

Model Pemerintahan Nagari Yang Partisipatif dalam Masyarakat Minangkabau

Oleh: Yasril Yunus

ABSTRACT

The main objectives of this research is to identify the alternative models that can be implemented in Nagari Governments in Minangkabau territory. A qualitative method was used in this research. Based on data analysis, it is found that there are some models of Nagari government that can be impelemented as alternatives. They are called participative models.. It is recommended that Regency Governments in West Sumatera can tryout the alternative models in all Nagari Government in order that they can synchronize all institutions and their roles in the Nagari governances.

Kata Kunci : *Nagari, Pemerintahan Nagari Partisipatif, Nilai Demokrasi, Otonomi Daerah, HAM, dan Nation State*

I. PENDAHULUAN

Semenjak Pemerintahan Orde Baru, Sistem Pemerintahan Desa berdasarkan UU No. 5 Tahun 1979, belum dapat mengakomodasi nilai-nilai pemerintahan adat Minangkabau, sekalipun nagari tetap diakui sebagai masyarakat hukum adat dalam sebuah lembaga Kerapatan Adat Nagari (KAN). Perpindahan dari nagari ke desa merupakan sebuah *culture shock* (kegoncangan budaya), karena perubahan yang terjadi tidak hanya sekedar perubahan struktural, tetapi sekaligus juga perubahan orientasi dan filosofinya.

Setelah reformasi, desa dikembalikan lagi ke bentuk nagari. Alasannya adalah bahwa Pemerintahan Nagari lebih menghormati martabat dan hak asli masyarakat adat, disamping juga mempertimbangkan dan menselaraskannya dengan nilai demokrasi modern (Otonomi Daerah dan HAM) serta menselaraskannya dengan nilai *nation state* NKRI. Akan tetapi perubahan dari desa ke nagari tersebut, menimbulkan konflik antara nilai adat dengan nilai modern. Hal yang

demikian ditemukan Fatmariza¹ bahwa nilai demokrasi modern yang menempatkan kesetaraan gender telah berbenturan dengan nilai adat yang tidak memfasilitasi perempuan menjadi pemimpin. Begitu juga temuan Syafnil Effendi² bahwa nilai budaya Minang yang integral dalam sistem Pemerintahan Nagari (terutama lembaga KAN) telah menjadi modal sosial yang nyata dan telah bekerja sebagai spirit yang alamiah pada pelaksanaan Pemerintahan Nagari, karena bila rakyat dimenej dengan pemerintahan yang berbasiskan kepada nilai budaya dan peradaban yang mereka akrabi dan yakini, maka rakyat semakin mudah dan cepat pula diberdayakan, sehingga rakyat semakin percaya diri (*self confident*) dan beradab. Dengan demikian, hal ini diharapkan akan berakibat pula kepada efisiensi dan efektifitas menejemen pembangunan masyarakat.

Struktur Pemerintahan Nagari mengikuti zamannya masing-masing, yang dipengaruhi oleh berbagai variabel, dan sekaligus juga mempengaruhi gaya manajemen

pemerintahan pada periode masing-masing. Oleh sebab itu telah terjadi tarik menarik antara gaya otoritarian dengan gaya demokratik sepanjang sejarah. Hasil penelitian konten analisis ini dapat dijadikan sumber akademik dalam merancang alternatif struktur Pemerintahan Nagari yang baru. Model-model struktur itu menggambarkan eksistensi Pemerintahan Nagari, tentu tidak sepi dari berbagai konflik nilai, seperti temuan Fatmariza³ bahwa masih terlihat ideologi yang menjadikan tafsiran ajaran agama untuk menjustifikasi penolakan kesetaraan gender di nagari, dan Syafnil Effendi⁴ menemukan bahwa SDM eksekutif nagari belum mengarah ke cita-cita reformasi yang demokratik, masih memiliki sikap mental birokratik seperti desa sebelumnya. Dasman Lanin⁵ menemukan pula bahwa komitmen dan kapabilitas penyelenggara nagari masih menunjukkan komitmen yang belum utuh. Belum terdapat keserasian antara nilai-nilai ketatanegaraan adat dengan nilai-nilai ketatanegaraan modern.

¹ Fatmariza. 2003. "Kesetaraan Gender: Langkah Menuju Demokratisasi Nagari". *Jurnal Demokrasi* Vol. II No. 2114, 1 April 2003. Pusat Kajian Civics FIS UNP. Padang

² Syafnil Effendi. 2003. "Profil Sumber Daya Manusia Pada Lembaga Eksekutif Nagari di Sumatera Barat". *Jurnal Demokrasi* Vol. II No. 1 April 2003. Pusat Kajian Civics FIS UNP. Padang

³ Fatmariza. 2003. *Op cit.*

⁴ Syafnil Efendi. 2003. *Op cit.*

⁵ Dasman Lanin. 2003. "Komitmen dan Kapablitas Penyelenggara Pemerintahan Nagari dalam Operasionalissi Tugas Pokok dan Fungsinya di Sumatera Barat". *Jurnal Demokrasi* Vol. II No. 2114, 1 April 2003. Pusat Kajian Civics FIS UNP. Padang.

Berbagai kondisi di atas mengindikasikan betapa pemerintahan nagari di Sumatera Barat belum menemukan suatu model yang tepat untuk diterapkan dalam situasi sekarang yang sudah serba berubah dibandingkan situasi nagari pada zaman dahulu. Oleh sebab itu penelitian ini berusaha untuk mencari solusi dan model alternatif yang tepat untuk diterapkan dalam pemerintahan nagari di Sumatera Barat.

II. TINJAUAN PUSTAKA

Pemerintahan Nagari di Minangkabau

Secara teoritik, pemerintahan desa telah ada sebelum kedatangan Belanda, yang merupakan bentuk asli kesatuan hukum⁶. Di Sumatera Barat kesatuan hukum ini disebut *Nagari* yang tersusun dari *mamak, kerapatan famili, penghulu, kerapatan suku, kerapat nagari, dan tuo rapat*. Dengan susunan ini warga tenteram, stabil, dan dinamis⁷. Mochtar Naim⁸ melihat

nagari adalah embrional (miniatur) sebuah negara (republik kecil), dan disebut Kato sebagai⁹ *sal contained* dan *tribal society* beragam dengan primodial ikatan darah dan adat, yang efektif secara struktural-fungsional. Sementara Soerjono Soekanto¹⁰ mengatakan bahwa persekutuan masyarakat adat (desa/nagari) adalah suatu negara, yang disebut Selo Soemardjan¹¹ sebagai *dorps republiek*.

