

PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN NAGARI: ANTARA FORMAT ADAT ATAU FORMAT NEGARA

Oleh: Afwadi*

Abstract: *Kembali ke Nagari and Kembali ke Sistem Pemerintahan Nagari (literally means Back to the Nagari and Back to the governmental system of Nagari) are genuine needs of local society of Minang Kabau in West Sumatera Province. However, the implementation is not as easy as it sounds. Various problems might be encountered, such as ambiguity and dualism dealing with governmental concept whether local (adat) format or national one. This paper basically deals with the debate both in term of concept and reality upon the reimplementation of the governmental system of Nagari. On one hand, nagari is the smallest form of national governmental system. On the other hand, sociohistorically, nagari is a 'mini' republic which is governed by the rules of adat. Therefore, an integrative combination for the format of governmental system of Nagari should be carefully formulated.*

Kata kunci: pemerintahan, nagari, format, negara.

PENDAHULUAN

Sumatera Barat sekarang berada dipersimpangan jalan dalam posisi kikuk, *ambivalen, indecisive*, antara kepatuhan pada pusat sebagai bagian dari Negara Kesatuan republik Indonesia (NKRI) dengan keinginan melakukan manuver untuk memberdayakan nilai-nilai filosofis, adat, dan budaya lokal dalam penataan daerah yang diyakini cocok dalam mempraktekkan demokrasi dan otonomi daerah di daerah sendiri dan dengan warna budaya sendiri. Kekikuan, ambivalensi dan *indecisiveness* dari masyarakat Sumatera Barat ini lebih banyak bersifat menghambat (*deterrent*) dari-

pada mendorong (*stimulating*) laju pertumbuhan disegala bidang. Sebagai akibat sampingannya adalah juga hilangnya kepercayaan diri dan bertindak ragu-ragu (Naim. 2005)

Terhadap program Kembali Ke Nagari, apa yang dikemukakan di atas juga menjadi amat terasa, seperti yang disampaikan Bapak Dr. Mochtar Naim dalam kesempatan memberikan kuliah di hadapan mahasiswa Program Studi Politik Lokal dan Otonomi Daerah Pascasarjana Universitas Andalas pada tanggal 31 Desember 2005 yang lalu, bahwa dari empat pilar Penegakan Nagari, hanya yang berjalan baru satu yaitu, Pilar Nagari sebagai Unit Kesatuan Administratif Pemerintahan: dan itu-

*Penulis adalah Lektor dalam Mata Kuliah Sosiologi pada STAIN Batusangkar

pun terseot-seot, separoh hati, kurang darah, dan kurang perhatian, "bagai kerakap di atas batu" sementara tiga pilar lainnya yakni, Nagari sebagai Unit Kesatuan Ekonomi, Nagari sebagai Unit Kesatuan Sosial Budaya dan Nagari sebagai Unit Kesatuan Keamanan dan Pengamanan.

Amat menarik untuk mencermati apa yang dikemukakan di atas, apalagi jika dikaitkan dengan dinamika otonomi nagari itu sendiri dalam usianya yang telah memasuki tahun ke lima (2001-2006). Masih banyak persoalan yang menyertai implementasi program ini yang belum mendapat jalan keluar yang aplikatif, bahkan pada tataran konsep sekalipun. Salah satunya adalah dualisme penyelenggaraan Pemerintahan Nagari, apakah struktur dan mekanisme pemerintahan nagari yang akan diaplikasikan seperti konsepsi "nagari ideal" ataukah dijalankan sesuai paradigma nagari sebagai bagian dari wilayah pemerintahan negara.

Pertanyaan di atas menjadi penting karena, di satu sisi, kalau kita mencoba sesaat menoleh kebelakang, keinginan dan antusiasme masyarakat Sumatera Barat untuk Kembali ber-Nagari diawali dengan kesamaan persepsi bahwa kebijakan penerapan Pemerintahan Desa yang cenderung berpijak pada pola paternalistik, sentralisasi, serba mobilisasi, jelas agak berseberangan dengan mentalitas *Orang Minang* yang fraternalistik, demokratis, menghargai voluntarisme dan partisipatif, sehingga selama dua dekade Pemerintahan Desa terasa bagai jeda perjalanan sosiokultural yang membosankan bagi mereka. Oleh karena itu Kembali ber-Nagari, dianggap

kesempatan untuk melakukan rekonstruksi sosial-budaya dan pengembalian identitas/jati diri serta eksistensi masyarakat Sumatera Barat sebagai pemilik Budaya Minangkabau, sementara disisi lain, kesempatan untuk revitalisasi tatanan kehidupan masyarakat kita, dengan mengacu kepada filosofi kehidupan dan sistem nilai budaya yang pernah kita miliki itu, adalah pemberian dari negara yang menjadi kerangka utama; dari dalam mana kita tidak mungkin mengeluarkan diri.

Sebenarnya permasalahan dualisme penyelenggaraan pemerintahan terendah di Indonesia pasca desentralisasi dan otonomi daerah yang dicanangkan dengan UU Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, tidak hanya dialami oleh Sumatera Barat. Hampir seluruh daerah yang pernah punya tatanan pemerintahan setingkat desa; seperti Jawa, Bali, Lampung, dan sebagainya mengalami hal yang sama karena sepanjang sejarah keberadaannya berbagai intervensi dan rekonstruksi pernah dialami, apakah itu oleh penjajah ataupun oleh negara sendiri, namun ada daerah yang tidak mengalami permasalahan dengan dualisme semacam itu karena memang pengelolaan komunitas pedesaannya sudah unifikasi sejak lama, sementara ada pula daerah yang menghadapi masalah dengan dualisme karena pengelolaan komunitas pedesaannya memang dualisme sejak lama (Afrizal: 2005). Seperti yang dialami oleh nagari di Sumatera Barat.

