



PELEMBAGAAN FILOSOFI ADAT BASANDI SYARA', SYARA' BASANDI KITABULLAH DALAM STRUKTUR KELEMBAGAAN NAGARI SEBAGAI SATUAN PEMERINTAHAN TERENDAH DI SUMATERA BARAT

Dian Bakti Setiawan^{1*}, Neneng Oktarina²

^{1,2} Fakultas Hukum, Universitas Andalas, Indonesia

Email: ¹dianbakti@law.unand.ac.id, ²nenengoktarina@rocketmail.com

*Corresponding Author: Dian Bakti Setiawan

Abstract: Arrangements on the nagari as the lowest government unit and customary law community unit in West Sumatra are regulated at the provincial level by Regional Regulation Number 7 of 2018 concerning Nagari. As a regional regulation that carries the concept of adat, the material of this regional regulation does not reflect the philosophy adat basandi syara', syara' basandi Kitabullah as the customary philosophy of the nagari community. As an order of indigenous peoples, this philosophy should be poured into the institutional structure of the nagari. Something that is viewed from the context of the concept of original autonomy as nagari autonomy is not contrary to Pancasila and the 1945 Constitution. For this reason, an institution must be formed that functions to realize the supremacy of syara', which has the highest position among the institutions in the nagar. This institution functions to ensure that every nagari policy that is poured into the nagari regulation as a manifestation of genuine autonomy does not conflict with the provisions of syara' (religion). Regional regulations only function to regulate nagari institutions related to administrative aspects and government management which do not reduce the authority of the nagari in carrying out genuine autonomy according to customary constitutional law as long as it is related to nagari institutions. The rest of the existing institutional arrangements in the nagari must be submitted to the nagari concerned to be regulated in a Perna in order to realize genuine autonomy in the field of customary state constitutional law.

Keywords: Filosofi, Adat, Nagari, Syara'

Abstrak: Pengaturan tentang nagari sebagai satuan pemerintahan terendah dan kesatuan masyarakat hukum adat di Sumatera Barat diatur pada tingkat Provinsi dengan Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2018 Tentang Nagari. Sebagai Perda yang mengusung konsep adat, materi perda ini tidak mencerminkan filosofi adat basandi syara', Syara' basandi Kitabullah sebagai filosofi adat masyarakat nagari. Sebagai tatanan masyarakat adat, filosofi tersebut seharusnya dituangkan ke dalam struktur kelembagaan nagari. Sesuatu yang ditinjau dari konteks konsep otonomi asli sebagai otonomi nagari tidaklah bertentangan dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Untuk itu harus dibentuk satu lembaga yang berfungsi untuk mewujudkan supremasi syara', yang memiliki kedudukan tertinggi diantara lembaga-lembaga yang ada dalam nagari. Lembaga ini berfungsi untuk menjaga agar setiap kebijakan nagari yang dituangkan ke dalam Perna sebagai wujud dari otonomi asli tidak bertentangan

dengan ketentuan syara' (Agama). Perda hanya berfungsi mengatur kelembagaan nagari yang berkaitan dengan segi-segi administratif dan manajemen pemerintahan yang tidak mereduksi kewenangan nagari dalam melaksanakan otonomi asli menurut hukum tatanegara adat sepanjang terkait dengan kelembagaan nagari. Selebihnya pengaturan kelembagaan yang ada di nagari harus diserahkan kepada nagari yang bersangkutan untuk diatur dalam Perna dalam rangka mewujudkan otonomi asli dalam bidang hukum tata Negara adat.

Kata Kunci: Filosofi, Adat, Nagari, Syara'

PENDAHULUAN

Peraturan daerah (Perda) Provinsi Sumatera Barat Tentang Nagari sebagai pelaksanaan dari Undang-Undang (UU) Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, telah mendapat persetujuan bersama Gubernur dan DPRD Provinsi Sumatera Barat pada akhir tahun 2017, dan diundangkan menjadi Perda Provinsi Sumatera Barat No 7 Tahun 2018 Tentang Nagari. Perda ini pada pokoknya mengatur pemerintahan nagari dalam tiga kelembagaan, yaitu Kerapatan Adat Nagari, Pemerintahan Nagari dan Peradilan Nagari. Perda ini juga menegaskan bahwa nagari merupakan satuan pemerintahan yang didasarkan pada hukum adat.

Dilihat dari segi UU Tentang Desa, perda ini mewujudkan apa yang dalam UU tersebut diistilahkan dengan desa adat, yaitu desa yang memenuhi salah satu unsur: a) Masyarakat yang warganya memiliki perasaan bersama dalam kelompok; b) memiliki pranata pemerintahan adat; c) memiliki harta kekayaan dan benda adat; d) memiliki perangkat norma hukum adat¹.

Dengan hukum adat sebagai prinsip dasar, maka Perda Provinsi Tentang Nagari: meletakkan Kerapatan Adat Nagari (KAN) sebagai lembaga nagari yang pertama dalam urutan pengaturan². Bahkan KAN dikonstruksikan seperti Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) ditingkat nasional pada era orde baru, disamping dikonstruksikan pula sebagai lembaga legislatif. Hal ini terbaca pada pasal 6 perda ini yang menyatakan, "pada setiap nagari yang dibentuk Kerapatan Adat Nagari sebagai lembaga permusyawaratan tertinggi dalam penyelenggaraan pemerintahan nagari". Selanjutnya dalam ayat (2) dinyatakan, "Kerapatan Adat Nagari sebagaimana dimaksud pada ayat (1) keanggotaannya terdiri dari perwakilan niniak mamak dan unsur alim ulama nagari, unsur cadiak.pandai dan unsur bundo kanduang, dan unsur parik paga dalam nagari yang bersangkutan sesuai dengan adat salingka nagari."

Kutipan diatas menunjukkan ada paralelitas antara kelembagaan MPR ditingkat nasional pada era orde baru dengan kelembagaan KAN, disamping ada pula perbedaan yaitu KAN disertai pula fungsi legislatif dalam bentuk turut serta menyusun Peraturan Nagari (Perna) dan memberi persetujuan terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Nagari³. Paralelitas itu dapat dilacak secara historis. Sebelum terbentuknya KAN pada tahun 1983, dikenal apa yang dinamakan lembaga kerapatan nagari. Lembaga kerapatan nagari dibentuk pada tahun 1968 dengan SK Gubernur No. 015/GSB/1968 Tentang Pokok-Pokok

¹ Pasal 27 ayat (2) UU Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa

² Pasal 5 Perda provinsi Tentang Nagari menentukan bahwa kelembagaan nagari terdiri atas) Kerapatan Adat Nagari, b) pemerintahan Nagari; c) Peradilan Nagari a) Kerapatan Adat Nagari, b) pemerintahan Nagari; c) Peradilan Nagari

³ Ibid Pasal 7 ayat (1)

Pemerintahan Nagari dalam Provinsi Sumatera Barat. Pasal 30 SK ini menyatakan, “Kerapatan Nagari adalah Badan Permusyawaratan dari pemuka masyarakat nagari yang terdiri dari ninik mamak, alim ulama dan cerdik pandai sepanjang adat”.

Ketika KAN pertamakali dibentuk pada tahun 1983 melalui Perda Provinsi Sumatera Barat Nomor 13 Tahun 1983 Tentang Nagari sebagai konsekwensi dari diundangkannya UU Nomor 5 Tahun 1979 Tentang Desa sebagai Kesatuan Masyarakat Hukum Adat Dalam Provinsi Sumatera Barat, pengertian kerapatan adat nagari tersebut sedikit banyak terpengaruh oleh pengertian kerapatan nagari yang dikenal sebelumnya. Pasal X huruf J Perda ini menyatakan, “Kerapatan Adat Nagari adalah lembaga perwakilan dan permusyawaratan adat tertinggi yang telah ada dan diwarisi secara turun temurun sepanjang adat, di tengah-tengah masyarakat nagari di Sumatera Barat”.

Dengan mencermati susunan keanggotaan dan kedudukan serta fungsi KAN menurut Perda Provinsi Tahun 2018 Tentang Nagari diatas, tidak terbaca fungsi KAN sebagai pelembagaan hukum adat yang berfilosofikan adat basandi syara’, syara’ basandi kitabullah (ABS-SBK). Walaupun dinyatakan bahwa salah satu fungsi KAN adalah memelihara adat istiadat, namun fungsi itu tidak didukung oleh susunan keanggotaan KAN, karena perda ini menentukan bahwa keanggotaan KAN bersifat general, yaitu mewakili berbagai kelompok masyarakat secara fungsional. Karena adat bersendikan syara’, maka pelembagaan unsur syara’ tentu harus direalisasikan. Sejauh ini, dilihat dari susunan keanggotaan KAN, pelembagaan adat dan syara’ tidak terakomodir.

