

# Desentralisasi dan Pemerintahan Desa di Indonesia: *Baliak ka Nagari* dan UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

## Jacqueline A.C. Vel

Koninklijk Instituut voor Taal-, Land- en Volkenkunde (KITLV),  
Leiden, dan Van Vollenhoven Institute, Leiden Law School,  
Leiden University, Belanda

✉ [j.a.c.vel@law.leidenuniv.nl](mailto:j.a.c.vel@law.leidenuniv.nl)

## Adriaan W. Bedner

Van Vollenhoven Institute, Leiden Law School,  
Leiden University, Belanda

✉ [a.w.bedner@law.leidenuniv.nl](mailto:a.w.bedner@law.leidenuniv.nl)

SARAN PENULISAN PUSTAKA: VEL, J.A.C. dan A.W. BEDNER. 2017. “Desentralisasi dan Pemerintahan Desa di Indonesia: *Baliak ka Nagari* dan UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.” *Wacana* 37: 79–104.

© 2017 PENULIS. Diterbitkan oleh INSISTPress (anggota Indonesian Society for Social Transformation [INSIST]). Tulisan ini disebarluaskan di bawah lisensi Creative Commons Atribusi 4.0 Internasional (CC BY 4.0).



**Abstrak** Artikel ini menilik karya Franz dan Keebet von Benda-Beckmann tentang desentralisasi dan pemerintahan desa di Indonesia. Kami membahas temuan-temuan utama yang terdapat dalam mahakarya mereka yang berjudul *Political and Legal Transformations of an Indonesian Polity: The Nagari from Colonisation to Decentralisation*. Dibandingkan daerah-daerah lain, Sumatra Barat menyajikan kasus yang unik: desentralisasi diterjemahkan dengan kembali ke struktur pemerintahan tradisional adat: *nagari*. Bagaimana kita bisa menjelaskan arus balik yang tidak biasa dan tidak terjadi di daerah-daerah lain di Indonesia tersebut? Pertanyaan ini relevan dengan perdebatan politik terkini menyusul pemberlakuan Undang-Undang (UU) Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Selain memberikan otonomi yang lebih luas kepada desa, undang-undang ini secara eksplisit juga menyediakan pilihan bagi daerah-daerah lain untuk kembali ke struktur adat. Pertanyaan utama kami: apakah faktor-faktor yang mendorong proses “kembali ke *nagari*” (*baliak ka nagari*) juga akan memperlancar ditempuhnya proses serupa di daerah-daerah lain di Indonesia? Apa yang dapat dipelajari oleh para praktisi, pembuat kebijakan, dan peneliti yang terlibat dalam gelombang transformasi pemerintahan desa dari pengalaman Sumatra Barat?

**KATA KUNCI:** desentralisasi; UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa; institusi adat

**Abstract** *This article looks at the work of Franz and Keebet von Benda-Beckmann on decentralisation and village governance in Indonesia. It discusses the main findings of their magnum opus: Political and Legal Transformations of an Indonesian Polity: The Nagari from Colonisation to Decentralisation. Compared to other regions, West Sumatra presents a unique case, as it translated the post-Soeharto decentralisation into a return to a traditional customary (adat) government structure—the nagari. How can we explain such an unusual turn, which happened nowhere else in Indonesia? This question is relevant to current political debates in Indonesia following the enactment of the 2014 Village Law. That Law explicitly presents the option for a return to adat structures in other regions as well, while granting villages more autonomy. Our central question is whether the same factors that promoted the “return to the nagari” are likely to facilitate a similar process elsewhere in Indonesia. What can practitioners, policy-makers and researchers engaged in the latest wave of village governance transformations learn from the experiences in West Sumatra?*

**KEYWORDS:** *decentralisation; Village Law of 2014; customary institutions*

## Pendahuluan

Sejak 1990-an, desentralisasi diperkenalkan ke seluruh dunia sebagai bagian dari agenda neoliberal oleh lembaga-lembaga internasional seperti World Bank, International Monetary Fund (IMF), dan United Nations Development Programme (UNDP). Kasus desentralisasi yang sangat dramatis—dilukiskan oleh salah satu pejabat World Bank sebagai “Ledakan Besar”—terjadi di Indonesia sesudah lengsernya Soeharto, yang memerintah negara tersebut secara sentralistis dan otoriter selama lebih dari tiga puluh tahun. Pada 1999, hanya satu tahun setelah perubahan rezim dan di bawah tekanan politik yang kuat dari kaum reformis, dua undang-undang tentang desentralisasi diberlakukan, yakni Undang-Undang (UU) Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Kedua undang-undang tersebut memberikan otonomi yang besar kepada kabupaten dan kewenangan yang lebih kecil kepada provinsi. Pemerintah pusat hanya mempertahankan kekuasaan di bidang moneter, pertahanan, urusan luar negeri, peradilan, dan agama.

Dalam praktik, hasilnya tidak sejelas apa yang dilukiskan di atas kertas. Meski begitu, sistem baru tersebut jauh berbeda dari struktur terpusat pada rezim Soeharto. Pusat gravitasi pemerintahan bertolak jauh ke tingkat bawah dan banyak pengamat yang sebelumnya lebih memberi perhatian pada pemerintah pusat di Jakarta juga mengikuti arah perubahan tersebut (Schulte Nordholt dan van Klinken 2007). Namun, sedikit sekali yang menilik apa yang terjadi di luar provinsi, kabupaten, dan kota untuk melihat di tingkat desa.

Franz dan Keebet von Benda-Beckmann adalah pengecualian yang penting untuk diperhatikan.<sup>1</sup> Upaya mereka menghasilkan mahakarya *Political and Legal Transformations of an Indonesian Polity: The Nagari from Colonisation to Decentralisation* (F. dan K. von Benda-Beckmann 2013). Kajian yang unik ini menyajikan analisis mendalam dengan cakupan waktu yang panjang tentang pemerintahan desa dan aktor-aktor yang silih berganti membentuknya di bawah rezim pemerintahan yang berubah-ubah. Kajian tersebut menjelajah ke dalam semua tingkat pemerintahan, tetapi apa yang dijumpai di semua tingkat pemerintahan selalu berkaitan dengan apa yang sebenarnya terjadi di desa-desa di Sumatra Barat.<sup>2</sup> Otonomi daerah memberikan kebebasan bagi pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten untuk menerapkan peraturan perundang-undangan baru tentang pemerintahan daerah sesuai dengan corak dan budaya lokal masing-masing, dan orang Minangkabau di Sumatra Barat menggunakan kesempatan tersebut secara optimal.

1. Ketika seseorang menulis mengenai karya Franz von Benda-Beckmann tentang pemerintahan desa, dia dengan sendirinya juga menulis tentang karya-karya istrinya, Keebet von Benda-Beckmann. Dalam berbagai tulisan yang dihasilkan terkait topik pembahasan tersebut, mereka saling mendukung sebagai “penulis kedua”. Karena itu, kami tidak akan membuat pemisahan peran yang ketat di antara keduanya.

2. Sumatra Barat di sini merujuk pada kawasan daratan provinsi ini, wilayah kehidupan orang Minangkabau, tetapi tidak termasuk Kepulauan Mentawai yang secara formal juga bagian dari wilayah pemerintahan Provinsi Sumatra Barat. Kepulauan Mentawai memiliki struktur sosial dan pemerintahan adat yang berbeda sama sekali.

Buku tersebut adalah puncak dari ketertarikan sepanjang hayat pada kajian pemerintahan desa, hubungan-hubungan properti,<sup>3</sup> dan pluralisme hukum. Ketiga topik pembahasan tersebut tidak dapat diperlakukan secara terpisah dan memiliki benang merah sebagaimana ditunjukkan dalam karya-karya Franz dan Keebet von Benda-Beckmann. Pada 1970-an, Franz memulai dengan penelitian di Sumatra Barat yang berfokus pada hubungan-hubungan properti (F. von Benda-Beckmann 1979), sedangkan Keebet menaruh perhatian pada peradilan adat dan pengadilan negeri di daerah yang sama (K. von Benda-Beckmann 1984). Mereka selanjutnya menggabungkan ketiga topik pembahasan tersebut ke mana pun mereka meneliti, yang telah menghasilkan daftar karya yang panjang. Kesempatan yang mereka miliki untuk melakukan penelitian lapangan di Ambon, Kepulauan Maluku, pada 1980-an kemudian memungkinkan mereka untuk memperluas wawasan tentang pemerintahan lokal di Indonesia melalui kajian perbandingan kedua wilayah (F. dan K. von Benda-Beckmann 1994).

Pada 2001, Franz dan Keebet von Benda-Beckmann kembali ke Sumatra Barat. Mereka merasakan suasana perubahan dan mendengarkan perdebatan tentang desentralisasi. Mereka memanfaatkan kesempatan tersebut untuk melakukan kajian dengan cakupan waktu yang benar-benar panjang: mereka memulai penelitian tentang transformasi pemerintahan lokal sesudah dimulainya proses desentralisasi dan mengikuti perkembangan yang terjadi selama lebih dari satu dekade. Pada 2013, tidak lama setelah Franz meninggal, hasil kajian tersebut terbit dalam wujud buku yang disebutkan di atas.