Tulisan ini akan mencoba mengkaji dualisme yang telah dikemukakan di atas, melalui debat

sosiologis, karena menurut hemat penulis persoalan ini berpangkal pada perbenturan dan pergesekan antara nilai-nilai ideal yang terefleksi pada realitas sosial secara alami dengan sebuah realitas sosial yang dikonstruksikan sedemikian rupa (*realitas by design*), sehingga tampak sebagai sebuah ambivalensi dan atau dualisme.

Sehubungan dengan itu, deskripsi yang agaknya diperlukan adalah tentang bagaimana keberadaan sebuah nagari dan pemerintahannya ketika formulasinya tercipta secara alamiah atau sebutlah untuk keperluan ini dengan konsep 'nagari ideal' dan bagaimana pula keberadaannya setelah realitas tatanan nagari dan pemerintahannya sebagai hasil rekonstruksi sosial. Untuk keperluan itu paparan tentang bagaimana sejarah pengelolaan nagari itu sejak nagari itu dikenal berikut perubahan-perubahan yang pernah dialaminya sampai program Kembali Ke Pemerintahan Nagari diimplementasikan akan terlebih dahulu ditampilkan pada bagian kedua dari tulisan ini. Selanjutnya bagaimana pula rancangan atau konsepsi tentang penyelenggaraan Pemerintahan Nagari yang telah dibuat dan dilaksanakan seiring dengan program Kembali Ke Pemerintahan Nagari, berikut dengan permasalahan yang menyertainya, dan diakhiri dengan sebuah telaah kritis tentang kemungkinan efektivitas rancangan yang telah dibuat dalam hal mengurangi dualisme yang ada, disajikan pada bagian ketiga, yang sekaligus juga berupa simpulan.

PEMERINTAHAN NAGARI PRA DAN PASCA INTERVENSI

Historiografi, ethnografi dan adat Minangkabau selalu menekankan bahwa nagari adalah kesatuan sosial utama yang dominan yang menjadi ciri khas masyarakat Minangkabau. Tentang asal muasal muncul atau adanya nagari, acuan yang ada hanyalah apa yang diledgendakan dalam tambo-tambo yang dipercaya sebagai catatan sejarah, yakni bahwa nagari di Minangkabau diawali dengan nagari kembar Pariangan-Padang Panjang di lereng gunung Merapi. Perkembangan dan pertambahan nagari selanjutnya disinyalir melalui proses pembukaan pemukiman baru yakni, warga suku yang sudah kekurangan lahan akan membuka lahan baru di luar batas nagari. Daerah baru tersebut dinamakan "*Taratak*". Taratak ini akan berkembang menjadi "*Dusun*" yaitu sebuah pemukiman yang sudah mulai teratur. Setelah itu model pemukiman yang sudah mulai teratur tersebut mulai pula menetapkan beberapa aturan yang mereka sepakati bersama. Beberapa buah dusun yang biasanya dihuni oleh orang-orang dari suku yang berbeda-beda akhirnya bersepakat membentuk "*Koto*". Koto yang telah berkembang ini dan memiliki kelompok-kelompok kekerabatan yang berasal dari berbagai suku akan membentuk sebuah nagari. Selain itu pembukaan pemukiman baru mungkin juga disebabkan pertengkaran antar anggota-anggota suku yang menyebabkan sebagian anggota meninggalkan nagari mereka dan mencari serta membuka tempat pemukiman baru yang selanjutnya akan menjadi pula

nagari (Manan, dalam Efiyandri, ed. 2003)

Berdasarkan prinsip matrilineal kelompok kekerabatan yang merupakan organisasi-organisasi sosial bertingkat (sesuai dengan variasi istilah dalam adat masing-masing nagari) dari kelompok kerabat "sajurai" yang biasanya mendiami sebuah rumah gadang dengan jurai-jurai lain yang "saparauik" di bawah kepemimpinan seorang "mamak kepala waris" atau "tunganai". Kumpulan beberapa kelompok sosial saparauik ini menjadi sebuah kaum yang biasanya dipimpin oleh "Mamak Kepala Kaum". Mamak Kepala Kaum ini ada juga yang adalah seorang Penghulu yang disebut "Penghulu Kaum" namun ada pula yang tidak. Kumpulan dari beberapa Kaum inilah yang menjadi satu "Suku" (namun ada juga yang satu suku hanya terdiri dari satu kaum saja), dan akhirnya komunitas terbesar yang disebut nagari adalah kumpulan dari beberapa suku (pada umumnya minimal 4 suku dalam satu nagari) sesuai dengan petitih:

Nagari ba ampek suku

Dalam suku babuah paruik

Dalam paruik bajurai pulo

Adanya pimpinan masing-masing kelompok yang bertingkat sesuai dengan organisasi kekerabatan mulai dari mamak kepala waris/tunganai, mamak/penghulu kaum (ada juga yang menyebut Penghulu Andiko) dan penghulu suku, adalah pemegang otoritas pada tingkatnya masing-masing. Sistem otoritas bertingkat semacam ini mereka sebut dengan "bajanjang naiak batanggo turun".

