

**AKTOR KULTURAL DALAM PEMERINTAHAN TERENDAH DI SUMATERA BARAT  
(Posisi Ninik Mamak Dalam Struktural Adat dan Penyelenggaraan Pemerintahan Formal)**

**Yasril Yunus**

Fakultas Ilmu Sosial, Universitas Negeri Padang

Email : *yeye\_unp@yahoo.com*

**Abstract**

*This paper aims to propose the existence of the role of indigenous actors both as tribal stakeholders as well as administrators of the nagari (local administrative village) in West Sumatera, home to the Minangkabau people. This study used qualitative approach. Both internal aspects and external consideration of the adat (tradition) are analysed using SWOT by in-depth interview and focus group discussion of the tribal stakeholders as well as indigenous actors. The result shows that there are important role and leadership of the cultural actors in the governance of nagari who are capable of appreciating the values and rights of indigenous people without ignoring the values of modern democracy.*

**Key words:** *cultural actors, governance of nagari, Minangkabau tradition*

**Pendahuluan**

Perubahan dari nagari ke desa masa orde baru tidak saja perubahan struktural dan kegoncangan budaya (*culture shock*) di Minangkabau, tetapi sekaligus juga perubahan orientasi dan filosofinya. Sekalipun demikian Nagari tetap eksis sebagai masyarakat hukum adat dalam sebuah lembaga Kerapatan Adat Nagari (KAN).

Secara teoritik banyak penulis menyatakan seperti Lawang dalam Irfan (2003) memperkuat temuan ini dengan mengingatkan bahwa bila kita hanya memahami perundang-undangan yang berorientasi pada lembaga “jadi-jadian” tingkat lokal niscaya institusional atau capacity building tidak berjalan secara optimal. Tidak sedikit *the best practice* lembaga lokal didukung oleh indigenous-knowledge. Menurut A.Tarigan (2003), nilai budaya bangsa seperti hubungan interpersonal, trust, kekeluargaan, dan gotong-royong mampu menjadi ikatan kebersamaan dan modal sosial yang handal. Ada tiga faktor positif dari modal sosial yaitu fungsi fasilitasi, koordinasi dan fungsi mengurangi resiko. Eko Prasajo, Kurniawan & Hasan (2004) juga mendukung bahwa temuan program inovasi di Kabupaten Jembrana Bali ternyata didominasi oleh program yang di luar institusi pemerintah dibanding dengan yang *locus*-nya di dalam institusi pemerintahan.

Salah satu kekuatannya adalah sinerjinya antara organisasi pemerintahan formal (lurah) dengan organisasi tak formal (desa adat).

Eksistensi yuridis Nagari diakui sepanjang masa, masa Belanda tercantum dalam pasal 75 Regeringreglement dan Inlandsche Gemeente Ordonantie voor Buitengewesten (IGOB) Stb. 498/1938 (Soetandyo Wignjosoebroto, 1994). Jepang menguatkan IGOB dengan mengeluarkan Peraturan No.1/1942 dan *Osamu Seirei* No.27/1942 (Sunardjo, 1984). Setelah kemerdekaan aturan di atas tetap berlaku (Aturan Peralihan UUD 1945). Setelah merdeka nagari khusus diatur dalam;

- a. Maklumat Residen Sumatera Barat No.20-21/1946, tentang perubahan struktur Pemerintahan Nagari,
- b. Perda Sumatera Tengah No.50/G.P/1950 tentang Pokok-Pokok Pemda;
- c. SK Gubernur KDH Sumatera Barat No.2/Desa/GSB/Prt-1963 tentang Corak Pemerintahan Nagari,
- d. SK Gubernur KDH Sumatera Barat No.015/GSB/1968 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Nagari.
- e. SK Gubernur KDH Sumatera Barat No.155/GSB/1974 tentang Nagari sebagai Kesatuan Masyarakat Hukum Adat dan pemerintahan yang terendah.

## **Aktor Kultural dalam...**

- f. 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.

Secara praktis Pemerintahan Desa selama Orde Baru dengan Perda Propinsi Sumatera Barat No.13/1983 terjadi dualisme yaitu desa dan nagari, yang mengakibatkan 1) disintegrasi masyarakat seperti lemahnya nilai-nilai kekerabatan adat Minangkabau; 2) Kurangnya dukungan masyarakat terhadap pembangunan; 3) lemahnya peran penghulu, alim ulama, cerdik pandai yang tergabung dalam lembaga KAN; 4) terjadi dekulturnisasi yang menghilangkan identitas Minang; 5) suburnya pola birokrasi dan menguatnya negara dan pemerintahan secara formal (Yasril Yunus. 2001). Perda Provinsi Sumatera Barat No. 9 tahun 2000 jo UU No. 22 tahun 1999 desa dikembalikan lagi ke bentuk nagari, karena Pemerintahan Nagari lebih menghormati martabat dan hak asli masyarakat adat, disamping juga mempertimbangkan dan menselaraskannya dengan nilai demokrasi modern.

Penelitian Yasril Yunus (2001) telah menemukan model-model pemerintahan nagari sejak sebelum Islam, masa Belanda, masa kemerdekaan dan semasa UU No.5/1979, hingga ditetapkannya UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Model-model itu dipengaruhi berbagai variabel, dan gaya manajemen pemerintahan pada priode masing-masing. Model Kepemimpinan Pemerintahan Nagari pada masa-masa tersebut tidak sepi dari berbagai konflik nilai, tarik menarik antara gaya otoritarian dengan gaya demokratik seperti Dasman Lanin (2003) 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, dan Syafnil Effendi (2003) menemukan bahwa SDM eksekutif nagari belum mengarah ke cita-cita reformasi yang demokratik, masih memiliki mental sebagai birokratik seperti desa sebelumnya. Temuan Fatmariza (2003) bahwa kendala demokrasi dalam kesetaraan gender tidak hanya dari sisi politik tapi juga dari nilai patriachi yang masih kental. Masih terlihat ideologi yang menjadikan tafsiran ajaran agama untuk menjustifikasi penolakan kesetaraan gender di

nagari. Helmi Hasan (2004) menemukan bahwa modal sosial yang ada pada budaya Minang berupa nilai-nilai demokrasi tetap terpelihara dalam struktur budaya nagari. Kendala pemerintahan disebabkan; (1) birokrat nagari mengeluarkan peraturan yang tidak sejalan dengan prinsip demokrasi adat, baik yang berhubungan dengan kelembagaan maupun proses pengambilan keputusan; (2) kondisi ekonomi dan pengetahuan masyarakat yang rendah sering menjadi kendala dalam berpartisipasi di nagari. Tentang aktor falsafah *Adat Basandi Syarak, Syarak Basandi Kitabullah* (ABS-SBK), Dasman Lanin (2005) menemukan kesenjangan antara aktor ABS-SBK sebagai pekerja sosial yang sukarela dengan karakter tugas pemerintahan modern mereka di nagari, yang menuntut profesional dan kualifikasi pemahaman agama dan budaya yang tinggi. Jadi Benda-Beckmann & Franz (2001) mengemukakan "*the return to the nagari has led to a new interest in adat as a legitimation of political authority*".