Lalu, apakah pelembagaan filosofi ABS-SBK itu terlihat pada lembaga pemerintahan nagari yang terdiri dari Kapalo Nagari dan Perangkat Nagari? Ternyata jawabnya juga tidak, karena tidak ada persyaratan rekrutmen pengisian jabatan kapalo nagari yang dikaitkan dengan filosofi ABS-SBK. Hal yang sama juga terlihat pada peradilan nagari. Peradilan nagari diberi tugas sebagai lembaga penyelesaian sengketa masyarakat tertinggi di nagari sesuai adat salingka nagari⁴. Tidak jelas dalam rumusan pasal ini sengketa apakah yang dapat diselesaikan oleh Peradilan Nagari. Ayat (3) dari pasal tersebut hanya menyatakan bahwa sengketa yang diselesaikan oleh Peradilan Nagari adalah sengketa sako dan pusako dan perkara ringan berdasarkan kesepakatan lembaga adat dengan penegak hukum. Pedomam penyelesaian oleh Peradilan Nagari menurut Perda ini adalah adat salingka nagari. Dalam kajian Adat dibedakan macam-macam adat yang meliputi adat nan sabana adat, adat nan diadatkan, adan nan teradat dan adat istiadat. Adat salingka nagari adalah adat nan teradat. Catatan penting adalah sampai saat ini ada banyak nagari yang tidak memiliki adat salingka nagari (hanya memiliki adat istiadat atau adat yang berlaku pada wilayah jorong). Dengan gambaran peradilan nagari yang demikian dapatlah dinyatakan bahwa peradilan inipun tidak menunjuk kan perwujudan dari filosofi ABS-SBK tersebut diatas.

Sehingga dapatlah dinyatakan bahwa dari seluruh lembaga nagari yang diatur dalam perda provinsi Sumatera Barat, tidak terlihat pelembagaan ABS-SBK tersebut ke dalam pembentukan dan keberadaan lembaga-lembaga nagari. Selanjutnya pertanyaan yang mengemuka adalah, apakah ABS-SBK tersebut sebagai filosofi masyarakat Minangkabau harus diwujudkan dalam Perda Sumatera Barat Tentang Nagari? Menurut kerangka berfikir ilmu Hukum Tata Negara, falsafah bernegara yang dianut oleh suatu Negara harus dituangkan

⁴ Ibid Pasal 15 ayat (1)

kedalam konstitusi negara yang bersangkutan. Konstitusi sebagai *staatsgrundgesetz* adalah cerminan dari filosofi negara sebagai *staatsfundamental norm*. Secara kelembagaan perwujudannya adalah dengan dicantulkannya didalam konstitusi lembaga-lembaga negara yang dikenal sebagai “lembaga yang pembentukannya diperintahkan langsung oleh konstitusi “ seperti Mahkamah Agung, MPR, DPR dan sebagainya.

Analog dengan itu, maka ABS-SBK sebagai filosofi bermasyarakat yang dianut oleh masyarakat Sumatera Barat haruslah dituangkan kedalam Perda Provinsi Tentang Nagari yang akan menjadi ”konstitusi” untuk pengaturan nagari di Sumatera Barat. Filosofi ABS-SBK merupakan suatu *modus Vivendi*, suatu kesepakatan luhur yang dicapai oleh masyarakat minangkabau untuk mengakhiri perang antara kaum paderi dengan kaum adat yang berlangsung selama tiga puluh tahun. Dengan kesepakatan yang terkenal dengan perjanjian bukit marapalam itu terjadi perubahan dalam filosofi masyarakat minang dari Adat Basandi Syara’, Syara” Basandi Adat (ABS-SBA) menjadi ABS-SBK. Tapi apakah penuangan filosofi ABS-SBK tersebut kedalam penataan kelembagaan pemerintahan nagari dapat dibenarkan dan sesuai dengan UUD 1945? Usaha untuk memberi jawaban terhadap pertanyaan ini tidak bisa tidak membawa pada suatu kajian tentang bagaimana kedudukan nagari dalam konstelasi Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sebab, bukankah Indonesia merupakan negara yang bukan negara agama, melainkan negara yang berdasarkan falsafah pancasila? Hasil kajian yang memberi jawaban pertanyaan diatas selanjutnya akan dapat dipakai untuk menjelaskan dan menjadi dasar kajian untuk menjawab persoalan yang menjadi tema dalam penelitian ini, yaitu tentang bagaimanakah pengaturan kelembagaan pemerintahan nagari itu seharusnya dan adakah ruang untuk melembagakan filosofi ABS-SBK tersebut. Dua pertanyaan ini, yaitu apakah filosofi ABS SBK dapat dan harus dilembagakan ke dalam penyusunan lembaga-lembaga Nagari dan bagaimanakah susunan kelembagaan nagari itu seharusnya, merupakan dua pertanyaan akademik yang akan dijawab melalui penelitian ini.

Ada 2 tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini, yaitu:

1. Menjelaskan argumentasi tentang dapat atau tidaknya prinsip ABS-SBK dijadikan sebagai acuan dalam pembentukan dan penataan kelembagaan dalam nagari sebagai satuan pemerintahan terendah di SumateraBarat.
2. Mengonstruksikan bagaimana seharusnya penataan lembaga-lembaga yang ada atau harus ada di nagari dalam rangka menyelenggarakan pemerintahan nagari sebagai satuan pemerintahan yang menganut otonomi asli.

Dengan tujuan demikian ada beberapa temuan yang ditargetkan. *Pertama*, ditemukannya konsep tentang dapat atau tidaknya filosofi ABS-SBK dijabarkan kedalam pengaturan pembentukan dan penataan keberadaan lembaga-lembaga nagari. *Kedua*, ditemukannya konsep tentang bagaimana pengaturan, pembentukan, dan keberadaan lembaga-lembaga nagari seharusnya dalam kedudukan nagari sebagai satuan pemerintaha terendah yang menganut otonomiasli. *Ketiga*, ditemukannya rekomendasi kebijakan tentang bagaimana seharusnya lembaga-lembaga nagari diatur dalam Perda Provinsi maupun Perda Kabupaten/Kota yang berkaitan dengan nagari.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan dua tipe penelitian yaitu penelitian hukum normatif dan penelitian hukum empiris (sosiolegal). Untuk penelitian hukum normatif digunakan empat

pendekatan yaitu: 1). Pendekatan perundang-undangan (*statute aproach*); 2) Pendekatan sejarah hukum (*historical aproach*); 3) Pendekatan perbandingan hukum (*comparativeaproach*); 4). Pendekatan konseptual.

Sebagaimana diketahui, data utama dalam penelitian hukum normatif adalah data sekunder, sedangkan data utama dalam penelitian hukum empiris adalah data primer. Dengan demikian, data yang diperlukan dalam penelitian ini, meliputi: data Primer, data Sekunder. Untuk memperoleh data primer dari responden, penelitian ini akan memakai metode wawancara *semi-structured*. Dalam teknisnya, pertanyaan-pertanyaan yang telah terstruktur dipersiapkan terlebih dahulu, kemudian satu-persatu diperdalam dengan menggali keterangan lebih lanjut dari responden. Pengumpulan data dari responden ini dilakukan dengan tehnik *focus group discussion* (FGD).

Untuk mendapatkan data sekunder dilakukan dengan cara studi dokumen. Dalam studi dokumen, data diperoleh melalui penelusuran isi dokumen dan dikelompokkan ke dalam konsep-koPenelitian ini akan menggunakan teknik atau metode pengolahan analisis data kualitatif. Uraian kegiatan pengolahan dan analisisnya meliputi: (1) reduksi data, (2) penyederhanaan dan penyajian data dan (3) verifikasi hasil penelitian serta penarikan kesimpulan. Kegiatan analisis data dilakukan secara simultan dengan proses pengolahan data, bahkan telah dimulai sejak awal pengumpulan data. Alur kegiatan analisis data penelitian ini mengikuti komponen-komponen analisis data model interaktif.⁵

HASIL DAN PEMBAHASAN

Filosofi ABS–SBK Dalam Pembentukan dan Penataan Lembaga-Lembaga Nagari.

