebutkan keanggotaan Badan Perwakilan Nagari diresmikan secara administratif dengan keputusan bupati. Disebutkan juga; (1) Badan perwakilan Nagari sebagai Lembaga Perwakilan merupakan wahana untuk melaksanakan demokrasi berdasarkan pancasila. (2) Badan Perwakilan Nagari berkedudukan sejajar dan menjadi mitra Pemerintahan Nagari (pasal 78 ayat (1dan 2). Yang kemudian dalam Peraturan Daerah Nomor 4 tahun 2001 juga diatur mengenai tugas dan wewenang dari Badan Perwakilan Nagari.

Tugas dan wewenang dari Badan Perwakilan Nagari adalah sebagai berikut: (pasal 80 Perda No 4 tahun 2001);

a. Menetapkan Wali Nagari
b. Mengusulkan pengesahan pengangkatan dan pemberhentian Wali Nagari
c. Bersama dengan Wali Nagari menetapkan atau membentuk Peraturan Nagari
d. Bersama dengan Wali Nagari menetapkan anggaran Pendapatan dan Belanja Nagari
e. Melaksanakan Pengawasan terhadap:
    1. Pelaksanaan peraturan Nagari dan peundang-undangan lainya
    2. Pelaksanaan Keputusan wali Nagari
    3. Pelaksanaan Anggaran Pendapatan Belanja Nagari
    4. Kebijakan Pemerintah Nagari
    5. Pelaksanaan Kerjasama yang dilakukan oleh Nagari
    6. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah Daerah terhadap rencana perjanjian yang akan dilaksanakan apabila menyangkut dengan kepentingan Nagari

Tugas dan wewenang ini memperlihatkan perbedaan yang *kedua*, yaitu dalam segi pelaksanaan dan kedudukan dalam pemerintahan, Dari peraturan-peraturan di atas

dapat disimpulkan bahwa Badan Perwakilan Nagari mempunyai kedudukan yang penting dan berbeda dengan Lembaga Masyarakat Desa. Melalui BPN dapat diminta pertangungjawaban kepada Wali Nagari atau lebih luasnya dapat melakukan fungsi pengawasan dalam pemerintahan Nagari, ini berbeda dengan Lembaga Musyarah Desa (LMD), yaitu LMD tidak mempunyai peran yang vital dalam kaitannya dengan keputusan desa dan kepala desa hanya menyampaikan keterangan pertanggunjawaban kepada LMD.

Di lokasi penelitian Nagari Talang dulunya terdiri dari enam wilayah desa, yaitu: Desa Aro talang, desa Koto gaek, desa Tabek pala, desa Anau Kadok, desa Pananan, desa Koto Gadang, dari wawancara di lapangan tergambar bahwa peranan yang besar dalam pemerintahan Nagari memang berada pada Badan Perwakilan Nagari, akan tetapi karena berbagai faktor dalam Nagari Talang hal itu masih belum maksimal, faktor yang sangat menonjol adalah penerapan Perda ini masih dalam masa transisi, seperti yang tergambar dalam kutipan berikut:

> *Kembalinya Talang dipimpin oleh Pemerintahan Nagari, telah merubah struktur dalam organisasi pemerintahan, kalau dulu ketika masih dalam Pemerintahan Desa semuanya atau apapun keputusan tentang desa tergantung keputusan dari Kepala Desanya, jarang sekali atau hampir dikatakan tidak pernah aspirasi masyarakat mendapat tanggapan baik dari pemerintah ketika itu, LMD yang katanya waktu itu adalah lembaga yang akan menampung dan membicarakan keinginan masyarakat tapi ya tidak berfungsi efektif. Sekarang dengan pemerintahan Nagari, kalau kita cermati peraturan jelas jauh lebih baik, saya sangat senang, karena saya sangat mengerti bagaimana dulunya pemerintahan desa itu berjalan,[10] tapi karena mungkin masih dalam masa transisi kita masih menunggu hasil apa yang timbulkan dari Perda ini. Karena saya juga yakin dengan fungsi pengawasan oleh BPN pemerintahan Nagari memang akan lebih baik, paling tidak kejayaan Nagari seperti dulunya[11] akan dapat terulang.*[12]

Dengan demikian kehadiran Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999, dan Spesifiknya Peraturan Daerah Kabupaten Solok Nomor 4 tahun 2001, telah mampu menggeser peran LMD, yang hanya sebagai sebuah lembaga musyawarah yang mengusul dan membahas pelaksanaan keputusan desa dan sebagai lembaga yang melegitimasi keputusan desa, menjadi sebagai sebuah lembaga perwakilan yang mempunyai peran pengawasan, terhadap pemerintahan di tingkat lokal yaitu Pemerintahan Nagari.

Perubahan yang lain adalah pada jumlah dan fungsi aparat yang ada dalam satuan staf. Aparat dalam satuan staf pada Pemerintahn Desa di wilayah penelitian adalah dengan menggunakan struktur minimal, yaitu dengan tiga kepala urusan dalam satuan staf, yaitu kepala urusan pemerintahan, urusan umum dan urusan pembangunan. Kecuali pada Jorong Aro, Tabek Pala dan Koto Gaek jumlah aparat dalam dalam satuan stafnya menggunakan struktur maksimal dengan penambahan kepala urusan keungan dan kepala urusan kesejahteraan.

---

[10] Responden adalah mantan Kepala Desa desa Kotogaek

[11] Sebelum UU No.5/1999, Sumatera Barat menjalankan Pemerintahan Nagari

[12] Wawancara - Desember 2002

Pengangkatan seseorang dalam struktur jabatan Pemerintahan Desa, diawali dengan pengajuan nama-nama kepada penjabat yang berwenang mengangkat yakni Sekretaris Desa diangkat oleh Bupati Kepala Daerah Tingkat II sedangkan Kepala Urusan diangkat oleh Camat atas nama Bupati, setelah mendengar pertimbangan dari ketua LMD. Pengangkatan dilakukan setelah pera calon menempuh seleksi dalam bentuk penyaringan dan dinyatakan lulus. Hal ini dilakukan untuk menjamin kualifikasi personalia Pemerintahan Desa.

Dalam praktek hal itu tidak berjalan dengan sebagaimana yang diharapkan. Pengangkatan banyak dipengaruhi oleh pertimbangan-pertimbangan pribadi Kepala Desa dan faktor-faktor non teknis, ikatan etnis dan hubungan pribadi yang lebih dominan menguasai preferensi Kepala Desa.

