

**BIROKRASI PEMERINTAH SUMATERA BARAT :  
Politik Identitas Minangkabau Setengah Hati**

Oleh :

Syaiful Wahab

Dosen Ilmu Politik FISIP Universitas Andalas

Haryo Ksatrio Utomo

Dosen Ilmu Politik FISIP Universitas Bung Karno

**Abstrak**

Artikel ini membahas mengenai politik identitas birokrasi pemerintah Sumatera Barat yang tidak terjadi secara maksimal. Politik identitas berbasis adat Minangkabau menjadi keistimewaan dari birokrasi Pemerintah Sumatera Barat. Politik identitas tersebut berwujud Nagari di Sumatera Barat. Persoalan seperti regulasi dan konflik internal pemerintahan Nagari menyebabkan penerapan birokrasi Nagari tidak menjadi maksimal.

Kata Kunci: Sumatera Barat, Birokrasi, Nagari.

**Pendahuluan**

Provinsi Sumatera Barat memiliki birokrasi pemerintahan yang unik. Selain menerapkan prinsip-prinsip birokrasi pemerintahan modern, pemerintah Sumatera Barat juga mengadopsi dan menerapkan beberapa prinsip birokrasi pemerintahan tradisional yang khas adat Minangkabau. Praktek birokrasi pemerintahan semacam ini mulai berjalan menyusul diberlakukannya otonomi daerah yang seluas-luasnya pada masa awal-awal reformasi 1998. Dengan otonomi daerah seluas-luasnya, ketika beberapa daerah menginginkan otonomi khusus, atau bahkan ada daerah yang menuntut pemisahan diri dari Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), namun Provinsi Sumatera Barat cukup hanya menginginkan pengakuan identitas budayanya, untuk dapat dihidupkan kembali menjadi identitas pemerintah daerah yang khas berbasis adat Minangkabau.

Secara formal, pengakuan identitas budaya Minangkabau dituangkan ke dalam ranah birokrasi modern di Sumatera Barat melalui dua cara. *Pertama*, melalui kebijakan yang menjadikan filosofi adat-budaya Minangkabau, yakni “*Adat Bersendi Syarak, Syarak Bersendi Kitabullah*” atau disingkat ABS-SBK<sup>1</sup> sebagai pedoman nilai, dalam berperilaku dan bertindak, baik personal maupun institusional, di semua elemen masyarakat Sumatera Barat. *Kedua*, adanya kebijakan untuk menghidupkan kembali

---

<sup>1</sup> ABS-SBK artinya bahwa adat berpedoman pada syariat agama, agama harus berpedoman pada kitab suci Kitabullah (Alqur'an).

Nagari (masyarakat hukum adat asli etnis Minangkabau) sebagai bentuk pemerintahan terendah di Sumatera Barat, yang kemudian dikenal dengan sebutan “*ba baliak ka nagari*” (kembali ke Nagari).

Penerapan sistem pemerintahan daerah yang bercirikan adat istiadat Minangkabau di Sumatera Barat bukanlah tanpa dinamika dan persoalan. Bias-bias primordialisme, pola kepemimpinan *patron-client*, benturan antara struktur sosial-politik modern dan pranata tradisional, bahkan konflik internal dalam masyarakat adat nagari sendiri sudah menjadi bagian yang tidak terelakkan dalam praktek pemerintahan daerah di Sumatera Barat. Dari situasi kondisi tersebut, maka pertanyaan yang diajukan dalam artikel ini adalah mampukah Pemerintah Provinsi Sumatera Barat menjalankan praktek pemerintahan yang berbasis pada dualisme struktur sosial-politik (modern dan tradisional) sekaligus ? Apakah revitalisasi (membangkitkan kembali) struktur sosial budaya Minangkabau ke dalam praktek birokrasi pemerintahan daerah di Sumatera Barat ini akan membangkitkan primordialisme atau justru memperkuat proses demokrasi dari bawah? Artikel ini bertujuan untuk menganalisis secara ringkas dinamika praktek birokrasi pemerintahan di Sumatera Barat yang berbasis pada dualisme struktur sosial-budaya politik tersebut khususnya selama era reformasi.

