

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia merupakan sebuah negara yang memiliki masyarakat yang sangat menjunjung tinggi adat istiadat. Masyarakat di Negara Indonesia terdiri dari berbagai etnis, suku, adat, dan budaya. Hal tersebut menjadikan masyarakat Indonesia memiliki kelompok-kelompok masyarakat yang disebut persekutuan masyarakat adat. Negara telah mengakui hak-hak adat dan budaya serta asal-usul masing-masing disetiap daerah yang tercantum dalam Pasal 18 B ayat (2) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945 yang berbunyi “Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang”.¹ Salah satu masyarakat hukum adat yaitu masyarakat Minangkabau yang hidup bernagari. Nagari merupakan penyebutan lain dari desa di Minangkabau. Menurut Pasal 1 angka 6 Peraturan Daerah Kabupaten Pasaman Nomor 1 Tahun 2017 tentang Nagari menyebutkan bahwa Nagari adalah kesatuan masyarakat hukum adat yang memiliki batas-batas wilayah tertentu, dan berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan hak tradisional yang diakui dan di hormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

¹ Chairul Anwar, *Hukum Adat Indonesia Meninjau Adat Minangkabau*, Jakarta : PT Rhineka Cipta, 1997, hlm 24

Keberadaan nagari sudah dijelaskan dalam Pasal 6 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa yang menjelaskan bahwa undang-undang ini memberikan keleluasaan kepada daerah untuk membina dan melestarikan adat dan budaya setempat seiring dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah dimungkinkan menyelenggarakan pemerintahan desa atau desa adat atau dengan sebutan lain, dimana di Sumatera Barat disebut dengan Nagari.

Pasal 4 Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 2 Tahun 2007 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Nagari menjelaskan bahwa Pemerintahan Nagari adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Nagari dan Badan Permusyawaratan Pemerintahan Nagari dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat. Dan pada dasarnya pemerintahan nagari berfungsi untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat di nagari.

Dalam Pasal 1 angka 13 Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 2 Tahun 2007 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Nagari menyebutkan bahwa Kerapatan Adat Nagari (KAN) berkedudukan sebagai lembaga perwakilan musyawaratan masyarakat adat tertinggi yang telah ada dan di warisi secara turun temurun sepanjang adat dan berfungsi memelihara kelestarian adat, serta menyelesaikan perselisihan sako dan pusako. Keanggotaan KAN terdiri dari unsur Ninik Mamak, Alim Ulama, Cerdik Pandai, Bundo Kanduang (wakil dari tokoh-tokoh perempuan Minagkabau), utusan jorong serta utusan pemuda. KAN juga merupakan wahana untuk melaksanakan demokrasi berdasarkan Pancasila sebagai mitra pemerintahan nagari.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan nagari KAN berkedudukan sebagai lembaga permusyawaratan dan permufakatan adat tertinggi di nagari yang mana dalam penyelenggaraan pemerintahan nagari KAN mempunyai tugas dan fungsi dalam pemerintahan.

Dalam Pasal 7 Peraturan Daerah Kabupaten Pasaman Nomor 13 Tahun 2011 tentang Nagari Sebagai Kesatuan Masyarakat Hukum Adat Dalam Kabupaten Pasaman menyebutkan bahwa KAN memiliki tugas sebagai berikut :