Artikel ini mengambil topik “Transformasi Politik dan Hukum dari Politi di Indonesia”<sup>4</sup> sebagai titik berangkat, yang merupakan bagian utama dalam penelitian Franz di Indonesia. Ketimbang menyajikan ulasan buku (Hadiprayitno 2014; Isra 2014) atau kritik, kami meringkas dan menggunakan temuan-temuan yang ada untuk mencari jawaban atas dua pertanyaan tentang desentralisasi, hukum, dan pemerintahan di Indonesia. Pertanyaan *pertama* berkaitan dengan temuan-temuan Franz dan Keebet von Benda-Beckmann dari sudut pandang nasional. Apa saja karakteristik utama dari “pemerintahan desa adat” Minangkabau dan apakah *nagari* merupakan model pemerintahan desa yang bisa diterapkan di daerah-daerah lain di Indonesia? Untuk menjawab pertanyaan ini, kami akan membuat perbandingan antara Sumatra Barat dan daerah-daerah lain, terutama Sumba di Provinsi Nusa Tenggara Timur, yang menjadi fokus penelitian salah satu penulis artikel ini sejak 1980-an (Vel 2008). Pertanyaan *kedua* menyangkut UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa yang mulai diberlakukan pada Januari 2014. Undang-undang ini membuka peluang-peluang

3. Catatan penerjemah: Properti (*property*) di sini merujuk pada harta benda yang menjadi kekayaan seseorang atau sekelompok orang, termasuk dalam bentuk tanah.

4. Catatan penerjemah: Politi (*polity*) adalah unit pemerintahan yang (semula) berbasis pada hubungan-hubungan berdasarkan garis darah (*genealogis*), kesamaan/kesatuan tempat (*territorial*), atau gabungan di antara keduanya, yang memiliki otonomi dan otoritas untuk mengatur kehidupan bersama pada tingkat komunitas.

perubahan yang tampaknya meniru apa yang sebenarnya terjadi di Sumatra Barat. Undang-undang ini memungkinkan untuk kembali ke—atau menciptakan kembali—model desa yang berakar di dalam adat, yang sudah tertanam pada sistem sosial setempat, ketimbang model desa jawa-sentris yang dipaksakan berlaku secara seragam di seluruh Indonesia melalui penerapan UU Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa pada masa Orde Baru. Poin yang sangat relevan dengan pembahasan di sini adalah bagian akhir UU Nomor 6 Tahun 2014 yang mengatur tentang “desa adat”. Para perancang undang-undang tersebut dikabarkan terinspirasi oleh contoh *nagari* di Sumatra Barat.<sup>5</sup> Dalam kasus-kasus tertentu, menurut Pasal 96 UU Nomor 6 Tahun 2014, “Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota melakukan penataan kesatuan masyarakat hukum adat dan ditetapkan menjadi Desa Adat.” Dalam konteks inilah buku tentang pemerintahan desa dari Franz dan Keebet von Benda-Beckmann memperoleh momentum yang tepat. Karena itu, pertanyaan kami adalah apa yang dapat dipelajari oleh para peneliti, praktisi, dan pembuat kebijakan yang terlibat dalam penerapan undang-undang baru tersebut dari temuan-temuan Franz dan Keebet von Benda-Beckmann?

5. Komunikasi pribadi dengan R. Yando Zakaria, anggota Tim Ahli Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang tentang Desa, Dewan Perwakilan Rakyat, Republik Indonesia, pada 15 November 2014.



**GAMBAR 1**  
Sampul depan buku  
*Political and Legal Transformations of an Indonesian Polity: The Nagari from Colonisation to Decentralisation.*

## Karakteristik Perubahan Pemerintahan Desa di Sumatra Barat

Dibandingkan dengan daerah-daerah lain di Indonesia, efek desentralisasi pasca-Soeharto di Sumatra Barat menyajikan kasus yang unik. Orang Minangkabau menerjemahkan peluang baru tersebut dengan kembali ke masa lalu, pada struktur pemerintahan adat yang mungkin terlihat tua. Empat faktor utama yang dapat menjelaskan kecenderungan tidak biasa tersebut: kekuatan institusi adat, ketahanan struktur yang ada di tengah berbagai upaya pembelahan administratif oleh pemerintah pusat, beberapa faktor pendorong yang membantu kelancaran agenda kembali ke *nagari*, dan dukungan dari pemerintah tingkat atas dan para tokoh agama. Kami akan mengawali dengan membahas faktor-faktor utama tersebut secara terperinci.

### Kekuatan Institusi Adat

Ketika Franz dan Keebet von Benda-Beckmann mulai melakukan penelitian di Sumatra Barat pada 1970-an, kedudukan desa baru saja dikembalikan ke pola pemerintahan tidak langsung yang pernah berlaku selama beberapa dekade pada zaman kolonial sebelum terkacaukan oleh peristiwa pendudukan Jepang, revolusi nasional, dan pemberontakan di Sumatra Barat. “Desa asli” atau “desa adat” di Sumatra Barat disebut “*nagari*”; setiap *nagari* dibagi menjadi kira-kira tujuh jorong dan berukuran tiga sampai empat kali lebih besar daripada satu desa di Jawa. *Nagari* adalah unit teritorial sekaligus persekutuan sosial yang menjadi wadah bagi warga *nagari* untuk mengatur keseluruhan sistem pemangkuan tanah (*land tenure*), properti, dan hubungan-hubungan sosial. Properti berupa tanah komunal dan tata pewarisan menurut garis kerabat perempuan (matrilineal) adalah ciri penting sistem ini. Awalnya institusi adat tersebut dipakai untuk beradaptasi dengan sistem agraria pertanian sawah dan budidaya tanaman keras sebagai komoditas perdagangan, menjaga ketersediaan tenaga kerja dan lahan untuk budidaya padi, mengatur proses distribusi di dalam *nagari*, dan mencegah pelepasan sumberdaya alam *nagari* (F. dan K. von Benda-Beckmann 1994). Institusi adat yang kompleks ini akhirnya menjadi dasar klaim komunal atas tanah yang diambil alih oleh negara untuk perkebunan atau pertambangan. Pelestarian struktur lama *nagari* berikut penguasaan asetnya berupa pusaka (*pusako*)<sup>6</sup> kemudian menjadi penyangga kepentingan ekonomi mutakhir orang Minangkabau dalam menghadapi pemerintah pusat.

Tulang punggung *nagari* terdiri atas beberapa kelompok kekerabatan berdasarkan garis keturunan dan sub-garis keturunan, yang memberikan akses penguasaan tanah berdasarkan garis keturunan

6. Catatan penerjemah: Biasanya dalam bentuk tanah ulayat yang diwariskan secara turun-menurun menurut garis ibu.

itu. Pengaturan tersebut berwajah ganda, dengan wajah “negara” yang diwakili oleh wali *nagari*, Kerapatan Nagari (KN), Badan Perwakilan Anak Nagari (BPAN), dan Kerapatan Adat Nagari (KAN). KAN terdiri atas kepala-kepala kelompok kekerabatan yang ada di dalam *nagari*.<sup>7</sup> Sekalipun bukan bagian dari pejabat pemerintah desa, KAN turut mengatur sumberdaya bersama milik desa dan, dalam proses pengambilan keputusan yang berkaitan dengan sengketa atas tanah ulayat, KAN sering bersaing dengan wali *nagari* (F. dan K. von Benda-Beckmann 2013: 117–19). Inilah mekanisme pengawasan dan keberimbangan yang penting agar dapat mencegah perampasan kekayaan publik oleh kelompok elite.

Selain memiliki institusi adat tradisional yang kuat, *nagari* ternyata juga mampu beradaptasi dengan tuntutan-tuntutan baru dalam sistem perwakilan saat pemerintahan *nagari* kembali diberlakukan. Selama periode yang tercakup dalam penelitian Franz dan Keebet von Benda-Beckmann, tokoh adat selalu punya perwakilan dalam badan perwakilan *nagari* dan banyak wali *nagari* pada saat bersamaan juga merupakan tokoh adat. Tampaknya sebagian besar di antara mereka berhasil menyeimbangkan kedua peran tersebut (F. dan K. von Benda-Beckmann 2013: 435). Seiring waktu, instansi pemerintahan negara bergerak meluas ke *nagari* melalui pembentukan pemerintahan kotamadya, sekolah, pusat kesehatan, kantor polisi, pusat-pusat layanan publik yang lain, dan koperasi. Percampuran struktur politik dan ekonomi ini menandai bagaimana “*nagari* berkembang menjadi ruang sosiopolitik dengan struktur dan personel negara dan *nagari* yang bercampur baur” (F. dan K. von Benda-Beckmann 2013: 423). Aturan terkini dalam pemilihan umum mendukung sistem yang bebas dan adil bagi seluruh penduduk *nagari* yang sudah dewasa. Secara keseluruhan, *nagari* menjadi lebih demokratis daripada sebelumnya (F. dan K. von Benda-Beckmann 2013: 433). Institusi agama, yang baru belakangan hadir, kemudian melengkapi segitiga “negara-adat-agama”.

#### Bertahan di Tengah Upaya Pembelahan Administratif oleh Pemerintah Pusat

Perubahan kebijakan pemerintah nasional berpengaruh terhadap otonomi bagi pemerintah desa beserta klaimnya atas adat dan kepemilikan tanah komunal. Ciri rezim otoriter pada periode 1965–98 adalah rezim tersebut berupaya menempatkan desa untuk semakin berada di bawah kendali pemerintah pada tingkat yang lebih tinggi. Kebijakan ini meluas hingga mencakup posisi adat di tubuh pemerintah. Dalam konteks propaganda antikomunis pada 1965 dan di

7. Catatan penyunting: Peraturan Daerah Provinsi Sumatra Barat Nomor 9 Tahun 2000 tentang Ketentuan Pokok Pemerintahan Nagari memakai istilah “Lembaga Adat Nagari”, meski merujuk pada pengertian yang sama dengan “Kerapatan Anak Nagari” dalam Peraturan Daerah Provinsi Sumatra Barat Nomor 2 Tahun 2007 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Nagari. Istilah “Lembaga Adat Nagari” dimunculkan untuk menandai bahwa itulah institusi adat yang asli ketimbang “Kerapatan Anak Nagari” yang berasosiasi dengan pemerintahan Orde Baru (F. dan K. von Benda-Beckmann 2013).

bawah tekanan tentara, Lembaga Kerapatan Adat Alam Minangkabau (LKAAM) didirikan sebagai organisasi payung untuk mengendalikan institusi adat. Fungsi utama lembaga ini adalah “membersihkan pemerintahan desa dari kaum komunis dan menggantikan mereka dengan anggota atau tokoh adat yang ‘lugu atau tidak bersalah’” (F. dan K. von Benda-Beckmann 2013: 116). Konsekuensi penting dari meningkatnya kendali negara atas lembaga adat adalah hilangnya legitimasi yang dimiliki lembaga adat. Melalui Keputusan Presiden Nomor 32 Tahun 1979 tentang Pokok-Pokok Kebijaksanaan dalam rangka Pemberian Hak Baru atas Tanah Asal Konversi Hak-Hak Barat, negara mengambil alih sumberdaya bersama milik desa dengan cara menetapkan bahwa tanah yang disewakan kepada perusahaan-perusahaan swasta tidak akan kembali ke status adat ketika masa sewa habis, tetapi justru menjadi tanah negara (F. dan K. von Benda-Beckmann 2013: 123).