### **Sumatera Barat dalam Lintasan Sejarah Politik dan *The Best Practice of Governance*.**

Menurut dokumen resmi yang selama ini dipergunakan, bahwa Propinsi Sumatera Barat secara resmi dibentuk berdasarkan UU Darurat No. 19 tertanggal 9 Agustus 1957, yang isinya antara lain membubarkan Provinsi Sumatera Tengah, dan memecah provinsi tersebut menjadi tiga daerah swatantra tingkat I, yakni Provinsi Sumatera Barat, Jambi dan Riau<sup>2</sup>. Meskipun demikian, sampai dengan tahun 2018 yang lalu, masih saja terjadi perdebatan di DPRD Sumatera Barat tentang kapan pastinya penentuan hari jadi Provinsi Sumatera Barat. Karena secara sosio-historis wilayah teritori Sumatera Barat saat ini sudah ada dan identik jauh sebelum berdirinya NKRI, ketika Pemerintah Kolonial Belanda melakukan reorganisasi negara jajahannya melalui *Staatsblad van Nederlandsch-Indie*, No. 419, 1905, dimana Provinsi Sumatera Barat

---

<sup>2</sup> Provinsi Sumatera Tengah dibentuk berdasarkan Perpu No. 4 Tahun 1950. Namun pasca Konferensi Meja Bundar (KMB), provinsi ini dipecah menjadi tiga Daerah Swatantra Tingkat I, selevel Provinsi melalui UU Darurat No.19/1957. Pada bulan juli 1958, undang-undang ini kemudian diperkuat melalui Undang-Undang Nomor 61 Tahun 1958 tentang Penetapan Undang-Undang Darurat No. 19 Tahun 1957 Tentang Pembentukan Daerah-Daerah Swatantra Tingkat I Sumatera Barat, Jambi dan Riau.

disebut sebagai *Gouvernement van Sumatra's Westkust* sebagai kawasan yang identik dengan daerah budaya Minangkabau (termasuk daerah Kampar).<sup>3</sup>

Beberapa catatan penting lainnya dari sejarah Provinsi ini, antara lain pernah menjadi tempat Ibukota Pemerintahan Darurat Republik Indonesia (PDRI), tepatnya di Bukittinggi, ketika terjadi Agresi Militer II Kolonial Belanda ke Ibukota RI Yogyakarta dan menawan Presiden Soekarno dan Wakil Presiden Moch. Hatta pada 19 Desember 1948. Meskipun Kabinet Darurat yang dipimpin oleh Sjafruddin Prawiranegara ini hanya berumur kurang dari setahun (22 Desember 1948 – 13 Juli 1949), namun perjuangan diplomasi negara Indonesia melalui PDRI Bukittinggi masih terus berlanjut dengan mengirimkan Menteri Luar Negerinya (Mr. AA. Maramis ) menjadi delegasi dalam Konferensi Asia di New Delhi, India. Meskipun catatan sejarah politik ini sangat penting bagi keberadaan (eksistensi) negara-bangsa Indonesia, namun menurut sejarawan Gusti Asnan, selama kekuasaan Orde Lama dan Orde Baru ada upaya untuk “melupakan” bahkan menghilangkan arti penting PDRI dari catatan politik sejarah Indonesia.<sup>4</sup>

Catatan sejarah yang tak kalah penting lainnya, yakni ketika Provinsi ini terlibat dalam gerakan PRRI (Pemerintahan Revolusioner Republik Indonesia) pada akhir tahun 50-an bersamaan dengan gerakan Permesta di Sulawesi Selatan. PRRI yang diproklamkan tanggal 15 Februari tahun 1958, semula dilakukan oleh para pimpinan militer daerah, Dewan Banteng, karena ketidakpuasannya terhadap Pemerintah Pusat kemudian mendapatkan dukungan, bukan hanya dari masyarakat sipil setempat tetapi juga politisi sipil di Jakarta. Beberapa politisi sipil yang terlibat dalam pergolakan tersebut diantaranya tokoh Prof. Soemitro Djoyohadikusumo, Burhanuddin Harahap, M. Natsir, Sjafruddin Prawiranegara, dan terutama sekali adalah politisi PSI (Partai Sosialis Indonesia) dan Masjumi, yang menjadi partai oposisi, dan merupakan partai mayoritas di luar Jawa, khususnya Sumatra dan Sulawesi (Leirissa, 1997)<sup>5</sup>.

