



UNIVERSITAS INDONESIA

**EKSISTENSI PEMERINTAHAN NAGARI BERDASARKAN
UNDANG-UNDANG NOMOR 32 TAHUN 2004 TENTANG
PEMERINTAHAN DAERAH**

THESIS

Afdhal Mahatta

0906651681

**FAKULTAS HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA
JAKARTA
JANUARI 2012**



UNIVERSITAS INDONESIA

**EKSISTENSI PEMERINTAHAN NAGARI BERDASARKAN
UNDANG-UNDANG NOMOR 32 TAHUN 2004 TENTANG
PEMERINTAHAN DAERAH**

THESIS

**Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister
Hukum**

Afdhal Mahatta

0906651681

**FAKULTAS HUKUM
BIDANG STUDI HUKUM KENEGARAAN
JAKARTA
JANUARI 2012**

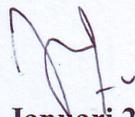
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

**Thesis ini adalah hasil karya saya sendiri,
dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk
telah saya nyatakan dengan benar.**

Nama : Afdhal Mahatta

NPM : 0906651681

Tanda Tangan :



Tanggal : 19 Januari 2012

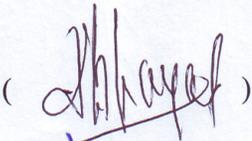
HALAMAN PENGESAHAN

Thesis ini diajukan oleh :
Nama : Afdhal Mahatta
NPM : 0906651681
Bidang Studi : Ilmu Hukum
Judul Thesis : EKSISTENSI PEMERINTAHAN NAGARI
BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR
32 TAHUN 2004 TENTANG PEMERINTAHAN
DAERAH

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Hukum pada Program Studi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Indonesia

DEWAN PENGUJI

Ketua Sidang/Penguji : DR. Tri Hayati, S.H., M.H.

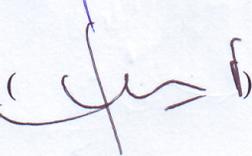
()

Pembimbing/Penguji : DR. Harsanto Nursadi, S.H., M.Si.

()

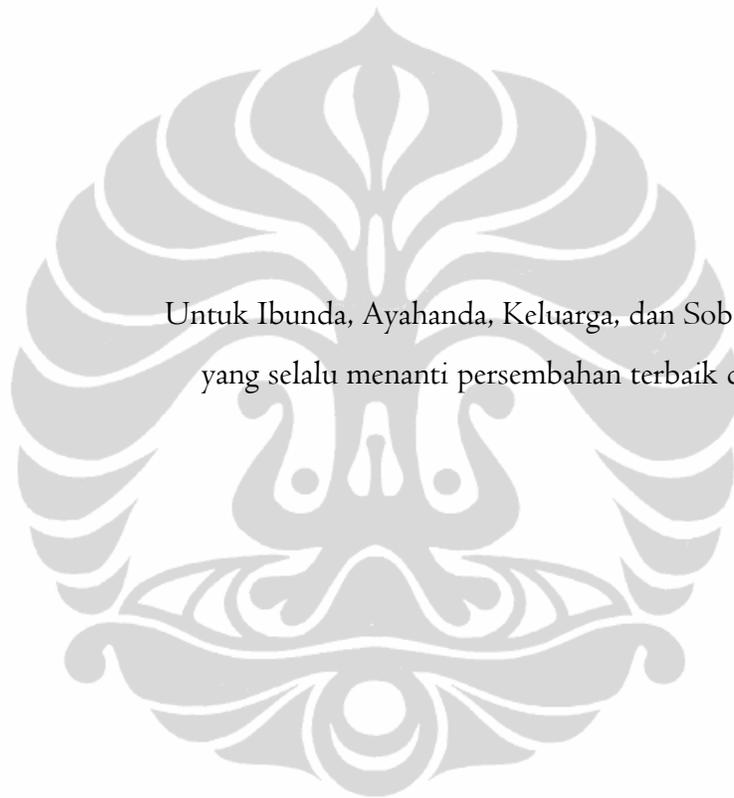
Penguji

: DR. Andhika Danesjvara, S.H., M.Si.

()

Ditetapkan di : Jakarta

Tanggal : 19 Januari 2012



Untuk Ibunda, Ayahanda, Keluarga, dan Sobat semua
yang selalu menanti persembahan terbaik dariku...

KATA PENGANTAR

Puji dan syukur Penulis panjatkan ke hadirat Tuhan Yang Maha Esa karena hanya atas rahmat dan karunia-Nya Penulis akhirnya mampu menyelesaikan penyusunan skripsi ini, sebagai salah satu persyaratan untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum. Penulis menyadari bahwa tanpa bantuan dan bimbingan skripsi ini, sangatlah sulit bagi penulis untuk menyelesaikan skripsi ini. Oleh karena itu, penulis ingin mengucapkan terima kasih kepada:

- (1) Allah S.W.T yang senantiasa memberikan jalan terbaik bagi hamba Nya, sehingga penulis mampu menyelesaikan skripsi dengan baik.
- (2) Papa dan Mama atas kasih sayang yang tak terhingga yang telah diberikan kepada Penulis dan juga untuk doa yang tak pernah putus dipanjatkan agar Penulis dapat melakukan dan memberikan yang terbaik. Aku akan selalu memberikan yang terbaik untuk mu. *Love you always*. Spesial thesis ini aku persembahkan untuk almarhumah Kak Resi tersayang semoga engkau bahagia melihat persembahan ku ini. Untuk Bang Fauzi, Bang Fajri dan adikku sayang, Dila tercinta dan khususnya untuk ponakan ku sayang Ahmad Zaki Al Ansizi. Untuk Keluarga Besar, terutama Om Fachril Wathan dan kerabat lainnya yang tidak bisa Penulis sebutkan satu persatu, terima kasih atas segalanya. Semua doa dan perhatian yang kalian berikan benar-benar menjadi pendorong bagi Penulis. Spesial kepada Yozi Mulfiani yang telah memberikan semangat dan do'a. terima kasih adikku sayang; mungkin tanpa motivasi yang engkau berikan thesis ini tidak akan selesai tepat pada waktunya
- (3) Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan seluruh Dosen serta karyawan Fakultas Hukum yang berkat bakti dan pengabdianya telah melancarkan proses belajar mengajar di Fakultas Hukum, tempat dimana penulis menimba ilmu selama kurang lebih dua tahun;
- (4) Bapak Dr. Harsanto Nursadi, S.H.,M.Si., selaku Pembimbing Thesis yang telah banyak meluangkan waktunya untuk memberikan bimbingan, arahan, dan masukan kepada Penulis dalam menyusun thesis;

- (5) Bapak Prof. Bhenyamin Hoessein selaku Ketua Bidang Studi Program Kenegaraan, Prof Satya Arinanto, Prof Jimly Asshidiqie dan Profesor-profesor lainnya yang telah memberikan masukan dalam penyelesaian thesis ini.
- (6) Ibu Dr. Tri Hayati S.H, M.H, selaku ketua sidang/penguji;
- (7) Bapak Dr. Andhika Danesjvara S.H, M.Si. selaku anggota Tim Penguji;
- (8) Kepada teman grup tata negara yang selalu cihuy, Mbak Rika, Mbak Tia, Mbak Aci, Mbak Oi, Mbak Maritania, Bunda Dewi, Mbak Novita, Pak Prabu, Pak Torkis, Pak Nugraha, Niko, Bang Dian, Bang Yance, Bang Veri, Bang Genhard, sukses selalu buat kalian semua.
- (9) Rekan-rekan yang selalu mengisi hari-hariku, Da Alul, Bang Benk, Da Andri, Da Rolan, Rendy, Andre, Uni-uni tersayang yang selalu memberikan masukan-masukan kepada penulis, Ni loli, Ni Chayie, Ni Rika, terima kasih semuanya.
- (10) Adik-adikku yang selalu mengingatkan untuk segera menyelesaikan thesis Widi, Sherly, Ises, Sely, Nining dan adik-adikku yang lain yang tidak bisa ku sebutkan satu persatu.

Akhirnya kepada Allah S.W.T penulis mohon do'a seoga segala bantuan dan sumbangan fikiran tersebut tercatat sebagai amal shaleh di sisiNya. Amien.

Jakarta, Januari 2012

Afdhal Mahatta

**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Afdhal Mahatta
NPM : 0906651681
Bidang Studi : Hukum Kenegaraan
Fakultas : Hukum
Jenis Karya : Thesis

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Noneksklusif (*Non-exclusive Royalty-Free Right*)** atas karya ilmiah saya yang berjudul:

**“EKSISTENSI PEMERINTAHAN NAGARI BERDASARKAN
UNDANG-UNDANG NOMOR 32 TAHUN 2004 TENTANG
PEMERINTAHAN DAERAH”.**

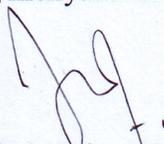
Beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan mempublikasikan tugas akhir saya selama tetap mencatumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Jakarta

Pada tanggal : 19 Januari 2012

Yang menyatakan


(Afdhal Mahatta)

ABSTRAK

Nama : Afdhal Mahatta
Bidang Studi : Magister Ilmu Hukum
Judul : EKSISTENSI PEMERINTAHAN NAGARI BERDASARKAN
UNDANG-UNDANG NOMOR 32 TAHUN 2004 TENTANG
PEMERINTAHAN DAERAH

Konsep Pemerintahan Nagari sebagai pemerintahan terendah dan wilayah hukum adat di Sumatera Barat mengalami degradasi dengan munculnya Undang-undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa. Pemerintahan Nagari yang bersifat otonom dan demokratis telah diganti menjadi pemerintahan desa yang bersifat sentralistik. Pemerintahan Nagari hanya semata-mata merupakan kesatuan masyarakat hukum adat. Munculnya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana menggantikan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 memberikan kesempatan kepada Pemerintahan Nagari untuk kembali menunjukkan eksistensinya. Kembali ke pemerintahan nagari diharapkan mampu menjadi solusi terhadap permasalahan yang terjadi dan untuk menggali lagi potensi dan peran serta masyarakat dalam upaya mempercepat pembangunan di daerah sebagaimana dulunya.

Kata Kunci:
Eksistensi, Adat, Pemerintahan, Nagari, Degradasi, Otonom, Sumatera Barat.

ABSTRACT

Name : Afdhal Mahatta
Major : Master of Law Science
Title : The existence of Nagari Government after the 2004 Law number 32 about local government

The government concept of *Nagari* as the lowest administration and as the region of customary law suffered from degradation with the emergence of 1979 Law Number 5 about Village Government. The autonomous and democratic *Nagari* Government has been replaced with a centralistic village government. As a result, the *Nagari* government plays the role only as a unity of customary law society. The emergence of 2004 Law number 32 about Local Government as a replacement of 1999 Law number 22 gives the chance to the *Nagari* Government to represent its existence. The return to *Nagari* Administration is expected to be able to become the solution to the problem that happened and to explore again the potency and role of the society in the effort of quickening the development in the area as before now.

Key word:

Existence, customary, government, *Nagari*, degradation, autonom, Sumatera Barat.

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
ABSTRAK.....	ix
ABSTRACT.....	x
DAFTAR ISI.....	xi
1. PENDAHULUAN	1
1.1. LATAR BELAKANG MASALAH	1
1.2. POKOK PERMASALAHAN	7
1.3. TUJUAN PENELITIAN	8
1.4. MANFAAT PENELITIAN	8
1.5. KERANGKA TEORITIS DAN KONSEPTUAL	9
1.6. METODE PENELITIAN.....	15
1.7. SISTEMATIKA PENULISAN.....	18
2. NAGARI DALAM KONTEKS ADAT DAN Pemerintahan Beserta Perkembangannya	19
2.1. NAGARI DALAM KONTEKS ADAT	19
2.2. NAGARI SEBAGAI KESATUAN PEMERINTAHAN.....	23
2.2.1 Sejarah Perkembangan Pemerintahan Nagari Pada Masa Orde Lama	23
2.2.2 Penghapusan Nagari Sebagai Fungsi Pemerintahan Pada Masa Orde Baru	24
2.2.3 Pemerintahan Nagari Pada Masa Reformasi.....	42
3. EKSISTENSI PEMERINTAHAN NAGARI PASCA UNDANG-UNDANG NOMOR 32 TAHUN 2004 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH DAN Kondisi Kenagarian Pasie Laweh	47
3.1. EKSISTENSI PEMERINTAHAN NAGARI MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 32 TAHUN 2004 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH	47
3.2. EKSISTENSI PEMERINTAHAN NAGARI MENURUT PERATURAN PEMERINTAH REPUBLIK INDONESIA NOMOR 72 TAHUN 2005 TENTANG DESA	53
3.3. EKSISTENSI PEMERINTAHAN NAGARI MENURUT PERATURAN DAERAH PROVINSI SUMATERA BARAT NOMOR 2 TAHUN 2007 TENTANG POKOK-POKOK PEMERINTAHAN NAGARI.....	56
3.4. LAPORAN HASIL PENELITIAN MENGENAI KONDISI KENAGARIAN PASIE LAWEH	70
4. PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN NAGARI Dan Pengaturan Ke depannya	76
4.1. PERMASALAHAN DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN NAGARI	76
4.2. SOLUSI TERHADAP PERMASALAHAN DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN NAGARI.....	80
5. PENUTUP	99
5.1. KESIMPULAN	99
5.2. SARAN	101

DAFTAR PUSTAKA
LAMPIRAN



BAB 1

PENDAHULUAN

1.1. LATAR BELAKANG MASALAH

Konsep Pemerintahan Nagari sebagai pemerintahan terendah dan wilayah hukum adat di Sumatera Barat mengalami degradasi dengan munculnya Undang-undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa. Pemerintahan Nagari yang bersifat otonom dan demokratis telah diganti menjadi pemerintahan desa yang bersifat sentralistik¹.

Kenagarian merupakan suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai suatu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kampung / Kenagarian merupakan basis atau landasan untuk menyusun kekuatan ekonomi, sosial, budaya, politik yang berhubungan dengan pembangunan yang memerlukan penanganan serius dan menyeluruh. Kampung / kenagarian sebagai wilayah administratif terendah merupakan tumpuan pembangunan, baik untuk kepentingan kampung / kenagarian itu sendiri, kepentingan lokal, regional bahkan kepentingan nasional.

Pembangunan nagari dan pembangunan masyarakat sebagai bagian integrasi dan pembangunan nasional, perlu ditumbuh kembangkan melalui peningkatan mutu keterpaduan, kegotongroyongan, menumbuhkan prakarsa dan

¹ Kamardi Rais Dt.Panjang Simulie, *Kembali ke Pemerintahan Nagari*, hlm. 1.

swadaya. Profil Nagari di Minangkabau adalah contoh role model sistem pemerintahan terendah di Negara Kesatuan republik Indonesia. Sejak pertengahan abad, berturut-turut sejak Perang Dunia II, Zaman Penjajahan Jepang, zaman revolusi fisik, Pemberontakan PRRI/Permesta, G 30 S/PKI, sampai ke penghujung abad ke-20 ini kenagarian dalam adat minangkabau mengalami pasang surut yang berkepanjangan.²

Nagari-nagari yang dulu berjumlah 543 dan yang menjadi tumpuan kekuatan adat, kini berubah menjadi 3.500 desa. Para penghulu yang dulu menjadi *pusek jalo pumpunan ikan, tampek batanyo anak kemenakan* (pusat jala himpunan ikan, tempat bertanya anak kemenakan) kini tidak diacuhkan orang lagi. Kalau dulu beliau *pamacik bungka nan piawai, payung panji dalam nagari* (pemegang neraca yang adil, pelindung dalam nagari) kini hanya berfungsi sebagai penerima tamu agung yang berbaris sejajar dengan hansip dan hulubalang.³

Perubahan tersebut disebabkan dengan diundangkannya Undang-undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa semenjak 1 Desember 1979, maka terjadilah perubahan tatanan pemerintahan di Sumatera Barat. Permasalahan ini terjadi karena Undang-undang tersebut menetapkan jorong menjadi desa atau kelurahan, maka sudah barang tentu kenagarian tidak lagi sebagai unit terendah dalam wilayah Provinsi Sumatera Barat, melainkan hanya semata-mata merupakan kesatuan masyarakat hukum adat. Dalam masa yang berlalu itu setelah

² Amir, Ms, *Adat Minangkabau Pola dan Tujuan Hidup Orang Minang*, (Jakarta: PT Mutiara Sumber Widya, 2001) hlm. 5.

³ *Ibid.*

diterapkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang pemerintahan desa di Sumatera Barat konsep Pemerintahan Nagari dihapus dari kamus pemerintah⁴.

Nagari sebagai kesatuan masyarakat hukum adat setelah diundangkannya Undang-undang No.5 Tahun 1979 berfungsi membantu pemerintah dalam kelancaran pembangunan, terutama bidang kemasyarakatan, adat istiadat dan sosial budaya. Berdasarkan sosial budaya tersebut, dengan mengingat perlunya diatur kedudukan, fungsi dan peranan nagari sebagai kesatuan masyarakat hukum adat yang hidup dalam masyarakat di daerah Sumatera Barat. Pemerintah Daerah mengeluarkan Peraturan Daerah Sumatera Barat Nomor 13 Tahun 1983, yang mengatur tentang nagari sebagai kesatuan masyarakat hukum adat dalam Provinsi Sumatera Barat.

Dikeluarkannya Peraturan daerah ini diharapkan akan dapat digali dan dipertahankan adat Minangkabau dalam arti kebudayaan Sumatera Barat sebagai bagian dan khasanah kebudayaan Nasional. Akan tetapi, walaupun telah diberlakukannya Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 13 Tahun 1983, sebagai pendamping pelaksanaan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1979 di Provinsi Sumatera Barat, dalam kenyataannya belumlah dapat menjawab permasalahan-permasalahan dalam masyarakat.

Dalam ketetapan MPR RI Nomor : XV/MPR/1998, dinyatakan bahwa MPR sebagai lembaga tertinggi negara pada masa itu, mengamanatkan kepada Presiden untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab yang diimplikasikan melalui Undang-undang Nomor 22

⁴ Kamardi Rais Dt.Panjang Simulie, *Ibid.*, hlm. 1.

Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Dengan berlakunya Undang-undang ini secara otomatis Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang pokok-pokok Pemerintahan daerah dan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan desa dinyatakan tidak berlaku lagi.

Adapun yang dimaksud dengan otonomi daerah menurut Undang-undang nomor 22 Tahun 1999 adalah kewenangan daerah otonom yang mengatur kepentingan masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dengan berlakunya Undang-undang ini berarti daerah Sumatera Barat merupakan daerah otonom yang berhak mengatur Rumah Tangganya sendiri. Pemerintah daerah Sumatera Barat mengeluarkan Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2000 yang mengisyaratkan kembali kepada Pemerintahan Nagari. Merujuk kepada Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, yaitu dalam rangka memenuhi tuntutan perkembangan keadaan ketatanegaraan dalam penyelenggaraan otonomi daerah.

Kembali ke Pemerintahan Nagari merupakan langkah pemerintahan Sumatera Barat untuk menggali lagi potensi dan peran serta masyarakat dalam upaya mempercepat pembangunan di daerah sebagaimana dulunya. Dalam sebuah nagari di Minangkabau, wali nagari (pemimpin nagari) bersama masyarakat akan selalu bekerjasama secara kekeluargaan dan memiliki rasa tanggungjawab dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerahnya. Kembali ke nagari sesungguhnya bisa menumbuhkan nilai-nilai kebersamaan dan kekeluargaan, sikap tolong menolong dan saling membantu, bak kata pepatah “ka bukik samo mandaki, ka lurah samo manurun”. Hal ini merupakan kekuatan yang patut dibangun dan dikembangkan dari waktu ke waktu. Nagari di Sumatera Barat memiliki otonomi asli dan merupakan basis, dasar dan pondasi bagi

penyelenggaraan pemerintahan untuk meningkatkan kesejahteraan hidup masyarakat. Sejak dulu, nagari telah berhasil membangun daerahnya dengan kemandirian dan dukungan dari masyarakat, dan ini menjadi suatu kebanggaan bagi masyarakat nagari sebagai wujud kecintaan masyarakat pada daerahnya.

Ditinjau dari sosial budaya, pola budaya Minang Kabau dengan sistem nagarinya sangat sesuai untuk mendukung gerakan reformasi. Asas kebersamaan, keadilan sosial, dan kemakmuran bersama serta semua prinsip musyawarah dan demokrasi menjadi landasan utama kehidupan adat dan budaya Minang sejak dulu. Hanya saja sementara pihak berpendapat, dimana setelah dihapuskannya status nagari dalam susunan ketatanegaraan pemerintahan ini, didahului oleh dihilangkannya status wilayah nagari-nagari di Sumatera Barat maka tentunya adat Minangkabau akan lumpuh dan akhirnya lenyap. Hal ini didukung oleh pendapat atau fatwa adat bahwa “ Adat salingka nagari, harato salingka suku”, kalau nagari sudah tidak ada, dimana lagi adat minangkabau akan berlaku.

Persoalannya apakah dengan kembali ke konsep Pemerintahan Nagari yang dimaksud, begitu saja akan dapat menjawab persoalan-persoalan yang terjadi. Apalagi dengan keberlakuan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tersebut menjadikan semangat untuk melakukan pemekaran sistem Pemerintahan Nagari di Sumatera Barat. Belum selesai persoalan tersebut, semangat desentralisasi kembali bergulir dengan munculnya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagai pengganti dari Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999.

Berdasarkan keadaan-keadaan dan latar belakang masalah yang diuraikan diatas, penulis tertarik untuk menelaah dan meneliti lebih lanjut dalam sebuah tesis yang berjudul “ Eksistensi Pemerintahan Nagari setelah Berlakunya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan daerah (studi pada Pemerintahan Nagari di Sumbar).



1.2. POKOK PERMASALAHAN

Konsep Pemerintahan Nagari yang menjadi tumpuan kekuatan adat kini berubah menjadi pemerintahan desa. Para penghulu yang dulu menjadi tempat bertanya anak kemenakan kini tidak diacuhkan lagi. Hal itu disebabkan oleh berlakunya Undang-undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa. Pasca Undang-undang Nomor 5 Tahun 1979 terjadi penyeragaman bentuk pemerintahan terendah yaitu menjadi pemerintahan desa. Pemerintahan Nagari hanya semata-mata merupakan kesatuan masyarakat hukum adat. Setelah berlakunya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan daerah terjadi perubahan lagi mengenai struktur pemerintahan Nagari. Berbagai permasalahan atas keberadaan Pemerintahan Nagari menjadi tantangan untuk menjadi basis atau landasan untuk menyusun kekuatan ekonomi, sosial, budaya, politik di Sumatera Barat. Selain itu fenomena pemekaran nagari pasca berlakunya Undang-undang Pemerintahan Daerah tersebut menjadi semangat baru keberadaan Pemerintahan nagari sekaligus tantangan dalam eksistensi Pemerintahan Nagari, ditambah dengan digantikannya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 menjadi Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Berangkat dari permasalahan tersebut, dapat dirumuskan beberapa pertanyaan, yaitu :

1. Bagaimana kedudukan nagari dalam konteks pemerintahan dan adat?
2. Bagaimana pengaturan lebih lanjut dari nagari dalam konteks keseluruhan fungsi pemerintahan?

3. Bagaimana eksistensi pemerintahan nagari setelah berlakunya UU No.32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah pada pemerintahan nagari di Sumbar?

1.3. TUJUAN PENELITIAN

1. Untuk mengetahui bagaimana kedudukan nagari dalam konteks pemerintahan dan adat.
2. Untuk mengetahui bagaimana pengaturan lebih lanjut dari nagari dalam konteks keseluruhan fungsi pemerintahan.
3. Untuk mengetahui Eksistensi Pemerintahan Nagari setelah berlakunya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 dan menganalisa permasalahan serta upaya yang harus dilakukan oleh pemerintah daerah dalam eksisnya pemerintahan nagari di Sumatera Barat.

1.4. MANFAAT PENELITIAN

Adapun kegunaan penelitian ini adalah :

1. Secara teoritis

Untuk memberikan sumbangan pemikiran bagi pengembangan ilmu hukum khususnya Hukum Tata Negara dan lebih khusus lagi Hukum Pemerintahan Daerah dalam pelaksanaan terwujudnya Pemerintahan Nagari.

2. Secara Praktis

Untuk memberikan masukan bagi pihak terkait dalam mengambil kebijakan yang berkaitan dengan pembentukan peraturan perundang-undangan Pemerintahan Nagari khususnya.

1.5. KERANGKA TEORITIS DAN KONSEPTUAL

1. Kerangka Pemikiran

Negara Republik Indonesia sebagai negara kesatuan menganut desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan memberikan kesempatan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Pasal 18 UUD 1945, menyatakan bahwa : Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil dengan bentuk dan susunan pemerintahannya ditetapkan melalui Undang-undang dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara dan asal usulnya dalam daerah yang bersifat istimewa. Dalam penjelasan pasal 18 UUD 1945 tersebut, antara lain dikemukakan bahwa ke dalam daerah yang bersifat istimewa dapat dimasukkan “Zelfesturende landschappen” dan “Volksgemeenschaap” seperti desa di Jawa dan Bali, Nagari di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya.

Untuk melaksanakan amanat pasal 18 UUD 1945 tersebut di atas pemerintah pada tanggal 7 Mei 1999 menetapkan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, mengganti Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang pokok-pokok pemerintahan daerah yang tidak sesuai lagi dengan prinsip penyelenggaraan otonomi daerah dan selanjutnya telah diganti juga dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004. Dimana pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat.⁵

⁵ Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Darah, Penjelasan Umum.

Perubahan hukum dan kebijaksanaan Pemerintahan Daerah Sumatera Barat untuk menetapkan sistem pemerintahan nagari tentu akan menyebabkan terjadinya perubahan di tengah-tengah masyarakat menyangkut sistem pemerintahan terendah yang berbeda dengan apa yang dialami sebelumnya yaitu Pemerintahan Desa berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979. Perubahan dari sistem Pemerintahan Desa ke sistem Pemerintahan Nagari merupakan hal yang sangat prinsip dan mendasar dalam masyarakat Sumatera Barat. Di samping itu perubahan tersebut terlaksana dalam jangka waktu yang relatif singkat.

Maka keberadaan suatu nagari, pemerintahan nagari dulunya merupakan kesatuan hukum adat, kesatuan masyarakat adat, kesatuan budaya, kesatuan geologis (hubungan daerah), bahkan kadang kesatuan ekonomi. Umpamanya ada nagari yang semua penduduknya hidup dari pertanian, perdagangan atau kerajinan dan sebagainya.⁶ Secara tradisional, pertumbuhan suatu nagari bermula dari Teratak (Taratak). Teratak berkembang menjadi Dusun, pada gilirannya dusun bertumbuh menjadi koto. Kata koto yang berarti benteng menyiratkan bahwa dalam sebuah koto sudah berkumpul (berkampung) banyak orang yang perlu dijaga keselamatannya dari serangan kelompok lain. Terakhir terlahirlah menjadi seperti yang kita kenal sekarang. Pertumbuhan dari Taratak, Dusun, dan Koto menjadi Nagari melalui proses yang panjang.

Nagari di Minangkabau menurut Salmadanis berada di dalam konsep tata ruang yang jelas dengan ungkapan, basasok bagarami (mempunyai perbatasan), bapadan pakuburan (mempunyai jalan raya dan tempat pemakaman), barumah

⁶ Soewardi Idris (S.T Bandaro Panjang), *Sekitar Adat Minangkabau Kulik kulik Alang*, (Jakarta, 2004), hlm. 81.

batanggo (mempunyai tempat tinggal), bakorong bakampung (mempunyai tali penghubung satu kelompok dengan kelompok lain), basawah baladang (mempunyai persawahan dan perladangan), babalai bamusajik (mempunyai tempat bermusyawarah dan tempat beribadah), babalai-balai (balairung atau balai-balai adat, tempat menetapkan hukum dan aturan), baaie janiah basayak landai (berair bersih, tempatnya jernih), hukum adia katonyo bana (hukum nya adil katanya benar), hukum jatuh sengketa sudah (hukum jatuh, sengketa selesai).⁷

Dari hal tersebut, dapat kita pahami bahwa pengertian Pemerintahan Nagari sebagaimana mencakup persyaratan adanya suatu Nagari dapat diketahui;

- 1). Mempunyai Balai (Balairung), tempat roda Pemerintahan Nagari dijalankan dan mempunyai mesjid sebagai pusat peribadatan penduduk
- 2). Minimal didiami oleh empat suku dan setiap penduduk harus jelas asal-usul nya, baik suku maupun nagarinya semula.
- 3). Bakorong – bakampung, maksudnya wilayah yang berada di sekitar pusat pemerintahan dan wilayah di luar di sebut taratak, dusun dan koto.
- 4). Bahuma babendang, yakni sistem pengaturan keamanan dan penyampaian informasi di nagari.
- 5). Balabuah batapian, maksudnya pengaturan perhubungan dan lalu lintas serta perdagangan dan adanya tapian tempat mandi umum di nagari.

⁷ Salmadani, *et.al.*, *Adat Basandi Syarak, Nilai dan Aplikasinya Menuju Kembali ke Nagari dan Surau*, (Padang: Kartini Indah Lestari, 2003), hlm. 196.

- 6). Basawah baladang, yang digunakan sebagai sumber penghidupan masyarakat nagari.
- 7). Bahalaman, maksudnya tempat pesta keramaian dan pesta anak nagari dilaksanakan.
- 8). Bapadasan, maksudnya pengaturan tentang cara hidup bertetangga.⁸

Tidak kalah penting dari semua itu, pengertian Pemerintahan Nagari adalah penyelenggaraan dari Pemerintahan Nagari tersebut, yaitu Wali Nagari dan Anggota Badan Perwakilan Rakyat Nagari (BPRN), Badan Perwakilan Anak Nagari (BPAN) atau dewan perwakilan nagari.⁹

Menurut sejarahnya, Nagari merupakan bentuk-bentuk daerah yang memiliki pemerintahan sendiri (otonom) dan sebagai suatu kesatuan masyarakat hukum adat yang usianya cukup lama dan menurut keyakinan penduduk jauh seelum berdirinya kerajaan Pagaruyung, Nagari sudah ada lengkap dengan norma yang mengatur masyarakat nya. Nagari merupakan wilayah administratif terendah dalam suatu negara yang mempunyai batas-batas tertentu. Biasanya batas-batas sebuah nagari ditandai dengan fenomena atau seperti aliran sungai, lembah, bukit, dan pohon kayu.¹⁰

⁸ A.A. Navis, *Alam Berkembang Jadi Guru*, (Jakarta: Grafis Pers, 1984), hlm. 93-94.

⁹ Hasrifendi dan Lindo Karsyah, *Utopia Nagari Minangkabau*, (Padang: IAIN- IB, Center For Minangkabau Studi Press, 2004), hlm. 43.

¹⁰ Soewardi Idris, *Op.cit.*, hlm. 81.

2. Kerangka Konseptual

Dalam pembahasan sesuai dengan judul penelitian ini perlu disampaikan batasan /defenisi operasional dan konsep atau istilah berikut ;

Dengan “eksistensi”/ex’istensi penulis maksud adalah ada, yang artinya keberadaan, diakui, dilaksanakan, di patuhi dan ditaati oleh masyarakat.¹¹

Berdasarkan batasan tersebut maka “analisisi yuridis” mempunyai pengertian pembahasan dalam bentuk uraian terhadap suatu masalah ditinjau menurut hukum/ secara hukum dalam hal ini hukum pemerintahan daerah secara umum dan hukum pemerintahan nagari secara khusus.

Tentang Pemerintahan Nagari, berasal dari kata perintah yang mengandung beberapa arti, yaitu :

- a. hal tentang perintah yang berarti mempunyai hak dan kekuasaan untuk melakukan sesuatu.
- b. hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu.