Pemberlakuan UU Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa merupakan langkah penting menuju sentralisasi. Undang-undang ini memperkenalkan sistem pemerintahan desa yang seragam di seluruh Indonesia dengan menggunakan struktur desa Jawa sebagai model. Instrumen yang digunakan untuk meyakinkan provinsi agar mau menerima sistem ini adalah instrumen keuangan: dana pembangunan dari pemerintah pusat diberikan kepada desa tanpa mempertimbangkan ukuran jumlah penduduk dan luas wilayah desa, yang pada kasus Sumatra Barat berarti pembagian *nagari* dalam tujuh jorong akan menggandakan dana mereka menjadi tujuh kali lipat (F. dan K. von Benda-Beckmann 2013: 130).

Konsekuensi administratif dari pembelahan *nagari* adalah wilayah kewenangan KAN tidak lagi berhubungan dengan wilayah desa. Untuk mengatasi masalah ini, Pemerintah Provinsi Sumatra Barat memutuskan untuk memformalkan sesuatu yang informal, yakni dengan menetapkan *nagari* sebagai “kesatuan masyarakat hukum adat” yang khas di bawah wewenang KAN (Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 1981 tentang Pembentukan, Pemecahan, Penyatuan, dan Penghapusan Desa dalam Propinsi Daerah Tingkat I Sumatera Barat dan Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 1983 tentang Nagari sebagai Kesatuan Masyarakat Hukum Adat dalam Propinsi Daerah Tingkat I Sumatera Barat). Kecuali untuk memutuskan sengketa-sengketa yang melibatkan adat, KAN secara resmi ditugaskan untuk mengelola “harta kekayaan *nagari*”—yang paling penting adalah pengelolaan sumberdaya bersama milik *nagari*. Meski demikian, otoritas mereka lebih kecil jika dibandingkan dengan kepala desa, yang memperoleh dana semakin besar dari pemerintah pusat guna menjalankan kegiatan pembangunan.

Selain itu, pada kenyataannya sebagian besar sumberdaya alam dikuasai oleh Departemen Kehutanan dan tidak ada pemasukan yang



mengalir ke KAN. Tidak sepadannya wewenang antara negara dan adat membuat pengelolaan tanah menjadi urusan yang kompleks (F. dan K. von Benda-Beckmann 2013: 133–36). Pada 1990-an muncul tuduhan yang menegaskan bahwa “sistem desa telah menghancurkan *nagari*, sehingga menyebabkan kekacauan makna-makna simbolis tradisional dari otoritas adat” (Zakaria 2000). Menurut Franz dan Keebet von Benda-Beckmann, pernyataan tersebut berlebihan. Tidak ada yang membantah bahwa pergeseran ke dalam sistem desa telah menyebabkan berbagai masalah serius dan persoalan tanah menjadi lebih kompleks oleh karena meningkatnya peran negara di desa dan banyaknya perubahan perundang-undangan (F. dan K. von Benda-Beckmann 2013: 149–52). Tetapi, adat telah menunjukkan ketahanan yang luar biasa di sepanjang periode sesudah 1979 dan “nalar adat menguasai tidak hanya kalangan warga desa, tetapi sering kali juga di pengadilan dan pemerintahan” (F. dan K. von Benda-Beckmann 2013: 151).

#### Faktor-Faktor Pendorong Kembali ke *Nagari*

Adanya perasaan umum berupa ketidakpuasan atas situasi yang dihadapi membantu untuk menjelaskan mengapa UU Nomor 22 Tahun 1999 mendapat tanggapan positif di Sumatra Barat, yang dengan cepat beradaptasi pada situasi baru (F. dan K. von Benda-Beckmann 2013: 163). Proses adaptasi tersebut tidak selalu berjalan lancar. Sama seperti di provinsi-provinsi lain, proses tersebut disertai dengan upaya pemekaran kabupaten, masyarakat sipil yang bergerak melawan politisi korup, dan konflik antara pemerintah kabupaten, pemerintah provinsi, dan pemerintah nasional terkait penguasaan atas sumberdaya alam (F. dan K. von Benda-Beckmann 2013: 166–75). Namun, jika dibandingkan dengan provinsi-provinsi lain, proses desentralisasi di Sumatra Barat berjalan sangat sukses (F. dan K. von Benda-Beckmann 2013: 182).

Wacana kembali ke *nagari* (*baliak ka nagari*) sudah mencuat bahkan sebelum UU Nomor 22 Tahun 1999 disahkan. Pada 1998, Gubernur Muchlis Ibrahim melontarkan gagasan kembali ke *nagari* kepada publik. Dia cukup sadar dengan turut membentuk tim penyelidikan untuk menguji seberapa banyak dukungan yang bisa didapatkan dari langkah tersebut. Hasilnya mungkin mengejutkan karena dukungan yang diharapkan ternyata tidak luar biasa. Banyak warga desa yang merasa sudah cukup dihargai oleh pemerintah desa dan infrastruktur publik dianggap berkembang dengan sangat baik di bawah pemerintahan desa. Pada saat yang sama, laporan tim penyelidikan mengungkapkan bahwa banyak warga desa yang mengeluh “adat telah hancur”. Menghidupkan kembali *nagari*, menurut

mereka, bisa mengembalikan adat. Tetapi, hanya sedikit orang yang memiliki gagasan utuh mengenai apa sebenarnya yang dimaksud dengan “*nagari*”, sementara para intelektual muda memperingatkan dan menentang “langkah mundur” kembali ke institusi masa lalu (F. dan K. von Benda-Beckmann 2013: 189).

Dua tahun kemudian, opini publik berbalik arah. Dukungan untuk kembali ke *nagari* telah menjadi semacam konsensus. Menurut Franz dan Keebet von Benda-Beckmann (2013: 189), hal ini terjadi bukan karena adanya wawasan baru. Ini lebih merupakan hasil dari proses yang tak mungkin lagi berputar balik (*the point of no return*). Bagaimana propaganda *baliak ka nagari* disuarakan media massa, dipadu dengan harapan bahwa bagaimanapun langkah tersebut akan menyelesaikan segala persoalan, telah mengubah proyek *baliak ka nagari* dari prakarsa yang bersifat *top-down* menjadi sesuatu yang “dimiliki” orang-orang awam Minangkabau. Dalam praktik, fakta bahwa hanya beberapa orang saja yang memahami apa yang dimaksud dengan “*nagari*” justru membangkitkan semangat orang Minangkabau untuk mengikuti bentuk baru pemerintahan tersebut. Hal yang sama terjadi pada gubernur dan bupati-bupati, yang terus menjadi pendorong utama proses kembali ke *nagari*.

Faktor pendorong yang lain adalah kehadiran donor asing dan organisasi nonpemerintah yang bergerak di bidang pengembangan kapasitas dalam konteks penerapan desentralisasi sebagai proses administratif. Para pensiunan juga terlibat sangat jauh dalam proses desentralisasi. Beberapa di antara mereka berperan dalam proyek *baliak ka nagari*. Pengaruh mereka sangat beragam dan banyak di antara tindakan mereka yang tidak benar-benar efektif, tetapi secara tidak langsung mereka berperan dalam menyatukan para pemangku kepentingan seperti wali *nagari*, anggota KAN, bupati, dan lain-lain untuk mendukung proyek *baliak ka nagari*. Jaringan yang kemudian terbentuk sangat membantu kelancaran proyek *baliak ka nagari*. Organisasi nonpemerintah dari berbagai level memberi masukan penting dalam perdebatan yang berkembang. Gerakan masyarakat adat yang dipimpin Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN) justru absen; AMAN memainkan peran penting dalam perdebatan politik seputar desentralisasi di banyak daerah, tetapi nyaris tidak aktif di Sumatra Barat (F. dan K. von Benda-Beckmann 2013: 429). Penjelasan yang paling mungkin atas hal ini adalah adat di Sumatra Barat terus dipelihara sedemikian kuat, sehingga tidak ada kebutuhan bagi organisasi seperti AMAN untuk memperjuangkan kepentingannya.

