

QUO VADIS EKISTENSI KEDUDUKAN PEMERINTAHAN NAGARI: ANALISIS PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN TERENDAH PROVINSI SUMATERA BARAT

*QUO VADIS THE EXISTENCE OF NAGARI POSITION: ANALYSIS OF THE ADMINISTRATION OF THE
LOWEST GOVERNMENT OF WEST SUMATRA PROVINCE*

Abdhy Walid Siagian, Habib Ferian Fajar dan Rozin Falih Alify

Fakultas Hukum Universitas Andalas

Jalan Dr. Moh. Hatta, Kampus Limau Manis, Padang, 25163

e-mail: abdhy.walid11@gmail.com, habibferian2002@gmail.com, dan rozinfalihalify@gmail.com

Abstrak

Nagari merupakan suatu bentuk pemerintahan terendah yang berada di Provinsi Sumatera Barat. Nagari yang eksis pada hari ini hanyalah sebagai sebutan lain dari desa sebagaimana dengan hadirnya Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa, yang membagi desa atas desa dan desa adat. Pembagian atas desa ini kemudian menghadirkan Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 7 Tahun 2018 tentang Nagari yang menjelaskan bahwa Nagari merupakan desa adat. Dengan demikian, secara sosiologis kedudukan Peraturan Daerah ini menjadi sangat strategis dalam upaya masyarakat Sumatera Barat untuk mengembalikan jati diri Nagari sebagai penyelenggara pemerintahan berdasarkan hak asal usul dan hukum adat salingka Nagari. Untuk menjawab fokus kajian, penelitian ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif dengan pendekatan peraturan perundang undangan dan konseptual. Penelitian ini dianalisis menggunakan metode kualitatif serta menggunakan metode pengumpulan data dengan studi kepustakaan. Kesimpulan yang didapatkan bahwa Nagari sebagai kesatuan masyarakat hukum adat dikembalikan kepada jati dirinyasebagai penyelenggara pemerintahan terdepan berdasarkan hukum adat. Sejalan dengan itu, pemangku adat pada masing-masing Nagari dipulihkan kedudukannya sebagai penyelenggara pemerintahan Nagari, tidak lagi sebagai lembaga adat yang diasingkan dari urusan pemerintahan. Di sisi lain, Pemerintahan Nagari harus dimaknai secara dualistik sebagai pemerintahan administratif dan penyelenggaraan hak asal usul agar menghadirkan penguatan penyelenggaraan otonomi daerah melalui Nagari sebagai bentuk pemerintahan terendah di Provinsi Sumatera Barat.

Kata Kunci: Nagari, desa adat, Peraturan Daerah, Provinsi Sumatera Barat

Abstract

Nagari is the lowest form of government in West Sumatra Province. Today's Nagari is just another name for the village, as with Law no. 6 of 2014 concerning Villages, which divides villages into traditional towns and villages. This division of villages presents the Regional Regulation of West Sumatra Province Number 7 of 2018 concerning Nagari, which explains that a Nagari is a traditional village. Thus, sociologically the position of this Regional Regulation is very strategic in the efforts of the people of West Sumatra to restore the identity of the Nagari as administrators based on the rights of origin and customary law of the Nagari Mutual. This study used normative juridical research methods with descriptive research specifications and analyzed them through library research. As a unit of the customary law community, Nagari is returned to its identity as the foremost government administrator based on customary law. In line with that, the traditional stakeholders in each Nagari were restored to their position as administrators of the Nagari government, no longer as traditional institutions alienated from government affairs. This form presents the strengthening of the implementation of regional autonomy through the Nagari as the lowest form of government in West Sumatra Province.

Keywords: Nagari, traditional village, Regional Regulation, West Sumatra Province

A. Pendahuluan

Paradigma penyelenggaraan pemerintahan dari sistem sentralisasi menuju sistem desentralisasi yang menyebabkan terbukanya ruang bagi daerah untuk mengurus dan mengatur rumah tangganya sesuai dengan karakteristiknya masing-masing.¹ Dasar ini kemudian menugaskan pemerintah untuk mengambil sebuah kebijakan pembenahan sistem pemerintahan sesuai dengan kondisi sosial budaya dan aspirasi masyarakat di daerah. Dasar ini sejatinya telah dimuat di dalam Konstitusi Negara Republik Indonesia melalui Pasal 18 B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD RI 1945). Penjelasan ini memberikan makna bahwa Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan Pemerintahan Daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan Undang-Undang, dan lebih lanjut memberikan penjelasan, bahwa Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat serta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam Undang-Undang.

Masyarakat hukum adat yang dimaksud terdapat keanekaragaman di dalam kesatuan masyarakat terendah, seperti Desa di Jawa dan Madura, Gampong di Aceh, Huta di Tanah Batak, Nagari di Minangkabau, Marga di

Sulawesi Selatan dan Suku di beberapa daerah Kalimantan dan lain sebagainya.² Pengertian Nagari menurut Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2022 tentang Provinsi Sumatera Barat (UU Sumbar) merupakan satuan pemerintahan setingkat desa.³ Sedangkan pengertian Nagari menurut Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 7 Tahun 2018 tentang Nagari (Perda Nagari) yang menjelaskan bahwa Nagari adalah kesatuan masyarakat hukum adat secara geneologis dan historis, memiliki batas-batas dalam wilayah tertentu, memiliki harta kekayaan sendiri, berwenang memilih pemimpinnya secara musyawarah serta mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan filosofi dan sandi adat, *Adat Basandi Syara' – Syara' Basandi Kitabullah* dan/atau berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat dalam wilayah Provinsi Sumatera Barat.⁴ Hal ini memberikan pengertian bahwa, Pemerintahan Provinsi Sumatera Barat dalam penamaan "Desa" disesuaikan dengan adat istiadat Minangkabau yang mempunyai pemerintahan terendah sendiri, serta bersifat komunal yang dinamakan "Nagari".⁵

Nagari merupakan salah satu struktur pemerintahan yang terdapat di Minangkabau yang sekarang berada di wilayah administrasi Sumatera Barat.⁶ Nagari merupakan "*..... Zelfstandig territorial gemeenschap met haar eigen vertegenwoordigend bestuur, haar*

¹ Hengki Andora, "Desa Sebagai Unit Pemerintahan Terendah Di Kota Pariaman," *Jurnal Ilmu Hukum*, no. 2 (2010), <http://dx.doi.org/10.30652/jih.v1i02.1152>.

² Jimmly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi* (Jakarta: PT Buana Ilmu Populer, 2007), 491.

³ Penjelasan Pasal 3 ayat (2) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2022 tentang Provinsi Sumatera Barat.

⁴ Pasal 1 angka 2 Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 7 Tahun 2018 tentang Nagari.

⁵ Bambang Trisantono Soemantri, *Pedoman Penyelenggaraan Pemerintahan Desa* (Bandung: Fokusmedia, 2011), hlm. 1.

⁶ Desip Triananda, "Eksistensi Peraturan Nagari Dalam Sistem Hukum di Indonesia," *Jurnal Nagari Law Review*, no. 2 (2022), <https://doi.org/10.25077/nalrev.v6.i.1.p.55-64.2022>.

eigendommen, vermogen en gronden. En in tegenstelling met de desa DP. Java, had reeds een zelfstandig bestuur lang voor onze kamst ter Sumatra's Westkust". Pengertian ini memberikan arti, bahwa masyarakat di suatu daerah yang berdiri sendiri dengan alat-alat perwakilannya, hak milik, kekayaan dan tanah-tanahnya sendiri.⁷ Pembentukan suatu Nagari sejak dulu ada dalam istilah adat berawal dengan kata "Taratak", kemudian berkembang menjadi Dusun, kemudian berkembang menjadi koto, dan kemudian menjadi Nagari. Nagari minimal terdiri atas empat suku dan dipimpin secara bersama oleh para penghulu atau datuk setempat.⁸ Pada mulanya, pemerintahan Nagari di Minangkabau dapat dikatakan adalah murni pemerintahan adat yang berawal dari pemerintahan suku-suku yang berakumulasi menjadi pemerintahan Nagari.