Nagari yang asli berbasis demokrasi asli. Priyono Budi Santoso¹² menyebutnya *oer-democratie*. Hazairin¹³ kesatuan hukum masyarakat yang sanggup berdiri sendiri, kesatuan penguasa dan lingkungan hidup kolektif, tetapi nagari menurut Muhammad Hasbi¹⁴ dipengaruhi Hindu yang otokratik yang tercermin dalam Koto-Piliang,

Sumatera Barat. Padang: Yayasan Genta Budaya.

⁹ Kato, Tsuyoshi. 1977. "Social Change in A Centrifugal Society: The Minangkabau of West Sumatra". *Disertasi Ph D*. Cornell University

¹⁰ Soerjono Soekanto. 1983. *Beberapa Teori Sosiologi Tentang Struktur Masyarakat*. Rajawali. Jakarta

¹¹ Soemardjan, Selo. 1992. "Otonomi Desa: Apakah Itu?". *Jurnal Ilmu-Ilmu Sosial* 2. hal. 1-16. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.

¹² Priyono Budi Santoso. 1993. *Birokrasi Pemerintah Orde Baru, Prespektif Kultural dan Struktural*. Jakarta: Grafindo Persada.

¹³ Hazairin. 1970 *Demokrasi Pancasila*. Jakarta: Tinta Mas.

¹⁴ Mohammad Hasbi. 1990. *Op cit*.

⁶ Ateng Syafruddin. 1976. *Pengaturan Koordinasi Pemerintahan di Daerah*. Bandung: Tarsito.

⁷ Mohammad Hasbi. 1990. "Intervensi Negara Terhadap Komunitas Nagari Di Minangkabau". *Jurnal Nagari, Desa dan Pembangunan Pedesaan Di Sumatera Barat*. Padang: Yayasan Genta Budaya.

⁸ Mochtar Naim. 1990. "Nagari versus Desa. Sebuah Kerancuan Struktural" *Jurnal Nagari, Desa dan Pembangunan di*

namun pada Budi-Caniago bertahan dalam sistem yang demokratik, kemudian diperkuat oleh nilai Islam. Muchtar Naim¹⁵ berpendapat bahwa otoritas nagari memperlihatkan *centrifugal tendency* dan tribal di beberapa nagari. Menurut Benny Adrain¹⁶, pemimpin tidak terkristal sebagai raja, akibatnya kekuasaan di Minangkabau tidak terpusat.

Eksistensi yuridis Nagari, masa Belanda tercantum dalam pasal 75 *Regeringreglement dan Inlandsche Gemeente Ordonantie voor Buitengewesten (IGOB) Stb. 498/1938* Soetandyo Wignjosebroto¹⁷. Jepang menguatkan *IGOB* dengan mengeluarkan Peraturan No.1/1942 dan *Osamu Seirei* No.27/1942¹⁸. Setelah kemerdekaan aturan di atas tetap berlaku (Aturan Peralihan UUD 1945). Khusus nagari diatur dalam: (1) Maklumat Residen Sumatera Barat No.20-21/1946, tentang perubahan struktur Pemerintahan Nagari, (2) Perda Sumatera Tengah No.50/G.P/

1950 tentang Pokok-Pokok Pemda; (3) SK Gubernur KDH Sumatera Barat No.2/Desa/GSB/Prt-1963 tentang Corak Pemerintahan Nagari; (4) SK Gubernur KDH Sumatera Barat No.015/GSB/1968 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Nagari; (5) SK Gubernur KDH Sumatera Barat No.155/GSB/1974 tentang Nagari sebagai Kesatuan Masyarakat Hukum Adat dan pemerintahan yang terendah. Berdasarkan UU No. 5/1979 dikeluarkan Perda Propinsi Sumatera Barat No.13/1983, tentang Nagari sebagai masyarakat hukum adat. Peraturan ini sebagai legitimasi nagari, tanpa fungsi, hak dan kewenangan menyelenggarakan pemerintahan, sehingga Yasril Yunus¹⁹ menyimpulkan bahwa pemerintahan desa selama Orde Baru terdeteksi mengalami dua “penyakit”. *Pertama*, terjadi dekulturisasi yang menghilangkan identitas Minang. *Kedua*, suburnya pola birokrasi dan menguatnya negara dan pemerintahan secara formal.

Sepanjang sejarah pemerintahan nagari di Minangkabau telah muncul 11 model atau struktur. Struktur yang asli adalah struktur yang ada sebelum masuknya pengaruh luar (Minang-

¹⁵ Mochtar Naim. 1990. *Op cit.*

¹⁶ Benny Adrain. 1995. “Birokrasi di Sumatera Barat; Transisi dari Tradisional ke Modern (Suatu Tinjauan Sosiologi Politik)”. *Skripsi*. Padang: Universitas Andalas.

¹⁷ Soetandyo Wignjosebroto. 1994. *Dari Hukum Koloni ke Hukum Nasional: Dinamika Sosial Politik dan Perkembangan Hukum di Indonesia*. Jakarta: Raja-grafindo.

¹⁸ Unang Soenardjo. 1984. *Tinjauan Singkat tentang Pemerintahan Desa dan Kelurahan*. Bandung: Tarsito.

¹⁹ Yasril Yunus. 2001. “Pemerintahan Nagari di Era Orde Baru (Persepsi Pemerintahan dan Masyarakat Terhadap Pemerintahan Nagari dalam Kaitannya dengan Otonomi Daerah)”. *Tesis*. Program Pasca Sarjana Universitas Brawijaya. Malang

kabau tradisional). Kemudian berkembang model-model lain seperti model masa jahiliah, model setelah masuknya Islam, model masa penjajahan Belanda atau pemerintahan Hindia Belanda, model awal kemerdekaan, model masa orde lama, model zaman orde baru, model sebelum berlakunya UU No 5 tahun 1979, model periode berlakunya Perda No. 9 tahun 2000 dan model masa berlakunya Perda No.2 tahun 2007.

Sebelum masuknya pengaruh luar disebut periode tradisional. Pada periode ini, model Pemerintahan Nagari sangat kental dengan struktur geneologisnya. Aspek teritorial hanya sebatas jangkauan struktur geneologis tersebut. Bahkan syarat keberadaan nagari secara teritorial ditentukan oleh struktur geneologis minimal, yaitu minimal harus ada empat suku. Struktur suku sebagai batas tertinggi struktur geneologis didukung oleh struktur geneologis di bawahnya sampai pada tingkat rumah tangga²⁰.