1. Eksistensi Hukum Adat

Hukum adat adalah hukum yang khas Indonesia. Berbagai kajian tentang hukum menunjukkan bahwa hanya di Indonesia dikenal suatu rezim pengaturan yang disebut hukum adat (*adat recht*). Namun demikian, itu bukan berarti bahwa secara substansial hukum adat tidak dikenal di negara- negara lain.

Kajian anthropologi hukum menempatkan hukum sebagai bagian dari kebudayaan. Kebudayaan mengenal nilai-nilai budaya, yaitu sesuatu yang dipandang berharga dalam lingkungan kebudayaan tertentu, yang boleh jadi tidak demikian pada lingkungan kebudayaan lainnya. Nilai-nilai budaya tersebut dikongkretisir ke dalam bentuk norma-norma sosial. Norma-norma sosial tersebut bergabung satu sama lain dalam aspek-aspek yang bersamaan sedemikian rupa sehingga melahirkan pranata-pranata sosial. Demikianlah, dalam aspek kekeluargaan, misalnya, dikenal pranata perkawinan. Pranata perkawinan tersebut merupakan kumpulan dari norma-norma sosial dalam pinang-meminang, pertunangan, akad nikah, perhelatan, perceraian, dan sebagainya. Karena itu pranata-pranata sosial itu merupakan cara untuk mewujudkan gambartan ideal tentang kehidupan yang dipahami sebagai rancangan kehidupan yang disiapkan oleh kebudayaan. Memanglah kebudayaan dipandang sebagai rancangan kehidupan untuk masyarakat budaya yang bersangkutan. Seperti dikemukakan oleh Kluchkhohn⁶, “*a culture is an historically created system of explicit and implicit design for living, which tend to be shared by all of specially designated members of group at a specific*

⁵ Sanapiah Faisal, *Format-Format penelitian Sosial*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1989hal 25

⁶ Lewis A. Cosef dan Bernhard Rosenberg, *sosiological Theory (A Book of Reading)*, New York 1985, hlm. 40.

point in time. (kebudayaan adalah sistem yang dibentuk melalui sejarah tentang rancangan kehidupan yang eksplisit dan implisit, yang cenderung untuk dikembangkan oleh semua anggota kelompok yang dirancang khusus pada satu titik waktu tertentu pada satu masa). Cara untuk menjamin bahwa rancangan kehidupan itu akan dipatuhi oleh warga masyarakat agar dapat lestari adalah dengan menggunakan hukum.

Usaha untuk memberi definisi pada hukum menunjukkan dua kutub yang berlawanan, antara pengikut Austin yang berpengaruh di Inggris yang memberi tekanan pada “segi perintah” dengan pengikut Oliver Wendell Holmes di Amerika Serikat yang lebih “realitis”, yang menyatakan bahwa hukum adalah ramalan tentang apa yang akan diputuskan oleh pengadilan. Lalu bagaimana para ahli lain melihat kontroversi ini? Kontrowitz meneliti sejumlah ciri hukum yang sangat penting untuk definisi hukum yang spesifik. Menurutnya ciri khas hukum adalah, “memiliki seperangkat aturan yang menuntut cara berperilaku eksternal. Aturan itu harus diungkapkan sedemikian rupa sehingga pihak yang diserahi tugas untuk menyelesaikan sengketa seperti pengadilan dan pihak-pihak lain dapat menerapkannya. Setiap aturan itu harus mengandung unsur “keharusan” atau “kemestian”, artinya mengandung unsur bagaimana seharusnya. Ini merupakan unsur moralitas dari hukum. Menurut Kontrowitz unsur “seharusnya” itu ditentukan oleh kebudayaan. Karena ditentukan oleh kebudayaan, maka ia dapat berbeda-beda dari waktu yang satu ke waktu yang lain dan dari tempat yang satu ke tempat yang lain.

Hukum dirumuskan sebagai alat yang digunakan oleh manusia untuk mendamaikan kegiatan-kegiatan dan perilakunya dengan prinsip-prinsip ideal yang telah mereka akui. Cara “mendamaikan” itu secara implisit mempunyai arti “tidak memaksakan”. Dengan demikian, melalui hukum didamaikan tuntutan individualnya dalam berperilaku dengan tuntutan masyarakat terhadapnya dalam berperilaku, sehingga tidak terlalu menyakiti hatinya dan tidak membuatnya berontak. Semua ini akan memungkinkan kehidupan sosial untuk terus berlangsung. Itulah sebabnya hukum harus sesuai dengan prinsip-prinsip ideal yang telah diakui masyarakatnya. Hukum yang demikian mengejaukan dalam apa yang disebut adat. Adat yang berkenaan dengan hukum disebut hukum adat.

Karena adat identik dengan hal-hal yang bersifat tradisional, apakah hukum dengan begitu hanya dikenal pada kebudayaan-kebudayaan yang sudah maju? Menurut Leopold Pospisil apabila pendapat ini dipegang maka yang tidak memiliki hukum bukan hanya masyarakat primitif saja, melainkan juga banyak negara lainnya di luar Eropa. Malahan akan termasuk pula beberapa negara dengan peradaban tua di Eropa. Di negara-negara Yunani kuno dan Romawi misalnya, sumber utama hukum adalah pertimbangan hakim. Yang diistilahkan *themistist*. Karena itu sengketa-sengketa tidaklah diselesaikan dengan berpedoman pada kitab kodifikasi hukum. Namun demikian tidak ada sarjana hukum bahkan yang paling konservatif sekalipun yang akan mengatakan bahwa pada zaman Romawi tidak ada hukum.

Sekaitan dengan ini patut dikutip pendapat Hazairin yang menyatakan, “nyatalah kiranya bahwa seluruh lapangan hukum mempunyai hubungan dengan kesusilaan, langsung ataupun tidak langsung. Dengan demikian dalam sistem hukum yang sempurna tiadalah tempatnya bagi sesuatu yang tidak selaras dengan atau bertentangan dengan kesusilaan”. “demikian juga dengan hukum adat, teristimewa di sini dijumpai perhubungan dan persesuaian langsung antara hukum dan kesusilaan, pada akhirnya hukum dan adat, yaitu sedemikian

langsungnya sehingga istilah *bikin* “hukum adat” itu tidak dibutuhkan oleh rakyat biasa yang memahamkan menurut istilahnya adat itu, baik dalam artinya sebagai adat sopan santun maupun dalam artinya sebagai hukum. “Adat”, kata Hazairin, “adalah renapan (endapan) kesusilaan dalam masyarakat, yaitu bahwa kaedah-kaedah adat itu berupa kaedah-kaedah kesusilaan yang kebenarannya telah mendapat pengakuan umum dalam masyarakat itu.”⁷

Lalu bagaimana dengan adat Minangkabau? Minangkabau sebagai etnis yang mendiami Provinsi Sumatera Barat terkenal dengan adatnya. Hamka menghimpun ciri-ciri dari masyarakat adat Minangkabau sebagai berikut: 1). Tersusun atas dasar ke-ibu-an; 2). Yang menjadi puncak dalam rumah adalah nenek perempuan; 3). Harta benda dicari dan diusahakan untuk memperbesar harta suku; 4). Hasil usaha dan pencaharian orang laki-laki adalah untuk kemenakannya; 5). Suami tidak wajib memberi nafkah kepada istri; 6) Penghulu hanya berkuasa menjaga harta kaum saja dan memeriksa penggunaannya serta melakukan pengurusannya dengan pihak luar; 7). Mamak-mamak, tungganai-tungganai dan penghulu tidak berhak membawa hasil harta ke rumah istrinya; 8). Semenda tidak boleh campur tangan di rumah istri dan anaknya; 9). Bila anak akan dikawinkan oleh mamak atau oleh tungganai dan penghulu, semenda (ayah si anak) hanya diberitahu saja.

Ciri-ciri dari masyarakat adat minangkabau di atas diajarkan dan dipelihara melalui dua bentuk pemerintahan adat minangkabau yang disebut *kelarasan*, yaitu *kelarasan Koto Piliang* dan *Kelarasan Bodi Chaniago*. *Kelarasan Koto Piliang* merupakan pemerintahan yang bersifat otokrasi. Kekuasaan terbesar berada ditangan penghulu pucuk. Para penghulu sebagai kepala suku dan kepala kaum memiliki kedudukan yang bertingkat-tingkat. Kedudukan bertingkat itu tergambar pula pada *balairung* (balerong) tempat diadakan musyawarah. *Balairung* tersebut pada *kelarasan Koto Piliang* mempunyai lantai yang bertingkat mengikuti tingkatan kedudukan penghulu. Bentuk pemerintahan ini berasal dari ajaran pucuk pimpinan adat minangkabau tempo dulu yaitu *Datuk Katemenggungan*.