Meskipun gerakan PRRI sering disebut sebagai gerakan separatisme, namun sesungguhnya gerakan ini tidak ditujukan untuk melakukan perbuatan makar. Apa yang menjadi tujuan PRRI dibawah pimpinan penguasa militer setempat (Dewan

---

<sup>3</sup> Lihat Gusti Asnan, Hari Jadi Provinsi Sumatera Barat Berdasarkan Perkembangan Sejarah Pemerintahan Daerah. *Makalah* disampaikan pada Diskusi Penentuan Hari Jadi Provinsi Sumatera Barat di Ruang Khusus I DPRD Provinsi Sumatera Barat, Padang, 19 April 2018.

<sup>4</sup> Gusti Asnan, PDRI DALAM PENULISAN SEJARAH INDONESIA, *Makalah* disajikan dalam Seminar Nasional “Meninjau Ulang PDRI dalam Sejarah dan Penulisan Sejarah Bangsa”, Padang, 26 Juli 2006.

<sup>5</sup> Lihat uraian tentang ini dalam Leirissa, RZ (1997). PRRI Permesta, Strategi Membangun Indonesia Tanpa Komunis. Jakarta: Pustaka Utama Grafiti sebagaimana dikutip oleh Faishal Hilmy Maulida, Hitam Putih PRRI-Permesta: Konvergensi Dua Kepentingan 1956-1961, *Paradigma Jurnal Kajian Budaya* Vol. 8 No. 2 (2018): 174–185. DOI: 10.17510/paradigma.v8i2.180

Banteng) tidak lain adalah sebagai reaksi terhadap situasi dan kekacauan politik di Jakarta. Tujuan utama mereka adalah untuk perbaikan konstelasi politik nasional yang sedang bergejolak, antara lain persoalan Dwitunggal Soekarno-Hatta, friksi politik di parlemen, dan internal Angkatan Darat, stagnasi birokrasi yang cenderung koruptif serta isu kesejahteraan dan pemerataan dalam konteks otonomi daerah.<sup>6</sup> Bahkan Mestika Zed (1999) berpandangan bahwa PRRI sesungguhnya lebih dari sekadar gerakan kaum regionalis, bahkan dapat dikatakan sebagai sebuah gerakan nasional yang melintasi batas-batas kedaerahan dan latar belakang suku serta agama mereka. Karena gerakan itu tetap mengakui konstitusi dan menjunjung negara kesatuan, dan tidak satu pun pernyataan dan maksud dari gerakan PRRI untuk mengadakan pemisahan dari Republik Indonesia yang dilahirkan lewat Proklamasi 17 Agustus 1945 (Zed 1999, 122)<sup>7</sup>.

Sepanjang era Orde Baru, praktis Provinsi Sumatera Barat mengalami stagnasi dan politik penjinakan oleh kekuasaan rezim Soeharto. Tidak banyak catatan sejarah penting yang dapat dicatat di Sumatera Barat hingga munculnya beberapa prestasi selama era reformasi. Catatan penting tersebut yakni ketika Kabupaten Solok yang merupakan salah satu kabupaten di propinsi Sumatera Barat mendapatkan penghargaan dari KPK sebagai daerah yang berprestasi dalam mempraktekkan prinsip-prinsip *good governance* di bawah kepemimpinan Bupati Gamawan Faizi. Dibandingkan dengan daerah lain, Kab. Solok merupakan daerah yang dianggap lebih dulu, kurang lebih sepuluh tahun telah merintis untuk menerapkan praktek *good governance*<sup>8</sup>.

Keberhasilan Gamawan Fauzi ketika menjadi Bupati Solok kemudian dicoba untuk dikembangkan lagi di tingkat Provinsi. Pada tahun 2004, ketika dirinya terpilih menjadi Gubernur Provinsi Sumatera Barat melalui Pilkada (Pemilihan Kepala Daerah) tahun 2004, Gamawan melakukan kerjasama dengan *Partnership for Government Reform* (Kemitraan) guna melakukan perombakan tata kelola pemerintahan di Sumatera Barat pada awal-awal reformasi. Namun hasil study yang dilakukan dari kerjasama tersebut ternyata kurang menggembirakan<sup>9</sup>. Apa yang dilakukan oleh Gamawan pada

---

<sup>6</sup> *Ibid.*

<sup>7</sup> Pandangan Mestika Zed (1999). PRRI dalam Perspektif Militer dan Politik Regional: Sebuah Reinterpretasi. *Jurnal Studi Amerika IV*, (Januari Juli): 122 sebagaimana dikutip dalam *Ibid.*