Apabila dibandingkan dengan satuan staf yang ada dalam Pemerintahan Nagari jelas jumlah aparat dalam satuan staf tersebut berbeda. Dalam pemerintahan Nagari yang berkedudukan sebagai unsur staf pembantu Wali Nagari dan memimpin Sekretariat Nagari adalah Sekretaris Nagari. Selain itu aparat dalam Pemerintahan Nagari dilengkapi dengan unsur pelaksana Wali Nagari yang di dalam Pemerintahan Desa hal tersebut tidak ada. Tugas yang seharusnya dijalankan oleh pelaksana teknis fungsiaonal semasa pemerintahan Desa dijalankan oleh Kepala Dusun beserta beberapa "Pembantu" yang ditetapkan oleh Kepala Desa. Sedangkan kedudukan, tugas pokok dan fungsi Kepala Dusun menurut Undang-Undang Nomor 5 tahun 1979 adalah sebagai unsur pelaksana tugas Kepala Desa dalam wilayah kerjanya atau sebagai pelaksana teritorial di wilayah kerjanya. Sesuai dengan kedudukannya Kepala Dusun mempunyai tugas pokok untuk menjalankan kegiatan pemerintahan desa di wilayah kerjanya. Untuk menjalankan tugas pokoknya maka Kepala Dusun mempunyai fungsi melakukan kegiatan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan serta ketenteraman dan ketertiban, melaksanakan keputusan desa di wilayahnya dan melaksanakan kebijakan Kepala Desa. Sedemikian banyaknya tugas kepala dusun maka dapat dibayangkan berapa banyak yang dapat dilaksanakan dengan efektif.

Lebih lanjut mengenai Pemerintahan Nagari, yang dalam struktur organisasinya memiliki Kepala Jorong, jumlah Kepala Jorong dalam sebuah Nagari disesuaikan dengan keadaan Nagari yang bersangkutan. Di wilayah penelitian ada enam kepala jorong yang berkedudukan sebagai unsur pelaksana tugas Wali Nagari dalam wilayah kerjanya, dengan tugas melaksanakan kegiatan Wali Nagari dalam kepemimpinan Wali Nagari dalam wilayah kerjanya.

Adanya pembenahan struktur seperti yang dilakukan ini dengan harapan pelakasaan kegiatan kerja dalam pemerintahan tingkat lokal tidak lagi ada yang simpang siur dan tidak ada lagi kerja yang bersifat terpusat. Tapi fenomena lain yang penulis temui di lapangan adalah bahwa:

> *"Pemerintahan Nagari sekarang memang masih agak sulit mengukur efektifitasnya, akan tetapi satu keheranan saya adalah bagaimana Pemerintahan Nagari mengatur jalannya pemerintahan dan mengerjakan kerjanya pemerintahan dengan jumlah personil yang seperti itu. Padahal dulu ketika masih dalam Pemerintahan Desa personil dalam Pemerintahan Desa jauh lebih banyak dengan luas wilayah yang jauh lebih sempit".*[7]

[7] (wawancara-Desember 2002).

Pendapat atau lontaran seperti itu seakan juga mendapat pemakluman karena dengan satuan staf dan fungsi baru dari staf tersebut Pemerintahan Nagari tersebut belum bisa diukur efektifitasnya, faktor yang mempengaruhi hal itu berdasarkan pengamatan penulis di lapangan adalah kesiapan dari wilayah dan satuan staf Pemerintahan Nagari untuk berada dalam sistem pemerintahan baru yang menuntut inisiatif dan kreatifitas dari pemimpinnya sebagai pengganti dari sistem pemerintahan yang terpusat.

Perjalanan kekuasaan yang efektif bergantung pada tipe-tipe sumberdaya yang tersedia. Dalam pandangan Andrain[14] ada lima tipe sumber daya yakni *pertama*, kekuasaan fisik biasanya kekuasaan disamakan dengan kekuatan senjata, semua kepatuhan bertumpu pada kekhawatiran akan secara fisik menentang pemegang kekuasaan. *Kedua*, kekuasaan ekonomi, dalam hal ini pemegang kekuasaan mempunyai sumber daya materil tertentu yang dapat dipergunakan untuk memperoleh kepatuhan. *Ketiga*, kekuasaan normatif, dimana pemegang kekuasaan memiliki sumber daya yang memberikan mereka hak moral untuk menjalankan kekuasaan. *Keempat*, kekuasaan personal, dimana dalam hal ini pemegang kekuasaan memiliki kualitas personal tertentu yang menyebabkan orang lain tertarik padanya. *Kelima*, kekuasaan keahlian, dimana para pelaku politik memiliki modal seperti informasi, pengetahuan, keahlian teknik dan intelegensi, termasuk pengetahuan mengenai norma-norma umum, pengoperasian lembaga-lembaga politik dan sejenisnya. Jika dicermati kekuasaan yang ada pada pemerintahan Nagari maka kelima sumberdaya yang dimaksudkan oleh Andrain telah dimiliki oleh Nagari. Kekuasaan fisik yang dimiliki Nagari pada umumnya bersifat potensial karena untuk menghukum anak Nagari yang melakukan kesalahan maka hukuman yang dilaksanakan bersifat pengajaran mental seperti dikucilkan dalam pergaulan dan dibuang sepanjang adat.

Kekuasaan ekonomi yang dimiliki pemerintahan Nagari menjadi sumber-sumber pemasukan keuangan Nagari seperti hasil kekayaan Nagari, retribusi Nagari, pungutan Nagari, iuran Nagari, subsidi dan bantuan dari pemerintahan tingkat atas, hasil-hasil perusahan Nagari dan lainya. Penerimaan Nagari yang dikelola oleh pemerintahan Nagari sehingga terus terpelihara dan menunjang otonomi Nagari. Kekuasaan normatif yang dimiliki oleh pemerintahan Nagari mengacu kepada tradisi adat dan hukum adat serta sekaligus bersandar pada peraturan-peraturan formal dari struktur di atasnya. Kekuasaan personal yang dimiliki oleh pemerintahan Nagari menimbulkan kepatuhan dari warga Nagari dalam menjalankan kewajiban dengan penuh kesadaran Kekuasaan keahlian dapat ditemui dalam struktur kepemimpinan di Nagari dimana dikenal dengan kaum *cadiak pandai*, disamping itu wali Nagari selain juga merupakan pemegang kekuasaan eksekutif disamping memiliki kapasitas sebagai intelektual juga mempunyai kapasitas sebagai tokoh adat dalam pemerintahan Nagari.