Sedang *Kelarasan Bodhi Chaniago* berasal dari ajaran *Datuk Perpatih Nan Sabatang* yang merupakan adik berlain Bapak dengan *Datuk Katemenggungan*. Berbeda dengan *Datuk Ketemenggungan*, *Datuk Perpatih Nan Sabatang* mengajarkan bentuk pemerintahan yang demokratis. Bentuk inipun tergambar dalam rupa *balairung* *Kelarasan Bodhi Chaniago* yang lantainya berbentuk datar saja.

Dua bentuk pemerintahan adat inilah yang memelihara adat yang sama tapi dengan prosedur kepemimpinan atau tepatnya prosedur dan tatacara pemerintahan yang berbeda. Dengan demikian dua sistem inilah yang ditemukan dalam penyelenggaraan pemerintahan pada nagari-nagari sebagai kesatuan teritorial genealogis yang menyusun Kerajaan Minangkabau tempo dulu. Apabila diajukan pertanyaan filosofis tentang apa yang menjadi dasar filosofi (*Philosophische Grondslag*) nya adat minangkabau, maka jawabnya adalah *alua* dan *patuik*. *Alua* adalah aturan, sedang *patuik* adalah kepatutan. Karena itu filosofi hidup orang minang sebelum besarnya pengaruh islam adalah, “*adat basandi alua, alua basandi patuik* “. *Patuik* atau kepatutan ditentukan oleh akal. Apa yang logis dan sesuai dengan akal sehat disebut sebagai *patut*, sebaliknya disebut dengan istilah *tidak patut*. *soal patut dan tidak patut* yang diukur dengan logika itu bersumber dengan ilham dari alam. Alam memberi

⁷ Bushar Muhammad, *Asas-Asas hukum Adat (Suatu Pengantar)*, P.T Pradnya Paramita, Jakarta, 1977, cet,10, hlm.12.

banyak inspirasi bagi akal pikiran. Karena itu alam dipandang sebagai guru. Terkenal petiti adat yang mengajarkan, “*alam takambang jadi guru* (alam terhampar jadi pediman)”.

Namun demikian, peristiwa perang paderi yang berlangsung tahun 1803 – 1838 telah memberi pengaruh yang besar terhadap adat minangkabau. Perang itu sendiri dipicu oleh keinginan sekelompok ulama yang dipengaruhi paham wahabi untuk menerapkan syariat dengan ketat yang penegakannya dilakukan dengan keras. Maka dilakukanlah pengawasan ketat terhadap pelaksanaan shalat jumat dan shalat lima waktu. Sebagian dari penegakan syariat itu dilakukan terhadap adat yang sudah turun temurun, seperti sabung ayam, judi dan semacamnya. Metode Penegakan yang keras yang dilakukan para penggagas gerakan paderi yang menempuh cara yang berbeda dengan yang dilakukan para wali songo di pulau jawa telah memberi hasil yang berbeda. Di pulau jawa pengembangan islam tidak menimbulkan peperangan. Sebab islam yang dikembangkan adalah islam yang *indegenous*, yang mempribumi. Islam yang menampung budaya lokal, yang mengislamkan masyarakat beserta budayanya, bukan islam yang *alien* atau asing.

Tapi, paderi di Minangkabau, sesuai dengan paham wahabi yang cenderung keras dan tanpa kompromi dengan budaya lokal telah membawa masyarakat minangkabau pada suatu pertentangan yang tajam antara budaya atau adat dengan agama. Pertentangan yang akhirnya pecah menjadi perang terbuka yang berlangsung lama, yaitu sekitar 35 tahun. Perang yang akhirnya mengundang pemerintah kolonial Belanda untuk turun tangan membantu kaum adat.

Pemihakan pada kaum adat yang dilakukan Belanda tampaknya kontraproduktif dengan hasil yang diharapkan, sebab pada akhirnya kaum adat bersatu dengan kaum paderi untuk menghadapi Belanda. Persatuan itu dilakukan dalam bentuk perjanjian yang dihasilkan dari pertemuan di bukit marapalam. Dalam pertemuan itu disepakati suatu perdamaian abadi dengan menyepakati suatu relasi antara adat dan agama yang dijadikan sebagai filosofi baru bagi masyarakat minangkabau. Relasi antara adat dan agama sebagai filosofi hidup yang dihasilkan dalam pertemuan di bukit marapalam tersebut berbunyi, “*adat basandi syara’, syara’ basandi kitabullah*”. Artinya adat didasarkan pada agama, dan agama didasarkan pada kitabullah Alqur’an.

Dengan filosofi ini maka adat diletakkan sub ordinat dari agama. Adat mesti sesuai dengan kehendak agama. Inilah yang biasa disingkat sebagai filosofi ABS-SBK. Hubungan adat dan agama yang tergambar dalam filosofi ini mewarnai perkembangan masyarakat minangkabau sampai saat ini. Karena itu segala penataan masyarakat harus taat asas dengan filosofi tersebut. Berbagai pengaturan yang dilahirkan yang berkaitan dengan adat pun selalu disangkut dengan filosofi tersebut.

Pertanyaan yang lalu mengemuka adalah, bagaimana eksistensi adat yang demikian dalam konstelasi pengaturan masyarakat Sumatera Barat yang didasarkan pada hukum nasional? Adakah tempat yang memberi ruang bagi adat? Sekaitan dengan ini dapat dilihat bagaimana eksistensi hukum adat dalam hukum nasional menurut kajian para ahli.

Soerjono Soekanto⁸ pernah mempertanyakan tentang hukum apakah dalam kenyataan yang berlaku bagi bagian terbesar masyarakat Indonesia. Pertanyaan itu dijawabnya sendiri

⁸ Soerjono Soekanto, Masalah Kedudukan Dan Peranan Hukum Adat, Penerbit academica, Jakarta, 1979, hlm.3 - 4

dengan mengatakan bahwa dalam kenyataan, hukum adatlah yang berlaku bagi bagian terbesar warga masyarakat Indonesia. Alasan yang dikemukakan adalah karena bagian terbesar rakyat Indonesia dalam kenyataannya hidup di wilayah pedesaan. Tetapi menurut Soerjono Soekanto pula, keberlakuan hukum adat tersebut bersifat deskriptif, bukan preskriptif. Sebab, menurutnya, kalau keberlakuan hukum adat bersifat preskriptif maka hukum adat akan menjadi dasar bagi putusan-putusan badan peradilan dan bagi pembentukan perundang-undangan. Namun dalam kenyataannya hukum adat dibatasi berlakunya, dalam arti ada perundang-undangan yang menjadikan hukum adat sebagai dasarnya dan ada pula yang tidak. Dengan kutipan ini dapat dikatakan bahwa dalam konstelasi hukum nasional, hukum adat berlaku secara deskriptif (bukan preskriptif), tetapi secara formil berlakunya itu dibatasi.

Dengan mengutip pendapat Soerjono Soekanto di atas dapat dinyatakan bahwa hal itu pun berlaku bagi hukum adat yang mengatur Nagari sebagai kesatuan masyarakat hukum adat di Minangkabau. Hukum adat, termasuk yang berkenaan dengan bentuk dan penyelenggaraan pemerintahan hanya berlaku sebatas ditentukan atau diberlakukan oleh peraturan perundang-undangan yang berkenaan dengan pemerintahan Nagari. Hukum adat Minangkabau akan berlaku dalam batas-batas ruang yang diberikan oleh perundang-undangan sebagai hukum nasional. Demikian eksistensi atau keberadaan hukum adat Minangkabau dalam penataan atau pengaturan bentuk dan penyelenggaraan pemerintahan nagari.

2. Nagari Dalam Pengaturan Hukum Nasional

Hukum nasional yang mengatur nagari saat ini bersumber pada UU No. 6 Tahun 2015 Tentang Desa. Pemerintah Provinsi Sumatera Barat pada tahun 2018 telah melahirkan perda provinsi sebagai turunan dari UU ini, yaitu Perda Provinsi Sumatera Barat No. 8 Tahun 2018 Tentang Nagari. Perda ini berfungsi sebagai perda payung yang akan ditindak lanjuti dengan perda Kabupaten tentang Nagari.