<sup>8</sup> Aida Ratna Zulaiha dan Niken Ariati (2006), *Mengukur Keberhasilan Kabupaten Solok dalam Pelaksanaan Tata Kelola Pemerintahan yang Baik*. Jakarta : Direktorat Penelitian dan Pengembangan KPK. 2006

<sup>9</sup> Syaiful (2017), *Kontestasi Politik dalam Birokrasi (Studi Mengenai Arena, Kepentingan dan Mekanisme Kontestasi dalam Birokrasi Pemerintahan Propinsi Sumatera Barat)*. Padang : Erka. CV Rumah Kayu Pustaka Utama. Buku ini merupakan publikasi dari Tesis Program Magister Ilmu Politik pada Sekolah Pasca Sarjana Universitas Gadjah Mada, Tahun 2007.

masa itu mengalami stagnasi dikarenakan tekanan-tekanan politik di level Sumatera Barat yang berbeda dengan keberhasilan Gamawan ketika menjadi Bupati Solok selama dua periode (1995-2000 dan 2000-2005).

Selain itu Kabupaten Solok sejak tahun 2003, ketika Gamawan Fauzi menjadi Bupati sudah menerapkan Pakta Integritas serta memiliki peraturan daerah (Perda) yang menerapkan prinsip transparansi melalui Perda No. 5 Tahun 2004 Tentang Transparansi Penyelenggaraan Pemerintahan dan Partisipasi Masyarakat. Kesuksesan ini kemudian diikuti oleh Kabupaten Tanah Datar, sebuah kabupaten yang menjadi pusat kebudayaan Minangkabau juga telah menerbitkan Peraturan Daerah (Perda) no. 2 Tahun 2005 tentang Transparansi dan Partisipasi. Upaya untuk menerapkan prinsip tata pemerintahan yang baik juga dilakukan oleh sebuah kabupaten baru yang dibentuk pada tahun 2003, yakni Kabupaten Dharmasraya. Di bawah kepemimpinan Bupati Marlon Marlon Martua Dt. Rangkayo Mulie, pada tanggal 31 Oktober 2007 7 Januari 2007 Kabupaten Dharmasraya mendeklarasi penerapan pakta integritas (PI) dengan diterbitkannya Keputusan Bupati Dharmasraya tentang Pembentukan Tim Pelaksana Penerapan Pakta Integritas Kabupaten Dharmasraya yang merupakan hasil kerjasama dengan lembaga internasional, Transparansi Internasional Indonesia<sup>10</sup>, meskipun akhirnya menjadi ironis karena Bupati ini tersangkut kasus korupsi di akhir masa jabatannya.

Terlepas dari masih banyaknya kelemahan dalam implementasinya *good governance* dan pakta integritas, sebenarnya Provinsi Sumatera Barat dapat dikatakan telah menawarkan tradisi baru dalam pengelolaan pemerintahan daerah yang kemudian dicontoh daerah-daerah lain di Indonesia. Meskipun sulit dan banyak yang meragukan keberlanjutan (*sustainability*) pelaksanaan *Good Governance* dan Pakta Integritas di provinsi ini, namun semangat untuk mempraktekkan tata pemerintahan yang baik (*good governance*) berbasis Pakta Integritas ini kemudian diikuti oleh daerah-daerah lainnya, termasuk kementerian dan lembaga-lembaga pemerintahan di tingkat Pusat.<sup>11</sup>

### **ABS SBK : Identitas Setengah Hati**

Sesudah 1998, Franz von Benda-Beckmann dan Keebet von Benda-Beckmann (Franz and Keebet) mencatat bahwa Sumatera Barat memasuki era baru identitas Minangkabau yang bercirikan tiga perkembangan yang saling berhubungan, yakni : (1)

---

<sup>10</sup> [www.ti.or.id/publikasi/film/pidharmasraya.mp4](http://www.ti.or.id/publikasi/film/pidharmasraya.mp4)

<sup>11</sup> Syaiful, opcit.