Disamping temuan di atas, telah ditemukan pula bahwa modal sosial adat tetap terpelihara, seperti temuan Dasman Lanin (2006) bahwa kemauan Lembaga Adat Nagari yang menjalankan peran konservasi nilai kultural, ternyata memiliki potensi yang tinggi dalam menjamin terlaksananya otonomi nagari di bidang resolusi konflik *sako* dan *pusako*, dan Dasman Lanin (2007) juga menemukan bahwa nilai budaya Minang yang integral dalam sistem Pemerintahan Nagari telah menjadi nilai tambah tersendiri. Modal sosial tersebut telah bekerja sebagai spirit yang alamiah pada pelaksanaan Pemerintahan Nagari meskipun belum maksimal.

## **Metode Penelitian**

Pendekatan penelitian kualitatif digunakan untuk menelusuri, mengidentifikasi, mengklasifikasi dan mengklarifikasi nilai-nilai keadatan dan nilai nilai yang memperkuat dan mendegredasinya sepanjang sejarah pemerintahan nagari dan perkembangan paham demokrasi dewasa ini dianalisis dengan *content analysis*.

Adapun variabel yang diteliti menyangkut model nilai peradaban kepemimpinan Aktor Kultural atau pemangku adat dan sistem pemerintahan nagari yang berbasis Adat Minangkabau dan Pemerintahan Nagari yang berbasis demokrasi, dengan populasi nagari di

luak Kabupaten Tanah Datar yang karakteristik penduduknya masih kuat dan lembaga kekerabatan geologisnya masih terlihat dengan jelas serta nagari di rantau yaitu Kabupaten Pasaman Barat. Berdasarkan karakteristik populasi dan tujuan, maka teknik pengambilan sampel yang telah digunakan adalah *purposive sampling*, untuk kredibilitas, nilai-nilai pemerintahan adat di nagari dianalisis dengan analisa SWOT dari dokumen adat itu sendiri.

Sumber data penelitian ini adalah dokumen adat dan buku-buku adat Minangkabau seperti tambo dan lain sebagainya serta komunitas pemangku adat di luhak. Adapun teknik pengumpulan data adalah lembaran daftar klarifikasi nilai Pemerintahan Nagari yang berisikan tentang kekuatan dan kelemahannya dan dikonfirmasi dengan hasil penelitian, disamping Wawancara dan FGD.

## **Temuan dan Pembahasan**

### ***Struktur Kultural Adat di Nagari***

Tambo dan mamang (pepatah-petitih) mengatakan bahwa nagari pertama itu adalah nagari Pariangan di Kecamatan Pariangan Kabupaten Tanah Datar. Pariangan sebagai nagari pertama di Minangkabau diakui oleh semua ahli. Berdasarkan observasi dan wawancara peneliti (Yasril Yunus; 2008) di Pariangan Kabupaten Tanah Datar mengungkapkan Nagari Pariangan adalah nagari pertama, tetapi secara nilai keadatan tidak otomatis menjadi sentral kekuasaan adat di seluruh Minangkabau, karena prinsip dasar kekuasaan itu ada pada masing-masing nagari.

Jadi nagari dijalankan dengan kekuasaan yang berpusat pada nagari. Mamang tentang hal itu mengungkapkan "*cupak salingka batuang, adat salingka nagari; diasaknyo layua, kok dicabuiknyo mati; lain padang lain bilalang, lain lubuak lain ikannyo*" (takaran selingkar betung, adat selingkungan nagari, kalau ditukar tidak sah lagi, lain padang rumput, lain pula belalangya, lain lubuk, lain pula ikannya)

Hal ini diperkuat oleh Syafnil Effendi (2003) setiap nagari memiliki kekuasaan sendiri-sendiri, tidak berhubungan-kait dengan nagari lain. Mamang keotonomian itu ditegaskan lagi dengan ungkapan "*lain lubuak lain ikannyo, lain ladang, lain bilalang; lain nagari, lain adaiknyo*"

Syarat berdirinya sebuah nagari adalah memiliki empat suku, punya mesjid, punya balai, punya pandan perkuburan dan lain-lain.

Sesuai dengan undang-undang pembentukan nagari, seperti dalam pituah adat; *Nagari ba kaampek suku, dalam suku babuah paruik; rumah ba tungganai, tiok suku bapanghulu basasok bajurami balabuah batapian, barumah batanggo, bakorong bakampung, basawah baladang, babalai bamusajik, bapandan bapakuburan, kamanakan barajo ka mamak, mamak barajo ka pangulu, panghulu barajo kamufakat, mufakat barajo ka nan bana, bana badiri sendiri.* (Amir M.S, 2004)

Secara teritorial, nagari disusun dalam struktur tingkatannya sebagaimana digambarkan dalam legitimasi adat bahwa tingkatannya itu adalah *taratak, dusun, koto* dan *nagari*. Namun struktur geneologisnya dapat dipahami dalam mamang yang mengatakan "*Nagari bakaampek suku, Nan bahindu babuah paruik, Kampung batu, Rumah batungganai*" (nagari memiliki empat suku, suku memiliki paruik dan paruik memiliki indu, kampung memiliki ketuanya, rumah memiliki tungganai atau pemimpin di rumah. (Khairul Anwar 1998)

Struktur masyarakat adat sesuai dengan Undang,undang Pembentukan Nagari, pada umumnya "*balanggo, langgai*" dari dasar sampai ke puncak seperti tergambar berikut; *tiok rumah tanggo dikepalai oleh rang sumando, kelompok sajurai dikepalai oleh mamak tunganai, kelompok sasuku dikepalai oleh pangulu andiko tiok ampek suku dikepalai oleh pangulu pucuk ka ampek suku, tiok suduik dikepalai oleh pangulu pucuk suduik, tiok nagari dikepalai oleh pangulu pucuk adat atau oleh ketua kerapatan Adat Nagari* (Amir, 2004)

Keluarga Minang (*paruik*) adalah sebuah persekutuan hukum adat. Keluarga di sini adalah dalam arti keluarga besar yang dihitung dari garis ibu (matrilinial) sampai lima generasi turunannya, sedangkan suaminya tidaklah dihitung sebagai anggota keluarga *paruik*. Secara hirarkhis garis ibu dalam *paruik* lima generasi (*limo kali turun*) itu adalah (1) *Puyang* (ibu dari moyang), (2) *Moyang* (ibu dari nenek), (3) *Nenek* (ibu dari ibu), (4) ibu dan (5) anak itu sendiri. Secara organisasional *paruik* terdiri dari *jurai, jurai* atau gabungan *jurai-jurai* adalah *paruik*. *Jurai* terdiri dari *sainduak, sainduak* (*indu, indu*) dan *indu* terdiri dari *samandeh-samandeh*. Jadi pada tingkat *paruik* generasinya adalah *puyang*, generasi pada tingkat *jurai* adalah *moyang*, generasi pada tingkat *sainduak* adalah *nenek* dan generasi pada tingkat

## Aktor Kultural dalam...

*samandeh* adalah ibu dan yang terbawah adalah generasi anak.