Situasi penting yang menentukan keberhasilan *baliak ka nagari* adalah diperkenalkannya sistem pembiayaan pemerintahan pada 2005, yang membuat pilihan untuk bertahan pada desa sebagai unit

pemerintahan tak lagi menarik. Sebelum 2005, sebagian besar desa memperoleh pendapatan melalui dukungan keuangan dari pemerintah nasional, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten serta pendapatan lain dalam bentuk proyek-proyek yang dibiayai dengan Dana Alokasi Khusus (DAK). Pendapatan yang *pertama* biasanya hanya cukup buat belanja rutin (F. dan K. von Benda-Beckmann 2013: 433), sedangkan pendapatan yang *kedua* buat kebutuhan lain-lain. Ada beberapa sumber pendanaan lain, yakni pendapatan asli desa dari pajak, retribusi, dan hasil kekayaan desa dan pasar, serta hibah dan sumbangan dari pihak ketiga (semisal, uang dari para perantau yang dikirim ke desa-desa asal mereka), tetapi semua itu hampir tak pernah mengalahkan peran dua sumber yang disebut pertama (F. dan K. von Benda-Beckmann 2013: 433). Dengan pemberlakuan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa, semua desa pun berhak menerima dana transfer dari pemerintah kabupaten. Pasal 68 PP Nomor 72 Tahun 2005 mengatur bahwa paling sedikit 10 persen dari dana transfer daerah harus dibelanjakan untuk Alokasi Dana Desa (ADD). Pembagian ADD kepada unit-unit pemerintahan desa dilakukan secara proporsional. *Nagari*, dengan ukuran yang lebih besar daripada desa yang menaunginya sebelum ini, akan menerima jumlah dana yang lebih besar. Namun, ketergantungan pada peningkatan jumlah ADD menjadikan otonomi *nagari* sebagai sesuatu yang sangat relatif.

Terakhir, para perantau dari Minangkabau juga memainkan peran penting. Orang Minangkabau terkenal memiliki tingkat pendidikan yang tinggi dan koneksi yang baik di dalam jaringan pemerintahan. Di samping sekitar 4,5 juta orang yang tinggal di kampung halaman mereka di Sumatra Barat, ada sekitar 1,5 juta orang Minangkabau yang tinggal di berbagai daerah di Indonesia, dan banyak di antara mereka yang menduduki posisi-posisi berpengaruh. *Nagari* dan tanah ulayat merupakan simbol utama identitas etnis orang Minangkabau yang tinggal di berbagai daerah di tengah kelompok etnis lain. Bagi mereka inilah, penyeragaman desa yang dilakukan oleh Orde Baru dianggap sebagai tindakan standarisasi yang tidak dapat diterima atau bahkan sebagai bentuk kolonialisme Jawa. Karena itu, *baliak ka nagari* menjadi cara untuk memulihkan kebanggaan etnis (F. dan K. von Benda-Beckmann 2013: 380–85).

#### Dukungan dari Pemerintah Tingkat Atas dan Para Tokoh Agama

Beberapa isu penting harus diatur oleh pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten, yang merintis jalan dengan membuat peraturan perundang-undangan mengenai struktur desa yang baru. Persoalan

terkait hubungan wali *nagari* dan badan perwakilan *nagari* dengan KAN, serta siapa yang akan bertanggung jawab atas pengelolaan sumberdaya bersama milik *nagari*, misalnya, memerlukan peraturan daerah, baik di tingkat provinsi maupun kabupaten (F. dan K. von Benda-Beckmann 2013: 190–92). Karena itu, harus ada dukungan dari pemerintah tingkat atas di Sumatra Barat terhadap proyek *baliak ka nagari*.

UU Nomor 22 Tahun 1999 membuka peluang untuk mengubah nama dari sebutan seragam “desa” menjadi nama yang lazim dipakai sebagai unit pemerintahan di daerah bersangkutan. Undang-undang ini menetapkan pengaturan standar atas institusi desa, tetapi juga menerangkan bahwa pengaturan lebih lanjut dilakukan sesuai pedoman umum dari pemerintah pusat dan peraturan daerah kabupaten. Tetapi, pedoman umum dari kedua tingkat pemerintahan tersebut belum tersedia. Pemerintah Provinsi Sumatra Barat sangat menyadari bahwa mereka tidak memiliki otoritas pada ranah ini, tetapi tetap menyusun Rancangan Peraturan Daerah tentang Pemerintahan Nagari, yang kemudian menjadi Peraturan Daerah (PERDA) Provinsi Sumatra Barat Nomor 9 Tahun 2000 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Nagari (F. dan K. von Benda-Beckmann 2013: 192–93). Peraturan daerah ini merumuskan seluruh jawaban atas berbagai pertanyaan penting terkait bentuk, struktur, dan ketentuan-ketentuan lain tentang *nagari*. Dengan begitu, Pemerintah Provinsi Sumatra Barat menjadi pendorong utama proses *baliak ka nagari*, tanpa kekuasaan formal apa pun. Perkembangan semacam ini tentu hanya mungkin terjadi karena pemerintah kabupaten bersedia untuk mengikutinya, meski kemungkinan besar pemerintah kabupaten tak akan dapat bertindak atas kehendak sendiri.

Proses tersebut lantas dipermudah dengan adanya hubungan khusus antara adat dan agama di Sumatra Barat. Hubungan ini selalu membuat para antropolog tercengang, karena orang Minangkabau memadukan sistem pewarisan matrilineal dan matrilineal dengan Islam yang doktrin umumnya berdasar pada masyarakat patrilineal dan patrilineal. Apa yang terjadi di Sumatra Barat adalah penekanan baru pada adat dengan disertai penekanan baru pada Islam, tetapi tetap terbatas pada ruang moral hukum dan tidak berpengaruh terhadap struktur pemerintahan (F. dan K. von Benda-Beckmann 2013: 424). Keseimbangan tradisional antara adat dan agama ternyata memiliki akar yang dalam, sehingga mampu mencegah konflik yang mungkin terjadi di antara keduanya. Islam tidak menjadi kekuatan yang membawa perubahan ke arah sistem yang lebih patrilineal karena hal itu justru akan menghancurkan sistem matrilineal. Sistem ini merupakan inti dari identitas Minangkabau yang mengakar kuat di

daerah tersebut, sehingga menggantinya dengan sistem lain adalah pilihan terakhir bagi sebagian besar orang Minangkabau andaikata mesti terjadi (F. dan K. von Benda-Beckmann 2013: 418–19). Alhasil, *baliak ka nagari* juga didukung oleh otoritas agama.

### **Perlawanan dan Konflik**

Langkah lebih lanjut untuk mewujudkan pemerintahan *nagari* diserahkan terutama kepada *nagari* itu sendiri. Ini berarti, *nagari* dapat menentukan sendiri tidak hanya siapa yang akan menjadi penjabat sementara wali *nagari* dan bagaimana persoalan tentang representasi dan lain-lain ditangani, tetapi juga bagaimana proses pemilihan diselenggarakan. Kebebasan ini membuat *nagari* memiliki keleluasaan yang besar dan rasa “kepemilikan” yang tinggi, tetapi juga menimbulkan eksklusi di beberapa tempat karena para pendatang dilarang berpartisipasi dalam proses tersebut (F. dan K. von Benda-Beckmann 2013: 224).

Para tokoh adat kerap kali memimpin proses reunifikasi desa menjadi *nagari*, meski pada akhirnya persetujuan atas unit pemerintahan baru bergantung pada kabupaten (F. dan K. von Benda-Beckmann 2013: 433). *Baliak ka nagari* berlangsung relatif lancar karena proses kembali ke batas-batas asli pada banyak kasus bisa dilakukan. Meski demikian, perubahan jumlah dan konstelasi penduduk membuat beberapa desa enggan balik ke *nagari* dan muncul beberapa kontroversi serius dalam kasus pembentukan *nagari* baru. Desa dengan mayoritas penduduk pendatang memiliki minat yang sangat rendah untuk tunduk kembali pada *nagari*, sekalipun mereka semula bagian dari *nagari*. Jika para pendatang dari segi jumlah sudah cukup, dengan cerdas mereka menyiasati pembentukan *nagari* tersendiri sesuai dengan aturan adat. Tetapi, konflik segera tersulut ketika pembentukan *nagari* baru tidak mungkin dilakukan atau ketika KAN menolak pengembangan itu. Ini menunjukkan bahwa kekuatan adat masih ada, setidaknya sebagai sumber otoritas, karena hanya sedikit desa yang berhasil menentukan jalan mereka sendiri. Di beberapa desa, penduduk menolak penguatan adat karena akan mengurangi status yang telah mereka peroleh di bawah sistem desa, meski penolakan itu jarang menimbulkan dampak yang berarti (F. dan K. von Benda-Beckmann 2013: 220).

Masalah utama yang kontroversial dalam proses peralihan itu adalah seputar pengelolaan harta kekayaan *nagari*. Masalah ini bukan hanya urusan internal *nagari*—antara wali *nagari* dan badan perwakilan *nagari* di satu sisi dan KAN di sisi lain—melainkan juga antara *nagari* dan pemerintah kabupaten serta antara pemerintah

provinsi dan pemerintah pusat. Konflik antara pemerintah provinsi dan pemerintah pusat berlangsung sangat sengit karena pemerintah pusat menolak permintaan pemerintah provinsi untuk menjadikan tanah komunal kembali pada rezim adat sesudah berakhirnya masa sewa yang panjang oleh perusahaan perkebunan atau pertambangan. Badan Pertanahan Nasional (BPN) berkeras bahwa tanah adat komunal telah “dibebaskan” dari status tersebut sebelum dapat disewakan di bawah rezim hukum negara, yang apabila masa sewa berakhir maka tanah itu otomatis menjadi tanah negara. Setelah perjuangan yang berlarut-larut, Pemerintah Provinsi Sumatra Barat menetapkan PERDA Provinsi Sumatra Barat Nomor 16 Tahun 2008 tentang Tanah Ulayat dan Pemanfaatannya. Peraturan daerah ini berisi kalimat yang bermakna ganda: “apabila perjanjian penyerahan hak penguasaan dan atau hak milik untuk penguasaan dan pengelolaan tanah yang diperjanjikan (...) berakhir, maka status penguasaan dan atau kepemilikan tanah kembali ke bentuk semula.” Ketentuan ini bertentangan dengan Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat, yang menetapkan syarat pengakuan hak atas tanah komunal adalah apabila tanah yang dimaksud belum pernah disewakan melalui rezim hukum negara. Ringkas kata, perselisihan belum terselesaikan dan kontestasi ini akan terus berlanjut (F. dan K. von Benda-Beckmann 2013: 356).