UU No.6 Tahun 2014 Tentang Desa memilah desa ke dalam dua kategori, yaitu desa dan desa adat. UU ini merumuskan desa sebagai, “ Kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah, yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal-usul, dan atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam satuan pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.”⁹ Agar status desa dapat diubah menjadi desa adat dan sebaliknya harus dengan penetapan melalui peraturan daerah (Perda) Kabupaten/Kota. Pengubahan tersebut adalah dalam rangka penataan desa.

Perda tentang petapan desa menjadi desa adat harus memenuhi persyaratan¹⁰ : 1). Hak-hak tradisional dari suatu kesatuan masyarakat hukum adat tersebut nyata-nyata masih hidup; 2). Hak-hak tradisional beserta kesatuan masyarakat hukum adat tersebut dipandang sesuai dengan perkembangan masyarakat; 3). Sesuai dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Selanjutnya kesatuan masyarakat hukum adat itu beserta hak-hak tradisionalnya dipandang masih hidup secara nyata apabila : a.Adanya perasaan warga masyarakat tersebut

⁹ Pasal 1 angka 1 UU no. 6 Tahun 2014 Tentang Desa

¹⁰ Ibid Pasal 97 ayat (1) UU No. 6 Tahun 2014

sebagai anggota kelompok yang sama; b. Adanya pranata pemerintahan adat; c. Adanya harta kekayaan adat, dan/atau d. Adanya perangkat norma hukum adat.

Kesatuan masyarakat itu dipandang sesuai dengan perkembangan masyarakat apabila : a. Diakui oleh per-UU-an yang berlaku (secara umum atau secara khusus) sebagai cerminan dari perkembangan nilai yang dianggap ideal ditengah masyarakat; b. Hak-hak tradisional dari kesatuan masyarakat hukum adat tersebut diakui dan dihormati oleh masyarakat yang lebih luas dan tidak bertentangan dengan hak asasi manusia.

Sedangkan kesatuan masyarakat hukum adat itu dipandang sesuai dengan Negara Kesatuan Republik Indonesia, apabila: a. Tidak mengancam kedaulatan dan integritas Negara Kesatuan Republik Indonesia; b. Substansi norma hukum adat tersebut sesuai dan tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pengaturan dan penyelenggaraan desa adat ini dilaksanakan sesuai dengan hak asal-usul dan hukum adat yang berlaku di desa adat yang masih hidup serta sesuai dengan perkembangan masyarakat dan tidak bertentangan dengan asas penyelenggaraan pemerintahan desa adat dalam prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia¹¹. Sedang kewenangan dari desa adat tersebut meliputi¹²: 1) Pengaturan dan pelaksanaan pemerintahan berdasarkan susunan asli; 2) Pengaturan dan pengurusan ulayat dan wilayah adat; 3). Pelestarian nilai sosial budaya desa adat; 3). Penyelesaian sengketa adat berdasarkan hukum adat yang berlaku di desa adat dalam wilayah desa yang selaras dengan prinsip hak asasi manusia, dengan mengutamakan penyelesaian berdasarkan prinsip musyawarah; 4). Penyelenggaraan sidang perdamaian peradilan desa adat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; 5). Pemeliharaan ketenteraman dan ketertiban masyarakat desa adat berdasarkan hukum adat yang berlaku di desa adat; 6). Pengembangan kehidupan hukum adat sesuai dengan kondisi sosial budaya masyarakat desa adat.

Pemerintahan provinsi Sumatera Barat seperti dinyatakan di atas, menindaklanjuti UU No.6 Tahun 2014 ini dengan Perda Provinsi Sumatera Barat No.7 Tahun 2018 Tentang Nagari. Perda Provinsi Sumatera Barat ini bila ditelaah dengan seksama tidak dimaksudkan untuk menjabarkan pengaturan desa secara umum dalam konteks pengaturan UU No. 6 Tahun 2014, melainkan secara khusus menjabarkan aturan UU itu hanya sepanjang berkenaan dengan desa adat. Hal ini dapat diketahui dengan membaca beberapa konsiderans dan batang tubuh dan penjelasan perda ini.

Pada bagian pertimbangan huruf adinyatakan ,“ Bahwa nagari sebagai kesatuan masyarakat hukum adat di Sumatera Barat memenuhi syarat untuk ditetapkan sebagai penyelenggara pemerintahan hukum adat sebagaimana dimaksud Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014.”

Bagian pertimbangan ini sebenarnya bukan memberi pedoman tentang kepastian tentang apakah nagari yang digagas oleh perda ini adalah nagari dalam konsep desa adat ataukah nagari dalam konsep desa (saja) menurut UU no. 6 Tahun 2014. Sebab penamaan desa dan desa adat tidaklah dibedakan secara dikotomis. Perbedaannya hanya secara gradual saja. Ini terbaca pada penjelasan UU no. 6 Tahun 2014 tentang desa yang menyatakan:

“...Desa dan desa adat pada dasarnya melakukan tugas yang hampir sama.

¹¹ Ibid Pasal 107

¹² Ibid Pasal 103

Sedangkan perbedaannya hanyalah dalam pelaksanaan hak asal-usul, terutama menyangkut pelestarian sosial desa adat, pengaturan dan pengurusan wilayah adat, sidang perdamaian adat, pemeliharaan ketenteraman dan ketertiban bagi masyarakat hukum adat, serta pengaturan pelaksanaan pemerintahan berdasarkan susunan asli “.

Dengan membaca kutipan di atas terlihat bahwa desa dan desa adat sama-sama disandarkan pada hak asal-usul atau hak-hak tradisional yang tidak lain dari hukum adat. Hanya saja, pada desa adat pelaksanaan hak asal-usul itu lebih ditekankan dalam kaitannya dengan lembaga dan pranata tertentu. Itu sebabnya dapat dinyatakan bahwa perbedaan antara desa dan desa adat tersebut bukan perbedaan yang bersifat dikotomis, melainkan perbedaan yang bersifat gradual.

Karena itu pertanyaan tentang apakah nagari oleh perda ini dikonstruksikan sebagai desa ataukah sebagai desa adat harus dicari melalui penjelasan umum Perda No.7 Tahun 2018 yang menyatakan :

“Dengan demikian secara sosiologis kedudukan peraturan daerah ini sangat strategis dalam upaya masyarakat Sumatera Barat untuk mengembalikan jati diri nagari sebagai sebagai penyelenggara pemerintahan berdasarkan hak asal-usul dan hukum adat salingka nagari. Kemudian secara yuridis peraturan daerah ini merupakan prasyarat bagi pemerintah Kabupaten/Kota untuk membentuk peraturan daerah tentang nagari sebagai desa adat sebagaimana dimaksud Undang-Undang No. 6 Tahun 2014.”

3. Nagari Sebagai Lembaga Dengan Entitas Ganda: Perpaduan adat dan manajemen modern

Salah satu persoalan yang rumit dalam melakukan telaahan terhadap nagari adalah menjawab kebutuhan akan pemerintahan nagari yang maju, modern dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat di satu sisi, seraya menampung kekhasan nagari sebagai entitas budaya yang memiliki otonomi asli, yaitu otonomi yang didasarkan atas hak asal-usul pada sisi lain. Dengan kata lain memadukan anatara modernitas sebagai unsur kemajuan dengan nilai-nilai tradisional sebagai kekayaan budaya.

Mana pilihan yang harus diambil antara gagasan modernitas dan romantisme budaya masa lalu? Jawabnya nampaknya bukanlah salah satu dari yang dua itu, melainkan kedua-duanya. Sebab, romantisme terhadap nilai-nilai budaya masa lalu tidak boleh menjadi pengkekang bagi terbentuknya masyarakat yang maju, modern dan beradab. Seperti di nyatakan Bagir Manan, “Jangan sampai ‘otonomi asli’ menyebabkan desa dibiarkan terkungkung dalam suasana tradisional yang justru harus diadakan pembaharuan dalam rangka pemberdayaan pemerintahan dan rakyat desa.”¹³ Di Prancis misalnya, desa-desa yang merupakan daerah pinggiran bahkan benar-benar dihapus. Masyarakat Prancis kontemporer tidak lagi mengenal desa dalam lingkungan keseharian mereka karena desa-desa tersebut sudah diubah menjadi kota dengan segala tingkatannya. Kota melambangkan modernitas, dimana segala gagasan dan ide tentang kemajuan mendapatkan tempatnya.¹⁴

Itulah sebabnya Bagir Manan menyatakan, bahwa sebagai bagian dari pemerintahan daerah, desa memiliki seluruh tatanan pemerintahan otonom yang mandiri dalam menjalankan