reorganisasi pemerintahan desa yang disebut dengan ‘kembali ke nagari’ (*ba baliak ka nagari*), sebuah unit organisasi politik tradisional Minangkabau, dan perselisihan tentang legitimasi kontrol terhadap tanah ulayat yang merupakan revitalisasi institusi dan hak berdasarkan adat Minangkabau; (2) pertimbangan ulang yang intensif terhadap peran agama dan institusi Islam di bawah slogan “kembali ke surau” (*back to the surau*). Dengan mengartikan ABS-SBK yang memiliki dimensi ideologi, religi, politik dan hukum; (3) secara bersama-sama perubahan tersebut memberikan mendorong baru dalam perdebatan (*a`new impetus to the debates*) tentang identitas Minangkabau dalam negara Indonesian yang multi etnis.<sup>12</sup>

Adat Bersendi Syarak, Syarak Bersendi Kitabullah (ABS-SBK) adalah sebuah simpul, dan sekaligus simbol budaya bagi Masyarakat Minangkabau<sup>13</sup>. ABS-SBK bukan hanya menjadi simbol tetapi bahkan diyakini menjadi filosofi hidup masyarakat Minangkabau. Dan selama era reformasi, karena begitu pentingnya filosofi ini kemudian dalam Seminar Kebudayaan Minangkabau tahun 2010 disusunlah sebuah pedoman tentang **Pedoman Pengamalan Adat Bersendi Syarak, Syarak Bersendi Kitabullah (ABS-SBK) sebagai representasi** jati diri, identitas kultural, dan rujukan moral masyarakat Minangkabau, baik secara personal maupun institusional. Secara institusional, pedoman ini misalnya terlihat dalam RPJM dan RKPD Provinsi Sumatera Barat Tahun 2019 sebagai Isu Strategis Prioritas Utama. Bahkan kebijakan semacam ini sudah dilakukan sejak awal-awal reformasi di Pemerintahan Provinsi Sumatera Barat.

Selain itu, indikator bahwa ABS-SBK telah menjadi bagian penting dalam birokrasi di Sumatera Barat adalah dengan dilibatkannya kelompok masyarakat adat dalam semua level pemerintahan. Di Tingkat provinsi dibentuk LKAAM (Lembaga Kerapatan Adat Alam Minangkabau) yang merupakan representasi para Datuk atau ninik mamak perwakilan dari masing-masing kelompok adat. Sedangkan di tingkat kabupaten/kota, kecamatan hingga pemerintahan terendah (Nagari) dibentuk KAN (Kerapatan Adat Nagari) yang merupakan kumpulan para Datuak yang mewakili kaum adat dari masing-masing kenagarian (Datuak sebagai pemimpin adat selalu berbasis nagari). Mereka inilah yang dalam setiap proses pembuatan kebijakan harus dilibatkan

---

<sup>12</sup> Franz von Benda-Beckmann\* and Keebet von Benda-Beckmann (2012). Identity in dispute: law, religion, and identity in Minangkabau. *Asian Ethnicity*, Vol. 13, No. 4, September 2012, 341–358

<sup>13</sup> Mochtar Naim (2006). Adat Bersendi Syarak, Syarak Bersendi Kitabullah (ABS-SBK). Dilema yang Dihadapi Masyarakat Minangkabau Moderen dalam Pengimplementasiannya. *Makalah* disampaikan dalam Kongres Kebudayaan dan Apresiasi Seni Budaya Minangkabau, 29-30 November 2006, di Padang. JSR, No. 18, 29 Nov 2006

baik dalam penyusunan RPJMD tiap lima tahunan, maupun dalam Musrenbang di setiap level pemerintahan daerah di Sumatera Barat.

Namun penerapan ABS-SBK di Sumatera Barat tidaklah semudah membalikkan telapak tangan. Tantangan terhadap filosofi dan ideologi ABS-SBK masih tetap berlanjut. Tantangan bukan saja pada persoalan konsistensi penerapan prinsip-prinsipnya, tetapi juga pada konsistensi pelibatan elemen-elemen kunci strukstur sosial-politiknya. Bahwa setiap aktifitas masyarakat dan pemerintahan selain harus memperhatikan dan berpedoman pada nilai-nilai adat dan agama, tetapi juga pada harus melibatkan unsur-unsur '*tungku tigo sejarangan tali tigo sepilin*', yakni unsur pemangku adat, cerdik pandai (cendikiawan) dan ulama (kelompok agama). Dua prinsip dasar inilah yang harus ada dalam setiap proses pembuatan keputusan yang menyangkut masyarakat dan pemerintahan Sumatera Barat hari ini. Mengabaikan dua prinsip ini (pedoman nilai dan aktor kunci) maka proses pembuatan dan pelaksanaan kebijakan di Sumatera Barat dianggap "bermasalah" dan akan menimbulkan resistensi.