Sementara ke atas, organisasional geneologis orang Minangkabau itu adalah sasuku, minimal 4 (empat) suku telah memenuhi syarat untuk mendirikan sebuah nagari. Untuk lebih jelasnya struktur organisasi geneologis di nagari, tingkat generasi matrilineal di nagari dan pemimpin yang menjalankannya pada setiap tingkat itu, ada baiknya dikemukakan tabel 1.

**Tabel 1. Tingkat Organisasi Geneologis di Nagari**

No	Tingkat Generasi Matrilineal	Tingkat organisasi Matrilineal	Tingkat Pimpinan Matrilineal
1.	-	Suku	Kapalo, penghulu suku
2.	Puyang	Paruik (kaum)	Penghulu, Paruik, Andiko, Pucuak
3.	Moyang	Jurai	Mamak Jurai
4.	Nenek	Sainduak (Indu)	Mamak Kepala Waris
5.	Ibu	Samandeh	Tunganai
6.	Anak perempuan	Anak-anak	-

Sumber: Nasroen, 1957; Khairul Anwar, 1998; Amir, 2004

## Eksistensi Aktor Kultural dalam Pemerintahan Nagari

Model-model Pemerintahan Nagari sepanjang sejarah, telah diteliti oleh berbagai kalangan. Dari berbagai penelitian itu ditemukan struktur Pemerintahan Nagari yang berbeda-beda dari satu priode ke priode. Yasril Yunus (2001) membagi prioderisasinya dalam tahapan; (1) priode sebelum Penjajahan Belanda atau masa Minangkabau tradisional, (2) Priode 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. H.A. Dt. Rajo Mangkuto (1999) membagi prioderisasi itu pada (1) priode Jahiliah, (2) setelah kedatangan Islam, (3) zaman Pemerintahan Pemerintahan Hindia Belanda (4) priode Maklumat KKSb No. 20 tahun 1946, (5) priode zaman Orde Lama, (6) priode zaman Orde Baru.

Berdasarkan prioderisasi yang digunakan oleh kedua peneliti di atas dapat disusun prioderisasi baru dengan menambah prioderisasi Pemerintahan Nagari setelah orde

baru (reformasi) yang terdiri dari priode Perda No. 9/2000 dan priode Perda No. 2/2007. Akhirnya terdapat 8 (delapan) prioderisasi Pemerintahan Nagari tersebut yaitu Minangkabau tradisional yang terdiri (1) priode Jahiliah, dan (2) setelah kedatangan Islam yang memiliki struktur Pemerintahan Nagari yang berbeda. Pada priode Kolonial Belanda hanya terdapat satu priode yaitu (3) priode Pemerintahan Hindia Belanda yang struktur Pemerintahan Nagarnya berbeda dari yang sebelumnya. Setelah Indonesia mereka terdapat 5 (lima) priode Pemerintahan Nagari yaitu (4) priode awal merdeka (5) priode zaman Orde Lama, (6) priode zaman Orde Baru, dan masa reformasi terdapat dua priode yaitu priode (7) berlakunya Perda No. 9/2000, dan (8) priode berlakunya Perda No. 2/2007.

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

### 1. Eksistensi Aktor Kultural di Nagari pada Masa Jahiliah

Tidak banyak yang mengetahui bagaimana elit tradeisional memperoleh kekuasaan dalam Pemerintahan Nagari. Namun menurut H.A. Dt. Rajo Mangkuto (1999) Kepala Laras mengayomi seluruh nagari. Berdasarkan ketataadatan Minangkabau pada masa itu sebagai eksekutif nagari adalah “penghulu kepala”, sedangkan fungsi Kerapatan Nagari yang terdiri dari penghulu-penghulu kaum hanya sebatas membantu Penghulu Kepala yang tercantum pada gambar 1.

Pada masa ini Islam belum masuk ke Minangkabau. Hal ini terlihat dalam struktur Pemerintahan Nagari tersebut di atas bahwa elit-elit, otoritas badan dan lembaga yang ada bebas dari nilai-nilai agama untuk mengatur kehidupan duniawi dalam bermasyarakat di nagari.

### Eksistensi Aktor Kultural di Nagari pada Masa Minangkabau Tradisional

Nagari dalam perspektif nilai keadatan adalah organisasi politik pemerintahan adat tertinggi masyarakat Minangkabau yang bersifat persekutuan hukum geneologis, teritorial. Hal tersebut dapat diperhatikan struktur pemerintahan nagari dengan nilai keadatan yang murni dan asli sebagaimana gambar 2.

Dari gambar tersebut dapat dijelaskan bahwa organisasi ini dijalankan oleh majelis

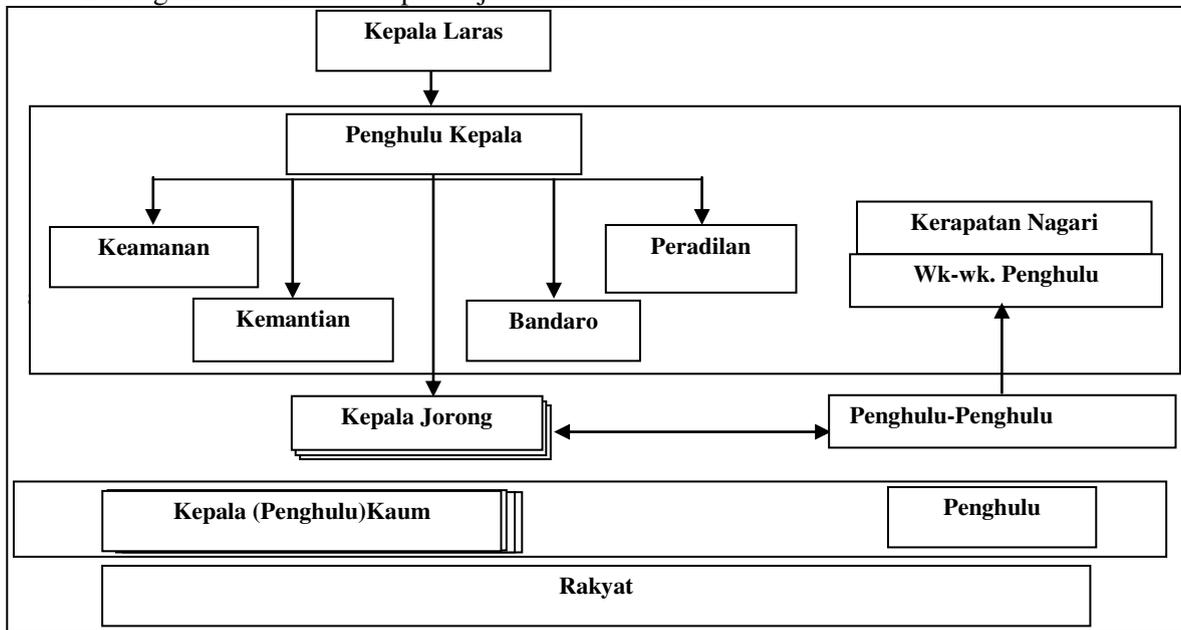
ninik mamak atau dewan penghulu atau kerapatan adat secara kolektif oleh para penghulu suku atau/dan penghulu andiko, baik urusan pemerintahan, peradilan maupun keagamaan, yang dipimpin oleh penghulu pucuk adat sebagai wali nagari.

