

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Proses reformasi yang terjadi sejak tahun 1998 telah membawa pengaruh terhadap lokus kekuasaan yang selama ini berada kuat di pusat menuju ke arah kekuasaan yang berfokus pada konteks lokal.¹ Kekuasaan yang dimaksud adalah perubahan dalam pengaturan pemerintahan daerah yang sentralistik ke arah pengaturan yang lebih desentralistik, sehingga terbentuknya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Hal ini menunjukkan bahwa pemerintah memberi penyerahan kewenangan yang cukup luas dengan membuka kesempatan kepada pemerintah daerah dan masyarakat lokal untuk mewujudkan otonomi daerah.²

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah kemudian berubah menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan sekarang direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, karena Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dinilai tidak sesuai dengan perkembangan ketatanegaraan dan tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah.³

¹Abdul, Gaffar Karim. *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah Di Indonesia*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar 2003. Hlm xix

²*Ibid.* Hlm. 43

³Haw, Widjaja. *Penyelenggaraan Otonomi di Indonesia*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada. 2006 Hlm 5

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah pada prinsipnya mengatur penyelenggaraan pemerintah daerah yang lebih mengutamakan pelaksanaan asas desentralisasi. Hal mendasar dalam Undang-Undang ini adalah untuk mendorong pemberdayaan masyarakat, menumbuhkan prakarsa dan kreatifitas, meningkatkan peran serta masyarakat, serta mengembangkan peran dan fungsi DPRD.⁴

Selanjutnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah ini diharapkan memberi kemungkinan yang lebih besar kepada masyarakat untuk memiliki akses langsung kepada pemerintahan dan begitu sebaliknya. Hal ini diperlukan guna merangsang munculnya partisipasi yang luas dalam membuat perencanaan dan melaksanakan pembangunan.

Dalam proses pembangunan, hal ini merupakan kebijakan yang baik untuk menyelesaikan persoalan pemerintahan yang selama ini bersifat sentralistik dan sangat membatasi daerah-daerah dalam mengurus dan mengembangkan potensi daerahnya sendiri, dengan diberlakukannya Undang-Undang ini diharapkan daerah-daerah dapat lebih kreatif dan inovatif dalam mengembangkan daerahnya serta mengembangkan sikap kerja keras dan kemandirian.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 1 Ayat 43 Tentang Pemerintahan Daerah mengatakan bahwa desa atau dengan nama lain selanjutnya disebut desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal usul

⁴*Ibid.* Hlm. 8

dan adat istiadat setempat yang diakui dalam sistem pemerintahan nasional dan berada di daerah kabupaten.⁵

Pasal dalam Undang-Undang ini memberikan peluang bagi berlakunya sistem pemerintahan yang berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat. Peluang ini ditanggapi oleh Pemerintah Sumatera Barat dengan mengeluarkan Perda Nomor 9 Tahun 2000 Tentang Pemerintahan Nagari. Pada tahun 2007 perda ini diganti dengan perda Nomor 2 Tahun 2007 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Nagari.

Perda Provinsi Sumatera Barat Nomor 2 Tahun 2007 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Nagari dalam pasal 4 ayat 2 mengatakan bahwa pemerintahan terendah yang berlaku di Sumatera Barat adalah pemerintahan nagari. Pengertian pemerintahan nagari berdasarkan perda Nomor 2 Tahun 2007 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Nagari adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan yang dilakukan oleh Pemerintahan Nagari dan Badan Permusyawaratan Nagari berdasarkan asal-usul nagari diwilayah Provinsi Sumatera Barat yang berada dalam Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁶

Selanjutnya nagari bisa dijelaskan sebagai kesatuan masyarakat hukum adat yang memiliki batas-batas wilayah tertentu dan berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat dalam hal adat istiadat. Pemerintahan

⁵Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 Ayat 43

⁶Perda Prov. Sumatera Barat Nomor 2 Tahun 2007 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Nagari

nagari adalah penyelenggaran urusan pemerintahan untuk mengatur dan mengurus kepentingan serta memberikan pelayanan pada masyarakat setempat.⁷