¹³ Bagir Manan, Menyongsong Fajar Otonomi Daerah, PSH Fakultas Hukum UII Yogyakarta, cet.3, April 2004, hlm. 162

¹⁴ Jimly Ashiddiqie...

segala urusan rumah tangganya. Susunan organisasi dan pemerintahan desa tidak lagi sekedar mencerminkan sejarah pemerintahan masa lalu dengan segala keaslian tradisional. Pemerintahan desa harus menjadi bagian integral pemerintahan negara RI yang menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan baru. Salah satu fungsi penting menurut Bagir Manan adalah pembaharuan pemerintahan tradisional desa agar dapat melaksanakan fungsi pemerintahan dan pelyanan seirama dengan perkembangan masyarakat sekelilingnya. Pembaharuan tersebut bukanlah dengan meniadakan fungsi-fungsi tradisional yang hidup dan terpelihara, melainkan pembaharuan pada segi-segi pengelolaan, pengembangan sumber daya, orientasi pemerintahan, dan lain-lain.¹⁵

Ambillah sebagai contoh pembaharuan pada segi-segi pengelolaan pemerintahan. Dalam pemerintahan modern dikenal apa yang dinamakan dalam bahasa Inggris *general principles of good administration* atau yang dalam bahasa Belanda disebut sebagai *algemene beginselen van behorlijk bestuur* yang diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia sebagai asas-asas umum atau prinsip-prinsip umum penyelenggaraan pemerintahan yang baik. Asas-asas atau prinsip ini merupakan pedoman bagi pemerintah, bahkan bagi hakim dalam memutus perkara-perkara yang terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan. Dengan asas ini dinilai keabsahan tindakan pemerintahan, baik tindakan hukum (*rechtshandelingen*), maupun tindakan nyata (*feitelijke handelingen*). Asas-asas tersebut meliputi asas motivasi yang jelas, tujuan yang jelas, tidak sewenang-wenang, asas kepastian hukum, persamaan perlakuan, tidak menyimpangi tujuan dari adanya wewenang (*detournementdepouvoir*), *fairness*, dan sebagainya.

Penyelenggaraan pemerintahan yang memenuhi asas-asas di atas akan menjadi indikator bagi hadirnya pemerintahan yang layak disebut sebagai *good governance*. Dengan berbagai asas di atas maka tata kelola pemerintahan yang baik atau *good governance* akan memenuhi label-label teoritik seperti *accountable*, *responsible*, *controlable*, *transparency*, *limitable*, dan lain-lain. Semua ini berkaitan dengan manajemen pemerintahan.

Atas dasar pemahaman di atas, dua hal mesti terlihat dalam pengaturan tentang desa. Yaitu, *pertama*, adanya cerminan dari nilai-nilai budaya. *Kedua*, adanya manajemen dan tata kelola pemerintahan modern. Hal ini berlaku pula untuk pemerintahan nagari. Pemerintahan nagari harus mencerminkan nilai-nilai adat sebagai budaya masyarakat disamping tentu saja mesti merefleksikan tata kelola pemerintahan modern. Dalam kebudayaan hal-hal yang abadi adalah nilai-nilai budaya yang dianut oleh masyarakat. Dalam konteks ini dapat dinyatakan bahwa nilai cenderung untuk statis (abadi), sedang tata kelola cenderung dinamis. Sebagai moralitas masyarakat, nilai mengajarkan tentang baik dan buruk. Pandangan tentang baik dan buruk, karena perbedaan tempat dan waktu, mungkin saja berubah. Tetapi seperti dikatakan di atas perubahan itu butuh waktu berabad-abad untuk menemukan momentumnya.

Inti dari nilai-nilai yang berlaku dalam masyarakat yang terkandung dalam filosofi masyarakat, memberi acuan sebagai inti pemikiran terdalam yang dianut masyarakat yang bersangkutan dalam membentuk pandangan dunia (*weltanschauung*) mereka. Filosofi ini menjadi bintang pemandu bagi cara pandang masyarakat terhadap segala fenomena.

Pada masyarakat Sumatera Barat dengan etnis minangkabau sebagai latar budaya, filosofiyang dianut adalah adat *basandi syara'*, *Syara' basandi Kitabullah* (ABS-SBK). Seperti

¹⁵ Bagir Manan, Op. Cit, hlm.159 - 160

telah diuraikan pada bagian sebelumnya, filosofi ini lahir sebagai buah dari kesepakatan kelompok adat dan kelompok paderi dibukit marapalam. Dengan demikian, ABS-SBK merupakan *ultimate value* (nilai tertinggi) dalam Kehidupan masyarakat adat Minangkabau.

Dilihat dari kacamata penyelenggaraan negara, kedudukan ABS-SBK serupa dengan kedudukan norma fundamental negara bagi organisasi kenegaraan. Istilah norma fundamental negara (*Staatsfundamental Norm*) diperkenalkan pertama kali oleh Hans Nawiasky, seorang ahli hukum kenamaan yang menjabarkan teori Hans Kelsen tentang *GrandNorm* (norma dasar).

Menurut Kelsen, setiap norma yang berlaku ditengah-tengah masyarakat (norma apa saja) dapat dikembalikan kepada norma dasar. Sebab, setiap norma itu beringkat-tingkat membentuk suatu stupa dalam suatu regresus sampai norma tertinggi yang tidak dapat dikembalikan kepada norma yang lebih tinggi lagi. Norma terakhir inilah yang disebut sebagai norma dasar (*grand norm*). Norma dasar ini berlaku bukan karena diturunkan dari ,norma yang lebih tinggi, melainkan berlaku secara pre-supposed (pra anggapan). Norma dasar itu absah karena dianggap absah dan benar dengan sendirinya. Ajaran itulah yang dijabarkan oleh Nawiasky untuk konteks Negara. Apa yang disebut oleh Kelsen sebagai grand norm, untuk konteks Negara disebut oleh Nawiasky sebagai *staatsfundamental norm*. *staatsfundamentalnorm* ini berfungsi sebagai bintang pemandu bagi semua norma yang ada di bawahnya. Keabsahan semua norma yang ada dalam Negara tergantung pada ketaatasannyadengan *staatsfundamentalnorm* tersebut.

Kedudukan *staatsfundamental norm* dalam penyelenggaraan Negara, sebagaimana dinyatakan diatas, serupa dengan kedudukan ABS-SBK dalam penyelenggaraan nagari. Secara demikian, maka ABS-SBK harus menjadi dasar bagi segala norma yang berlaku dalam nagari, termasuk norma yang mengatur tentang kelembagaan nagari. Bahkan dalam konteks pemerintahan, penjabaran ke dalam penyusunan kelembagaan nagari merupakan hal yang lebih penting dibanding penjabaran ke dalam aturan yang mengatur segi-segi kemasyarakatan lainnya. Sebab pengaturan kelembagaan nagari merupakan Hukum Tata Negara Adat. Dalam konstelasi hukum, kedudukan hukum tata Negara lebih tinggi dari kedudukan hukum lainnya¹⁶, karena hukum tata Negara secara teoritik merupakan hukum pertama. Tanpa adanya hukum tata Negara yang mengatur tentang prinsip-prinsip bernegara, maka tidak akan ada hukum lainnya. Hukum tata Negara merupakan pergantungan keabsahan dari bidang-bidang hukum lainnya. Dalam makna yang demikian pula asas ABS-SBK akan menjadi sangat urgen untuk dijabarkan ke dalam pengaturan tentang kelembagaan nagari yang merupakan aspek dari Hukum Tata Negara Adat di minangkabau.

Konsep Tentang Pengaturan, Pembentukan, dan Keberadaan Lembaga-Lembaga Nagari

Uraian sebagaimana dipaparkan di atas menunjukkan masyarakat minangkabau merupakan masyarakat yang mengenal nagari sebagai kesatuan masyarakat hukum adat. Selanjutnya terlihat pula dalam uraian di atas bahwa nagari ditata menurut hukum adat. Hukum adat itu sendiri sebagai hukum yang deskriptif (bukan preskriptif) mendapatkan pengakuan keberadaannya berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa

¹⁶ Sri Soemantri, *Perbandingan Hukuim Tata Negara*, Alumni, Bandung, 1986, hlm 6

yang mengakui hukum adat sebagai hukum yang berlaku untuk desa atau yang disamakan dengan desa. Hukum adat merupakan kekayaan budaya. Sumber tertinggi dari hukum adat minangkabau adalah filosofi adat ABS-SBK.