Para pemimpin tersebut di atas memperoleh otoritas melalui dua cara, *pertama*, untuk tingkat tungganai/mamak kepala waris (meskipun ada variasi) pada umumnya cenderung otomatis yakni lelaki tertua dalam kelompok tersebut, hanya saja kalau anggota kelompok menganggap ada sesuatu hal yang tidak memungkinkan melaksanakan cara otomatis tersebut maka cara: *Kedua*, adalah melalui "pemilihan oleh para anggota kaum". Menurut Manan (dalam Efiyandri, ed. 2003) kepala-kepala unit sosial politik yang ada dalam nagari dipilih oleh anggota unit sosial politik. Ada syarat-syarat kepemimpinan cukup berat yang harus dipenuhi. Dalam proses pemilihan para calon "dituah dan dicilakoi" artinya dikaji kebaikan-kebaikan dan kelemahan-kelemahannya untuk mencari dan memilih yang terbaik. Anggota kaum yang disebut kemenakan adalah warga kaum yang berhak bersuara dalam sidang. Pimpinan terpilih berarti orang yang dipercaya kaum dan berfungsi memelihara dan memajukan kepentingan umum. Ia merupakan pemimpin dalam sidang kaum dan mewakili kaum dalam sidang-sidang unit sosial yang lebih besar seperti sidang dewan kaum ditingkat suku, sidang dewan suku dan sidang dewan nagari (kerapatan nagari).

Tentang hubungannya dengan kontalasi politik supra-nagari berdasarkan catatan para ahli seperti, De Joselin de Jong: 1960, Marsden: 1870, Oki: 1977 dan Abdullah: 1966 seperti yang dikemukakan oleh Manan (dalam Efiyandri, ed. 2003) bahwa ketika Kerajaan Minangkabau didirikan Aditiyawarman pada abad

XIV, nagari-nagari di Minangkabau telah dikembangkan otonomi yang demikian kuat sehingga kerajaan tidak mampu lagi memaksakan suatu bentuk sistem administrasi yang bisa mengurangi sifat otonomi dari nagari-nagari yang ada. Dalam sejarah Minangkabau tampak bahwa tidak ada bukti yang memperlihatkan adanya kekuasaan Raja Minangkabau dalam urusan nagari-nagari, kecuali raja hanya berfungsi sebagai mediator dalam konflik-konflik antar nagari yang terjadi. Walaupun demikian sebagai warga kerajaan, anak nagari menyetujui dan mengabsahkan kekuasaan raja dan memandangnya dengan hormat. Hal ini disebabkan warga nagari yang otonom itu memerlukan sebuah kekuasaan yang dapat membantu mereka dalam penyelesaian pertikaian antar nagari, sehingga raja dibutuhkan lebih banyak dalam fungsi yudikatifnya dengan kata lain raja dan dewan menterinya merupakan mahkamah banding bagi nagari-nagari.

Akan tetapi, meskipun telah disinggung di atas bahwa nagari adalah kesatuan sosial utama yang dominan dan menjadi ciri khas masyarakat Minangkabau, dalam kaitan dengan pembicaraan tentang kerajaan Minangkabau kita harus menjelaskan adanya perbedaan antara wilayah yang disebut "*darek*" dan "*ran-tau*". Perbedaan ini perlu dipahami karena, walaupun secara kultural kedua wilayah ini masih termasuk wilayah kekuasaan kerajaan Minangkabau dan masyarakatnya juga penganut budaya Minangkabau, namun dalam tatanan pemerintahan berbeda, sesuai dengan konsepsi "*darek bapangulu, rantau ba-*

rajo", artinya pembicaraan otoritas kultural nagari dalam kaitan kelompok sosial atas dasar kekerabatan matrilineal hanya ditujukan untuk nagari di wilayah darek, sementara meskipun satuan komunitas sosial yang disebut nagari juga ada di wilayah rantau, struktur sosio-politiknya berbeda dengan nagari di wilayah darek. Di wilayah rantau otoritas yang menonjol adalah pertuanan atau kerajaan. Kekuasaan tertinggi terletak di tangan raja yang merupakan kepala pemerintahan dan pemimpin masyarakat yang diakui oleh tradisi politik tradisional Minangkabau untuk daerah rantau (Asnan, dalam Efiyandri, ed. 2003). Oleh karena itu, tidak asing ketika didapati sekarang bahwa ada di nagari-nagari di wilayah rantau, struktur otoritas pada tingkat nagari terkesan patrilineal, seperti di daerah Pariaman misalnya. Bahkan di daerah Pasaman ada beberapa turunan yang oleh masyarakat mereka anggap sebagai raja dan punya otoritas sebagaimana layaknya dalam sebuah kerajaan mini, dimana dari sejarahnya bahwa orang-orang yang dirajakan ini dahulunya adalah berasal dan atau kiriman dari keluarga Kerajaan Minangkabau yang berpusat di Pagaruyung. Dengan demikian, beda antara nagari di wilayah darek dengan nagari di wilayah rantau antara lain adalah tingkat otonominya, dimana jika nagari di wilayah darek tidak bisa diatur secara administratif sentralistik oleh pihak kerajaan, maka nagari-nagari di wilayah rantau sangat terpengaruh dan diatur melalui kewenangan kerajaan.

Hal di atas semakin diyakini adanya ketika VOC menjejakkan

kakinya di pesisir barat Sumatera, dimana setelah mengambil kekuasaan dari tangan penguasa Aceh, berdasarkan Keputusan Pemerintah Hindia Belanda 18 Agustus 1667, VOC langsung mengangkat dan atau menunjuk sendiri pemimpin pribumi yaitu Rangkayo Kaciak sebagai Panglima di Padang, meski itupun tidak serta merta diterima oleh masyarakat dengan melakukan perlawanan yang dipimpin oleh pemegang otoritas tradisional di daerah tersebut (Amran: 1981). Selanjutnya, sejak saat itu VOC mulai mengatur pemerintahan di wilayah rantau. Sebagai imbalan atas dukungan dari para "Yang Dipertuan" dan "Raja" di wilayah pesisir terhadap VOC, mereka dijadikan jaringan pemerintahan kompeni di kawasan itu. Di Padang misalnya, dibentuk lembaga "pertuanan" yang dipimpin oleh seorang Panglima yang memimpin suatu wilayah yang disebut "kampung", sedangkan di Pariaman VOC membentuk dua pertuanan yang masing-masing dipimpin oleh seorang "Tuanku". Setiap pertuanan terdiri dari enam kampung, yang setiap kampungnya itu dipimpin oleh seorang "Penghulu".