Dalam pelaksanaannya, untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat di nagari, dibentuk pemerintahan nagari yang terdiri dari Wali Nagari dan Bamus Nagari. Susunan organisasi dan tata kerja pemerintahan nagari dan Bamus Nagari diatur dengan Peraturan Daerah kabupaten/kota. Anggota Bamus Nagari terdiri dari unsur *Ninik Mamak* (tokoh adat/kepala suku), Alim Ulama (Tokoh Agama), *Cadiak Pandai* (cendikiawan), *Bundo Kanduang* (Tokoh Perempuan) dan komponen masyarakat lainnya yang tumbuh dan berkembang dalam nagari bersangkutan dengan mempertimbangkan representasi jorong yang ditetapkan dengan cara musyawarah dan mufakat.⁸

Selain Bamus Nagari, terdapat sebuah lembaga yang mengatur tentang adat dalam nagari yang disebut Kerapatan Adat Nagari (KAN). KAN adalah Lembaga Kerapatan dari *Ninik Mamak* yang telah ada dan diwarisi secara turun temurun sepanjang adat dan berfungsi memelihara kelestarian adat serta penyelesaian perselisihan sako dan pusako. KAN berkedudukan sebagai lembaga perwakilan permusyawaratan masyarakat adat tertinggi yang telah ada dan diwarisi secara turun temurun sepanjang adat.⁹

⁷*Ibid.* Pasal 2 Bab 2

⁸Perda Provinsi Sumatera Barat Nomor 2 Tahun 2007 Tentang Pokok-pokok Pemerintahan Nagari, Pasal 12 Poin 1-5

⁹*Ibid.* Pasal 1 Ayat 13

Hubungan kerja antara wali nagari dalam pembuatan peraturan nagari misalnya, peraturan nagari ditetapkan oleh wali nagari dengan persetujuan bersama Bamus nagari dan kemudian diserahkan kepada pemerintah daerah.¹⁰

Tabel 1.1
Sistem Pemerintahan Nagari

No	Pemerintahan Nagari	Lembaga	Keterangan
1	Wali Nagari	Eksekutif	Wali nagari bertugas mengatur/mengelola masyarakat dengan dibantu oleh wali jorong sebagai pemimpin di tingkat jorong dan sekretaris nagari dan beberapa karyawan yang bekerja di kantor wali nagari. Fungsinya adalah mengesahkan peraturan nagari yang dibuat oleh Bamus.
2	Badan Musyawarah Nagari (BAMUS)	Legislatif	Bamus bertugas membuat peraturan nagari, menyusun anggaran dan hal-hal yang berhubungan dengan aspirasi masyarakat. Peraturan nagari yang dibuat oleh bamus harus mendapat persetujuan dari wali nagari.
3	Kerapatan Adat Nagari (KAN)	Yudikatif	KAN bertugas sebagai lembaga peradilan nagari, maksudnya adalah menyelesaikan konflik masyarakat dan menjaga kelestarian adat nagari.

Sumber: Diolah berdasarkan Perda Nomor 2 Tahun 2007 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Nagari

Mengacu kepada Perda Nomor 2 Tahun 2007 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Nagari, seluruh pelaksanaan pemerintahan terendah menggunakan sistem pemerintahan nagari di setiap kabupaten di Sumatera Barat. Dalam konteks pelaksanaan, ternyata konsep ideal yang diatur oleh perda Provinsi Sumatera Barat ini tidak sesuai dengan realitas yang terjadi dalam sistem kenagarian di beberapa

¹⁰Perda Provinsi Sumatera Barat Nomor 2 Tahun 2007 Tentang Pokok-pokok Pemerintahan Nagari Pasal Pasal 14 ayat 1 dan 5

nagari terutama yang multi etnis. Nagari di Pasaman Barat misalnya, memiliki banyak etnis seperti Mandailing, Jawa dan Minangkabau.

