

# DEMOKRASI LOKAL DI SUMATERA BARAT

## Memahami Pendekatan “*Self Governing Community*” Pada Sistem Pemerintahan Nagari Modern di Minangkabau

Amaliatulwalidain<sup>1)</sup>

<sup>1)</sup> Program Studi Ilmu Pemerintahan Universitas Indo Global Mandiri  
Jl. Jend. Sudirman No. 629 KM.4 Palembang Kode Pos 30129  
Email : [amaliatulwalidain@yahoo.co.id](mailto:amaliatulwalidain@yahoo.co.id)<sup>1)</sup>

### ABSTRACT

*Nagari Government in Minangkabau is one of the traditional government based on a self-governing community. In the past, when there has been no modern state, villages are already implementing a democratic system that is based on values and religious customs (adat basandi syarak, syarak basandi Qur'aan) primarily regulate people's lives. In government Traditional Nagari, Nagari led by a prince elected deliberation in traditional institutions with the involvement of elements of the existing indigenous representative Dinagari (Ninik Mamak, Ulema, Cadiak Clever, Bundo Kanduang and Youth). When MasaOrde New with the enactment of Law No. 5 of 1979 on Village Governance, government Nagari underwent a change governance system, from the traditional government toward modern government, Nagari then changed its name into the village, causing the traditional government (self governing community) based on customs Nagari be hilang. Pasca Reform, with the advent of Law No. 22 of 1999 on Regional Autonomy, provide an opportunity to revive the Nagari government implemented through the Regional Regulation No. 10 Year 2000 on the Principles of Nagari administration, which officially marks the West Sumatra back again to the system Nagari administration (self governing community).*

**Keywords :** Local Democracy, Self Governing Community, Government Nagari Modern

### 1. Pendahuluan

Dalam pengalaman empirik sejarah masa lampau bangsa Indonesia, ketika masyarakat belum mengenal “Negara”, masyarakat hidup dalam komunitas-komunitas kecil yang bersifat otonom dan *self sustained*. Masing-masing komunitas tersebut mempunyai variasi pemerintahannya sendiri dengan legitimasi politik yang menganut prinsip “otonomi asli” sebagai perpaduan dari lingkungan dan nilai-nilai tradisional lokal yang diakui dalam kehidupan sosial masyarakatnya. Prinsip-prinsip “otonomi asli” tersebut tidak hanya tercermin melalui ritual budaya saja, melainkan bisa dilacak juga dari model pemerintahan politik tradisional yang dijalankan oleh masing-masing komunitas tersebut pada masa lampau.

Salah satu sistem pemerintahan politik tradisional di Indonesia<sup>1</sup>, adalah “Nagari”, yang merupakan pemerintahan tradisional berbasis pada komunitas masyarakat adat di Minangkabau. Nagari mempunyai pemerintahan sendiri secara otonom dan berbasis pada

masyarakat (*self-governing community*)<sup>2</sup>. Nagari terdiri dari *orong-orong* (kampung)<sup>3</sup> yang tidak bisa dipisahkan dari entitas adat matrilineal yang direpresentasikan melalui kepemimpinan elemen adat berkomitmen untuk memegang teguh ajaran agama Islam (*Adat Basandi Syarak, Syarak Basandi Kitabullah*) sebagai pedoman dan rujukan kehidupan sosial masyarakatnya. Tiap-tiap Nagari di Minangkabau memiliki suku dan pemimpin-pemimpin adat matrilineal yang mengatur ketentuan adat berdasarkan pada jumlah dan komposisi pemerintahannya dan disesuaikan dengan tradisi adat dari masing-masing Nagari, tentunya mendapat dukungan oleh masyarakatnya.<sup>4</sup>

Masyarakat Nagari, secara tradisional umumnya merupakan anggota atau warga dari salah satu suku (kaum) di sebuah rumah gadang. Mereka mempunyai hak bersuara dalam memilih pemimpin-pemimpin yang mereka inginkan sebagai perwakilan dari kelompok

<sup>1</sup> Di Indonesia masih banyak lagi sistem pemerintahan politik tradisional yang berbasis pada masyarakat lokal dan adat istiadat masyarakatnya (*Self-Governing Community*)., setidaknya ada beberapa daerah yang dahulu pernah mempraktekan, diantaranya, pemerintahan Gampong di Aceh, sistem pemerintahan Marga di Lahat Sumatera Selatan, sistem pemerintahan Banjar di Bali, sistem pemerintahan pada masyarakat Kampung Naga dan Suku Badui Dalam di Jawa Barat, sistem pemerintahan Huta di Sumatera Utara, dan masih banyak lagi

<sup>2</sup> *Self Governing Community*, merujuk kepada kesatuan-kesatuan komunitas masyarakat adat beserta hak-hak tradisionalnya yang sudah ada di seluruh tanah air, jauh sebelum negara Republik Indonesia didirikan. Kesatuan komunitas masyarakat adat dimaksud disebut dengan berbagai macam nama sesuai dengan budaya dan bahasa di tiap-tiap daerah.

<sup>3</sup> *Jorong* ( *Kampung*) merupakan unit terendah yang menjadi bagian dari pemerintahan Nagari, biasanya dalam satu Nagari akan terdiri dari beberapa Jorong

<sup>4</sup> Asmawi. 'Strategi Peningkatan Mutu Pelayanan Pemerintahan Nagari'.(ed)Alfan Miko. Pemerinan Nagari Dan Tanah Ulayat. Padang: Andalas University Press. 2006, hlm 76-77.

sosialnya, karena itu pada hakekatnya kekuasaan di Nagari bersumber dari pilihan dan aspirasi masyarakatnya, oleh sebab itu secara formal kepemimpinan dan otoritas tertinggi di pemerintan Nagari berada di tangan masyarakatnya. Dapat dikatakan bahwa karakteristik dari sistem otoritas tradisional Nagari di Minangkabau adalah demokrasi, setiap orang secara adat adalah sama suaranya, berdiri sama tinggi dan duduk sama rendah. Semua masalah dirundingkan dalam permusyawaratan, putusan diambil sebagai hasil musyawarah dan mufakat. Terkadang untuk mencapai “mufakat” diperlukan waktu yang panjang, mufakat merupakan kebenaran yang telah dicari secara bersama, dan kebenaran itulah yang merupakan kekuasaan tertinggi dalam masyarakat Nagari tradisional.<sup>1</sup>