Ada juga konflik kepentingan antara *nagari* dan kabupaten. Pejabat pemerintah kabupaten dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) biasanya mendukung perusahaan perkebunan karena pendapatan mereka sendiri bergantung pada pemasukan dari perusahaan. Misalnya, pada 2000, Pemerintah Kabupaten Pasaman menerima hampir 58 persen total anggaran dari perusahaan kelapa sawit (F. dan K. von Benda-Beckmann 2013: 309). Dalam kondisi ekonomi politik semacam ini, pemerintah kabupaten kerap menolak permintaan agar tidak bergantung pada pendapatan dari sewa-menyewa tanah atau eksploitasi atas sumberdaya alam yang lain. Bagaimana pemecahan masalah atas hal ini tampaknya akan sangat beragam dari kasus ke kasus. Konflik terkait pendapatan yang bersumber dari eksploitasi biasanya berakhir dengan kemenangan pemerintah kabupaten. Selain itu, *nagari* juga mesti menerima bahwa mereka hanya memiliki wewenang kedua dalam pemungutan pajak, sehingga seberapa banyak pendapatan yang mereka peroleh dari pungutan pajak sangat tergantung pada kabupaten (F. dan K. von Benda-Beckmann 2013: 292).

Dalam beberapa kasus, bupati menunjukkan ketidakpercayaan yang akut terhadap para tokoh adat lantaran latar pendidikan mereka yang rendah dan mereka lebih peduli pada kekayaan pribadi

daripada urusan-urusan untuk kepentingan bersama (F. dan K. von Benda-Beckmann 2013: 198). Ini terlihat dari berbagai upaya untuk memperkuat posisi wali *nagari* dan badan perwakilan *nagari vis à vis* KAN, yang sebagian dampaknya adalah KAN pada umumnya tak lagi memegang kendali atas sumberdaya bersama milik *nagari*.<sup>8</sup>

### **Apa yang Membuat Sumatra Barat Luar Biasa?**

Mengapa UU Nomor 22 Tahun 1999 justru mendorong kembalinya kelembagaan adat “yang diperbarui” dalam pemerintahan desa di Sumatra Barat dan mengapa hal itu tidak terjadi di daerah-daerah lain? Yang jelas, orang Sumatra Barat memegang adat dengan sangat teguh, meski daerah-daerah lain juga begitu.

Penjelasan *pertama*, di banyak daerah di Indonesia, struktur adat tua sudah tidak ada. Di beberapa tempat, efek penerapan UU Nomor 5 Tahun 1979 telah jauh lebih merusak daripada di Sumatra Barat. Kasus Rejang Lebong di Provinsi Bengkulu dapat menggambarkan hal ini. Di sana, otoritas *marga*—institusi supradesa di bawah *pasirah* yang dibuat oleh Belanda pada 1860—telah terkikis dalam proses panjang sejak masa pemerintahan kolonial Belanda (Galizia 1996). Sesudah kemerdekaan, kekuasaan *pasirah* dilucuti satu per satu, yang menyebabkan *pasirah* terakhir di bawah rezim Orde Baru menjadi benar-benar hancur. Karena itu, sebagian penduduk setempat tidak menyukai penghapusan *marga* dan *pasirah* oleh UU Nomor 5 Tahun 1979 karena ternyata, dengan dihapuskannya *marga*, berbagai sumberdaya milik *marga* turut menghilang. Penguasaan sumberdaya dipindah tangan ke pemerintah pusat, bukan ke desa. Desa nyaris tidak lagi memiliki sumber pendapatan, sehingga hal ini menggerogoti posisi kepala desa. Seiring waktu, banyak warga lokal juga mulai menempatkan kejengkelan atas hilangnya adat sebagai sumber kohesi sosial. Bahkan, pemerintah pusat merasa khawatir dengan perkembangan tersebut dan mencoba upaya sia-sia dengan membentuk kelembagaan adat yang baru. Sesudah 1999, upaya kembali ke *marga* membukakan lagi perdebatan tentang kepemilikan atas sumberdaya milik bersama, tetapi di sana tidak ada lagi *marga* yang hidup atau *pasirah* yang berpotensi untuk dikembalikan.<sup>9</sup>

Penjelasan *kedua*, di banyak tempat, tidak ada masalah ketidaksesuaian antara wilayah adat dan wilayah desa sebagaimana terjadi di Sumatra Barat sesudah pelaksanaan UU Nomor 5 Tahun 1979. Contohnya dapat ditemukan di Sumba, Nusa Tenggara Timur. Sama seperti di Sumatra Barat, adat memainkan peran penting dalam kehidupan sehari-hari dan tata kelola lahan di Sumba. Pembagian sosial secara tradisional tidak berjalan seperti *nagari*, tetapi berbentuk

8. Peraturan Daerah Provinsi Sumatra Barat Nomor 9 Tahun 2000 tentang Ketentuan Pokok Pemerintahan Nagari justru yang pertama kali menyatakan bahwa harta kekayaan *nagari* harus dikelola oleh pemerintah *nagari*, bukan oleh KAN (F. dan K. von Benda-Beckmann 2013: 195). Ini ironis karena agenda *baliak ka nagari* malah melemahkan kekuasaan KAN, setidaknya secara tertulis.

9. Untuk isu yang sama, lihat juga Antlöv (2003).

unit keturunan menurut garis patrilineal yang relatif otonom, yang dinamakan “*kabihu*”. Kelompok keturunan yang kuat bisa memperluas wilayah pengaruh dan akses mereka atas tenaga kerja melalui pernikahan dengan orang yang berasal dari garis keturunan lain. Pemerintah kolonial memilih beberapa kepala keturunan yang kuat untuk menjadi “raja” dalam sistem pemerintahan tidak langsung. Wilayah kekuasaan mereka, yang disebut “daerah swapraja”, merupakan gabungan tanah adat dari beberapa kelompok seketurunan.

Seiring dengan kebijakan nasional yang menyatukan struktur pemerintahan lokal, pada 1962 wilayah swapraja di Sumba diubah menjadi kecamatan (Kapita 1976: 73). Berikutnya kecamatan terbagi jadi sejumlah desa, yang berdampak pada penyederhanaan kelompok berdasarkan garis keturunan yang beragam melalui penyatuan dalam unit pemerintahan desa. Bukannya menyebabkan masalah, sistem desa justru menghindarkan konflik akibat persaingan antarklan karena mereka telah disatukan dalam unit pemerintahan tunggal oleh pemerintah kolonial. Faktor penjelas yang lain, ketegangan antara institusi pemerintah negara dan institusi adat di Sumba jauh lebih kabur daripada di Sumatra Barat. Meski sebagian orang Minangkabau memegang posisi ganda, institusi adat dan institusi pemerintah negara adalah dua struktur otoritas yang paralel. Di Sumba, otoritas mereka sering digabung karena banyak di antara para pejabat negara tingkat atas yang juga merupakan elite adat (Vel 2008).<sup>10</sup>

Sumba menangkap peluang lain yang ditawarkan UU Nomor 22 Tahun 1999. Kasus ini menegaskan bahwa keberlanjutan struktur desa bukan disebabkan oleh kurangnya semangat kewirausahaan dari para elite pemerintah. Sebanyak 90 persen lebih pendapatan pemerintah kabupaten di pulau ini bergantung pada transfer dari pemerintah pusat. Strategi terbaik dari pemerintah daerah di Sumba adalah dengan memecah kabupaten menjadi unit-unit yang lebih kecil (Vel 2007). Fenomena ini dapat ditemui di seluruh Indonesia (Aragon 2007; Schulte Nordholt dan van Klinken 2007).<sup>11</sup> Kampanye pemekaran daerah butuh waktu lama (karena juga kurangnya uang untuk menyuap pejabat terkait), tetapi akhirnya berhasil pada 2007 ketika Sumba Barat dimekarkan menjadi tiga kabupaten baru. Berkat formula redistribusi fiskal, keuntungan bersih yang dihasilkan dari kondisi ini kira-kira 300% peningkatan anggaran pemerintah untuk daerah yang sama. Keberhasilan ini diikuti dengan pemekaran yang lain: kecamatan dimekarkan menjadi dua, bahkan banyak desa juga dimekarkan, supaya dana desa dari pemerintah pusat bisa langsung mengalir ke konstituen sendiri. Pada beberapa kasus, pemekaran juga bisa membantu menyelesaikan persaingan elite atau menggulingkan kepala desa yang korup (Wetterberg, Dharmawan, dan Jellema 2013: 93).

10. Latar belakang sejarahnya, pada paruh pertama abad XX ketika para misionaris mendirikan sekolah pertama di Pulau Sumba, mereka memilih anak-anak bangsawan untuk mendapat pendidikan yang tinggi. Pemerintah merekrut administrator di antara anak-anak elite ini untuk mengatur pulau tersebut. Konsekuensinya, tidak ada konflik kepentingan antara negara dan adat, sepanjang pejabat pemerintah Sumba mampu menyalurkan manfaat dari negara kepada anggota adat mereka. Pengakuan klaim adat atas tanah tidak pernah menimbulkan masalah asalkan pejabat pemerintah tertinggi merupakan elite adat yang menguasai tanah itu sendiri. Konflik lahan terjadi bukan karena tanah itu adalah tanah negara atau tanah adat, melainkan konflik di antara dua kelompok adat.