Jika disimak bagaimana kedudukan para Aktor Kultural Minangkabau masa itu berdasarkan carta di atas dapat dipahami bahwa 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 pengretrutannya, yang dipilih dan diangkat dikalangan penghulu yang ada dalam dewan penghulu itu dan bertanggungjawab secara kolektif.

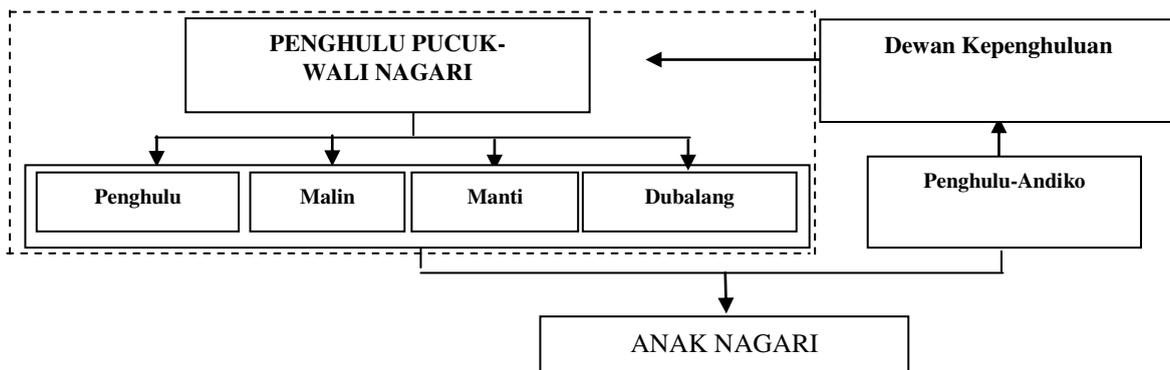
bahwa organisasi ini dijalankan oleh majelis ninik mamak atau dewan penghulu atau kerapatan adat secara kolektif oleh para penghulu suku atau/dan penghulu andiko, baik urusan pemerintahan, peradilan maupun keagamaan, yang dipimpin oleh penghulu pucuk adat sebagai wali nagari.

Jika disimak bagaimana kedudukan para Aktor Kultural Minangkabau masa itu berdasarkan carta di atas dapat dipahami bahwa 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 pengretrutannya, yang dipilih dan diangkat dikalangan penghulu yang ada dalam dewan penghulu itu dan bertanggungjawab secara kolektif.

Dari gambar tersebut dapat dijelaskan

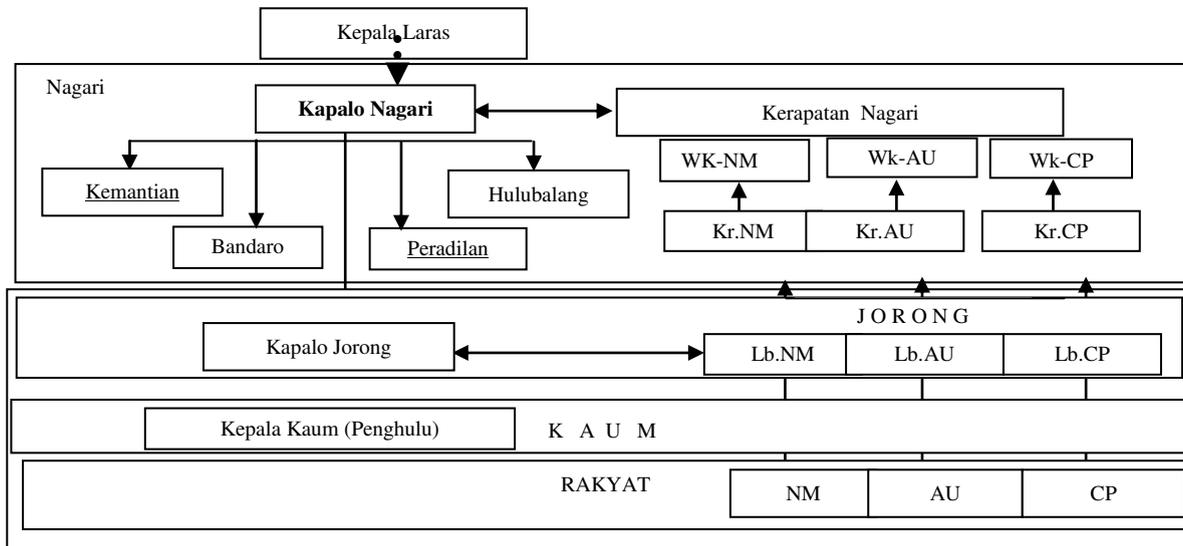


**Gambar 1. Eksistensi Aktor Kultural dalam Pemerintahan Nagari Masa Jahiliah**



**Gambar 2. Eksistensi Aktor Kultural pada Pemerintahan Nagari Masa Minangkabau Tradisional**

**Aktor Kultural dalam...**



**Gambar 3. Eksistensi Aktor Kultural di Nagari pada Masa Setelah Kedatangan Islam**

Pemerintah adat yang tertinggi di Minangkabau. Nagari sebagai satu kesatuan kepada masyarakat adat menurut alur suku dan indu yang ada. Kedudukan Wali Nagari yang merupakan pucuk dari dewan penghulu hanya didahulukan “selangkah” saja dan ditinggikan cuma “seranting” saja. Nagari dan Wali Nagari adalah lembaga dan pemimpin hukum geneologis, teritorial, memiliki pemimpin yang berjenjang secara geneologis. Pemimpin nagari, tidak hanya wali nagari tetapi juga penghulu suku, penghulu *paruik* atau penghulu *andiko*, mamak kepala waris, dan mamak rumah. Dengan demikian, rakyat atau warga nagari terbagi habis ke dalam suku, paruik, jurai, saindu dan samandeh. Tidak ada satu orangpun yang berada di luar sistem itu. Pendaatangpun juga harus masuk dalam sistem organisasi geneologis itu dengan sebuah mekanisme naturalisasi secara adat yang disebut *malakok*.

Rekrutmen Penghulu atau Wali Nagari adalah pemimpin yang berasal dari rakyat (anak-kemanakan) dengan proses rekrutmen; *tumbuhnyo ditanam, tingginyo dianjuang, gadangnyo diambang* (H.J. Dt. Malako Nan Putih. 2004). Proses rekrutmen pemimpin itu terencana, terarah, melalui pengkaderan, pembibitan, seleksi terstruktur, kemudian diapresiasi melalui pencitraan yang positif. Sebaliknya, pemimpin itu tidak dilahirkan secara tiba-tiba, dikarbitkan atau melalui proses yang tidak teratur atau sembarangan.