Sejak zaman pemerintahan rezim Orde Baru, kesatuan masyarakat hukum adat sangat beranekaragam ini kemudian direduksi dengan hadirnya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (UU Desa). Pengaturan Desa ini sejatinya mempunyai tujuan untuk memberikan pengakuan dan penghormatan atas desa yang sudah ada dengan keberagamannya sebelum dan sesudah terbentuknya Nagara Kesatuan Republik Indonesia, dengan memberikan kejelasan status dan kepastian hukum atas Desa dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia demi mewujudkan keadilan bagi

seluruh rakyat Indonesia; melestarikan dan memajukan adat, tradisi, dan budaya masyarakat Desa; mendorong prakarsa, gerakan, dan partisipasi masyarakat Desa untuk pengembangan potensi dan Aset Desa guna kesejahteraan bersama; membentuk Pemerintahan Desa yang profesional, efisien dan efektif, terbuka, serta bertanggung jawab; meningkatkan pelayanan publik bagi warga masyarakat Desa guna mempercepat perwujudan kesejahteraan umum.⁹

Pada dasarnya, masyarakat hukum adat terbentuk berdasarkan prinsip dasar, yakni genealogis, teritorial, serta gabungan dari genealogis dan teritorial. Prinsip genealogis merupakan masyarakat hukum adat yang terbentuk berdasarkan garis keturunan yang telah diwariskan secara turun-temurun, yaitu patrilineal, matrilineal dan parental. Sedangkan prinsip teritorial merupakan masyarakat hukum adat yang terbentuk berdasarkan kesamaan karena mendiami suatu wilayah tertentu. Masyarakat hukum adat dengan prinsip teritorial inilah yang kemudian secara turun-temurun membentuk suatu kesatuan yang disebut dengan "Desa Adat".¹⁰ Negara Indonesia menghormati kedudukan Desa Adat dan segala Peraturan Negara yang mengatur mengenai daerah istimewa tersebut akan mengakomodir hak-hak asal usulnya. Oleh karena itu, keberadaan Desa Adat wajib tetap diakui dan diberikan jaminan keberlangsungan hidupnya dalam

⁷ Rusli Amran, *Sumatra Barat Hingga Plakat Panjang* (Jakarta: Sinar Harapan, 1981), 62.

⁸ Tenofrimer, Yoserwan, dan Diana Arma, "Pemberantasan Tindak Pidana Narkoba Berbasis Nagari Sebagai Upaya Non-Penal Di Sumatera Barat," *Nagari Law Review* Vol 4, no. 1 (2020), 70, <https://doi.org/10.25077/nalrev.v4.i.1.p.65-78.2020>.

⁹ Pasal 4 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

¹⁰ Andrew Shandy Utama, "Eksistensi Nagari Di Sumatera Barat Sebagai Desa Adat Dalam Sistem Ketatanegaraan Di Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa," *Journal Equitable* (2017): 76.

sistem ketatanegaraan Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹¹

Pembagian desa terbagi atas Desa dan Desa Adat sebagaimana dijelaskan di dalam Pasal 6 ayat (1) UU Desa. Lebih lanjut, pengertian Desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹² Dasar tersebut memberikan kesempatan kepada daerah untuk membentuk pemerintahan desa berdasarkan adat istiadat menurut hak asal usul dari kesatuan masyarakat hukum adat setempat di samping Desa biasa (administratif). Dengan kata lain, bahwa pemerintah daerah dapat menetapkan kesatuan masyarakat hukum adat sebagai unit penyelenggaraan pemerintahan terdepan. Peluang ini tentunya diambil oleh Provinsi Sumatera Barat untuk menetapkan Nagari sebagai kesatuan masyarakat hukum adat menjadi desa adat, dengan alasan Nagari merupakan kesatuan masyarakat hukum adat yang masih hidup maka Nagari memenuhi syarat untuk ditetapkan sebagai desa adat.¹³

Pemerintahan Nagari dapat diselenggarakan berdasarkan hak asal usul dan hukum adat salingka Nagari. Hal ini telah sesuai dengan Pasal 107 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 yang menyatakan: "Pengaturan

dan penyelenggaraan Pemerintahan Desa Adat dilaksanakan sesuai dengan hak asal usul dan hukum adat yang berlaku di Desa Adat yang masih hidup serta sesuai dengan perkembangan masyarakat dan tidak bertentangan dengan asas penyelenggaraan Pemerintahan Desa Adat dalam prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia". Walaupun penetapan Nagari menjadi desa adat merupakan kewenangan pemerintah kabupaten/kota, namun sebelumnya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 memberikan kewenangan khusus kepada provinsi dalam penataan desa adat. Dasar ini kemudian memberikan sikap bagi Provinsi Sumatera Barat untuk menghadirkan suatu Peraturan Daerah tentang Nagari, sebagaimana dengan hadirnya Perda Nagari.

Hadirnya Perda Nagari sejatinya merupakan sebuah bentuk reformasi hukum, terkhusus bagi masyarakat Sumatera Barat yang telah lama memaknasi sistem Nagari. Salah satu unsur dari pemerintahan Nagari adalah Kerapatan Adat Nagari, yang dalam Perda Nagari dimaknai sebagai lembaga permusyawaratan tertinggi dalam penyelenggaraan Pemerintahan Nagari. Dengan demikian, untuk memperkuat eksistensi Pemerintahan Nagari agar tercapainya tujuan sebagaimana dijelaskan didalam Perda Nagari dapat terealisasikan untuk mengembalikan kepada jati diri Nagari sebagai penyelenggara pemerintahan terdepan berdasarkan hukum adat dan ini dapat dimulai dengan merevitalisasi pemangku adat di Pemerintahan Nagari. Peran pemangku

¹¹ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Desa : Dalam Konstitusi Indonesia Sejak Kemerdekaan hingga Era Reformasi* (Jakarta: Setara Press, 2015), 24.

¹² Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

¹³ Penjelasan Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 7 Tahun 2018.

adat dalam sistem Pemerintahan Nagari sangat dibutuhkan dalam melaksanakan tugas dan fungsi tokoh adat di Pemerintahan Nagari perlu meningkatkan hubungan kerja sama antarlembaga.

Pemerintahan Provinsi Sumatera Barat memiliki permasalahan terlebih dengan hadirnya isu “balik ke Nagari” yang mana isu tersebut merupakan suatu permasalahan terhadap otonomi daerah. Atas permasalahan ini, melalui UU Desa,

dan Perda Sumbar pemaknaan Nagari dipersamakan dengan desa yang pada hakikatnya berbeda. Nagari dan Desa sesungguhnya merupakan dua bentuk yang saling bertolak belakang. Pemerintahan Nagari memiliki karakteristik yang kompleks memerlukan sebuah regulasi yang matang untuk melegalkannya dalam proses pemerintahan di Indonesia. Kajian mengenai Nagari selalu menjadi sebuah diskursus yang problematik karena sistem pemerintahan Nagari tidak dapat dilihat dari kacamata hukum pemerintahan *an sich*. Dalam tataran konsep, pemerintahan Nagari tidak mengakui adanya kepemimpinan tunggal. Secara historikal, pemerintahan Nagari mengakui adanya kepemimpinan kolektif “*panghulu*” yang tergabung dalam *tugu tigo sapilin*.¹⁴ Konsep pemerintahan Nagari dalam beberapa literatur selalu dikaitkan dengan sistem negara *polis*, negara federasi, dan lain semacamnya sehingga memerlukan sebuah kajian konstitusional agar penerapan sistem

pemerintahan Nagari dapat terimplementasi secara paripurna di Indonesia.

Tulisan ini sejatinya bertujuan untuk menganalisis permasalahan Nagari yang menjadi sebuah isu pada Pemerintah Provinsi Sumatera Barat, terlebih dengan adanya makna “*balik ke Nagari*”. Terhadap hal tersebut, fokus utama penelitian ini mengkaji dan menganalisis dua permasalahan, yakni: pertama, pengembalian jati diri Nagari sebagai komunitas masyarakat hukum adat berdasarkan Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 7 Tahun 2018 tentang Nagari, dan kedua adalah politik hukum dan reformulasi Pemerintahan Nagari sebagai upaya penguatan otonomi daerah.

B. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian yuridis normatif. Penelitian yuridis normatif diartikan sebagai metode penelitian atas aturan-aturan perundang-undangan baik ditinjau dari sudut hirarki perundang-undangan (*vertikal*), maupun hubungan harmonisasi perundang-undangan (*horizontal*).¹⁵ Metode pendekatan yuridis normatif dalam penelitian ini menggunakan pendekatan Peraturan Perundang-Undangan (*statute approach*), artinya pendekatan peraturan perundang-undangan yang dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan yang terkait dengan permasalahan hukum yang dikaji.¹⁶ Kemudian juga menggunakan pendekatan Konseptual

¹⁴ Fitra Asril, et. all., “Praktik Demokrasi Modern Dalam Pemerintahan Nagari di Minangkabau”, *Jurnal Arena Hukum* (2022). <https://doi.org/10.21776/ub.arenahukum.2022.01503.8>.