Dengan uraian tersebut maka ditemukan prinsip bahwa ABS-SBK merupakan sumber dari segala hukum adat yang mendasari otonomi nagari sebagai otonomi asli. Dengan demikian Filosofi itu menjadi sumber pula bagi hukum ketaatanegaraan adat minangkabau yang mengatur tentang kelembagaan nagari. Lalu bagaimana kelembagaan nagari itu harusnya diatur dan dibentuk serta bagaimana pula keberadaannya?

Sebagaimana dinyatakan pada awal tulisan ini, Perda Provinsi Sumatera Barat yang mengatu tentang nagari yang berlaku saat ini sebgai perda yang baru diundangkan adalah Perda Provinsi No. 7 Tahun 2018. Dalam perda ini diatur bahwa kelembagaan nagari terdiri atas: a. Kerapatan Adat Nagari; b. Pemerintah Nagari; c. Peradilan Adat Nagari.

Menurut perda ini, kerapatan adat nagari terdiri dari perwakilan niniak mamak, unsur alim ulama nagari, unsur cadiak pandai, unsur bundo kanduang, dan unsur parik paga nagari. Lembaga Kerapatan Adat nagari ini berkedudukan sebagai lembaga permusyawaratan tertinggi dalam penyelenggaraan pemerintahan nagari. Sedang pemerintah nagari dimaknai sebagai penyelenggar pemerintahan nagari bersama dengan Kerapatan Adat nagari. Pemerintah nagari ini dipimpin oleh kapalo Nagari dengan dibantu oleh perangkat nagari. Sebagai pimpinan pemerintahan nagari, Kapalo Nagari bertugas menyelenggarakan pemerintahan, melaksanakan pembangunan, pelayanan publik, pembinaan kemasyarakatan, dan pemberdayaan masyarakat nagari. Sedang lembaga terakhir, yaitu peradilan Adat Nagari, yang bertugas menyelesaikan sengketa sako dan pusako, meyelesaikan perkara perdata adat, dan menjatuhkan sanksi adat kepada parapelanggar adat. Lembaga peradilan adat ini diisi oleh hakim peradilan adat dengn dipimpin seorang ketua yang dibantu oleh seorang manti.

Bila dibandingkan dengan perda yang berlaku sebelumnya, yaitu perda provinsi Sumatera Barat No. 2 Tahun 2007 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Nagari akan ditemukan perbedaan. Perbedaan yg ditemukan tidak hanya berkenaan dengan peradilan adat yang tidak dikenal sebagai satu lembaga tersendiri salam perda yang lama ini, melainkan juga perbedaan yang berkenaan dengan pengaturan kelembagaan nagari secara khusus. Meskipun Perda No. 2 Tahun 2007 mengatur tentang Wali Nagari, Badan Permusyawaratan Nagari dan Kerapatan Adat nagari, namun tidak mengatur secara eksplisit dalam Bab tersendiri materi yang berkenaan dengan kelembagaan Nagari. Pengaturan secara eksplisist seperti dalam perda yang berlaku saati ni memberi makna hukum limitatif. Artinya kelembagaan nagari dibatasi dalam tiga lingkup lembaga di atas. Suatu pembatasan yang tentunya bertentangan dengan makna otonomi asli sebagai bentuk otonomi nagari. Sesuai dengan konsep adat salingka nagari seharusnya tidak ada pembatasan undang-undang yang mengebiri kebebasan nagari dalam melaksanakan otonomi aslinya membentuk lembaga-lembaga nagari.

Otonomi adalah kebebasan mengatur diri sendiri. Dalam setiap penggunaan istilah otonomi terkandung makna kemandirian. Karena itu apabila nagari merupakan daerah dengan pengelolaan pemerintahan yang bersifat otonomi, maka mesti diadakan ruang kebebasan bagi nagari dalam mengeksperikan kemandiriannya itu dalam mengelola pemerintahannya. Sesuai dengan kata asli yang disematkan pada terminologi otonomi yang diberikan pada nagari, sehingga disebut dengan istilah otonomi asli, maka sumber dari otonomi nagari itu adalah tradisi dan hak-hak yang dipunyai sesuai dengan asal usul dari nagari yang bersangkutan.

Tugas pemerintah daerah, baik daerah provinsi maupun daerah kabupaten / kota dengan demikian bukanlah mencampuri otonomi itu, melainkan sekedar menunjukkan batasan-batasannya, baik dalam pranata maupun dalam pelebagaan pranata itu agar tidak menabrak rambu-rambu yang merupakan kewenangan pemerintahan yang lebih tinggi. Selanjutnya yang juga sangat penting adalah mengatur hubungan tingkatan-tingkatan pemerintahan provinsi dan kabupaten dengan pemerintahan nagari, baik dalam rangka pembinaan maupun pengawasan.

Apa yang sejauh ini teramati dalam Perda Provinsi Sumatera Barat yang terbaru tentang nagari, sepanjang berkenaan dengan kelembagaan nagari justru menunjukkan intervensi terhadap kewenangan otonomi nagari dengan cara membatasi kelembagaan pemerintahan nagari ke dalam tiga lembaga seperti dinyatakan di atas. Seharusnya dari segi pengaturan kelembagaan, perda provinsi hanya mengatur tentang lembaga-lembaga yang berwenang menyelenggarakan administrasi dan manajemen pemerintahan nagari. Pengaturan itu pun sepanjang yang terkait dengan aspek administrative dan manajerial. Dengan otonomi aslinya yang dilahirkan dalam bentuk perna, pemerintahan nagari harus diberi ruang membentuk perna tentang kelembagaan nagari yang mencerminkan otonomi asli sesuai hak-hak tradisional yang dimiliki.

Hal lainnya adalah yang berkenaan dengan filosofi adat ABS-SBK. Apabila syara' dan Kitabullah menjadi bintang pemandu pengaturan kelembagaan nagari, maka sebagai *staatsfundamental norm* mesti adalembaga yang menjadi perwujudan dari supremasi syara'. Sebagai ilustrasi dapat dilihat perbandingan pada tingkat Negara dengan contoh Republik Islam Iran. Di Iran, kedaulatan rakyat diwujudkan melalui keberadaan parlemen. Parlemen bertugas membuat undang-undang sebagai hukum negara. Tetapi penyematan kata Islam pada Republik Iran menjadi republik Islam Iran menunjukkan adanya supremasi agama Islam. Supremasi agama ini dilembagakan melalui apa yang dinamakan '*The Guardian Assembly*'. Lembaga yang diisi oleh para ulama ini merupakan lembaga pengawasan terhadap kinerja parlemen dalam melahirkan undang-undang agar sesuai dengan syariat Islam. Pengawasan yang dilakukan adalah bersifat preventif dalam arti dilakukan sebelum rancangan undang-undang tersebut diundangkan.

Karena itu setiap rancangan undang-undang yang dihasilkan parlemen mestilah diserahkan terlebih dahulu kepada dewan penjaga ini. Apabila disetujui maka rancangan tersebut dapat disahkan dan diberlakukan sebagai undang-undang. Apabila ditolak, maka rancangan tersebut tidak akan pernah menjadi undang-undang. Dewan ini terdiri dari Sembilan orang ulama pilihan yang harus mengikuti seleksi ketat ujian kompetensi dalam pengetahuan agama Islam. Mereka diuji oleh guru besar-guru besar di universitas Qum. Tugas mereka hanya satu, yaitu memeriksa kesesuaian kehendak rakyat yang dilahirkan dalam bentuk rancangan undang-undang oleh wakil mereka di parlemen dengan kehendak Allah yang tertuang dalam Alqur'an.¹⁷

Dengan cara demikian maka penyematan kata Islam pada Republik Islam Iran dilembagakan. Kehadiran Dewan Penjaga sebagai lembaga yang supreme dalam pembentukan aturan hukum merupakan *condition sine qua non*. Merupakan sesuatu yang tidak bisa tidak diadakan. Apabila dihilangkan dalam kelembagaan Negara Iran, maka penggunaan kata Islam pada nama Negara Republik Islam Iran akan kehilangan makna hukum dan makna

¹⁷ Jalauddin Rakhmat, *Islam Aktual, Mizan*, Bandung, 1994, hl. 68

konseptualnya.