²⁰ Khairul Anwar. 1990. *Hukum Adat Indonesia, Meninjau Hukum adat Minangkabau*. Jakarta. Rineka Cipta; Nasroen.M. 1971. *Dasar Falsafah Minangkabau*. Jakarta. Bulan Bintang; Nurdin Yakub B. 1991. *Minangkabau Tanah Pusaka*. Pustaka Indonesia. Bukittinggi; Amir. M.S. 2004. *Pemerintahan Nagari dan Masyarakat Adat, Suatu Tinjauan Kritis. Minangkabau yang Gelisah*. Editor H.CH.N. Latief Dt. Bandaro. Bandung. CV. Lubuk Agung

Dalam model pemerintahan nagari pada masa itu, dewan penghulu yang merupakan federasi penghulu-penghulu pada suatu nagari menjadi penentu wali nagari, baik yang berkaitan dengan penyelenggaraan tugas ke pemerintahannya maupun yang berkaitan dengan proses pengrekrutannya, yang dipilih dan diangkat dikalangan penghulu yang ada dalam dewan penghulu itu dan bertanggungjawab secara kolektif kepada masyarakat adat menurut jalur suku dan indu yang ada. Penghulu *pucuk* (*top leader nagari*) dalam menyelenggarakan pemerintahan nagari sehari-hari, dibantu oleh *dubalang* dalam bidang keamanan, *manti* dalam bidang administrasi, *malin* dalam bidang keislaman dan penghulu dalam bidang adat-istiadat bernagari. Wali Nagari dan penghulu yang berada dalam dewan penghulu selalu bekerja sama dalam semua urusan atau penyelenggaraan pemerintahan nagari. Semua urusan itu senantiasa *dipaiyoan* (dikonfirmasikan), diketahui dan disepakati bersama dalam dewan penghulu.

Eksistensi dan Model Pemerintahan Nagari Sepanjang Sejarah

Model-model Pemerintahan Nagari sepanjang sejarah, telah diteliti oleh berbagai kalangan. Dari berbagai penelitian itu ditemukan struktur Pemerintahan Nagari yang berbeda-beda dari satu periode ke periode.

Yasril Yunus²¹ (2001) membagi periodisasinya dalam tahapan; (1) periode sebelum Penjajahan Belanda atau masa Minangkabau tradisional, (2) Periode Pemerintahan Hindia Belanda, (3) periode sebelum Undang-undang No. 5 tahun 1979 dan (4) setelah berlakunya Undang-undang No. 5 tahun 1979, masing-masing mempunyai struktur pemerintahan sendiri-sendiri. Dt. Rajo Mangkuto²² membagi periodisasi itu pada (1) periode Jahiliyah, (2) setelah kedatangan Islam, (3) zaman Pemerintahan Hindia Belanda (4) periode Maklumat KKSB No. 20 tahun 1946, (5) periode zaman Orde Lama, (6) periode zaman Orde Baru.

Berdasarkan kedua periodisasi yang digunakan oleh peneliti ini dapat disusun periodisasi baru dengan menambah periodsasi Pemerintahan Nagari setelah orde baru (reformasi) yang terdiri dari periode Perda No. 9/2000 dan periode Perda No. 2/2007. Akhirnya terdapat 8 (delapan) periodisasi Pemerintahan Nagari tersebut yaitu Minangkabau tradisional yang terdiri (1) periode Jahiliyah, dan (2) setelah kedatangan Islam yang memiliki struktur Pemerintahan Nagari yang berbeda. Pada periode Kolonial Belanda hanya terdapat satu periode yaitu (3) periode

Pemerintahan Hindia Belanda yang struktur Pemerintahan Nagarnya berbeda dari yang sebelumnya. Setelah Indonesia mereka terdapat 5 (lima) periode Pemerintahan Nagari yaitu (4) periode awal merdeka (5) periode zaman Orde Lama, (6) periode zaman Orde Baru, dan masa reformasi terdapat dua periode yaitu periode (7) berlakunya Perda No. 9/2000, dan (8) periode berlakunya Perda No. 2/2007.

Adapun struktur Pemerintahan Nagari setiap periode itu dikemukakan dan dijelaskan secara kronologis berikut ini :

1. Periode Tradisional Jahiliyah

Periode Tradisional Jahiliyah adalah periode dimana Pemerintahan Nagari dalam keadaan yang sangat tradisional, belum dimasuki oleh nilai-nilai Islam bahkan bersifat sekuler Prinsip Islam belum tercermin dalam struktur Pemerintahan Nagari Pemerintahan Nagari baru diatur dalam prinsip-prinsip adat sesuai dengan alur dan patut saja.

2. Periode Tradisional Islam

Periode tradisional Islam adalah periode setelah Islam masuk melalui proses asimilasi dengan nilai-nilai adat yang telah ada *syarak mandaki, adaik manurun*. Keduanya berbaaur dalam konsep dan pelaksanaan yang saling toleransi. Proses asimilasi damai tersebut tercermin dalam struktur Pemerintahan Nagari. Asimilasi

²¹Yasril Yunus. 2001. *Op cit*.

²²H.A. Dt. Rajo Mangkuto. 1999. Pemerintahan Nagari dan Kepemilikan Tanah Menurut Adat Minangkabau.

tersebut ditandai dengan eksisnya agama yang secara formal telah diterima oleh nilai-nilai adat.

3. Periode Pemerintahan Hindia Belanda

Ikut campurnya Pemerintahan Hindia Belanda dalam pemerintahan daerah secara yuridis formal diatur dalam *regeeringsreglement* (RR) yang diikuti dengan ordanansi yang mengatur tentang Pemerintahan Desa yaitu STB. 1906 No 83 jo Stb. 1919 No 27 dengan nama *Inlandsche Gemeente Ordonantie* (IGO) untuk Jawa dan Madura, dan untuk luar Jawa dan Madura (negeri seberang) Pemerintahan Hindia Belanda mengeluarkan *Inlandsche Gemeente Ordonantievoor Buitengewesten* (IGOB) dalam Stb. 1938 No.498 yang menyebutkan bahwa di negeri-negeri seberang pemerintahan dijalankan oleh Kepala-Kepala Nagari dan Dewan Perwakilan Nagari.

Sejak dimasukkannya administrasi pemerintahan baru ke dalam Sistem Pemerintahan Daerah secara nyata telah tampak intervensi Belanda terhadap pemerintahan yang terendah. Hal tersebut dapat dilihat secara vertikal pada tingkat provinsi dipimpin dua pejabat, yaitu gubernur sewaktu keadaan darurat, sedangkan waktu aman dan tenang dipimpin oleh seorang Residen. Pada tingkat kabupaten oleh Asisten Residen atau yang disebut juga *Tuan Luak* yang membawahi kewedanaan yang dipimpin dua pejabat yaitu *controleur* yang

merupakan perpanjangan tangan Asisten Residen dan Wedana (*Demang* atau *Laras*) yang membawahi dua atau lebih distrik-kecamatan. Setiap kecamatan dipimpin oleh Asisten Wedana atau Asisten Demang dan terakhir yang paling bawah adalah Kepala Nagari.