¹⁵ Barkan, S.M., Bintliff, B., Wisner, M., *Fundamentals of Legal Research* (10 ed.) (New York: Foundation Press, 2015), 1, dalam Irwansyah, *Penelitian Hukum Pilihan Metode dan Praktik Penulisan Artikel* (Yogyakarta: Mirra Buana Media, 2021), 66.

¹⁶ Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana, 10th ed. (PT Kharisma Putra Utama, 2017), 23.

(*Conceptual approach*), yaitu menggunakan pandangan teoritik dalam mengkonsepsikan permasalahan hukum yang tidak diatur dalam peraturan hukum yang ada.¹⁷ Penelitian hukum senantiasa harus didahului dengan penggunaan studi dokumen, atau bahan pustaka, karena fungsinya, yaitu: "*Written evidence has the straightforward function of providing fact and figure, and the indirect function of helping us to project our understanding into other times and other places*".¹⁸

Digunakannya metode penelitian yuridis normatif didalam penelitian ini guna menganalisis dengan mempelajari dan mengkaji asas-asas hukum peraturan perundang-undangan dan konsep yang dikaitkan dengan Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 7 Tahun 2018 tentang Nagari. Digunakannya pendekatan yuridis normatif, dikarenakan melalui pendekatan ini hukum dipandang hanya sebagai peraturan atau kaidah-kaidah saja. Di dalam Peraturan Daerah tersebut dijabarkan dengan jelas kewenangan, kedudukan, tugas Nagari. Spesifikasi penelitian ini menerapkan metode pengumpulan data dengan studi kepustakaan, serta dianalisis menggunakan metode kualitatif, penelitian yang berupaya untuk menggambarkan secara rinci fenomena hukum yang menjadi pokok permasalahan tanpa melakukan hipotesa dan perhitungan secara statistik. Fakta-fakta yang berkaitan dengan eksistensi dari Nagari pada Pemerintahan di Provinsi Sumatera Barat.

Peneliti menggunakan metode utama berupa studi dokumen atau kepustakaan.

Studi kepustakaan didapatkan melalui data sekunder yang berkaitan dengan permasalahan yang sedang dibahas dalam penelitian ini, yang bahan hukumnya berasal dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer merupakan bahan pustaka yang berisikan pengetahuan ilmiah yang baru dan mutakhir, ataupun pengertian baru tentang data yang diketahui mengenai sesuatu gagasan/ide. Bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini meliputi:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa;
3. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2022 tentang Provinsi Sumatera Barat;
4. Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 7 Tahun 2018 tentang Nagari.

C. Pembahasan

1. Pengembalian Jati Diri Nagari Sebagai Komunitas Masyarakat Hukum Adat Berdasarkan Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 7 Tahun 2018 tentang Nagari

Secara konstitusional, dalam Pasal 18B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 dijelaskan bahwa negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa. Pengakuan dan penghormatan tersebut sepanjang satuan-satuan masyarakat hukum adat dan hak-hak tradisionalnya masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan

¹⁷ Soerjono Soekanto and Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif : Suatu Tinjauan Singkat*, 17th ed. (Jakarta: Rajawali Pers, 2015), 92.

¹⁸ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum* (Jakarta: UI Press, 2014), 68.

prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang luas dan beragam, dengan pluralisme dan keragaman suku dan adat istiadatnya, mendiversifikasikan mekanisme pemerintahan di Indonesia. Keberagaman tersebut dapat dilihat dari beberapa bentuk dan susunan pemerintahan yaitu pemerintahan desa.¹⁹ Keberadaan pemerintahan desa sangat penting karena keberadaannya diakui dan terjamin kelangsungannya dalam Negara kesatuan Republik Indonesia, dimana hak asal usul dan hak tradisional dalam undang-undang ditetapkan dan diatur, kepentingan masyarakat dilindungi dan berdaya agar menjadi kuat, maju, mandiri, dan demokratis guna menciptakan landasan yang kokoh dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan, menuju masyarakat yang adil, makmur, dan sejahtera.²⁰

Secara eksplisit pengertian desa dapat dilihat pada Pasal 1 angka 1 Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa yang berbunyi "Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yg memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia". Desa dalam arti lain adalah bentuk kesatuan administratif yang disebut juga

Kelurahan. Menurut Kartohadikoesoemo, desa dalam arti administratif adalah suatu kesatuan hukum dimana bertempat tinggal suatu masyarakat yang berkuasa mengadakan pemerintahan sendiri.²¹

Di seluruh Indonesia dewasa ini jumlah desa tercatat berjumlah sekitar 83.000 (delapan puluh tiga ribu).²² Desa-desa tersebut dapat dibedakan antara desa biasa dan desa adat. Dalam Penjelasan Umum Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa diuraikan bahwasannya desa yang biasa disebut dengan nama lain memiliki ciri umum yang berlaku di seluruh Indonesia, sedangkan desa adat yang biasa disebut dengan nama lain memiliki ciri yang berbeda dengan desa pada umumnya, terutama karena kuatnya pengaruh adat terhadap sistem pemerintahan lokal, pengelolaan sumber daya lokal, dan kehidupan sosial budaya masyarakat Desa. Desa adat adalah kesatuan masyarakat menurut hukum adat yang memiliki sejarah batas wilayah dan identitas budaya yang terbentuk atas dasar wilayah yang berhak mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat desa berdasarkan hak asal usul. Desa Adat pada prinsipnya merupakan warisan organisasi pemerintahan masyarakat lokal yang dipelihara secara turun-temurun yang tetap diakui dan diperjuangkan oleh pemimpin dan masyarakat Desa Adat agar dapat berfungsi mengembangkan kesejahteraan dan identitas sosial budaya lokal".²³

¹⁹ Desna Aromatica, dkk, "Menyoal Eksistensi Pemerintahan Nagari Di Provinsi Sumatera Barat," *Jurnal AKP*, Vol. 8, no. 2 (2018): 50.

²⁰ Sugiman. "Pemerintahan Desa," *Jurnal Binamulia Hukum*, Vol 7. no. 1 (2018): 83.

²¹ Ramlan dan Eka NAM Sihombing, *Hukum Pemerintahan Desa*, (Medan: Enam Media, 2021), 2.

²² Badan Pusat Statistik, "Jumlah Desa/Kelurahan Menurut Provinsi, 2022," Badan Pusat Statistik, https://www.bps.go.id/indikator/indikator/view_data_pub/0000/api_pub/bEVXU252SU9hTjBxWEU3Z2NpS1ZPQT09/da_02/1 (diakses 26 Februari 2023).

²³ Ramlan dan Eka NAM Sihombing, *Hukum Pemerintahan Desa. Loc. Cit.*

Desa dan Desa Adat pada dasarnya melakukan tugas yang hampir sama. Namun dalam pelaksanaannya terdapat perbedaan yaitu hak asal usul, khususnya mengenai pelestarian sosial desa adat, pengaturan dan pengelolaan wilayah adat, sidang perdamaian adat, pemeliharaan ketenteraman dan ketertiban bagi masyarakat hukum adat, serta tata cara pelaksanaannya pemerintahan berdasarkan struktur aslinya. Desa adat sebagai suatu komunitas memiliki struktur asli yang telah ada sejak lama dan sangat perlu dipertahankan dan dilestarikan. Pengaturan masyarakat hukum adat sesuai dengan ketentuan Pasal 18B ayat (2) untuk diatur dalam susunan pemerintahan sesuai dengan ketentuan Pasal 18 ayat (7) UUD 1945, namun yurisdiksi kesatuan masyarakat hukum adat mengenai pengaturan hak ulayat mengacu pada ketentuan peraturan perundang-undangan sektoral yang berkaitan. Desa adat menjadi perhatian khusus pemerintah sebagai sarana untuk mengembangkan dan melestarikan kearifan lokal, adat istiadat, dan nilai-nilai budaya masyarakat Indonesia.