- a. Memberikan masukan kepada Pemerintahan Nagari dalam melestarikan nilai-nilai Adat Basandi Syara', Syara' Basandi Kitabullah di nagari;
- b. Menginventarisir Gelar Sako yang telah ada di Nagari, Silsilah kaum dan kedudukan suku menurut adat di Nagari, untuk memperjelas pewaris Sako dan Pusako;
- c. Mengurus dan mengelola hal-hal yang berkaitan dengan adat sehubungan dengan sako, pusako dan sangsako;
- d. Mengurus dan mengelola harta kekayaan nagari;
- e. Menyelesaikan perkara-perkara perdata adat dan adat istiadat;
- f. Mengusahakan perdamaian dan memberikan nasehat-nasehat hukum terhadap anggota masyarakat yang bersengketa serta memberikan kekuatan hukum terhadap sesuatu hal dan pembuktian lainnya menurut sepanjang adat;
- g. Membina dan mengkoordinir masyarakat hukum adat mulai dari kaum menurut sepanjang adat yang berlaku pada setiap nagari, bajanjang naik batanggo turun, yang berpucuk kepada Kerapatan Adat Nagari serta memupuk rasa kekeluargaan yang tinggi ditengah-tengah masyarakat Nagari dalam rangka meningkatkan kesadaran sosial dan semangat kegotong-royongan;
- h. Mengembangkan kebudayaan anak Nagari dalam upaya melestarikankebudayaan Daerah dalam rangka memperkaya khasanah kebudayaan Nasional;
- i. Membina masyarakat hukum adat Nagari menurut Adat Basandi Syara', Syara' Basandi Kitabullah;
- j. Bersama Pemerintahan Nagari menjaga, memelihara dan memanfaatkan kekayaan Nagari untuk kesejahteraan masyarakat Nagari.

Dalam Pasal 8 Peraturan Daerah Kabupaten Pasaman Nomor 13 Tahun 2011 tentang Nagari Sebagai Kesatuan Masyarakat Hukum Adat Dalam Kabupaten Pasaman menyebutkan bahwa KAN mempunyai fungsi sebagai berikut

:

- a. Mengurus dan mengelola adat Nagari;
- b. Sebagai lembaga pendidikan dan pengembangan adat Nagari;
- c. Sebagai lembaga peradilan adat Nagari;
- d. Membina hukum adat dan adat istiadat dalam nagari;
- e. Memberikan kedudukan hukum menurut hukum adat terhadap hal-hal yang menyangkut harta kekayaan masyarakat untuk kepentingan hubungan keperdataan adat, dan dalam hal adanya persengketaan atau perkara perdata adat;
- f. Bersama pemerintahan nagari meningkatkan kualitas hubungan emosional perantau dengan nagari.

Dalam menjalankan tugas dan fungsinya KAN dapat menjadi mitra pemerintah nagari dalam memberdayakan, melestarikan, dan mengembangkan adat istiadat sebagai wujud pengakuan terhadap adat istiadat masyarakat nagari. Namun KAN dalam penyelenggaraan pemerintahan nagari dalam menjalankan tugas dan fungsinya dibagi hanya sebatas penyelenggaraan pemerintahan dibidang adat istiadat. Dilihat dari penyelenggaraan pemerintahan seharusnya KAN dapat dilibatkan dalam berbagai aspek kegiatan pemerintahan nagari terlebih dalam pembuatan peraturan nagari yang mana KAN sebagai lembaga adat dalam nagari kedudukannya tidak terlihat sehingga timbul beberapa hal yang terkadang kurang sesuai dengan aturan yang diperlukan dalam masyarakat.

Dalam menjalankan tugas dan fungsinya KAN sebagai lembaga adat di pemerintahan nagari, dalam pengelolaan keuangan untuk menjalankan tugas dan fungsinya tidak jelas dari mana sumbernya apakah termasuk dalam APB Nagari atau tidak. Pasal 15 Peraturan Daerah Kabupaten Pasaman Nomor 13 Tahun 2011

tentang Nagari Sebagai Kesatuan Masyarakat Hukum Adat Dalam Kabupaten

Pasaman menyebutkan bahwa keuangan KAN sendiri dapat diperoleh dari :

- a. Bagian hasil dari harta kekayaan Nagari;
- b. Bantuan dari Pemerintah Nagari;
- c. Bantuan dari Pemerintah lebih atas;
- d. Uang adat;
- e. Pendapatan lainnya yang sah.