Serta kelima sumber daya kekuasaan di atas menurut Andrain dapat dimanfaatkan untuk tujuan-tujuan politik dengan cara memberdayakan kekuasaan secara efektif. Pendayagunaan kekuasaan secara efektif untuk tujuan-tujuan politik tergantung pada pengorganisasian sumber daya-sumber daya tersebut. Pada lokasi

[14] 1992, hal: 132-134

penelitian, berdasarkan hasil wawancara ditemukan bahwa penyelenggaraan pemerintahan Nagari bila dilihat dari pengorganisasian struktur kekuasan dan seluruh sumberdaya yang dimanfaatkan untuk kepentingan anak Nagari adalah sudah berjalan dengan efektif, walupun di dalam banyak hal pemerintahan Nagari dituntut untuk memiliki komitmen yang tinggi terhadap apa-apa yang telah ditetapkan. Menurut Almond dan Powell[15] suatu sistem kekuasaan dalam hal ini sistem politik, akan memiliki kapabilitas tertentu seperti kapabilitas ekstraktif, regulatif, distributif, simbolik maupun responsif. Bila dikaitkan dengan pemerintahan Nagari maka kemampuan ekstraktif yang dimiliki Pemerintahan Nagari merupakan sumber-sumber pemasukan dari Pemerintahan Nagari. Kemampuan regulatifnya pun sangat tinggi dalam mengendalikan perilaku anggota masyarakat Nagari. Demikian juga kemampuan distributif dari Pemerintahan Nagari dalam mengalokasikan sumber daya bagi keseluruhan masyarakat Nagari. Sedangkan kemampuan responsif dari penelitian dilapangan ditemukan bahwa kemampuan responsif dari Pemerintahn Nagari masih dalam taraf yang sedang, ini disimpulkan dari jawaban beberapa responden bahwa keberadaan BPN masih kurang efektif, hal ini menurut responden juga karena masa transisi dan masih belum siapnya aparat dalam menata kegiatannya, dan masih banyak hal-hal yang mesti diatur seperti pengaturan melalui peraturan Nagari.

Bila dibandingkan dengan pemerintahan desa dimana secara riil penyelenggaraan struktur kekuasan pemerintahan desa terletak di tangan kepala desa dan Lembaga Musyawarah Desa hanya dijadikan lembaga yang melegalisasi keputusan yang telah ditetapkan oleh pemerintahan desa. Sehubungan dengan pendapat Andrain, kekuasaan fisik yang dimiliki oleh pemerintahan desa dulunya bukan lagi bersifat potensial bagi penyelenggaraan pemerintahan tetapi secara aktual sering digunakan untuk menuntut kepatuhan warga desa terutama yang menyangkut pelanggaran dari warga. Pelanggaran yang dilakukan oleh warga selalu dihadapkan pada lembaga yang menjalankan ketertiban masyarakat. Kalau sekarang berdasarkan pengamatan di lapangan dalam pemerintahan Nagari sanksi yang ditekankan adalah sanksi moral, yang hukumanya jauh lebih berat dari pada hukuman fisik dan dapat menimbulkan rasa jera, seperti yang terungkap dalam hasil wawancara dengan salah seorang responden:

> *"Sekarang dengan pemerintahan Nagari ini, tidak semua kesalahan yang dilakukan oleh anak Nagari kan diproses di kepolisian, hal paling utama kita (pemerintah Nagari - responden adalah kepala seksi ketentraman dan ketertiban) lakukan adalah menanggil mamaknya, dan menyelesaikannya sepanjang hukum adat".*[16]

Kekuasan ekonomi dari pemerintahan Nagari menurut responden memang benar-benar bisa dikelola dengan efektif, berbeda dengan Pemerintahan Desa yang kekuasaan ekonominya didapat dari bantuan Pemerintahan Pusat. Pada saat Pemerintahan Desa sangat sulit untuk mengharapkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan, sangat sulit ditemukan masyarakat yang membangun dengan swadaya ketika itu. Sekarang dengan perasaan memiliki Nagari yang tinggi swadaya masyarakat

[15] 1966, hal: 195-204

[16] wawancara dengan AY. Rajo Bungsu

pun menjadi tinggi ditambah dengan partisipasi anak rantau untuk membangun Nagari. Kekuasaan normatif Pemerintahan Desa selalu mengacu pada legalitas formal. Penggunaan kekuasaan selalu diarahkan untuk menjalankan program pembangunan yang dibuat oleh camat sebagai program yang dibutuhkan oleh masyarakat. Sedangkan program pembangunan yang diinginkan oleh masyarakat dijadikan program pembangunan pilihan yang tidak mutlak untuk dilaksanakan. Pada Pemerintahan Nagari semuanya berubah, karena dari pemerintahan kecamatan tidak lagi hadir dengan program pembangunanya, maka pembagunan di Nagari bisa berjalan sesuai dengan keinginan masyarakat.

Dalam masa Pemerintahan Desa kekuasaan personal dan keahlian dipegang oleh Kepala Desa, dimana Kepala Desa hadir dengan dengan kekuasaan yang mutlak. Sangat berbeda dengan kondisi pemerintahan Nagari sekarang, Wali Nagari tidak lagi mengenal prinsip asal bapak senang, tetapi segala sesuatunya selalu dibicarakan terlebih dahulu, hak masyarakat sekarang sudah dihargai.

Perubahan Dalam Konfigurasi Pemimpin Dalam Menyelenggarakan Kekuasaan

Perubahan atau pergeseran kekuasaan dan kepemimpinan dari pemerintahan desa kepemerintahan Nagari Di Sumatera Barat tepatnya dalam hal ini pada lokasi penelitian yaitu Nagari Talang Kabupaten Solok Sumatera Barat, dapat pula dicermati melalui perubahan konfigurasi pemimpin yang menyelengarakan kekuasaan. Pemerintahan Desa menurut Undang-Undang Nomor 5 tahun 1979 terdiri atas Kepla Desa dan Lembaga Musyawarah Desa (pasal 3 ayat 1). Dalam menjalankan tugasnya pemerintahan desa dibantu oleh perangkat desa yang terdiri dari sekretariat desa dan kepala-kepala urusan. Lembaga Musyawarah Desa adalah Lembaga Pemusyawaratan/ permufakatan yang anggotanya terdiri atas kepala-kepala dusun, pimpinan lembaga-lembaga kemasyarakatan dan pemuka-pemuka masyarakat di desa yang bersangkutan. Lembaga ini bertugas menampung dan menyalurkan pendapat/ aspirasi masyarakat. Dengan demikian fungsi utama dari lembaga ini adalah menyampaikan bahan masukan bagi Keputusan Desa serta membina hubungan baik antara pemerintah desa dengan masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di pedesaan.