Lebih lengkap temuan Mangkuto²³ menyatakan bahwa Pemerintahan Hindia Belanda mengesahkan Tungku Tigo Sajaringan, Ninik Mamak, Alim Ulama dan Cadiak Pandai sebagai unsur/unsur (partai) yang mewakili rakyat dalam Pemerintahan Nagari dan Kerapatan Nagari (Legeslatif Nagari). Artinya dalam struktur di atas terlihat bahwa Alim Ulama (AU), Cadiak Pandai (CP) Penghulu Kaum atau Kepala Kaum (KK). Ninik Mamak (NM) sebagai organisasi KK. Penghulu yang diangkat oleh Pemerintahan Hindia Belanda masuk ke dalam lembaga dan kerapatan ninik mamak yang sekaligus mewakili Kerapatan Nagari. Sementara Kerapatan Nagari merupakan subordinat dari Kepala Nagari. Secara struktural Pemerintahan Nagari buatan Hindia Belanda seperti ini membuat masyarakat yang ada dalam nagari terkooptasi kekuasaan Kepala Nagari yang diangkat oleh Pemerintahan Hindia Belanda. Namun secara substansi struktur seperti tidak legitimet atau tidak diakui oleh masyarakat secara hakiki.

²³ *Ibid*

4. Periode Awal Kemerdekaan

Semangat yang timbul setelah merdeka adalah untuk meluruskan penyimpangan yang dilakukan oleh Pemerintahan Hindia Belanda terhadap Pemerintahan Nagari yang tercermin dalam struktur baru Pemerintahan Nagari berdasarkan Maklumat Residen Sumatera Barat No. 20-21/1946. Dalam struktur pemerintahan nagari pada masa ini terlihat bahwa Dewan Perwakilan Nagari (DPN) merupakan lembaga yang sejajar dengan Wali Nagari, meskipun unsur-unsurnya mengikuti pola Hindia Belanda yang mengakomodir pola Tungku Tigo Sejarangan (TTS) yang keanggotaannya mewakili unsur NM, AU dan CP. Kemudian ada lembaga Dewan Harian Nagari (DHN) yang terdiri unsur NM, AU dan CP. Lembaga berfungsi sebagai wakil Wali Nagari, bila Wali Nagari berhalangan. DHN hanya mewakili Wali Nagari dalam urusan peradilan dengan status *kusuik manyalasaan, karuah manjanian*. Artinya DHN berfungsi sebagai lembaga penyelesaian konflik

5. Periode Orde Lama

Pemerintahan Republik Indonesia pada periode Orde Lama berorientasi pada demokrasi terpimpin. Sistem pemerintahan adalah bersifat sentralistik. Hal itu terlihat implementasinya dalam sistem Pemerintahan Nagari yang mereka rancang pada masa itu. Berdasarkan SK Gubernur Sumatera

Barat No. 32/1959, struktur Pemerintahan Nagari terdiri dari Pemerintahan dan Dewan Perwakilan Nagari sebagai Legislatif. Dengan segala cara akhirnya Pemerintahan Nagari dikuasai oleh pendukung Sukarno dengan Manipol Usdek-nya. Kepala Nagari adalah cerminan dari pemerintahan Demokrasi Terpimpin Orde Lama. Namun struktur formal berdasarkan SK Gubernur Sumatera Barat No. 32/1959 tersebut, seperti yang dikemukakan H.A. Dt. Rajo Mangkuto²⁴, menurut Yunus Yunus²⁵ tidak ditemukan prakteknya di lapangan, karena Maklumat Residen Sumatera Barat itu tidak pernah diberlakukan oleh pemerintah, yang pada akhirnya peraturan tersebut dicabut dengan Perda Sumatera Tengah No.50/G.P/1960 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah.

6. Periode Orde Baru

Dengan keluarnya UU No. 5/1979 tentang Pemerintahan Desa. Sedangkan di Sumatera Barat dikeluarkan Peraturan Daerah No. 13/1983 yang hanya merupakan *pelegitimasian* kedudukan nagari sebagai kesatuan masyarakat hukum adat tanpa fungsi, hak dan wewenang untuk menyelenggarakan pemerintahan. Dalam struktur Pemerintahan Nagari pada masa ini terlihat bahwa hubungan KAN dengan Desa tidak sinkron. Fungsi

²⁴ *Ibid*

²⁵ Yasril Yunus. 2001. *Op cit.*

nagari itu sendiri dilaksanakan oleh Kerapatan Adat Nagari (KAN) untuk membantu kelancaran pembangunan, mengurus hal-hal yang terkait dengan adat seperti sako dan pusako. Di samping itu pemerintahan formal adalah desa yang dipimpin oleh Kepala Desa yang didampingi oleh LKMD dan LMD sebagai forum keterwakilan masyarakat desa. Secara kewilayahan desa adalah bagian dari wilayah kecamatan, dari satu sisi (formal). Di sisi lain adalah bahagian nagari (non formal).

7. Periode berlakunya Perda No. 9 Tahun 2000

Periode reformasi ini terdapat dua model struktur yang telah berlaku yaitu berdasarkan Perda Provinsi Sumatera Barat No. 9/2000 jo UU No. 22/999 dan struktur yang berdasarkan Perda No. 2/2007 jo UU No. 32/2004. Keduanya lahir karena spirit budaya dan menonjolkan identitas keminangkabauan. Identitas keminangkabauan itu secara substansif adalah menegakkan identitas nilai demokrasi adat yang pro kepada memperkuat peran ninik mamak (pimpinan adat) yang sudah hancur dan mengembangkan identitas falsafah “*adat basandi syarak dan syarak basandi kitabullah*”. Namun dua semangat yang substantif itu tidak juga tercermin dalam struktur yang dilahirkan. Peranan ninik mamak masih marjinal seperti periode Hindia Belanda, periode orde lama dan pada orde baru. Begitu juga falsafah ABS-SBK. Dalam struktur pemerintahan nagari pada masa ini terlihat

adanya identitas falsafah ABS-SBK, tetapi peranan ninik mamak menjadi terpecah-pecah sekitar pusat kekuasaan Wali Nagari. Ninik mamak terpinggirkan oleh Badan Perwakilan Anak Nagari (BPAN) yang lebih mengakomodasi demokrasi perwakilan dalam konteks demokrasi moderen. Dengan demikian demokrasi adat yang diperankan oleh ninik-mamak menjadi kehilangan peranannya.