Terhadap Nagari yang berada di wilayah darek, jangkauan tangan Belanda baru sampai setelah lebih satu setengah abad mereka menjajakkan kaki di wilayah "Rantau Minangkabau" yaitu sekitar tahun 1821, melalui resolusi yang dikeluarkan oleh Gubernur Jendral Belanda tentang pengaturan/penyempurnaan tatanan dan sistem hubungan pemerintah Hindia Belanda dengan lembaga Pemerintahan dan Kepemimpinan Tradisional. Hubungan langsung Pemerintah Hindia Be-

landa dengan para penghulu (sebagai pemegang otoritas tingkat nagari) di darek diawali dengan adanya permintaan dari beberapa penghulu di luhak Tanah Datar, dimana para penghulu tersebut dengan mengatasnamakan raja dan seluruh rakyat Minangkabau meminta bantuan Belanda untuk menghadapi golongan Paderi dan membuat perjanjian "penyerahan" alam Minangkabau kepada Belanda. Hal ini tercatat sebagai awal campur tangan Belanda dalam tataran kehidupan masyarakat Minangkabau di wilayah dareknya. Keberadaan nagari telah diformatkan untuk membantu penyelenggaraan Pemerintahan Kolonial, dengan kata lain nagari merupakan jaringan dari sistem otoritas supra-nagari.

Mulai saat itu, kepemimpinan nagari yang semula lebih bersiat informal tradisional bergeser ke sifat formal dikarenakan mereka harus melaksanakan kewajiban-kewajiban yang dibebankan oleh otoritas eksternal. Hal yang menjadi kewajiban ketika itu antara lain adalah, pengerahan anak nagari untuk membantu pasukan Belanda menghadapi Paderi dan pemungutan pajak oleh Penghulu Kepala. Bahkan lebih dari itu, seorang Gubernur Jendral Belanda yaitu, Van Den Bosch, tahun 1833 melihat bahwa Kepala Nagari dapat dimanfaatkan untuk membantu Pemerintah dalam perluasan kekuasaan politik dan eksploitasi ekonomi guna menguatkan tujuannya untuk menjadikan kawasan Barat Minangkabau sebagai pusat perdagangan dan perekonomian di Pulau Sumatera. Dalam kaitan itu, Bosch menegaskan bahwa semua Kepala Pribumi, termasuk Kepala

Nagari hanya harus takluk dan patuh serta memberikan kesetiannya pada raja dan Pemerintahan Hindia Belanda (Asnan, dalam Efiyandri, ed. 2003).

Berbagai bentuk intervensi, Pemerintah Hindia Belanda selama hampir seabad (1821-1914), berikut segala konsekuensinya, akhirnya timbul juga keinginan mereka untuk melakukan reorganisasi nagari pada tahun 1914. Sejak saat itu kebebasan yang semula dimiliki nagari dikembalikan, jabatan Penghulu Kepala dihapuskan dan diganti dengan Kepala Nagari. Aturan tentang Kepala Nagari, pemilihannya, keberadaan Kerapatan Nagari, hak dan wewenang masing-masing serta masalah keuangan nagari dikembalikan sebagaimana yang berlaku dalam ajaran adat yang dijunjung tinggi orang Minang-kabau.

Memasuki era kemerdekaan, regulasi pertama yang dikeluarkan Pemerintah Republik Indonesia yang baru dibentuk saat itu adalah UU Nomor 1 Tahun 1945 yang pada prinsipnya mengatur kedudukan desa dan Komite Nasional Daerah sebagai badan legislatif yang dipimpin oleh Kepala Daerah.

Di Sumatera Barat, Rapat Pleno Komite Nasional Keresidenan Sumatera Barat mengeluarkan Maklumat Residen Sumatera Barat Nomor 20 dan 21 tanggal 21 Mei 1946 yang menetapkan Perubahan Dalam Susunan Kelembagaan Nagari. Adapun unsur-unsur Pemerintahan terdiri dari, Wali Nagari, Dewan Perwakilan Nagari (DPN), dan Dewan Harian Nasional (DHN). Posisi Wali Nagari menjadi sangat dominan karena sekaligus merupakan Ketua DPN dan DHN. Tugas

DHN adalah mendampingi Wali-nagari sebagai eksekutif nagari. Dalam Maklumat itu ditegaskan pula tentang kewenangan Kerapatan Adat Nagari (KAN) untuk mengurus hal-hal yang berhubungan dengan adat.

Sebelum Maklumat ini dikeluarkan, telah ada pula sebuah maklumat Residen Sumatera Barat Nomor 3 tanggal 3 November 1945 yang mengatur partai di tingkat nagari, akibatnya ketika kedua aturan ini diaplikasikan secara bersamaan ternyata pengaruh partai politik ternyata lebih dominan dalam mempengaruhi tatanan sosial ketimbang refungsionalisasi kewenangan KAN. Dampaknya struktur otoritas nagari bergeser dari model kerapatan ke sistem perwakilan.