Sehingga dalam penyelenggaraan pemerintahan nagari di Kabupaten Pasaman KAN kurang optimal dan tidak terlalu terlihat bagaimana kinerjanya, serta dengan demikian tidak diketahui bagaimana pembagian kewenangan kerja antara struktur pemerintahan nagari dengan KAN, karena KAN hanya sebagai lembaga adat yang tidak termasuk dalam struktur pemerintahan nagari. Karena inilah dalam penyelenggaraan pemerintahan nagari bagaimana pembagian kewenangan Pemerintahan Nagari antara KAN sebagai lembaga adat nagari dengan struktur pemerintahan nagari lainnya tidak terlalu terlihat. Dan berdasarkan latar belakang inilah penulis tertarik melakukan penelitian mengenai Kerapatan Adat Nagari (KAN) dengan mengangkat judul **“KEDUDUKAN KERAPATAN ADAT NAGARI (KAN) SEBAGAI LEMBAGA ADAT DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN NAGARI DI KABUPATEN PASAMAN”**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah diatas dapat diambil permasalahannya sebagai berikut :

1. Bagaimana kedudukan Kerapatan Adat Nagari (KAN) dalam pembentukan Peraturan Nagari di Kabupaten Pasaman ?
2. Bagaimana kewenangan Kerapatan Adat Nagari (KAN) dalam pengelolaan sumber keuangan Kerapatan Adat Nagari (KAN) di Kabupaten Pasaman ?
3. Bagaimana pembagian kewenangan Kerapatan Adat Nagari (KAN) dalam penyelenggaraan Pemerintahan Nagari di Kabupaten Pasaman ?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang hendak dicapai oleh penulis dalam penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui kedudukan Kerapatan Adat Nagari (KAN) dalam pembentukan Peraturan Nagari di Kabupaten Pasaman.
2. Untuk mengetahui kewenangan Kerapatan Adat Nagari (KAN) dalam pengelolaan sumber keuangan Kerapatan Adat Nagari (KAN) di Kabupaten Pasaman.
3. Untuk mengetahui pembagian kewenangan Kerapatan Adat Nagari (KAN) dalam penyelenggaraan Pemerintahan Nagari di Kabupaten Pasaman.

D. Manfaat Penelitian

Beranjak dari tujuan penelitian diatas, maka penulis berharap agar hasil dari penelitian ini memberikan manfaat bagi masyarakat banyak terkhusus bagi penulis sendiri sebagai berikut:

1. Secara Teoritis

- a. Melatih kemampuan penulis melakukan penelitian secara ilmiah dan sekaligus menuangkan hasil penelitian tersebut ke dalam bentuk tulisan.
- b. Untuk memperkaya ilmu hukum, serta dapat menerapkan ilmu yang telah didapat selama perkuliahan dan dapat berlatih dalam melakukan penelitian yang baik.
- c. Hasil penelitian diharapkan bermanfaat bagi kemajuan dan perkembangan hukum administrasi negara tentang bagaimana kedudukan KAN sebagai lembaga adat dalam penyelenggaraan pemerintahan nagari.

2. Secara Praktis

Hasil penelitian diharapkan dapat memberikan pemahaman bagi penulis sendiri, kontribusi dan manfaat bagi pihak-pihak yang berkepentingan, serta diharapkan mampu menambah pengetahuan bagi para pembaca yang membaca hasil penelitian ini.

E. Metode Penelitian

Penelitian ini dilakukan bertujuan untuk mencari solusi dari suatu objek permasalahan yang ada dalam penulisan suatu karya ilmiah guna mendapatkan data, pokok pikiran dan pendapat dari beberapa ahli yang sesuai dengan ruang lingkup penulisan. Dalam hal ini penulis memerlukan metode yang berfungsi sebagai pedoman dan memudahkan pelaksanaan penulisan.