Permasalahan yang cukup kompleks dalam penerapan ABS-SBK dan identitas kultural Minangkabau terlihat jelas dalam praktek pemerintahan Nagari (pemerintahan terendah setingkat desa di Sumatera Barat). Berikut ini uraian ringkas tentang persoalan tersebut.

### **Pemerintahan Nagari dan Konflik Internal**

Nagari secara historis adalah unit teritorial otonom tertua yang secara gigih tetap terus menerus dipertahankan oleh masyarakat Minangkabau. Dalam histografi, etnografi, dan adat Minangkabau, nagari merupakan cerminan *culture identity*. Nagari berfungsi sebagai unit sosial yang utama dan dominan dalam masyarakat Minangkabau. Sebagai sebuah lembaga, nagari memiliki *teritorial quality* dan *geneology quality*. Ia bukan hanya sebagai lembaga pemerintahan formal yang mempunyai unsur legislatif eksekutif dan yudikatif, sekaligus juga merupakan lembaga adat sebagai kesatuan sosial-politik yang memiliki karakter republik mini-otonom, demokratis, desentralisasi, dan horizontal-egalitarian. Oleh karenanya Nagari, sejak masa kolonial sering disebut-sebut sebagai 'republik mini' (Manan, [1995:44-48](#))<sup>14</sup>. Nagari memiliki kemandirian, punya pemerintahan sendiri, punya baras teritorial yang jelas dan punya adat sendiri yang

---

<sup>14</sup> Lihat ulasan ini dalam Nurus Shalihin Jamra, Nagari di Titik Nadir : Rapuhnya Institusi Sosial dan Kultural Masyarakat Minangkabau. Dalam Bakaruddin dkk (ed) (2012). *Dari Desa ke Nagari. Pelaksanaan Otonomi Daerah di Sumatera Barat* (edisi revisi). Padang : Laboratorium Ilmu Politik, Jurusan Ilmu Politik, FISIP Universitas Andalas.

mengatur tata kehidupan warganya. Sedangkan secara normatif, Nagari dimaknai sebagai satu kesatuan masyarakat hukum adat yang memiliki batas-batas wilayah tertentu, yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan filosofi adat Minangkabau (Adat Basandi Syarak, Syarak Basandi Kitabullah) dan atau berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat dalam wilayah provinsi Sumatera Barat.<sup>15</sup>

Sejak diberlakukannya “*ba baliak ka Nagari*” (kembali ke nagari), kini birokrasi pemerintahan daerah Sumatera Barat sudah mencirikan identitas budaya Minangkabau. Birokrasi pemerintahan nagari dituangkan ke dalam peraturan daerah, sejak tahun 2000, melalui **Perda Sumatera Barat nomor 9 Tahun 2000**, kemudian direvisi sebanyak dua kali menjadi **Perda Sumatera Barat nomor 2 Tahun 2007**, kini menjadi **Perda nomor 7 Tahun 2018** tentang Pemerintahan Nagari. Saat ini jumlah Nagari desa di Sumatera Barat (Sumbar) terus bertambah melalui proses pemekaran guna meningkatkan pelayanan publik kepada masyarakat. **Sebelumnya jumlah nagari dan desa di Sumbar sebanyak 880, sekarang menjadi 923 nagari.** Nagari sebagai unit territorial pada saat yang sama juga merupakan unit politik para penghulu di setiap nagari dengan kelembagaannya berada di bawah naungan Badan Perwakilan Anak Nagari (BPAN) yang dulu dikenal dengan Kerapatan Adat Nagari (KAN).

Beberapa persoalan yang juga muncul dalam penerapan praktek Pemerintahan Nagari. *Pertama*, konsep pemerintahan nagari mana yang seharusnya diterapkan, karena praktek pemerintahan nagari memiliki banyak periodisasi, baik sebelum kedatangan kolonial Belanda, setelah masuknya Kolonial Belanda, Pasca Perang Paderi sampai Pendudukan Jepang, periode kolonialisme Jepang hingga masa kemerdekaan (Orla dan Orba) atau setelah era reformasi.<sup>16</sup>

*Kedua*, Model nagari ini masih bersifat ambivalen, KAN sebagai representasi adat namun tidak masuk dalam struktur pemerintah nagari. Posisi KAN sebagai representasi adat adalah semacam lembaga “semi-formal” dengan fungsi penyelesaian sengketa adat, namun fungsi lain sebagai otoritas adat dalam mengelola asset nagari, termasuk tanah ulayat nagari diserahkan kepada Pemerintah Nagari yang baru.