11. Schulte Nordholt dan van Klinken (2007: 19) menyimpulkan bahwa tuntutan-tuntutan gerakan yang mengusung identitas lokal kerap bersandar pada argumen sejarah yang lemah, dan tujuan sebenarnya adalah peningkatan jumlah pekerjaan dalam struktur birokrasi bagi konstituen etnis sang pelaku.



Penjelasan *ketiga, baliak ka nagari* merupakan respons terhadap karakteristik khusus yang hanya terdapat di Sumatra Barat.<sup>12</sup> Di satu-satunya wilayah Sumatra Barat yang non-Minangkabau, yakni Kepulauan Mentawai, desentralisasi dianggap sebagai kesempatan untuk “membebaskan diri dari apa yang mereka lihat sebagai represi budaya dan penjajahan politik oleh orang daratan Minangkabau” (Eindhoven 2007: 69). Di daerah-daerah kaya sumberdaya alam, yang dari segi pembangunan ekonomi mirip dengan Sumatra Barat, isu desentralisasi yang paling menonjol sangat berbeda dari pola *baliak ka nagari*. Di Kalimantan Tengah, kebijakan desentralisasi mendorong kongkalikong antara perusahaan kayu dan orang-orang kuat lokal serta elite pemerintahan dan desa, sehingga membuat penyelenggaraan kewenangan publik dalam pengelolaan sumberdaya alam menjadi isu besar (McCarthy 2007: 153). Di provinsi yang beragam etnis seperti Kalimantan Barat, pemulihan perdamaian pascakonflik kekerasan pada 1997 dan 1999 menjadi agenda utama, sehingga menimbulkan pertanyaan tentang bagaimana desentralisasi bisa berkontribusi untuk menjawab tujuan tersebut (Tanasaldy 2007). Di Bali, kebijakan desentralisasi menjadi bagian dari diskusi yang sedang berlangsung tentang bagaimana orang Bali bisa tetap mampu melestarikan budaya, agama, dan lingkungan mereka, sambil terus menyedot keuntungan dari industri pariwisata yang semakin bersandar pada investasi dari Jakarta. Di sini desentralisasi dilihat sebagai bagian dari ancaman karena hal itu akan memecah kekuatan politik dalam menghadapi pemerintah pusat (Schulte Nordholt 2007: 389).

Singkat kata, pemekaran kabupaten dan provinsi menjadi sesuatu yang menarik perhatian di berbagai daerah di Indonesia oleh karena manfaat keuangan yang ditawarkannya. Namun, bagaimana bentuk respons yang lain tergantung pada keadaan yang khas di daerah-daerah bersangkutan.

Bagian berikutnya akan membahas apakah UU Nomor 6 Tahun 2014 akan membawa perubahan terhadap situasi ini dan apa yang bisa dipelajari dari analisis tentang Sumatra Barat yang dipikirkan oleh Franz dan Keebet von Benda-Beckmann.

### **Menilik UU Nomor 6 Tahun 2014 dari Sumatra Barat**

UU Nomor 6 Tahun 2014 menyajikan dua hal baru yang penting: menyediakan peningkatan aliran dana ke kas desa dalam jumlah yang berarti (bisa sampai lima kali lebih banyak daripada sebelumnya) dan membuka ruang untuk memilih status menjadi desa adat. Kami akan berkonsentrasi pada isu terakhir, tetapi sebelumnya kami akan membahas skema baru keuangan karena ada relevansinya dengan pilihan untuk menjadi desa adat.

12. Situasi yang sangat spesifik pada suatu momen tertentu dapat dianggap dan dianalisis sebagai konjungtur khusus: “serangkaian elemen, proses, dan hubungan yang membentuk kehidupan masyarakat pada waktu dan tempat tertentu, serta tantangan-tantangan politik yang muncul dari lokasi tersebut” (Li 2014: 4).

## Meningkatnya Dana Desa, Memperpanjang Proses Pertanggungjawaban

Pasal 72 UU Nomor 6 Tahun 2014 menetapkan bahwa desa tidak hanya berhak atas ADD—10 persen dari dana transfer yang diberikan kepada kabupaten setelah dikurangi DAK—tetapi juga akan menerima dana transfer tahunan yang dinamakan “Dana Desa” (DD). Dana ini bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Nasional (APBN). Besaran total DD pun 10 persen dari transfer daerah (Penjelasan Pasal 72 ayat (2) UU Nomor 6 Tahun 2014). Ini peningkatan anggaran desa yang sangat besar. Pada Desember 2014, Presiden Joko Widodo menaikkan alokasi DD dalam APBN Perubahan 2015 menjadi sekitar 20 triliun rupiah, atau hampir US\$20.000 per desa. Menurut Menteri Keuangan, alokasi DD dalam APBN 2015 masih sekitar 1,5 persen dari dana transfer ke daerah (*Detik.com* 24 Desember 2014). Alasan mengapa keseluruhan 10 persen tidak akan diturunkan pada tahun itu ialah masih diperlukannya waktu untuk mempersiapkan semua prosedur yang dibutuhkan, termasuk agar desa-desa memiliki kapasitas untuk menerima, menggunakan, dan melaporkan keuangan desa secara profesional. Pemerintah desa harus menyertakan rencana keuangannya di dalam dokumen Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa (disusun untuk jangka waktu enam tahun) (Pasal 20 PP Nomor 60 Tahun 2014 tentang Dana Desa yang Bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara) dan tidak ada uang yang akan dikeluarkan sebelum Badan Permusyawaratan Desa memberi persetujuan.

Kontrol dari tingkat yang lebih tinggi juga telah disiapkan. Aliran uang dari pemerintah pusat yang dialokasikan ke desa-desa bergulir dari kas negara ke kas kabupaten dan kota, tanpa melewati pemerintah provinsi. Menurut Pasal 16 PP Nomor 60 Tahun 2014, kabupaten menyalurkan dana ke desa-desa paling lambat tujuh hari kerja setelah dana diterima di kas daerah. Namun, sebelum uang tersebut dikirim ke tingkat kabupaten, sejumlah dokumen legal harus diserahkan ke pemerintah pada tingkat yang lebih tinggi, yang meliputi (a) Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang telah disetujui oleh DPRD dan (b) peraturan bupati atau peraturan walikota mengenai tata cara pembagian dan penetapan DD ke desa-desa. Pada poin terakhir ini, DD tidak dialokasikan secara bebas, tetapi harus dihitung dengan menggunakan rumus yang mempertimbangkan faktor jumlah populasi desa, luas wilayah desa, dan tingkat kemiskinan (untuk tingkat kemiskinan di desa, persentase rumah tangga desa pemegang Kartu Perlindungan Sosial digunakan sebagai proksi). Terakhir, ada faktor yang memprioritaskan alokasi ke desa-desa terpencil dan terisolasi, yakni dengan ukuran-ukuran yang meliputi ketersediaan pelayanan dasar, fasilitas infrastruktur, serta kondisi transportasi dan

komunikasi (Pasal 12 ayat [6] PP Nomor 60 Tahun 2014).

Begitu dana mulai bergulir ke bawah, proses pelaporan akan menampakkan arus yang berlawanan: pertanggungjawaban ke atas. Kepala desa harus menyerahkan laporan keuangan dua kali dalam setahun, yang menjelaskan bagaimana pemerintah desa menghabiskan DD. Ada empat kategori pengeluaran: (a) biaya penyelenggaraan pemerintahan, (b) pembangunan, (c) pemberdayaan masyarakat, dan (d) kemasyarakatan (Pasal 19 ayat (1) PP Nomor 60 Tahun 2014). Pasal 80 UU Nomor 6 Tahun 2014 menetapkan bahwa perencanaan dan penetapan prioritas pembangunan desa harus dilakukan melalui proses musyawarah yang melibatkan “masyarakat desa”. Namun, Pasal 21 PP Nomor 60 Tahun 2014 menyatakan bahwa prioritas utama akan ditentukan oleh menteri yang menangani urusan-urusan desa. Penetapan prioritas penggunaan DD akan dijabarkan lebih lanjut oleh menteri-menteri teknis dalam bentuk pedoman umum (Pasal 21 dan 22 PP Nomor 60 Tahun 2014). Pemerintah kabupaten harus membuat pedoman teknis yang menguraikan bagaimana pedoman umum dilaksanakan pada konteks lokal. Prosedur tersebut sangat membatasi otonomi desa untuk menentukan kegiatan dengan menggunakan anggaran desa.

Proses pelaporan berlanjut ke tingkat berikutnya. Pemerintah kabupaten membuat kompilasi dari laporan keuangan desa untuk menjelaskan bagaimana DD dimanfaatkan oleh kabupaten. Laporan ini disampaikan kepada Menteri Keuangan dengan tembusan ke pemerintah provinsi dan beberapa menteri. Transfer uang berikutnya, yakni dari pemerintah pusat ke pemerintah kabupaten dan dari pemerintah kabupaten ke pemerintah desa, bergantung pada persetujuan atas laporan periode sebelumnya (Pasal 25 PP Nomor 60 Tahun 2014). Prosedur ini jelas mengurangi kesempatan untuk menggelapkan DD. Namun, konsekuensinya adalah keseluruhan sistem bergantung pada mata rantai yang sangat lemah karena kabupaten baru bisa menyetorkan laporan kepada Menteri Keuangan jika semua laporan desa telah disetujui dan diserahkan ke kabupaten. Ini ancaman bagi daerah-daerah yang memiliki tingkat pendidikan yang rendah dan kapasitas administratif yang lemah. Meski rumus alokasi DD memungkinkan daerah-daerah tertinggal untuk mendapat alokasi dana yang besar, prasyarat administratif yang mengatur pengelolaan aliran dana dapat berjalan dengan baik akan sulit dipenuhi.