**Eksistensi Aktor Kultural di Nagari pada Masa Kedatangan Islam**

Setelah Islam masuk ke Minangkabau,

maka priode ini disebut priode tradisional Islam. Melalui proses asimilasi antara nilai-nilai adat yang telah ada dengan nilai-nilai Islam yang baru masuk tercantum dalam adagium *syarak mandaki, adaik manurun* artinya secara pisik syarak atau agama Islam itu berasal dari arah pantai, sedangkan adat datang dari daratan (pergunungan). Keduanya berbaur dalam konsep dan pelaksanaan yang saling toleransi. Secara hakiki atau substansi adat bersedia dikoreksi oleh agama dan agama bersedia menyesuaikan diri dengan nilai-nilai adat. Kemudian setelah Pelakat Panjang terjadi asimilasi intensif, sehingga lahir falsafah Adat Berandi Syarak, Syarak bersandi Kitabullah (ABS-SBK).

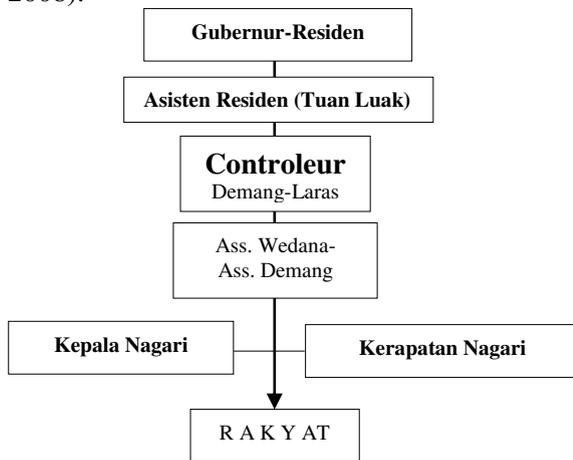
Eksistensi agama dan para cerdik pandai secara formal telah diterima oleh nilai-nilai adat yang tercermin dalam struktur Pemerintahan Nagari seperti yang ditulis Dt. Rajo Mangkuto pada gambar 3.

Dengan demikian asimilasi tersebut ditandai dengan masuknya unsur agama (alim Ulama) dalam struktur Kerapatan Nagari (KN) yang pada hakekat juga ikut dalam menyelenggarakan Pemerintahan Nagari.

**Eksistensi Aktor Kultural di Nagari pada Masa Priode Hindia Belanda**

Pemerintahan Hindia Belanda untuk meletakkan kekuasaan di nagari cukup hati-hati. Dengan membiarkan Nagari menyatu dengan kehidupan anak nagari. Sekalipun Hindia Belanda memperlihatkan kemauan baik dan tidak mencampuri urusan hubungan anak nagari dengan pemimpinnya atau hubungan penghulu

dengan peradilan adat. Namun kemudian Belanda dengan alasan untuk membenahi administrasi Pemerintahan Nagari membentuk dewan rakyat yang kemudian populer dengan sebutan Kerapatan Nagari yang anggotanya terdiri dari penghulu-penghulu *besluit*-bersurat yang diangkat Belanda (Yasril Yunus 2008).



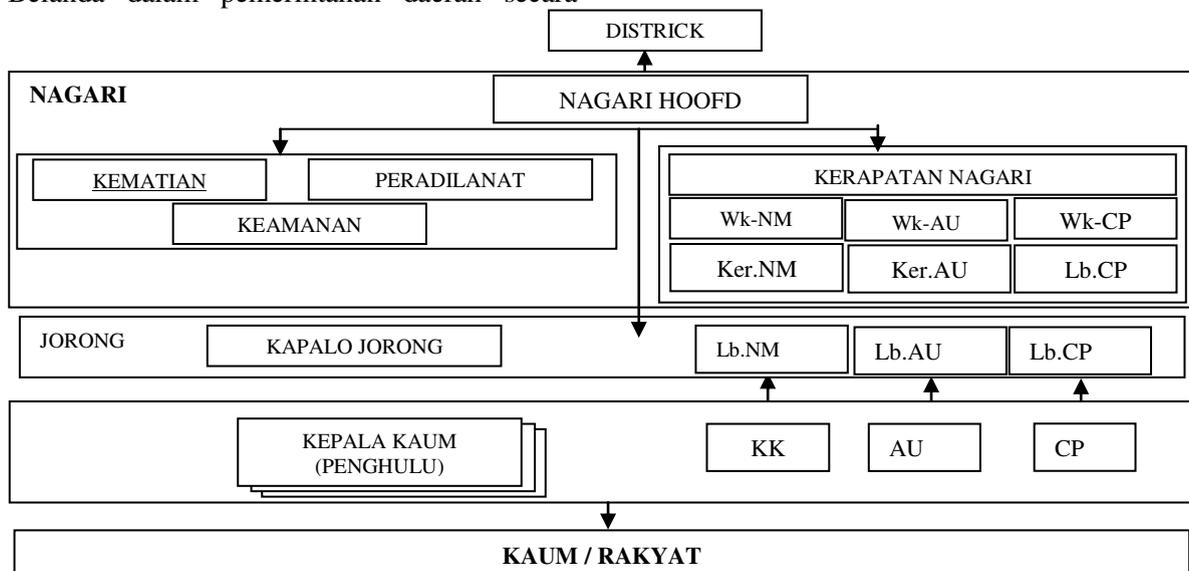
**Gambar 4. Eksistensi Aktor Kultural di Nagari pada Masa Pemerintahan Kolonial Belanda**

yuridis formal diatur dalam *regeerings reglement* (RR) yang diikuti dengan ordonansi 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 Ordonantie voor Buitengewesten* (IGOB) dalam Stb. 1938 No.498 yang menyebutkan bahwa di negeri-negeri seberang pemerintahan dijalankan oleh Kepala-Kepala Nagari dan Dewan Perwakilan Nagari, (Yasril Yunus, 2001).

Adapun keberadaan Aktor Kultural dalam Pemerintahan Nagari yang terbentuk berdasarkan kebijakan Pemerintahan Hindia Belanda dapat dilihat pada gambar 4.

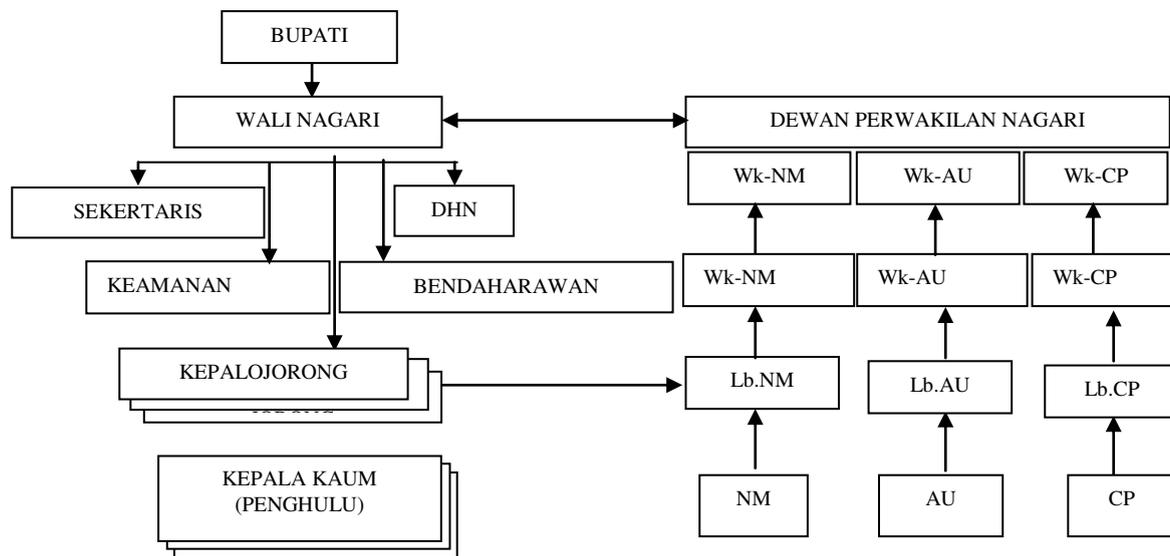
Lebih rinci campur tangan atau intervensi Pemerintahan Hindia Belanda dalam Pemerintahan Nagari itu dapat diperhatikan struktur internal Pemerintahan Nagari tersebut terutama hubungan Kepala Nagari dengan KN ciptaan Belanda itu sendiri sebagaimana yang dikemukakan Mangkuto (1999) dalam gambar 5.