Dalam praktek pemerintahan Nagari tradisional, konkretnya Nagari dipimpin oleh seorang *Penghuluyang* dipilih melalui musyawarah dan berada dalam satu kelembagaan kolektif adat (*Limbago Adat*) bersama-sama dengan kepemimpinan adat matrilineal lainnya, yang terdiri dari kaum Ninik Mamak, Alim Ulama, Cerdik Pandai, dan Bundo Kandung. Masing-masing elemen ini telah disebutkan diatas, merupakan representasi (perwakilan) dari masyarakat (kaum) di Nagari. Mereka mempunyai peran yang sangat signifikan dalam mengawasi kehidupan sosial dan proses politik di Nagari, terutama berperan penting dalam mengatur unsur-unsur kehidupan tradisonalnya. Dalam perspektif historis, Nagari dapat dianggap sebagai sebuah komunitas yang memiliki kapasitas untuk mengatur dan mengurus dirinya sendiri (*self governing community*).

Kapasitas *self governing community* ini dilihat dari beberapa hal, yang meliputi<sup>2</sup> : **Unsur Teritorial**, dimana Nagari memiliki batas wilayah berupa tanah, yang membentuk batas dengan Nagari sekitarnya, dan wilayah tersebut dilihat sebagai harta pusaka komunal (kebersamaan). **Unsur Sosial**, dimana Nagari menjalankan sendiri struktural sosialnya berdasarkan pada garis keturunan ibu (matrilineal). **Unsur Ekonomi**, Nagari memiliki sekumpulan harta (aset) yang harus disediakan sebagai sumber pendapatan bagi pembiayaan kelangsungan Nagari. Pengelolaan aset nagari berupa harta kekayaan (pusako) Nagari dan sumber pendapat Nagari pun dikelola secara bersama-sama, kelembagaan adat secara kolektif mengawasi dan mengatur sirkulasi sumber daya (*resources*) secara transparan dan adil, demi keberlangsungan kehidupan dari masyarakat Nagari sesuai dengan prinsip musyawarah dan demokrasi lokal, yang bersandar pada kearifan adat istiadat.

Pada masa pemerintahan Kolonial Belanda, pemerintahan Nagari tetap ada dan diakui serta diberi

dasar hukum formal dengan keluarnya *Inlandsche Gemeente Ordonnantie Buitengrwesten* disingkat dengan IGOB Tahun 1938 No 490. Demikian juga pada masa pendudukan Jepang, pemerintahan militer Jepang tetap menghormati aturan adat yang melandasi berbagai hal sehubungan dengan Nagari. Melalui peraturan *Osamu Seirei* No 7 Tahun 1944 Pemerintahan Nagari di Minangkabau tetap berjalan seperti biasa asal saja tidak bertentangan dengan kepentingan militer Jepang, keadaan ini berjalan sampai dengan Indonesia Merdeka<sup>3</sup>

Akan tetapi, ketika Orde Baru berkuasa, kehidupan demokrasi lokal nagari tradisional yang telah berlangsung turun temurun tersebut, kemudian seketika mengalami perubahan, melalui Undang-undang No 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa, pemerintahan Nagari sengaja dihapuskan dan diganti dengan pemerintahan desa. Pergantian Nagari menjadi desa, menyebabkan hilangnya kewenangan dari pemimpin-pemimpin adat di nagari untuk mengatur unsur-unsur kehidupan adat istiadat. Kewenangan mutlak menjadi milik negara, dan segala urusan menjadi tanggung jawab pemerintah. Melalui peran negara yang begitu dominan dan sentralistik, secara signifikan mempengaruhi perubahan politik dan kelangsungan demokrasi lokal dan otonomi asli di Minangkabau

## 2. Implementasi Undang-Undang No 5 Tahun 1979: Perubahan Nagari Menjadi Pemerintahan Desa, Dari *Self Governing Community* Ke *Local State Government*.

UU No. 5/1979 merupakan bentuk pengaturan pemerintah untuk memodernisasikan pemerintahan adat-tradisional, yang berarti menghilangkan adat sebagai kendali pemerintahan lokal dan menyeragamkan pemerintahan adat menjadi pemerintahan modern seperti desa-desa di Jawa<sup>4</sup>. Secara spesifik, intruksi untuk menghapuskan pemerintahan Nagari sesuai dengan yang diamanatkan Undang-undang No 5 Tahun 1979 tentang pemerintahan desa, kemudian direspon melalui surat keputusan gubernur Sumatera Barat No 162/ GSB/ 1983<sup>5</sup>. Berdasarkan instruksi tersebut, Nagari berganti menjadi desa<sup>6</sup> sebagai unit pemerintahan terendah dibawah camat.

<sup>3</sup>Sjahmunir. “*Pemerintahan Nagari Dan Desa Serta Perkembangannya Di Sumatera Barat*”. (ed) Alfan Miko. *Pemerintahan Nagari Dan Tanah Ulayat*. Padang : Andalas University Press.2006, hlm 4.

<sup>4</sup>Sutoro Eko, *Masa Lalu, Masa Kini Dan Masa Depan Otonomi Desa*. IRE’S INSIGHT WORKING PAPER: Yogyakarta, 2008, hlm 26.

<sup>5</sup>Opcit, Sjahmunir. “*Pemerintahan Nagari Dan Desa Serta Perkembangannya Di Sumatera Barat*”. (ed) Alfan Miko. *Pemerintahan Nagari Dan Tanah Ulayat*. Padang : Andalas University Press.2006, hlm 11.

<sup>6</sup>Desa adalah wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai persatuan masyarakat, termasuk di dalamnya kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung di bawah camat dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri”

<sup>1</sup> Sutoro Eko, *Masa Lalu, Masa Kini Dan Masa Depan Otonomi Desa*. IRE’S INSIGHT WORKING PAPER: Yogyakarta, 2008, hlm 8.