---

<sup>15</sup> Peraturan Daerah Sumatera Barat nomor 7 Tahun 2018 Tentang Nagari

<sup>16</sup> Yulizal Yunus Dt. Rajo Bagindo. “Pemerintahan Nagari Dari Masa ke Masa”, 29 Oktober 2008  
<https://mozaikminang.wordpress.com/2011/11/30/pemerintahan-nagari-dari-masa-ke-masa/>



Pemerintah Nagari kesulitan mengklaim ulayat nagari karena berhadapan dengan KAN sebagai lembaga yang dianggap sebagai otoritas adat. Persaingan antara Pemerintah Nagari dengan KAN dalam mengelola ulayat nagari terjadi, begitu juga kompromi diantara keduanya (Benda-Beckmann, 2014).

*Ketiga*, Perda nagari 'terasa' memarjinalkan dan merugikan adat, karena kelembagaan KAN disamabesarkan dengan 4 lembaga nagari termasuk dengan lembaga Bundo Kandung (perempuan nagari), pemuda (kapanakan) di nagari. Proses pemerintahan nagari semacam ini membuat kalangan kelompok adat merasa tidak puas karena dianggap menyalahi filosofi adat Minangkabau yang sesungguhnya dimana pola kepemimpinan nagari sesungguhnya berada pada kepemimpinan para Datuk Penghulu empat jenis (Penghulu Kaum dari 4 suku).

*Keempat*, persoalan pemekaran nagari. Meskipun secara yuridis berdasarkan undang-undang tentang pemerintahan desa bahwa untuk tujuan efektifitas dan efisiensi nagari sebagai pemerintahan terendah dapat dimekarkan, namun pemekaran nagari ternyata bukan saja akan memecah belah adat nagari tetapi juga dapat membuat eskalasi konflik internal nagari menjadi semakin meluas. Selain tidak terpenuhinya persyaratan untuk disebut sebuah nagari<sup>17</sup>, konflik juga meluas sampai ke batas-batas antar nagari.

### **Catatan Penutup**

Dari eforia kebangkitan dan perdebatan di seputar identitas Minangkabau dalam sistem pemerintahan daerah di Sumatera Barat, Benda-Beckman menyimpulkan bahwa karakteristik identitas Minangkabau dan proses identifikasi individu terhadap identitas tersebut secara fundamental menyisakan ambivalensi, bahkan pada beberapa titik dapat menimbulkan konflik. Ketika identitas Minangkabau diterapkan, masyarakat dan individu menerapkannya dengan derajat yang berbeda, kadang menciptakan campuran identitas yang berbeda-beda. Menurut Benda-Beckman perdebatan ini menunjukkan sifat relasional dan kontekstual dari identifikasi dengan satu atau hukum lain yang ikut merembes ke dalam identifikasi tersebut. Identitas yang ditentukan melalui aturan hukum semacam ini tidak mudah begitu saja diterima atau ditolak, tetapi mungkin bergantung

---

<sup>17</sup> Syarat sebuah wilayah disebut nagari harus memiliki sarana fasilitas (1) jalan, (2) pemandian, (3) balai-balai/ gedung pertemuan (tempat musyawarah), (4) masjid, (5) gelanggang (tempat latihan bela diri) dan (6) pemakaman Nagari. (*Balabuah batapian, Babalai ba musajik, Bagalanggan bapamedanan*)

pada konteks yang lebih luas di mana orang tersebut berinteraksi. Bagi sebagian orang, identifikasi dengan adat yang begitu luas yang mencakup keinginan untuk membentuk pemerintahan desa neo-tradisional dengan adat dianggap kurang meresap, dan ini berada diluar kontrol Nagari dan Pemerintahan lokal setempat. Karenanya, kebangkitan politik identitas Minangkabau di Sumatera Barat dapat disebut masih ambivalen juga tidak ingin disebut masih setengah hati. Wallahualam.