Ikut campurnya Pemerintahan Hindia Belanda dalam pemerintahan daerah secara



**Gambar 5. Eksistensi Aktor Kultural di Nagari pada Masa Pemerintahan Kolonial Belanda**

**Aktor Kultural dalam...**



**Gambar 6. Eksistensi Aktor Kultural di Nagari pada Masa Awal Kemerdekaan**

Dengan memperhatikan cara di atas maka dengan nyata ikut campur Pemerintahan Hindia Belanda dengan 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) ; (Yasril Yunus 2008). Artinya dalam carta di atas terlihat bahwa Alim Ulama (AU), Cadiak Pandai (CP) Penghulu Kaum atau Kepala Kaum (KK), masing-masingnya memiliki organisasi yang disebut lembaga (lb) yang terdiri dari lb. Ninik Mamak (NM) sebagai organisasi Kerapatan Kaum (KK). Lb Alim Ulama (AU) dan lb Cadiak Pandai (CP) keduanya sebagai organisasi alim ulama dan cadiak pandai. Masin-masing organisasi lb NM, lb AU dan lb CP memiliki forum yang disebut kerapatan (ker) yang diberi nama ker NM, ker AU dan ker CP. Masing-masing kelompok kerapatan itu memiliki seorang wakil di Kerapatan Nagari. Secara struktural Pemerintahan Nagari binaan Hinda Belanda seperti ini membuat masyarakat yang ada dalam nagari terkooptasi kekuasaan Kepalo Nagari yang diangkat oleh Pemerintahan Hindia Belanda. Namun secara substansi struktur seperti tidak legitimet atau tidak diakui oleh masyarakat secara hakiki. Masyarakat adat tetap saja menghormati organisasi geonologis yang mereka anut selama ini, baik pada tingkat jurai, paruik, suku, kaum dan bernagari.

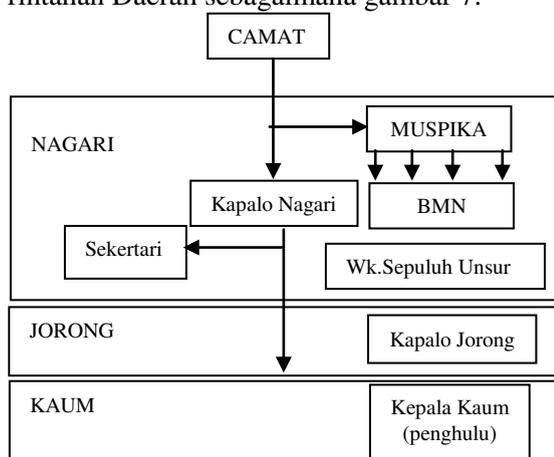
**Eksistensi Aktor Kultural di Nagari pada Masa Awal Kemerdekaan dan Orde Lama**

Semangat yang timbul setelah merdeka adalah untuk meluruskan penyimpangan yang dilakukan oleh Pemerintahan Hindia Belanda terhadap Pemerintahan Nagari. Secara berturut-turut akan diuraikan eksistensi Aktor Kultural Minangkabau pada awal kemerdekaan dan masa Orde Lama yang tercermin dalam struktur baru Pemerintahan Nagari berdasarkan: a) Maklumat Residen Sumatera Barat No. 20-21/1946, tentang perubahan struktur Pemerintahan Nagari; b) Perda Sumatera Tengah No.50/G.P/1950 tentang Pokok-Pokok Pemda; c) SK Gubernur KDH Sumatera Barat No.2/Desa/GSB/Prt-1963 tentang Corak Pemerintahan Nagari; d) SK Gubernur KDH Sumatera Barat No.015/GSB/1968 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Nagari; e) SK Gubernur KDH Sumatera Barat No.155/GSB/1974 tentang Nagari sebagai Kesatuan Masyarakat Hukum Adat dan pemerintahan yang terendah. Dari semua peraturan yang dikeluarkan oleh gubernur tersebut diatas jika digambarkan pada hakekatnya hampir sama. Untuk itu dapat disimpulkan bahwa struktur Pemerintahan Nagari adalah sebagai gambar 6.

**Eksistensi Aktor Kultural di Nagari pada Masa Orde Lama**

Struktur Pemerintahan Nagari di atas berdasarkan SK Gubernur Sumatera Barat No. 32/1959, Pemerintahan Nagari terdiri dari Pemerintah dan Dewan Perwakilan Nagari sebagai Legeslatif yang mewakili sepuluh unsur

dalam masyarakat, (pemuka adat, agama, front nasional, LSN, koperasi, wanita, tani/nelayan, buruh, pemuda dan veteran). Dalam proses penseleksian itu langsung Muspika (Camat, Danramil dan Kapolsek) menunjuk Pemerintahan Nagari dan menetapkan anggota Badan Musyawarah Nagari yang berada di bawah Kapalo Nagari. Akhirnya Pemerintahan Nagari dikuasai oleh pendukung Sukarno dengan Manipol Usdek-nya. TTS dan ABS-SBK mulai dilupakan (H.A. Dt. Rajo Mangkuto, 1999). Struktur formal yang dikemukakan H.A. Dt. Rajo Mangkuto (1999) di atas menurut Yasril Yunus (2001) tidak ditemukan prakteknya di lapangan, karena Maklumat Residen Sumatera Barat itu tidak pernah diberlakukan oleh pemerintah, dan pada akhirnya peraturan tersebut dicabut dengan Perda Sumatera Tengah No.50/G.P/1950 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah sebagaimana gambar 7.