<sup>2</sup>Nursyirwan Effendi. “*Pemerintahan Nagari Dan Pemerintahan Adat*”. (ed) Alfan Miko. *Pemerintahan Nagari Dan Tanah Ulayat*. Padang : Andalas University Press.2006, hlm 32.

Akibat perubahan Nagari menjadi pemerintahan desa, jumlah desa di Sumatera Barat pada waktu itu mengalami pembengkakan menjadi 3.516,<sup>1</sup> padahal nagari sebelumnya berjumlah 543 nagari, hal tersebut terjadi karena *orong* yang sebelumnya merupakan unit terendah dari pemerintahan nagari, ikut juga berganti nama menjadi desa. Alasan untuk merubah *orong* menjadi desa, karena secara finansial pemerintah kala itu juga mengeluarkan uang bantuan untuk tiap-tiap desa.

Pemerintahan desa, sebagai institusi moderen mengantikan pemerintahan nagari, jelas memainkan konsep pemerintahan yang berbeda dimana kebijakan-kebijakan yang dibuat tidak akan bersandar pada ide dan prakarsa masyarakat (*bottom up*) lagi. Nagari dan desa sesungguhnya merupakan dua bentuk yang saling bertolak belakang. Pemerintahan nagari bercirikan egaliter, mandiri dan berorientasi pada masyarakat. Sementara desa adalah cermin dari pemerintahan yang feodalistis, sentralistis dan (*top-down*). Perubahan pemerintahan dari Nagari ke Desa tidak saja hanya sekedar perubahan nama, tetapi juga perubahan yang berimbas kepada sistem, orientasi dan filosofinya.

Pemberlakuan Undang-Undang No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa pada masa Orde Baru tersebut dianggap sebagai pelanggaran pada nilai-nilai yang terkandung dalam semangat undang-undang 1945, dimana menyebabkan status dan eksistensi satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat istimewa lainnya juga ikut hilang, padahal Negara telah menjamin keberadaan dari satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat istimewa dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), yang secara prinsip bentuk pemerintahan (satuan-satuan) yang istimewa tersebut dimaknai sebagai pemerintahan yang terintegrasi dengan kesatuan masyarakat adat beserta hak-hak tradisionalnya.<sup>2</sup> Seperti *Dusun* dan *Marga* di Palembang, *Gampong* di Aceh dan *Huta* di Tapanuli.

Tidak hanya itu, berlakunya Undang-undang No.5 Tahun 1979 tentang pemerintahan desa menimbulkan “ambiguitas” tersendiri, disisi lain dalam UUD 1945, secara historis dan konstitusional, ada pengakuan terhadap posisi desa sebagai organisasi kesatuan masyarakat adat (*self governing community*) bukan organisasi pemerintahan formal yang menjalankan fungsi-fungsi administrasi dari negara (*local state government*), bukan juga sebagai daerah otonom (*local self government*). UUD 1945 pada dasarnya memberikan pengakuan dan pembentukan daerah (provinsi dan kabupaten/kota) yang berkedudukan sebagai daerah otonom (*local self government*) melalui azas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas perbantuan. Azas ini tidak berlaku bagi kedudukan desa atau sebutan lain. Pasal 18 UUD 1945 menghormati dan mengakui kepastian masyarakat hukum adat, termasuk desa beserta hak-hak asal-ususnya sepanjang masih ada. Konsep ini berarti negara memberikan penghormatan dan pengakuan terhadap desa atau sebutan-sebutan lain

<sup>1</sup>Ibid, hlm 12.

<sup>2</sup>Riki Rahmad, *Mengembalikan Keistimewaan Nagari Pasca Di Berlakukannya Otonomi Daerah*. Working Paper hlm 3.

(nagari, marga, gampong, mukim, huta, kampung, lembang, pakraman dan sebagainya).<sup>3</sup>

Lahirnya Undang-undang No 5 Tahun 1979 ini, didasarkan pada alasan bahwa sebelumnya Undang-undang No. 19 Tahun 1965 tentang “DESA PRAJA”<sup>4</sup> tidak mampu menampung perkembangan keadaan dan sejalan dengan bentuk Negara Kesatuan maka, kedudukan Pemerintah Desa sejauh mungkin diseragamkan dengan mengindahkan keseragaman desa dan ketentuan adat-istiadat yang masih berlaku untuk memperkuat Pemerintahan Desa agar makin mampu menggerakkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan dan menyelenggarakan administrasi Desa yang makin meluas dan efektif.<sup>5</sup>

Sebelum Orde Baru, desa atau sebutan lain (*dusun, marga, gampong dan huta*) memiliki otonomi yang luas dalam mengelola kewenangan asli itu sebagai *communal good*, yang meliputi: tanah ulayat, tanah adat, tanah bengkok, hutan desa, kebun desa, irigasi desa, sungai, sumber mata air galian, membentuk organisasi pemerintahan, dan lain-lain. Tetapi di masa Orde Baru, konsep urusan/kewenangan asal-usul ini hilang. Secara berangsur-angsur, kewenangan desa untuk mengatur dan mengurus sumberdaya alam lokal itu hilang menjadi milik negara demi kepentingan nasional.<sup>6</sup>

Yang terjadi paradigma pemerintahan *Self Governing Community* pada Nagari berubah format menjadi pola pemerintahan *Local State Government*, dimana Nagari kemudian berubah menjadi Desa dan menjadi “kepanjangan tangan” Negara. Prinsip pemerintahan *Local State Government* merupakan bentuk lain dari pemerintahan yang sentralistik, yang tidak melakukan devolusi, melainkan hanya melakukan dekonsentrasi. Contoh yang paling jelas dari tipe ini adalah kecamatan dan kelurahan. Dimana, kecamatan dan kelurahan bukan unit pemerintahan yang otonom atau menerima desentralisasi dari negara. *Local State Government* ini jelas menimbulkan banyak kerugian, ketimpangan ekonomi-politik pusat dan lokal, ketergantungan dan ketidakmampuan lokal, dan hilangnya kedaulatan rakyat.<sup>7</sup>

<sup>3</sup>[http://s2ip.apmd.ac.id/index.php/c\\_content/artikel\\_full/70](http://s2ip.apmd.ac.id/index.php/c_content/artikel_full/70):

Sutoro Eko, *Policy Papers (Pengaturan Tentang Desa Sebagai Masukan RUU Desa)* hlm 1, diakses pada tanggal 20 Februari 2016 jam 11.13 WIB

<sup>4</sup>Kurun waktu 15 tahun dari (1950-1965) pemerintahan terendah Nagari di Sumatera Barat dilaksanakan dengan mengingat belum adanya Undang-undang pedesaan yang bersifat nasional. Sesudah kembali ke UUD 1945 perkembangan ketatanegaraan khususnya mengenai Pemerintahan Daerah, guna mewujudkan Daerah Tingkat III diseluruh wilayah Indonesia.