## SUMBER BACAAN

- Asnan, Gusti (2006). *Pemerintahan Sumatera Barat Dari VOC Hingga Reformasi*. Yogyakarta : Citra Pustaka.
- Hidayat, Yayan (2016). Transformasi dan Dampak Dualisme Kelembagaan Dalam Pemerintahan Adat Minang : Studi Terhadap Nagari Pariangan, Tanah Datar, Sumatera Barat. *Artikel* dimuat dalam *Proceeding The 1st International Conference on Social Sciences and Humanities (ICSSH), LIPI, 2016*
- Maulida, Faishal Hilmy (2018). Hitam Putih PRRI-Permesta: Konvergensi Dua Kepentingan 1956-1961, *Paradigma Jurnal Kajian Budaya* Vol. 8 No. 2 (2018): 174–185. DOI: 10.17510/paradigma.v8i2.180
- Naim, Mochtar (2006). Adat Bersendi Syarak, Syarak Bersendi Kitabullah (ABS-SBK). Dilema yang Dihadapi Masyarakat Minangkabau Moderen dalam Pengimplementasiannya. *Makalah* disampaikan dalam Kongres Kebudayaan dan Apresiasi Seni Budaya Minangkabau, 29-30 November 2006, di Padang. JSR, No. 18, 29 Nov 2006
- Naim, Mochtar (2006). Ciptakan Lembaga Dewan Adat dan Syarak (DAS) dari Nagari Ke Provinsi Agar ABS-SBK Dapat Terimplementasikan. *Makalah* Disampaikan pada Kongres Kebudayaan Minangkabau 28-30 November 2006 Di Padang. JSR, No. 17, 28 Nov 2006
- Nurus Shalihin Jamra, Nagari di Titik Nadir : Rapuhnya Institusi Sosial dan Kultural Masyarakat Minangkabau. Dalam Bakaruddin dkk (ed) (2012). *Dari Desa ke Nagari. Pelaksanaan Otonomi Daerah di Sumatera Barat* (edisi revisi). Padang : Laboratorium Ilmu Politik, Jurusan Ilmu Politik, FISIP Universitas Andalas
- Syaiful (2017), *Kontestasi Politik dalam Birokrasi (Studi Mengenai Arena, Kepentingan dan Mekanisme Kontestasi dalam Birokrasi Pemerintahan Propinsi Sumatera Barat)*. Padang : Erka. CV Rumah Kayu Pustaka Utama.
- von Benda-Beckmann, Franz & Keebet von Benda-Beckmann (2012). Identity in dispute: law, religion, and identity in Minangkabau, *Asian Ethnicity*, 13:4, (hal.341-358), DOI:10.1080/14631369.2012.710073.(<https://doi.org/10.1080/14631369.2012.710073>)
- Yunus, Yulizal Dt. Rajo Bagindo. Pemerintahan Nagari Dari Masa ke Masa, 29 Oktober 2008 <https://mozaikminang.wordpress.com/2011/11/30/pemerintahan-nagari-dari-masa-ke-masa/>

Zulaiha, Aida Ratna dan Niken Ariati (2006), *Mengukur Keberhasilan Kabupaten Solok dalam Pelaksanaan Tata Kelola Pemerintahan yang Baik*. Jakarta : Direktorat Penelitian dan Pengembangan KPK. 2006

-----, Peraturan daerah Sumatera Barat nomor 7 Tahun 2018 Tentang Nagari

-----, Undang-Undang Nomor 61 Tahun 1958 tentang Penetapan Undang-Undang Darurat No. 19 Tahun 1957 Tentang Pembentukan Daerah-Daerah Swatantra Tingkat I Sumatera Barat, Jambi dan Riau.

\_\_\_\_\_, Jumlah Nagari Bertambah di Sumbar, *Harian Republika.co.id*, Selasa 04 Jul 2017 11:46. <https://www.republika.co.id/berita/nasional/daerah/17/07/04/osjudn-jumlah-nagari-bertambah-di-sumbar>

[http://www.kemitraan.or.id/igi/index.php?option=com\\_content&view=article&id=78](http://www.kemitraan.or.id/igi/index.php?option=com_content&view=article&id=78)

<http://irwan-prayitno.com/2018/01/pemprov-sumbar-torehkan-banyak-prestasi/>

<http://bappeda.pasamanbaratkab.go.id/images/pdf/Paparan-RKPD-Bappeda-Provinsi-2018.pdf>

<https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2018/01/16/perbandingan-luas-wilayah-provinsi-indonesia>