Pada Februari 2008, Kabupaten Pasaman Barat mengeluarkan Perda Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Pemerintahan Nagari. Perda ini menyatakan bahwa nagari adalah kesatuan masyarakat hukum adat dalam Kabupaten Pasaman Barat yang terdiri dari berbagai himpunan beberapa suku, yang mempunyai wilayah dan batas-batas tertentu, mempunyai harta kekayaan sendiri serta berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri berdasarkan asal usul dan Adat Istiadat filosofis Minangkabau.¹¹

Perda tersebut juga mengatur bahwa untuk menjalankan sistem pemerintahan nagari dibentuk struktur atau lembaga-lembaga di tingkat nagari yaitu Badan Permusyawaratan Nagari (Bamus Nagari), Wali Nagari, dan Kerapatan Adat Nagari (KAN). Masing-masing lembaga memiliki fungsi serta wewenang yang diatur oleh perda. Bamus berfungsi sebagai badan legislatif nagari yang memiliki tugas menampung aspirasi masyarakat, membuat peraturan nagari, serta mengawasi pelaksanaan peraturan nagari.¹²

Wali nagari bertindak sebagai badan eksekutif yang akan memimpin dan menyelenggarakan pemerintahan nagari. Dalam melakukan tugasnya, wali nagari dibantu oleh staf dan kepala jorong yang berasal dari tiap-tiap jorong yang ada.

¹¹Perda Pasaman Barat Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Pemerintahan Nagari Pasal 1 ayat 6

¹²Perda Provinsi Sumatera Barat Nomor 2 Tahun 2007 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Nagari Pasal 5 ayat 1

KAN bertugas untuk melestarikan dan mengembangkan adat dan menyelesaikan masalah-masalah yang berkaitan dengan adat.¹³

Namun demikian, konsep ideal tersebut dalam implementasinya berbeda-beda antara satu nagari dengan nagari lainnya mengingat kemajemukan masyarakat dalam konteks budaya, adat istiadat, ekonomi, pendidikan, demografi dan sebagainya.

Pada budaya masyarakat Minangkabau, nagari adalah sebuah “republik kecil” yang mempunyai pemerintahan sendiri secara otonom dan berbasis pada masyarakat (*self-governing community*).¹⁴ Sebagai sebuah “republik kecil”, nagari mempunyai perangkat pemerintahan demokratis yaitu unsur eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Nagari secara antropologis, merupakan kesatuan holistik bagi berbagai perangkat tatanan sosial-budaya.¹⁵

Struktur pemerintahan tersebut berbeda dengan sistem pemerintahan nagari yang terjadi di Nagari Rabi Jonggor dimana masyarakatnya mayoritas beretnis Mandailing. Masyarakat Mandailing tradisional bercorak komunal. Manusia di dalam hukum adat adalah orang yang terikat kepada masyarakat. Sistem pemerintahannya menggunakan sistem Raja. Pemerintahan Raja Adat merupakan persekutuan bersifat kekeluargaan, kesatuan hidup bersama dari suatu golongan manusia satu sama lain kenal mengenal sejak waktu kanak-kanak hingga menjadi

¹³*Ibid.* pasal 1 Ayat 13

¹⁴*Ibid.* Hlm 5

¹⁵Betty, Sumarty, *Revitalisasi Peran Ninik Mamak Dalam Pemerintahan Nagari*. Yogyakarta: JPP. hlm. 22

orang tua, suatu golongan manusia yang sejak zaman dahulu tinggal bersama di tempat kediaman mereka dan berkepentingan bersama akan kebahagiaan persekutuan seluruhnya.¹⁶

Secara sosiologis, raja merupakan pemimpin di suatu *huta* yang dibantu dengan raja *pamusuk*. Fungsi raja adalah *manyingahon* (mengisbatkan) dan hukum bagi manusia. Raja akan selalu memberi nasihat dan bimbingan kepada masyarakatnya. Apabila masyarakat tidak mengamalkan adat, peraturan dan hukum khususnya di tengah-tengah masyarakat, maka raja menjalankan fungsinya sebagai pemberi peringatan keras.¹⁷