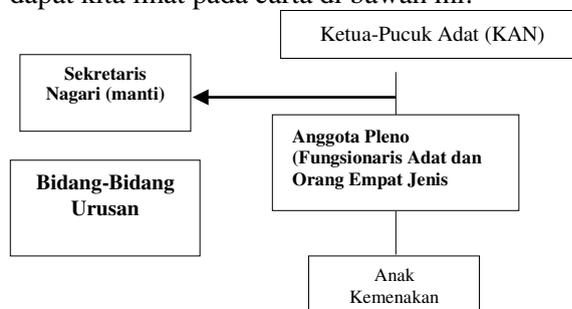
**Gambar 7. Eksistensi Aktor Kultural di Nagari pada Masa Orde Lama**

Mengenai eksistensi aktor kultural secara berurut mulai masa Minangkabau tradisional, masuknya Islam, masa Belanda dan awal kemerdekaan serta masa Orde Lama, tetap diduduki sebagai pemangku adat dan dalam pemerintahan, yang berlandaskan ke-Islam-an. Pemangku adat atau aktor kultural dalam pemerintahan pada masa-masa tersebut dianjurkan sesuai adat kebiasaan yang berlaku pada masa itu yaitu lembaga dan pemimpin hukum geneologis, teritorial, memiliki pemimpin yang berjenjang secara geneologis. Pemimpin nagari, tidak hanya wali nagari tetapi juga penghulu suku, penghulu *paruik* atau penghulu *andiko*, mamak kepala waris, dan mamak rumah. roses rekrutmen; *tumbuhnyo ditanam, tingginyo dianjuang, gadangnyo diambang* sebagaimana

yang ditulis H.J. Dt. Malako Nan Putiah. (2004) di atas. Proses rekrutmen pemimpin itu terencana, terarah, melalui pengkaderan, pembibitan, seleksi terstruktur, kemudian diapresiasi melalui pencitraan yang positif.

**Eksistensi Aktor Kultural di Nagari pada Masa Orde Baru**

Adapun pada periode orde baru, khususnya setelah berlakunya UU No. 5/1979, juga terdapat struktur pemerintahan nagari seperti yang telah dikemukakan Mangkuto di atas, tetapi Yasril Yunus (2001) melihat nagari bukan lagi sebagai pemerintahan terendah melainkan sebagai persekutuan hukum adat, maka strukturnya juga berbeda dengan yang dikemukakan Mangkuto. Dengan demikian Aktor Kultural tidak lagi memiliki otoritas pada pemerintahan (dalam hal ini Pemerintahan Desa). Namun dengan Perda Prov. Sumatera Barat No. 13/1983 keberadaan Aktor Kultural di Minangkabau tetap diakui oleh pemerintah dan tetap memegang peran dalam masyarakat Minangkabau yaitu dalam kelembaga Kerapatan Adat Nagari (KAN). Hal tersebut dapat kita lihat pada carta di bawah ini.



**Gambar 8. Struktur Nagari sebagai Masyarakat Hukum Adat (KAN) Masa Orde Baru (UU. No. 5/1979 Perda Sumbar No. 13/1983)**

Dengan uraian di atas dapat disimpulkan bahwa eksistensi Aktor Kultural Minangkabau jika dibandingkan antara Pemerintahan Hindia Belanda dengan masa Orde Baru, maka lebih eksis mereka pada masa Hindia Belanda ketimbang dengan Pemerintahan negaranya sendiri. Sungguh ironis, bukan.

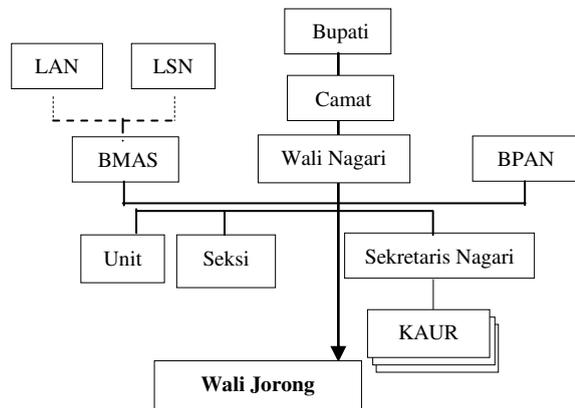
**Eksistensi Aktor Kultural di Nagari pada Masa Perda Prov. Sumbar No. 9/2000**

Sebagaimana yang telah dikemukakan pada awal periodisasi ini, bahwa pada periode reformasi ini terdapat dua model struktur yang telah berlaku yaitu berdasarkan Perda Provinsi

**Aktor Kultural dalam...**

Sumatera Barat No. 9/2000 jo UU No.22/1999 dan struktur yang berdasarkan Perda No. 2/2007 jo UU No. 32/2004. Keduanya lahir karena spirit budaya dan menonjolkan identitas keminangkabauan yang diberi paradigma “kembali ke nagari”. 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-SBA juga muncul dan lenyap pada dua struktur itu. Untuk lebih proposionalnya analisis kita ini ada baiknya dikemukakan dua struktur itu secara berurutan di gambar 9.



**Gambar 9. Eksistensi Aktor Kultural di Nagari pada Masa Reformasi (Perda Prov. Sum. Barat No. 9 tahun 2000)**

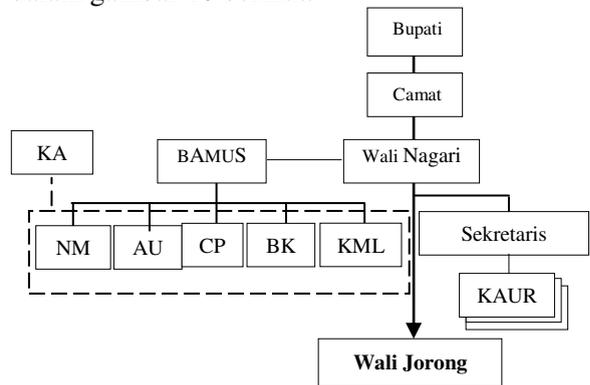
Dari struktur di atas sangat terlihat identitas falsafah ABS-SBK, tetapi peranan ninik mamak menjadi terpecah-pecah sekitar pusat kekuasaan Wali Nagari. Ninik mamak terpinggirkan oleh Badan Perwakilan Anak Nagari (BPAN) yang lebih mengakomodasi demokrasi perwakilan dalam konteks demokrasi modern. Dengan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

**Eksistensi Aktor Kultural di Nagari pada Masa Perda Prov. Sumbar No. 2/ 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 yang berbunyi bahwa “tugas dan fungsi susunan dan kedudukan serta hak dan kewajiban KAN akan diatur lebih lanjut dalam Perda Kabupaten/ Kota”. Dengan demikian struktur pemerintahan nagari itu dapat dilihat dalam gambar 10 berikut.



**Gambar 10. Eksistensi Aktor Kultural di Nagari pada Masa Reformasi (Perda Prov. Sum. Barat No. 2 tahun 2007)**

Berdasarkan struktur di atas dapat dipahami bahwa Aktor Kultural yang tergabung KAN diletakkan sebagai lembaga tertinggi sebagai perwakilan permusyawaratan masyarakat adat (pasal 28, Perda Prov. Sumatera Barat No. 2/2007). Namun Perda ini tidak menjelaskan bagaimana hubungannya yang konkrit dengan Wali Nagari. Sementara Wali Nagari (Pemerintah Nagari) dan Badan Musyawarah (Bamus) Nagari adalah dua lembaga yang disebut Pemerintahan Nagari (pasal 5 ayat 1 Perda Prov. Sumatera Barat No. 2/2007).