Di Sumatera Barat, Nagari adalah sebuah republik kecil yang mempunyai pemerintahan sendiri secara otonom dan berbasis pada masyarakat (*self-governing community*).²⁴ Istilah Nagari merupakan penyebutan lain dari Desa di Minangkabau. Hal ini sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (2) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

yang menyatakan bahwa Penyebutan Desa/ Desa Adat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) penyebutannya disesuaikan dengan penyebutan yang berlaku di Daerah setempat. Pengertian Nagari dalam masyarakat Sumatera Barat lebih luas dari pengertian Nagari dalam sistem pemerintahan, perbedaan pengertian Nagari merupakan suatu bentuk perdebatan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang tidak dapat dikemukakan pengertian yang jelas dan tegas tentang pengertian Nagari adat yang dimaksudkan dalam Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa. Pengertian Nagari bukanlah sebagai sebuah sistem pemerintahan yang memiliki batas geografis dan kewenangan yang ditentukan oleh pemerintah secara formal melalui kebijakan yang dibuat oleh kekuasaan yang bersifat wilayah (teritorial) tertentu, tetapi adalah sebagai sistem sosial yang menghubungkan masyarakat Nagari setempat sebagai kesatuan wilayah dengan masyarakat perantau Nagari tersebut di daerah lain yang diatur dalam kesatuan wilayah (teritorial) berbeda.²⁵

Meskipun telah terjadi perubahan pola pemerintahan daerah sejak sentralisasi Orde Baru, namun dalam penyelenggaraannya belum kembali karakter pemerintahan Nagari. Pemerintahan Nagari saat ini hanya mengacu pada nama "Pemerintahan Nagari" sedangkan isi sebenarnya adalah "desa". Hal ini dapat dilihat dari beberapa aspek yaitu:²⁵

²⁴ Andrew Shandy Utama, "Eksistensi Nagari Di Sumatera Barat Sebagai Desa Adat Dalam Sistem Ketatanegaraan Di Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa," *Jurnal Equitable*, vol 2. no. 1 (2017): 82.

²⁵ Tamrin dan Asrinaldi, "Pengaruh Sosial, Budaya dan Ekonomi Pelaksanaan UU No. 6/2016 Tentang Pemerintahan Desa Dalam Sistem Pemerintahan Nagari di Sumatera Barat" (Makalah disampaikan dalam Proceeding Seminar Nasional II Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Andalas, Padang 28-29 September 2016).

²⁵ Donny Michael, "Revitalisasi Sistem Pemerintahan Desa Dalam Perspektif Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa di Provinsi Sumatera Barat," *Jurnal HAM*, Vol 7, no. 1 (2016): 27.

- a. Aspek fundamental, kewenangan Nagari yang terlalu terfokus pada administrasi pemerintahan sehingga belum menyentuh persoalan adat dan budaya, serta belum menyatunya penyelenggaraan pemerintahan dengan adat.
- b. Aspek Struktural, masih terjadinya dualisme kepemimpinan di Nagari, susunan pemerintahan Nagari masih mengacu kepada pola pemerintahan desa.
- c. Aspek Institusional, kedudukan Nagari dalam konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak jelas, apakah Nagari sebagai kesatuan masyarakat hukum adat ada di tingkat kecamatan atau kabupaten/kota, peran lembaga yang dibentuk belum berkoordinasi dengan lembaga Nagari asal dalam menjalankan pemerintahan nagari.

Selain itu, *ninik mamak* atau *pemangku adat* masih terpisah dari pengelolaan pemerintahan Nagari. Pengelolaan Nagari dilakukan sepenuhnya berdasarkan hukum dan bukan atas dasar adat nagari. *Ninik mamak* masih terkurung dalam lembaga adat yakni *kerapatan adat nagari (KAN)*, sehingga pelaku adat masih terpinggirkan meskipun pemerintahannya bernama pemerintahan nagari. Dasar ini juga yang kemudian membuat Pemprov Sumbar telah menetapkan Perda yang ruang lingkupnya terbatas untuk kewenangan yang disebutkan dalam Peraturan Daerah No. 7 Tahun 2018 tentang Nagari. Perda ini merupakan landasan dan payung hukum serta acuan bagi pemerintah Kabupaten/Kota pemerintahan daerah untuk membentuk dan mengatur sistem pemerintahan nagari sebagai unit yang berlaku sesuai dengan kondisi adat dan budaya setempat.

Posisi perda ini sangat strategis dalam upaya masyarakat Sumatera Barat mengembalikan jati diri nagari sebagai pemelihara berdasarkan hak asal usul dan hukum adat masyarakat nagari. Kemudian secara yuridis perda ini merupakan prasyarat bagi pemerintah kabupaten/kota untuk menetapkan perda tentang penetapan nagari sebagai desa adat. Tanpa perda ini, pemerintah kabupaten/kota Sumbar tidak akan mampu membuat perda tentang Nagari sebagai desa adat yang dituangkan dalam UU No. 6 Tahun 2014. Hal ini berarti pemerintah daerah dapat membentuk kesatuan masyarakat adat sebagai unit penyelenggara pemerintahan terdepan. Penyelenggaraan pemerintahan pada desa adat dilaksanakan berdasarkan adat istiadat setempat untuk memfungsikan kembali sistem pemerintahan Nagari menurut *adat salingka Nagari* berdasarkan filosofi *adat basandi syara', syara' basandi kitabullah, syara' mangato, adat mamakai*. Nagari sebagai kesatuan masyarakat hukum adat dikembalikan kepada jati dirinya sebagai penyelenggara pemerintahan terdepan berdasarkan hukum adat. *Pemangku adat* pada masing-masing Nagari dipulihkan kedudukannya sebagai penyelenggara pemerintahan Nagari, tidak lagi sebagai lembaga adat yang diasingkan dari urusan pemerintahan.

Dengan demikian, untuk memperkuat eksistensi pemerintahan nagari agar tujuan yang dimaksud di dalam Peraturan Daerah No. 7 Tahun 2018 tentang Nagari dapat direalisasikan untuk mengembalikan kepada jati diri nagari sebagai penyelenggara pemerintahan terdepan berdasarkan hukum adat dapat dimulai dengan merevitalisasi *pemangku adat* di pemerintahan nagari. Peran

pemangku adat dalam sistem pemerintahan nagari sangat dibutuhkan dalam melaksanakan tugas dan fungsi tokoh adat di pemerintahan nagari perlu dalam meningkatkan hubungan kerja sama antar lembaga. Lima unsur dalam pemerintahan nagari harus saling memberikan informasi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan lembaga yang ada harus memahami tugas pokok dan fungsinya masing-masing. Peran ini sangat berpengaruh penting terhadap pembangunan nagari karena setiap nagari di Minangkabau mempunyai kekhasan adat masing-masing yang dikenal dengan *adat salingka nagari, pusako salingka kaum*. Hal ini dapat dilihat dalam beberapa aspek antara lain:

- a. Peran Ninik Mamak di dalam Badan Permasyarakatan Nagari (BAMUS). Badan Permasyarakatan Nagari disebut dengan nama lain adalah lembaga yang melaksanakan fungsi pemerintahan yang anggotanya merupakan wakil dari penduduk Nagari berdasarkan keterwakilan wilayah dan ditetapkan secara demokratis.²⁶ Sebagai badan perwakilan, Bamus mencerminkan representasi masyarakat. Kehadiran BAMUS sebagai lembaga legislatif di nagari memberikan peluang bagi ninik mamak sebagai wakil masyarakat hukum adat untuk ikut serta dalam penyelenggaraan pemerintahan nagari. Peran ninik mamak juga akan direpresentasikan dalam pengambilan keputusan di nagari, manajemen konflik dan sebagai aktor *intermediary*.
- b. Untuk menyelesaikan sengketa akan melewati tahap-tahap *bajanjang naik,*

batanggo turun. Peranan lembaga adat sebagai kekuasaan tersembunyi (*hidden power*) sangat berperan dalam penyelesaian sengketa. Perselisihan dalam keluarga akan diselesaikan oleh orang tua, jika peran orang tua tidak membawa solusi, perselisihan diselesaikan oleh datuk. Jika datuk gagal dalam menyelesaikan sengketa tersebut maka penyelesaian sengketa maka penyelesaian sengketa dilakukan oleh Kerapatan Adat Nagari yang dapat meneruskan penyelesaian ke kantor Polsek di dalam nagari tersebut.