Dalam penelitian penulis menemukan kalau di dalam pemerintahan desa keterwakilan pemimpin informal adalah sangat kurang sekali, selengkapnya komposisi anggota LMD di desa-desa penelitian adalah sebagai berikut:

Tabel 1: Komposisi Anggota LMD di Desa-desa Penelitian

Desa / Status	Aro	Tabek pala	Koto Gadang	Anau Kadok	Pana-ri an	Koto Gadang
1. Tokoh adat	2	4	-	1	3	-
2. Tokoh Masyarakat	3	3	6	4	5	4
3. Perangkat Desa	10	8	9	6	7	6
J U M L A H	15	15	15	11	15	10

Sumber:Data Primer

Dari komposisi keanggotaan LMD di lokasi penelitian di temui dominannya keanggotaan yang berstatus perangkat desa. Hal ini dimaksudkan agar LMD dapat melegalisasi segala keputusan yang dibawa oleh Kepala Desa dari atasannya. Bagaimana pandangan responden terhadap keterlibatan pemimpin informal dalam pemerintahan desa dapat dicermati melalui distribusi jawaban responden dalam Tabel-2. Responden dengan karakteristik memiliki pendidikan formal sederajat dengan Sekolah Menegah Umum dan mempunyai latar belakang kehidupan politik sebagai bagian dari pemerintahan Desa dahulunya. Pertanyaan yang diajukan kepada responden ini adalah "Bagaimanakah keterlibatan Pemimpin Informal dalam Pemerintahan Desa?". Pertanyaan ini lebih dijelaskan lagi ketika responden akan memberikan pilihan jawaban, bahwa pemimpin informal yang dimaksudkan adalah kelompok ninik mamak dan orang-orang yang tergolong cadiak pandai.

Tabel 2: Distribusi Jawaban Responden Terhadap Keterlibatan Pemimpin Informal Dalam Sistem Pemerintahan Desa

NAMA DESA DALAM NAGARI TALANG	KATEGORI								JUMLAH
	Sangat Tinggi		Tinggi		Cukup Tinggi		Kurang Tinggi		
	JMl	%	JMl	%	JMl	%	JMl	%	JMl
Desa Aro	-	-	-	-	2	25,0	6	75,0	8
Desa Koto Gaek	-	-	-	-	1	12,5	7	87,5	8
Desa Tabek Pala	-	-	-	-	3	37,5	5	62,5	8
Desa Anau Kadok	-	-	-	-	-	-	8	100	8
Desa Panarian	-	-	-	-	4	50,0	4	50,0	8
Desa Koto Gadang	-	-	1	12,5	3	37,5	4	50,5	8
J U M L A H	-	-	1	12,5	13	27,2	34	70,8	N=48

Sumber: Data primer

Temuan Penelitian menunjukan bahwa keterlibatan pemimpin informal dalam sistem pemerintahan desa pada lokasi penelitian adalah kurang tinggi, dalam arti kata tidak begitu banyak terlibat dalam proses pemerintahan desa. Hal ini ditunjukan oleh Jawaban terhadap alternatif kurang tinggi sebanyak 34 orang (70,8 %). Bila dicermati pula pemerintahan Nagari seperti yang diatur di dalam Peraturan Daerah Kabupaten Solok Nomor 4 tahun 2001. Badan Perwakilan Nagari adalah mungkin dapat disamakan dengan Lembaga Musyawarah Desa, tetapi antara dua lembaga ini diyakini mengandung spirit yang berbeda, fenomena yang penulis temui di lokasi penelitian adalah bahwa Badan Perwakilan Nagari berusaha mengakomodir seluruh unsur dalam mayarakat, pembatasan anggota Badan Perwakilan Nagari dengan jumlah minimal adalah 11 orang dan jumlah maksimal yaitu tiga puluh tiga orang ditujukan untuk mendapatkan efektivitas dalam bermusyawarah. Di Nagari Talang dengan jumlah anggota BPN nya adalah 33 orang (jumlah maksimal) maka di dalamnya cukup terwakili anggota pemimpin informal, tidak ada anggota BPN yang juga menjadi perangkat dalam satuan staf Nagari. Ini adalah hal yang paling mendasar dalam pergeseran ini. Berikut bisa dicermati

pandangan responden terhadap keterlibatan pemimpin informal dalam sistem pemerintahan Nagari.

Tabel 3: Distribusi Jawaban Responden Terhadap Keterlibatan Pemimpin Informal Dalam Sistem Pemerintahan Nagari

NAMA JORONG	KATEGORI								JUMLA
	SANGAT TINGGI		Tinggi		Cukup Tinggi		Kurang Tinggi		
	JMI	%	JMI	%	JMI	%	JMI	%	JML
Jorong Aro	2	25	5	62,5	1	12,5	-	-	8
Jorong Koto Gaek	-	-	5	62,5	2	25	1	12.5	8
Jorong Tabek Pala	1	12,5	3	37,5	2	25	2	25,5	8
Jorong Anau Kadok	2	20	4	50,0	2	25	-	-	8
Jorong Panarian	-	-	6	75	2	25	-	-	8
Jorong Koto Gadang	-	-	5	62,5	2	25	1	12,5	8
J U M L A H	5	10,4	28	58,3	11	22,9	4	8,33	N=48

Sumber: Data primer

Temuan penelitian menunjukan bahwa keterlibatan pemimpin informal dalam pemerintahan Nagari di lokasi penelitian adalah tinggi, dalam arti kata banyak pemimpin informal yang terlibat dalam pemerintahan Nagari, hal ini dibuktikan oleh distribusi jawaban responden terhadap alternatif tinggi yaitu 28 orang atau 58,3% dari keseluruhan responden.

Selanjutnya bagaimana konfigurasi kepemimpinan dari pemimpin Desa dan Nagari dalam menyelenggarakan kekuasaan dapat dianalisis melalui tiga pendekatan sebagaimana yang telah dipaparkan oleh Robert D. Putnam dalam Mohtar Mas'oed dan Colin Mac. Andrews[17] yaitu dengan analisis posisional, analisis reputasi dan analisis decisional atau keputusan.

Melalui pendekatan posisional, keberadaan pemimpin-pemimpin Desa dan Nagari ditelusuri melalui posisi mereka dalam lembaga-lembaga atau organisasi formal yang ada di desa. Asumsinya adalah bahwa mereka yang memegang posisi kunci di dalam Desa dan Nagari adalah juga pengambil keputusan penting dalam kegiatan-kegiatan pemerintahan Desa dan Nagari. Berikut ini distribusi jawaban responden terhadap pemimpin yang memegang posisi kunci dalam struktur organisasi. Pertanyaan penelitian yang dimintakan kepada responden untuk menjawabnya adalah "Siapakah pemimpin yang memegang posisi kunci dalam pemerintahan Desa dan Nagari?". Pertanyaan ini dijawab oleh responden dengan yang memiliki latar belakang pendidikan yang sederajat atau lebih tinggi dari Sekolah Menengah Atas. Dan sepengetahuaan penulis pernah mempunyai urusan secara langsung dengan pemerintahan desa.