<sup>5</sup>Opcit, Sjahmunir. “Pemerintahan Nagari Dan Desa Serta Perkembangannya Di Sumatera Barat”. (ed) Alfan Miko. *Pemerintahan Nagari Dan Tanah Ulayat*. Padang : Andalas University Press.2006, hlm 7.

<sup>6</sup>Ibid, Sutoro Eko, *Pengaturan Tentang Desa Sebagai Masukan Untuk RUU Desa*. ( *Public Policy*), hlm 4

<sup>7</sup><https://relawandesa.wordpress.com/2008/06/16/posisi-politik-politik-dan-kewenangan-desa/>. diakses pada tanggal 21 Februari 2016, jam 10.30 WIB

Selain itu, perubahan Nagari menjadi Desa juga menyebabkan terjadinya pergeseran kepemimpinan lokal dari pemerintahan Nagari ke birokrasi, dimana pemerintahan Desa merupakan lembaga yang menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan terendah dalam wilayah Indonesia dan Nagari dialihkan fungsi dan perannya pada lembaga yang hanya mengurus masalah adat. Yang jauh lebih rusak adalah struktur dan legitimasi kepemimpinan. Kepala desa telah mengambil alih kepemimpinan formal dari kelembagaan adat<sup>1</sup>.

Tirani kekuasaan Orde Baru tidak hanya berhenti pada perubahan tersebut, tetapi juga mengkooptasiperan dari kepemimpinan adat tersebut, hanya pada urusan adat istiadat saja, dengan membentuk organisasi adat yaitu LKAAM2, pemerintah Orde Baru, mengakomodir semua kepemimpinan adat dalam satu wadah, dan mengawasi peran mereka agar tetap didalam koridor ideologi Pancasila. Dengan cara begitu, jelas sekali bahwa pemerintah Orde Baru tidak hanya menghilangkan demokrasi lokal masyarakat berdasarkan kekhasnya (*self governing community*), tetapi juga mempersulit transformasi masyarakat menuju *citizenship* dalam kerangka *nation-state*.

#### a) Kedudukan “Pemerintahan Desa” Dalam Ketatanegaraan Indonesia

Reformasi yang terjadi pada tahun 1999 telah memberikan perubahan yang sangat mendasar bagi sistem politik pemerintahan Indonesia. Hal tersebut ditandai dengan adanya berbagai tuntutan dan aspirasi masyarakat agar dilakukan perubahan yang mendasar bagi penyelenggaraan pemerintahan yang selama masa Orde Baru dirasakan tidak memihak pada rakyat. Salah satu tuntutan yang mendesak harus dilakukan perubahan adalah hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintahan daerah, yang salah satunya terkait pada keinginan masyarakat untuk diberikan pemerintahan yang otonom. Untuk merealisasikan hal tersebut, maka salah satu cara yang dilakukan adalah dengan melaksanakan perubahan amandemen UUD 1945 terutama pada pasal 18 UUD 1945, dimana terjadi perubahan signifikan pada penghilangan kata “Desa” yang selanjutnya kemudian memberikan pengaruh pada sistem ketatanegaraan Indonesia, terutama pada hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah<sup>3</sup>.

Dalam hubungannya dengan kedudukan desa, maka dapat dilihat dalam Pasal 18 ayat (1) Undang-undang Dasar Tahun 1945 menyatakan bahwa: “ Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan

undang-undang”. Sedangkan dalam Pasal 18 B ayat (2) Undang-undang Dasar Tahun 1945 menyatakan bahwa: “ Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.”<sup>4</sup>

Dari maksud pasal 18 UUD 1945 diatas tidak ada ketentuan khusus mengenai Desa, dalam hal ini terlihat dalam penjelasan umum UUD 1945 yang menyatakan bahwa Desa hanya terdapat di Jawa dan Madura dan kalau di luar Jawa dan Madura dijumpai Desa, maka itu hasil rekayasa yang masih memerlukan waktu dalam pemanfaatannya yang berlaku di Desa-desa dan Madura<sup>5</sup>. Jelas kedudukan pemerintahan Desa dalam ketatanegaraan Indonesia, dengan pemerintahan Nagari sangat bertolak belakang dalam penerapannya, apabila disesuaikan dengan penjelasan UUD 1945 yang berbunyi : “ Dalam teritorial Negara Indonesia, terdapat kurang lebih 250 *zelbestuurende landschappen* dan *volksgemeenschappen*, seperti Desa di Jawa dan Bali, Nagari di Minangkabau, Dusun di Palembang, dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli dan karenanya dapat dianggap sebagai daerah istimewa. Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara yang mengenai daerah itu dengan mengingat hak asal-usul daerah tersebut”.<sup>6</sup>

“Pemerintahan Desa” hanya di rujuk pada wilayah Jawa dan Madura, sedangkan wilayah diluar Jawa dan Bali tidak mengenal pemerintahan Desa sama sekali, kegagalan UUD No 19 Tahun 1965 tentang “DESA PRAJA”<sup>7</sup>, merupakan salah satu bukti bahwa dalam ketatanegaraan Indonesia, “Desa” hanya ditegaskan keberadaannya di Jawa dan Madura, sedangkan diluar Jawa dan Madura, pemerintahan dan kedaulatan rakyat berdasarkan pada adat-istiadat asli. Dengan digantinya UUD No 19 Tahun 1965 menjadi UUD No 5 Tahun 1979, maka terjadi perubahan pada ketatanegaraan Indonesia, terutama pada kedudukan dari daerah-daerah istimewa yang berdasarkan pada asal-usul masyarakat adat, tidak lagi dijamin keberadaan, karena setiap daerah dan wilayah harus mengubah format pemerintahan menjadi pemerintahan Desa (*Local State Government*) bukan lagi pemerintahan komunitas (*Self Governing Community*).