1. Pendekatan Penelitian

Dalam pendekatan ini untuk mendapatkan hasil yang baik, valid, dan akurat, penulis menggunakan metode pendekatan Yuridis Sosiologis, yakni penelitian hukum yang dilakukan dilapangan guna mengumpulkan data primer mengenai kedudukan KAN sebagai lembaga adat dalam penyelenggaraan pemerintahan nagari, melakukan analisa terhadap persoalan-persoalan yang muncul ditengah masyarakat. Penulis menitik beratkan terhadap ketentuan perundang-undangan agar dapat menjawab permasalahan hukum secara hukum positif dengan cara mempelajari hukum tersebut sebagai suatu gejala sosial.²

2. Sifat penelitian

Penelitian dari penulisan ini bersifat deskriptif analitis yang mana maksudnya adalah menggambarkan secara jelas dan cermat mengenai hal-hal yang dipermasalahkan, dalam hal ini penulis ingin menggambarkan secara jelas dan cermat bagaimana kedudukan KAN

² Bambang Sunggono, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta : PT Raja Grafindo Persada, 2015, hlm 46

sebagai lembaga adat dalam penyelenggaraan pemerintahan nagari di Kabupaten Pasaman.

3. Populasi dan Sampel

a. Populasi

Populasi adalah keseluruhan atau himpunan objek dengan ciri yang sama. Populasi dapat berupa orang, benda (hidup atau mati), kejadian, kasus-kasus, waktu, atau tempat, dengan sifat atau ciri yang sama.³ Populasi dalam penelitian ini adalah seluruh pihak yang terkait dengan kedudukan Kerapatan Adat Nagari (KAN) sebagai lembaga adat dalam penyelenggaraan pemerintahan nagari di Kabupaten Pasaman.

b. Sampel

Sampel adalah himpunan bagian atau sebagian dari populasi. Dalam suatu penelitian, pada umumnya sampel dilakukan tidak terhadap populasi, akan tetapi dilaksanakan pada sampel.⁴ Dalam penelitian ini, teknik penarikan sampel yang digunakan adalah *purposive sampling*, dimana sampel ditentukan sendiri oleh peneliti dengan maksud agar diperoleh subjek-subjek yang ditunjuk sesuai dengan tujuan penelitian.

4. Sumber dan jenis data

a. Sumber data

1. Penelitian Lapangan

³ *Ibid*, hlm 118

⁴ *Ibid*, hlm 119

Data lapangan yang diperlukan sebagai data penunjang diperoleh dari informasi dan pendapat-pendapat dari responden yang ditentukan secara *purposive sumpling* (ditentukan oleh peneliti berdasarkan dengan pertimbangan).⁵ Penelitian lapangan dilakukan pada Pemerintahan Daerah Kabupaten Pasaman, Lembaga Kerapatan Adat Alam Minangkabau (LKAAM) Kabupaten Pasaman di Kabupaten Pasaman dan beberapa responden yang ditentukan secara *purposive sumpling* (ditentukan oleh peneliti berdasarkan pertimbangan).

2. Penelitian Kepustakaan

Data kepustakaan yang diperoleh melalui penelitian kepustakaan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan, buku-buku, dokumen resmi, publikasi, dan hasil penelitian.⁶ Studi kepustakaan ini dilakukan pada beberapa tempat yaitu Pustaka Pusat Universitas Andalas, pustaka Fakultas Hukum Universitas Andalas, maupun sumber dan bahan bacaan lainnya.

b. Jenis Data

Data yang diperoleh dari penelitian ini berasal dari :

1. Data Primer

⁵ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta : Penerbit Universitas Indonesia, 1996, hlm 10

⁶ *Ibid*, hlm 107

Data primer adalah data yang diperoleh secara langsung dari objek penelitian. Data ini akan penulis peroleh melalui wawancara. Wawancara dilakukan dengan Kepala Bagian Pemerintahan Nagari Kabupaten Pasaman, Ketua Lembaga Kerapatan Adat Alam Minangkabau (LKAAM) Kabupaten Pasaman dan 4 (empat) Ketua KAN di Kabupaten Pasaman yang ditentukan secara *purposive sumpling* (ditentukan oleh peneliti berdasarkan dengan pertimbangan). Dalam penulisan ini penulis menggunakan wawancara terarah, maksudnya pertanyaan dan alat-alat perlengkapannya telah disiapkan terlebih dahulu, baik mengenai jadwal, daftar pertanyaan, serta pembahasan masalah.