[17] 1989: 91-94

Tabel 4: Distribusi Jawaban responden Terhadap Pemimpin Yang Memegang Posisi Kunci Dalam Struktur Organisasi Pemerintahan Desa

NAMA DESA DALAM NAGARI TALANG	KATEGORI								JUMLAH
	Kepala Desa		LMD		Satuan Staf		Kepala Dusun		
	JML	%	JML	%	JML	%	JML	%	JML
Desa Aro	8	100	-	-	-	-	-	-	8
Desa Koto Gaek	5	62,5	3	37,5	-	-	-	-	8
Desa Tabek Pala	7	87,5	1	12,5	-	-	-	-	8
Desa Anau Kadok	6	75,5	1	12,5	-	-	1	12,5	8
Desa Pananian	8	100	-	-	-	-	-	-	8
Desa Koto Gadang	7	87,5	-	-	-	-	1	12,5	8
J U M L A H	41	85,4	5	10,4			2	4,1	N=48

Sumber: Data primer

Temuan penelitian menunjukan bahwa pemimpin yang memegang posisi kunci dalam pemerintahan desa adalah Kepala Desa. Hal ini ditunjukan oleh jawaban responden terhadap pengisian kolom Kepala Desa sejumlah 41 orang atau sekitar 85,4 % dari keseluruhan jumlah responden.

Sedangkan untuk pemerintahan nagari lengkapnya dapat dilihat dalam tabel berikut:

Tabel 5: Distribusi Jawaban Responden Terhadap pemimpin yang memegang posisi kunci dalam Struktur Organisasi Pemerintahan Nagari

NAMA JORONG DALAM NAGARI TALANG	KATEGORI								JMLH
	Wali Nagari		BPN		Satuan Staf		Kepala Jorong		
	JMI	%	JMI	%	JMI	%	JMI	%	JMI
Jorong Aro	5	62,5	3	37,5	-	-	-	-	8
Jorong Koto Gaek	4	50	4	50	-	-	-	-	8
Jorong Tabek Pala	2	25	6	75	-	-	-	-	8
Jorong Anau Kadok	1	12,5	7	87,5	-	-	-	-	8
Jorong Pananian	7	87,5	1	12,5	-	-	-	-	8
Jorong Koto Gadang	3	37,5	5	62,5	-	-	-	-	8
J U M L A H	22	45,8	26	54,1					N=48

Sumber: Data primer

Dari distribusi data di atas terlihat bahwa terjadi pergeseran pada pemimpin yang memegang posisi kunci dalam Pemerintahan Nagari adalah Badan Perwakilan Nagari, yaitu 26 orang atau 54,1% dari keseluruhan jumlah responden.

Pendekatan ketiga adalah pendekatan *decisional*. Pertanyaan penelitian yang diajukan kepada responden yang memiliki karakteristik yang sama dengan responden

Tabel 7: Distribusi Jawaban Responden Terhadap Unsur Kepemimpinan Yang Paling Berperan Dalam Pemerintahan Nagari

NAMA JORONG DALAM NAGARI TALANG	KATEGORI								JUMLAH
	Wali Nagari		BPN		Satuan Staf		Kepala Jorong		
	JMl	%	JMl	%	JMl	%	JMl	%	JMl
Jorong Aro	3	37,5	5	62,5	-	-	-	-	8
Jorong Koto Gaek	1	12,5	6	75	-	-	1	12,5	8
Jorong Tabek Pala	2	25	6	75	-	-	-	-	8
Jorong Anau Kadok	7	82,5	1	12,5	-	-	-	-	8
Jorong Pananian	5	62,5	3	37,5	-	-	-	-	8
Jorong Koto Gadang	4	50	4	50	-	-	-		8
J U M L A H	22	45,8	25	52,3	-	-	1	12,5	N=48

Sumber: Data primer

Temuan penelitian menunjukan bahwa unsur kepemimpinan yang paling berperan dalam pemerintahan Nagari adalah unsur kepemimpinan yang duduk di dalam Badan Perwakilan Nagari. Hal ini ditunjukan oleh jawaban responden yang tersebar kedalam 6 jorong di lokasi penelitian yang memilih Badan Perwakilan Nagari sebanyak 25 orang atau sekitar 52,3 %. Sedangkan yang memilih Wali Nagari sebagai unsur yang paling berperan dalam Pemerintahan Nagari adalah sebayak 22 orang yaitu 42,8 % dari keseluruhan jumlah responden. Angka ini cukup besar juga, pemilihan yang dilakukan oleh responden ini adalah karena responden melihat tokoh yang menjabat sebagi wali Nagari adalah juga orang yang sama dengan yang menjabat sebagai Ketua Kerapatan Adat Nagari. Seperti yang terungkap dalam wawancara penulis dengan salah seorang responden yang enggan disebutkan namanya;

> *"Wali Nagari adalah segala-galanya sekarang, selain sebagai wali ia juga adalah Ketua KAN, tentu ia akan hadir sebagai orang yang paling penting dalam pemerintahan Nagari ini".*[18]

Atau dalam wawancara yang lain penulis menemukan:

> *"Karena jabatan rangkap yang dijabat oleh Wali Nagari yang sekarang tentunya ia akan dikatakan sebagai oang yang paling berperan penting dalam Pemerintahn walinagari, Tetapi masyarakat sebaiknya harus sadar bahwa peran yang paling penting dalam Pemerintahan Nagari ini adalah Badan Perwakilan Nagari (BPN), yang memiliki fungsi kontrol terhadap kepemimpinan walinagari" dan yang akan menyalurkan aspirasi masyarakat di dalam pembangunan".*[19]

[18] wawancara, 15 Desember 2002

[19] wawancara Desember 2002)

Dari ketiga cara penganalisaan tentang siapa yan paling menentukan dalam kepemimpinan Nagari di lokasi penelitian disebutkan sebuah lembaga yaitu Badan Perwakilin Nagari. Ini salah satu pergeseran yang cukup mendasar dari pemerintahan desa yang terpusat menjadi sebuah pemerintahan yang mampu menghormati hak dan asal usul adat. Dan memang Minangkabau adalah wilayah adat dan budaya yang tidak mengenal pemerintah terpusat, yang adalah budaya musyawarah dan mufakat.

Perubahan Legitimasi Status Kepemimpinan.