8. Periode Perda Provinsi Sumatera Barat No. 2 Tahun 2007.

Perda Provinsi Sumatera Barat No. 9/2000, direvisi dengan Perda Provinsi Sumatera Barat No. 2/2007, yang bermaksud menyesuaikan dengan perkembangan yang terjadi, seperti pergantian UU No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah dengan UU No. 32/2004. Perkara kelembagaan, umpamanya KAN dirubah tata hubungannya dengan elemen lainnya di nagari. Dalam pasal 29 Perda Provinsi Sumatera Barat No. 2/2007 KAN melakukan tugas-tugas melalui proses *bajanjang naiak, batanggo turun* serta berkoordinasi dengan Pemerintahan Nagari. Perda provinsi ini menginstruksikan untuk ditindaklanjuti dengan Perda Kabupaten/Kota. Dalam struktur pemerintahan nagari pada masa ini terlihat bahwa meskipun Bamus terdiri dari berbagai elemen masyarakat yang disebut unsur Ninik Mamak (NM), Alim Ualama (AU), Cadiak Pandai (CP), Bundo Kandung (BK) dan Komponen

Masyarakat lainnya (KML) demikian isi pasal 12 Perda Prov. Sumatera Barat No. 2/2007, namun secara kultural geneologis Bamus belum mencerminkan penghormatan terhadap nilai adat secara dominan. Sementara KAN sendiri tidak diposisikan sebagai lembaga yang menyatu dengan Wali Nagari perda ini meletakkannya dalam posisi yang tinggi (psl 5, 10 dan 28 Perda No. 2/2007).

III. METODOLOGI

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif (naturalistik) yang dilandasi oleh filsafat fenomenologi dan pendekatan kuantitatif sederhana. Pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan melalui FGD (*Focus Group Discussion*), Observasi Partisipan, wawancara mendalam, dan teknik delphi. Selain itu data tentang persepsi masyarakat terhadap model yang diterapkan dikumpulkan melalui angket.

Setelah data terkumpul maka data dianalisis melalui analisis SWOT (*strength, weakness, opportunity*) yang didukung oleh analisis konten (*content analysis*) terhadap sumber-sumber data yang bersifat kualitatif, kemudian diperhalus dengan diskusi sejawat, pakar dan ditriangulasi dengan hasil penelitian orang lain. Data kualitatif tentang penerapan model dianalisis dengan teknik refleksi bersama perangkat nagari, FGD dan kemudian untuk konfirmasi pada masyarakat maka digunakan data kuantitatif yang

dianalisis dengan teknik statistik deskriptif dan deferensial sesuai dengan kebutuhan.

Analisis pendekatan kualitatif menggunakan *interactive model of analysis*. Peneliti bergerak pada tiga komponen, yaitu data reduksi (*reduction data*), *data display*, dan *Conclusion drawing*. Berdasarkan karakteristik populasi dan tujuan yang ingin dicapai oleh penelitian ini, maka teknik pengambilan sampel yang cocok untuk tahap konseptualisasi model Pemerintahan Nagari adalah dengan *purposive sampling* dengan kriteria bahwa yang menjadi sumber data lapangan adalah perangkat nagari yang berada di *luhak* sebagai data konfirmasi untuk kredibilitas, nilai-nilai pemerintahan adat di nagari yang dianalisis dengan analisa SWOT dari dokumen adat itu sendiri.

Sedangkan sampel penelitian untuk penerapan model menggunakan teknik *cluster sampling*, karena model Pemerintahan Nagari yang diterapkan pada Nagari di *luhak* dan Nagari di rantau yang memiliki karakteristik populasi yang berbeda.

Daerah yang dijadikan tempat penelitian tahap pertama adalah daerah/*luhak* yaitu Kabupaten Tanah Datar, Kabupaten Lima puluh Kota, Kabupaten Padang Pariaman, Kabupaten Solok, sebagai daerah pengumpulan data konfirmasi dalam menguji kredibilitas analisis SWOT yang dilakukan dalam melahirkan model Pemerintahan Nagari.

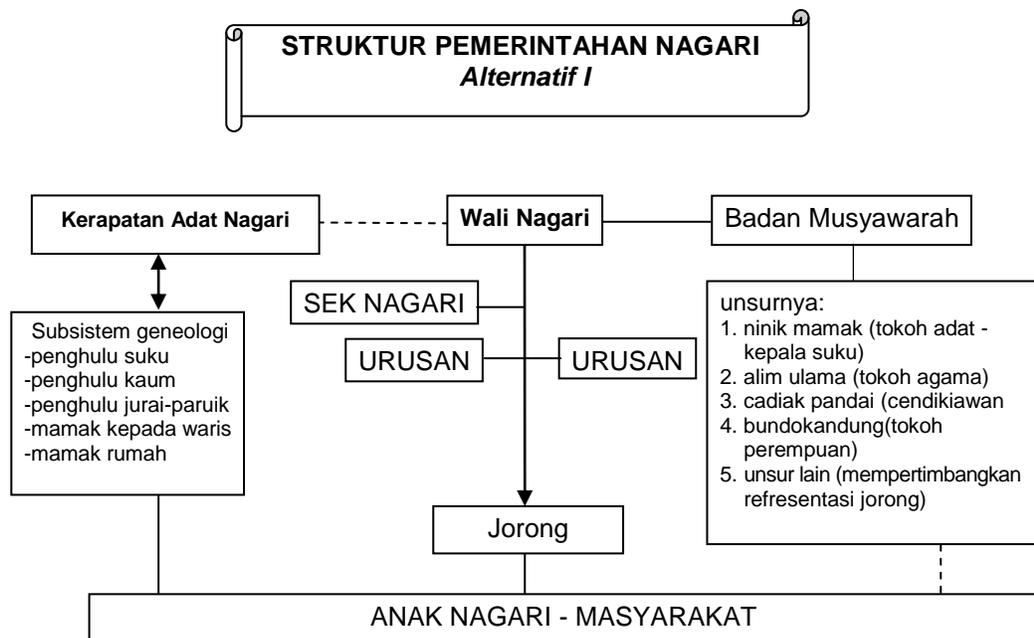
IV. TEMUAN PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Temuan penelitian ini antara lain mengindikasikan bahwa dalam perkembangan Nagari selanjutnya pada akhir-akhir ini, nilai adat yang asli mulai berubah dan merubah struktur serta model pemerintahan nagari yang telah ada. Ada yang melecehkan nilai adat itu, ada yang mensejajarkan, dan ada pula yang menyanjungnya secara konseptual tapi melecehkannya secara operasional. Berdasarkan wawancara, FGD, studi dokumentasi yang dilakukan dapat dipahami bahwa di masa depan perlu dikembangkan beberapa model

alternatif dalam pemerintahan nagari. Kesemuanya itu dirangkum dalam tiga alternative model, setelah mempertimbangkan peluang dan ancaman nilai-nilai variable eksternal yang berupa nilai demokrasi, otonomi daerah, HAM dan *Nation state* NKRI. Ketiga model itu secara berturut-turut adalah sebagai berikut.