Selanjutnya setelah masa revolusi fisik, Pemerintahan Nagari dihapus dan diganti dengan Pemerintahan Wilayah melalui Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Tengah Nomor 50/G.P/1950. Beberapa nagari dianjurkan untuk bergabung menjadi satu wilayah. Pemerintahan Wilayah terdiri dari Kepala Wilayah yang dalam fungsi eksekutifnya didampingi oleh 3-5 orang anggota DPR Wilayah. Kepala Wilayah diangkat dan diberhentikan oleh Gubernur. Wali Nagari dari beberapa nagari yang telah digabungkan itu disebut "Tepatan Pemerintah Wilayah" (TPW). DPN dan DHN sejak saat itu otomatis dihapuskan. Hal ini jelas agak sulit diterima karena kebijakan ini mengabaikan eksistensi nagari sebagai satu kesatuan politik dan pemerintahan. Akhirnya, melalui Konferensi Ninik Mamak Pemangku Adat se-Sumatera Tengah tanggal 19 Desember 1953 di Bukit-

tinggi, dituntut pembubaran sistem otonomi wilayah dan kembali ke otonomi nagari.

Di samping adanya tuntutan pembubaran otonomi wilayah dari para Ninik Mamak Pemangku Adat seperti yang disampaikan di atas, Perda Nomor 3/ 1950 itu juga batal demi hukum karena tidak mendapat persetujuan dari Pemerintah Pusat. Malahan Pemerintah Pusat mengeluarkan Kepres tanggal 15 Januari 1954 yang menghapuskan sistem wilayah berotonomi dan menghidupkan kembali sistem nagari otonom berdasarkan "*Inlandse Gemeente Ordonatie Buitengewesten*" (IGOB), yang dilanjuti dengan Juklak Mendagri Nomor DDX/5/1/2 tanggal 17 Februari 1954, yang diikuti pula oleh Ketetapan Gubernur Sumatera Tengah Nomor 2/6-55 tahun 1955 tentang Susunan dan Cara Pembentukan Dewan Perwakilan Rakyat Nagari (DPRN) sebagai pengganti Kerapatan Nagari menurut IGOB di zaman penjajahan.

Di akhir peristiwa PRRI, masih berkaitan dengan pemerintahan nagari, Pemerintah Sumatera Barat mengeluarkan lagi Peperda Nomor Prt-Peperda/01 /4/62 tanggal 7 April 1962 tentang Penertiban Pemerintahan Nagari, yang disusul dengan Keputusan Gubernur Sumatera Barat Nomor 02/Desa/Gsb-prt/63 tanggal 30 Mei 1963 tentang Nagari dan Pemerintahan Nagari dan Provinsi Sumatera Barat. Keputusan ini memuat tentang susunan pemerintahan nagari yang harus dibentuk sesuai dengan gagasan demokrasi terpimpin, yaitu, Kepala Nagari, Badan Musyawarah Nagari (BMN), Musyawarah Gabungan dan alat-alat Perlengkapan Nagari (Pamong Na-

gari, Panitera Nagari dan Pegawai Nagari).

Memasuki era orde baru, hasil tinjauan terhadap peraturan yang ada tentang pemerintahan nagari, membuat Raker Kepala Daerah se-Propinsi Sumatera Barat tanggal 1-3 Maret 1968 merasa perlu meninjau ulang peraturan-peraturan yang ada tersebut. Hasilnya disepakati, dan ditindaklanjuti dengan keluarnya Keputusan Gubernur Kepala Daerah Pro-vinsi Sumatera Barat Nomor 015/GSB /1968 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Nagari Dalam Daerah Provinsi Sumatera Barat, yang juklaknya diatur dengan Instruksi Gubernur Nomor 10 tahun 1968 tanggal 17 Mei 1968, yang menunjuk satu nagari dalam setiap Kecamatan untuk menjadi pilot proyek. Susunan Pemerintahan Nagari menurut Keputusan Gubernur ini adalah, Wali Nagari dan Dewan Perwakilan Rakyat Nagari (DPRN), sedangkan alat perlengkapan nagari lain adalah, Kerapatan Nagari sebagai badan peradilan agama dan adat serta penasehat pemerintah Nagari. Ketiganya disebut Pemerintahan Nagari.

Peraturan perundang-undangan terakhir yang pernah dikeluarkan Pemerintah Sumatera Barat tentang Nagari sebelum diberlakukannya UU Nomor 5/1979 tentang Pemerintahan Desa adalah, Keputusan Gubernur Nomor 155/GSB/ 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Nagari, Keputusan Gubernur Nomor 156/GSB/1974 tentang Kerapatan Adat Nagari dan Keputusan Gubernur Nomor 156/GSB/1974 tentang Tata Cara Pemilihan Wali Nagari.

Hal yang patut dicatat dari ketiga keputusan tersebut antara lain

adalah, konsep nagari sebagai kesatuan masyarakat hukum yang merupakan bentuk Pemerintahan Terendah di Sumatera Barat, Pemerintahan Nagari terdiri dari Wali Nagari dan Kerapatan Adat Nagari, artinya Kerapatan Nagari mengambil alih fungsi DPRN sebagai legislatif nagari, Wali Nagari langsung menjadi Ketua Kerapatan Adat Nagari-, yang berakibat adanya kecenderungan Walinagari sebagai penguasa tunggal di nagari.

Pasca pemberlakuan UU No 5/1979, dimana Nagari telah dipecah menjadi desa, sekaligus menandai masuknya struktur otoritas negara secara totalitas ke dalam nagari, serta pemberangusan independensi dan demokrasi asli nagari dengan intervensi dan determinasi sentralistik, maka sebagai "*safety valve*" guna mempertahankan eksistensi nagari pemerintah Provinsi Sumatera Barat mengeluarkan Peraturan Daerah Nomor 13 tahun 1983 tanggal 13 Agustus 1983 tentang Nagari Sebagai Kesatuan Masyarakat Hukum Adat dalam Daerah Provinsi Tingkat I Sumatera, meski ini pun tidak lebih dari sekedar macan kertas semata.