### Siapa Mau Menjadi Desa Adat?

Kompleksitas sistem sebagaimana dijelaskan di atas relevan dengan pertanyaan apakah hal itu akan membuat desa-desa tertarik untuk memilih status desa adat. Dari sudut pandang desa, otonomi yang dijanjikan UU Nomor 6 Tahun 2014 dibatasi oleh prioritas yang lebih

ditentukan oleh pemerintah tingkat atas dan prosedur birokratis yang menjangkau luas. Desa-desanya bergantung pada kabupaten untuk memperoleh persetujuan atas laporan mereka dan atas panduan untuk mengurus persyaratan-persyaratan birokratis. Hal ini membuat pilihan untuk mendapatkan sumber-sumber pendanaan lain di luar DD, yang dapat digunakan sesuai dengan kebutuhan lokal, menjadi menarik. Perubahan menjadi desa adat mungkin menyediakan jalan untuk memperoleh sumber-sumber pendanaan lain, karena membuka pilihan untuk menambah pendapatan desa melalui eksploitasi atau sewa-menyewa sumberdaya alam milik bersama. Dari sudut pandang pemerintah kabupaten, pilihan ini kurang menarik karena akan membutuhkan banyak energi untuk mempersiapkan mekanisme skema pendanaan baru yang dapat berjalan dengan baik. Berurusan dengan desa yang ingin menjadi desa adat hanya akan mempersulit pekerjaan mereka.

Bagaimana desa dapat berubah menjadi desa adat? Bab XIII UU Nomor 6 Tahun 2014 menjelaskan bahwa pemerintah pusat, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten bersama-sama “melakukan penataan kesatuan masyarakat hukum adat dan ditetapkan menjadi desa adat”. Penetapan desa adat dilakukan dengan peraturan daerah kabupaten (Pasal 98 ayat [1] UU Nomor 6 Tahun 2014). Persyaratan menjadi desa adat sama dengan persyaratan yang ditetapkan dalam Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN Nomor 5 Tahun 1999: masyarakat adat dan hak-hak tradisionalnya harus “masih hidup”, “sesuai dengan perkembangan masyarakat”, dan “sesuai dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia”. Selain itu, mereka harus memiliki “perasaan bersama dalam kelompok”, “pranata pemerintahan adat”, “norma hukum adat”, dan “kekayaan dan/atau benda adat”. Pernyataan membingungkan bahwa “kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya dipandang sesuai dengan perkembangan masyarakat” menjelaskan maksud bahwa masyarakat adat harus diakui berdasarkan hukum yang berlaku. Tampaknya ini untuk menerangkan bahwa masyarakat adat harus diakui atas dasar Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN Nomor 5 Tahun 1999 dan peraturan-peraturan sektoral lain, yang pada saat ini hampir tidak dapat dipenuhi oleh masyarakat adat mana pun di Indonesia (Bedner dan van Huis 2008). Persyaratan tambahan yang menyatakan bahwa substansi norma adat tidak bertentangan dengan hak asasi manusia mungkin tidak sulit untuk dipenuhi. Namun, ini agak tidak logis karena Pasal 96 hingga 98 tidak mensyaratkan adanya penilaian independen. Jadi, sementara ini kita dapat mengasumsikan bahwa desa boleh mencoba menjadi desa adat hanya atas dasar UU Nomor 6 Tahun 2014.

Masalah tersebut mengarah pada perbedaan mendasar lain antara kasus Sumatra Barat dan prosedur penetapan desa adat. Di Sumatra Barat, *baliak ka nagari* melibatkan proses kolektif yang diprakarsai oleh pemerintah provinsi dan mencakup semua desa. Dalam praktik, satu-satunya kemungkinan bagi desa untuk tidak mengikuti skema *nagari* ialah dengan menjadi bagian dari kota—sebagai kelurahan. Sebaliknya, UU Nomor 6 Tahun 2014 memungkinkan desa dan desa adat untuk hadir secara bersamaan, bahkan dalam satu kabupaten. Status desa juga dapat berubah dari desa menjadi desa adat dan sebaliknya. Menurut Pasal 100, prakarsa untuk memperoleh status desa adat diputuskan sendiri oleh masyarakat bersangkutan. Hal ini mengurangi kesempatan bagi proses kolektif untuk berkembang sesuai dinamikanya sendiri seperti terjadi di Sumatra Barat, sebagaimana dijelaskan oleh Franz dan Keebet von Benda-Beckmann. Namun, tidak bisa diharapkan terjadinya perubahan dari satu status ke status lain secara cepat (Pasal 28 PP Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa). Pilihan menjadi desa atau desa adat merupakan masalah kompleks, dan proses pelaksanaan UU Nomor 6 Tahun 2014 saat ini akan menentukan status desa untuk jangka waktu yang lama.

Perbedaan penting lain dari *nagari* adalah komposisi pemerintah desa. Di Sumatra Barat, pemerintah desa memiliki format hibrid, dengan KAN dan beberapa institusi lain yang ditambahkan di dalam sistem yang memilih wali *nagari* dan badan perwakilan *nagari* secara demokratis. Kehadiran institusi dan pengaruh ideologis agama selanjutnya berperan dalam menciptakan keseimbangan kekuatan di dalam *nagari*. Ini bukanlah format bagi desa adat. Pasal 107 hingga 111 UU Nomor 6 Tahun 2014 memungkinkan untuk kembali ke sistem adat secara penuh, tanpa menetapkan usaha yang jelas untuk menjalankan prosedur-prosedur demokratis. Sistem campuran yang berlaku di Sumatra Barat dapat dicapai melalui jalan lain karena Pasal 95 membuka kemungkinan untuk membentuk “lembaga adat desa”. Hasilnya, desa tidak harus menjadi desa adat secara penuh dalam rangka membangun peran adat dalam pemerintahan desa. Banyak desa yang selama beberapa dekade terakhir ini ditata atas dasar hukum nasional dapat memilih Pasal 95 dan bukan berbalik arah dengan menjadi desa adat.

Mengingat kompleksitas yang menyertainya dalam membentuk desa adat, maka manfaat yang akan diperoleh harus dipertimbangkan sebelum desa juga mulai memikirkan langkah-langkah yang harus ditempuh. Bagi beberapa desa tertentu, keinginan untuk mempertahankan dan memperkuat adat mungkin saja cukup, karena pemulihan adat merupakan penanda identitas bagi masyarakat

bersangkutan. Tetapi, dalam banyak kasus, hal itu mungkin tidak akan cukup. Ketentuan kuncinya adalah Pasal 103 butir b UU Nomor 6 Tahun 2014, yang menyandang desa adat kewenangan mengelola sumberdaya milik bersama berdasarkan hak asal usul. Hal ini tentu saja memberi alasan yang kuat atas keinginan untuk menjadi desa adat. AMAN berharap bahwa semua desa yang terletak di kawasan hutan dapat mencoba untuk mendaftarkan diri sebagai desa adat karena hal itu akan mendukung klaim mereka atas lahan hutan. Secara umum dapat dikatakan, semakin tinggi nilai tanah, semakin tertarik desa-desa untuk menjadi desa adat. Di sini kita bisa belajar dari Sumatra Barat, yang memperlihatkan betapa sulit memperoleh pengakuan atas status tanah yang sudah digunakan untuk tujuan-tujuan komersial agar tetap menjadi tanah milik bersama. Menjadi desa adat tidaklah lebih dari hanya satu langkah demi memperoleh pengakuan atas kepemilikan terhadap sumberdaya milik bersama. Sangat tidak jelas apakah banyak desa mau dan mampu mengambil langkah tersebut mengingat segala rintangan yang menyertainya. Jika kita menengok pengalaman masyarakat hukum adat yang mencoba memperoleh pengakuan atas hak ulayat berdasarkan Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN Nomor 5 Tahun 1999, masa depan desa adat tidak terlalu positif.

### **Kesimpulan**

Karya Franz dan Keebet von Benda-Beckmann tentang pemerintahan desa di Sumatra Barat, *Political and Legal Transformations of an Indonesian Polity: The Nagari from Colonisation to Decentralisation*, tak tertandingi di bidang kajiannya, baik dari segi ketebalan maupun keluasan dan kedalaman analisis. Tidak ada sarjana lain yang meneliti tentang Indonesia yang pernah melahirkan buku seperti karya Franz dan Keebet von Benda-Beckmann tersebut dan mungkin tidak ada yang pernah sekadar mendekatinya. Artikel ini hanya berfokus pada salah satu topik yang dibahas di buku tersebut, yakni pemerintahan desa. Artikel ini tidak memberi perhatian secara khusus pada topik-topik lain terkait yang diulas dalam buku tersebut: penyelesaian sengketa, hubungan-hubungan properti, tata pewarisan, dan agama. Meski begitu, kami berharap artikel ini dapat memberikan titik terang bahwa buku tersebut sangat relevan bagi penelitian tentang pembentukan desa adat yang akan dilakukan pada tahun-tahun mendatang seiring dengan pemberlakuan UU Nomor 6 Tahun 2014.

Dilihat dari lingkup nasional, *baliak ka nagari* menyajikan kasus yang sangat khas tentang bagaimana daerah memanfaatkan per-bendaharaan hukum baru berkenaan dengan organisasi desa dan

hubungan-hubungan dengan negara. Di Sumatra Barat, *nagari* dikembalikan sebagai struktur dasar pengelolaan desa dan institusi tersebut diatur untuk dijaga sebagai komponen utama dalam bangunan sosial dan hukum berupa *pusako-nagari-ulayat*, yang selama berabad-abad dipakai orang Minangkabau untuk mengelola hubungan-hubungan sosial dan properti mereka. Dengan memperhitungkan watak istimewa tersebut, aneh kalau “*baliak ka nagari* menjadi contoh utama di tingkat nasional mengenai kesuksesan desentralisasi di tingkat administrasi terendah” (F. dan K. von Benda-Beckmann 2013: 4).