Alternatif I

Alternatif I ini menempatkan nilai adat dan nilai modern dalam kesejajaran secara struktural dan memberikan wewenang dan memiliki keterkaitan seperti berikut.



Prinsip-prinsip dasar dari model struktur *alternatif satu* di atas dapat

dirumuskan dalam butir atau poin-poin ide seperti berikut.

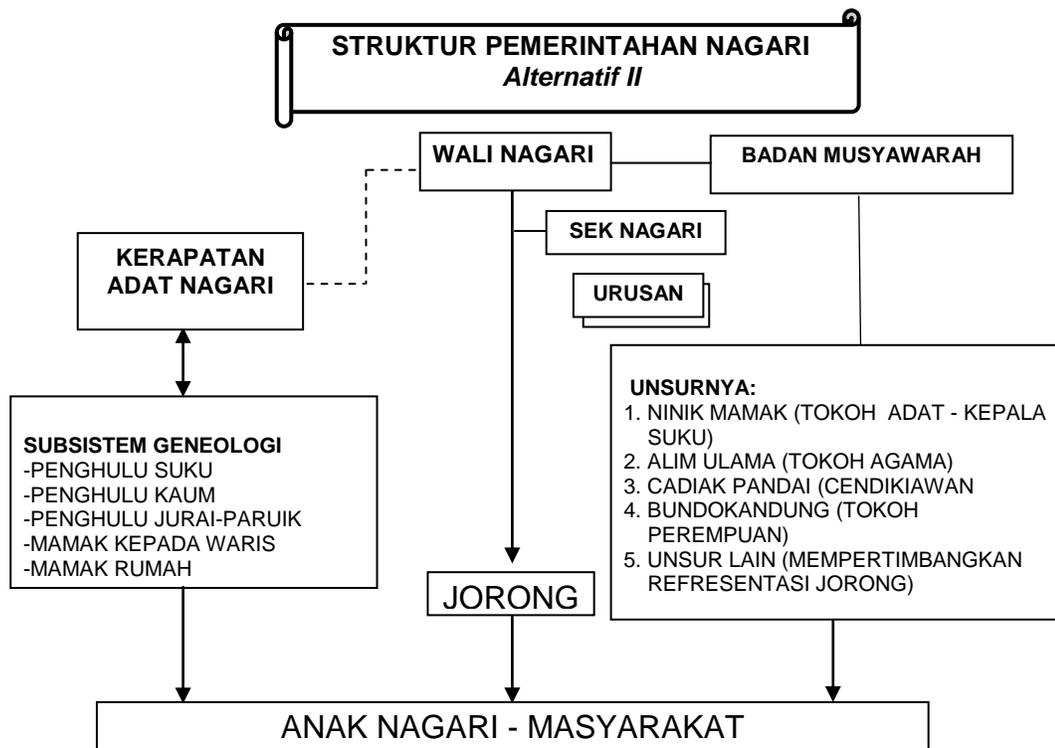
1. KAN adalah mitra sejajar Wali Nagari, keduanya saling bekerja sama untuk kepentingan masyarakat.
2. KAN mewakili pemerintahan adat yang secara geneologis memiliki anak-kemenakan yang dipimpinnya.
3. KAN secara kolektif berfungsi sebagai perancang aturan nagari yang akan ditetapkan oleh Bamus atas usulan Wali nagari.
4. Wali Nagari adalah mewakili pemerintah moderen yang punya hubungan vertikal ke atas dan memimpin warga nagari dibawah pengawasan bamus sebagai perwakilan warga (rakyat) nagari.
5. Wali Nagari dipilih langsung oleh rakyat dan bertanggungjawab kepada Bamus nagari.
6. Wali Nagari adalah pemimpin nagari yang melaksanakan tugas-tugas nagari dan tugas pemerintahan yang lebih tinggi atas

dasar dekonsentrasi dan tugas pembantuan

7. Anggota KAN, disamping independen sebagai kelembagaan adat, unsur KAN juga sebagai komponen masyarakat yang tergabung dalam Bamus nagari, tetapi atas nama warga nagari.
8. Wali Nagari hanya bertanggungjawab kepada bamus sebagai lembaga moderen Pemerintahan Nagari.

Alternatif II

Kemudian alternatif II adalah pemerintahan nagari yang meletakkan KAN berada di bawah Wali Nagari. KAN tempat menyelesaikan masalah konflik yang berhubungan dengan adat saja. Sedangkan Bamus adalah lembaga moderen yang dibentuk sebagai mitra utama pemerintah nagari (Wai Nagari) dalam memenuhi kepentingan masyarakat nagari. Struktur Alternatif kedua adalah:



Prinsip-prinsip dasar dari model struktur *alternatif kedua* di atas dapat dirumuskan dalam butir atau poin-poin ide seperti berikut.

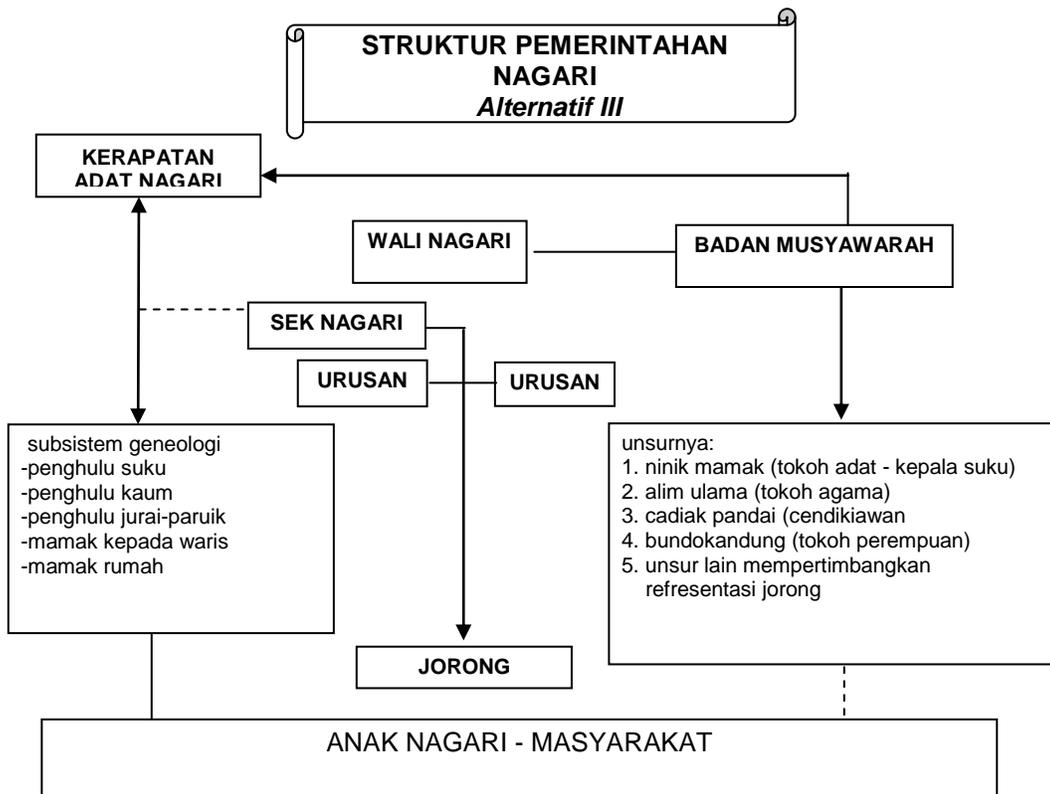
1. Wali Nagari bersama dengan Bamus adalah pemerintahan yang utama dalam nagari.
2. Wali Nagari diangkat melalui pemilihan langsung dan bertanggungjawab kepada Bamus nagari.
3. KAN adalah pendukung Pemerintahan Nagari dari segi adat dan penyelesaian konflik secara adat tentang sako dan pusako serta pertanahan.