- c. Memperkuat Kerapatan Adat Nagari (KAN), salah satu wadah ninik mamak untuk memelihara marwah budaya minangkabau dalam *adat salingka Nagari* adalah dibentuknya Kerapatan Adat Nagari (KAN). Kerapatan Adat Nagari adalah lembaga yang merupakan perwujudan permasyarakatan perwakilan tertinggi dalam penyelenggaraan Pemerintahan Nagari yang keanggotaannya terdiri dari perwakilan ninik mamak dan unsur alim ulama Nagari, unsur *cadiak pandai*, unsur *Bundo Kandung*, dan unsur *parik paga* dalam Nagari yang bersangkutan sesuai dengan *adat salingka Nagari*.²⁷ Hadirnya KAN dapat melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan adat istiadat dan budaya Nagari, mengawasi penyelenggaraan Pemerintahan Nagari oleh *Kapalo Nagari*, dan menyalurkan aspirasi masyarakat Nagari. Jika ninik mamak berada dalam konteks pemerintahan nagari secara administrasi maka posisi KAN sebagai lembaga adat,

²⁶ Pasal 1 angka 9 Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 8 Tahun 2021 Tentang Pemberdayaan Masyarakat Dan Pemerintahan Nagari.

²⁷ Pasal 1 angka 6 Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 7 Tahun 2018 Tentang Nagari.

akan berperan sebagai partisipan dalam pemerintahan nagari untuk membangun nagari. Namun jika KAN berada dalam posisi nagari sebagai desa adat, maka kedudukan ninik mamak tidak sebagai lembaga adat, tapi sebagai penyelenggara pemerintahan nagari.

Oleh karena itu, peran ninik mamak atau pelaku adat diperlukan untuk mengembalikan identitas nagari seperti semula. Peran ninik mamak sebagai salah satu *tungku tigo sajarangan* dalam pemerintahan Nagari dapat dilihat pada, Pertama, keterlibatan ninik mamak dalam pengambilan keputusan di Nagari. Kedua, peran pemerintah nagari terlihat dalam proses penanganan konflik. Ketiga, peran ninik mamak dalam pemerintahan nagari dapat dilihat sebagai perantara antara anak nagari dengan pemerintahan nagari.

2. Politik Hukum dan Reformulasi Pemerintahan Nagari Sebagai Upaya Penguatan terhadap Penyelenggaraan Pemerintahan Terendah Provinsi Sumatera Barat

UU Desa secara nomenklatur telah memberikan semacam *open legal policy* kepada masing-masing daerah untuk mengelola hak asal-usul daerah sesuai dengan nomenklatur pada Pasal 20 UU Desa.²⁸ Pendelegasian kewenangan tersebut kemudian diamini dengan diterbitkannya Perda Nagari pada tahun 2018. Semangat yang ingin dibangun di dalam Perda *a quo* adalah

babaliak ka nagari yang berarti menginginkan adanya sebuah pengakuan terhadap komunitas masyarakat hukum adat yang ada di Sumatera Barat. Konsep ini dikenal dengan sebutan Pemerintahan Nagari. Pemerintahan Nagari adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat Nagari dalam sistem pemerintahan di Negara Kesatuan Republik Indonesia.²⁹

Poin krusial yang terdapat di dalam Perda ini adalah penguatan terhadap Konsep kelembagaan Kerapatan Adat Nagari (KAN) sebagai penyelenggara Pemerintahan Nagari. Konsep pemerintahan yang ingin dibangun di dalam penyelenggaraan Pemerintahan Nagari adalah kolega kolektif antara Wali Nagari dan KAN. Hal ini dibuktikan dengan amanat Perda *a quo* yang menginginkan setiap Nagari membentuk Pemerintah Nagari (Wali Nagari dan jajarannya) sebagai penyelenggara Pemerintahan Nagari bersama KAN.³⁰ Melalui Perda *a quo*, struktur yang kemudian ingin dibangun adalah sebuah sistem pemerintahan administratif yang dipimpin oleh jabatan Wali Nagari sebagai penyelenggara urusan pemerintahan pendelegasian dari pemerintah daerah dan sistem pemerintahan berdasarkan hak asal usul yang dipimpin oleh Niniak Mamak melalui KAN.

Secara yuridis, Nagari adalah sistem pemerintahan setingkat desa. Namun pada hakikatnya secara historikal, konsep Pemerintahan Nagari di Sumatera Barat memiliki perbedaan yang signifikan dengan sistem pemerintahan desa seperti yang diatur didalam Peraturan Perundang-Undangan.

²⁸ Pasal 20 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa "Pelaksanaan kewenangan berdasarkan hak asal usul dan kewenangan lokal berskala Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 huruf a dan huruf b diatur dan diurus oleh Desa".

²⁹ Pasal 1 Angka 3 Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 7 Tahun 2018 Tentang Nagari

³⁰ Pasal 9 Ayat (1) Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 7 Tahun 2018 Tentang Nagari

Historiografi, etnografi dan adat Minangkabau selalu menekankan bahwa Nagari adalah kesatuan sosial utama yang dominan yang menjadi ciri khas masyarakat Minangkabau.³¹ Nagari di Sumatera Barat hadir sebelum Belanda menginjakkan kakinya di Indonesia. Nagari diibaratkan sebagai “republik mini” yang diperintah secara demokratis oleh masyarakat nagari.³²

Pada masa penjajahan Belanda, sistem Pemerintahan Nagari tetap dipertahankan meskipun sistem kerajaan telah runtuh. Pada masa ini pemerintah kolonial mengubah tatanan Pemerintahan Nagari agar mendukung pemerintahan kolonial, maka dibentuklah sebuah badan yang bernama Kerapatan Nagari sebagai lembaga pemerintahan terendah.³³ Ketika Belanda memasuki daerah Minang dan kemudian terlibat dalam Perang Paderi, Belanda memasukan Pemerintahan Nagari ke dalam sistem administrasi Belanda dan politik-ekonomi kolonial.³⁴ Jika pada awalnya nagari dipimpin oleh para pemimpin suku (penghulu), Belanda merubahnya dengan mengangkat seorang Kepala Nagari sebagai pemimpin tertinggi dalam nagari yang

representatif dalam berhubungan dengan pemerintahan Belanda.³⁵

Pada masa Orde Lama sistem demokrasi dalam nagari mencapai titik terendah.³⁶ Hal ini dimulai sejak dikeluarkannya Maklumat Presiden Nomor 22 Tahun 1946 tentang struktur nagari yang memberikan sebuah kebijakan peralihan sistem pemerintahan kepala tunggal wali nagari sebagai *stakeholder* pemerintahan tertinggi di Nagari. Hal ini terus berlanjut saat rezim orde baru yang memberlakukan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 yang sama sekali tidak mengakomodir hak-hak istimewa desa dan melegitimasi desa sebagai satu-satunya pemerintahan terendah di NKRI.³⁷ Hal ini secara eksplisit telah melanggar amanah Pasal 18B Ayat (2) UUD NRI 1945 yang menginginkan pengakomodiran dan penghormatan terhadap masyarakat Hukum Adat.³⁸

Setelah Rezim Orde Baru mengalami keruntuhan dan digantikan dengan reformasi 1998, hadirilah konsep otonomi daerah. Sejatinnya, hadirnya otonomi daerah yang merupakan amanat reformasi menjadi pintu masuk yang paripurna bagi sistem Pemerintahan Nagari untuk terimplementasi

³¹ Ahmad Kosasih, “Upaya Penerapan Nilai-Nilai Adat Dan Syarak Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Nagari”, *Jurnal Humanus*, Volume 12, No. 2 (2013). <https://doi.org/10.24036/jh.v12i2.4030>.

³² Harisnawati, Sri Rahayu, Dan Intan Sri Wahyuni, “Eksistensi Pemerintahan Nagari Di Sumatera Barat Dalam Kajian Sejarah”, *Jurnal Bakaba*, Volume 7 No. 2 (2018). [Http://Ejournal.Stkip-Pgri-Sumbar.Ac.Id/Index.Php/Bakaba](http://Ejournal.Stkip-Pgri-Sumbar.Ac.Id/Index.Php/Bakaba).

³³ Riki Rahmad, “Mengembalikan Keistimewaan Nagari Di Minangkabau Pasca Pemberlakuan Otonomi Daerah”, *Center for Open Science* (2017). <https://doi.org/10.31227/osf.io/m8tgr>.