Perubahan dalam ketatanegaraan Indonesia terjadi kembali, saat derap reformasi nasional berlangsung

<sup>1</sup> Sutoro Eko, *Memahami Kembali Desentralisasi Dan Otonomi Nagari. (Working Paper)*, hlm 5

<sup>2</sup> LKAAM, adalah singkatan dari Lembaga Kerapatan Adat Alam Minangkabau yang dibentuk pada tahun 1983.

<sup>3</sup> <http://fhukum.unpatti.ac.id>, A.D. Bakarbesy, “*Kajian Yuridis Terhadap Kedudukan Desa Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*”, diakses pada tanggal 20 Februari 2016, jam 12.00 WIB

<sup>4</sup> *Ibid*, A.D. Bakarbesy, “*Kajian Yuridis Terhadap Kedudukan Desa Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*”

<sup>5</sup> *Opcit*, Sjahmunir. “*Pemerintahan Nagari Dan Desa Serta Perkembangannya Di Sumatera Barat*”. (ed) Alfan Miko. *Pemerintahan Nagari Dan Tanah Ulayat*. Padang : Andalas University Press.2006, hlm 10

<sup>6</sup> Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Jakarta : Sekretariat Jenderal MPR RI. 2012, hlm 36.

<sup>7</sup> Nursyirwan Effendi, *Pemerintahan Nagari Dan Pemerintahan Adat*, (ed) Alfan Miko. *Pemerintahan Nagari Dan Tanah Ulayat*. Padang : Andalas University Press. 2006, hlm 34

ditahun 1997-1998, pemerintah nasional mengeluarkan peraturan baru tentang otonomi, UU No. 22/ 1999. Undang-undang ini kembali memberikan peluang bagi pemerintah daerah untuk mengintervensi pemerintahan terendah di masyarakat, termasuk nagari. Intervensi tersebut adalah dalam semangat otonomi dan desentralisasi. Pemerintahan daerah propinsi Sumatera Barat menyikapi dengan kebijakan “Kembali ke Nagari” dan diikuti dengan dikeluarkannya Perda No 9 Tahun 2000 Tentang Ketentuan Pokok Pemerintahan Nagari. Perda ini mencoba dengan lebih arif menempatkan posisi nagari dari kondisi dualisme kepada kondisi tunggal. Artinya, nagari dianggap sebagai satu-satunya sistem pemerintahan terendah bagi masyarakat Minangkabau.

### b) Kembali Ke Nagari : Menuju Pemerintahan Nagari “Moderen” Berbasis *Self Governing Community*

Jatuhnya rezim pemerintahan Orde baru telah membawa perubahan dari sistem pemerintah *sentralistik* menjadi *desentralistik*. Pemerintah kemudian mengeluarkan UU No. 22 tahun 1999 Tentang Otonomi Daerah yang memberikan peluang bagi dihidupkannya kembali bentuk pemerintahan terendah asli jika masyarakat setempat menginginkannya. Desentralisasi, yang diimplementasikan dengan pemberian otonomi kepada daerah, memungkinkan adanya proses pemberdayaan masyarakat karena tersedianya ruang untuk berpartisipasi dan menentukan sendiri model pembangunan berdasarkan kebutuhan lokal.

Penerapan desentralisasi tentu saja menuntut adanya reorganisasi dari struktur pemerintahan lokal. Khusus di daerah Minangkabau yang menempati wilayah Sumatera Barat, respon atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tersebut diwujudkan dengan penerapan kembali Sistem Pemerintahan Nagari dengan semangat “*Babaliak ka Nagari*” ( kembali ke Nagari) sebagai unit pemerintahan terendah yang diatur dengan Peraturan Daerah (PERDA) Propinsi Sumatera Barat Nomor 9 Tahun 2000 tentang Ketentuan Pokok Pemerintahan Nagari, yang kemudian diperbaharui kembali melalui PERDA No 02 Tahun 2007 Tentang Pokok-pokok Pemerintahan Nagari. Untuk mewujudkan hal di atas maka ditetapkanlah Pemerintahan Nagari sebagai unit pemerintahan terendah di seluruh Kota atau Kabupaten di Sumatera Barat (kecuali Kabupaten Kepulauan Mentawai).<sup>1</sup>

Tujuan kembali pada pemerintahan Nagari ini yang sesuai dengan PERDA No 02 Tahun 2007 tersebut, mejadi reposisi untuk memperkuat kembali identitas adat di Minangkabau pada prinsip *Adat Basandi Syarak, Syarak Basandi Kitabullah*. Tetapi juga, kesempatan tersebut bertujuan untuk menghidupkan kembali keistimewaan Nagari yang didasarkan kepada keadaan masyarakat hukum adat di Nagari, yang meliputi :

1. Membina dan mengembangkan nilai-nilai dan kaidah adat di tengah-tengah masyarakat nagari.

<sup>1</sup>*OpCit*, Riki Rahmad, *Mengembalikan Keistimewaan Nagari Pasca Di Berlakukannya Otonomi Daerah*. Working Paper hlm 6.

2. Menyelesaikan perkara-perkara adat, adat istiadat.
3. Mengusahakan perdamaian dan memberikan kekuatan hukum terhadap kebudayaan daerah dalam rangka khazanah kebudayaan bangsa.
4. Memelihara dan melestarikan adat istiadat yang hidup dan bermanfaat untuk pembangunan bangsa.