PEMERINTAHAN NAGARI PASCA KEMBALI KE NAGARI

Regulasi pertama yang mengatur tentang Pemerintahan Nagari pasca Kembali ke Nagari di Sumatera Barat adalah Peraturan Daerah Sumatera Barat Nomor 9 tahun 2000 tentang Ketentuan Pokok Pemerintahan Nagari.

Dalam Perda dijelaskan bahwa Pemerintahan Nagari terdiri dari Pemerintah Nagari (dipimpin Wali-

nagari), Badan Perwakilan Anak Nagari (BPA) sebagai legislatif nagari dan Badan Musyawarah Adat dan Syarak Nagari (BMAN) sebagai lembaga konsultatif, sedangkan Lembaga Adat Nagari (LAN)/Kerapatan Adat Nagari (KAN) hanya dikatakan ber-fungsi memelihara kelestarian adat dan menyelesaikan perselisihan Sako dan Pusako dalam nagari. Akan tetapi peraturan ini juga memberi peluang kepada daerah Kabupaten/Kota untuk membuat sendiri Peraturan Daerah yang lebih rinci dan detail tentang Pemerintahan Nagari di daerahnya masing-masing sesuai dengan keragaman yang ada, sehingga disetiap Kabupaten/Kota juga ada Peraturan Daerah tentang Pemerintahan Nagari.

Dalam tulisan ini, salah satu Perda tentang Pemerintahan Nagari yang akan diambil sebagai fokus adalah Peraturan Daerah Kabupaten Solok Nomor 4 tahun 2001 yang diubah dengan Peraturan Daerah Kabupaten Solok Nomor 8 tahun 2004. Tentang Tata Pemerintahan Nagari, dalam Perda yang pertama ditegaskan bahwa Pemerintahan Nagari adalah penyelenggaraan pemerintahan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Nagari (Walinagari dan perangkat nagari sebagai eksekutif) dan Badan Perwakilan nagari (sebagai legislatif). Sedangkan lembaga lain yakni Majelis Tungku Tigo Sajaringan (MTTS) yang merupakan lembaga permusyawaratan/permuafakatan adat dan syarak berfungsi memberikan pertimbangan kepada Pemerintahan Nagari supaya tetap konsisten menjaga dan memelihara penerapan "*Adat basandi Syarak, Syarak Basandi Kitabullah*" di na-

gari, sementara Kerapatan Adat Nagari (KAN) adalah lembaga kerapatan ninik mamak yang berfungsi memelihara kelestarian adat serta menyelesaikan perselisihan Sako dan Pusako dalam nagari. Akan tetapi dalam Perda perubahannya lembaga MTTs ti-dak disebutkan lagi namun ada beberapa perbedaan signifikan pada aturan tentang Kerapatan Adat Nagari.

Berkaitan dengan pengaturan tentang KAN, perbedaan mendasar yang dimaksud di atas antara lain adalah, kalau dalam Perda No 4/2001 aturan tentang KAN hanya tiga pasal dan bersifat umum saja, sementara dalam Perda No 8/2004 ada satu bab yang berisi 11 pasal aturan tentang KAN yang meliputi, pengukuhan dan kedudukan (1 pasal, 2 ayat), tugas dan fungsi (2 pasal, 4 ayat), Keanggotaan dan organisasi (7 pasal, 22 ayat), pertanggungjawaban (1 pasal, 2 ayat), pembinaan dan hubungan kerja (2 pasal, 6 ayat) dan keuangan (2 pasal, 5 ayat). Namun demikian tetap tidak ada kejelasan dan penegasan eksistensi KAN dalam Tata Pemerintahan Nagari, kecuali hanya dijelaskan dalam pasal tentang pengukuhan dan kedudukan bahwa, KAN berkedudukan sebagai Lembaga Kerapatan Ninik Mamak dan dalam pasal tentang pembinaan dan hubungan kerja bahwa hubungan kerja antara KAN dengan pemerintahan nagari bersifat kordinatif fungsioal.

Pengaturan KAN yang terlalu detail ini pada dasarnya dapat dicermati dari dua sisi. Di satu sisi aturan itu semakin memperjelas ruang peran yang bisa dimanfaatkan KAN dalam refungsionalisasinya pada tata pemerintahan nagari,

namun di lain sisi juga mempertegas bahwa KAN yang dulunya adalah lembaga kepemimpinan berbasis nilai-nilai adat yang otoritasnya diperoleh dari masyarakatnya, beralih kepada institusi buatan pemerintah dan entah untuk kepentingan siapa. Dengan kata lain refungsionalisasi KAN lebih bersifat mobilisasi ketimbang partisipatif, suatu hal yang bertentangan dengan konsep Kembali Ke Nagari itu sendiri, atau-kan mungkin juga karena Kembali Ke Nagari itu sendiri adalah mobilisasi ?.

Aturan lain disamping Perda yang telah disebutkan di atas, yang juga berkaitan dengan Pemerintahan Nagari di Kabupaten Solok adalah:

1. SK Bupati Solok Nomor 38 tanggal 23 Februari 2001 tentang Penggunaan Dana Alokasi Umum Nagari (DAUN) dan Penggunaan Dana Oprasional Kecamatan.
2. SK Bupati Solok Nomor 12 tahun 2001 tentang Pedoman dan Tatacara Penyusunan serta Bentuk Peraturan Nagari dan Keputusan Walina-gari.
3. SK Bupati Solok Nomor 13 tahun 2001 tentang Tatacara Pertanggungjawaban Walinagari.
4. SK Bupati Solok Nomor 16 tanggal 28 Juli 2001 tentang Penyerahan Sebagian Urusan Pemerintah Kabupaten Kepada Pemerintahan Nagari dan SK
5. SK Bupati Solok Nomor 7 tahun 2002 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Urusan yang Diserahkan Pemerintah

- Kabupaten Solok kepada Pemerintahan Nagari
6. SK Bupati Solok Nomor 8 tahun 2002 tentang Pelimpahan Sebagian Kewenangan kepada Kecamatan dan Hubungan Kerja Antara Pemerintah Kabupaten, Kecamatan dan Pemerintahan Nagari
 7. Bupati Solok Nomor 33 tanggal 27 Desember 2002 tentang Perimbangan Keuangan Antara Kabupaten Sokok dan Nagari. Tentang kedua aturan ini.