Di Sumatera Barat (kecuali di kepulauan Mentawai) institusi adanya dikenal dengan nama “Nagari”. Nagari di Sumatera Barat merupakan pemerintahan terendah yang sekaligus berfungsi sebagai institusi adat. Nagari mempunyai kewenangan otonom dalam penguasaan dan pengelolaan sumber daya alam. Hal ini sesuai dengan filosofi Minangkabau ; Ulayat Salingka kaum, adat salingka nagari. Filosofi tersebut bermakna bahwa pengaturan hukum adat terhadap sumber-sumber agrarian dan hutan khususnya mempunyai karakteristik

¹¹ Wojowaswito, S, Kamus Lengkap, 1980. hlm. 54.

tersendiri dari masing-masing nagari.¹² Uniknya, meski masing-masing nagari memiliki pengaturan hukum yang berbeda, ternyata semua itu mempunyai benang merah yang lazim disebut dengan “kelarasan”. Kelarasan muncul dari proses sejarah, baik bersifat teritorial maupun geneologis.¹³

Menurut Sofyan Thalib, Nagari adalah kesatuan masyarakat hukum yang merupakan unit pemerintahan terendah dalam Provinsi Sumatera Barat, pemerintahan Nagari adalah penguasa nagari yang melaksanakan administrasi pemerintahan dalam nagari.¹⁴ Struktur pemerintahan adat Minangkabau terbentuk atas dasar keamanan wilayah dan kesamaan hubungan darah. Nagari Minangkabau wujud dari konsep kesamaan wilayah yaitu sekumpulan orang yang tinggal dalam sebuah wilayah dengan batas-batas tertentu. Kesamaan atau pertalian darah dalam masyarakat Adat Minangkabau dapat dilihat dari keberadaan suku-suku di dalam sebuah nagari.

Di dalam setiap suku terdapat pula kaum-kaum yang disebut juga “paruk”. Sebuah kaum terdiri dari atas “jurai-jurai”, namun “jurai” bukan sebuah kesatuan masyarakat yang mempunyai pemerintahan adat sendiri. Pemerintahan adat ditentukan pada tingkatan nagari, suku dan kaum. Didukung oleh penduduk suatu nagari merupakan satu kesatuan sosial yang bersendikan satu kebudayaan dan dasar kebatinan dengan arti bahwa mereka bersama-sama mendiami suatu tempat karena mereka berasal dari nenek moyang yang sama, mempunyai satu kepercayaan. Mereka bukan saja diikat oleh kehendak ingin hidup bersama

¹² Info Sumatera, Informasi Komunikasi Sumatera, 2004, hlm. 19.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Syofyan Thalib, *Kembali ke Pemerintahan Nagari*, (Padang: Fakultas Hukum Universitas Andalas, 2002), hlm. 8.

dengan rukun, tetapi juga oleh kepatuhan kepada norma-norma pergaulan hidup yang sama. Setelah lama hidup bersama di dalam suatu nagari, orang-orang dari berbagai suku itu menjadi satu perkumpulan terkait dan mempunyai kepentingan-kepentingan yang hampir bersamaan sehingga timbul semangat tolong menolong, gotong royong dan keinginan hidup bersama secara damai di kalangan mereka.

Pengambilan keputusan pemerintahan, kebersamaan dalam bentuk tolong menolong, gotong royong dan keinginan hidup bersama secara damai itu dimanifestasikan dalam pengambilan keputusan berdasarkan musyawarah dan mufakat. Permusyawaratan tersebut diadakan mulai dari kaum yang mendiami sebuah rumah gadang sampai pada permusyawaratan para penghulu dalam kerapatan adat nagari. Kekuasaan tertinggi adalah kebenaran yang akan dicari melalui permusyawaratan, mulai dari kerapatan kaum sampai kepada kerapatan adat nagari.

Sehingga dapat diartikan bahwa pemerintahan nagari adalah Pemerintahan yang mempunyai prinsip Musyawarah Mufakat, Saiyo Sakato yang menjiwai pelaksanaan pemerintahan nagari.¹⁵ Hal ini sesuai dengan sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

1.5. METODE PENELITIAN

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan yuridis normatif. Metode pendekatan yuridis normatif yaitu metode

¹⁵ Imran Manan, *Birokrasi Modern dan Otoritas di Minangkabau (Nagari dan Desa di Minangkabau)*, (Padang: YYS – Pengkajian Kebudayaan Minangkabau, 2002), hlm. 31.

pendekatan yang mengutamakan norma-norma atau kaidah hukum positif yang berlaku pada suatu tempat¹⁶.

Tipe penelitian yang digunakan menurut sifatnya adalah penelitian deskriptif yaitu penelitian yang bertujuan menggambarkan secara tepat sifat suatu individu, keadaan, gejala atau kelompok tertentu, atau untuk menentukan frekuensi suatu gejala¹⁷, karena dalam penelitian ini peneliti akan memberikan gambaran mengenai eksistensi pemerintahan nagari pasca dikeluarkannya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004. Menurut bentuknya penelitian ini adalah penelitian preskriptif yaitu penelitian yang bertujuan untuk memberikan jalan keluar atau saran untuk mengatasi permasalahan¹⁸ karena dalam penelitian ini peneliti akan memberikan saran yang terkait dengan bagaimana menghadapi tantangan dan hambatan dalam pelaksanaan pemerintahan nagari sebagai wujud dari penyelenggaraan otonomi daerah.

Menurut tujuannya penelitian ini adalah penelitian *fact-finding* yaitu penelitian yang bertujuan untuk menemukan fakta tentang suatu gejala yang diteliti¹⁹ karena dalam penelitian ini peneliti akan melihat fakta-fakta yang terjadi dalam pelaksanaan pemerintahan nagari dan permasalahan yang dihadapi. Menurut penerapannya penelitian ini adalah penelitian yang berfokus masalah yaitu penelitian yang mengaitkan permasalahan yang diteliti dengan teori dan praktek²⁰ karena dalam penelitian ini peneliti akan mengaitkan berbagai teori mengenai pemerintahan daerah dengan kenyataan pelaksanaannya di lapangan.

Menurut ilmu yang dipergunakan, penelitian ini adalah penelitian monodisipliner²¹ yaitu penelitian yang didasarkan pada satu disiplin ilmu karena dalam penelitian ini peneliti hanya akan melakukan penelitian dari sudut pandang ilmu hukum.

¹⁶ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian hukum normatif, Suatu tinjauan Singkat*, Cet.6, (Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada, 2003), hal. 7.

¹⁷ *Ibid.*, hlm. 4.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ *Ibid.*, hlm. 5.

²¹ *Ibid.*

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer, sekunder dan tersier sebagai berikut²²:

- a. bahan hukum primer, diantaranya meliputi pasal 18, pasal 20 A, pasal 22 A Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Ketetapan MPR Nomor XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Undang-undang Nomor X Tahun 1948, Undang-undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa, Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974, Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dan Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.;
- b. bahan hukum sekunder, yaitu bahan yang berkaitan dengan atau yang mendukung bahan hukum primer, terdiri dari buku-buku teks hasil penelitian dan literatur lainnya mengenai hukum pemerintahan daerah pada umumnya, dan hukum adat/ pemerintahan nagari pada khususnya.
- c. bahan hukum tersier, yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan atas bahan hukum primer dan sekunder, misalnya kamus, ensiklopedia, katalog dan lain sebagainya.

Mengenai alat pengumpul data, peneliti memakai studi dokumen untuk mengumpulkan data²³. Metode pendekatan analisis data yang dipergunakan adalah metode analisis kualitatif yaitu tata cara penelitian yang menguraikan data secara

²² Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, cet. 3, (Jakarta: Universitas Indonesia, 2007), hlm. 51.

²³ Sri Mamudji, *et. al.*, *Metode Penelitian dan Penulisan Hukum*, (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005), hlm. 29.

deskriptif analitis. Yang dimaksud dengan metode kualitatif ialah apa yang diteliti dan dipelajari adalah objek penelitian yang utuh²⁴.

1.6. SISTEMATIKA PENULISAN

Guna mempermudah pembahasan, peneliti membagi penulisan ini dalam lima bab, dan masing-masing bab terbagi dalam beberapa sub bab tersendiri; sistematika tersebut adalah sebagai berikut:

Bab 1 Pendahuluan, yang terdiri dari latar belakang masalah, rumusan permasalahan, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka teoritis dan konseptual, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

Bab 2 diuraikan pembahasan materi mengenai kedudukan nagari dalam konteks adat dan pemerintahan serta bagaimana pengaturan lebih lanjut dari nagari dalam konteks keseluruhan fungsi pemerintahan.

Bab 3 akan diuraikan materi tentang Eksistensi Pemerintahan Nagari sebagai wujud dari penyelenggaraan otonomi daerah pasca UU Nomor 32 Tahun 2004.

Bab 4 akan dianalisa mengenai penyelenggaraan pemerintahan nagari dan pengaturan kedepannya.

Bab 5 merupakan penutup yang berisi kesimpulan yang merupakan jawaban atas pokok permasalahan dan saran-saran, baik refleksi atas hasil temuan penelitian maupun apa yang seharusnya dilakukan pada masa yang akan datang demi kepentingan masyarakat dan hukum.

²⁴*Ibid.*, hlm. 67.

BAB 2

NAGARI DALAM KONTEKS ADAT DAN PEMERINTAHAN BESERTA PERKEMBANGANNYA

Fokus kajian utama yang disorot dalam bab ini adalah nagari sebagai kesatuan adat dan pemerintahan, bagaimana keberadaan nagari sebagai fungsi pemerintahan serta sejarah perkembangan pemerintahan nagari sejak awal kemerdekaan negara Indonesia sampai pada era reformasi. Untuk mendapatkan gambaran yang lebih utuh, uraian diawali dengan Nagari sebagai Kesatuan Masyarakat Hukum Adat.

2.1. NAGARI DALAM KONTEKS ADAT

Nagari merupakan kesatuan masyarakat hukum adat Minangkabau yang terdiri dari himpunan beberapa suku yang mempunyai wilayah yang tertentu batas-batasnya, mempunyai kekayaan sendiri, berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dan memiliki pimpinan pemerintahannya²⁵. Nagari adalah persekutuan hukum yang terdiri di atas dasar faktor territorial dan faktor geneologis. Nagari memiliki batas-batas tertentu yang di dalamnya harus terdapat minimal empat suku, sebagaimana yang tertera dalam pepatah adat:

Nagari bakaampek suku

Nan Bahindu babuah pariuk

Kampuang batuo

*Rumah Batungganai.*²⁶

²⁵ Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2000 tentang Ketentuan Pokok Pemerintahan Nagari pasal 1 ayat (7).

²⁶ Chairul Anwar, *Hukum Adat Indonesia; Meninjau Hukum Adat Minangkabau*, (Jakarta: Rineka Cipta, 1997), hlm. 22.

Walaupun istilah Nagari merupakan suatu istilah yang sudah melekat di Minangkabau, namun dalam suatu pendapat dikatakan bahwa istilah *Nagari* bukanlah istilah asli Minangkabau, namun berasal dari bahasa Sangsekerta yang dibawa oleh bangsa Hindu yang menetap di tengah-tengah masyarakat Minangkabau di Sumatera Barat Tengah pada masa Hindu.²⁷

Setelah bangsa Belanda menjajah Indonesia, dimana nagari sebagai Kesatuan Masyarakat Hukum Adat di Sumatera Barat di atur berdasarkan IGOB,Stbl. 490 Tahun 1938. Dalam Pasal 1 ayat (1) dikatakan bahwa Nagari adalah suatu “rechtspersoon” Bumi Putra (Badan Hukum Bumi Putra) yang diwakili oleh kepala nagarinya²⁸.

Proses terbentuknya suatu nagari di Minangkabau tergambar dalam pepatah adat Minangkabau yang mengungkapkan;

Taratak mulo dibuek
Sudah taratak manjadi dusun
Sudah dusun manjadi koto
Baru bakampuang banagari

Taratak awal dibuat
 Sesudah taratak menjadi dusun
 Sesudah dusun menjadi koto
 Baru menjadi berkampung bernagari

Berdasarkan pepatah adat tersebut dapat dipahami bahwa konsepsi awal dan proses terbentuknya nagari karena kedatangan segerombolan orang ke suatu tempat (hutan) untuk membuat peladangan. Lahan itu terutama digunakan untuk bercocok tanam yang sekaligus untuk tempat tinggal. Bentuk rumah masih sederhana. Mata pencaharian masih berburu dan berladang. Tempat tinggal masih

²⁷Ibrahim Dt. Sanggono Diradjo, *Tambo Alam Minangkabau; Tatanan Adat Warisan Nenek Moyang Orang Minang*, (Bukittinggi: Kristal Multi Media, 2009), hlm. 83.

²⁸ Darmini Roza, *Eksistensi dan Mekanisme Penyelenggaraan Pemerintahan Nagari di Era Otonomi Daerah dan Prospeknya di Sumatera Barat*. Disertasi Program Pascasarjana UNPAD, Bandung, 2005, hlm.125.

berbentuk *dangau-dangau*, yaitu bangunan sederhana berkaki empat. Perkampungan semacam inilah yang akhirnya disebut dengan *banjar* atau *kabul*, yaitu kampung yang terdiri dari satu suku asal.²⁹

Dengan muncul dan bergabungnya pendatang-pendatang baru di tempat pemukiman semula, maka mereka mulai hidup bertetangga dalam jumlah yang lebih banyak dan dengan suku yang bertambah pula, tetapi tempat tinggal masih di lereng bukit. Perkampungan yang kedua inilah yang disebut dengan *taratak*, yaitu kampung yang terdiri dari 2 (dua) suku asal. Taratak sebagai tempat bercocok tanam, dan kampung tempat tinggal disebut juga dengan dusun.³⁰

Setelah masyarakat pada suatu taratak berkembang dan pada akhirnya mengembangkan wilayah ke kaki bukit, bahkan mulai membuat rumah permanen dan bergabung dengan suku lainnya. Perkampungan tahap ketiga inilah yang disebut *koto*, yaitu kampung yang sudah terdiri dari tiga suku asal, dan sudah bersawah ladang serta beternak peliharaan.³¹

Dari kaki bukit ini mereka mulai menjelajahi mencari pemukiman dan tanah-tanah baru yang lebih subur di pinggir-pinggir sungai yang biasanya mengalir di dataran rendah sepanjang sungai (*batang*³²), seperti Batang Agam, Batang Sinamar, Batang Ombilin, dan lainnya. Dengan tetap menguasai tanah/lahan pertanian yang berada di lereng pebukitan yang telah di olah sebelumnya, mereka membentuk pemukiman baru yang lebih aman, lebih luas, dan lebih nyaman. Perkampungan tahap keempat inilah yang disebut dengan *Nagari*, yaitu pemukiman permanen yang biasanya terletak di atas tanjung atau gundukan-gundukan dataran ketinggian, sekurang-kurangnya terdiri dari 4 (empat) suku asal. Walaupun proses terbentuknya *Nagari* di atas tidak berlaku umum, namun sebagian *Nagari* di Minangkabau terbentuk sebagaimana proses tersebut, seperti Nagari Kubang di Kecamatan Guguk, Kabupaten Lima Puluh Kota, yang sampai sekarang baik taratak, koto, dan nagari itu masih utuh.³³

²⁹Amir MS, *Adat Minangkabau, Pola dan Tujuan Hidup Orang Minang*, (Jakarta: Mutiara Sumber Widya, 2006), hlm. 42.

³⁰*Ibid.*

³¹*Ibid*, hlm. 43.

³²Sungai dalam bahasa Minangkabau sering juga disebut dengan Batang.

³³*Ibid.*

Dari beberapa pengertian yang dikemukakan tersebut, terdapat beberapa unsur yang ada pada nagari. Adapun unsur-unsur tersebut adalah³⁴:

1. Adanya masyarakat hukum adat yang terdiri dari beberapa suku.
2. Mempunyai wilayah tertentu.
3. Mempunyai harta kekayaan sendiri.
4. Berhak mengatur rumah tangga sendiri.
5. Berhak memilih pimpinan pemerintahannya.

Menurut keyakinan orang Minangkabau, *Nagari* di Minangkabau sudah ada jauh sebelum kedatangan Aditiawarman ke Minangkabau pada abad XIV, dan *Nagari* sudah memiliki adat istiadat yang mengatur masyarakat.³⁵

Pada masa dahulu, nagari merupakan republik-republik kecil. Semasa kerajaan Pagaruyung, *Nagari* merupakan daerah otonomi dalam konfederasi dari kerajaan Pagaruyung. Nagari sebagai daerah yang mempunyai otonomi, seringkali mengadakan perjanjian secara sendiri-sendiri dengan asing, terutama dengan Belanda. Semasa Penjajahan Belanda status pemerintahan tradisional di seluruh Indonesia tetap diatur oleh Belanda, termasuk *Nagari* di Minangkabau.³⁶

Kepemimpinan yang kuat dalam kenagarian di Minangkabau telah terlihat dari dulunya, yaitu adanya kesinambungan kepemimpinnya. Ada ciri khas tertentu dari upaya paling awal orang-orang di Minangkabau untuk mengusir Belanda dari tempat mereka, yaitu peranan menonjol dari pemimpin dan masyarakatnya. Pemimpin-pemimpin Islam dan pemimpin adat pada saat itu berada di garis depan dalam semua perjuangan untuk mengusir Belanda dari kenagarian Minangkabau³⁷.

Kenagarian di Minangkabau memiliki sistem nilai yang dikenal dengan universalisme budaya, yaitu memberi tempat “keterbukaan” atau unsur inklusifisme di dalam jantung budaya Alam Minangkabau. Dalam arti kata lain,

³⁴*Op.cit.*, Darmini Roza, hlm.127.

³⁵Bayu Surianingrat, *Pemerintahan Administrasi Desa dan Kelurahan*, (Jakarta: Penerbit Rineka Cipta, 1992), hlm .13.

³⁶LKAAM Sumbar, *Pelajaran Adat Minangkabau (Sejarah dan Budaya)*, (Padang: Trofic Offset Printing, 1998), hlm. 55.

³⁷Christine,Dobbin, *Gejolak Ekonomi, Kebangkitan Islam, dan Gerakan Padri Minangkabau 1784-1847*, diterjemahkan oleh Lilian D.Tedjasudhana, (Depok: Komunitas Bambu, 2008),hlm. 306.

adat dan budaya Minangkabau didesain tidak dalam bentuk statis, melainkan dinamis, seperti termaktub dalam pepatah *nan elok dipakai, nan buruak dibuang*³⁸.

Pusat kekuasaan sesungguhnya setelah runtuhnya kekuasaan dinasti kerajaan di Minangkabau terletak pada nagari. Sering disebut sebagai sebagai “republik kecil”, nagari adalah wilayah atau unit pemerintahan pada tingkat desa yang otonom di mana seluruh penghidupan sosial budaya, ekonomi dan politik serta agama bagi penduduknya terayomi³⁹. Kendatipun pernah terdapat konfederasi nagari, namun pada dasarnya pemerintahan pada tingkat ini bersifat otonom atau berdiri sendiri. Logika dan struktur kekuasaan yang secara ilmiah dalam nagari telah mendorong terjadinya demokratisasi di dalam masyarakat Minangkabau⁴⁰.

2.2. NAGARI SEBAGAI KESATUAN PEMERINTAHAN

2.2.1 SEJARAH PERKEMBANGAN PEMERINTAHAN NAGARI PADA MASA ORDE LAMA

Setelah proklamasi kemerdekaan, sistem pemerintahan nagari ini diubah agar lebih sesuai dengan keadaan waktu itu. Pada tahun 1946 diadakan pemilihan langsung di seluruh Sumatra Barat untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Nagari dan wali nagari. Calon-calon yang dipilih tak terbatas pada penghulu saja. Partai politik pun boleh mengajukan calon. Pada kenyataannya banyak anggota Dewan Perwakilan Nagari dan wali nagari terpilih yang merupakan anggota partai. Masyumi menjadi partai yang mendominasi. Dalam masa perang kemerdekaan dibentuk juga organisasi pertahanan tingkat nagari, yaitu Badan Pengawal Negeri dan Kota (BNPK). Badan ini didirikan atas inisiatif Chatib

³⁸ Fachri Aly, “*Penjelasan Budaya*” *Nilai Demokrasi Minangkabau: Peringatan 100 Tahun Bung Hatta dalam Jurnal Demokrasi dan HAM Problem Demokratisasi di Indonesia dalam Perspektif Budaya*, (Jakarta: Habibie Center, 2003), hlm. 60.

³⁹ Otonomnya sebuah nagari dapat dilihat pada perlengkapan pemerintahan dan wahana kehidupan sosial-ekonomi, politik dan agama yang dimilikinya. Di dalam beberapa hal, adanya sawah serta lading bagi penghidupan penduduk juga menjadi persyaratan utama bagi kriteria pembentukan sebuah nagari.

⁴⁰ Fachri Aly, “*Penjelasan Budaya*” *Nilai Demokrasi Minangkabau: Peringatan 100 Tahun Bung Hatta, ibid.*, hlm. 63.

Sulaiman. Namun setelah keluarnya Perda No. 50 tahun 1950 tentang pembentukan wilayah otonom, maka sejak itu pemerintahan nagari hampir tidak berperan lagi. Dan kemudian ditambah sewaktu Kabinet Mohammad Natsir tahun 1951 membekukan Dewan Perwakilan Rakyat di Provinsi Sumatera Tengah yang juga mencakup wilayah Sumatera Barat, Riau, Kepulauan Riau, dan Jambi sekarang. Maka dengan demikian dewan perwakilan tingkat nagari pun statusnya menjadi tidak jelas juga. Kemudian pasca Pemerintahan Revolusioner Republik Indonesia, hampir keseluruhan aparat nagari diganti oleh pemerintah pusat yang sekaligus mengubah pemerintahan nagari.⁴¹

Saat kemerdekaan yaitu pada tahun 1946 belum ada petunjuk dari Pemerintah Republik Indonesia tentang unit pemerintahan terendah, namun di Nagari Batubulek telah diadakan musyawarah mufakat dan menunjuk Tuan Haji Sutan Djamaris Ismail sebagai Kepala Nagari yang pada waktu itu disebut dengan sebutan Wali Nagari dan dikukuhkan oleh Asisten Wedana (sekarang Camat) yang berkedudukan di Buo. Selanjutnya Nagari dapat mengatur rumah tangganya sendiri dengan ketentuan tidak bertentangan dengan petunjuk Asisten Wedana.⁴²

2.2.2 PENGHAPUSAN NAGARI SEBAGAI FUNGSI PEMERINTAHAN PADA MASA ORDE BARU

Orde Baru adalah sebutan bagi masa pemerintahan Presiden Soeharto di Indonesia. Orde Baru menggantikan Orde Lama yang merujuk kepada era pemerintahan Soekarno. Orde Baru hadir dengan semangat "koreksi total" atas penyimpangan yang dilakukan oleh Soekarno pada masa Orde Lama. Semangat koreksi total dimaksud terlihat dampaknya terhadap pemerintahan nagari. Semangat baru lahir setelah terkuburkan seiring adanya rasa ketakutan akan kecurigaan pusat atas etnis ini, mulai sedikit terkuak. Masyarakat dan kalangan tokoh daerah tidak lagi merasa risih untuk membicarakan adat dan budaya mereka.

⁴¹Gusti Asnan, *Memikir ulang regionalisme: Sumatera Barat tahun 1950-an*, (Bandung: Yayasan Obor Indonesia, 2007), hlm. 10.

⁴²Darmar Harlinta, *Sejarah Nagari*, http://batubulek.lintau.info/?page_id=27. Data ini diperoleh oleh penulisnya berdasarkan wawancara dengan Idris Nur Dt Bagindo Anso Maret 2007.

Dengan pembentukan LKAAM⁴³, dirasakan bahwa kesempatan untuk kembali menghidupkan wacana-wacana tentang keminangkabauan dengan segala perangkat strukturalnya, mulai terbuka. Karena itu, para tokoh dan intelektual Sumatera Barat berupaya menyelenggarakan seminar-seminar tentang kebudayaan Minangkabau. Tiga kali seminar dilaksanakan setiap tahunnya sejak 1968 setelah lebih dari sepuluh tahun kegiatan seperti ini terhenti, tepatnya sejak seminar di Bukittinggi pada tahun 1953. Mulai tahun 1968 dan berikutnya tahun 1969 diselenggarakan seminar kebudayaan Minangkabau di Padang dan kemudian pada tahun 1970 seminar yang sama dilaksanakan pula di Batu Sangkar. Seperti halnya pembentukan LKAAM, seminar ini pada dasarnya tidak banyak menghasilkan formula-formula bagi kebangkitan kembali nilai-nilai kultural daerah. Ini terlihat dari pemikiran-pemikiran yang muncul tidak memberi solusi yang aplikatif, seperti pemikiran seputar perlunya kembali kepada konsensus "*Adat basandi Syara', Syara' basandi Kitabullah*" yang mengemuka dalam diskusi ini, ternyata tidak mengemukakan secara eksplisit tentang implementasi dan aktualisasi falsafah itu sendiri. Demikian juga keberadaan adat dengan segala struktur yang menyertainya yang makin lama makin terpinggirkan oleh kekuatan-kekuatan eksternal tampaknya masih saja jadi pembicaraan pada tingkat bawah dan belum terbuka sebagai topik yang "dapat" diangkat pada forum formal seperti seminar itu⁴⁴.

Pada tahun 1968 pemerintah daerah mengeluarkan Keputusan tentang Peraturan Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Nagari Dalam Propinsi Sumatera Barat (SK. No. 015/GSB/ 1968 Tanggal 18 Maret 1968). Peraturan yang baru ini menggantikan Peraturan yang pernah dikeluarkan pada tahun 1963 (SK. Gub. No.02/Desa/GSB/Prt./1963) yang dinyatakan tidak sesuai lagi dengan perkembangan masyarakat nagari. Di samping itu Undang-Undang Desapradja yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat pada bulan September 1965 (U.U. No. 19

⁴³ LKAAM (singkatan dari Lembaga Kerapatan Adat Alam Minangkabau) adalah sebuah organisasi yang dibuat oleh pemerintah daerah provinsi Sumatera Barat yang bertujuan untuk melestarikan adat dan budaya Minangkabau di Sumatera Barat. Wikipedia bahasa Indonesia, *LKAAM*, <http://id.wikipedia.org/wiki/LKAAM>.

⁴⁴ Irhash A. Shamad, Refleksi Sejarah Pergulatan Etnisitas di Pemerintahan Daerah Sumatera Barat (1) : Gubernur Harun Zain (1966-1977), <http://irhashshamad.blogspot.com/2010/03/pergulatan-etnisitas-refleksi-sejarah.html>.

Tahun 1965) ditunda pelaksanaannya karena masih perlu ditinjau kembali (berdasarkan Instruksi Mendagri No. 29 Tahun 1966) .

Di sini, pertimbangan internal mungkin lebih dapat diterima sebagai alasan pemerintah daerah untuk mengambil langkah mengukuhkan kembali sistem pemerintahan Nagari. Pertimbangan itu lebih didorong oleh kenyataan yang terdapat di hampir semua nagari di Sumatera Barat pada waktu itu antara lain disamping telah berakhirnya masa jabatan Kepala Nagari sejak bulan Juli tahun sebelumnya, juga terdapat sejumlah jabatan di sebahagian besar nagari di Sumatera Barat mengalami kekosongan seperti Kepala Nagari, Pamong Nagari dan anggota Badan Musyawarah Nagari sebagai akibat terjadinya peristiwa G.30 S. PKI.

Hal yang dapat dinilai positif dengan dikeluarkannya peraturan itu antara lain adalah upaya penyelamatan yang dilakukan oleh pemerintah daerah terhadap sistem internal dari intervensi kekuatan eksternal. Dengan demikian sistem kepemimpinan nagari otonom seperti yang berlaku pada waktu-waktu sebelumnya tetap dapat dipertahankan. Di beberapa bahagian wilayah lain di Indonesia, -- sebagai akibat kekosongan peraturan perundangan ini telah mendatangkan dampak yang tidak menguntungkan bagi kehidupan desa tradisional demokratis sebagaimana digambarkan oleh Fraksi PDI dalam Pemandangan Umum Fraksi PDI Mengenai Rencana Undang-Undang Pemerintahan Desa :

... Di sementara tempat tidak ada lagi pemilihan kepala desa... Kepala Desa diganti dengan kepala desa yang diangkat oleh Bupati yang kebanyakan terdiri dari pensiunan yang didatangkan dari luar....Umumnya mereka menunjukkan sikap yang otoriterpemerintahan desa yang tadinya ditata menurut sistem demokrasi sekarang telah menjurus kepada absoluut bestuur stelsel....⁴⁵

Meskipun terdapat sejumlah perbedaan dari sistem pemerintahan Nagari dengan sistem pemerintahan Nagari tradisional namun tindakan penyelamatan yang dilakukan oleh pemerintah daerah Sumatera Barat ini setidaknya telah

⁴⁵ *Ibid.*

memberikan kembali hak-hak politik rakyat nagari serta hak untuk mengatur dan menyelenggarakan pemerintahan nagari. Pemerintahan Nagari ditegaskan kembali dalam rumusan S.K. itu sebagai berikut :

"Pemerintah Nagari adalah penguasa Nagari jang memim-pin rakjat Nagari dengan membuat dan melaksanakan peraturan dan keputusan-keputusan Nagari, menjelenggarakan segala peraturan perundangan dari Pemerintah tingkat atasan serta usaha-usaha lainnja jang ditudjukan untuk mewujudkan masjarakat adil dan makmur berdasarkan Pantja Sila.

Pada tahun 1974 Pemerintah Daerah kembali mengeluarkan Keputusan tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Nagari dalam Propinsi Daerah Tk.I Sumatera Barat. SK yang ter-akhir ini tidak banyak perbedaan dengan SK sebelumnya, namun posisi Kerapatan Nagari malah semakin diperkuat. Alat perlengkapan Nagari sebagai pemerintahan nagari yang semula terdiri dari tiga unsur, yaitu : Wali Nagari, Dewan Perwakilan Rakyat Nagari dan Kerapatan Nagari, kini menjadi dua unsur, yaitu: Wali Nagari dan Kerapatan Nagari yang dinyatakan secara tegas bersama-sama merupakan Pemerintahan Nagari. Pengaturan ini semakin memperkuat posisi Kerapatan Nagari sebagai lembaga legislatif yang tidak lagi diketuai oleh Wali Nagari.

Persoalan hubungan antara pusat dan daerah sering ditentukan sejauh mana daerah punya keleluasaan untuk mengatur dan menyelenggarakan pemerintahan sendiri dan seberapa jauh pula otoritas kekuasaan pemerintahan pusat ikut mencampuri urusan-urusan internal mereka. Di Sumatera Barat, pengaturan sistem pemerintahan terendah hanya sampai tingkat kecamatan. Sedangkan Nagari sebagai wilayah kesatuan hukum adat, meskipun berada di bawah kecamatan, namun tetap memiliki otonomi untuk mengatur dan menyelenggarakan pemerintahan sesuai dengan ketentuan-ketentuan, sistem, serta nilai-nilai tradisional yang mereka anut.

Pada periode pertama kepemimpinan Harun Zain, hubungan pusat dan daerah terlihat "mesra", meskipun kondisi internal sendiri sebenarnya masih sangat runyam dan belum pulih sepenuhnya dari keadaan sebelumnya. Kemesraan ini pada dasarnya disebabkan oleh adanya kondisi saling membutuhkan, apalagi di

masa-masa awal pemerintahannya, rezim Orde Baru belum memiliki legitimasi yang kuat atas kekuasaan yang dipegangnya. Setidaknya sejak akhir tahun 1960 dan awal tahun 70an, masyarakat di daerah ini telah merasakan "budi baik" pemerintah pusat dengan pasokan dana pembangunan yang sangat mereka butuhkan.

Dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 6 tahun 1969 menjadikan otoritas pemerintah pusat atas persoalan internal di daerah mulai dirasakan. Undang-undang ini menyatakan tidak berlakunya peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pemerintahan di daerah yang dikeluarkan sebelumnya⁴⁶. Sejak saat itu pemerintah pusat sebenarnya mulai menunjukkan keinginan untuk mengatur sistem pemerintahan nasional sampai ke tingkat pedesaan.

Keinginan pemerintah untuk menyeragamkan struktur pemerintahan sampai ke tingkat terendah (desa) di seluruh Indonesia telah terlihat dengan dikeluarkannya beberapa kali edaran Mendagri tentang pemekaran/pembentukan desa/daerah yang setingkat pada tahun 1976⁴⁷. Adapun yang menjadi dasar pertimbangan dikeluarkannya edaran Mendagri ini a.l.: *bahwa desa merupakan sumber potensi kekayaan alam dan tenaga kerja sehingga kedudukan, peranan dan fungsi daerah pedesaan, baik sebagai basis pemerintahan nasional maupun sebagai basis pembangunan nasional menjadi semakin nyata dan semakin menentukan terutama di bidang pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan yang diarahkan ke daerah pedesaan.*

Pemekaran/pembentukan desa/daerah yang setingkat diarahkan untuk pendewasaan desa menjadi desa yang definitif dan pembinaannya dilaksanakan oleh pemerintah daerah sesuai ketentuan-ketentuan dalam edaran pemerintah pusat. Pembentukan desa yang definitif ditetapkan dengan Surat Keputusan

⁴⁶ Undang-undang tentang Pernyataan tidak berlakunya berbagai Undang-undang dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang.

⁴⁷ Beberapa edaran Mendagri tentang pemekaran/pemecahan dan penyatuan desa, yaitu antara lain: No. Pem.2/3/35 tanggal 8 September 1976, No. Pem.2/1/14 tanggal 31 Januari 1977 dan penegasan terhadap surat-surat edaran itu No. Pem.2/2/29 tanggal 12 April 1977. Pemerintah daerah --yang sebenarnya sudah menyadari apa tujuan pemekaran desa tersebut--, berupaya untuk meyakinkan rakyat bahwa pemekaran desa itu tujuannya adalah sekadar untuk mendapatkan bantuan pemerintah pusat. Sedangkan unit pemerintahan terendah tetap berada pada Nagari . Irhash A. Shamad, *Elit Politik Lokal dan Kerusakan Sistem Internal Di Daerah ; Sumatera Barat di Masa Orde Baru*, <http://irhashshamad.blogspot.com/2009/02/elit-politik-lokal-dan-kerusakan-sistem.html>.

Mendagri yang dikeluarkan setiap tahunnya. Hal ini ditujukan untuk persiapan penentuan jumlah anggaran di dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, baik untuk Inpres, Bantuan Pembangunan Desa, maupun subsidi-subsidi lainnya.

Sumatera Barat sendiri, selama pelita I, menerima bantuan desa sebanyak jumlah Nagari yang ada, yaitu : 543 nagari, karena pada waktu itu di Sumatera Barat Nagari masih ditetapkan sebagai unit pemerintahan terendah setingkat desa dan berada di bawah kecamatan. Adanya dorongan dan keinginan untuk memperoleh lebih banyak lagi jumlah bantuan desa, maka pada bulan Juli tahun 1977 pemerintah daerah mengambil kebijaksanaan untuk menetapkan Jorong (yang pada waktu ini merupakan bagian dari nagari) menjadi setingkat desa. Beberapa bulan berikutnya pemerintah daerah mengeluarkan penjelasan tentang penetapan itu dan kembali menegaskan bahwa pengertian desa yang sesuai dengan keputusan Mendagri tentang pemerintahan desa sebagai kesatuan masyarakat hukum yang berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri, tidak dapat dilaksanakan di Sumatera Barat, karena itu hak otonomi tersebut tetap dimiliki oleh Nagari. Hal ini menunjukkan bahwa pemerintah daerah tidak ingin kehilangan status dan fungsi nagari sebagai lembaga kepemimpinan yang diakui di dalam masyarakat⁴⁸.

Keputusan pemekaran/pembentukan desa atau daerah yang setingkat ini, oleh Pemerintah Daerah, pada awalnya ditujukan untuk semata menampung realisasi bantuan desa yang disediakan oleh pemerintah sebanyak desa yang ditetapkan dan disahkan dengan Keputusan Mendagri itu. Pemerintah daerah masih mengakui keberadaan Nagari sebagai unit pemerintahan terendah dengan penegasan bahwa untuk status, kedudukan, dan fungsinya dalam bidang pemerintahan tetap mempedomani SK. Gubernur No. 155/ GSB/1974. Pemerintah daerah sendiri sesungguhnya sudah menyadari akan dikeluarkan peraturan perundangan tentang pemerintahan Desa, akan tetapi Keputusan tentang pemekaran/ pembentukan desa tersebut tetap dikeluarkan. Pada waktu itu sebenarnya sudah dapat diprediksikan bahwa penetapan yang beriming-iming bantuan desa itu akan menjebak pemerintah daerah untuk "menerima" keputusan pemerintah pusat menjadikan desa (jorong) sebagai unit pemerintahan terendah

⁴⁸ *Ibid.*

dan pada gilirannya tentu akan mengkebiri otoritas Nagari sebagai struktur pemerintahan tradisional yang otonom di Sumatera Barat.⁴⁹

Tindakan yang sangat menentukan melawan struktur asli dari kontrol sosial di Sumatera Barat adalah reorganisasi pemerintahan yang terjadi pada tingkat paling bawah dari pemerintahan. Ini mencakup pengantian *nagari* menjadi satuan administrasi yang lebih kecil yang serupa dengan desa di Jawa. Tetapi kendatipun kenyataan perubahan ini telah mengurangi otonomi *nagari* dan memberinya ciri dari unit pemerintahan paling bawah dalam suatu negara terpusat, nagari masih berhasil mempertahankan banyak karakter tradisionalnya sebagai pemerintahan otonomi, misalnya satuan ekonomi dan budaya. Jadi pada tahun-tahun pertama Orde Baru, *nagari* telah diakui memiliki potensi yang besar untuk pembangunan⁵⁰.

Di samping keberhasilan itu, pada priode yang sama masyarakat di daerah ini mulai "membayar hutang" pembangunan kepada pemerintah pusat yang selama ini diterima dalam bentuk bantuan, subsidi dan sebagainya. Struktur kepemimpinan tradisional Nagari yang selama ini menjadi kekuatan pengikat hubungan sosial, ekonomi dan politik masyarakat, mengalami "keruntuhan" dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 Tentang Pemerintahan Desa pada tahun 1983.

Pada tahun 1979, pemerintah pusat benar-benar menunjukkan kesungguhannya untuk menyeragamkan sistem pemerintahan sampai ke tingkat bawah. Pemerintah mengundang Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 Tentang Pemerintahan Desa. Undang-undang ini ditujukan untuk mengatur bentuk serta susunan pemerintahan desa yang dapat memberikan arah perkembangan kemajuan masyarakat yang berasaskan demokrasi Pancasila sebagai yang dimaksud dalam Undang-Undang Dasar 1945 . Penetapan Undang-undang Pemerintahan Desa ini didasari oleh Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat No. IV/ MPR/1978 tentang GBHN yang menegaskan perlunya memperkuat pemerintahan Desa agar makin mampu menggerakkan partisipasi

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ Audrey Kahin, *Dari Pemberontakan ke Integrasi Sumatera Barat dan Politik Indonesia 1926-1998*, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2005), hlm. 406.

masyarakat dalam pembangunan dan menyelenggarakan administrasi Desa yang makin meluas dan efektif.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979, yang secara formal mulai diberlakukan tanggal 1 Desember 1979 ini⁵¹, di Sumatera Barat pada awalnya belumlah membawa perubahan yang prinsipil terhadap struktur pemerintahan Nagari. Ini disebabkan karena, disamping belum adanya ketentuan lebih lanjut dari Mendagri, pemerintah daerah merasa bahwa daerah belum siap untuk melaksanakan Undang-Undang tersebut. Karena itu, pemberlakuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 ini perlu ditunda dan akan dilakukan secara bertahap. Untuk sementara, acuan tentang pola pemerintahan ditingkat terendah, tetap mempedomani SK Gub. No. 155/GSB/1974.

Sementara itu pemerintah daerah mulai pula melakukan langkah-langkah persiapan untuk menyesuaikan produk Undang-Undang No. 5 Tahun 1979 dengan kondisi lokal sendiri (atau mungkin lebih tepat sebaliknya). Di antara langkah persiapan yang dilakukan oleh pemerintah daerah adalah mensosialisasikan undang-undang ini kepada seluruh jajaran pemerintah daerah tingkat II se-Sumatera Barat pada bulan Nopember 1979. Kemudian pada awal tahun 1980 selama tiga hari berturut-turut diadakan pula rapat kerja dengan Wali-Wali Nagari se Sumatera Barat. Sebuah tim yang akan menangani persiapan Pelaksanaan undang-undang itupun dibentuk. Tim ini, selain akan bertugas mensosialisasikan undang-undang tersebut, juga akan menginventarisir permasalahan bagi persiapan pelaksanaannya serta mengadakan konsultasi dengan berbagai pihak, terutama dengan pemuka masyarakat di daerah⁵².

Pada tahun 1981 Pemerintah Daerah mengeluarkan Peraturan Daerah (Perda No.7 tahun 1981) tentang Pembentukan, Pemecahan, Penyatuan dan Penghapusan Desa Dalam Provinsi Daerah Tk. I Sumatera Barat. Melalui Perda ini sebenarnya Pemerintah Daerah mulai mengakomodasi keinginan pemerintah pusat untuk menyeragamkan pola pemerintahan desa. Kebijakan ini

⁵¹ Pasal 40 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 Tentang Pemerintahan Desa menyebutkan bahwa Undang-undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan. UU ini disahkan dan ditetapkan di Jakarta pada tanggal 1 Desember 1979.

⁵² Irhash A. Shamad, Refleksi Sejarah Pergulatan Etnisitas di Pemerintah Daerah Sumatera Barat (2): Gubernur Azwar Anas(1977-1987), <http://irhashshamad.blogspot.com/2010/03/refleksi-sejarah-pergulatan-etnisitas.html>.

kemudian dirasakan sebagai pembuka jalan bagi diberlakukannya secara penuh Undang-Undang tentang Pemerintahan Desa (UU Nomor 5 Tahun 1979) di Sumatera Barat melalui Surat Keputusan Gubernur No. 162/GSB/1983 yang menyatakan berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979. Sejak saat ini mulailah terlihat berbagai anomie ditengah-tengah kehidupan masyarakat desa ; suatu kondisi yang sebenarnya bertolak belakang dengan tujuan dikeluarkannya undang-undang tersebut. Hal ini disebabkan oleh benturan-benturan kultural yang terjadi akibat sistem pemerintahan Nagari yang menyangga keutuhan kultural itu menjadi disfungsi, karena otoritas pemerintahan terendah dibawah kecamatan yang selama ini berada pada Nagari, dialihkan kepada Jorong yang ditetapkan setingkat Desa. Sementara Jorong pada waktu sebelumnya adalah bahagian dari Nagari.

Undang-undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa ternyata melemahkan atau menghapuskan banyak unsur-unsur demokrasi demi keseragaman bentuk dan susunan pemerintahan desa. Demokrasi tidak lebih hanya sekedar masih menjadi impian dan slogan dalam retorika untuk pelipur lara. Masyarakat Nagari tidak dapat memberdayakan dirinya dan bahkan semakin lemah dan tidak berdaya⁵³.

Persoalan kerusakan sistem internal di Sumatera Barat yang terjadi di masa Orde Baru ini, pada dasarnya bukanlah semata-mata karena diberlakukannya Undang-Undang No. 5 Tahun 1979, akan tetapi lebih disebabkan oleh kebijaksanaan yang diambil oleh pemerintah daerah dalam menetapkan Jorong sebagai unit pemerintahan terendah. Karena dengan kebijaksanaan itu, Nagari sebagai kesatuan politik teritorial-genealogis menjadi terpinggirkan. Pada hal dalam Undang-Undang itu tidak dinyatakan secara tegas bahwa Nagari sebagai unit pemerintahan terendah --seperti yang berlaku sebelumnya-- harus dipecah menjadi Desa-Desa sebagai yang dimaksud oleh Undang-Undang tersebut. Bahkan dalam konsideran Undang-Undang tersebut secara jelas memberi pertimbangan dengan "mengindahkan keragaman keadaan Desa dan ketentuan adat istiadat yang masih berlaku". Pengertian desa dalam undang-undang ini

⁵³ HAW.Widjaja, *Otonomi Desa Merupakan Otonomi yang Asli, Bulat dan Utuh*, (Jakarta: Raja Grafindo Perkasa, 2003), hlm. 7-8.

"adalah suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai kesatuan masyarakat termasuk di dalamnya kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung di bawah Camat dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri"⁵⁴. Jadi, dengan penetapan Jorong sebagai Desa berarti beralihnya otoritas politik masyarakat dari Nagari kepada Jorong. Sedangkan Jorong --pada waktu sebelumnya—adalah bagian dari Nagari dan tidak mempunyai otoritas pemerintahan, kecuali hanya sebagai pelaksana administrasi di tingkat bawah. Dengan demikian benturan kultural yang terjadi sebenarnya lebih banyak disebabkan oleh perubahan struktural itu. Meskipun implementasi Undang-undang tersebut dalam prakteknya kemudian juga mendatangkan berbagai implikasi kultural terhadap perilaku sosial di daerah.

Persoalan kebijaksanaan penetapan Jorong sebagai unit pemerintahan terendah setingkat Desa ini sudah menjadi topik perdebatan yang hangat di kalangan tokoh-tokoh masyarakat di daerah ini sebelum diundangkannya Undang-Undang tersebut. Pada bulan Januari 1978 pemerintah daerah menyelenggarakan diskusi tentang Pemerintahan Desa yang diikuti oleh kalangan tokoh-tokoh intelektual, kalangan ulama serta kalangan pemuka adat.

Permasalahan utama yang diangkat dalam diskusi ini adalah menyangkut penetapan Desa sebagai yang dimaksudkan dalam Rancangan Undang-Undang No.5 Tahun 1979. Dua persoalan yang menimbulkan dilema dalam penetapan ini, yaitu : pertama : bila pengertian yang disebut dengan "Desa" oleh Pusat sama dengan "Nagari" di Sumatera Barat (berada langsung di bawah kecamatan), maka akan mengakibatkan berkurangnya jumlah bantuan desa yang diterima oleh daerah dari pemerintah pusat. Kedua : Bila yang dinyatakan sebagai "Desa" adalah "Jorong yang merupakan bagian dari Nagari sesuai dengan SK. Gubernur KDH Tk. I Sumatera Barat No. 259/GSB/1977 , maka kemungkinan akan hilangnya fungsi Nagari. Ini akan mengakibatkan timbulnya persepsi yang kurang baik, karena akan menghilangkan struktur pemerintahan Nagari yang mempunyai hak asal usul, sebagaimana yang dijelaskan dalam pasal 18 Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.

⁵⁴ Huruf a Bab I Ketentuan Umum Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 Tentang Pemerintahan Desa.

Sejak semula diskusi yang diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah ini memang tidak ditujukan untuk mendapatkan keputusan, akan tetapi hanya dalam rangka mengumpulkan pendapat yang akan dijadikan bahan bagi tim perumus. Dengan demikian apapun kecenderungan pendapat peserta diskusi, tidak mutlak menjadi acuan dalam menetapkan apakah Nagari atau Jorong yang akan ditetapkan setingkat Desa. Dari jalannya Diskusi, baik dari pemakalah maupun dari peserta diskusi, terdapat kecenderungan untuk tidak menjadikan Jorong sebagai Desa, karena hal itu akan menghilangkan fungsi Nagari yang pada gilirannya akan menimbulkan dampak yang serius pada banyak aspek kehidupan sosial di daerah ini. Meskipun ada sebahagian pendapat yang ingin mempertahankan Jorong sebagai Desa yang diberi bantuan oleh Pusat, namun keberadaan Nagari sebagai unit pemerintahan terendah tetap dipertahankan. Pandangan yang disebut terakhir sebenarnya merupakan jalan tengah antara pemikiran yang berkembang dalam diskusi dengan apa yang disampaikan oleh Gubernur dalam pidato pengarahannya di awal diskusi dengan sedikit koreksian. Gubernur, dalam pidato pengarahannya, mengemukakan bahwa bila Nagari disamakan dengan Desa, maka jumlah bantuan yang diterima oleh daerah ini akan berkurang menjadi seperenam dari jumlah bantuan yang diterima sebelumnya. Selanjutnya ia mengemukakan pandangannya sebagai berikut :

Sekarang sudah keluar SK. Mendagri (maksudnya SK. No. 17/1977), kita mikir-mikir lagi, artinya jalan keluar yang lain, kalau alternatif kita ambil yaitu alternatif kedua, menjadi Jorong sama dengan Desa, dan Nagari berfungsi koordinator terutama dalam pelaksanaan pembangunan. Sedangkan fungsi Nagari sebagai kesatuan adat, kesatuan hukum, kesatuan sosial budaya dan lain-lain tadi adalah tepat dewasa ini. Jadi dengan demikian, arti Nagari dalam etnologi adalah tetap seperti sekarang ini, sedangkan dalam arti administrasi pemerintahan dan pembangunan, maka pengertian Desa bagi kita adalah Jorong sehingga LSD (Lembaga Sosial Desa) berada di Jorong-Jorong sebagai operator pemerintahan yang sama-sama Kepala Jorong membinanya, dan kalau Nagari ada K.N. dan Jorong ada L.S.D. nya.⁵⁵

Pandangan tersebut dengan jelas mencerminkan kecenderungan ambivalensi Pemerintah Daerah antara sikap untuk tetap mempertahankan Jorong sebagai Desa, sesuai dengan SK Mendagri No 17/1977, dengan pengakuan

⁵⁵ Irhash A. Shamad, Refleksi Sejarah Pergulatan Etnisitas di Pemerintah Daerah Sumatera Barat (2) : Gubernur Azwar Anas (1977-1987), *Loc.cit.*

terhadap keberadaan Nagari sebagai kesatuan masyarakat hukum adat. Pertimbangan terakhir ini didasari oleh kenyataan bahwa keberadaan Nagari terlalu riskan untuk dihilangkan. Dengan hanya pengakuan Nagari sebagai kesatuan masyarakat hukum adat, berarti menghilangkan fungsi Nagari sebagai unit pemerintahan, pada hal fungsi hukum adat, menurut pandangan masyarakat, sebenarnya meliputi fungsi politis dan pemerintahan. Otoritas kepemimpinan Nagari yang mengakar kuat seperti ini akan digantikan dengan Pamong Desa (Kepala Desa) yang memiliki legitimasi dari atas.

Apa yang kemudian disampaikan dalam kesimpulan diskusi yang dibacakan pada Sidang Pleno terakhir ternyata tidak menjelaskan secara eksplisit tentang substansi permasalahan yang didiskusikan, akan tetapi hanya merumuskan tentang perlunya beberapa perubahan dari Rancangan Undang-undang Pemerintahan Desa. Rumusan diskusi inilah yang menjadi dasar untuk penyusunan tanggapan gubernur terhadap rancangan Undang-undang tentang Pemerintahan Desa. Akan tetapi dalam tanggapan ini juga tidak memuat tentang sikap yang diambil oleh daerah untuk merespon Undang-Undang tersebut. Dengan demikian berarti aspirasi apa yang berkembang dalam diskusi dengan tokoh-tokoh masyarakat itu, tidak pernah (atau tidak perlu) disampaikan ke pemerintah pusat. Bahkan ada asumsi lain yang mengatakan bahwa diskusi itu hanya sebagai strategi pemerintah daerah untuk melihat sejauh mana reaksi masyarakat terhadap perubahan sistem pemerintahan yang akan dijalankan.

Dari apa yang dikemukakan itu dapat di duga alasan perlunya menyelenggarakan diskusi itu, yaitu agar secara formal pemerintah daerah tidak bertindak sendiri dalam mengambil konsensus menjadikan Jorong sebagai Desa, artinya, konsensus itu telah melalui proses dialog dan telah dimusyawarahkan dengan pemuka-pemuka masyarakat. Dengan itu pemerintah daerah terlindung dari prasangka-prasangka negatif dan dalam hal ini seolah-olah bertindak hanya sebagai mediator antara kepentingan lokal dan nasional, pada hal sebenarnya kepentingan pemerintahlah menjadi acuan, sementara itu kepentingan lokal harus menyesuaikan diri.

Pemberlakuan Undang-Undang Pemerintahan Desa di Sumatera Barat yang ditetapkan dengan Keputusan Gubernur Tingkat I Sumatera Barat tanggal 28

Juli 1983 beberapa waktu kemudian diiringi dengan dikeluarkannya Peraturan Daerah No. 13 Tahun 1983 tentang pengakuan nagari sebagai kesatuan masyarakat hukum adat dalam propinsi Sumatera Barat . Dengan keluarnya Perda ini, secara resmi lembaga nagari di Sumatera Barat tidak lagi berfungsi sebagai unit pemerintahan terendah. Oleh karenanya Kepemimpinan Nagari tidak lagi memiliki kekuatan politis, karena sudah diambil alih oleh pemerintahan Desa. Di setiap Nagari dibentuk Lembaga Kerapatan Adat Nagari (KAN), namun otoritas lembaga ini dibatasi hanya dalam soal-soal yang menyangkut dengan persoalan adat istiadat, sebagaimana ditetapkan pada Pasal 3 tentang fungsi Nagari sebagai kesatuan masyarakat hukum adat sebagai berikut⁵⁶ :

- (a) Membantu pemerintah dalam mengusahakan kelancaran pelaksanaan pembangunan di segala bidang, terutama bidang kemasyarakatan dan budaya.
- (b) Mengurus hukum adat dan adat istiadat dalam nagari.
- (c) Memberi kedudukan hukum adat terhadap hal-hal yang menyangkut harta kekayaan masyarakat nagari guna kepentingan hukum keperdataan adat, juga adanya persengketaan atau perkara perdata adat.
- (d) Menyelenggarakan pembinaan dan pengembangan nilai-nilai adat Minangkabau, dalam rangka memperkaya, melestarikan dan mengembangkan kebudayaan nasional pada umumnya dan kebudayaan Minangkabau khususnya
- (e) Menjaga, memelihara dan memanfaatkan kekayaan nagari untuk kesejahteraan masyarakat nagari.

Pada tahun 1983, Gubernur pada saat itu memberlakukan undang-undang yang menetapkan bagian dari *nagari*, yakni *orong*, bukan *nagari*, yang menjadi unit desa. Dengan satu lompatan, jumlah desa di Sumatera Barat berkembang dari 543 (jumlah nagari) menjadi 3.138 (jumlah *orong*) - ditambah dengan 408 daerah kota, atau kelurahan. Hasilnya, Sumatera Barat menerima lebih kurang enam kali jumlah dana pembangunan pemerintah daripada sebelumnya.

⁵⁶ Pasal 3 Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat tentang pengakuan nagari sebagai kesatuan masyarakat hukum adat dalam Provinsi Sumatera Barat.

Tetapi, pemecahan *nagari* juga menghancurkan institusi lokal tradisional yang sudah ada beratus tahun – lembaga yang mengatur tidak hanya tingkah laku sosial dan kultural dari rakyat di pedalaman, tetapi juga basis ekonomi masyarakat dalam hal tanah, warisan, dan pengelolaan sawah. Nagari tidak hanya unit teritorial yang sederhana, tetapi sesuatu yang didasarkan kepada kelompok garis turunan dan fungsi-fungsi yang luas.

Pimpinan Nagari dipilih dari penghulu dari berbagai suku yang ada di dalamnya, tidak dihubungkan dengan satu jorong dari nagari. Kesatuan suku ini menyebar di seluruh nagari, mempunyai hak atas tanah pertanian dan sistem irigasi. Sebaliknya *jorong* adalah unit pemerintahan yang dimulai oleh Jepang selama pendudukan mereka dan murni berdasarkan pembagian wilayah, yang tidak ada hubungannya dengan fungsi tradisional nagari⁵⁷.

Dengan beralihnya fungsi pemerintahan dari nagari ke desa maka dalam kehidupan masyarakat terdapat dua lembaga kepemimpinan anak nagari. Dalam hal yang menyangkut administrasi pemerintahan adalah Kepala desa sebagai lembaga formal dan dalam soal yang menyangkut adat istiadat adalah Nagari sebagai lembaga informal. Dalam pelaksanaan pembangunan di desa-desa, peran Kerapatan Adat Nagari hanyalah bersifat konsultatif bagi desa-desa yang berada dalam wilayah Nagarinya.

Hubungan kerja yang kabur dan tidak jelas antara KAN dan Kepala Desa telah menempatkan peran Kerapatan Adat Nagari pada posisi yang "menggantung" dan "tidak bergigi". Walaupun Kerapatan Adat Nagari mempunyai dasar sosiologis yang kuat, namun Kepala Desa lebih memiliki legitimasi dari pemerintahan teratas (Kecamatan). Kondisi inilah yang telah menyebabkan munculnya berbagai anomali dan anomali di-tengah kehidupan masyarakat pedesaan yang sangat berpengaruh terhadap pelaksanaan pembangunan di desa, terutama dalam menggerakkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan, seperti yang digambarkan oleh Imran Manan⁵⁸ :

⁵⁷ Audrey Kahin. *Ibid*, hlm. 410.

⁵⁸ Irhash A. Shamad, Refleksi Sejarah Pergulatan Etnisitas di Pemerintah Daerah Sumatera Barat (2) : Gubernur Azwar Anas (1977-1987), <http://irhashshamad.blogspot.com/2010/03/refleksi-sejarah-pergulatan-etnisitas.html>. *Loc.cit*.

Persaingan kedua bentuk otoritas itu di desa tidak dapat dielakkan, karena keduanya mempunyai basis sosiologis, ekonomis dan politis yang berbeda. Karena dasar sosiologisnya yang tidak kuat, maka otoritas pemerintahan desa tak sekuat pemerintahan nagari. Karena dasar ekonomisnya tak kuat maka kehidupan dan efektifitas pemerintahan desa sangat bergantung pada bantuan otoritas supra desa. Dan karena dasar politisnya tidak berakar ke bawah maka kemampuannya untuk mengerakkan masyarakat dalam pembangunan menjadi terbatas .

Menyangkut hubungan kerja, pembagian kerja dan masalah otoritas ini lebih terlihat terutama dalam hal-hal khusus seperti penyediaan tanah untuk lahan pembangunan, masalah pemanfaatan tanah ulayat suku dan nagari serta penyelesaian berbagai sengketa anak nagari dan persoalan lainnya terutama yang terkait dengan kedua otoritas kepemimpinan ini. Nagari --dalam hal terbatas-- adalah merupakan kesatuan teritorial desa. Sedangkan desa secara administratif punya garis hirarki ke kecamatan. Peran nagari disini terlihat hanya bersifat simbolik. Lembaga Kerapatan Adat Nagari tidak memiliki otoritas dalam mengambil keputusan-keputusan yang menyangkut kepentingan desa. Bila berbenturan antara kepentingan masyarakat nagari dengan program pemerintahan yang dijalankan melalui otoritas kepala desa, maka Pucuk Adat akan berada pada posisi yang lemah.⁵⁹

Kepala desa jelas tidak mempunyai kualifikasi dan berperan sebagai Kepala Nagari. Institusi desa dilihat hanyalah menjalankan tugas pembangunan yang diputuskan pada tingkat tinggi dan tidak disesuaikan dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat setempat. Kurangnya kekuasaan yang diberikan kepada mereka oleh adat dan budaya, telah menyebabkan pemimpin dan lembaga baru ini tidak dalam posisi untuk memobilisasi rakyat guna berperan secara efektif dalam menjalankan rencana pemerintah dalam pembangunan ekonomi lokal.

Pemerintah Daerah Sumatera Barat pada saat itu berusaha mempertahankan beberapa kekuasaan di tangan pemimpin tradisional nagari

⁵⁹ *Ibid.*

dengan mendirikan Kerapatan Adat Nagari (KAN). Ini merupakan ketentuan penting, untuk mempertahankan unsur nagari di pemerintahan yang menjadi kerangka kerja untuk menyadarkannya. Tetapi, pada saat itu lembaga Kerapatan Adat Nagari (KAN) kekurangan kekuasaan dalam urusan pemerintahan yang aktual. Para pemangku adat, anggota KAN atau tidak, secara berangsur kehilangan fungsinya dalam masyarakat, karena sebagian besar dari perannya telah diambil oleh institusi formal atau birokrasi. Peran utama mereka adalah sebagai figur dalam fungsi seremonial, yang pada waktu yang sama menunjukkan bahwa peran mereka sebagai tokoh sentral dalam kehidupan adat mulai berubah.

Perubahan ini menyebabkan disorientasi dalam kehidupan rakyat di pedesaan ketika bentuk kekuasaan simbolis tradisional mereka dan segala isinya dirampas. Dengan memandang pemerintah desa yang baru sebagai ciptaan pemerintah pusat, banyak yang kehilangan keinginan atau kemampuan untuk ambil bagian dalam pembangunan. Makin lama mereka menganggap bahwa pemerintahan Jakarta adalah kekuasaan yang bertanggung jawab untuk membangun daerah dan menyerahkannya ke pusat untuk mengerjakannya. Selain itu, pengukuhan desa oleh pemerintah pusat diartikan oleh rakyat Sumatera Barat sebagai penghapusan sisa otonomi lokal dan memaksakan dominasi Jawa⁶⁰.

Pengalaman kepemimpinan Hasan Basri Durin sebagai Pamong telah diawalinya ketika ia selama 11 tahun menduduki jabatan Walikota Padang (1971-1983). Ia kemudian menggantikan Azwar Anas sebagai gubernur Sumatera Barat yang juga telah menyelesaikan tugasnya sebagai gubernur selama dua priode. Pada saat memulai tugasnya sebagai gubernur, kondisi Sumatera Barat digambarkan sebagai berikut :

... nagari-nagari yang terkerat-kerat dan menjadi desa-desa yang rapuh secara sosial budaya, ekonomi dan pemerintahan. Di satu sisi desa-desa memang mencatat kemajuan dalam sarana-dan prasarana ekonomi, namun di sisi lain terjadi krisis sosial budaya serta makin derasnya aliran manusia-manusia terdidik ke kota-kota.

⁶⁰ Audrey Kahin, *Op.cit*, hlm. 411-412.

Menyadari beberapa dampak negatif dari akibat dipecahnya nagari menjadi desa-desa di Sumatera Barat yang telah mengakibatkan banyak desa yang rapuh dan sulit dibangun, maka pemerintah daerah pada tahun 1988 menjalankan program penataan kembali desa-desa tersebut. Penataan kembali (regrouping) desa-desa ini ditujukan antara lain untuk terciptanya desa-desa yang (a) punya pendapatan sendiri, (b) paling kurang penduduknya 2500 jiwa dengan 500 kepala keluarga, (c) luasnya memadai dan teratur, (d) dengan partisipasi masyarakat yang tinggi, (e) dengan pelayanan pemerintah yang baik, dan (f) dengan aparat pemerintahan yang andal sebagainya.

Untuk itu pemerintah daerah melalui Instruksi Gubernur No.11/IST/GSB//1988 menyelenggarakan program penataan ini secara bertahap. Pertama untuk desa-desa dengan penduduk kurang dari 250 jiwa, kemudian dilanjutkan dengan desa-desa berpenduduk kurang dari 500 jiwa, dan terakhir desa-desa dengan penduduk kurang dari 1000 jiwa. Pada tahap pertama, jumlah desa telah berkurang dari 3.138 (1983) menjadi 2.586 desa, tahap kedua berkurang lagi menjadi 2.132 dan tahap ketiga menjadi 2.059, hingga akhirnya dengan penataan ulang ini jumlah desa di Sumatera Barat menjadi 1.753 desa. Dari jumlah itu 72 diantaranya sudah kembali ke dalam wilayah Nagari, seperti waktu sebelumnya sesuai dengan usulan yang diajukan oleh masyarakat desa yang bersangkutan kepada pemerintah daerah.

Sebagai konsekuensi penataan kembali desa-desa ini adalah berkurangnya jumlah dana bantuan Inpres pembangunan desa yang mengalir ke Sumatera Barat. Sebelum dilaksanakannya kebijaksanaan ini, agaknya pemerintah bersama masyarakat Sumatera Barat sudah siap dengan segala konsekuensi yang ditimbulkannya. Di sini, kepentingan akan keutuhan masyarakat Nagari lebih diutamakan ketimbang kebutuhan dana pembangunan. Karena itulah kebijaksanaan ini mendapat dukungan dan disambut baik oleh masyarakat desa di Sumatera Barat, bahkan oleh para perantau Minang di luar Sumatera Barat. Malah kebijaksanaan ini pada awalnya lebih dimotivasi oleh adanya keinginan masyarakat terutama kalangan intelektual dan tokoh masyarakat di daerah dan di rantau. Pemerintah Daerah sendiri juga mempersiapkan berbagai program untuk mengantisipasi berkurangnya jumlah dana pembangunan desa dengan

menerapkan beberapa strategi pembangunan, seperti Manunggal Sakato, Musyawarah Pembangunan Nagari, Sarjana Masuk Desa, dan sebagainya.

Suatu hal yang penting juga diketahui dalam kaitannya dengan sejarah perkembangan pemerintahan orde baru adalah kajian yang dilaksanakan oleh Yasril Yunus. Kajian tersebut menyebutkan bahwa Pemerintahan Nagari memiliki karakteristik berdasarkan budaya adat istiadat Minangkabau sangat mendominasi pola perilaku anggota masyarakat, baik perilaku individu dengan masyarakatnya maupun perilaku masyarakat dengan pemerintah. Terbentuknya persekutuan hukum adat tersebut melalui proses sosial yang lama untuk menjadi sebuah desa.⁶¹

Persepsi aparat pemerintah dan masyarakat terhadap pemerintahan nagari di Minangkabau dalam kaitannya dengan prospek otonomi daerah bahwa otoritas tradisional minangkabau menunjukkan kepemimpinan yang bersifat demokratis dan populis dalam pemerintahan nagari yang otonom, karena antara pemerintah dan anak nagari secara adat adalah sama. Otoritas yang dimiliki orang Minang tidaklah mudah dilaksanakan dalam masyarakat, karena kepada pemimpin selalu diingatkan agar selalu berhati-hati sesuai dengan ungkapan tradisional yang berbunyi *ingek-ingek nan di ateh kok nan di bawah ka maimpok, tirih kok datang dari lantai, galodo kok datang dari muaro* (pemimpin yang di atas harus ingat-ingat masyarakat yang di bawah bisa menentang, bocor nanti bisa datang dari lantai, terban itu nanti bisa dari muara). Sejalan dengan itu diiringi lagi dengan petuah lain bahwa *raja adil raja disembah, raja lalim raja disanggah* (raja adil raja disembah, raja zalim raja dibantah).⁶²

Persepsi aparat pemerintah dan masyarakat terhadap pemerintahan nagari di Minangkabau dalam kaitannya dengan prospek otonomi daerah menunjukkan bahwa pemerintahan nagari sebagai pemerintahan yang terendah di Minangkabau adalah eksis, diakui dan tidak terpengaruh oleh supra nagari.⁶³ Telah terjadi perubahan yang mendasar dalam struktur masyarakat Sumatera

⁶¹Yasril Yunus, *Pemerintahan Nagari di Era Orde Baru Persepsi Aparatur Pemerintah dan Masyarakat terhadap Pemerintahan Nagari dan Otoritas Tradisional Minangkabau dalam kaitannya dengan Prospek Otonomi Daerah di Sumatera Barat*, Jurnal Ilmiah Administrasi Publik FIA-Unibraw Vol. VI, Nomor 1 September 2005-Februari 2006, hlm.8.

⁶²*Ibid.* hlm.10.

⁶³*Ibid.*, hlm.13.

Barat, sehingga banyak menimbulkan eksese yang luas terhadap sosio-kultural masyarakat Minangkabau, di antaranya adalah: a) timbulnya disintergrasi dalam kehidupan masyarakat hukum seperti lemahnya hubungan kekerabatan antara anak dan kemenakan, atau antara *suku* yang sama dengan desa yang berlainan. b) kurangnya dukungan masyarakat terhadap pelaksanaan pembangunan karena terpecahnya kehidupan masyarakat hukum adat, sehingga sulit untuk menggerakkan partisipasi masyarakat. c) lemahnya peran Ninik Mamak yang tergabung dalam lembaga *tungku tigo sajarangan*, karena fungsi-fungsinya telah dijalankan oleh Kepala Desa beserta LMD/LKMD-nya, seperti dalam pemberian penegasan hak atas tanah, perkawinan, perceraian, dan persengketaan yang terjadi dalam masyarakat.

Setidak-tidaknya pemerintahan desa telah mengandung dua *penyakit*, yaitu terjadi *dekulturisasi* yang dapat menghilangkan identitas ke-Minang-an orang Minang dalam Nagari, dan suburnya pola *birokrasi* yang menciptakan kecenderungan *pemerintahan negara* dan *pemerintahan oleh pemerintah*. Persepsi masyarakat yang ditemui dalam penelitian ini menyatakan bahwa pada masa bernagari, partisipasi masyarakat cukup tinggi sehingga dikatakan sistem pemerintahan waktu itu adalah *mambasuik dari bumi* (bottom up).⁶⁴ Peluang dan tantangan untuk menghidupkan kembali Pemerintahan Nagari di Sumatera Barat cukup berat dalam prospek otonomi daerah, karena potensi-potensi nagari sebagai hak ulayat yang mendukung Pemerintahan Nagari tidak jelas posisinya dalam sistem hukum nasional.⁶⁵

2.2.3 PEMERINTAHAN NAGARI PADA ERA REFORMASI

Perubahan peta politik nasional yang terjadi, membangkitkan kembali semangat masyarakat Sumatera Barat untuk kembali menjalankan sistem pemerintahan nagari. Dengan berlakunya otonomi daerah pada tahun 2001, istilah pemerintahan nagari kembali digunakan untuk mengganti istilah pemerintahan desa yang digunakan sebelumnya dalam sistem pemerintahan kabupaten, sedangkan

⁶⁴*Ibid.*

⁶⁵*Ibid.*

nagari yang berada dalam sistem pemerintahan kota masih seperti sebelumnya yaitu bukan sebagai bagian dari pemerintah daerah.

Dan pada tahun 2004, untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, dan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 dianggap sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah, kemudian Presiden Indonesia dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat secara bersama, disahkanlah Undang undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah untuk menggantikan undang undang Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999. Dari undang-undang baru ini diharapkan munculnya pemerintahan daerah yang dapat mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Sebagai tindak lanjut dari undang-undang tersebut maka keluarlah Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang desa, yang menekankan prinsip dasar sebagai landasan pemikiran pengaturan keanekaragaman daerah, yang memiliki makna bahwa istilah *desa* dapat disesuaikan dengan asal usul dan kondisi sosial budaya masyarakat setempat. Pemerintah tetap menghormati sistem nilai yang berlaku pada masyarakat setempat namun harus tetap mengindahkan sistem nilai bersama dalam kehidupan berbangsa dan bernegara dalam satu Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Setelah kelahiran Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian direvisi menjadi undang-undang Nomor 32 tahun 2004, beberapa daerah di Indonesia mulai melakukan inisiatif-inisiatif untuk mengembangkan potensi daerahnya masing-masing, mulai dari gegapnya pemilihan kepala daerah hingga hingar-bingar membentuk identitas daerah masing-masing. Dalam konteks Sumatera Barat misalnya, salah satu kebijakan daerah yang dikembangkan adalah kembali menerapkan bentuk pemerintahan nagari.

Sebagian besar kalangan menganggap kebijakan tersebut sangat positif dan strategis karena akan terjadi desentralisasi kewenangan dari serba pusat (Jakarta), menuju keterwujudan pemerintah daerah yang lebih memerhatikan kesejahteraan masyarakat lokal. Selain untuk keperluan desentralisasi kekuasaan

atau kewenangan dalam pengertian geografis, dengan kembali pada sistem pemerintahan bernagari, juga diharapkan "the land of Minangkabau", dengan adagium adat "adaek basandi Syara', syara' Basandi Kitabullah, syara' magato adaek mamakai" di mana nagari-nagari menjadi lebih berdaya dengan diperankannya kembali ninik mamak alim ulama, cadiak pandai selaku kontrol sosial di tengah masyarakat, namun juga identitas "keIslaman" dapat diwujudkan.

Perdebatan kemudian muncul nagari model apa dan kapan yang kemudian akan dirujuk, karena sistem pemerintahan nagari telah mengalami dinamisasi, misalnya bentuk pemerintahan nagari sebelum datangnya pendatang asing, seperti Islam, Barat, nagari zaman Orde Lama, atau nagari pada masa Orde Baru. Persoalan lainnya yang kemudian muncul, pada satu sisi ada tuntutan menggebu bagaimana Sumatera Barat dalam pengertian Minangkabau tetap menjadi otentik, karena di Sumatera Barat umumnya dan Kota Padang khususnya adalah daerah dimana telah secara turun-temurun telah terjadi, "kedekatan" antara adat dan tradisi lokal dengan agama sangat kuat. Dalam banyak hal sulit dipisahkan walaupun mudah dibedakan. "Kedekatan" ini cukup "mengikat" dan "menyatu". Agama menjadi tergantung pada adat atau tradisi setempat, sebaliknya –adat atau tradisi mendapatkan "muatan" agama, sehingga dalam beberapa kasus di beberapa daerah tertentu, dimana keduanya "menyatu", sikap adat atau tradisi menjadi sama dengan sikap agama. Atau sikap agama terhadap persoalan setempat menjadi sama dengan sikap adat atau tradisi setempat.

Sementara pada sisi lainnya, realitas di tengah masyarakat telah terjadi perubahan yang begitu dahsyat, masyarakat Sumatera Barat seperti halnya masyarakat lainnya dihadapkan dengan modernisasi berikut segala konsekuensinya yang menuntut terjadinya perubahan ke depan yang lebih dinamis yang dalam banyak kasus telah menggugat segala bentuk kemapanan. Kegamangan-kegamangan mulai bertambah ketika sistem kekerabatan komunal mulai terkikis dengan habisnya tanah ulayat sebagai alat produksi dalam bernagari. Persoalan-persoalan ini semakin memperumit keinginan untuk meneguhkan identitas kedaerahan Minangkabau.

Menarik untuk dipahami suatu studi tentang Efektifitas Organisasi Pemerintahan Nagari Pasca Perda Provinsi Sumatera Barat Nomor 9 Tahun 2000 (Studi Kasus Nagari-Nagari di Kabupaten Agam Provinsi Sumatera Barat) yang dilaksanakan oleh MHD. Lutfi AR.. Berdasarkan temuan penelitian diketahui bahwa: pertama, pelaksanaan Pemerintahan Nagari pasca Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 9 tahun 2000, di Kabupaten Agam adalah sebagai berikut: (a) dalam operasionalnya organisasi Pemerintahan Nagari di Kabupaten Agam berpedoman kepada ketentuan pelaksanaan yang diatur pada Perda kabupaten Agam Nomor 31 tahun 2001 tentang pemerintahan Nagari; (b) kepedulian masyarakat terhadap kembali kepada pemerintahan nagari cukup tinggi, dibuktikan dengan tingkat pengetahuan masyarakat terhadap kondisi perkembangan dan perubahan di nagari dan harapan-harapan masyarakat terhadap pelaksanaan pemerintahan nagari serta partisipasi masyarakat yang cukup tinggi; (c) secara administratif dengan pelaksanaan pemerintahan Nagari saat ini masih terkesan sebatas mempersulit pelayanan dibidang administrasi, karena dengan adanya pemerintahan nagari, maka telah menambah jalur birokrasi yang harus dilalui masyarakat; (d) masih belum siapnya pemerintahan Nagari dengan sarana dan prasarana untuk mendukung kelancaran tugas-tugasnya, sehingga melemahkan kinerja birokrasi tersebut di mata masyarakat.⁶⁶

Kedua: tingkat efektifitas organisasi Pemerintahan Nagari pasca Perda Provinsi Sumatera Barat Nomor 9 Tahun 2000, masih sangat rendah. Hal tersebut dapat dilihat dari tingkat pelaksanaan tujuan organisasi sebagai berikut: (a) dalam pelaksanaan program pembangunan, tingkat efektifitas organisasi pemerintahan masih sangat rendah, yang diakibatkan oleh belum siapnya lembaga-lembaga dan sumber daya manusia di nagari untuk merencanakan dan mendukung pelaksanaan program tersebut; (b) organisasi pemerintahan nagari adalah sangat efektif untuk menciptakan ketahanan agama dan budaya berdasarkan tradisi dan sosial budaya masyarakat Sumatera Barat yang aspiratif dan demokratis, karena didukung oleh pola pembinaan masyarakat yang sesuai dengan budaya masyarakat; (c)

⁶⁶MHD. Lutfi AR., *Efektifitas Organisasi Pemerintahan Nagari Pasca Perda Provinsi Sumatera Barat Nomor 9 Tahun 2000 (Studi Kasus Nagari-Nagari di Kabupaten Agam Provinsi Sumatera Barat)*, Tesis, Program Pascasarjana Universitas Gajahmada, Yogyakarta: 2002, hlm. 176-177.

organisasi pemerintahan nagari masih kurang efektif dalam rangka menciptakan kemandirian peran serta dan kreatifitas masyarakat, karena sistem pengambilan keputusan yang tidak dapat mengakomodir aspirasi masyarakat dan hal tersebut telah melemahkan tingkat peran serta masyarakat dalam bidang-bidang pemerintahan lainnya.⁶⁷



⁶⁷*Ibid.*

BAB 3
EKSISTENSI PEMERINTAHAN NAGARI PASCA UNDANG-UNDANG
NOMOR 32 TAHUN 2004 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH DAN
KONDISI KENAGARIAN PASIE LAWEH

3.1. EKSISTENSI PEMERINTAHAN NAGARI MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 32 TAHUN 2004 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH

Salah satu pertimbangan dikeluarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah adalah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintahan daerah, yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah merevisi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999. Terjadinya revisi terhadap Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah karena undang-undang tersebut tidak sesuai dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah.

Di dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, tidak ada ketentuan khusus tentang pemerintahan nagari.⁶⁸ Hal ini dapat dimaklumi karena undang-undang berbicara dalam konteks nasional, sehingga rumusannya yang ditemukan adalah berkaitan dengan aturan tentang desa atau yang disebut dengan nama lain. Oleh sebab itu, agar lebih fokus kepada pembahasan dan pemahaman tentang nagari dan pemerintahannya. Rumusan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang menyebut istilah desa dalam tulisan ini diganti dengan nagari.

Nagari atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut nagari, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁶⁹

Melalui penjelasan tersebut dapat dipahami bahwa nagari berdasarkan Undang-undang ini adalah desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut nagari, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yurisdiksi, berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan/atau dibentuk dalam sistem Pemerintahan Nasional dan berada di kabupaten/kota, sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Landasan pemikiran dalam pengaturan mengenai

⁶⁸ Kata yang ditemukan adalah kata nagari, terdapat pada penjelasan Pasal 202 Ayat 1 yang menyebutkan bahwa “Desa yang dimaksud dalam ketentuan ini termasuk antara lain Nagari di Sumatera Barat, Gampong di provinsi NAD, Lembang di Sulawesi Selatan, Kampung di Kalimantan Selatan dan Papua, Negeri di Maluku.”

⁶⁹ Bandingkan dengan Ketentuan Umum Pasal 1 Angka 12 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

desa adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat. Undang-undang ini mengakui otonomi yang dimiliki oleh nagari ataupun dengan sebutan lainnya dan wali nagari melalui pemerintah nagari dapat diberikan penugasan ataupun pendelegasian dari Pemerintah ataupun pemerintah daerah untuk melaksanakan urusan pemerintah tertentu.⁷⁰

Melalui ketentuan dalam Bab XI Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah⁷¹ yang mengatur tentang desa pada pasal 200 di antaranya dapat dipahami bahwa: (1) dalam pemerintahan daerah kabupaten/kota dibentuk pemerintahan nagari yang terdiri dari pemerintah nagari dan badan permusyawaratan nagari; (2) pembentukan, penghapusan, dan/atau penggabungan nagari dengan memperhatikan asal usulnya atas prakarsa masyarakat.

Eksistensi pemerintah nagari dapat dipahami dari rumusan pasal 202 Undang-Undang Pemerintahan Daerah yang memuat tentang pemerintah desa. Di antara pemahamannya adalah: (1) pemerintah nagari terdiri atas wali nagari⁷² dan perangkat nagari; (2) perangkat nagari terdiri dari sekretaris nagari dan perangkat nagari lainnya. (3) sekretaris nagari sebagaimana dimaksud pada ayat (4) diisi dari pegawai negeri sipil yang memenuhi persyaratan. Melalui penjelasan pasal 202 UUPD di antaranya dapat dipahami bahwa yang dimaksud dengan “Perangkat nagari lainnya” adalah perangkat pembantu Wali Nagari yang terdiri dari Sekretariat Nagari, pelaksana teknis lapangan seperti kepala urusan, dan unsur kewilayahan seperti wali jorong⁷³ atau dengan sebutan lain. Dapat dipahami

⁷⁰Penjelasan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

⁷¹Dalam uraian selanjutnya sering ditulis dengan UUPD.

⁷²Wali nagari adalah penyesuaian dari rumusan dalam UUPD yang menyebut kepala desa.

⁷³Istilah wali jorong adalah penyesuaian dengan rumusan dalam UUPD yang menyebutnya dengan istilah kepala dusun.

bahwa sekretaris nagari yang ada selama ini yang bukan Pegawai Negeri Sipil secara bertahap diangkat menjadi pegawai negeri sipil sesuai peraturan perundang-undangan.

Berkaitan dengan pemilihan wali nagari dilakukan dengan cara pemilihan langsung oleh dan dari penduduk desa warga negara Republik Indonesia yang syarat selanjutnya dan tata cara pemilihannya diatur dengan Perda yang berpedoman kepada Peraturan Pemerintah.⁷⁴ Calon Wali Nagari yang memperoleh suara terbanyak dalam pemilihan wali nagari ditetapkan sebagai wali nagari.⁷⁵ Pemilihan wali nagari dalam kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan yang diakui keberadaannya berlaku ketentuan hukum adat setempat yang ditetapkan dalam Perda dengan berpedoman pada Peraturan Pemerintah. Sedangkan masa jabatan wali nagari adalah 6 (enam) tahun dan dapat dipilih kembali hanya untuk 1 (satu) kali masa jabatan berikutnya.⁷⁶ Wali Nagari terpilih dilantik oleh Bupati/Walikota paling lambat 30 (tiga puluh) hari setelah pemilihan.⁷⁷

Eksistensi pemerintahan nagari yang lain dapat dipahami melalui ketentuan UUPD disebutkan sebagai berikut:

⁷⁴Bandingkan dengan Pasal 203 ayat 1 UUPD

⁷⁵Bandingkan dengan Pasal 203 ayat 2 UUPD

⁷⁶Tentang masa jabatan ini, dapat saja berbeda dengan ketentuan ini. Peluang berbeda tersebut dapat ditemukan dari penjelasan yang menyebutkan bahwa masa jabatan kepala desa dalam ketentuan ini dapat dikecualikan bagi kesatuan masyarakat hukum adat yang keberadaannya masih hidup dan diakui yang ditetapkan dengan Perda.

⁷⁷Dipahami dari rumusan pasal 205 ayat 1 UUPD. Dalam ayat 2 memuat rumusan bahwa sebelum memangku jabatannya, kepala desa mengucapkan sumpah/janji. (3) Susunan kata-kata sumpah/janji dimaksud adalah sebagai berikut: "Demi Allah (Tuhan), saya bersumpah/berjanji bahwa saya akan memenuhi kewajiban saya selaku kepala desa dengan sebaik-baiknya, sejujur-jujurnya, dan seadil-adilnya; bahwa saya akan selalu taat dalam mengamalkan dan mempertahankan Pancasila sebagai dasar negara; dan bahwa saya akan menegakkan kehidupan demokrasi dan Undang-Undang Dasar 1945 serta melaksanakan segala peraturan perundang-undangan dengan selurus-lurusnya yang berlaku bagi desa, daerah, dan Negara Kesatuan Republik Indonesia".

1. Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan nagari mencakup: (a) urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal-usul nagari; (b) urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan pengaturannya kepada nagari; (c) tugas pembantuan dari Pemerintah, pemerintah provinsi, dan/atau pemerintah kabupaten/kota; (d) urusan pemerintahan lainnya yang oleh peraturan perundang-perundangan diserahkan kepada nagari.⁷⁸
2. Eksistensi Badan Permusyawaratan Nagari⁷⁹ berfungsi untuk menetapkan peraturan nagari bersama wali nagari, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat.⁸⁰ Anggota badan permusyawaratan nagari adalah wakil dari anak nagari bersangkutan yang ditetapkan dengan cara musyawarah dan mufakat.⁸¹
3. Eksistensi lembaga kemasyarakatan nagari. Di nagari dapat dibentuk lembaga kemasyarakatan yang ditetapkan dengan peraturan nagari dengan berpedoman pada peraturan perundang-undangan.⁸² Tugas lembaga kemasyarakatan nagari

⁷⁸Pasal 206 UUPD. Tugas pembantuan dari Pemerintah, pemerintah provinsi, dan/atau pemerintah kabupaten/kota kepada desa disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia (pasal 207). Tugas dan kewajiban kepala desa dalam memimpin penyelenggaraan pemerintahan desa diatur lebih lanjut dengan Perda berdasarkan Peraturan Pemerintah (pasal 208).

⁷⁹UUPD menyebut dengan istilah badan permusyawaratan desa . dalam penjelasan pasal 209 disebutkan bahwa Yang dimaksud dengan Badan Permusyawaratan Desa dalam ketentuan ini adalah sebutan nama Badan Perwakilan Desa sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

⁸⁰Pasal 209.

⁸¹Pasal 210. Istilah anak nagari dalam UUPD dirumuskan penduduk desa. Dalam penjelasan disebutkan Pasal 210 Ayat (1) Yang dimaksud dengan “ wakil ” dalam ketentuan ini adalah penduduk desa yang memangku jabatan seperti ketua rukun warga, pemangku adat, dan tokoh masyarakat lainnya; (2) Pimpinan badan permusyawaratan desa dipilih dari dan oleh anggota badan permusyawaratan desa; (3) Masa jabatan anggota badan permusyawaratan desa adalah 6 (enam) tahun dan dapat dipilih lagi untuk 1 (satu) kali masa jabatan berikutnya. (4) Syarat dan tata cara penetapan anggota dan pimpinan badan permusyawaratan desa diatur dalam Perda yang berpedoman pada Peraturan Pemerintah.

⁸²Pasal 211 ayat 1.

adalah membantu pemerintah desa dan merupakan mitra dalam memberdayakan masyarakat nagari.⁸³

4. Keuangan nagari. Keuangan nagari adalah semua hak dan kewajiban nagari yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik nagari berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban.⁸⁴ Hak dan kewajiban dimaksud menimbulkan pendapatan, belanja dan pengelolaan keuangan nagari.⁸⁵ Sumber pendapatan nagari terdiri atas: pendapatan asli desa; bagi hasil pajak daerah dan retribusi daerah kabupaten/kota; bagian dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh kabupaten/kota; bantuan dari Pemerintah, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota; dan hibah dan sumbangan dari pihak ketiga.⁸⁶

⁸³Pasal 211 ayat 2. Dalam penjelasan Pasal 211 Ayat (2) yang dimaksud dengan lembaga kemasyarakatan desa dalam ketentuan ini seperti: Rukun Tetangga, Rukun Warga, PKK, karang taruna, lembaga pemberdayaan masyarakat.

⁸⁴Pasal 212 ayat 1 UUPD.

⁸⁵Pasal 212 ayat 2 UUPD.

⁸⁶Belanja desa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) digunakan untuk mendanai penyelenggaraan pemerintahan desa dan pemberdayaan masyarakat desa (angka 4). (5) Pengelolaan keuangan desa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan oleh kepala desa yang dituangkan dalam peraturan desa tentang anggaran pendapatan dan belanja desa. (6) Pedoman pengelolaan keuangan desa sebagaimana dimaksud pada ayat (5) ditetapkan oleh Bupati/Walikota dengan berpedoman pada peraturan perundang-undangan. Dalam penjelasan disebutkan bahwa Pendapatan asli desa meliputi; hasil usaha desa, hasil kekayaan desa, hasil swadaya dan partisipasi, hasil gotong royong dan lain-lain pendapatan asli desa yang sah (Pasal 212 Ayat (3) Huruf a); Bantuan keuangan dari Pemerintah, Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota adalah bantuan yang bersumber dari APBN, APBD Provinsi, APBD Kabupaten/Kota yang disalurkan melalui kas Desa dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan Desa (huruf d); Yang dimaksud dengan "Sumbangan dari pihak ketiga" dalam ketentuan ini dapat berbentuk hadiah, donasi, wakaf dan atau lain-lain sumbangan serta pemberian sumbangan dimaksud tidak mengurangi kewajiban-kewajiban pihak penyumbang (huruf d).

3.2. EKSISTENSI PEMERINTAHAN NAGARI MENURUT PERATURAN PEMERINTAH REPUBLIK INDONESIA NOMOR 72 TAHUN 2005 TENTANG DESA

Lahirnya Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 72 Tahun 2005 Tentang Desa adalah untuk melaksanakan ketentuan Pasal 216 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2005 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 38, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4493) yang telah ditetapkan dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2005 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 108, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4548).

Dengan diterbitkannya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2005 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 maka Peraturan Pemerintah Nomor 76 Tahun 2001 Tentang Pedoman Umum Pengaturan Mengenai Desa harus disesuaikan dengan Undang-Undang Nomor 8 tentang Perubahan atas Undang Nomor 32 Tahun 2004. Walaupun terjadi pergantian Undang-Undang namun prinsip dasar sebagai landasan pemikiran pengaturan mengenai desa tetap yaitu; (1) Keanekaragaman, yang memiliki makna bahwa istilah Desa dapat disesuaikan dengan asal usul dan

kondisi sosial budaya masyarakat setempat. Hal ini berarti pola penyelenggaraan pemerintahan serta pelaksanaan pembangunan di Desa harus menghormati sistem nilai yang berlaku pada masyarakat setempat namun harus tetap mengindahkan sistem nilai bersama dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Dalam kaitan ini Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, (2) Partisipasi, memiliki makna bahwa penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan desa harus mampu mewujudkan peran aktif masyarakat agar masyarakat senantiasa memiliki dan turut serta bertanggungjawab terhadap perkembangan kehidupan bersama sebagai sesama warga desa, (3) otonomi asli, memiliki makna bahwa kewenangan pemerintahan desa dalam mengatur dan mengurus masyarakat setempat didasarkan pada hak asal usul dan nilai-nilai sosial budaya yang terdapat pada masyarakat setempat namun harus diselenggarakan dalam perspektif administrasi pemerintahan negara yang selalu mengikuti perkembangan jaman, (4) Demokratisasi, memiliki makna bahwa penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan di Desa harus mengakomodasi aspirasi masyarakat yang diartikulasi dan diintegrasikan melalui BPD dan Lembaga Kemasyarakatan sebagai mitra Pemerintah Desa, (5) Pemberdayaan masyarakat, memiliki makna bahwa penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan di Desa ditujukan untuk meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat melalui penetapan kebijakan, program dan

kegiatan yang sesuai dengan esensi masalah dan prioritas kebutuhan masyarakat.⁸⁷

Uraian selanjutnya dalam bagian ini difokuskan kepada eksistensi pemerintahan nagari Menurut Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 72 Tahun 2005 Tentang Desa.⁸⁸ Untuk itu, agar dapat segera dipahami dengan mudah, penggunaan istilah desa dalam sebagian besar ketentuan PPD ditulis langsung dengan nagari.

Di antara ketentuan utama yang dapat dipahami dari PPD bahwa pemerintahan nagari adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah nagari dan Badan Permusyawaratan nagari dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁸⁹ Pemerintah nagari atau yang disebut dengan nama lain adalah Wali nagari⁹⁰ dan Perangkat nagari⁹¹ sebagai unsur penyelenggara pemerintahan nagari.⁹² Badan Permusyawaratan Nagari atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disingkat BPN, adalah lembaga yang merupakan perwujudan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan nagari sebagai unsur penyelenggara pemerintahan nagari.

⁸⁷Ketentuan Umum PP Nomor 72 Tahun 2005 Tentang Desa

⁸⁸Dalam uraian selanjutnya, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 72 Tahun 2005 Tentang Desa ditulis dengan PPD.

⁸⁹Ketentuan Umum Pasal 1 Angka 6 PP Nomor 72 Tahun 2005 Tentang Desa.

⁹⁰Penyesuaian istilah dari Kepala Desa.

⁹¹Penyesuaian istilah dengan perangkat desa.

⁹²Ketentuan Umum Pasal 1 Angka 7 PP Nomor 72 Tahun 2005 Tentang Desa.

3.3. EKSISTENSI PEMERINTAHAN NAGARI MENURUT PERATURAN DAERAH PROVINSI SUMATERA BARAT NOMOR 2 TAHUN 2007 TENTANG POKOK-POKOK PEMERINTAHAN NAGARI

Lahirnya Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 2 Tahun 2007 Tentang Pokok-pokok Pemerintahan Nagari⁹³ di antaranya dengan menimbang bahwa: (a) bahwa berdasarkan hasil evaluasi penyelenggaraan Pemerintahan Nagari, maka Peraturan Daerah Propinsi Sumatera Barat Nomor 9 Tahun 2000 tentang Ketentuan Pokok-pokok Pemerintahan Nagari dan Peraturan Daerah Kabupaten se Sumatera Barat tentang Pemerintahan Nagari, perlu disesuaikan dengan perkembangan yang terjadi; (b) bahwa Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah sebagai landasan hukum Peraturan Daerah Propinsi Sumatera Barat Nomor 9 Tahun 2000 telah dicabut dan dinyatakan tidak berlaku lagi dengan ditetapkannya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah; (c) bahwa untuk sinkronisasi penyelenggaraan pemerintahan dalam upaya melaksanakan tugas dan fungsi pemerintahan yang baik dan efektif di nagari, maka perlu diatur ketentuan mengenai Pokok—Pokok Pemerintahan Nagari.

Beberapa hal yang mendasari perubahan tentang pengaturan penyelenggaraan Pemerintahan Nagari yang dulunya diatur dengan Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2000 tentang Ketentuan Pokok-pokok Pemerintahan Nagari adalah :

⁹³Dalam uraian selanjutnya Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 2 Tahun 2007 Tentang Pokok-pokok Pemerintahan Nagari sering ditulis dengan PDPN (singkatan dari Peraturan Daerah Pemerintahan Nagari).

1. Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengamanatkan, bahwa Pemerintah Daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangga sendiri menurut asas otonomi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan, Pemberian otonomi luas kepada Daerah dimaksudkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat.

Disamping itu, melalui otonomi luas Daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan kekhususan, potensi dan keanekaragaman Daerah dalam sistim Negara kesatuan Republik Indonesia. Dalam rangka meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan otonomi Daerah, Pemerintah Daerah perlu memperhatikan hubungan kelembagaan pemerintahan otonomi terendah di dalam sistem Pemerintahan Daerah, pengelolaan potensi dan keanekaragaman budaya, aspek keuangan serta sumberdaya lainnya secara adil dan selaras. Selanjutnya juga perlu diperhatikan peluang dan tantangan dalam persaingan global dengan memanfaatkan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi. Hal ini bertujuan agar daerah mampu menjalankan peran dan kewenangan yang dimiliki dalam sistem penyelenggaraan Pemerintahan Negara .

2. Penyelenggaraan otonomi Daerah di tingkat Nagari, dalam Propinsi Sumatera Barat dimaknai pada kebijakan yang secara umum digariskan dalam Peraturan Daerah Propinsi Sumatera Barat Nomor 9 tahun 2000 tentang Ketentuan Pokok-pokok Pemerintahan Nagari, sedangkan secara teknis operasional diatur dan ditetapkan oleh Peraturan Daerah Kabupaten.

Dalam konteks ini dimaksudkan agar otonomi Daerah di Sumatera Barat berlandaskan pada kemampuan masyarakat di Nagari untuk memiliki kemandiri dalam mengurus kepentingan sendiri. Hal ini sebagai upaya ke arah terwujudnya otonomi masyarakat di Nagari-nagari sebagai basis otonomi Daerah melalui tatanan praktek penyelenggaraan Pemerintahan Nagari sebagai wujud sistem Pemerintahan Terendah otonomi di Sumatera Barat. Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah telah memberikan peluang yang luas kepada Daerah untuk mengatur Pemerintahan desa atau dengan nama lainnya .

Sehubungan dengan itu pemerintah Propinsi Sumatera Barat mengambil kebijakan untuk kembali ke sistem Pemerintahan Nagari dengan menetapkan Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2000 tentang Ketentuan Pokok-pokok Pemerintahan Nagari.

3. Dengan berlakunya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagai pengganti Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, maka perlu dilakukan penyesuaian dan penyempurnaan terhadap pengaturan tentang Pemerintahan Nagari.

Substansi yang diatur dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 yang terkait dengan Desa, perlu disesuaikan dengan menetapkan Peraturan Daerah yang baru sebagai pengganti Peraturan Daerah Nomor 9 tahun 2000 pada prinsipnya Pemerintah Daerah Propinsi Sumatera Barat tetap konsisten untuk mempertahankan kebijakan penyelenggaraan Pemerintahan Terendah dalam bentuk sistem Pemerintahan Nagari yang memiliki otonomi asli didasarkan hak asal usul dan nilai-nilai sosial budaya yang terdapat pada masyarakat

setempat. Dengan pengertian bahwa sistem Pemerintahan Nagari tetap dipertahankan eksistensinya.

Perubahan mendasar yang perlu dilakukan terhadap Peraturan Daerah Propinsi Sumatera Barat Nomor 9 Tahun 2000 tentang Ketentuan Pokok Pemerintahan Nagari adalah :

- 1). Pengertian Nagari : yaitu Nagari adalah Kesatuan Masyarakat Hukum yang memiliki batas-batas wilayah tertentu, dan berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal usul dan adat Minangkabau (Adat Basandi Syarak, syarak Basandi Kitabullah/ABS –SBK, yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁹⁴
- 2). Pemerintahan Nagari adalah satuan pemerintah otonom berdasarkan asal usul Nagari di wilayah Propinsi Sumatera Barat dalam sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia.
- 3). Istilah Badan Perwakilan Nagari (BPN) atau dengan nama lainnya diganti dengan Badan Permusyawaratan Nagari selanjutnya disebut BAMUS NAGARI.
- 4). Jorong atau dengan nama lain yang setingkat dan terdapat dalam Nagari adalah bagian dari wilayah Nagari.
- 5). Masa jabatan Wali Nagari adalah 6 (enam) tahun terhitung sejak tanggal pelantikan dan hanya dapat dipilih lagi untuk 1 (satu) kali masa jabatan berikutnya.

⁹⁴Bandingkan dengan Dalam Perda Sumbar No. 9/2000 Pasal 1 ayat (7) nagari didefinisikan sebagai kesatuan masyarakat hukum adat dalam Daerah Propinsi Sumatera Barat yang terdiri dari beberapa himpunan beberapa suku yang mempunyai wilayah yang tertentu batas-batasnya, mempunyai kekayaan sendiri, berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dan memilih pimpinannya.

- 6). Masa jabatan anggota Badan Permusyawaratan Nagari adalah 6 (enam) tahun dan hanya dapat dipilih lagi untuk 1 (satu) kali masa jabatan berikutnya.
- 7). Sekretaris Nagari diisi dari Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang memenuhi persyaratan, dalam rangka pemantapan penyelenggaraan Pemerintahan Nagari, pelaksanaan Pembangunan dan meningkatkan pelayanan terhadap masyarakat Nagari.

Berdasarkan hasil evaluasi terhadap Penyelenggaraan Pemerintahan Nagari di Sumatera Barat, maka perlu dilakukan penyempurnaan dan penyesuaian beberapa substansi sebagai berikut :

- 1). Kewenangan Nagari.

Dalam rangka efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, Pemerintah Kabupaten/Kota menyerahkan sebagian urusan pemerintahannya kepada Pemerintah Nagari yang meliputi urusan-urusan sebagai berikut; (1) urusan Pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal usul Nagari; (2) urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Kabupaten yang diserahkan pengaturannya kepada Nagari; (3) tugas Pembantuan dari Pemerintah, Pemerintah Propinsi dan atau Pemerintah Kabupaten/Kota; (4) urusan Pemerintahan lainnya yang oleh peraturan perundang-undangan diserahkan kepada Nagari.

- 2). Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2000 tentang ketentuan Pokok Pemerintahan Nagari, belum mengatur tentang keberadaan Kerapatan Adat Nagari (KAN) Oleh karena Kerapatan Adat Nagari (KAN) merupakan

mitra Pemerintahan Nagari dalam penyelenggaraan Pemerintahan Nagari, maka keberadaannya sangat diperlukan.

- 3). Penyesuaian dan penyempurnaan terhadap Peraturan Daerah Nomor 9 tahun 2000 adalah dimaksudkan untuk; (1) mengurangi munculnya masalah-masalah dalam penyelenggaraan Pemerintahan Nagari; (2) menampung berbagai masukan yang dapat mendorong terciptanya demokrasi yang mencerminkan musyawarah dan mufakat di Nagari; (3) meningkatkan kinerja Pemerintahan Nagari dengan prinsip-prinsip Good Governance, Clean Goovernance dan Pemerintahan Nagari yang mandiri.

Pemerintahan Nagari adalah penyelenggaraan urusan Pemerintahan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Nagari dan Badan Permusyawaratan Nagari berdasarkan asal usul Nagari di wilayah Propinsi Sumatera Barat yang berada dalam sistim Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁹⁵ Pemerintahan Nagari adalah penyelenggaran urusan pemerintahan untuk mengatur dan mengurus kepentingan serta memberikan pelayanan pada masyarakat setempat.⁹⁶ Pemerintah Nagari sebagai pemerintah terendah berlaku dan ditetapkan di seluruh Kabupaten / Kota di Provinsi Sumatera Barat.⁹⁷

Untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat di nagari, dibentuk Pemerintahan Nagari yang terdiri dari Pemerintah Nagari dan BAMUS

⁹⁵Bab I Ketentuan Umum Pasal 1 Angka 8 PDN. Penjelasan Pasal 2 : Nagari tidak hanya dilihat sebagai wilayah administrasi Pemerintahan akan tetapi dimaknai pula sebagai kesatuan masyarakat hukum adat Minangkabau dalam hal mana seluruh warga masyarakat secara bersama-sama mengembangkan potensi Nagari (sumberdaya alam, sumberdaya manusia dan sumberdaya buatan) serta mengembangkan nilai-nilai syarak, adat dan budaya di Nagari, sesuai falsafah *adat salingka Nagari dan Adat sebatang panjang* untuk tercapainya dan suksesnya penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan dan kesejahteraan masyarakat dan anak Nagari.

⁹⁶Pasal 4 ayat (1) PDPN.

⁹⁷Pasal 4 Ayat (2) PDPN.

NAGARI.⁹⁸Susunan organisasi dan tata kerja Pemerintahan Nagari dan BAMUS NAGARI diatur dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.⁹⁹

Melalui ketentuan Pasal 6 PDPN diketahui bahwa pemerintah Nagari terdiri dari Wali Nagari dan Perangkat Nagari (Ayat [1]). Perangkat Nagari terdiri dari Sekretaris Nagari dan perangkat lainnya (Ayat [2]). Sekretaris Nagari sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diisi dari Pegawai Negeri Sipil yang memenuhi persyaratan (Ayat [3]). Sedangkan Pasal 7 menyebutkan bahwa Wali Nagari sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (1) dipilih langsung oleh warga masyarakat nagari (Ayat [1]). Masa Jabatan Wali Nagari adalah 6 (enam) tahun terhitung sejak tanggal pelantikan dan dapat dipilih hanya 1 (satu) kali masa jabatan berikutnya (Ayat [2]). Tata cara penetapan calon Wali Nagari, calon pemilih dan pemilihan Wali Nagari diatur lebih lanjut dengan Peraturan Daerah Kabupaten /Kota (Ayat [3]).

Aspek-aspek lain yang diatur dalam PDPN dalam kaitannya dengan eksistensi pemerintahan nagari di antaranya adalah sebagai berikut:

1. Kewenangan Nagari

Kewenangan Nagari mencakup mencakup hal-hal sebagai berikut:

- a. Urusan Pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal usul Nagari.
- b. Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Kabupaten/Kota yang diserahkan pengaturannya kepada Nagari.
- c. Tugas pembantuan dari Pemerintah, Pemerintah Propinsi dan atau Pemerintah Kabupaten/Kota.

⁹⁸Pasal 5 Ayat (1) PDPN.

⁹⁹Pasal 5 Ayat (2) PDPN.

d. Urusan Pemerintahan lainnya yang oleh Peraturan Perundang-undangan diserahkan kepada Nagari.¹⁰⁰

Dalam Pasal 9 dirumuskan bahwa penyerahan sebahagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Kabupaten /Kota yang diserahkan pengaturannya kepada Pemerintahan Nagari adalah urusan pemerintahan yang secara langsung dapat meningkatkan pelayanan, peran serta dan prakarsa yang bertujuan untuk kesejahteraan anak nagari (Ayat [1]).Penyerahan kewenangan dari Kabupaten/ Kota kepada Pemerintahan Nagari sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam Peraturan Bupati / Walikota (Ayat [2]). Sedangkan dalam Pasal 10 dirumuskan bahwa Wali Nagari menyusun Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nagari (RPJMN) untuk jangka waktu 6 (enam) Tahun ditetapkan dengan Peraturan Nagari dan menyusun Rencana Kerja pembangunan Nagari (RKPN) tiap tahun(Ayat [1]). Wali Nagari memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan kepada Bupati/ WaliWalikota melalui Camat(Ayat [2]). Wali Nagari menyampaikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada BAMUS NAGARI(Ayat [3]).

Dalam kaitannya dengan kewenangan nagari, menarik untuk disimak kajian tentang Efektifitas Pelaksanaan Urusan Pemerintahan Kabupaten Solok oleh Pemerintahan Nagari (Studi Hukum Tata Negara/Hukum Administrasi). Kajian ini dilaksanakan oleh Syamsul Bahri tahun 2004. Kajian ini berupaya mengungkap bagaimanakah efektifitas pelaksanaan urusan pemerintahan kabupaten Solok oleh pemerintah nagari sesuai dengan kondisi nagari serta pengaruhnya terhadap peningkatan kualitas pelayanan bagi masyarakat. Hasil

¹⁰⁰Pasal 8 PDPN.

kajian ini mengungkap bahwa efektifitas pelaksanaan urusan pemerintahan kabupaten oleh pemerintahan nagari, diukur berdasarkan kondisi nagari (dengan melihat factor kemampuan SDM, keuangan, dan peralatan), diketahui bahwa semua nagari sampel belum efektif untuk melaksanakan semua jenis urusan yang didesentralisasikan oleh pemerintah kabupaten.¹⁰¹

Pada umumnya kemampuan nagari-nagari sampel baru mendekati efektif melaksanakan beberapa jenis urusan dalam kategori yang bersifat memfasilitasi, member izin, dan rekomendasi/surat pengantar. Dengan kata lain jenis urusan dalam kategori pembinaan dan pengawasan serta pengelolaan penuh belum efektif dilaksanakan oleh pemerintahan nagari. Penyebab pelaksanaan urusan tersebut belum efektif adalah karena terbatasnya kemampuan SDM, keuangan, dan peralatan yang dimiliki nagari, serta minimnya pembinaan, pengawasan, dan diklat khusus yang dibutuhkan untuk melaksanakan urusan yang didesentralisasikan oleh pemerintah kabupaten dengan pemerintah nagari. Penyebab lainnya adalah karena rendahnya tingkat koordinasi dan evaluasi antara pemerintah kabupaten dengan pemerintah nagari.¹⁰²

2. BAMUS Nagari

Dalam Pasal 12 PDPN dirumuskan bahwa anggota BAMUS NAGARI terdiri dari unsur Ninik Mamak / tokoh adat /kepala suku, Alim Ulama / Tokoh Agama, Cadiak Pandai /cendikiawan, Bundo Kandung /Tokoh Perempuan dan komponen masyarakat lainnya yang tumbuh dan berkembang dalam Nagari bersangkutan dengan mempertimbangkan representasi Jorong yang ditetapkan

¹⁰¹Syamsul Bahri, *Efektifitas Pelaksanaan Urusan Pemerintahan Kabupaten Solok oleh Pemerintahan Nagari (Studi Hukum Tata Negara/Hukum Administrasi)*, Tesis Pascasarjana Unand: Padang: 2004, hlm. 28.

¹⁰²*Ibid.*

dengan cara musyawarah dan mufakat (Ayat [1]).Masa jabatan anggota BAMUS NAGARI adalah 6 (enam) tahun dan dapat dipilih kembali untuk (satu) kali masa jabatan berikutnya (Ayat [2]).Pimpinan BAMUS NAGARI dipilih dari dan oleh Anggota BAMUS NAGARI (Ayat [3]).Jumlah Anggota BAMUS NAGARI ditetapkan dengan jumlah ganjil, paling sedikit 5 (lima) orang dan paling banyak 11 (sebelas) orang dengan memperhatikan luas wilayah, jumlah penduduk dan kemampuan keuangan Nagari (Ayat [4]).Tata cara penetapan calon, pemilihan calon dan pemilihan anggota BAMUS NAGARI diatur lebih lanjut dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota (Ayat [5]).¹⁰³

3. Peraturan Nagari

Melalui rumusan Pasal 14 PDPN dapat diketahui bahwa Peraturan Nagari ditetapkan oleh Wali Nagari dengan persetujuan bersama BAMUS NAGARI (Ayat [1]). Peraturan Nagari dibentuk untuk penyelenggaraan Pemerintahan Nagari (Ayat [2]).Peraturan Nagari sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan kondisi sosial budaya masyarakat nagari setempat (Ayat [3]).Peraturan Nagari sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (Ayat [4]).Setiap Peraturan Nagari harus disampaikan oleh Wali Nagari kepada Bupati / Walikota melalui camat sebagai bahan pengawasan dan pembinaan paling lambat 7 hari sebelum ditetapkan (Ayat [5]).Tata cara

¹⁰³Tugas, wewenang, kewajiban dan hak BAMUS NAGARI diatur lebih lanjut dalam Peraturan Daerah Kabupaten/Kota (Pasal 13 PDPN).

penyusunan peraturan nagari diatur dalam peraturan daerah Kabupaten/ Kota dengan mempedomani Peraturan Perundang-undangan yang berlaku (Ayat [6]).¹⁰⁴

4. Keuangan Nagari

Keuangan nagari berkaitan dengan harta kekayaan nagari dan anggaran pendapatan dan belanja nagari (APB Nagari). Tentang harta kekayaan nagari dirumuskan dalam Pasal 16 PDPN yang menyebutkan bahwa Harta Kekayaan Nagari meliputi :

- a. Pasar nagari.
- b. Tanah lapang atau tempat rekreasi nagari.
- c. Balai, Mesjid dan/atau Surau nagari.
- d. Tanah, hutan, sungai, kolam dan /atau laut yang menjadi ulayat nagari.
- e. Bangunan yang dibuat oleh Pemerintah Nagari dan atau anak nagari untuk kepentingan umum.
- f. Harta benda dan kekayaan lainnya.

Pengaturan tentang pemanfaatan dan pengelolaan harta kekayaan nagari dirumuskan dalam pasal 17 dan 18 PDPN. Pada Pasal 17 disebutkan bahwa pemanfaatan dan pengelolaan harta kekayaan nagari dilaksanakan oleh Pemerintah Nagari berdasarkan Peraturan Nagari(Ayat [1]). Sebelum Peraturan Nagari sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan, Pemerintah Nagari melakukan konsultasi / koordinasi dengan KAN(Ayat [2]). Dalam Pasal 18 dinyatakan bahwa harta kekayaan Nagari sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 yang dikelola oleh pihak lain, setelah masa pengelolaannya berakhir dikembalikan kepada Nagari(Ayat [1]). Harta Kekayaan Nagari yang dikelola oleh Pemerintah,

¹⁰⁴Untuk melaksanakan Peraturan Nagari, Wali Nagari menetapkan Peraturan Nagari dan atau Keputusan Wali Nagari (Pasal 15).

Pemerintah Propinsi dan/atau Pemerintah Kabupaten/Kota dapat diatur kembali pemanfaatannya dengan memperhatikan kepentingan nagari(Ayat [2]).Pengelolaan, pemanfaatan dan pembagian hasil harta kekayaan nagari sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan (2) diatur lebih lanjut Peraturan Nagari dalam Peraturan Daerah Kabupaten/Kota(Ayat [3]).

Ketentuan tentang APB Nagari diketahui melalui rumusan Pasal 19 dan 20 PDPN. Dalam Pasal 19 disebutkan bahwa APB Nagari terdiri dari bagian pendapatan Nagari, Belanja Nagari dan Pembiayaan(Ayat [1]).Rancangan APB Nagari dibahas dalam musyawarah perencanaan pembangunan nagari(Ayat [2]).Wali Nagari bersama BAMUS NAGARI menetapkan APB Nagari setiap tahun dengan Peraturan Nagari(Ayat [3]). Sedangkan dalam Pasal 20 PDPN dirumuskan bahwa pedoman penyusunan APB Nagari, Perubahan APB Nagari, perhitungan APB Nagari, dan pertanggungjawaban pelaksanaan APB Nagari ditetapkan dengan Peraturan Bupati / Walikota.

Tentang pendapatan dan penerimaan nagari meliputi pendapatan asli nagari dan Penerimaan bantuan dari Pemerintah Kabupaten/Kota dan Pemerintah Propinsi serta Pemerintah dan penerimaan lain-lain. Masing-masing jenis pendapatan dan penerimaan tersebut diuraikan sebagai berikut:

1. Pendapatan asli Nagari, terdiri dari :
 - a. Hasil kekayaan nagari
 - b. Hasil usaha nagari.
 - c. Retribusi Nagari, terutama retribusi asli yang sudah ada di nagari
 - d. Hasil swadaya dan sumbangan masyarakat.
 - e. Hasil gotong royong

- f. Lain-lain pendapatan asli nagari yang sah.
2. Penerimaan bantuan dari Pemerintah Kabupaten/Kota dan Pemerintah Propinsi serta Pemerintah, terdiri dari:
 - a. Bagi hasil Pajak Daerah Kabupaten/Kota paling sedikit 10 % (sepuluh per seratus) untuk nagari dan dari Retribusi Kabupaten/Kota sebahagian diperuntukan bagi nagari.
 - b. Bagian dari Dana Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah yang diterima oleh Kabupaten/Kota untuk nagari paling sedikit 10 % (sepuluh per seratus), yang pembagian untuk setiap nagari secara proporsional yang merupakan Alokasi Dana Nagari.
 - c. Pembiayaan atau pelaksanaan Tugas Pembantuan.
 - d. Bantuan lainnya dari Pemerintah, Pemerintah Propinsi dan atau Pemerintah Kabupaten/Kota.
 - e. Bagian dari hasil penerimaan Pemerintah yang dipungut dan berasal dari nagari.
 3. Penerimaan lain-lain, terdiri dari :
 - a. Sumbangan pihak ketiga
 - b. Pinjaman Nagari.
 - c. Hasil kerjasama dengan pihak lain.
 - d. Pendapatan lain-lain yang sah.

Dalam Pasal 22 dirumuskan bahwa untuk meningkatkan pendapatan nagari, Pemerintahan Nagari dapat membentuk Badan Usaha Milik Nagari yang berkedudukan di nagari dan dapat membuka cabang di rantau (ayat [1]).Tata cara

pembentukan dan pengelolaan Badan Usaha Milik Nagari ditetapkan berdasarkan pedoman dalam Peraturan Daerah Kabupaten / Kota (ayat [2]). Untuk pengembangan ekonomi anak nagari dapat dihimpun permodalan dengan mengerahkan potensi yang ada di nagari dan di rantau (ayat [3]). Sedangkan dalam Pasal 23 disebutkan bahwa sumber-sumber pendapatan dan penerimaan nagari sebagaimana dimaksud dalam pasal 21 dikelola melalui APB Nagari (ayat [1]). Ketentuan mengenai sumber-sumber keuangan nagari diatur lebih lanjut dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota (ayat [2]).

Lebih lanjut dalam Pasal 24 dapat diketahui bahwa Wali Nagari berdasarkan persetujuan BAMUS NAGARI dan pertimbangan KAN, dapat menerima bantuan dan lain-lain pemberian dari berbagai sumber (ayat [1]). Bantuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat ditolak, apabila merusak dan menggoyahkan sendi kehidupan Adat dan Syarak di Nagari yang bersangkutan (ayat [1]).

5. Pembentukan, Pemekaran, Penghapusan dan Penggabungan Nagari

Ketentuan tentang Pembentukan, Pemekaran, Penghapusan dan Penggabungan Nagari dapat diketahui melalui rumusan Pasal 25 dan Pasal 26 PPD. Pasal 25 menyebutkan bahwa pemerintahan Nagari dapat dibentuk, dimekarkan, dihapus, dan atau digabung setelah memperhatikan aspek kepentingan masyarakat dan kondisi daerah dengan mengacu kepada kriteria tertentu, serta tidak merusak kelestarian adat / struktur adat pada kesatuan masyarakat dan wilayah hukum adat tersebut (ayat [1]). Tata cara dan kriteria pembentukan, pemekaran, penghapusan dan penggabungan pemerintahan nagari serta pengalihan aset diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten/Kota (ayat

[2]).Keberadaan KAN pada Pemerintahan Nagari yang dimekarkan, dihapus dan atau digabung diatur dengan Peraturan Daerah Kabupaten / Kota (ayat [3]). Sedangkan Pasal 26 menyebutkan bahwa pembentukan Pemerintahan Nagari di Kota dapat dilakukan atas inisiatif masyarakat setempat dan pelaksanaannya diatur lebih lanjut dalam Peraturan Gubernur.

3.4 LAPORAN HASIL PENELITIAN MENGENAI KONDISI KENAGARIAN PASIE LAWEH

Nagari Pasie Laweh terdiri dari empat jorong, yaitu Jorong Babussalam, Jorong Tj. Lado, Jorong Lurah Ampang dan Jorong Talang Dasun. Nagari Pasie Laweh mempunyai perbatasan, yaitu sebelah utara berbatas dengan Kumango, Selatan dengan Koto tuo, timur dengan Sungai Tarab, Barat dengan Rao-rao.

Adapun lembaga-lembaga yang terdapat di Kenagarian Pasie Laweh adalah sebagai berikut:

1. Pemerintahan Nagari

Dalam menjalankan pemerintahan nagari, wali nagari di bantu oleh sekretaris nagari, dan beberapa kepala urusan beserta staf nya. di kenagarian Pasie Laweh terdiri dari tiga Kaur, yaitu Kaur Pemerintahan, Kaur Pembangunan, Kaur Administrasi dan Keuangan.

Adapun tugas dari perangkat nagari, selain dari wali nagari yang menjalankan pimpinan pemerintahan adalah sebagai berikut:

1.a. Sekretaris Nagari :

- 1) Melaksanakan administrasi pemerintahan, pembangunan, kemasyarakatan serta memberikan pelayanan administrasi dan keuangan kepada Wali Nagari dan Bamus
- 2) Melaksanakan tugas dan fungsi wali nagari apabila wali nagari berhalangan
- 3) Penyiapan laporan keterangan pertanggungjawaban wali nagari
- 4) Penyiapan penyusunan RPJP dan RPJM Nagari

- 5) Segala urusan yang menyangkut tanda tangan wali nagari harus di acc dahulu oleh sekretaris nagari / Kaur yang membawahnya

1.b. Kaur Pembangunan :

- 1) Penyusunan program penyelenggaraan program kegiatan pembangunan
- 2) Koordinator pembangunan fisik nagari
- 3) Pengurusan permohonan izin usaha (SITU/HO)
- 4) Koordinator beras raskin
- 5) Pengurusan kelompok-kelompok yang ada di nagari

1.c. Kaur Pemerintahan :

- 1) Pengurusan Kartu Keluarga
- 2) Pengurusan Kartu Tanda Penduduk
- 3) Pengurusan surat pindah
- 4) Pengurusan Model N/Surat Nikah
- 5) Pengurusan surat kurang penghasilan
- 6) Pengurusan Izin Mendirikan Bangunan (IMB) keramaian, survey, riset dan penelitian

1.d. Kaur Administrasi dan Keuangan :

- 1) Penerimaan dan pendistribusian surat-surat dinas
- 2) Pengelolaan dokumentasi dan kearsipan
- 3) Pengelolaan penyelenggaraan rapat atau pertemuan
- 4) Penyelenggaraan pengelolaan penyusunan APB Nagari
- 5) Penyiapan bahan pertanggungjawaban pengelolaan APB Nagari
- 6) Penyiapan bahan LKPJ
- 7) Pelaksanaan pemeliharaan dan perawatan aset-aset kantor

2. Badan Perwakilan Anak Nagari

Merupakan suara badan yang berfungsi sebagai lembaga legislatif di tingkat nagari. Lembaga ini menjadi sebuah tempat bagi masyarakat yang diwakili oleh tokoh masyarakat untuk dapat berdiri sejajar dengan wali nagari sebagai lembaga eksekutif. Badan ini beranggotakan minimal

19 orang dan maksimal 25 orang yang ditentukan berdasarkan jumlah penduduk nagari bersangkutan.

3. Badan Musyawarah Adat Syarak

Adalah suatu badan yang berfungsi sebagai pemberi pertimbangan berupa saran kepada pemerintah nagari agar tetap konsisten menjaga dan memelihara penerapan "*Adat Basandi Syarak, Syarak Basandi Kitabullah*". Badan ini dipimpin oleh seorang ketua yang dipilih langsung oleh anggotanya. Lembaga ini juga dapat dikatakan sejajar dengan dan menjadi mitra pemerintah nagari dalam menjalankan tugasnya.

4. Lembaga Adat Nagari

Merupakan lembaga kerapatan ninik mamak penghulu dalam nagari yang telah ada dan diwarisi secara turun-temurun sepanjang adat dan berfungsi memelihara kelestarian adat serta menyelesaikan sako dan pusako dalam nagari. Lembaga ini dibentuk dalam rangka mengupayakan pemberdayaan, pelestarian dan pengembangan adat-istiadat di masing-masing nagari sebagai lembaga yudikatif.

5. Lembaga Syarak Nagari

Adalah wadah musyawarah di nagari guna meningkatkan keimanan dan ketakwaan anak nagari dalam mewujudkan "*Adat Basandi Syarak, Syarak Basandi Kitabullah*". Sebagai upaya untuk memberdayakan, melestarikan, dan mengembangkan syarak di masing-masing nagari maka lembaga ini sangat penting keberadaannya.

Fungsi-fungsi lembaga ini belum lah berjalan dengan baik di dalam nagari, dikarenakan berbagai hambatan yang akan dijelaskan nanti nya dalam permasalahan yang dihadapi oleh pemerintahan nagari.

Mengenai fungsi nagari dalam konteks adat dan pemerintahan sebelum orde baru dan setelah keluarnya Undang-undang No.32 Tahun 2004 sebagai pengganti Undang-undang No.22 Tahun 1999 tentang pemerintahan daerah, penulis telah melakukan wawancara dengan tokoh masyarakat nagari Pasie Laweh

(Kabupaten Tanah Datar) mengenai eksistensi Pemerintahan Nagari¹⁰⁵, beliau menyampaikan bahwa dalam kepemimpinan tradisional Minangkabau (kepemimpinan Nagari di Minangkabau) pada masa dahulunya dikenal adanya kepemimpinan *Tungku Tigo Sajarangan* yang terdiri dari Ninik Mamak, Alim Ulama dan Cerdik Pandai. *Ninik Mamak* adalah pimpinan adat atau orang yang dituakan dalam kelompok suku atau kaum seketurunan nasab ibu. *Alim ulama* yaitu tokoh agama yang merupakan suluah bendang dalam Nagari yang akan memberikan fatwa dalam pelaksanaan hidup beragama, sedangkan *Cerdik Pandai* yakni intelektual yang memahami aturan-aturan hukum positif.

Dalam melaksanakan kehidupan ditengah masyarakat adat Minangkabau selalu mengutamakan adat basandi syara', syara' basandi kitabullah. Maksudnya Adat berlandaskan kepada hukum agama, hukum agama berlandaskan kepada Kitab Al Qur'an (kitab suci umat Islam). Hukum agama mengeluarkan aturan-aturan dan Adat melaksanakan aturan-aturan tersebut sesuai dengan falsafah "*syara' mangato, adat mamakai*".

Untuk mengamalkan ajaran-ajaran agama, dalam masyarakat Nagari dilaksanakan di surau dan masjid, *surau* adalah rumah ibadah yang kecil dan biasanya dimiliki oleh suku atau kaum. *Mesjid* adalah tempat ibadah yang besar bagi masyarakat Nagari dan pada umumnya merupakan milik atau harta kekayaan nagari, biasanya digunakan untuk tempat *Sholat Jum'at*, *Sholat lima waktu*, dan upacara-upacara keagamaan lainnya. Surau karena lebih kecil dan digunakan untuk sholat lima waktu saja serta upacara-upacara keagamaan yang berskala kecil dalam kaum atau suku dan sekaligus tempat bermalam (menginap) bagi laki-laki bujang dan duda. Istilah surau dan masjid juga membuktikan keterkaitan adat dan agama di Minangkabau, dimana salah satu syarat berdirinya nagari di Minangkabau adalah bamusajik (mesjid).

Konfigurasi kepemimpinan yang disebut "*tigo tungku sajarangan*" dalam perkembangan selanjutnya terlihat bahwa warga nagari diikat oleh tiga macam hukum yang disebut "*Tali tigo Sapilin*" yaitu hukum adat, hukum islam dan hukum yang berasal dari supra nagari.

¹⁰⁵ Berdasarkan hasil wawancara dengan Bapak Hamamul Fauzi tokoh masyarakat Kenagarian Pasie Laweh, pada hari Senin, 7 November 2011.

Dalam mengambil keputusan dan pemerintahan, kebersamaan itu dimanifestasikan dalam pengambilan keputusan berdasarkan permusyawaratan dan permufakatan. Permusyawaratan tersebut diadakan mulai dari kaum yang mendiami sebuah rumah gadang sampai pada permusyawaratan para penghulu dalam Kerapatan Adat Nagari (KAN). Kekuasaan tertinggi adalah kebenaran yang dicari melalui permusyawaratan mulai dari Kerapatan Kaum sampai Kerapatan Adat Nagari.

Kedudukan seorang pemimpin dalam komunitas nagari hanya didahulukan selangkan dan ditinggikan seranting. Karena itu ia selalu ingat kemenakannya (rakyat). Dikatakan dalam ungkapan adat “Mamak disambah lahia, kamanakan disambah batin”, dilahirnya kemenakan hormat kepada penghulunya, tetapi dibatinnya penghulu-lah yang hormat kepada kemenakannya. Begitupun penghormatan kepada pemimpin, diungkapkan dalam adat “Rajo alim rajo disambah, Rajo zalim rajo disanggah” jadi dari hal ini terlihat bahwa antara pemimpin dan yang dipimpin sangat demokratis.

Selanjutnya beliau menyampaikan bahwa kehidupan yang demokratis dalam suatu nagari, mulai tersingkirkan dengan munculnya Undang-undang Pemerintahan Desa pada tahun 1979. Rasa kehidupan bernagari mulai menipis, karena penyeragaman pemerintahan oleh Pemerintahan Pusat dengan mengganti semua pemerintahan terendah dengan Pemerintahan Desa, dan nagari tidak lagi mulai kehilangan tempatnya. Desa mulai terfokus untuk mengurus desa-desa nya sendiri. Kekeabatan antar desa sudah semakin kurang, begitupun rasa harga-menghargai atau hormat-menghormati antara masyarakat nagari semakin menipis. Permasalahan yang kemudian muncul adalah pemimpin-pemimpin desa sudah terkotak-kotak sehingga sulit untuk menyatukan masyarakat nagari pada saat itu.

Setelah diberlakukannya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagai pengganti Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah kedudukan nagari dalam konteks adat dan pemerintahan mulai menunjukkan eksistensinya. Lebih lanjut Bapak Hamamul Fauzi menyampaikan bahwa pengaturan lebih lanjut dari nagari dalam konteks adat dan keseluruhan fungsi pemerintahan, telah disusun langkah-langkah dan aturan-aturan oleh pemerintahan

Nagari bersama BAMUS (Badan Musyawarah Nagari) serta menyatukan lembaga-lembaga yang ada di Nagari, dan merealisasikan aturan-aturan sesuai dengan pedoman dari pemerintahan yang lebih tinggi serta tidak bertentangan dengan aturan-aturan adat yang telah menjadi kebiasaan dan ajaran agama Islam. Selanjutnya beliau menyampaikan kalau seandainya aturan-aturan pemerintahan nagari dan adat betul-betul dipahami dan dilaksanakan dengan baik oleh seluruh warga masyarakat Nagari ini akan menjadi suatu hal yang strategis sekali untuk pembangunan nagari, karena keduanya saling kuat menguatkan, ibarat *aur dengan tebing*.

Terakhir, beliau menyampaikan langkah-langkah strategis yang dilakukan oleh Pemerintahan Nagari adalah menyuarakan gaung kembali ke nagari. Peranan penghulu, alim ulama, cadiak pandai, dan Bundo Kanduang sangat diharapkan untuk menyatukan kembali masyarakat nagari. Pemahaman aturan-aturan dari pemerintahan yang lebih tinggi sangat diperlukan sehingga apa yang menjadi sasaran dari tujuan nagari dapat terealisasikan dengan baik kepada masyarakat nagari.

BAB 4
PENYELENGGARAAN
PEMERINTAHAN NAGARI DAN PENGATURAN KEDEPANNYA

4.1. PERMASALAHAN DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN NAGARI

Ada beberapa permasalahan yang diidentifikasi dalam penyelenggaraan pemerintahan nagari di Sumatera Barat. Beberapa permasalahan tersebut diuraikan dengan mengemukakan beberapa pendapat berikut ini:

1. Tugas-tugas lembaga kenagarian, perencanaan serta pelaksanaan pemberdayaan nagari/masyarakatnya belum berjalan sebagai mana mestinya.¹⁰⁶
2. Kesalahpahaman dalam memandang nagari sebagai masyarakat hukum adat teritorial saja, pada hal nagari adalah persekutuan hukum adat genologis matrilineal teritorial.¹⁰⁷
3. Banyaknya lembaga kenagarian yang ditetapkan dalam perda-perda yang menyimpang dari struktur asli, sehingga diperlukan banyak dana dan tenaga untuk menjalankan tugas mereka,¹⁰⁸
4. Terjadinya kebingungan masyarakat nagari karena nagari sekarang yang ditata secara rinci melalui perda kabupaten dengan menerapkan prinsip trias

¹⁰⁶ Sjojfan Thalib, *et.al.*, *Studi Pelaksanaan Pemerintahan Nagari dan Efektifitasnya Dalam Pelaksanaan Pemerintahan di Sumatera Barat*, (Padang: Balitbang Propinsi Sumatera Barat, 2002), hlm. 45.

¹⁰⁷ *Ibid.*

¹⁰⁸ *Ibid.*

politica yang tidak dikenal mereka sebagai nagari baru bentukan pemerintah atasan;¹⁰⁹

5. Telihat ekkses adanya keengganan dari KAN untuk menyerahkan aset nagari kepada Pemerintah Nagari karena dianggap mendominasi kekuasaan mereka.¹¹⁰
6. Banyaknya nagari yang belum menyusun RPJM Nagari.¹¹¹
7. Masih rendahnya partisipasi anak nagari.¹¹²

Akar persoalan dalam penyelenggaraan pemerintahan nagari jelas diawali dengan lahirnya aturan tentang pemerintahan nagari. Dibentuknya Perda Sumbar Tentang Pokok-pokok Pemerintahan Nagari tidak terlepas dari bergulirnya era reformasi yang melahirkan Undang-Undang No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Menurut Pasal 1 huruf o UU No 22/1999 (Pasal 1 angka 12 UU No 32/2004) *desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.* Dalam Penjelasan Umum angka 10. Undang-undang No.32 Tahun 2004 dipertegas lagi bahwa landasan pemikiran dalam pengaturan mengenai desa adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat.

Undang-Undang ini mengakui otonomi yang dimiliki oleh desa atau dengan sebutan lainnya dan kepada desa melalui pemerintah desa dapat diberikan penugasan ataupun pendelegasian dari Pemerintah ataupun Pemerintah Daerah untuk melaksanakan urusan pemerintah tertentu. Sebagai perwujudan demokrasi, dalam penyelenggaraan pemerintah desa dibentuk Badan Permusyawaratan Desa atau sebutan lain yang sesuai dengan budaya yang berkembang di desa bersangkutan, yang berfungsi sebagai lembaga pengaturan dalam

¹⁰⁹ *Ibid.*

¹¹⁰ *Ibid.*

¹¹¹ Pemerintah Provinsi Sumatera Barat, *Penyelenggaraan Nagari Binaan*, Padang, tidak diterbitkan, hlm. 7.

¹¹² *Ibid.*

penyelenggaraan pemerintah desa, seperti dalam pembuatan dan pelaksanaan Peraturan Desa, Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa, dan Keputusan Kepala Desa.

Kepala Desa pada dasarnya bertanggungjawab kepada rakyat desa yang dalam tata cara dan prosedur pertanggungjawabannya disampaikan kepada Bupati atau Walikota melalui Camat. Kepada Badan Permusyawaratan Desa, Kepala Desa wajib memberikan keterangan laporan pertanggungjawabannya dan kepada rakyat menyampaikan informasi pokok-pokok pertanggungjawabannya namun tetap harus memberi peluang kepada masyarakat melalui Badan Permusyawaratan Desa untuk menanyakan dan atau meminta keterangan lebih lanjut yang bertalian dengan pertanggungjawaban dimaksud.¹¹³

Dari uraian tersebut terlihat bahwa Badan Permusyawaratan Desa adalah lembaga pengaturan, bukan lembaga legislatif seperti dimaksud oleh ajaran Trias Politica Montesqueiu dan Perda Sumbar No. 9 Tahun 2000. Di dalam suasana hukum adat, sejak dulu tidak dikenal trias politica tersebut. Dalam masyarakat hukum adat dikenal lembaga permusyawaratan, baik langsung (referendum) maupun perwakilan (representatif), secara mono kameral. Lembaga inilah yang membuat peraturan (legislasi), memilih pimpinan desa, mengawasi pelaksanaan pemerintahan, serta menyelesaikan dan memutuskan sengketa jika ada pelanggaran peraturan (yudikasi).

Dalam Perda Sumbar No. 9 Tahun 2000 Pasal 1 ayat (7) nagari didefinisikan sebagai kesatuan masyarakat hukum adat dalam Daerah Propinsi Sumatera Barat yang terdiri dari himpunan beberapa suku yang mempunyai wilayah yang tertentu batas-batasnya, mempunyai kekayaan sendiri, berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dan memilih pimpinan pemerintahannya. Dalam pasal ini, kalimat *mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat* (adat salangka nagari) *diakui, dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia* ditinggalkan, sehingga nagari dapat berarti nagari yang disusun baru, bukan nagari seperti apa adanya.

¹¹³ Bachtiar Abna, Sistem pemerintahan Nagari, http://qbar.or.id/index.php?option=com_content & task=view&id=59&Itemid=32,

Pendapat Sjoifan Thalib dalam Laporan Penelitiannya di antaranya menyimpulkan bahwa (a) perda-perda kabupaten yang telah terlaksana cukup efektif baru dalam proses kembali ke nagari dan pelaksanaan tugas keadministrasian bagi masyarakat nagari, ditandai oleh tidak adanya keluhan dari masyarakat yang berurusan dengan pemerintah nagari; (b) berkenaan dengan tugas-tugas lembaga kenagariaan, perencanaan serta pelaksanaan pemberdayaan nagari/masyarakatnya belum berjalan seperti yang diharapkan, karena personalianya yang begitu banyak menunggu juklak dan juknis dari tugas mereka; (c) kendala yang ditemui setelah kembali ke dalam Pemerintahan Nagari antara lain: terjadinya kesalahpahaman dalam memandang nagari sebagai masyarakat hukum adat teritorial saja, pada hal nagari adalah persekutuan hukum adat genologis matrilineal teritorial, sehingga anak nagari yang dirantau sebagai sumber daya manusia potensial tidak diikutsertakan dalam proses kembali ke nagari dan perencanaan pembangunan nagari; banyaknya lembaga kenagarian yang ditetapkan dalam perda-perda yang menyimpang dari struktur asli, sehingga diperlukan banyak dana dan tenaga untuk menjalankan tugas mereka; terjadinya kebingungan masyarakat nagari karena nagari sekarang yang ditata secara rinci melalui perda kabupaten dengan menerapkan prinsip trias politica yang tidak dikenal mereka sebagai nagari baru bentukan pemerintah atasan; serta terlihat eksistensi adanya keengganan dari KAN untuk menyerahkan aset nagari kepada Pemerintah Nagari karena dianggap mendominasi kekuasaan mereka.¹¹⁴

Dari uraian tersebut dapat dilihat bahwa telah terjadi kesalahpahaman DPRD Sumatera Barat dan DPRD-DPRD kabupaten terhadap Undang-undang No. 22 Tahun 1999 yang mengakui nagari sebagai masyarakat hukum adat, yaitu pelaksana pemerintahan sesuai dengan asal usul dan adat istiadat setempat. Akibatnya mereka mengatur secara rinci struktur nagari dan personalianya sehingga menyimpang dari struktur asli, timbulnya konflik antara lembaga bentukan baru dengan lembaga asli, serta terjadinya tumpang tindih tugas dan fungsi antar lembaga. KAN yang selama ini sebagai lembaga musyawarah anak nagari, yang anggotanya adalah niniak mamak (pangulu-pangulu yang mewakili suku/paruik mereka), Alim Ulama, Cadiak Pandai, dan Bundo Kandung untuk

¹¹⁴ Syoifan Tahlib, *Loc.cit.*

menyampaikan aspirasi anak nagari, hanya ditetapkan sebagai lembaga legislatif yang berfungsi untuk menyelesaikan sengketa sako dan pusako.

Sementara itu kewenangan KAN dalam menyusun peraturan nagari telah dialihkan kepada BPAN dan BMASN, kewenangan memungut retribusi (bungo kayu, bungo ameh, bungo karang, bungo ampiang, dan sebagainya) dialihkan kepada Pemerintah Nagari. Akibatnya terjadi keengganan KAN untuk menyerahkan aset nagari (seperti hutan, tanah, dsb) yang menurut hukum adat “tanah nan sabingkah rumpuik nan sahalai pangulu nan punyo”, serta pemungutan retribusi (bungo-bungo) kepada pemerintah nagari, sebab pemerintah nagari tidak mereka pandang sebagai organ KAN, yang bertanggungjawab kepada KAN, tetapi organ BPAN dan pemerintah atasan.

4.2. SOLUSI TERHADAP PERMASALAHAN DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN NAGARI

Permasalahan dalam penyelenggaraan pemerintahan nagari dengan pasti menjadi penghambat tercapainya tujuan pemerintahan. Sebagai sebuah sistem sosial, tujuan dari suatu sistem pemerintahan tentu sesuai dengan tujuan negara yang ditetapkan pada waktu menyusun kemerdekaan seperti dimuat dalam konstitusi negara yang bersangkutan. Tujuan Negara Indonesia dapat dilihat dalam pembukaan UUD 1945 alinea kedua: “Dan perjuangan pergerakan kemerdekaan Indonesia telah sampailah kepada saat yang berbahagia dengan selamat sentosa mengantarkan rakyat Indonesia ke depan pintu gerbang kemerdekaan negara Indonesia, yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur. Pada alinea keempat dinyatakan bahwa : “untuk membentuk suatu Pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indoensia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial”

Pembukaan UUD 1945 tersebut dapat disimpulkan bahwa tujuan yang ingin dicapai dalam melaksanakan Pemerintahan Indonesia adalah :

1. Terbentuknya negara dan masyarakat Indonesia yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur
2. Terbentuknya Pemerintahan Indonesia yang bertugas untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia

Dengan demikian, maka ukuran keberhasilan suatu sistem pemerintahan yang dilaksanakan adalah tercapainya kehidupan masyarakat Indonesia yang adil dan makmur. Keadilan merupakan salah satu dari tujuan hukum, di samping ketertiban dan kemanfaatan. Adil merupakan suatu keadaan dalam kehidupan masyarakat yang semua anggotanya merasakan bahwa semua hak-hak mereka terpenuhi dan terlindungi dalam kehidupan bersama mereka, dalam arti semua yang mempunyai kewajiban melaksanakannya dengan sadar. Kemakmuran merupakan tujuan dari kehidupan ekonomi yang menggambarkan bahwa semua kebutuhan setiap anggota masyarakat terpenuhi sesuai dengan usaha yang mereka lakukan yang ditunjukkan oleh tidak adanya keluhan dari anggota masyarakat bahwa kebutuhan dasar mereka tidak terpenuhi.

Dengan demikian, adil dan makmur harus disinkronkan, artinya kemakmuran yang dicapai oleh setiap anggota masyarakat harus dengan tidak melanggar rasa keadilan dari anggota masyarakat yang lain. Keadilan harus merupakan tujuan utama, sebab keadilan tetap dapat ditegakkan walaupun dalam masyarakat yang miskin, primitif, dan terisolir sekalipun.

Tujuan dari Sistem Pemerintahan Nagari sebagai subsistem terendah dari sistem pemerintahan RI tentu harus sinkron pula dengan tujuan dari negara Indonesia, Pemerintahan Propinsi dan Pemerintahan Kabupaten/Kota. Menurut konsideran (menimbang) Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat Undang-undang Dasar RI Tahun 1945, pemerintahan daerah, yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peranserta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip

demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan, dan kekhususan suatu daerah dalam sistem NKRI.

Kesejahteraan anak nagari sebagai salah satu tujuan dari sistem pemerintahan nagari harus pula menjadi perhatian khusus dalam menyusun sistem pemerintahan nagari karena kehidupan anak nagari di Sumatera Barat terutama didukung oleh sektor pertanian dalam bentuk usaha kecil perorangan belum memadai untuk menjamin kesejahteraan masyarakat nagari.

Dari uraian tersebut dapat disimpulkan bahwa tujuan diselenggarakannya pemerintahan nagari adalah untuk mewujudkan masyarakat nagari yang adil dan makmur (sejahtera) dengan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan (*adat salingka nagari*), melalui peningkatan efisiensi dan efektifitas penyelenggaraannya. Karena itu penulis menyarankan agar Perda Provinsi dan Perda-perda kabupaten/kota mengenai pemerintahan nagari dikaji dan disusun ulang untuk memenuhi kriteria sebagai sistem pemerintahan yang efektif, efisien, demokratis, berkeadilan, keanekaragaman/ kesitimewaan (berdasarkan adat salingka nagari). Biarlah perda itu hanya terdiri dari beberapa pasal saja, asalkan dapat memenuhi kebutuhan masyarakat yang menjadi dasar pertimbangan utama.

Adapun perubahan-perubahan yang perlu dilakukan adalah :

1. Pengertian nagari harus mengacu kepada pengertian desa yang dimuat dalam Pasal 1 angka 12 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 akan tetapi tidak hanya sebatas wilayah teritorial saja, yakni “nagari adalah kesatuan masyarakat hukum adat dalam wilayah Minangkabau Sumatera Barat yang terdiri dari minimal empat suku, mempunyai wilayah dengan batas tertentu, berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan asal usul dan adat istiadat setempat (*adat salingka nagari*) yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan NKRI. Pengertian itu juga telah mempedomani pepatah adat Minangkabau: Rang Gari mangarek kuku, dikarek dengan sirauik, parauik batuang tuo, tuonyo elok kalantai. Nagari baampek suku, suku babuah paruik, kampuang batuo, rumah batungganai.
2. Nagari selaku masyarakat hukum adat (*adatrecht gemeenschap*) dengan susunannya yang asli diakui sebagai pelaksana pemerintahan terendah dalam wilayah Minangkabau propinsi Sumatera Barat; sesuai dengan asal usul dan

adat istiadat setempat dengan prinsip demokrasi, otonomi, sederhana, efektif dan efisien ;

3. Pemerintahan nagari dilaksanakan oleh Kerapatan Adat Nagari atau nama lain sebagai lembaga tertinggi di nagari dan representasi dari seluruh anak nagari, yang dengan persetujuan Pemerintahan Kabupaten/Kota mempunyai kewenangan untuk membentuk Peraturan Nagari, memilih Pemerintah Nagari, dan menyelesaikan sengketa anak nagari (monokameral);
4. Struktur keanggotaan Kerapatan Adat Nagari masing-masing nagari ditetapkan sesuai dengan adat salingka nagari dengan prinsip demokrasi, jika perlu atas permintaan dari anak nagari struktur tersebut dapat diperbaharui atau ditambah.
5. Pemerintah nagari bertanggung jawab kepada KAN dalam pelaksanaan Peraturan Nagari dan bertanggungjawab kepada Bupati melalui Camat dalam tugas perbantuan yang diserahkan kepadanya;
6. Untuk kelancaran Pemerintahan Nagari, Kerapatan Adat Nagari dapat membentuk Badan Pekerja atau Panitia ad.hoc. yang anggotanya berasal dari dalam maupun dari luar anggota Kerapatan, untuk mempersiapkan dan menyelenggarakan suatu tugas tertentu, seperti dalam membentuk Peraturan Nagari, melakukan pengawasan terhadap Pemerintah Nagari, dan menyelesaikan sengketa anak nagari, dan sebagainya yang hanya bertugas dan didanai sampai urusan itu selesai.
7. Aset Nagari tetap berada di bawah kekuasaan Kerapat Adat Nagari, yang untuk pengelolaannya sehari-hari oleh KAN diserahkan kepada Pemerintah Nagari dan dipertanggungjawabkan kepada KAN. Dengan demikian tidak terjadi peralihan status dari dan perebutan kewenangan terhadap aset nagari karena Pemerintah Nagari adalah organ dari KAN itu sendiri.
8. Kerapatan Adat Nagari diwajibkan membentuk Badan Usaha Nagari yang berperan sebagai distributor barang kebutuhan rakyat dan memasarkan produk rakyat di dalam maupun luar negeri. Jika perlu di antara beberapa nagari yang

mempunyai komoditi yang sama dibentuk asosiasi untuk memasarkan produk itu.¹¹⁵

Untuk mewujudkan visi Pemerintah Daerah Propinsi Sumatera Barat menjadikan nagari sebagai basis otonomi daerah, dibutuhkan beberapa prasyarat yang harus dipenuhi dalam tataran implementasinya, antara lain: pertama, Tersedianya kualitas sumberdaya manusia (Human Resources) dalam sektor politik di nagari, yaitu para personalia yang memiliki kemampuan teknis dan non teknis. Harapan ini dapat dicapai dengan keikutsertaan perangkat pemerintah nagari dalam mengikuti pelatihan, tingkat gaji yang memadai, kondisi kerja yang nyaman dan proses perekrutan yang baik. Hal ini dimaksudkan dalam kerangka penyelenggaraan pemerintah formal dan informal di nagari dapat tertata dengan baik karena konsep dalam nagari terhimpun semua kekuatan otoritas, tidak hanya kesatuan teritorial saja tapi juga kesatuan adat (nirik mamak pemangku adat sangat berperan sekali). Kedua, Dilakukan reformasi pada tingkat organisasi masyarakat adat. Ini menekankan pada struktur mikro yang memfokuskan diri pada sistem manajemen modern untuk memperbaiki kinerja dan pelaksanaan fungsi-fungsi dan tugas yang spesifik dalam menunjang penyelenggaraan Pemerintahan Nagari selaku Pemerintahan Formal yang sekaligus bercirikan dukungan lokal (anak nagari yang berada dalam kesatuan suku) atau setidaknya dalam penerapan kebijakan manajemen modern ditingkat nagari, tidak mengabaikan kearifan, keunikan dan tradisi lokal yang spesifik.¹¹⁶

Dalam konteks ini, dipandang perlu penyamaan visi dan persepsi anak nagari baik yang ada di kampung maupun di perantauan, bahwa dalam kerangka penerapan kebijakan manajemen modern, tidak dengan menghancurkan semua yang berbau lokal. Oleh sebab itu, harus dikembangkan perspektif baru dalam tatanan penyelenggaraan Pemerintahan Nagari, yakni menyandingkan manajemen modern dengan nilai-nilai atau tradisi lokal yang dapat diterima oleh semua pihak. Dalam pengembangan Pemerintahan Nagari perlu di kaji kembali

¹¹⁵ Bachtiar Abna, Sistem pemerintahan Nagari, [http://qbar.or.id/index.php?option=com_content & task=view&id=59&Itemid=32](http://qbar.or.id/index.php?option=com_content&task=view&id=59&Itemid=32),

¹¹⁶ Tim LKAAM Kabupaten Solok dan Tim Solok Saiyo Sakato (S3) Jakarta, *Manajemen Suku*, (Bandung: Lubuk Agung, t.th.), hlm. 34.

persoalan berikut: Reformasi Institusional: penerapan peraturan yang jelas bagi anak nagari, artinya perubahan kebijakan dan hukum yang dimainkan Kerapatan Adat Nagari (KAN) dan suku-suku dalam menyelesaikan sengketa sako dan pusako bercirikan dan berlandaskan ketentuan hukum sepanjang adat yang berlaku di nagari masing-masing. Adanya ruang publik (publik space) bagi masyarakat atau anak nagari (dikampung dan perantauan) untuk mengetahui persoalan dan pelayanan public (publik services) yang diberikan oleh Pemerintahan Nagari. Kelompok-kelompok civil society yang aktif dan independen dalam memperjuangkan kepentingan publik, melakukan kontrol atas penyelenggaraan pemerintahan dan memperjuangkan demokrasi.¹¹⁷

Selanjutnya berbagai agenda aksi sebagai implikasi dari skenario percepatan pemberdayaan nagari ke depan dapat dirancang dan diselenggarakan, antara lain: Memetakan potensi dan kondisi masyarakat di nagari-nagari berkepentingan dalam suatu forum untuk merancang agenda aksi strategis nagari pasca reformasi dengan menghadirkan seluruh stakeholder yang dibutuhkan. Pemberdayaan disektor pelayanan publik, apabila dinilai sudah memadai, maka bisa diharapkan pelayanan publik oleh Pemerintahan Nagari bisa menjawab tantangan pembangunan nagari. Pelayanan publik harus didukung oleh perangkat nagari yang berorientasi kedepan sehingga handal mengelola berbagai kebutuhan. Pendelegasian pelayanan publik ke nagari-nagari oleh Pemerintahan Kabupaten berimplikasi pada pembagian retribusi antara Pemerintahan Nagari dan Pemerintahan Kabupaten.

Pemberdayaan di sektor hukum, sangat diperlukan untuk mendukung nagari agar mampu mandiri mengembangkan produk hukum sesuai dengan kebutuhannya. Misalnya untuk menyusun peraturan nagari diperlukan pengetahuan dan kemampuan menyusun legal draft dan naskah akademis. Jika kelima prasyarat diatas telah dimiliki oleh Pemerintahan Nagari, maka diprediksikan otoda berbasis nagari akan dapat diwujudkan.¹¹⁸

Indikator Penyelenggaraan Pemerintahan Nagari yang Otonom dapat dikatakan baik, apabila: Pelayanan publik (barang dan jasa) ditujukan untuk

¹¹⁷*Ibid.*, hlm. 34.

¹¹⁸*Ibid.*, hlm. 35

mewujudkan cita-cita kolektif (anak nagari); Proses pengambilan keputusan di nagari berjalan baik dan sesuai dengan ketentuan yang berlaku; Pemerintahan Nagari menjalankan fungsi-fungsi dan kekuasaannya dengan tepat,¹¹⁹

Organisasi Pemerintahan Nagari dapat berjalan dengan baik apabila diisi oleh orang-orang yang mempunyai kemampuan, kemauan dan komitmen yang kuat terhadap pemberdayaan Pemerintahan Nagari. Penyelenggaraan Pemerintahan Nagari yang buruk, ditandai dengan penyalahgunaan kekuasaan dan kewenangan oleh sekelompok anak nagari, sehingga menghancurkan tatanan yang sudah disusun dengan baik. Ketika penyelenggaraan Pemerintahan Nagari berjalan dengan baik, maka upaya pengentasan kemiskinan, keterbelakangan dan tradisi yang menghambat perkembangan demokrasi dapat dilaksanakan dengan tepat. Dan akan terwujud pelaksanaan Otonomi Daerah Berbasis Nagari. Pentingnya komitmen dan keseriusan dari anak nagari, untuk melaksanakan Otonomi Daerah Berbasis Nagari dalam mencapai cita-cita masyarakat yang aman dan makmur. Dukungan publik di nagari dan lembaga-lembaga swadaya masyarakat (LSM) memiliki arti penting, dengan cara memberi masukan, saran dan kritik yang konstruktif demi kemajuan nagari serta turut berperan dalam pelaksanaan program kerja nagari. Semua hal tersebut tentu saja harus diangkat dalam langkah-langkah operasional. Agenda kebijakan apapun yang dioperasionalkan dalam rangka pelaksanaan Otonomi Daerah Berbasis Nagari, maka tataran implementasinya akan sangat tergantung pada visi kita mengenai pentingnya kembali pemerintah nagari dalam konteks kekinian dan pengembangan nagari itu sendiri.

Untuk itu, yang dimaksud dengan nagari binaan adalah nagari yang ditetapkan sebagai objek pembinaan yang dilakukan secara langsung, dengan pola terintegrasi dan terkoordinasi baik program maupun operasionalnya melalui pendekatan legalitas dan kultural dalam mengatasi permasalahan yang berkembang dengan mengerahkan potensi yang dimiliki guna mewujudkan nagari mandiri.¹²⁰ Diupayakan penyelenggaraan pemerintahan nagari berhasil dengan

¹¹⁹ *Ibid.*

¹²⁰ Nagari yang mandiri adalah nagari yang mampu mengatur dan melaksanakan urusan rumah tangganya sendiri dengan mensinergikan seluruh potensi sumber daya yang dimiliki untuk diolah, dikelola serta dimanfaatkan guna mewujudkan kesejahteraan anak nagari. Peraturan

indikator yang menjadi acuan utama dalam upaya mengetahui pelaksanaan nagari binaan di Gaung dalam rangka meningkatkan pembangunan di Sumatera Barat. Indikator-indikator tersebut adalah:

1. Meningkatnya kualitas sumber daya aparatur dan masyarakat dalam mendukung dan menyelenggarakan pemerintahan nagari yang otonomis, demokratis, mampu mengembangkan, melestraikan nilai-nilai adapt dan syara'.
2. Meningkatnya kesadaran partisipasi masyarakat dalam mendukung kegiatan pemerintahan dan pembangunan dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat.
3. Meningkatnya pemahaman penyelenggaraan program pembangunan yang tepat sasaran, terarah, terkoordinasi dalam menciptakan penyelenggaraan pemerintahan yang efektif dan efisien.
4. Meningkatnya kegiatan penggalian dan pengelolaan potensi sumber daya alam yang digunakan secara seimbang dengan tetap memperhatikan keseimbangan ekosistem dalam mendukung potensi keuangan nagari.
5. Meningkatnya pengembangan sarana dan prasarana nagari yang dapat menunjang pertumbuhan ekonomi, peningkatan kualitas hidup masyarakat, pelestarian nilai adapt dan budaya serta tumbuh dan berkembangnya eksistensi kelembagaan di nagari.
6. Berkurangnya angka kemiskinan dan pengangguran di nagari.¹²¹

Pembinaan dan pengawasan terhadap pemerintahan nagari berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah beserta aturan pelaksanaannya berupa Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 Tentang Desa. Dalam Pasal 98 Ayat (1) dinyatakan Pemerintah dan Pemerintah Provinsi wajib membina penyelenggaraan pemerintahan desa dan lembaga kemasyarakatan. Dalam Ayat (2) disebutkan Pemerintah Kabupaten/Kota dan Camat wajib membina dan mengawasi penyelenggaraan pemerintahan desa

Gubernur Sumatera Barat Nomor 53 tahun 2006 Tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Nagari Binaan, hal. 9-10.

¹²¹Pemerintah Provinsi Sumatera Barat, *op.cit.*, hal. 5.

dan lembaga kemasyarakatan. Ketentuan lebih lanjut tentang pembinaan dan pengawasan ini terdapat dalam Pasal 99-102 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang mengatur bagaimana metode pembinaan dan pengawasan terhadap Pemerintahan desa dan lembaga kemasyarakatan yang dapat dijadikan acuan dalam pembinaan dan pengawasan kinerja Pemerintahan Nagari.

Pembinaan yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 98 ayat (1) meliputi¹²²:

Memberikan pedoman dan standar pelaksanaan urusan pemerintahan desa dan lembaga kemasyarakatan (huruf a); memberikan pedoman tentang bantuan pembiayaan dari pemerintah, pemerintah provinsi dan kabupaten/kota kepada desa (huruf b); memberikan pedoman pendidikan dan pelatihan (huruf c); memberikan pedoman penyusunan perencanaan pembangunan partisipatif (huruf d); memberikan pedoman dan standar tanda Jabatan, pakaian dinas dan atribut bagi Kepala Desa serta perangkat desa (huruf e); memberikan bimbingan, supervisi dan konsultasi pelaksanaan pemerintahan desa dan lembaga kemasyarakatan (huruf f); memberikan penghargaan atas prestasi yang dilaksanakan dalam penyelenggaraan pemerintahan desa dan lembaga kemasyarakatan (huruf g); menetapkan bantuan keuangan langsung kepada Desa (huruf h); melakukan pendidikan dan pelatihan tertentu kepada aparatur pemerintah daerah yang bertugas membina Pemerintahan Desa (huruf i); melakukan penelitian tentang penyelenggaraan pemerintahan desa pada desa-desa tertentu (huruf j); melakukan upaya-upaya percepatan atau akselerasi pembangunan perdesaan (huruf k); dan pembinaan lainnya yang diperlukan (huruf l).

Selanjutnya, mengenai Pembinaan yang dilakukan oleh Pemerintah Provinsi terhadap penyelenggaraan pemerintah desa dalam hal ini adalah Pemerintahan Nagari dan Lembaga Kemasyarakatan meliputi¹²³:

- a. memberikan pedoman pelaksanaan tugas pembantuan dari provinsi;
- b. menetapkan bantuan keuangan dari pemerintah provinsi;
- c. memfasilitasi penyusunan peraturan daerah kabupaten/kota;
- d. melakukan pengawasan peraturan daerah kabupaten/kota;
- e. memfasilitasi keberadaan kesatuan masyarakat hukum adat, nilai adat istiadat, lembaga adat beserta hak-hak tradisionalnya dalam pelaksanaan pemerintahan desa;
- f. melaksanakan pendidikan dan pelatihan tertentu skala provinsi;
- g. melakukan penelitian tentang penyelenggaraan pemerintahan desa pada desa-desa tertentu;
- h. memberikan penghargaan atas prestasi penyelenggaraan pemerintahan

¹²² Indonesia (1), Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, L.N. Tahun 2004 Nomor 125, T.L.N. Nomor 4437, Pasal 99

¹²³ *Ibid.*, pasal 100

- desa dan lembaga kemasyarakatan tingkat provinsi; dan
- i. melakukan upaya-upaya percepatan atau akselerasi pembangunan perdesaan skala provinsi.

Dalam hal pembinaan dan pengawasan Pemerintah Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 98 ayat (2) terhadap Pemerintahan Nagari dan Lembaga Kemasyarakatan meliputi¹²⁴:

- a. menetapkan pengaturan kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa;
- b. memberikan pedoman pelaksanaan tugas pembantuan dari kabupaten/kota ke desa;
- c. memberikan pedoman penyusunan peraturan desa dan peraturan kepala desa;
- d. memberikan pedoman teknis pelaksanaan dan pengembangan lembaga kemasyarakatan;
- e. memberikan pedoman penyusunan perencanaan pembangunan partisipatif;
- f. melakukan penelitian tentang penyelenggaraan pemerintahan desa;
- g. melakukan evaluasi dan pengawasan peraturan desa;
- h. menetapkan pembiayaan alokasi dana perimbangan untuk desa;
- i. mengawasi pengelolaan keuangan desa dan pendayagunaan aset desa;
- j. melakukan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan desa dan lembaga kemasyarakatan;
- k. memfasilitasi keberadaan kesatuan masyarakat hukum adat, nilai adat istiadat, lembaga adat beserta hak-hak tradisionalnya dalam pelaksanaan pemerintahan desa;
- l. menyelenggarakan pendidikan dan pelatihan bagi pemerintah desa dan lembaga kemasyarakatan;
- m. menetapkan pakaian dan atribut lainnya bagi Kepala Desa, Perangkat Desa dan BPD sesuai dengan kondisi dan sosial budaya masyarakat setempat;
- n. memberikan penghargaan atas prestasi yang dilaksanakan dalam penyelenggaraan pemerintahan desa dan lembaga kemasyarakatan; dan
- o. memberikan sanksi atas penyimpangan yang dilakukan oleh kepala desa sebagaimana diatur dalam peraturan perundangundangan;
- p. melakukan upaya-upaya percepatan atau akselerasi pembangunan perdesaan.

Pembinaan dan pengawasan Camat kepada Pemerintahan Desa dan Lembaga Masyarakat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 98 ayat (2), meliputi¹²⁵:

- a. memfasilitasi penyusunan peraturan desa dan peraturan kepala desa;
- b. memfasilitasi administrasi tata pemerintahan desa;
- c. memfasilitasi pengelolaan keuangan desa dan pendayagunaan aset desa;
- d. memfasilitasi pelaksanaan urusan otonomi daerah Kabupaten/Kota yang

¹²⁴ *Ibid.*, pasal 101

¹²⁵ *Ibid.*, pasal 102

- diserahkan kepada desa;
- e. memfasilitasi penerapan dan penegakan peraturan perundangundangan;
 - f. memfasilitasi pelaksanaan tugas kepala desa dan perangkat desa;
 - g. memfasilitasi upaya penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum;
 - h. memfasilitasi pelaksanaan tugas, fungsi, dan kewajiban lembaga kemasyarakatan;
 - i. memfasilitasi penyusunan perencanaan pembangunan partisipatif;
 - j. memfasilitasi kerjasama antar desa dan kerjasama desa dengan pihak ketiga;
 - k. memfasilitasi pelaksanaan pemberdayaan masyarakat desa;
 - l. memfasilitasi kerjasama antar lembaga kemasyarakatan dan kerjasama lembaga kemasyarakatan dengan pihak ketiga;
 - m. memfasilitasi bantuan teknis dan pendampingan kepada lembaga kemasyarakatan; dan
 - n. memfasilitasi koordinasi unit kerja pemerintahan dalam pengembangan lembaga kemasyarakatan.

Rencana Pembangunan Jangka Menengah Provinsi Sumatera Barat tahun 2006-2010 meletakkan dasar pembangunan berbasis nagari. Dalam arti seluruh kegiatan pembangunan di nagari, tidak lagi berorientasi sektoral dan sebagai objek pembangunan, tetapi masyarakat dijadikan subjek pembangunan. Agenda memberdayakan nagari sebagai basis pembangunan mempertimbangkan aspek-aspek yang sangat dibutuhkan masyarakat nagari, yang merupakan cerminan kondisi pembangunan saat ini dengan berbagai dilema, di antaranya aspek pendidikan, aspek kesehatan, aspek ekonomi, prasarana fisik, pelestarian nilai adat dan budaya.¹²⁶

Persoalan krusial dihadapi bangsa ini, termasuk Sumbar adalah kemiskinan. Jumlah penduduk miskin di Sumbar terus memperlihatkan grafik peningkatan yang tajam. Data terakhir yang berhasil dihimpun Badan Pusat Statistik (BPS) Sumbar, penduduk miskin mencapai 480 ribu Kepala Keluarga (KK) dari total 1.050.000 KK penduduk Sumbar. Artinya, jumlah penduduk miskin mencapai lebih dari 40 persen. Bila pun dilakukan rasionalisasi, angka itu tak akan beranjak dari 30 persen.

Perlu agenda pengentasan kemiskinan yang mampu menurunkan angka kemiskinan ini, terutama pengentasan kemiskinan berbasiskan nagari. Gambaran

¹²⁶Peraturan Gubernur Sumatera Barat Nomor 53 Tahun 2006 Tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Nagari Binaan. hal, 14-19.

miris di negeri yang menjunjung falsafah fundamentalis Adat Basandi Sarak, Sarak Basandi Kitabullah. Kenapa tidak, urang Minang yang dikenal etnis pebisnis, terhempas begitu nestapa. Angka penduduk miskin itu jauh di atas persentase penduduk miskin secara nasional. Secara nasional menurut data BPS tahun 2004, angka penduduk miskin tercatat sebesar 36,1 juta jiwa atau sekitar 16,6 persen. Begitu pun dengan angka pengangguran, tahun 2003 pengangguran berjumlah 9,85 persen dan 2004 mencapai 10 persen. Diprediksi angka itu akan tetap meningkat akhir tahun ini. Indikatornya, akibat kenaikan beban hidup rakyat menyusul kenaikan harga bahan bakar minyak (BBM).¹²⁷

Mayoritas sebaran penduduk miskin itu, terpusat di nagari-nagari dengan tingkat pendidikan relatif rendah, serta berprofesi selaku petani dan nelayan. Data yang berhasil dihimpun tokoh pendidikan nasional asal Sumbar yang juga Dirjen Peningkatan Pendidikan dan Tenaga Kependidikan, Fasli Djalal, menyebutkan 61,90 persen penduduk nagari yang berprofesi selaku petani dan nelayan, terkategori miskin. Sedangkan yang berprofesi selaku buruh hanya 4,38 persen. Dalam kaitan ini juga, sekitar 67,67 persen dari penduduk miskin itu hanya berpendidikan tamat dan tidak tamat sekolah dasar. Tercatat juga, sekitar 17,21 persen penduduk miskin tamatan SMP, 13,38 persen tamatan SMA, dan hanya 1,74 persen tamatan perguruan tinggi.¹²⁸

Terjadinya kesenjangan yang luar biasa pola pembangunan di daerah. Artinya, pembangunan diperkotaan nampaknya terlalu dominan. Sementara pembangunan di nagari, sangat jauh dari harapan. Terbukti, masih banyak nagari-nagari yang belum tersentuh sepenuhnya dari pembangunan itu. Keterisoliran, keterbatasan akses terhadap pendidikan, serta kemampuan SDM yang relatif masih rendah, menjadi warna keseharian di nagari-nagari. Ini pun melahirkan beragam pemikiran, intinya bagaimana pola pengentasan kemiskinan yang mampu dengan jitu mengurangi angka kemiskinan.

Ekonom nasional yang juga menantu founding father Mohammad Hatta, Sri Edi Swasono menilai persoalan mendasar terkonsentrasinya penduduk miskin

¹²⁷Artikel, *RPJM Modal Sumbar Songsong Tahun 2006 Wujudkan Landasan Pembangunan di Tahun Transisi*, <http://groups.yahoo.com/group/RantauNet/message/44963>, dikunjungi, Senin 06 Februari 2009.

¹²⁸*Ibid.*

ke nagari, tak lain pola pembangunan yang diterapkan pemerintah selama ini salah kaprah. Pembangunan lebih terkonstrasi di daerah perkotaan. Hal hasil gemerlapnya pembangunan di kota, amat bertolak belakang di nagari. Parahnya, pola pengentasan kemiskinan yang dijalankan pemerintah terhadap masyarakat, juga tak kalah amburadulnya. Pengentasan penduduk miskin hanya melalui bantuan-bantuan bersifat langsung, seperti santunan Jaringan Pengamanan Sosial (JPS), pangan, pengobatan, dan sekolah gratis. Paling teranyar, bantuan langsung tunai (BLT) pengurangan subsidi bahan bakar minyak (BBM) sebesar Rp 300 ribu per-triwulan.¹²⁹

Kerangka hukum penting untuk diketahui karena terkait dengan “ruang” bagi partisipasi dan “peluang” bagi upaya penerapan prinsip-prinsip demokrasi dalam proses kebijakan publik adalah Pasal 28 UUD 1945 menyebutkan Kemerdekaan untuk berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang. “Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa dan negaranya (pasal 28C [2]). Penting pula artinya untuk merujuk kepada Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN).

SPPN adalah satu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana-rencana pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara negara dan masyarakat di tingkat pusat dan daerah.” (pasal 1 butir 3). SPPN diselenggarakan berdasarkan Asas Umum Penyelenggaraan Negara, yaitu:

1. Asas “kepentingan umum” yaitu asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dgn cara yg aspiratif, akomodatif, dan selektif.
2. Asas “keterbukaan” yaitu asas yg membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yg benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dgn tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.
3. Asas “akuntabilitas” yaitu asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan Penyelenggara Negara harus dapat

¹²⁹*Ibid.*

dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan (Lihat UU Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Pemerintahan yang Bersih dan Bebas KKN)

Mengoptimalkan partisipasi masyarakat adalah salah satu tujuan SPPN (Pasal 2 [4] huruf d), yakni keikutsertaan masyarakat untuk mengakomodasikan kepentingan mereka dalam proses penyusunan rencana pembangunan salah satu pendekatan dalam proses perencanaan menurut SPPN adalah “pendekatan partisipatif”, yakni dengan melibatkan semua pihak yang berkepentingan (*stakeholders*) terhadap pembangunan. Pelibatan mereka adalah untuk mendapatkan aspirasi dan menciptakan rasa memiliki (Penjelasan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004).

Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah disebutkan pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat (penjelasan umum). Landasan pemikiran dalam pengaturan mengenai desa adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi, dan pemberdayaan masyarakat.” (penjelasan umum bagian Desa). Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan Perda” sebagaimana tertuang di dalam pasal 139.

Peraturan Gubernur Sumatera Barat No. 74 Tahun 2005 tentang RPJM Sumatera Barat Tahun 2006-2010 secara umum mendorong partisipasi masyarakat dalam mensukseskan agenda-agenda pembangunan yang ada. Secara khusus menekankan pentingnya “Peningkatan Partisipasi Masyarakat dan Perantau dalam Pembangunan (Nagari). Di antaranya disebabkan oleh:

1. Lambatnya pemulihan ekonomi dan sosial masyarakat
2. Pembantuan pemerintahan nagari relatif baru terlaksana
3. Koordinasi pembangunan di tingkat nagari masih lemah
4. Pembangunan terkesan sebagai tugas pemerintah
5. Kurangnya kelembagaan pemberdayaan dan partisipasi masyarakat

6. Masih rendahnya keterampilan dan pengetahuan masyarakat
7. Upaya mengembangkan potensi partisipasi belum optimal

Sasaran yg ingin dicapai dengan adanya upaya membangun partisipasi masyarakat adalah:

1. Tumbuhnya partisipasi masyarakat dan perantau yang cukup tinggi dalam berbagai program pembangunan nagari;
2. Terciptanya rasa memiliki masyarakat dan perantau terhadap setiap program pembangunan yang dilaksanakan di nagarinya;
3. Meningkatnya peran lembaga yang dapat mewadahi partisipasi dan pemberdayaan masyarakat;
4. Meningkatnya kemampuan masyarakat dalam berbagai bidang usaha yang dilakukan melalui peningkatan kemampuan dan penerapan teknologi yang lebih baik;
5. Meningkatnya partisipasi masyarakat perantau dalam memajukan pembangunan ekonomi terutama dalam mengangkat perekonomian masyarakat golongan ekonomi lemah.

4.3 PROGRAM KEMBALI KE NAGARI SEBAGAI UPAYA REVITALISASI SISTEM PEMERINTAHAN NAGARI

Kenegarian di Minangkabau pada masa dahulunya memiliki sistem nilai yang dikenal dengan universalisme budaya, yaitu memberi tempat “keterbukaan” atau unsur inklusifisme di dalam jantung budaya Alam Minangkabau. Dalam arti kata lain, adat dan budaya Minangkabau didesain tidak dalam bentuk statis, melainkan dinamis, seperti termaktub dalam pepatah *nan elok dipakai, nan buruak dibuang*¹³⁰. Konsep nagari pada masa dahulu sama seperti apa yang diungkapkan oleh Guilermo O’Donnell (1986) dimana ia menekankan bahwa ”Transisi dari suatu rezim otoriter ke suatu rezim baru, belum tentu menuju ke suatu pemerintahan demokratis. O’Donnell mengarisbawahi bahwa ada sejumlah

¹³⁰ Fachri Aly, "Penjelasan Budaya" Nilai Demokrasi Minangkabau: Peringatan 100 Tahun Bung Hatta dalam Jurnal Demokrasi dan HAM Problem Demokratisasi di Indonesia dalam Perspektif Budaya, *loc.cit.*, hlm. 60.

persyaratan yang harus terpenuhi jika memang transisi itu kelak akan menghasilkan suatu sistem pemerintahan demokratis.”¹³¹ Persyaratan tersebut antara lain:

- a. *civil society* yang bebas-aktif,
- b. masyarakat politik (termasuk elite-elite parpol) yang otonom,
- c. penegakan hukum, birokrasi yang professional, dan
- d. masyarakat ekonomi yang relatif otonom dari negara dan pasar murni.

Institusionalisasi demokrasi tersebut secara harfiah dapat digambarkan menjadi sebuah instrumen dalam memperkuat demokrasi itu sendiri. Dengan melembagakan secara apik dan tertata dengan baik, sistem politik sebuah negara akan menjadi kembali berjalan secara sistematis. Kondisi ini sangat dibutuhkan jika kepentingan-kepentingan dalam masyarakat ingin mendapat perwakilan yang berarti dalam proses pemerintahan. Dapat dimaknai pula adanya hubungan yang berkelanjutan dengan kelompok-kelompok dan kekuatan-kekuatan sosial serta terciptanya kemampuan untuk beradaptasi dengan perubahan-perubahan sosial.¹³² Secara umum instrumen ini mempunyai maksud untuk menciptakan *civil society* yang bebas-aktif tanpa intervensi dari pihak mana pun.

Konsep kenagarian inilah yang seharusnya dijalankan oleh Pemerintahan Nagari pada saat ini. Kekuatan konsep nagari sampai pada saat ini tidak dapat digantikan oleh desa, karena dalam konsep nagari tergabung segala macam bentuk kekuatan dan kekuasaan. Nagari tidak hanya suatu kesatuan teritorial tetapi juga kesatuan suku, tidak hanya kesatuan pemerintahan formal tetapi juga administrasi informal, dan tidak hanya mempunyai kekuatan dan kekuasaan yang diturunkan dari atas, tetapi kekuatan dan kekuasaan yang bersifat otonom dan merdeka. Lebih

¹³¹ Nico Schulte Nordholt. *Pelebagaan Civil Society Dalam Proses Desentralisasi Di Indonesia*. hal 3. diperoleh dari <http://www.komunitasdemokrasi.or.id/article/Civil%20society.pdf>. (diakses tgl 15 Desember 2011 pk1 19:50 WIB).

¹³² Larry Diamond. *Developing Democracy Toward Consolidation (ed. Indonesia)*. (Yogyakarta: IRE Press, 2003). hal. 95.

dari itu, Nagari adalah pemerintahan yang diikuti langsung oleh rakyat sebagai miliknya¹³³.

Berikut merupakan penjelasan perbedaan antara desa dan nagari pada masa sebelum reformasi:

Tabel Perbedaan antara Nagari dan Desa pada masa berlakunya Undang-undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa

No.	Perbedaan	Desa	Nagari
1	Nama kepala	Kepala Desa	Wali Nagari
2	Proses suksesi	Dipilih secara langsung dan diangkat oleh pejabat yang berwenang	Dilakukan secara musyawarah mufakat oleh Badan Perwakilan Anak Nagari.
3	Dewan Perwakilan	Lembaga Masyarakat Desa (LMD)	BPAN (Badan Perwakilan Anak Nagari)
4	Pertanggungjawaban	Bertanggungjawab kepada pejabat yang mengangkat, dan memberikan pertanggungjawaban kepada LMD	Bertanggungjawab langsung kepada masyarakat, dikarenakan adanya kontrol langsung oleh masyarakat melalui BPAN (Badan Perwakilan Anak Nagari)
5	Bentuk Peraturan atau Keputusan	Peraturan atau Keputusan Desa	Dituangkan dalam peraturan nagari
6	Partisipasi masyarakat	Masyarakat bersifat pasif	Masyarakat nagari bersifat aktif dalam mengontrol jalannya pemerintahan

¹³³ Mochtar Naim, "Nagari versus Desa: Sebuah kerancuan Struktural", dalam *Nagari, Desa dan Pembangunan Pedesaan di Sumatera Barat*, (Sumatera Barat: Yayasan Genta Budaya, 1990), hlm. 54.

7	Kewenangan	Berasal dari pejabat yang berada di atas nya, dapat berupa dekonsentrasi maupun tugas pembantuan	Bersifat otonom, yaitu kewenangan untuk mengatur sendiri pemerintahannya tanpa ada intervensi dari pemerintah atasan. Pemerintah atasan hanya bersifat mengawasi. Dalam hal ini tidak ada kekuatan supra nagari yang mempengaruhi pemerintahan nagari.
---	------------	--	--

Setelah berlakunya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagai pengganti Undang-undang Nomor 22 Tahun 1979 dan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang desa, yang menekankan prinsip dasar sebagai landasan pemikiran pengaturan keanekaragaman daerah, yang memiliki makna bahwa istilah *desa* dapat disesuaikan dengan asal usul dan kondisi sosial budaya masyarakat setempat, menjadikan nagari dan desa tidak lagi memiliki perbedaan yang signifikan.

Satu hal yang perlu untuk diluruskan terlebih dahulu mengenai pemahaman masyarakat publik yang masih belum memahami betul mengenai kenagarian ini adalah penyamaan makna antara desa dengan nagari. Secara empiris dapat disubstansikan bahwa sama sekali tidak terdapat kesamaan yang memberikan bukti konkret bahwa nagari analog dengan desa. Sesuai dengan konten yang terdapat di dalam pasal Undang-undang Nomor 5 Tahun 1979 bahwa desa terbentuk atas dasar adanya paradigma kewilayahan. Kondisi ini apabila dibawakan kepada nagari di Minangkabau sama sekali tidak menemukan kecocokan. Kondisi ini justru menimbulkan kontra di mana nagari hanya terbentuk berdasarkan genealogis (hubungan saudara/kekerabatan).¹³⁴

¹³⁴ Larry Diamond, *Ibid.*, hal. 96 – 97.

Selain itu, kerancuan yang selama ini menggelayut di dalam konstelasi pemikiran tentang nagari adalah jarang sekali untuk mengekspos bahwa bukan nagarilah yang berubah menjadi sebuah desa.¹³⁵ Namun, terdapat sebuah entitas politik yang lebih kecil dimensinya dan justru merupakan bagian dari nagari itu sendiri (nagari adalah kumpulan dari beberapa jorong). Entitas itu sering disebut dengan *jorong*. Dengan ditingkatkannya *jorong* menjadi desa maka secara otomatis akan mengakumulasi tugas-tugas pemerintahannya. Tugas tersebut diperoleh sebagai bentuk pelimpahan wewenang dari nagari yang sebelumnya. Sebelum jorong ditingkatkan menjadi desa, tugasnya hanya dalam bentuk mengeksekusi setiap instruksi yang diberikan oleh wali nagari sebagai pemimpin, seperti menjaga keamanan dan memungut iuran/pajak bumi dan bangunan (PBB) atau jenis pajak lainnya.¹³⁶

Keluarnya Peraturan Daerah (Perda) Propinsi Sumatera Barat Nomor 9 Tahun 2000 tentang Ketentuan Pokok Pemerintahan Nagari secara legal telah menjadi titik awal bagi kebangkitan kembali nagari di ranah minang, walaupun masih menimbulkan banyak persoalan, yang kemudian diganti dengan Perda Nomor 2 Tahun 2007. Kebijakan ini diambil berdasarkan pertimbangan bahwa Pemerintahan Nagari dipandang lebih efektif untuk menciptakan ketahanan agama dan budaya berdasarkan tradisi dan sosial budaya Masyarakat Sumatera Barat yang demokratis dan aspiratif serta demi tercapainya kemandirian, peran serta, dan kreatifitas masyarakat.¹³⁷ Pada dasarnya Perda ini dikeluarkan hanya bersifat untuk memfasilitasi dan untuk pelaksanaan teknisnya diserahkan kepada kabupaten untuk ditindaklanjuti oleh masing-masing daerah melalui Keputusan Bupati dan Perda Kabupaten sehingga perlu dilakukan kajian lebih lanjut untuk keefektifan pemerintahan nagari.

Program ini merupakan sebagai bentuk penyaluran aspirasi masyarakat Minangkabau, baik yang masih tinggal di daerah maupun mereka yang berada di

¹³⁵ *Ibid.*, hal. 72.

¹³⁶ *Ibid.*,

¹³⁷ Yondri dan Indri Anwar. *Potensi Dan Hambatan Budaya Dalam Mempersiapkan Otonomi Daerah Tentang Persepsi Masyarakat Terhadap UU. No. 22 Dan UU. No. 25 Tahun 1999 Di Kabupaten Lima Puluh Kota Propinsi Sumatera Barat.* (Jakarta: Proyek Pemanfaatn Kebudayaan Direktorat Tradisi Dan Kepercayaan Deputi Bidang Pelestarian Dan Pengembangan Budaya Badan Pengembangan Kebudayaan Dan Pariwisata, 2002). hal. 46.

perantauan. Keputusan ini diambil dengan permusyawaratan yang melibatkan hampir seluruh komponen masyarakat; ninik mamak, alim ulama, cadiak pandai, kaum wanita/bundo kandung, dan pemuda serta anggota masyarakat lainnya yang secara resmi menjadi penduduk nagari menurut ketentuan adat dan atau menurut administrasi pemerintahan nagari.¹³⁸

Pembangunan atau revitalisasi sistem pemerintahan nagari di Ranah Minangkabau secara empiris mungkin tidak akan bisa seideal pemerintahan nagari tempo dulu. Kondisi ini disebabkan banyak faktor, salah satunya adalah telah melemahnya aktor-aktor masyarakat (dalam hal ini aktor politik lokal) sebagai akibat sistem sentralisasi pemerintahan masa Orde Baru. Pelemahan tersebut terjadi secara struktural-fungsional sehingga telah mengakar di dalam tatanan hidup bermasyarakat nagari. Mereka seolah sangat lemah akan jiwa inovatif dan cenderung untuk bersifat bergantung kepada pemerintahan yang ada di atasnya.

Oleh karena itu, dimensi yang mungkin sangat bisa untuk ditegakkan dalam hal revitalisasi pemerintahan nagari adalah semangat untuk kembali menjadikan nagari sebagai sebuah patokan pemerintahan lokal. Kembali ke sistem Pemerintahan Nagari, bukan berarti kembali menyelenggarakan Pemerintahan Nagari seperti tempo dulu, tetapi jiwanya menganut sistem pola penyelenggaraan demokratis yang diterima secara turun temurun oleh masyarakat Sumatera Barat. Pola dimaksud selaras dengan sosial dan budaya masyarakat yang ditata dengan manajemen strategi kontemporer, sehingga dengan kembali ke sistem Pemerintahan Nagari dapat membawa efek penemu kenalan kembali (*recreating*) dari pencerahan masyarakat tentang pentingnya pembangunan dari dan oleh masyarakat Nagari secara demokratis. Konkretnya masyarakat perlu dilibatkan sebagai perancang pembangunan (*planner*) dan pelaksana pembangunan (*implementator*).¹³⁹

Konsep kembali ke Nagari yaitu dengan mempedemoni sistem dan nilai-nilai demokrasi yang telah ada sejak dahulunya dalam kenagarian di Minangkabau diharapkan dapat terwujud dan dapat dijadikan sebagai role model bagaimana

¹³⁸ *Ibid.*,

¹³⁹ Irman, *Otonomi Daerah dan Kebangkitan Nagari* <http://www.kotogadangpusako.com/cetak.php?id=33>.

mestinya menyelenggarakan pemerintahan terendah di Negara Kesatuan Republik Indonesia menuju terwujudnya cita-cita bangsa yang diamanahkan dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945.



BAB 5

PENUTUP

5.1 KESIMPULAN

Berdasarkan pembahasan baik secara teoritis maupun dengan melihat korelasinya dengan hasil penelitian, penulis memberikan simpulan sebagai berikut:

1. Nagari dalam konteks adat dan pemerintahan merupakan suatu kesatuan yang utuh. Nagari di Sumatera Barat merupakan pemerintahan terendah yang sekaligus berfungsi sebagai institusi adat.
2. Dalam pengaturannya lebih lanjut konsep Pemerintahan Nagari sebagai pemerintahan terendah dan wilayah hukum adat di Sumatera Barat mengalami degradasi dengan munculnya Undang-undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa. Pemerintahan Nagari yang bersifat otonom dan demokratis telah diganti menjadi pemerintahan desa yang bersifat sentralistik. Di era reformasi, dengan keluarnya Undang-Undang nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah ditindaklanjuti di Sumatera Barat dengan mengeluarkan Perda Nomor 9 Tahun 2000 tentang Ketentuan Pokok Pemerintahan Nagari, terjadilah reformasi pemerintahan terendah di Sumatera Barat dari pemerintahan desa menjadi pemerintahan nagari.
3. Eksistensi pemerintahan nagari pasca Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah semakin terlihat. Terbukti dengan direvisinya

ketentuan hukum berupa undang-undang, peraturan daerah provinsi dan kabupaten tentang nagari. Semua peraturan tersebut tetap mengakui eksistensi pemerintahan nagari. Peraturan tersebut adalah Undang Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan Pemerintah Nomor 75 Tahun 2005 Tentang Desa, Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 2 Tahun 2007 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Nagari, serta peraturan Daerah Kabupaten/kota di Daerah Provinsi Sumatera Barat. Di antara penguatan yang dilakukan terhadap pemerintahan nagari adalah diakuinya lembaga Kerapatan Adat Nagari yang dalam Perda sebelumnya tidak diatur.

4. Permasalahan dalam penyelenggaraan nagari binaan adalah tugas-tugas lembaga kenagariaan, perencanaan serta pelaksanaan pemberdayaan nagari/masyarakatnya belum berjalan sebagai mana mestinya; kesalahpahaman dalam memandang nagari sebagai masyarakat hukum adat teritorial saja, pada hal nagari adalah persekutuan hukum adat genologis matrilineal teritorial; banyaknya lembaga kenagarian yang ditetapkan dalam perda-perda yang menyimpang dari struktur asli, sehingga diperlukan banyak dana dan tenaga untuk menjalankan tugas mereka; terjadinya kebingungan masyarakat nagari karena nagari sekarang yang ditata secara rinci melalui perda kabupaten dengan menerapkan prinsip trias politica yang tidak dikenal mereka sebagai nagari baru bentukan pemerintah atasan; terlihat eksistensi adanya keengganan dari KAN untuk menyerahkan aset nagari kepada Pemerintah Nagari karena dianggap mendominasi kekuasaan mereka; banyaknya nagari yang belum menyusun RPJM Nagari; dan masih rendahnya partisipasi anak

nagari. Solusi terhadap Permasalahan dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Nagari adalah merancang agenda aksi strategis nagari pasca reformasi dengan menghadirkan seluruh stakeholder yang dibutuhkan. Pemberdayaan disektor pelayanan publik dan hukum, isi organisasi pemerintahan nagari dengan personil-personil yang mempunyai kemampuan, kemauan dan komitmen yang kuat terhadap pemberdayaan Pemerintahan Nagari.

5.2 SARAN

Berdasarkan hasil dan kesimpulan penelitian kiranya perlu disarankan agar:

1. Seluruh stakeholder yang terlibat dalam penyelenggaraan pemerintahan nagari, baik langsung maupun tidak langsung betul-betul lebih intens untuk mencurahkan kemampuan berupa pikiran, konsep, gagasan, gerakan dalam kegiatan nyata berupaya seoptimal mungkin menjadikan pemerintahan nagari sesuai dengan harapan seluruh anak nagari. Akhirnya melalui penyelenggaraan pemerintahan nagari diharapkan memang dapat difungsikan untuk *mambangik batang tarandam*.
2. Aparatur pemerintahan nagari meningkatkan perhatian dan konsistensinya dalam upaya meningkatkan penyelenggaraan pemerintahan nagari agar lebih baik dengan memanfaatkan berbagai potensi yang ada, baik di kampung halaman maupun di perantauan.
3. Anak nagari meningkatkan kepeduliannya terhadap penyelenggaraan pemerintahan nagari secara nyata yang terwujud dalam bentuk partisipasi aktif dalam upaya menggerakkan pemerintahan nagari dalam setiap kegiatannya. Dengan demikian diharapkan lahir konsep nagari yang memang dapat dikatakan sebagai miniatur dari sebuah negara yang dengannya dapat

dijadikan sebagai role model bagaimana mestinya menyelenggarakan pemerintahan terendah di Negara Kesatuan Republik Indonesia menuju terwujudnya cita-cita bangsa yang diamanahkan dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945.



DAFTAR PUSTAKA

A. BUKU

- Anwar, Chairul. *Hukum Adat Indonesia; Meninjau Hukum Adat Minangkabau*, Jakarta: Rineka Cipta, 1997.
- Asnan, Gusti. *Memikir ulang regionalisme: Sumatera Barat tahun 1950-an*, Bandung: Yayasan Obor Indonesia, 2007.
- Diamond, Larry. *Developing Democracy Toward Consolidation (ed. Indonesia)*. Yogyakarta: IRE Press, 2003.
- Diradjo, Ibrahim Dt. Sanggono. *Tambo Alam Minangkabau; Tatanan Adat Warisan Nenek Moyang Orang Minang*, Bukittinggi: Kristal Multi Media, 2009.
- Dobbin, Christine. *Gejolak Ekonomi, Kebangkitan Islam, dan Gerakan Padri Minangkabau 1784-1847*, diterjemahkan oleh Lilian D.Tedjasudhana, Depok: Komunitas Bambu, 2008.
- Hasrifendi dan Lindo Karsyah. *Utopia Nagari Minangkabau*. Padang: IAIN- IB, Center For Minangkabau Studi Press, 2004.
- Idris, Soewardi (S.T Bandaro Panjang). *Sekitar Adat Minangkabau Kulik kulik Alang*. Jakarta, 2004.
- Kahin, Audrey. *Dari Pemberontakan ke Integrasi Sumatera Barat dan Politik Indonesia 1926-1998*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2005.
- Mamudji, Sri, et. al.. *Metode Penelitian dan Penulisan Hukum*. Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005.
- Manan, Imran. *Birokrasi Modern dan Otoritas di Minangkabau (Nagari dan Desa di Minangkabau)*. Padang: YYS – Pengkajian Kebudayaan Minangkabau, 2002.
- Ms, Amir. *Adat Minangkabau Pola dan Tujuan Hidup Orang Minang*. Jakarta: PT Mutiara Sumber Widya, 2001.
- Naim, Mochtar. “Nagari versus Desa: Sebuah kerancuan Struktural”, dalam *Nagari, Desa dan Pembangunan Pedesaan di Sumatera Barat*. Sumatera Barat: Yayasan Genta Budaya, 1990.
- Navis, A.A. *Alam Terkembang Jadi Guru*. Jakarta: Grafis Pers, 1984.

- Salmadanis, et. al.. *Adat Basandi Syarak, Nilai dan Aplikasinya Menuju Kembali ke Nagari dan Surau*. Padang: Kartini Indah Lestari, 2003.
- Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*. Cet. 3. Jakarta: Universitas Indonesia, 2007.
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji. *Penelitian hukum normatif, Suatu tinjauan Singkat*. Cet.6. Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada, 2003.
- Sumbar, LKAAM. *Pelajaran Adat Minangkabau (Sejarah dan Budaya)*, Padang: Trofic Offset Printing, 1998.
- Surianingrat, Bayu. *Pemerintahan Administrasi Desa dan Kelurahan*, Jakarta: Penerbit Rineka Cipta, 1992.
- Thalib, Syofyan. *Kembali ke Pemerintahan Nagari*. Padang: Fakultas Hukum Universitas Andalas, 2002.
- Tim LKAAM Kabupaten Solok dan Tim Solok Saiyo Sakato (S3) Jakarta. *Manajemen Suku*, Bandung: Lubuk Agung, t.th.
- Tim Penyusun KBBI. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Ed. 3. Cet. 3. Jakarta: Balai Pustaka, 2005.
- Widjaja, HAW. *Otonomi Desa Merupakan Otonomi yang Asli, Bulat dan Utuh*. Jakarta: Raja Grafindo Perkasa, 2003.

B. HASIL PENELITIAN DAN JURNAL

- Aly, Fachri. “*Penjelasan Budaya*” *Nilai Demokrasi Minangkabau: Peringatan 100 Tahun Bung Hatta dalam Jurnal Demokrasi dan HAM Problem Demokratisasi di Indonesia dalam Perspektif Budaya*. Jakarta: Habibie Center, 2003.
- AR., MHD. Lutfi. *Efektifitas Organisasi Pemerintahan Nagari Pasca Perda Provinsi Sumatera Barat Nomor 9 Tahun 2000 (Studi Kasus Nagari Nagari di Kabupaten Agam Provinsi Sumatera Barat)*. Yogyakarta: Tesis, Program Pascasarjana Universitas Gajahmada, 2002.
- Bahri, Syamsul. *Efektifitas Pelaksanaan Urusan Pemerintahan Kabupaten Solok oleh Pemerintahan Nagari (Studi Hukum Tata Negara/Hukum Administrasi)*, Padang: Tesis Pascasarjana Unand, 2004.
- Roza, Darmini. *Eksistensi dan Mekanisme Penyelenggaraan Pemerintahan Nagari di Era Otonomi Daerah dan Prospeknya di Sumatera Barat*. Bandung: Disertasi Program Pascasarjana UNPAD, 2005.

Thalib Sjoifjan, *et.al. Studi Pelaksanaan Pemerintahan Nagari dan Efektifitasnya Dalam Pelaksanaan Pemerintahan di Sumatera Barat*. Padang: Balitbang Propinsi Sumatera Barat, 2002.

Yondri dan Indri Anwar. *Potensi Dan Hambatan Budaya Dalam Mempersiapkan Otonomi Daerah Tentang Persepsi Masyarakat Terhadap UU. No. 22 Dan UU. No. 25 Tahun 1999 Di Kabupaten Lima Puluh Kota Propinsi Sumatera Barat*. Jakarta: Proyek Pemanfaatn Kebudayaan Direktorat Tradisi Dan Kepercayaan Deputi Bidang Pelestarian Dan Pengembangan Budaya Badan Pengembangan Kebudayaan Dan Pariwisata, 2002.

Yunus, Yasril. *Pemerintahan Nagari di Era Orde Baru Persepsi Aparatur Pemerintah dan Masyarakat terhadap Pemerintahan Nagari dan Otoritas Tradisional Minangkabau dalam kaitannya dengan Prospek Otonomi Daerah di Sumatera Barat*, Jurnal Ilmiah Administrasi Publik FIA Unibraw Vol. VI, Nomor 1 September 2005-Februari 2006.

C. PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Indonesia. *Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah*. L.N. Tahun 2004 Nomor 125, T.L.N. Nomor 4437.

_____. Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 Tentang Desa.

_____. Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 9 Tahun 2000 Tentang Ketentuan Pokok Pemerintahan Nagari.

_____. Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 2 Tahun 2007 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pemerintahan Nagari.

_____. Peraturan Gubernur Sumatera Barat Nomor 53 tahun 2006 Tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Nagari Binaan.

D. INTERNET

Abna, Bachtiar, *Sistem pemerintahan Nagari*, http://qbar.or.id/index.php?option=com_content&task=view&id=59&Itemid=32,

Artikel, *RPJM Modal Sumbar Songsong Tahun 2006 Wujudkan Landasan Pembangunan di Tahun Transisi*, <http://groups.yahoo.com/group/RantauNet/message/44963>

Harlinta, Darmar, *Sejarah Nagari*, http://batubulek.lintau.info/?page_id=27

Irman, *Otonomi Daerah dan Kebangkitan Nagari* <http://www.kotogadangpusako.com/cetak.php?id=33>.

Shamad, Irhash A., Refleksi Sejarah Pergulatan Etnisitas di Pemerintahan Daerah Sumatera Barat (1) : Gubernur Harun Zain (1966-1977), <http://irhashshamad.blogspot.com/2010/03/pergulatan-etnisitas-refleksi-sejarah.html>.

Shamad, Irhash A., Refleksi Sejarah Pergulatan Etnisitas di Pemerintah Daerah Sumatera Barat (2) : Gubernur Azwar Anas (1977-1987), <http://irhashshamad.blogspot.com/2010/03/refleksi-sejarah-pergulatan-etnisitas.html>

Sumbar Media, *Padangpariaman Targetkan Miliki 100 Nagari Tahun 2012*, http://www.sumbarprov.go.id/detail_news.php?id=4086

Sumbar Media, *Nasrul Abit Sampaikan Jawaban Ranperda Pemekaran Nagari*, <http://www.padangmedia.com/?mod=berita&id=67565>.





LAMPIRAN



Lampiran
Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat
Nomor 2 Tahun 2007 Tentang Pokok-pokok
Pemerintahan Nagari

PERATURAN DAERAH PROPINSI SUMATERA BARAT
NOMOR 2 TAHUN 2007

POKOK-POKOK PEMERINTAHAN NAGARI
DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA
GUBERNUR SUMATERA BARAT

Menimbang:

- a. bahwa berdasarkan hasil evaluasi penyelenggaraan Pemerintahan Nagari, maka Peraturan Daerah Propinsi Sumatera Barat Nomor 9 Tahun 2000 tentang Ketentuan Pokok-pokok Pemerintahan Nagari dan Peraturan Daerah Kabupaten se Sumatera Barat tentang Pemerintahan Nagari, perlu disesuaikan dengan perkembangan yang terjadi
- b. bahwa Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah sebagai landasan hukum Peraturan Daerah Propinsi Sumatera Barat Nomor 9 Tahun 2000 telah dicabut dan dinyatakan tidak berlaku lagi dengan ditetapkannya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
- c. bahwa untuk sinkronisasi penyelenggaraan pemerintahan dalam upaya melaksanakan tugas dan fungsi pemerintahan yang baik dan efektif di nagari, maka perlu diatur ketentuan mengenai Pokok—Pokok Pemerintahan Nagari
- d. bahwa berdasarkan pertimbangan dimaksud huruf a, b, dan c perlu ditetapkan Peraturan Daerah tentang Pokok-pokok Pemerintahan Nagari

Mengingat:

1. Undang-Undang Nomor 61 Tahun 1958 tentang Penetapan Undang-undang Darurat Nomor 19 Tahun 1957 tentang Pembentukan Daerah - daerah Swatantra Tingkat I Sumatera Barat, Jambi dan Riau, menjadi Undang-undang jo Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 1979
2. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, (Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4389)
3. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 3 Tahun 2005 yang telah ditetapkan dengan Undang-undang Nomor 8 Tahun 2005 (Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 125 tambahan Lembaran Negera Nomor 4437)
4. Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, (Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 126 Tambahan Lembaran Negara Nomor 4438) Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah dan Keuangan Propinsi sebagai Daerah Otonomi (Lembaran Negara Tahun 2000 Nomor 75 Tambahan Lembaran Negara Nomor 3952)
6. Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Tahun 2005 Nomor 165)
7. Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa (Lembaran Negara Tahun 2005 Nomor 158 Tambahan Lembaran Negara Nomor 4587)
8. Peraturan Pemerintah Nomor 73 Tahun 2005 tentang Kelurahan (Lembaran Negara Tahun 2005 Nomor 159 Tambahan

Lembaran Negara Nomor 4588)

9. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 28 Tahun 2006 tentang Pembentukan, Penghapusan, Penggabungan Desa dan Perubahan Status Desa menjadi Kelurahan

10. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 63 Tahun 1999 tentang Petunjuk Pelaksanaan dan Penyesuaian Peristilahan dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Desa dan Kelurahan

Dengan Persetujuan Bersama

DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH PROPINSI SUMATERA BARAT Dan GUBERNUR SUMATERA BARAT

MEMUTUSKAN

Menetapkan

PERATURAN DAERAH PROPINSI SUMATERA BARAT TENTANG POKOK-POKOK PEMERINTAHAN NAGARI

BAB I

KETENTUAN UMUM

Pasal 1

Dalam Peraturan Daerah ini yang dimaksud dengan :

1. Pemerintah adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan Pemerintahan Negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan Pemerintah oleh Pemerintah Daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
3. Pemerintah Daerah Propinsi adalah Gubernur dan Perangkat Daerah Propinsi.
4. Gubernur adalah Gubernur Sumatera Barat.
5. Pemerintah Kabupaten/Kota adalah Bupati/Walikota dan Perangkat Daerah Kabupaten/Kota.
6. Bupati/Walikota adalah Bupati/Walikota dilingkungan Propinsi Sumatera Barat.
7. **Nagari adalah kesatuan masyarakat hukum adat yang memiliki batas-batas wilayah tertentu, dan berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan filosofi adat Minangkabau (Adat Basandi Syarak, syarak Basandi Kitabullah) dan atau berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat dalam wilayah Provinsi Sumatera Barat.**
8. Pemerintahan Nagari adalah penyelenggaraan urusan Pemerintahan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Nagari dan Badan Permusyawaratan Nagari berdasarkan asal usul Nagari di wilayah Propinsi Sumatera Barat yang berada dalam sistim Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
9. Wali nagari adalah pimpinan Pemerintahan Nagari.
10. Jorong atau dengan nama lain yang setingkat dan terdapat dalam Nagari adalah bagian dari wilayah Nagari.
11. Badan Permusyawaratan Nagari yang selanjutnya disebut BAMUS NAGARI adalah lembaga yang merupakan perwujudan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintah nagari sebagai unsur penyelenggaraan Pemerintahan Nagari.

12. Lembaga Kemasyarakatan adalah lembaga yang dibentuk oleh masyarakat sesuai dengan kebutuhan dan merupakan mitra Pemerintahan Nagari dalam memberdayakan masyarakat.

13. Kerapatan Adat Nagari yang selanjutnya disebut KAN adalah Lembaga Kerapatan dari Ninik Mamak yang telah ada dan diwarisi secara turun temurun sepanjang adat dan berfungsi memelihara kelestarian adat serta penyelesaian perselisihan sako dan pusako.

14. Anak Nagari adalah warga masyarakat yang ada di nagari dan di rantau.

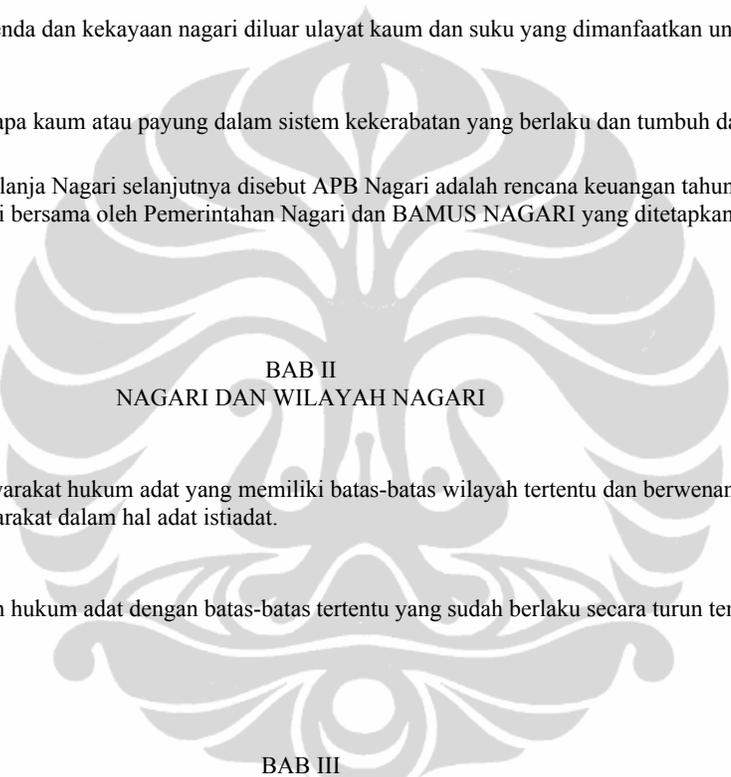
Inilah anak-nagari nan dari rantau

15. Harta Kekayaan Nagari adalah harta benda yang telah ada atau yang kemudian menjadi milik dan kekayaan nagari baik bergerak maupun tidak bergerak.

16. Ulayat Nagari adalah harta benda dan kekayaan nagari diluar ulayat kaum dan suku yang dimanfaatkan untuk kepentingan anak nagari.

17. **Suku** adalah himpunan beberapa kaum atau payung dalam sistem kekerabatan yang berlaku dan tumbuh dalam masyarakat.

18. Anggaran Pendapatan dan Belanja Nagari selanjutnya disebut APB Nagari adalah rencana keuangan tahunan Pemerintahan Nagari yang dibahas dan disetujui bersama oleh Pemerintahan Nagari dan BAMUS NAGARI yang ditetapkan dengan Peraturan Nagari.



BAB II NAGARI DAN WILAYAH NAGARI

Pasal 2

Nagari merupakan kesatuan masyarakat hukum adat yang memiliki batas-batas wilayah tertentu dan berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat dalam hal adat istiadat.

Pasal 3

Wilayah Nagari, meliputi wilayah hukum adat dengan batas-batas tertentu yang sudah berlaku secara turun temurun dan diakui sepanjang adat.

BAB III PEMERINTAHAN NAGARI

Pasal 4

(1) Pemerintahan Nagari adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan untuk mengatur dan mengurus kepentingan serta memberikan pelayanan pada masyarakat setempat.

(2) Pemerintah Nagari sebagai pemerintah terendah berlaku dan ditetapkan di seluruh Kabupaten / Kota di Provinsi Sumatera Barat.

Bagian Kesatu Organisasi

Pasal 5

(1). Untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat di nagari, dibentuk Pemerintahan Nagari yang terdiri dari Pemerintah Nagari dan BAMUS NAGARI

(2). Susunan organisasi dan tata kerja Pemerintahan Nagari dan BAMUS NAGARI diatur dengan Peraturan Daerah

Kabupaten/Kota.

Pasal 6

- (1). Pemerintah Nagari terdiri dari Wali Nagari dan Perangkat Nagari.
- (2). Perangkat Nagari terdiri dari Sekretaris Nagari dan perangkat lainnya.
- (3). Sekretaris Nagari sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diisi dari Pegawai Negeri Sipil yang memenuhi persyaratan.

Pasal 7

- (1) Wali Nagari sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (1) dipilih langsung oleh warga masyarakat nagari.
- (2) Masa Jabatan Wali Nagari adalah 6 (enam) tahun terhitung sejak tanggal pelantikan dan dapat dipilih hanya 1 (satu) kali masa jabatan berikutnya.
- (3) Tata cara penetapan calon Wali Nagari, calon pemilih dan pemilihan Wali Nagari diatur lebih lanjut dengan Peraturan Daerah Kabupaten /Kota

Bagian Kedua Kewenangan

Pasal 8

Kewenangan Nagari mencakup :

- a. Urusan Pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal usul Nagari.
- b. Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Kabupaten/Kota yang diserahkan pengaturannya kepada Nagari.
- c. Tugas pembantuan dari Pemerintah, Pemerintah Propinsi dan atau Pemerintah Kabupaten/Kota.
- d. Urusan Pemerintahan lainnya yang oleh Peraturan Perundang-undangan diserahkan kepada Nagari.

Pasal 9

- (1) Penyerahan sebahagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Kabupaten /Kota yang diserahkan pengaturannya kepada Pemerintahan Nagari adalah urusan pemerintahan yang secara langsung dapat meningkatkan pelayanan, peran serta dan prakarsa yang bertujuan untuk kesejahteraan anak nagari.
- (2) Penyerahan kewenangan dari Kabupaten/ Kota kepada Pemerintahan Nagari sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam Peraturan Bupati / Walikota.

Pasal 10

- (1) Wali Nagari menyusun Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nagari (RPJMN) untuk jangka waktu 6 (enam) Tahun ditetapkan dengan Peraturan Nagari dan menyusun Rencana Kerja pembangunan Nagari (RKPN) tiap tahun.
- (2) Wali Nagari memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan kepada Bupati/ WaliWalikota melalui Camat.
- (3) Wali Nagari menyampaikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada BAMUS NAGARI.

Pasal 11

Tugas, wewenang, Kewajiban dan Hak Wali Nagari diatur lebih lanjut dalam Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Bagian Ketiga BAMUS NAGARI

Pasal 12

(1) Anggota BAMUS NAGARI terdiri dari unsur Ninik Mamak / tokoh adat /kepala suku, Alim Ulama / Tokoh Agama, Cadiak Pandai /cendikiawan, Bundo Kandung /Tokoh Perempuan dan komponen masyarakat lainnya yang tumbuh dan berkembang dalam Nagari bersangkutan dengan mempertimbangkan representasi Jorong yang ditetapkan dengan cara musyawarah dan mufakat.

(2) Masa jabatan anggota BAMUS NAGARI adalah 6 (enam) tahun dan dapat dipilih kembali untuk (satu) kali masa jabatan berikutnya.

(3) Pimpinan BAMUS NAGARI dipilih dari dan oleh Anggota BAMUS NAGARI.

(4) Jumlah Anggota BAMUS NAGARI ditetapkan dengan jumlah ganjil, paling sedikit 5 (lima) orang dan paling banyak 11 (sebelas) orang dengan memperhatikan luas wilayah, jumlah penduduk dan kemampuan keuangan Nagari.

(5) Tata cara penetapan calon, pemilihan calon dan pemilihan anggota BAMUS NAGARI diatur lebih lanjut dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Pasal 13

Tugas, wewenang, kewajiban dan hak BAMUS NAGARI diatur lebih lanjut dalam Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

BAB IV

PERATURAN NAGARI

Pasal 14

(1) Peraturan Nagari ditetapkan oleh Wali Nagari dengan persetujuan bersama BAMUS NAGARI

(2) Peraturan Nagari dibentuk untuk penyelenggaraan Pemerintahan Nagari.

(3) Peraturan Nagari sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan kondisi sosial budaya masyarakat nagari setempat.

(4) Peraturan Nagari sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

(5) Setiap Peraturan Nagari harus disampaikan oleh Wali Nagari kepada Bupati / Walikota melalui camat sebagai bahan pengawasan dan pembinaan paling lambat 7 hari sebelum ditetapkan.

(6) Tata cara penyusunan peraturan nagari diatur dalam peraturan daerah Kabupaten/ Kota dengan mempedomani Peraturan Perundang-undangan yang berlaku.

Pasal 15

Untuk melaksanakan Peraturan Nagari, Wali Nagari menetapkan Peraturan Nagari dan atau Keputusan Wali Nagari.

BAB V KEUANGAN NAGARI

Bagian Kesatu Harta Kekayaan

Pasal 16

Harta Kekayaan Nagari meliputi :

- a. Pasar nagari.
- b. Tanah lapang atau tempat rekreasi nagari.
- c. Balai, Mesjid dan/atau Surau nagari.
- d. Tanah, hutan, sungai, kolam dan /atau laut yang menjadi ulayat nagari.
- e. Bangunan yang dibuat oleh Pemerintah Nagari dan atau anak nagari untuk kepentingan umum.
- f. Harta benda dan kekayaan lainnya.

Pasal 17

- (1) Pemanfaatan dan pengelolaan harta kekayaan nagari dilaksanakan oleh Pemerintah Nagari berdasarkan Peraturan Nagari.
- (2) Sebelum Peraturan Nagari sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan, Pemerintah Nagari melakukan konsultasi / koordinasi dengan KAN.

Pasal 18

- (1) Harta kekayaan Nagari sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 yang dikelola oleh pihak lain, setelah masa pengelolaannya berakhir dikembalikan kepada Nagari.
- (2) Harta Kekayaan Nagari yang dikelola oleh Pemerintah, Pemerintah Propinsi dan/atau Pemerintah Kabupaten/Kota dapat diatur kembali pemanfaatannya dengan memperhatikan kepentingan nagari.
- (3) Pengelolaan, pemanfaatan dan pembagian hasil harta kekayaan nagari sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan (2) diatur lebih lanjut Peraturan Nagari dalam Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Bagian Kedua APB Nagari

Pasal 19

- (1) APB Nagari terdiri dari bagian pendapatan Nagari, Belanja Nagari dan Pembiayaan.
- (2) Rancangan APB Nagari dibahas dalam musyawarah perencanaan pembangunan nagari.

(3) Wali Nagari bersama BAMUS NAGARI menetapkan APB Nagari setiap tahun dengan Peraturan Nagari.

Pasal 20

Pedoman penyusunan APB Nagari, Perubahan APB Nagari, perhitungan APB Nagari, dan pertanggungjawaban pelaksanaan APB Nagari ditetapkan dengan Peraturan Bupati / Walikota.

Bagian Ketiga Pendapatan

Pasal 21

Pendapatan dan Penerimaan Nagari meliputi :

1. Pendapatan asli Nagari, terdiri dari :

- a. Hasil kekayaan nagari
- b. Hasil usaha nagari.
- c. Retribusi Nagari, terutama retribusi asli yang sudah ada di nagari
- d. **Hasil swadaya dan sumbangan masyarakat.**
- e. **Hasil gotong royong**
- f. Lain-lain pendapatan asli nagari yang sah.

2. Penerimaan bantuan dari Pemerintah Kabupaten/Kota dan Pemerintah Propinsi serta Pemerintah, terdiri dari:

- a. Bagi hasil Pajak Daerah Kabupaten/Kota paling sedikit 10 % (sepuluh per seratus) untuk nagari dan dari Retribusi Kabupaten/Kota sebahagian diperuntukan bagi nagari.
- b. Bagian dari Dana Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah yang diterima oleh Kabupaten/Kota untuk nagari paling sedikit 10 % (sepuluh per seratus), yang pembagian untuk setiap nagari secara proporsional yang merupakan Alokasi Dana Nagari.
- c. Pembiayaan atau pelaksanaan Tugas Pembantuan.
- d. Bantuan lainnya dari Pemerintah, Pemerintah Propinsi dan atau Pemerintah Kabupaten/Kota.
- e. Bagian dari hasil penerimaan Pemerintah yang dipungut dan berasal dari nagari.

3. Penerimaan lain-lain, terdiri dari :

- a. Sumbangan pihak ketiga
- b. Pinjaman Nagari.
- c. Hasil kerjasama dengan pihak lain.
- d. Pendapatan lain-lain yang sah.

Pasal 22

- (1) Untuk meningkatkan pendapatan nagari, Pemerintahan Nagari dapat membentuk Badan Usaha Milik Nagari yang berkedudukan di nagari dan dapat membuka cabang di rantau.
- (2) Tata cara pembentukan dan pengelolaan Badan Usaha Milik Nagari ditetapkan berdasarkan pedoman dalam Peraturan Daerah Kabupaten / Kota.
- (3) Untuk pengembangan ekonomi anak nagari dapat dihimpun permodalan dengan mengerahkan potensi yang ada di nagari dan di rantau.

Pasal 23

- (1) Sumber-sumber pendapatan dan penerimaan nagari sebagaimana dimaksud dalam pasal 21 dikelola melalui APB Nagari .
- (2) Ketentuan mengenai sumber-sumber keuangan nagari diatur lebih lanjut dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Pasal 24

- (1) Wali Nagari berdasarkan persetujuan BAMUS NAGARI dan pertimbangan KAN, dapat menerima bantuan dan lain-lain pemberian dari berbagai sumber.
- (2) Bantuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat ditolak, apabila merusak dan menggoyahkan sendi kehidupan Adat dan Syarak di Nagari yang bersangkutan

BAB VI

PEMBENTUKAN, PEMEKARAN, PENGHAPUSAN DAN PENGGABUNGAN

Pasal 25

- (1) Pemerintahan Nagari dapat dibentuk, dimekarkan, dihapus, dan atau digabung setelah memperhatikan aspek kepentingan masyarakat dan kondisi daerah dengan mengacu kepada kriteria tertentu, serta tidak merusak kelestarian adat / struktur adat pada kesatuan masyarakat dan wilayah hukum adat tersebut.
- (2) Tata cara dan kriteria pembentukan, pemekaran, penghapusan dan penggabungan pemerintahan nagari serta pengalihan aset diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.
- (3) Keberadaan KAN pada Pemerintahan Nagari yang dimekarkan, dihapus dan atau digabung diatur dengan Peraturan Daerah Kabupaten / Kota.

Pasal 26

Pembentukan Pemerintahan Nagari di Kota dapat dilakukan atas inisiatif masyarakat setempat dan pelaksanaannya diatur lebih lanjut dalam Peraturan Gubernur.

**BAB VII
KERJASAMA DAN PENYELESAIAN PERSELISIHAN.**

Pasal 27

- (1) Wali Nagari secara bersama-sama mengatur dan mengurus kepentingan antar nagari setelah mendapat persetujuan dan BAMUS NAGARI.
- (2) Bentuk dan Tata Cara kerjasama nagari-nagari antar Kabupaten/Kota diatur bersama sesuai dengan pedoman yang ditetapkan dalam Peraturan Gubernur.
- (3) Bila terjadi perselisihan antar nagari dalam 2 (dua) Kabupaten/Kota atau lebih, diselesaikan secara bersama sesuai dengan pedoman yang ditetapkan dalam Peraturan Gubernur .
- (4) Kerjasama Nagari dengan pihak lain diatur dengan Peraturan Nagari

**BAB VIII
KERAPATAN ADAT NAGARI (KAN)**

Bagian Kesatu Kedudukan

Pasal 28

KAN berkendudukan sebagai lembaga perwakilan permusyawaratan masyarakat adat tertinggi yang telah ada dan diwarisi secara turun temurun sepanjang adat.

Bagian Kedua

Pasal 29

Tugas dan fungsi, susunan dan kedudukan serta hak dan kewajiban KAN akan diatur lebih lanjut dalam Peraturan Daerah Kabupaten / Kota.

**BAB IX
TUGAS PEMBANTUAN**

Pasal 30

- (1) Pemerintah, Pemerintah Propinsi dan Pemerintah Kabupaten / Kota dapat memberikan tugas pembantuan kepada pemerintahan nagari yang disertai dengan pemberian sarana, prasarana, sumber daya manusia serta pembiayaannya.
- (2) Pemerintah nagari dapat menolak tugas pembantuan apabila tidak disertai dengan pemberian sarana dan prasarana, sumber daya manusia serta pembiayaannya.

**BAB X
PEMBINAAN DAN PENGAWASAN**

Pasal 31

Pembinaan dan pengawasan yang dilakukan oleh Pemerintah Propinsi meliputi :

1. Memberikan pedoman pelaksanaan tugas pembantuan
2. Menetapkan bantuan keuangan dari Pemerintah Propinsi

3. Memfasilitasi penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota
4. Melakukan pengawasan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota
5. Memfasilitasi keberadaan kesatuan masyarakat hukum adat, nilai adat istiadat, lembaga adat beserta hak-hak tradisionalnya dalam pelaksanaan Pemerintahan Nagari
6. Melaksanakan pendidikan dan pelatihan tertentu skala propinsi
7. Melakukan penelitian tentang penyelenggaraan pemerintahan nagari pada nagari-nagari tertentu
8. Memberikan penghargaan atas prestasi penyelenggaraan Pemerintahan Nagari dan lembaga kemasyarakatan tingkat Propinsi
9. Melakukan upaya-upaya percepatan atau akselerasi pembangunan di nagari skala Propinsi.

BAB XI PELAKSANAAN, PENEGAKAN DAN SANKSI

Pasal 32

- (1) Seluruh warga masyarakat anak nagari mempunyai kewajiban dan tanggungjawab untuk menjaga, mempertahankan dan mengembangkan nilai-nilai syarak, adat dan budaya di nagari.
- (2) Seluruh warga masyarakat anak nagari mempunyai kewajiban dan tanggungjawab dalam hal penegakan untuk terlaksananya dengan baik nilai-nilai syarak, adat dan budaya di nagari.
- (3) Pelanggaran terhadap sistem nilai syarak, adat dan budaya yang berlaku diberikan sanksi sesuai dengan adat salingka nagari yang diatur dengan Peraturan Nagari.
- (4) Tata cara pelaksanaan, penegakan dan sanksi sebagaimana ayat (1),(2) dan (3) diatur secara teknis dengan Peraturan Nagari dan mengacu kepada pedoman yang diterbitkan melalui Peraturan Daerah Kabupaten / Kota.

BAB XII

KETENTUAN PERALIHAN

Pasal 33

- (1) Desa, desa eks transmigrasi yang telah beralih statusnya menjadi nagari, maka harta kekayaan sepenuhnya dialihkan menjadi kekayaan nagari yang dikelola oleh Pemerintahan Nagari.
- (2) Pengawasan terhadap pengalihan kekayaan sebagaimana dimaksud ayat (1) dilakukan oleh BAMUS NAGARI, KAN dan masyarakat nagari.

Pasal 34

Pemerintahan Desa dan Kelurahan yang berada di Kabupaten, segera menyesuaikan menjadi sistim Pemerintahan Nagari sebagaimana ketentuan dalam Peraturan Daerah ini, paling lambat 2 (dua) tahun setelah Peraturan Daerah ini diundangkan.

Pasal 35

Lembaga Perwakilan Permusyawaratan Masyarakat Adat di Kabupaten Kepulauan Mentawai sebutannya disesuaikan dengan lembaga yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat setempat.

BAB XIII KETENTUAN TAMBAHAN

Pasal 36

(1) Pemerintah Daerah Provinsi Sumatera Barat mengakui dan menjunjung tinggi keberadaan adat istiadat.

(2) Pembinaan dan pelestarian adat istiadat dilakukan oleh masyarakat adat, pemangku adat, Pemerintah Kecamatan, Pemerintah Kabupaten / Kota dan Pemerintah Propinsi.

KETENTUAN PENUTUP

Pasal 37

Peraturan Daerah ini merupakan pedoman bagi Pemerintah Kabupaten/Kota dalam Pengaturan Pemerintahan Nagari.

Pasal 38

Dengan berlakunya Peraturan Daerah ini, maka Peraturan Daerah Propinsi Sumatera Barat Nomor 9 Tahun 2000 tentang Ketentuan Pokok Pemerintahan Nagari dan Peraturan lainnya yang mengatur penyelenggaraan pemerintahan nagari di Propinsi Sumatera Barat yang bertentangan dengan Peraturan Daerah ini, dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

Pasal 39

Peraturan Daerah ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Peraturan Daerah ini dengan penempatannya dalam Lembaran Daerah Propinsi Sumatera Barat.

Ditetapkan di P a d a n g
pada tanggal 30 – 1 - 2007

GUBERNUR SUMATERA BARAT

dto

GAMAWAN FAUZI

Diundangkan di P a d a n g
pada tanggal 30 Januari 2007

SEKRETARIS DAERAH

dto

DRS.H.YOHANNES DAHLAN PEMBINA UTAMA MADYA NIP.410003662 LEMBARAN DAERAH PROPINSI
SUMATERA BARAT TAHUN 2007