Pemerintahan Nagari yang dimaksudkan oleh PERDA No 02 Tahun 2007, formatnya tidak lagi merujuk pada kondisi pemerintahan Nagari tradisional, dimana urusan pemerintahan diserahkan kepada kepemimpinan adat yang bersifat kolektif. Akan tetapi Pemerintahan diselenggarakan oleh pemerintahan Nagari (Wali Nagari) dan Badan Permusyawaratan Nagari (komunitas masyarakat Nagari) dengan berdasarkan asal usul Nagari di wilayah Propinsi Sumatera Barat. Dengan adanya PERDA tersebut, diharapkan dapat “menghidupkan” kembali semangat *self governing community* pada Pemerintahan Nagari Moderen

Sejarah membuktikan bahwa setiap komunitas lokal atau masyarakat adat yang tersebar di seluruh penjuru Indonesia mempunyai pemerintahan sendiri (*self governing community*) yang bersifat tradisional-lokalistik dan mengontrol tanah ulayat secara otonom. Dalam perspektif ini *self governing community*, merujuk pada kondisi dimana penyelenggaraan urusan-urusan kolektif publik dilakukan secara mandiri tanpa campur tangan negara. Konsensus logis dari *self governing community* adalah pemerintahan komunitas menjadi otonom, dengan menolak kemungkinan intervensi dari luar pemerintahannya<sup>2</sup>. Dalam Pasal 18B ayat (2) UUD 1945, konsep *self governing community* ditegaskan sebagai kesatuan masyarakat hukum adat yang diakui dan dihormati keberadaannya oleh negara. Adanya kesatuan masyarakat hukum adat itu terbentuk berdasarkan tiga prinsip dasar, yaitu genealogis, teritorial, dan/atau gabungan antara prinsip genealogis dan prinsip teritorial).<sup>3</sup>

Dalam perspektif sosiologi, konsep *self governing community* hanya dilihat sebagai dimensi sosial, dimana *self governing community* dilihat sebagai “masyarakat setempat” atau persekutuan sosial warga dalam sebuah, kota, desa, suku atau sebuah bangsa yang dicirikan dengan adanya *locality* yaitu basis teritorial (lokalitas), *social relationships* hubungan yang kuat antara komunitas warga, dan *community sentiment*, yaitu merasa ketergantungan dengan komunitasnya baik secara fisik maupun psikologis.<sup>4</sup>

Sedangkan dalam perspektif politik, konsep *self governing community* dilihat bukan sebagai dimensi sosial, melainkan sebagai *community power structure*, sehingga fokus perhatiannya adalah mengenai relasi

<sup>2</sup>AAGN Ari Dwipayana, “*Manajemen Hak-Hak Adat Dan Kelembagaan Masyarakat Adat*”. Kompilasi Bahan Kuliah : Universitas Gajah Mada. Tahun 2009

<sup>3</sup>Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, SH. “*Konstitusi Masyarakat Desa (Piagam Tanggung Jawab Dan Hak asasi Warga Desa)*” . PDF : Tahun 2015, hlm 2

<sup>4</sup>*Ibid*, hlm7

kuasa yang berkaitan dengan urusan-urusan kolektif publik dalam sebuah komunitas. Komunitas dilihat sebagai persekutuan politik yang menyediakan wadah / kerangka bagi bekerjanya *relationship* dalam pengambilan keputusan secara kolektif untuk mengatur dan mengelola kepentingan bersama.<sup>1</sup>

Pada konteks pemerintahan Nagari Moderen, sesuai dengan PERDA NO 02 Tahun 2007 tentang pemerintahan Nagari, pendekatan *self governing community* dikatakan tidak hanya diasumsikan sebagai “pemerintahan komunitas”<sup>2</sup> semata, akan tetapi melihat sejauh mana relasi kuasa yang terjalin antara negara sebagai *public agency* dengan nagari, karena secara empirik perubahan nagari dari beberapa dekade telah menyebabkan perubahan secara drastis yang membuat nagari memiliki dua wajah dan dua kedudukan (*dual positions*). Dimana nagari tidak hanya menjadi pemerintahan komunitas adat yang sedikit banyaknya masih mempraktekkan nilai-nilai adat dalam kehidupan sehari-harinya, tetapi juga sebagai pemerintahan yang terendah dibawah kecamatan yang menjalankan tugas-tugas dan fungsi-fungsi administrasi pemerintahan.

### c) Pendekatan “Self Governing Community” Pada Pemerintahan Nagari Modern

Ada yang perlu dicermati terkait relasi kuasa yang terjalin antara negara dan pemerintahan nagari Modern (pasca kembali ke Nagari), bukan hanya melihat bagaimana keterlibatan negara, melalui kontrol pemerintah pusat dengan menjadikan pemerintah Nagari Modern sebagai pemerintah terendah dibawah camat saja, ada dua aspek penting yang perlu diperhatikan. *Pertama*, pada tataran struktural, sejauh mana negara memberikan kedudukan dan kewenangan penuh pada pemerintahan nagari dalam menjalankan tiga fungsi utama, yaitu *public regulations, public goods* dan *empowerment*. *Kedua*, pada tataran kultural bagaimana upaya pemerintahan nagari moderen untuk menghidupkan kembali entitas politik tradisional berbasis pada “*self governing community*” dengan konsep *community base*, dimana masyarakat sebagai basis dalam mengiring proses demokrasi lokal di dalam Nagari. Dalam upaya merekonstruksikan nilai-nilai adat sebagai kesatuan sistem yang digagas secara bersama-sama dalam pemerintahan Nagari, tentu tidak bisa dilepaskan dari hadirnya peran lembaga- lembaga masyarakat yang hadir di dalam Nagari sebagai unsur yang tidak pisah dipisahkan dari kehidupan masyarakat Nagari, diantaranya sebagai berikut :

<sup>1</sup>Ibid hlm 8- 9

<sup>2</sup>Pemerintahan Komunitas, maksudnya adalah seluruh ranah pengambilan keputusan di Nagari akan memberi peluang yang besar pada keterlibatan seluruh elemen Nagari, terlebih lagi pada urusan publik, penyelenggaraan pemerintahan serta merumuskan kepentingan Nagari. Dengan berbasiskan pada demokrasi komunitas, maka rumusan kepentingan Nagari bukan bersandar pada kepentingan elite yang terbatas, melainkan merupakan rumusan komunitas Pemerintahan Nagari adat secara partisipatif.