Gamawan Fauzi (dalam. Efiyandri, ed. 2003: 104), Bupati Solok ketika itu menyatakan bahwa seluruh kebijakan yang telah dikeluarkan oleh Pemerintah Kabupaten Solok yang berkaitan langsung atau tidak langsung dengan Pemerintahan Nagari adalah langkah mewujudkan nagari otonom.

Pernyataan Gamawan di atas, ba-rangkali dapat diambil sebagai sebuah *prototype* pandangan Pemerintah terhadap pengertian otonomi nagari, yaitu serba diatur, dibimbing dan ditunjukkan dari atas alias *top down*, hal mana terasa agak sedikit menggelikan.

NEGARA BERHENTI DI BA-TAS NAGARI : MUNGKINKAH.

“Nagari ideal” merupakan kesatuan masyarakat adat yang otonom, ia merupakan republik mini dengan teritorial yang jelas bagi para anggota-anggotanya, yang mempunyai pemerintahan sendiri, dan mempunyai adat sendiri yang mengatur tata kehidupan anggota-anggotanya. Meminjam pengertian konsep otonom yang beredar diberbagai

wacana yang berkembang hari ini, maka arti otonom dalam defenisi “nagari ideal” di atas adalah kemampuan mengurus rumah tangga daerah sendiri, apakah dalam hal pemerintahan, ekonomi, penegakan hukum dan penjagaan keamanan dan mungkin juga termasuk tatanan sosial-budaya.

Manyangkut pemerintahan, dalam “nagari ideal” sebagaimana yang telah dijelaskan pada bagian terdahulu, bahwa masing-masing kelompok kekerabatan yang mendiami nagari mulai dari, kelompok saparuk (*sublineage*), kaum (*lineage*), maupun suku (*scan*) memiliki kepemimpinan sendiri yang pada gilirannya secara bertingkat akan menjadi dewan pemerintahan nagari.

Menurut Manan (dalam Efiyandri, ed. 2003), hakekat otoritas menurut teori politik Minangkabau terletak pada dewan; otoritas merupakan sebuah abstraksi dari sebuah kebenaran yang harus dicari dalam permusyawaratan sebuah dewan adat. Ada empat karakteristik sistem otoritas Minangkabau, *pertama*, nagari dianggap sebagai sebuah republik kecil, *kedua*, demokrasi, dimana setiap orang secara adat adalah sama suaranya, berdiri sama tinggi duduk sama rendah, *ketiga*, desentralisasi dalam berbagai bentuk otoritas kepada berbagai bentuk kepemimpinan, dan *keempat*, pandangan yang horizontal dalam hubungan antara manusia menyebabkan pemimpin-pemimpin, pemegang otoritas, bermakna pemegang amanah warganya agar selalu mawas diri (Manan, 2003)

Menyimak apa yang dikemukakan di atas, jelas bahwa otoritas kepemimpinan adat di Minangkabau

harus dikerangkakan dalam konteks kemandirian nagari dalam artian bahwa nagari bukanlah bahagian dari sistem pemerintahan supra nagari. Sehingga dengan demikian otoritas yang diperoleh para pemimpinnya bukan pemberian dan juga bukan pendelegasian dari pemegang otoritas lebih tinggi, melainkan murni terlembaga secara bertingkat dari bawah (*bottom up*) yang diberikan oleh warga kepada pemimpinnya.

Model kepemimpinan, dalam "nagari ideal" sebagaimana yang telah dijelaskan pada bagian terdahulu, bahwa masing-masing kelompok kekerabatan yang mendiami nagari mulai dari, kelompok saparuiik (*sub-lineage*), kaum (*lineage*), maupun suku (*scan*) memiliki kepemimpinan sendiri yang pada gilirannya secara bertingkat akan menjadi dewan pemerintahan nagari.

Para pemimpin di setiap tingkat dalam hal ekonomi, khususnya untuk keperluan-keperluan jabatannya, misalnya ketika sebuah kegiatan yang dilakukannya demi mewakili kelompok dan memerlukan dana, maka anggota (anak kemenakan) kelompoklah yang menyediakan dananya melalui instusi yang secara adat disebut "sawah kadangan". Oleh karena itu para pemimpin itu tidak perlu pula disediakan honor/gajinya oleh nagari seperti sekarang.

Akan tetapi nagari yang kita bicarakan sekarang adalah nagari yang telah mengalami beberapa kali rekonstruksi demi berbagai kepentingan dan oleh berma-cam pengaruh dan berjenis sistem pemerintahan. Yang pasti, nagari sekarang

te-lah merupakan jenjang terbawah sistem pemerintahan yang hirarkinya berlaku secara nasional. Artinya, keatas nagari ber-hadapan dengan pemerintah yang lebih tinggi untuk mewakili rakyatnya, dan ke bawah berhadapan dengan rakyat untuk mewakili pemerintah yang lebih tinggi.

Konsekuensi dari sebuah keinginan agar nagari benar-benar memiliki wewenang otonom yang harus mampu berdiri di atas kaki sendiri itu memerlukan jabaran dengan analisis sistemik. Kita tidak cukup dengan hanya menghidupkan kembali lembaga-lembaga kenagarian, yang formal maupun informal-tetapi kita juga perlu melihat saling keterkaitan antara lembaga-lembaga itu yang walau secara fungsional berdiri sendiri-sendiri, tetapi secara sistemik merupakan sebuah jaringan yang saling terkait dan bersinergi.