³⁴ *Ibid.*

³⁵ *Ibid.*

³⁶ Jimly Asshiddiqie, Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid 1, ed. Muchamad Ali Safa’at dan Pan Mohamad Faiz, Buku Ilmu Hukum Tata Negara, Pertama., vol. 1 (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hlm. 222

³⁷ *Ibid.*

³⁸ Pasal 18B Ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 “Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat serta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang”.

dalam penyelenggaraan pemerintahan terendah di Indonesia. Adapun yang menjadi poin krusial dalam politik hukum otonomi daerah adalah transformasi sentralisasi pemerintahan menjadi konsep desentralistik yang menitikberatkan kepada pemenuhan kebutuhan masyarakat dengan mengedepankan prinsip kemandirian ke masing-masing daerah yang ada di NKRI.

Pembagian urusan pemerintahan sejak rezim otonomi daerah dibebaskan pengejawantahannya kepada daerah bersangkutan. Konsep pembagian urusan dilakukan secara dinamis, dimana daerah dapat melaksanakan urusan pemerintahan secara nyata (dibutuhkan dan sesuai dengan kemampuan daerah).³⁹ Khusus di daerah Minangkabau yang menempati wilayah Sumatera Barat, respon atas otonomi daerah diwujudkan dengan penerapan kembali Sistem Pemerintahan Nagari dengan semangat "*Babaliak ka Nagari*" sebagai unit pemerintahan terendah yang diatur dengan Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 9 Tahun 2000 tentang Ketentuan 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).

Kekhususan inilah yang mengakibatkan sistem Pemerintahan Nagari tidak bisa dimaknai secara *an sich* sehingga perlu

dilakukan pemaknaan dualistik dalam memandang Nagari sebagai sistem pemerintahan. Pertama, Nagari dimaknai sebagai sebuah sistem pemerintahan terendah dalam tatanan pemerintahan daerah. Kedua, Nagari dimaknai sebagai komunitas hukum adat yang berdiri sendiri dalam fungsi penyelenggaraan hak asal usul.

Nagari sebagai sistem pemerintahan terendah pada sejatinya sudah dituangkan di dalam tataran Undang-Undang Sektoral maupun UU Desa yang telah menghadirkan klasifikasi desa adat dan desa biasa.⁴⁰ Pemaknaan ini juga di nomenklaturinya ada di dalam Undang-Undang Sumatera Barat yang mempersamakan desa dengan nagari.⁴¹ Konsep ini tidak sepenuhnya salah dikarenakan penamaan terhadap daerah administrasi terendah memang diserahkan kepada daerah bersangkutan.⁴² Pemerintahan nagari secara administratif tidak memiliki perbedaan yang signifikan jika dikomparasi dengan pemerintahan desa pada umumnya dan menempatkan wali nagari sebagai kepala pemerintahan tunggal dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya. Nagari sebagai sistem pemerintahan di bawah kecamatan dan pemerintahan daerah juga memiliki tanggung jawab menjalankan kewenangan yang dimandatkan atau yang didelegasikan oleh pemerintah lebih tinggi. Sehingga hal ini berimplikasi kepada menelantarkan fungsi nagari sebagai komunitas masyarakat adat sebagai penyelenggara asal usul sehingga

³⁹ Sherlock Halmes Lekipiouw, "Konstruksi Penataan Daerah dan Model Pembagian Urusan Pemerintahan" *Jurnal SASI* Volume 26 Nomor 4 (2020). <https://doi.org/10.47268/sasi.v26i4.414>.

⁴⁰ Pasal 6 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa "Desa terdiri atas Desa dan Desa Adat".

⁴¹ Penjelasan Pasal 3 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2022 "Yang dimaksud dengan "Nagari" adalah satuan pemerintahan setingkat desa".

⁴² Pasal 6 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa "Penyebutan Desa atau Desa Adat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disesuaikan dengan penyebutan yang berlaku di daerah setempat".

menjadi sebuah konsekuensi logis pemaknaan nagari harus juga dimaknai sebagai komunitas masyarakat adat demi mengejawantahkan amanat konstitusi dan semangat yang dibangun oleh masyarakat Sumatera Barat.

Pemerintahan nagari memiliki karakteristik yang kompleks memerlukan sebuah regulasi yang matang untuk melegalkannya dalam proses pemerintahan di Indonesia. Kajian mengenai nagari selalu menjadi sebuah diskursus yang problematik karena sistem Pemerintahan Nagari tidak dapat dilihat dari kacamata pemerintahan *an sich*. Dalam tataran konsep, Pemerintahan Nagari tidak mengakui adanya kepemimpinan tunggal. Secara historikal, Pemerintahan Nagari mengakui adanya kepemimpinan kolektif *panghulu* yang tergabung dalam *tugu tigo sapilin*.⁴³ Secara yuridis, pengimplementasian nagari menurut Perda Nagari menginginkan adanya kolaborasi KAN yang selama ini tidak diikutsertakan dalam proses penyelenggaraan Pemerintahan Nagari dengan perangkat nagari formal (Wali Nagari, BAMUS, dll).⁴⁴

Pemaknaan nagari sebagai komunitas masyarakat hukum adat juga memiliki paradigma yang cukup problematik mengingat pemekaran desa yang diikuti pemekaran nagari mengakibatkan tidak selarasnya antara KAN dan wali nagari sehingga KAN menjadi inferior dan kehilangan wewenang untuk menjadi representasi masyarakat hukum adat di dalam

Pemerintahan Nagari. Secara komprehensif, Perda Nagari memberikan kritikan keras terhadap pemekaran nagari yang tidak diikuti dengan pemekaran KAN.⁴⁵ Semangat pembentukan Perda ini menginginkan adanya keselarasan antara KAN dan juga Perangkat Nagari, ketimpangan jumlah nagari dan KAN mengakibatkan kesulitan KAN untuk melaksanakan kewenangannya melaksanakan penyelenggaraan hak asal usul. Perangkat nagari yang bertanggungjawab atas daerah administratif dipimpinnya dan juga bertanggungjawab kepada pemerintahan daerah otonom di atasnya seringkali mengenyampingkan fungsi dan kewenangan KAN sehingga Perda *a quo* melakukan reformulasi untuk menyeimbangkan kedudukan Nagari sebagai pemerintahan setingkat desa dan Nagari sebagai komunitas masyarakat hukum adat di Sumatera Barat.

Otonomi asli di nagari dan desa berdasarkan hak asal-usul memang belum dapat dilaksanakan karena sebenarnya pemerintah juga kesulitan mengidentifikasi kewenangan apa sesungguhnya yang terkait dengan hak asal-usul tersebut.⁴⁶ Problematika saat ini dalam penerapan sistem Pemerintahan Nagari di Sumatera barat adalah masih belum diakomodirnya peraturan di tingkat kabupaten/kota seperti yang diamanatkan oleh Perda Nagari sehingga masih ditemukannya kekosongan norma

⁴³ Fitra Asril, *et. all*, "Praktik Demokrasi Modern Dalam Pemerintahan Nagari di Minangkabau", *Jurnal Arena Hukum* Volume 15, No. 3 (2022). <https://doi.org/10.21776/ub.arenahukum.2022.01503.8>.

⁴⁴ Penjelasan Umum Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 7 Tahun 2018 Tentang Nagari. *Loc. Cit.*

⁴⁵ Pasal 6 Ayat (1) Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 7 Tahun 2018 Tentang Nagari "Pada setiap Nagari dibentuk Kerapatan Adat Nagari sebagai lembaga permusyawaratan tertinggi dalam penyelenggaraan Pemerintahan Nagari".