Andrain dalam bukunya yang diterjemahkan oleh Luqman Hakim, 1992, Kehidupan Politik dan Perubahan Sosial menjelaskan legitimasi (keabsahan) adalah keyakinan anggota-anggota masyarakat bahwa wewenang yang ada pada seseorang, kelompok atau penguasa adalah wajar dan patut dihormati. Kewajaran ini berdasarkan persepsi bahwa pelaksanaan wewenang itu sesuai dengan azas-azas dan prosedur yang sah. Dilihat dari sudut penguasa dapat dikatakan bahwa legitimasi mencakup kemampuan untuk membentuk dan mempertahankan kepercayaan bahwa lembaga-lembaga atau bentuk-bentuk politik yang ada adalah yang paling wajar untuk masyarakat itu. Singkatnya, legitimasi berkaitan apakah rakyat menerima atau tidak hak moral dari pemimpin-pemimpin politik untuk membuat keputusan-keputusan yang mengikat atas mereka: hanya rakyat yang dapat memberikan legitimasi.

Ketika Undang-Undang Nomor 5 tahun 1979 tentang pemerintahan desa diundangkan maka seluruh bentuk pemerintahan terendah dibawah camat diseragamkan dengan penyebutan pemerintahan desa. Undang-Undang Nomor 5 tahun 1979 ini disamping bertujuan untuk menyeragamkan pemerintahan desa juga bertujuan untuk menggerakan partisipasi masyarakat dalam pembangunan dan agar makin mampu menyelenggarakan administrasi desa yang akan semakin meluas. Untuk maksud ini maka diadakan perombakan struktur pemerintahan yang mulanya berdasarkan hukum adat setempat menjadi bentuk pemerintahan yang seragam, salah satunya adanya pengangkatan tokoh-tokoh atau pemimpin-peemimpin baru untuk menduduki jabatan-jabatan politik dalam struktur pemerintahan desa. Menurut Lester G. Seligman dalam afan Gaffar (1989, hal:113-114) bahwa pengangkatan tokoh-tokoh politik adalah suatu transformasi seleksi terhadap anggota-anggota masyarakat berbagai sub-kultur, keagamaan, status, klas dan atas dasar isme-isme kesukuan dan kualifikasi tertentu, yang kemudian memperkenalkan mereka pada peranan-peranan khusus dalam sistem politik. Sedangkan bagi aktor-aktor politik itu sendiri, pengangkatan diri mereka selalu melalui dua proses yaitu: *pertama*, transformasi dari perana-peranan non politis kepada suatu situasi dimana mereka menjadi cukup berbobot memainkan peranan-peranan politik yang bersifat khusus. *Kedua*, pengangkatan dan penugasan untuk menjalankan tugas-tugas politik yang selama ini belum pernah meraka kerjakan, walaupun mereka telah cukup mampu untuk mengemban tugas seperti itu. Proses pengangkatan itu melibatkan baik persyaratan status maupun penyerahan posisi khusus pada mereka.

Persoalannya adalah apakah pengangkatan tokoh-tokoh politik untuk menjalankan tugas-tugas politik yang selama ini belum pernah mereka kerjakan dapat diterima oleh masyarakat, layak dan berasal dari kekuasaan yang sah ?. Untuk melihat penerimaan atau pengakuan masyarakat terhadap keabsahan pemimpin di desa tidak terlepas dari proses rekrutmen yang diselenggarakan. Menurut Czudnowski dalam

Greestein dan Polsby (1975, hal: 168) rekrutmen sebagai suatu proses terdiri dari: *pertama*, penyaringan dan penyaluran politik yang mengarah pada *eligibilitas* (pemenuhan syarat) pencalonan. *Kedua*, pencalonan atau proses dua-tahap yang menyaratkan inisiatif dan penguatan. *Ketiga*, seleksi yakni pemilihan calon elit politik yang sebenarnya. Berkaitan dengan hal ini akan diuraikan proses pemilihan kepala desa dienam wilayah desa dulunya yang sekarang dijadikan lokasi penelitian yaitu di Kanagarian Talang Kabupaten Solok Sumatera Barat.

Proses diawali dengan diadakannya musyawarah Lembaga Musyawarah Desa untuk menyusun panitia pencalonan dan pelaksanaan pemilihan. Panitia ini bertugas meneliti permohonan dan persyaratan administratif bakal calon serta segala sesuatu yang bersifat teknis berkenaan dengan pemilihan Kepala Desa. Setelah hal ini, hasil musyawarah diajukan dan disahkan oleh Bupati Kepala Daerah Tingkat II melalui Camat. Dalam hal ini hasil musyawarah LMD tersebut baru dapat dilaksanakan setelah memperoleh pengesahan dari Bupati.

Hasil kerja panitia tingkat Desa kemudian di proses oleh suatu kepanitiaan yang terdiri dari panitia pengawas. Panitia pengawas terdiri dari camat selaku ketua dan dua orang yang berasal dari unsur ABRI, serta panitia peneliti dan penguji yang terdiri dari sekretaris wilayah tingkat II, kepala bagian pemerintahan, wakil dari bagian hukum, wakil dari kantor sosial politik, wakil dari kantor pembangunan desa. Dari komposisi yang demikian itu tidak terlihat peran serta masyarakat dalam tahap awal proses pemberian legitimasi. Pada tingkat ini dilakukan penyeleksian berkas calon dan ujian penyaringan calon-calon kepala desa. Bagi bakal calon (balon) Kepala Desa yang dinyatakan lulus, diperkenankan dan disahkan oleh Bupati sebagi calon dalam pemilihan Kepala Desa yang akan diselenggarakan secara langsung, umum, bebas dan rahasia sesuai dengan aturan-aturan yang berlaku.

Sedangkan Pemilihan Wali Nagari dalam pemerintahan Nagari, dapat dijelaskan sebagaimana yang diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Solok Nomor 4 tahun 2001 tentang pemerintahan Nagari. Wali Nagari dipilih langsung oleh penduduk Nagari dari calon yang memenuhi syarat. Untuk pencalonan dan pemilihan Wali Nagari, Badan Perwakilan Nagari membentuk panitia pemilihan yang terdiri dari para anggota Badan Perwakilan Nagari dan Perangkat Nagari. Karena jabatannya Ketua Badan Perwakilan Nagari dan Sekretaris Badan Perwakilan Nagari adalah sebagai ketua pemilihan yang merangkap sebagai anggota dan sekteraris pemilihan yang tidak merangkap sebagai anggota. Panitia pemilihan dibentuk dan ditetapkan dengan keputusan Pimpinan Badan Perwakilan Nagari. Dalam hal pengesahan seperti ini kita temukan perbedaan legalitas, Panitia pemilihan dalam masa pemerintahan desa disahkan oleh Bupati Kepala Daerah Tingkat II melaui Camat, artinya kelegalan itu tidak seperti yang dikatakan oleh Andrain tidak bersumber dari rakyat. Dalam Pemerintahan Nagari Pemerintah atas tidak lagi ikut campur tangan tapi menyerahkanya kepada rakyat yang memang memiliki legitimasi.