### 1. Bamus

Bamus Nagari, disingkat juga Badan Musyawarah Anak Nagari, yang merupakan lembaga atau badan permusyawaratan masyarakat didalam Nagari, yang terdiri dari unsur Ninik Mamak /tokoh adat /kepala suku, Alim Ulama / Tokoh Agama, Cadiak Pandai /cendikiawan, Bundo Kandung /Tokoh Perempuan dan komponen masyarakat lainnya yang tumbuh dan berkembang dalam Nagari bersangkutan dengan mempertimbangkan representasi Jorong yang ditetapkan dengan cara musyawarah dan mufakat.<sup>3</sup>

Penamaan lembaga permusyawaratan masyarakat Nagari untuk tiap kabupaten tidak sama, misalnya Kabupaten Agam, menamai BAMUS dengan BPRN (Badan Perwakilan Rakyat Nagari), sedangkan di Kabupaten Pesisir Selatan BAMUS diberi nama dengan DPN (Dewan Perwakilan Nagari).<sup>4</sup>

Adapun fungsi dari badan Musyawarah Nagari (BAMUS) adalah menetapkan Peraturan Nagari (PERNA) bersama dengan Wali Nagari dengan menampung dan menyalurkan aspirasi Masyarakat Nagari. Pimpinan Badan Musyawaratan Nagari (BAMUS) dipilih dari dan oleh Anggota Badan Musyawarah Nagari dengan masa jabatan anggota selama 6 (enam) tahun dan dapat dipilih lagi untuk 1 kmasa kali masa jabatan. Jumlah anggota BAMUS ditetapkan dengan jumlah ganjil, paling sedikit 5 orang dan paling banyak 11 orang dengan memperhatikan luas wilayah, jumlah penduduk dan kemampuan keuangan Nagari.<sup>5</sup>

### 2. Bmas

BMAS Nagari, disingkat juga (Badan Musyawarah Adat dan Syarak) adalah lembaga yang berfungsi untuk pemberdayaan, pelestarian dan pengembangan syarak di dalam nagari. Adapun fungsi BMAS di dalam Nagari sebagai berikut :

- Sebagai wadah untuk mengembangkan kehidupan yang berbudaya pada *adat basandi syarak, syarak basandi kitabullah*.
- Sebagai wadah untuk meningkatkan dan menggalang ukhuwah islamiah dalam rangka mewujudkan kesatuan dan persatuan.
- Sebagai wadah pemberi fatwa untuk anak nagari dan pemerintahan Nagari dalam rangka *syarak mangato adat mamakai*.<sup>6</sup>

### 3. Kan

Kerapatan Adat Nagari (KAN) berkedudukan sebagai lembaga perwakilan permusyawaratan dan pemufakatan adat tertinggi yang telah ada dan diwarisi secara turun

<sup>3</sup>Perda No 2 Tahun 2007 Tentang Pokok-pokok Pemerintahan Nagari pasal 12, hlm 5

<sup>4</sup>*Opcit*, Sjahmunir hal 28.

<sup>5</sup><http://p2tanrasumbar.blogspot.co.id/2006/02/draft-revisi-perda-sumbar-no-9-tahun.html>, diunduh pada hari Rabu tanggal 10 Februari 2016, jam 9.45Wib.

<sup>6</sup>Peraturan Daerah Kabupaten Lima Puluh Kota Nomor 01 Tahun 2001 Tentang Sistem Pemerintahan Nagari. Pasal 104-105

temurun sepanjang adat di tengah-tengah masyarakat Nagari di Sumatera Barat. Kerapatan adat Nagari adalah merupakan kumpulan dari *pangatuo* (pasukuan). *Pangatuo* adalah orang-orang dituakan dan biasanya berusia relatif tua yang menjadi tempat berunding bagi warga suku jika ada masalah yang dihadapi.<sup>1</sup>

Kerapatan Adat Nagari (KAN) mempunyai fungsi sebagai berikut :

- a. Lembaga yang menjaga dan melestarikan adat di Nagari
- b. Lembaga pendidikan dan pengembangan Adat
- c. Lembaga Adat
- d. Membantu Wali Nagari dalam mendamaikan perselisihan masyarakat di Nagari
- e. Mengurus urusan adat dan adat istiadat dalam Nagari
- f. Sebagai mitra pemerintahan Nagari dalam pengelolaan dan pemanfaatan harta kekayaan Nagari

Sedangkan Tugas dari Kerapatan Adat Nagari adalah sebagai berikut :

- a. Mengurus dan mengelola hal-hal yang berkaitan dengan adat sehubungan dengan *Sako* dan *Pusako*
- b. Menyelesaikan perkara-perkara perdata adat
- c. Mengusahakan perdamaian dan memberikan nasihat dibidang hukum terhadap anggota masyarakat yang bersengketa serta memberikan kekuatan hukum terhadap sesuatu hal dan pembuktian lainnya menurut sepanjang adat atau silsilah keturunan/ranji.
- d. Mengembangkan kebudayaan anak Nagari dalam upaya melestarikan kebudayaan daerah dalam rangka memperkaya khasanah kebudayaan nasional.
- e. Membina masyarakat hukum adat Nagari menurut Adat Basandi Syarak, Syarak Basandi Kitabullah.
- f. Melaksanakan pembinaan dan mengembangkan nilai-nilai adat Minangkabau dalam rangka mempertahankan kelestarian adat dalam Nagari.

Keanggotaan Kerapatan Adat Nagari (KAN) terdiri dari Ninik Mamak / pemangku adat sesuai dengan adat yang berlaku di Salingka Nagari ( didalam lingkungan nagari), adapun unsur pimpinan dari KAN terdiri dari seorang ketua dan beberapa Wakil Ketua<sup>2</sup>. Hadirnya masyarakat sebagai basis komunitas, bukan saja diharapkan untuk mengimbangi peran Negara, tetapi yang paling penting, dihadapkan pada posisi dan partisipasi penuh mereka untuk bersama-sama merekonstruksikan kembali nilai-nilai adat sebagai entitas politik pada pemerintahan Nagari Moderen sebagai pemerintahan formal yang diakui oleh Negara.