⁴⁶ Asrinaldi Dan Yoserizal, "Quasi Otonomi Pada Pemerintahan Terendah Nagari Simarasok Di Sumatera Barat Dan Desa Ponjong Di Daerah Istimewa Yogyakarta", *Jurnal Sosiohumaniora* Volume 15, No.2 (2013). <https://doi.org/10.24198/Sosiohumaniora.V15i2.5740>.

dalam melakukan pengimplementasian terhadap konsep Pemerintahan Nagari di Sumatera Barat. Selain kekaburan norma, formulasi terhadap struktur dari pelaksanaan Pemerintahan Nagari juga masih belum dimaknai utuh oleh lembaga penyelenggaraan nagari sehingga konflik kepentingan antara wali nagari sebagai kepala administratif dan KAN sebagai kepala kaum tidak bisa dihindari.⁴⁷ Yasril Yunus memberikan alternatif model Pemerintahan Nagari yang secara konteks memiliki kesamaan tujuan dengan emangot *babaliak ka nagari* sebagaimana yang diatur dalam Perda Nagari.⁴⁸

Alternatif ini menempatkan nilai adat dan nilai modern dalam kesejajaran secara struktural dan memberikan wewenang dan memiliki keterkaitan. Prinsip-prinsip dasar dari model struktur alternatif dapat dirumuskan dalam butir atau poin-poin ide seperti berikut:⁴⁹

- a. KAN adalah mitra sejajar Wali Nagari, keduanya saling bekerja sama untuk kepentingan masyarakat.
- b. KAN mewakili pemerintahan adat yang secara geneologis memiliki anak-kemenakan yang dipimpinnya.
- c. KAN secara kolektif berfungsi sebagai perancang aturan nagari yang akan ditetapkan oleh Bamus atas usulan Wali nagari.
- d. Wali Nagari adalah mewakili pemerintah modern yang punya hubungan vertikal ke

atas dan memimpin warga nagari dibawah pengawasan bamus sebagai perwakilan warga (rakyat) nagari.

- e. Wali Nagari dipilih langsung oleh rakyat dan bertanggungjawab kepada Bamus nagari.
- f. Wali Nagari adalah pemimpin nagari yang melaksanakan tugas-tugas nagari dan tugas pemerintahan yang lebih tinggi atas dasar dekonsentrasi dan tugas pembantuan
- g. Anggota KAN, disamping independen sebagai kelembagaan adat, unsur KAN juga sebagai komponen masyarakat yang tergabung dalam Bamus nagari, tetapi atas nama warga nagari.

Alternatif model ini memberikan sebuah konklusi bahwa penempatan lembaga adat nagari (KAN) memiliki kesejajaran dengan Wali Nagari selaku pimpinan administratif Pemerintahan Nagari. Hal ini sejalan dengan konsep yang ditawarkan dalam Pasal 6 Perda Nagari. Alternatif ini juga memberikan solusi terhadap dualistik pemaknaan desa administratif dan penyelenggaraan hak asal usul sebagai upaya kolaboratif tanpa harus mereduksi kewenangan dari masing-masing lembaga penyelenggara pemerintah nagari.

Diskursus terakhir mengenai kelembagaan Pemerintahan Nagari adalah adanya peradilan adat yang diinginkan oleh Perda Nagari.⁵⁰ Peradilan ini hadir sebagai upaya penyelesaian sengketa yang didasari atas

⁴⁷ Nuraini Budi Astuti, Lala M. Kolopaking, dan Nurmala K. Panjaitan, "Dilema dalam Transformasi Desa Ke Nagari: Studi Kasus di Kenagarian IV Koto Palembayan, Provinsi Sumatera Barat" *Jurnal Disiplin Sosiologi, Komunikasi, dan ekologi Manusia* (2009). <https://doi.org/10.22500/sodality.v3i2.5868>.

⁴⁸ Yasril Yunus, Model Pemerintahan Nagari Yang Partisipatif dalam Masyarakat Minangkabau, *Jurnal Ilmiah Politik Kenegaraan*, (2007).

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ Pasal 15 Ayat (1) Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 7 Tahun 2018 Tentang Nagari "Pada setiap Nagari, Kerapatan Adat Nagari membentuk Peradilan Adat Nagari sebagai lembaga penyelesaian sengketa masyarakat tertinggi di Nagari sesuai adat salingka Nagari".

norma-norma yang hidup di masyarakat dan sengketa yang berhubungan dengan hak asal usul.⁵¹ Peradilan ini menjadi salah satu penguatan fungsi KAN sebagai pimpinan kolektif masyarakat hukum adat dan ditujukan pula untuk memaksimalkan proses non litigasi sebagai upaya pengurangan penumpukan kasus di peradilan umum. Peradilan ini juga harus dilakukan secara berjenjang sesuai dengan asas *bajanjang naiak batanggo turun* (bertahap dan berjenjang).⁵² Tujuan akhir dari formulasi ini adalah untuk menumbuhkan nilai-nilai kebersamaan dan kekeluargaan dalam menyelesaikan permasalahan kaum “*ka bukik samo mandaki, ka lurah samo manurun*”.⁵³

Namun, formulasi dalam tataran doktrin dan juga peraturan sektoral provinsi harus dimaknai sempurna oleh penyelenggara di pemerintah kabupaten/kota. Masyarakat hukum adat harus diikutsertakan dalam mereformulasikan struktur kelembagaan ini dan penuangan norma nantinya di dalam peraturan kabupaten/kota agar pengimplementasian terhadap regulasi tersebut dapat berjalan sesuai dengan semangat yang dibangun oleh Perda Nagari. Selain itu, dalam tataran pelaksana harus dimaknai secara komprehensif oleh KAN dan Wali Nagari agar konflik kepentingan yang dibawa oleh masing masing kelembagaan.

D. Penutup

Desa memiliki hak asal usul dan hak tradisional untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat serta berperan penting dalam mewujudkan cita-cita bangsa Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Untuk itu, keberadaan desa harus dilindungi dan diberdayakan untuk kuat, maju, mandiri, dan demokratis sehingga dapat menciptakan dasar yang kokoh bagi penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan menuju masyarakat adil, makmur, dan sejahtera. Adanya pemberlakuan Undang-Undang nomor 6 tahun 2014 tentang Desa yang kemudian direspon dengan Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2018 tentang Nagari telah menguatkan kedudukan Pemerintahan Nagari sebagai desa adat dan memberikan kesempatan kepada daerah untuk membentuk pemerintahan desa berdasarkan adat istiadat menurut hak asal usul dari kesatuan masyarakat hukum adat setempat. Hal ini diharapkan dapat menjadi langkah yang strategis dan menentukan dalam upaya mengembalikan jati diri nagari sebagai penyelenggara pemerintahan berdasarkan hak asal usul dan hukum adat salingka Nagari, khususnya dalam penguatan pemerintahan Nagari melalui pemulihan dan penguatan kedudukan lembaga adat dan pemangku adat sebagai penyelenggara

⁵¹ Pasal 15 Ayat (3) Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 7 Tahun 2018 Tentang Nagari “Peradilan Adat Nagari sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mempunyai tugas sebagai berikut: a. menyelesaikan sengketa sako dan pusako secara *bajanjang naiak batanggo turun* melalui proses perdamaian; b. penyelesaian perkara perdata adat melalui musyawarah dan mufakat berdasarkan kesepakatan dalam sidang majelis Kerapatan Adat Nagari yang merupakan “*kato putuih*” untuk dipedomani oleh lembaga peradilan; dan c. memberi sanksi adat kepada anggota masyarakat yang melanggar Hukum Adat sesuai dengan ketentuan Adat Salingka Nagari”.

⁵² Pasal 15 Ayat (3) Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 7 Tahun 2018 Tentang Nagari “Sebelum sengketa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diselesaikan oleh Peradilan Adat Nagari, harus diselesaikan terlebih dahulu pada tingkat keluarga, paruiik, kaum dan/atau suku secara *bajanjang naiak batanggo turun*”.