Pasal 12 Perda Prov. Sumatera Barat No. 2/2007 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), namun secara “kultural *geneologis*”, Bamus belum mencerminkan penghormatan terhadap nilai adat secara dominan. Oleh sebab itu Bamus Nagari belum menjadi lembaga yang setara dengan KAN secara adat yang asli (*usali*), jika yang perda ini bermaksud bahwa Bamus menjalankan fungsi KAN yang sebenarnya atau setidaknya menjalankan fungsi KAN secara serius dan maksimal. Sementara KAN sendiri tidak diposisikan sebagai lembaga yang menyatu dengan pemerintahan nagari meskipun perda ini meletakkannya dalam posisi yang tinggi, tetapi tidak ada kaitannya dengan pertanggungjawaban pemerintah nagari (Wali Nagari). Sebab Wali nagari hanya bertanggungjawab kepada Bamus saja (pasal 5, 10 dan 28 Perda Prov. Sumatera Barat No. 2 tahun 2007). Artinya, nilai adat masih belum dijadikan pertimbangan yang utama dalam struktur tersebut. Nama yang dipakai dalam adat serta nama kelembagaannya baru sebatas asesoris dalam struktur tersebut.

### **Simpulan dan Saran**

#### **Simpulan**

Elit Tradisional di Minangkabau yang tergabung dalam lembaga Lembaga Adat Nagari (LAN) atau Kerapatan Adat Nagari (KAN) mewakili sejak dahulu diakui eksistensinya sebagai penyelenggara Pemerintahan Nagari, yang secara *geneologis* memiliki anak-kemenakan yang dipimpinnya dan dalam kehidupan sehari-hari masyarakat adat.

Aktor Kultural di Minangkabau yang tergabung dalam lembaga Lembaga Adat Nagari (LAN) atau Kerapatan Adat Nagari (KAN) adalah organisasi secara langsung memimpin Nagari secara keseluruhan penyelesaian konflik secara adat tentang sako dan pusako.

Pemerintah saat ini belum merealisasikan kedudukan Ninik Mamak pada tempatnya sesuai yang dituntut oleh pasal 28 Perda Prov. Sumbar No. 2/2007.

#### **Saran**

Aktor Kultural di Minangkabau saat ini memerlukan pengakuan yang riil dari pemerintah dalam menyelenggarakan Pemerintahan Nagari, sehingga mendapat kedudukan yang sejajar dalam pemerintahan bersama Wali Nagari dan Bamus Nagari.

a. Memperhatikan eksis Ninik Mamak selama

ini, maka dalam rekrutmen wali nagari saat ini perlu melibatkan KAN untuk menentukan kandidat melalui *fit and propert test* calon WN sebelum dipilih oleh anak nagari

- b. Diharapkan bila Aktor Kultural dengan SDM yang memadai, maka rakyat dapat dimenej dengan pemerintahan yang berbasiskan kepada nilai-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.
- c. Bila dapat dimanfaatkan, tulisan ini sangat berguna sebagai sarana resolusi konflik yang aktual dalam masyarakat nagari dan dapat pula memberdayakan masyarakat dengan efektif. Dan dapat dijadikan sumber akademik dalam meran-cang alternatif model Kepemimpinan dalam menyelenggarakan Pemerintahan Nagari.

### **Daftar Rujukan**

- A.Tarigan. 2003. *Paradigma baru dalam pengelolaan potensi dan pembangunan daerah; Suatu tinjauan terhadap perencanaan pengembangan daerah, kasus: Propinsi Banten Dalam Era Otonomi Daerah. Jurnal Ilmu Administrasi dan Organisasi; Bisnis dan Birokrasi, Volume XI/Nomor 1/Januari/2003, ISSN No. 0854-3844*, Departemen Ilmu Administrasi, Fakultas Ilmu Sosial dan ilmu Politik, Universitas Indonesia. Jakarta
- 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
- Benda-Beckmann, & Franz, K. 2001. *State, Religion and Legal Pluralism: Changing Constellations In West Sumatra (Minangkabau) And Comparative Issue. Working Paper No.19. Max Planck Intitute For Social Anthropology. ISSN: 615-4568*
- 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*

### **Aktor Kultural dalam...**

- April 2003. Pusat Kajian Civics FIS UNP. Padang
- Dasman Lanin. 2005. *Frofil Penyelenggara Falsafah ABS-SBK di Nagari se Sumatera Barat dan Implikasinya. Jurnal Pemikiran Islam dan Pendidikan Al-Ta'lim Vol. XII No.22 Th.2005, ISSN 1410-7546.* Padang. Fakultas Tarbiyah IAIN Imam Bonjol Padang.
- Dasman Lanin. 2006. *Konservasi Nilai Kultural Adat Minangkabau Melalui Kebijakan Otonomi Nagari. Jurnal Pendidikan dan Kebudayaan, Tahun ke 12 No. 059 ISSN 0215-2673 Maret 2006.* Badan Penelitian dan Pengembangan Departemen Pendidikan Nasional. Jakarta
- Dasman Lanin. 2007. *Management of Local Governance in West Sumatera; A Model of Identity Leadership and Culture on Rural. Jurnal ReKayasa Vol. 2/ 2007.* FPAU, UUM. Malaysia
- Eko Prasajo, Kurniawan, T & Hasan, A. 2004. *Peran kepemimpinan dalam program inovasi daerah: Studi kasus kabupaten Jemrana. Jurnal Ilmu Administrasi dan Organisasi; Bisnis dan Birokrasi, Volume XII/Nomor 3/September/2004, ISSN No.0854-3844.* Departemen Ilmu Administrasi, Fakultas Ilmu Sosial dan ilmu Politik, Universitas Indonesia Jakarta
- 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.**
- H.J. Dt. Malako Nan Putiah. 2004. **Matrilinial Dalam Adat Minangkabau. Minangkabau yang Gelisah.** Editor H.CH.N. Latief Dt. Bandaro. Bandung. CV. Lubuk Agung
- Helmi Hasan. 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 Universitas Negeri Padang. Padang
- Irfan. 2003. *Aspek Politik Kelembagaan Pembangunan Daerah; Subsistensi atau Dipersimpangan Jalan ? Jurnal Ilmu Administrasi dan Organisasi; Bisnis dan Birokrasi, Vol 11/No1/Januari/2003, ISSN No. 0854-3844,* Departemen Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Unversitas Indonesia.
- Khairul Anwar. 1990. **Hukum Adat Indonesia, Meninjau Hukum adat Minangkabau.** Jakarta. Rineka Cipta
- Perda Prov. Sumatera Barat No. 9 Tahun 2000 dan No. 2 Tahun 2007
- Soetandyo Wignjosoebroto. 1994. **Dari Hukum Koloni ke Hukum Nasional, Dinamika Sosial Politik dan Perkembangan Hukum di Indonesia.** Raja-grafindo. Jakarta
- 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.
- 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. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang No. 5 Tahun 1979 Tentang Pemerintahan Desa. Bina Cipta. Jakarta
- 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
- Yasril Yunus. 2008. **Model Pemerintahan Nagari Dengan Pertimbangan; Nilai Demokratisasi (Otonomi Daerah Dan Ham) Dan Nation State.** Laporan Penelitian. Universitas Negeri Padang.