Panitia pemilihan yang telah ditetapkan melalui keputusan BPN mempunyai tugas sebagi berikut:

(1) Melakukan penjaringan dan penyaringan Bakal Calon Wali Nagari sesuai dengan persyaratan yang ditetapkan
(2) Melakukan pendaftaran pemilihan untuk selanjutnya disahkan oleh Ketua panitia pemilihan

(3) Melakukan pemeriksaan berkas identitas mengenai bakal calon berdasarkan aturan yang ditetapkan
(4) Melakukan kegiatan teknis pemilihan bakal calon Wali Nagari
(5) Menjadi penanggungjawab penyelenggaraan pemilihan calon Wali Nagari

Hal yang menarik setelah bakal calon ditetapkan oleh badan Perwakilan Nagari, adalah bahwa bakal calon yang ditetapkan tersebut tidak dibenarkan mengundurkan diri, dan apa bila mengundurkan diri maka secara administrasi dianggap tidak mengundurkan diri (pasal 17). Hal ini seperti yang diungkapkan oleh salah seorang yang juga anggota BPN adalah:

> *"Peraturan seperti itu saya rasa ada karena bercermin dari pengalaman ketika masih dalam pemerintahan desa, Sebelum pemilihan orang berbondong bondong untuk menjadi calon, tetapi begitu dekat dengan hari pemilihan mereka mengundurkan diri, ini diduga karena ada permainan politik antara calon-calon kepala desa baik sesama mereka maupun dengan penjabat diatasnya".*

Pemilihan Wali Nagari dilakukan dengan melakukan pemilihan terhadap calon Walinagari dengan sistem pemilihan yang langsung, umum, bebas, dan rahasia sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Calon Wali Nagari yang terpilih sebagai Wali Nagari ditetapkan menjadi Wali Nagari dengan keputusan Badan perwakilan Nagari berdasarkan laporan berita acara hasil pemilihan dari panitia pemilihan Wali Nagari. Kenyataan seperti inilah yang menjadikan kekuasaan seorang wali Nagari mendapatkan legitimasi secara internal, yaitu dari masyarakat atau rakyat yang ada di wilayah Nagari. dan kemudian Wali Nagari yang telah ditetapkan oleh Badan Perwakilan Nagari, diusulkan kepada Bupati untuk menerbitkan keputusan Bupati tentang pengukuhan Calon Wali Nagari terpilih sebagai Wali Nagari, dan pada saat ini pun wali Nagari mendapatkan legitimasi secara eksternal yaitu dari pebjabat yang ada di atasnya.

Penutup

Berdasarkan uraian tentang bentuk-bentuk pergeseran kekuasaan dan kepemimpinan di tingkat lokal setelah diundangkannya Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999, di pemerintahan tingkat lokal Sumatera Barat, tepatnya pada lokasi penelitian yaitu Nagari Talang Kabupaten Solok, seperti yang telah dipaparkan sebelumnya, secara ringkas dapat kita cermati pada tabel.

LAMPIRAN

Hal-hal yang bergeser dan dimensi Pergeseran Kekuasaan dan Kepemimpin Ditingkat lokal Pasca pengimplementasian Peraturan Daerah Kabupaten Solok Nomor 4 tahun 2001

Bentuk Pergeseran	Dimensi Pergeseran	Pemerintahan Desa	Pemerintahan Nagari
1. KEKUASAAN	1. Sifat Kekuasaan	➢ punitif	➢ Konsensual
	2. Jumlah dan distribusi Sumberdaya	➢ Tinggi sangat terbatas	➢ Tinggi tersebar
	3. Cakup Kekuasaan	➢ Meluas	➢ Terbatas
	4. Konsep Kekuasaan	➢ Bersifat konkrit dan menyiratkan sifat kekuasaan yang sentralistik	➢ Bersifat abstrak dan relatif, tapi punya batasan baik secara adat maupun dalam sistem pemerintahan
	5. Tipe-tipe Sumber daya yang dimiliki: a. Kekuasaan fisik	➢ Cenderung aktual	➢ Bersifat potensial
	b. Kekuasaan ekonomi	➢ Sangat tergantung bantuan dari pusat	➢ Dikelola bersama untuk kepentingan anak negeri
	c. Kekuasaan normatif	➢ Mengacu pada hukum formal semata ➢ Mengacu kepada petunjuk atasan	➢ Mengacu pada hukum formal dan hukum adat ➢ Menimbulkan keterikatan emosional yang erat
	d. Kekuasaan keahlian		
	6. Kapabilitas yang dimiliki a. Kapabilitas Ekstraktif	➢ Mengandalkan bantuan dari pusat	➢ Mendayagunakan potensi yang dimiliki oleh nagari serta pemanfatan dana alokasi umum
	b. Kapabilitas regulatif	➢ Adanya unsur pemaksaan untuk mencapai kepatuhan masyarakat	➢ Membutuhkan komitmen dari aparat untuk membangun kepercayaan masyarakat yang sudah kecewa semasa pemerintahan desa
	c. Kapabilitas distributif	➢ Relatif terkonsentrasi pada seseorang	➢ Tersebar dalam masyarakat
	d. Kapabilitas	➢ Cenderung rendah	➢ Anggota BPN butuh

	responsif	dalam mengakomodasian tuntutan masyarakat	lebih berkomitmen dalam menampung aspirasi masyarakat
	7. Struktur Organisasi Pemerintahan: a. Satuan haluan dalam struktur organisasi pemerintahan b. Representatif dari satuan haluan c. Peranan satuan haluan dalam pemerintahan	➢ Lembaga Musyawarah Desa ➢ Dibatasi jumlah keanggotaan (9-15 orang) ➢ Hanya sebagai lembaga mengesahkan keputusan desa, tidak berperan dalam rekruitmen Kepala Desa, serta tidak mempunyai peranan vital dalam menetapkan keputusan desa	➢ Badan Perwakilan Nagari ➢ Walupun dibatasi sudah dinilai representatif oleh masyarakat dengan jumlah antara 11-33 orang ➢ Mempunyai fungsi lain seperti: legislasi, konsultatif, kontroling, dan sangat berperan dalam pemilihan Wali Nagari
	8. Besarnya kekuasaan (peranan dalam kehidupan politik)	➢ Peran serta dimobilasi dari pusat	➢ Peran serta sukarela
2. KEPEMIMPINAN	1. Fosisi puncak Kepemimpinan	➢ Kepala Desa	➢ Wali Nagari
	2. Tipe kepemimpinan	➢ Cenderung otoriter	➢ Berusaha mengembangkan nilai-nilai demokratis
	3. Kedudukan pemimpin dalam pemrintahan	➢ Pemimpin lebih berorientasi formal	➢ Terjadi penyeimbangan antara pemimpin formal & informal
	4. Keterwakilan kepentingan oleh pemimpin	➢ Kurang terwakili	➢ Masyarakat merasa sudah terwakili
	5. Pertanggung jawaban	➢ Vertikal	➢ Vertikal dan horizontal
	6. Konfigurasi elit	➢ Cenderung terpusat ditangan kepala desa sebagi elit yang memutuskan	➢ Dinamis, berinteraksi dengan lingkungan budaya masyarakat
	7. Keterlibatan pemimpin informal	➢ Cenderung maleman atau kurang terlibat	➢ Tinggi