4. KAN secara kolektif berfungsi sebagai perancang aturan nagari yang akan ditetapkan oleh Bamus atas usulan Wali nagari.
5. Wali Nagari adalah pemimpin nagari yang melaksanakan tugas-tugas nagari dan tugas pemerintahan yang lebih tinggi atas dasar dekonsentrasi dan tugas pembantuan.
6. KAN adalah pimpinan kolektif tertinggi institusi adat nagari dalam memimpin anak-kemenakan secara geneologis.
7. Unsur KAN adalah komponen masyarakat yang tergabung dalam Bamus nagari, atas nama warga nagari.

Alternatif III

Kemudian alternatif III adalah pemerintahan nagari yang meletakkan KAN berada di atas pemerintah nagari (Wali Nagari). KAN sebagai lembaga tertinggi pemerintahan adat adalah penentu lembaga Bamus nagari, baik dalam pengisian maupun dalam menentukan kandidat Wali Nagari yang akan dipilih langsung oleh warga nagari. Wali Nagari tidak bisa mengenyampingkan KAN karena KAN disamping menentukan pengisian Bamus tempat pertanggung-jawaban Wali Nagari, KAN juga menentukan peraturan

yang berlaku di nagari bersama Bamus atas usul wali nagari. Keseimbangan yang demikian menempatkan Bamus sebagai lembaga terminal dalam hubungan Wali Nagari dengan KAN. Meskipun KAN tidak berhubungan langsung dengan Wali Nagari tetapi KAN bisa mempengaruhi Bamus nagari dalam meminta pertanggungjawaban Wali Nagari. Karena itu Wali Nagari mesti mendengarkan dan menghormati ide, gagasan dan rencana baik dari KAN. Struktur yang demikian adalah sebagai berikut.



Prinsip-prinsip dasar dari model struktur *alternatif ketiga* di atas dapat dirumuskan dalam butir atau poin-poin ide seperti berikut.

1. KAN adalah lembaga adat tertinggi dalam nagari dan berfungsi sebagai lembaga pengawas Bamus Nagari dalam menjalankan tugasnya.
2. Bamus adalah badan perencanaan dan pembuat peraturan yang akan dilaksanakan Wali Nagari setelah disahkan oleh KAN.
3. Wali Nagari dipilih langsung oleh warga dari kandidat yang diseleksi oleh KAN.
4. Wali nagari hanya bertanggung-jawab kepada Bamus dan pemerintahan yang lebih tinggi sesuai tugas dekonsentrasi, pembantuan dan otonomi yang dijalakannya.
5. Wali Nagari adalah pemerintah tertinggi dalam nagari dan Bamus mitra seajarnya.
6. Wali Nagari memiliki kekuasaan untuk membuat peraturan nagari dan mengusulkannya kepada Bamus untuk mendapat pertimbangan dan pengesahan masyarakat melalui lembaga KAN.
7. Wali Nagari berwenang penuh menentukan sekretaris dan urusan-urusan yang dianggap penting dalam memberdayakan dan melayani masyarakat dan menjalankan pembangunan di nagarinya.

Ketiga alternatif di atas adalah sebagai konsep dasar dan awal dalam menemukan model pemerintahan nagari yang partisipatif dan yang

diprediksi ideal sesuai dengan nilai keadatan yang substantif, nilai demokrasi moderen, otonomi daerah, HAM dan nilai *nation state* NKRI. Ketiga konsep ini menjadi bahan diskusi dalam FGD dan wawancara mendalam dengan berbagai kalangan yang tahu dengan adat, pemerintahan dan para penghulu yang menguasai persoalan ini.

V. KESIMPULAN DAN SARAN

Ketiga alternatif model pemerintahan nagari yang partisipatif seperti yang ditawarkan dalam uraian di atas menunjukkan bahwa berbagai kalangan adat dalam masyarakat Minangkabau cenderung memilih struktur yang ketiga dengan berbagai perbaikan dan dengan memperhatikan keseimbangan kewenangan politik dan keadatan dalam duabelas perinsip pemerintahan nagari dengan struktur seperti berikut.

1. Kerapatan Adat Nagari (KAN) berkedudukan sebagai perwakilan permusyawaratan masyarakat adat yang tertinggi, yang ada dan diwarisi secara turun-temurun sepanjang adat.
2. KAN merupakan subsistem Pemerintahan Nagari secara geonologis dan memiliki hirarki sampai tingkat terendah (mamak rumah)
3. KAN dalam kehidupan sehari-hari masyarakat adat adalah organisasi yang tidak terpisahkan dari sistem Pemerintahan Nagari secara keseluruhan.

4. Badan Musyawarah (Bamus) terdiri dari unsur ninik mamak, alim ulama, cadiak pandai, bundo kanduang dan unsur lainnya yang hidup dalam masyarakat tersebut.
5. Unsur-unsur dari keanggotaan Bamus tersebut diisi melalui *fit and propert test* (alua jo patuik) sesuai dengan karakter unsur Bamus tersebut dalam takaran adat.
6. Bamus dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya bertanggung-jawab sepenuhnya kepada masyarakat melalui KAN
7. Pemerintahan Nagari terdiri dari Pemerintah Nagari dan Bamus Nagari.
8. Wali Nagari berkoordinasi dengan KAN sebagai wujud pelaksanaan menghormati hak-hak asli masyarakat adat.
9. Wali Nagari berwenang penuh menentukan perangkat-perangkatnya.
10. Sebelum Wali Nagari dipilih secara langsung oleh masyarakat luas, kandidat atau calon Wali Nagari ditetapkan oleh KAN dengan menggunakan kriteria yang sesuai

dengan norma-norma adat salingka nagari.