⁵³ Afdhal Mahatta, “Eksistensi Pemerintahan Nagari Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah”. *Thesis* Universitas Indonesia (2012).

pemerintahan Nagari. Disisi lain Pemerintahan nagari secara hakikat tidak dapat dimaknai sebagai pemerintahan setingkat desa *an sich* seperti yang dinormakan dalam tataran peraturan perundang-undangan. Pemerintahan Nagari harus dimaknai secara dualistik sebagai pemerintahan administratif dan penyelenggaraan hak asal usul. Secara historikal, Pemerintahan Nagari selalu mengalami perubahan mengikuti rezim peraturan perundang-undangan sehingga struktur kelembagaan Pemerintahan Nagari juga harus mengalami reformulasi agar pengimplementasiannya dapat berjalan secara paripurna. Reformulasi ini harus diikuti juga dengan penyamaan perspektif kelembagaan di tingkat Pemerintahan Nagari agar tidak menimbulkan disharmonisasi dan pendikotomian antara pemerintahan administratif dan penyelenggara hak asal usul masyarakat hukum adat di Provinsi Sumatera Barat.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Amran, Rusli, *Sumatra Barat Hingga Plakat Panjang* (Jakarta: Sinar Harapan, 1981).
- Asshiddiqie, Jimmly, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi* (Jakarta: PT Buana Ilmu Populer, 2007).
- Huda, Ni'matul, *Hukum Pemerintahan Desa : Dalam Konstitusi Indonesia Sejak Kemerdekaan hingga Era Reformasi* (Jakarta: Setara Press, 2015).
- Ramlan dan Eka NAM Sihombing, *Hukum Pemerintahan Desa* (Medan: Enam Media, 2021).
- Soekanto, Soerjono, *Pengantar Penelitian Hukum* (Jakarta: UI Press, 2014).
- Soemantri, Bambang Trisantono, *Pedoman Penyelenggaraan Pemerintahan Desa* (Bandung: Fokusmedia, 2011).
- Irwansyah, *Penelitian Hukum Pilihan Metode dan Praktik Penulisan Artikel* (Yogyakarta: Mirra Buana Media, 2021).
- Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum, Kencana, 10th ed.* (PT Kharisma Putra Utama, 2017).
- Soerjono Soekanto and Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif : Suatu Tinjauan Singkat, 17th ed.* (Jakarta: Rajawali Pers, 2015).
- Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid 1*, ed. Muchamad Ali Safa'at dan Pan Mohamad Faiz, *Buku Ilmu Hukum Tata Negara, Pertama.*, vol. 1 (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006).

Makalah/Artikel/Prosiding/Thesis

- Afdhal Mahatta, "Eksistensi Pemerintahan Nagari Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah". *Thesis Universitas Indonesia* (2012).
- Ahmad Kosasih, "Upaya Penerapan Nilai-Nilai Adat Dan Syarak Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Nagari", *Jurnal Humanus*, Vol 12, No. 2 (2013). <https://doi.org/10.24036/jh.v12i2.4030>.
- Andrew Shandy Utama, "Eksistensi Nagari Di Sumatera Barat Sebagai Desa Adat Dalam Sistem Ketatanegaraan Di Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa", *Jurnal Equitable*, vol 2. no. 1 (2017).
- Asrinaldi Dan Yoserizal, "Quasi Otonomi Pada Pemerintahan Terendah Nagari Simarasok Di Sumatera Barat Dan Desa Ponjong Di Daerah Istimewa Yogyakarta", *Jurnal Sosiohumaniora* Vol 15, No.2 (2013), [Htts://Doi.Org/10.24198/Sosiohumaniora.V15i2.5740](https://doi.org/10.24198/Sosiohumaniora.V15i2.5740).
- Desip Triananda, "Eksistensi Peraturan Nagari Dalam Sistem Hukum di Indonesia," *Jurnal Nagari Law Review*, no. 2 (2022), <https://doi.org/10.25077/nalrev.v.6.i.1.p.55-64.2022>.
- Desna Aromatic, dkk, "Menyoal Eksistensi Pemerintahan Nagari Di Provinsi Sumatera Barat," *Jurnal AKP*, Vol. 8, no. 2 (2018).
- Donny Michael, "Revitalisasi Sistem Pemerintahan Desa Dalam Perspektif Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa di Provinsi Sumatera Barat," *Jurnal HAM*, Vol 7, no. 1 (2016).
- Fitra Asril, *et. all.*, "Praktik Demokrasi Modern Dalam Pemerintahan Nagari di

- Minangkabau”, *Jurnal Arena Hukum* Vol 15, No. 3 (2022), <https://doi.org/10.21776/ub.arenahukum.2022.01503.8>.
- Harisnawati, Sri Rahayu, Dan Intan Sri Wahyuni, “Eksistensi Pemerintahan Nagari Di Sumatera Barat Dalam Kajian Sejarah”, *Jurnal Bakaba* Vol 7 No. 2 (2018). [Http://Ejournal.Stkip-Pgri-Sumbar.Ac.Id/Index.Php/Bakaba](http://Ejournal.Stkip-Pgri-Sumbar.Ac.Id/Index.Php/Bakaba).
- Hengki Andora, “Desa Sebagai Unit Pemerintahan Terendah Di Kota Pariaman,” *Jurnal Ilmu Hukum*, no. 2 (2010), <http://dx.doi.org/10.30652/jih.v1i02.1152>.
- Nuraini Budi Astuti, Lala M. Kolopaking, dan Nurmala K. Panjaitan, “Dilema dalam Transformasi Desa Ke Nagari: Studi Kasus di Kenagarian IV Koto Palembayan, Provinsi Sumatera Barat” *Jurnal Disiplin Sosiologi, Komunikasi, dan ekologi Manusia* (2009). <https://doi.org/10.22500/sodality.v3i2.5868>.
- Riki Rahmad, “Mengembalikan Keistimewaan Nagari Di Minangkabau Pasca Pemberlakuan Otonomi Daerah,” *Center for Open Science* (2017). <https://doi.org/10.31227/osf.io/m8tgr>.
- Sherlock Halmes Lekipiouw, “Konstruksi Penataan Daerah dan Model Pembagian Urusan Pemerintahan” *Jurnal SASI* Vol 26 Nomor 4 (2020), <https://doi.org/10.47268/sasi.v26i4.414>.
- Sugiman. “Pemerintahan Desa,” *Jurnal Binamulia Hukum*, Vol 7. no. 1 (2018).
- Tamrin dan Asrinaldi, “Pengaruh Sosial, Budaya dan Ekonomi Pelaksanaan UU No. 6/2016 Tentang Pemerintahan Desa Dalam Sistem Pemerintahan Nagari di Sumatera Barat” (Makalah disampaikan dalam Proceeding Seminar Nasional II Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Andalas, Padang 28-29 September 2016).
- Tenofrimer, Yoserwan, dan Diana Arma, “Pemberantasan Tindak Pidana Narkoba Berbasis Nagari Sebagai Upaya Non-Penal Di Sumatera Barat,” *Nagari Law Review* Vol 4, no. 1 (2020), 70, <https://doi.org/10.25077/nalrev.v4.i.1.p.65-78.2020>.
- Yasril Yunus, “Model Pemerintahan Nagari Yang Partisipatif dalam Masyarakat Minangkabau”, *Jurnal Ilmiah Politik Kenegaraan*, (2007).

Internet

Badan Pusat Statistik, “Jumlah Desa/Kelurahan Menurut Provinsi, 2022,” Badan Pusat Statistik, https://www.bps.go.id/indikator/indikator/view_data_pub/0000/api_pub/bEVXU252SU9hTjBxWEU3Z2NpS1ZPQT09/da_02/1 (diakses 26 Februari 2023).

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945;
Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa;
Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2022 tentang Provinsi Sumatera Barat;
Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 7 Tahun 2018 tentang Nagari.

BIODATA PENULIS

Abdhy Walid Siagian, S.H lahir di Padang tanggal 11 April 1999, dan telah menyelesaikan Menyelesaikan pendidikan S1 Ilmu Hukum di Fakultas Hukum Universitas Andalas pada tahun 2023. Riwayat penulisan Jurnal Abdhy Walid Siagian, terdiri dari: *Udayana Journal Law and Culture*, *Jurnal Kebijakan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia*, *Jurnal Lembaga Kajian Keilmuan Fakultas Hukum Universitas Indonesia*, *Jurnal Indonesian Center for Enviromental Law (ICEL)*, *Jurnal Studi Kebijakan Publik Kementerian Dalam Negeri*, *Jurnal Legislatif*, dan *Jurnal Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara dan Administrasi Negara (APHTN-HAN)*. Habib Ferian Fajar, lahir di Sago tanggal 26 Juli 2002 hingga saat ini menempuh pendidikan S1 Jurusan Ilmu Hukum di Fakultas Hukum Universitas Andalas. Riwayat Penulisan Jurnal Habib Ferian Fajar, terdiri dari: *Jurnal Studi Kebijakan Publik Kementerian Dalam Negeri*, *Jurnal Legislatif*, dan *Jurnal Rewang Rencang*. Rozin Falih Alify, lahir di Inderapura tanggal 17 Oktober 2001. Sejak tahun 2019 hingga

saat ini menempuh pendidikan S1 Jurusan Ilmu Hukum di Fakultas Hukum Universitas Andalas. Riwayat Penulisan Jurnal Rozin Falih Alify, terdiri dari: Jurnal *Indonesian Center for Enviromental Law* (ICEL), Jurnal Legislatif, dan Jurnal Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara dan Administrasi Negara (APHTN-HAN