2. Data Sekunder

Data sekunder yaitu data yang sudah ada beberapa buku-buku, dokumen-dokumen, laporan dan sebagainya yang dapat memberikan penjelasan terhadap data primer yang penulis dapatkan melalui penelitian.

Data sekunder dalam penelitian utamanya bersumber dari bahan hukum sebagai berikut :

- a. Bahan hukum primer yang merupakan bahan-bahan hukum yang mempunyai kekuatan mengikat, yaitu :
 1. Pancasila;
 2. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945;

- 
3. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa;
 4. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
 5. Peraturan Daerah Sumatera Barat Nomor 2 Tahun 2007 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Nagari;
 6. Peraturan Daerah Kabupaten Pasaman Nomor 13 Tahun 2011 tentang Nagari Sebagai Kesatuan Masyarakat Hukum Adat Dalam Kabupaten Pasaman;
 7. Peraturan Daerah Kabupaten Pasaman Nomor 1 Tahun 2017 tentang Nagari;
 8. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 111 Tahun 2014 Tentang Pedoman Teknis Peraturan Di Desa;
- b. Bahan hukum sekunder yaitu bahan-bahan yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisa bahan hukum primer termasuk didalamnya tulisan-tulisan yang berbentuk karangan ilmiah, buku-buku.
 - c. Bahan hukum tersier termasuk didalamnya kamus-kamus bahasa Indonesia maupun kamus hukum yang bias membantu penulisan.

5. Teknik pengumpulan data

- a. Wawancara

Wawancara (interview) dapat dipandang sebagai metode pengumpulan data dengan jalan tanya jawab terhadap kedua belah pihak, yang dikerjakan dengan sistematis dan berlandaskan kepada tujuan penelitian. Menurut Rianto Adi, wawancara dilakukan dengan jalan komunikasi yakni dengan melalui kontak atau hubungan pribadi antara pengumpul data (pewawancara) dengan sumber data (responden) baik dilakukan secara langsung maupun tidak langsung.⁷

Dalam hal ini penulis akan melakukan wawancara dengan wawancara semi struktur (*semi structured interview*) dengan menggunakan pedoman wawancara (*interview's guidance*) dengan mewawancarai Kepala Bagian Pemerintahan Nagari Kabupaten Pasaman, Ketua Lembaga Kerapatan Adat Alam Minangkabau (LKAAM) Kabupaten Pasaman, beberapa Ketua Kerapatan Adat Nagari (KAN) di Kabupaten Pasaman yaitu Ketua KAN Jambak, Ketua KAN Ganggo Mudiak, Ketua KAN Limo Koto, dan Ketua KAN Simpang.

b. Studi dokumen

Studi dokumen ini dilakukan dengan cara mempelajari dan menganalisis bahan-bahan tertulis yang didapatkan dalam hukum primer, serta untuk mendapatkan data sekunder yaitu data

⁷ Rianto Adi, *Metodelogi Penelitian Sosial Hukum*, Jakarta : Granit, 2004, hlm 72

yang didapatkan dari studi kepustakaan yang dilakukan dengan cara mengumpulkan data dan menganalisis bahan-bahan kepustakaan atau data tertulis, terutama yang berkaitan dengan permasalahan yang di bahas.

6. Pengolahan dan Analisis Data

Setelah data dikumpulkan kemudian dilakukan pengolahan data yaitu dengan cara :

- a. *Editing*, yaitu data-data yang telah diperoleh akan diperiksa terlebih dahulu guna mengetahui apakah data tersebut sudah cukup baik dan lengkap, serta sesuai dengan permasalahan yang diteliti.
- b. *Coding*, yaitu proses untuk mengklasifikasikan jawaban-jawaban para responden menurut kriteria atau macam yang ditetapkan.⁸

Setelah data dikumpulkan dari hasil penelitian kemudian dianalisis secara kuantitatif yaitu menjabarkan dan menggambarkan data yang diperoleh dengan tidak menggunakan angka-angka tetapi analisis dengan menggunakan peraturan perundang-undangan, pendapat para ahli, dan pengetahuan penulis.

⁸ Bambang sunggono, *Op.cit*, hlm 126