Oleh karena itu menurut Naim (2005) setidaknya ada empat pilar bagi te-gaknya nagari otonom di era sekarang ini yaitu:

Pertama, nagari sebagai "unit kesatuan administratif pemerintahan". Sebagai unit kesatuan administratif pemerintahan, nagari mesti menghidupkan kembali lembaga-lembaga yang mendukungnya sebagai sebuah republik miniatur yang mempunyai pemerintah (dalam hal ini Wali-nagari beserta perangkatnya sebagai eksekutif), BPN/BPAN (sebagai lembaga legislatif yang akan membuat peraturan nagari serta menerima laporan kinerja eksekutif), dan instusi peradilan yang akan menyelesaikan perkara-per-

kara perdata adat maupun pidana ditingkat nagari (sebagai lembaga yudikatif) yang dulu dilaksanakan oleh Kerapatan Adat Nagari.

Kedua, nagari sebagai unit kesatuan sosial budaya mengacu pada prinsip “adat salingka nagari” sehingga nagari berwenang mengatur penuh hal-hal yang berkaitan dengan adat, agama dan nilai-nilai serta norma-norma budaya yang mereka miliki.

Ketiga, nagari sebagai unit kesatuan ekonomi. Karena sifatnya yang otonom nagari harus mampu membiayai dirinya sendiri melalui pemanfaatan aset-aset atau sumberdaya alam yang dimiliki. Hal ini bukan tidak mungkin dapat meminimalisir ketergantungan nagari kepada pemerintah, meskipun bukan berarti sumber-sumber dana dari pemerintah seperti Dana Alokasi Umum Nagari akan ditolak/diabaikan.

Keempat, nagari sebagai unit kesatuan keamanan dan pengamanan. Mekanisme inipun sebenarnya bukanlah hal yang baru bagi nagari di Minangkabau, sebab dulu dikenal institusi “*dubalang*” (*hulubalang*) yang berada di bawah komando Walinagari dan memikul tanggungjawab keamanan nagari. Dengan begini polisi yang memang adanya hanya sampai ditingkat Kecamatan saja cukuplah menangani masalah-masalah Kamtibmas yang bersifat lintas nagari.

Secara filosofi teoritis, ada pendapat bahwa kendala otonomi adalah dependensi/ketergantungan.

Misalnya, kesulitan otonomi daerah antara lain karena ketergantungan daerah terhadap pembiayaan dari pusat, begitu juga dengan nagari, dimana kesulitan otonomi nagari saat ini lebih karena ketergantungan nagari terhadap pendanaan dari daerah Kabupaten/Kota. Selain itu, soal sumberdaya manusia misalnya, agaknya hampir semua nagari yang ada di Sumatera Barat saat ini relatif tidak mengalami persoalan. Sehubungan dengan itu, amat menarik apa yang ditawarkan Mochtar Naim di atas. Jika saja nagari mampu menjadikan dirinya sebagai unit kesatuan ekonomi, maka ketergantungan itu bisa dihilangkan.

Akhirnya menurut pendapat penulis, pilihan perwujudan nagari otonom ketika dihadapkan pada kondisi dualisme antara mengikuti format negara atau merevitalisasi format adat, dapat sandarkan pada empat pilar yang ditawarkan Mochtar Naim di atas. Jika keempat pilar itu di-gerakkan dari bawah ke atas (tentu saja dengan dukungan pemegang otoritas lebih tinggi di tingkat Provinsi dan Kabupaten/Kota) bukan tidak mungkin nagari sekarang benar-benar akan tegak sebagai nagari otonom meskipun bukan “nagari ideal”, sebaliknya ketika formula yang dipilih seperti yang diparadigmakan Gamawan di Kabupaten Solok maka nagari otonom adalah karena diotonomkan negara dengan kata lain bukan revitalisasi dan refungsionalisasi seperti yang disorakkan masyarakat Sumatera Barat ketika akan Kembali ke Nagari dulu. Dengan yang format yang pertama Berhentikan Negara di Batas Nagari. Wallahu Alam Bissawab.

DAFTAR PUSTAKA

- Afrizal. 2005, *Bahan Kuliah Dinamika Oto-nomi Daerah pada Prodi Polokda Pasca-sarjana Universitas Andalas*, Padang
- Amran,Rusli. 1981. *Sumatera Barat Hingga Plakat Panjang*, Sinar Harapan, Jakarta
- Djohan, Djohermansyah. 2003, *Kebijakan Otonomi Daerah 1999*, Yarsif Wa-tampone, Jakarta
- Efiyandri. ed. 2003. *Nagari Dalam Perspektif Sejarah*. Lentera 21, Padang. 2000.
- Laporan Hasil Lokakarya Kembali Ke Pemerintahan Nagari: Nagari Sumani Kecamatan X Koto Singkarak, Kabupaten Solok,*, Padang
- Manggis,M,Rasyd.Dt Rajo Pangulu, 1981. *Sejarah Ringkas Minangkabau dan Adatnya*, Mutiara Sumber Widya, Jakarta
- Navis.A.A. 1986. *Alam Berkembang Jadi Guru: Adat dan Kebudayaan Minangkabau*, Graffitipers, Jakarta
- Naim, Mochtar. 2005. *Bahan Kuliah Politik Lokal dan Pemerintahan Daerah pada Prodi Polokda Pascasarjana Universitas Andalas,*, Padang
- RA. Bakaruddin. 2005. *Bahan Kuliah Politik Lokal dan Pemerintahan Daerah Prodi Polokda Pasca-sarjana Universitas Andalas.*, Padang.