Sumber: Data Primer Tahun 2015¹⁸

¹⁶Doangsa, Situmeang. *Dalihan Na Tolu Sistem Sosial Kemasyarakatan Batak*. Jakarta: Dinas Kebudayaan dan Museum DKI Jakarta. 2002. Hlm 43

¹⁷Ibrahim, Gultom. 2010. *Agama Malin di Tanah Batak*. Jakarta: Bumi Aksara. Hlm. 325

¹⁸ Diolah berdasarkan Hasil Wawancara Dengan Bapak Bukhari (Masyarakat Setempat) Di Nagari Rabi Jonggor pada tanggal 20 April 2015, Pukul 14.00 Wib

Dalam lembaga pemerintahan, tokoh-tokoh pemimpin tradisional dikepalai oleh seorang yang berstatus Raja Panusunan Bulung dan Raja Pamasuk. Raja Panusunan Bulung merupakan kepala pemerintahan di Huta induk, sedangkan Raja Pamasuk merupakan kepala pemerintahan di Huta yang merupakan pengembangan dari suatu *Huta* induk. Satu *Huta* induk dengan sejumlah *Huta* yang merupakan "anak" atau pengembangannya berada dalam satu ikatan adat yang dinamakan janji. Tapi masing-masing huta menjalankan pemerintahan secara otonom.¹⁹

Kemudian dalam masyarakat Mandailing terdapat tiga kelompok kekerabatan, yaitu *mora* (kerabat pemberi anak gadis dalam perkawinan), *kahanggi* (orang-orang yang se-marga atau yang punya hubungan kekerabatan berbang-adik) dan *anak boru* (kerabat penerima anak gadis). Ketiga kelompok kekerabatan tersebut digunakan oleh masyarakat Mandailing sebagai komponen tumpuan untuk sistem sosialnya yang dinamakan *Dalian Natolu* (tumpuan yang tiga). Sistem sosial yang dinamakan *Dalian Natolu* itu berfungsi sebagai mekanisme untuk melaksanakan adat dalam kehidupan masyarakat Mandailing.²⁰

Dalam kebudayaan Mandailing tidak mengenal nagari melainkan apa yang disebut dengan *Huta*²¹ sebagai pemerintahan lokal, yaitu kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus

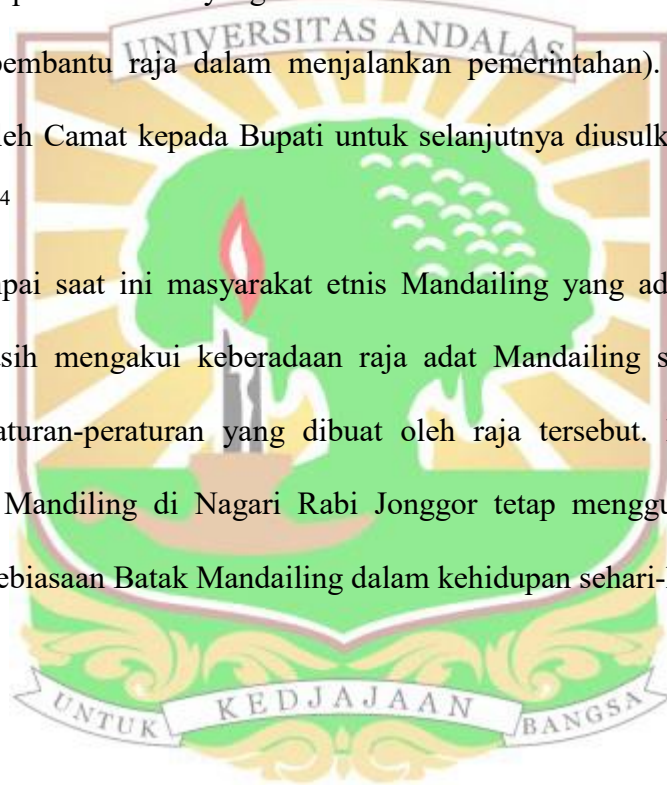
¹⁹ *Ibid.* Hlm. 225

²⁰ *Ibid*

²¹ Huta adalah istilah yang digunakan oleh masyarakat Mandailing untuk menyebut kampung/sebuah desa. Setiap huta memiliki raja adat yang mengatur kehidupan sosial masyarakat dengan menggedepankan adat istiadat setempat

kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal usul yakni *Dalihan Na Tolu* yang harus tetap selaras dengan ketentuan dan hukum agama. Setiap *Huta*, margamarga yang ada dikelompokkan menjadi tiga kelompok, yaitu *Kahanggi*, *Anak Boru* dan *Mora*.²² Para tokoh masyarakat dari masing-masing marga yang tergabung dalam kelompok *Kahanggi*, *Anak Boru*, dan *Huta* menentukan atau memilih pimpinan mereka yang duduk dalam Dewan Huta²³ atau sebagai Raja Pamusuk (pembantu raja dalam menjalankan pemerintahan). Pembentukannya diusulkan oleh Camat kepada Bupati untuk selanjutnya diusulkan kepada DPRD Kabupaten.²⁴

Sampai saat ini masyarakat etnis Mandailing yang ada di Nagari Rabi Jonggor masih mengakui keberadaan raja adat Mandailing serta masih patuh dengan peraturan-peraturan yang dibuat oleh raja tersebut. Kehidupan sosial masyarakat Mandailing di Nagari Rabi Jonggor tetap menggunakan adat serta kebiasaan-kebiasaan Batak Mandailing dalam kehidupan sehari-harinya.²⁵



²²Dalam masyarakat Mandailing suatu upacara adat hanya dapat diselenggarakan jika didukung bersama oleh Mora, Kahanggi dan Anak Boru yang berfungsi sebagai tumpuan atau komponen sistem Dalian Natolu. Kalau salah satu di antaranya tidak ikut mendukung, maka dengan sendirinya upacara adat tidak boleh atau tidak dapat diselenggarakan

²³Dewan Huta adalah perwakilan dari tiap-tiap marga yang ditunjuk oleh pemukanya untuk menjadi pendamping raja dalam menjalankan tugas mengatur huta (kampung)

²⁴Fahrezi. *Pemerintahan Lokal Berbeda Etnis (Studi: Model Pelaksanaan Pemerintahan Nagari Beretnis Mandailing dan Jawa di Kabupaten Pasaman Barat)*. Tesis Pasca Sarjana Fakultas ISIP UGM. 2014. Hlm. 6

²⁵Hasil Wawancara Dengan Bapak Minsan Lubis (Mantan Wali Nagari Periode 2009-2004), Pada tanggal 20 Desember 2014, Pukul 15.00 Wib

Berikut adalah beberapa peraturan yang dibuat oleh Raja Mandailing dalam kehidupan bernagari di Nagari Rabi Jonggor, Kecamatan Gunung Tuleh, Kabupaten Pasaman Barat:

Tabel 1.2
Peraturan Raja Adat Mandailing Nagari Rabi Jonggor

No	Jenis Peraturan	Peraturan	Sanksi (jika dilanggar)
1	Perkawinan	Tidak Dibenarkan kawin satu marga Harus menundang masyarakat sekitar rumah	Diusir dari kampung Raja tidak hadir dalam acara perkawinan tersebut.
2	Remaja	Wajib menggunakan adat mandailing Tidak dibenarkan membuat keributan Tidak dibenarkan berkelahi antar kampung	Masyarakat tidak dibenarkan membantu acara pernikahannya Teguran dan sanksi sosial Teguran, jika tidak selesai secara adat maka dibawa ke pengadilan
3	Upacara Adat	Wajib Menjaga kampung Upacara adat harus disepakati oleh Dalihan Natolu	Sanksi sosial masyarakat Kegiatan tidak mendapatkan legalitas

Sumber: Data Primer Tahun 2015²⁶

²⁶ Diolah berdasarkan Hasil Wawancara Dengan Bapak Bukhari (Masyarakat Setempat) Di Nagari Rabi Jonggor pada tanggal 20 April 2015, Pukul 14.00 Wib