Simpulan awal kami tentang potensi UU Nomor 6 Tahun 2014 sebagai alat untuk mengatur berjalannya proses yang mirip dengan *baliak ka nagari* adalah agak skeptis. Bagi kami, proses di Sumatra Barat tampak unik dan tidak akan pernah dapat direplikasi. Fakta bahwa daerah-daerah lain tidak memanfaatkan peluang untuk mengembalikan struktur pemerintahan desa yang lama sesudah proses desentralisasi dimulai pada 1999 menunjukkan arah simpulan yang sama. Kombinasi berupa ketidaksesuaian antara struktur administrasi dan pemerintahan adat, inisiatif dari gubernur yang berjiwa kewirausahaan, dan pentingnya *nagari* sebagai penanda identitas sekaligus sebagai struktur adat yang masih terus hidup merupakan beberapa faktor yang menghasilkan proses yang sangat luar biasa: kembali ke institusi desa yang menempuh evolusi secara lambat selama berabad-abad.

Singkat kata, pelajaran utama dari buku Franz dan Keebet von Benda-Beckmann dalam pelaksanaan UU Nomor 6 Tahun 2014 adalah *baliak ka nagari* hanya dapat dipahami sebagai produk dari proses sejarah panjang yang sangat spesifik Minangkabau. Ada sejumlah faktor langka yang berpadu satu sama lain yang mendorong proses *baliak ka nagari*: tradisi mapan yang membentuk seperangkat institusi adat yang kompleks, kepentingan ekonomi komunal yang terwujud dalam upaya menjaga hak atas tanah ulayat, dukungan kelompok terdidik dan para perantau Minangkabau yang selalu terhubung dengan kampung halaman, sifat *nagari* sebagai simbol kebanggaan etnis, kapasitas untuk memunculkan wacana adat sebagai perbincangan publik secara luas, dan dukungan positif dari para pejabat pemerintah di setiap tingkat administrasi yang strategis. Pelajaran lain yang dapat kita petik dari buku Franz dan Keebet von Benda-Beckmann adalah *baliak ka nagari* tidak pernah dirancang sebagai strategi untuk lebih mendekatkan pelayanan pemerintah pada kaum miskin dan kurang beruntung, sebagaimana dapat dilihat juga dari tujuan kampanye-kampanye pemekaran kabupaten di berbagai daerah lain. Ketimbang mengkaji *nagari* sebagai contoh dari proses desentralisasi, Franz dan Keebet von Benda-Beckmann memilih untuk menganali-

sis *nagari* sebagai bagian dari kisah yang tak pernah putus tentang upaya mencari keseimbangan “antara adat Minangkabau, Islam, dan hukum serta otoritas negara yang terus mengalami pertarungan dan dinamika hubungan yang tak berkesudahan” (F. dan K. von Benda-Beckmann 2013: 6).

#### **Asal Naskah**

Tulisan ini diterjemahkan oleh R. Yando Zakaria dari artikel berjudul “Decentralisation and Village Governance in Indonesia: The Return to the *Nagari* and the 2014 Village Law” (*The Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law*, Volume 47, Nomor 2, 2015, 493–507). Naskah terjemahan disunting oleh Lubabun Ni’am (© <http://orcid.org/0000-0002-4086-7480>). Penerbitan artikel tersebut dalam bahasa Indonesia telah mendapat izin tertulis dari Taylor & Francis Ltd ([www.tandfonline.com](http://www.tandfonline.com)) selaku penerbit *The Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law*. Artikel yang ditulis pada awal 2015 tersebut merupakan bagian dari edisi khusus untuk mengenang Franz von Benda-Beckmann yang meninggal pada Januari 2013.

#### **Terima Kasih**

Penulis menyampaikan terima kasih kepada Marc Simon Thomas, Bertram Turner, R. Yando Zakaria, dan dua mitra bestari anonim atas komentar-komentar mereka yang berharga serta Yance Arizona yang memeriksa terjemahan Indonesia istilah-istilah kunci dalam artikel ini.



**Daftar Pustaka**

- ANTLÖV, H. 2003. "Village Government and Rural Development in Indonesia: The New Democratic Framework." *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 39 (2): 193–214. <https://doi.org/10.1080/00074910302013>.
- ARAGON, L.V. 2007. "Elite Competition in Central Sulawesi." Dalam *Renegotiating Boundaries: Local Politics in Post-Suharto Indonesia*, disunting oleh HENK SCHULTE NORDHOLT dan GERRY VAN KLINKEN, 39–66. Leiden (Belanda): KITLV Press.
- BEDNER, A. dan S.V. HUIS. 2008. "The Return of the Native in Indonesian Law: Indigenous Communities in Indonesian Legislation." *Bijdragen tot de Taal-, Land- en Volkenkunde* 164 (2–3): 165–93. <https://doi.org/10.1163/22134379-90003655>.
- VON BENDA-BECKMANN, F. 1979. *Property in Social Continuity: Continuity and Change in the Maintenance of Property Relationships through Time in Minangkabau, West Sumatra*. Den Haag (Belanda): Martinus Nijhoff.
- VON BENDA-BECKMANN, F. dan K. VON BENDA-BECKMANN. 1994. "Property, Politics, and Conflict: Ambon and Minangkabau Compared." *Law and Society Review* 28 (3): 589–607. <https://doi.org/10.2307/3054079>.
- \_\_\_\_\_. 2013. *Political and Legal Transformations of an Indonesian Polity: The Nagari from Colonisation to Decentralisation*. Cambridge (Inggris): Cambridge University Press.
- VON BENDA-BECKMANN, K. 1984. *The Broken Stairways to Consensus: Village Justice and State Courts in Minangkabau*. Dordrecht (Belanda): Foris Publications.
- DETIK.COM. 2014. "Jokowi Naikkan Dana Desa 122% Jadi Rp 20 Triliun di 2015." 24 Desember. Diakses pada 20 Agustus 2015. <http://finance.detik.com/read/2014/12/24/191301/2787058/4/jokowi-naikkan-dana-desa-122-jadi-rp-20-triliun-di-2015>.
- EINDHOVEN, M. 2007. "New Colonizers? Identity, Representation and Government in the Post-New Order Mentawai Archipelago." Dalam *Renegotiating Boundaries: Local Politics in Post-Suharto Indonesia*, disunting oleh HENK SCHULTE NORDHOLT dan GERRY VAN KLINKEN, 67–90. Leiden (Belanda): KITLV Press.
- GALIZIA, M. 1996. "Village Institutions after the Law no. 5/1979 on Village Administration: The Case of Rejang-Lebong in South-Western Sumatra." *Archipel* 51 (1): 135–60. <https://doi.org/10.3406/arch.1996.1099>.
- HADIPRAYITNO, I.I. 2014. Ulasan buku *Political and Legal Transformations of an Indonesian Polity: The Nagari from Colonisation to Decentralisation*. *Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law* 46 (2): 282–85. <https://doi.org/10.1080/07329113.2014.936717>.

- ISRA, S. 2014. Ulasan buku *Political and Legal Transformations of an Indonesian Polity: The Nagari from Colonisation to Decentralisation*. *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 50 (3): 493–95. <https://doi.org/10.1080/00074918.2014.938426>.
- KAPITA, OE.H. 1976. *Sumba di Dalam Jangkauan Jaman*. Waingapu: Gereja Kristen Sumba.
- LI, T.M. 2014. *Land's End: Capitalist Relations on an Indigenous Frontier*. Durham (Amerika Serikat) dan London (Inggris): Duke University Press.
- MCCARTHY, J.F. 2007. "Sold Down the River: Renegotiating Public Power over Nature in Central Kalimantan." Dalam *Renegotiating Boundaries: Local Politics in Post-Suharto Indonesia*, disunting oleh HENK SCHULTE NORDHOLT dan GERRY VAN KLINKEN, 151–76. Leiden (Belanda): KITLV Press.
- SCHULTE NORDHOLT, H. 2007. "Bali: An Open Fortress." Dalam *Renegotiating Boundaries: Local Politics in Post-Suharto Indonesia*, disunting oleh HENK SCHULTE NORDHOLT dan GERRY VAN KLINKEN, 387–416. Leiden (Belanda): KITLV Press.
- SCHULTE NORDHOLT, H. dan G. VAN KLINKEN. 2007. *Renegotiating Boundaries: Local Politics in Post-Suharto Indonesia*. Leiden (Belanda): KITLV Press.
- TANASALDY, T. 2007. "Ethnic Identity Politics in West Kalimantan." Dalam *Renegotiating Boundaries: Local Politics in Post-Suharto Indonesia*, disunting oleh HENK SCHULTE NORDHOLT dan GERRY VAN KLINKEN, 349–71. Leiden (Belanda): KITLV Press.
- VEL, J. 2007. "Campaigning for a New District in West Sumba." Dalam *Renegotiating Boundaries: Local Politics in Post-Suharto Indonesia*, disunting oleh HENK SCHULTE NORDHOLT dan GERRY VAN KLINKEN, 91–119. Leiden (Belanda): KITLV Press.
- \_\_\_\_\_. 2008. *Uma Politics: An Ethnography of Democratization in West Sumba, Indonesia, 1986–2006*. Leiden (Belanda): KITLV Press.
- WETTERBERG, A., J.R. JELLEMA, dan L. DHARMAWAN. 2013. "The Local Level Institutions Study 3: Overview Report." Jakarta: PNPM Support Facility.
- ZAKARIA, R.Y. 2000. *Abih Tandeh: Masyarakat Desa di Bawah Rejim Orde Baru*. Jakarta: Lembaga Studi dan Advokasi Hak-Hak Masyarakat (ELSAM).