Sejalan dengan itu, maka filosofi Adat Basandi Syara', Syara' Basandi Kitabullah atau ABS-SBK pada masyarakat minangkabau dalam perwujudan pemerintahan nagari mesti di lembagakan pula. Mesti ada lembaga yang supreme yang merupakan lembaga syara' untuk menjamin ketaatasasan seluruh aturan yang dibentuk oleh Wali Nagari (Kapalo Nagari-menurut perda) bersama dengan lembaga permusyawaratan nagari (Kerapatan Adat Nagari-menurut perda) sebagai produk pemerintahan adat disatu sisi dengan syara' (agama di sisi lain).

Bila dicermati aturan dan kenyataan yang berlaku selama ini, sebelum lahirnya Perda Provinsi No.7 Tahun 2018, akan ditemukan lembaga yang mengurus urusan syara' atau agama. Di beberapa nagari dinamakan dengan sebutan Majelis ulama Nagari (Muna). Tapi kedudukan Muna ini pada sebagian nagari sebenarnya tidak sekuat kedudukan lembaga nagari lainnya. Di Kabupaten agam, misalnya, Perda Kabupaten agam mengatur agar Muna dibentuk dengan peraturan nagari (Perna). Tetapi ditemukan nagari-nagari yang tidak membentuk Muna dengan Peraturan Nagari di Nagari Batu Taba IVAngkat misalnya, lembaga Muna dibentuk tetapi tidak dengan perna sebagaimana harusnya.¹⁸ Tentu saja dilihat dari segi hukum, kedudukannya, karena itu, tidak setara dengan lembaga nagari yang lain. Disamping Muna, pada sebagian Nagari ditemukan pula lembaga Musyawarah adat dan Syara'. Yang terakhir ini misalnya ditemukan di Nagari Tujuh Koto Talago, kecamatan guguk, Kabupaten Lima Puluh Kota.¹⁹ tetapi kedudukan Majelis musyawarah adat dan syara' ini tidak lebih tinggi dari kedudukan lembaga lainnya. Lagi pula kewenangannya dibatasi hanya untuk menilai putusan Kerapatan Adat Nagari (KAN) ketika menyelesaikan sengketa yang diajukan kepada KAN. Apabila badan tersebut menyetujui putusan KAN dalam melaksanakan peradilan adat, maka putusan itu akan mengikat. Sebaliknya apabila tidak disetujui, maka putusan itu akan tidak sah dan tidak mengikat.

Dengan kenyataan yang sedang berlangsung dalam pengaturan kelembagaan nagari saat ini, maupun dengan mencermati pengaturan yang ditentukan dalam Perda Provinsi Sumatera Barat No 7 Tahun 2018, belum terlihat pengaturan yang memberi kedudukan yang *supreme* kepada lembaga syara'. Dengan filosofi ABS-SBK seharusnya Perda Provinsi Sumatera Barat No.7 Tahun 2018 mengatur keberadaan lembaga syara' atau lembaga agama sebagai lembaga yang pada tingkat tertinggi menentukan perwujudan otonomi asli. Lembaga yang pada tingkat tertinggi menentukan keabsahan kebijakan otonomi asli yang dituangkan ke dalam bentuk peraturan nagari. Lembaga yang mewujudkan supremasi Syara' itulah, apapun namanya, yang harus menentukan pada instansi terakhir segala hal yang berkenaan dengan perwujudan otonomi asli. Dengan cara ini maka filosofi ABS-SBK akan menemukan makna dan pelembagaannya ke dalam struktur kelembagaan nagari sebagai satuan pemerintahan terendah sekaligus sebagai kesatuan masyarakat hukum adat.

KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

Uraian di atas membawa pada beberapa kesimpulan sebagai berikut:

¹⁸ Wawancara dengan Wali Nagari Batu Taba tgl 9 Oktober 2018

¹⁹ Wawancara dengan Wali Nagari Tujuh Koto Talago tgl 11 November 2018.

- 1) Prinsip ABS-SBK harus dijadikan sebagai acuan dalam pengaturan, pembentukan dan penataan kelembagaan nagari. Sebab, dilihat dari perspektif akademik, kedudukan ABSSBK sebagai pedoman dalam Kehidupan masyarakat minangkabau dalam kaitannya dengan pemerintahan nagari serupa dengan kedudukan *staatsfundamental norm* dalam kaitannya dengan Negara sebagaimana diajarkan oleh Hans Nawiasky tentang peningkatan norm ahukum dalam Negara.
- 2) Sejalan dengan hal sebagaimana dinyatakan pada angka 1 diatas, maka prinsip ABS-SBK tersebut harus dilembagakan kedalam pengaturan dan pembentukan serta penataan kelembagaan nagari. Untuk itu harus dibentuk satu lembaga yang berfungsi untuk mewujudkan supremasi syara', yang memiliki kedudukan tertinggi diantara lembaga-lembaga yang ada dalam nagari. Lembaga ini berfungsi untuk menjaga agar setiap kebijakan nagari yang dituangkan ke dalam Perna sebagai wujud dari otonomi asli tidak bertentangan dengan ketentuan syara' (Agama).
- 3) Jenis dan tugas serta wewenang dari lembaga-lembaga yang ada di nagari seharusnya tidak ditentukan secara limitative dalam perda yang mengatur tentang nagari, baik perda Provinsi maupun Perda Kabupaten/Kota. Perda hanya berfungsi mengatur kelembagaan nagari yang berkaitan dengan segi-segi administratif dan manajemen pemerintahan yang tidak mereduksi kewenangan nagari dalam melaksanakan otonomi asli menurut hukum tatanegara adat sepanjang terkait dengan kelembagaan nagari. Selebihnya pengaturan kelembagaan yang ada di nagari harus diserahkan kepada nagari yang bersangkutan untuk diatur dalam Perna dalam rangka mewujudkan otonomi asli dalam bidang hukum tata Negara adat.

B. Saran

- 1) Agar pelembagaan ABS-SBK ke dalam pembentukan dan penataan lembaga-lembaga nagari diberi ruang oleh Perda Provisi Sumatera Barat maupun Perda Kabupaten /Kota dalam rangka melaksanakan otonomi asli yang berorientasi pada Desa Adat sebagaimana dimaksud oleh UU No.6 Tahun 2014 sebagai pilihan kebijakan yang mendasari pembentukan Perda Provinsi Sumatera Barat No.7 Tahun 2014.
- 2) Agar dilakukan Perubahan terhadap perda Provinsi Sumatera No. 7 Tahun 2018 Tentang Nagari sepanjang yang berkaitan dengan pengaturan tentang Kelembagaan Nagari.

DAFTAR PUSTAKA

- Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Berdasarkan Asas Desentralisasi Menurut UUD 1945, Disertasi*, UNPAD 1990.
- , *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, PSH. Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 2004.
- , *Teori dan Politik Konstitusi*, FH-UII-Press, Yogyakarta, 2004. Dobbin.C.E *Islamic Revivalism in a changing Peasant Economy, : CentralSumatera178 -1847*, Curzon Press.
- Hamka, *Antara Fakta dan Khayal Tuanku Rao*. Bulan bintang, Jakarta, 1973
- M. Rasyid Manggis, *Minangkabau, Sejarah Ringkas dan Adatnya*, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia, cetakan ke 2. 1985.
- Mahfud MD, *Amandemen Konstitusi Menuju Reformasi Tata Negara*, UII-Press, Yogyakarta, 1999.
- Maklumat Residen Sumbar No. 20/21 Tahun 1946.

- M. Natsir, *Capita Selecta*, Bulan Bintang, 1985
- Muhammad Asbi, *Intervensi Negara Terhadap Komunitas Nagari Di Minangkabau, Nagari, Desa Dan Pembangunan Pedesaan Di Sumatera Barat*, Yayasan Genta Budaya, Padang, 1990.
- Muhammad Ihsan, *Analisa Restropektif Kebijakan Kembali ke Pemerintahan Nagari di Sumatera Barat (studi pada Kabupaten Pasaman)*, UGM, 2000.
- Musyair Zainuddin, *Minangkabau dan adatnya*, Penerbit Ombak, Yogyakarta, 2013.
- Sanapiah Faisal, *Format-Format penelitian Sosial*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1989.
- Yasril Yunus *Pemerintahan Nagari di Era Orde Baru, Persepsi Aparatur Pemerintah Dan Masyarakat Terhadap Pemerintah Nagari Dan Aparatur Tradisional Minangkabau Dalam Kaitannya Dengan Prospek Otonomi Daerah Di Sumatera Barat*, makalah, Universitas Brawijaya Malang, 2000.
- Yulizal Yunus Dt Rajo Bagindo, <http://Wawasan Islam Wordpress.com>. diakses tanggal 10 Maret 2015.