	8. Pemimpin yang secara posisional, reputasional, fi dessisional paling berkuasa dalam struktur pemerintahan	➢ Kepala desa	➢ Mereka yang tergabung dalam Badan Perwakilan Nagari dan disebutkan juga adalah Wali Nagari
	9. Komunikasi anter elit	➢ Searah dan kaku	➢ Lebih fleksibel
	10. Sumber legitimasi	➢ Mengutamakan sumber legitimasi eksternal	➢ Legitimasi dua arah, eksternal dan internal

DAFTAR PUSTAKA

A.A Navis, 1984 *Alam Takambang Jadi Guru, Adat Dan kebudayaan Minang Kabau*, Grafiti Pers , Jakarta,

Almond Gabriel A dan G Bingham Powell Jr. 1966. *Comparative politics A developmental Approach*, Little brown, Buston

Amura, 1974. *Adat Basandi Sarak Sarak Basandi Kitabullah*, dalam Majalah Kebudayaan Minangkabau, Yayasan Kebudayaan Minangkabau. Jakarta

Ancok, Djamaluddin, 1997 *Teknik Penyusunan Skala Pengukuran*. Pusat Penelitian Kependudukan UGM, Yogyakarta

Agarwal, 1982. *Organization and Management*. Mc Graw Hill Publishing Company, New Delhi

Andrain Charles F, terjemahan Luqman Hakim, 1992, *Kehidupan Politik dan Perubahan Sosial* , Tiara wacana, Yogyakarta

Arianto Sangaji, 1997. *Negara, Masyarakat Adat dan Kapitalisme"*, dalam *Sumberdaya Alam untuk Rakyat*. Laporan Lokakarya Advokasi Kebijakan. Serpong: Kerjasama Tim kecil Kebijakan Sumberdaya Alam Untuk Rakyat dan Lembaga Alam Tropika Indonesia.

Budiharjdo, Miriam,1981:*Aneka Pemikiran tentang Kuasa dan Wibawa*, pustaka Sinar harapan, Jakarta

Cohen dan Uphoff, 1977. *Development participation, Concept and Measure for Project Desaign Implementation*. Cornell Universityitwaca

Davis Keith, 1967. *Human relations at Work, the Dynamic of Organization Behavior*, Mc Grow Hill Book Company

Herbert Feith,1999. *Pemilihan Umum1955 di Indonesia*. Perpustakaan Populer Gramedia (KPG). Jakarta.

Hicks, Hertbert G dan Roy C Gullet 1984. *Management*. Auckland Mc Hill international Book Company

Imran Manan. 1995. *Birokrasi Moderen dan Otoritas Tradisional di Minangkabau, (Nagari dan Desa di Minangkabau)*. Yayasan Pengkajian Kebudayaan Minangkabau. Padang

Muhammad Hasbi, 1990. *Nagari, desa dan Pembangunan Pedesaan di Sumatera Barat*. Yayasan Genta Budaya Sumatera Barat, Padang.

Nawawi Hadari 1998. Metode *Penelitian Bidang Sosial*. Gadjah Mada University Press, Yogyakarta

Pamudji S. 1985. *Kepemimpinan Pemerintahan di Indonesia*, Bina aksara, Jakarta

Sastropoetro, Santoso, 1986. *Partisipasi, Komunikasi, Persuasi dan Disiplin Dalam Pembangunan Nasional*. Alumni Bandung

Sharma, 1982. *Organizational Theory and Behavior*. Mc Graw Hill Publishing ltd. New Delhi

Sutrisno Lukman,1995. *Menuju Masyarakat Partisipatif*, Kanisius Yogyakarta

The Liang Gie, 1993. *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah Di Negara Republik Indonesia*, (Jilid I), Liberty, yogyakarta.

Wahjosumidjo, 1987. *Kepemimpinan dan Motivasi*. Jakara Ghalia Indonesia

JURNAL DAN KORAN
Rebuplika 22 Agustus 1998
Harian Singglang 23 Mei 1999

LAPORAN PENELITIAN dan MAKALAH
Al Rafni, 1998, *Pergeseran Kekuasaan dan Kepemimpian di tingkat Lokal Pasca Undang-Undang No. 5 tahun 1979, dan Implikasinya Terhadap Partisipasi Masyarakat Dalam Pembangunan*, Tidak dipublikasikan, Tesis Program Pasca Sarjana Ilmu Pemerintahan FISIPOL UGM, Yogyakarta

Gamawan Fauzi, 1999. *Konsepsi Pemeikiran Tentang Pemerintahan terendah yang otonom di Sumatera Barat, (MAKALAH)* dalam seminar sehari tentang Pemberdayaan Pemerintahan terendah Menyongsong Otonomi Daerah, Pusat Pengkajian dan pengembagan Sumber Daya. (P3SD). Padang

Pratikno. 1988, *Beberapa Masalah Dalam penerapan Struktur Organisasi Pemerintahan Desa Berdasarkan UU No. 5 tahun 1979.* Laporan Penelitian Fisipol UGM, Yogyakarta

Syamsurizaldi, 2000. *Kembali kepemerintahan Nagari, Suatu Penelitian Deskriptif-Kualitatif Tentang Faktor-FaktorYang Mempengaruhi Motivasi Untuk Kembali Kepemerintahan Nagari dan Prospek Penyelenggaraan Pemerintahan terendah Berdasrkan UU No. 22 tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah Di Kabupaten Solok Sumatera Barat.* Tidak dipublikasikan, Skripsi Jurusan Ilmu Pemerintahan FISIPOL UGM, Yogyakarta

PERATURAN-PERATURAN
Peraturan Daerah Propinsi Dati I Sumatera Barat Nomor 13 tahun 1999 tentang Nagari sebagai Kesatuan Masyarakat Hukum Adat
Peraturan Daerah Kabupaten Solok No 4 tahun 2001 tentang Pemerintahan Nagari
Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa
Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah