

REVITALISASI PERAN NINIK MAMAK DALAM PEMERINTAHAN NAGARI

Betty Sumarty

Penyunting :
Nur Azizah



RESEARCH CENTRE FOR POLITICS AND GOVERNMENT
Department of Politics & Government - FISIPOL UGM

Betty Sumarty

REVITALISASI PERAN NINIK MAMAK
DALAM PEMERINTAHAN NAGARI

Penyunting :

Nur Azizah

Desain Cover

Rezza Irwanto

Tata Letak:

Sachiko Mawaddah Lestari

Seri Karya Mahasiswa Terseleksi

Laboratorium Jurusan Ilmu Pemerintahan

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik

Universitas Gadjah Mada

Jl. Socio Yusticia 2 Bulaksumur Yogyakarta 55281

www.ip.fisipol.ugm.ac.id

Telp. (0274) 563362 ext.212

132 + xx hal

13,5 x 20cm

Cetakan Pertama : Agustus 2007

ISBN: 979-25-3669-8

DAFTAR ISI

| | |
|--|----|
| DARI PENULIS | v |
| PENGANTAR..... | vi |
| | |
| I - 'MEMANGGIL' PULANG SEBENTUK TRADISI .. | 1 |
| A. Pengantar | 2 |
| B. Beberapa Konsep Awal | 6 |
| | |
| II - SEKILAS TENTANG NAGARI PANINGGAHAN . | 37 |
| A. Dinamika Demografis..... | 39 |
| B. Wilayah Administrasi Pemerintahan Nagari Paninggahan | 40 |
| C. Struktur Masyarakat di Nagari Paninggahan | 53 |
| D. Dinamika Paska Kembali ke Nagari | 55 |
| | |
| III - NINIK MAMAK DAN NAGARI DALAM PROSES POLITIK..... | 63 |
| A. Nagari Sebelum Kemerdekaan..... | 64 |
| B. Nagari di Awal Kemerdekaan | 67 |

| | |
|---|-----|
| C. Nagari Setelah Berlakunya UU No. 5/1979 | 69 |
| D. Gerakan Kebali ke Nagari | 73 |
| | |
| IV - PERAN POLITIK NINIK MAMAK: | |
| Sebuah Pencarian Mutiara yang Hilang | 81 |
| A. Idealisme Ninik Mamak dalam Konsepsi Adat | 83 |
| B. Aktor-Aktor dalam Pemerintahan Nagari | 84 |
| C. Peran Politik Ninik Mamak..... | 86 |
| D. Manajemen Konflik di Nagari..... | 104 |
| | |
| V - PENUTUP | 117 |
| A. KESIMPULAN | 118 |
| B. RENUNGAN PENUTUP | 122 |
| | |
| DAFTAR PUSTAKA | 123 |
| TENTANG PENULIS | 126 |

DARI PENULIS

Terimakasih yang tiada terhingga penulis ucapkan kepada seluruh civitas akademika Universitas Gadjah Mada yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk menerbitkan skripsi ini ke dalam bentuk buku.

Kepada Bapak Drs. Haryanto, MA selaku dosen pembimbing skripsi yang telah mengajarkan kepada penulis untuk bisa bertanggungjawab atas semua pilihan keputusan yang penulis ambil. Kepada Alm. Prof. Dr. Riswandha Imawan, MA dan Ibu Dra. Ratnawati, SU selaku dosen penguji skripsi dan telah menjadikan tulisan ini jauh lebih bermakna.

Kepada Ayah dan Bunda yang seringkali menjadi korban dari kekerasan hati penulis. Apresiasi mendalam juga penulis sampaikan kepada Uda Taslim Jaelani, ST yang selalu meyakinkan penulis untuk terus melompat lebih tinggi dan tinggi dalam meraih cita dan cinta. Serta kepada seluruh rekan-rekan mengagumkan yang membantu penulis untuk menjadi lebih dewasa.

Adanya ruang diskusi dan kritikan membangun sangat penulis harapkan untuk memperbaiki lagi kekurangan-kekurangan yang ada dalam buku ini.

PENGANTAR

Seorang senator berpengalaman di Amerika Serikat, Tip O’Neil pernah mengumpulkan beragam pengalamannya sebagai seorang politisi dalam sebuah buku yang berjudul “*all politics is local*”. Buku ini menjadi menarik karena di dalamnya kita dapat menjumpai pengalaman manis, lucu, maupun pahit dalam perjalanan penulis menuju, selama, maupun sesudah berjuang menjadi seorang senator. Poin menarik dari buku ini adalah pengakuan yang sangat tinggi terhadap keberadaan politik lokal.

Bagi seorang Tip O’Neil, politik di level lokal merupakan arena politik riil yang harus diperhatikan para politisi yang akan ‘bertarung’ di tingkat nasional sekalipun karena pada level lokal inilah seorang politisi dapat melihat secara langsung keinginan dan kebutuhan anggota masyarakat. Berdasarkan pengamatan terhadap keinginan dan kebutuhan masyarakat di level lokal inilah, politisi dapat menyusun agenda kampanye yang lebih berbasis pada kebutuhan masyarakat lokal.

Bukan itu saja. Selain untuk kepentingan pragmatis penyusunan agenda kampanye, perhatian terhadap politik lokal mempunyai beberapa signifikansi yang perlu diperhatikan. *Pertama*, politik umumnya dan politik lokal khususnya, mempengaruhi kehidupan manusia sepanjang hari. Misalnya saja, interaksi masyarakat

di Indonesia pada level RT akan menjadi salah satu faktor yang membentuk preferensi seseorang terhadap parpol tertentu maupun sikap terhadap suatu kebijakan pemerintah. *Kedua*, politik lokal lebih memberikan ruang kepada rakyat terhadap politik yang memungkinkan partisipasi aktif masyarakat dapat berlangsung. Dan signifikansi *ketiga*, politik lokal merupakan laboratorium besar pembelajaran dalam kerangka yang lebih umum dan sensitif terhadap teori (Terry Christensen, 1995).

Lebih jauh lagi, proses yang terjadi dalam arena politik lokal juga mempunyai berbagai peran penting dalam mempengaruhi legitimasi kekuasaan Negara secara keseluruhan, membentengi rezim oposisi dalam *particular localities*, menentukan distribusi *political rewards* dalam *nation-state*, mengimplementasikan kebijakan publik, mengungkapkan konsekuensi dari kebijakan nasional, dan sebagai arena pembuatan dan aktor pembuat kebijakan pada tingkat *grass roots*, stabilitas rejim nasional sering tergantung pada politik lokal dan pejabat-pejabatnya. (An Schulz, 1979). Dengan kata lain, politik lokal menjadi penting untuk diperhatikan karena dalam arena inilah *day to day* politik menjadi praktik keseharian yang sangat nyata bagi masyarakat awam sekalipun. Pada level lokal inilah, dinamika *day to day* politik dapat terlihat jelas dibandingkan dengan politik nasional yang jauh berada diluar jangkauan masyarakat.

Hanya saja, seiring dengan perkembangan *nation-state* sebagai hasil dari kesepakatan bersama suatu masyarakat untuk mengatur kehidupan mereka dalam lingkup yang lebih luas, perhatian terhadap politik lokal menjadi berkurang, bahkan dalam situasi tertentu menjadi hilang (atau dihilangkan) sama sekali atas nama kepentingan nasional. Politik lokal kemudian lebih dimaknai

sebagai salah satu dimensi internal dari contemporary *nation-states*. Hal ini berakibat lebih lanjut pada (a). perubahan pola hubungan kekuasaan dan basis legitimasi kewenangan. Kewenangan politikus lokal – sekaligus struktur politik lokal – yang sebelumnya lebih bersumber dan diperoleh dari dalam komunitas politik lokal, kini bertukar. Sumber kekuasaan didapat dari *nation-state*, begitu juga dengan legitimasi mereka. Legitimasi politik lokal dan politisi lokal diturunkan melalui delegasi kekuasaan dari *nation-state*. (b). Struktur politik yang sebelumnya dibentuk dan dipertajam oleh situasi lokal masing-masing, juga bertukar. Politik lokal dalam Negara bangsa dibentuk dan dipertajam oleh birokrasi negara, oleh partai-partai politik nasional, oleh *extralocal economic processes*, dan oleh struktur kelas dari *nation-state* sebagai keseluruhan. Dengan demikian, (c) pola hubungan kekuasaan antara nation state dan politik lokal berjalan asimetris. Keunggulan *nation-state* di dunia modern tidak dapat digantikan sama sekali oleh lokal politik (Cornelis Lay, 2006).

Satu hal yang perlu dicermati adalah bahwa berbagai argument mengenai pentingnya pengakuan akan peran politik lokal ini lebih banyak didasarkan pada argument kaum pluralis yang selalu membayangkan bahwa kekuasaan tidak akan pernah tunggal. Kaum pluralis seperti J.S. Mill misalnya percaya bahwa pemerintah lokal akan melindungi hak warga negara dari penyalahgunaan kekuasaan, menghindari despotisme, memberi kebebasan lebih besar pada individu, dan kesempatan pada individu untuk menikmati sumberdaya politik. Namun, sekali lagi, pada praktek politik global maupun nasional peran politik lokal kemudian tergeser oleh peran politik yang lebih me-nasional.

Pergeseran perhatian dari politik lokal ke politik nasional ini dapat dilihat dengan sangat nyata dalam dinamika pengaturan tentang pemerintahan daerah di Indonesia. Berbagai produk undang-undang tentang pemerintahan daerah di negara ini dengan sangat jelas telah meminggirkan peran politik dan para politisi lokal, atas nama persatuan dan kesatuan nasional. Salah satu produk perundang-undangan yang berhasil menutup ruang bagi politik lokal adalah Undang-undang No. 1 Tahun 1974 tentang Pemerintahan Daerah yang diikuti dengan Undang-undang No. 1 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa. Kedua produk hukum ini kemudian menjadi senjata yang sangat ampuh untuk melumpuhkan keragaman politik lokal – yang umumnya berbasis adat – yang telah ada di negara ini sejak sebelum, bahkan, bayangan tentang negara Indonesia ada.

Salah satu bentuk keragaman yang tereduksi paska kehadiran negara adalah Nagari di Sumatera Barat. Sebagai sebuah lembaga yang berbasis adat, nagari telah mengalami pasang surut, bahkan babak-belur, akibat silih-bergantinya sistem pemerintahan daerah yang dijalankan oleh Indonesia. Luka terparah dirasakan paska dilaksanakannya UU No. 1 Tahun 1979. Undang-undang tentang Pemerintahan Desa ini secara sistematis telah berhasil menggusur eksistensi nagari, sebagaimana yang dilakukannya terhadap berbagai identitas asli masyarakat di belahan lain republik ini, dan lebih spesifik lagi menyebabkan teralienasinya peran politik ninik mamak selaku pimpinan nagari dari dinamika pemerintahan di level lokal.

Selama bertahun-tahun, fungsi nagari di Sumatera Barat ‘tergantikan’ oleh struktur desa yang seragam di seluruh Indonesia. Posisi politik yang dulu dimiliki oleh para ninik mamak (pemimpin nagari) terpankas oleh keberadaan para Kepala Desa yang

merupakan pemimpin formal. Keberadaan mereka memang masih diakui, namun sebatas untuk keperluan adat dan konsumsi pariwisata. Sementara peran politiknya tidak diberi ruang dalam struktur pemerintahan formal. Tidak heran jika kemudian banyak kaum muda yang kemudian kurang (tidak) mengenal lembaga ini berikut ninik mamak dan perangkat nagari lainnya.

Terbitnya Undang-undang No. 22 Tahun 1999 yang digantikan oleh Undang-undang No. 32 Tahun 2004 memberikan peluang bagi kembalinya berbagai perbedaan pengelolaan pemerintahan daerah sesuai dengan akar tradisi masing-masing daerah. Kembalinya struktur nagari di Sumatera Barat sebagai struktur pemerintahan informal bersanding dengan struktur pemerintahan formal yang ada, seolah memberikan angin segar bagi pertumbuhan nilai-nilai lokal yang terpinggirkan pada era Orde Baru. Dengan sendirinya, kembalinya format nagari dalam kehidupan masyarakat Minang akan membuka kembali arena politik bagi para ninik mamak.

Skripsi yang diformat ulang menjadi buku dihadapan pembaca sekalian ini mencoba melihat dan menganalisa kembalinya peran politik ninik mamak, khususnya di Nagari Paninggahan, Kabupaten Solok, Provinsi Sumatera Barat. Dalam skripsi ini, penulis mengajak pembaca untuk merenungkan ulang apa dan bagaimana sentralisasi yang selama ini dijalankan oleh negara dan bagaimana dampaknya terhadap kehidupan politik lokal dalam lingkup nagari. Selanjutnya, pembaca juga akan diajak untuk melihat berbagai dimensi politik penting yang diperankan oleh ninik mamak selaku pemimpin politik lokal paska kembalinya format nagari di wilayah ini.

Nagari, pada awalnya merupakan sebuah pengaturan hidup bermasyarakat berbasis adat dan agama yang telah berurat berakar

dalam masyarakat. Dalam nagari inilah adat dan agama berjalan secara beriringan sesuai dengan pepatah adat bersendi syarak, syarak bersendi kitabullah, dengan kepemimpinan tali tigo sapilin, tungku tigo sajarangan yang dapat diartikan berkerjasamanya tiga unsur kepemimpinan yakni negara, adat, dan agama. Dalam hal ini, ninik mamak adalah pemimpin informasi yang merupakan raja di dalam kaumnya pada sebuah nagari. Sebelum pemerintahan desa diberlakukan di Sumatera Barat maka ninik mamak yang terdiri atas penghulu dan ketiga pembantunya yakni malin, manti dan dubalang memiliki pengaruh yang sangat besar dalam mengatur kehidupan anak kemenakannya.¹

Namun, seiring dengan sistem sentralisasi (yang berkedok desentralisasi) yang dijalankan di negara ini sebelum Undang-undang No.22 Tahun 1999, peran penting ninik mamak selaku pimpinan informasi terpinggirkan oleh peran politik kepala desa yang merupakan pemimpin formal. Akibatnya, menurut penulis, muncul berbagai efek negatif pada masyarakat. Salah satunya adalah munculnya sikap apatis dan terkotak-kotaknya masyarakat antar desa yang membuat rasa tidak peduli pada warga desa tetangga, padahal sebelumnya ada rasa persatuan antar desa karena berada dalam satu nagari.²

Dikembalikannya bentuk pemerintahan nagari tidak dengan serta merta menyelesaikan kompleksitas persoalan yang ditimbulkan oleh sentralisasi. Ada beberapa hal yang perlu dicatat. *Pertama*, nagari saat ini (khususnya Nagari Paninggahan), tidak sama dengan

1 Penjelasan lebih detil mengenai berbagai istilah dasar dapat ditemukan dalam bab 1.

2 Awalnya, dalam satu nagari terdiri dari beberapa desa (jorong). Namun karena tuntutan UU No.1/1979, nagari kemudian dipecah menjadi beberapa desa.

nagari yang ada paska sentralisasi pada masa Orde Baru. Nagari lama merupakan bentuk pemerintahan adat yang mempunyai kekuasaan dan otonomi serta berdasarkan pada adat dan agama, sedangkan nagari format baru ini dasar utama yang digunakan adalah sumber hukum formal yang membuat nagari ada di bawah kendali pemerintah kabupaten (Sutoro Eko, 2005).

Problem *kedua*, kembalinya peran politik ninik mamak, baik sebagai pembuat keputusan, pengatur konflik, maupun sebagai aktor intermediary, akan bertemu dengan suatu kondisi riil masyarakat yang juga telah berubah. Masyarakat Minang saat ini relatif lebih modern dan relatif ‘mandiri’ dari adat, sebagai akibat adanya ‘*lost generation*’ akibat adanya pemisahan adat dan negara pada masa sentralisasi. Pada titik ini, tantangan yang perlu dijawab adalah bagaimana mempertemukan antara generasi tua dengan adat yang masih kental dan disertai dengan romantisme kekuasaan di masa lalu, dengan generasi muda yang relatif ‘kurang’ bersentuhan dengan adat-istiadat yang ada. Selain itu, problem partisipasi kaum muda dalam pembuatan keputusan dan komunikasi antar generasi juga perlu mendapat perhatian tersendiri.

Persoalan ketiga yang perlu diwaspadai adalah adanya kemungkinan munculnya *free rider* seiring kembalinya peran politik ninik mamak dalam nagari. *Free rider* dapat muncul dalam bentuk penyisipan agenda-agenda suatu parpol melalui ninik mamak, atau dalam bentuk pemanfaatan ninik mamak (dan nagari) sebagai kendaraan politik bagi para *free rider* untuk meraih kepentingan politik sesaat. Hal ini yang perlu diwaspadai, agar kembalinya peran ninik mamak lebih dapat memberikan kemanfaatan kepada masyarakat umum, dan bukan pada individu atau kelompok tertentu.

Dinamika dan peran politik nagari dan ninik mamak masih perlu dilihat lagi, mengingat kembalinya nagari dan peran politik

ninik mamak di Sumatera Barat relatif belum lama, sehingga proses pelembagaannya pun sampai saat ini masih terus berjalan. Dinamika dan proses inilah yang direkam oleh penulis melalui karyanya ini.

Buku dihadapan pembaca ini terdiri dari lima bab. Bab I merupakan bagian pendahuluan yang menceritakan tentang latar belakang munculnya ide untuk meneliti topik ini serta beberapa kerangka pikir dasar untuk mengkerangkai proses penelitian maupun penulisan buku ini. Bab selanjutnya mencoba untuk mengidentifikasi apa dan bagaimana Nagari Paninggahan, baik struktur pemerintahan formal, struktur masyarakat, dan terutama tentang capaian pembangunan paska kembali ke sistem pemerintahan nagari.

Bab III dalam buku ini berisi pasang surut nagari dalam konteks pemerintahan serta bagaimana pengaruhnya terhadap peran politik ninik mamak. Pada bagian ini, penulis menjelaskan bagaimana dinamika nagari yang secara tidak langsung berpengaruh terhadap peran politik yang dilakukan oleh ninik mamak. Mulai dari masa penjajahan, hingga diberlakukannya UU No. 22/99. Selanjutnya dalam bab IV, penulis mengkategorikan peran politik yang dilakukan oleh ninik mamak setelah kembali ke sistem pemerintahan nagari. Ada tiga peran besar yang dilakukan, yaitu perannya dalam pembuatan keputusan, manajemen konflik, dan aktor *intermediary*. Tulisan ini akan ditutup oleh bab V yang berisi kesimpulan dan saran terhadap data-datang yang diperoleh dan analisis yang dilakukan.

Dan akhirnya, selamat menikmati karya ini.

Yogyakarta, Juli 2007

Nur Azizah – JIP FISIPOL UGM

! **'MEMANGGIL' PULANG** **SEBENTUK TRADISI**

‘MEMANGGIL’ PULANG SEBENTUK TRADISI

A. PENGANTAR

Salah satu tuntutan yang dibawa oleh reformasi yang berhembus pada tahun 1998 yang lalu adalah tuntutan perubahan dalam pengaturan pemerintahan daerah yang sangat sentralistis ke arah pengaturan yang lebih desentralistis.¹ Sebuah pengaturan pemerintahan daerah yang lebih memberikan kebebasan pada rakyat di daerah untuk dapat mengurus rumah tangga daerahnya sesuai dengan inisiatif, adat istiadat dan kebiasaan setempat. Tuntutan ini dapat dipahami mengingat karakteristik bangsa Indonesia yang berbhineka dan sangat sulit bila harus diterapkan pengaturan pemerintahan yang cenderung diseragamkan dan sentralis.

Bila dilihat di permukaan pengaturan ala Orde Baru yang memaksakan penyeragaman ini memang memperlihatkan hasil yang memuaskan. Hal ini terlihat dari pemenuhan sandang, pangan, dan papan masyarakat. Namun kondisi ini ibarat api dalam sekam yang terlihat tenang di permukaan, namun terus bergejolak di dalam.

Fenomena inilah yang terjadi di hampir seluruh daerah-daerah yang ada di nusantara. Sebuah konsekuensi dari kebijakan

1 AAGN. Ari Dwipayana, dkk, *Membangun Good Governance di Desa*, IRE Press, Yogyakarta, 2003, hal. v

pemerintahan desa yang diterapkan oleh Orde Baru. Tidak hanya itu saja, ternyata juga terdapat masalah-masalah masyarakat yang tidak bisa terpecahkan oleh pemerintah desa. Hal ini dapat dimaklumi karena terdapat daerah-daerah yang merasa asing dengan sistem pemerintahan desa, sehingga kepemimpinan kepala desa menjadi tidak cukup *legitimate* dihadapan warga.

Setelah tuntutan perubahan dalam pengaturan pemerintahan daerah yang semula sangat sentralistis bergeser kearah pengaturan yang lebih desentralistis dikabulkan dengan landasan legalnya terdapat pada UU No. 22/99 dan UU No. 25/99. Hampir semua daerah menyambutnya dengan harapan akan bisa menciptakan pemerintahan yang lebih baik dan mengutamakan kebebasan rakyat untuk dapat berekspresi sesuai dengan adat istiadat masing-masing daerah dalam koridor NKRI.

Bila melihat konteks masyarakat Sumatera Barat yang didominasi suku Minangkabau, maka kesempatan yang telah diberikan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah ini sudah tentu ditandai dengan pilihan agar bisa kembali bernagari. Sebuah pengaturan hidup bermasyarakat yang telah berurat berakar dalam masyarakat, dimana adat dan agama berjalan secara beriringan sesuai dengan pepatah adat bersendi syarak, syarak bersendi kitabullah, dengan kepemimpinan tali tigo sapilih, tungku tigo sejarangan yang dapat diartikan bekerjasamanya tiga unsur kepemimpinan yakni negara, adat dan agama.

Prinsip adat bersendi syarak, syarak bersendi kitabullah akan membawa dampak untuk kembali seiring sejalannya unsur-unsur

yang ada dalam masyarakat yakni cerdik pandai yang tercermin pada aparat pemerintah nagari, ninik mamak yakni penghulu suku beserta pembantunya, alim ulama, bundo kandung, dan pemuda dalam sebuah nagari.

Tak dipungkiri juga bahwa kelompok yang telah disebutkan diatas dalam nagari telah mengalami pergeseran nilai, pemudaran pengaruh baik karena investasi dari luar maupun karena perubahan dari dalam masyarakat sendiri. Terutama pada unsur ninik mamak pemangku adat. Kepemimpinan ninik mamak dalam masyarakat ibarat kerakap diatas batu, hidup segan mati tak mau, golongan ninik mamak masih tetap bertahan meskipun terseok-seok jalannya. Fungsi yang selama ini melekat padanya sedikit demi sedikit mulai di gantikan oleh berbagai lembaga formal buatan negara pada waktu itu. Kondisi ini banyak menimbulkan efek negatif pada masyarakat diantaranya sikap apatis, terkotak-kotaknya masyarakat antar desa yang membuat rasa tidak peduli pada warga desa tetangga padahal sebelumnya memiliki rasa persatuan karena satu nagari.

Ninik mamak adalah informal yang merupakan raja di dalam kaumnya pada sebuah nagari. Sebelum pemerintahan desa diberlakukan di Sumatera Barat maka ninik mamak yang terdiri atas penghulu dan ketiga pembantunya yakni malin, manti dan dubalang memiliki pengaruh yang sangat besar dalam mengatur kehidupan anak kemenakannya. Dengan demikian pemerintah nagari sangat terbantu dalam menjalankan program-program dalam nagari karena selalu *diback-up* oleh ninik mamak.

Sebuah nagari akan maju bila semua unsur dalam nagari ini bisa bersatu, terutama ninik mamak sebagai pemimpin bagi anak kemenakan dalam sebuah nagari. Bila hanya mengandalkan wali nagari beserta aparat nagari semata dalam menggerakkan pembangunan di nagari, tentu ini adalah pekerjaan yang sulit.

Realitanya selama pemerintahan desa diberlakukan antara ninik mamak dengan kepala desa malah sering bertolak belakang, merasa berkuasa, tidak ada kerjasama, karena pada dasarnya dalam pemerintahan desa tidak mengenal pembagian kekuasaan, semua kekuasaan menumpuk ditangan kepada desa. Antara ninik mamak sebagai pemimpin informal dan kepala desa sebagai pemimpin formal berjalan sendiri-sendiri.

Persandingan antara ninik mamak pemangku adat dengan pemerintahan nagari di era kembali bernagari akan membawa warna baru dalam format pengaturan pemerintahan daerah. Meskipun telah mengalami pergeseran nilai karena telah mengalami pasang surut pengaruh dalam masyarakat, ninik mamak tetap merupakan pemimpin yang akan dipatuhi dan disegani anak kemenakan selagi dia tidak menyimpang dari tugasnya sebagai seorang penghulu, contoh panutan yang bisa ditiru anak nagari.

Setelah melihat pemaparan diatas maka pertanyaan yang hendak dijawab dalam tulisa ini adalah bagaimana peran politik ninik mamak dalam sistem pemerintahan nagari di Nagari Paninggahan, Kabupaten Solok?

B. BEBERAPA KONSEP AWAL

1. Ninik Mamak

a. Sistem kekerabatan matrilineal: *ciri khas suku Minangkabau*

Dilihat dari perkembangan sejarah, masyarakat Minangkabau memakai prinsip keturunan ibu atau Matrilineal.² Dalam sistem ini anak-anak masuk ke dalam suku ibunya dan bukan suku pihak ayah. Demikian juga kaum laki-laki dalam hal ini tidak termasuk ke dalam keluarga istrinya. Ia merupakan orang asing dan di Minangkabau istilahnya disebut “*urang sumando*” (orang semenda).

Walaupun organisasi masyarakat Minangkabau berdasarkan garis keturunan ibu, namun yang berkuasa di dalam kesatuan-kesatuan tersebut selalu orang laki-laki dari garis ibu, hanya saja kekuasaan selalu didasarkan atas azas mufakat seperti bunyi pepatah Minang, “kemenakan beraja ke mamak, mamak beraja ke mufakat”. Dalam struktur kebudayaan Minangkabau ada 4 jenis kemenakan yakni:³

1. Kemenakan di bawah dagu, maksudnya kemenakan yang ada hubungan darah, baik yang dekat maupun yang jauh;
2. Kemenakan di bawah dada, yakni kemenakan yang ada hubungannya karena suku sama, tetapi penghulunya beda;

2 Chairil Anwar, *Hukum Adat Indonesia Meninjau Hukum Adat Minangkabau*, Rineka Cipta, Jakarta, 1997, hal. 1

3 A. A. Navis. *Alam Terkembang Jadi Guru Adat dan Kebudayaan Minangkabau*, Gramedia, Jakarta, 1984, hal. 36.

3. Kemenakan di bawah pusat, yakni kemenakan yang ada hubungannya karena bersuku sama, tetapi beda nagarinya, dan
4. Kemenakan dibawah lutut, yakni kemenakan yang berbeda suku dan nagari tetapi meminta perlindungan ditempatnya.

Mamak merupakan pemimpin, oleh sebab itu pengertian mamak pada setiap laki-laki yang lebih tua juga berarti pernyataan yang muda memandang yang lebih tua menjadi pemimpinnya. Dimanapun juga di Minangkabau, anak kemenakan amat segen kepada mamaknya, bahkan dia akan lebih patuh kepada mamaknya dari pada kepada perangkat pemerintah di desanya.

Sesuai dengan fungsi dan tugasnya dalam kekerabatan garis keturunan ibu, maka yang disebut mamak dapat diklasifikasikan atas tiga jenis yakni:⁴

1. Mamak rumah,
2. Mamak kaum (penghulu), dan
3. Mamak suku.

Mamak rumah adalah saudara sekandung laki-laki ibu atau garis ibu yang serumah gadang yang dipilih menjadi wakil pembimbing/pembina anggota garis ibu yang terdekat. Oleh karena itu ia menguasai sejumlah potensi produktif keluarga, yang dikerjakan keluarga (paruik) termasuk harta pusaka keluarga. Mamak rumah ini disebut juga tungganai.

4 Yahya Samin, dkk, *Peranan Mamak Terhadap Kemenakan Dalam Kebudayaan Minangkabau Masa Kini*, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, 1997, hal. 41-42.

Mamak kaum (penghulu) adalah seseorang yang dipilih di antara beberapa mamak rumah atau tungganai yang terikat dalam hubungan darah yang disebut kaum, sehingga mamak kaum disamping berfungsi sebagai mamak bagi keluarga (paruik) juga bertugas mengurus kepentingan-kepentingan kaum.

Mamak suku yaitu, yang menjadi pimpinan suku. Apabila sebuah paruik anggota-anggotanya telah berkembang begitu banyaknya sehingga timbullah cabang dari paruik-paruik itu sebagai kesatuan baru, dan apabila itu terus berkembang lebih jauh lagi sepanjang perjalanan masa, maka akhirnya kita menjumpai suatu lingkungan yang anggota-anggotanya satu sama lain diikat oleh pertalian darah menurut garis ibu, maka lingkungan ini dipimpin oleh mamak suku.

Dapat dikatakan secara ideal, dalam tingkat hubungan kekerabatan atau hubungan keturunan matrilineal, mamak suku memainkan peranan yang penting, baik di tingkat kerabat kaum (suku) maupun dalam komunitas nagari. Peranan seorang mamak kaum atau penghulu sangat besar artinya, sejalan pula dengan aspek-aspek adat istiadat masyarakat Minangkabau yang mayoritas penduduknya memeluk agama Islam.

b. Penghulu: gelar kehormatan dalam suku Minangkabau

Sebuah suku yang ada di Minangkabau terdiri atas banyak kaum, masing-masing dari kaum ini memiliki seorang pemimpin yakni mamak kaum atau penghulu. Para penghulu yang ada dalam suku ini memiliki tingkat kedudukan yang berbeda tergantung pada keselarasan yang dianut oleh nagari yang

bersangkutan.⁵ Pada keselarasan Koto Piliang memberlakukan adanya tingkatan-tingkatan penghulu, namun pada keselarasan Bodi Chaniago lebih menempatkan semua penghulu kaum dalam posisi yang sama.

Meskipun demikian, dalam prakteknya kadang-kadang sulit ditemukan batas yang jelas antara nagari yang beraliran Koto Piliang atau Budi Chaniago.

Sebagai orang besar, penghulu dilengkapi dengan seperangkat staf yang akan membantunya dalam bertugas. Namun, tidak berarti bahwa semua penghulu memperoleh perangkat yang lengkap. Yang mempunyai perangkat lengkap ini hanyalah penghulu andiko, yaitu penghulu pucuk atau penghulu tua. Dengan demikian dalam sebuah suku akan terdapat banyak penghulu, namun untuk malin, manti dan dubalang adat hanya terdapat pada penghulu andiko. Perangkat penghulu itu adalah sebagai berikut:⁶

1. Malin ialah guru atau orang alim dalam hal agama yang mengatur serta mengurus masalah keagamaan dan ibadah.
2. Manti yaitu pembantu penghulu dibidang tata laksana pemerintahan nagari, dan
3. Dubalang yaitu petugas penjaga keamanan nagari.

Penghulu dengan ketiga perangkatnya disebut juga sebagai *wrang ampek jinih* (orang empat jenis). Namun, setelah

5 Amir M. S., *Adat Minangkabau Pola dan Tujuan Hidup Orang Minang*, Mutiara Sumber Widya, Jakarta, hal. 67.

6 Chairil Anwar, op., cit, hal. 45-48.

Minangkabau ditaklukan oleh Belanda, jabatan manti dan dubalang dihapus, sesuai dengan struktur pemerintahan desa yang dibangun masa itu. Sedangkan peranan malin diganti ulama. Sejak itu susunan urang ampek jinih berubah menjadi ninik mamak, alim ulama, dan cerdik pandai.

Sementara itu M. D. Mansoer⁷ berpendapat bahwa penghulu merupakan ningrat jabatan yang juga dilengkapi dengan hak-hak istimewa yang melekat pada gelar pusaka yang dipakainya sebagai penghulu. Sebagai seorang penghulu dia disebut “Datuk”, baik penghulu *paruik* maupun penghulu suku.

Sebagai pemegang jabatan tertinggi menurut adat maka, penghulu adalah pemimpin anak kemenakan yang memiliki kedudukan dan peranan yang sangat besar di tengah-tengah masyarakat. penghulu dikatakan juga tiang nagari, kuat penghulu maka kuatlah nagari.

c. Hak dan kewajiban seorang penghulu

Dalam adat Minangkabau ada empat macam tugas pokok bagi seorang penghulu.⁸

1. Mengikuti alur yang lurus

Seorang penghulu harus melaksanakan segala tugas kepenghuluannya menurut ketentuan-ketentuan *Adat lamo pusako using*, yakni meletakkan segala sesuatu pada tempatnya.

7 M. D. Mansoer yang dikutip dalam Bahan Pembekalan Adat Minangkabau, diterbitkan oleh Kantor Kesbang dan Linmas Kab. Agam bekerjasama dengan LKAAM Kab. Agam 2004, hal. 208.

8 H. Idrus Hakimy Dt. Rajo Penghulu, Pokok-Pokok Adat Alam Minangkabau, Rosdakarya, Bandung, 2001, hal. 75-85.

2. Menempuh jalan yang pasar

Seorang penghulu melaksanakan ketentuan yang telah berlaku baik cara berumah tangga, berkorong berkampung, bernagari, jangan diubah dan dilanggar.

3. Memelihara harta pusaka

Seorang penghulu mempunyai kewajiban memelihara harta pusaka kaumnya dan anak kemenakannya, jangan sampai terjual atau berpindah kepada orang lain. Seorang penghulu juga harus berusaha untuk menambah harta pusaka anak-kemenakan dengan jalan manaruko sawah yang baru atau ladang, atau setidaknya berusaha meningkatkan hasil yang telah ada pada masa tersebut. Suku dari seorang penghulu akan hilang dan habis dengan berpindahnya hak milik dari ulayat tersebut, dan lama-lama bangsa dari seorang penghulu akan lenyap dan habis, tanah tempat mencari sumber penghidupanpun hancur, tidak ada tempat bagi keturunan di masa datang.

4. Memelihara anak kemenakan

Tugas penghulu yang keempat ini adalah tugas yang berat, tetapi murni dan suci. Seorang penghulu yang baik dan bijaksana dapat memberikan arahan kepada anak kemenakan di dalam segala lapangan kehidupan. Tugas memelihara anak kemenakan tergantung kepada berjalannya tugas yang tiga macam sebelumnya secara baik. Tanpa dapat menjalankan tugas tersebut, seseorang tidak akan berhasil dalam memimpin

anak kemenakan dan kaum. Dalam diri seorang Minangkabau melekat lima macam tugas dalam dirinya. Dia adalah sebagai pemimpin dari anaknya, pemimpin dari kemenakannya, dan pemimpin dari Korong kampung-nya juga pemimpin didalam masyarakat nagarinya (kerapatan adat nagari).

Bila seorang penghulu benar-benar menjalankan tugas kepenghuluannya secara baik menurut adat, tugas-tugas tersebut diatas akan dapat dijalankan sekaligus. Sehingga seorang penghulu tidak hanya mengangkat kepentingan anak kemenakannya semata, tetapi juga akan mensejahterakan Korong kampung dan nagarinya, serta keluarga di rumah tangga isterinya. Tentu saja dengan cara pimpinan yang berbeda, dengan memimpin anak dan kemenakannya sendiri.

Sementara itu juga ditambahkan tentang kewajiban seorang penghulu dalam nagari adalah sebagai berikut:⁹

1. Ikut mensukseskan pembangunan nagari dalam berbagai bidang,
2. Terlibat dalam rapat adat maupun rapat yang diadakan oleh pemerintah,
3. Memusyawarahkan kemajuan anak kemenakan, dibidang pendidikan dan kebudayaan, olah raga dan kesenian,

9 A. CH. DT. Nan Kodo, *Sistem Peradilan Adat dan Lokal Indonesia: Peluang dan Tantangan*, Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN), Jakarta, 2003.

4. Memusyawarahkan bagaimana agar adat istiadat dapat diajarkan kepada anak nagari,
5. Menanamkan rasa hormat menghormati atau mulia-memuliakan antara sesama Ninik Mamakdi dalam nagari, serta
6. Menyelesaikan setiap persengketaan baik sako maupun pusako yang diajukan ke Kerapatan Adat Nagari (KAN) dengan ikhlas dan dengan jalan musyawarah dengan anggota KAN.

Ninik mamak tidaklah hanya dibebani dengan kewajiban-kewajiban saja, tetapi juga mempunyai hak di tengah-tengah suku dan nagarinya

Hak penghulu tersebut adalah sebagai berikut;

1. Memutuskan sesuatu permasalahan secara tegas dan tepat

Ditengah-tengah kaumnya seorang penghulu berhak untuk mengambil sesuatu keputusan yang tegas dan tepat mengenai sesuatu permasalahan, tetapi tidak boleh meninggalkan unsur-unsur musyawarah dengan seluruh anggota kaum. Dia tidak ragu-ragu bertindak dan mengatur sesuatu yang bertujuan baik bagi kepentingan umum. Seorang penghulu tidak hanya menuruti saja apa yang diinginkan anggota kaumnya. Kelebihannya sebagai seorang pemimpin harus ditujukannya dalam sikap dan tindakannya.

2. Memperoleh sawah kebesaran

Karena tugas penghulu sangat banyak, baik karena urusan kedalam maupun keluar yang menyangkut dengan kaumnya, sudah jelas dia tidak mempunyai waktu lagi untuk mencari nafkah, maka penghulu mempunyai hak untuk mendapatkan *sawah kagadangan* (sawah kebesaran) milik kaumnya. Hasil sawah ini diperuntukkan untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari penghulu.

3. Menetapkan hak dan kewajiban kemenakan

Dalam kerapatan suku dan nagari seorang penghulu mempunyai hak suara untuk menyampaikan sesuatu berupa usul dan pendapat demi kepentingan suku, nagari, dan anak kemenakan pada umumnya. Seorang penghulu secara mufakat dan bersama-sama pada tingkat nagari, untuk menetapkan atau memutuskan sesuatu yang akan diberlakukan pada anak kemenakannya.

4. Memperoleh hasil ulayat

Penghulu pada suku dan nagari juga mempunyai hak untuk mendapatkan hasil dari ulayat suku dan nagari, sebagaimana dikatakan: *karimbo babungo kayu, kasawah babungo ampiang, kalauik babungo karang* (kerimba berbunga kayu, ke sawah berbunga emping, kelaut berbunga karang).

d. Ninik Mamak dalam unsur Tungku Tigo Sajarangan

Seperti yang diungkapkan Nursyirwan Effendi¹⁰ istilah Tungku Tigo Sajarangan di Minangkabau pada awalnya tidak dikenal di nagari, yang ada adalah istilah *limbago* (institusi) yang dikenal dengan sebutan limbago ninik mamak yang mengatur kehidupan masyarakat nagari di segala bidang seperti adat, ekonomi, sosial, dan lain-lain. Istilah tali tigo sapilin ini baru dikenal setelah terjadinya perubahan nagari menjadi desa selama Orde Baru dengan acuan *tali tigo sapilin* (adat, agama, hukum negara).

Mochtar Naim juga menyebutkan bahwa dalam masyarakat tradisional Minangkabau, kepemimpinan para ninik mamak merupakan salah satu unsur kepemimpinan “*tungku tigo sajarangan*” yang terdiri dari para ninik mamak, alim ulama, dan cerdik pandai.¹¹ Peran ninik mamak berkaitan dengan adat dan hubungan ke dalam kaum dan suku, jika keluar akan berhubungan dengan nagari dan antar nagari. Sebelum masuknya agama Islam, ninik mamak merupakan pemimpin resmi masyarakat Minangkabau yang kuat berwibawa terutama sekali dalam nagari.

Dalam perjalanan sejarah, kedudukan dan peran ninik mamak senantiasa menjadi masalah yang menarik karena kedudukan dan kewibawaan tradisionalnya tetap diharapkan untuk mengatur kehidupan masyarakat bangsa yang bersifat

10 Nursyirwan Effendi, *Peran Tungku Tigo Sajarangan di Nagari*, Jurnal PPIM, Padang 2004, hal 203

11 Mochtar Naim, Makalah *Problematika dan Prospek Nagari ke Depan*, Seminar Budaya Minangkabau, Semarang, 19 Juni 2004.

nasional. Ninik mamak juga disebut sebagai *informal leader* dalam yang diharapkan dapat bekerja sama dengan *formal leader* seperti pejabat pemerintah di nagari.

Secara adat, peran ninik mamak dalam masyarakat Minangkabau secara garis besar terbagi dua:¹² *Pertama*, sebagai pemimpin formal. Dilihat dari sudut adat Minangkabau ninik mamak merupakan pemimpin formal. Hal ini dikarenakan ada syarat-syarat atau ketentuan yang harus dipenuhi seseorang bila menjabat sebagai ninik mamak. Seseorang yang diangkat menjadi ninik mamak/ penghulu akan diresmikan secara besar-besaran dalam sebuah nagari. Agar bisa menjadi mamak kaum atau penghulu harus mewarisi gelar tersebut yakni dari ninik akan turun ke mamak dan dari mamak akan diwariskan pada kemenakan. Kemenakan yang berhak mewarisi itu adalah kemenakan dibawah dagu, yakni kemenakan yang mempunyai pertalian darah menurut garis ibu.¹³ Namun ada dua pendapat dalam hal pewarisan tersebut, sesuai dengan aliran keselarasan yang dianut yakni:¹⁴

1. warih dijawek (warisan diterima), maksudnya ialah yang berhak mewarisi jabatan ninik mamak adalah kemenakan langsung anak dari saudara perempuan. Sistem ini dianut oleh keselarasan Koto Piliang
2. gadang bagilia (besar bergilir), maksudnya adalah yang berhak mewarisi jabatan ninik mamak adalah semua laki-laki warga kaum dengan cara mendapatkan giliran

12 Yahya Samin,dkk, op., cit. hal 44.

13 Chairil Anwar, op. cit., hal. 87

14 Yahya Samin,dkk, op.,cit. hal 45

antara mereka yang seasal-usul. Sistem ini dianut oleh aliran keselarasan Bodi Chaniago

Kedua, sebagai pemimpin formal. Ninik mamak sebagai pimpinan informal dalam masyarakat adat Minangkabau ditandai dengan tidak diadakan peresmian pengangkatannya secara adat. Juga tidak merupakan jabatan yang diwarisi secara turun temurun berdasarkan garis keturunan ibu. Kepemimpinan informal ini berdasarkan jabatan fungsional seperti mengurus masalah pemerintahan, agamam serta keamanan dalam komunitas yang bernama nagari. Pimpinan informal di tetapkan oleh pemerintah dengan jalan memilih ninik mamak untuk duduk di berbagai jabatan misalnya sebagai:

1. kepala desa,
2. ketua KAN,
3. kepala dusun.

Peran yang paling utama bagi ninik mamak dalam masyarakat adalah sebagai kepala kaum, pangkatnya bernama penghulu “*ninik mamak balantai nagari*” kata pepatah yang artinya dia adalah dasar dari kesejahteraan masyarakat. Ninik mamak bukan simbol kekuasaan dalam arti sempit, ninik mamak juga sebagai ujung lidah masyarakat.

e. Peran tradisional Ninik Mamak/penghulu dalam kaum

Ninik mamak adalah pemimpin dalam kaumnya dan juga sebagai mamak rumah. Ninik mamak adalah “andiko” dari kaumnya (yang memerintah) dengan kata lain merupakan raja dari kemenakannya yang berfungsi sebagai kepala pemerintahan,

pemimpin dan menjadi hakim perdamaian dalam kaumnya.¹⁵ Menjadi jaksa dan pembela dalam perkara yang dihadapi kaumnya terhadap orang luar. Dalam mengurus kepentingan kesejahteraan dan keselamatan kemenakannya dia bersifat dan bertindak sebagai pengembala yang tidak bermarkas atau bertempat kedudukan. Ia dapat dihubungi di rumah pusaka kaumnya, yakni rumah gadang. Namun, ditempat tinggal bersama istrinya, kedudukannya sama dengan urang sumando (orang semenda).

Adat juga mengatakan bahwa ninik mamak tersebut ibarat “*kayu gadang ureknyo tampek bagantuang, batangnyo tampek basanda*”¹⁶ (kayu besar, akarnya tempat bersila, dahannya tempat berlindung, batangnya tempat bersandar). Artinya adalah ninik mamak merupakan pemimpin dalam kaumnya, pimpinan dalam nagari yang mengayomi anak kemenakan yang dibawah perintahnya. Segala perbuatan yang hendak dilakukan yang akan membawa akibat-akibat tertentu, terlebih dahulu harus diberitahukan kepada mamak dan sekaligus minta restu, izin, bila telah selesai melakukan satu perbuatan tersebut diberitahukan pula hasilnya.

Apabila terjadi silang sengketa di kalangan kemenakannya, ninik mamak wajib memberikan pengarahan dan penyelesaian yang bijaksana.¹⁷ Agar yang kusut jadi selesai, yang keruh menjadi jernih. Sehingga anak kemenakan atau kaumnya tidak

15 Ibid.

16 Amir M. S, op, cit., hal. 68.

17 Rivai Abu, dalam Yahya Samin, dkk, op., cit hal. 47

perlu lagi membawa persoalannya kepada pejabat pemerintah ataupun pada pengadilan negeri.

2. Mengenai Nagari

a. Berkembangnya nagari

Memahami nagari tidak bisa dilepaskan dari konteks sejarah masyarakat dan kebudayaan Minangkabau. Nagari digambarkan sebagai kesatuan sosial budaya yang berawal dari komunitas yang sangat sederhana.¹⁸ Nagari bermula dari komunitas taratak, berkembang menjadi komunitas dusun dan seterusnya menjadi komunitas koto.

Taratak adalah komunitas kecil yang terdiri dari beberapa keluarga yang membuka dan menempati lahan tertentu yang strategis di wilayah kebudayaan Minangkabau. Pengertian strategis dalam penentuan lokasi taratak antara lain ditunjukkan oleh tempatnya yang datar, dekat dengan sumber air, tanahnya subur, aman dari ancaman binatang buas dan komunitas lain. Keluarga taratak biasanya terdiri dari satu mamak yang dituakan diantara keluarga tersebut.

Dalam perkembangannya, baik karena pertumbuhan populasi internal maupun kehadiran pendatang, susunan kekerabatan taratak menjadi lebih kompleks. Ketika mamak pertama menjadi ninik, dan pendatang membentuk mamaknya sendiri, maka jumlah mamak dalam taratak bertambah. Wilayah ekonomi dan teritorial juga mengalami perluasan sehingga membentuk sebuah dusun yang mandiri.

18 A. A Navis, *op, cit*, hal 119

Pada saat dusun-dusun mengalami kepadatan populasi tertentu, maka prakarsa membentuk taratak-taratak baru tumbuh kemudian mengikuti proses yang sama, membentuk dusun-dusun yang baru. Jejaring antar dusun yang otonom ini membentuk sebuah komunitas yang disebut dengan koto. Dari komunitas koto inilah terbentuk komunitas nagari.

Satu nagari biasanya terdiri dari beberapa suku yang pada awalnya adalah identitas kekerabatan yang berdimensi wilayah taratak, dusun, atau koto. Artinya ketika populasi masih terbatas, suku identik dengan taratak, dusun, atau koto. Jika suatu nagari terdiri atas beberapa dusun yang berbeda suku, maka dapat dipastikan nagari akan terdiri atas beberapa suku pula. Struktur pemerintahan di dalam nagari secara langsung berhubungan dengan suku-suku penghuni nagari, berinteraksi secara setara dalam forum ninik mamak sebagai representasi keberadaan suku-suku.¹⁹

Selanjutnya ketika populasi meningkat dan ruang untuk melakukan pembentukan taratak, dusun, dan koto makin sempit, maka yang terjadi adalah perpindahan suku antar satuan komunitas. Perpindahan antar nagari mengakibatkan hubungan antar suku di satu nagari menjadi lebih kompleks. Namun hubungan antar suku yang terpecah ini tetap langgeng, yang tinggal maupun yang beremigrasi tetap merasa ada hubungan tali temali persaudaraan. Mereka menganggap belahan satu sama lain.

19 Zukri Saad, *Kembali Bernagari, Kembali ke Akar kembali ke Konsep Otonomi Masyarakat Asli*, FPPM, Jakarta, 2002, hal 29

Atas dasar perjalanan pembentukan nagari ini, maka ditetapkanlah ketentuan adat yang berkaitan dengan keberadaan nagari, yakni:

Ba balai ba musajik

Ba labuah ba tapian

Ba sasok ba jarami

Ado sako jo pusako

Ba pandam pakuburan

Memiliki balai adat dan masjid

(maksudnya ada sarana dan prasarana sosial)

Memiliki jalan dan tempat mandi

(maksudnya ada sarana dan prasarana fisik)

Memiliki sumber pangan dan produksi

(mesti ada sarana ekonomi/konsumsi produktif)

Memiliki garis keturunan dan ulayat

(jelas silsilah adat dan kepemilikan atas ulayat)

Memiliki lahan perkuburan

(jelas tempatnya berkubur yang diakui komunal)

b. Pemerintahan Nagari pasca Otonomi Daerah

Nagari seperti yang telah diuraikan diatas merupakan keadaan nagari sebelum di intervensi oleh pengaruh luar. Sekarang kita akan berbicara tentang pemerintahan nagari pasca pemerintahan desa. Sebagaimana yang telah dilihat selama ini, ternyata pengaruh desa menimbulkan efek yang sangat luar biasa terhadap nagari. Hal ini berawal dari pemecahan nagari menjadi

desa-desa yakni jorong sebagai bagian dari nagari diubah menjadi desa yang didorong oleh keuntungan pragmatisme yakni adanya bantuan dana bagi desa. Jadi semakin banyak desa, akan semakin besar pula dana yang akan diperoleh.

Setelah adanya kesepakatan bersama untuk kembali ke nagari maka yang timbul adalah perdebatan kepada nagari seperti, apakah orang Sumatera Barat akan kembali? Hal ini dapat dipahami karena tidak mungkin bila harus kembali ke nagari seperti dulu yakni sebelum diberlakukannya UU No. 5/1979 karena suasana zaman telah banyak berubah.

Kembali ke nagari berarti sebagai bentuk desentralisasi dan reorganisasi nagari dari *local state government* (ketika menjadi desa di masa orde baru), menuju penemuan kembali *self-governing community* dan pembentukan *local-self government baru*.²⁰ Nagari lama merupakan bentuk *self-governing community* yang berbasis pada adat atau semacam republik kecil yang mempunyai kekuasaan dan otonomi penuh. Pada masa orde baru, pembentukan desa yang menggantikan nagari berarti pembentukan the *local state government*, sekaligus pemisahan antara desa negara dan adat.

Sekarang ini nagari dikembalikan lagi, desa dihilangkan. Tanpa nagari baru tidak menyerupai “republik kecil” dan sedikit berbeda dengan *local state government* versi desa. Pembentukan kembali (recreating) nagari sekarang sama dengan pembentukan the *local state* yang formatnya menyatukan antara desa negara

20 Sutoro Eko, Menggantug Asap? *Kritik dan Refleksi atas Gerakan Kembali ke Nagari*, IRE, 2005, hal. 9

dengan desa adat, menyerupai the *local-self government*. Nagari tidak sepenuhnya diatur oleh adat dan agama yang tercermin dalam pepatah adat bersendi syarak, syarak bersendi kitabullah, tetapi juga diatur oleh hukum negara yang secara struktural berada dalam kendali Kabupaten.

Pemerintah nagari terdiri dari seorang wali nagari terpilih, sebuah badan legislatif terpilih yang merupakan wakil-wakil dari unsur ninik mamak, alim ulama, cerdik pandai, bundo kanduang, dan pemuda. Sementara itu Kerapatan Adat Nagari (KAN) sebagai tempat berhimpunnya ninik mamak pemangku adat tidak termasuk kedalam bagian pemerintahan nagari yang resmi. Tugas utama KAN adalah menengahi perselisihan yang berhubungan dengan harta keturunan/warisan dan melindungi adat secara umum.

Dari sudut pandang masyarakat, nagari menjadi ikatan sosial komunitas teritorial dan geneologis yang mempersatukan beragam suku dan kaum. Sementara itu, dari sudut pandang negara, nagari menjadi lembaga dengan kekuatan mengikat yang mewadahi kepentingan masyarakat. Nagari mempunyai banyak lembaga negara dan lembaga adat untuk mewakili kepentingan masyarakat, sehingga setiap individu (termasuk para perantau) tidak bisa keluar dari ikatan dan kontrol negara.

Kini pembentukan kembali nagari di wilayah Kabupaten telah usai dilakukan, pemerintahan desa telah dihapuskan. Jorong yang selama orde baru dijadikan sebagai desa telah bersatu lagi menjadi sebuah nagari. Prinsipnya adalah membentuk nagari-nagari baru yang menggabungkan antara *self-governing*

community (otonomi asli yang berbasis adat) dengan *local-self government* (desentralisasi dari pemerintah).

3. Peran Politik Ninik Mamak Dalam Sistem Pemerintahan Nagari

a. Badan Perwakilan Nagari (BPN): Arena peran politik Ninik Mamak

Badan Perwakilan Nagari (BPN) merupakan sebuah badan legislatif yang berada dalam sistem pemerintahan nagari. BPN merupakan mitra sejajar dari wali nagari dalam penyelenggaraan pemerintahan sehari-hari. Sebagai sebuah badan perwakilan, maka BPN mencerminkan keterwakilan masyarakat.

Pada dasarnya BPN ini sama dengan BPD (Badan Perwakilan Desa) yang ada di desa Jawa, bedanya keanggotaan dari BPN ini merupakan utusan dari unsur-unsur yang ada dalam masyarakat nagari, misalnya utusan dari unsur-unsur Kerapatan Adat Nagari (KAN), utusan dari alim ulama (Majelis Ulama Nagari), utusan dari perempuan (Bundo Kandung), utusan dari unsur pemuda, serta utusan dari tingkat jorong.

Kehadiran BPN sebagai mitra pemerintah nagari seiring dengan gagasan yang ingin dimunculkan oleh Undang-Undang No. 22/1999 yang lahir dalam suasana liberalisasi politik yang bertujuan untuk membangun sebuah tata pemerintahan desa yang lebih demokratis.²¹ Rasionalisasi atas eksistensi BPN ini banyak didasarkan pada faktor historis atas dominasi pemerintah

21 AAGN, Ari Dwipayana, dkk, *Membangun Good Governance di Desa*, IRE Press, Yogyakarta, 2003, hal. 79.

desa, dan pemerintahan supra desa, dalam mengintervensi dinamika sosial politik yang berkembang di desa/nagari.

Kehadiran BPN merupakan tuntutan regulatif untuk menjadi aktor baru di nagari sebagai kekuatan pengimbang aktor pemerintah nagari, sehingga menjadikan BPN berpeluang secara luas dalam proses politik di nagari.

b. Mengenali Fungsi Badan Perwakilan Nagari

Secara normative BPN dikonsepsikan sebagai lembaga perwakilan nagari yang memiliki fungsi antara lain:²² Pertama, mendukung kelestarian adat istiadat yang hidup dan berkembang di nagari yang bersangkutan sepanjang menunjang kelancaran pembangunan. Kedua, legislasi yaitu merumuskan dan menetapkan peraturan nagari bersama pemerintah nagari. Ketiga, pengawasan yaitu meliputi pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Nagari, anggaran Pendapatan dan Belanja Nagari serta Keputusan Wali nagari. Keempat, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat, yaitu menangani dan menyalurkan aspirasi yang diterima dari masyarakat kepada pejabat atau instansi yang berwenang.

Pelaksanaan fungsi-fungsi di atas akan terlaksana apabila BPN bisa menjaga komunikasi timbal balik dengan komunitas yang diwakilinya. Keanggotaan dari BPN ini merupakan utusan dari ninik mamak yang mencerminkan keterwakilan dari suku, alim ulama, cerdas pandai, bundo kandung, utusan jorong serta utusan pemuda yang ada dalam nagari.

22 Perda Kab. Solok No. 8 Tahun 2004 Paragraf 3 pasal 80.

Persyaratan khusus dari utusan masing-masing unsur diatas antara lain. **Pertama**, bagi utusan dari ninik mamak (KAN) adalah penghulu yang betul-betul mengetahui seluk beluk adat, tidak melanggar ketentuan yang dibuat oleh KAN, dan berperilaku baik dalam kehidupan masyarakat serta berfungsi dalam kaumnya. Tata cara pemilihan anggota ninik mamak yang akan duduk dalam BPN adalah diserahkan sepenuhnya pada KAN.

Kedua, utusan alim ulama adalah orang yang memiliki muruwah (kepribadian) sebagai seorang ulama, mengetahui seluk beluk tentang agama, dan mempunyai keluarga (kehidupan) yang sakinah. Tata cara pemilihan alim ulama yang akan duduk sebagai anggota BPN adalah melalui usulan dari masing-masing jorong sebanyak dua orang, kemudian masing-masing utusan ini akan bermusyawarah untuk menentukan siapa yang akan duduk sebagai anggota BPN

Ketiga, bagi utusan cerdas pandai adalah orang yang berilmu/berpendidikan dan mampu menyumbangkan pikiran untuk kemajuan nagari serta bijaksana. Tata cara pemilihannya melalui musyawarah ditingkat jorong, masing-masing jorong mengirimkan wakilnya sebanyak dua orang. Kemudian wakil ini akan bermusyawarah lagi untuk menetapkan siapa yang akan menjadi utusannya dalam BPN.

Keempat, utusan jorong merupakan tokoh penutan di jorong yang bersangkutan, tidak memiliki jabatan rangkap pada pemerintahan nagari, mampu menyampaikan informasi kepada masyarakatnya dan mengetahui seluk beluk jorong yang

diwakilinya. Untuk utusan jorong akan dipilih langsung oleh masyarakat ditingkat jorong yang bersangkutan.

Kelima, bagi utusan bundo kandung haruslah perempuan yang aktif dalam organisasi/kegiatan masyarakat serta memahami masalah adat dan dapat menyebarkan informasi kepada masyarakat. Pemilihan dari utusan bundo kandung sama caranya dengan utusan cerdas pandai, yakni usulan dari hasil musyawarah ditingkat jorong yakni dua orang, kemudian utusan dari masing-masing jorong ini akan bermusyawarah untuk menunjuk wakilnya yang akan duduk dalam BPN.

Keenam, utusan pemuda merupakan orang yang memiliki pandangan kedepan sebagai penyalur aspirasi dari pemuda dan memiliki sopan santun dan berbudi luhur. Pemilihan utusan dari pemuda dilakukan dengan cara masing-masing jorong mengirimkan utusannya sebanyak dua orang, kemudian utusan dari jorong ini bermusyawarah menetapkan siapa utusan yang akan duduk pada BPN. Jumlah anggota BPN sedikitnya 11 orang dan sebanyak-banyaknya 23 orang dan harus dalam bilangan yang ganjil. Dengan memperhatikan kemampuan dari keuangan nagari yang bersangkutan.

c. Peran politik Ninik Mamak dalam BPN

Kehadiran BPD sebagai badan legislatif di nagari telah memberikan kesempatan dan peluang pada ninik mamak sebagai representasi masyarakat hukum adat untuk terlibat dalam penyelenggaraan pemerintahan nagari. Ninik mamak diberi posisi tawar yang lebih besar. Hal ini jelas sangat berbeda ketika sistem pemerintahan desa berlaku di Sumatera Barat.

Kekuasaan di level desa terpusat pada kepala desa, sementara ninik mamak tidak diberi kekuasaan pemerintahan desa. LKMD dan LMD juga didominasi oleh kepala desa. Hal ini membuat kebingungan dalam masyarakat karena sebelumnya penyelenggaraan pemerintahan nagari dipegang oleh ninik mamak. Fakta yang terjadi selama pemerintahan desa adalah terjadinya dualisme kepemimpinan antara kepala desa dan para ninik mamak pemangku adat. Sekarang pemerintahan desa telah dihapuskan dan digantikan dengan pemerintahan nagari. Jorong yang semasa orde baru dijadikan sebagai desa, sekarang telah kembali bergabung lagi seperti semula menjadi sebuah nagari.

Dalam pemerintahan nagari, jorong merupakan bagian dari nagari yang dikepalai oleh kepala jorong dan bertanggung jawab pada wali nagari, melalui sekretaris nagari. Jadi di Sumatera Barat tidak ada pemisahan antara desa adat dan desa dinas. Melainkan setelah kembali ke pemerintahan nagari telah menjadi satu kesatuan yang utuh, karena pada awalnya memang merupakan kesatuan masyarakat yang diikat oleh kesatuan genealogis dan teritorial.

Dalam BPN, ninik mamak memiliki peran politik sebagai wujud dari *self-governing community*. Peran yang dilakukan oleh ninik mamak terlihat dari pembuatan keputusan di nagari, manajemen konflik dan sebagai aktor intermediary. Peran ini sesuai dengan hak dan kewajibannya sebagai pemimpin atau raja dalam sebuah suku dan fungsi dari BPN itu sendiri. Peran adat yang dimiliki oleh ninik mamak dapat direpresentasikan dalam wadah BPN. Dengan demikian, peran adat yang selama

pemerintahan desa terabaikan, maka dalam pemerintahan nagari sekarang telah dapat dilakukan lagi. Landasan legalnya adalah dengan adanya BPN sebagai mitra sejajar wali nagari. Dengan demikian, kekuasaan di nagari tidak terpusat pada wali nagari, meskipun wali nagari ini dipilih secara langsung oleh anak nagari, namun harus bekerjasama dengan BPN.

1. Pembuatan keputusan di Nagari

Memutuskan sesuatu permasalahan secara tegas dan tepat merupakan salah satu hak dari seorang penghulu.²³ Ditengah-tengah kaumnya seorang penghulu berhak mengambil suatu keputusan yang tegas dan tepat mengenai suatu permasalahan, tetapi tidak boleh meninggalkan prinsip musyawarah mufakat dengan seluruh anggota kaum.

Pengambilan keputusan ditingkat nagari bukanlah dominasi dari wali nagari semata, melainkan melibatkan seluruh masyarakat di nagari yang bersangkutan lewat wakil dari unsur-unsur masyarakat yang tergabung dalam BPN. Ninik mamak sebagai representasi suku dalam nagari sangat berperan dalam tahap pengambilan sebuah keputusan di nagari. Keterlibatan ninik mamak ini mulai dari tahap perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan. Hal ini seiring sejalan dengan fungsi dari BPN sebagai badan legislatif nagari.

23 Badan Pembekalan Pengetahuan Adat Minangkabau, Kerjasama kantor Kesbang dan Linmas Kabupaten Agam dengan LKAAM Kab. Agam. 2004, hal. 215

a) Tahap perencanaan

1) Rapat Nagari

Rapat Nagari merupakan, jiwa (semangat) bernagari dimana setiap pekerjaan yang akan dilaksanakan dimulai dengan musyawarah mufakat. Rapat nagari ini melibatkan 6 (enam) instansi dan lembaga diantaranya: Wali Nagari, KAN, PEMUDA, MUN, Bundo Kandung, dan BPN Nagari Paninggahan. Untuk peserta rapat nagari ini diwakili oleh:

- a. utusan KAN, 5 orang
- b. utusan MUN, 5 orang
- c. utusan PEMUDA, 5 orang
- d. utusan Bundo Kandung, 5 orang
- e. utusan Jorong, 5 Orang x 6 Jorong = 30 orang, dan
- f. undangan lain
- g. dihadiri oleh Komisi BPN yang terkait.

2) Musrembang Nagari

Musrembang nagari merupakan salah satu cara untuk menghimpun potensi nagari ditingkat Jorong. Setiap jorong yang ada di nagari ini membuat usulan program yang disesuaikan dengan kondisi dan aspirasi masyarakat jorong yang bersangkutan. Pembuatan usulan program ditingkat jorong ini akan melibatkan unsur

dari Pemerintah nagari dalam hal ini adalah kepala jorong, KAN, PEMUDA, MUN, Bundo Kandung dan BPN yang terdapat pada masing-masing jorong.

b) Tahap pelaksanaan

Dalam melaksanakan program pembangunan dinagai selalu mengacu kepada hasil musrembang nagari yang telah ditetapkan, sehingga masyarakat secara keseluruhan dapat mengetahui dan ikut serta dalam kegiatan pembangunan tersebut, untuk melaksanakannya, pembangunan ini dibagi menjadi tiga bentuk:

- 1) program yang dikelola oleh masyarakat (swakelola),
- 2) program yang berbentuk proyek, dan
- 3) program yang dikelola masyarakat dan berbentuk proyek dari pemerintah.

c) Tahap Pengawasan

Pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintahan nagari dapat dilakukan oleh Kerapatan adat Nagari (KAN), sesuai dengan Perda Kab. Solok No. 4 Tahun 2004 yang meletakkan KAN diluar struktur pemerintahan nagari. Posisi KAN ini diharapkan lebih dapat otonom dalam melakukan pengawasan, meskipun demikian juga terdapat BPN (Badan Perwakilan Nagari) sebagai legislatif nagari yang juga

melakukan pengawasan terhadap wali nagari. Melihat realita masyarakat Minangkabau yang masih asing dengan BPN/BPD maka peran KAN masih diharapkan dapat memberikan pengawasan.

Fungsi pengawasan ini penting untuk mencegahnya penyelewengan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Pemerintah kabupaten telah memberikan otonomi kepada nagari untuk mengatur rumah tangga nagari sesuai dengan aspirasi masyarakat yang bersangkutan. Dengan demikian dalam nagari terdapat legislatif (BPN) yang keanggotaannya merupakan utusan dari unsur-unsur yang ada dalam masyarakat yakni ninik mamak, alim ulama, bundo kandung, pemuda, utusan jorong. Yudikatif yang dijalankan oleh Kerapatan adat Nagari (KAN) merupakan musyarwarah adat tertinggi, anggota KAN ini adalah ninik mamak pemangku adat. Sementara untuk eksekutif dijalankan oleh wali nagari dengan perangkatnya, wali nagari ini merupakan hasil pilihan anak nagari secara langsung.

2. Manajemen Konflik

Menyelesaikan persengketaan yang ada dalam suatu kaum atau suku merupakan salah satu kewajiban seorang penghulu yang telah digariskan oleh adat. Hal ini sesuai dengan pepatah adat yang menyatakan “*karuah nan akan*

manjaniehkan” (keruh yang akan menjernihkan).²⁴ Bila anak nagari atau komponen kelembagaan dalam nagari mengalami perselisihan, akan perembukkan secara adat lebih dahulu, kalau masih tidak puas dipersilahkan ke pengadilan hukum positif.

Penyelesaian konflik yang terdapat dalam nagari dilaksanakan sesuai dengan ketentuan *berjenjang naik bertanggung turun*, artinya suatu permasalahan akan diselesaikan ditingkat bawah dulu, bila tidak tuntas akan dibawa ke tingkat yang lebih tinggi. Dalam ketentuan adat menyatakan bahwa konflik internal kaum adalah kewenangan kaum yang bersangkutan untuk menyelesaikannya. Mulai dari tingkat jurai yang dikepalai oleh seorang tungganai. Tingkat kaum yang dikepalai oleh seorang penghulu, dan pengadilan tertinggi terdapat pada kerapatan adat nagari.

Peran ninik mamak dalam penyelesaian konflik yang timbul dalam nagari sangat membantu wali nagari dalam menjalankan roda pemerintahan, sehingga wali nagari bisa fokus pada pembangunan yang dilakukan dalam nagari.

Fungsi BPN telah digariskan sebagai lembaga yang dapat mengayomi adat istiadat yang berlaku pada suatu nagari, termasuk dalam penyelesaian konflik yang terjadi dalam nagari.

24 Amir, MS, *Adat Minangkabau Pola dan Tujuan Hidup Orang Minang*, Mutiara Sumber Widya, Jakarta, 1997, hal. 3

Terutama sekali konflik yang berhubungan dengan sako yakni konflik yang berhubungan dengan gelar kebesaran dan konflik pusako yakni konflik yang berhubungan dengan tanah ulayat atau harta kaum. Pada dasarnya konflik ini bisa diselesaikan oleh hukum positif, namun lebih efektif bila menggunakan peradilan hukum adat. Hal ini jelas-jelas ditegaskan dalam Perda Kabupaten Solok No. 8 Tahun 2004 bahwa konflik sako dan pusako merupakan kewenangan dari Kerapatan Adat Nagari (KAN) untuk menyelesaikannya. Hal ini merupakan wujud dari pengakuan dari eksistensi ninik mamak dan hukum adat yang selama ini mengakar dalam masyarakat nagari.

Jenis sengketa yang diselesaikan pada peradilan adat meliputi yang melibatkan ninik mamak adalah:²⁵

- a. Sengketa tanah adat/tanah pusaka (sengketa pemanfaatan sumber daya alam); sengketa ini yang paling banyak diajukan oleh masyarakat hukum adat, dan
- b. Sengketa pengangkatan penghulu adat/suku.

Musyawahar mufakat dalam memecahkan persoalan telah mengakar pada adat Minangkabau. Interaksi antar individu maupun kaum dan suku diselenggarakan dengan pendekatan musyawarah mufakat yang dilaksanakan

25 Kurnia Warman, Penerapan Community Justice di Sumatera Barat, dalam Sistem Peradilan adat dan Lokal di Indonesia: Peluang dan Tantangan, AMAN, Jakarta, 2003.

dalam kerapatan adat nagari. Ninik mamak duduk semeja membahas berbagai problematika nagari, baik itu pembangunan nagari, pemeliharaan atau konflik yang timbul sebagai bagian logis interaksi antar anak nagari.

3. Penghubung antara Anak Nagari dengan Pemerintah Nagari (intermediary)

Arena intermediary dapat terlihat dari relasi ninik mamak dengan anak kemenakan dan relasi ninik mamak dengan pemerintah nagari. Dalam masyarakat hukum adat Minangkabau, ninik mamak merupakan raja/pemimpin yang bertanggung jawab atas kesejahteraan anggotanya. Sementara ditingkat nagari, ninik mamak merupakan anggota dari Kerapatan Adat Nagari (KAN)²⁶ yang memiliki wakilnya yang duduk di legislatif nagari. Berjalannya fungsi ninik mamak dalam BPN tentu saja apabila ninik mamak bisa menjalin hubungan timbal balik antara ninik mamak dengan masyarakat, dan ninik mamak dengan pemerintah nagari, lembaga yang bertanggung jawab atas jalannya adat istiadat dalam nagari serta dapat pula memberikan berbagai saran dan pertimbangan pada pemerintah nagari.

Kehadiran Ninik mamak dalam lembaga perwakilan ini akan membawa aspirasi dari anak kemenakan yang dipimpinnnya. Hal ini sesuai dengan tugasnya sebagai seorang penghulu di tingkat nagari.²⁷ Keberadaan ninik mamak dalam lembaga

26 Perda Kab. Solok No No. 8 Tahun 2004 pasal 92.

27 Idrus Hakimy Dt. Rajo Panghulu, *Pegangan penghulu, Bundo Kandung, dan Pidato Alua Pasambahan Adat Minangkabau*, Remaka Rosdakarya, Bandung, 1991, hal. 59

legislatif (BPN) dan lembaga yudikatif (KAN) di tingkat nagari, dan sebagai raja dalam kaum/suku akan menjadikan ninik mamak sebagai pihak yang dapat menjembatani kepentingan antara anak nagari dengan pemerintah nagari. Bila pemerintah nagari mengalami kendala berkomunikasi dengan masyarakat, maka wali nagari dapat bekerja sama dengan ninik mamak untuk dapat menyampaikan berbagai hal dari pemerintah nagari ke masyarakat. Terutama dalam usaha penyuksesan pembangunan nagari yang memerlukan dukungan dari masyarakat. Maupun dalam rangka menghimpun berbagai aspirasi dari masyarakat kepada pemerintah nagari. Kehadiran ninik mamak ini yang menjembatani kepentingan pemerintah nagari dengan anak nagari akan dapat membuat pembangunan nagari berjalan lebih lancar. Usaha pembangunan nagari yang dilaksanakan oleh wali nagari lebih cepat tercapai tujuannya karena di *back-up* oleh ninik mamak.



SEKILAS TENTANG NAGARI PANINGGAHAN

SEKILAS TENTANG NAGARI PANINGGAHAN

Nagari paninggahan, yang terletak di Kabupaten Solok, adalah sebuah nagari yang berada di pinggir Danau Singkarak yang terletak agak jauh dari jalan raya. Suasana kehidupan masyarakatnya juga masih jauh tersentuh dari arus globalisasi bila dibandingkan dengan nagari tetangganya yang berada lebih dekat dengan jalan raya atau dengan kota. Hal ini sedikit banyak disebabkan oleh kurangnya sarana transportasi di wilayah ini karena berbagai sebab.

Sejak Kabupaten memberikan kewenangan pada nagari untuk dapat mengurus rumah tangganya sesuai dengan pepatah “adat selingkat nagari, pusaka selingkat kaum”, maka nagari Paninggahan ini berembuk yang melibatkan unsur-unsur yang ada dalam masyarakat yakni pemerintah nagari, ninik mamak, alim ulama, cerdik pandai, bundo kanduang dan pemuda untuk menentukan kearah mana nagari ini akan dibawa.

Pada tahun 2002 lahirlah sebuah Peraturan Nagari No. 2 Tahun 2002 yang menetapkan bahwa Nagari Paninggahan adalah nagari yang beragama dan beradat. Kehadiran Perna ini telah membawa banyak dampak dalam kehidupan masyarakat, dimana setiap tingkah laku masyarakat selalu merujuk pada agama dan adat selama tidak bertentangan dengan hukum negara. Prinsip adat bersendi syarak,

syarak bersendi kitabullah, sangat terasa di nagari ini yang diikuti juga oleh prinsip kepemimpinan *tali tigo sapilin, tungku tigo sajarangan*.

A. DINAMIKA DEMOGRAFIS

Penduduk Nagari Paninggahan berdasarkan data Badan Pusat Statistik Kabupaten Solok tahun 2002 berjumlah 9.573 dengan perincian laki-laki 4.652 dan perempuan 4.921, ditahun 2003, mengalami peningkatan yang cukup signifikan berjumlah 10.697 jiwa, terdiri dari 5.079 laki-laki dan 5.618 perempuan. Pada tahun 2004 mengalami peningkatan 8 % berjumlah 11.553 jiwa, terdiri dari 5.450 laki-laki dan 6.103 perempuan.

Sebagian besar penduduk Nagari Paninggahan berada di perantauan baik di daerah Jakarta, Jambi, Riau, maupun diluar negeri. Para perantau ini memiliki ikatan yang kuat dengan nagarinya, meskipun merantau jauh namun mereka tetap memantau dan sangat peduli dengan perkembangan kampong halamannya. Persatuan perantau yang berasal dari nagari ini bernama Persatuan Keluarga Paninggahan (PKP) yang kontribusinya sangat besar sekali terhadap pembangunan di nagari ini.

Mayoritas anak nagari Paninggahan hidup sebagai petani dan nelayan hanya sebagian kecil yang berprofesi menjadi pedagang, pengusaha dan Pegawai Negeri Sipil (PNS) serta TNI dan POLRI. Peningkatan jumlah penduduk di nagari ini disebabkan banyaknya perantau yang menetap dikampung halamannya terutama pada tahun 2003 dan 2004.

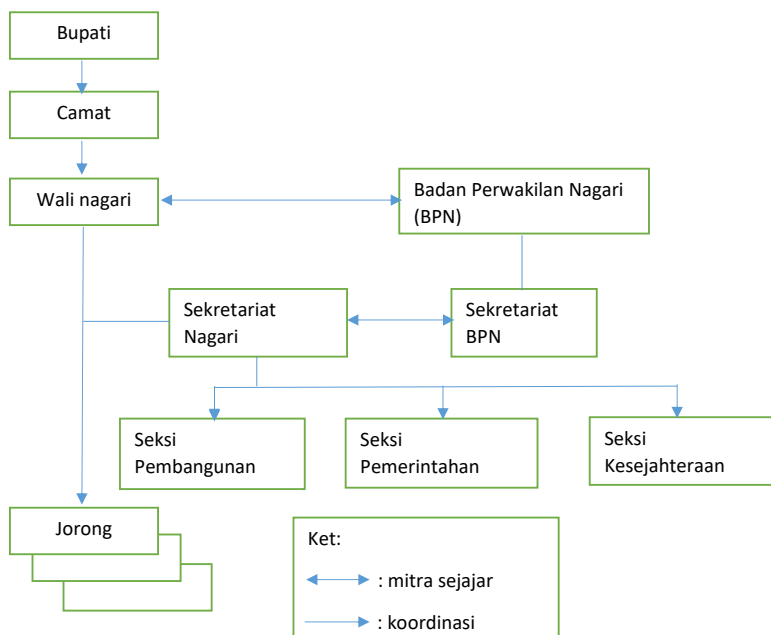
B. WILAYAH ADMINISTRASI PEMERINTAHAN NAGARI PANINGGAHAN

Secara yuridis formal pembentukan Nagari Paninggahan ditetapkan dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 yang terdiri dari 7 jorong. Namun, kehadiran Undang-Undang Nomor 5 tahun 1979, telah mengubah status Nagari Paninggahan menjadi desa dan selanjutnya dipecah menjadi 6 desa yakni Desa Kampung Tengah, Desa Parumahan, Desa Koto Baru Tambak, Desa Gantiang Padang Palak, Desa Gando, dan desa Subarang.

Kehadiran Undang-undang UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang ditindak lanjuti dengan lahirnya PERDA Propinsi Sumatera Barat No. 9 Tahun 2000 tentang Pemerintahan Nagari menyebabkan desa-desa yang ada kembali bersatu dalam sebuah nagari yakni Nagari Paninggahan. Ditingkat Kabupaten Solok lahirlah PERDA Kabupaten Solok Nomor 4 Tahun 2001 dan direvisi dengan PERDA Nomor 8 tahun 2004 tentang Pemerintahan Nagari.

Dengan adanya pijakan legalitas diatas, maka Nagari Paninggahan kembali statusnya menjadi Nagari berdasarkan keputusan Bupati Solok Nomor 590/3/BUP-2001, tahun 2001 tertanggal 28 Maret 2001 tentang pengukuhan 55 nagari di Kabupaten Solok. Keputusan Bupati Solok 590/32/BUP-2001 tertanggal 3 Oktober 2001 tentang Pengukuhan Wali Nagari Paninggahan terpilih pertanda dimulailah era pemerintahan nagari di Nagari Paninggahan.

Gambar 2.1
Susunan Organisasi Pemerintahan Nagari
 Berdasarkan Perda Kabupaten Solok No. 8 Tahun 2004



1. Pemerintah Nagari

Berdasarkan Peraturan Daerah (PERDA) Kabupaten Solok, Nomor 8 Tahun 2004, yang merupakan revisi dari Peraturan Daerah (PERDA) nomor 4 tahun 2001, telah ditetapkan organisasi dan kawenangan dari perangkat nagari. Pemerintah nagari dipimpin oleh seorang wali nagari yang dipilih secara langsung oleh anak nagari. Pada saat penelitian ini dilakukan jabatan wali nagari di Panninggahan ini dipegang oleh H. Abu Bakar Bulek, seorang pensiunan PNS dari Departemen Pertanian. Wali nagari memiliki perangkat yang akan

membantu kelancaran tugas wali nagari sehari-hari yang terdiri dari antara lain: **Pertama**, sekretaris nagari. Sekretaris nagari merupakan unsur staf yang memimpin sekretariat. Seorang sekretaris nagari bertanggung jawab kepada Wali nagari. Dia adalah orang nomor dua setelah wali nagari. Tugas Pokok sekretaris sebagai mana yang terdapat dalam PERDA nomor 8 tahun 2004 adalah membantu wali nagari dalam melaksanakan administrasi pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan di nagari serta memberikan pelayanan administratif kepada wali nagari. Untuk melaksanakan tugas sebagaimana tersebut diatas maka sekretaris mempunyai fungsi sebagai berikut :

- a. melaksanakan surat menyurat, kearsipan dan laporan,
- b. melaksanakan urusan keuangan,
- c. melaksanakan administrasi pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan,
- d. melaksanakan tugas dan fungsi wali nagari apabila wali nagari berhalangan melaksanakan tugasnya, dan
- e. melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh wali nagari.

Kedua, Kepala seksi yang berkedudukan sebagai unsur staf yang berada dibawah sekretaris nagari sesuai dengan bidangnya dan bertanggung jawab kepada sekretaris nagari, kepala seksi berfungsi dan bertugas sebagai berikut :

- a. melaksanakan administrasi kegiatan-kegiatan sesuai dengan bidangnya, dan
- b. melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh sekretaris dan wali nagari.

Di nagari ini terdapat tiga kepala seksi yakni seksi pemerintahan, seksi kesejahteraan dan kepala seksi pembangunan.

Ketiga, kepala jorong. Dalam sebuah nagari akan terdiri dari wilayah jorong. Setiap jorong dipimpin oleh seorang kepala jorong yang berada dibawah dan bertanggung jawab kepada wali nagari melalui sekretaris nagari. Kepala jorong melaksanakan tugas dan peraturan nagari di jorong masing-masing. Kepala jorong berfungsi dan bertugas sebagai berikut:

- a. melaksanakan sebagian tugas wali nagari di wilayah kerjanya,
- b. melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh wali nagari di wilayah kerjanya.

Nagari Paninggahan memiliki enam jorong dengan kepala jorong yaitu:

- a. Jorong Gando : Nasar Rky Sati
- b. Jorong Kampung Tengah : Indra
- c. Jorong Ganting Padang Palak : Asmar Hasan
- d. Jorong Koto Baru Tambak : Buyung Martius
- e. Jorong Parumahan : Dasril M. Fadhil
- f. Jorong Subarang : Safrial

2. Badan Perwakilan Nagari (BPN)

Sebagai level pemerintahan terendah dan memiliki otonomi seperti halnya desa di Jawa, maka nagari juga memiliki sebuah badan legislatif yang bernama Badan Perwakilan Nagari (BPN). Sama halnya dengan Badan Perwakilan Desa (BPD), maka kehadiran BPN juga diharapkan akan membawa perubahan dalam dinamika

sosial dan politik di nagari yang selama ini bergerak secara sentralistis tanpa adanya mekanisme *checks and balances* serta adanya pemanduan partisipasi masyarakat.

Keanggotaan BPN ini merupakan utusan dari unsur-unsur yang ada dalam masyarakat dalam nagari. Tiap unsur-unsur ini memiliki basis ditingkat jorong, misalnya unsur dari alim ulama, maka di tiap-tiap jorong yang ada di nagari juga punya siapa yang berperan sebagai alim ulama. Sehingga pada saat pemilihan anggota BPN untuk utusan dari alim ulama, maka masing-masing dari jorong mengutus masing-masing dua orang. Kemudian utusan yang dua orang ini akan bermusyawarah untuk menentukan siapa yang akan duduk sebagai wakilnya dalam BPN. Begitu juga halnya dengan utusan dari unsur bundo kandung sebagai representasi dari kaum perempuan-kecuali dari utusan ninik mamak, karena pemilihannya diserahkan kepada KAN untuk menetapkan sendiri siapa yang akan diutusnya sebagai wakil KAN dalam BPN.

Khusus di nagari Paninggahan, maka komposisi dari BPN adalah sebagai berikut:

- Utusan dari KAN : 5 orang
- Utusan alim ulama : 2 orang
- Utusan dari 6 jorong : 12 orang
- Utusan bundo kandung : 2 orang, dan
- Utusan pemuda : 2 orang.

Anggota BPN di Nagari Paninggahan berjumlah 23 orang sesuai dengan yang diamanatkan oleh Perda Kab. Solok No. 8. Tahun 2004 yakni berkisar antara 11 sampai 23 orang dan harus dalam bilangan ganjil. Pada dasarnya anggota BPN ini terikat pada lembaga/unsur-

unsur yang mengangkatnya. Keberadaan lembaga/unsur-unsur masyarakat ini telah lama ada dan mengakar dalam masyarakat. Misalnya utusan dari ninik mamak tidak bisa terlepas dari KAN, Alim ulama dari unsur MUNA (Majelis Ulama Nagari), Pemuda dari Karang Taruna, Pemuda dari Karang Taruna, Perempuan dari unsur Bundo Kandung.

Setelah kembali ke nagari, maka dalam pembuatan suatu keputusan di tingkat nagari akan diputuskan di tingkat nagari akan diputuskan dalam sebuah Badan Perwakilan Nagari (BPN). Bila BPN akan membuat peraturan Nagari maka akan dilihat dulu persoalan itu termasuk bidang apa. Bila persoalan itu menyangkut adat istiadat, maka akan diserahkan kepada para ninik mamak untuk memprosesnya dari bawah, menentukan draf awal peraturan, serta sosialisasi dengan anak nagari. Kemudahan baru dibawa ke dalam sidang BPN untuk dibahas lebih lanjut.

“...dulu ketika pembuatan Peraturan Nagari yang beragama dan adat, maka ketentuan-ketentuan yang berhubungan dengan adat istiadat diserahkan oleh BPN kepada ninik mamak untuk membuat konsep, sosialisasi dan dengar pendapat dengan masyarakat. Setelah mendapatkan bantahan dan dukungan dari masyarakat barulah hasil kesepakatan tersebut dibawa ke sidang BPN...”²⁸

Kehadiran utusan ninik mamak dalam BPN yang berjumlah lima orang ini diharapkan dapat menjadi jembatan pemerintah nagari dengan anak nagari. Dengan gelar kehormatan yang dimiliki

28 Hasil wawancara dengan Asmar Dt. Rajo Dihulu, beliau adalah utusan ninik mamak yang terlibat dalam penyusunan PERNA No. 2 Tahun 2002. Wawancara dilaksanakan pada tanggal 25 Juni 2005

oleh ninik mamak ini diharapkan keputusan yang dihasilkan oleh pemerintah nagari lebih mengena pada masyarakat.

“...ketika masih menggunakan model desa, antara kemauan kaum adat dengan kemauan pemerintah desa seringkali bertentangan, tidak terdapat kerjasama. Sehingga menimbulkan kebingungan dalam masyarakat. Kadang-kadang keputusan yang telah dibuat tidak dilaksanakan sepenuhnya oleh masyarakat. Sekarang setelah ber-nagari terdapat kerjasama antara ninik mamak dengan wali nagari. Keputusan yang akan dibuat pun merupakan hasil musyawarah semua unsur masyarakat, percuma saja membuat peraturan bila tidak dilaksanakan...”²⁹

3. Kerapatan Adat Nagari (KAN)

Kerapatan Adat Nagari (KAN) merupakan lembaga yang telah ada sejak tumbuh dan berkembangnya masyarakat Minangkabau. Keberadaan KAN ini tidak bisa dipisahkan dari ninik mamak, karena seluruh penghulu/ninik mamak yang ada dalam sebuah nagari akan berhimpun dalam KAN ini. Antara KAN pada satu nagari dengan KAN yang tidak bisa saling meng-intervensi. Termasuk Lembaga Kerapatan Adat Alam Minangkabau (LKAAM) yang berada di tingkat propinsi. LKAAM, KAN tingkat kecamatan dan KAN tingkat Kabupaten hanya sebagai jembatan ketika berhubungan dengan pemerintah. Pada dasarnya masing-masing KAN otonom di nagarinya masing-masing.

Setiap nagari melaksanakan kekuasaan pemerintahan melalui Kerapatan Adat yang berfungsi sebagai legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Di dalam Kerapatan Adat berkumpul para ninik

29 Hasil wawancara dengan Asmar Dt. Rajo Dihulu, beliau adalah utusan ninik mamak yang terlibat dalam penyusunan PERNA No. 2 Tahun 2002. Wawancara dilaksanakan pada tanggal 25 Juni 2005

mamak yang mewakili kaumnya dan secara musyawarah mufakat melaksanakan pemilihan wali nagari, melakukan peradilan atas anggotanya dan menetapkan peraturan demi kepentingan anak nagari. Suasana demokratis dan egaliter selalu mewarnai hubungan pemimpin dengan masyarakat, baik dalam menyelenggarakan pemerintahan maupun dalam hukum adat.³⁰

Sebagai konsekuensi dihapusnya nagari sebagai unit pemerintahan terendah pada masa orde baru, maka KAN sebagai salah satu struktur dalam nagaripun dibekukan. Akan tetapi, kerapatan nagari sesungguhnya masih ada. Untuk melindungi nagari sebagai kesatuan masyarakat hukum adat keluarlah Perda No. 13 Tahun 1983 tentang nagari sebagai kesatuan masyarakat hukum adat. Perda ini kembali mengukuhkan keberadaan KAN. KAN berfungsi sebagai pelaksana nagari dan memiliki tugas-tugas diantaranya.³¹

- a. mengurus sako dan pusako
- b. menyelesaikan perkara perdata adat dan adat istiadat
- c. mengusahakan perdamaian dan memberikan kekuatan hukum bagi masyarakat nagari, dan
- d. membina dan mengkoordinir masyarakat hukum adat sepanjang adat yang berlaku di nagari.

Untuk mendayagunakan KAN sebagai lembaga penyelesaian sengketa, maka Pengadilan Tinggi Sumbar telah mengeluarkan edaran ke setiap Pengadilan Negeri di wilayah hukum Sumbar agar sebelum menerima perkara menyangkut tanah pusako tinggi

30 Buletin Flamma, Demiliterisasi dan Demokratisasi, Edisi 14, IRE Yogyakarta, 2002, hal. 41

31 Zenwen Pador, dkk, op., cit, hal 13

atau pusako rendah agar menyarankan kepada penggugat untuk menyelesaikan terlebih dahulu masalah tersebut di KAN.

Legalisasi kedudukan dan fungsi KAN memberikan harapan untuk mendayagunakan KAN di setiap nagari yang ada di Minangkabau. Akan tetapi dalam kenyataannya, semakin diatur justru seakan-akan makin jauh panggang dari api. Hal ini terlihat dari kenyataan sehari-hari dalam masyarakat bagaimana keberadaan KAN di setiap nagari. Dari tampilan secara fisik saja kantor-kantor KAN yang telah berdiri, namun tampak sepi karena jarang digunakan. Khusus di nagari di Paninggahan, kantor KAN yang terletak di dekat kantor Wali Nagari ini memang jarang digunakan.

“...biasanya balairung adat ini dipakai bila ada pertemuan penting antar penghulu. Biasanya saat lebaran tiba karena penghulu banyak yang pulang dari rantau. Sehari-harinya rapat-rapat lebih banyak dilakukan di kantor wali nagari...”³²

Pusat pemerintahan dan berbagai urusan di nagari ini memang lebih banyak dilakukan di kantor wali nagari. Balai adat yang bergonjong ini hanya digunakan tiap kali ada rapat seluruh ninik mamak yang ada di nagari. Itupun hanya dalam waktu-waktu tertentu, tidak rutin sehingga wajar saja kantor KAN sehari-hari digembok.

32 Wawancara dengan Yanti, pemuda Nagari Paninggahan yang bertempat tinggal didekat Balai adat, 14 Juli 2005

Struktur Kerapatan Adat Nagari

Nagari Panningahan, Kabupaten Solok

Periode 2004-2007

| | |
|------------------|----------------------|
| Ketua | : J. Dt. Tandahlawan |
| Wakil ketua | : S. Dt. Sarajo |
| Sekretaris | : J. Dt. Maninjun |
| Wakil sekretaris | : HS. Dt. Kayo |
| Bendahara | : AR. Dt. Sunaro |
| Perdamaian adat | : Dt. Rajo Dihulu |
| Perdamaian sara | : Dt. Palindih |
| Ekonomi | : Dt. Sampono |
| Seno Budaya | : Dt. Bandarikan |
| Sosial | : Dt. Hitam PS |

Anggota KAN terdiri dari penghulu kaum dari 5 suku yang ada di Panningahan;

1. Suku Koto terdiri atas 16 gelar penghulu kaum yaitu:
 - a. Dt. Bandaro
 - b. Dt. Rajo Dihulu
 - c. Dt. Kayo
 - d. Dt. Rajo Alam
 - e. Dt. Panduko sati
 - f. Dt. Bagindo Rajo Lelo
 - g. Dt. MJ. Lelo nan Salasai
 - h. Dt. MJ. Lelo nan Kusut

- i. Dt. Mangkuto MJ Lelo
 - j. Dt. Tumanggung Gadang
 - k. Dt. Tumanggung Ketek
 - l. Dt. Bagindo Kayo
 - m. Dt. Pahlawan Basa
 - n. Dt. Mangso nan Tinggi
 - o. Dt. Mangso nan Kuning
 - p. Dt. Mangso nan Randah
2. Suku Guci terdiri atas 13 gelar penghulu kaum yakni:
- a. Dt. Jambatuah
 - b. Dt. Tandahlawan
 - c. Dt. Tanah Cayo
 - d. Dt. Rajo Mahmud nan Gadang
 - e. Dt. Rajo Mahmud nan Ketek
 - f. Dt. Cayo Dirajo
 - g. Dt. Bagindo Alad Cumano
 - h. Dt. Cumano
 - i. Dt. Sampono
 - j. Dt. Majo Datuk
 - k. Dt. Nan Rancak
 - l. Dt. Bandarikan
 - m. Dt. Sutan Mangkuto
3. Suku Panyalai terdiri atas 16 gelar penghulu kaum yakni:
- a. Dt. Rajo Mangkuto

- b. Dt. Rangkayo Basa
 - c. Dt. Basa
 - d. Dt. Jomulia
 - e. Dt. Panjang nan Hitam
 - f. Dt. Panjang nan Kuning
 - g. Dt. Bungsu nan Hitam
 - h. Dt. Bungsu nan Gadang
 - i. Dt. Rajo Paninggahan
 - j. Dt. Rajo Bagaga
 - k. Dt. Sunaro
 - l. Dt. Rajo Maninjun
 - m. Dt. Maninjun
 - n. Dt. Rangkayo Batuah
 - o. Dt. Majo Basa
 - p. Dt. Mulia nan Ketek
4. Suku pisang terdiri atas 12 gelar penghulu kaum yakni:
- a. Dt. Rajo Nando
 - b. Dt. Bagindo Basa
 - c. Dt. Majo Endah
 - d. Dt. Mudo
 - e. Dt. Rajo Pahlawan
 - f. Dt. Rajo Palindih
 - g. Dt. Rajo Bukik
 - h. Dt. Hitam
 - i. Dt. Rajo nan Sati

- j. Dt. Rangkayo Mulia
 - k. Dt. Sutan Mangkuto
 - l. Dt. Mangku Dunia
5. Suku Jambak yang terdiri atas 9 gelar penghulu kaum yakni:
- a. Dt. Tanaro nan Gadang
 - b. Dt. Tanaro nan Ketek
 - c. Dt. Panghulu Basa
 - d. Dt. Bagindo nan Gadang
 - e. Dt. Bagindo Nan Ketek
 - f. Dt. Tan Majo Lelo
 - g. Dt. Sampono
 - h. Dt. Sarano
 - i. Dt. Hitam

Dengan demikian di nagari ini terdapat 66 penghulu andiko, sebagian besar gelar kepenghuluan ini masih berjalan dalam kaum masing-masing. Sebagian besar pula para Datuk ini lebih banyak yang tinggi di Nagari Paninggahan, dan sebagian kecil didaerah rantau. Bagi penghulu yang berada di rantau, maka urusan anak kemenakannya dapat diwakilkan kepada penghulu yang lain selama masih dalam suku yang sama. Terlebih dahulu sudah dibicarakan sebelum penghulu yang bersangkutan meninggalkan nagari. Namun setiap lebaran tiba, diadakanlah rapat ninik mamak untuk membahas persoalan apa saja yang dihadapi oleh nagari. Setiap penghulu wajib hadir, termasuk yang berada di rantau, bila tidak akan kena teguran oleh KAN.

C. STRUKTUR MASYARAKAT DI NAGARI PANINGGAHAN

Masyarakat Nagari Paninggahan merupakan bagian yang tak terpisahkan dari masyarakat Minangkabau pada umumnya yang sering digambarkan sebagai masyarakat yang bersifat egaliter. Karena mereka memandang bahwa pada dasarnya setiap manusia yang dilahirkan pada hakekatnya adalah sama.

Walaupun demikian, perbedaan antar individu dalam masyarakat tetap diakui. Namun jaraknya tidak terlalu jauh, seperti diungkapkan “didahulukan selangkah, ditinggikan seranting”. Perbedaan manusia itu ada pada fungsi dan perannya menurut kodrat dan harkat yang diberikan kepadanya. Secara umum stratifikasi disini dapat dibedakan atas dua kriteria yang saling berkaitan yaitu: *Pertama*, urang asa dan urang datang. *Kedua*, pemangku adat dan urang kebanyakan.

Urang asa atau orang asal adalah mereka yang mula-mula atau pertama kali menempati suatu wilayah. Mereka inilah yang pertama kali *menaruko* atau membuka perkampungan baru dengan membangun pemukiman serta lahan pertanian mereka yang nantinya akan menjadi sebuah nagari. Urang asa atau kaum yang setali darah berdasarkan garis keturunan matrilineal inilah yang mempunyai stratifikasi sosial yang tinggi. Mereka merupakan kaum yang mula-mula sekali merintis pembukaan lahan baru dan bermukim dalam suatu wilayah tertentu melalui proses yang berawal dari taratak, dusun, koto dan inilah yang menjadi cikal bakal sebuah nagari.

Sedangkan orang atau kaum yang datang kemudian. Mereka dianggap lebih rendah status sosialnya bila dibandingkan dengan kaum yang datang lebih awal. Sehingga kaum yang paling akhir

datang dan menetap di nagari tersebut dianggap kaum yang memiliki strata sosial yang terendah.

Di Paninggahan sendiri terdapat lima suku asli yang sampai sekarang masih kuat berakar dalam masyarakat. Ini berarti pada masa dulunya nagari ini dibuka oleh penghulu-penghulu dari lima suku ini. Meskipun semua masyarakat ini didominasi oleh penduduk asli, akan tetapi yang akan memiliki kedudukan tertinggi adalah mereka yang menjadi kemenakan dari penghulu sebelumnya dan keturunannya menurut garis matrilineal. Eksistensi suku masih kuat dipegang oleh masyarakat ini, hal ini terbukti dari kawin sesuku sampai sekarang tetap dilarang.

“...meskipun suasana zaman telah berubah, namun dalam adat Minangkabau ada adat yang tak bisa berubah. Ini termasuk ke dalam kriteria adat nan sabana adat, yaitu adat yang tak akan berubah. Salah satunya adalah garis keturunan yang ditarik melalui garis ibu, kawin sesuku tidak boleh...”³³

Sanksi yang akan diterima oleh anak nagari yang melakukan kawin sesuku, masih kuat diterapkan yakni hukum buang dari nagari. Setiap penduduk disini harus tau asal usulnya, termasuk nama suku dan nama penghulunya. Bila seseorang melakukan tindakan pelanggaran, maka yang akan mendapat malu adalah mamak dan sukunya karena dinilai tidak tahu adat.

Lapisan masyarakat atas yang berasal dari “*urang asa*” tadi biasanya mempunyai tanah pusaka yang luas. Selain itu juga

33 Wawancara dengan Dt. Maninjun penghulu dari suku Panyalai, dalam Struktur KAN Paninggahan menjabat sebagai Sekretaris KAN, pada tanggal 18 Juni 2005

mempunyai kelebihan tersendiri, yakni mempunyai hak-hak istimewa. Lazimnya dari golongan urang asa inilah akan dipilih menjadi penghulu suku atau fungsionalis adat, kepala nagari, ketua pemuda dan sebagainya. Sehingga yang lebih berhak atau berpeluang besar memangku jabatan penghulu adalah kemenakan bertali darah dengan penghulu-penghulu pendahulu mereka. Dengan demikian tidak semua warga masyarakat berhak untuk memangku jabatan pimpinan tradisional tersebut karena jabatan penghulu diwariskan kepada kemenakannya sesuai dengan ketentuan adat yang berlaku.

D. DINAMIKA PASKA KEMBALI KE NAGARI

1. Fisik Sarana dan Prasarana

Pembangunan fisik sarana dan prasarana di Nagari Paninggahan mengalami peningkatan sepanjang tahun semenjak kembali berpemerintahan nagari, dimana wali nagari sebagai motivator dalam pembangunan, peningkatan pembangunan dapat dilihat pada Tabel 2.2.

Pada tahun 2004 terdapat pembangunan sarana dan prasarana yang dominan antara lain: *Pertama*, pembangunan sarana jalan dan perhubungan, pembangunan yang sangat diprioritaskan di nagari ini. tersedianya sarana perhubungan yang memadai diharapkan akan memperlancar arus barang dan jasa sehingga roda perekonomian di nagari ini lebih bergerak.

Tabel 2.1
Pembangunan Sarana dan Prasarana di Nagari Paninggahan

| NO | JENIS | TAHUN | | | |
|----|----------------------|-------|---------------|---------------|---------------|
| | | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
| 1 | BANTUAN L. NEGERI | - | - | 100.000.000 | 258.000.000 |
| 2 | APB NEGERA | - | 1.500.000.000 | 20.000.000 | 532.000.000 |
| 3 | APB PROPINSI | - | 305.700.000 | 230.000.000 | 383.807.000 |
| 4 | APB KABUPATEN | - | 900.737.549 | 1.080.750.00 | 694.000.000 |
| 5 | SWADAYA MASY. | - | 1.996.100.000 | 2.432.000.000 | 1.378.000.000 |
| 6 | PIHAK III | - | 60.000.000 | 34.652.373 | 64.721.000 |
| | Jumlah | | 4.762.537.549 | 3.897.402.373 | 3.310.328.000 |

Sumber: Kantor Wali Nagari Paninggahan 2005

2. Seiring dengan pembangunan berbagai sarana fisik maka, di nagari ini juga dilakukan pembangunan mental spiritual.

a. Bidang Agama

Pembangunan dalam bidang agama yang menjadi sasaran utama adalah berpakaian muslimah sebagai wujud dari PERDA nomor 6 tahun 2002 tentang Berpakaian muslimah dan pandai tulis Baca Al-Qur'an bagi generasi muda (umur 6 tahun keatas). Dalam rangka merealisasikan PERDA nomor 10 tahun 2001 tentang Baca Tulis Al Qur'an, diharapkan bagi yang masih dalam pendidikan selalu belajar membaca Al-Qur'an di surau sehingga surau dapat dijadikan basis utama dalam pembangunan dan

pembinaan mental spiritual generasi muda sampai kepada orang tua (lansia/lanjut usia).

Dalam program keagamaan ini wali nagari hanya sebagai fasilitator dan motivator serta stabilisator, maka yang menjalankan program keagamaan sepenuhnya dipercaya kepada Majelis Ulama Nagari (MUN) Paninggahan Kecamatan Junjung Sirih. Dalam program ini ada 4 target yang harus dicapai antara lain: Pertama, penerapan pakaian muslimah. Kesadaran masyarakat dalam menerapkan pakaian muslimah ini tidak terlepas dari kerja sama semua elemen masyarakat yang ada dinagari Paninggahan diantaranya KAN (Kerapatan Adat Nagari), MUN (Majelis Ulama Nagari), Bundo Kanduang, pemuda dan wali nagari serta BPN-nya dengan kerja sama yang baik ini berpengaruh besar pada budaya masyarakat, yang selama ini kema-mana buka kepala tanpa berpakaian muslimah.

Pada tanggal 30 April 2004 Kerapatan Adat Nagari (KAN) Paninggahan mengundang seluruh tokoh masyarakat dan melahirkan maklumat tentang Kewajiban Berpakaian Muslimah pada acara keagamaan dan kenduri serta tempat keramaian lainnya. Maklumat tersebut diikuti dengan sosialisasi oleh Wali nagari, KAN, MUN, Pemuda, BPN dan Bundo Kanduang yang tergabung dalam tim sosialisasi Pakaian Muslimah, tidak hanya sampai sosialisasi kegiatan ini dilanjutkan dengan razia ditengah-tengah keramaian seperti hari Pasar, tempat wisata (mata air) dan pesta perkawinan. Kegiatan ini membuahkan hasil sehingga

masyarakat Paninggahan dapat menerapkan pakaian muslimah ini dengan baik.

Pada tanggal 20 Mei 2005 Kerapatan Adat Nagari Paninggahan kembali mengevaluasi tentang pakaian muslimah ini, ternyata masih ada yang tidak berpakaian muslimah, karena tidak lagi ada razia dipasar, maka dikeluarkanlah keputusan KAN Paninggahan nomor 1 tahun 2005 tentang Tim Razia Pakaian Muslimah yang terdiri dari Manti dalam limo Suku, Dubalang Adat dalam limo Suku, Panito dalam lima Suku dan dibantu oleh Kasi kesra dan Kepala Jorong.

Kedua, baca tulis Al-Quran umur 6 tahun keatas. Usaha yang dilakukan dalam meningkatkan minat anak-anak, remaja untuk membaca dan menulis Al-Quran dengan dikeluarkan PERNA No 2 Tahun 2002 tentang Paninggahan yang beragama dan beradat, bagi anak-anak yang akan melanjutkan pendidikan dari SD ke SLTP/ sederajat dan SLTP ke SMU/Sederajat harus memiliki sertifikat tersebut sudah diberlakukan pada tahun ajaran 2003/2004.

Ketiga, mengadakan tempat-tempat pengajian (majelis ta'lim). Kegiatan keagamaan ini melalui majelis ta'lim merupakan hal yang sangat penting dalam rangka menambah pengetahuan masyarakat terutama yang telah dewasa, pelaksanaan peningkatan pengetahuan masyarakat bagi yang tidak lagi berada pada bangku pendidikan dan tidak lagi termasuk kegiatan mengaji di surau-surau atau TPA.

b. Bidang Adat

Kembali kepada Adat lamo pusako using merupakan suatu keharusan bagi masyarakat Nagari Paninggahan. Nagari Paninggahan yang merupakan satu kesatuan adat istiadat yaitu adat basandi syara', syara' basandi kitabullah, nan indak lakang dipaneh indak lapuak dihujan.

Sejak awal Orde Baru, adat istiadat nagari Paninggahan dirombak dengan adanya sistem desa yang dirombak bukan hanya struktur nagari sekaligus juga kultur nagari (adat istiadat). Sehingga tak heran bila generasi sekarang banyak yang tidak tahu dengan adat.

Nagari Paninggahan merupakan nagari yang taat kepada adat istiadat yang diwariskan oleh para pendahulu, namun pengetahuan tentang adat bagi masyarakat Paninggahan sudah hampir hilang hal ini disebabkan beberapa faktor antara lain kurang kemauan para generasi muda, akibatnya hanya generasi muda yang tidak dapat mengetahui secara utuh tentang adat istiadat nagari Paninggahan. Untuk meningkatkan pengetahuan adat tersebut, wali nagari serta Badan Perwakilan Nagari (BPN) berjuang di nagari Paninggahan. Pada tahun ini telah ada kemajuan dana. Ada beberapa agenda yang dapat diperbuat dalam rangka melestarikan adat istiadat dalam nagari Paninggahan;

c. Bidang Kesenian

Kesenian anak nagari Paninggahan sudah mulai hilang dalam perkembangan sejarah. Hal ini disebabkan karena rezim orde baru yang membuat anak nagari khususnya

generasi muda kehilangan jati dirinya dan orang tuapun tidak mau mentransfer atau menurunkan ilmu yang dimilikinya kepada anak kemenakannya (randai, tarai piring, Indang, rebana/qasidah dan berbagai kesenian anak nagari lainnya). Sejak dua tahun yang lalu pemerintahan nagari telah melakukan pembinaan terhadap kesenian anak nagari dan mempromosikan kesenian tersebut ke semua pihak baik pemerintah maupun kepada masyarakat Paninggahan sendiri yang berada dirantau sehingga sampai saat ini berbagai kesenian yang tumbuh dan berkembang di tengah masyarakat dan setiap kegiatan festival kesenian Kabupaten Solok dan propinsi Sumatera Barat kesenian dari nagari Paninggahan tetap diikuti sertakan serta mendapat berbagai fasilitas dan penghargaan dari dinas terkait.

d. Bidang Sosial

Program sosial merupakan program yang tidak dapat direncanakan sedemikian rupa sebab kegiatan ini masih dalam bentuk insidental. Namun ada beberapa kegiatan yang menjadi perhatian pemerintah nagari seperti penanggulangan bencana dan bantuan bagi keluarga yang tidak mampu atau ekonomi lemah. Dalam program sosial ini, pemerintah Nagari

Ninik mamak dan nagari merupakan dua hal yang saling berhubungan. Pada awalnya darah asli Minangkabau yakni daerah *luhak nan tigo* (Luhak Tanah Datar, Luhak Agam, dan Luhak 50 Kota) hanya mengenal penghulu sebagai pemimpin dalam nagarinya. Sedangkan yang

paling berhak mengatur tata kehidupan di masing-masing nagari adalah penghulu suku yang ada di nagari tersebut. Tak heran juga, pada masa penjajahan Belanda nagari di sebut sebagai republik-republik kecil. Nagari merupakan wadah bagi pasang surut dari eksistensi ninik mamak dalam masyarakat.

Melaksanakan secara insidental misalnya memberikan bantuan kepada keluarga ekonomi lemah melalui program pemerintah tentang beras miskin dan juga memberikan bantuan berupa rumah swadaya dengan anggaran Rp. 3.200.000 per KK- pada tahun ini mendapat dana bantuan sebanyak 46 orang dengan angsuran tanpa bunga selama 8 tahun.

Disamping itu juga memberikan bantuan pembuatan rumah secara gotong royong kepada masyarakat yang kurang mampu. Untuk siswa yang berprestasi juga diusahakan beasiswa dari berbagai pihak antara lain GN OTA dan BUMN serta pihak Pemerintah. Untuk meningkatkan pelayanan kesehatan terhadap masyarakat kurang mampu pemerintah memberikan kartu sehat (KS).



NINIK MAMAK DAN NAGARI DALAM PROSES POLITIK

NINIK MAMAK DAN NAGARI DALAM PROSES POLITIK

Ninik mamak dan nagari merupakan dua hal yang saling berhubungan. Pada awalnya daerah asli Minangkabau yakni daerah *luhak nan tigo* (Luhak Tanah Datar, Luhak Agam, dan Luhak 50 Kota) hanya mengenal penghulu sebagai pemimpin dalam nagarinya. Sedangkan raja di Pagaruyung hanyalah sebagai symbol, sedangkan yang paling berhak mengatur tata kehidupan di masing-masing nagari adalah penghulu suku yang ada di nagari tersebut. Tak heran juga, pada masa penjajahan Belanda nagari di sebut sebagai republik-republik kecil. Nagari merupakan wadah bagi pasang surut dari eksistensi ninik mamak dalam masyarakat.

Adanya intervensi atau pengaruh terhadap nagari akan berdampak pada peran yang dilakukan oleh ninik mamak/penghulu. Pada Bab II ini akan menelusuri perjalanan nagari yang diikuti juga oleh dinamika yang dialami ninik mamak. Pelacakan terhadap sejarah perlu dilakukan karena akan sangat berguna ketika membahas peran ninik mamak setelah kembali bernagari di era otonomi daerah seperti sekarang ini.

A. NAGARI SEBELUM KEMERDEKAAN

Sebelum adanya intervensi dari penjajahan Belanda, nagari-nagari di Minangkabau berjalan dengan sistem pemerintahan

tradisional yang mengacu kepada kesatuan teritorial dan menurut garis keturunan ibu.³⁴ Pada dasarnya nagari diperintah oleh kumpulan penghulu-penghulu suku yang memiliki kewenangan yang sama derajatnya dan tergabung kedalam sebuah kerapatan. Setiap keputusan yang menyangkut masalah nagari dimusyawarahkan dalam kerapatan nagari.

Musyawah ini mengacu pada ketentuan adat *bulek aia dek pambuluah, bulek bato dek mufakaik serta kamanakan beraja ka mamak, mamak beraja ka panghulu, panghulu barajo ka mufakaik, mufakaik barajo ka nan bana, bana tagak sendirinyo* (bulat air karena pembuluh, bulat kata karena mufakat, kemenakan beraja ke paman, paman beraja ke penghulu, penghulu beraja ke mufakat, mufakat beraja ke yang benar, yang benar tegak dengan sendirinya).

Dari gambaran diatas terlihat betapa demokratisnya pemerintahan nagari. Selain kumpulan penghulu suku yang terdapat di nagari, terdapat tiga unsur lagi yang berperan dalam nagari. Mereka adalah Manti, dan Dubalang, Manti berperan mengurus hal-hal berhubungan dengan adat istiadat, Malin mengurus hal-hal berhubungan dengan keagamaan Islam, sedangkan Dubalang menjalankan putusan-putusan kerapatan nagari yang bersangkutan dengan masalah keamanan dalam nagari. Bersama penghulu pucuk ketiga unsur ini disebut dengan *urang ampek jinih* (orang empat jinis).

Khusus di nagari Paninggahan yang menganut keselarasan Bodi Chaniago maka tidak mengenal penghulu pucuk yakni seorang penghulu yang lebih tinggi diantara penghulu-penghulu yang ada

34 Zenwen Pador, *Kembali ke Nagari Batuka Baruk jo Cigak?*, LBH Padang, 2002, hal 2.

dalam sebuah suku. Penghulu pucuk hanya terdapat pada nagari yang menganut keselarasan Koto Piliang.

“...pada masa dulunya rombongan datuk-datuk yang pertama kali membuka nagari ini menganut Keselarasan Bodi Chaniago yang turun dari Luhak Tanah Datar. Dulu nama nagari ini adalah Panyinggahan yang artinya persinggahan. Setelah bernagari namanya berubah menjadi Panningahan...”³⁵

Perbedaan keselarasan ini akan terlihat pada kedudukan penghulu yang ada pada sebuah suku.

“...pada keselarasan Bodi Chaniago semua penghulu yang ada pada sebuah suku adalah sama. Semua penghulu adalah penghulu andiko. Seorang penghulu adalah raja di dalam kaumnya masing-masing...”³⁶

Berbeda dengan nagari yang menganut keselarasan Koto Piliang yang membedakan kedudukan penghulu yang ada dalam sebuah suku. Dalam sebuah suku akan terdapat penghulu pucuk yakni penghulu yang memimpin semua penghulu dalam sebuah suku dan kedudukannya paling tinggi dan penghulu andiko.

Meskipun terdapat perbedaan diantara kedua keselarasan itu, pada dasarnya tetap mengutamakan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan yang tercermin dari musyawarah mufakat dalam pengambilan keputusan.

35 Hasil wawancara dengan Harmen Dt. Rangkayo Mulia, yang merupakan penghulu dari Suku Pisang, dan anggota dari Lembaga Partisipasi Masyarakat Nagari (LPMN) pada tanggal 7 Juli 2005.

36 Hasil wawancara dengan Asmar Dt. Rajo Dihulu yang merupakan penghulu dari Suku Koto pada tanggal 25 Juni 2005

Oleh pemerintah Hindia Belanda sistem demokrtaris ini yang telah berurat berakar dipengaruhi agar lebih bersifat otoriter aristokrasi. Tujuan dasarnya agar dapat menanamkan pengaruh dan mengamankan kepentingannya.

“...bagi penghulu yang menentang Belanda akan berakibat fatal. Dulu di bukit Gagoan sana ada penghulu yang dibunuh Belanda kemudian dilempar ke dasar jurang, dan mayatnya tak ditemukan...”³⁷

Belanda mulai mengintervensi dengan membuat jabatan-jabatan baru yang tak pernah ada dalam sistem adat Minangkabau. Dari penghulu-penghulu suku yang telah ada, diangkatlah penghulu kepala. Beberapa nagari disatukan dalam keselarasan yang dikepalai oleh Tuanku Lareh. Selain itu Belanda juga mengangkat penghulu-penghulu suku di luar penghulu yang ada, yang dikenal dengan penghulu *basurek* (bersurat). Penghulu ini lebih dikenal dengan penghulu suku rodi, karena tugasnya tak lebih sebagai mandor yang mengawasi perkebunan kopi milik Belanda.

B. NAGARI DI AWAL KEMERDEKAAN

Pada masa ini peraturan utama yang berlaku adalah Maklumat Residen Sumatera Barat No. 20 dan No.21 tahun 1947 tanggal 21 Mei 1946. Pada prinsipnya ketentuan ini memisahkan antara kewenangan adat dan kewenangan pemerintahan. Kewenangan adat dipegang oleh Kerapatan Adat Nagari yang telah ada menurut adat selingkat nagari. Lembaga yang ada pada masa penjajahan

37 Wawancara dengan Rika, pemudi asli nagari Paninggahan pada saat melakukan observasi ke Bukit Gagoan, Sebuah bukit yang akan dilalui oleh Jalan Raya yang kini sedang dibangun pada tanggal 16 Juli 2005.

Belanda juga telah tersingkir dalam pemerintahan nagari, pada era ini nasibnya juga tidak lebih baik. Maklumat ini tidak begitu peduli terhadap keberadaan kerapatan nagari yang sesungguhnya dulu merupakan perwujudan suku-suku dan menjadi kekuatan riil dalam nagari.

Menurut maklumat ini struktur pemerintahan nagari terdiri dari:

1. Wali Nagari selaku pimpinan tertinggi nagari,
2. Dewan Perwakilan Nagari sebagai legislatif, dan
3. Dewan Harian Nagari sebagai pelaksana pemerintahan nagari.

Kerapatan nagari yang terbentuk secara geneologis yang merupakan implementasi suku-suku yang ada di nagari tidak dilibatkan dalam kewenangan serta urusan-urusan pemerintahan nagari. Penghulu suku hanyalah salah satu unsur yang ada di dalam Dewan Perwakilan Nagari. Anggota DPN lainnya dipilih oleh anak nagari.

Begitu besarnya otoritas wali nagari yang sekaligus merangkap sebagai ketua DPN dan ketua DHN, maka dominasi wali nagari begitu besar dalam nagari. Wali nagari seakan menjadi sentral dalam pemerintahan. Maklumat Residen Sumatera Barat No. 3 Tahun 1945 telah memperkenankan keberadaan anak nagari yang menjadi anggota sebuah partai politik untuk duduk dalam pemerintahan nagari. Maklumat tersebut secara fundamental telah merubah sistem demokrasi asli rakyat Minangkabau (pemerintahan rakyat kerapatan) menjadi sistem pemerintahan rakyat perwakilan. Pada era ini mulai diperkenalkan sistem pemungutan suara.

C. NAGARI SETELAH BERLAKUNYA UU NO. 5/1979

Pemberlakuan UU No. 5/1979 intinya adalah menyeragamkan berbagai bentuk pengelolaan komunal ke sistem desa/kelurahan seperti di Jawa. Jika UU No. 5/1979 dicermati, sebetulnya terbuka peluang untuk menjadikan nagari sebagai desa, dan bukannya jorong yang dijadikan sebagai desa.

Peluang ini terlihat pada pasal 35 ayat 1 UU No. 5/1979 yang menyebutkan bahwa desa atau nama lainnya setingkat dengan desa adalah desa yang sudah ada pada saat akan dilaksanakannya UU No. 5/1979, dan di Sumatera Barat pada saat itu yang ada adalah nagari bukan jorong. Pada saat akan dilaksanakannya UU No. 5/1979, nagari merupakan kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai organisasi pemerintah terendah langsung dibawah camat dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Namun, sesuai dengan mainstream ideology pragmatis pembangunanisme dan demi mengharapkan jumlah uang bantuan desa yang lebih banyak, maka joronglah yang dijadikan sebagai desa, padahal jorong merupakan bagian dari sebuah nagari. Dengan demikian, dari 543 nagari yang ada telah berubah menjadi 3000 desa.³⁸

Dilihat dari kacamata Pemda Sumatera Barat, perkalian rupiah uang Bangdes yang jumlahnya meningkat setiap tahun dengan jumlah desa yang 3000-an itu, tampaknya memang menguntungkan. Akan tetapi, pada kenyataannya terdapat persoalan baru lagi yakni banyak desa yang jumlah penduduknya sangat kecil, sekitar 100-300

38 Zenwen Pador, *Kembali ke Nagari Batuka Baruak jo Cigak?*, LBH Padang, 2002, hal 29

orang saja. Akibatnya adalah orang yang “patut” dan “mungkin” untuk menduduki jabatan atau posisi-posisi pada pemerintah desa menjadi sangat terbatas. Akibat lanjutannya adalah pemerintah desa berjalan seadanya karena memang hanya dijalankan oleh seorang kepala desa saja. Stempel dan kunci kantor kepala desa selalu berada di saku celananya. Perangkat desa dan Lembaga Masyarakat Desa (LMD) sebagai bagian pemerintah desa kerap hanya ada diatas kertas. Kepala desa juga menjabat sebagai ketua LMD dan Ketua Umum Lembaga Ketahanan masyarakat Desa (LKMD). Hal ini diatur dalam Keputusan Mendagri no. 27 Tahun 1984 pasal 4. Semua peraturan ini membuat kepala desa menjadi dominan dalam sistem pemerintahan desa. Dengan kata lain, peraturan-peraturan tersebut mengarahkan kepala desa menjadi penguasa tunggal di desa.

Pilihan yang menjadikan jorong sebagai desa juga akan menyebabkan terjadinya pemecahan potensi sosial ekonomi budaya di nagari sehingga diperhitungkan akan kehilangan *social capital* yang harusnya efektif sebagai sumber daya pembangunan. Untuk menghadapi konflik dan kaburnya nilai adat, pemerintah daerah mengantisipasi melalui perda No. 13/1983. Secara eksplisit, Perda ini tetap menjunjung tinggi eksistensi dan signifikansi nagari. Namun, realisasinya tidak konsisten dilakukan oleh pemerintah desa, sehingga nagari terus dipecah menjadi desa.³⁹

Penerapan UU No. 5/1979 diawali dengan Perda No.7/1981 tentang pembentukan, pemecahan, penyatuan dan penghapusan desa dalam Propinsi Sumatera barat. Pelaksanaannya diatur dalam SK Gubernur No 162/GSB/1983 yang menetapkan pemberlakuan

39 Silfia Hanani, *Surau Aset Lokal yang Tercecer*, Humaniora Utama Press Bandung, Bandung, 2002, hal 19.

UU No 5/79 terhitung tanggal 1 Agustus 1983. Dengan demikian per 1 Agustus 1983 hapuslah pemerintahan nagari di 543 nagari, dan mulailah keberadaan pemerintahan desa yang jumlahnya berkembang menjadi 3.138 desa-desa ditambah 406 kelurahan yang ada di kota.

Namun pemerintahan desa hanya terbatas pada bidang administrasi, pembangunan fisik dan kemasyarakatan saja, tidak mencampuri keberadaan adat istiadat dan harta kekayaan nagari. Nyatanya, keberadaan pemerintahan desa sebagai produk UU No 5/79 itu tidak sepenuhnya dapat menggantikan posisi pemerintahan nagari, menyangkut fungsi, kedudukan, kewibawaan, legitimasi sosial yang begitu luas. Fungsi kerapatan adat nagari tak sepenuhnya dapat ditampung dalam LMD dan LKMD.

Melalui Perda No 13/1983, ditegaskan kedudukan nagari sebagai kesatuan wilayah adat dan menempatkan partisipasi pimpinan adat, alim ulama serta cerdik pandai dalam lembaga Kerapatan Adat Nagari (KAN). Dalam Perda itu tegas dan fungsinya menyangkut adat istiadat, hukum adat, mengelola aset, memanfaatkan kekayaan nagari dan mengembangkan kebudayaan nagari. Untuk kepentingan organisatoris, maka juga dibentuk Lembaga Kerapatan Adat Alam Minangkabau (LKAAM) yang fungsinya bisa sebagai sarana untuk relasi antar nagari. Secara adat tiap nagari adalah otonom penuh, namun untuk berbagai urusan yang menyangkut relasi dengan pemerintah, diperlukan kelembagaan tingkat propinsi dan tingkat II.

Pada kenyataannya KAN kurang memiliki posisi tawar, karena tidak memiliki kewenangan mengurus administrasi pemerintahan. Posisinya telah diambil oleh Kepala Desa, Lurah atau Camat. Kepala desa tidak bertanggung jawab kepada masyarakat nagari, namun

kepada pemerintahan di atasnya. Hal ini berdampak nyata pada masyarakat yang seharusnya dilayani oleh kepala desa. Hal ini diperparah lagi dengan sulitnya mencari kepala desa yang mampu dan berwibawa. Kepala nagari yang sebelumnya ada, tidak tertarik menjadi kepala desa karena menilai turun derajat dari status kedudukan sebelumnya.

Tahun berganti tahun, suasana politik berubah-ubah. MPN atau upaya apapun tetap menghadirkan perwajahan yang beragam. Misalnya tentu akan banyak sekali perubahan, pergeseran maupun penyimpangan akibat dualisme kepemimpinan di nagari: (a) Pemerintahan Desa sebagai eksekutor pelayanan publik desa dan (b) KAN yang hanya beroperasi di wilayah adat saja tanpa memiliki kewenangan eksekusi di sektor kebijakan pemerintahan desa. Dualisme kepala desa versus kalangan adat ada kalanya berbuntut macam-macam, terutama yang berhubungan dengan aset desa.

Pada akhirnya Pemerintah Daerah mengakui juga bahwa sistem pemerintahan nagari lebih efektif guna menciptakan ketahanan agama dan budaya, berdasarkan tradisi dan sosial budaya masyarakat. Pandangan ini muncul dari penilaian terhadap UU No. 5/1979, antara lain:⁴⁰

1. Penetapan jorong menjadi unit pemerintahan terendah atau desa, dari yang sebelumnya merupakan wilayah nagari telah membatasi secara administratif potensi sumber daya (manusia, alam, sosial) sehingga pada umumnya desa tidak mampu mengurus dirinya sendiri dan lebih banyak

40 Zukri said, dkk, Kembali ke akar Kembali ke Konsep Otonomi Masyarakat Asli, FPPM, Jakarta, 2002, hal 50.

mengandalkan ketergantungan kepada pemerintah. Pola ketergantungan ini yang diinginkan oleh kebijakan politik orde baru, agar rakyat bisa dikontrol dan diarahkan.

2. Desaisasi Jorong, menimbulkan konflik di tengah masyarakat, antara lain soal tanah ulayat, legitimasi perkawinan, yang mengakibatkan longgarnya ikatan-ikatan sosial antar golongan masyarakat di nagari.
3. Dukungan masyarakat rantau terhadap desa rendah, karena secara sosial budaya mereka lebih berorientasi pada nagari.

D. GERAKAN KEBALI KE NAGARI

Gerakan kembali ke nagari semakin menemukan momennya setelah disahkannya UU No.22 tahun 1999. Pemerintah Sumatera Barat merespon hal itu dengan merumuskan Perda No. 9 tahun 2000 tentang Ketentuan pokok Pemerintahan Nagari. Sejak proyek otonomi daerah diberlakukan awal januari 2001, sebanyak 250 pemerintahan nagari menyatakan siap membangun nagarinya.

Semangat kembali ke nagari amat tinggi di masyarakat Sumatera Barat alasannya historis-sosiologis nagari merupakan identitas politik, kultural serta basis pemerintahan local (*self-governing community*). Nagari menerapkan prinsip '*trias politica*' tradisional dalam pemerintahan, hubungan sosial masyarakat dan eksploitasi sumber daya alam. Alasan politiknya sebagai bentuk perlawanan intervensi pemerintah lewat UU No 5/1979.

"... Gubernur Sumatera Barat pasca lokakarya Padang 1998 membentuk komisi penelitian, polling menyimpulkan mayoritas masyarakat Sumatera Barat lebih suka kembali ke dalam struktur masyarakat adat nagari.

*Pemimpin adat biasanya pendukung kuat gerakan ini, dilanjutkan pembuatan perda yang sangat aktif diikuti kalangan DPRD Propinsi, organisasi Islam, kalangan adat non-pemerintah, warga Minangkabau perantauan...*⁴¹

Kebijakan pertama tentang pemerintahan Nagari disahkan yaitu Perda No 9/2000, yang efektif diberlakukan bulan Januari 2001. Perda memberikan rintisan kembali ke basis kebijakan lokal Minangkabau sebagai landasan nagari yaitu lewat rumusan ritual “*Adat basandi Syarak, Syarak basandi kitabullah, Syarak mangato, Adat mamakai, Alam takambang jadi guru*. Meskipun dalam prosesnya ada perdebatan tentang lembaga *Kerapatan Adat* dan nama pengganti, *lembaga Adat itu* akhirnya diatur perda tapi bukan merupakan bagian pemerintah resmi nagari.

Pemerintah Daerah Sumatera Barat mulai mengembalikan sistem pemerintahan desa menjadi pemerintahan nagari mulai Oktober 2000. Untuk tahap awal sebanyak 250 dari 543 nagari yang ada di Sumbar terutama di Kabupaten ditargetkan telah memulai pemerintahan terendah tersebut.⁴² hampir dapat dipastikan rencana itu sebagai wujud keseriusan keseriusan pemerintah daerah untuk merealisasikan gagasan kembali ke nagari. Disetiap kesempatan dalam berbagai pertemuan baik formal maupun informal, apabila hal itu menyangkut soal desentralisasi dan otonomi daerah atau persoalan lain yang berhubungan dengan Sumatera Barat, ujung-ujungnya adalah kembali ke bernagari. Istilah kembali bernagari

41 Wawancara dengan Sutoro Eko pada tanggal 15 Agustus 2005. Beliau adalah Pemimpin Redaksi IRE Yogyakarta yang selama 3 tahun telah melakukan penelitian tentang nagari di Kab. Agam Sumatera Barat

42 Harian Mimbar Minang, 22 September 2000.

sudah menjadi bahan perbincangan khalayak ramai yang menarik di perdebatkan.

Banyak masyarakat yang bingung memaknai konsep kembali bernagari. Di satu sisi kembali bernagari diartikan sebagai upaya beralih dari sistem pemerintahan desa kepada sistem pemerintahan nagari seperti ketika sebelum adanya pemerintahan desa. Di sisi lain, ada yang berpendapat bahwa kembali bernagari adalah kembali ke nilai-nilai budaya dan adat Minangkabau yang sejak adanya pemerintahan desa yang berabaikan bahkan dihancurkan.

Dari kedua pendapat diatas, yang secara substansial berbeda, maka bila melihat ciri-ciri dari masyarakat hukum adat yang memiliki keesamaan tempat tinggal, hubungan darah, memiliki sistem sosial ekonomi, budaya dan politik dengan tata pemerintahan yang tetap. Semestinya konsep kembali bernagari dapat diartikan sebagai upaya mengembalikan nilai-nilai budaya dan adat, harta benda, wilayah dan tata pemerintahan masyarakat adat Minangkabau dalam sebuah wadah yang disebut dengan nagari.

Hasil temuan di Nagari Panninggahan sendiri ternyata nagari ini lebih memaknai kembali bernagari berdasarkan pendapat yang kedua. Hal ini terlihat dari nagari yang terbentuk sekarang telah mengawinkan tiga unsur utama negara, adat, dan agama. Meskipun telah kembali bernagari namun nagari ini tidak semena-mena dalam memanfaatkan kebebasan yang telah diberikan oleh pemerintah Kabupaten. Setiap keputusan yang diambil ditingkat nagari senantiasa tidak bertentangan dengan Kabupaten. Sementara dari Kabupaten Solok telah memberikan kewenangan yang cukup besar pada setiap nagari yang ada di Kabupaten ini, termasuk Nagari Panninggahan sendiri.

Nagari dipimpin oleh seorang Wali Nagari, dan dalam menjalankan pemerintahannya, Wali Nagari dibantu oleh beberapa orang Kepala Jorong. Wali Nagari dipilih oleh *anak nagari* (penduduk nagari) secara demokratis. Dan biasanya yang dipilih menjadi wali nagari adalah orang yang dianggap paling menguasai tentang semua aspek kehidupan dalam budaya Minangkabau, sehingga wali nagari tersebut mampu menjawab semua persoalan yang dihadapi anak nagari.

Wali Nagari bebas mengambil kebijaksanaan demi kemajuan nagarinya, namun tentu saja kebijaksanaan Wali Nagari tidaklah bisa dilakukan secara otoriter karena ada Badan Perwakilan Nagari (BPN) merupakan badan perwakilan yang beranggotakan utusan dari unsur ninik mamak, alim ulama, cerdik pandai, bundo kandung, dan pemuda. Keputusan-keputusan penting yang akan diambil selalu dimusyawarahkan antara Wali Nagari dan BPN.

Table 3.1
Perkembangan Nagari

| Nagari Dalam Tiga Zaman | | | | |
|--------------------------------|---------------------------------|--|---|--|
| No | Ciri-ciri | Sebelum UU No. 5/1979 | Selama UU No. 5/1979 | UU No. 22/1999 |
| 1 | Wilayah nagari | Setingkat nagari yang tertata atas ulayat kaum, ulayat suku, dan ulayat nagari | Tetap, jorong-jorong menjadi desa sendiri. Didaerah pesisir yang lebih longgar, dengan masuknya investor maka banyak ulayat nagari yang beralih fungsi dan beralih kepemilikan atas nama pembangunan versi orde baru. | Jorong-jorong yang telah berstatus desa akan disatukan kembali menjadi nagari, terjadi sedikit perubahan akibat pemekaran desa ulayat nagari yang dikerjasamakan dengan investor dalam bentuk PIR. |
| 2 | Posisi hukum dan politik nagari | Kesatuan hukum yang diakui oleh pemerintah pusat. Nagari merupakan kesatuan masyarakat hukum dan satuan administrative pemerintah terendah | Diakui sebagai kesatuan masyarakat adat, oleh pemerintah provinsi melalui Perda No. 13 tahun 1983, namun secara politik formal nagari tidak memiliki wewenang eksekusi public/otonom | Kesatuan masyarakat hukum adat dan pengelolaan administrative pemerintahan terendah. Memiliki kewenangan adat dan pemerintah. |

| Nagari Dalam Tiga Zaman | | | | |
|--------------------------------|--|--|---|---|
| No | Ciri-ciri | Sebelum UU No. 5/1979 | Selama UU No. 5/1979 | UU No. 22/1999 |
| 3 | Suku | Plural, minimal tiga suku. Suku tidak menjelaskan identitas nagari | Tidak banyak berubah | Tidak banyak berubah |
| 4 | Lembaga pemerintah nagari | Kewalian nagari Kerapatan nagari | Kepala desa, LKMD, LMD, PKK, dll | Kewalian nagari, Badan Perwakilan Nagari (BPN) |
| 5 | Lembaga non pemerintah | | Kerapatan Adat Nagari (KAN), dan Lembaga Kerapatan Adat Alam M i n a n g k a b a u (LKAAM) | Kerapatan adat Nagari (KAN), dan LKAAM |
| 6 | Lembaga-lembaga direpresentasikan di Badan Legislatif Nagari | Alim ulama, ninik mamak, cerdik pandai, dan pemuda | Tidak ada | Ninik mamak, alim ulama, bundo kandung, cerdik pandai, pemuda, pelaku ekonomi, perantau. |
| 7 | Kewenangan pemerintahan nagari | Semua urusan rumah tangga nagai, kecuali hukum pidana | Tidak ada | Semua urusan rumahtangga nagari, kecuali lima urusan pemerintah pusat, dan urusan pusat di Pemda provinsi dan Kab/kota yang berjumlah 105 kewenangan. |

| Nagari Dalam Tiga Zaman | | | | |
|--------------------------------|------------------------------|---|--|--|
| No | Ciri-ciri | Sebelum UU No. 5/1979 | Selama UU No. 5/1979 | UU No. 22/1999 |
| 8 | Sumber-sumber ekonomi nagari | Iuran anak nagari, retribusi ternak, retribusi galian C, retribusi KTP. | Retribusi pasar nagari dan pasar Inpres. | 105 kewenangan Pemda yang dilimpahkan ke Nagari, sumber-sumber pendapatan asli nagari, penumbuhan berbagai unit ekonomi baru berbasis sumber daya yang dimiliki. |
| 9 | Fungsi lembaga adat | Legitimasi adat menjadi tumpuan hubungan sosial | Legitimasi formal lebih mendominasi daripada legitimasi adat, wewenang adat ninik mamak diambil oleh kepala desa, LMD, dan LKMD. | Kembali ke nilai-nilai positif adat. |

IV

PERAN POLITIK NINIK

MAMAK:

Sebuah Pencarian Mutiara yang Hilang

PERAN POLITIK NINIK MAMAK: Sebuah Pencarian Mutiara yang Hilang

Sebagian ahli berpendapat bahwa kembali bernagari merupakan kembalinya Orang Minangkabau kehati dirinya.⁴³ Pilihan untuk menghidupkan kembali pemerintahan nagari di dorong oleh peluang yang diberikan oleh UU No. 22/99. Semangat yang terkandung dalam UU No. 22/99 menjadikan desa atau nagari sebagai *self governing community* yang bersifat otonom atau mandiri.⁴⁴ Daya jangkau organisasi pemerintahan secara struktural hanya sampai pada tingkat kecamatan, sedangkan dibawah kecamatan dianggap sebagai wilayah otonom yang diserahkan pengaturan dan pembinaannya kepada dinamika yang hidup dalam masyarakat sendiri. Dalam hal ini diserahkan kepada konteks masyarakat hukum adat Minangkabau

Kemunculan kembali peran ninik mamak ini sesuai dengan prinsip yang dipegang ketika memformat kembali bernagari di era otonomi daerah, yakni prinsip adat bersendi syarak, syarak bersendi kitabullah dengan kepemimpinan tungku tigo sajarangan yang selama berdesa telah dipinggirkan perannya dalam nagari.

43 Mochtar Naim, Makalah *Tantangan dan Prospek Kembali ke Nagari*, IKAMMI Semarang, 2004

44 Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press, 2005, hal. 298

Peminggiran peran ninik mamak ini ternyata berdampak bagi rasa memiliki bagi masyarakat, dan ketidakpercayaan pada pemerintah desa.

Berperannya ninik mamak dalam Badan Perwakilan Nagari (BPN) menyebabkan perubahan dalam penyelenggaraan pemerintahan yakni kekuasaan di nagari tidak terpusat pada wali nagari, namun dipegang secara bersama dengan unsur-unsur yang ada dalam masyarakat. Diantara unsur tersebut yang paling dominan adalah unsur ninik mamak. Hal ini disebabkan sebelum diberlakukannya UU No. 5/1979 maka ninik mamak sangat berperan dalam pengaturan pemerintahan nagari. Disamping itu didukung pula oleh fungsional adat yang dipegangnya yakni sebagai pemimpin atau raja bagi anak kemenakannya.

Masyarakat nagari juga tidak ada yang keberatan dengan prinsip ini. Hal ini disebabkan keyakinan masyarakat bahwa dangan berbenteng pada agama dan adat dapat menjadi pertahanan atas pengaruh negatif yang datang dari luar. Bukan berarti menolak mentah-mentah pengaruh dari luar, namun menjadikan agama dan adat sebagai saringan atas berbagai pengaruh yang datang. Aktor-aktor yang akan melaksanakan ini adalah kerjasama antara unsur diatas.

A. IDEALISME NINIK MAMAK DALAM KONSEPSI ADAT

Ketentuan adat mengisyaratkan bahwa seorang penghulu yang menyandang gelar Datuk berperan penting dalam kehidupan bermasyarakat. Jabatan penghulu bukan hanya bertindak sebagai pemimpin dalam persukuan atau kaumnya, akan tetapi juga turut aktif dalam urusan pemerintahan nagari. Dia tempat bertanya dan

mengadukan nasib anak kemenakannya. Seorang penghulu dituntut untuk mengetahui dan melaksanakan peraturan tata tertib atau norma-norma kemasyarakatan selingkar nagari.

Di lokasi penelitian yaitu Nagari Paninggahan terdapat enam suku dengan 66 orang penghulu andiko. Seperti yang telah dikemukakan diatas bahwa dalam sebuah suku akan terdapat banyak kaum, kaum ini akan dipimpin oleh seorang penghulu kaum yang bergelar Datuk. Semua penghulu ini berhimpun dalam sebuah kerapatan adat nagari yang merupakan lembaga adat tertinggi yang terdapat pada sebuah nagari. Khusus pada nagari Paninggahan ini memakai keselarasan Bodi Chaniago sehingga semua penghulu yang ada di nagari memiliki kedudukan yang sama. Walaupun menganut keselarasan Bodi Chaniago, tapi realita dilapangan menunjukkan adanya percampuran dengan keselarasan Koto Piliang yang pada dasarnya saling melengkapi.

B. AKTOR-AKTOR DALAM PEMERINTAHAN NAGARI

Sejak pemerintah desa diganti dengan pemerintah nagari, maka dimulailah era baru dalam penyelenggaraan pemerintahan. Hal ini terlihat dari penyelenggaraan pemerintahan sehari-hari. Pemerintahan nagari dipimpin oleh seorang Wali Nagari yang dipilih secara langsung oleh anak nagari, Wali Nagari bukanlah pusat dari kekuasaan di tingkat nagari. Sebagai mitra Wali Nagari dalam penyelenggaraan pemerintahan terdapat sebuah badan legislatif yakni BPN yang merupakan representasi dari unsur-unsur yang terdapat dalam masyarakat. Berdasarkan temuan dilapangan, peran yang paling menonjol di Nagari Paninggahan selain aparat pemerintah nagari adalah Ninik Mamak.

“...ninik mamak merasa dirinya sebagai pemilik tanah, sehingga berhak untuk terlibat dalam penyelenggaraan pemerintahan di nagari...”⁴⁵

Pendapat dari ketua jorong tersebut dapat dipahami karena selama berdesa, ninik mamak merasa dilangkahi oleh pemerintah desa, banyak konflik yang terjadi di dalam kaum, terutama yang berkaitan dengan tanah ulayat. Seorang kemenakan bisa saja menggadaikan tanah ulayat kaumnya tanpa sepengetahuan mamaknya. Karena peran mamak bisa digantikan dengan izin dari pemerintah desa. Serta urusan-urusan lain tidak perlu dibawa ke ninik mamak, keadaan ini membuat kekecewaan dikalangan pemangku adat. Sehingga ketika wacana kembali bernagari bergulir yang paling antusias menanggapinya adalah kalangan pemangku adat yakni Lembaga Kerapatan Adat Nagari (LKAAM) dan Kerapatan Adat Nagari (KAN).

Sementara untuk unsur kepemimpinan yang lain yakni alim ulama, di Nagari Paninggahan lebih fokus kepada orang yang mengurus bidang keagamaan. Penentuan alim ulama sejak kembali ke nagari ini agak kabur, tidak ada aturan yang jelas. Hal ini terlihat pada seorang manti yaitu pembantu penghulu dibidang agama lebih dikenal dengan sebutan panito akan termasuk kedalam alim ulama dan dilain pihak dia juga seorang ninik mamak karena fungsinya sebagai pembantu tugas penghulu. Lain halnya dengan ninik mamak, karena gelar penghulu memiliki aturan yang jelas dan sangat dihormati oleh masyarakat. Penghulu merupakan gelar turun temurun dan memiliki pengaruh terhadap kaum yang dipimpinnya.

45 Wawancara dengan Syahril Kepala Jorong Subarang 24 Juni 2004

Unsur cerdas pandai disini lebih difokuskan pada aparat pemerintah nagari yang memiliki kemampuan dalam penyelenggaraan pemerintahan nagari. Sedangkan untuk Bundo Kandung yakni unsur dalam masyarakat yang mencerminkan keterwakilan perempuan masih tergolong marginal, terlihat dari masih pasifnya kaum perempuan dalam terlibat dalam penyelenggaraan pemerintahan nagari. Selain itu pemuda yang mengalami nasib yang sama, pemuda sebagai tiang nagari ini yang hampir semuanya masuk ke dalam keanggotaan karang taruna, senantiasa berada dalam pantauan ninik mamak.

C. PERAN POLITIK NINIK MAMAK

1. Pembuatan Keputusan di Nagari

Dalam penyelenggaraan pemerintahan nagari maka pemerintah nagari akan bekerjasama dengan Badan Perwakilan Nagari. BPN ini merupakan lembaga perwakilan yang mewakili unsur masyarakat yang ada dinagari Paninggahan yang terdiri atas utusan Ninik Mamak (KAN), Alim Ulama (MUN), Perempuan (Bundo Kanduang), dan Pemuda.

Dengan adanya BPN ini telah memberikan kesempatan lagi pada Ninik Mamak terlibat dalam pembuatan keputusan di tingkat nagari. Selama pemerintahan desa berjalan maka ninik mamak ini seringkali dilangkahi, tak jarang keputusan yang dibuat sering salah sasaran. Atau masing-masing mereka sama-sama membuat keputusan.

a. Tahap Perencanaan

1. Rapat Nagari

Rapat Nagari merupakan, jiwa (semangat) bernagari dimana setiap pekerjaan yang akan dilaksanakan dimulai dengan musyawarah mufakat. Rapat nagari ini melibatkan 6 (enam) instansi dan lembaga diantaranya: Wali Nagari, KAN, PEMUDA, MUN, Bundo Kandung dan BPN Nagari Paninggahan. Untuk peserta rapat nagari ini diwakili oleh:

- a. utusan KAN: 5 orang,
- b. utusan MUN: 5 orang,
- c. utusan PEMUDA: 5 orang,
- d. utusan Bundo Kandung: 5 orang,
- e. utusan Jorong: 5 orang x 6 Jorong = 30 orang,
- f. undangan lain, dan
- g. dihadiri oleh Komisi BPN yang terkait.

Pihak-pihak yang dilibatkan dalam rapat nagari ini merupakan representasi dari unsur-unsur yang ada dalam masyarakat. Ini bertujuan agar rencana yang akan ditetapkan menjadi program milik bersama, semua masyarakat bertanggung jawab atas kelancaran program.

Sebelum rapat nagari ini dilaksanakan, biasanya telah diadakan terlebih dahulu rapat-rapat pendahuluan dalam rangka lebih memaksimalkan masukan dari masyarakat. Peserta yang terlibat dalam rapat ini masih merupakan representasi unsur-unsur dalam masyarakat seperti alim ulama, Bundo Kandung, ninik mamak dan lain-lain.

Dalam hal ini wali nagari berperan sekali dalam mengundang unsur-unsur ini untuk terlibat dalam mensukseskan suatu program.

Bila program yang akan dilaksanakan ini berskala nagari, maka rapat-rapat pendahuluan lebih banyak dilakukan di kantor wali nagari yang difasilitasi oleh Wali Nagari. Contoh kasus dapat terlihat pada rapat yang dilakukan dalam rangka meningkatkan keimanan dan pemahaman nilai-nilai adat istiadat pada generasi muda.⁴⁶ Dalam rapat ini membahas mengenai pelaksanaan pesantren kilat dalam rangka menyambut bulan Ramadhan yang akan dilaksanakan serentak di masjid/surau yang ada di Nagari Paninggahan.

Dalam rapat ini sangat ditekankan sekali berperannya para alim ulama dan ninik mamak dalam mengisi acara pesantren ini. Sesuai dengan Perna No. 1 tahun 2002 yang menetapkan bahwa Nagari Paninggahan sebagai nagari yang beragama dan beradat maka secara tidak langsung peningkatan keimanan dan pemahaman nilai-nilai adat bagi generasi muda merupakan tanggung jawab seluruh unsur-unsur yang ada dalam nagari ini, tidak semata-mata mengandalkan Wali Nagari.

Berdasarkan pengamatan di lapangan, maka perencanaan program ini telah dimulai dari bawah dan telah melibatkan banyak pihak. Termasuk pihak sekolah baik SD, SLTP, dan SMU yang akan mendata dan mengarahkan

⁴⁶ Rapat ini dilaksanakan pada tanggal 22 Juli 2005

siswanya untuk ikut pesantren kilat. Sebelumnya, di nagari ini belum pernah mengadakan acara seperti ini. Kalaupun ada, hanya terbatas dilaksanakan oleh sekolah tertentu saja.

Sejak kembali ke pemerintahan nagari maka acara pembinaan akhlak generasi muda ini dilaksanakan lebih menyeluruh dengan melibatkan semua ninik mamak, alim ulama, bundo kanduang dan pemerintah nagari. Acara ini dilaksanakan di masjid/surau yang terdapat di jorong-jorong yang ada di nagari ini. Hal ini sejalan dengan harapan masyarakat untuk kembali menghidupkan surau sebagai sarana pembentukan akhlak dan perilaku masyarakat yang beragama dan beradat.

Namun temuan di lapangan membuktikan, meskipun semua unsur tersebut telah duduk bersama, namun yang paling vokal dalam menyampaikan pendapatnya adalah para ninik mamak.⁴⁷ Hal ini tidak terlepas dari faktor sosial budaya masyarakat di nagari ini yang masih kuat menganut adat istiadat. Meskipun telah mengalami pergeseran nilai, namun eksistensi dari ninik mamak ini tetap ada. Lain halnya dengan unsur tungku sajarangan yang kedua yakni alim ulama. Agak sulit menentukan siapa yang tergolong alim ulama di nagari ini.

Hal ini sesuai dengan pendapat dari Mohtar Naim ketika membahas tentang kepemimpinan *Tali tigo sapilin tungku tigo sajarangan* di era kembali ke pemerintahan

47 Hasil pengamatan Rapat pengelolaan Proyek rumah Swadaya yang dilaksanakan di Kantor Wali Nagari Panningahan pada tanggal 24 Juni 2005

nagari karena telah banyak mengalami pergeseran nilai terutama selama pemerintahan desa diberlakukan di Sumatera Barat. Alim ulama tidak memiliki atribut khusus yang membedakannya dengan masyarakat lainnya. Lain halnya dengan ninik mamak yang ditandai dengan upacara adat secara besar-besaran ketika pengangkatannya sebagai datuk dan memiliki gelar pusaka yang diwarisinya. Sehingga padanya juga terdapat hak dan kewajiban yang melekat pada gelar kebesaran suku yang dipegangnya. Dilihat dari peserta rapat yang dilaksanakan di kantor wali naari ini, ulama merupakan mereka yang bertindak sebagai guru ngaji, ustad, atau guru di madrasah. Dengan demikian secara tidak langsung akan mempengaruhi juga posisi mereka ketika berhadapan dengan ninik mamak. Meskipun demikian, tiap hasil keputusan yang akan diambil tetap akan dilihat mana yang akan membawa kearah kebaikan dan disetujui oleh peserta rapat. Sesuai dengan karakter masyarakat di nagari, yang menjadi raja adalah kebenaran bukanlah orang yang bersangkutan. Seseorang akan dipatuhi dan dihargai selama dia dapat bertindak sesuai dengan aturan yang berlaku. Meskipun dia seorang penghulu, bila tindakannya banyak menyimpang dari aturan yang telah ditentukan maka, dia tidak akan dihargai oleh anak kemenakannya.

Diantara pendapat dari ninik mamak ini juga tidak semuanya sama, masing-masing memiliki saran, kritik yang beragam pula. Setelah mengalami silang pendapat baru diambil kata sepakat diantara para anggota rapat. Di lain pihak , perempuan lebih banyak diam dan mengamati

berbagai pendapat yang ada dan memihak pendapat siapa yang sesuai dengan keinginannya.

Sejak bergulirnya otonomi daerah dan desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang di sikapi oleh Pemda Sumbar dengan mengeluarkan Perda No. 9 Tahun 2000 tentang sistem pemerintahan nagari. Secara berangsur-angsur telah bisa menjadikan nagari menjadi lebih otonom dalam mengelola rumah tangga nagarinya masing-masing. Pemerintah Daerah Kabupaten Solok telah melakukan berbagai usaha untuk menciptakan suatu pemerintahan yang lebih demokratis, salah satunya dengan lahirnya Pakta Integritas dalam penyelenggaraan pemerintahan. Pemerintah kabupaten memberikan kesempatan pada nagari untuk melaksanakan ketentuan adat selingkar nagari yang artinya masing-masing nagari memiliki aturan tertentu sesuai dengan keadaan dan aspirasi nagari yang bersangkutan.

2. Musreimbang Nagari

Musreimbang nagari merupakan salah satu cara untuk menghimpun potensi yang dimiliki oleh nagari. Usaha ini dilakukan dengan cara menghimpun potensi pada masing-masing lembaga dan jorong yang ada di nagari dengan jalan membuat usulan program.

Dalam nagari akan terdapat jorong-jorong yang dikepalai oleh seorang kepala jorong yang dipilih oleh masyarakat jorong yang bersangkutan. Dalam menyelenggarakan tugasnya, kepala jorong merupakan bawahan Wali Nagari.

Kapala jorong menjalankan kekuasaan Wali Nagari di jorongnya masing-masing. Di nagari Paninggahan ini terdapat enam jorong.

Tahap penjarangan usulan program ditingkat jorong dilakukan melalui musyawarah yang dilaksanakan di surau. Pada tahap ini kepala jorong akan mengundang ninik mamak, alim ulama, cerdik panda, bundo kanduang, dan pemuda pada jorong yang bersangkutan untuk mengutarakan apa program yang diinginkan.

Kepala jorong akan mencatat dan menjadi fasilitator atas aspirasi yang ada di jorongnya masing-masing. Temuan menarik dilapangan adalah dalam rangka lebih memaksimalkan penjarangan aspirasi ditingkat jorong, banyak dilakukan di saat-saat nonformal. Hal ini memungkinkan karena seiring dengan kembali ke surau. Surau tidak hanya sebagai tempat ibadah semata, tapi telah mulai dijadikan sebagai pusat pertemuan, pelatihan kesenian tradisional, tempat mengaji dan lain-lain. Dengan demikian akan lebih mudah mengumpulkan masyarakat.

“...kalau untuk acara dengar program dari pemerintah nagari, antusias masyarakat untuk pertama kali memang tinggi, namun makin lama makin menurun. Masyarakat kurang tertarik atas acara yang monoton. Apalagi kalangan perempuan, akan lebih senang di rumah nonton sinetron...”⁴⁸

48 Wawancara dengan Harmen, Sekretaris Lembaga Partisipasi Masyarakat Nagari (LPMN) tanggal 7 Juli 2005.

Lain halnya dengan pengajian rutin atau ceramah agama yang dilaksanakan sebulan sekali di surau, antusias masyarakat sangat tinggi. Setelah acara ini biasanya juga disampaikan berbagai informasi pembangunan di nagari, mupun himbauan atau pemberitaan penting lainnya. Disini juga akan terdapat dialog mengenai hal-hal yang berkaitan dengan kebaikan bersama.

b. Tahap Pelaksanaan

Dalam melaksanakan program pembangunan di nagari selalu mengacu kepada hasil musrembang nagari yang telah ditetapkan, sehingga masyarakat secara keseluruhan dapat mengetahui dan ikut serta dalam kegiatan pembangunan tersebut, untuk melaksanakannya, pembangunan ini dibagi menjadi tiga bentuk.

1. Program yang Dikelola oleh Masyarakat (swakelola)

Setelah kembali bernagari diharapkan akan lebih meningkatkan rasa memiliki oleh masyarakat pada nagarinya. Sesuai dengan Peraturan Nagari Paninggahan yang bertekad menjadikan nagari ini sebagai nagari yang beragama dan beradat, maka banyak program-program yang dilaksanakan yang mendukung tujuan ini. Salah satunya adalah program menghidupkan kembali kesenian tradisional Minangkabau yang telah mulai ditinggalkan oleh anak nagari.

Ditingkat jorong ditanggapi dengan berembuknya ninik mamak, pemuda dan unsur lainnya dalam rangka mendengar bagaimana tanggapan dari masyarakat jorong

sendiri bila kesenian tradisional ini kembali dihidupkan lagi. Berdasarkan pengamatan yang dilakukan di surau Jorong Parumahan, maka pihak yang paling berperan adalah ninik mamak dan pemuda. Ninik mamak sebagai guru yang akan menurunkan ilmunya, dan pemuda sebagai generasi yang akan meneruskan kesenian tradisional ini. Kesenian tradisional yang akan dihidupkan di jorong ini meliputi beladiri yaitu pencak silat, tari-tarian tradisional serta randai.

Menarik sekali ketika mengamati bagaimana peran yang dilakukan oleh ninik mamak. Datuk-datuk yang ada di jorong ini bertanggung jawab atas kelancaran program ini, sementara pemerintah nagari hanya sebagai fasilitator. Disini akan terlihat bagaimana seorang penghulu menjalankan fungsinya sebagai pelindung anak kemenakan. Lewat program yang dirancang ditingkat nagari, secara tidak langsung dapat mendekatkan para ninik mamak dengan kemenakannya, karena acara latihan silat ini rutin dilaksanakan sekali seminggu di Surau. Dengan demikian ninik mamak dapat berkomunikasi serta memantau anak kemenakannya.

Selain itu juga dapat membantu meningkatkan ketrampilan pemuda, karena sebelumnya pemuda lebih banyak nongkrong di lapau main kartu, menghabiskan waktu sia-sia. Dari pemuda sendiri juga merasa segan kepada mamaknya, teman-temannya ikut latihan silat sementara dia hanya duduk di lapau. Meskipun hanya menghidupkan kesenian tradisional, namun dampaknya dapat menjalar ke

bidang lain, misalnya pemberantasan narkoba dan miras. Membiarkan pemuda nongkrong dan menghabiskan waktu sia-sia akan menyeret pemuda kearah yang negatif. Latihan silat yang dilaksanakan di Surau, secara tidak langsung akan menghidupkan lagi suasana Surau. Ninik mamak juga akan merasa malu apabila membiarkan anak kemenakannya terlibat pada hal-hal negatif.

2. Program Berbentuk Proyek

Pada pelaksanaan program pembangunan nagari yang berbentuk proyek dapat dilihat pada proyek pembangunan rumah swadaya. Proyek pembangunan rumah swadaya ini merupakan proyek yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada seluruh provinsi yang ada di Indonesia. Untuk provinsi Sumatera Barat, maka dana ini akan dialokasikan kepada sejumlah Kabupaten. Kabupaten Solok memilih Nagari Paninggahan sebagai nagari penerima proyek ini. berhubung proyek ini dari pusat maka segala aturannya telah baku dibuat, sehingga sangat susah sekali jika diubah mengikuti kemauan masyarakat setempat.

Dalam acara sosialisasi proyek ini diikuti oleh semua unsur dalam masyarakat dan dari pihak Kabupaten sebagai penanggung jawab proyek. Pada dasarnya kabupaten memberikan sejumlah dana pinjaman kepada masyarakat nagari untuk membangun rumah yang layak huni, untuk pengembalian pinjaman dan bagaimana pelaksanaan pengelolaan pinjaman ini diserahkan sepenuhnya pada nagai yang bersangkutan sebagai wujud dari otonomi

nagari. Keuntungan dari pengelolaan pinjaman ini dapat dimanfaatkan oleh nagari untuk kemajuan nagari tersebut.

Temuan menarik yang penulis dapatkan selama mengikuti masyarakat ini adalah kritisnya masyarakat dalam hal ini adalah kelompok ninik mamak ketika berhadapan dengan pemerintah kabupaten untuk dapat mengalihkan dana pinjaman ini untuk usaha lain, melenceng dari tujuan awal proyek. Namun, dengan pendekatan dan adanya dialog dua arah, akhirnya ditemukan kata sepakat untuk konsisten pada tujuan awal proyek yakni dana pinjaman ini berupa bantuan bahan-bahan pembuatan rumah dan tidak boleh diuangkan.

Bila ada keuntungan dari pinjaman ini barulah bisa digunakan untuk hal lain.

Temuan *kedua*, berkaitan dengan telah diberikannya kesempatan bagi nagari untuk mengatur dan mengelola dana pinjaman yang diberikan, pihak Kabupaten hanya sebagai pengawas. Hal ini merupakan salah satu wujud otonomi nagari yang mengelola rumah tangga nagarinya sesuai dengan kemauan masyarakatnya.

Hal ini terlihat dari pembentukan panitia pengelola dana bantuan ini yang secara terang-terangan diserahkan kepada nagari bagaimana baiknya. Setelah kepanitiaan selesai dibentuk barulah dana akan bisa turun dari kabupaten. Otonomi nagari bukan berarti kekuasaan menumpuk pada Wali Nagari, melainkan tersebar pada unsur-unsur yang ada dalam masyarakat, terutama pada ninik mamak sebagai

unsur yang selalu diperhitungkan di setiap pengambilan keputusan.

“...pada saat ini kita belum bisa memutuskan bagaimana mengelola dana bantuan rumah syadaya ini. Karena peserta rapat belum memenuhi syarat untuk mengambil keputusan terutama ninik mamak yang pada saat ini hanya sedikit yang datang, kebetulan pada hari ini ada tiga acara penting yang dilaksanakan secara bersamaan...”⁴⁹

Pernyataan dari sekretaris Nagari Paninggahan diatas menunjukkan bahwa pemerintah nagari tidak bisa menetapkan suatu keputusan secara sepihak. Dalam rapat yang diadakan dalam rangka sosialisasi bantuan rumah swadaya antara nagari dengan pemerintah Kabupaten Solok.

Ungkapan Sekretaris Nagari diatas keluar pada saat peserta rapat yang dihadiri oleh unsur ninik mamak, alim ulama, Bundo kandung ini meminta kepada pemerintah nagari untuk segera menetapkan apa dan bagaimana susunan badan yang akan mengurus dana bantuan ini. Semakin cepat selesai badan ini, maka dana bantuan akan cepat pula pencairannya. Namun usul tersebut tidak dapat dilaksanakan oleh pemerintah nagari pada saat itu, karena harus mengundang terlebih dahulu para ninik mamak, yang pada saat itu banyak yang tidak datang.

49 Jasman, Sekretaris nagari Paninggahan pada saat memimpin rapat di Kantor Wali Nagari Paninggahan pada tanggal 24 Juni 2005.

3. Program Swakelola Masyarakat dan Proyek Pemerintahan

Sesuai dengan keadaan geografis Nagari Paninggahan yang masih minim diakses oleh kendaraan roda dua maupun roda empat. Terutama daerah perbukitan yang rata-rata merupakan tanah ulayat kaum. Merupakan kesulitan yang telah lama di hadapi oleh masyarakat dalam memanfaatkan tanah ulayat mereka sebagai lahan untuk bercocok tanah. Untuk sampai ke lading, harus menghabiskan banyak waktu dengan berjalan kaki menyusuri lereng perbukitan. Bila panen tiba, maka sangat sulit sekali membawa hasil panennya ke pasar.

Penduduk Nagari Paninggahan berdomisili memusat di daerah pinggir Danau Singkarat, sementara areal pertanian mereka berada diantara perbukitan yang jauh dari tempat tinggal mereka.

“...dahulunya nenek moyang orang Paninggahan berasal dari nagari Aro, sebuah nagari diantara perbukitan memiliki tanah sangat subur, hasil pertanian seperti kentang dan kopi sangat bagus sekali, tapi terletak di padalaman. Kemudian berpindah tempat ke pinggiran danau Singkarak yang tanahnya kurang subur...”⁵⁰

Keadaan ini ditanggapi oleh pemerintah dengan membuat jalan raya Paninggahan-Padang yang akan melalui perbukitan yang berhutan rimba dan lereng terjal. Pembangunan jalan yang lebih akrab disebut dengan Rimbo Ulu ini banyak menyimpan kenangan yang tak terlupakan

50 Wawancara dengan Junaedi pemuda yang tinggal di Jorong Parumahan pada tanggal 15 Juli 2005

oleh anak Nagari Paninggahan, maupun oleh masyarakat Kabupaten Solok karena Bupati Solok Gamawan Fauzi yang sekarang menjadi Gubernur Sumatera Barat terpilih, hilang dari rombongan ketika melakukan hiking dalam rangka pengenalan awal akan dibukanya jalan ini.

Banyak cerita menarik tentang pembuatan jalan ini. Salah satunya tentang keberadaan sebuah masjid yang dibangun ditengah-tengah hutan. Bila pembangunan jalan ini selesai maka masjid ini sudah mudah diakses oleh penduduk. Orang-orang menyebut daerah tempat masjid ini berdiri bernama Aro, tempat nenek moyang orang Paninggahan berasal. Menurut cerita penduduk, mesjid ini itu dibangun oleh ulama yang sakti dan dahulunya daerah sekitar ini pernah dijadikan markas dari tentara daerah ketika meletusnya pemberontakan PRRI di Sumatera Barat.

Pembangunan jalan Rimbo Ulu ini melibatkan seluruh anak Nagari Paninggahan termasuk didalamnya ninik mamak sendiri yang akan mengerahkan anak kemenakannya. Hal ini sesuai dengan kewajiban dari penghulu sendiri dalam menjaga, melestarikan dan meningkatkan pusaka tinggi dalam hal ini adalah peningkatan pemanfaatan tanah ulayat. Karena dengan dibukanya jalan ini akan memudahkan dalam menjangkau tanah ulayat mereka yang berada jauh ditengah hutan.

Dalam kepanitiaan pembuatan jalan Rimbo Ulu ini memang sebagian besar banyak dipegang oleh ninik mamak yang ada di Nagari Paninggahan. Sehingga dapat memfokuskan kekuatan yang ada di nagari ini, yakni

penyatuan kekuatan antara masyarakat adat dengan pemerintah nagari. Adanya sinergi ini diharapkan akan dapat menghasilkan energi yang dapat mempercepat diselesaikannya jalan ini.

“...setiap masyarakat Nagari Paninggahan bergotong royong secara bergiliran dalam pembuatan jalan ini, kecuali pada hari Kamis, dan hari Jum’at. Mereka di koordinasikan oleh ninik mamak, karena kepanitiaan pembangunan jalan ini hampir seluruhnya dipegang oleh para pemangku adat...”⁵¹

Di Nagari Paninggahan hari Kamis merupakan hari “balai” atau hari pasar, seluruh kegiatan masyarakat di nagari ini akan terpusat di balai (pasar) yang berada di Jorong Kampung Tengah.⁵² Masyarakat sibuk sekali dengan kegiatan ekonomi di pasar karena di nagari ini pasar hanya buka pada hari Kamis, pada hari lainnya masyarakat sibuk di lading. Sementara Hari Jum’at merupakan hari pendek dan laki-laki harus ibadah Sholat Jum’at di masjid sebagai wujud nyata Nagari Paninggahan sebagai nagari yang beragama dan beradat.

Pada hari tertentu juga diadakan Gotong Royong Ampuh yang akan melibatkan seluruh anak nagari. Dalam kegiatan ini, Wali Nagari akan bekerjasama dengan ketua

51 Wawancara dengan Harmen Dt. Rangkayo Mulia. Penghulu kaum dari Suku Pisang yang kebetulan menjadi pegawai di Kantor Kecamatan Junjung Sirih. Wawancara dilaksanakan pada tanggal 7 Juli 2005.

52 Jorong ini bernama Kampung Tengah karena hampir semua kehidupan masyarakat berpusat disini, sehingga pada jorong ini berkumpul suku-suku yang ada di nagari ini. Selain itu, kantor Wali Nagari dan Balai adat juga berada di jorong ini. Sementara lima Jorong yang lain sebagian besar merupakan areal pertanian dan daerah berbukitan.

KAN, diharapkan para ninik mamak pemangku adat dapat mengerahkan anak kemenakannya untuk mensukseskan acara ini. Sebagian besar gotong royong ini dapat terlaksana dengan baik, dan dapat mengerahkan partisipasi dari masyarakat.

Namun tidak semua anak nagari yang respek atas gotong royong ini karena mereka tidak merasa akan diuntungkan karena tidak memiliki tanah ulayat di bukit yang akan dilalui oleh jalan raya tersebut.

“...besok memang ada gotong royong raya dalam rangka pembuatan jalan Rimbo Ulu, tapi saya tidak ikut karena saya tidak punya tanah ulayat disana...”⁵³

Hal ini dapat dipahami karena banyaknya anggota kaum yang berkembang dan tanah ulayat yang tak bertambah, tak heran pula sekarang ini tidak semua kaum yang memiliki tanah ulayat. Namun, sedikit banyak juga merasa tidak enak hari bila ketahuan oleh tetangga bila tidak ikut gotong royong.

“...saya mau ke ladang saja yang berada di seberang bukit sana, malu juga bila orang ramai-ramai ke Rimbo Ulu, sementara saya berada di rumah..”

Selain dari bantuan APBN, Wali Nagari juga berperan dalam penggalangan dana ini. Misalnya saja dengan melibatkan peran serta dari perantau yang tergabung dalam Persatuan Keluarga Paninggahan yang berpusat di Jakarta.

53 Wawancara dengan Junaedi, pemuda dari Porong Perumahan

Selain itu momen kampanye Pilkada yang telah berlalu juga di manfaatkan juga oleh Wali Nagari untuk menggalang dana. Pasangan calon Gubernur dan Wakil Gubernur juga telah melihat pembangunan jalan ini dan memberikan dana bantuannya.

c. Pengawasan dalam Pelaksanaan Keputusan

Kerapatan Adat Nagari (KAN) merupakan lembaga yudikatif di tingkat nagari. Berdasarkan Peraturan Kabupaten Solok No. 4 Tahun 2004 meletakkan KAN sebagai lembaga adat yang berada di luar struktur pemerintahan nagari. Dengan demikian diharapkan KAN sebagai lembaga adat nagari tertinggi dapat lebih mandiri dalam mengawasi jalannya pemerintahan.

KAN dapat memberikan masukan kepada pemerintah nagari baik diminta ataupun tidak. Meskipun tidak termasuk kedalam struktur pemerintahan nagari formal, KAN selalu dilibatkan oleh Wali Nagari dalam penyelenggaraan pemerintahan nagari. Temuan dilapangan menunjukkan setiap ada rapat-rapat nagari selalu dihadiri oleh sekretaris KAN. Kehadiran sekretaris KAN ini juga atas undangan resmi dari Wali Nagari.

Kehadiran KAN sebagai lembaga adat yang bisa mengawasi jalannya pemerintahan dapat dipahami karena, masyarakat belum terbiasa dengan kehadiran BPD (Badan Perwakilan Desa) atau di nagari lebih dikenal dengan BPN (Badan Perwakilan Nagari). Sementara untuk anggota BPN sendiri merupakan utusan dari unsur-unsur yang ada dalam masyarakat. Menariknya, antara BPN dan Wali Nagari sering dilanda ketegangan. Wali Nagari merasa pengawasan yang dilakukan oleh BPN terlalu berlebihan,

sementara BPN merasa berhak untuk mengawasi Wali Nagari. Ternyata ketegangan antara eksekutif dan legislatif tidak hanya terjadi di desa-desa yang ada di Jawa, namun juga melanda nagari yang ada di Sumatera Barat.

Meskipun hubungan Wali Nagari dengan BPN kurang harmonis, namun hubungan Wali Nagari dengan KAN masih berjalan baik.

“...lawan politik Pak Wali yang merasa tidak puas dengan kebijakan-kebijakan yang telah dibuatnya sering melakukan tekanan-tekanan terhadap pak wali. Namun, masyarakat nagari kebanyakan tetap mendukung pak wali, karena beliau memiliki kemauan yang keras untuk membangun nagari ini.”⁵⁴

Bukan berarti pula hubungan Wali Nagari dengan seluruh anggota KAN berjalan mulus. Dari sekian banyak ninik mamak yang menjadi anggota KAN tidak semuanya yang mendukung Wali Nagari. Sudah jadi rahasia umum kalau ninik mamak pemangku adat yang ada diseluruh nagari-nagari yang ada di Sumatera Barat ini memiliki tingkat kemampuan yang berbeda-beda. Ada ninik mamak yang mau menerima perubahan dan mengakui kalau kemenakannya lebih pengetahuannya dari dia dan mau belajar atas kelemahan yang dimilikinya. Juga terdapat ninik mamak yang merasa lebih hebat dibandingkan kemenakannya, tidak mau menerima perubahan dan terlalu terpaku pada adat dan kurang pengetahuannya tentang dinamika perubahan yang sedang terjadi.

54 Wawancara dengan Harmen Dt. Rayangkayo Mulia pada tanggal 7 Juli 2005.

Bermacam-macamnya tingkat kemampuan seorang penghulu inilah yang menjadikan Sutoro Eko dari IRE Yogyakarta yang pernah mengadakan penelitian selama tiga tahun di Kabupaten Agam berpendapat bahwa kembali ke pemerintahan nagari terjebak ke elitisme, konservatif, dan mengalami devolusi.

Satu hal yang menarik dari beragamnya ninik mamak di nagari ini adalah tingkat penerimaan masyarakat terhadap kepemimpinan seorang ninik mamak. dalam masyarakat Minangkabau terkenal istilah “raja adil raja disembah, raja lalim raja di sanggah”. Meskipun dalam ninik mamak ada terdapat banyak pendapat yang kadang-kadang saling berlawanan maka masyarakat dapat menilai sendiri mana yang patut dituruti dan mana yang bisa diabaikan. Meskipun seorang penghulu itu cuma berpendidikan rendah selama dia masih dalam kebenaran maka masyarakat akan mendukungnya. Jadi di nagari ini tidak ada yang paling berkuasa.

D. MANAJEMEN KONFLIK DI NAGARI

Selama pemerintahan desa ternyata banyak konflik-konflik yang tidak bisa diselesaikan oleh aparat pemerintah formal. Konflik yang sering terjadi adalah konflik sako dan pusako yang menyebabkan hubungan dalam kaum ibarat api dalam sekam. Dalam ketentuan adat menyatakan bahwa internal kaum adalah kewenangan kaum yang bersangkutan untuk menyelesaikan. Mulai dari tingkat jurai yang dikepalai oleh seorang tungganai, kaum yang dikepalai oleh seorang penghulu, dan pengadilan tertinggi terdapat pada kerapatan adat nagari. Selama berdesa, peran ninik mamak seringkali dilangkahi dan cukup digantikan oleh aparat birokrasi yang ada.

1. Jenis Sengketa yang Diselesaikan oleh Peradilan Adat

Sengketa yang diselesaikan oleh peradilan adat terdapat dua macam yakni: *Pertama*, Sengketa tanah adat/tanah pusaka (sengketa pemanfaatan sumber daya alam). Sengketa ini yang paling banyak diajukan oleh masyarakat hukum adat. Makin banyaknya jumlah anggota dari satu kaum juga akan memicu timbulnya perselisihan dalam suatu kaum. Terutama yang menyangkut pengelolaan tanah ulayat. Di Minangkabau tanah ulayat kaum tidak boleh dijual, hanya boleh digadai dengan syarat tertentu pula. Kadang dalam kenyataannya ada pihak yang menjual tanah ulayat kaumnya, padahal itu tidak boleh. Pada akhirnya akan memicu konflik dalam suatu kaum.

Selain itu konflik juga bisa timbul akibat berebut dalam giliran pengelolaan tanah ulayat.

“...adanya kelalaian dari kaum untuk membuat ranji (istilah keturunan dari garis ibu) merupakan salah satu faktor yang dapat memicu konflik persengketaan pengelolaan pusaka tinggi dalam suatu kaum. Masing-masing pihak merasa yang paling berhak mengelola tanah ulayat, karena tidak adanya ranji yang dapat dijadikan patokan siapa yang lebih berhak...”⁵⁵

Peneliti juga menemukan kasus persengketaan yang terjadi dalam kaum Dt. Mulia nan Ketek dari Suku Pinyalai. Anggota dari kaum ini ingin mendirikan lagi Rumah Gadang kaum yang selama ini telah rusak karena musibah kebakaran. Namun, mamak kepala waris tidak setuju dengan alasan yang tidak jelas. Musyawarah dari anggota kaum telah ditempuh, namun kuatnya pendirian dari

55 Wawancara dengan Asmar Dt. Rajo Dihulu pada tanggal 25 Juni 2005.

mamak kepala waris ini membuat penghulu suku tidak bisa berbuat apa-apa karena itu adalah internalnya kaum yang bersangkutan.

Kedua, Sengketa pengangkatan penghulu adat/ suku. Penghulu/Datuk yang sebenar-benarnya. Datuk merupakan mereka yang dipercaya memimpin suatu pasukuan (suku) dan berfungsi sebagai Niniak Mamak (Penghulu/Datuk) Andiko. Pengangkatan seorang menjadi penghulu harus memenuhi syarat menurut adat dan mendapatkan persetujuan dari kaum yang bersangkutan. Pengangkatan ini akan dilewatkan atau diberitahukan secara besar-besaran dalam nagari.

Motivasi bagi mereka yang akan menjadi Penghulu/Datuk sangat beragam.⁵⁶ Pertama, dipaksa oleh kemenakannya karena memang giliran menjadi Penghulu/Datuk jatuh pada salah satu dari mereka, walau semula tidak bersedia. Biasanya mereka yang dipaksa menjadi Penghulu/Datuk mempunyai berpendidikan baik atau pedagang sukses dan bermukim di rantau. Sedang tugasnya sebagai Penghulu/Datuk dijalankan oleh wakil yang menetap di kampung.

*“...penghulu yang ada di nagari Paninggahan ini ada yang berada di rantau, namun sebelum seorang penghulu itu berangkat meninggalkan kampung, maka berdasarkan kesepakatan dengan anak kemenakannya tugasnya dapat digantikan oleh penghulu lain yang masih berada dalam suku yang sama...”*⁵⁷

56 Aswir Jusar, *Kualitas Penghulu/Datuk Perlu Ditingkatkan*, Harian Padang Ekspres, 21 Agustus 2005.

57 Wawancara dengan Asmar Dt. Rajo Dihulu pada tanggal 25 Juni 2005

Kedua, mempertahankan hak karena giliran tiba pada salah satu dari mereka untuk menjadi Penghulu/Datuk, sekalipun tidak ada yang pantas untuk memangku jabatan ini, karena keadaan sosial ekonomi atau karena hanya berpendidikan rendah. Ketiga, untuk meningkatkan status sosialnya dikampung, karena apabila acara perkawinan, biasanya para Penghulu/Datuk duduk di atas Kasur. Penghulu/Datuk seperti ini, tidak segan-segan mengeluarkan sejumlah dana agar mendapatkan kesempatan memakai jabatan ini. Keempat, menganggap derajatnya lebih tinggi, sehingga tidak bersedia dipimpin oleh Penghulu/Datuk yang tidak berpendidikan atau seorang petani biasa. Kelompok ini lalu mendirikan Penghulu/datuk sendiri yang dalam adat Minang disebut “*baju babalah duo*”. Kelima, karena tuntutan alamiah menjadi Penghulu/Datuk dengan sendirinya tanpa ambisi pribadi dan halangan dari manapun.

Pengangkatan penghulu baru juga tak luput dari sengketa, bila anggota kaum tidak setuju maka pengangkatan penghulu baru akan ditangguhkan sementara waktu hingga ditemukan kesepakatan dalam suku/kaum yang bersangkutan. Sementara pihak diluar suku tersebut tidak berhak untuk ikut campur karena itu merupakan internal kaum yang bersangkutan.

2. Lembaga Penyelesaian Konflik

Untuk menyelesaikan sengketa sako dan pusako yang telah disebutkan diatas akan melewati tahap-tahap berjenjang naik, bertangga turun. Eksistensi penyelesaian sengketa komunitas adat di Sumatera Barat dapat dilihat dengan masih diakuinya keberadaan penghulu (ninik mamak) oleh masyarakat dalam mengatur dan

menentukan kebijakan pengelolaan, pemanfaatan dan peruntukkan harta kekayaan (ulayat) mereka.

Secara hierarkis berjenjang naik, bertangga turun maka KAN tidak dapat campur tangan mengenai kebijakan pengelolaan kekayaan suku dan kaum. Ulayat suku tetap berada di bawah kendali penghulu suku dan hak milik kaum tetap menjadi kewenangan mamak kepala waris. Kelompok-kelompok komunitas masyarakat hukum adat mulai dar jurai/ perut, kaum, suku dan nagari masih eksis di tengah-tengah masyarakat komunal Minangkabau.

Bentuk-bentuk lembaga tradisional dalam penyelenggaraan proses penyelenggaraan proses penyelesaian pada masyarakat hukum adat Minangkabau dapat diuraikan sebagai berikut: *Pertama*, ditingkat kaum disebut dengan kerapatan kaum. Kaum merupakan kelompok komunal yang terdiri atas beberapa jurai/paruik (keluarga matrilineal) dibawah kepemimpinan mamak kepala waris. Sebuah suku terdiri dari beberapa kaum yang mempunyai tanah milik komunal (pusaka tinggi) yang dikuasai secara turun-temurun secara intern dalam kaum yang bersangkutan. Pada tingkat kerapatan kaum, penyelesaian sengketa didasarkan pada musyawarah untuk mencari persesuaian atau perdamaian.

Dalam pelaksanaannya, mamak kepala waris memanggil pihak yang bersengketa ke rumah gadang untuk mempertemukan pihak-pihak yang bersengketa dan mengadakan musyawarah. Mamak kepala waris memainkan sebagai penengah yang menampung semua permasalahan yang diajukan oleh pihak pimpinan jalannya musyawarah. Kalau persetujuan tercapai maka dibuatlah bukti kesepakatan tersebut yang akan dipedomani oleh kedua belah pihak. Kesepakatan tersebut kemudan ditandai tangani oleh pihak yang

bersengketa, kalau perlu juga diikuti masing-masing ahli warisnya untuk mencegah perselisihan ulang di kemudian hari.

Bila kesepakatan tidak tercapai, sesuai dengan hak dan kewenangan mamak kepala waris tetap memberikan saran dan pendapatnya kepada kedua pihak. Biasanya mamak kepala waris akan meminta saran, masukan dan pendapat dari penghulu suku yang bersangkutan, agar penyelesaian dapat dicapai dengan efektif. Proses meminta saran kepada penghulu suku juga dimaksudkan sebagai koordinasi atau laporan telah terjadi sengketa dalam kaumnya. Sehingga kalau tidak dapat diselesaikan oleh kaum maka penghulu suku sebagai tingkat yang lebih tinggi dapat mengantisipasi penyelesaiannya. Jadi, disamping keterlibatan aktif pihak-pihak yang bersengketa, *stakeholder* yang paling berperan dalam kerapatan kaum adalah mamak kepala waris. Penghulu suku yang bersangkutan hanya bersifat memberikan saran tapi tidak mengikat.

Kedua, ditingkat suku di sebut dengan kerapatan suku. Sengketa yang tak dapat diselesaikan ditingkat kaum, maka menurut hukum adat akan diteruskan ditingkat kerapatan suku. Berdasarkan permohonan yang disampaikan oleh mamak kepala waris kepada penghulu suku, maka penghulu suku akan memanggil mamak kepala waris dan pihak yang bersengketa untuk melakukan pertemuan atau musyawarah. Penghulu suku akan melakukan upaya-upaya perdamaian sesuai dengan kewibawaan, pengalaman, dan pengetahuan yang dimilikinya. Kalau tidak juga tercapai kesepakatan, maka proses penyelesaiannya akan dibawa ke tingkat kerapatan adat nagari.

Ketiga, ditingkat nagari disebut dengan kerapatan adat nagari. Kasus yang tidak bisa diselesaikan ditingkat kaum dan suku akan

diselesaikan pada tingkat nagari melalui KAN. Prosesnya diawali dengan adanya permohonan tertulis dari penghulu suku dan mamak kepala waris yang bersangkutan agar sengketa tersebut diselesaikan oleh KAN. Untuk menangani kasus tersebut, pertama kali KAN menentukan majelis yang akan menyelesaikan sengketa tersebut. Kalau upaya perdamaian tetap tidak bisa tercapai, barulah majelis hakim KAN mengadakan persidangan untuk mencari jalan terbaik melalui keputusan mereka.

Selain dalam internal kaum dan suku konflik juga sering terjadi antar nagari. Terutama mengenai batas nagari, terkadang batas nagari menyebabkan salah tafsir bagi penduduk.

*“...sejak kembali ke nagari, konflik yang sering terjadi lebih pada salah tafsir masyarakat terutama mengenai batas nagari. Ada kecemasan masyarakat, bila tanah ulayat nagarinya berada di nagari lain, maka tanah tersebut akan hilang”.*⁵⁸

Kecemasan masyarakat ini dapat dipahami, karena sejak gerakan kembali bernagari mulai dilaksanakan, desa-desa dihilangkan. Persoalan yang mengemuka adalah mengenai batas nagari. Kadang persoalan batas nagari ini jadi pemicu kerusuhan antar nagari. Nagari yang bertetangga dengan Nagari Panninggahan yakni Nagari Muara Pingai, Nagari Saning Bakar, dan Nagari Sumani merupakan nagari-nagari yang sering terlibat pertikaian.

“...dahulu ketiga nagari Panninggahan berselisih dengan Nagari Sumani, maka datanglah rombongan Datuk dari Nagari Panninggahan ke Nagari Sumani untuk menyelesaikan pertikaian tersebut. Datuk-datuk dari Nagari Panninggahan dan Datuk-Datuk dari Nagari Sumani duduk

58 Wawancara dengan Syahril Sekretaris Kecamatan Junjung Sirih, tanggal 4 Juli 2005.

bermusyawarah menyelesaikan persoalan tersebut. Kesepakatan diantara kami lebih cepat tercapai karena Nagari Sumani dan Nagari sumani masih berasal dari Datuk yang sama pada masa dahulunya..⁵⁹

Penyelesaian perselisihan antar nagari banyak melibatkan peran ninik mamak. Ninik mamak merupakan pemimpin yang mempunyai kewajiban untuk menyelesaikan perselisihan anak kemenakannya, terutama yang berhubungan dengan urusan keluar suku. Pendekatan penyelesaiannya lebih menanamkan kepada musyawarah mufakat. Hal ini terlihat dari hasil wawancara diatas.

Menurut sejarah penyebaran datuk-datuk yang turun dari Luhak Tanah Datar menunjukkan bahwa di dua kenagarian tersebut masih ada ikatan saudara. Dahulunya rombongan datuk yang membuka Nagari Paninggahan dan Nagari Sumani adalah sama. Terbukti dari keberadaan suku Pinyalai, Dinagari Paninggahan dan Nagari Sumani juga terdapat suku Pinyalai. Penulis yang bersuku Pinyalai berasal dari Paninggahan kebetulan bertemu dengan Sekretaris Nagari yang bersuku Pinyalai tapi berasal dari Nagari Sumani, secara tidak langsung penulis akan memanggil mamak kepada Sekretaris Nagari tersebut. ini artinya antara penulis dengan Sekretaris Nagari Sumani tersebut terdapat hubungan kekerabatan, meskipun berasal dari nagari yang berbeda.

Adanya pemahaman bahwa dikenagarian yang berdekatan tersebut berasal dari kelompok datuk yang sama akan menimbulkan rasa bersaudara diantara anak nagari yang bertikai. Tentu saja ninik mamak lebih banyak berperan dalam menanamkan rasa ini pada anak kemenakannya.

59 Wawancara dengan Ir. Fikrul B Wali Nagari Sumani, pada tanggal 19 Juli 2005.

Penyelesaian konflik antar nagari lebih ditekankan pada prinsip musyawarah mufakat. Bila keputusan telah didapat, maka semua anak kemenakan harus patuh pada peraturan itu. Bila ada anak kemenakan yang melanggar, maka yang akan mendapat malu adalah mamak dan penghulu kaum yang bersangkutan. Sehingga anak kemenakan juga berusaha agar tidak menjatuhkan harga diri mamaknya di mata masyarakat.

Mengingat pentingnya keberadaan ninik mamak ini, terutama dalam era kembali ke nagari sekarang, maka akan menjadi masalah juga bagi anak kemenakan yang tidak memiliki penghulu. Kadang ada gelar penghulu yang masing terlipat yakni belum ada kata sepakat di dalam kaum yang bersangkutan untuk menentukan siapa yang akan diangkat untuk menjadi penghulu.

“...di Nagari Paninggahan ini sedikit sekali gelar penghulu yang masih talipek (terlipat). Sebagian besar penghulu-penghulu ini bertempat tinggal di kampung. Misalnya penghulu dari suku pisang ada 12 penghulu kaum, semua itu masih ada sampai sekarang, tak ada yang talipek...”⁶⁰

Bagi kaum yang gelar penghulunya belum diangkat, maka anak kemenakan dari kaum tersebut akan *malakok* (melekat) pada penghulu lain tapi masih dalam suku yang sama. Bagi kaum yang tidak memiliki penghulu ibarat “*lurah indak babatu, ijuak indak basaga, angan urang kalanteh sajo*” (lurah tidak berbatu, ijuak tidak berurat, pandangan orang akan meremehkan).⁶¹

60 Wawancara dengan aparat Pemerintah Nagari Paninggahan, tanggal 5 Juli 2005

61 Lany Verayanti, dkk. *Partisipasi Politik Perempuan Minang Dalam Sistem Masyarakat Matrilineal*, LP2M Padang Kerjasama dengan Asia Foundation, 2003, hal. 20.

3. Penghubung antara Anak Nagari dengan Pemerintah Nagari (intermediary)

Pemerintah nagari merupakan unit pemerintahan terendah yang merupakan wujud dari eksistensi sebuah negara di nagari. Negara mempunyai kepentingan di nagari sementara masyarakat di nagari juga memiliki kepentingan yang beragam pula. Untuk itu sangat diperlukan sebuah agen yang dapat menjadi jembatan diantara kepentingan itu. Ninik mamak disatu pihak merupakan pemimpin anak kemenakan memiliki kewajiban untuk melindungi anak kemenakannya. Sementara ninik mamak di tingkat nagari memiliki utusan yang duduk dalam lembaga legislatif yakni BPN. Lembaga yang memiliki fungsi sebagai lembaga yang dapat menjembatani dan membangun komunikasi dua arah antara masyarakat dan pemerintah nagari sendiri. Berjalannya peran intermediary ini sangat membantu Wali Nagari dalam menyukseskan berbagai program pembangunan nagari yang benar-benar diinginkan oleh masyarakat. Sehingga ketika pelaksanaan dilapangan dapat didukung oleh masyarakat.

“...bila Wali Nagari kesulitan dalam memungut PBB, maka Wali Nagari dapat mengundang penghulu untuk membicarakan hal tersebut. Dengan demikian penghulu dapat melakukan pendekatan dengan anak kemenakannya agar mau membayar PBB tepat pada waktunya...”⁶²

Dari pernyataan Datuk tersebut dapat dilihat bahwa kehadiran penghulu ditengah-tengah nagari akan dapat meringankan tugas pemerintah nagari. Terutama dalam menyampaikan informasi dari pemerintah nagari dengan masyarakat.

62 Wawancara dengan Dt. Rajo Dihulu penghulu suku Koto pada tanggal 18 Juli 2005

Selain itu, peran ninik mamak juga penting dalam menyukseskan program nagari ditingkat jorong. Misalnya program Jorong Parumahan dalam menghidupkan kembali kesenian tradisional Minangkabau yakni tari-tarian, bela diri, randai dan lain-lain.⁶³ Pada rapat jorong yang dihadiri oleh utusan dari ninik mamak, bundo kandung aparat pemerintah nagari do tongkat Jorong Parumahan, dan pemuda. Pada rapat kali ini lebih menekankan komitmen dari pemuda Jorong Parumahan untuk konsisten menghidupkan kembali kesenian tradisional Minangkabau karena telah tergeser oleh budaya Barat.

Setelah musyawarah dibuka oleh kepala jorong, maka jalannya rapat lebih didominasi oleh pendapat dari ninik mamak tentang pelaksanaan kegiatan ini. Sementara dari pihak perempuan sendiri tidak ada yang mengeluarkan pendapatnya, kecuali tanda persetujuannya mengikuti suara mayoritas. Hal ini sama halnya dengan para pemuda yang menjadi sasaran dari kegiatan ini, cenderung tidak banyak bersuara, lebih banyak menyetujui.

SEBUAH CATATAN PENUTUP

Meskipun banyak pihak yang menilai bahwa kembali ke pemerintahan nagari selama ini tengah berada dalam jebakan elitism, yakni ninik mamak mulai meraih lagi pengaruh dan kekuasaannya dalam nagari. Hal ini tidak dapat pula diartikan sepenuhnya sebagai sesuatu yang negative karena dilain pihak kehadiran ninik mamak ini dapat menciptakan suasana politik yang kondusif bagi Wali Nagari untuk bekerja.

63 Rapat ini dilaksanakan di Surau Janjang pada tanggal 16 Juli 2005 setelah sholat Isya

Berbagai gejolak yang ada di dalam nagari dapat diredam oleh ninik mamak, pendekatan yang dilakukan oleh ninik mamak pada kemenakannya terutama pada pemuda lebih mengena karena masih kuatnya pengakuan kemenakan pada kepemimpinan ninik mamak, apalagi seorang penghulu tersebut memiliki charisma yang dapat dijadikan contoh panutan. Terlalu berat bila Wali Nagari yang harus terlibat dalam berbagai urusan penyelesaian penyakit masyarakat. Temuan di lapangan menunjukkan bahwa kepemimpinan seorang ninik mamak memiliki pengaruh yang signifikan dalam permasalahan sosial dalam masyarakat dapat ditangani oleh ninik mamak. Sehingga Wali Nagari tidak perlu repot-repot membuat Perna tentang penyakit masyarakat. Untuk urusan moral masyarakat, akan lebih baik kalau diserahkan kepada adat dan agama.

Berbagai kelemahan yang dihadapi seorang penghulu juga mempengaruhi penghulu dalam menjalankan perannya dalam masyarakat. Pergeseran nilai yang terjadi, tanah ulayat yang dijadikan sebagai alat penyatu suatu kaum kini telah mulai menipis karena kian banyaknya anggota kaum. Penghulu yang menyalahgunakan jabatannya semakin membuat negatifnya tanggapan masyarakat terhadap kedudukan penghulu ini. KAN dan LKAAM yang dibuat oleh Orde Baru sebagai mesin pemenang Golkar telah mencap penghulu tidak konsisten terhadap jabatan adat yang diembannya.

Banyak pihak yang menyarankan agar seorang penghulu haruslah seorang yang memiliki pendidikan tinggi sehingga dapat memahami berbagai persoalan anak kemenakan yang kian kompleks. Tapi temuan di lapangan, rata-rata yang berpendidikan ini tinggal dirantau dan memberikan tanggungjawabnya sebagai penghulu kepada wakilnya.

Dari 66 orang penghulu yang ada di nagari ini juga tidak sama. Penghulu-penghulu ini beranekaragam karakteristiknya. Ada penghulu yang tidak bisa menerima pembaharuan, ada juga penghulu yang bisa menerima perubahan. Ada penghulu yang berekonomi kuat dan ada pula penghulu yang berekonomi lemah. Dilihat dari masyarakat sendiri memiliki kecenderungan memihak pada kebenaran yang dirasa tidak merugikan kepentingan masyarakat. Meskipun satu penghulu memimpin satu kaum, bukan berarti selamanya anggota dari kaum yang bersangkutan selalu patuh pada penghulunya. Hal ini disebabkan oleh asumsi bahwa seorang penghulu dari kaum lain, juga merupakan pemimpin yang dapat dimiliki oleh semua masyarakat.

V

PENUTUP

PENUTUP

A. KESIMPULAN

Nagari memasuki babak baru, babak transisi, ketika desentralisasi dan demokrasi lokal mengalami kebangkitan menyusul lahirnya UU No. 22/1999. Desentralisasi dan demokrasi lokal yang diusung oleh UU No. 22/1999 merupakan solusi yang manusiawi dan paling canggih bagi pengelolaan pemerintahan dan pembangunan. Keduanya, secara normatif, bisa mendorong tumbuhnya kemandirian masyarakat lokal, mengembangkan potensi dan prakarsa lokal, mendekatkan pelayanan publik, meningkatkan pemerintahan lokal yang transparan dan memperkuat partisipasi masyarakat lokal. Setidaknya kehadiran UU No. 22/1999 telah memberikan ruang bagi euphoria kebangkitan semangat lokalitas dan otonomi desa.

Nagari di Sumatera barat sekarang ini merupakan hasil pembentukan kembali (*recreating*) kesatuan masyarakat hukum, yang menggabungkan antara desa (*local-self government*) dan adat (*self-governing community*) menjadi struktur pemerintahan tunggal ditingkat lokal. Integrasi antara desa dan adat membawa implikasi positif terhadap beberapa hal: (1) pembentukan model pemerintahan lokal yang sesuai dengan sejarah adat dan regulasi negara, (2) model *local-self government* nagari secara unik tetap berbasis pada prinsip

self-governing community, bahkan juga memiliki basis sosial dan kultural yang kuat, (3) pemulihan identitas lokal dan modal sosial. Upaya ini berarti sudah melangkath untuk memutus benturan-benturan masa lalu, sekaligus memulai menatap masa depan nagari yang lebih baik.

Pembentukan kembali nagari di Sumatera Barat merupakan contoh konkret integrasi antara adat dan desa. Penciptaan kembali (*recreating*) nagari relatif berhasil menyatukan antara adat dan desa negara ke dalam wadah nagari. Meski sekarang nagari tidak menyerupai “republik kecil” seperti dulu. Para ninik mamak penghulu adat memang masih sering bernostalgia ke masa lalu, tetapi prinsip *tungku tigo sajarangan* cukup berhasil menyudahi benturan antara agama, adat, dan hukum negara.

Peran politik ninik mamak sebagai salah satu unsur kepemimpinan *tungku tigo sajarangan* dalam pemerintahan nagari dapat dilihat pada: **Pertama**, Keterlibatan ninik mamak dalam pembuatan keputusan di nagari. Mulai dari proses penjaringan aspirasi di tingkat jorong, perencanaan hingga pelaksanaan keputusan yang pada akhirnya menjadi kesepakatan antara seluruh anggota BPN dan pemerintah nagari. Keterlibatan ninik mamak dalam pembuatan keputusan di nagari akan memberikan kekuatan penyeimbang pada pemerintah nagari, sehingga akan mencegah penumpukan kekuasaan ditangan Wali Nagari.

Selain itu juga memberikan pembelajaran bagi masyarakat untuk bisa menyampaikan aspirasinya. Dan bisa menerima perbedaan dalam setiap musyawarah, ini bertujuan mecegah terjadinya “rumah selesai, pahat berbunyi” yang artinya setelah kata sepakat dibuat,

namun dibelakang terdapat ketidakpuasan yang berujung pada usaha penggalan keputusan yang telah dibuat bersama.

Kedua, peran politik ninik mamak dalam pemerintahan nagari terlihat pada proses manajemen konflik. Setelah kembali ke pemerintahan nagari, banyak terdapat potensi-potensi konflik. Terutama yang berhubungan dengan sengketa pengelolaan tanah ulayat maupun pewarisan gelar kebesaran suku. Penyelesaian konflik dititikberatkan pada sifat kekeluargaan dan musyawarah mufakat. Konflik yang terjadi pada suatu kaum akan diselesaikan oleh kaum yang bersangkutan, bila tidak tercapai kata sepakat baru dibawa ke tingkat yang lebih tinggi yakni suku dan nagari.

Sementara konflik yang terjadi antara nagari, akan melibatkan seluruh penghulu yang ada di suatu nagari untuk menyelesaikannya. Pendekatan musyawarah mufakat merupakan cara yang selalu ditempuh bila terjadi konflik antar nagari, karena konflik antar nagari akan bisa dicegah bila masing-masing pihak sama-sama konsisten pada hasil kesepakatan yang telah dibuat.

Ketiga, peran politik ninik mamak dalam pemerintahan nagari terlihat pada perannya sebagai penghulu (*intermediary*) antara anak nagari dan pemerintah nagari. Peran yang dilakukan ninik mamak ini sangat membantu tugas Wali Nagari. Hal ini disebabkan oleh ninik mamak merupakan pemimpin suku yang lebih banyak berbaur dengan masyarakat, sehingga akan lebih banyak tahu tentang hal-hal yang diinginkan dari bawah. Ninik mamak pun merasa dihargai bila dilibatkan dalam pemerintahan nagari, sehingga setiap program pemerintah nagari akan bisa berjalan lancar bila di dukung oleh ninik mamak. Kedekatan ninik mamak dengan anak kemenakannya

secara tidak langsung telah meredam berbagai gejala yang nantinya dapat menimbulkan ketidakstabilan dalam pemerintahan.

Dari pemaparan yang telah dilakukan maka dapat dikatakan bahwa Falsafat adat bersendi syarak, syarak bersendi kitabullah dengan prinsip kepemimpinan *tungku tigo sajarangan* yang menjadi pedoman dalam pengelolaan pemerintahan nagari di Sumatera Barat telah memunculkan kembali ninik mamak dalam nagari. Konkretnya terlihat dari adanya Badan Perwakilan Nagari (BPN) sebagai badan legislatif ditingkat nagari. BPN merupakan mitra sejajar dari pemerintah nagari dalam menyelenggarakan pemerintahan sehari-hari.

Keanggotaan BPN berbeda dari keanggotaan Badan Perwakilan Desa (BPD) yang terdapat di desa Jawa. Keanggotaan BPN merupakan representasi dari unsur-unsur yang ada dalam masyarakat. Hal ini dilakukan untuk mencegah kemungkinan adanya dominasi dari salah satu unsur yang mungkin terjadi dalam format dan cara pemilihan BPD. Salah satu dari unsur tersebut adalah unsur ninik mamak sebagai utusan dari Kerapatan Adat Nagari (KAN).

Berjalannya peran politik ninik mamak dalam pemerintahan nagari telah bisa mengatasi benturan yang terjadi antara negara, adat dan agama. Hubungan yang terjadi antara ninik mamak dengan Wali Nagari tidak saling mendominasi. Hal ini disebabkan karena Wali Nagari memiliki kemampuan dalam menjalankan tugas dan kewajiban sebagai seorang Wali Nagari. Berbagai kemajuan baik fisik maupun non fisik telah banyak dicapai setelah kembali ke sistem pemerintahan nagari.

B. RENUNGAN PENUTUP

Setelah memaparkan peran politik ninik mamak setelah kembali ke sistem pemerintahan nagari maka penulis dapat menyarankan, **Pertama**, Wali Nagari sebagai pemimpin penyelenggaraan pemerintahan nagari harus didukung oleh seluruh anak nagari. Pemerintah nagari akan memiliki posisi yang kuat ketika berhadapan dengan ninik mamak. Dominasi kekuasaan ninik mamak dalam nagari akan terjadi bila Wali Nagari tidak bisa menjalankan tugas dan kewajibannya dengan baik dan memiliki dukungan yang rendah dari masyarakat.

Kedua, agar kehadiran ninik mamak dalam nagari tidak menjadi sebuah jebakan elitis yang berpengaruh negatif, maka harus lebih banyak dibuka ruang-ruang untuk berpartisipasi unsur-unsur lain yang selalu menjadi minoritas yakni perempuan dan pemuda.

Ketiga, adanya desentralisasi dari pemerintah Kabupaten kepada nagari telah menciptakan otonomi nagari terutama bila berhadapan dengan kabupaten. Untuk mencegah pemusatan kekuasaan pada elit-elit di nagari maka usaha-usaha penguatan *civil society* di level nagari perlu dilakukan.

DAFTAR PUSTAKA

- Anwar, Chairil, *Hukum Adat Indonesia Meninjau Hukum Adat Minangkabau*, Rineka Cipta, Jakarta, 1997
- Asshiddiqie, Jimly, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005
- Dt. Rajo Penghulu, Idurs Hakimy, *Pokok-Pokok Adat Alam Minangkabau*, Rosdakarya Bandung, 2001
- Dt. Nan Kodo, A. CH, *Sistem Peradilan Adat dan Lokal Indonesia: Peluang dan Tantangan*, Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN), Jakarta, 2003
- Dwipayana, Ari, AAGN, dkk, *Membangun Good Governance di Desa*, IRE Press, Yogyakarta, 2003
- Effendi, Nursyirwan, *Peran Tungku Tigo Sajaringan di Nagari*, Pusat Pengkajian Islam dan Minangkabau (PPIM), Padang, 2004
- Eko, Sutoro, *Menggantang Asap? Kritik dan Refleksi atas Gerakan Kembali ke Nagari*, IRE Press, Yogyakarta, 2005
- Institute fo Reserarch and Empowerment, *Prakarsa Desentralisasi dan Otonomi Desa*, IRE Press, Yogyakarta, 2005.

-----*Pembaharuan Pemerintahan Desa*, IRE Press, Yogyakarta, 2005

Jusar, Aswin, *Kualitas Penghulu/Datuk Perlu Ditingkatkan*, Harian Padang Ekspres, 21 Agustus 2005.

Meleong, Lexy, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, PT. Remaja Rosda Karya, Bandung, 2004

Naim, Mochtar. “*Problematika dan Prospek Nagari ke Depan*”, Makalah dalam Seminar Budaya Minangkabau, Semarang, 19 Juni 2004.

Navis, A.A, *Alam Terkembang Jadi Guru Adat dan Kebudayaan Minangkabau*, Gramedia, Jakarta, 1984

Kantor Kesbang dan Linmas Kab. Agam bekerjasama dengan LKAAM Kab. Agam, *Bahan Pembekalan Adat Minangkabau*, 2004

Pemerintah Kabupaten Solok dan GTZ Jerman, Laporan Hasil Lokakarya “*Kembali ke Pemerintahan Nagari*” Nagari Sumani, Kecamatan X Koto Singkarak, Kabupaten Solok, Padang Sumatera Barat, 2000.

Saad, Zukri, *Kembali Bernagari, dalam Kembali ke Akar Kembali ke Konsep Otonomi Masyarakat Asli*, FPPM, Jakarta, 2002

Samin, Samin, dkk, *Peranan Mamak Terhadap Kemenakan Dalam Kebudayaan Minangkabau Masa Kini*, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Jakarta, 1997

S, Amir M, *Adat Minangkabau Pola dan Tujuan Hidup Orang Minang*, Mutiara Sumber Widya, Jakarta, 1997

Verayanti, Lany, dkk, *Partisipasi Politik Perempuan Minang Dalam Sistem Masyarakat Matrilineal*, LP2M Padang Kerjasama dengan Asia Foundation, 2003

Warman, Kurnia, *Penerapan Community Justice di Sumatera Barat*, dalam Sistem Peradilan Adat dan Lokal di Indonesia: Peluang dan Tantangan, Aliansi Masyarakat adat Nusantara (AMAN), Jakarta, 2003

Perda Kab. Solok No. 8 Tahun 2004

Situs internet

www.aktivisminang.com

www.cimbuak.com

www.kabupatensolok.com

www.kompascybermedia.com

www.padangekpress.com

www.rantau-net.com

www.surau.com

TENTANG PENULIS

Betty Sumarty lahir dan dibesarkan di Solok, sebuah nagari yang terletak yang tak jauh dari Danau Singkarak, Sumatera Barat. Memulai perantauannya di kota Yogyakarta pada tahun 2001 setelah menamatkan pendidikan SMAN 1 Kota Solok. Penulis banyak mendapatkan ilmu, pengalaman, serta rekan-rekan diskusi yang mengagumkan selama menyelesaikan studi di Jurusan Ilmu Pemerintahan, FISIPOL UGM. Perjalanan hidup di kota pelajar ini juga telah membawa penulis menamatkan S1 dengan prediket CumLaude.

Selama menjadi mahasiswa, penulis lebih banyak aktif di Forum Komunikasi Mahasiswa Minang Universitas Gadjah Mada (FORKOMMI-UGM). Sebuah wadah bagi intelektual muda untuk mengasah kepedulian terhadap modal sosial yang ada di Minangkabau guna mencari, merumuskan dan mencoba mengaplikasikan solusi di berbagai permasalahan sosial budaya yang ada di Sumatera Barat.

Saat ini penulis tengah memulai perantauan baru sebagai staf pengajar di Universitas Hazairin Bangkulu, dan sepertinya akan terus melanjutkan perantauannya. Seperti kata pepatah “semakin jauh berjalan, maka semakin banyak pula pengalaman hidup yang akan ditemui”.

Sebuah nagari akan maju bila semua unsur dalam nagari ini bisa bersatu, terutama ninik mamak sebagai pemimpin bagi anak kemenakan dalam sebuah nagari. Bila hanya mengandalkan wali nagari beserta aparat nagari semata dalam menggerakkan pembangunan di nagari, tentu ini adalah pekerjaan yang sulit.

Realitanya selama pemerintahan desa diberlakukan antara ninik mamak dengan kepala desa malah saling bertolak belakang, merasa berkuasa, tidak ada kerjasama, karena pada dasarnya dalam pemerintahan desa tidak mengenal pembagian kekuasaan, semua kekuasaan menumpuk ditangan kepala desa. Antara ninik mamak sebagai pemimpin informal dan kepala desa sebagai pemimpin formal berjalan sendiri-sendiri.

Persandingan antara ninik mamak pemangku adat dengan pemerintahan nagari di era kembali bernagari akan membawa warna baru dalam format pengaturan pemerintahan daerah. Meskipun telah mengalami pergeseran nilai karena telah mengalami pasang surut pengaruh dalam masyarakat, ninik mamak tetap merupakan pemimpin yang akan dipatuhi dan disegani anak kemenakan selagi dia tidak menyimpang dari tugasnya sebagai seorang penghulu, contoh panutan yang bisa ditiru anak nagari.