11. Bamus menetapkan peraturan nagari yang diusulkan Wali Nagari dengan persetujuan KAN secara kolektif
12. Wali sebagai pelaksana pemerintahan otonomi nagari juga juga sebagai pelaksana tugas pemerintahan yang di atasnya dalam konteks asas dekonsentrasi dan pembantuan.

Kemudian dengan dua belas prinsip dasar tersebut disusunlah stuktur Sistem Pemerintahan Nagari yang partisipatif berdasarkan alternatif model yang ketiga (alternatif III)

Dari uraian dan simpulan, maka disarankan kepada Pemerintahan Kabupaten di nagari kawasan luak dan rantau untuk dapat mengujicobakan model pemerintahan nagari yang partiipatif tersebut, Dengan demikian diharapkan akan terjadi sinerji antara lembaga-lembaga yang terdapat di nagari yaitu KAN, Pemerintahan Nagari dan Badan Musyawarah Nagari.

DAFTAR KEPUSTAKAAN

a. Buku, Jurnal, dan Karya Ilmiah

- Amir. M.S. 2004. Pemerintahan Nagari dan Masyarakat Adat, Suatu Tinjauan Kritis. *Minangkabau yang Gelisah*. Editor H.CH.N. Latief Dt. Bandaro. Bandung. CV. Lubuk Agung
- Ateng Syafruddin. 1976. *Pengaturan Koordinasi Pemerintahan di Daerah*. Bandung: Tarsito.
- Benny Adrain. 1995. "Birokrasi di Sumatera Barat; Transisi dari Tradisional ke Modern (Suatu Tinjauan Sosiologi Politik)". *Skripsi*. Padang: Universitas Andalas.
- Dasman Lanin. 2003. "Komitmen dan Kapabilitas Penyelenggara Pemerintahan Nagari dalam Operasionalisasi Tugas Pokok dan Fungsinya di Sumatera Barat". *Jurnal Demokrasi* Vol. II No. 2114, 1 April 2003. Pusat Kajian Civics FIS UNP. Padang
- Fatmariza. 2003. "Kesetaraan Gender: Langkah Menuju Demokratisasi Nagari". *Jurnal Demokrasi* Vol. II No. 2114, 1 April 2003. Pusat Kajian Civics FIS UNP. Padang
- H.A. Dt. Rajo Mangkuto. 1999. *Pemerintahan Nagari dan Kepemilikan Tanah Menurut Adat Minangkabau*.
- Hasan, Helmi. 2004. "Demokrasi Adat di Minangkabau (Sebagai Modal Sosial Lokal dan Kendala yang Dihadapi dalam Pelaksanaannya: Suatu Studi di Kanagarian Situjuh Gadang Kabupaten Lima Puluh Kota)". *Tesis*. Program Pasca Sarjana Padang: Universitas Negeri Padang.
- Hazairin. 1970 *Demokrasi Pancasila*. Jakarta: Tinta Mas.
- Kato, Tsuyoshi. 1977. "Social Change in A Centrifugal Society: The Minangkabau of West Sumatra". *Disertasi Ph D*. Cornell University
- Khairul Anwar. 1990. *Hukum Adat Indonesia, Meninjau Hukum adat Minangkabau*. Jakarta. Rineka Cipta
- Mochtar Naim. 1990. "Nagari versus Desa. Sebuah Kerancuan Struktural" *Jurnal Nagari, Desa dan Pembangunan di Sumatera Barat*. Padang: Yayasan Genta Budaya.
- Mohammad Hasbi. 1990. "Intervensi Negara Terhadap Komunitas Nagari Di Minangkabau". *Jurnal Nagari, Desa dan Pembangunan Pedesaan Di Sumatera Barat*. Padang: Yayasan Genta Budaya.
- Nasroen.M. 1971. *Dasar Falsafah Minangkabau*. Jakarta. Bulan Bintang

- Nurdin Yakub B. 1991. *Minangkabau Tanah Pusaka*. Pustaka Indonesia. Bukittinggi
- Priyono Budi Santoso. 1993. *Birokrasi Pemerintah Orde Baru, Prespektif Kultural dan Struktural*. Jakarta: Grafindo Persada.
- Soemardjan, Selo. 1992. "Otonomi Desa: Apakah Itu?". *Jurnal Ilmu-Ilmu Sosial* 2. hal. 1-16. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.
- Soerjono Soekanto. 1983. *Beberapa Teori Sosiologi Tentang Struktur Masyarakat*. Jakarta: Rajawali.
- Soetandyo Wignjosebroto. 1994. *Dari Hukum Koloni ke Hukum Nasional: Dinamika Sosial Politik dan Perkembangan Hukum di Indonesia*. Jakarta: Raja-grafindo.
- Syafnil Effendi. 2003. "Profil Sumber Daya Manusia Pada Lembaga Eksekutif Nagari di Sumatera Barat". *Jurnal Demokrasi* Vol. II No. 1 April 2003. Pusat Kajian Civics FIS UNP. Padang
- Unang Soenardjo. 1984. *Tinjauan Singkat tentang Pemerintahan Desa dan Kelurahan*. Bandung: Tarsito.
- Yasril Yunus. 2001. "Pemerintahan Nagari di Era Orde Baru (Persepsi Pemerintahan dan masyarakat Terhadap Pemerintahan Nagari dalam Kaitannya dengan Otonomi Daerah)". *Tesis*. Program Pasca Sarjana Universitas Brawijaya. Malang

b. Perundang-Undangan

- Biro Bina Desa Pemda Tk. I Sumatera Barat.1985. Proses Lahirnya Perda No. 13 Tahun 1983. Grafika. Padang
- Lembaga Kerapatan Adat Alam Minangkabau. 1980. Himpunan Perda Tentang Nagari. Padang
- Perda Prov. Sumatera Barat No. 9 Tahun 2000 dan No. 2 Tahun 2007
- Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 Tentang Otonomi Daerah dan Undang-Undang No. 23 Tahun 1999 Tentang Perimbangan Keuangan Daerah. Sinar Grafika. Jakarta
- Undang-Undang No. 5 Tahun 1979 Tentang Pemerintahan Desa. Bina Cipta. Jakarta
- Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang No. 33 Tahun Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintahan Pusat dan Daerah. Fokus Madya. Bandung