### 3. Kesimpulan

Hadirnya kembali “Pemerintahan Nagari Moderen” pada era kekinian, menjadi momentum sejarah tersendiri bagi perubahan sistem ketatanegaraan Indonesia, secara teknis terjadi perubahan signifikan pada sistem pemerintahan terendah di Sumatera Barat sesuai dengan yang diamanatkan oleh Perda No 9 Tahun 2000 dan Perda No 2 Tahun 2007 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Nagari. Pasca kembali Ke Pemerintahan Nagari. Perubahan sistem pemerintahan dari pemerintahan Desa ke pemerintahan Nagari, tidak hanya dijadikan sarana oleh sebagian besar masyarakat Minangkabau dalam mengupayakan kembali sistem pemerintahan yang berbasis pada *Self Governing Community*, secara filosofis juga, masyarakat Minangkabau berusaha untuk “menghidupkan” kembali kearifan lokal dan adat-istiadat yang bersandar pada “*Adat Basandi Syara, Syara Basandi Kitabullah*”.

Partisipasi masyarakat menjadi tolak ukur dalam menyukkseskan kehidupan di Nagari, terlebih lagi dalam menumbuhkan kembali semangat untuk melestarikan kembali demokrasi lokal di Sumatera Barat. Menumbuhkan kembali demokrasi lokal di Sumatera Barat tidak hanya dengan merekonstruksikan dan merevitalisasi “*value*” dari *spirit* lokalitas, melainkan juga menegosiasikan segala kemungkinan-kemungkinan yang terjadi terutama pada sejauh mana keterlibatan pemerintah Pusat, karena dalam hal ini “Negara” juga harus hadir dalam proses mengawasi, mengawasi dan memelihara, serta menjaga keutuhan Demokrasi lokal di Sumatera Barat.

Keterlibatan “Negara” (pemerintah pusat) jangan direduksi dalam makna keterlibatan penuh dalam mengintervensi kehidupan masyarakat di Nagari, karena hal tersebut nantinya akan bertentangan dengan prinsip-prinsip demokrasi dan otonomi yang telah diamanatkan. Salah satunya adalah dalam “*Grand Design*” untuk menghidupkan kembali *Adat Basandi Syara, Syarak Basandi Kitabullah*, yang secara formal terimplementasi melalui Peraturan Nagari (PERNA). Peraturan Nagari (PERNA) menjadi kekuatan hukum demokratis yang mengikat bagi seluruh masyarakat nagari dalam menjalankan kehidupan sosial di Nagari.

Melalui peraturan nagari (PERNA) segala elemen kehidupan dari masyarakat Nagari diatur dan dijalankan, dari kehidupan sosial, politik hingga ekonomi, yang tidak hanya ditujukan untuk harmonisasi dan sinkronisasi pelaksanaan urusan pemerintahan Nagari tetapi juga sebagai penggalan potensi nagari dalam upaya mendukung pelaksanaan otonomi nagari.

### DaftarPustaka

#### Buku

- [1] Asmawi. *Strategi Peningkatan Mutu Pelayanan Pemerintahan Nagari*. (ed)Alfan Miko. *Pemerintahan Nagari Dan Tanah Ulayat*. Padang: Andalas University Press. 2006.

<sup>1</sup> Alfan Miko. “*Nagari Padang Lua : Refleksi Nagari Pinggir Kota*.”(ed) Alfan Miko. *Pemerintahan Nagari Dan Tanah Ulayat*. Padang : Andalas University Press.2006, hlm 109.

<sup>2</sup>*Ibid*, hlm110

- [2] Eko, Sutoro. *Masa Lalu, Masa Kini Dan Masa Depan Otonomi Desa*. IRE'S INSIGHT WORKING PAPER: Yogyakarta, 2008.
- [3] Effendi, Nursyirwan, ' *Pemerintahan Nagari Dan Pemerintahan Adat*'. (ed) Alfan Miko. *Pemerintahan Nagari Dan Tanah Ulayat*. Padang : Andalas University Press. 2006, hlm 32.
- [4] Sjahmunir. " *Pemerintahan Nagari Dan Desa Serta Perkembangannya Di Sumatera Barat*". (ed) Alfan Miko. *Pemerintahan Nagari Dan Tanah Ulayat*. Padang : Andalas University Press. 2006.
- [5] Dwipayana, Ari AAGN, " *Manajemen Hak-Hak Adat Dan Kelembagaan Masyarakat Adat*". Kompilasi Bahan Kuliah : Universitas Gajah Mada. Tahun 2009
- [6] Miko, Alfan, " *Nagari Padang Lua : Refleksi Nagari Pinggiran Kota*." (ed) Alfan Miko. *Pemerintahan Nagari Dan Tanah Ulayat*. Padang : Andalas University Press. 2006.

#### Internet

- [7] Riki Rahmad, *Mengembalikan Keistimewaan Nagari Pasca Di Berlakukannya Otonomi Daerah*. Working Paper hlm 3.
- [8] [http://s2ip.apmd.ac.id/index.php/c\\_content/artikel\\_full/70](http://s2ip.apmd.ac.id/index.php/c_content/artikel_full/70): Sutoro Eko, *Policy Papers (Pengaturan Tentang Desa Sebagai Masukan RUU Desa)* hlm 1, diakses pada tanggal 20 Februari 2016 jam 11.13 WIB
- [9] <http://p2tanrasumbar.blogspot.co.id/2006/02/draft-revisi-perda-sumbar-no-9-tahun.html>, diunduh pada hari Rabu tanggal 10 Februari 2016, jam 9.45 WIB
- [10] Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, SH. " *Konstitusi Masyarakat Desa (Piagam Tanggung Jawab Dan Hak asasi Warga Desa)*". PDF : Tahun 2015.

#### Undang-undang

- [11] Undang-Undang Dasar 1945, Jakarta : Sekretariat Majelis Permusyawaratan Rakyat

#### Peraturan

- [12] Perda No 2 Tahun 2007 Tentang Pokok-pokok Pemerintahan Nagari.
- [13] Peraturan Daerah Kabupaten Lima Puluh Kota Nomor 01 Tahun 2001 Tentang Sistem Pemerintahan Nagari.